

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Jahresbericht
1996

Inhaltsübersicht

		Seite
	Vorbemerkungen	5
Tz. 1	Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 1995 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof	8
Tz. 2	Abwicklung des Landeshaushalts 1995	10
Tz. 3	Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung	25
Tz. 4	Organisationsstruktur und Personalentwicklung in der Ministerialverwaltung	46
Tz. 5	Personalwirtschaftskonzept 1993/1994	59
Tz. 6	Kraftfahrzeugeinsatz bei den Ministerien und der Staatskanzlei	67
Tz. 7	Steuerfestsetzungen durch Finanzämter	73
Tz. 8	Staatsbadgesellschaften	87
Tz. 9	Planung für den Neubau eines Finanzamts	104
Tz. 10	Neubau für den Fachbereich Chemie einer Universität	109
Tz. 11	Organisation und Personalbedarf der zentralen Einrichtung für das gerichtliche Mahnverfahren	114
Tz. 12	Zuschüsse an Betreuungsvereine	123
Tz. 13	Planung und Einstufung einer Entlastungsstraße	127
Tz. 14	Planung einer Umgehungsstraße	135
Tz. 15	Bau von Landesstraßen	140
Tz. 16	Lärmschutz an Wohngebäuden	147
Tz. 17	Förderung kommunaler Straßenbauvorhaben und Verkehrsanlagen der Straßenbahnen	156
Tz. 18	Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Rebenzüchtung	164
Tz. 19	Einsatz landwirtschaftlicher Lehr- und Beratungskräfte des höheren Dienstes	170

Tz. 20	Erwerb und Sicherung schutzwürdiger Grundstücke für Zwecke der Landespflege	186
Tz. 21	Durchführung des Fleischhygienegesetzes	195
Tz. 22	Wasserrechtliche Verwaltungsverfahren	202
Tz. 23	Bau und privater Betrieb kommunaler Abwasserreinigungsanlagen	219
Tz. 24	Jagdausübung im Staatswald	231
Tz. 25	Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Studentenschaft	243
Tz. 26	Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Einrichtung für Wissenschaft und Forschung	253
Tz. 27	Raumbedarf einer Universität	263
Tz. 28	Beiträge nach dem Privatschulgesetz für allgemeinbildende Ersatzschulen	266
Tz. 29	Unterrichtsorganisation, Lehrkräfteeinsatz und Lehrkräftebedarf an Sonderschulen	273
Tz. 30	Nutzungsentgelte für Privatambulanzen liquidationsberechtigter Ärzte	280
Tz. 31	Sanierung in einer Gemeinde	288
Tz. 32	Zuweisungen aus dem Investitionsstock	294
Tz. 33	Haushaltslage und Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände	314
Tz. 34	Honorarabrechnungen beim Neubau eines kommunalen Badeparks	343
Tz. 35	Haushalts- und Wirtschaftsführung von Krankenhäusern	350

ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
Amtsbl.	Amtsblatt des Kultusministeriums von Rheinland-Pfalz
AStA	Allgemeiner Studentenausschuß
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMF	Bundesminister der Finanzen
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DV	Datenverarbeitung
GAmtsBl.	Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und für Kultur, Jugend, Familie und Frauen
GemO	Gemeindeordnung
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
ku	künftig umzuwandeln (Stelle)
kw	künftig wegfallend (Stelle)
LHG 1997	Landshaushaltsgesetz 1997
LHO	Landshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdSchr.	Rundschreiben
Rdvmg.	Rundverfügung
Verg.Gr.	Vergütungsgruppe
VkBl.	Verkehrsblatt
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
VV	Verwaltungsvorschrift

Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 1996 (Art. 120 Abs. 2 LV; § 97 Abs. 1 LHO). In dem Bericht ist das Ergebnis der Prüfung zusammengefaßt, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann. Der Bericht enthält neben den aktuellen Prüfungsergebnissen des Jahres 1996 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren (§ 97 Abs. 3 LHO). Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 1995, das Gegenstand des nächsten Entlastungsverfahrens sein wird.

Die Prüfung war - wie in den Vorjahren - auf Teilbereiche beschränkt (§ 89 Abs. 2 LHO). Aus der Bildung von Schwerpunkten ergibt sich, daß über einige Verwaltungen mehr als über andere berichtet wird.

2. Mit der Darstellung der wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes erfüllt der Rechnungshof seinen Verfassungs- und Gesetzesauftrag. Landtag und Landesregierung erhalten Aufschlüsse darüber, in welchen Bereichen die Arbeitsergebnisse und die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern sind.
3. Die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände geben - neben beratender Unterrichtung des Landtags und der Landesregierung - Hinweise für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Sie sollen zugleich zu einer wirksamen und einheitlichen Ausübung der Staatsaufsicht beitragen.
4. Die Prüfung der Jahresrechnungen Kapitel 02 01 Titel 531 11 (Zur Verfügung des Ministerpräsidenten zur Förderung des Informationswesens und für Aufgaben auf kulturellem, sozialem, wirtschaftlichem Gebiet u. dgl.) und Kapitel 03 01 Titel 533 01 (Verfassungsschutz) für das Jahr 1995 ergab keine Feststellungen, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein können.

5. Die geprüften Verwaltungen erhielten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Wesentliche Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt.

6. Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 1995 die Ergebnisse der Prüfung vier privatfinanzierter Straßenbaumaßnahmen des Landes dargestellt (Drucksache 12/8380, Tz. 19, S. 69). Er hat dabei im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und die Einschränkung des finanziellen Handlungsspielraumes des Landes durch die Vorbelastung künftiger Haushalte u.a. gefordert:
 - in dynamischen Vergleichsberechnungen die wirtschaftlichste Alternative für die Finanzierung (Privat- oder Haushaltsfinanzierung) aufzuzeigen,
 - Herstellungskosten und Finanzierungskosten getrennt auszuweisen und entsprechende Verpflichtungsermächtigungen zu veranschlagen,
 - eingegangene Verpflichtungen im Finanzplan und in der Haushaltsrechnung zusammenfassend darzustellen,
 - die Notwendigkeit und die finanzpolitischen Auswirkungen der Vorhaben im Einzelfall nachzuweisen.

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz sieht sich in diesen Forderungen durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 20. November 1996 (Az.: VGH N 3/96) bestätigt.

So hat auch der Verfassungsgerichtshof die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan für erforderlich erachtet, um die Vorbelastung künftiger Haushalte für Parlament und Öffentlichkeit transparent darzustellen. Außerdem hat er die weiteren vom Rechnungshof geforderten Kriterien für die Wirtschaftlichkeitsberechnung ausdrücklich als geeignete Maßstäbe für die im Einzelfall notwendige Prüfung angesehen, welche Finanzierungsform die wirtschaftlichste Lösung darstellt.

Der vom Landtag mit dem Landeshaushaltsgesetz 1997 am 30. Januar 1997 festgestellte Landeshaushalt für das Haushaltsjahr 1997 trägt den Vorgaben für die haushaltmäßige Veranschlagung Rechnung. Darüber hinaus sind in dem Finanzplan für die Jahre 1996 bis 2000 die finanziellen Gesamtwirkungen der vorgesehenen und der bereits laufenden privatfinanzierten Straßenausbauvorhaben dargestellt.

7. Das Kollegium des Rechnungshofs hat den Jahresbericht in seinen Sitzungen am 20. Dezember 1996, 6., 7. und 31. Januar 1997 sowie am 14. Februar 1997 beschlossen.

Dem Kollegium gehören an:

Präsident Dr. Paul Georg Schneider, Vizepräsident Günter Kahlberg sowie die Leitenden Ministerialräte Horst Bereswill, Dr. Werner Brandenbusch, Heinrich Götz, Volker Hartloff, Bernhard Krupp, Dr. Udo Rauch und Dietrich Schulte.

Tz. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 1995 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 1995

- keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern und in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die das Abschlußergebnis beeinflussen,
- keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs wurden aufgrund der Neuordnung der Geschäftsverteilung der Landesregierung und von Umressortierungen einzelner Aufgabebereiche zwischen den Ministerien Haushaltsmittel umgesetzt (§ 50 LHO). Ferner wurden Zweckbestimmungen von aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsresten geändert. Dadurch war die Nachvollziehbarkeit der Angaben in der Haushaltsrechnung beeinträchtigt.

Nach dem Ergebnis einer stichprobenweisen Prüfung durch den Rechnungshof beeinflussten die Umsetzungen der Haushaltsmittel und die Änderungen der Zweckbestimmung bei Haushaltsresten nicht das Gesamtergebnis der Haushaltsrechnung.

Das Ministerium der Finanzen hat auf Nachfrage des Rechnungshofs mitgeteilt, es werde künftig Haushaltsreste, die mit seiner

Einwilligung bei einer anderen Haushaltsstelle in Anspruch genommen werden als der, bei der sie gebildet worden seien, in einer Übersicht zur Haushaltsrechnung darstellen.

Der Rechnungshof hält es für angebracht, zur weiteren Verbesserung der Aussagefähigkeit der Haushaltsrechnung künftig Umsetzungen und die sich daraus ergebenden Abweichungen vom Haushaltsplan in der Haushaltsrechnung nachzuweisen.

Tz. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 1995

Die Haushaltsrechnung 1995 schloß mit einem ausgeglichenen Ergebnis ab. Die Einnahmen und Ausgaben (ohne Haushaltsreste) betragen jeweils 24,1 Mrd. DM.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen gegenüber den Ausgaben des Vorjahres um 3,9 % an.

Die Ausgaberreste erhöhten sich auf 675 Mio. DM gegenüber 622 Mio. DM im Jahr 1994. Das waren 2,9 % des Gesamthaushaltsansatzes.

Der Anstieg der Personalausgaben mit 4,3 % entsprach der durchschnittlichen Steigerungsrate in den Flächenländern (West)Bender.

Von den Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Finanzaufweisungen, die 1995 um 3,7 % gegenüber dem Vorjahr anstiegen, wurden 58 % für die Leistung der Personalausgaben beansprucht (1994: 57,7 %).

Die Brutto-Kreditaufnahme 1995 am Kreditmarkt betrug - ohne Umschuldungen - 5,1 Mrd. DM. Sie hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

1. Haushaltsabschluß

1.1 Der Haushaltsabschluß für 1995 war ausgeglichen:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
	- Rechnungsergebnis -	
a) Nach der Landeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1995 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	24.099.845.616,66	24.099.845.616,66
b) Hinzu treten die am Schluß des Haushaltsjahrs 1995 verbliebenen Haushaltsreste (netto), die auf das Haushaltsjahr 1996 übertragen wurden	<u>673.974.120,47</u>	<u>673.974.120,47</u>
c) Summe der Ist-Beträge und der am Schluß des Haushaltsjahrs 1995 verbliebenen Haushaltsreste	24.773.819.737,13	24.773.819.737,13
	- Haushaltsermächtigung -	
d) Nach dem Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1995 beträgt das Haushalts-Soll	23.240.287.200,00	23.240.287.200,00
e) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 1994 übernommenen Haushaltsreste (netto)	<u>618.450.431,85</u>	<u>618.450.431,85</u>
f) Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 1994 übernommenen Haushaltsreste	23.858.737.631,85	23.858.737.631,85
g) Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Haushaltsermächtigung (f) - Mehreinnahme/-ausgabe -	+ 915.082.105,28	+ 915.082.105,28
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1995	Ausgleich	

1.2 Die Rechnungsergebnisse in den Haushaltsjahren 1985 bis 1995 entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Einnahmen ¹⁾	Ausgaben ¹⁾	Fehlbetrag
	- Mio. DM -		
1985	13.829,0	13.829,0	-
1986	14.552,0	14.655,7	103,7
1987	15.233,3	15.233,3	-
1988	15.839,9	15.839,9	-
1989	16.764,2	16.764,2	-
1990	17.853,6	17.853,6	-
1991	19.172,0	19.172,0	-
1992	21.255,7	21.255,7	-
1993	22.664,2	22.664,2	-
1994	23.205,8	23.205,8	-
1995	24.155,4	24.155,4	-

Der Fehlbetrag des Jahres 1986 wurde im Jahr 1987 abgewickelt.

2. Haushaltssteigerung

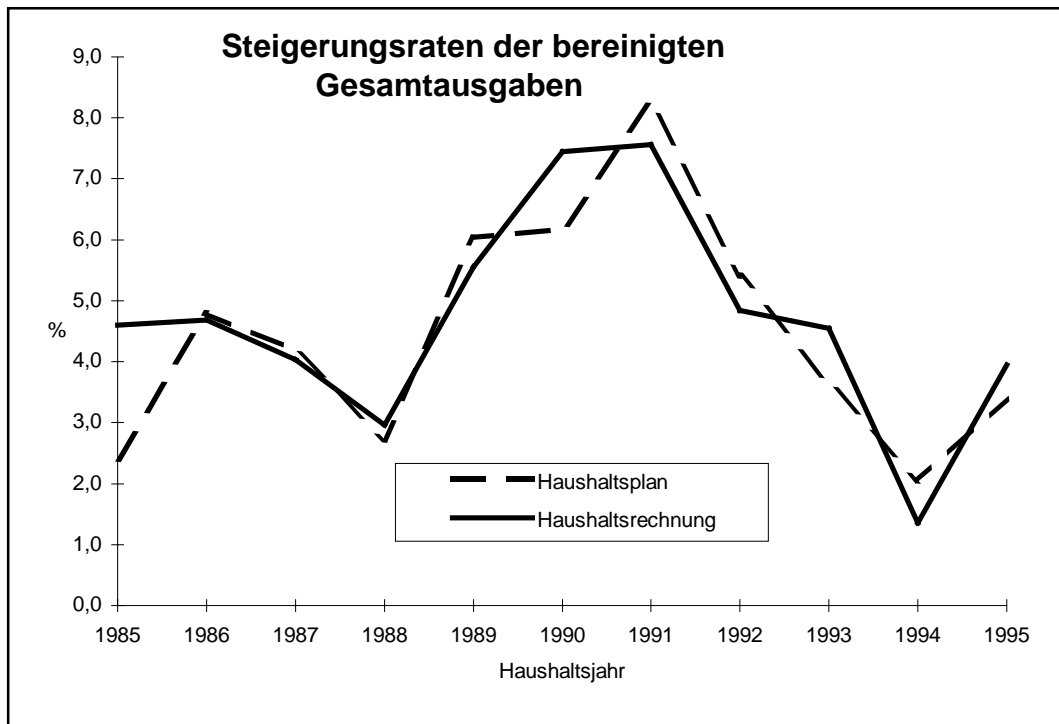
Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen) erhöhten sich seit 1985 wie folgt:

Haushaltsjahr	Ausgaben ²⁾			
	Haushaltsplan		Haushaltsrechnung ³⁾	
	Mio. DM	Anstieg %	Mio. DM	Anstieg %
1985	12.546	2,4	12.648	4,6
1986	13.147	4,8	13.240	4,7
1987	13.696	4,2	13.774	4,0
1988	14.069	2,7	14.182	3,0
1989	14.919	6,0	14.970	5,6
1990	15.840	6,2	16.085	7,4
1991	17.148	8,3	17.301	7,6
1992	18.076	5,4	18.138	4,8
1993	18.735	3,6	18.962	4,5
1994	19.118	2,0	19.218	1,4
1995	19.769	3,4	19.977	3,9

1) Unter Berücksichtigung der Einnahme- und Ausgabereste.

2) Im Jahresbericht sind im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

3) Ohne Haushaltsreste.



3. Haushaltsüberschreitungen

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung (Teil III) sind nachgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	1.063.944.545,24 DM
Außerplanmäßige Ausgaben	292.799.503,66 DM
Haushaltsvorgriffe	1.469.621,75 DM
Zusammen	<hr/> 1.358.213.670,65 DM

Bezogen auf die Haushaltsansätze (einschließlich der Haushaltsreste aus Vorjahren) betragen die Haushaltsüberschreitungen 5,7 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 2,6 %. Die Verdoppelung der Haushaltsüberschreitungen ist vor allem auf die überplanmäßige Tilgung von Darlehen in Höhe von 644 Mio. DM zurückzuführen.

In der Haushaltsrechnung sind 34 über- und außerplanmäßige Ausgaben mit insgesamt 1.240.023,25 DM ausgewiesen, denen der Minister der Finanzen nicht zugestimmt hat. Die ungenehmigten Überschreitungen sind teilweise durch Mehreinnahmen und Minder Ausgaben gedeckt. Davon entfallen 734.062,74 DM (59,2 %) auf Haushaltsüberschreitungen bei den Personalausgaben. Von den unge-

nehmigten Haushaltsüberschreitungen wurden 34,2 % im Einzelplan 08 und 40,6 % im Einzelplan 15 geleistet.

Die wesentlichen Überschreitungen sind im Abschlußbericht zur Haushaltsrechnung (Nr. 8) zusammenfassend dargestellt.

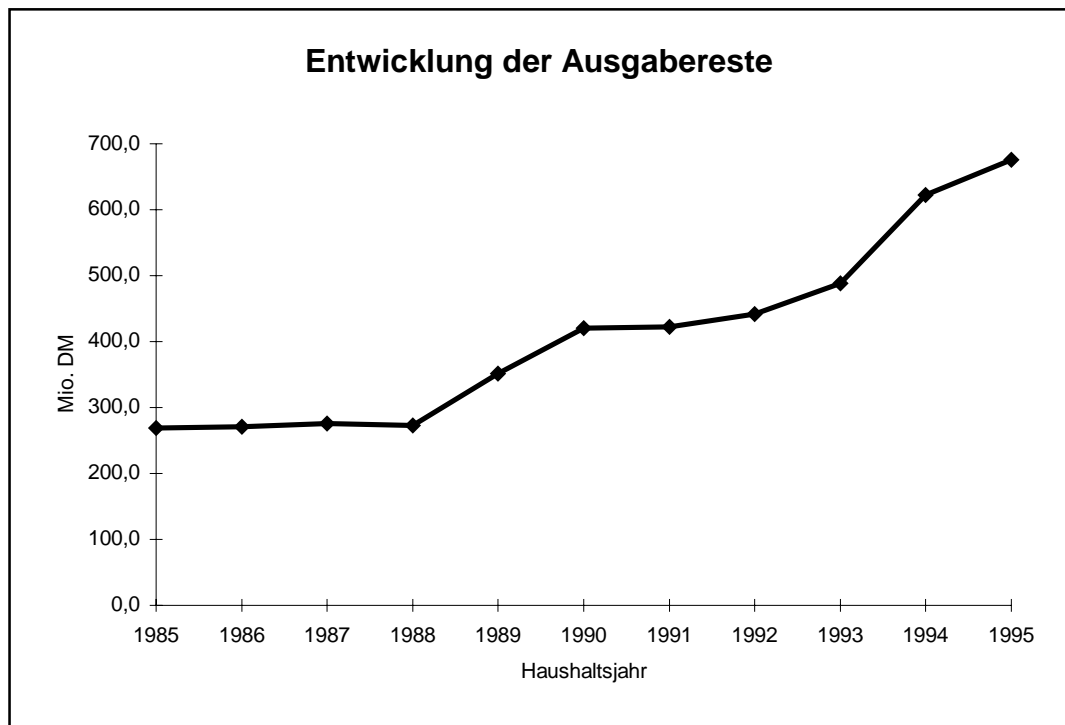
4. Ausgabereste und Vorgriffe

4.1 Die Ausgabereste und Vorgriffe betragen in den Jahren 1985 bis 1995:

Haushaltsjahr	Ausgabereste	Vorgriffe
	- Mio. DM -	
1985	268,5	0,2
1986	270,8	5,8
1987	275,3	34,4
1988	272,5	9,6
1989	351,1	9,1
1990	420,5	36,9
1991	422,8	70,4
1992 ⁴⁾	441,3	46,6
1993	488,0	0,1
1994	622,1	3,6
1995	675,4	1,5

Die Ausgabereste (abzüglich Vorgriffe) beliefen sich 1995 auf 2,9 % des Gesamthaushaltsansatzes. Im Vorjahr betragen sie 2,7 %.

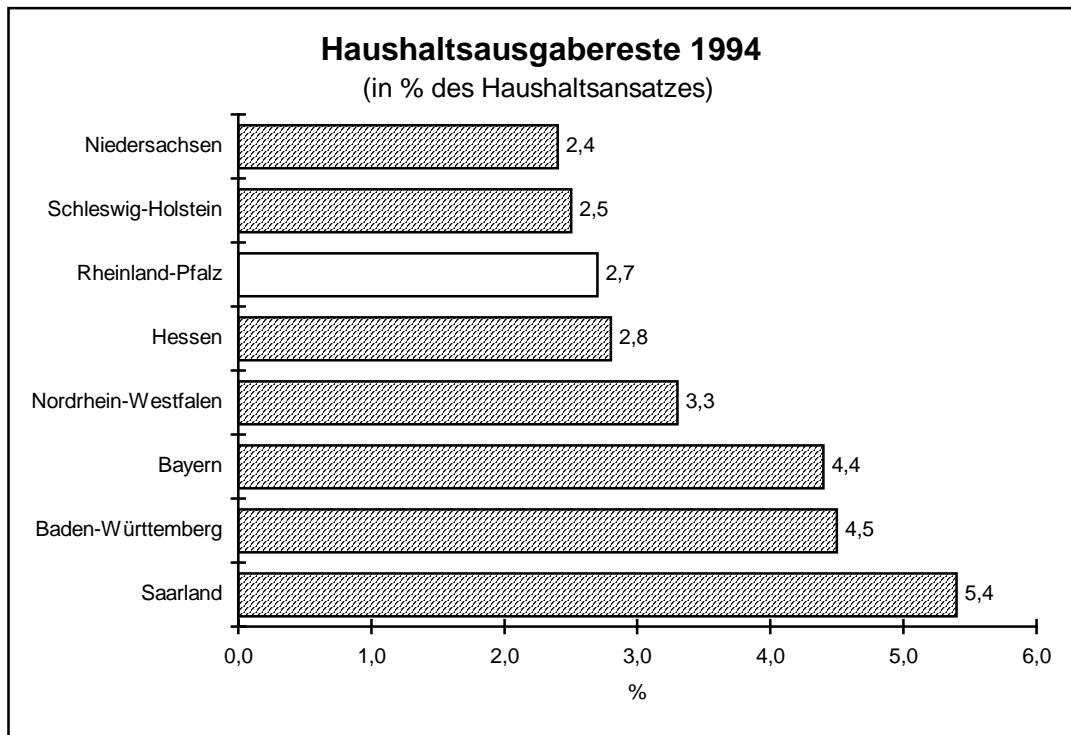
4) Zugrunde gelegt wurden die Ergebnisse der Haushaltsrechnung. Nach dem Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 7. Mai 1993, Az.: 5919-429, waren Ausgabe- und Einnahmereste von 7 Mio. DM versehentlich nicht nachgewiesen.



4.2 Im Jahr 1994 ⁵⁾ hatten von den Flächenländern (West) Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Verhältnis zum Haushaltsansatz geringere Ausgabereste als Rheinland-Pfalz:

Niedersachsen	2,4 %
Schleswig-Holstein	2,5 %
Rheinland-Pfalz	2,7 %
Hessen	2,8 %
Nordrhein-Westfalen	3,3 %
Bayern	4,4 %
Baden-Württemberg	4,5 %
Saarland	5,4 %
Durchschnitt	3,5 %
nachrichtlich:	
Stadtstaaten	
Berlin	0,6 %
Bremen	1,6 %
Hamburg	1,8 %

⁵⁾ Vergleichszahlen für 1995 lagen noch nicht vollständig vor.



4.3 Die Netto-Ausgabereste von 673,97 Mio. DM ⁶⁾ im Jahr 1995 verteilen sich auf die Einzelpläne ⁷⁾ und die Ausgaben für Investitionen wie folgt:

⁶⁾ Ausgabereste 675,44 Mio. DM abzüglich 1,47 Mio. DM Vorgriffe.

⁷⁾ Nach Umsetzung von Haushaltsmitteln und Haushaltsresten (§ 50 LHO) aufgrund der Änderung der Geschäftsverteilung der Landesregierung sowie weiterer Umressortierungen, vgl. Tz. 1.

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt (netto)		Hiervon entfallen auf			
		Mio. DM	% des Haushaltsansatzes	Baumaßnahmen		Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	
				Mio. DM	% des Haushaltsansatzes	Mio. DM	% des Haushaltsansatzes
01	Landtag	0,30	0,6	-	-	0,26	38,2
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei	0,81	1,9	-	-	0,14	34,0
03	Ministerium des Innern und für Sport	31,23	1,7	-	-	1,34	2,7
04	Ministerium der Finanzen	2,40	0,2	-	-	0,96	8,3
05	Ministerium der Justiz	0,01	-	-	-	0,01	0,1
06	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	14,11	0,7	-	-	6,89	3,0
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	51,49	3,0	2,75	1,2	45,37	6,6
09	Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	7,46	1,1	-	-	3,29	9,4
10	Rechnungshof	0,05	0,3	-	-	0,05	13,6
11	Landesvertretung Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	-	-
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	305,76	36,1	194,14	72,36	111,62	22,9
14	Ministerium für Umwelt und Forsten	140,05	19,5	4,14	33,0	123,46	45,7
15	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	36,65	0,8	-	-	21,10	10,0
20	Allgemeine Finanzen	83,65	0,9	-	-	70,86	17,6
	Insgesamt	673,97	2,9	201,03	38,6	385,35	16,1

Von den Ausgaberesten entfielen 87 % auf Baumaßnahmen und Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Im Abschlußbericht (S. 18 bis 24) zur Haushaltsrechnung sind die wesentlichen Ausgabereste aufgeführt.

5. Mehr- und Mindereinnahmen und -ausgaben gegenüber dem Haushalts-Soll (einschließlich Haushaltsreste)

5.1 Die Einnahmen erhöhten (+)/verringerten (-) sich gegenüber dem Haushalts-Soll:

	Mio. DM
Steuern und steuerähnliche Abgaben	- 59,8
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst u.dgl.	+ 338,7
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 7,0
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	+ 629,2
Zusammen	+ 915,1

5.2 Die Ausgaben erhöhten (+)/verringerten (–) sich gegenüber dem Haushalts-Soll:

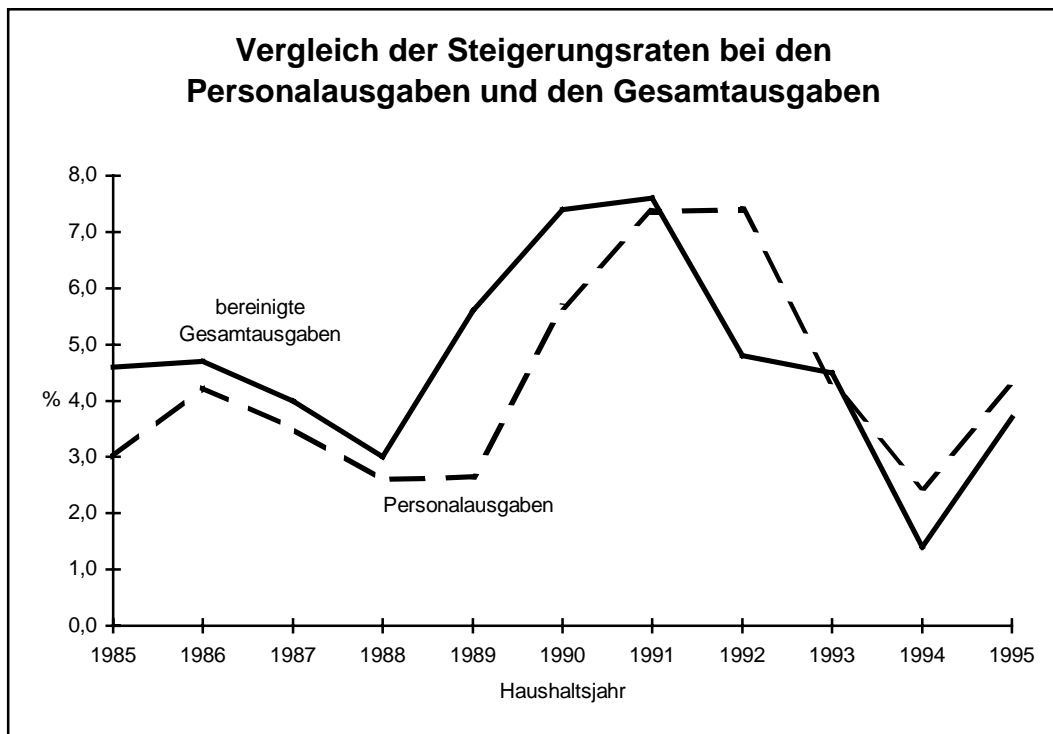
	Mio. DM
Personalausgaben	- 12,6
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	+ 534,8
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 70,3
Baumaßnahmen	+ 1,8
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	+ 78,0
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 242,8
Zusammen	+ 915,1

6. Personalausgaben

6.1 Die Personalausgaben und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1985 bis 1995:

Haushaltsjahr	Personalausgaben - Ist - Mio. DM	Erhöhung gegenüber Vorjahr	
		Mio. DM	%
1985	5.341	156	3,0
1986	5.567	226	4,2
1987	5.765	198	3,5
1988	5.912	147	2,6
1989	6.069	157	2,7
1990	6.413	344	5,7
1991	6.885	472	7,4
1992	7.394	509	7,4
1993	7.712	318	4,3
1994	7.902	190	2,5
1995	8.238	336	4,3

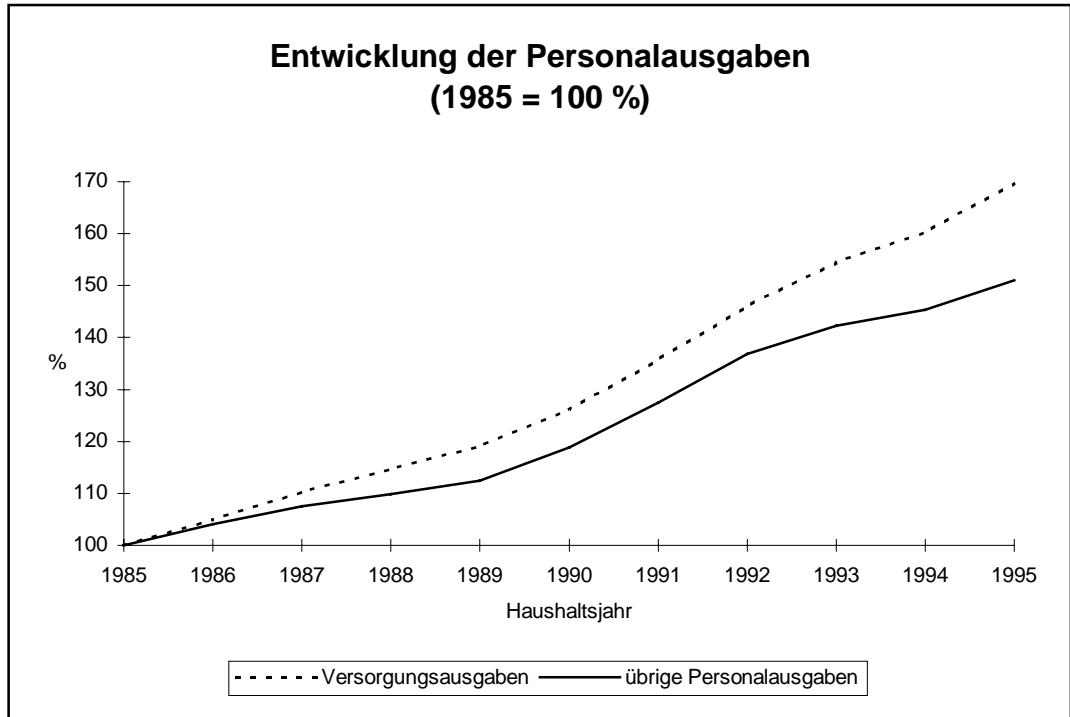
Die Erhöhung der Personalausgaben mit 4,3 % lag 1995 über der Steigerungsrate der bereinigten Gesamtausgaben ⁸⁾ (3,9 %) und dem Anstieg der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausweisungen des Landes (3,7 %).



6.2 Die Personalausgaben stiegen von 1985 bis 1995 insgesamt um 54,2 % an. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfänger um

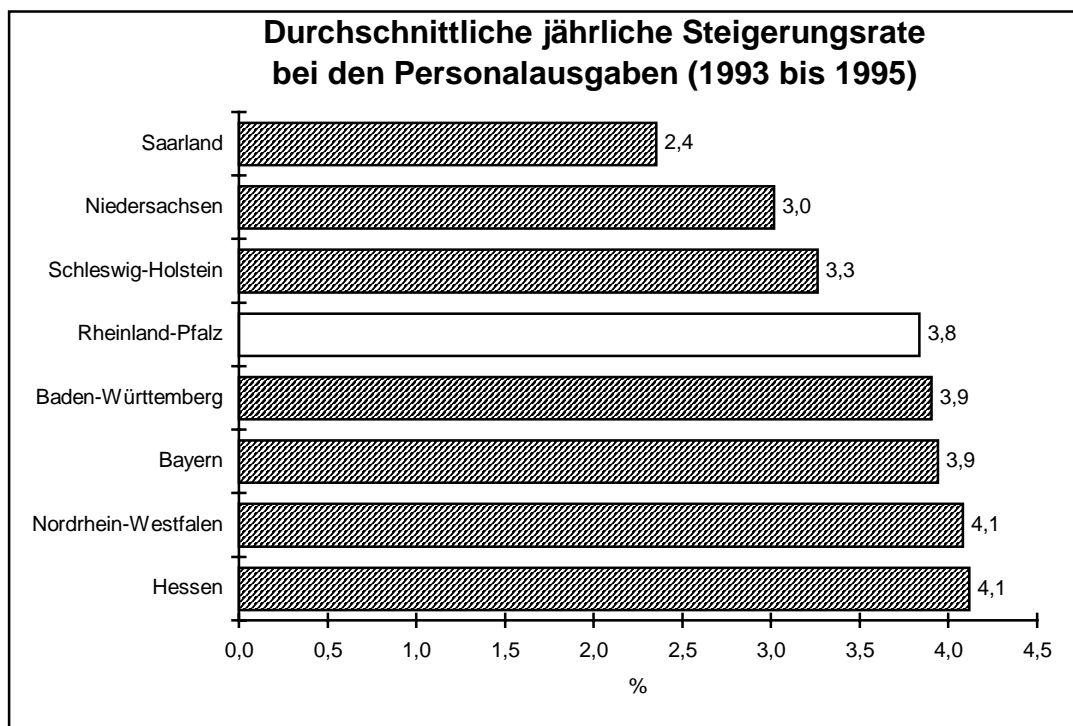
⁸⁾ Der Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben ohne Personalausgaben betrug 3,7 %.

69,8 %. Die Versorgungsausgaben stiegen in allen Jahren stärker als die übrigen Personalausgaben.



6.3 Im einzelnen veränderten sich die Personalausgaben der Flächenländer (West) in den Jahren 1993 bis 1995:

Länder	Anstieg der Personalausgaben ⁹⁾ in %		
	1993	1994	1995
Baden-Württemberg	5,1	2,2	4,0
Bayern	4,5	2,3	4,6
Hessen	4,9	2,2	4,8
Niedersachsen	4,2	2,3	2,3
Nordrhein-Westfalen	4,5	2,0	5,3
Rheinland-Pfalz	4,3	2,5	4,3
Saarland	2,6	1,4	2,9
Schleswig-Holstein	3,8	1,5	4,2
Durchschnitt	4,5	2,2	4,3



Die Erhöhung der Personalausgaben des Landes von 1993 bis 1995 entsprach mit durchschnittlich 3,8 % im Jahr der Steigerungsrate der Flächenländer (West) insgesamt.

⁹⁾ Finanzbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. August 1996 (S. 332).

6.4 Die Personalausgaben beanspruchten die Steuereinnahmen und die allgemeinen Finanzausweisungen des Landes in erheblichem Maße. In den Jahren 1985 bis 1995 ergab sich folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Steuern			Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes		
	Mio. DM	Anstieg %	Beanspruchung durch Personal- ausgaben %	Mio. DM	Anstieg %	Beanspruchung durch Personal- ausgaben %
1985	8.182	5,0	65,3	8.959	6,1	59,6
1986	8.386	2,5	66,4	9.276	3,5	60,0
1987	8.960	6,8	64,3	9.726	4,9	59,3
1988	9.545	6,5	61,9	10.485	7,8	56,4
1989	10.287	7,8	59,0	11.262	7,4	53,9
1990	10.099	- 1,8	63,5	11.196	- 0,6	57,3
1991	10.857	7,5	63,4	12.145	8,5	56,7
1992	11.685	7,6	63,3	13.318	9,7	55,5
1993	12.029	2,9	64,1	13.839	3,9	55,7
1994	11.967	- 0,5	66,0	13.698	- 1,0	57,7
1995	12.845	7,3	64,1	14.201	3,7	58,0

Hiernach nahmen im Jahr 1995 die Personalausgaben 58 % der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausweisungen des Landes in Anspruch gegenüber 57,7 % im Vorjahr.

7.	Kredite	
7.1	Kredite am Kreditmarkt	
	Kreditermächtigung ¹⁰⁾	5.320.200.000,00 DM
	Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 1994 übertragen wurden (Kap. 20 05 Tit. 325 01)	617.491.031,85 DM
	Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Haushaltsjahrs 1994 (§ 18 Abs. 3 LHO)	505.892.976,61 DM
	Kredite zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ¹¹⁾	<u>675.000.000,00 DM</u>
	Kreditermächtigung insgesamt	<u><u>7.118.584.008,46 DM</u></u>
	Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kap. 20 05 Tit. 325 01)	5.117.242.496,78 DM
	Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten aus früheren Jahren (Kap. 20 05 Tit. 325 03)	675.000.000,00 DM
	Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 1996 übertragen wurden (Kap. 20 05 Tit. 325 01)	<u>673.579.020,47 DM</u>
	Insgesamt	<u><u>6.465.821.517,25 DM</u></u>

Die Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigung. In der Haushaltsrechnung ist eine Rest-Kreditermächtigung 1995 von 652.762.491,21 DM ausgewiesen.

¹⁰⁾ § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1994/1995 i.V.m. Nr. 1 des Kreditfinanzierungsplans 1995.

¹¹⁾ Nach § 2 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 1994/1995 war der Minister der Finanzen ermächtigt, zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen Kredite bis zu 750 Mio. DM aufzunehmen.

7.2 Kredite aus dem öffentlichen Bereich

Kreditermächtigung ¹²⁾ 26.500.000,00 DM

Außerdem war der Minister der Finanzen ermächtigt ¹³⁾, weitere Kredite von Bund, Ausgleichsfonds oder Bundesanstalt für Arbeit aufzunehmen, falls diese über die im Haushaltsplan veranschlagten Beträge hinaus weitere Kreditmittel zur Erfüllung bestimmter Zwecke zur Verfügung stellen 25.000.000,00 DM

Darlehen vom Bund

- Förderung des Wohnungsbaus
(1. Förderungsweg)
(Kap. 12 25 Tit. 311 71) 9.905.999,99 DM

- Eigentumsprogramm (2. Förderungsweg)
(Kap. 12 25 Tit. 311 75) 22.621.000,00 DM

32.526.999,99 DM

Die Schuldenaufnahmen beim Bund hielten sich in den Grenzen der Kreditermächtigung.

12) § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1994/1995 i.V.m. Nr. 4 des Kreditfinanzierungsplans 1995.

13) § 2 Abs. 4 Landeshaushaltsgesetz 1994/1995.

Tz. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Die Haushaltslage des Landes hat sich im Haushaltsjahr 1995 - auch infolge der wirtschaftlichen Entwicklung - weiter verschlechtert.

Der Überschuß der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben ging von 457 Mio. DM im Vorjahr auf 390 Mio. DM zurück. Bei einem Anstieg des Steueraufkommens um 7,3 % verringerten sich die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse um 9,1 %.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen beliefen sich 1995 auf 2,9 Mrd. DM gegenüber 2,8 Mrd. DM im Vorjahr. Die Investitionsquote war mit 14,7 % deutlich höher als im Durchschnitt der Flächenländer (West) mit 13,1 %.

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt von 1,7 Mrd. DM lag um 72 Mio. DM über der Kreditaufnahme des Vorjahres. Die Kreditfinanzierungsquote blieb mit 8,4 % konstant.

Die Zinsbelastung aus Krediten (Zinssteuerquote) betrug 12,1 %.

Die Verschuldung des Landes, die sich Ende 1995 auf über 29 Mrd. DM belief, war überdurchschnittlich hoch.

Nach der Haushaltsplanung 1997 wird erwartet, daß sich das Ergebnis der laufenden Rechnung weiter verschlechtert. Die Investitionsquote ist rückläufig; für 1997 wird mit einer Quote von 14,1 % gerechnet. Die Kreditfinanzierungsquote wird voraussichtlich 9,2 % betragen.

Die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung mit den zu erwartenden konjunkturbedingten Auswirkungen sowie die erhebliche Verschuldung beeinträchtigen die Gestaltungsfähigkeit des Haushalts in zunehmendem Maße.

1. Allgemeines

Zur Beurteilung der Finanzlage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof wesentliche Daten der Haushaltsrechnung 1995, der Haushaltsplanungen (Hpl.) 1996 und 1997 sowie der Finanzplanung (Fpl.) 1998 bis 2000 zusammengestellt. Sie verdeutlichen das Gewicht und die Entwicklung bestimmter Einnahmen und Ausgaben. In geeigneten Fällen werden auch Vergleichsdaten der anderen Flächenländer (West) herangezogen. Außerdem wird auf die Entwicklung der Investitionen und die Auswirkungen der Verschuldung auf die Gestaltungsfähigkeit des Landeshaushalts eingegangen.

2. Wesentliches Ergebnis

2.1 Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben für die Jahre 1985 bis 1995 sind nach den Rechnungsergebnissen aufgegliedert in

- laufende Rechnung
(laufende Einnahmen und Ausgaben),
- Kapitalrechnung
(vermögenswirksame Einnahmen und Investitionen),

- besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahmen, Tilgungsausgaben und Veränderung der Rücklagen).

Die Entwicklung im einzelnen ist aus der Anlage ersichtlich.

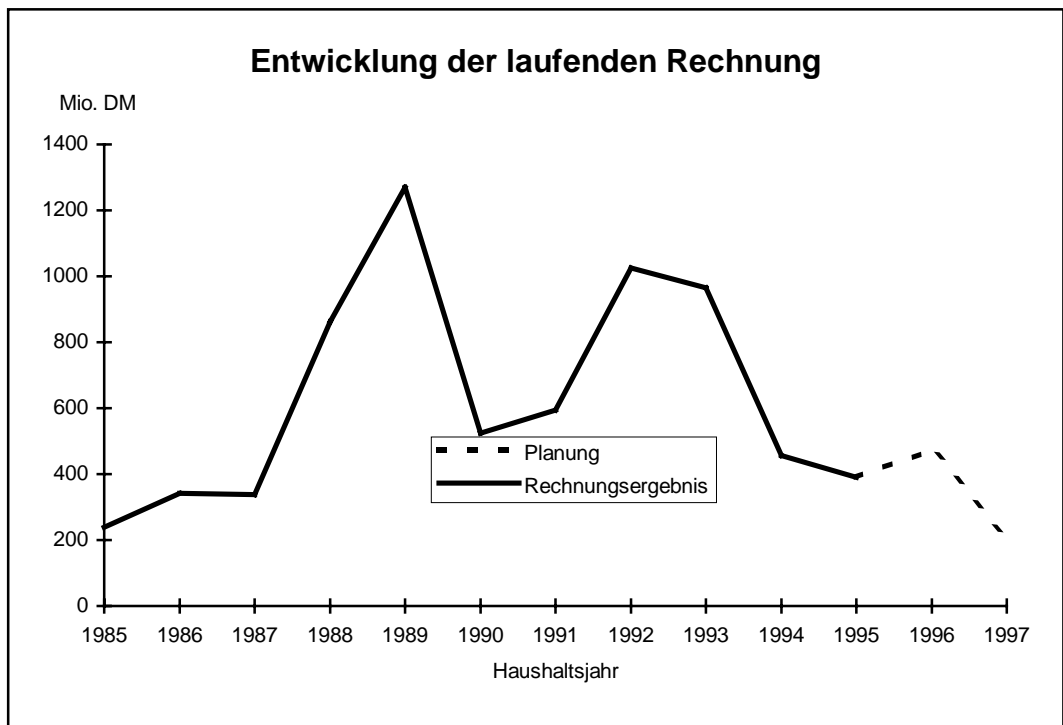
- 2.2 Die Einnahmen der laufenden Rechnung, die 1994 um 0,3 % zurückgingen, stiegen 1995 um 3,5 % (+ 578 Mio. DM) auf 17.294 Mio. DM an. Das war insbesondere auf höhere Einnahmen bei den Steuern (+ 878 Mio. DM = + 7,3 %) zurückzuführen. Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse gingen dagegen um 326 Mio. DM (- 9,1 %) zurück.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung betragen 16.904 Mio. DM. Sie nahmen mit 4 % (+ 645 Mio. DM) stärker zu als die laufenden Einnahmen. Der Anstieg war auch höher als im Vorjahr. Von dem Ausgabenzuwachs entfiel mehr als die Hälfte auf die Personalausgaben.

Der stärkere Anstieg der laufenden Ausgaben gegenüber den laufenden Einnahmen führte dazu, daß sich der Überschuß der laufenden Rechnung von 457 Mio. DM auf 390 Mio. DM verringerte. Von den acht Flächenländern (West) schlossen weitere vier mit Überschüssen ab. Dagegen reichten in drei Ländern die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus. Diese Länder wiesen ein Defizit in der laufenden Rechnung von insgesamt 2,1 Mrd. DM aus¹⁴⁾.

Für 1997 wird nach der Haushaltsplanung erwartet, daß sich das Ergebnis der laufenden Rechnung weiter verschlechtert. Unter Einbeziehung der globalen Mehreinnahmen von 375 Mio. DM ergibt sich voraussichtlich ein Überschuß der laufenden Rechnung von 208 Mio. DM.

¹⁴⁾ Dokumentation Nr. 6/96 des Bundesministeriums der Finanzen vom 17. Dezember 1996.



2.3 Die Kapitalrechnung¹⁵⁾ wies 1995 Ausgaben von 2.929 Mio. DM für Investitionen und Investitionsförderungen aus. Gegenüber 1994 war dies ein Anstieg um 91 Mio. DM (+ 3,2 %).

In den Haushaltsplanungen sind für 1996¹⁶⁾ und 1997 Investitionsausgaben von 2.946 und 2.968 Mio. DM ausgewiesen.

15) Ohne 36 Mio. DM Tilgungsausgaben an Verwaltungen.

16) Unter Berücksichtigung des Beschlusses des Ministerrats vom 28. Mai 1996.

Im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben ¹⁷⁾ zeigt sich bei den Investitionen folgende Entwicklung:

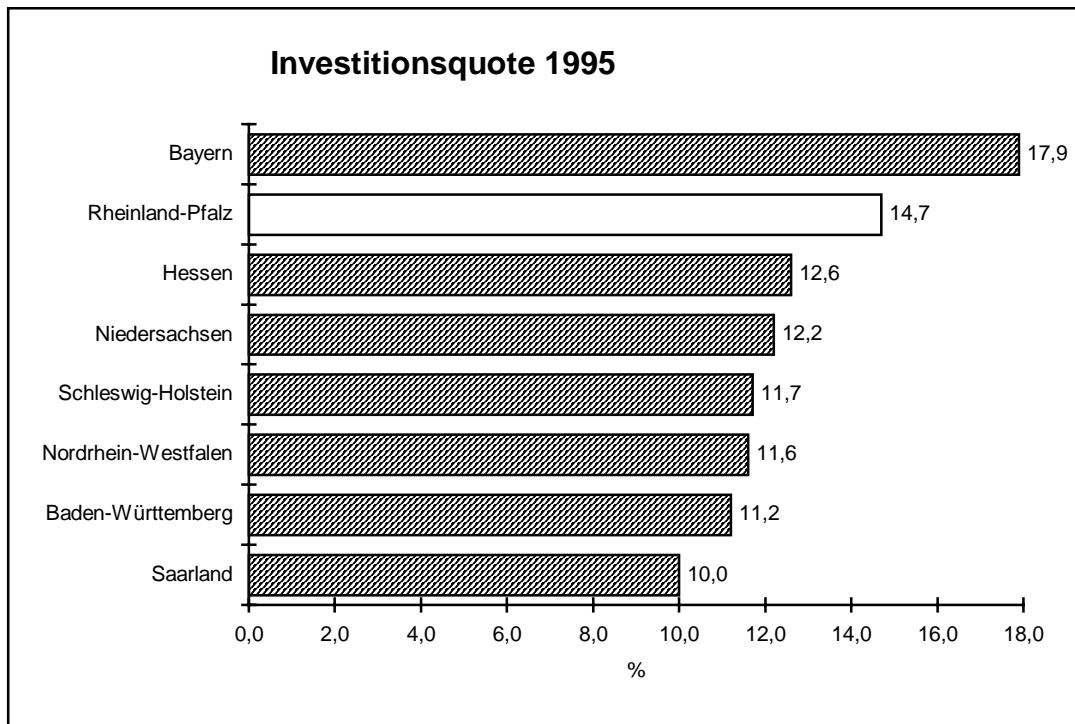
Haushaltsjahr	Ausgaben ¹⁷⁾ Mio. DM	Investitionsausgaben ¹⁸⁾ Mio. DM	Investitionsquote %
1985	12.648	2.092	16,5
1986	13.240	2.304	17,4
1987	13.774	2.302	16,7
1988	14.182	2.406	17,0
1989	14.970	2.628	17,6
1990	16.085	2.848	17,7
1991	17.301	2.991	17,3
1992	18.138	3.074	16,9
1993	18.962	3.046	16,1
1994	19.218	2.838	14,8
1995	19.977	2.929	14,7
1996 (Hpl.) ¹⁶⁾	20.674	2.946	14,2
1997 (Hpl.)	21.049	2.968	14,1
1998 (Fpl.)	21.465	2.951	13,7
1999 (Fpl.)	21.951	2.956	13,5
2000 (Fpl.)	22.447	2.962	13,2

Die Investitionen hatten im Jahr 1995 einen Anteil an den Ausgaben von 14,7 % ¹⁹⁾ und entsprachen in etwa dem Anteil des Vorjahres. Damit lag Rheinland-Pfalz deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 13,1 %. Eine höhere Quote erreichte lediglich Bayern mit 17,9 %.

¹⁷⁾ Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen.

¹⁸⁾ Ausgaben der Hauptgr. 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen).

¹⁹⁾ In der Dokumentation Nr. 6/96 des Bundesministeriums der Finanzen vom 17. Dezember 1996 ist die Investitionsquote mit 14,5 % ausgewiesen. Beim Ländervergleich wurden - im Gegensatz zur Haushaltsrechnung - die Erstattungen des Bundes nach dem Bundesentschädigungsgesetz sowie zur Kriegsopferfürsorge nicht mit den Ausgaben verrechnet, sondern Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe getrennt ausgewiesen.



Für 1997 ist nach der Planung ein Rückgang der Investitionsquote auf 14,1 % vorgesehen. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, daß seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (vor allem im Straßenbau) verstärkt in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt werden²⁰⁾. Werden die Herstellungskosten dieser Maßnahmen den Investitionsausgaben hinzugerechnet, ergeben sich für den Finanzplanungszeitraum 1996 bis 2000 um bis zu 0,5 Prozentpunkte höhere Quoten.

2.4 In den besonderen Finanzierungsvorgängen ist 1995 eine Brutto-Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 5.792 Mio. DM ausgewiesen. Einschließlich der Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen belief sich die Gesamtschuldenaufnahme auf 5.824 Mio. DM.

Auch in den Folgejahren sind hohe Schuldenaufnahmen vorgesehen. Für 1996 waren Kreditaufnahmen von 5,8 Mrd. DM geplant. Wegen der zu erwartenden Steuermindereinnahmen war nach dem Beschluß des Ministerrats vom 28. Mai 1996 eine Erhöhung der Kredit-

²⁰⁾ § 4 Abs. 4 Landeshaushaltsgesetz 1994/1995 bzw. § 4 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 1996 und Landeshaushaltsgesetz 1997; vgl. u.a. Anlage zu Kap. 08 08 Tit. 821 03 (Bauprogramm: Mietkauf von Landesstraßen nach dem Konzessionsmodell).

aufnahmen auf 6,1 Mrd. DM vorgesehen. Für 1997 sind Kreditaufnahmen von 6,3 Mrd. DM veranschlagt.

2.5 Die Kreditfinanzierungsquote verdeutlicht den Anteil der Fremdfinanzierung. Sie weist das Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt zu den bereinigten Ausgaben aus.

Die Kreditfinanzierungsquote zeigt seit 1985 folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Ausgaben ²¹⁾ Mio. DM	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	
		Mio. DM	% der Ausgaben
1985	12.648	1.041	8,2
1986	13.240	1.328	10,0
1987	13.774	1.365	9,9
1988	14.182	921	6,5
1989	14.970	534	3,6
1990	16.085	1.273	7,9
1991	17.301	1.473	8,5
1992	18.138	1.071	5,9
1993	18.962	1.228	6,5
1994	19.218	1.616	8,4
1995	19.977	1.688	8,4
1996 (Hpl.) ²²⁾	20.674	1.968	9,5
1997 (Hpl.)	21.049	1.932	9,2
1998 (Fpl.)	21.465	1.778	8,3
1999 (Fpl.)	21.951	1.675	7,6
2000 (Fpl.)	22.447	1.493	6,7

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt war 1995 mit 1.688 Mio. DM um 72 Mio. DM höher als im Vorjahr.

Nach der Haushaltsplanung 1997 ist eine Nettoneuverschuldung von mehr als 1,9 Mrd. DM - wie auch im Haushaltsjahr 1996 ²³⁾ - zu erwarten.

Bei der Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote ist - ebenso wie bei der Investitionsquote - zu berücksichtigen, daß ab 1994, besonders im Straßenbau, verstärkt Investitionen über private Finanzierungsformen abgewickelt werden. Im Ergebnis verringern solche

21) Ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen.

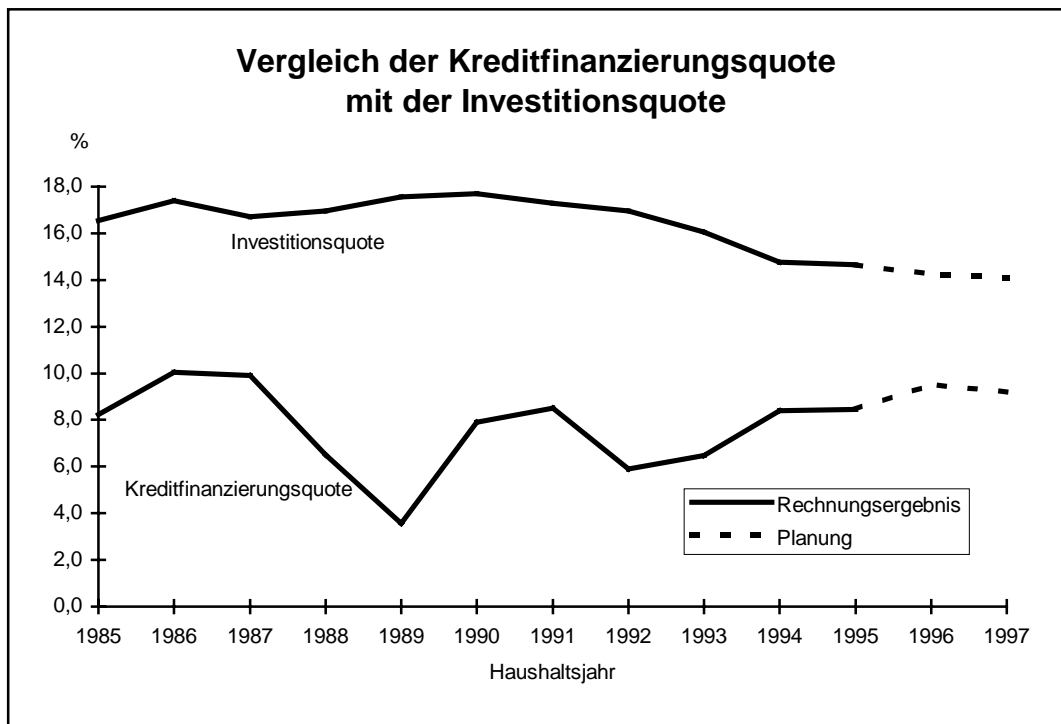
22) Unter Berücksichtigung des Beschlusses des Ministerrats vom 28. Mai 1996.

23) Unter Berücksichtigung des Beschlusses des Ministerrats vom 28. Mai 1996.

Finanzierungen die Kreditaufnahme des Landes und damit die Kreditfinanzierungsquote, erhöhen jedoch die laufenden Ausgaben und belasten damit langfristig das Ergebnis der laufenden Rechnung.

Die Kreditfinanzierungsquote von 8,4 % lag 1995 über dem Durchschnitt der Flächenländer (West). Beim Bund betrug sie 10,8 % ²⁴⁾.

Für 1997 wird eine Kreditfinanzierungsquote von 9,2 % erwartet.



2.6 Die Zinsbelastung aus Krediten ist aus der sog. Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich:

²⁴⁾ Finanzbericht 1997 des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. August 1996 (S. 139).

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Län- derfinanz- ausgleich	Ergänzungs- zuweisungen Bund	Einnahmen insgesamt	Zinsaus- gaben	Zinssteuer- quote
	- Mio. DM -					%
1985	8.182	381	322	8.885	1.235	13,9
1986	8.386	488	322	9.196	1.280	13,9
1987	8.960	361	310	9.631	1.322	13,7
1988	9.545	357	478	10.380	1.364	13,1
1989	10.287	345	523	11.155	1.393	12,5
1990	10.099	417	562	11.078	1.447	13,1
1991	10.857	474	678	12.009	1.544	12,9
1992	11.685	792	715	13.192	1.656	12,6
1993	12.029	782	845	13.656	1.695	12,4
1994	11.967	628	921	13.516	1.746	12,9
1995	12.845	273	920	14.038	1.700	12,1
1996 (Hpl.) ²⁵⁾	12.815	247	995	14.057	1.820	12,9
1997 (Hpl.)	13.127	291	1.060	14.478	1.880	13,0
1998 (Fpl.)	13.789	250	918	14.957	1.963	13,1
1999 (Fpl.)	14.271	259	883	15.413	2.035	13,2
2000 (Fpl.)	14.842	270	848	15.960	2.107	13,2

Die Zinssteuerquote hatte in den Jahren 1985 und 1986 mit jeweils 13,9 % ihren bislang höchsten Stand. Nach dem Rechnungsergebnis 1995 betrug sie 12,1 % und lag damit über dem Durchschnitt der Flächenländer (West).

Für 1997 wird - bei einem derzeit niedrigen Zinsniveau - eine Zinssteuerquote von 13 % erwartet.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) lag 1995 mit 8,5 % ebenfalls über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 7,5 %²⁶⁾.

25) Unter Berücksichtigung des Beschlusses des Ministerrats vom 28. Mai 1996.

26) Dokumentation Nr. 6/96 des Bundesministeriums der Finanzen vom 17. Dezember 1996.

2.7 Die Entwicklung der Brutto- und Netto-Kreditaufnahme und der Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen (mit und ohne Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes²⁷⁾) stellt sich seit 1985 wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für Investitionen ²⁸⁾	Investitionsausgaben abzüglich Investitionszuweisungen des Bundes	Brutto-Kreditaufnahme ²⁹⁾	Netto-Kreditaufnahme ²⁹⁾
1985	2.092	415	1.677	2.351	1.099
1986	2.304	396	1.908	2.816	1.408
1987	2.302	381	1.921	2.818	1.422
1988	2.406	412	1.994	2.616	963
1989	2.628	624	2.004	2.288	562
1990	2.848	646	2.202	3.039	1.293
1991	2.991	764	2.227	3.386	1.495
1992	3.074	765	2.309	4.175	1.086
1993	3.046	586	2.460	4.872	1.232
1994	2.838	527	2.311	5.490	1.613
1995	2.929	574	2.355	5.824	1.684
1996 (Hpl.) ³⁰⁾	2.946	570 ³¹⁾	2.376	6.082	1.963
1997 (Hpl.)	2.968	525	2.443	6.326	1.917

1995 betragen die Investitionsausgaben 2,929 Mrd. DM. Vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für Investitionen (0,574 Mrd. DM) verblieben anrechenbare Investitionsausgaben von 2,355 Mrd. DM. Ihnen stand eine Netto-Kreditaufnahme von 1,684 Mrd. DM gegenüber. Die Netto-Kreditaufnahme lag danach um

27) Bei der Finanzierung von Investitionen durch mehrere Körperschaften müssen Doppelzählungen vermieden werden. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat daher empfohlen, diese Ausgaben nur den Investitionen der finanzierenden Körperschaft zuzurechnen (Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen vom 26. April 1980, S. 52). Da die Bundeszuweisungen beim Bund als Investitionsausgaben gewertet werden (§ 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO), sind sie an den Investitionsausgaben des Landes abzusetzen.

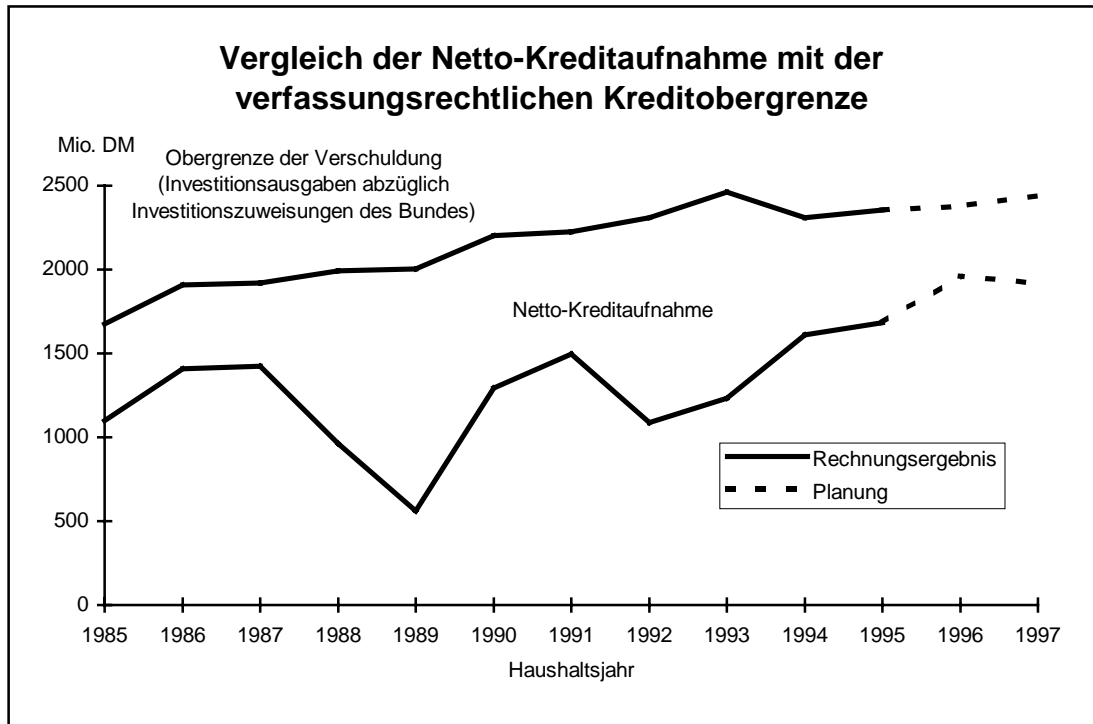
28) Einschließlich der Zuweisungen des Bundes zu Hilfen (Darlehen) für Ausbildungsförderung (1995: 31 Mio. DM), die in der Haushaltsrechnung und -planung bis einschließlich 1996 unzutreffend als laufende Zuweisungen nachgewiesen sind. Entsprechend dem Anteil der BAföG-Darlehen wurden 1996 33 Mio. DM angesetzt.

29) Einschließlich Neuverschuldung im öffentlichen Bereich.

30) Unter Berücksichtigung des Beschlusses des Ministerrats vom 28. Mai 1996.

31) Ohne Finanzhilfen des Bundes nach dem Regionalisierungsgesetz (410 Mio. DM), die in der Haushaltsplanung 1996 unzutreffend als Investitionszuweisungen ausgewiesen sind. In der Haushaltsplanung für 1997 ist die Zuordnung der Einnahmen geändert.

0,671 Mrd. DM unter den vorbezeichneten Investitionsausgaben, deren Höhe - unbeschadet ihrer möglichen Überschreitung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts - die verfassungsrechtliche Obergrenze für Schuldenaufnahmen darstellt (Art. 117 LV, § 18 Abs. 1 LHO).



2.8 Die Schulden aus Kreditmarktmitteln ³²⁾ stiegen bis Ende 1995 auf 28 Mrd. DM an. Die Schulden bei Verwaltungen ³³⁾ lagen 1995 bei 1,2 Mrd. DM.

³²⁾ Einschließlich Kredite von Sozialversicherungen; ohne Ausgleichsforderungen.

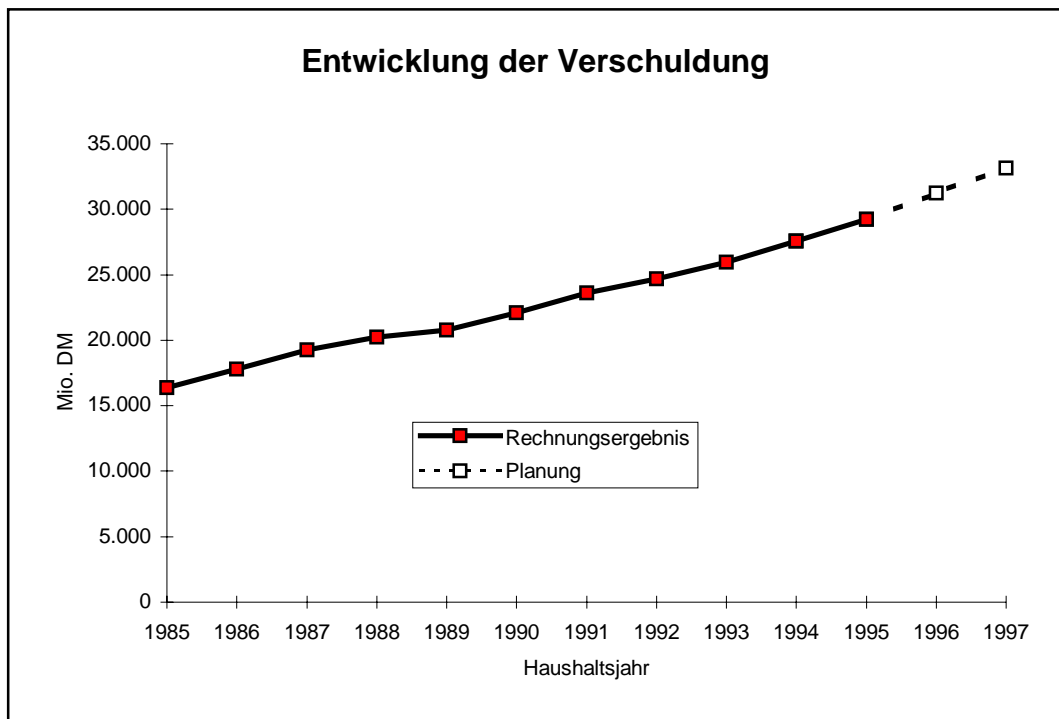
³³⁾ U.a. beim Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen.

Haushaltsjahr	Schulden ³⁴⁾	
	aus Kreditmarktmitteln	bei Verwaltungen
	- Mio. DM -	
1985	15.391	1.000
1986	16.730	1.080
1987	18.105	1.135
1988	19.045	1.175
1989	19.590	1.201
1990	20.876	1.219
1991	22.361	1.240
1992	23.445	1.253
1993	24.687	1.254
1994	26.316	1.245
1995	28.011	1.239
1996 (Hpl.) ³⁵⁾	29.979	1.233
1997 (Hpl.)	31.911	1.218

Damit erhöhte sich die Verschuldung aus Kreditmarktmitteln einschließlich der Verschuldung bei Verwaltungen bis Ende 1995 auf über 29 Mrd. DM. Sie hat sich damit in den letzten zehn Jahren nahezu verdoppelt. Für 1996 und 1997 ist mit einer weiteren Zunahme der Verschuldung auf mehr als 33 Mrd. DM zu rechnen.

34) Der Schuldenstand nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 der Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weicht infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab.

35) Unter Berücksichtigung des Beschlusses des Ministerrats vom 28. Mai 1996.



Der Vergleich der Verschuldung des Landes mit der in den übrigen Flächenländern (West)³⁶⁾ und mit der des Bundes³⁷⁾ zeigte am 31. Dezember 1995 folgendes Bild:

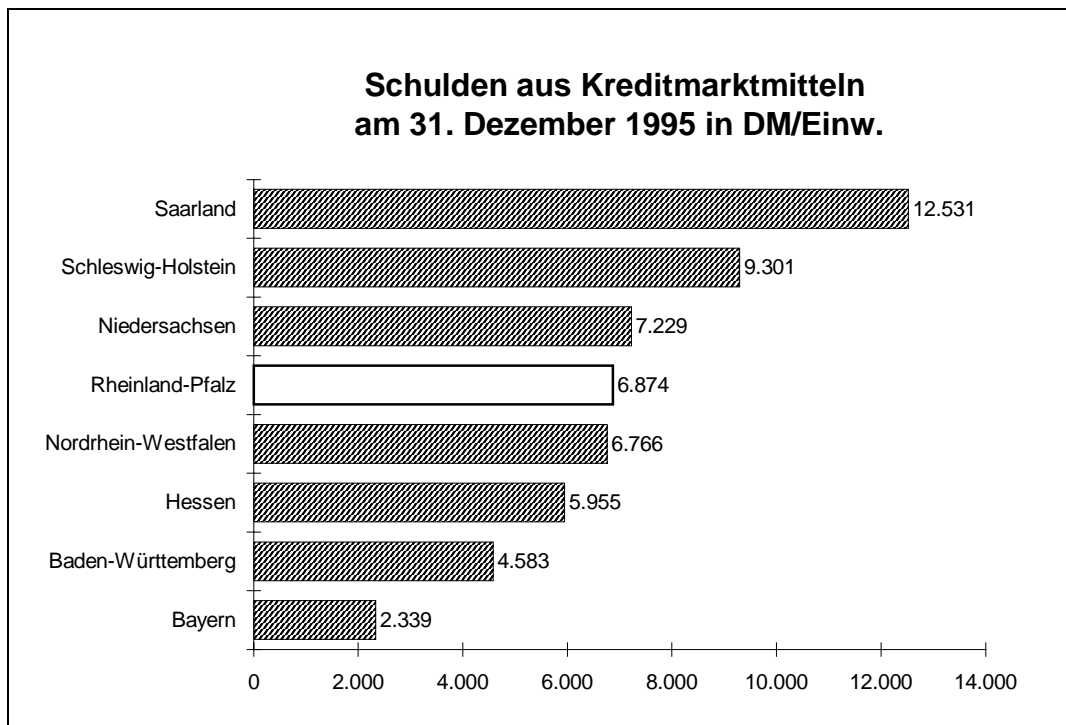
Bundesland	Schulden aus Kreditmarktmitteln			Schulden bei Verwaltungen			Schulden insgesamt ³⁸⁾		
	Mio. DM	DM/Einw.	Platz-Ziff.	Mio. DM	DM/Einw.	Platz-Ziff.	Mio. DM	DM/Einw.	Platz-Ziff.
Baden-Württemberg	47.180	4.583	7	2.974	289	7	50.154	4.872	7
Bayern	27.961	2.339	8	5.095	426	2	33.056	2.765	8
Hessen	35.691	5.955	6	1.997	333	5	37.688	6.288	6
Niedersachsen	55.987	7.229	3	2.896	374	4	58.883	7.603	3
Nordrhein-Westfalen	120.698	6.766	5	8.058	452	1	128.756	7.218	4
Rheinland-Pfalz	27.231	6.874	4	1.239	313	6	28.470	7.187	5
Saarland	13.570	12.531	1	224	207	8	13.794	12.738	1
Schleswig-Holstein	25.258	9.301	2	1.109	408	3	26.367	9.709	2
insgesamt	353.576	5.741		23.592	383		377.168	6.124	
Durchschnitt pro Land	44.197			2.949			47.146		
nachrichtlich:									
Berlin	42.143	12.144	3	4.211	1.213	1	46.354	13.357	3
Bremen	16.859	24.798	1	346	509	3	17.205	25.307	1

36) Dokumentation Nr. 6/96 des Bundesministeriums der Finanzen vom 17. Dezember 1996.

37) Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 15. April 1996.

38) Ohne Ausgleichsforderungen.

Hamburg	26.122	15.305	2	892	523	2	27.014	15.828	2
Bund	744.033	9.113					744.033	9.113	



Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln lag Ende 1995 mit 6.874 DM/Einw. über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) mit 5.741 DM/Einw. Höhere Kreditmarktschulden je Einwohner hatten das Saarland, Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Die durchschnittliche Verschuldung je Einwohner der im Jahr 1995 finanzausgleichsberechtigten Flächenländer (West)³⁹⁾ betrug 7.568 DM.

2.9 Die Gesamtbelastung des Haushalts durch die Zins- und Tilgungsausgaben zeigt sich am Verhältnis dieser Ausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen⁴⁰⁾ (Schuldendienstbelastungsquote):

39) Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland (Finanzbericht 1997 des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. August 1996, S. 144).

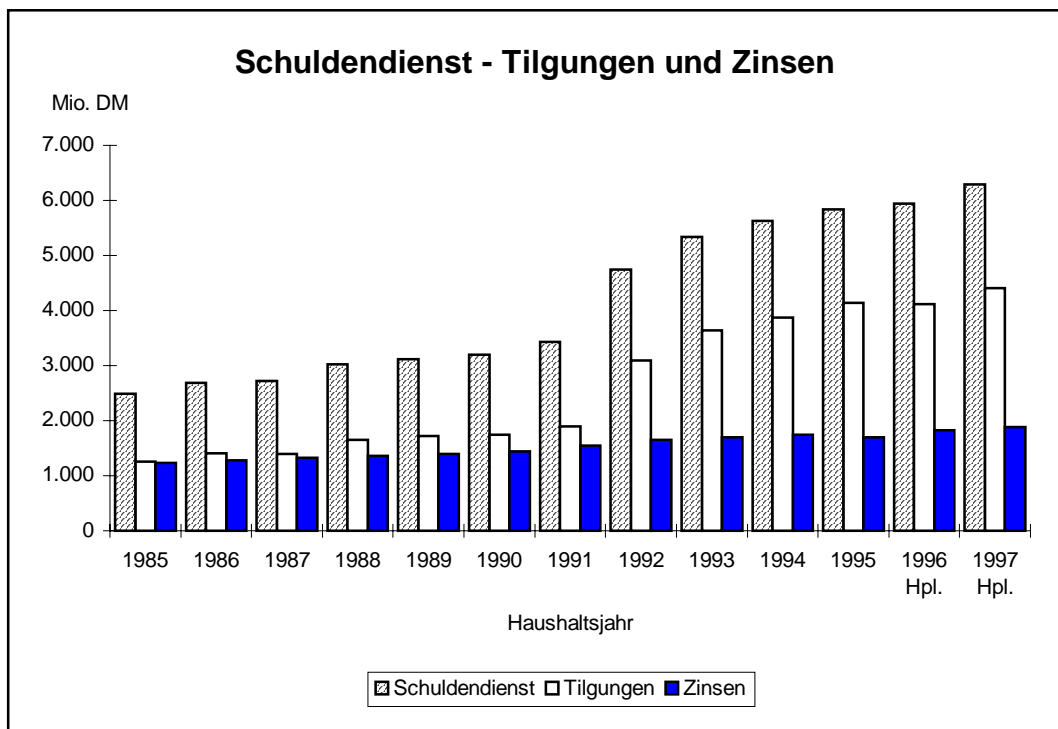
40) Gesamteinnahmen vermindert um Einnahmen aus Krediten und Rücklagen.

Haushaltsjahr	Bereinigte Gesamt- einnahmen	Zinsen	Tilgung	Schulden- dienst insgesamt	Schulden- dienstbela- stungsquote
	- Mio. DM -				%
1985	11.548	1.235	1.252	2.487	21,5
1986	11.914	1.280	1.408	2.688	22,6
1987	12.390	1.322	1.397	2.719	21,9
1988	13.256	1.364	1.654	3.018	22,8
1989	14.443	1.393	1.726	3.119	21,6
1990	14.715	1.447	1.746	3.193	21,7
1991	15.850	1.544	1.891	3.435	21,7
1992	17.066	1.656	3.089	4.745	27,8
1993	17.734	1.695	3.641	5.336	30,1
1994	17.607	1.746	3.877	5.623	31,9
1995	18.304	1.700	4.140	5.840	31,9
1996 (Hpl.) ⁴¹⁾	18.708	1.820	4.119	5.939	31,7
1997 (Hpl.)	19.118	1.880	4.409	6.289	32,9
1998 (Fpl.)	19.692	1.963	4.230	6.193	31,4
1999 (Fpl.)	20.281	2.035	4.430	6.465	31,9
2000 (Fpl.)	20.959	2.107	4.430	6.537	31,2

Die Schuldendienstbelastungsquote betrug 1995 trotz Rückgang der Zinsausgaben um 2,6 % - wie auch im Vorjahr - 31,9 %. Damit erreichte die Quote 1994 und 1995 ihren bisher höchsten Stand. Bereits 1997 wird die Quote nach der Haushaltsplanung auf 32,9 % ansteigen; insoweit ist dann jede dritte DM für den Schuldendienst gebunden.

41) Unter Berücksichtigung des Beschlusses des Ministerrats vom 28. Mai 1996.

Die Entwicklung des Schuldendienstes stellt sich seit 1985 wie folgt dar:



2.10 Von den Einnahmen des Landes aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzausgleichs des Bundes und der Länder wurden 1995 für Personalausgaben, allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und Zinsen 80,1 % beansprucht (1994: 80,3 %). Die Entwicklung dieser Quote wird anhand nachfolgender Tabelle verdeutlicht:

Haushaltsjahr	Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie allgemeinen Finanzausgleichs des Bundes und der Länder	Personalausgaben, allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und Zinsen	Belastungsquote
	- Mio. DM -		%
1991	12.145	9.747	80,3
1992	13.319	10.394	78,0
1993	13.839	10.759	77,7
1994	13.698	10.993	80,3
1995	14.201	11.368	80,1
1996 (Hpl.) ⁴²⁾	14.190	11.738	82,7
1997 (Hpl.)	14.617	11.845	81,0

⁴²⁾ Unter Berücksichtigung des Beschlusses des Ministerrats vom 28. Mai 1996.

3. Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Insgesamt ging der finanzielle Handlungsspielraum 1995 aufgrund des stärkeren Anstiegs der laufenden Ausgaben gegenüber den laufenden Einnahmen zurück. Diese Entwicklung setzt sich nach der Haushaltsplanung 1997 fort. Daher hält es der Rechnungshof für erforderlich, bei der Ausführung des Landeshaushalts durch Maßnahmen zur Haushaltsbewirtschaftung dem Ausgabenanstieg entgegenzuwirken und eine strenge Ausgabendisziplin sicherzustellen. Die hierzu vom Landtag beschlossenen Modellversuche zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes (§ 6 Abs. 4 LHG 1997) werden vom Rechnungshof begleitet und geprüft.

Der stärkere Anstieg der laufenden Ausgaben gegenüber den laufenden Einnahmen im Jahr 1995 war insbesondere auf den Ausgabenzuwachs bei den Personalausgaben einschließlich Versorgungslasten zurückzuführen. Es bedarf - über die eingeleiteten Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben hinaus - weiterer Anstrengungen, dieser Entwicklung gegenzusteuern. Die Erfahrungen mit der im Rahmen des Haushalts 1997 eingeführten selbstgesteuerten Bewirtschaftung von Personalausgaben (§ 6 Abs. 2 LHG 1997) werden zeigen, ob und inwieweit auf diese Weise eine Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung erreicht werden kann.

Außerdem ist zu untersuchen, ob und ggf. welche Möglichkeiten - auch unter Beachtung ordnungspolitischer und sozialer Gesichtspunkte - bestehen, Aufgaben, die das Land wahrnimmt, rechtlich und wirtschaftlich zu privatisieren. Bei Organisationsprivatisierungen muß im Interesse einer lückenlosen Finanzkontrolle sichergestellt sein, daß das Prüfungsrecht des Rechnungshofs erhalten bleibt.

Die weiterhin deutlich ansteigende Verschuldung belastet den Haushalt und schränkt seine Gestaltungsfähigkeit in hohem Maße ein. Daher sollten Mehreinnahmen und Minderausgaben im Haushaltsvollzug zur Verringerung geplanter Kreditaufnahmen genutzt und Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen streng nach Prioritäten vorgenommen, ggf. auch zeitlich zurückgestellt werden.

Die angespannte Haushaltslage erfordert ferner, die finanziellen Leistungen an Dritte (Subventionen) und dabei insbesondere die Frage des Landesinteresses kritisch zu überprüfen.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes
in den Jahren 1985 bis 1995**

1. *Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung)*

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	- Mio. DM -										
Steuern	8.182	8.386	8.960	9.545	10.287	10.099	10.857	11.685	12.029	11.967	12.845
Steuerähnliche Abgaben	74	81	95	106	107	118	136	126	183	182	163
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	286	294	290	292	321	338	319	318	312	341	347
Zinseinnahmen	49	32	28	30	27	26	28	30	49	51	49
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁴³⁾	1.773	2.052	1.976	2.180	2.357	2.563	2.851	3.314	3.645	3.564	3.238
Schuldendiensthilfen	13	11	9	5	4	4	8	8	7	3	1
Sonstige laufende Einnahmen	339	357	366	384	404	446	467	510	549	608	651
Einnahmen der laufenden Rechnung	10.716	11.213	11.724	12.542	13.507	13.594	14.666	15.991	16.774	16.716	17.294
Personalausgaben	5.341	5.567	5.765	5.912	6.069	6.413	6.885	7.394	7.712	7.902	8.238
Laufender Sachaufwand	870	933	957	959	1.028	1.261	1.234	1.274	1.313	1.373	1.437
Zinsausgaben	1.235	1.280	1.322	1.364	1.393	1.447	1.544	1.656	1.695	1.746	1.700
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	2.825	2.924	3.181	3.295	3.598	3.816	4.298	4.531	4.973	5.110	5.391
Schuldendiensthilfen	207	167	161	149	150	133	111	110	116	128	138
Ausgaben der laufenden Rechnung	10.478	10.871	11.386	11.679	12.238	13.070	14.072	14.965	15.809	16.259	16.904
Überschuß der laufenden Rechnung⁴³⁾	238	342	338	863	1.269	524	594	1.026	965	457	390

43) Die Hilfen für Ausbildungsförderung wurden ab 1984 teilweise auf Darlehen umgestellt. Der Anteil des Bundes wurde jedoch bei den laufenden Zuweisungen vereinnahmt. Er war daher an der laufenden Rechnung (Gr. 251) abzusetzen und der Kapitalrechnung (Gr. 331) zuzuordnen. Gegenüber der Haushaltsrechnung ergab sich dadurch in den Jahren 1985 bis 1995 ein um 52, 51, 52, 52, 55, 56, 54, 50, 51, 33 und 31 Mio. DM geringerer Überschuß der laufenden Rechnung.

2. Kapitalrechnung

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	- Mio. DM -										
Veräußerungserlöse	20	17	9	17	29	143	22	20	16	25	28
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	540	418	396	425	634	656	786	797	624	561	626
Sonstige Zuweisungen	10	11	11	11	12	12	13	6	20	13	7
Darlehensrückflüsse	127	102	101	113	120	111	137	126	180	167	223
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	79	91	77	62	52	42	40	36	33	31	32
Einnahmen der Kapitalrechnung	776	639	594	628	847	964	998	985	873	797	916
Sachinvestitionen	602	637	614	704	827	842	818	775	696	663	707
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	596	688	700	720	884	864	935	1.002	969	893	961
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	451	417	434	427	419	519	579	667	657	596	591
Darlehen	427	551	543	536	489	609	649	621	710	593	647
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen ⁴⁴⁾	8	5	8	11	3	9	5	4	9	92	19
Erwerb von Beteiligungen	8	6	3	8	6	5	5	5	5	1	4
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	20	11	20	21	24	22	18	21	29	34	36
Ausgaben der Kapitalrechnung	2.112	2.315	2.322	2.427	2.652	2.870	3.009	3.095	3.075	2.872	2965
Fehlbetrag der Kapitalrechnung	1.336	1.676	1.728	1.799	1.805	1.906	2.011	2.110	2.202	2.075	2.049

44) Bei Kap. 20 05 Tit. 871 02 wurden 1994 Mehrausgaben von 84,1 Mio. DM geleistet, die u.a. auf die Inanspruchnahme des Landes aufgrund eingegangener Bürgschaftsverpflichtungen zurückzuführen sind.

3. *Besondere Finanzierungsvorgänge*

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	- Mio. DM -										
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2.272	2.725	2.741	2.554	2.236	2.997	3.346	4.139	4.839	5.459	5.792
Entnahmen aus Rücklagen	5	20	22	8	6	100	8	9	4	9	4
Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen	2.277	2.745	2.763	2.562	2.242	3.097	3.354	4.148	4.843	5.468	5.796
Schuldentilgung	1.232	1.397	1.377	1.633	1.702	1.724	1.873	3.068	3.611	3.843	4.104
Zuführung an Rücklagen	8	21	3	2	13	4	30	8	4	14	19
Deckung von Vorjahresfehlbeträgen	-	-	104	-	-	-	-	-	-	-	-
Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.240	1.418	1.484	1.635	1.715	1.728	1.903	3.076	3.615	3.857	4.123
Überschuß aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.037	1.327	1.279	927	527	1.369	1.451	1.072	1.228	1.611	1.673

Tz. 4 Organisationsstruktur und Personalentwicklung in der Ministerialverwaltung

Im Zeitraum 1985 bis 1995 stieg die Zahl der veranschlagten Stellen bei den Ministerien und der Staatskanzlei von 1.668 um 393 auf 2.061 an. Mit 23,6 % war dieser Anstieg zehnmal so hoch wie bei den übrigen Stellen des Landes mit 2,2 %.

Die Aufbauorganisation wurde stark ausgeweitet. Die Zahl der Stabsstellen erhöhte sich von 26 auf 40, der Abteilungen von 57 auf 62, der Referatsgruppen von 0 auf 21 und der Referate von 409 auf 463. Zwei Drittel der 463 Referate waren mit weniger als drei Bediensteten besetzt. Ausgehend von durchschnittlich vier Mitarbeitern pro Referat und sieben Referaten je Abteilung könnten rechnerisch 155 Referate und 18 Abteilungen entfallen. Bei größer zugeschnittenen Referaten werden außerdem Referatsgruppen grundsätzlich entbehrlich.

Die Ministerialverwaltung müßte - allein um z.B. ihren Stellenbestand wieder auf den Stand des Jahres 1990 zurückzuführen - über die beabsichtigte Einsparung von 97 Stellen hinaus mittelfristig bis zu 160 weitere Stellen abbauen.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Stellen- und Personalentwicklung sowie die Aufbauorganisation in den Ministerien und der Staatskanzlei

(Ministerialverwaltung) geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum 1985 bis 1995.

Ziel der Prüfung war festzustellen, wie sich die Anzahl der veranschlagten und der besetzten Stellen sowie die Aufbauorganisation der Ministerialverwaltung in den letzten zehn Jahren entwickelt haben.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Zahl der Ministerien, Stellenbestand

Die Zahl der Ministerien ist in der Zeit vom 1. Januar 1985 bis zum 1. Januar 1995 im Ergebnis gleich geblieben. Sie stieg zwar von acht bis auf elf Ressorts im Jahr 1992 an, wurde danach aber wieder auf acht zurückgeführt.

Drei Ministerien wurden neu gebildet, von denen eines zusammen mit zwei anderen Ministerien wieder aufgelöst wurde:

23.05.1985 Aus dem ehemaligen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt wurden das Ministerium für Soziales und Familie und das Ministerium für Umwelt und Gesundheit gebildet.

23.05.1991 Aus dem ehemaligen Kultusministerium wurden das Ministerium für Bildung und Kultur und das Ministerium für Wissenschaft und Weiterbildung gebildet.

23.05.1991 Das Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann wurde neu errichtet.

15.11.1994 Das Ministerium für Bundesangelegenheiten und Europa, das Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten sowie das Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann wurden aufgelöst.

Die Zahl der veranschlagten Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter in der Ministerialverwaltung stieg von 1.668 im Jahr 1985

um 393 auf 2.061 im Jahr 1995 an (+ 23,6 %). Die Stellenzahl entwickelte sich im einzelnen wie folgt:

Zeitpunkt	Stellen ⁴⁵⁾	Veränderung zum Vorjahr	
		Zahl	%
1.1.1985	1.668		
1.1.1986	1.673	5	0,3
1.1.1987	1.674	1	0,1
1.1.1988	1.710	36	2,2
1.1.1989	1.721	11	0,6
1.1.1990	1.801	80	4,6
1.1.1991	1.850	49	2,7
1.1.1992	2.003	153	8,3
1.1.1993	2.041	38	1,9
1.1.1994	2.069	28	1,4
1.1.1995	2.061	- 8	- 0,4
Veränderung 1985 - 1995		393	23,6

Die Zahl der Stellen in der Ministerialverwaltung nahm hiernach von 1990 bis 1995 um 260 zu. Der Anstieg war nahezu doppelt so hoch wie von 1985 bis 1990 mit 133 Stellen. Die nachstehende Abbildung zeigt die Veränderung der Zahl der Stellen jeweils im Vergleich zum Vorjahr:

Fehler! Keine gültige Verknüpfung.

Die Zahl der übrigen Stellen des Landes erhöhte sich von 86.115 im Jahr 1985 auf 88.028 im Jahr 1995 (+ 1.913 Stellen = 2,2 %). Die prozentuale Zunahme der Stellenzahl in der Ministerialverwaltung war dagegen im Prüfungszeitraum zehnmal so hoch:

Fehler! Keine gültige Verknüpfung.

⁴⁵⁾ Umgerechnet auf Stellen für Vollzeitkräfte (ohne nichtvollbeschäftigte Arbeiter).

2.2 Zahl der Referate und deren Besetzung

Die Zahl der Referate als kleinster Organisationseinheiten in der Ministerialverwaltung stieg von 409 im Jahr 1985 um 54 auf 463 im Jahr 1995. Die Bandbreite reichte von 30 Referaten im Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen bis zu 93 Referaten im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

Kleinere Ministerien hatten im Verhältnis zur Stellenzahl oftmals mehr Referate gebildet als größere Ressorts.

In der Ministerialverwaltung waren weitgehend Kleinreferate gebildet. Die insgesamt 463 Referate waren zu Beginn des Jahres 1995 wie folgt besetzt:

- 3 Referate ohne Bedienstete ⁴⁶⁾ (0,7 %),
- 15 Referate mit Stellenanteilen von weniger als einem Bediensteten (3,2 %),
- 42 Referate mit einem Bediensteten (9,1 %),
- 88 Referate mit Stellenanteilen von mehr als einem und weniger als zwei Bediensteten (19 %),
- 111 Referate mit zwei Bediensteten (24 %),
- 49 Referate mit Stellenanteilen von mehr als zwei und weniger als drei Bediensteten (10,6 %),
- 40 Referate mit drei Bediensteten (8,6 %),
- 32 Referate mit Stellenanteilen von mehr als drei und weniger als vier Bediensteten (6,9 %),
- 31 Referate mit vier Bediensteten (6,7 %),
- 52 Referate mit mehr als vier Bediensteten (11,2 %).

⁴⁶⁾ Die Stellen waren am Stichtag 1. Januar 1995 nicht besetzt.

Nach den Grundsätzen der Landesregierung für die Organisation der Ministerien⁴⁷⁾ sind so viele Sachgebiete in einem Referat zusammenzufassen, daß sie den Arbeitsplatz eines Referenten (Vollzeit oder Teilzeit) auslasten. Bei zu kleinen Referaten überwiegen jedoch - wie auch ein Ressort in einer eigenen Organisationsuntersuchung festgestellt hat - die Nachteile gegenüber größeren Referaten.

Es sollte grundsätzlich die Bildung eines Referats ausgeschlossen werden, wenn nur ein Referent ausgelastet werden kann. Würden nur größere Referate mit durchschnittlich vier Kräften gebildet, könnten rechnerisch bis zu 155 Referate aufgelöst werden.

Zahlreiche Bedienstete waren wegen des kleinen Zuschnitts der Referate in mehr als einer Organisationseinheit eingesetzt, um sie voll auszulasten. Sie hatten dadurch mehrere Vorgesetzte. Dies führte zu erhöhtem Informations- und Kommunikationsaufwand.

Die Landesregierung hat der Anregung, die Referate aufgabengerecht zu vergrößern, grundsätzlich zugestimmt. Kleinstreferate sollen in der Regel abgebaut werden. Ob sich die vom Rechnungshof errechnete Verringerung der Anzahl der Referate verwirklichen läßt, müsse geprüft werden.

2.3 Zahl der Abteilungen und Referatsgruppen sowie deren Besetzung

Die Zahl der Abteilungen erhöhte sich von 57 im Jahr 1985 um 5 auf 62 im Jahr 1995, die sich auf die einzelnen Ressorts wie folgt verteilten:

⁴⁷⁾ Nr. 3.1 Anhang 1 Grundsätze für die Organisation der Ministerien.

Ressort	Abteilungen
Staatskanzlei	5
Vertretung des Landes beim Bund	2
Ministerium des Innern und für Sport	8
Ministerium der Finanzen	5
Ministerium der Justiz	6
Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	4
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	10
Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	5
Ministerium für Umwelt und Forsten	7
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	10
Zusammen	62

Die Zahl der Referate je Abteilung betrug im Durchschnitt 7,5 Referate; sie reichte von 5,8 (Ministerium des Innern und für Sport und Ministerium der Justiz) bis zu zehn Referaten (Ministerium der Finanzen):

Ressort	Referate	Durchschn. Zahl der Referate je Abteilung
Staatskanzlei	36	7,2
Vertretung des Landes beim Bund	15	7,5
Ministerium des Innern und für Sport	46	5,8
Ministerium der Finanzen	50	10,0
Ministerium der Justiz	35	5,8
Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	33	8,3
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	93	9,3
Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	30	6,0
Ministerium für Umwelt und Forsten	60	8,6
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	65	6,5
Zusammen	463	7,5

Der Personalbestand der Abteilungen lag im Durchschnitt zwischen Stellenanteilen von 9,4 Bediensteten (Vertretung des Landes beim Bund) und 29,3 Bediensteten (Ministerium der Finanzen). Im Durchschnitt aller Ressorts waren einer Abteilung Stellenanteile von 19,4 Kräften zugeordnet (8,2 Referenten und 11,2 Sachbearbeiter/Mitarbeiter)⁴⁸⁾.

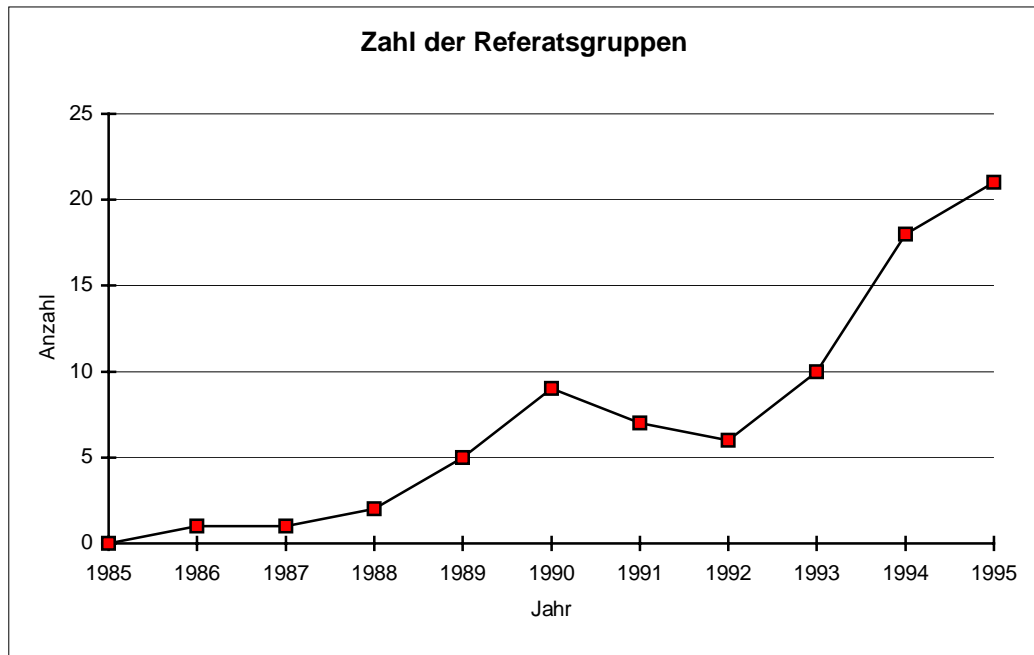
Die größte Abteilung verfügte über Stellenanteile von 56,5 Bediensteten, in der kleinsten Abteilung waren lediglich 6 Bedienstete eingesetzt.

Abteilungen sollten nur für gewichtige Teile der Gesamtaufgaben eines Ministeriums gebildet werden, wobei das Gebot des Sachzusammenhangs zu wahren ist. Sie sollten so groß sein, daß sie die Arbeitskraft eines Abteilungsleiters mit Lenkungs- und Leitungsaufgaben voll in Anspruch nehmen. Würden demgemäß nur Abteilungen mit durchschnittlich sieben größeren Referaten gebildet, könnten rechnerisch bis zu 18 Abteilungen aufgelöst werden.

Die Landesregierung will die Zahl der Abteilungen überprüfen.

Als zusätzliche Organisationseinheit wurden erstmals 1986 Referatsgruppen gebildet. Bis 1995 waren 21 Referatsgruppen eingerichtet, wobei sich die Zahl ab 1993 mehr als verdoppelte:

⁴⁸⁾ Jeweils ohne Abteilungsleiter, Vorzimmerkraft und zentrale Dienste.



Drei Ministerien⁴⁹⁾ hatten keine Referatsgruppen eingerichtet. Bei den anderen Dienststellen reichte die Zahl der Referatsgruppen von eins (Staatskanzlei, Vertretung des Landes beim Bund) bis sechs (Ministerium für Umwelt und Forsten).

Der Personalbestand der Referatsgruppen lag weit auseinander. Es gab Referatsgruppen mit Stellenanteilen von 6,8 Kräften (Vertretung des Landes beim Bund) und von 19,8 Kräften (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau). Im Durchschnitt der Ressorts waren einer Referatsgruppe Stellenanteile von 12,3 Bediensteten zugeordnet.

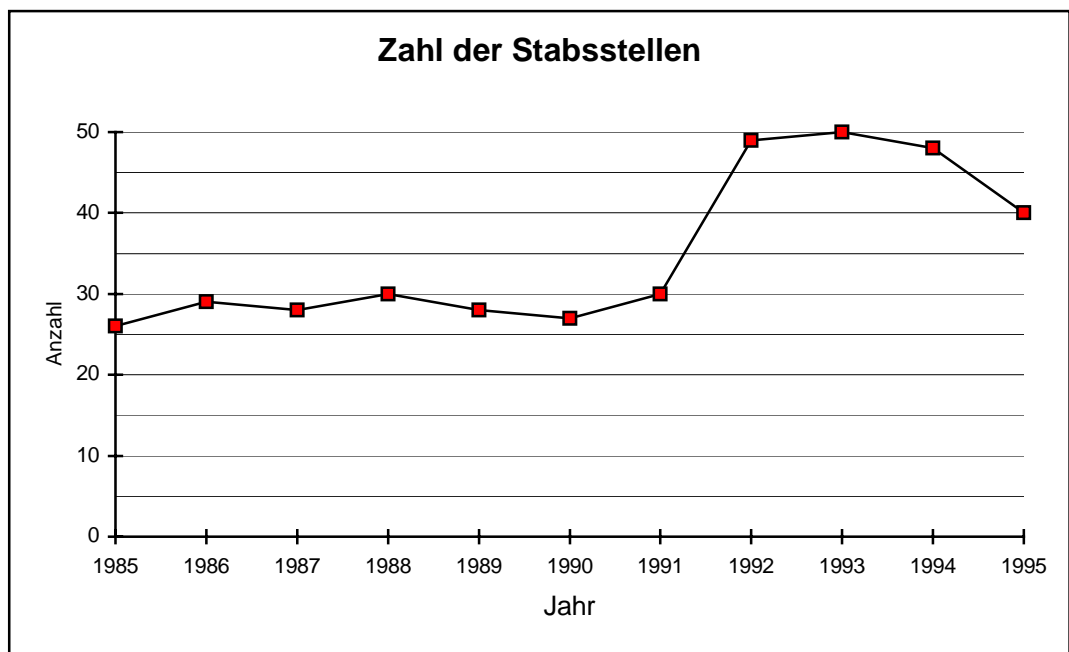
Mit der Bildung von Referatsgruppen wurde eine neue Entscheidungsebene eingeführt, die bei größer zugeschnittenen Referaten entbehrlich ist.

⁴⁹⁾ Ministerium des Innern und für Sport; Ministerium der Justiz; Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen.

Die Landesregierung will im Zuge der Überprüfung der Referatsstruktur auch untersuchen, ob Referatsgruppen aufgelöst werden können.

2.4 Zahl der Stabsstellen⁵⁰⁾, Personalbestand

Die Zahl der Stabsstellen veränderte sich stark. Sie stieg von 26 im Jahr 1985 bis auf 50 im Jahr 1993 und ging danach wieder auf 40 im Jahr 1995 zurück:

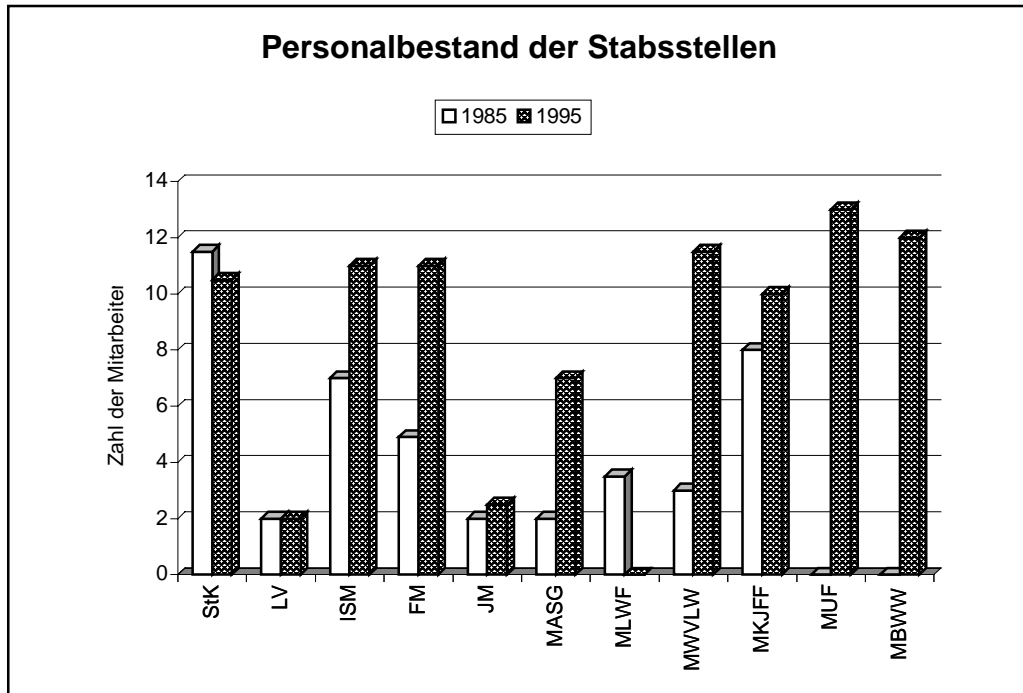


Die Zunahme der Stabsstellen war insbesondere auf die Bildung von zwei neuen Ministerien im Mai 1991 zurückzuführen.

Die Zahl der Stabsstellen pro Ressort reichte von zwei (Vertretung des Landes beim Bund, Ministerium der Justiz) bis zu sechs (Ministerium des Innern und für Sport).

⁵⁰⁾ Referate außerhalb der Linienorganisation der Abteilungen, die unmittelbar dem Minister/ Amtschef unterstellt waren (z.B. Persönlicher Referent, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Parlaments- und Kabinettsangelegenheiten).

Der Personalbestand der Stabsstellen in allen Ressorts erhöhte sich im Zeitraum 1985 bis 1995 von 43,9 um 46,6 (106 %) auf 90,5 Kräfte. Er entwickelte sich in den einzelnen Ressorts unterschiedlich ⁵¹⁾:



Während beim Ministerium der Justiz in den Stabsstellen 2,5 Kräfte tätig waren, setzte das Ministerium für Umwelt und Forsten hierfür 13 Bedienstete ein. Der durchschnittliche Personalstand im Stabsbereich pro Ressort erhöhte sich im Zeitraum 1985 bis 1995 von 4,9 auf 9,1 Kräfte. Die personelle Besetzung wuchs auch bei den Ministerien, deren Aufgaben- und Personalbestand insgesamt deutlich verringert worden war.

Die Landesregierung will die Zahl der Stabsstellen kritisch überprüfen. In diesem Zusammenhang werde auch geprüft, inwieweit ein Personalabbau in den Stabsstellen zu realisieren ist.

⁵¹⁾ Das Ministerium für Umwelt und Forsten und das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung wurden erst nach dem 1. Januar 1985 gebildet. Deshalb ist bei diesen Ressorts in der Abbildung am 1. Januar 1985 kein Personalbestand ausgewiesen. Entsprechendes gilt für das Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, das vor dem 1. Januar 1995 aufgelöst wurde.

2.5 Begrenzung der Personalausgaben durch Stelleneinsparungen

Die Personalausgaben des Landes stiegen von 5,3 Mrd. DM im Jahr 1985 auf 8,2 Mrd. DM im Jahr 1995. Das entspricht einer Zunahme von 2,9 Mrd. DM (55 %).

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) ging von 1985 bis 1991 kontinuierlich von 42,2 % bis auf 39,8 % zurück. Danach stieg der Anteil wieder bis auf 41,2 % im Jahr 1995.

Die Entwicklung der Personalausgaben im Verhältnis zu den Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausgaben (Personal-Steuer-Quote) stellte sich im Prüfungszeitraum 1985 bis 1995 ähnlich dar. 1985 betrug die Personal-Steuer-Quote 59,6 %. Dieser Anteil erhöhte sich 1986 auf 60 % und sank anschließend bis auf 53,9 % im Jahr 1989. Danach stieg die Personal-Steuer-Quote wieder bis auf 58 % im Jahr 1995.

Steuermindereinnahmen und überproportional anwachsende Versorgungsausgaben (einschließlich Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung) engen den finanziellen Handlungsspielraum des Landes zunehmend ein. Die Landesregierung strebt deshalb eine Reduzierung der Personalausgabenquote auf deutlich unter 40 % an⁵²⁾.

Die Personalausgaben sind weitgehend durch Bundesrecht und Tarifverträge verbindlich festgelegt. Um eine spürbare Verringerung der Personalausgabenquote und der Personal-Steuer-Quote zu erreichen, ist ein nachhaltiger Stellenabbau unvermeidbar. Hiervon kann die Ministerialverwaltung nicht ausgenommen werden.

Im Zuge der Neubildungen und Umressortierungen der Ministerien (vgl. im einzelnen Nr. 2.1) wurden zwischen dem 1. Januar 1985 und dem 1. Januar 1995 insgesamt 137 zusätzliche Stellen geschaffen.

⁵²⁾ Vgl. Tz. 3.3 des Versorgungsberichts des Ministeriums der Finanzen vom 12. Juni 1995.

Davon sollen 43 Stellen in den Jahren 1995 bis 1997 wieder abgebaut werden. Darüber hinaus war im Zusammenhang mit der Neuorganisation der Landesregierung im November 1994 beabsichtigt, weitere 54 Stellen einzusparen (insgesamt 97 Stellen).

Durch umfassende Aufgabenkritik und Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation ließe sich in der Ministerialverwaltung ein noch weitergehender Stellenabbau erreichen. Mit dem Stellenabbau bei den nachgeordneten Dienststellen sollte ein nachhaltiger Abbau von Stellen in der Ministerialverwaltung einhergehen.

Zielsetzung könnte sein, mittelfristig z.B. wieder die Personalausstattung vom 1. Januar 1990 von rd. 1.800 Vollzeitstellen anzustreben. Im Ergebnis hieße das, über die vorgesehenen 97 Stellen hinaus bis zu 160 weitere Stellen bei den Ministerien und der Staatskanzlei einzusparen.

Die Landesregierung will dafür Sorge tragen, daß auch der Personalbestand in der Ministerialverwaltung angemessen zurückgeführt wird. Die Festlegung einer "allgemeinen Zielzahl" sei derzeit jedoch noch nicht möglich.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) in der Ministerialverwaltung Stellen abzubauen und damit dazu beizutragen, daß die Personalausgaben mittelfristig unter 40 % der bereinigten Gesamtausgaben und unter 50 % der Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Finanzausweisungen gesenkt werden können,
- b) Referate grundsätzlich mit mindestens vier Bediensteten zu bilden und jeden Bediensteten regelmäßig nur einer Organisationseinheit zuzuordnen,

- c) regelmäßig nur Abteilungen mit sechs bis acht Referaten zu bilden,
- d) auf die Einrichtung von Referatsgruppen grundsätzlich zu verzichten,
- e) die Stabsstellen auf die unbedingt notwendige Anzahl zu verringern.

Die Stellungnahme der Landesregierung ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 5 Personalwirtschaftskonzept 1993/1994

Das Einsparungsziel, das durch das Personalwirtschaftskonzept 1993/1994 angestrebt worden war, wurde nicht erreicht. Überwiegend wurden Stellen für Auszubildende und Arbeiter sowie für Bedienstete des mittleren Dienstes eingespart. Von den 1.068 Stellen, die von den Ressorts in den Haushaltsjahren 1993 und 1994 eingespart wurden, entfielen 79 % auf diese geringer dotierten Stellen.

In die Berechnung des Einsparkontingents waren nicht alle berücksichtigungsfähigen Stellen einbezogen.

Von den Verwaltungen wurden das Streichen unbesetzter entbehrlicher Stellen und die Realisierung von Wegfall-Vermerken ("kw"-Vermerke) nicht ausreichend überwacht.

Nachweise über die Stellenbewirtschaftung wurden uneinheitlich und unzureichend geführt. Bei verschiedenen Verwaltungen wurde die Stellenbewirtschaftung doppelt überwacht.

1. Allgemeines

Nach dem Beschluß des Ministerrats vom 6. Oktober 1992 waren im Rahmen des Personalwirtschaftskonzepts der Landesregierung für die Haushaltsjahre 1993 und 1994 (Personalwirtschaftskonzept 1993/1994) insgesamt 1.092 Stellen einzusparen. Darunter befanden sich 92 Stellen, die aufgrund von Prüfungen durch den Rechnungshof mit "kw"-Vermerk versehen waren. Das Einsparkontingent durfte um bis

zu 30 Stellen gemindert werden, wenn Stellen mit Schwerbehinderten besetzt werden, die eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von 100 % aufweisen.

Für die Berechnung der Einsparungsquote von 1.092 Stellen waren 2 % der Stellen in sogenannten Nichtausnahmebereichen und 1 % der Stellen in sogenannten Ausnahmebereichen angesetzt worden. Zu den Ausnahmebereichen gehörten die Stellen für:

- Polizeivollzugsbeamte,
- Steuerverwaltung,
- Richter, Staatsanwälte, Bedienstete des Strafvollzugs,
- Kliniken, Krankenhäuser,
- Gewerbeaufsicht,
- Lehrer,
- mit Lehraufgaben betrautes Personal der Hochschulen,
- zu 100 % drittfinanziertes Personal.

Die angestrebte Personalkosteneinsparung war betragsmäßig nicht unmittelbar ausgewiesen. Die Landesregierung erwartete jedoch Kosteneinsparungen in Höhe von 70 bis 80 Mio. DM jährlich⁵³⁾.

Der Rechnungshof hat bei obersten Landesbehörden und nachgeordneten stellenbewirtschaftenden Dienststellen geprüft, ob das Personalwirtschaftskonzept 1993/1994 entsprechend den Beschlüssen des Ministerrats umgesetzt und das mit ihm verfolgte Ziel erreicht wurde.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

⁵³⁾ Vgl. Antwort des Ministeriums der Finanzen auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 12/2167 vom 4. November 1992).

2.1 Berechnung des Einsparkontingents

Der Berechnung der Gesamtzahl der im Rahmen des Personalwirtschaftskonzepts 1993/1994 einzusparenden Stellen und der von den betroffenen Ressorts jeweils zu erbringenden Einsparkontingente lagen 87.930 Vollzeitstellen zugrunde. Das waren nicht alle im Landeshaushalt 1992 veranschlagten Stellen. Außer acht blieben 7.683 Stellen (aus sonstigen Titeln, z.B. die in den Titelgruppen oder unter Sachtiteln veranschlagten Stellen und die nachrichtlich im Haushaltsplan angeführte Zahl der nichtvollbeschäftigten Arbeiter). Bei Einbeziehung dieser Stellen hätte sich nach den Vorgaben des Ministerratsbeschlusses ein um 104 Stellen höheres Einsparkontingent ergeben.

Das Ministerium der Finanzen hat ab dem Haushaltsjahr 1995 (Personalwirtschaftskonzept 1995 ff.) auch die sonstigen Stellen in die Berechnung des Einsparkontingents aufgenommen.

2.2 Erwirtschaftung des Einsparkontingents

2.2.1 Zahlenmäßiges Ergebnis

Auf das Einsparkontingent von 1.092 Stellen waren im Ergebnis 28,75 mit Schwerbehinderten besetzte Stellen anzurechnen. Danach waren 1.063,25 Stellen einzusparen. Tatsächlich wurde dem Ministerium der Finanzen im Rahmen des Personalwirtschaftskonzepts 1993/1994 die Einsparung von 1.068,5 Stellen gemeldet (darunter 53 Stellen, die bereits mit "kw"-Vermerk versehen waren). Damit wurden 5,25 Stellen mehr als eingespart gemeldet, als zahlenmäßig gefordert worden waren.

Von den als eingespart gemeldeten Stellen wurden im Haushaltsplan in Abgang gestellt:

Jahr	Stellen
1994	464,25

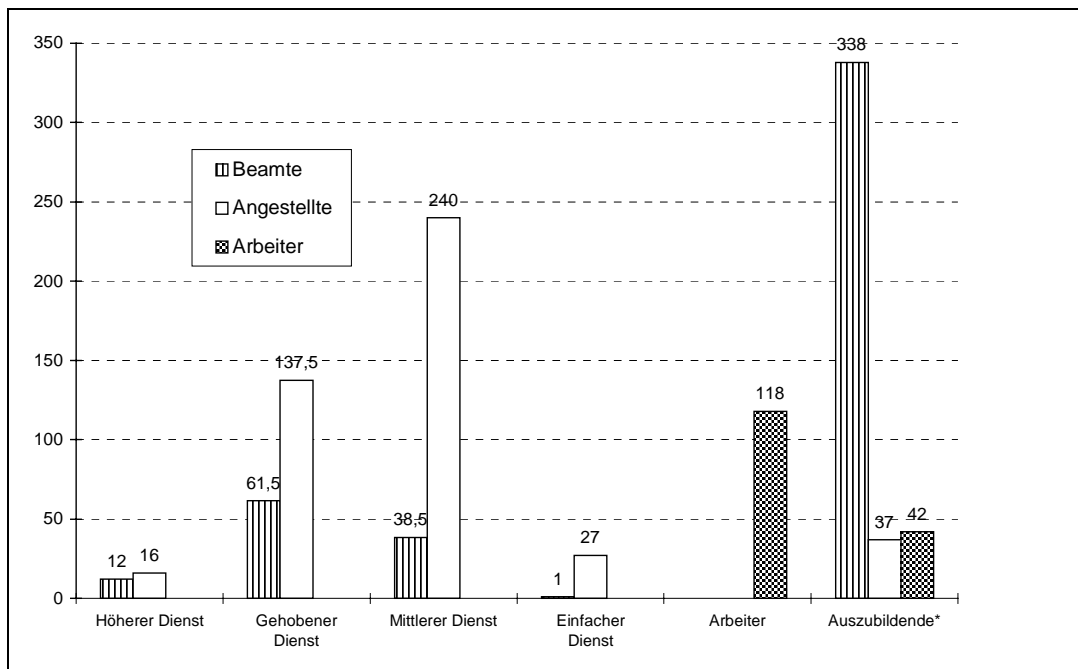
1995	102,50
1996	<u>382,25</u>
zusammen	949,00

Für die restlichen 119,5 gemeldeten Stellen war der entsprechende haushaltsmäßige Vollzug nicht möglich. Es handelte sich u.a. um 101 Stellen, die rechnerisch 220 Rechtsreferendarstellen entsprachen, welche vom Ministerium der Justiz zur Einsparung gemeldet worden waren. Diese Stellen waren bis zum Haushaltsjahr 1993 nicht etatisiert, sondern alljährlich überplanmäßig zur Verfügung gestellt worden. Des weiteren waren vom Ministerium des Innern und für Sport Stellen zur Einsparung gemeldet worden, die ebenfalls nicht im Stellenplan etatisiert waren. Das Einsparziel des Personalwirtschaftskonzepts 1993/1994 wurde zahlenmäßig nur durch die Hinzurechnung dieser Stellen erreicht.

Das Ministerium der Justiz hat darauf hingewiesen, daß die Belastungssituation und die personelle Ausstattung der Justiz unter keinen Umständen eine andere als die praktizierte Realisierung der Einsparungsaufgaben zugelassen haben. Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, daß die Einsparung der nicht etatisierten Stellen gleichwohl zur Minderung der Personalausgaben des Ministeriums beigetragen habe.

2.2.2 Strukturelles und finanzielles Ergebnis

Die als eingespart gemeldeten Stellen verteilten sich wie folgt auf die Stellen im öffentlichen Dienst:



* einschl. Referendare, Beamtenanwärter und Dienstanfänger.

Gemessen an der Gesamt-Stellenstruktur wurden mit einem Anteil von 79 % unverhältnismäßig viele Stellen des mittleren Dienstes sowie Ausbildungs- und Arbeiterstellen eingespart. Ausbildungsstellen wurden meist als vollwertige Stelleneinsparung gewertet, obwohl sie den Landeshaushalt nur geringfügig entlasten.

Nur in wenigen Fällen war die Einsparung auch mit einer Änderung der Verwaltungsstruktur oder der Aufgabenerledigung verbunden. Insgesamt führte die rein zahlenmäßige Erfüllung der Stelleneinsparungsvorgabe nicht zu der angekündigten Einsparung bei den Personalausgaben.

Das Ministerium der Finanzen hat eingeräumt, daß die Senkung der Personalausgaben nicht in dem angestrebten Umfang gelungen sei. Die Personalausgabenquote habe sich von 40,8 % (1992) nur auf 40,6 % (Haushaltsplan 1996) verringert. Andererseits wäre ohne das Personalwirtschaftskonzept angesichts der zu bewältigenden politischen Handlungserfordernisse in den personalintensiven Bereichen wie Unterrichtsversorgung, Innere Sicherheit und Rechtspflege eine erheblich größere Belastung des Landeshaushalts eingetreten. Im Zuge der mit dem Haushaltsplan für 1997 beschlossenen selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben werde künftig die

Einsparungsvorgabe des Personalwirtschaftskonzepts an den (kostenwirksamen) Beschäftigtenzahlen (Zahlfällen) ausgerichtet.

2.3 Stellenbewirtschaftung

2.3.1 Obergrenzen für Beförderungssämter

Teilweise wurden niedrig bewertete Stellen eingespart, die erst durch "Umsetzung" von Bediensteten auf frei gewordene, höherwertige Stellen verfügbar wurden. Das führte dazu, daß verschiedentlich nur noch wenige oder gar keine Planstellen im Eingangsamt einer Laufbahn ausgewiesen sind. Damit müßte auch die nach Maßgabe des § 26 Bundesbesoldungsgesetz begrenzte Zahl von Beförderungsstellen in den einzelnen Laufbahnen geringer geworden sein.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, daß es den Ressorts aufgegeben habe, im Haushaltsplan 1997 die Stellenpläne unter Beachtung der Obergrenzen für Beförderungssämter neu zu schlüsseln.

2.3.2 Einsparung bereits früher entbehrlicher Stellen

Es wurden in größerer Zahl Stellen eingespart, die auch ohne die Vorgaben des Personalwirtschaftskonzepts 1993/1994 nicht mehr benötigt worden wären und teilweise schon vor Beginn des Haushaltsjahres 1993 frei waren. Dadurch erfüllten verschiedene Verwaltungen ihre Einsparverpflichtung, ohne daß das für sie selbst oder für andere Verwaltungsbereiche innerhalb ihres Einzelplans mit besonderen Maßnahmen verbunden war.

Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen hat es bei der Aufstellung des Haushaltsplans 1997 darauf geachtet, daß die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung zur Behandlung entbehrlicher nicht besetzbarer, frei gewordener und/oder einsparbarer besetzter Stellen verstärkt beachtet werden.

2.3.3 Realisierung von "kw"-Vermerken

Bereits vor längerer Zeit mit "kw"-Vermerk versehene Stellen, die bereits frei geworden waren, wurden verschiedentlich über Jahre

hinweg in den Stellenplänen ausgebracht und erst im Zuge des Personalwirtschaftskonzepts 1993/1994 eingespart. Mitverursacht wurde dies dadurch, daß die Realisierung von "kw"-Vermerken nur unzureichend überwacht werden konnte, weil im Haushaltsplan die sachlichen Voraussetzungen für ihren Wegfall nicht angegeben waren.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, daß es bei der Aufstellung des Haushaltsplans 1997 für eine stärkere Überwachung der Realisierung von "kw"-Vermerken und für eine verbesserte ergänzende haushaltsmäßige Darstellung gesorgt habe.

2.3.4 Unzureichende Stellenüberwachung

Der finanzielle Erfolg des Personalwirtschaftskonzepts 1993/1994 war mit vertretbarem Aufwand nicht zu ermitteln, weil nicht verlässlich festzustellen war, in welchem Grad die im Haushalt ausgewiesenen Stellen zu Beginn des Haushaltsjahres 1993 besetzt waren. Stellenüberwachungs- und Stellenbesetzungslisten wurden in den einzelnen Verwaltungszweigen uneinheitlich geführt. Hinsichtlich ihres Informationsgehaltes und der Nachvollziehbarkeit von Stellenveränderungen entsprachen sie vielfach nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen. Die Stellenbesetzung wurde darüber hinaus in verschiedenen Verwaltungsbereichen zweifach überwacht. Vermeidbarer Aufwand entstand auch dadurch, daß Stellenbewirtschaftung und -überwachung nicht immer bei den personalbewirtschaftenden Stellen wahrgenommen wurden.

Das Ministerium der Finanzen will die Stellenüberwachung automationsgestützt mittels einer allgemeinen Personaldatenbank und entsprechenden Auswertungsprogrammen vereinheitlichen und verbessern. Es hat mitgeteilt, daß die dazu erforderlichen Maßnahmen parallel zum Haushaltsvollzug 1996 eingeleitet werden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) als Einsparungsziel einen Gesamtbetrag festzulegen, der mit der Einsparung einer bestimmten Zahl von Landesbediensteten verbunden ist,
- b) die Stellen nach dem Anteil in der jeweiligen Laufbahngruppe einzusparen,
- c) in die Berechnung des Einsparkontingents auch alle sonstigen Stellen einzubeziehen,
- d) bei rückläufiger Stellenzahl die Anteile der Beförderungsämter innerhalb einer Laufbahngruppe entsprechend anzupassen,
- e) darauf zu achten, daß frei gewordene Stellen tatsächlich in Abgang gestellt, besetzte einsparbare Stellen mit "kw"-Vermerken versehen und die Realisierung der "kw"-Vermerke mittels verbesserter Darstellung im Haushaltsplan stärker überwacht werden,
- f) eine landeseinheitliche Automationslösung zur anforderungsgerechten Führung der Stellenbesetzungslisten zu entwickeln und die Stellenbewirtschaftungsaufgaben nur den personalbewirtschaftenden Dienststellen zu übertragen.

Die Stellungnahmen der Ministerien sind unter Nr. 2 dargestellt.

Nach § 6 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 1997 wurde zwischenzeitlich die selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben als weiterer Modellversuch zugelassen. Dazu wurde den Ressorts im Haushaltsplan 1997 ein bestimmtes Mittelkontingent zugewiesen, das so bemessen ist, daß im Jahr 1997 faktisch mehr Stellen eingespart werden müssen, als es das Personalwirtschaftskonzept für 1997 vorsah (500 Stellen).

Tz. 6 Kraftfahrzeugeinsatz bei den Ministerien und der Staatskanzlei

Die Dienstkraftfahrzeuge der Ministerien und der Staatskanzlei waren nicht immer ausgelastet. Mit vier Dienstkraftfahrzeugen wurden jeweils weniger als 20.000 Kilometer im Jahr zurückgelegt; zehn Dienstkraftfahrzeuge blieben jeweils mehr als 100 Arbeitstage im Jahr ungenutzt. Die Kosten der von Berufskraftfahrern gesteuerten Dienstwagen im allgemeinen Dienstreiseverkehr betragen im Durchschnitt 3,26 DM je Fahrkilometer.

Von 39 Dienstkraftfahrzeugen, die im allgemeinen Dienstreiseverkehr eingesetzt sind, werden bis zu zehn nicht benötigt. Dadurch wird auch eine entsprechende Zahl von Stellen für Berufskraftfahrer entbehrlich. Kosten in Höhe von bis zu 1,4 Mio. DM jährlich können eingespart werden.

Die Dienstkraftwagen der Minister und Staatssekretäre verursachten hohe Betriebskosten. Durch einen verstärkten Einsatz von Kraftfahrzeugen mit Dieselmotor lassen sich die Betriebskosten um mehr als 100.000 DM jährlich senken.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit des Kraftfahrzeugeinsatzes bei den Ministerien und der Staatskanzlei geprüft. In die Prüfung waren 62 Dienstkraftfahrzeuge einbezogen. 23 Dienstkraftwagen standen den Ministern und Staatssekretären zur uneingeschränkten

Benutzung zur Verfügung; 39 Dienstkraftfahrzeuge waren im allgemeinen Dienstreiseverkehr eingesetzt. Es wurden 44 Berufskraftfahrer beschäftigt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Kraftfahrzeuge im allgemeinen Dienstreiseverkehr

2.1.1 Fahrleistung und Kosten

Die Dienstkraftfahrzeuge, die von Berufskraftfahrern gesteuert wurden, verursachten im Jahr 1995 Gesamtkosten von 3,1 Mio. DM. Davon entfielen auf die Fahrzeugkosten 0,55 Mio. DM (18 %) und auf die Personalkosten 2,55 Mio. DM (82 %).

Die Jahresfahrleistung von 14 repräsentativ ausgewählten Kraftfahrzeugen betrug durchschnittlich 43.000 km. Je Fahrkilometer entstanden Kosten in Höhe von 3,26 DM.

Den Ressorts waren die hohen Fahrzeugkosten oft nicht bewußt. Deshalb wurden kostengünstigere Beförderungsmöglichkeiten von ihnen nicht in Erwägung gezogen.

Ein Kostenvergleich der unterschiedlichen Beförderungsmöglichkeiten ergab z.B. für Dienstreisen ab Mainz zu Orten, die auch ohne Schwierigkeiten mit der Bahn zu erreichen sind, folgendes:

Ort	Ent- fernung (Hin- und Rückfahrt) km	Dienstkraft- fahrzeug mit Fahrer DM	Bahn- fahrt DM	Dienstkraft- fahrzeug ohne Fahrer DM	Eigener PKW DM	Taxi DM	Miet- wagen DM
Koblenz	220	718,06	124,00	146,51	114,40	417,80	320,30
Bonn	330	1.077,08	173,60	219,76	171,60	549,80	338,45
Köln	400	1.305,56	199,60	266,38	208,00	633,80	350,00
Karlsruhe	270	881,25	157,60	179,81	140,40	477,80	328,55
Ludwigshafen	170	554,86	102,00	113,21	88,40	357,80	312,05
Darmstadt	100	326,39	84,00	66,59	52,00	273,80	300,50

Dienstreisen mit Dienstkraftfahrzeugen, die von Berufskraftfahrern gesteuert wurden, stellten hiernach mit Abstand die teuerste Beförderungsart dar.

Das Ministerium der Finanzen will die Landesdienststellen darauf hinweisen, daß der Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen mit Fahrer für Dienstreisen nach strengeren Maßstäben erfolgen soll. Dienstreisen sollen künftig verstärkt mit der Bahn, mit privateigenen Kraftfahrzeugen oder mit Dienstkraftfahrzeugen, die von den Bediensteten selbst gesteuert werden, durchgeführt werden.

2.1.2 Auslastung der Dienstkraftfahrzeuge

Die Jahresfahrleistung von 28 Dienstkraftfahrzeugen⁵⁴⁾ lag 1995 zwischen 12.600 und 54.000 km. Im Durchschnitt wurden je Dienstkraftfahrzeug 33.450 km im Jahr gefahren. Mit vier Dienstkraftfahrzeugen wurden jeweils weniger als 20.000 km im Jahr zurückgelegt. Die Zahl der fahrtfreien Arbeitstage lag zwischen zwölf und 183 Tagen je Dienstwagen. Im Durchschnitt waren die Dienstkraftfahrzeuge an 94 Arbeitstagen im Jahr nicht im Einsatz. Zehn Dienstkraftfahrzeuge wiesen mehr als 100 fahrtfreie Arbeitstage im Jahr auf.

In der Summe waren alle 28 Dienstkraftfahrzeuge der Ministerien im Jahr 1995 an 2.532 Arbeitstagen nicht im Einsatz. Nach der Anzahl der fahrtfreien Arbeitstage ergibt sich, daß bis zu zehn Dienstkraftfahrzeuge nicht benötigt werden, wenn alle Fahrzeuge täglich genutzt würden.

Die Zahl der Dienstkraftfahrzeuge kann nach optimierter Einsatzplanung um bis zu zehn Fahrzeuge verringert werden. Dadurch wird auch eine entsprechende Zahl von Stellen für Berufskraftfahrer entbehrlich. Beides zusammen führt zu Einsparungen von bis zu 1,4 Mio. DM jährlich.

⁵⁴⁾ Ohne elf Dienstkraftfahrzeuge, die überwiegend für Kurier- und Transportzwecke oder zur vorrangigen Benutzung zugewiesen waren.

Längerfristig reicht ein Dienstkraftfahrzeug je Ressort für den allgemeinen Dienstreiseverkehr aus, wenn die Dienstreisegewohnheiten nachhaltig geändert werden und die Dienstreisen möglichst mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit privateigenen Kraftfahrzeugen durchgeführt werden. Dann ist es möglich, weitere zehn Dienstkraftfahrzeuge einzusparen. Im übrigen sollte auch angestrebt werden, wegen der hohen Personalkosten auf den Einsatz von Berufskraftfahrern im allgemeinen Dienstreiseverkehr letztlich ganz zu verzichten.

Das Ministerium will die übrigen Ressorts bitten, entsprechend dem Umfang, in dem künftig alternative Beförderungsmöglichkeiten zunehmend genutzt werden, die Zahl der Fahrzeuge zu verringern. Aufgrund der Aufgabenstellung einzelner Ressorts und der Struktur der Dienstreisen (Dienstreiseorte überwiegend im ländlichen Raum) werde allerdings bei einigen Ressorts⁵⁵⁾ und der Staatskanzlei ein Fahrzeug für den allgemeinen Dienstreiseverkehr nicht ausreichen. Bei der Einsparung von Fahrerstellen sei auch zu bedenken, daß die Abwesenheitsvertretung für die ständigen persönlichen Fahrer gesichert bleiben müsse.

Die Entgegnung des Ministeriums kann nicht überzeugen. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß ein Fahrzeug je Ressort für den allgemeinen Dienstreiseverkehr ausreicht, wenn die Dienstreisen überwiegend mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit privateigenen Kraftfahrzeugen durchgeführt werden. Außerdem ist für die Vertretung der ständigen persönlichen Fahrer anzustreben, hierfür geeignete Mitarbeiter aus dem Bereich des Inneren Dienstes des jeweiligen Ressorts einzusetzen.

2.2 Betriebskostennachweise

⁵⁵⁾ Ministerium der Justiz,
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau,
Ministerium für Umwelt und Forsten.

Die Fahrtenbücher enthielten in den meisten Fällen nicht die geforderten Mindestangaben. Insbesondere fehlten Eintragungen über das Fahrtziel, den Fahrtzweck und die Zahl der Fahrtteilnehmer.

Die Karteiblätter "Kraftfahrzeugkosten", die der Ermittlung der Betriebskosten der Kraftfahrzeuge dienen sollen, wurden teilweise nicht oder nur unvollständig geführt. In diesen Fällen konnte die Wirtschaftlichkeit des Kraftfahrzeugeinsatzes nicht beurteilt werden. Von keinem Ressort wurden Jahresergebnisse ausgewertet und Kostenvergleiche angestellt. Auch wurden keine Vergleiche mit anderen Beförderungsmöglichkeiten vorgenommen.

Die Ermittlung der Betriebskosten der Dienstkraftfahrzeuge ist erforderlich. Dabei sind die Fahrtenbücher und die Karteiblätter "Kraftfahrzeugkosten" zur Arbeitserleichterung automationsgestützt zu führen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß es untersuche, inwieweit die Auswertung der Fahrtenbücher und Arbeitsnachweise sowie die Führung der Karteiblätter automationsgestützt vorgenommen werden könne. Gegebenenfalls werde den Ressorts ein geeignetes DV-Programm zur einheitlichen Anwendung zur Verfügung gestellt.

2.3 Senkung der Betriebskosten durch Einsatz von Kraftfahrzeugen mit Dieselmotor

Die Dienstkraftwagen für die Minister und Staatssekretäre verbrauchen laut Herstellerangaben durchschnittlich zwischen 10,4 und 12,8 Liter Kraftstoff Super je 100 Kilometer.

Entsprechende Fahrzeuge desselben Herstellers benötigen mit Dieselmotor hingegen deutlich weniger Kraftstoff (durchschnittlich zwischen 6,2 und 9,7 Liter Dieselkraftstoff je 100 Kilometer).

Außerdem ist der Preis für einen Liter Dieselkraftstoff im allgemeinen deutlich niedriger⁵⁶⁾ als für einen Liter Superbenzin.

Mit dem Einsatz von Dienstkraftwagen mit Dieselmotor ließen sich - trotz höherer Anschaffungskosten und Kfz-Steuer - die Betriebskosten um mehr als 100.000 DM jährlich senken.

Das Ministerium will den Landesdienststellen empfehlen, künftig verstärkt auch die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen mit Dieselmotor vorzusehen. Im Zusammenhang damit sei geplant, die Hinweise in den Kraftfahrzeugrichtlinien⁵⁷⁾ hinsichtlich des Einsatzes von Dieselpersonenkraftwagen zu überprüfen und zu überarbeiten.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Dienstreisen verstärkt mit der Bahn, mit privateigenen Kraftfahrzeugen oder mit Dienstkraftfahrzeugen durchzuführen, die von den Bediensteten selbst gesteuert werden,
- b) die Zahl der Dienstkraftfahrzeuge im allgemeinen Dienstreiseverkehr um bis zu zehn zu verringern und entsprechend Stellen für Berufskraftfahrer einzusparen,
- c) die Betriebskostennachweise automationsgestützt zu führen und auszuwerten,
- d) verstärkt Dienstkraftwagen mit Dieselmotor zu beschaffen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

⁵⁶⁾ Zum Zeitpunkt der Prüfung um 0,40 DM niedriger.

⁵⁷⁾ VV der Landesregierung und des Ministeriums der Finanzen über die Beschaffung und Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen vom 14. Dezember 1993 (MinBl. 1994 S. 2).

Tz. 7 Steuerfestsetzungen durch Finanzämter

Finanzämter haben zahlreiche Steuerfälle nicht mit der gebotenen Sorgfalt bearbeitet. Davon betroffen war auch eine große Zahl finanziell bedeutsamer Fälle. Der Austausch von Informationen innerhalb der Finanzämter und zwischen den Finanzämtern war unzureichend.

Die Prüfung bei neun Finanzämtern ergab Fehlbearbeitungen mit Steuernachforderungen von insgesamt 13,6 Mio. DM. Davon sind 4 Mio. DM noch nicht bestandskräftig.

Darüber hinaus konnten häufig fehlerhafte Steuerfestsetzungen aus Rechtsgründen nicht mehr geändert werden. Dadurch entstanden Steuerausfälle von 3,2 Mio. DM.

Steuerpflichtigen wurden zu Unrecht festgesetzte Steuern in Höhe von 420.000 DM nachträglich erstattet. Aus Rechtsgründen nicht mehr erstattungsfähig waren 70.000 DM.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat in den Jahren 1993 bis 1995 turnusmäßig bei neun Finanzämtern Steuerveranlagungen nach bestimmten Auswahlkriterien überprüft. Dabei galt ein besonderes Augenmerk der Bearbeitung finanziell bedeutsamer Steuerfälle.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Finanzielle Auswirkungen

Durch die Prüfungen wurden bei zahlreichen Steuerfestsetzungen Fehlbearbeitungen von teilweise erheblicher finanzieller Tragweite festgestellt. Steuerveranlagungen waren vielfach fehlerhaft, weil geltendes Recht nicht richtig angewandt wurde oder die notwendigen Sachverhaltsermittlungen unterblieben oder auch der Informationsaustausch innerhalb der Finanzämter und zwischen den Finanzämtern unzureichend war.

Die bei den geprüften Finanzämtern getroffenen Feststellungen hatten Steuernachforderungen von bisher insgesamt 13,6 Mio. DM zur Folge. Davon sind Steuerfestsetzungen von 9,6 Mio. DM bestandskräftig. Über Steuerfestsetzungen in Höhe von 4 Mio. DM ist wegen schwebender Rechtsbehelfsverfahren noch nicht bestandskräftig entschieden.

Daneben entstanden Steuerausfälle von 3,2 Mio. DM, da zahlreiche fehlerhafte Steuerbescheide aus Rechtsgründen nicht mehr änderbar waren.

Aufgrund der Prüfung erhielten Steuerpflichtige zu Unrecht festgesetzte Steuern in Höhe von 420.000 DM wieder zurück. 70.000 DM waren aus Rechtsgründen nicht mehr erstattungsfähig.

Von den Steuernachforderungen von 13,6 Mio. DM entfielen allein 10,3 Mio. DM auf die im folgenden dargestellten Fehlbearbeitungen finanziell bedeutsamer Steuerfälle. Die dort aufgezeigten Mängel betreffen bestimmte Fehlerschwerpunkte, die jeweils anhand repräsentativer Beispiele näher beleuchtet werden, aber auch gravierende Einzelfeststellungen. Verschiedentlich wurden auch unter dem Vorbehalt der Nachprüfung⁵⁸⁾ stehende Steuerfestsetzungen und gesonderte Feststellungen bewußt in die Auswahl einbezogen. Denn nach vieljähriger Erfahrung des Rechnungshofs in vergleichbaren Fällen

⁵⁸⁾ § 164 Abs. 2 Abgabenordnung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613; ber. 1977 S. 269), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1959, 1965).

war nicht auszuschließen, daß bei Durchführung der endgültigen Festsetzungen/Feststellungen eine sachgerechte Bearbeitung unterbleiben würde. Das zeigen auch verschiedene, im folgenden aufgeführte Beispiele, in denen trotz durchgeführter Betriebsprüfung - der intensivsten Form der Überprüfung - schwerwiegende Mängel in Steuerveranlagungen nicht erkannt worden waren.

2.2 Ermittlung des Werts von Anteilen an Kapitalgesellschaften

An einer deutschen Börse nicht notierte Anteile an Kapitalgesellschaften sind bei der Besteuerung der Gesellschafter mit ihrem gemeinen Wert zu berücksichtigen. Sofern sich der Wert nicht zeitnah aus Verkäufen ableiten läßt, ist er unter Einbeziehung des Vermögens und der Ertragsaussichten der Kapitalgesellschaft von den Finanzämtern zu schätzen⁵⁹⁾.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs beachteten die geprüften Finanzämter in zahlreichen Fällen die hierzu erlassenen Steuerrichtlinien⁶⁰⁾ und Verwaltungsanweisungen⁶¹⁾ nicht hinlänglich.

2.2.1 So waren an einer Aktiengesellschaft mit einem Grundkapital von 25 Mio. DM vier Personen jeweils in gleicher Höhe beteiligt. Die Gesellschaft war im Wege der Umwandlung einer GmbH & Co. KG durch Einbringung des Betriebsvermögens mit den Buchwerten errichtet worden⁶²⁾. Die Anteilseigner beantragten die Besteuerung der auf den erworbenen Anteilen ruhenden stillen Reserven⁶³⁾. Zur Berechnung der Veräußerungsgewinne wurden dabei die Anschaffungskosten dem für den Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblichen gemeinen Wert der Aktien gegenübergestellt. Die Finanzämter über-

59) § 11 Abs. 2 Bewertungsgesetz (BewG) in der Fassung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1783).

60) Abschn. 4 bis 16 Vermögensteuer-Richtlinien (VStR 1993) in der Fassung vom 30. November 1993 (BStBl. I Sondernummer 2 S. 2).

61) Vermögensteuer-Kartei der Oberfinanzdirektion (OFD) Koblenz zu § 11 BewG.

62) § 20 Umwandlungssteuergesetz (UmwStG) vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3267), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1959).

63) § 21 Abs. 2 Nr. 1 UmwStG.

nahmen bei den Einkommensteuerveranlagungen der Anteilseigner die so erklärten Gewinne.

Die Wertermittlung war nach den Feststellungen des Rechnungshofs fehlerhaft, weil ein Abschlag wegen fehlender Einflußmöglichkeit der Anteilseigner auf die Geschäftsführung der Gesellschaft⁶⁴⁾ vorgenommen worden war. Die durch den Rechnungshof veranlaßten Änderungen der unter dem Vorbehalt der Nachprüfung gegen die Anteilseigner ergangenen Einkommensteuerbescheide führte zu Steuernacherhebungen von mehr als 2 Mio. DM.

2.2.2 In einem anderen Fall beantragten Anteilseigner einer als Holdinggesellschaft tätigen Aktiengesellschaft ebenfalls, die auf den erworbenen Anteilen ruhenden stillen Reserven zu versteuern. Auch die Aktiengesellschaft war mit einem Grundkapital von 22 Mio. DM im Wege der Umwandlung einer offenen Handelsgesellschaft durch Einbringung des Betriebsvermögens mit den Buchwerten errichtet worden.

Bei der Berechnung der jeweiligen Veräußerungsgewinne legte das Finanzamt antragsgemäß die gemeinen Werte der Aktien zum Zeitpunkt der Umwandlung, anstatt richtigerweise die gemeinen Werte nach den Verhältnissen im Zeitpunkt der Antragstellung⁶⁵⁾, zugrunde. Zudem berücksichtigte es bei der Bewertung der Anteile einen zu hohen Abschlag für fiktive Steuerbelastungen auf das Vermögen der Gesellschaft. Es prüfte auch nicht, ob zum Bewertungsstichtag vom Emissionswert der an der Börse plazierten Vorzugsaktien, die den Anteilseignern aus Anlaß einer Erhöhung des Grundkapitals auf 30 Mio. DM gewährt worden waren, auszugehen war. Für die Folgezeit nahm das Finanzamt außerdem keine Anteilsbewertungen für die nichtnotierten Stammaktien vor, deren Wert nach den maßgebenden Verwaltungsanweisungen durch einen Aufschlag aus dem Börsenkurs der Vorzugsaktien abzuleiten war.

⁶⁴⁾ Abschn. 9 VStR 1993.

⁶⁵⁾ Tz. 60 des Umwandlungssteuererlasses 2, BMF-Schreiben vom 16. Juni 1978 (BStBl. I S. 235).

Wegen der besonderen Bedeutung und Komplexität des Steuerfalls hat der Rechnungshof seine Rechtsauffassung mit der Oberfinanzdirektion abgestimmt. Die Oberfinanzdirektion erteilte dem Finanzamt daraufhin nähere Weisungen zur weiteren Behandlung. Die vorgenommenen Änderungen der Einkommensteuerveranlagungen bei drei Anteilseignern führten zu bestandskräftig festgesetzten Mehrsteuern von 800.000 DM. In den anderen Fällen konnten die ergangenen Steuerbescheide aus Rechtsgründen nicht mehr geändert werden. Das hatte allein bei drei in Rheinland-Pfalz ansässigen Steuerpflichtigen Ausfälle an Einkommensteuer von insgesamt über 1 Mio. DM zur Folge. Bei der Vermögensteuer konnten dagegen in den sechs Rheinland-Pfalz betreffenden Fällen noch 655.000 DM nacherhoben werden.

2.2.3 In drei ähnlich gelagerten Steuerfällen führten die Prüfungsbeanstandungen des Rechnungshofs ebenfalls zur Festsetzung erheblicher Mehrsteuern.

So ergab sich in einem Fall als Auswirkung einer nachgeholtten Anteilsbewertung eine bestandskräftig festgesetzte höhere Vermögensteuer von 215.000 DM.

In einem anderen Fall setzte dasselbe Finanzamt - als Folge einer nachgeholtten Bewertung von Namensaktien mit dem Kurswert der Inhaberaktien einer Kapitalgesellschaft - gegenüber Aktionären höhere Vermögensteuerbeträge von insgesamt mehr als 1,6 Mio. DM fest. Über eingelegte Rechtsbehelfe ist allerdings hier noch nicht abschließend entschieden.

Schließlich hatte die veranlaßte Änderung einer mit der Neugründung einer Holdinggesellschaft in Zusammenhang stehenden Anteilsbewertung zum Ergebnis, daß Mehrsteuern von 92.000 DM bestandskräftig festgesetzt wurden.

2.3 Verpachtung eines Betriebs oder Teilbetriebs

Ein Steuerpflichtiger, der seinen Betrieb oder Teilbetrieb im ganzen verpachtet, hat die Möglichkeit, zu Beginn oder jederzeit während der

Verpachtung die Aufgabe seines Betriebs zu erklären⁶⁶⁾. Gibt er eine solche Erklärung nicht ab, wird der Betrieb grundsätzlich als fortbestehend behandelt (ruhender Gewerbebetrieb). Die Fortführung des Betriebs hängt allerdings davon ab, daß die wesentlichen Grundlagen des Betriebs als einheitliches Ganzes verpachtet sind. Ist diese Voraussetzung bei Beginn der Verpachtung nicht erfüllt oder fällt sie während der Pachtzeit weg, dann liegt eine Betriebsaufgabe vor, ohne daß es einer entsprechenden Erklärung bedarf. Im Zeitpunkt einer solchen "zwangsweisen" Aufgabe des Betriebs sind die stillen Reserven unter Beachtung der für Veräußerungsgewinne geltenden Grundsätze⁶⁷⁾ zu versteuern. Die Möglichkeit einer Ausübung des Wahlrechts zur Betriebsfortführung entfällt auch dann, wenn anlässlich der Verpachtung die wesentlichen Betriebsgrundlagen so umgestaltet werden, daß sie nicht mehr in der bisherigen Form genutzt werden können. In einem solchen Fall stellt der Verpächter die werbende Tätigkeit endgültig ein. Der Pächter setzt den übernommenen Betrieb nicht fort, sondern eröffnet einen anderen.

Eines der geprüften Finanzämter beachtete diese Grundsätze in zwei Fällen nicht, in denen von Steuerpflichtigen jeweils Einkünfte aus einem ruhenden Gewerbebetrieb erklärt worden waren.

- 2.3.1 Eine Kommanditgesellschaft gestaltete die von ihr verpachteten wesentlichen Betriebsgrundlagen unter erheblichem Kostenaufwand durchgreifend nach den Bedürfnissen der Pächterin um und errichtete neue Gebäude und Betriebsvorrichtungen. Die Pächterin nahm zudem einen Branchenwechsel vor. Zusätzliche Sachverhaltserhebungen, die das Finanzamt auf Veranlassung des Rechnungshofs im Rahmen einer Betriebsprüfung vorgenommen hat, ergaben, daß eine Fortführung des Betriebs in der ursprünglichen Form weder beabsichtigt noch tatsächlich möglich war. Demnach waren stille Reserven von über 8 Mio. DM der Besteuerung zu unterwerfen. Daraus resultierte eine

⁶⁶⁾ R 139 Abs. 5 Einkommensteuer-Richtlinien 1993 in der Fassung vom 18. Mai 1994 (BStBl. I Sondernummer 1/1994).

⁶⁷⁾ §§ 16, 34 Abs. 1 und 2 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung vom 7. September 1990 (BGBl. I S. 1898; ber. 1991 S. 808), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1959).

bestandskräftig festgesetzte Einkommensteuer von mehr als 2,2 Mio. DM.

2.3.2 In dem anderen Fall übertrug ein Einzelunternehmer die Wirtschaftsgüter seines Betriebsvermögens unentgeltlich auf seine Söhne. Lediglich das Betriebsgrundstück behielt er zurück und vermietete es an die den Betrieb fortführende, von den Söhnen gegründete Personengesellschaft. Auch hier wurde das Finanzamt aufgefordert, den Sachverhalt und dessen steuerliche Würdigung nochmals zu überprüfen. Bei einer im Anschluß daran durchgeführten Betriebsprüfung wurde festgestellt, daß der Betrieb des Einzelunternehmens aufgegeben worden war. Die festgesetzte Einkommensteuer wurde daraufhin bestandskräftig um 102.000 DM erhöht.

2.3.3 Zwischenzeitlich hat die Oberfinanzdirektion die Finanzämter angewiesen⁶⁸⁾, sämtliche Fälle der Betriebsverpachtung bei Fortführung des Betriebs ohne Betriebsaufgabeerklärung zu überwachen. Zur Sicherstellung der Besteuerung der im (fortbestehenden) Betriebsvermögen gebundenen stillen Reserven haben die Finanzämter das Fortbestehen der Betriebsverpachtung im ganzen alle vier Jahre durch routinemäßige Anfragen bei den betroffenen Steuerpflichtigen zu überprüfen.

2.4 Verluste bei beschränkter Haftung

Die Finanzämter beachteten häufig die besondere Vorschrift⁶⁹⁾ über die steuerliche Berücksichtigung von Verlusten bei solchen Personen nicht, die nur in eingeschränktem Umfang zur Haftung herangezogen werden können. Danach darf beispielsweise der einem Kommanditisten zuzurechnende Anteil am Verlust einer Kommanditgesellschaft nicht mit anderen Einkünften ausgeglichen werden, soweit ein negatives Kapitalkonto des Kommanditisten entsteht oder sich erhöht. Allerdings mindert ein solchermaßen nicht abziehbarer Verlust die

⁶⁸⁾ Rdvfg. der OFD Koblenz vom 11. April 1996 - S 2240 A - St 31 1 -.

⁶⁹⁾ § 15 a EStG.

Gewinne, mit denen der Kommanditist in späteren Jahren an der Kommanditgesellschaft beteiligt ist.

- 2.4.1 Ein Finanzamt behandelte die Verlustanteile eines Kommanditisten einer GmbH & Co. KG für mehrere Jahre - selbst nach der Durchführung einer Betriebsprüfung - in vollem Umfang als ausgleichsfähig, obwohl sich das negative Kapitalkonto des Gesellschafters erhöht hatte. Die veranlaßten Änderungsveranlagungen ergaben bestandskräftige Nachforderungen von 168.000 DM Einkommensteuer. Durch die Kürzung der Gewinnanteile nachfolgender Jahre entstanden Mindersteuern von 52.000 DM.

In einem vergleichbaren Fall konnten 13.000 DM Einkommensteuer nacherhoben werden; daneben trat ein Steuerausfall von 46.000 DM ein.

- 2.4.2 In einem anderen Fall berücksichtigte ein Finanzamt Verlustanteile einer Kommanditistin in den Entstehungsjahren nicht, obwohl ein negatives Gesamtkapitalkonto der Gesellschafterin überhaupt nicht vorlag. Es verrechnete die Verluste aber mit dem Gewinnanteil eines späteren Jahres. Die Richtigstellung erbrachte Mehrsteuern von 94.000 DM.

- 2.5 Ermäßigung der Einkommensteuer für außerordentliche Einkünfte

Zwei Steuerpflichtige beantragten bei der Besteuerung ihrer Einkünfte, Abfindungszahlungen, die sie von ihren früheren Arbeitgebern erhalten hatten, als Entschädigungen nur dem ermäßigten Steuersatz zu unterwerfen⁷⁰⁾. Das Finanzamt entsprach diesen Anträgen.

- 2.5.1 Ein Steuerpflichtiger erhielt nach einer Vergleichsvereinbarung von seinem ehemaligen Arbeitgeber statt einer ihm zustehenden monatlichen Pensionszahlung eine einmalige Abfindung von 1,4 Mio. DM. Eine ermäßigte Besteuerung der Leistung wäre nur dann in Frage

⁷⁰⁾ § 24 Nr. 1 Buchst. a i.V.m. § 34 Abs. 1 und 2 Nr. 2 EStG.

gekommen, wenn - beim Vorliegen weiterer Voraussetzungen - die Kapitalabfindung auf Wunsch des Arbeitgebers erfolgt wäre. Das Finanzamt klärte den Sachverhalt insoweit aber nicht auf. Nach näherer Überprüfung schloß es sich den Bedenken des Rechnungshofs an und erhöhte die unter dem Vorbehalt der Nachprüfung ergangene Steuerfestsetzung um 452.000 DM. Die Festsetzung ist angefochten.

2.5.2 In dem anderen Fall ließ sich die Gesellschafterin und Geschäftsführerin einer GmbH die ihr erteilte Pensionszusage durch eine Einmalzahlung abgelden. Nach dem Gesamtbild des Einzelfalls war auch hier zu erkennen, daß die Umwandlung der Pensionsanwartschaft in eine Abfindungszahlung aus freien Stücken herbeigeführt wurde. Mit der zeitgleichen Veräußerung sämtlicher Gesellschaftsanteile wollte die Steuerpflichtige ihr persönliches Engagement in der Gesellschaft vollständig beenden. Die unzutreffende steuerliche Behandlung führte zu einem Steuerausfall von 184.000 DM.

2.6 Berücksichtigung von Verlusten bei der Gewerbesteuer

Die Berücksichtigung eines Gewerbeverlustes bei der Festsetzung des Gewerbesteuermeßbetrags ist zum einen an die Voraussetzung geknüpft, daß der Verlust zuvor bei der Person des Unternehmers entstanden ist, dessen Gewerbeertrag gekürzt werden soll (Unternehmergleichheit). Zum anderen setzt der Objektcharakter der Gewerbesteuer voraus, daß den Gewerbeverlust auch dasselbe Unternehmen erlitten hat (Unternehmensgleichheit)⁷¹⁾. Letzteres ist nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beurteilen.

2.6.1 Wiederholt beachtetten Finanzämter nicht, daß bei einem Wechsel von Gesellschaftern bei Personengesellschaften für die Beurteilung der Frage der Unternehmergleichheit auf jeden einzelnen Gesellschafter abzustellen ist. Allein in zwei Fällen traten durch den Abzug der auf ausgeschiedene Gesellschafter entfallenden Verlustanteile Ausfälle an

⁷¹⁾ § 10 a Gewerbesteuergesetz in der Fassung vom 21. März 1991 (BGBl. I S. 814), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1959).

Gewerbsteuer von 415.000 und 109.000 DM ein. Im ersten Fall fällt besonders ins Gewicht, daß sogar eine Betriebsprüfung stattgefunden hatte.

Darüber hinaus konnten aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs mehrfach Änderungen veranlaßt werden, bevor sich nachteilige steuerliche Auswirkungen ergeben hatten.

2.6.2 In einem anderen Fall übernahm ein zuvor lediglich vermögensverwaltend tätiges Unternehmen den Betrieb einer Maschinenfabrik. Durch den unzulässigen Abzug der aus der Verpachtungszeit resultierenden Verluste bei der späteren Produktionstätigkeit entstand ein Steuerausfall von 86.000 DM. Auch dieser Sachverhalt war trotz einer durchgeführten Betriebsprüfung nicht aufgegriffen worden.

2.7 Einzelfälle mit erheblichen finanziellen Auswirkungen

Nicht alle Fehlbearbeitungen waren den dargestellten Fehlerschwerpunkten zuzuordnen. Es ergaben sich zahlreiche weitere Beanstandungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen.

2.7.1 Eine im Immobilienbereich tätige GmbH & Co. KG veräußerte zeitnah zu der Einstellung ihres Geschäftsbetriebs die restlichen zu ihrem Vermögen gehörenden Grundstücke. Das Finanzamt erfaßte den daraus entstandenen Gewinn antragsgemäß als tarifbegünstigt zu versteuernden Veräußerungsgewinn⁷²⁾. Es beachtete dabei nicht, daß nach ständiger Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs⁷³⁾ bei der Aufgabe eines gewerblichen Grundstückshandels auch die Veräußerungserlöse der "letzten" Grundstücke regelmäßig nicht begünstigte laufende Gewinne darstellen, die aus diesem Grund zudem der Gewerbesteuer unterliegen. Die Anwendung dieser Grundsätze führte zur Nachforderung von 1,1 Mio. DM Einkommensteuer beim einzigen Kommanditisten und von 360.000 DM Gewerbesteuer bei der

⁷²⁾ §§ 16, 34 Abs. 1 und 2 EStG.

⁷³⁾ Tz. 29 des BMF-Schreibens vom 20. Dezember 1990 (BStBl. I S. 884) sowie BFH-Urteil vom 9. September 1993 (BStBl. 1994 II S. 105).

Gesellschaft selbst. Die geänderten Bescheide sind noch nicht bestandskräftig.

2.7.2 In einem anderen Fall berücksichtigte dasselbe Finanzamt nicht, daß bei einem aus einer Personengesellschaft ausgeschiedenen Gesellschafter ein steuerpflichtiger Veräußerungsgewinn in Höhe des weggefallenen negativen Kapitalkontos zu erfassen war. Die Änderung hatte eine noch nicht bestandskräftig gewordene Festsetzung einer um 162.000 DM höheren Einkommensteuer zur Folge.

2.7.3 Die Einbringung eines Betriebs in eine Kapitalgesellschaft nach den Vorschriften des Umwandlungssteuergesetzes⁷⁴⁾ führt in der Regel nicht zu einer Gewinnrealisierung. Allerdings sind die zum Zeitpunkt der Umwandlung vorhandenen und die später den Gesellschaftsanteilen zuwachsenden stillen Reserven unter bestimmten Voraussetzungen zu versteuern, beispielsweise wenn die Anteile veräußert werden. Zur Sicherstellung der Besteuerung sind die einschlägigen Fälle zu überwachen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs unterbleiben solche Überwachungen immer noch häufig, obwohl in der Vergangenheit bereits mehrfach auf diese Problematik aufmerksam gemacht worden ist und die Oberfinanzdirektion die Finanzämter daraufhin angewiesen hat, die steuerliche Erfassung solcher Veräußerungsvorgänge anhand von Überwachungsbögen sicherzustellen. Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe sind bei fehlender Überwachung nicht auszuschließen.

So führte die auf Veranlassung des Rechnungshofs erfolgte nähere Überprüfung eines Veräußerungsvorgangs zu einer Selbstanzeige des betroffenen Steuerpflichtigen. Durch die Erfassung des nacherklärten Veräußerungsgewinns konnte Einkommensteuer von 106.000 DM zusätzlich vereinnahmt werden.

2.7.4 Ein Finanzamt nahm die Einnahmen eines Steuerpflichtigen aus einer Beratertätigkeit entsprechend den in der Steuererklärung gemachten Angaben ohne nähere Prüfung für einen Zeitraum von acht Jahren

⁷⁴⁾ §§ 20 bis 23 UmwStG.

von der Einkommensbesteuerung aus. Die Gründe für die unzutreffende steuerliche Behandlung konnten nachträglich nicht mehr festgestellt werden. Ein Steuerausfall von 62.000 DM war die Folge.

- 2.7.5 In der Schlußbilanz eines aufgegebenen Einzelunternehmens waren für drohende Verluste aus eingegangenen Bürgschaften hohe Rückstellungen gebildet worden. Das Finanzamt erkannte diese auch nach einer später durchgeführten Betriebsprüfung steuermindernd an, ohne zu überprüfen, inwieweit der Steuerpflichtige aus den Bürgschaftsverbindlichkeiten tatsächlich in Anspruch genommen worden war. Nacherhebungen zum Sachverhalt ergaben, daß Steuerausfälle von 112.000 DM eingetreten waren.
- 2.7.6 In einem anderen Fall beachtete das Finanzamt nicht, daß seit dem Veranlagungszeitraum 1987 der Nutzungswert einer vom Steuerpflichtigen selbstgenutzten Wohnung grundsätzlich nicht mehr zu den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung gehört⁷⁵⁾. Zur Vermeidung von Härten vorgesehene Übergangsregelungen wandte das Finanzamt falsch an und berücksichtigte bis zum Jahr 1991 hohe Überschüsse der Werbungskosten über den Mietwert der eigenen Wohnung. Die Handhabung führte zu Steuerausfällen von 171.000 DM.
- 2.7.7 Mehrfach unterließen es Wohnsitzfinanzämter, den zuständigen Erbschaftsteuerstellen für die Festsetzung von Schenkungsteuer bedeutende Vorgänge mitzuteilen. Die auf Initiative des Rechnungshofs nachgeholten Mitteilungen führten in einem Fall zu einer Nachforderung an Schenkungsteuer von 59.000 DM. In weiteren Fällen stehen die Ergebnisse noch aus.
- 2.7.8 Ein Finanzamt wertete die ihm von einem anderen Finanzamt übersandten Mitteilungen über steuerlich zu erfassende Einkünfte falsch aus. Rechtlich noch mögliche Änderungsveranlagungen erbrachten Mehrsteuern von 121.000 DM.

⁷⁵⁾ § 52 Abs. 21 i.V.m. § 21 Abs. 2 EStG.

2.8 Abschließende Beurteilung der Arbeitsweise der Finanzämter

Die festgestellten Beanstandungen wurden inzwischen von den geprüften Finanzämtern - soweit dies verfahrensrechtlich noch möglich war - weitgehend ausgeräumt.

Es wird nicht verkannt, daß die Bearbeiterinnen und Bearbeiter in den Finanzämtern einer ständig wachsenden Arbeitsbelastung ausgesetzt sind. In Anbetracht der zu bewältigenden Massenarbeit und der zunehmend schwieriger werdenden Rechtsmaterie sind auch Fehlbearbeitungen nicht gänzlich auszuschließen. Gleichwohl lassen sich unzutreffende Steuerfestsetzungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen weitgehend vermeiden, wenn die gewichtigen Steuerfälle besonders sorgfältig bearbeitet werden und die Sachgebietsleiterinnen und Sachgebietsleiter ihre Überwachungsaufgaben, insbesondere in diesem Bereich, wahrnehmen. Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs machen jedoch deutlich, daß gerade bedeutsame Steuerfälle nicht mit der hier besonders gebotenen Sorgfalt und Gründlichkeit behandelt wurden.

Zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Gesetzesvollzugs muß unbedingt sichergestellt werden, daß insbesondere die Sachbehandlung steuerlich bedeutsamer Steuerfälle verbessert wird. Dazu ist es nach Auffassung des Rechnungshofs erforderlich, für die in den Veranlagungsbereichen eingesetzten Bearbeiterinnen und Bearbeiter in größerem Umfang gezielt Fortbildungsveranstaltungen durchzuführen, um die Fehlbearbeitungen in bestimmten Rechtsbereichen entscheidend zu vermindern. Des weiteren sollte durch konsequente und möglichst lückenlose Erstellung von Kontrollmitteilungen der Informationsaustausch innerhalb desselben Finanzamts und mit anderen Finanzämtern über Sachverhalte, die für eine zutreffende Besteuerung von Bedeutung sind, verbessert werden. Zudem hält es der Rechnungshof für unerlässlich, die Aufsicht und Unterstützung durch die verantwortlichen Dienstvorgesetzten bei der Bearbeitung der gewichtigen Steuerfälle weiter zu intensivieren.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die fehlerhaften Steuer-, Feststellungs- und Meßbescheide - soweit verfahrensrechtlich noch möglich - zu ändern,
- b) finanziell bedeutsame Steuerfälle gründlicher zu bearbeiten und dabei insbesondere den festgestellten Fehlerschwerpunkten besondere Aufmerksamkeit zu widmen,
- c) Mängel in der Rechtsanwendung durch geeignete Fortbildungsmaßnahmen für die Bearbeiterinnen und Bearbeiter zu beheben,
- d) den Informationsaustausch zwischen verschiedenen, für die Besteuerung zuständigen Stellen in den Finanzämtern und mit anderen Finanzämtern durch konsequente und möglichst lückenlose Fertigung von Kontrollmitteilungen zu verbessern,
- e) die Aufsicht und Mitwirkung der Dienstvorgesetzten - besonders bei den gewichtigeren Steuerfällen - weiter zu verstärken.

Die im einzelnen von der Oberfinanzdirektion und den geprüften Finanzämtern aus den Prüfungsfeststellungen gezogenen Folgerungen sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 8 Staatsbadgesellschaften

Die Staatsbadgesellschaften erlitten von 1989 bis 1995 - trotz massiver finanzieller Unterstützung durch das Land - Verluste von insgesamt 34,7 Mio. DM. Während dieser Zeit erhielten sie vom Land Zuschüsse von 76,4 Mio. DM und zinslose Darlehen von 13,7 Mio. DM. Die Gesellschaften lieferten in vielen Fällen nicht die erforderlichen Nachweise über die Verwendung der Landesmittel.

Für die Jahre 1996 bis 2000 planen die Gesellschaften Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen von mehr als 64 Mio. DM. Angesichts der geringen Finanzkraft der Gesellschaften kommen auf das Land als Hauptgesellschafter hohe finanzielle Belastungen zu.

Mittelfristig ist eine Aufgabe der Beteiligungen des Landes an den Staatsbadgesellschaften unumgänglich. An der Beibehaltung dieser Beteiligungen besteht kein wichtiges Landesinteresse mehr. Die Veräußerung von Grundbesitz, der für die Aufrechterhaltung eines leistungsgerechten Kurangebots nicht benötigt wird, sollte fortgesetzt werden.

Der Umbau eines defizitären Thermalhallenbads zu einem Wellnesszentrum für 3,2 Mio. DM und die Erweiterung der Kureinrichtungen um ein Türkisches Bad für 1,2 Mio. DM erfolgten ohne Einholung von Analysen über die Marktchancen.

Beide Einrichtungen hatten beträchtliche Verluste zur Folge.

Ein Gradierbau, der hohe Kosten verursacht, wird lediglich in geringem Umfang als Kureinrichtung genutzt. Er hat nur noch Bedeutung als Wahrzeichen der Kurstadt.

Der Pachtzins für die Nutzung eines Thermalhallenbads und einer Kurmittleinrichtung wurde trotz erheblicher baulicher Verbesserungen dieser Einrichtungen nicht erhöht.

Ein Kurdirektor zahlt für ein vom Staatsbad überlassenes Wohnhaus eine zu geringe Miete, ein anderer erhält eine unangemessen hohe Vergütung.

Die Staatsbadgesellschaften beachtetten bei Auftragsvergaben im Wert von mehr als 13 Mio. DM die Vergabevorschriften nicht. Dadurch blieben die Vorteile des Wettbewerbs weitgehend ungenutzt.

Für Bewirtungskosten einer Staatsbadgesellschaft von insgesamt fast 8.000 DM bestand kein zwingender betrieblicher Anlaß.

Den Staatsbadgesellschaften entstanden anläßlich der Verabschiedung von zwei Vertretern des Landes in den Aufsichtsräten der Gesellschaften überzogene Aufwendungen von insgesamt 13.000 DM für Bewirtungen und Geschenke.

Am Stammkapital der vier rheinland-pfälzischen Staatsbadgesellschaften waren zum 31. Dezember 1995 das Land und die jeweilige Sitzgemeinde, bei der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH zusätzlich der Landkreis Südliche Weinstraße, beteiligt.

Staatsbad	Stammkapital	Land		Sitzgemeinde		Landkreis	
	insgesamt Mio. DM	Mio. DM	%	Mio. DM	%	Mio. DM	%
Bad Bergzabern GmbH	0,650	0,347	53,38	0,1515	23,31	0,1515	23,31
Bad Bertrich GmbH	3,900	3,420	87,69	0,480	12,31	-	-
Bad Dürkheim GmbH ⁷⁶⁾	9,800	8,600	87,76	1,200	12,24	-	-
Bad Ems GmbH	22,200	19,350	87,16	2,850	12,84	-	-

Die Rechte des Landes in den Gesellschafterversammlungen der Staatsbäder nimmt das Ministerium der Finanzen wahr. Es ist auch in den Aufsichtsräten der einzelnen Gesellschaften - neben dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit sowie dem Ministerium des Innern und für Sport - vertreten.

Der Rechnungshof hat nach 1989 ⁷⁷⁾ die Betätigung des Landes bei den Staatsbadgesellschaften erneut gemäß § 92 LHO geprüft. Dazu hat er sich bei dem Ministerium der Finanzen und den Gesellschaften unmittelbar unterrichtet ⁷⁸⁾. Die Prüfung, die sich auf die Haushaltsjahre 1989 bis 1994 bezog, umfaßte nach § 91 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. Abs. 2 Satz 2 LHO auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaften als Zuwendungsempfänger des Landes.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ertragslage

⁷⁶⁾ 1996 hat das Land seinen Anteil durch unentgeltliche Übertragung eines 24,49%igen Anteils an den Landkreis Bad Dürkheim und eines 12,25%igen Anteils an die Stadt Bad Dürkheim auf 51,02 % verringert.

⁷⁷⁾ Jahresbericht 1989, Tz. 7 (Drucksache 11/3590); Entlastung Drucksachen 11/5094, 12/693 und 12/3877.

⁷⁸⁾ § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 1994 (BGBl. I S. 1890, 1942).

Die Ertragslage der Staatsbadgesellschaften entwickelte sich seit der Umwandlung der Staatsbäder von Landesbetrieben in Kapitalgesellschaften im Jahr 1972 wie folgt:

Jahr	Bad Bergzabern GmbH	Bad Bertrich GmbH	Bad Dürkheim GmbH - Mio. DM ⁷⁹⁾ -	Bad Ems GmbH	Gesamt
vor 1989	- 7,958	- 10,529	- 8,840	- 30,258	- 57,585
1989	- 1,599	- 1,829	- 0,958	- 2,821	- 7,207
1990	- 1,038	- 1,208	+ 0,100	- 0,029	- 2,175
1991	- 0,778	- 2,208	+ 0,862	- 0,115	- 2,239
1992	- 0,646	- 0,480	+ 0,553	- 1,696	- 2,269
1993	- 1,068	- 2,299	- 1,176	- 1,028	- 5,571
1994	- 0,920	- 2,145	- 0,251	- 4,109	- 7,425
1995	- 1,332	- 2,341	- 0,249	- 3,869	- 7,791
Summe 1989-1995	- 7,381	- 12,510	- 1,119	- 13,667	- 34,677
Gesamtbetrag	- 15,339	- 23,039	- 9,959	- 43,925	- 92,262

Die negative Entwicklung der Ertragslage vor allem der Staatsbäder Bad Bergzabern, Bad Bertrich und Bad Ems setzte sich im Prüfungszeitraum und auch 1995 fort. Lediglich das Staatsbad Bad Dürkheim konnte zwischenzeitlich Gewinne erwirtschaften. Aber auch dort gestaltete sich die Ertragslage im Verlauf des genannten Zeitraums insgesamt negativ. Trotz massiver finanzieller Unterstützung durch das Land erlitten die vier Staatsbäder von 1989 bis 1995 Verluste von zusammen 34,7 Mio. DM. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Gesellschaften die Zuflüsse aus der Spielbankabgabe in voller Höhe und die Zuschüsse des Landes bis 1994 weitgehend als Erträge behandelten. Ohne diese Mittel wären die Verluste noch weitaus höher ausgefallen.

2.2 Zuwendungen des Landes

Das Land leistet an die Staatsbadgesellschaften Zuwendungen zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur und des Fremdenverkehrs. Darüber hinaus erhalten die Gesellschaften Finanzhilfen zur investiven Förderung des Kurbetriebs und zur Verbesserung ihrer Liquidität. In den

⁷⁹⁾ Gewinne (+)/Verluste (-).

Jahren 1989 bis einschließlich 1995 gewährte ihnen das Land Zuschüsse⁸⁰⁾ von insgesamt 76,4 Mio. DM und zinslose Darlehen von 13,7 Mio. DM. Von den seit 1972 - dem Jahr der Umwandlung der Staatsbäder in Kapitalgesellschaften - gegebenen Darlehen von 91,1 Mio. DM wurden bis 1995 76,7 Mio. DM (davon seit 1989 21,9 Mio. DM) in Eigenkapital umgewandelt.

Auf die einzelnen Jahre verteilten sich die Zuwendungen wie folgt:

Jahr	Zuschüsse	Darlehen - Mio. DM -	Gesamt
vor 1989	13,042	77,408	90,450
1989	3,333	3,879	7,212
1990	9,214	1,900	11,114
1991	9,501	2,150	11,651
1992	10,828	2,250	13,078
1993	12,160	3,500	15,660
1994	14,702	0	14,702
1995	16,633	0	16,633
Summe 1989-1995	76,371	13,679	90,050
Gesamtbetrag	89,413	91,087	180,500

Von diesen Geldleistungen des Landes entfielen auf die einzelnen Staatsbäder die folgenden Beträge:

Staatsbadgesellschaft	Zuschüsse	Darlehen - Mio. DM -	Gesamt
Bad Bergzabern GmbH	7,296	10,429	17,725
Bad Bertrich GmbH	14,703	21,380	36,083
Bad Dürkheim GmbH	23,813	24,796	48,609
Bad Ems GmbH	43,601	34,482	78,083
	89,413	91,087	180,500

Die Bewilligung der Zuschüsse und Darlehen erfolgte bis Mitte 1994 grundsätzlich durch Zuwendungsbescheide⁸¹⁾. Die Staatsbäder erfüllten die sich daraus und aus den einschlägigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO ergebenden Verpflichtungen zur Erstellung

80) Einschließlich der Spielbankabgaben der Spielbanken Bad Dürkheim und Bad Ems von 16,2 und 3,0 Mio. DM.

81) Mit Ausnahme der Mittel aus der Spielbankabgabe.

von Verwendungsnachweisen nur unzureichend. Für die vom Land den Gesellschaften von 1989 bis Mitte 1994 gewährten 52 Zuschüsse von zusammen 52,2 Mio. DM und 21 Darlehen von zusammen 13,7 Mio. DM wurden die erforderlichen Verwendungsnachweise nur in 34 Fällen erbracht. In 39 Fällen fehlten sie. Dabei hatte das Ministerium auf die bereits in der vorangegangenen Prüfung erhobene Forderung des Rechnungshofs, in allen Fällen auf die Erstellung der Verwendungsnachweise durch die Staatsbadgesellschaften zu achten, eine entsprechende Zusage erteilt.

2.3 Änderung der Finanzierungsform

Seit Mitte 1994 erhalten die Staatsbäder Landesmittel nicht mehr als Zuwendungen, sondern als gesellschaftsrechtliche Leistungen des Gesellschafters Land in Form von Zuführungen zur Kapitalausstattung (Stärkung des Eigenkapitals). Zuwendungsbescheide ergehen nicht mehr. Die Gesellschaften stellen die Mittel in ihre Kapitalrücklage ein. Sind Verluste aufgelaufen, werden entsprechende Beträge aus der Rücklage entnommen und zum Verlustausgleich verwendet.

Diese Verfahrensweise hat zwar den Vorteil, daß die vom Land erbrachten Finanzierungsbeiträge offen in den Bilanzen ausgewiesen werden. Die verbesserte Transparenz wird allerdings durch erhebliche Nachteile erkaufte. Es entfällt nicht nur das Recht des Rechnungshofs, nach § 91 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. Abs. 2 Satz 2 LHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsbadgesellschaften als Zuwendungsempfänger zu prüfen. Die Gesellschaften unterliegen auch nicht mehr den mit den Zuwendungsbescheiden nach § 44 LHO und den einschlägigen Verwaltungsvorschriften verbundenen Mitteilungspflichten und Auflagen, wie z.B. dem Besserstellungsverbot und der Verpflichtung zur Auftragsvergabe nach den Vergabebestimmungen.

Das Ministerium will die geänderte Finanzierungsform für die Staatsbadgesellschaften beibehalten. Es hat aber zugesagt sicherzustellen, daß der Rechnungshof weiterhin die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaften prüfen kann. Außerdem will es in angemessenem Umfang darauf hinwirken, daß die sich bisher aus der

Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO ergebenden Pflichten den Gesellschaften vertraglich auferlegt werden und ihre Einhaltung im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften überwacht wird.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hat das Ministerium allerdings die Finanzhilfen, die zur Förderung des Kurbetriebs oder des Fremdenverkehrs bestimmt sind⁸²⁾, zu Unrecht in die geänderte Finanzierungsform einbezogen. Insoweit fehlt es an einer gesetzlichen Ermächtigung für die vorgenommene Finanzierungsumstellung. In den Haushaltsplänen sind diese Leistungen des Landes als zweckgebundene Zuschüsse ausgewiesen, für die die Regeln der §§ 23 und 44 LHO zwingend gelten. Das Land erbringt diese Leistungen somit nicht in seiner Eigenschaft als Gesellschafter, sondern als Zuwendungsgeber mit allen rechtlichen Konsequenzen.

2.4 Kapitalzuführungen durch die einzelnen Gesellschafter

Das Land und die kommunalen Gesellschafter führten den Staatsbädern von 1989 bis 1995 Mittel von 103,2 Mio. DM zu⁸³⁾. Davon entfielen 98,3 Mio. DM⁸⁴⁾ auf das Land und 4,9 Mio. DM auf die Mitgesellschafter. Bei einer Aufteilung der Kapitalzuführungen nach dem Verhältnis der Gesellschaftsanteile hätten sich für das Land anteilige Leistungen von nur 85,9 Mio. DM, also 12,4 Mio. DM weniger, ergeben.

Das Land konnte bisher - trotz intensiver Verhandlungen mit den Mitgesellschaftern - keine oder nur unbefriedigende Regelungen für einen Verlustausgleich erreichen. Die kommunalen Gesellschafter lehnten angesichts ihrer angespannten Haushaltslage Verlustübernahmen oder Kapitalzuführungen entsprechend den Gesellschaftsanteilen ab.

82) Kap. 20 02 Tit. 682 02 und 891 01.

83) Einschließlich der Spielbankabgaben der Spielbanken Bad Dürkheim und Bad Ems.

84) Zuschüsse von 76,4 Mio. DM und in Eigenkapital umgewandelte Darlehen von 21,9 Mio. DM.

Das Ministerium will, soweit anteilige Verlustübernahmen nicht zu erreichen sind, versuchen, die Mitgesellschafter wenigstens zur Beteiligung an der Finanzierung investiver Maßnahmen zu bewegen.

2.5 Voraussichtlicher Finanzbedarf bis zum Jahr 2000

Die Staatsbadgesellschaften planen in den Jahren 1996 bis 2000 Investitions- und Erhaltungsaufwendungen im Gesamtbetrag von mehr als 64 Mio. DM.

Die Aufwendungen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Gesellschaften:

	1996	1997	1998	1999	2000	Gesamt
	- in Mio. DM -					
Bad Bertrich GmbH	0,7	0,6	0,9	1,0	1,5	4,7
Bad Bergzabern GmbH	1,5	1,1	0,8	0,1	0,7	4,2
Bad Dürkheim GmbH	10,3	1,3	3,2	0,7	0,7	16,2
Bad Ems GmbH	7,0	9,5	13,0	5,0	5,0	39,5
	19,5	12,5	17,9	6,8	7,9	64,6

Aufgrund ihrer negativen Ertragslage ist abzusehen, daß die Gesellschaften nicht in der Lage sein werden, diesen Finanzbedarf aus eigener Kraft zu decken. Es ist daher damit zu rechnen, daß die Aufwendungen, wie in der Vergangenheit, überwiegend aus dem Landeshaushalt finanziert werden müssen. Allein 1996 waren dafür insgesamt 14,1 Mio. DM vorgesehen⁸⁵⁾. Im Haushaltsplan 1997 des Landes belaufen sich die entsprechenden Ansätze auf 12,8 Mio. DM.

2.6 Privatisierungskonzept

Der Rechnungshof hatte bereits bei seiner vorangegangenen Prüfung - in Übereinstimmung mit der Landesregierung - ein wichtiges Landesinteresse i.S. von § 65 Abs. 1 LHO an der Beibehaltung der Beteiligungen an den vier Staatsbädern verneint. Mit dem Betrieb von

⁸⁵⁾ Kap. 20 02 Tit. 682 02 und 891 01 sowie Kap. 20 04 Tit. 697 01.

Kurbädern erfüllen die Staatsbäder zwar eine bedeutsame Aufgabe der Gesundheitsvorsorge. Das Betreiben von Kureinrichtungen, Kurkliniken und Hotels stellt jedoch keine spezifische öffentliche Aufgabe des Landes dar. Vor diesem Hintergrund hatte der Rechnungshof bereits damals ein Konzept zur Privatisierung der Staatsbäder mit einer stufenweisen Vorgehensweise entwickelt ⁸⁶⁾.

In seinen Grundaussagen gilt das Konzept auch heute noch. Dem Ministerium ist zwar zuzugestehen, daß eine Veräußerung des einzelnen Staatsbads als Ganzes - insbesondere unter dem Vorzeichen der 3. Stufe der Gesundheitsreform - derzeit nicht oder nur schwer realisierbar ist. Es wird auch gesehen, daß die eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten der Mitgesellschafter eine Übernahme weiterer Anteile an den Staatsbadgesellschaften in naher Zukunft kaum zulassen. Auf der anderen Seite steht als Realität das bedrohlich zunehmende Wachstum der Belastung des Landeshaushalts durch das finanzielle Engagement des Landes in den Staatsbädern. Soll dieses Engagement letztlich nicht ein Faß ohne Boden bleiben, ist mittelfristig die Aufgabe dieser Beteiligungen unumgänglich. Vorbereitend dazu sollte die mit der Veräußerung von Hotels und anderem Grundbesitz eingeleitete "Verschlankung" der Staatsbäder konsequent fortgesetzt werden. Die Gesellschaften sollten alle Vermögensgegenstände, die ohne Beeinträchtigung eines bedarfsgerechten Kurangebots entbehrlich sind, z.B. unbebaute Grundstücke, land- und forstwirtschaftliche Flächen sowie einen Golfplatz, veräußern.

Kurzfristig gilt es, den Trend eines ständigen Anwachsens der Verluste aufzuhalten. Die Prüfung durch den Rechnungshof hat entsprechende Möglichkeiten aufgezeigt. Hiernach sind insbesondere

- defizitäre Einrichtungen abzubauen,
- Einnahmemöglichkeiten vollständig auszuschöpfen,

⁸⁶⁾ Jahresbericht 1989, Tz. 7 (Drucksache 11/3590); Entlastung Drucksachen 11/5094, 12/693 und 12/3877.

- Personal- und Sachaufwendungen zu verringern.

Im übrigen macht es das Ausgabenverhalten einzelner Verantwortungsträger in den Staatsbädern dringend erforderlich, das Kostenbewußtsein zu schärfen und mehr Ausgabendisziplin zu üben.

2.7 Abbau defizitärer Einrichtungen

Nach wie vor verfügen Staatsbäder über defizitäre Einrichtungen, die nicht dem eigentlichen Kurbetrieb dienen.

Die Einstellung defizitärer Unternehmensbereiche oder deren Übertragung auf Dritte würde nicht nur die Ertragslage der Staatsbadgesellschaften wesentlich verbessern. Es würden damit mittelfristig auch die Chancen für eine Veräußerung der Gesellschaften im ganzen an Private steigen.

Das Ministerium will unter Berücksichtigung des für die jeweilige Kurstadt notwendigen Leistungsangebots die Einstellung defizitärer Bereiche nachhaltig verfolgen.

2.7.1 Wellnesszentrum und Türkisches Bad

Eine Staatsbadgesellschaft hatte als Eigentümerin eines langfristig an ein anderes Unternehmen verpachteten Hotelgrundstücks in einem Anbau des Hotels ein Thermalhallenbad und eine Kurmitteleinrichtung betrieben. Die Pächterin war berechtigt, das Bad gegen Entgelt für ihre Hotelgäste zu nutzen. Der Rechnungshof hatte bereits 1989 gefordert, die beiden dauerdefizitären Bereiche aus dem Kurbetrieb auszugliedern. Ungeachtet dessen verpflichtete sich die Gesellschaft in einem 1991 mit der Pächterin über das Hotelgrundstück geschlossenen Erbbaurechtsvertrag, beide Einrichtungen auf ihre Kosten weiter zu betreiben. Das führte im Prüfungszeitraum zu Verlusten von 2,2 Mio. DM.

Der Thermalbadbereich wurde 1994 für 3,2 Mio. DM zu einem "Wellnesszentrum" umgebaut und erweitert. Im Jahr zuvor war im Kurmittelhaus ein Türkisches Bad mit einem Bauaufwand von

1,2 Mio. DM in Betrieb genommen worden. Beide Einrichtungen wurden gebaut, ohne zuvor Analysen über die Marktchancen einzuholen oder zu erstellen. In einer betriebsinternen Wirtschaftlichkeitsberechnung vom August 1995 wurden die Verluste (vor Umlagen) allein für das Wellnesszentrum für 1995 bis 1999 auf 1,7 Mio. DM geschätzt. Das Türkische Bad verursachte 1993 und 1994 Verluste (nach Umlagen) von zusammen 0,9 Mio. DM. Nach überschlägigen Ermittlungen des Rechnungshofs hat sich auch 1995 die Verlustsituation nicht gebessert.

Im Ergebnis hat demnach die Staatsbadgesellschaft bereits früher defizitäre Kureinrichtungen - entgegen den Empfehlungen des Rechnungshofs - nicht nur nicht eingestellt, sondern mit hohem finanziellen Aufwand sogar neue dauerdefizitäre Einrichtungen geschaffen. Das Wellnesszentrum, das nach Auskunft der Geschäftsleitung in erster Linie Freizeitcharakter besitzt, und das Türkische Bad sind zur Aufrechterhaltung eines sachgerechten Kurangebots nicht notwendig. Beide Einrichtungen sollten daher zur Entspannung der finanziellen Situation des Staatsbads umgehend verpachtet werden.

Nach Angaben des Ministeriums sind Verhandlungen zur Verpachtung des Wellnesszentrums im Gange. Eine Verpachtung des Türkischen Bads werde vom Land ebenfalls angestrebt.

2.7.2 Gradierbau

Für die Unterhaltung eines Gradierbaus waren derselben Staatsbadgesellschaft 1989 bis 1991 Fehlbeträge von 1,6 Mio. DM entstanden. Nach einem Brand im Jahre 1992, dem ein Teil des Bauwerks zum Opfer gefallen war, wurde der Gradierbau wieder in voller Länge hergestellt. Dazu wurden 8,1 Mio DM, überwiegend Landesmittel, aufgewendet. Die Folgekosten, einschließlich Abschreibungen und Kosten der Entarsenierungsanlage, liegen bei über 0,4 Mio. DM jährlich.

Der Gradierbau wird lediglich in geringem Umfang als Kureinrichtung genutzt. Er besitzt nur noch als Wahrzeichen der Kurstadt

Bedeutung. Der Rechnungshof hat daher vorgeschlagen, mit der Kurstadt Verhandlungen mit dem Ziel aufzunehmen, den Gradierbau als kommunale Einrichtung ("technisches Denkmal") zu übernehmen.

Nach Mitteilung des Ministeriums ist die Stadt dazu nach wie vor nicht bereit.

2.8 Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten

2.8.1 Nutzungsentschädigung

Ein Staatsbad erhält für das Betreiben eines Thermalbads und einer Kurmitteleinrichtung (vgl. Nr. 2.7.1) eine Nutzungsentschädigung von 26.000 DM pro Jahr. Die Geschäftsleitung versäumte es, nach Abschluß des Umbaus und der Erweiterung der Einrichtungen eine Erhöhung der Entschädigung zu verlangen.

Auf entsprechende Nachfrage des Rechnungshofs wurde schließlich 1995 der Entwurf einer Nachtragsvereinbarung gefertigt. Die Vereinbarung sieht u.a. eine Erhöhung des Nutzungsentgelts um 49.000 auf 75.000 DM jährlich vor. Bis Ende 1996 war diese Nachtragsvereinbarung jedoch noch nicht abgeschlossen.

Nach Mitteilung des Ministeriums will die Geschäftsführung die Nachtragsvereinbarung alsbald zum Abschluß bringen.

2.8.2 Mietwohngebäude

Ein Kurdirektor bewohnt ein im Eigentum einer Staatsbadgesellschaft stehendes Wohnhaus mit einer Wohnfläche von 309 m². Nach seinen Angaben nutzt er das gesamte Wohnhaus. Obwohl der ortsübliche Mietpreis laut Mietspiegel des zuständigen Finanzamts ab 1993 monatlich 4,60 DM/m² beträgt, zahlt der Kurdirektor lediglich 2,93 DM/m². Er weigert sich zudem, sich die Kosten einer neuen, von der Gesellschaft angeschafften Einbauküche mieterhöhend anrechnen zu lassen. Insgesamt belaufen sich die zu Lasten der Gesellschaft gehenden finanziellen Vorteile des Kurdirektors auf über 8.000 DM im Jahr, und das bereits seit mehreren Jahren.

Nach Mitteilung des Ministeriums wird der genaue Umfang der von dem Mietverhältnis erfaßten Wohnfläche z.Z. gerichtlich geklärt. Die Angemessenheit der Miete werde durch einen Sachverständigen überprüft. Das Mietverhältnis sei zum 31. Dezember 1997 gekündigt.

2.9 Verringerung des Personal- und Sachaufwands

2.9.1 Beachtung des Besserstellungsverbots

Die Eingruppierung der Kurdirektoren erfolgt üblicherweise nach den Vergütungsgruppen I oder I a BAT. Einer der Kurdirektoren erhält eine außertarifliche Vergütung, die - einschließlich einer Zulage und der Aufwandsentschädigung - der Besoldung eines Landesbeamten in der Besoldungsgruppe B 6 (Ministerialdirigent) entspricht. Das Gesamtentgelt liegt um mehr als 25 % über der Vergütung des Vorgängers und um bis zu 45 % über der der anderen Kurdirektoren. Die Vereinbarung einer Vergütung in dieser Höhe ist mit dem Besserstellungsverbot nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen⁸⁷⁾ nicht vereinbar.

Das Ministerium hält das Einkommen des Kurdirektors für angemessen, da qualitativ vergleichbare Bewerber wesentlich höhere Gehaltsforderungen gestellt hätten.

2.9.2 Ausnutzung des Wettbewerbs bei Auftragsvergaben

Im Prüfungszeitraum erteilten die Staatsbadgesellschaften Aufträge im Wert von 93 Mio. DM. Davon hat der Rechnungshof Auftragsvergaben über 27,3 Mio. DM geprüft. Bei nahezu der Hälfte des Volumens hielten die Gesellschaften die Vergabevorschriften nicht ein. Auch bei wertmäßig hohen Einzelvorgängen wurde oft nicht öffentlich, sondern nur beschränkt ausgeschrieben. Aufträge, bei denen zumindest eine beschränkte Ausschreibung geboten war, wurden freihändig vergeben.

⁸⁷⁾ VV Teil I/Anlagen 2 und 3 Nr. 1.3 zu § 44 Abs. 1 LHO vom 20. Januar 1983 (MinBl. S. 82), zuletzt geändert durch VV vom 8. Dezember 1994 (MinBl. 1995 S. 46).

Gründe für das Abweichen von öffentlichen Ausschreibungen dokumentierten die Gesellschaften nur selten. Als Folge der Nichtbeachtung der Vergabevorschriften wurden die Vorteile des Wettbewerbs nicht hinreichend genutzt. Nach allgemeiner Erfahrung kann davon ausgegangen werden, daß dadurch auch finanzielle Nachteile, letztlich überwiegend zu Lasten des Gesellschafters Land, eintraten. Bereits bei der vorausgegangen Prüfung hatte der Rechnungshof die strikte Einhaltung der Vergabevorschriften gefordert.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß es die Staatsbadgesellschaften auf die Pflicht zur Einhaltung der Vergabevorschriften hinweisen werde.

2.9.3 Aufwendungen für Bewirtungen und Geschenke

- Nach einer stichprobenweisen Prüfung der Bewirtungsabrechnungen einer Staatsbadgesellschaft für 1989 bis 1994 war bei Bewirtungen mit Kosten von insgesamt fast 8.000 DM ein betrieblicher Anlaß nicht gegeben. Darüber hinaus fehlten bei Bewirtungen mit einer Gesamtsumme von mehr als 21.000 DM die notwendigen Angaben über den Anlaß der Bewirtung und/oder den bewirteten Personenkreis.

Nach Mitteilung des Ministeriums wird die Geschäftsleitung angewiesen, die Vorschriften über einen ordnungsgemäßen Nachweis von Bewirtungen künftig zu beachten und Bewirtungen nur noch aus zwingenden betrieblichen Interessen und Anlässen vorzunehmen. Dabei müsse das besondere betriebliche Interesse dargelegt werden.

- Ein anderes Staatsbad machte dem Geschäftsführer einer Klinik zur Pflege der Geschäftsbeziehungen eine Armbanduhr im Wert von 1.400 DM zum Geschenk.

Der Rechnungshof sieht eine Ausgabe in dieser Höhe als nicht vertretbar an. Sie kann auch mit der Pflege von Geschäftsbeziehungen nicht gerechtfertigt werden.

Das Ministerium hat erklärt, daß die Gesellschaft die Prüfungsfeststellung des Rechnungshofs künftig beachten werde.

- Anlässlich der Verabschiedung von zwei Vertretern des Landes in den Aufsichtsräten der Staatsbadgesellschaften entstanden den vier Gesellschaften überzogene Aufwendungen von insgesamt 13.000 DM (7.000 DM für Bewirtungen und 6.000 DM für Geschenke).

Aufwendige Feiern und teure Geschenke auf Kosten der Gesellschaften sind mit Blick auf deren Verlustsituation mit einer wirtschaftlichen und sparsamen Betriebsführung nicht vereinbar. Daran ändert auch das gewählte Finanzierungsverfahren nichts, den Gesamtaufwand auf die vier Gesellschaften gleichmäßig zu verteilen.

Nach Mitteilung des Ministeriums sollen künftig solche Aufwendungen unterbleiben.

2.9.4 Verwarnungsgelder

Ein Kurdirektor ließ in mehreren Fällen ihm für unerlaubtes Parken auferlegte Verwarnungsgelder von der Staatsbadgesellschaft mit der Begründung begleichen, die Vorfälle stünden mit Dienstreisen im Zusammenhang. Diese Vorgänge haben zwar unter finanziellen Gesichtspunkten kein Gewicht. Sie sind aber bezeichnend für das Ausgabenverhalten in diesem Staatsbad.

Das Ministerium hat dazu erklärt, daß der inzwischen ausgeschiedene Kurdirektor aufgefordert wurde, die Verwarnungsgelder an das Staatsbad zurückzuerstatten.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Leistungen an die Gesellschaften zur Förderung des Kurbetriebs und des Fremdenverkehrs entsprechend ihrer Zweckbindung im Landeshaushalt als Zuwendungen nach § 23 LHO zu bewilligen und dadurch die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsbadgesellschaften durch den Rechnungshof nach § 91 Abs. 2 Satz 2 LHO und die Geltung der Nebenbestimmungen zu den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO, insbesondere des Besserstellungsverbots und der Vergabevorschriften, sicherzustellen,
- b) weiterhin um Regelungen des Verlustausgleichs mit den jeweiligen Mitgesellschaftern bemüht zu sein, wenigstens aber die Mitgesellschafter an der Finanzierung investiver Maßnahmen zu beteiligen,
- c) mittelfristig die Beteiligungen an den Staatsbadgesellschaften aufzugeben und vorbereitend hierzu die für ein leistungsgerechtes Kurangebot entbehrlichen Vermögensgegenstände zu veräußern,
- d) darauf hinzuwirken, daß die Staatsbadgesellschaften,
 - aa) defizitäre Einrichtungen, die nicht dem eigentlichen Kurbetrieb dienen, abbauen,
 - bb) alle Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen und dazu vornehmlich
 - die Nachtragsvereinbarung über die Nutzungsent-schädigung für ein Thermalhallenbad und eine Kurmitteleinrichtung umgehend abschließen und
 - Wohnraum nicht unter den ortsüblichen Mieten zu überlassen,
 - cc) durch mehr Ausgabendisziplin unnötige Personal- und Sachaufwendungen vermeiden und hierzu insbesondere

- die Vergütung eines Kurdirektors nach Ablauf seines Anstellungsvertrags absenken,
- durch die Einhaltung der Vergabevorschriften die Vorteile des Wettbewerbs nutzen,
- Bewirtungen nur aus zwingenden betrieblichen Anlässen vornehmen,
- überzogene Aufwendungen für Bewirtungen und teure Geschenke künftig unterlassen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums und der geprüften Gesellschaften sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 9 Planung für den Neubau eines Finanzamts

Der Flächenbedarf für den Neubau eines Finanzamts mindert sich nach Berichtigung und Aktualisierung des Raumbedarfsplans um 70 m². Durch Umnutzung nicht erforderlicher Flächen können darüber hinaus in der Planung 204 m² gewonnen werden.

Die Verkleinerung des Gebäudes ermöglicht eine Einsparung von 0,8 Mio. DM.

Durch eine Vereinfachung der Fassaden und geringere Raumhöhen in zwei Geschossen können schätzungsweise 0,6 Mio. DM eingespart werden.

Insgesamt lassen sich die Baukosten um mindestens 1,4 Mio. DM verringern.

1. Allgemeines

Für den geplanten Neubau eines Finanzamts weist die Haushaltsunterlage - Bau - Gesamtbaukosten von 20,9 Mio. DM aus⁸⁸⁾. Der Bauentwurf enthält 4.322 m² Hauptnutzfläche. Planungsgrundlage war der Raumbedarfsplan aus dem Jahr 1988 mit 4.358 m² Hauptnutzfläche. Im August 1996 wies die Oberfinanzdirektion auf die Notwendigkeit hin, den Raumbedarfsplan zu aktualisieren. Daraufhin erkannte das Ministerium der Finanzen einen zusätzlichen Flächenbedarf von 296 m² an.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Planung bedarfsgerecht und wirtschaftlich ist.

⁸⁸⁾ Kostenstand November 1990.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Raumbedarfsplan

Ausgehend von dem Stellen-Soll für 1986 ermittelte die Oberfinanzdirektion einen Flächenbedarf für 270 Arbeitsplätze. Die Zahl der benötigten Arbeitsplätze war fehlerhaft ermittelt. Darüber hinaus hat sich das Stellen-Soll aufgrund der aktuellen Personalbedarfsberechnung aus dem Jahr 1996 verringert. Danach werden 20 Arbeitsplätze weniger benötigt. Zehn Büroräume mit jeweils zwei Arbeitsplätzen und ein Reserveraum können entfallen. Dies entspricht einer Flächenminderung von 198 m².

Die im Raumbedarfsplan enthaltenen Flächenzuschläge zu den Büroräumen waren mit insgesamt 399 m² unangemessen hoch. Sie können um 84 m² verringert werden.

Ein vorgesehener Controllerraum und ein Selbstschutzraum mit zusammen 42 m² werden nicht mehr benötigt. Ein gesonderter 24 m² großer Raum für ein "Finanzmuseum" ist nicht erforderlich, weil ein Teil des Foyers als Ausstellungsbereich genutzt werden kann. Außerdem lassen sich drei Sonderräume um jeweils 6 m² verkleinern.

Wird den dadurch möglichen Flächenkürzungen von insgesamt 366 m² der vom Ministerium anerkannte zusätzliche Flächenbedarf von 296 m² gegenübergestellt, verringert sich der Raumbedarf im Ergebnis um 70 m².

2.2 Planungsentwurf

Die im Entwurf vorgesehene Hauptnutzfläche läßt sich verringern:

- Zwei Räume für Sachgebietsleiter und das Material- und Vordrucklager überschreiten die im Raumbedarfsplan genehmigten Raumgrößen um insgesamt 25 m². Diese Fläche kann anderweitig genutzt werden.

- Ein gesonderter 28 m² großer Kellerraum und zwei Technikräume mit zusammen 27 m² werden nicht benötigt.
- Die Verkleinerung des Eingangsbereichs ermöglicht es, die angrenzenden Räume um 12 m² zu vergrößern.
- Auf sieben Putzmittelräume in den Bürogeschossen mit zusammen 78 m² kann verzichtet werden, da im Bereich der WC-Anlagen bereits Abstellräume für Reinigungsgeräte vorhanden sind.
- Der Lastenaufzug und der Maschinenraum mit zusammen 34 m² können entfallen, wenn statt dessen eine Hebebühne an der Außenseite des Gebäudes vorgesehen wird.

Durch die Flächenreduzierung bei zu groß geplanten Räumen und durch die Umnutzung nicht erforderlicher Funktions-, Nebennutz- und Verkehrsflächen kann der Entwurf wirtschaftlicher gestaltet werden. Ohne wesentliche Eingriffe in das Planungskonzept werden dadurch insgesamt 204 m² gewonnen.

2.3 Flächenbilanz und Entwurfskonzept

Die Kürzung des Raumbedarfs um 70 m² und die im Entwurf freierwerdenden Flächen von 204 m² ergeben einen Flächenüberhang von 274 m². Diese Fläche läßt sich einsparen, wenn der in der Planung nicht unterkellerte, nordöstliche Gebäudeflügel verkleinert wird. Dadurch entfallen 324 m² in den Bürogeschossen. Der sich danach ergebende Fehlbedarf von 50 m² kann durch Unterkellerung des nordöstlichen Gebäudeflügels ausgeglichen werden. Darüber hinaus wird eine Raumreserve geschaffen, die vorerst nicht ausgebaut werden sollte. Sie bietet künftige Erweiterungsmöglichkeiten, beispielsweise für das Aktenarchiv. Ein weiterer Vorteil liegt darin, daß die bei der Teilunterkellerung erforderlichen zusätzlichen Aufwendungen im Gründungsbereich eingespart werden können.

Die Flächenminderung um 274 m² entspricht einer Einsparung von voraussichtlich 1 Mio. DM. Bei Mehrkosten für den nicht aus-

gebauten Keller von schätzungsweise 160.000 DM betragen die Einsparungen durch die Flächenreduzierung 840.000 DM.

2.4 Planungsvereinfachungen

Darüber hinaus sind weitere Planungsvereinfachungen möglich:

- Die vorgesehene Verkleidung der gesamten Fassade mit Sandstein ist zu aufwendig. Durch eine Putzfassade und eine mit Naturstein verkleidete Fassadenzone im Erdgeschoßbereich können die Kosten schätzungsweise um 330.000 DM verringert werden.
- Die geplanten lichten Raumhöhen von 2,76 m im Keller und von 3 m im dritten Obergeschoß sind nicht erforderlich. Durch die Begrenzung auf 2,50 m lassen sich die Baukosten voraussichtlich um 240.000 DM senken. Eine im Bereich der Sitzungsräume und des Sozialraums erforderliche größere Raumhöhe wird erreicht, wenn auf die abgehängte Decke verzichtet wird.
- Die schmalen Dachumgänge vor dem dritten Obergeschoß sind mit einer Attika umwehrt. Diese Konstruktion läßt eine den Regeln der Technik entsprechende Ausführung der Flachdacheinläufe und -anschlüsse nicht zu. Es muß gewährleistet sein, daß die Dachdetails technisch einwandfrei ausgebildet werden und das Niederschlagswasser ordnungsgemäß abgeleitet wird. Die Attikakonstruktion kann außerdem beim gesamten Gebäude in der Höhe erheblich verringert werden, wenn die Konstruktion der übrigen Flachdächer geändert und bauphysikalisch verbessert wird.

2.5 Gesamtbaukosten

Die in der Kostenberechnung ausgewiesenen Gesamtbaukosten von 20,9 Mio. DM lassen sich aufgrund der aufgezeigten Einsparmöglichkeiten um mindestens 1,4 auf 19,5 Mio. DM verringern.

Das Ministerium hat den Flächenreduzierungen zugestimmt und wird die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs bei der weiteren Planung in vollem Umfang übernehmen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die geplante Hauptnutzfläche auf den Bedarf zu begrenzen,
- b) die aufgezeigten Einsparungs- und Verbesserungsvorschläge bei der weiteren Planung und Bauausführung zu nutzen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 10 Neubau für den Fachbereich Chemie einer Universität

Die Eingangshalle zu den drei Forschungsgebäuden und dem Dienstzimmertrakt des Fachbereichs Chemie war zu großzügig geplant. Durch Verzicht auf eine Planungsänderung wurden vermeidbare Kosten in Kauf genommen.

Durch Vereinfachung der Aluminiumfassade lassen sich 250.000 DM einsparen. Bei Verwendung kostengünstigerer Materialien wären sogar Einsparungen bis zu 750.000 DM möglich gewesen.

Die veranschlagten Kosten können durch Verkleinerung der verglasten Erschließungsspanne und durch Konstruktionsänderung der Glasfassade um mehr als 1 Mio. DM gesenkt werden. Weitere Einsparungen von 620.000 DM ergeben sich durch zweckmäßigere und einfachere Planungslösungen im Bereich der Außenanlagen und der Eingangshalle sowie durch die Wahl eines kostengünstigeren Bodenbelags.

Aufgrund der Planungsvereinfachungen verringern sich die Baunebenkosten anteilig um 170.000 DM.

Insgesamt lassen sich noch Baukosten von 2,2 Mio. DM einsparen.

1. Allgemeines

Der Bauentwurf zur Haushaltsunterlage - Bau - sieht vor, in einem ersten Bauabschnitt für den Fachbereich Chemie einer Universität Neubauten mit 9.996 m² Hauptnutzfläche zu errichten. Die Gesamtbaukosten betragen laut Kostenberechnung 108,1 Mio. DM. Den Raumbedarfsplan für den ersten Bauabschnitt hat der Rechnungshof bereits 1995 geprüft ⁸⁹⁾.

Die Altbauten des Fachbereichs weisen zum Teil gravierende Mängel auf. Deshalb droht die Einstellung des Studienbetriebs in diesen Gebäuden. Aus diesem Grund wurde festgelegt, daß die Neubauten bis September 1998 fertiggestellt sein sollen. Die Planung stand damit unter einem hohen Zeitdruck.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Planung wirtschaftlich ist und die Baukosten richtig ermittelt wurden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Den Hauptzugang zu den drei Forschungsgebäuden und dem Dienstzimmertrakt bildet eine über 500 m² große und 16 m hohe, viergeschossige Halle mit zwei geradläufigen Treppen, einem Fluchttreppenhaus und einem Aufzug.

Die Konzeption der Halle ist mit dem Grundsatz der einfachen und wirtschaftlichen Bauplanung nicht vereinbar. Der Verkehrsflächenanteil und der Bruttorauminhalt der Halle sind unverträglich hoch. Bereits vor Fertigstellung der Haushaltsunterlage - Bau - hat der Rechnungshof gefordert, die Grundfläche der überdimensionierten Eingangshalle zu verringern und auf eine der Treppen im Bereich der Halle zu verzichten. Das hatte die Staatsbauverwaltung zugesagt, jedoch in der Planung nicht umgesetzt.

⁸⁹⁾ Jahresbericht 1995, Tz. 30 (Drucksache 12/8380).

Das Ministerium der Finanzen hat eingewandt, daß die kurzen Terminvorgaben frühzeitige Festlegungen erfordert hätten, auf denen die nachfolgende Planung zuverlässig aufbauen konnte. Planungsänderungen im Bereich der Halle würden sich erheblich auf andere Bauteile auswirken. Aus Gründen der Leistungsfähigkeit und der knappen Zeit sei es nicht möglich gewesen, ein alternatives Entwurfskonzept zu erarbeiten.

Der Rechnungshof hat entgegnet, daß eine wirtschaftlichere Planung der Halle möglich gewesen wäre. Die Staatsbauverwaltung hat ihre Zusage, Kubatur und Fläche der Halle zu reduzieren, nicht eingehalten. Im Vordergrund stand das Bestreben, die architektonische Konzeption der Halle zu erhalten. Das Ziel einer wirtschaftlicheren Planung wurde nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt. Dadurch zögerte sich die Umplanung immer wieder hinaus. Schließlich wurde entschieden, auf eine Umplanung zu verzichten. Als Begründung führte die Staatsbauverwaltung an, daß der vorgegebene Fertigstellungstermin bei einer Planungsänderung nicht mehr eingehalten werden könne. Damit wurden vermeidbare Mehrkosten in erheblichem Umfang in Kauf genommen.

- 2.2 Ein Teil der Fassaden soll mit pulverbeschichteten Aluminiumkassetten verkleidet werden. Die Kosten dieses Werkstoffs sind verhältnismäßig hoch, da die Aluminiumherstellung sehr energieaufwendig ist. Der Rechnungshof hat andere Fassadenkonstruktionen mit wesentlich kostengünstigeren Materialien vorgeschlagen. Damit können die gestalterischen und technischen Anforderungen erfüllt und Einsparungen bis zu 750.000 DM erzielt werden.

Die Staatsbauverwaltung hat die Verwendung alternativer, kostengünstigerer Materialien abgelehnt; sie hat sich jedoch bereit erklärt, die aufwendige Aluminiumfassade zu vereinfachen. Dadurch können 250.000 DM eingespart werden.

Das Ministerium hat erklärt, den höheren Herstellungskosten der gewählten Aluminiumfassade stünden die wesentlich höheren Bauunterhaltungskosten anderer Fassadensysteme gegenüber.

Der Rechnungshof hat darauf verwiesen, daß andere Fassadenkonstruktionen auch unter Berücksichtigung der langfristig anfallenden Unterhaltungskosten wirtschaftlicher als die Aluminiumverkleidung sind. Künftig ist in stärkerem Maße auf wirtschaftliche Fassadenkonstruktionen zu achten. Fassaden sollten nur dort mit Aluminium verkleidet werden, wo technische Gründe dies zwingend erfordern und die Verwendung anderer Materialien gestalterisch nicht vertretbar ist.

2.3 Der Rechnungshof hat weitere Möglichkeiten aufgezeigt, um durch einfachere und zweckmäßigere Lösungen Kosten von 1,74 Mio. DM einzusparen:

- Der Lehrbereich und die kammartig angeordneten Forschungsgebäude sind durch eine viergeschossige, verglaste Erschließungsspanne miteinander verbunden. Diese Glasspanne kann um eine Achse, d.h. 7 m, gekürzt werden. Die Kosten mindern sich dadurch um 360.000 DM. Darüber hinaus können durch eine einfachere Konstruktion der Glasfassade Kosteneinsparungen von 760.000 DM erzielt werden.
- Die bisher am östlichen Ende des Lehrgebäudes vorgesehene Cafeteria läßt sich in die Eingangshalle integrieren. Ferner kann der in der Eingangshalle vorgesehene Aufzug so geplant werden, daß eine behindertengerechte Erschließung des Dienstzimmerbereichs und der Forschungsgebäude gewährleistet wird. Hierdurch kann der im Bereich des Forschungstrakts Süd geplante Aufzug entfallen. Dies ermöglicht eine Einsparung von 110.000 DM.
- Als Bodenbelag der zentralen Eingangshalle und der Verbindungsgänge im Bereich der Glasspanne sieht die Planung einen Natursteinbelag vor. Bei Verwendung eines Betonwerksteinbelags können 280.000 DM eingespart werden.
- Das 4.350 m² große Forum kann um 1.250 m² verkleinert werden. Hierdurch ist eine Kostenersparnis bei den Außenanlagen von 170.000 DM möglich.

- In der Kostenberechnung sind für Großplastiken und für eine Brunnenanlage insgesamt 260.000 DM veranschlagt. Wenn anstelle der Plastiken eine künstlerisch gestaltete Brunnenanlage gebaut wird, können die Kosten um 60.000 DM gemindert werden.

Das Ministerium hat zugesagt, die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Planungsänderungen und Einsparungsmöglichkeiten bei der weiteren Planung und Ausführung zu berücksichtigen.

- 2.4 Die Vereinfachung der Planung führt insgesamt zu einer Minderung der Baukosten um 2 Mio. DM. Dadurch verringern sich auch die Baunebenkosten um 170.000 DM.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die geplante Baumaßnahme zu vereinfachen,
- b) den Einsatz von Aluminium bei Fassadenverkleidungen möglichst einzuschränken,
- c) kostengünstige und wirtschaftliche Baumaterialien und Konstruktionen zu wählen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 11 Organisation und Personalbedarf der zentralen Einrichtung für das gerichtliche Mahnverfahren

Die Zentrale Mahnabteilung war zu weit gegliedert. Von den sieben Organisationseinheiten können bei Straffung der Arbeitsprozesse drei entfallen.

Die Arbeitsabläufe waren zu stark aufgeteilt. Die Rechtspfleger erledigten die Vorgänge nicht abschließend. Das führte bei hohem Personaleinsatz zu längeren Erledigungszeiten.

Die Möglichkeiten eines wirtschaftlichen Einsatzes der Informationstechnik wurden nicht ausgeschöpft. Personalsparende Formen der Datengewinnung mittels Datenfernübertragung und Beleglesern wurden nicht genutzt.

Bei Verwirklichung der Vorschläge zur Straffung der Aufbauorganisation, zur Vereinfachung der Arbeitsabläufe und zur Erweiterung automationsunterstützter Verfahren werden von 49 besetzten Stellen 24 Stellen des mittleren Dienstes entbehrlich. Der Abbau der Stellen kann nur in einem längeren Zeitraum schrittweise vollzogen werden.

1. Allgemeines

Die Zentrale Mahnabteilung wurde am 1. Oktober 1988 bei einem Amtsgericht eingerichtet. Sie ist seit dem 1. April 1992 landesweit für die Bearbeitung der gerichtlichen Mahnverfahren gemäß

§§ 688 ff. Zivilprozeßordnung (ZPO) zuständig. Die Bearbeitung umfaßt insbesondere den Erlaß von Mahnbescheiden (§ 692 ZPO) und von Vollstreckungsbescheiden (§ 699 ZPO).

Seit 1993 gehen bei der Zentralen Mahnabteilung jährlich zwischen 270.000 und 280.000 Anträge auf Erlaß von Mahnbescheiden ein. Etwa 75 % davon führen anschließend zu Anträgen auf Erlaß von Vollstreckungsbescheiden. 1995 wurden 93 % der Anträge automationsunterstützt bearbeitet. Hierfür wird das Maschinelle Gerichtliche Mahnverfahren eingesetzt, das unter Federführung des Landes Baden-Württemberg entwickelt worden und in mehreren Ländern im Einsatz ist.

Gegenstand der Prüfung waren die Organisation und der Personalbedarf der Zentralen Mahnabteilung sowie das dort zur Bearbeitung der Mahnsachen eingesetzte Automationsverfahren.

Die Prüfung erstreckte sich vor allem darauf, ob

- der Aufbau und die Gliederung der Abteilung, die Verteilung und der Ablauf der Arbeiten sowie die Arbeitsmittel und das eingesetzte Automationsverfahren zweckmäßig sind,
- der Personalbestand zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist,
- die Aufgaben wirtschaftlicher oder wirksamer erfüllt werden können.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Aufbauorganisation

Die Bearbeitung der Mahnverfahren ist den Rechtspflegern übertragen⁹⁰⁾. Dabei werden sie durch die Dezernatsgeschäftsstellen, die Kanzlei und den Wachtmeisterdienst unterstützt. Zur Durchführung des automatisierten Mahnverfahrens wurden ein Datenerfassungsdienst, ein technischer Dienst und eine Gesamtgeschäftsstelle neu gebildet.

Die Verteilung der Arbeit auf insgesamt sieben Organisationseinheiten war nicht erforderlich. Sobald die Vorgänge von den Rechtspflegern möglichst umfassend und abschließend (ganzheitliche Sachbearbeitung) bearbeitet und die eingehenden Belege mit Hilfe eines Belegleseverfahrens erfaßt werden, läßt sich die Zahl der Organisationseinheiten von sieben auf vier verringern. Die Organisationseinheiten Datenerfassung, Kanzlei und Dezernatsgeschäftsstellen können dann entfallen. Das für verbleibende Aufgaben der aufzulösenden Organisationseinheiten noch erforderliche Personal sollte mit den Bediensteten der Gesamtgeschäftsstelle zu einer Serviceeinheit für die Zentrale Mahnabteilung zusammengefaßt werden.

Das Amtsgericht hat den Standpunkt vertreten, daß sich die Vorschläge zur Aufbauorganisation nur durch erhebliche Änderungen der Verarbeitungsprogramme verwirklichen ließen. Dies setze eine Übereinstimmung zwischen den Anwenderländern des Maschinellen Gerichtlichen Mahnverfahrens auch hinsichtlich der Kostenumlage voraus. Im übrigen würden die Rechtspfleger stärker belastet.

Nach Auffassung des Rechnungshofs lassen sich die Vorschläge auch ohne durchgreifende Änderung des Verfahrens umsetzen. Der Mehrbelastung der Rechtspfleger stehen in etwa gleichhohe Entlastungen gegenüber. Das Verfahren wurde seit 1993 strukturell wesentlich verbessert. Das Online-Auskunft-Bearbeitungs-System wurde weiterentwickelt und die Möglichkeit geschaffen, Verfahren zeitweise aus der maschinellen Bearbeitung herauszunehmen. Von 21.000 im Jahr 1995 manuell zu bearbeitenden Mahnverfahren konnten dadurch

⁹⁰⁾ Dies gilt gemäß § 20 Nr. 1 Rechtspflegergesetz vom 5. November 1969 (BGBl. I S. 2065), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3210, 3265), auch für das maschinelle Mahnverfahren.

mehr als 7.300 Verfahren schon vor Erlaß des Mahnbescheids wieder automationsunterstützt weiterbearbeitet werden. Die erheblichen Programmverbesserungen führten aber zu keiner Anpassung des Personalbestands.

2.2 Arbeitsablauf

2.2.1 Im Rahmen des Einsatzes des Maschinellen Gerichtlichen Mahnverfahrens werden unnötige Arbeiten durchgeführt. Auf die Nachweisungen und die Auswertungen der in die Datenverarbeitung eingegebenen Erfassungsbelege kann verzichtet werden. Auch sind Verbesserungen im Arbeitsablauf möglich, wenn nach einer vorübergehend notwendigen manuellen Bearbeitung die Verfahrensdaten nicht mehr erneut vollständig erfaßt werden.

Das Oberlandesgericht hat zwischenzeitlich ein Sollkonzept für die Überarbeitung des Erfassungssystems erstellt.

2.2.2 Zeitgemäße und gegenüber der manuellen Erfassung wirtschaftlichere Möglichkeiten der Datengewinnung wurden nicht oder nicht ausreichend angewandt:

- Der Datenträgeraustausch wurde nicht intensiv genug genutzt. 1995 wurden z.B. noch 84,4 % der Mahnbescheidenanträge auf Vordrucken und nur 15,6 % mittels Disketten eingereicht. Der Anteil der mit Vordrucken gestellten Anträge war deutlich höher als in anderen Ländern (dort betrug diese Quote z.T. nur noch 60 %).
- Die Datenübermittlung durch Datenfernübertragung war wegen der fehlenden technischen Ausstattung nicht möglich.
- Von der Möglichkeit automatisierter Beleglesung wurde kein Gebrauch gemacht.

Das Oberlandesgericht hat mitgeteilt, daß das Verfahren für die Datenfernübertragung in Kürze durch die Justizverwaltung des Landes Baden-Württemberg freigegeben werden soll. Die Einführung

der Belegung werde angesichts des im Vergleich zu anderen Ländern geringen Belegaufkommens erst mittelfristig für wirtschaftlich erachtet. Eine Arbeitsgruppe werde aber die sich gegenwärtig bietenden Möglichkeiten analysieren und ggf. ein Konzept zur Vorbereitung des Belegseverfahrens erarbeiten.

Das Amtsgericht hat angegeben, daß sich der Anteil der Mahnbescheidanträge, die mittels Diskette übersandt werden, auf 22 % erhöht habe und nicht mehr wesentlich gesteigert werden könne.

Aus diesem Grunde ist es um so dringender, mit den vorbereitenden Arbeiten zur Einführung der automatisierten Belegung alsbald zu beginnen ⁹¹⁾.

2.2.3 Das Maschinelle Gerichtliche Mahnverfahren ist bei bestimmten Fallgestaltungen nicht in der Lage, das Verfahren maschinell durchzuführen. Diese Fälle müssen im herkömmlichen Verfahren (sog. Nicht-ADV-Verfahren) weiterbearbeitet werden. Die Schreibaufträge der Rechtspfleger werden in der Kanzlei der Zentralen Mahnabteilung ausgeführt. Die Aktenablage und die Überwachung von Fristen erfolgen in den Dezernatsgeschäftsstellen.

Die arbeitsteiligen Verfahren sollten durch eine möglichst ganzheitliche Sachbearbeitung ersetzt, dabei insbesondere die Schreiben unter Verwendung von Standardtexten erstellt und die Aktenführung vereinfacht werden.

Dadurch entfallen die gegenwärtig erheblichen Transport-, Liege- und Bearbeitungszeiten. Die Erledigungszeiten der Nicht-ADV-Verfahren können somit insgesamt deutlich gesenkt werden.

Das Amtsgericht hat die vorgeschlagenen Maßnahmen weitgehend in die Wege geleitet.

2.3 Automation

⁹¹⁾ Nr. 4.1 der Informationstechnik-Projektrichtlinien vom 1. September 1994 (MinBl. S. 440).

- 2.3.1 Die vorhandenen Aufgabenpläne waren nicht aktualisiert und erfüllten nicht alle Anforderungen, die nach den Informationstechnik-Projektrichtlinien an Projektunterlagen zu stellen sind. Sie enthielten keine Aussagen zum Mittel- und Zeitbedarf. Wirtschaftlichkeitsberechnungen fehlten.

Das Ministerium der Justiz räumte ein, daß der Aufgabenplan zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in aktualisierter Form vorgelegen habe. Die Informationstechnik-Gesamtplanung werde zentral durch das Ministerium der Justiz des Landes Baden-Württemberg in Abstimmung mit allen beteiligten Ländern durchgeführt. In Besprechungen werde das gemeinsame Vorgehen unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen festgelegt.

- 2.3.2 Aufträge wurden ohne Ausschreibung freihändig vergeben.

Hierzu hat das Ministerium ausgeführt, daß nach dem Abschluß der Verfahrenseinführung die weiteren Aufträge an einen wirtschaftlicheren Anbieter vergeben worden seien.

- 2.3.3 Der Druck und die Kuvertierung von Schreibgut im Rahmen des Maschinellen Gerichtlichen Mahnverfahrens wurden ohne entsprechende Wirtschaftlichkeitsermittlungen von der Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Datenverarbeitung der Finanzverwaltung - zur Zentralen Mahnabteilung verlagert.

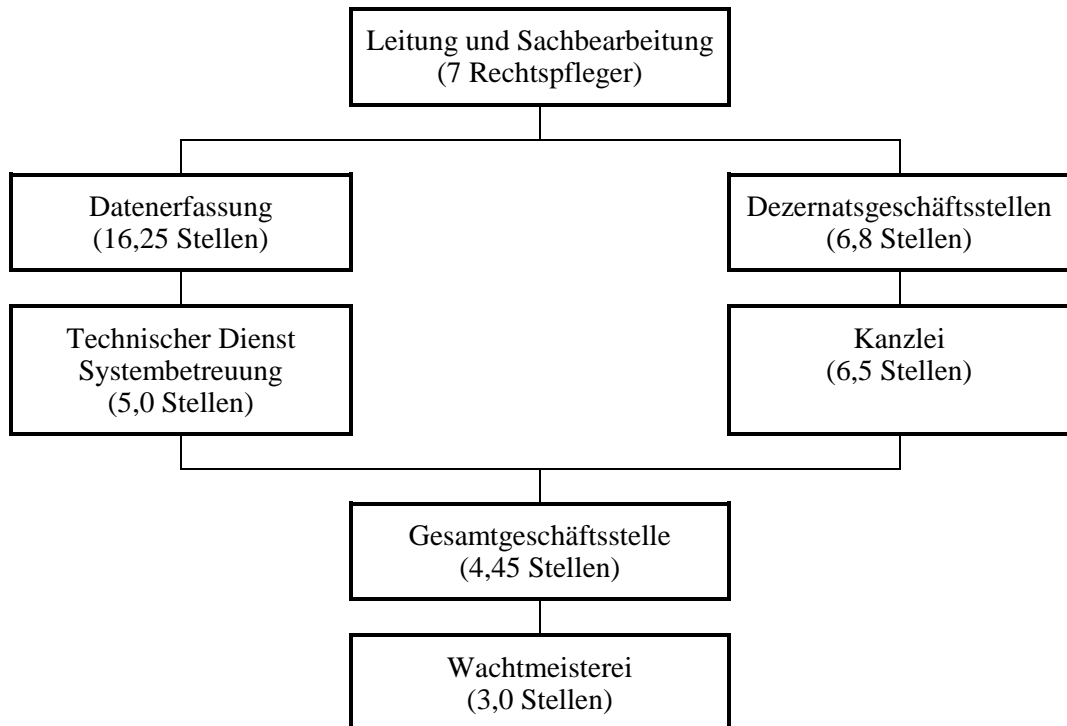
Das Ministerium hat darin zugestimmt, daß vor wesentlichen Verfahrensänderungen Wirtschaftlichkeitsberechnungen anzustellen seien. Die Verlagerung des Druckgutes zum Amtsgericht sei erfolgt, um die Möglichkeit der schnellen Erlangung eines Vollstreckungstitels - unabhängig von einem verfahrensfremden Rechenzentrum - zu erreichen.

2.3.4 Bei der Erstellung und der Pflege von Programmen fehlten eine ordnungsgemäße Dokumentation und Freigabe.

Nach Angaben des Ministeriums werde an der Erstellung der Dokumentationsrichtlinien gearbeitet; auf die ordnungsgemäße Freigabe werde geachtet.

2.4 Personalbedarf

2.4.1 Die Prüfung erstreckte sich auf insgesamt 49 besetzte Stellen⁹²⁾, die sich auf die sieben Organisationseinheiten wie folgt verteilen:



2.4.2 Bei Verwirklichung der Vorschläge zur Straffung der Aufbauorganisation, zur Vereinfachung von Arbeitsabläufen und zur Erweiterung automationsunterstützter Verfahren reichen insgesamt 25 Kräfte in vier Organisationseinheiten wie folgt aus:

⁹²⁾ Stellen für Teilzeitkräfte sind entsprechend ihrem Arbeitszeitanteil auf Stellen für Vollzeitkräfte umgerechnet (z.B. Teilzeitkraft mit 19,25 Wochenstunden = 0,5 Stellen).



Der Abbau der entbehrlichen 24 Stellen kann nur in einem längeren Zeitraum schrittweise vollzogen werden.

11,75 Stellen können eingespart werden, sobald die Arbeitsabläufe nach den Vorschlägen des Rechnungshofs gestrafft worden sind. Zu diesem Zwecke sollten die Rechtspfleger zur ganzheitlichen Sachbearbeitung übergehen. In etwa einem Jahr könnten die Überleitungsarbeiten abgeschlossen und die Dezernatsgeschäftsstellen und die Kanzlei aufgelöst werden.

Weitere 12,25 Stellen können erst mittelfristig nach Einführung des Belegleseverfahrens abgebaut werden. Das setzt die erforderlichen Investitionsentscheidungen voraus.

Das Oberlandesgericht und das Amtsgericht haben die aufgezeigten Möglichkeiten zu Stelleneinsparungen angezweifelt, sich aber nicht konkret zum künftigen Personalbedarf geäußert. Die Bedenken bestehen insbesondere darin, daß den Rechtspflegern die ganzheitliche Sachbearbeitung nicht ohne Personalverstärkung möglich sei, auf die Dezernatsgeschäftsstellen nicht gänzlich verzichtet werden könne und die Erfassungskräfte durch die Belegung nicht so stark entlastet würden, wie vom Rechnungshof angenommen.

Die Einwände zu den Stelleneinsparungen lassen die weitreichenden Auswirkungen der vorgeschlagenen und teilweise auch aufgegriffenen Vorschläge zur wirtschaftlicheren Erledigung der Arbeiten außer Betracht. Auch werden die in den letzten Jahren erreichten Erleichterungen durch die Automation und im Kostenwesen nicht genügend berücksichtigt. Im übrigen soll die Gesamtgeschäftsstelle nach den Vorstellungen des Rechnungshofs um 5,5 Stellen auf zehn Stellen aufgestockt werden, um die Rechtspfleger umfassend zu unterstützen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Aufbauorganisation durch Auflösung von drei Organisationseinheiten zu straffen,
- b) die Arbeitsabläufe zu vereinfachen und insbesondere die arbeitsteilige Erledigung der Vorgänge durch eine ganzheitliche Sachbearbeitung zu ersetzen,
- c) sich für eine Weiterentwicklung des Automationsverfahrens zur Durchführung des Maschinellen Gerichtlichen Mahnverfahrens einzusetzen,
- d) wirtschaftlichere, automationsunterstützte Verfahren für die Datengewinnung stärker zu nutzen,
- e) die entbehrlichen Stellen mit "kw"-Vermerk zu versehen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums, des Oberlandesgerichts und des Amtsgerichts sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 12 Zuschüsse an Betreuungsvereine

Zwei gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung waren bestimmungswidrig als Betreuungsvereine anerkannt.

Bei den Landeszuschüssen an die Vereine wurden Überzahlungen festgestellt. Für die Erstattungsansprüche des Landes waren Zinsen geltend zu machen.

1. Allgemeines

Das Vormundschaftsgericht kann zum Betreuer von volljährigen Personen, die psychisch krank oder körperlich, geistig oder seelisch behindert sind, einen anerkannten Betreuungsverein bestellen. Das Land gewährt diesen Betreuungsvereinen mit Sitz in Rheinland-Pfalz seit 1992 Zuschüsse in Höhe von 40 % der angemessenen Personal- und Sachkosten einer hauptamtlichen Fachkraft⁹³⁾, sofern der Verein über mindestens 25 ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügt, die Betreuungen übernommen haben oder bereit sind, Betreuungen zu übernehmen⁹⁴⁾. Mit Hilfe der Zuschüsse sollen die Vereine in die Lage versetzt werden, sich planmäßig um die Gewinnung ehrenamtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bemühen, diese in ihre Aufgaben einzuführen, sie fortzubilden und zu beraten. Der Personalkostenzuschuß war 1992 auf 30.000 DM jährlich⁹⁵⁾, der Sachkostenzuschuß auf 10.000 DM jährlich begrenzt.

⁹³⁾ § 4 Landesgesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes (AGBtG) vom 20. Dezember 1991 (GVBl. S. 407).

⁹⁴⁾ VV Nr. 1.3.4 des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit über die Förderung von anerkannten Betreuungsvereinen vom 28. April 1992 (MinBl. S. 224).

⁹⁵⁾ Dieser Betrag erhöhte sich seit 1993 jeweils um den durchschnittlichen Vomhundertsatz der Vergütungserhöhungen im öffentlichen Dienst und betrug 1993 30.900 DM, 1994 31.106 DM und 1995 31.520,75 DM.

Für die Anerkennung der Vereine und die Bewilligung der Zuschüsse ist das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung zuständig. Ihm ist auch die Verwendung der Landesmittel nachzuweisen.

Das Landesamt bewilligte in den Jahren 1992 bis 1995 Zuschüsse in Höhe von insgesamt 11,7 Mio. DM⁹⁶⁾.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob

- die Anerkennung der Vereine nach den gesetzlichen Bestimmungen erfolgte,
- die Zuschüsse im Einklang mit den Vorschriften bewilligt wurden,
- die Landesmittel von den Betreuungsvereinen zweckentsprechend verwendet wurden.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 1992 und 1993.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Anerkennung von Betreuungsvereinen

2.1.1 Zwei gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung waren als Betreuungsvereine anerkannt. Dies war bestimmungswidrig, weil nach den gesetzlichen Vorschriften nur rechtsfähige Vereine als Betreuungsverein anerkannt werden dürfen⁹⁷⁾.

Das Landesamt hat die Anerkennungen inzwischen zurückgenommen.

⁹⁶⁾ 1992: 1,4 Mio. DM,
1993: 3,5 Mio. DM,
1994: 3,2 Mio. DM,
1995: 3,6 Mio. DM.

⁹⁷⁾ § 3 AGBtG.

- 2.1.2 Mehrfach wurden Vereine als Betreuungsvereine anerkannt, ohne daß die Übernahme von Betreuungen nach dem Betreuungsgesetz⁹⁸⁾ als Vereinszweck in die Vereinssatzung aufgenommen war.

Das Landesamt hat die Vereine aufgefordert, ihre Satzungen entsprechend zu ergänzen.

- 2.2 Verwendung von Zuschüssen

Die Förderrichtlinien wurden vielfach nicht beachtet:

- 2.2.1 Das Landesamt bewilligte Zuschüsse, obwohl die Vereine den vorgeschriebenen Nachweis über mindestens 25 ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht erbracht hatten⁹⁹⁾.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit hat das Landesamt aufgefordert, die Landeszuschüsse nur nach Vorlage eines namentlichen Nachweises der erforderlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bewilligen.

- 2.2.2 23 Vereine erhielten insgesamt 72.000 DM Personalkostenzuschüsse zuviel. So wurde ein Verein gefördert, obwohl eine hauptamtliche Fachkraft nicht beschäftigt worden war. Außerdem wurden bei der Festsetzung die Bestimmungen über die Beschäftigungszeit der hauptamtlichen Fachkraft, den Höchstbetrag der zuwendungsfähigen Fortbildungskosten und über den Förderungszeitraum nicht beachtet.

Das Landesamt hat die Überzahlungen zurückgefordert.

- 2.2.3 Bei sieben Vereinen wurden Sachkosten, die nicht im Förderungszeitraum entstanden waren, als zuwendungsfähig anerkannt.

Das Landesamt hat inzwischen die überzahlten Beträge zurückgefordert.

⁹⁸⁾ Vom 12. September 1990 (BGBl. I S. 2002), in Kraft seit 1. Januar 1992.

⁹⁹⁾ Nach VV Nr. 1.3.4 ist Voraussetzung für die Landesförderung, daß der Verein über mindestens 25 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügt.

2.3 Verzinsung zurückgeforderter Zuschüsse

Die Abrechnung von Landeszuschüssen für die Jahre 1992 und 1993, die als Abschlagszahlungen bewilligt worden waren, ergab Rückforderungsansprüche des Landes von insgesamt 1,1 Mio. DM. Für die Zeit der nicht zweckentsprechenden Verwendung der Landesmittel hatte das Landesamt in seinen Rückforderungsbescheiden zwar auf eine Verzinsung des Rückforderungsbetrags hingewiesen, zur Zeit der örtlichen Erhebungen aber Zinsen noch nicht geltend gemacht.

Das Landesamt hat die Verzinsung der Rückforderungsansprüche inzwischen vorgenommen. Die Einnahmen für den Landeshaushalt betragen 83.000 DM.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die bestimmungswidrig erfolgte Anerkennung von zwei gemeinnützigen Gesellschaften mit beschränkter Haftung als Betreuungsvereine zurückzunehmen,
- b) sicherzustellen, daß Landeszuschüsse nur im Rahmen der Förderrichtlinien bewilligt werden,
- c) festgestellte Überzahlungen bei den Zuschüssen auszugleichen,
- d) die Verzinsung bereits zurückgeforderter Landeszuschüsse vorzunehmen.

Den vorbezeichneten Forderungen des Rechnungshofs haben das Ministerium und das Landesamt entsprochen. Die Stellungnahmen sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 13 Planung und Einstufung einer Entlastungsstraße

Ein Straßenabschnitt mit der Verkehrsbedeutung einer Gemeindestraße war fehlerhaft als Landesstraße eingestuft. Die Straßenunterhaltung und die Erneuerung einer Brücke belasten das Land mit vermeidbaren Kosten von mehr als 21,6 Mio. DM.

Zur Verkehrsentlastung einer Stadt war geplant, eine neue Straße zu bauen und als Landesstraße zu finanzieren. Bei zutreffender Einstufung als Kreis- oder Gemeindestraße wird der Landeshaushalt um 10,5 Mio. DM entlastet.

Die vorgesehenen Kostenbeteiligungen der Stadt für die Tieferlegung eines Gleises und für eine Hafenzufahrt waren um 0,8 und 1,8 Mio. DM zu niedrig.

Unabhängig von der Kostenbeteiligung können Baukosten von 5,3 Mio. DM eingespart werden, wenn auf die Tieferlegung des Gleises verzichtet und der beschränkte Bahnübergang an einem Industriegleis beibehalten wird.

Aufwendungen von 3,6 Mio. DM für die Unterhaltung von Lärmschutzwänden werden vermieden, wenn der Schutz vor Verkehrslärm mit einer Randbebauung gewährleistet wird.

Eine stark befahrene Straße in einer Stadt war als Bundesstraße eingestuft. Die enge Bebauung und das hohe Verkehrsaufkommen ließen einen Ausbau in der Ortslage nicht zu. Mit dem Bau einer leistungsfähigen Umgehungsstraße wurde die Stadt vom Durchgangsverkehr entlastet. Die ehemalige Stadtdurchfahrtsstraße erhielt im nördlichen und im südlichen Stadtbereich direkte Anschlüsse an die neue Umgehungsstraße.

Nach der Verkehrsverlagerung verloren die entlastete Stadtdurchfahrtsstraße und die südlich anschließende Teilstrecke der ehemaligen Bundesstraße ihre frühere Verkehrsbedeutung. Das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr¹⁰⁰⁾ ging zunächst davon aus, daß diese Straßenabschnitte nicht die Verkehrsbedeutung einer Landesstraße hatten. Später änderte es seine Auffassung und stufte die Strecken als Landesstraße ein.

In der Folgezeit beschleunigte sich die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt. Der Straßenverkehr nahm in einem Maße zu, daß die abgestufte Stadtdurchfahrt abermals überlastet war. Ein Straßenprojektamt plante deshalb den Bau einer neuen Entlastungsstraße als Landesstraße.

Die Planung wurde im März 1995 vom Ministerium genehmigt. Die Gesamtkosten waren mit 60,2 Mio. DM veranschlagt. Der Kostenanteil des Landes war mit 58,1 Mio. DM ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat die genehmigte Planung, die Finanzierung und die Kostenverteilung der Maßnahme geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Einstufung und Verkehrsbedeutung der ehemaligen Stadtdurchfahrtsstraße

¹⁰⁰⁾ Seit 1994 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

Die Stadtdurchfahrtsstraße war seit 1984 als Landesstraße eingestuft. Landesstraßen dienen dem durchgehenden Verkehr im Lande¹⁰¹⁾. Sie können zwar vom örtlichen Verkehr mitbenutzt werden, sind aber originär nicht für diese Verkehrsart bestimmt. Die Verkehrsbedeutung einer Landesstraße setzt eine maßgebliche Grundbelastung an durchgehendem Verkehr voraus.

Im Vorfeld der Planung ließen die Straßenbaubehörden mehrere Verkehrsgutachten erstellen. Deren Ergebnisse zeigten, daß die als Landesstraße eingestufte Stadtdurchfahrtsstraße nahezu ausschließlich von Verkehrsteilnehmern aus der Stadt und dem Umland mit Fahrtzielen im Stadtgebiet¹⁰²⁾ befahren wird.

Die Straße dient somit überwiegend dem örtlichen Verkehr. Sie hat nicht die Verkehrsbedeutung einer Landesstraße. Der Anteil an durchgehendem Verkehr ist unbedeutend. Die derzeitige Einstufung widerspricht den Voraussetzungen des Landesstraßengesetzes. Dasselbe gilt für die südlich anschließende Teilstrecke der ehemaligen Bundesstraße, die beim Bau der Umgehungsstraße vom durchgehenden Verkehr entlastet wurde, aber noch als Landesstraße eingestuft ist.

Die Straße hat lediglich die Verkehrsbedeutung einer kommunalen Straße (Kreis- oder Gemeindestraße). Durch die fehlerhafte Einstufung der Stadtdurchfahrtsstraße entstanden dem Land für die Straßenunterhaltung, den Winterdienst und den verkehrsberuhigten Ausbau von Teilstrecken erhebliche Aufwendungen. Für die im Bau befindliche Erneuerung und Verstärkung einer Flußbrücke werden sich weitere Kosten (einschließlich Finanzierung) von 15,85 Mio. DM¹⁰³⁾ ergeben. Der Gesamtaufwand wird danach mehr

¹⁰¹⁾ § 3 Nr. 1 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 1991 (GVBl. S. 124): Landesstraßen (Landstraßen I. Ordnung), das sind Straßen, die untereinander oder zusammen mit Bundesstraßen ein Verkehrsnetz für den durchgehenden Verkehr im Lande bilden.

¹⁰²⁾ Innerörtlicher Verkehr sowie Ziel- und Quellverkehr.

¹⁰³⁾ Haushaltsplan 1996, Anlage zu Kap. 08 08 Tit. 821 03.

als 21,6 Mio. DM betragen. Bei richtiger Einstufung hätte diese Belastung des Landes vermieden werden können.

Ein Ausgleich der vom Land erbrachten Aufwendungen scheidet aus. Beim Wechsel der Baulast kann der neue Träger verlangen, daß sich die abzustufende Straße in dem für die bisherige Straßengruppe gebotenen Bau- und Unterhaltungszustand befindet¹⁰⁴⁾.

2.2 Verkehrsbedeutung der geplanten Entlastungsstraße

Nach dem Bau der Umgehungsstraße (Bundesstraße) entwickelte sich die ehemalige Stadtdurchfahrtsstraße zu einer Sammel- und Verteilerschiene für den örtlichen Verkehr. Die geplante Entlastungsstraße wird den Verkehr und die Funktion der bestehenden Straße übernehmen. Mit der Planung wird vor allem das Ziel verfolgt, weiträumigen Durchgangsverkehr von der neuen Entlastungsstraße fernzuhalten. Dies schließt aus, daß die Entlastungsstraße die Verkehrsbedeutung einer Landesstraße erhält. Die vorgesehene Finanzierung der Baumaßnahme als Landesstraße ist damit nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht zulässig.

Das Ministerium hat zugesagt, die geplante Entlastungsstraße nicht als Landesstraße zu bauen und zu finanzieren. Vielmehr ist vorgesehen, für den Bau der Straße als Kreis- oder Gemeindestraße Finanzierungshilfen zu leisten. Der Landeshaushalt wird um den Baukostenanteil des neuen Baulastträgers von mindestens 10,5 Mio. DM entlastet.

2.3 Kostenteilung

Wird die Entlastungsstraße als Kreisstraße gebaut, ist eine Kostenteilung zwischen dem Landkreis und der Stadt erforderlich.

2.3.1 Änderung eines gewerblichen Gleisanschlusses

¹⁰⁴⁾ § 11 Abs. 4 LStrG.

Beim Bau der Entlastungsstraße wird es notwendig, ein Industriegleis auf einer Teilstrecke seitlich zu verlegen. Um die Überführung einer Anschlußstraße mit einem Brückenbauwerk zu ermöglichen, soll das Gleis zugleich tiefer gelegt werden.

Die Stadt beabsichtigt, in einer Entfernung von 130 m eine andere Brücke zu errichten. Mit dieser Brücke soll eine neue städtische Straße über das Gleis geführt werden. Aus diesem Grund muß das Gleis auf größerer Strecke abgesenkt werden, als es beim Bau der Entlastungsstraße allein notwendig wäre. Die Gesamtkosten der Gleisänderung betragen 5,8 Mio. DM. Die genehmigte Kostenverteilung zwischen Land und Stadt sah vor, daß die Stadt die Mehrkosten von 2,1 Mio. DM für die längere Gleisabsenkung zu tragen hat.

Grundlage der Anteilsberechnung war eine fiktive Planung, in der die Baumaßnahme der Stadt nicht enthalten war. Die Differenz zwischen den Gesamtkosten der Gleisabsenkung und den Kosten der fiktiven Lösung bildete den städtischen Kostenanteil.

Bei der gemeinsamen Durchführung der Vorhaben ergibt sich ein Kostenvorteil, den keiner der beiden Baulastträger erreichen kann, wenn er seine Maßnahme allein verwirklicht. In der Anteilsberechnung war vorgesehen, den gemeinsamen Kostenvorteil allein der Stadt zuzuordnen. Das Land oder der Landkreis als Baulastträger der Entlastungsstraße wäre dadurch benachteiligt worden. Der Kostenanteil der Stadt darf nicht nach dem Prinzip der Mehrkosten berechnet werden. Maßgebend ist die räumliche Abgrenzung. Bei richtiger Abgrenzung der Kostenbereiche ergibt sich für die Stadt ein um 800.000 DM höherer Kostenanteil.

Das Straßenprojektamt hat zunächst die genehmigte Anteilsberechnung nachhaltig vertreten, dann aber die Benachteiligung des Baulastträgers der Entlastungsstraße eingeräumt. Ergänzend dazu untersucht das Amt derzeit, ob die geänderten Verkehrsverhältnisse die Beibehaltung eines beschränkten Bahnübergangs zulassen, so daß auf die Tieferlegung des Gleises verzichtet werden kann. Bei Verwirk-

lichung dieser Lösung werden die Baukosten der Entlastungsstraße um 5,3 Mio. DM gesenkt.

2.3.2 Anschluß des Hafens

Im Stadtgebiet befindet sich ein Industriebahnhof. Die bestehende Hafenzufahrt führt durch Wohnbereiche. Der Verkehrsraum der Hafenzufahrt ist durch eine Bahnüberführung in der Höhe eingeschränkt. Derzeit können nur Lastkraftwagen mittlerer Größe den Hafen anfahren. Die Linienführung der Entlastungsstraße sieht eine direkte Anbindung des Hafens an die neue Straße vor.

Um Hochwasserfreiheit zu erreichen, muß die Entlastungsstraße auf einer Teilstrecke in einem wasserdichten Trogbauwerk geführt werden. Da die neue Hafenzufahrt innerhalb der Trogstrecke in die Entlastungsstraße mündet, muß auch die neue Hafenzufahrt als Trog ausgebildet werden. Dadurch entstehen hohe Baukosten.

In der genehmigten Planung waren die Baukosten der neuen Hafenzufahrt dem Land als Träger der Entlastungsstraße allein zugeordnet. Das widerspricht den gesetzlichen Bestimmungen, denn der Träger der Entlastungsstraße ist nicht Veranlasser der neuen Hafenzufahrt. Zwar war er bei seiner Planung verpflichtet, die Ziele der Stadt zu berücksichtigen. Die Kosten für die Verwirklichung ihrer Ziele muß die Stadt aber selbst tragen.

Lediglich die anschlussbedingten Kosten, wie beispielsweise die Kosten für die Linksabbiegespur in der Entlastungsstraße und für die Aufweitung der Hafenzufahrt im Anschlußbereich, waren im Verhältnis der Fahrbahnbreiten auf die Baulastträger zu verteilen¹⁰⁵⁾.

Das Straßenprojektamt hat zunächst eine Änderung der genehmigten Kostenverteilung abgelehnt. Nachdem später feststand, daß die Entlastungsstraße nicht als Landesstraße gebaut wird, war es bereit, die Kostenverteilung zu ändern. Die Stadt hat die Kosten der neuen Hafenzufahrt von 1,8 Mio. DM zu tragen.

¹⁰⁵⁾ § 19 Abs. 2 LStrG.

2.3.3 Lärmschutzanlagen

Die Entlastungsstraße führt durch bebaute Gebiete. Der Straßenbaulastträger ist verpflichtet, die betroffene Bebauung vor Verkehrslärm zu schützen. Daher waren in der vom Ministerium genehmigten Planung entlang der Straße Lärmschutzwände vorgesehen. An Gebäuden, die damit nicht ausreichend zu schützen waren, sah die Planung Schallschutzfenster vor. Die Gesamtkosten der Schutzmaßnahmen waren mit 4,8 Mio. DM ermittelt.

Die Straßenbaubehörde beabsichtigt, das Baurecht für die Entlastungsstraße durch einen Bebauungsplan nach dem Baugesetzbuch zu erlangen. Der Bebauungsplan der Stadt enthält aber keine Lärmschutzwände, sondern eine neue geschlossene Bebauung entlang der Straße. Die Gebäude sind so entworfen, daß dahinter liegende Wohnbereiche vor Verkehrslärm geschützt werden. Zugleich ist geplant, die Straßenfront der neuen Gebäude mit Schallschutzfenstern auszustatten und lärmempfindliche Bereiche an der Gebäuderückseite anzuordnen. Die Stadt will das geplante Vorhaben von einem Bau-träger durchführen lassen.

Die Stadt und die Straßenbaubehörde hatten die Absicht, die durch Wegfall der genehmigten Lärmschutzanlagen freiwerdenden Mittel von 4,8 Mio. DM dem Träger der geplanten Bebauung zum Ausgleich der Mehrkosten für Lärmschutzmaßnahmen an den Gebäuden zur Verfügung zu stellen. In Verhandlungen mit der Stadt hatten potentielle Bau-träger die Übernahme der Trägerschaft von dieser Zahlung abhängig gemacht.

Bisher konnte die Straßenbaubehörde nicht nachweisen, daß der Baulastträger der Straße durch die beabsichtigte Zahlung von der Verpflichtung zum Lärmschutz befreit würde. Sie muß berücksichtigen, daß die Lärmschutzbebauung verspätet ausgeführt oder gar nicht fertiggestellt wird, während die Straße für den Verkehr schon eröffnet ist.

Andererseits wird der Baulastträger der Straße durch den Wegfall der Erhaltungs- und Erneuerungskosten für Lärmschutzanlagen einen

wirtschaftlichen Vorteil gewinnen. Das Straßenprojektamt ermittelte für den Unterhaltungsaufwand einen Betrag von 75 % der Baukosten der Lärmschutzanlagen. Der wirtschaftliche Vorteil beträgt demnach 3,6 Mio. DM.

Die Stadt und das Straßenprojektamt haben zugesagt, eine Vereinbarung mit dem künftigen Träger der Randbebauung abzuschließen. Danach werden alle Verpflichtungen hinsichtlich des Verkehrslärmschutzes auf den Träger übergehen. Der wirtschaftliche Vorteil für den Straßenbaulastträger ist dann gewährleistet.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die als Landesstraße eingestuften Teilstrecken der ehemaligen Bundesstraße bis zur Fertigstellung der neuen Entlastungsstraße zur Kreisstraße abzustufen,
- b) die neue Entlastungsstraße als Kreis- oder Gemeindestraße zu bauen und zu finanzieren,
- c) bei der Änderung des Industriegleises und dem Bau des neuen Hafenschlusses die Kostenanteile der beteiligten Baulastträger richtig zu ermitteln,
- d) zu untersuchen, ob eine kostengünstigere Lösung für die Gleiskreuzung möglich ist,
- e) sicherzustellen, daß der Baulastträger der Entlastungsstraße von der Verpflichtung zur Errichtung und Unterhaltung von Lärmschutzanlagen freigestellt wird, wenn er der Stadt die eingesparten Baumittel zur Verfügung stellt.

Die Stellungnahmen des Ministeriums, des Landesamts für Straßen- und Verkehrswesen sowie des Straßenprojektamts sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 14 Planung einer Umgehungsstraße

Höhenlage und Linienführung einer geplanten Umgehungsstraße wurden neu festgelegt, um die Kosten zu verringern. Vorgesehene Stützmauern können erheblich verkleinert werden. Der Bau eines 120 m langen Tunnels ist nicht mehr notwendig.

Ein aufwendiges Pumpwerk kann entfallen, weil sich das Straßen-Oberflächenwasser in freiem Gefälle in einen Bachlauf ableiten läßt.

Die Änderung der Planung führt zu einer Minderung der Baukosten um 4 Mio. DM. Außerdem werden laufende Unterhaltungs- und Betriebsausgaben eingespart, die bei einem Bau des zuvor geplanten Tunnels und des Pumpwerks angefallen wären.

1. Allgemeines

In einer Ortslage kreuzen sich zwei Landesstraßen. Eine der beiden Straßen wird vom Schwerlastverkehr aus umliegenden Ton- und Keramikbetrieben stark befahren. Es ist vorgesehen, die Gemeinde mit einer Umgehungsstraße zu entlasten. Die Durchführung der Maßnahme ist einem Straßen- und Verkehrsamt übertragen.

Nach Abschluß von Voruntersuchungen beauftragte das Amt ein Ingenieurbüro mit der Planung der Straße. Der erarbeitete Entwurf wurde vom Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen fachtechnisch geprüft und im Dezember 1991 vom Ministerium für Wirtschaft und

Verkehr¹⁰⁶⁾ genehmigt. In der Kostenberechnung waren die Gesamtkosten der Maßnahme mit 31,9 Mio. DM ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat die Planung des Vorhabens, die Kostenberechnung und die Beteiligung anderer Kostenträger geprüft. Ziel der Prüfung war es, kostenwirksame Mängel bereits im Planungsstadium aufzuzeigen und unnötige Ausgaben bei der Baudurchführung zu verhindern.

Die Planung der Umgehungsstraße war in verschiedenen Punkten nicht ausgereift, so daß grundlegende Änderungen erforderlich wurden. Um dennoch frühzeitig mit dem Bau der Straße beginnen zu können, wurde die Baustrecke während der Umplanung in zwei Abschnitte unterteilt. Der Abschnitt mit den geringeren Änderungen wurde nach Einarbeitung der Vorschläge des Rechnungshofs vorrangig begonnen und zügig durchgeführt. Im Sommer 1996 wurden die Bauarbeiten abgeschlossen.

Die Ergebnisse der Prüfung des ersten Abschnitts hat der Rechnungshof in den Jahresbericht 1994 aufgenommen¹⁰⁷⁾. Sie waren Gegenstand des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1993¹⁰⁸⁾.

Nachfolgend werden die Feststellungen zum zweiten Bauabschnitt und die daraufhin vorgenommenen Planänderungen dargestellt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Tunnelstrecke und Stützmauern

Die geplante Umgehungsstraße tangiert Industriebetriebe, einen Güterbahnhof und ein Wohngebiet. Zwischen dem Güterbahnhof und dem Wohngebiet kreuzt eine Gemeindestraße. Die Planung sah vor,

¹⁰⁶⁾ Nunmehr Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

¹⁰⁷⁾ Tz. 22, Nr. 2.1, 2.4 und 2.6 (Drucksache 12/6600), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 12/7160 S. 11).

¹⁰⁸⁾ Drucksache 12/8172 S. 12.

die Umgehungsstraße in diesem Bereich in einem 120 m langen Tunnel zu führen. Um die Tunnelsohle zu erreichen, muß die Straße vorher auf einer Gefällestrecke von 135 m abgesenkt werden. Wegen der nahe gelegenen Bahn- und Industrieanlagen erfordern Bodenstabilität und Grundbruchsicherheit beiderseits der Gefällestrecke die Errichtung von Stützmauern.

Die Notwendigkeit des Tunnels wurde mit dem Schutz vor Verkehrslärm und mit der Wendemöglichkeit für den Lastkraftverkehr im Bereich des Güterbahnhofs begründet.

Die Begründungen trafen nur eingeschränkt zu. Der notwendige Lärmschutz und die Wendemöglichkeit für den Lastkraftverkehr sind auch mit einem kürzeren Tunnel erreichbar. Außerdem war der Höhenverlauf der Umgehungsstraße im Bereich des Tunnels und der Gefällestrecke ungünstig gewählt. Infolgedessen waren die Stützmauern unnötig groß geplant. Eine Änderung des Entwurfs war erforderlich.

Zu Beginn der Planänderung beschloß die Gemeinde, eine neue Ortsrandstraße zu bauen, die in die Umgehungsstraße einmünden wird. Das Straßen- und Verkehrsamt entwickelte daraufhin ein anderes Konzept für die Anbindung der Gemeindestraßen an die Umgehungsstraße und plante einen Verkehrskreisel. Ferner erreichte es in Verhandlungen, daß die Betriebsstätte eines Unternehmens aus dem Baubereich der Umgehungsstraße verlagert wird.

Aus diesen Gründen wurde bei der Planüberarbeitung nicht nur die Höhenlage der Straße, sondern auch die Linienführung wirtschaftlich optimiert. Die Gesamtfläche der Stützmauern verringert sich deutlich und der Bau des Tunnels entfällt ganz. Lediglich eine 10 m breite Brücke muß anstelle des Tunnels zur Überführung der Gemeindestraße gebaut werden.

2.2 Tiefpunktentwässerung

Die geplante Umgehungsstraße kreuzt eine Bahnlinie. Der Entwurf sieht vor, die Straße in einem Geländeeinschnitt abzusenken und die

Bahnlinie mit einer Brücke zu überführen. Unter der Brücke bildet die Straße eine Wanne. Dort sammelt sich das Regenwasser der Fahrbahn und der Straßenböschungen.

Zur Entwässerung der Wanne plante das Ingenieurbüro ein aufwendiges Pumpwerk. Um die Pumpen nicht für Spitzenleistungen auslegen zu müssen, wurden zusätzlich Stauräume in Form großdimensionierter Betonrohre im Straßenkörper vorgesehen.

Die Rückhaltung des Regenwassers ist zwar grundsätzlich notwendig, denn der Vorfluter darf nicht überlastet werden. In der Planung ist aber übersehen worden, daß der Tiefpunkt mit einer einfachen Rohrleitung in freiem Gefälle entwässert werden kann. Das Pumpwerk und die großen Rohre im Straßenkörper sind nicht notwendig. Ein offenes Erdbecken in der Nähe des Bachlaufs genügt.

Das Ingenieurbüro hat das vom Rechnungshof vorgeschlagene Entwässerungskonzept bei der Umplanung übernommen und detailliert ausgearbeitet. Das Pumpwerk und die aufwendige Regenrückhaltung werden nicht gebaut.

2.3 Kosten und Umweltverträglichkeit

Das Ministerium hat den überarbeiteten Entwurf für den zweiten Bauabschnitt inzwischen genehmigt. Die vom Rechnungshof angeregten Planänderungen führen zu einer Senkung der Baukosten um 4 Mio. DM. Außerdem entfallen die laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten für den Tunnel und das Pumpwerk. Der Eingriff in Natur und Landschaft, den der Straßenbau zwangsläufig verursacht, wird gemildert.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Planung von Landesstraßen nicht zu genehmigen, wenn die Bau-, Betriebs- und Unterhaltungskosten durch Änderungen des Höhenverlaufs und der Linienführung noch zu verringern sind,
- b) aufwendige Pumpwerke nicht zu planen, wenn das Straßwasser in freiem Gefälle in einen Bach abfließen kann,
- c) Regenrückhalteanlagen nicht als Betonbauwerke im Straßenkörper auszubilden, wenn einfache Erdbecken ausreichen.

Die Stellungnahme der Straßenbaudienststelle ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 15 Bau von Landesstraßen

Straßenbaudienststellen finanzierten aus Haushaltsmitteln des Landes für den Bund und zwei Gemeinden den Bau und die Reparatur von Straßen und Brücken. Außerdem wurden für den Bund, einen Landkreis und eine Stadt Vermessungsleistungen und Grunderwerbskosten gezahlt. Insgesamt war das Land mit Kosten von 5,7 Mio. DM belastet worden, die von anderen Baulastträgern zu übernehmen waren.

Bund, Landkreis und eine Gemeinde haben dem Land inzwischen Beträge von insgesamt 5 Mio. DM erstattet.

Ein Bauunternehmen hatte zu hohe Lohnmehrkosten aufgrund einer Gleitklausel gefordert. Die Überzahlung von 103.000 DM wurde nebst 13.000 DM Zinsen erstattet.

1. Allgemeines

Der Neu-, Um- und Ausbau von Landesstraßen erfolgt aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit häufig zeitlich und sachlich abgestimmt zusammen mit anderen öffentlichen Infrastrukturvorhaben. Bei gemeinsamer Bauabwicklung sind die insgesamt anfallenden Aufwendungen anteilig vom Land und von den übrigen Baulastträgern, zumeist Bund, Landkreis, Stadt oder Ortsgemeinde, zu übernehmen. In diesen Fällen unterliegen nicht nur die Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken, die Vermessung oder das Bauen selbst den rechtlich verbindlichen Kostenteilungsvorschriften. Auch für die Zuordnung des später anfallenden Aufwands zum Betrieb und zur Unterhaltung der Verkehrsanlagen bestehen einschlägige Richtlinien.

Bei sechs Straßenbaudienststellen wurden Bauabrechnungen, Grunderwerbskosten und Kostenteilungen geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Kostenteilung eines Kreuzungsbauwerks

Eine Landesstraße unterquert eine Bundesautobahn. Beide Verkehrswege sind durch eine Anschlußstelle miteinander verbunden. Nach erheblicher Zunahme des Verkehrs genügte die Kreuzungs- und Einmündungsanlage nicht mehr den Anforderungen, die aufgrund der Regeln der Straßenbau- und Verkehrstechnik für die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs an die Straßenbaugestaltung zu stellen sind.

Im Kreuzungsbereich erhielt die vierspurige Autobahn zwei weitere Fahrspuren, die Landesstraße wurde von zwei auf vier Fahrspuren verbreitert. Dadurch wurde der Neubau einer Brücke notwendig.

Die für die Errichtung des Kreuzungsbauwerks angefallenen Kosten hat die zuständige Straßenbaudienststelle zwischen den beiden Straßenbaulastträgern, Bund und Land, entsprechend einem Finanzierungsplan nach Flächen aufgeteilt. Diese Zuordnung der Kosten stand im Widerspruch zu den Bestimmungen des Bundesfernstraßengesetzes¹⁰⁹⁾. Dort ist festgelegt, daß die Aufwendungen im Verhältnis der Fahrbahnbreiten der kreuzenden Straßen von den Trägern der Straßenbaulast zu übernehmen sind. Infolge fehlerhafter Kostenteilung war das Land zu hoch belastet.

Der Bund erstattete zwischenzeitlich dem Land 220.000 DM.

2.2 Sanierung einer Talbrücke

¹⁰⁹⁾ § 12 Abs. 3 Nr. 2 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung vom 19. April 1994 (BGBl. I S. 854).

Eine 327 m lange Brücke im Zuge einer Landesstraße überspannt ein Flußtal. An einem Brückeneinde mündet die Landesstraße in eine Bundesstraße. Die durch die Einmündung bedingte Aufweitung der Straße erstreckt sich über eine Brückenlänge von 210 m.

Die Gesamtbaukosten im Bereich der Einmündung wurden nach den Bestimmungen des Bundesfernstraßengesetzes entsprechend der Kostenteilung von Straßenkreuzungen den Straßenbaulasträgern zugeordnet¹¹⁰⁾. Dies war nur bezüglich der Baukosten richtig.

Bei der später durchgeführten Sanierung der Talbrücke teilte die Straßenbaudienststelle die Kosten ebenso auf. Das Amt hat übersehen, daß die Zuordnung von Unterhaltungskosten des Kreuzungsbauwerks anders geregelt ist¹¹¹⁾. Hiernach hat bei Über- und Unterführungen¹¹²⁾ stets der Träger der Straßenbaulast der Bundesstraße das Kreuzungsbauwerk zu unterhalten. Das Land muß daher nur die Kosten der instandgesetzten Talbrücke übernehmen, die im Bereich der freien Strecke außerhalb des Einmündungsbereichs angefallen sind. Die Unterhaltungslast für das Bauwerk ab Beginn der Aufweitungen im Bereich der Einfädelungsspuren obliegt dem Bund.

Das Landesamt hat mitgeteilt, daß der Bund nachträglich 4,1 Mio. DM an das Land gezahlt habe.

2.3 Reparatur einer Straßenbrücke

In einem anderen Fall ließ dieselbe Straßenbaudienststelle die Brücke einer Landesstraße, die über eine Bundesstraße führt, sanieren. Die Kosten von 122.000 DM wurden ebenfalls bestimmungswidrig¹¹³⁾ dem Land angelastet.

Der Betrag wurde dem Land erstattet.

¹¹⁰⁾ § 12 Abs. 2 FStrG.

¹¹¹⁾ § 13 Abs. 2 FStrG.

¹¹²⁾ Einmündungen sind Kreuzungen gleichzusetzen.

¹¹³⁾ § 13 Abs. 2 FStrG.

2.4 Grunderwerbs- und Vermessungskosten

Die Kreuzung einer Landes- mit einer Kreisstraße wurde umgebaut und zugleich auch ein Regenrückhaltebecken hergestellt. Das Regenrückhaltebecken dient nicht nur der Aufnahme von Oberflächenwasser der Landes- und der Kreisstraße. Auch das Oberflächenwasser einer Bundesstraße wird dort eingeleitet. Die angefallenen Grunderwerbs- und Vermessungskosten lastete die Straßenbaudienststelle aber ausschließlich dem Land an.

Von den beiden anderen beteiligten Straßenbulasträgern waren angemessene Kostenbeiträge anzufordern. Inzwischen wurden der Landeskasse insgesamt 212.000 DM zugeführt.

2.5 Neubau einer Stützmauer

Mit dem Ausbau einer Landesstraße in einer Ortslage hätte zugleich eine Stützmauer ausgebessert werden müssen. Sie war zur seitlichen Sicherung der oberhalb eines Steilhangs verlaufenden Straße angelegt worden. Auf Wunsch der Gemeinde sollte entlang der Talseite der Landesstraße erstmals ein Gehweg hergestellt werden. Die Reparatur der vorhandenen Stützmauer kam daher nicht mehr in Betracht. Die Stützmauer mußte durch eine neue ersetzt werden. Um zwischen der Stützmauer und der Straße den notwendigen Raum für den Gehweg schaffen zu können, wurde der Standort der neuen Stützmauer talwärts verschoben.

Die Straßenbaudienststelle ordnete die Kosten der neuen Stützmauer in voller Höhe dem Land zu. Das widersprach den Bestimmungen über den gemeinsamen Ausbau von Straßen mit Gehwegen nach den Ortsdurchfahrtrichtlinien¹¹⁴⁾. Die Kosten für die Errichtung der Stützmauer waren im Verhältnis der Breiten der Straße und des Gehwegs zwischen dem Land und der Gemeinde aufzuteilen.

¹¹⁴⁾ Die Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrtr der Bundesstraßen vom 2. Januar 1976 (VkB1. S. 219), zuletzt geändert durch Rundschreiben vom 11. Oktober 1993 (VkB1. S. 728), sind für Landes- und Kreisstraßen entsprechend anzuwenden (VV vom 28. Dezember 1995, MinBl. 1996 S. 20); hier gilt Nr. 15.

Die Straßenbaudienststelle hat die Abrechnung inzwischen berichtigt und von der Gemeinde einen Kostenanteil in Höhe von 123.000 DM angefordert.

2.6 Mehrkosten für eine größere Brücke

Eine Gemeinde baute zur Verkehrsentlastung der Ortsmitte eine neue Gemeindestraße, die über Abbiegefahrstreifen an eine vorhandene Landesstraße angeschlossen wurde. Als Veranlasser des Straßenbaus hatte die Gemeinde auch den Aufwand für den Bau der Abbiegefahrstreifen zu übernehmen. Die Anbindung der neuen Gemeindestraße wirkte sich auch auf eine direkt hinter der neuen Einmündung stehende Landesstraßenbrücke aus, die verbreitert werden mußte.

Die Landesstraßenbrücke, unter der eine Gleisstrecke der Bahn AG verläuft, war auffällig. Sie wurde zu Lasten des Landes durch ein neues Bauwerk ersetzt. Die Mehrkosten für die breitere Ausführung hat die Straßenbaudienststelle nicht ermittelt. Einen Betrag von 138.000 DM hätte die Gemeinde übernehmen müssen.

Außerdem war von der Gemeinde gefordert, daß neben dem Bahngleis ein neuer Geh- und Radweg angelegt und mit unter der Landesstraßenbrücke hindurchgeführt wird.

Die Aufwendungen für den Wegebau betragen 188.000 DM. Die infolge der Wegeunterführung größere Spannweite der Brücke erforderte zusätzliche Kosten in Höhe von 66.000 DM. Auch diese beiden Ausgabeposten verblieben fälschlicherweise bei den Bauausgaben des Landes.

Inzwischen hat die Straßenbaudienststelle eine ordnungsgemäße Abrechnung erstellt und die Kosten richtig zugeordnet. Die Gemeinde hat dem Land insgesamt 392.000 DM erstattet.

2.7 Grunderwerb für eine Bundesstraße

Zur Verkehrsentlastung der engen Ortsdurchfahrt einer Bundesstraße und im Hinblick auf die bessere Anbindung an eine andere Bundesstraße beabsichtigte eine Stadt, eine neue Bundesstraße als Umgehung eines Stadtteils zu bauen. Aufgrund einer Vereinbarung¹¹⁵⁾ hat die Stadt die für den Bau der neuen Bundesstraße notwendigen Grundstücke aufgekauft. Für die Planung und den Bau der neuen Bundesstraße hatte der Bundesminister für Verkehr die notwendige Genehmigung aber noch nicht erteilt. Die Stadt schloß daher die Kaufverträge zwar für den Bund ab, lastete die Kosten in Höhe von 552.000 DM jedoch dem Land an.

Inzwischen hat die vorgesetzte Straßenbaubehörde die örtlich zuständige Straßenbaudienststelle aufgefordert, die unzutreffend dem Land angelasteten Beträge von der Stadt zurückzufordern.

Die Straßenbaubehörde hat mitgeteilt, daß die notwendige Berichtigung zur Entlastung des Landes noch nicht vorgenommen sei.

2.8 Erstattung von Lohnmehrkosten

Für die Instandsetzung der unter Nr. 2.2 genannten Talbrücke war eine Bauzeit von 2 1/2 Jahren notwendig. Es wurde daher eine Lohngleitklausel vereinbart.

In der Schlußrechnung mit einer Gesamtsumme von 9,4 Mio. DM machte das Bauunternehmen für Bauleistungen in Höhe von 7,5 Mio. DM Lohnmehrkosten geltend. Die Forderung bezog auch eine Lohnerhöhung ein, die am Tage der Angebotsabgabe bereits bekannt war und für die daher kein Anspruch auf eine besondere Vergütung im Rahmen der Gleitklausel bestand.

Das Bauunternehmen hat 103.000 DM zuviel in Rechnung gestellte Lohnmehrkosten und 13.000 DM Zinsen an das Land überwiesen.

¹¹⁵⁾ Vereinbarung zwischen der Straßenbauverwaltung des Landes und der Stadt über Zuständigkeit und Kostenregelung bei der Unterhaltung und dem Ausbau von Bundes- und Landesstraßen innerhalb der Ortslage.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Baukosten und Unterhaltungsaufwand bestimmungsgemäß den kostenpflichtigen Baulastträgern anzulasten,
- b) den Erwerb von Grundstücken für den Bundesstraßenbau nicht mit Mitteln des Landes zu finanzieren,
- c) Lohnmehrkosten im Rahmen von Gleitklauseln nur im vereinbarten Umfang zu vergüten,
- d) fehlerhafte Kostenzuordnungen zu berichtigen und für die Erstattung der dem Land zustehenden Beträge zu sorgen.

Die Stellungnahmen der Straßenbaudienststellen sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 16 Lärmschutz an Wohngebäuden

Eigentümer von Gebäuden an Landesstraßen erhielten für Maßnahmen des Lärmschutzes finanzielle Entschädigungen, die über den gesetzlich festgelegten Umfang hinausgingen.

Das Land zahlte für Anpassungsarbeiten beim Einbau von Schallschutzfenstern Pauschalerstattungsbeträge, die höher waren als die tatsächlich angefallenen Kosten. Auftragsvergaben erfolgten häufig ohne förmliches Ausschreibungsverfahren.

Pflaster anstelle von Asphalt erhöhte den Verkehrslärm in Ortslagen. In einem Fall mußte das Pflaster wieder durch Asphalt ersetzt werden. In anderen Fällen wurden Schallisolierungen an Wohnräumen erforderlich.

Insgesamt zahlten elf Straßenbaudienststellen für den Lärmschutz an Wohngebäuden Entschädigungen von mehr als 4 Mio. DM, die vermeidbar waren.

1. Allgemeines

Neubau und Ausbau von Straßen haben oft zur Folge, daß Verkehrslärm verlagert oder verstärkt wird. Daher ist bereits bei der Entwurfsplanung anzustreben, durch Straßentrassierungen in Geländeeinschnitten sowie Trog- und Tunnelstrecken oder durch Wahl geräuscharmer Fahrbahnbeläge die Lärmausbreitung zu vermindern. Wenn diese Möglichkeiten zur Lärmvermeidung nicht genutzt werden können und auch kein Raum für Schutzanlagen wie Lärmschutzwälle und -wände vorhanden ist, verbleiben als Alternative

Schutzmaßnahmen an den betroffenen Wohngebäuden (passiver Lärmschutz).

Schutzmaßnahmen an Wohngebäuden sind zumeist der Einbau von lärmdämmenden Fenstern und Türen sowie die Schallisolierung von Wänden innen oder außen, von Rolladenkästen und Lüftern. Des weiteren können dazu bauliche Anlagen mit begrenzter Kosten-erstattung zählen, wie die Errichtung lärmschützender Anbauten und die Verlegung besonders schutzbedürftiger Nutzungen innerhalb des Hauses zu weniger beeinträchtigten Gebäudeteilen.

Der finanzielle Aufwand zur Lärmdämmung in Wohnräumen ist nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen im Rahmen der Lärmvorsorge vom Träger der Straßenbaulast zu übernehmen oder kann in Fällen nachträglicher Lärmsanierung den Hauseigentümern als freiwillige Leistung zum Teil erstattet werden.

Grundlagen für den Anspruch auf Erstattung der notwendigen Aufwendungen dieses passiven Lärmschutzes an Gebäuden sind im Rahmen der Lärmvorsorge die Bestimmungen des § 42 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes¹¹⁶⁾ in Verbindung mit der Verkehrslärm-schutzverordnung¹¹⁷⁾.

Im Zeitraum der Prüfung des Rechnungshofs¹¹⁸⁾ war die Erstattung für Maßnahmen an baulichen Anlagen im Rahmen der Lärmvorsorge in Anlehnung an die Verkehrslärmschutz-Erstattungsrichtlinien vom 2. Oktober 1987 vorzunehmen. Bei Lärmsanierung wird bis zur Ein-führung neuer Richtlinien nach den Hinweisen des Bundesministers für Verkehr vom 17. September 1991 verfahren.

¹¹⁶⁾ In der Fassung vom 14. Mai 1990 (BGBl. I S. 880), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juli 1996 (BGBl. I S. 1019, 1023).

¹¹⁷⁾ Vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036).

¹¹⁸⁾ Prüfungsmittelungen von 1993 bis 1995, geprüfte Haushaltsjahre von 1991 bis 1994.

Der Rechnungshof hat bei elf Straßenbaudienststellen¹¹⁹⁾ die Ausgaben für passiven Lärmschutz an Landesstraßen¹²⁰⁾ geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Erstattung von Kosten ohne rechtliche Verpflichtung

Kosten für passiven Lärmschutz wurden erstattet, ohne daß in allen Fällen darauf ein Rechtsanspruch bestand. Teilweise waren die Kosten auch nicht auf eine angemessene Höhe begrenzt.

In sechs Ortschaften wurden Gebäude an nicht zur Straße liegenden Hausseiten mit neuen Fenstern, Rolladenkästen, Lüftern und Wanddämmungen ausgestattet, obwohl die Notwendigkeit zur Schalldämmung für die jeweiligen Räume nicht nachgewiesen war. Anstelle des maßgeblichen Innenlärmpegels ist der Außenlärmpegel zugrunde gelegt worden.

Die Übernahme der Kosten von 160.000 DM durch das Land war nicht gerechtfertigt.

Die Straßenbaudienststellen haben inzwischen erklärt, daß künftig Verkehrslärm und Schalldämmung nach den tatsächlichen Verhältnissen ermittelt und an Seitenfenstern von Gebäuden nur die Kosten des erforderlichen Schallschutzes erstattet werden.

2.2 Erstattung von Kosten aufgrund von nicht mehr oder nicht geltenden Bestimmungen

Straßenbaubehörden haben Gebäudeeigentümern Kosten erstattet, ohne daß sie hierzu verpflichtet waren:

¹¹⁹⁾ Bei vier weiteren Ämtern waren keine Aufwendungen angefallen.

¹²⁰⁾ Kap. 08 08 Tit. 821 02.

- Eine Straßenbaudienststelle legte der Entscheidung über Lärmschutzmaßnahmen für Gebäude im Zuge des Gehwegausbaus an einer Ortsdurchfahrtsstraße die Lärmschutzrichtlinien von 1983 zugrunde, obwohl diese mit Inkrafttreten der Verkehrslärmschutzverordnung vom 12. Juni 1990 nicht mehr anzuwenden waren.

Nach den neuen Bestimmungen bestand für 120 Gebäude kein Anspruch auf Lärmvorsorgemaßnahmen, weil das Herstellen von Gehwegen nicht mehr als erheblicher baulicher Eingriff mit Rechtsanspruch auf Erstattung der Lärmvorsorgekosten zu bewerten war. Die - auf der Grundlage der außer Kraft getretenen, für die Betroffenen günstigeren Regelung - bewilligten Maßnahmen führten zu vermeidbaren Ausgaben zu Lasten des Landes von 2 Mio. DM.

Das zuständige Amt hat eingeräumt, daß eigentlich die neuen Vorschriften anzuwenden gewesen seien. Aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen in diesem Straßenabschnitt zuvor entschädigten Hauseigentümern habe es von der bestimmungsgemäßen Kostenerstattung abgesehen. Im übrigen sei es darum bemüht, daß derartig erhebliche Eingriffe im Sinne der Verkehrslärmschutzverordnung künftig nicht notwendig werden. Das übergeordnete Landesamt hat mitgeteilt, daß es solche teuren Folgemaßnahmen des Straßenbaus in Zukunft vermeiden wolle. Insbesondere werde es darauf achten, daß die Grenzwerte der neuen Verordnung eingehalten werden.

- Für zwei Häuser in einer Ortslage war der Anspruch auf Einbau von Schallschutzfenstern nach einer schalltechnischen Untersuchung aus dem Jahr 1986 auf der Grundlage der damals geltenden Richtlinien abgelehnt worden. Der von der benachbarten - im Rahmen der Stadtsanierung umgebauten - Landesstraße ausgehende Lärm hatte den für Mischgebiete festgelegten Grenzwert des Lärmpegels bei Nacht nicht erreicht.

Das Straßen- und Verkehrsamt griff 1993 den bereits abgeschlossenen Fall erneut auf. Nachdem inzwischen in der Ver-

kehrslärmschutzverordnung vom 12. Juni 1990 der maßgebende Grenzwert von 57 auf 54 Dezibel herabgesetzt worden war, nahm es die 1986 mit 55 und 56 Dezibel errechneten Werte zum Anlaß, die Ausgaben für Schallschutzfenster in Höhe von 52.000 DM zu erstatten.

Die Verkehrslärmschutzverordnung 1990 sieht keine Rückwirkung und keine Nachrüstung bei abgeschlossenen Fällen vor. Der Bundesminister für Verkehr¹²¹⁾ hat deshalb festgelegt, daß alte Verfahren, die teils mit günstigeren und teils mit ungünstigeren Ergebnissen für die betroffenen Eigentümer beendet worden sind, nicht wieder aufgegriffen werden sollen.

Das Amt hat die künftige Beachtung zugesagt.

2.3 Anpassungsarbeiten

Beim Ersatz von Lärmschutzfenstern wurde für Anpassungsarbeiten, insbesondere Verputz- und Malerleistungen, grundsätzlich eine Pauschale von 10 % der übrigen angefallenen Kosten gezahlt. Die Höhe dieses pauschalen Anteils wurde auch nicht verringert, wenn keine Aufwendungen entstanden waren oder günstigere Handwerkerrechnungen vorlagen.

Über den Aufwand hinausgehende Leistungen des Landes waren nicht gerechtfertigt.

Die Straßenbaubehörden haben inzwischen festgelegt, daß beim Einbau von Fenstern pauschal 5 % und bei gleichzeitiger Rolladenkastendämmung pauschal 10 % erstattet werden. Wenn Handwerkerrechnungen niedrigere Kosten ausweisen, werden nur diese Ausgaben bezahlt. Durch Rechnung belegte Aufwendungen für Nebenarbeiten, die höher als 10 % der übrigen angefallenen Kosten sind, werden nur anerkannt, wenn das zuvor bei der Festlegung des zu erwartenden Leistungsumfangs erkennbar war.

¹²¹⁾ Die für Bundesstraßen erlassene Regelung wird auch für Landesstraßen angewandt.

2.4 Pflasterstraßen

Zur ortsgerechten Gestaltung wurden beim Ausbau etlicher Landesstraßen in innerörtlichen Bereichen Asphaltdecken durch Pflaster ersetzt. Den gestalterischen Vorteilen für das Ortsbild standen jedoch erhebliche zusätzliche Lärmbelastungen gegenüber. Das verursachte bei drei der geprüften Maßnahmen umfangreiche Kosten für das Land:

- In einer Ortslage wurde aufgrund eines Bebauungsplans ein bituminöser Asphaltbelag durch eine Pflasterung ersetzt. Der Lärmpegel stieg deutlich an.

In einem Normenkontrollverfahren hob das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz im Jahr 1989 den Bebauungsplan auf. Das Oberverwaltungsgericht begründete dies mit der Verpflichtung, schädliche Umwelteinflüsse schon in der Planungsphase zu vermeiden. Im betreffenden Fall sei diesem Grundsatz erklärtermaßen zuwider gehandelt worden, indem nach dem Ersatz von Asphalt durch Pflaster eine erhebliche Erhöhung der Lärmbelastung herbeigeführt worden sei.

Das Pflaster wurde wieder entfernt und eine Asphaltdecke aufgetragen. Eine schalltechnische Untersuchung aus dem Jahr 1987 wurde 1992 überarbeitet. Für fünf Häuser waren aufgrund der Neuberechnung keine Lärmvorsorgemaßnahmen mehr notwendig. Trotzdem wurden vier der fünf Häuser schallisoliert.

Die nachträgliche Anerkennung der Kostenübernahme zu Lasten der Landeskasse wurde von der Straßenbaudienststelle mit dem Prinzip der Gleichbehandlung begründet. Andere Gebäudeeigentümer an der Straße seien zuvor entschädigt worden.

Mit dem Rückbau des Pflasterbelags war ein Anspruch auf Gleichbehandlung nicht mehr gegeben. Außerdem waren die Betroffenen bereits im Jahr 1990 davon unterrichtet worden, daß nicht sicher mit Erstattungen gerechnet werden könne.

- Im Rahmen einer Dorferneuerung wurde auf der Grundlage eines Abstimmungsverfahrens die Fahrbahn einer Landesstraße im Ortsdurchfahrtsbereich zum Teil mit Asphalt und zum Teil mit Pflaster befestigt. Lärmschutzmaßnahmen an der Wohnbebauung wurden zu diesem Zeitpunkt nicht festgelegt. Nach Mitteilung der Straßenbaudienststelle hätte die Baumaßnahme sonst nicht durchgeführt werden können.

Die Fahrbahndeckenerneuerung war nach damaliger Rechtsauffassung eine wesentliche Änderung der Straße und somit Grund des Anspruchs auf Erstattung von Auslagen für Lärmschutzvorkehrungen. Eine spätere schalltechnische Untersuchung ergab, daß im Bereich der Asphalt- und der Pflasterstrecke die Lärmbelastung in verschiedenen Häusern die zulässigen Grenzen überschritt. Die Gebäude erhielten Schallschutz.

Dieser Aufwand wäre vermeidbar gewesen, wenn bereits in der Planungsphase Nachteile des Fahrbahnbelags durch erhöhten Verkehrslärm verdeutlicht und auf diese Art der Ausführung verzichtet worden wäre.

Das Straßen- und Verkehrsamt teilte hierzu mit, daß die Fahrbahn der Landesstraße auf ausdrücklichen Wunsch der Ortsgemeinde und des Dorfplaners mit einem Pflasterbelag versehen worden sei. Wäre das Urteil des Obergerichtes aus dem Jahr 1989 dem Amt früher bekannt gewesen, hätte es zur Vermeidung der Lärmbelastung und den damit begründeten Lärmschutzmaßnahmen auf der Ausführung eines anderen Fahrbahnbelags, z.B. sogenannter Flüsterasphalt, für die Landesstraße bestanden.

- Die bituminösen Oberflächen einer Landes- und einer Kreisstraße wurden in einem historischen Stadtkern aufgrund eines Bebauungsplans durch Pflasterungen ersetzt. Dabei mußte anstelle des vorgesehenen Kunststeinpflasters auf Forderung der für Denkmalpflege zuständigen Behörde Natursteinpflaster verlegt werden.

Schallberechnungen ergaben Ansprüche auf Lärmvorsorgemaßnahmen für die betroffenen Gebäude. Nach den Berechnungen hätten bei den überwiegend älteren Fachwerkhäusern Schallschutzfenster nicht ausgereicht. Zur Innenraumdämmung kam ein Trockenausbau der Wände in Betracht. Preisanfragen ergaben für Fenster, Lüfter, Innenausbau und Malerarbeiten zu erwartende Kosten in Höhe von 7 Mio. DM.

Daraufhin veranlaßte die Stadt, daß die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf beiden Straßen von 50 auf 30 km/h herabgesetzt wurde. Messungen an drei repräsentativ ausgesuchten älteren Fachwerkhäusern in schlechtem Bauzustand zeigten, daß der Lärminnenpegel erheblich sank und der Innenausbau entfallen konnte. Die geschätzte Bausumme verringerte sich auf unter 3 Mio. DM. Die Eigentümer übernahmen zwischen 40 und 50 % des Wertsteigerungsanteils.

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts zur Pflasterung einer Innerortsstraße war knapp drei Monate vor Rechtskraft des Bebauungsplans ergangen. Überlegungen, danach bei der Straßenplanung für den historischen Stadtbereich den Ausbau der Straße mit Pflaster zumindest im Bereich der Fahrspuren zu unterlassen und damit Kosten für Lärmschutzmaßnahmen zu vermeiden, unterblieben jedoch.

Die Straßenbaudienststelle war der Auffassung, daß auf das Straßenpflaster nicht verzichtet werden konnte.

In den drei Fällen betragen die vermeidbaren Ausgaben zusammen 1,9 Mio. DM.

2.5 Vergabeform

Die von den Straßenbaudienststellen im Namen der Hauseigentümer zur Abwicklung der Lärmschutzmaßnahmen beauftragten Architekten haben Arbeiten oft zu Preisen vergeben, die sie selbst anhand von Leistungsverzeichnissen ermittelt hatten. Verschiedentlich wurden Aufträge nach Ausschreibung und Submission erteilt. Öffentliche

Ausschreibungen gingen auch bei größeren Auftragssummen nicht den Vergaben voraus. Submissionen fanden entweder in den Straßenbauämtern oder in den Gemeindeverwaltungen statt. Die Vergabeunterlagen wurden manchmal im Amt, in verschiedenen Fällen auch beim Architekten, aufbewahrt.

Ein förmliches Ausschreibungsverfahren - für größere Maßnahmen mit öffentlicher Ausschreibung - ist erforderlich, um den Preiswettbewerb zu gewährleisten und finanzielle Nachteile zu vermeiden. Risiken bei der Vergabe werden verringert, wenn die Submissionen im Amt von Mitarbeitern durchgeführt werden, die ansonsten am Vergabeverfahren nicht beteiligt sind. Eine Ausfertigung der Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen muß im Amt aufbewahrt werden.

Die vorgesetzte Behörde hat diese Vorschläge anerkannt und die Ämter angewiesen, entsprechend zu verfahren.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Entschädigungen für Maßnahmen des Lärmschutzes nur im Rahmen geltender gesetzlicher Verpflichtungen zu leisten,
- b) beim Um- und Neubau von Straßen soweit als möglich auf Ausführungen, die entschädigungspflichtige Lärmschutzmaßnahmen erfordern, insbesondere auf Pflasterungen in Ortslagen, zu verzichten,
- c) Kostenerstattungen auf die tatsächlichen Ausgaben zu begrenzen,
- d) Leistungen für Lärmschutzvorhaben auszuschreiben und ein ordnungsgemäßes Verfahren sicherzustellen.

Die Stellungnahmen der Straßenbaubehörden sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 17 Förderung kommunaler Straßenbauvorhaben und Verkehrsanlagen der Straßenbahnen

Zwei kreisfreie Städte bezogen in die Förderungsabrechnungen für den kommunalen Straßenbau und für Verkehrsanlagen der Straßenbahn Kosten ein, die nicht zuwendungsfähig waren. Es handelte sich um zu hohe Grunderwerbskosten von 831.000 DM und vermeidbare Bauausgaben von 308.000 DM. Außerdem wurden bestimmungswidrig 498.000 DM Verwaltungskosten, Straßenunterhaltungskosten und Aufwendungen, die von einem Versorgungsunternehmen zu tragen waren, geltend gemacht.

Zu hohe Zuwendungen des Landes wurden beansprucht, weil Erschließungs- und Ausbaubeiträge nicht im gebotenen Umfang erhoben worden waren. Ausgaben von 1,2 Mio. DM hätten deshalb nicht gefördert werden dürfen.

Die nichtzuwendungsfähigen Kosten betragen insgesamt 2,8 Mio. DM. Bei Förderungssätzen von 60 bis 85 % wurden Zuweisungen von 2,1 Mio. DM zuviel in Anspruch genommen.

1. Allgemeines

Das Land gewährt im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) und des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) kommu-

nalen Trägern Zuweisungen für den Bau von verkehrswichtigen Gemeindestraßen und Verkehrswegen der Straßenbahnen¹²²⁾.

Bewilligungsbehörden sind - je nach Höhe der zuwendungsfähigen Kosten¹²³⁾ -

- das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau,
- das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen,
- das regional zuständige Straßen- und Verkehrsamt.

Die Nachweise über die Verwendung der Zuweisungen sind den Straßen- und Verkehrsämtern vorzulegen.

Der Rechnungshof hat bei zwei kreisfreien Städten geprüft, ob die Zuwendungen bestimmungsgemäß und zweckentsprechend verwendet und die Nachweise darüber ordnungsgemäß erbracht wurden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Grunderwerb

Die beiden kreisfreien Städte machten beim Grunderwerb Kosten geltend, die nicht förderungsfähig waren:

- Bei einem Grundstückskauf wurde ohne Verpflichtung eine Nachzahlung von 62.000 DM geleistet.

¹²²⁾ Kap. 08 11 Tit. 883 02 und 883 03 (Haushaltspläne 1994 und 1995).

¹²³⁾ VV des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr über die Förderung der Verkehrswege, Verkehrsanlagen und sonstigen verkehrswirtschaftlichen Investitionen kommunaler und privater Bauträger (VV-GVFG/FAG) vom 12. Oktober 1992 (MinBl. S. 454), zuvor VV vom 30. April 1985 (MinBl. S. 219, 244; 1990 S. 466), geändert durch VV vom 12. Juni 1986 (MinBl. S. 410).

- In der Förderungsabrechnung für ein Grundstück wurden 22.000 DM als Aufwuchschädigung aufgeführt, obwohl keine Ausgaben angefallen waren.
- In einem Schlußverwendungsnachweis wurden für das im städtischen Eigentum befindliche Straßengelände 69.000 DM und für die noch zu erwerbenden Teilgrundstücke pauschal 250.000 DM aufgeführt. Aufgrund des nunmehr vorliegenden Ergebnisses der Straßenschlußvermessung verringern sich die zuwendungsfähigen Kosten um 208.000 DM.
- In zwei Fällen wurde bestimmungswidrig Grunderwerbsteuer von insgesamt 141.000 DM den zuwendungsfähigen Kosten zugeordnet.
- Bei zwei Fördervorhaben wurden für beanspruchten städtischen Grundbesitz insgesamt 42.000 DM geltend gemacht. Die Grundstücke befanden sich schon vor dem 1. Januar 1961 im Eigentum der Stadt, so daß die Förderung der davon in die Trasse gefallenen Flächen nicht zulässig war.
- Im Zusammenhang mit dem Bau einer Ortsumgehungsstraße wurde ein nicht mehr benötigter Straßenabschnitt zurückgebaut und die Fläche im Rahmen der Baulandumlegung den Eigentümern der angrenzenden Grundstücke zugeteilt. Der Verkehrswert des aufgegebenen Straßenstücks von 193.000 DM wurde im Schlußverwendungsnachweis bestimmungswidrig nicht abgesetzt.
- In drei Fällen wurden Kosten von 122.000 DM für Grundstücksflächen geltend gemacht, die über den für den Straßenbau benötigten Umfang hinaus erworben worden waren.
- In vier Fällen wurde von den gutachterlich festgelegten Verkehrswerten abgewichen. Das führte zu Mehrausgaben von 41.000 DM. Zuwendungsfähig waren nur die Kosten in Höhe der Verkehrswerte.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die bestimmungswidrig geltend gemachten Kosten von insgesamt 831.000 DM aus der Förderung herausgenommen.

2.2 Bauausführung

Kosten der Bauausführung waren in mehreren Fällen vermeidbar:

- Zur Herstellung des Straßenunterbaus hatte ein Bauunternehmen Recyclingmaterial vom Werk zur Baustelle zu transportieren und dort einzubauen. Transport und Einbau des Materials wurden gesondert vergütet. Nach den Liefernachweisen des Werks kaufte die Stadt 26.529 t Recyclingmaterial, das vom Bauunternehmen zur Baustelle zu transportieren war. Das Unternehmen rechnete jedoch den Transport von 41.375 t ab und erhielt so 74.000 DM, die ihm nicht zustanden.
- In einem anderen Fall blieb der von einer Baufirma eingeräumte Preisnachlaß bei der Abrechnung unberücksichtigt. Dadurch entstand eine Überzahlung von 51.000 DM.
- Bei zwei Bauvorhaben wurden für die Ablagerung des beim Umbau einer Brücke und beim Rückbau eines Straßenstücks angefallenen Bauschutts insgesamt 32.000 DM gezahlt. Nach den vertraglichen Bestimmungen hatten die Bauunternehmen diese Kosten zu tragen.
- Eine Stadt übersah bei der Berechnung der Schlußzahlung für eine Baumaßnahme eine Abschlagszahlung. Die Baufirma erhielt dadurch 22.000 DM zuviel.
- Eine Stadt stellte bei einer Bauabrechnung eine Überzahlung von 12.000 DM fest. Sie versäumte es jedoch, den Betrag von der Baufirma zurückzufordern.
- Nach dem Bauvertrag gingen bei einem Straßenneubau die überschüssigen Bodenmassen in das Eigentum des Bauunternehmens über und waren von ihm zu beseitigen. Das Unternehmen konnte

daher über diese Bodenmassen frei verfügen. Gleichwohl forderte eine Stadt das Bauunternehmen auf, die Überschußmassen auf die städtische Deponie abzufahren. Sie übernahm die an den privaten Betreiber der Deponie zu zahlenden Kippgebühren. Dadurch entstanden vermeidbare Ausgaben von 117.000 DM.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die Abrechnungen um die nicht zuwendungsfähigen Kosten von insgesamt 308.000 DM gekürzt.

2.3 Wertausgleich

Im Rahmen des Baus eines Verkehrsweges der Straßenbahn mußte ein Mischwasserkanal umgelegt werden. Die alten Rohre wurden durch neue ersetzt. Für den höheren Wert des neuen Kanals wurde kein ausreichender Wertausgleich vorgenommen.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die Abrechnung berichtigt und 11.000 DM aus der Förderung herausgenommen.

2.4 Verwaltungskosten, Straßenunterhaltungskosten, sonstige Kosten

In die Förderungsabrechnungen wurden unzulässigerweise

- Verwaltungskosten,
- laufende Betriebs- und Instandhaltungskosten,
- Aufwendungen, die nicht den geförderten Maßnahmen zuzurechnen waren,
- von einem Versorgungsträger zu übernehmende Kosten

einbezogen. Es handelte sich um folgende Fälle:

- Eine Stadt hat insgesamt 412.000 DM für Planungen von Verkehrsanlagen, Berechnungen zur militärischen Brückeneinstufung, Mitwirkung bei Bauvergabe und Messungen an Bauwerken als Verwaltungskosten bei den zuwendungsfähigen Kosten geltend gemacht.

- An einem Schienenweg der Bundesbahn wurden infolge des Baus eines Verkehrswegs für die Straßenbahn Gleisumbauarbeiten durchgeführt und einer Stadt in Rechnung gestellt. Dabei machte die Bahn Verwaltungskosten von 21.000 DM geltend, die in die Förderung einbezogen wurden.
- Eine Stadt bezog Kosten von 13.000 DM für das Aufbringen einer neuen Fahrbahndeckschicht in die Förderung ein.
- Eine Stadt ließ für zwei Baumaßnahmen Geländer herstellen und verteilte die Kosten auf die beiden Vorhaben. Durch fehlerhafte Kostenaufteilung wurden 15.000 DM zuviel bei der geförderten Baumaßnahme angesetzt.
- In vier Fällen wurden insgesamt 37.000 DM für Kosten geltend gemacht, die dem Versorgungsträger anzulasten waren oder nicht im Zusammenhang mit dem Straßenausbau standen.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die bestimmungswidrig geltend gemachten Beträge von insgesamt 498.000 DM aus der Förderung herausgenommen.

2.5 Kostenbeiträge Dritter

Kosten, die ein anderer als der Träger des Vorhabens zu tragen verpflichtet ist, sind nicht zuwendungsfähig¹²⁴⁾. Hierzu gehören die Erschließungs- und Ausbaubeiträge der angrenzenden Grundstückseigentümer. In den folgenden Fällen wurde fehlerhaft verfahren:

- Bei einem Straßenneubau erhob eine Stadt Erschließungsbeiträge. Dabei wurden die Eigentümer von zwei Grundstücken nicht zu Beiträgen herangezogen. Das führte zu einem Beitragsausfall von 617.000 DM.
- In zwei Fällen ließ eine Stadt einen Teil der umlegungsfähigen Kosten bei der Berechnung der Anliegerbeiträge unberücksich-

¹²⁴⁾ Nr. 6.3.1 VV-GVFG/FAG.

tigt. Dadurch waren die zuwendungsfähigen Kosten um 234.000 DM zu hoch ausgewiesen.

- Einer Stadt entstanden durch zu niedrig festgesetzte Anliegeranteile Beitragsausfälle. Hiervon erstattete die Eigenschadenversicherung 14.000 DM. Sowohl dieser Erstattungsbetrag als auch eine Einnahme aus einer Anliegerbeteiligung von 10.000 DM wurden nicht von den zuwendungsfähigen Kosten abgesetzt.
- In einem anderen Fall baute eine Stadt mit den Gleisanlagen der Straßenbahn auch die Straßen aus. Nach der Satzung waren von den auf die Rad- und Gehwege entfallenden Kosten 362.000 DM auf die Anlieger umzulegen.

Als Anliegerbeteiligung wurden jedoch nur 58.000 DM aus der Förderung herausgenommen. Durch den Verzicht auf Ausbaubeiträge waren die zuwendungsfähigen Kosten bestimmungswidrig um 304.000 DM zu hoch ausgewiesen.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat erklärt, daß die Erneuerung der Rad- und Gehweganlagen durch die seitliche Verschiebung der Straße als Folge des Umbaus der Gleisanlagen erforderlich gewesen sei. Die Stadt habe deshalb als Anliegerbeteiligung nur die von ihr mit 58.000 DM berechnete Wertverbesserung an diesen Anlagen in Ansatz gebracht.

Die Straßenbaudienststelle hat übersehen, daß es sich um den gleichzeitigen Ausbau mit Verbreiterung verschiedener Verkehrswege handelte. Daß in diesem Zusammenhang die Rad- und Gehwege seitlich verschoben wurden, ist hinsichtlich der Beitragsfähigkeit unerheblich, da diese Anlagen erneuerungsbedürftig waren.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die Schlußverwendungsnachweise berichtet und in den ersten drei Fällen insgesamt 875.000 DM aus der Förderung herausgenommen. Im vierten Fall (Verzicht auf Ausbaubeiträge von 304.000 DM) steht die abschließende Äußerung der Straßenbaudienststelle noch aus.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Grunderwerbskosten nur in Höhe des Verkehrswerts und lediglich für die zum Straßenbau benötigten Flächen zu fördern,
- b) Bauausgaben zutreffend zu berechnen und auf einen sparsamen Mitteleinsatz zu achten,
- c) Wertverbesserungen neuer Anlagen auszugleichen,
- d) Verwaltungskosten, Bauunterhaltungskosten und nicht zu den geförderten Bauvorhaben gehörende Ausgaben aus den Zuwendungsabrechnungen herauszunehmen,
- e) Kostenbeiträge Dritter bestimmungsgemäß zu erheben und von den geltend gemachten Kosten abzusetzen.

Die Stellungnahme des Straßen- und Verkehrsamts ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 18 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Rebenzüchtung

Die Zahl der Abteilungen der Landesanstalt für Rebenzüchtung kann von fünf auf drei verringert, eine Außenstelle aufgelöst werden.

Der Personalbestand überstieg den Aufgabenumfang. Personalausgaben von insgesamt 284.000 DM jährlich können vermieden werden.

Die Rebfläche läßt sich um 2 ha verringern.

Die Anstalt verfügte über kein schlüssiges Vermarktungskonzept für den erzeugten Wein. Der Ausbau des Weines kann weitgehend einem nahegelegenen Staatsweingut und die Vermarktung dem Zentralvertrieb der Staatsweingüter übertragen werden.

Bei verschiedenen Rebsorten wurden Versuche durchgeführt, die von den Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs-)anstalten wahrzunehmen sind.

1. Allgemeines

Die Landesanstalt für Rebenzüchtung befaßt sich im wesentlichen mit der Züchtung neuer Rebsorten, der Erhaltung geschützter Rebsorten und der Klonenselektion ¹²⁵⁾. Außerdem wirkt sie bei der Versorgung der Winzer mit Unterlagsreben mit.

¹²⁵⁾ Auslese von sortentypischem Rebenpflanzgut aus ungeschlechtlicher Vermehrung.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt geprüft. Dabei wurde vor allem untersucht, ob die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden können.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Organisation

Die Landesanstalt für Rebenzüchtung gliedert sich in fünf Abteilungen:

1. Verwaltung,
2. Erhaltungszüchtung und Pflanzgut,
3. Rebenzüchtung (Kreuzungszüchtung),
4. Praktischer Betrieb einschließlich Rebenveredelung,
5. Keller.

Ferner war bei einer Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalt eine Außenstelle eingerichtet (ehemalige Zentralstelle für Klonenselektion).

Die Größe der Einrichtung erfordert allenfalls drei Organisationseinheiten. Neben der Verwaltung reichen zwei Fachabteilungen aus (Kreuzungszüchtung und Erhaltungszüchtung). Außenbetrieb und Keller können in die Abteilung Kreuzungszüchtung eingegliedert werden. Die Aufgaben der Außenstelle können am Sitz der Anstalt miterledigt werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat zugesagt, die Organisation auf drei Einheiten zurückzuführen. Die Außenstelle werde aufgelöst.

2.2 Personalbedarf

Die Anstalt verfügt über drei Stellen des höheren Dienstes.

Der Umfang der Aufgaben mit größerem Schwierigkeitsgrad erfordert nur die Beschäftigung eines Beamten des höheren Dienstes:

- Die Aufgaben des Leiters der Außenstelle werden nach dessen Eintritt in den Ruhestand seit Ende 1996 von einem ab April 1994 über den Bedarf hinaus beschäftigten weiteren Beamten des höheren Dienstes wahrgenommen. Die Stelle des höheren Dienstes für den ehemaligen Leiter der Außenstelle ist entbehrlich.
- Der Dienststellenleiter war neben seinen Leitungsaufgaben auch in zeitlich hohem Maße mit allgemeinen Verwaltungstätigkeiten, praktischer Mithilfe im Wirtschaftsbetrieb und Versuchsauswertungen belastet. Durch organisatorische Maßnahmen lassen sich weniger schwierige Tätigkeiten auf nachgeordnete Kräfte verlagern. Die freiwerdende Arbeitszeit kann für wissenschaftliche Tätigkeiten genutzt werden. Für diese Aufgaben reicht die Beschäftigung eines dem höheren Dienst zuzuordnenden Bediensteten aus. Eine weitere Planstelle des höheren Dienstes kann in eine des gehobenen Dienstes umgewandelt werden.

Im Jahr 1996 wurde eine Stelle der Vergütungsgruppe VIII/VII BAT für eine Teilzeitbeschäftigung mit 50 % der regelmäßigen Arbeitszeit eingerichtet. Der Bedarf für die neue Stelle wurde damit begründet, daß bei der Anstalt infolge der Wahrnehmung der Geschäftsführung des Rebsortenprüfausschusses zusätzliche Aufgaben anfallen würden. Für diese bislang bei der Außenstelle wahrgenommenen Aufgaben war eine Halbtagskraft einer Lehr- und Versuchsanstalt eingesetzt. Die Stelle hätte bei der Verlagerung der Aufgaben von der Lehr- und Versuchsanstalt auf die Landesanstalt für Rebenzüchtung umgesetzt werden müssen. Ein Anteil von 0,5 einer Stelle ist bei der Lehr- und Versuchsanstalt entbehrlich.

Für einen bis Ende 1998 mit der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit beschäftigten Beamten wurde als Vertretungskraft ein teilzeitbeschäftigter Angestellter eingestellt. Der Arbeitsvertrag war

unbefristet. Er hätte befristet werden müssen. Eine einvernehmliche Regelung zur Umwandlung des Arbeitsverhältnisses konnte nicht erzielt werden. Die für den Angestellten zusätzlich eingerichtete halbe Stelle ist auf Dauer entbehrlich ("kw"-Vermerk).

Eine Angestellte im Verwaltungsbereich wurde, obwohl sie nur zu 75 % der regelmäßigen Arbeitszeit tätig war, auf einer Vollzeitstelle beschäftigt. Außerdem war sie zu hoch eingruppiert. Die Stelle ist um einen Anteil von 0,25 einer Stelle zu verringern und in eine niedrigere Vergütungsgruppe umzuwandeln ("ku"-Vermerk).

Die Durchführung und technische Auswertung der Versuche nahmen in erheblichem Umfang Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes wahr. Die Tätigkeiten können Mitarbeiter des mittleren Dienstes (Versuchstechniker) erledigen. Zwei Stellen des gehobenen Dienstes lassen sich in Stellen für Versuchstechniker (mittlerer Dienst) umwandeln.

Insgesamt können nach Abbau der Überbesetzung, Umwandlung von Stellen und tarifgerechter Eingruppierung Personalausgaben von 284.000 DM jährlich vermieden werden.

Das Ministerium will die entbehrlichen Stellen einsparen und die zu hoch ausgewiesenen Stellen bis auf eine Stelle des höheren Dienstes umwandeln. Die Belastung des Dienststellenleiters lasse eine weitere Übernahme von Tätigkeiten, die dem höheren Dienst zuzuordnen seien, nicht zu. Insoweit sei eine zweite Stelle des höheren Dienstes notwendig.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß Aufgabenumfang und -wertigkeit bei der Anstalt nur eine Stelle des höheren Dienstes erfordern.

2.3 Betriebsfläche

Die Anstalt bewirtschaftet eine Rebfläche von insgesamt 14 ha. Hier-von waren 5,5 ha mit Kosten von 12.500 DM jährlich gepachtet.

Die Aufgaben können auch mit einer geringeren Rebfläche wahrgenommen werden.

Das Ministerium hat zugesagt, die Rebfläche um 2 ha zu verringern.

2.4 Weinerzeugung und -vermarktung

Nach den amtlichen Meldungen wurden folgende Mengen Wein erzeugt:

Jahr 1993	73.980 l,
Jahr 1994	79.778 l,
Jahr 1995	53.220 l.

Die Anstalt verfügte über kein schlüssiges Vermarktungskonzept. Seit Jahren wurden keine angemessenen Preise erzielt. Der Verkauf erfolgte größtenteils als Most und Faßwein. Soweit die Anstalt Flaschenweine verkaufte, räumte sie erhebliche Preisnachlässe ein.

Künftig sollte ein maßgeblicher Teil der erzeugten Weine über den Zentralvertrieb für die Staatsweingüter abgesetzt werden. Darüber hinaus sollte der nicht zu Versuchszwecken benötigte Teil des Ernteguts unmittelbar nach der Lese an das im gleichen Weinanbaugebiet gelegene Staatsweingut abgegeben werden. Hierdurch wird gewährleistet, daß der Weinausbau dem Vermarktungskonzept des Zentralvertriebs der Staatsweingüter entspricht.

Das Ministerium hat den Vorschlägen des Rechnungshofs zugestimmt. Im Rahmen einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation werde noch geprüft, ob die Abgabe von Most an das Staatsweingut wirtschaftlich vertretbar sei.

2.5 Ertragsregulierungs- und Düngungsversuche

Bei mehreren Rebsorten wurden Ertragsregulierungsversuche und bei einer Sorte ein Düngungsversuch durchgeführt. Außerdem pflanzte die Anstalt auf Anregung eines Weinbauverbands 18 verschiedene ausländische Rebsorten an, um zu klären, ob sich diese Sorten für den Anbau in der Region eignen.

Die Durchführung solcher Versuche ist den Versuchsbetrieben der Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs-)anstalten zu überlassen.

Das Ministerium hat dem zugestimmt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Aufbauorganisation zu straffen und die Außenstelle aufzulösen,
- b) die entbehrlichen Stellen einzusparen und zu hoch ausgewiesene Stellen umzuwandeln,
- c) die gepachteten Rebflächen zu verringern,
- d) den Ausbau von Weinen überwiegend einem Staatsweingut und die Vermarktung dem Zentralvertrieb der Staatsweingüter zu übertragen,
- e) die Durchführung von Versuchen den Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs-)anstalten zu überlassen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 19 Einsatz landwirtschaftlicher Lehr- und Beratungskräfte des höheren Dienstes

Eine landwirtschaftliche Berufsschule und eine Fachschule für Gärtner sowie eine Fachschule für Winzer können aufgelöst werden. Bei einer Lehr- und Versuchsanstalt waren zwei Berufsschulklassen und zwei Fachschulklassen über den Bedarf hinaus eingerichtet. Der Unterricht für Berufsschüler des Berufs Pferdewirt an zwei Standorten läßt sich an einer Schule konzentrieren.

Lehr- und Beratungskräfte wurden entgegen einer Anweisung des Ministeriums regelmäßig mit weniger als der Hälfte ihrer Arbeitszeit mit Lehraufgaben betraut. Dadurch wurden zu viele Lehr- und Beratungskräfte für Unterricht mit einer geringen Stundenzahl eingesetzt.

Gegenstand und Umfang der landwirtschaftlichen und ländlich-hauswirtschaftlichen Beratung sind gesetzlich nicht geregelt.

Aufgaben in den Bereichen Beratung, Weiterbildung und Versuchswesen können von Kräften des höheren Dienstes auf Mitarbeiter des gehobenen Dienstes verlagert werden. 61 Stellen des höheren Dienstes können in Stellen des gehobenen Dienstes umgewandelt werden. Dies beugt Personalausgaben in Höhe von 1,8 Mio. DM jährlich vor.

Für die Vorhaltung von zehn unbesetzten Stellen des höheren Dienstes bestand keine Notwendigkeit. Personalausgaben von 1,22 Mio. DM/Jahr können vermieden werden.

Die Ernährungsberatung durch landwirtschaftliche Beratungskräfte neben der Beratung durch die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. ist entbehrlich. Mindestens drei Planstellen des höheren Dienstes mit Personalausgaben von 384.000 DM/Jahr können eingespart werden.

Die bislang wahrgenommene Beratung von Gemeinden in Fragen der Dorferneuerung zählt nicht zu den eigentlichen Aufgaben der Lehr- und Versuchsanstalten. Die Tätigkeit sollte aufgegeben und den bei den Landkreisen tätigen Fachberatern oder privaten Büros überlassen werden.

Im Bereich der beruflichen Fortbildung waren 90 Lehr- und Beratungskräfte mit einer Arbeitszeit von sieben Vollzeitkräften eingesetzt. Die Aufgabe obliegt der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz, von der bislang keine Erstattung der Kosten von 1 Mio. DM jährlich verlangt wurde. Bei Ausführung der Aufgabe durch die Landwirtschaftskammer selbst lassen sich sieben Stellen des höheren Dienstes einsparen.

1. Allgemeines

Den landwirtschaftlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs-)anstalten¹²⁶⁾ obliegen

- die Erteilung des Unterrichts in den landwirtschaftlichen berufsbildenden Schulen,
- die landwirtschaftliche und ländlich-hauswirtschaftliche Beratung,
- das Versuchswesen sowie die angewandte Forschung für die Landwirtschaft.

Die Lehranstalten unterhalten

- an zehn Standorten landwirtschaftliche Berufsschulen,
- Fachschulen für Landwirte, Winzer, Gärtner und Landespfleger sowie
- eine Berufsfachschule und eine Fachoberschule.

Bei einer Lehranstalt bestand keine Fachschule. Die Schulformen (Bildungsgänge) Berufsfachschule und Fachoberschule waren bei einer Anstalt zusammengefaßt.

Nach § 71 Abs. 1 Nr. 3 Schulgesetz¹²⁷⁾ stellt das Land u.a. den Personal- und Sachbedarf für die landwirtschaftlichen berufsbildenden Schulen bereit. Die Schulen sind regelmäßig Teil der Lehranstalten. Den Unterricht erteilen Lehr- und Beratungskräfte, die dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau unterstehen, und Lehrer, die dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung zugeordnet sind. Daneben kommen noch nebenamtliche und nebenberufliche Lehrkräfte zum Einsatz.

¹²⁶⁾ Nachstehend Lehranstalten.

¹²⁷⁾ Vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Januar 1996 (GVBl. S. 15).

Die landwirtschaftliche und ländlich-hauswirtschaftliche Beratung ist, mit Ausnahme der Pflanzenschutzberatung¹²⁸⁾, nicht gesetzlich geregelt. Der Rechnungshof hatte deshalb im Jahr 1987 im Rahmen der Prüfung "Aufgaben, Personalbedarf und Organisation der landwirtschaftlichen Beratung" empfohlen, eine Rechtsgrundlage für die Beratung zu schaffen, in der zumindest Umfang und Ziel der Beratung, der Kreis der zu Beratenden sowie die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme unentgeltlicher Beratungsleistungen festgelegt sind. Das damalige Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten sagte 1988 zu, noch 1989 einen Gesetzentwurf zur Neuregelung der staatlichen landwirtschaftlichen und ländlich-hauswirtschaftlichen Beratung vorzulegen. Diese gesetzliche Regelung fehlt noch immer.

Bei der Prüfung im Jahr 1987 wurde ferner festgestellt, daß viele Mitarbeiter des höheren Dienstes in erheblichem Umfang mit Beratungsaufgaben des gehobenen Dienstes befaßt waren. Insgesamt hätten mindestens 60 Kräfte des höheren Dienstes durch solche des gehobenen Dienstes ersetzt werden können. Freiwerdende Stellen für Lehr- und Beratungskräfte des höheren Dienstes sollten in Stellen des gehobenen Dienstes umgewandelt werden¹²⁹⁾.

Im Jahr 1988 hatte das damalige Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten dem Rechnungshof mitgeteilt, daß die Zahl der abzustufenden Stellen des höheren Dienstes erst im Zusammenhang mit der etwaigen Schließung weiterer Dienststellen festgelegt werden könne. Im Zuge der Reorganisation der staatlichen Agrarverwaltung im Jahr 1993 wurden zahlreiche Dienststellen ohne Umwandlung von Stellen im gebotenen Umfang geschlossen. Bis auf wenige Ausnahmen (acht Stellen) unterblieb die Ausweisung von "ku"-Vermerken.

Dieser Sachverhalt war für den Rechnungshof Anlaß, bei den nach der Umorganisation verbliebenen acht Staatlichen Lehr- und Ver-

¹²⁸⁾ § 34 Abs. 2 Nr. 3 Pflanzenschutzgesetz vom 15. September 1986 (BGBl. I S. 1505), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 1994 (BGBl. I S. 1440).

¹²⁹⁾ Beschluß des Landtags vom 9. Dezember 1988 (Plenarprotokoll 11/41) zu der Beschlußempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 22. November 1988 (Drucksache 11/1838 zu Tz. 20).

suchs(Forschungs-)anstalten zu prüfen, ob die Aufgaben der Lehre und Beratung mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden können (§ 90 Nr. 4 LHO).

Da bereits Überlegungen zur Einführung einer Beratungsgebühr und Beschränkung der Beratung auf Kernentscheidungen der Betriebe bestehen¹³⁰⁾ und diese Planungen ggf. zu Personaleinsparungen führen können, beschränkte sich die Prüfung in diesem Bereich auf die sachgerechte Zuordnung der derzeitigen Tätigkeiten.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Berufsschule für Gärtner

Bei einer Lehranstalt war eine Berufsschule für Gärtner eingerichtet, obwohl zahlreiche Auszubildende für diesen Beruf in der berufsbildenden Schule (Gewerbe, Hauswirtschaft, Sozialwesen) einer nahegelegenen kreisfreien Stadt unterrichtet wurden.

Drei Schuljahrgänge (Grundstufe, Fachstufe I und Fachstufe II) wurden in einer Sammelklasse unterrichtet. Zum Stichtag 1. April 1996 besuchten diese Schule insgesamt 26 Schüler.

Die Vorhaltung der Berufsschule bei der Lehranstalt für eine Klasse ist unwirtschaftlich. Die auszubildenden Gärtner können in der Berufsschule der nahegelegenen kreisfreien Stadt unterrichtet werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, die Berufsschule werde aufgelöst.

2.2 Berufsschule und Fachschule für Landwirte

¹³⁰⁾ Schreiben des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 17. Juli 1996, Az.: 8015-450-6, an den Rechnungshof.

Die landwirtschaftlichen Berufsschüler einer Lehranstalt werden an zwei Schulstandorten unterrichtet. Im Schuljahr 1995/96 verteilte sich die Zahl der Schüler wie folgt:

Standort	Zahl der Schüler			insgesamt
	Grundstufe	Fachstufe I	Fachstufe II	
A	19	16	7	42
B	6	11	13	30
	25	27	20	72

Es waren fünf Klassen gebildet. Im Schuljahr 1996/97 wurden nach einer unwesentlichen Erhöhung der Schülerzahl wiederum fünf Klassen eingerichtet.

Nach den für die Klassenbildung maßgeblichen Meßzahlen von mindestens 16 und höchstens 31 Berufsschülern/Klasse¹³¹⁾ hätten nur drei Berufsschulklassen gebildet werden dürfen.

Die an derselben Lehranstalt eingerichtete Fachschule für Landwirte unterhielt im Schuljahr 1995/96 an beiden Standorten je zwei Klassen mit zusammen 30 Schülern. Zu Beginn des Schuljahres 1996/97 waren 27 Schüler angemeldet; es wurden wiederum vier Klassen gebildet. Nach der Zahl der Schüler hätten insgesamt nur zwei Klassen eingerichtet werden dürfen.

Die Einrichtung von zwei Berufs- und zwei Fachschulklassen verursachte einen nicht gerechtfertigten Aufwand.

Das Ministerium wird den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen.

2.3 Fachschule für Gärtner

Bei einer Lehranstalt im Norden des Landes ist eine einjährige Fachschule für Gärtner (Fachrichtung Obstbau) eingerichtet. Der Unterricht wird jeweils in zwei Winterhalbjahren erteilt.

¹³¹⁾ VV des Ministeriums für Bildung und Kultur vom 24. Juli 1992 (GAmtsbl. S. 404).

Im Durchschnitt der letzten sechs Schuljahre (1990 bis 1996) besuchten 24 Schüler den Fachschulunterricht. Nur ein Drittel der Schüler kam aus Rheinland-Pfalz, und hiervon wiederum etwa die Hälfte aus dem südlichen Landesteil.

Der gleiche Bildungsgang wird auch von einer im Süden gelegenen Lehranstalt angeboten. Im Winterhalbjahr 1995/96 besuchten diese Fachschule 22 Schülerinnen und Schüler.

Der Bedarf im Land rechtfertigt nicht die Vorhaltung von zwei Fachschulen für Gärtner. Das Bildungsangebot sollte daher auf einen Schulstandort beschränkt und die Fachschule im Norden des Landes geschlossen werden.

Das Ministerium will dieser Empfehlung nicht folgen, weil die Schule Teil einer länderübergreifenden Arbeitsteilung sei.

Es wird daran festgehalten, daß die Fachschule geschlossen werden sollte. Gesichtspunkte der länderübergreifenden Zusammenarbeit müssen hier hinter wirtschaftlichen Erwägungen zurücktreten. Im übrigen wird durch die Zusammenfassung des Fachschulangebots an einem Schulstandort die Zusammenarbeit nicht beeinträchtigt.

2.4 Fachschule für Winzer

Bei einer Anstalt besuchten im Winterhalbjahr 1995/96 acht Fachschüler die Fachschule für Winzer. Zuletzt wurde nur jedes zweite Jahr ein neuer Schülerjahrgang aufgenommen.

Der Umfang der Inanspruchnahme des Fachschulangebots ist abhängig von der Anzahl der Berufsschüler, die im Fach Weinbau unterrichtet werden. Die hierfür zuständige Berufsschule besuchten von 1991 bis 1996 durchschnittlich jährlich 31 Schüler, die sich auf drei Jahrgänge verteilten. Bei der Annahme, daß sich etwa 80 % der Berufsschüler fachlich fortbilden, können weiterhin nur acht Schüler pro Jahr für einen Schulbesuch in der Fachschule erwartet werden.

Für das Schuljahr 1996/97 wurde keine neue Fachschulklasse eingerichtet. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sollte in Zukunft die Schule nur fortgeführt werden, wenn dauerhaft mindestens 16 Schüler/Jahr erwartet werden können.

Das Ministerium will an dem Schulstandort festhalten. Hierfür seien gebietsspezifische Besonderheiten, insbesondere der Steillagenweinaubau an Mosel-Saar-Ruwer und verkehrstechnische Gründe maßgeblich. Es äußerte sich nicht dazu, ob die Mindestklassenstärke dauerhaft erreicht wird.

Es ist davon auszugehen, daß selbst unter günstigsten Bedingungen nur in Abständen von mehreren Jahren eine neue Fachschulklasse eingerichtet werden kann. Dies hat eine unwirtschaftliche Vorhaltung von Lehrkräften zur Folge. Die Fachschule für Winzer sollte daher geschlossen werden, zumal eine andere Lehranstalt das notwendige Fachwissen vermitteln kann und ein Schülerwohnheim vorhält.

2.5 Unterrichtung der Auszubildenden des Berufs Pferdewirt

Die Auszubildenden dieses Berufs wurden an zwei Schulstandorten unterrichtet. Im südlichen Landesbereich waren zwei Berufsschulklassen, und zwar

- eine Sammelklasse (22 Schüler) für die Grundstufe und die Fachstufe I sowie
 - eine Klasse (19 Schüler) für die Fachstufe II
- eingrichtet.

Im nördlichen Landesbereich wurden 17 Schüler in einer Jahrgangssammelklasse zusammengefaßt. Der Unterricht wurde zu einem großen Teil von einer Lehrkraft der Lehranstalt aus dem südlichen Landesbereich sowie dem Leiter und einem technischen Angestellten eines Landgestüts erteilt. Die erforderlichen Dienstreisen dieser Lehrkräfte führten, neben den nicht unerheblichen Fahrzeiten, auch zu hohen Fahrtkostenerstattungen.

Der Unterricht für wenige Berufsschüler des Berufszweigs Pferdewirt im nördlichen Landesbereich ist unwirtschaftlich. Es bietet sich an, die Schüler der Berufsschule im südlichen Landesbereich zuzuweisen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde der Empfehlung des Rechnungshofs folgen.

2.6 Einsatz der Lehr- und Beratungskräfte im Unterricht

Nach den von den Lehranstalten für die Berichtswoche vom 30. Oktober 1995 bis 3. November 1995 erstellten Statistiken wurde Unterricht in folgendem Umfang erteilt:

Lehranstalt	Zahl der Wochenstunden im Winterhalbjahr 1995/96	Zahl der Lehrkräfte des höheren Dienstes	Wochenstunden-Durchschnitt je Lehrkraft (Sp. 2 : Sp. 3)
1	2	3	4
A	26,0	5,0	5,2
B	112,9	20,0	5,6
C	158,0	15,0	10,5
D	84,7	9,0	9,4
E	10,0	5,0	2,0
F	183,0	31,0	5,9
G	100,0	13,0	7,7
H	77,0	18,0	4,3
Summe	751,6	116,0	6,5

Die statistischen Angaben beschränkten sich auf den Lehrereinsatz im Winterhalbjahr 1995/96. Die schulische Belastung der Lehrkräfte war wegen des in diesem Zeitraum durchzuführenden Fachschulunterrichts höher als im Sommerhalbjahr. Bezogen auf das ganze Schuljahr ergab sich im Durchschnitt eine Inanspruchnahme durch Unterricht von 5,5 Jahreswochenstunden je Lehrkraft (bei einem Regelstundenmaß von 23 Wochenstunden).

Neben dem unterrichtlichen Einsatz wurde auch der Bedarf an Lehrkräften ermittelt. Er verteilt sich auf die einzelnen Lehranstalten wie folgt:

Lehranstalt	Lehrkräftebedarf, umgerechnet auf vollbeschäftigte Lehrkräfte
A	-
B	18,5
C	4,0
D	6,5
E	-
F	9,5
G	6,5
H	4,0
Summe	49,0

Zur Deckung des Lehrerbedarfs von 49 Kräften stehen 17 Lehrkräfte des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, 5,5 nebenberufliche bzw. nebenamtliche Lehrkräfte sowie 0,5 Fachlehrer des gehobenen Dienstes zur Verfügung, so daß seitens der landwirtschaftlichen Verwaltung noch Lehrkräfte des höheren Dienstes mit einer Arbeitszeit, die 26 vollbeschäftigten Lehrkräften entspricht, bereitzustellen wären.

Nach der Dienstanweisung für die Lehranstalten sollen die landwirtschaftlichen Lehr- und Beratungskräfte im Regelfall höchstens zwölf Wochenstunden Unterricht erteilen (von 23 Regelwochenstunden). Damit soll sichergestellt werden, daß diese Kräfte ihre Arbeitszeit überwiegend für Zwecke des Beratungs- und Versuchs(Forschungs-)wesens nutzen können. Bei Beachtung dieser Regelung waren 52 Kräfte des höheren Dienstes für den Unterricht erforderlich. Tatsächlich wurden jedoch 116 Kräfte mit unterschiedlichen Zeitanteilen eingesetzt.

Die Aufteilung des Unterrichtsbedarfs auf eine Vielzahl von Lehrkräften mit kurzzeitiger Unterrichtserteilung verursacht ungleich höhere Vor- und Nachbereitungszeiten als bei konzentriertem und in der Stundenzahl höherem Unterrichtseinsatz je Lehrkraft. Das geht zu Lasten der Beratung.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß die Lehr- und Beratungskräfte künftig in der Regel zur Hälfte ihrer Arbeitszeit mit Lehraufgaben betraut werden sollen.

2.7 Bedarf an Beratungskräften des höheren Dienstes

Neben der Unterrichtstätigkeit nahmen die Lehr- und Beratungskräfte des höheren Dienstes in erheblichem Umfang Aufgaben in den Bereichen Beratung, Weiterbildung und Versuchswesen wahr. Der Rechnungshof hat - unter Berücksichtigung bereits vorliegender grundsätzlicher Erkenntnisse aus der Prüfung des Jahres 1987 - die Wertigkeit der ausgeübten Tätigkeiten dieser Kräfte überprüft. Insgesamt waren 182,5 Stellen einzubeziehen.

Nach dem Ergebnis der Prüfung können in folgendem Umfang Aufgaben von Kräften des höheren Dienstes auf Kräfte des gehobenen Dienstes übertragen werden:

Lehranstalt	Bedienstete, umgerechnet auf vollbeschäftigte Kräfte
A	7,0
B	10,0
C	4,5
D	3,5
E	2,5
F	11,5
G	9,5
H	12,5
Summe	61,0

Die Umwandlung von 61 Stellen des höheren Dienstes in Stellen des gehobenen Dienstes führt mittelfristig zur Einsparung von Personalkosten in Höhe von 1,8 Mio. DM/Jahr.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es wolle nur 53 "ku"-Vermerke ausbringen.

Stichhaltige Gründe für die um acht Stellen geringere Ausweisung von Stellenumwandlungen wurden nicht angegeben.

Es wird daran festgehalten, daß 61 Stellen des höheren Dienstes mit "ku"-Vermerken zu versehen sind.

2.8 Veranschlagung und Bewirtschaftung von Stellen

Zwei Planstellen des höheren Dienstes waren unbesetzt, zwei wurden für Zwecke der Lehranstalten nicht benötigt. In anderen Fällen waren Stellen für Vollzeitkräfte mit Teilzeitbeschäftigten besetzt, so daß Stellenanteile entbehrlich sind.

Die Stellenanteile verteilen sich auf folgende Kapitel der Landwirtschaftsverwaltung:

Kapitel	Besoldungsgruppe			Stellenanteile insgesamt
	A 15	A 14	A 13	
08 25	1,0	0,5	2,0	3,5
08 26	-	0,25	-	0,25
08 27	0,5	-	-	0,5
08 28	-	-	1,5	1,5
08 29	-	3,0	0,25	3,25
08 37	-	-	1,0	1,0
Summe	1,5	3,75	4,75	10,0

Durch den Wegfall der Stellen können Ausgaben von 1,22 Mio. DM/Jahr vermieden werden.

Das Ministerium will nur sieben Planstellen einsparen. Es macht einen Bedarf für zwei Stellen geltend, um Nachwuchskräfte bei vorgesetzten Behörden einzusetzen. Außerdem soll eine Stelle für die Einstellung eines Betriebsberaters (gehobener Dienst) verwendet werden.

Es ist nicht sachgerecht, für Aufgaben vorgesetzter Behörden Stellen im Haushalt des nachgeordneten Bereichs vorzuhalten.

Für die Einstellung eines Betriebsberaters kann eine bislang unbesetzte Stelle (Besoldungsgruppe A 12) genutzt werden.

Es können daher insgesamt zehn Stellen des höheren Dienstes eingespart werden.

2.9 Ernährungsberatung

Bei den Lehranstalten wird in unterschiedlichem Umfang Personal des höheren Dienstes zur Beratung in Fragen der Ernährung eingesetzt. Mangels ausreichender Aufzeichnungen konnte nicht konkret ermittelt werden, wieviele Beratungskräfte des höheren Dienstes für diesen Zweck vorgehalten werden. Nach überschlägiger Schätzung des Rechnungshofs entspricht der Zeitaufwand für die Ernährungsberatung mindestens der Arbeitszeit von drei Vollzeitkräften.

Die Ernährungsberatung ist auch Aufgabe der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. Dieser Verein unterhält in Rheinland-Pfalz acht Beratungsstellen und sieben Beratungsstützpunkte und erhält hierfür vom Land neben einer institutionellen Förderung auch Fördermittel für einzelne Vorhaben. Die Arbeit der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz war 1995 laut deren Jahresbericht im Ernährungsbereich durch gleiche oder ähnliche Schwerpunkte gekennzeichnet wie die Beratung durch die staatlichen Dienstkräfte. Als Beispiele werden angeführt:

- Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten,
- Fleischqualität (u.a. BSE) und
- landwirtschaftliche Produktion-Regionalvermarktung (Erzeuger-Verbraucher-Dialog).

Die Ernährungsberatung zählt nicht zu den Aufgaben der Lehranstalten. Sie trägt zwar ansatzweise auch zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme der landwirtschaftlichen Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetriebe bei, ist jedoch in der Praxis überwiegend eine Beratung der Verbraucher. Im Hinblick darauf, daß die Verbraucherzentrale Ernährungsberatung anbietet, sollte dort das Beratungsangebot gebündelt werden. Bedeutsame Gründe, die auf Dauer die Zweigleisigkeit der Ernährungsberatung rechtfertigen, sind nicht erkennbar.

Bei Einstellung der Ernährungsberatung durch staatliche Dienstkräfte sind Personalkosten für zumindest drei Kräfte des höheren Dienstes einsparbar. Personalausgaben in Höhe von 384.000 DM/Jahr können vermieden werden.

Das Ministerium hat eingewandt, daß die Ernährungsberatung keine Verbraucherberatung sei.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden, weil die staatliche Ernährungsberatung durch die Lehranstalten verbraucherorientiert ist und überwiegend von Hausfrauen, Gewerbetreibenden und sozialen Einrichtungen (wie z.B. Kindergärten) genutzt wird. Es handelt sich hierbei um Aufgaben, die gleichermaßen von der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. wahrgenommen werden.

2.10 Beratung bei der Dorferneuerung

Seit einigen Jahren beraten hauswirtschaftliche Fachkräfte des höheren und des gehobenen Dienstes unentgeltlich die Gemeinden in Planungsfragen der Dorferneuerung (sog. Moderation). Diese staatliche Beratung sollte nach der ursprünglichen Konzeption vorübergehend sein und nach einer Übergangszeit etwa Ende 1994 in die Hand privater Berater übergehen. Die Verwaltung konnte nicht eindeutig darlegen, in welchem zeitlichen Umfang die hauswirtschaftlichen Fachkräfte Moderationen der Dorferneuerung durchführen. 1995 und 1996 waren landesweit schätzungsweise zwei Kräfte des höheren und eine Kraft des gehobenen Dienstes mit dieser Tätigkeit befaßt.

Die Beratung in diesem Bereich zählt nicht zu den eigentlichen Aufgaben der Lehranstalten. Dorferneuerung ist in erster Linie eine kommunale Aufgabe. Die Gemeinden können sich im Bedarfsfall privater Berater bedienen, deren Kosten bei der staatlichen Förderung der Dorferneuerung berücksichtigt werden. Die Koordinierungsaufgaben werden von den Dorferneuerungsbeauftragten der Landkreise wahrgenommen. Insoweit ist es auf Dauer nicht vertretbar, daß das Land Leistungen erbringt, die ohne weiteres von anderer Seite ausgeführt werden könnten.

Das Ministerium hält die Moderation der Dorferneuerung durch hauswirtschaftliche Fachkräfte für unentbehrlich.

Sofern die Tätigkeit nicht aufgegeben wird, sind kostendeckende Entgelte zu erheben.

2.11 Mitwirkung bei der landwirtschaftlichen Fortbildung

Bei den Lehranstalten waren 90 Lehr- und Beratungskräfte des höheren Dienstes mit unterschiedlichen Zeitanteilen auch im Bereich der Berufsbildung eingesetzt. Die Tätigkeiten beanspruchten die Arbeitszeit von sieben Vollzeitkräften. Inwieweit noch Mitarbeiter des gehobenen und mittleren Dienstes bei den Fortbildungsmaßnahmen zum Einsatz kamen, ist nicht ermittelt worden. Allein der Personalaufwand für die Kräfte des höheren Dienstes beläuft sich auf 985.000 DM/Jahr.

Für die Berufsbildung (Berufsausbildung, berufliche Fortbildung und berufliche Umschulung) in den Betrieben der Landwirtschaft einschließlich der ländlichen Hauswirtschaft ist die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz zuständig. Zur Erfüllung dieser Aufgabe gewährt das Land einen Zuschuß von 750.000 DM/Jahr.

Neben der Landwirtschaftskammer wirkt das Land im Bereich der landwirtschaftlichen Fortbildung (z.B. bei Meistervorbereitungslehrgängen) mit, ohne daß hierfür eine Kostenerstattung verlangt wird. Der Verzicht auf die Kostenerstattung wird damit begründet, daß das Land ein originäres Interesse an der Ausrichtung dieser Lehrgänge habe.

Die Begründung überzeugt nicht. Im Ergebnis werden für die Kammer Leistungen unentgeltlich erbracht, für die in anderen Bereichen, z.B. im Handwerk, selbstverständlich Entgelte erhoben werden. Es werden ohne Notwendigkeit Planstellen des höheren Dienstes für freiwillige Leistungen bereitgestellt.

Das Ministerium will die unentgeltliche Mitwirkung von Landesbediensteten bei der beruflichen Fortbildung auf drei Vollzeitkräfte zurückführen und vier Stellen des höheren Dienstes mit "kw"-Vermerken versehen.

Für die unentgeltliche Mitwirkung fehlt die haushaltsrechtliche Ermächtigung. Es sind daher weitere drei Stellen des höheren Dienstes einzusparen, sofern nicht die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die unentgeltliche Leistung gewährleistet werden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) eine gesetzliche Grundlage für die staatliche Beratung zu schaffen,
- b) je eine Berufs- und Fachschule für Gärtner und eine Fachschule für Winzer zu schließen,
- c) die Zahl der Berufs- und Fachschulklassen zu verringern,
- d) den Unterricht der Auszubildenden für den Beruf Pferdewirt an einem Schulstandort zu konzentrieren,
- e) den Einsatz der einzelnen Lehr- und Beratungskräfte im Unterricht auf die Hälfte der Regelwochenstunden zu erhöhen,
- f) unbesetzte Stellen zu streichen und entbehrliche Stellen einzusparen,
- g) die verbraucherorientierte Ernährungsberatung einzustellen,
- h) die Beratung in Fragen der Dorferneuerung aufzugeben oder kostendeckende Entgelte zu erheben,
- i) für die Mitwirkung im Bereich der beruflichen Fortbildung eine Kostenerstattung zu verlangen oder die Tätigkeit einzustellen und die Personalkosten einzusparen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 20 Erwerb und Sicherung schutzwürdiger Grundstücke für Zwecke der Landespflege

Die Vorgaben der Richtlinie zum Erwerb von Grundstücken zum Zwecke der Landespflege aus dem Jahr 1985 entsprechen nicht mehr den fortentwickelten Vorstellungen zum Schutz von Natur und Landschaft.

Häufig stellten die Landespflegebehörden geplante Naturschutzgebiete nicht zeitnah unter Schutz. Bei vielen Erwerbsvorgängen waren die Gründe für den Ankauf nicht ausreichend dargelegt.

Aus Gründen der Landespflege erworbene Flächen wurden von verschiedenen Dienststellen verwaltet. Ein Gesamtkonzept für eine einheitliche Erfassung und Verwaltung fehlte.

Das Verwaltungsverfahren für den Grunderwerb war zu aufwendig.

Die Vergütungen für die Betreuung und Durchführung biotopsichernder Maßnahmen wichen ohne sachliche Gründe erheblich voneinander ab. Die Arbeiten wurden freihändig vergeben, ohne die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen.

1. Allgemeines

Das Land ist aufgrund Art. 69 der Verfassung für Rheinland-Pfalz¹³²⁾ und nach Maßgabe der Bestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes¹³³⁾ und des Landespflegegesetzes¹³⁴⁾ den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verpflichtet.

Zur nachhaltigen Verwirklichung der Ziele, insbesondere zur Sicherung des Zwecks der Unterschutzstellung in bestehenden oder geplanten Naturschutzgebieten, von Naturdenkmälern oder geschützten Landschaftsbestandteilen stehen Haushaltsmittel¹³⁵⁾ zum Grunderwerb durch das Land zur Verfügung. Die beim Erwerb und bei der Bewirtschaftung schutzwürdiger Grundstücke zu beachtenden Grundsätze hat das Ministerium in einer Richtlinie festgelegt¹³⁶⁾.

Der Rechnungshof hat die Ausgaben für den Erwerb und die Sicherung von Grundstücken für Zwecke der Landespflege in den Jahren 1992 bis einschließlich 1995 geprüft.

Die durch das Land bereitgestellten Haushaltsmittel betragen in den geprüften Jahren zwischen 2,2 Mio. DM (1995) und 4 Mio. DM (1994).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Kauf von Grundstücken

¹³²⁾ Vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1995 (GVBl. S. 405).

¹³³⁾ In der Fassung vom 12. März 1987 (BGBl. I S. 889), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. August 1993 (BGBl. I S. 1458).

¹³⁴⁾ In der Fassung vom 5. Februar 1979 (GVBl. S. 36), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juni 1994 (GVBl. S. 280).

¹³⁵⁾ Kap. 14 02 Tit. 821 01, weitere Mittel sind bei Kap. 14 75 Tit. 821 01 (Landesüberbrückungsprogramm "Konversion") veranschlagt.

¹³⁶⁾ Schreiben des Ministeriums für Umwelt und Gesundheit vom 2. Juli 1985, Az. 1024/1021-88 320 (nicht veröffentlicht), an die Landespflegebehörden (Richtlinie "Erwerb und Bewirtschaftung schutzwürdiger Grundstücke im Sinne des Landespflegegesetzes").

Nach der Richtlinie für den Grunderwerb für Zwecke der Landespflege aus dem Jahr 1985 ist nur der Erwerb von Flächen in bestehenden oder geplanten Schutzgebieten zugelassen. Davon abweichend wurden in einem Regierungsbezirk in den Jahren 1992 bis 1995 Grundstücke auch außerhalb von geplanten oder ausgewiesenen Schutzgebieten angekauft. Das Ausgabenvolumen dafür betrug insgesamt 2,3 Mio. DM. Die erworbenen Flächen hatten in der Regel keinen besonderen Schutzstatus. Für sie ist auch keine förmliche Ausweisung als Schutzgebiet vorgesehen. Vorwiegend sollen die Flächen als Vernetzungsbiotope erhalten oder hergestellt werden.

Es entspricht der seit 1985 weiterentwickelten Konzeption des Landes zur Schaffung vernetzter Biotopsysteme¹³⁷⁾, auch Flächen, die nicht unter Schutz gestellt werden sollen, für die Ziele der Landespflege zu erwerben. Dementsprechend werden seit Jahren im Landeshaushalt Mittel für den Erwerb von Grundstücken zur Entwicklung und Sicherung vernetzter Biotopsysteme veranschlagt. Um eine den geänderten Bedingungen entsprechende, landeseinheitliche Handhabung beim Grunderwerb sicherzustellen, ist eine Anpassung der Richtlinie erforderlich.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat dies zugesagt.

2.2 Dokumentation der Erwerbsgründe

Bei den meisten geprüften Erwerbsvorgängen wurden die Gründe für den Ankauf nicht dokumentiert. Deshalb konnte nicht geprüft werden, ob die Ziele der Landespflege mit anderen Mitteln hätten erreicht werden können, z.B. durch Pacht oder Förderung der extensiven Landbewirtschaftung.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordert eine Abwägung zwischen Ankauf und alternativen Maßnahmen. Die Folgekosten der Grundstückspflege sind bei der Ankaufsentscheidung

¹³⁷⁾ Leitfaden zur Planung vernetzter Biotopsysteme, herausgegeben vom Ministerium für Umwelt und Forsten (November 1995).

zu würdigen. Der Entscheidungsvorgang muß nachvollziehbar dokumentiert werden, damit sowohl eine Eigenkontrolle als auch eine effektive Finanzkontrolle möglich sind.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß es die für den Ankauf zuständigen Behörden angehalten habe, eine ordnungsgemäße Dokumentation der Gründe für den Erwerb sicherzustellen.

2.3 Verzögerungen bei der Ausweisung von Schutzgebieten

Teilweise seit mehr als sechs Jahren wurden regelmäßig Grundstücke in erheblichem Umfang in zur Ausweisung als Schutzgebiete vorgesehenen (geplanten) Gebieten erworben, obwohl mit einer Unterschutzstellung in den nächsten Jahren nicht zu rechnen ist. Dies läuft dem Ziel einer umfassenden Umweltsicherung durch Schutzgebietsausweisung mit biotopspezifischen Nutzungsregelungen zuwider. Der Ankauf kann die Ausweisung nicht ersetzen. Zudem können in größeren Gebieten nicht alle Grundstücke angekauft werden, da die Mittel begrenzt und nicht alle Eigentümer verkaufsbereit sind.

Ein Ankauf ist nur dann sinnvoll, wenn die Ausweisung zeitnah erfolgt.

Das Ministerium will darauf hinwirken, daß die vorgesehenen Schutzverordnungen durch die Bezirksregierungen zeitnah erlassen werden.

2.4 Grundbesitz des Landes für Zwecke der Landespflege

Landeseigene Grundstücksflächen, die den Zwecken der Landespflege gewidmet sind, werden von verschiedenen Stellen (obere Landespflegebehörde, Landesforstverwaltung, Landesstraßenverwaltung, Wasserwirtschaftsverwaltung, Finanzverwaltung und Stiftung Natur und Umwelt) verwaltet. Eine Koordinierung findet nicht statt. Die kostenaufwendige Bereitstellung von Ausgleichsflächen bei Eingriffen nach dem Landespflegegesetz wird in ihrer Wirkung beeinträchtigt, wenn kein landespflegerisches Nutzungskonzept zugrunde liegt. Hierzu ist ein Gesamtkonzept zur landesweiten

Flächenerfassung und -betreuung (Flächenmanagement) erforderlich, das ermöglicht, die landeseigenen, landespflegerisch bedeutsamen Flächen zentral zu erfassen und zu verwalten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß die verfahrensführende Behörde ihre landespflegerisch relevanten Flächen zwar auch künftig selbst erfassen, aber der Katasterverwaltung zur zentralen Verwaltung melden soll. Außerdem sei die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts eingeleitet.

2.5 Grundstücksdateien

Die Forstämter führen über die erworbenen Grundstücke eine Statistik. Davon unabhängig haben die Bezirksregierungen (obere Landespflegebehörden) eigene Grundstücksdateien, in denen im wesentlichen gleiche Merkmale gespeichert sind. Außerdem sind zusätzliche landespflegerisch bedeutsame Daten erfaßt. In zwei Regierungsbezirken erfolgt die Erfassung in einem DV-gestützten Verfahren, während im dritten Bezirk ein manueller Nachweis stattfindet.

Die doppelte Erfassung verursacht vermeidbaren Verwaltungsaufwand.

Nach Mitteilung des Ministeriums soll dies künftig vermieden werden.

2.6 Ankaufsverfahren

2.6.1 Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen

Die Ankaufsrichtlinie sieht zur Vorbereitung der Grundstücksankäufe eine Beteiligung unterer Behörden vor. Die Kreisverwaltungen müssen danach im Benehmen mit dem Forstamt den oberen Landespflegebehörden den Ankauf schutzwürdiger Grundstücke vorschlagen.

In der Praxis werden inzwischen mehr als drei Viertel aller Erwerbsvorgänge unmittelbar von der oberen Landespflegebehörde veranlaßt und abgewickelt. Die generelle Einschaltung unterer

Behörden ist deshalb nicht erforderlich. Die Ankaufsrichtlinie sollte entsprechend geändert werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Richtlinie werde dem tatsächlichen Verfahren angepaßt.

2.6.2 Bearbeitung der Erwerbsvorgänge

Die für den Grunderwerb zuständigen oberen Landespflegebehörden erstellen ein nach Dringlichkeit geordnetes Ankaufsprogramm und leiten die Ankäufe ein. Die Abwicklung des Erwerbs erfolgt über die Forstverwaltung. Hierzu erteilt die obere Forstbehörde der unteren Forstbehörde einen schriftlichen Auftrag, mit den Verkaufswilligen einen Vertragsabschluß einzuleiten, den die Oberbehörde zuvor genehmigen muß.

Der notarielle Vertrag wird vom Forstamt über die Forstdirektion der oberen Landespflegebehörde zugeleitet, die den Kaufpreis zahlt. Grunderwerbsteuerbescheide, Notarrechnungen, Grundbuchmitteilungen und Flächennachweise werden über diesen Dienstweg abgewickelt. Die Landespflegebehörden und die Forstbehörden¹³⁸⁾ verfahren jeweils nach ihren eigenen Richtlinien.

Das Verfahren ist langwierig und belastet die beteiligten Stellen in erheblichem Umfang mit Verwaltungsaufwand. Es kann vereinfacht werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß es Vereinfachungsvorschläge erarbeiten werde.

2.7 Biotopbetreuung

2.7.1 Werkverträge

¹³⁸⁾ Richtlinie für den Grundstücksverkehr der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz vom 1. Juli 1983 (RdSchr. des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten vom 22. September 1983, Az.: 732.0443).

Bei den erworbenen Grundstücken werden die Entwicklung von Flora und Fauna untersucht und entsprechende Pflegemaßnahmen festgelegt. Hierfür werden im Rahmen von Werkverträgen selbständige Biotopbetreuer beschäftigt, die über die von ihnen betreuten Gebiete zu berichten haben. Landesweit wurden bei den oberen Landespflegebehörden 29 Kräfte eingesetzt.

Die Werkverträge in den drei Regierungsbezirken wichen hinsichtlich des grundsätzlichen Inhalts nur unwesentlich voneinander ab. Auch die zu erbringenden Leistungen waren weitgehend gleich. Dennoch unterschieden sich die Ausgaben insgesamt sowie je Betreuer in den einzelnen Regierungsbezirken erheblich.

Die Ausgaben betragen für das Vertragsjahr April 1995 bis März 1996:

	Regierungsbezirk		
	Koblenz	Rheinhausen-Pfalz	Trier
Ausgaben insgesamt	152.920 DM	481.800 DM	258.000 DM
je Betreuer	15.000 DM	37.000 DM	43.000 DM

Die Unterschiede sind nicht allein durch die Zahl oder Größe der zu betreuenden Gebiete oder einen abweichenden Arbeitsaufwand aufgrund örtlicher Besonderheiten zu erklären.

Weder im Regierungsbezirk Rheinhausen-Pfalz noch im Regierungsbezirk Trier lagen nachvollziehbare Kalkulationsgrundlagen für die Werklöhne vor. Im Regierungsbezirk Koblenz war neben einem pauschalen Grundbetrag eine leistungs- und aufwandsbezogene Komponente in den Werklohn eingearbeitet.

Die weit auseinander liegenden Vergütungen und die unterschiedliche Handhabung bei den oberen Landespflegebehörden erfordern, ein landeseinheitliches Verfahren und eine Rahmenregelung zur Ermittlung des Werklohnes vorzugeben. Dabei sollte insbesondere eine aufwandsbezogene Berechnungsmethode angewandt werden. Vorrangig sollten die an einem Vertragsschluß interessierten Perso-

nen für die vom Land nachgefragte Leistung eigene Kostenkalkulationen erstellen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde den Bezirksregierungen Musterverträge für die Berechnung der Werklöhne zuleiten.

2.7.2 Nutzung des Wettbewerbs bei der Vergabe von Werkverträgen

Die befristeten Verträge zur Biotopbetreuung wurden fast ausnahmslos wiederkehrend an dieselben Personen vergeben. Es wurde nicht untersucht, ob die vom Land nachgefragten Leistungen kostengünstiger im Rahmen des Wettbewerbs erlangt werden können.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebietet, die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen. Werkverträge sind unter Berücksichtigung der fachlichen Belange im Rahmen von Ausschreibungen zu vergeben.

Das Ministerium hat die oberen Landesbehörden angewiesen, Werkverträge aufgrund von Ausschreibungen abzuschließen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Richtlinie zum Grunderwerb den fortentwickelten landespflegerischen Grundsätzen anzupassen,
- b) die Erwerbsgründe nachvollziehbar zu dokumentieren,
- c) den Ankauf von Grundstücken und die Ausweisung von Schutzgebieten zeitnah zu koordinieren,
- d) bei Ankaufsentscheidungen weitere Behörden nur bei Bedarf zu beteiligen,

- e) den landeseigenen Grundbesitz für Zwecke der Landespflege einheitlich nachzuweisen und zentral zu verwalten,
- f) das Ankaufsverfahren zu vereinfachen,
- g) bei der Vergabe von Leistungen den Wettbewerb zu nutzen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 21 Durchführung des Fleischhygienegesetzes

Die Gebühren für amtliche Untersuchungen der Veterinärbehörden nach dem Fleischhygienegesetz ("Fleischschau") wurden von 1988 bis 1993 nicht der Entwicklung der Kosten angepaßt. Dadurch entgingen dem Land Einnahmen von mindestens 3,45 Mio. DM.

Die Gebühren für unterschiedliche Gebührentatbestände waren nicht nach dem Kostenverursachungsprinzip festgelegt. Dadurch ergaben sich Wettbewerbsverzerrungen.

Kosten von 170.000 DM im Jahr wurden bisher bei der Gebührenkalkulation nicht berücksichtigt.

Bei verstärktem Einsatz von Fleischkontrolleuren anstelle von Tierärzten können die Personalkosten der amtlichen Untersuchungen um 500.000 DM jährlich verringert werden.

1. Allgemeines

Die wesentliche Aufgabe der Veterinärbehörden beim Vollzug der fleischhygienerechtlichen Vorschriften¹³⁹⁾ ist es, bestimmte Schlachttiere, insbesondere Rinder, Schweine und Schafe, amtlich zu untersuchen, soweit das Fleisch zum Genuß für Menschen bestimmt ist.

¹³⁹⁾ Fleischhygienegesetz in der Fassung vom 8. Juli 1993 (BGBl. I S. 1189), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 1996 (BGBl. I S. 991, 999); Fleischhygiene-Ausführungsgesetz vom 15. Februar 1963 (GVBl. S. 74), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 1991 (GVBl. S. 134).

Diese Untersuchung besteht grundsätzlich in einer Schlachttieruntersuchung vor und einer Fleischuntersuchung nach dem Schlachten. Sie soll feststellen, ob Tiere übertragbare Krankheiten oder Störungen aufweisen, die geeignet sind, den Verzehr des Fleisches durch den Menschen bedenklich erscheinen zu lassen. Die Untersuchungen dienen vor allem dem vorbeugenden Gesundheitsschutz des Verbrauchers.

Zuständige Behörden für die Durchführung der amtlichen Untersuchungen außerhalb öffentlicher Schlachthäuser sind die Kreisverwaltungen. Innerhalb öffentlicher Schlachthäuser sind die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte zuständig. In diesen Fällen obliegen den Kreisverwaltungen lediglich Überwachungsaufgaben.

Der Rechnungshof hat die Einnahmen und Ausgaben des Landes zur Durchführung des Fleischhygienegesetzes und der dazu ergangenen landesrechtlichen Vorschriften geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Anpassung der Gebühren an die Kosten

Die Verfahrenskosten für amtliche Untersuchungen außerhalb öffentlicher Schlachthäuser trägt das Land. Für Amtshandlungen sind kostendeckende Gebühren und Auslagen zu erheben¹⁴⁰⁾. Hierzu sind nach Maßgabe des § 24 Abs. 2 Fleischhygienegesetz die rechtlichen Voraussetzungen zu beachten¹⁴¹⁾.

Bis Ende 1993 wurden die Untersuchungsgebühren auf der Grundlage einer Gebührenverordnung erhoben, die seit 1988 unverändert blieb. Bereits im Juli 1989 hatte das Ministerium für Umwelt und

¹⁴⁰⁾ § 24 Abs. 1 Fleischhygienegesetz.

¹⁴¹⁾ BVerwG, Urteil vom 29. August 1996 - 3 C 7.95 -.

Gesundheit¹⁴²⁾ dem Kabinett einen Entwurf zur Anpassung der Landesverordnung über die Gebühren nach dem Fleischhygiene-Ausführungsgesetz vorgelegt. Zu diesem Zeitpunkt waren aufgrund gestiegener Personalkosten die Gebühren schon nicht mehr kostendeckend. Dennoch war durch Ministerratsbeschlüsse vom 22. August 1989, 30. Januar 1990 und 21. Juli 1992 von einer Erhöhung der Fleischbeschaugengebühren abgesehen worden. Erst am 23. März 1993 stimmte der Ministerrat einer Gebührenerhöhung zu¹⁴³⁾.

Angesichts der Kostenunterdeckung hätten die Gebühren früher der tatsächlichen Entwicklung angepaßt werden müssen. Bei rechtzeitiger Gebührenerhöhung wären in den Jahren 1988 bis 1993 Mehreinnahmen von mindestens 3,45 Mio. DM erzielt worden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß die Entwicklung der Kosten und der Gebührenerinnahmen monatlich überwacht werde. Es sei eine Anhebung der Gebührensätze vorgesehen, sobald die Einnahmen die Ausgaben nicht mehr decken.

2.2 Kalkulation kostendeckender Gebühren

Zur Vorbereitung der Gebührenerhöhung führte das Ministerium eine Kostenschätzung durch. Dabei wurden berücksichtigt:

- Personalkosten für amtliche Tierärzte und Fleischkontrolleure,
- Sachkosten (Chemikalien, Laborgeräte, Arbeitsmittel, Mieten)
- soweit sie das Land unmittelbar trug -,
- Verwaltungskosten der Landkreise,

¹⁴²⁾ Nunmehr Ministerium für Umwelt und Forsten.

¹⁴³⁾ Landesverordnung über die Erhebung von Gebühren nach dem Fleischhygiene-Ausführungsgesetz vom 26. November 1993 (GVBl. S. 615)
Einnahmen: Kap. 14 14 Tit. 111 14
Ausgaben: Kap. 14 14 Titelgruppe 72.

- Kosten der bakteriologischen Untersuchungen und der Rückstandsuntersuchungen.

Die Umlegung der landesweiten Gesamtkosten auf die einzelnen Gebührentatbestände erfolgte gleichfalls auf der Grundlage von Schätzungen. Sie orientierten sich an folgenden wirtschaftlichen Gegebenheiten:

- Untersuchungsaufwand bei den verschiedenen Tierarten,
- Rabattstaffel nach Maßgabe hoher Schlachtzahlen,
- Aufwand bei kleinen Schlachtzahlen,
- Zuschläge bei Einzelschlachtungen.

Die für die einzelnen Gebührentatbestände unterschiedlichen Sätze der Gebührenverordnung beruhten somit nicht auf einer Kalkulation der jeder Tierart zuzurechnenden tatsächlichen Kosten. Nach Ansicht des Ministeriums wurde lediglich darauf geachtet, für den Bereich "Fleischuntersuchung" das Kostendeckungsprinzip insgesamt zu wahren, d.h. daß die Einnahmen alle Ausgaben decken. Das Ministerium nahm dabei in Kauf, daß im Ergebnis, insbesondere bei Hausschlachtungen und kleinen Schlachtzahlen, die Gebühren nicht die Kosten deckten, während andererseits die Gebühren für große Schlachtbetriebe teilweise mehr als 40 % höher waren als die Kosten. Das führte zu Wettbewerbsnachteilen für die rheinland-pfälzischen Schlacht- und Zerlegungsbetriebe.

Die Gebührenregelung stand auch nicht im Einklang mit den Bemühungen der EG, die Fleischuntersuchungsgebühren zu harmonisieren. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedlich hohe Fleischuntersuchungsgebühren wurden für die Mitgliedsstaaten einheitliche Pauschalgebühren geschaffen¹⁴⁴⁾. Die Landesgebühren liegen in allen Punkten höher als die Pauschalbeträge. Dies ist nur

¹⁴⁴⁾ Art. 2 i.V.m. Kap. 1 Nr. 1 des Anhangs der Richtlinie 85/73/EWG in der durch die Richtlinie 93/118/EG vom 22. Dezember 1993 geänderten Fassung.

unter bestimmten Voraussetzungen zulässig¹⁴⁵⁾. So ist zur Deckung höherer Kosten vorgesehen, entweder die Pauschalgebühren für bestimmte Betriebe anzuheben oder anstelle der Gemeinschaftsgebühr eine spezifische Gebühr zu erheben, die die tatsächlichen Kosten deckt. Nach der Rechtsprechung¹⁴⁶⁾ bedeutet dies, daß derartige Gebühren eine die EG-Vorgaben berücksichtigende Kostenkalkulation zugrunde liegen muß, sofern der Landesgesetzgeber ein Abweichen von der Pauschalgebühr zugelassen und die Voraussetzungen dafür gesetzlich festgestellt hat¹⁴⁷⁾. Unter diesen Voraussetzungen sind über den Pauschalgebühren liegende Sätze nach Maßgabe der tatsächlichen Kosten nur für solche Tatbestände zulässig, bei denen höhere Kosten entstehen (Kostenverursachungsprinzip). Eine solche Kalkulation wurde mit Hinweis auf das praktizierte Gesamtdeckungsprinzip bislang nicht vorgenommen.

Weiter hat die Rechtsprechung in Einzelfällen auch auf ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der im Lande praktizierten Gebührenermittlung hingewiesen¹⁴⁸⁾.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß es nach Klärung der offenen Fragen die Rechtsgrundlage überarbeiten werde.

2.3 Kalkulationsgrundlagen

Bei der Gebührenbedarfsberechnung 1993, die Grundlage der aktuellen Gebührensätze ist, berücksichtigte das Ministerium nicht alle bei der Durchführung des Fleischhygienegesetzes anfallenden Kosten. Nicht oder zu niedrig angesetzt waren folgende Kosten:

¹⁴⁵⁾ Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Kap. 1 Nr. 4 des Anhangs der Richtlinie 85/73/EWG in der durch die Richtlinie 93/118/EG vom 22. Dezember 1993 geänderten Fassung.

¹⁴⁶⁾ Vgl. BVerwG, Urteil vom 29. August 1996 - 3 C 7.95 -.

¹⁴⁷⁾ Es bedarf der rechtlichen Klärung, ob § 2 Fleischhygiene-Ausführungsgesetz diese Voraussetzungen erfüllt.

¹⁴⁸⁾ Beschluß des Verwaltungsgerichts Trier vom 4. Juli 1995 - 2 L 732/95 - S. 4.

- Aufwand der beamteten Tierärzte bei den Kreisverwaltungen und Bezirksregierungen für die Überwachung des Untersuchungspersonals,
- Verwaltungsaufwand für die Gebühren- und Vergütungsabrechnungen sowie die allgemeinen Verwaltungsausgaben,
- Kosten der bakteriologischen Untersuchungen und der Rückstandsuntersuchungen.

Insgesamt waren in der Kalkulation Kosten von 170.000 DM jährlich nicht enthalten. Noch vor Klärung der künftigen Gebührenstruktur sollten die Gebührensätze auf der Grundlage zutreffender Kosten¹⁴⁹⁾ alsbald angehoben werden.

Das Ministerium hat zugesagt, die zusätzlich zu berücksichtigenden Kosten in eine neue Gebührenkalkulation einzubeziehen.

2.4 Personalkosten

Im Vollzug der fleischhygienerechtlichen Vorschriften werden sowohl amtliche Tierärzte als auch Fleischkontrolleure eingesetzt. Beim Einsatz eines amtlichen Tierarztes entstehen um 20 % höhere Personalkosten. Der Umfang der Tätigkeit der jeweiligen Berufsgruppe wirkt sich damit unmittelbar auf die Kosten der Schlacht- und Fleischuntersuchungen aus.

Für die amtlichen Untersuchungen kann auf der Grundlage des Fleischhygienegesetzes¹⁵⁰⁾ in größerem Umfang als bisher Personal ohne wissenschaftliche Ausbildung herangezogen werden. In den Bezirken, in denen mehr Fleischkontrolleure als amtliche Tierärzte eingesetzt waren, war eine Beeinträchtigung der Untersuchungsqualität nicht ersichtlich. Werden 70 amtliche Tierärzte durch nicht-

¹⁴⁹⁾ Landtagsvorlagen 12/3789 und 13/294, Schreiben des Ministeriums der Finanzen an den Haushalts- und Finanzausschuß vom 23. Oktober 1995 (90 000 07-4216) S. 6 und vom 21. Oktober 1996 (90 000 07-4212).

¹⁵⁰⁾ § 22 a Abs. 1 Fleischhygienegesetz.

wissenschaftliches Fachpersonal ersetzt, können Einsparungen von 500.000 DM jährlich erzielt werden.

Das Ministerium hat die nachgeordneten Behörden aufgefordert, zur Verbesserung der Kostenstruktur ein Verhältnis zwischen amtlichen Tierärzten und Fleischkontrolleuren von 1 : 3 anzustreben.

2.5 Verwaltungsaufwand

Möglichkeiten, den Verwaltungsaufwand durch Einsatz geeigneter Datenverarbeitungsanlagen und Programme wirtschaftlicher zu gestalten, wurden nicht genutzt.

Das Ministerium hat den zuständigen Veterinärbehörden zur Verbesserung der mit der Fleischuntersuchung verbundenen Verwaltungsabläufe den Einsatz geeigneter Automationsprogramme empfohlen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Untersuchungsgebühren rechtzeitig der Kostenentwicklung anzupassen,
- b) die Gebühren nach dem Kostenverursachungsprinzip festzulegen,
- c) bisher nicht berücksichtigte Kostenbestandteile in die Gebührenberechnung einzubeziehen,
- d) den Anteil der von Tierärzten vorgenommenen Untersuchungen zugunsten des Anteils von Untersuchungen durch Fleischkontrolleure zu verringern.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 22 Wasserrechtliche Verwaltungsverfahren

Die durchschnittliche Verfahrensdauer der wasserrechtlichen Verwaltungsverfahren war zu lange.

Häufig wurden mehr Stellen beteiligt als erforderlich. Vielfach wurden Fristen zur Abgabe von Stellungnahmen nicht eingehalten und nicht überwacht. Nach Eingang der Stellungnahmen wurde nicht zügig entschieden.

Durch Beschluß- oder Bescheidkonferenzen lassen sich kurzfristig einvernehmliche Lösungen finden.

Bei intensiverer Beratung der Antragsteller kann sichergestellt werden, daß die erforderlichen Unterlagen frühzeitig vorgelegt werden.

Die Gebühren wurden von den Bezirksregierungen nach jeweils unterschiedlichen Gesichtspunkten festgesetzt. Vielfach waren die Gebühren zu niedrig, insbesondere wurde der wirtschaftliche Wert der Entscheidung nicht ausreichend bei der Gebührensatzung berücksichtigt.

1. Allgemeines

Die Benutzung der Gewässer bedarf grundsätzlich einer behördlichen Zulassung in Form einer Erlaubnis¹⁵¹⁾ oder einer Bewilligung¹⁵²⁾. Die Erlaubnis gewährt die widerrufliche Befugnis zur Benutzung eines Gewässers, die Bewilligung ein gegenüber Dritten wirkendes Recht zur Gewässerbenutzung. Für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer darf keine Bewilligung erteilt werden. Um dennoch den Betreibern einer Abwasseranlage eine gesicherte Rechtsposition zu verschaffen, wurde im Landeswasserrecht neben der (einfachen) Erlaubnis das Instrument der "gehobenen Erlaubnis"¹⁵³⁾ bereitgestellt.

Weiter ist für den Bau, den Betrieb und für wesentliche Änderungen von Aufbereitungsanlagen und Hochbehältern, die der öffentlichen Wasserversorgung dienen, sowie für Abwasseranlagen ab einer bestimmten Größenordnung eine Genehmigung erforderlich. Soweit solche Genehmigungen nicht ausdrücklich einer gesonderten Entscheidung vorbehalten werden, sind sie in der Erlaubnis oder Bewilligung eingeschlossen¹⁵⁴⁾.

Die Bezirksregierung ist als obere Wasserbehörde für alle wasserrechtlichen Entscheidungen über die Benutzung der Gewässer zuständig, mit Ausnahme solcher von überörtlicher oder geringerer Bedeutung. Die Aufgaben werden in zwei Referaten wahrgenommen.

Federführend für die Durchführung der Verfahren ist grundsätzlich ein mit Rechtsangelegenheiten beauftragtes Referat. Ein weiteres Referat beschränkt sich im allgemeinen auf die Bewertung von technischen Sachverhalten.

151) § 27 Landeswassergesetz (LWG) in der Fassung vom 14. Dezember 1990 (GVBl. 1991, S. 11), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 1995 (GVBl. S. 69) i.V.m. § 7 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) in der Fassung vom 12. November 1996 (BGBl. I S. 1695).

152) § 26 LWG i.V.m. § 8 WHG.

153) § 27 Abs. 1 LWG.

154) Daneben gibt es weitere wasserrechtliche Verfahren, die insbesondere die Errichtung von Anlagen an oder in Gewässern betreffen. Diese waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Für die Verfahren der Wasserbehörden gelten grundsätzlich die Bestimmungen des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes¹⁵⁵⁾.

Der Rechnungshof hat den Ablauf der Verwaltungsverfahren bei der Erteilung von wasserrechtlichen Erlaubnissen, Bewilligungen und Genehmigungen durch die oberen Wasserbehörden geprüft. Gegenstand der stichprobenweisen Prüfung waren die in den Jahren 1994 und 1995 abgeschlossenen Verfahren.

Ziel der Prüfung war es, aufgrund einer "Bestandsaufnahme" Erkenntnisse über die Arbeitsabläufe zu gewinnen, um Wege zur Beschleunigung der Verwaltungsabläufe und Entscheidungsprozesse aufzuzeigen.

Hierzu wurden

- die einzelnen Arbeitsschritte,
- die beteiligten Stellen und
- der zeitliche Ablauf vom Eingang des Antrags bis zur Absendung des Bescheids

ermittelt und bewertet.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Verfahrensdauer

Für die Erteilung einer gehobenen Erlaubnis oder Bewilligung ist ein höherer Zeitaufwand erforderlich als für die Erteilung einer (einfachen) Erlaubnis. Er wird im wesentlichen durch die Verpflichtung zur Offenlegung der Antrags(Plan)unterlagen und des Bescheids verursacht, weil jedermann, der durch das Vorhaben betroffen ist,

¹⁵⁵⁾ Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) vom 23. Dezember 1976 (GVBl. S. 308), geändert durch Gesetz vom 17. November 1995 (GVBl. S. 463).

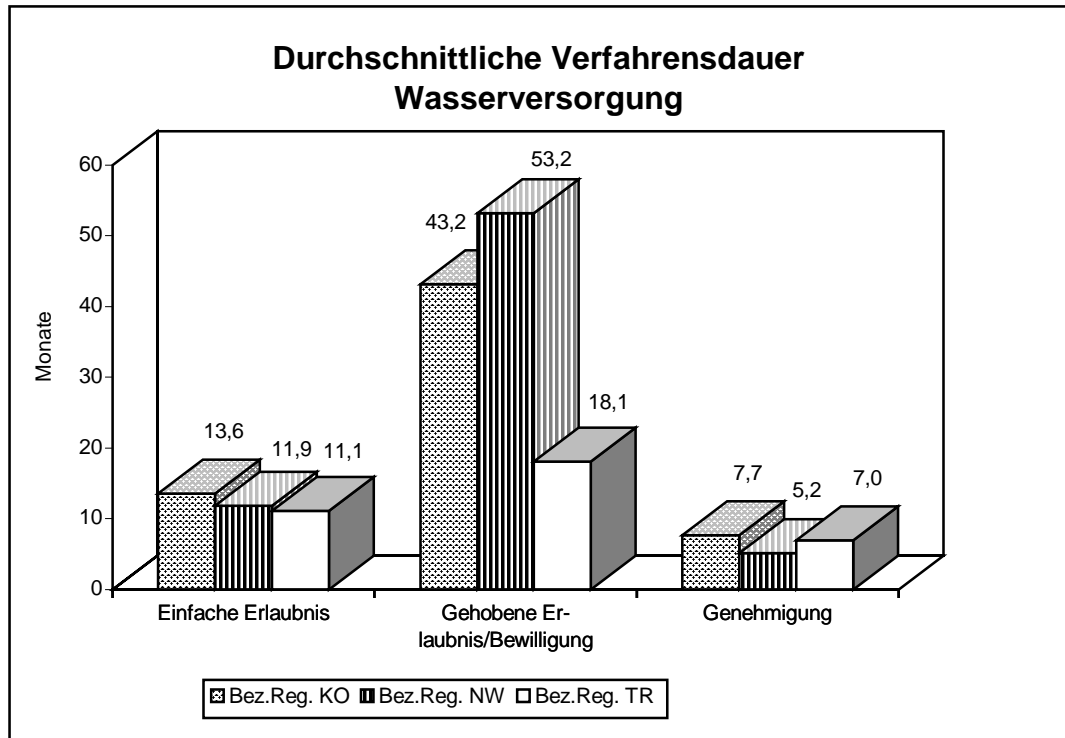
Gelegenheit zu Einwendungen haben muß. Zudem ist der Kreis der zu beteiligenden Stellen in diesen Fällen größer.

Nachfolgend sind die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten (in Monaten) sowie die Werte für die jeweils längste und kürzeste Verfahrensdauer bei den drei Bezirksregierungen aufgeführt:

	Einfache Erlaubnis			Gehobene Erlaubnis/ Bewilligung			Genehmigung nach §§ 47/54 LWG		
	Bezirksregierung ¹⁵⁶⁾								
	KO	NW	TR	KO	NW	TR	KO	NW	TR
Wasserversorgung									
Durchschnittswert	13,6	11,9	11,1	43,2	53,2	18,1	7,7	5,2	7,0
Maximalwert	51,0	35,9	33,5	125,4	167,5	24,5	30,8	11,7	11,6
Minimalwert	0,4	3,8	1,7	5,4	3,6	12,0	1,6	1,8	5,0
Abwasserbeseitigung									
Durchschnittswert	14,9	13,6	6,3	20,6	21,5	13,6	5,0	12,8	7,0
Maximalwert	82,3	169,2	62,3	35,2	90,0	51,5	23,2	49,6	15,5
Minimalwert	0,7	1,4	0,2	7,9	1,4	1,7	0,3	0,5	1,7

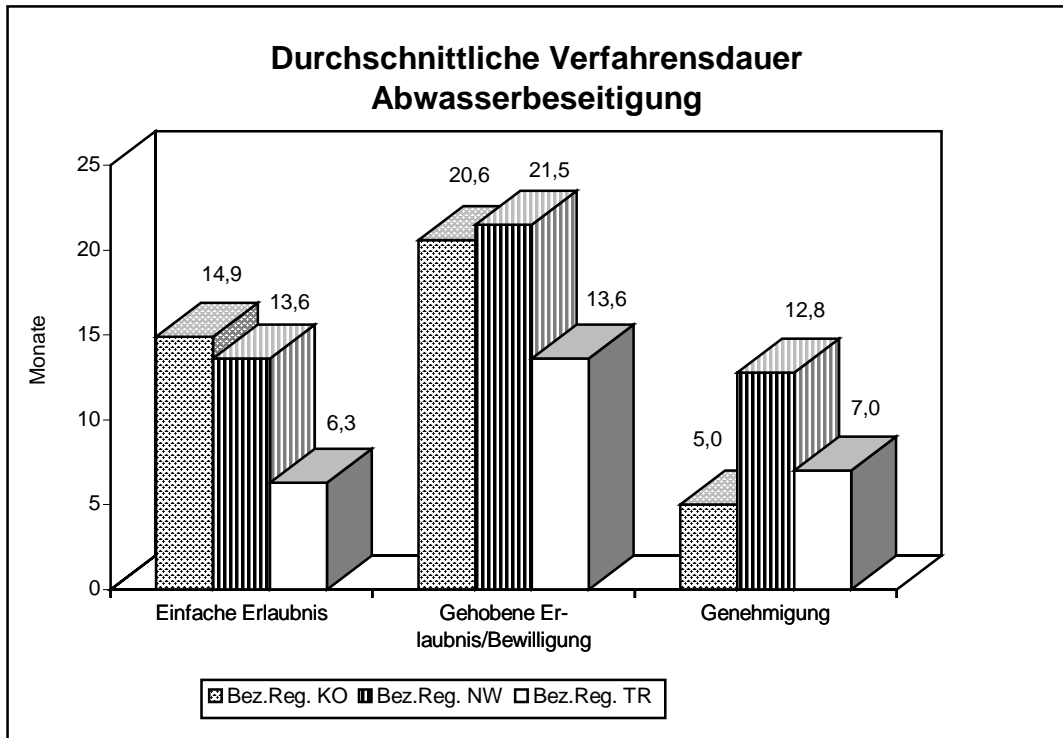
¹⁵⁶⁾ KO = Bezirksregierung Koblenz,
 NW = Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz in Neustadt a.d. Weinstraße,
 TR = Bezirksregierung Trier.

Ein Vergleich der durchschnittlichen Verfahrensdauer der Bezirksregierungen untereinander zeigt im Bereich der Wasserversorgung folgende Ergebnisse:



Danach wickelte die Bezirksregierung Trier die Verwaltungsverfahren in der Regel am schnellsten ab. Auffällig war, daß die Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz gegenüber der Bezirksregierung Trier im Durchschnitt die dreifache Zeit bis zum Erlaß einer Bewilligung benötigte.

Ein Vergleich der durchschnittlichen Verfahrensdauer bei den Bezirksregierungen im Bereich der Abwasserbeseitigung zeigt folgende Ergebnisse:



Hier waren bei der Verfahrensdauer geringere Unterschiede zu verzeichnen. Die Verfahren wurden durch die Bezirksregierung Trier am zügigsten abgewickelt. Die anderen Bezirksregierungen benötigten zum Teil die doppelte Zeit.

Eine Aufgliederung der Verwaltungsverfahren nach bestimmten Zeiträumen und in Prozentsätzen zeigt:

	Einfache Erlaubnis			Gehobene Erlaubnis/ Bewilligung			Genehmigung nach §§ 47/54 LWG		
	KO	NW	TR	KO	NW	TR	KO	NW	TR
	Bezirksregierung¹⁵⁷⁾								
Wasserversorgung									
bis 3 Monate	18,2	-	28,6	-	-	-	31,3	24,0	-
3 bis 6 Monate	15,9	33,3	14,3	6,3	12,5	-	-	41,0	33,4
6 bis 12 Monate	27,2	50,0	28,6	37,4	12,5	25,0	50,0	35,0	66,6
1 bis 2 Jahre	20,5	-	14,3	6,3	9,4	50,0	12,4	-	-
über 2 Jahre	18,2	16,7	14,2	50,0	65,6	25,0	6,3	-	-
Abwasserbeseitigung									
bis 3 Monate	18,6	18,6	37,4	-	4,9	1,6	48,6	17,2	14,3
3 bis 6 Monate	18,1	20,9	28,6	-	9,8	3,2	24,2	26,6	42,8
6 bis 12 Monate	26,1	32,6	18,6	14,2	27,9	48,4	24,2	25,0	28,6
1 bis 2 Jahre	17,0	18,6	13,2	42,9	26,2	38,7	3,0	14,0	14,3
über 2 Jahre	20,2	9,3	2,2	42,9	31,2	8,1	-	17,2	-

Die Bearbeitungszeiten für gehobene Erlaubnisse und Bewilligungen im Bereich Wasserversorgung wichen im Vergleich der Bezirksregierungen untereinander erheblich voneinander ab. So erforderte die Hälfte der Verfahren bei der Bezirksregierung Koblenz einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren. Bei der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz waren fast zwei Drittel der Verfahren diesem Bearbeitungszeitraum zuzuordnen.

Bei der Bezirksregierung Trier wurde im Bereich der Abwasserbeseitigung etwa die Hälfte der Verfahren für eine gehobene Erlaub-

¹⁵⁷⁾ KO = Bezirksregierung Koblenz,
 NW = Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz in Neustadt a.d. Weinstraße,
 TR = Bezirksregierung Trier.

nis in einem Zeitraum von sechs bis zwölf Monaten abschließend bearbeitet. Die beiden anderen Bezirksregierungen benötigten hierfür längere Bearbeitungszeiten. So wurden jeweils über 40 % aller Fälle bei der Bezirksregierung Koblenz erst in einem Zeitraum von einem Jahr und mehr entschieden.

2.2 Verfahrensbeteiligte

Die Dauer wasserrechtlicher Verfahren wird durch eine Vielzahl von Beteiligungen anderer Stellen (Träger öffentlicher Belange) beeinflusst¹⁵⁸⁾. Beteiligungen sind nach dem Landeswassergesetz geboten, wenn insbesondere Belange der Gesundheit der Bevölkerung, des Wohnungs- und Siedlungswesens, der gewerblichen Wirtschaft, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Land- und Forstwirtschaft, der Fischerei, des Verkehrs, des Sports, der Erholung und der Freizeitgestaltung angemessen zu wahren sind. In der Mehrzahl der Verfahren wurden nur diejenigen Stellen beteiligt, deren Aufgabenbereich von dem jeweiligen Vorhaben berührt war. Im Bereich der Wasserversorgung waren dies bis zu 25, im Bereich der Abwasserbeseitigung bis zu 14 verschiedene Stellen.

Die Vielzahl der Beteiligungen wirkte sich auf die Dauer der einzelnen Verfahren schon deshalb aus, weil die Antragsunterlagen regelmäßig nur in vierfacher Ausfertigung eingereicht wurden, so daß teilweise nur eine zeitlich versetzte Beteiligung möglich war.

Die Gesamtdauer der Verfahren wurde aber auch wesentlich durch die Bearbeitungszeit der Beteiligten beeinflusst. Die meisten Äußerungen gingen in einem Zeitraum von bis zu drei Monaten ein. Einzelne Beteiligte benötigten jedoch durchschnittlich zehn Monate zur Bearbeitung.

Besonders ausgeprägt war der Beteiligungsgrad bei den Verfahren der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz im Bereich Wasserversorgung.

¹⁵⁸⁾ Eine Differenzierung nach dem Status - Referat der Bezirksregierung, selbständige Behörde oder sonstiger Rechtsträger - war nicht erforderlich, weil im Verfahrensablauf alle Beteiligten gleich behandelt wurden.

Daraus erklärt sich, daß die Verfahren dort wesentlich länger dauerten. Durch die Beteiligung anderer Stellen wurden diese zudem bei der Erledigung ihrer eigenen Aufgaben gestört und in vermeidbarer Weise zusätzlich belastet.

Die Beteiligungen waren teilweise unnötig und erfolgten auch dann, wenn Sachverhalte von der Bezirksregierung selbst abschließend hätten beurteilt werden können. Die Stellungnahmen wurden vielfach nur eingeholt, um die eigene Wertung abzusichern.

In der Regel wurde den beteiligten Stellen eine Frist zur Abgabe ihrer Stellungnahme gesetzt. Die Mehrzahl der Stellen äußerte sich sachbezogen und sachgerecht in einem angemessenen Zeitraum. Vielfach wurde die Frist jedoch nicht eingehalten. Selbst bei wesentlicher Fristüberschreitung wurde weder eine Zwischennachricht erteilt, noch um Fristverlängerung nachgesucht. Aufgrund unzureichender Überwachung der Termine erinnerten die Bezirksregierungen nur in Ausnahmefällen an die Vorlage der Stellungnahme. Zugleich wurde des öfteren eine sehr lange Nachfrist eingeräumt.

Bei den nachstehend aufgeführten beteiligten Stellen sind hinsichtlich der Notwendigkeit, der Zeitdauer der Verfahrensbeteiligung oder des sachlichen Gehalts der Äußerungen Korrekturen erforderlich, um eine Beschleunigung der Verwaltungsverfahren zu erreichen.

2.2.1 Staatliches Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft

Als Fachbehörde wirkt das Staatliche Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft regelmäßig bei allen wasserwirtschaftlichen Verfahren mit.

Die Stellungnahmen enthielten, neben einer umfassenden fachlichen Beurteilung, Angaben zu Zweck, Art und Maß der Benutzung, Vorgaben zu Überwachungswerten bei Einleitungen sowie Angaben zur Dauer der Zulassung. Die Äußerungen setzten sich in der Regel aus den mit den Wasserbehörden abgeglichenen einheitlichen Textpassagen und Textbausteinen (insbesondere hinsichtlich der Auflagen und Bedingungen) zusammen und entsprachen damit im wesentlichen einem Bescheidentwurf.

Der von den oberen Wasserbehörden vorgegebene Bearbeitungszeitraum von drei Monaten wurde vielfach überschritten. Im Bereich der Wasserversorgung betrug die Bearbeitungszeiten teilweise über 19 Monate und im Bereich der Abwasserbeseitigung über 21 Monate, ohne daß hierfür Gründe erkennbar waren, die die Verzögerung gerechtfertigt hätten.

2.2.2 Obere Landespflegebehörde

Die obere Landespflegebehörde wurde aufgrund des Landespflegegesetzes (§§ 3 ff.)¹⁵⁹⁾ beteiligt. Hiernach ergehen Entscheidungen und Maßnahmen aufgrund einer behördlichen Zulassung in Fällen, bei denen ein Eingriff in den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild in Frage steht, nur im Benehmen¹⁶⁰⁾ mit der Landespflegebehörde.

Die außergewöhnlich langen durchschnittlichen Bearbeitungszeiten von neun Monaten bei einer Bezirksregierung waren überwiegend darauf zurückzuführen, daß in einer erheblichen Anzahl von Fällen erst nach längerer Zeit festgestellt wurde, daß die Antragsunterlagen nicht vollständig waren, insbesondere, weil der landespflegerische Begleitplan fehlte. Auch wenn alle Unterlagen vorlagen, dauerte die Bearbeitung unverhältnismäßig lange, obwohl sich die Äußerungen vielfach auf Standardformulierungen beschränkten.

Häufig erfolgte eine Beteiligung auch dann, wenn kein Eingriff vorlag. Sie ist nur dann geboten, wenn ein Eingriff im Sinne des Landespflegerechts durch die beabsichtigte Maßnahme zu erwarten ist. Das ist insbesondere dann nicht der Fall, wenn sich die landespflegerische Situation nicht ändert, weil bereits aus anderem Anlaß, z.B. im Rahmen der Bauleitplanung oder in einem früheren Genehmigungsverfahren, die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen gefordert worden sind. Zur einvernehmlichen Beurteilung der Frage, ob bei Änderungen an vorhandenen Anlagen erneut eingegriffen wird,

¹⁵⁹⁾ Landespflegegesetz (LPfIG) in der Fassung vom 5. Februar 1979 (GVBl. S. 36), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juni 1994 (GVBl. S. 280).

¹⁶⁰⁾ § 6 Abs. 3 LPfIG.

sollten einheitliche Kriterien vorgegeben werden. Darüber hinaus können die durch Einreichung von unvollständigen Planunterlagen bedingten Verzögerungen durch Aufklärung der Antragsteller, z.B. mittels eines Merkblattes, vermieden werden.

2.2.3 Obere Fischereibehörde

Die Bezirksregierung Trier beteiligte die obere Fischereibehörde regelmäßig¹⁶¹⁾, die Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz nur bei Vorhaben der Abwasserbeseitigung. Die Bezirksregierung Koblenz hat von einer Beteiligung abgesehen.

Der durchschnittliche zeitliche Rahmen bis zur Abgabe der Stellungnahme betrug bei der Bezirksregierung Trier in Verfahren der Wasserversorgung 3,7 und bei Vorhaben der Abwasserbeseitigung vier Monate. Die Äußerungen enthielten regelmäßig Standardformulierungen.

Da die grundsätzlichen fischereirechtlichen Gesichtspunkte den oberen Wasserbehörden ohnehin bekannt sind - die Verfahrensweise bei der Bezirksregierung Koblenz bestätigt diese Handhabung -, sollte eine Beteiligung nur noch in Ausnahmefällen in Betracht gezogen werden.

2.2.4 Raumordnung und Landesplanung

Im Rahmen der Verwaltungsverfahren beteiligte die Bezirksregierung Trier das für die Belange der Raumordnung und Landesplanung zuständige Referat nicht. Die beiden anderen Bezirksregierungen forderten vielfach eine Stellungnahme an, die sich im Hinblick auf die im Vorfeld der Vorhaben aus der Sicht der Raumordnung und Landesplanung bereits getroffenen generellen Entscheidungen nur in einer kurzen befürwortenden Äußerung erschöpfte.

¹⁶¹⁾ Das Landesfischereigesetz (LFischG) vom 9. Dezember 1974 (GVBl. S. 601), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. März 1996 (GVBl. S. 159), verlangt keine Beteiligung.

Offensichtlich handelt es sich hierbei um eine "Regelbeteiligung". Die im Einzelfall notwendige Bewertung aus raumordnerischer oder landesplanerischer Sicht kann aufgrund des Kenntnisstands auch durch die obere Wasserbehörde erfolgen.

2.2.5 Gesundheitsämter

Die Gesundheitsämter wurden beteiligt, weil sie Überwachungsaufgaben in Anlagen zur Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung wahrzunehmen haben ¹⁶²⁾.

Der Grad der Beteiligung war unterschiedlich ausgeprägt. Im Bereich der Wasserversorgung wurden sie zu etwa 90 % aller Vorhaben angehört, bei Vorhaben der Abwasserbeseitigung regelmäßig nur in 10 % aller Fälle.

Die weit überwiegende Anzahl der Äußerungen beschränkte sich auf allgemein gehaltene Formulierungen, die im wesentlichen aus Wiederholungen der Beschreibung der Vorhaben bestanden. Sie enthielten Forderungen, die ohnehin dem Stand der Technik entsprachen oder in DIN-Vorschriften niedergelegt sind.

Auch ohne eine solche Stellungnahme wäre die obere Wasserbehörde in der Lage gewesen, eine rechtliche und technische Wertung aufgrund eigenen Sachverständs vorzunehmen.

2.3 Bearbeitungszeiten bei den oberen Wasserbehörden

Das technische Referat wurde in unterschiedlichem Ausmaß in die Verfahrensabläufe eingebunden:

Bei der Bezirksregierung Koblenz erfolgte im Bereich Abwasserbeseitigung eine Überarbeitung nur noch bei Unklarheiten in den

¹⁶²⁾ § 7 Landesgesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst vom 17. November 1995 (GVBl. S. 485). Auch hier ist eine Beteiligung nicht vorgeschrieben.

Stellungnahmen der wasserwirtschaftlichen Fachbehörden. Im Bereich Wasserversorgung wurde jeder Einzelfall "endbeurteilt".

Bei der Bezirksregierung Trier war das Referat für die Bewertung der fachtechnischen Stellungnahmen und die Festlegung inhaltlicher Bestimmungen der Erlaubnisbescheide allgemein zuständig.

Bei der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz wurden die Äußerungen der wasserwirtschaftlichen Fachbehörden kontrolliert und vielfach durch eigene Stellungnahmen mit zum Teil verändertem Inhalt ersetzt. Diese Verfahrensweise wurde vom Rechnungshof schon mehrfach beanstandet. Trotz der Zusicherung, die Anregungen zu beachten¹⁶³⁾, wurden solche "Überprüfungen" noch vorgenommen. Auch dies war ursächlich für die unverhältnismäßig langen Bearbeitungszeiten. Im Bereich Abwasserbeseitigung betragen diese z.B. im Durchschnitt 10,7 Monate.

Die Empfehlung des Rechnungshofs zur Aufgabenbündelung und Konzentration der Sachbearbeitung dürfte mit dazu beitragen, die Verfahren zu beschleunigen.

Die Konzentration der Bearbeitung bei einem Sachbearbeiter (mit der Möglichkeit des unmittelbaren Informationsaustauschs zwischen technischen und nichttechnischen Mitarbeitern) und eine damit verbundene Reduzierung der Verfahrensdauer sollte kurzfristig verwirklicht werden, sofern mit Rücksicht auf die fachtechnische Prüfung durch die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft nicht ganz auf eine Kontrolle verzichtet wird.

In zahlreichen Fällen lagen zwischen dem Eingang der letzten Äußerung der beteiligten Stellen (Entscheidungsreife) und der Erteilung des Bescheids längere Zeiten (im Durchschnitt fünf Monate), ohne daß hierfür konkrete Gründe angegeben werden konnten.

¹⁶³⁾ Schreiben der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz vom 9. Oktober 1995 an den Rechnungshof.

Bei einer Bezirksregierung zeigte sich im Bereich der Wasserversorgung in mehreren Fällen, daß Ende der 80er Jahre die wasserbehördlichen Entscheidungen erst mit vier- bis fünfjährigen Verzögerungen nach Abschluß der Beteiligungen ergingen. Die Antragsteller nutzten vorab die Gewässer auch ohne die erforderliche Erlaubnis, meist sogar mit Kenntnis der Wasser- und Fachbehörden.

2.4 Gesamtbewertung

Die Prüfung hat gezeigt, daß die zur Bewirtschaftung der Gewässer durch das Wasserhaushaltsgesetz und das Landeswassergesetz vorgegebenen Regelungen, insbesondere die Konkretisierung der staatlichen Aufgaben, die im Hinblick auf die Ordnung des Wasserhaushalts wahrzunehmen sind, ein differenziertes Instrumentarium zur Steuerung der Gewässerbenutzungen darstellen. Insoweit sind Anregungen zur Änderung von gesetzlichen Vorgaben nicht erforderlich. Der Entscheidungsprozeß kann jedoch effektiver organisiert werden.

Zu beanstanden ist insbesondere die zu lange Verfahrensdauer. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und können auch bei größtmöglichem Bemühen eines mit der Steuerung solcher Verfahren beauftragten Sachbearbeiters nicht immer beeinflußt werden. Indessen kann eine erhebliche zeitliche Straffung der Verfahren erreicht werden, wenn die vom Rechnungshof aufgezeigten Hinweise umgesetzt werden.

Ein Vergleich der durchschnittlichen Verfahrensdauer bei den oberen Wasserbehörden zeigt, daß auch bei der derzeitigen Verwaltungsgliederung die Verfahrensabläufe zügiger durchgeführt werden können. Als eine realistische Orientierungsgröße kann der zeitliche Verfahrensrahmen der Bezirksregierung Trier angesehen werden.

Weiterhin ist zu sehen, daß die Zahl der Beteiligungen, die regelmäßig zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer führen, erheblich eingeschränkt werden kann, wie dies zwischenzeitlich von einer Bezirksregierung teilweise gehandhabt wird. Innerhalb der Bezirksregierung könnten die Sachverhalte von den in Frage kommenden Referaten an einem festgelegten Tag gemeinsam erörtert werden. Als Lösung bietet sich auch die Einberufung aller an den Verfahren

beteiligten Stellen zu einer Beschluß- oder Bescheidkonferenz an. Mit einer solchen Maßnahme kann eine entscheidende Beschleunigung erreicht werden.

Eine weitere Verkürzung der Verfahrensdauer ist möglich, wenn (vermehrt) Vorgespräche mit den Antragstellern geführt werden, um sicherzustellen, daß alle zur Beurteilung des Sachverhalts erforderlichen Unterlagen vorgelegt werden. Durch solche Maßnahmen in Verbindung mit der Herausgabe von Merkblättern ist eine zeitliche Straffung zu erzielen.

Bei einer zentralen Erfassung aller Verfahrensdaten mittels ADV in Verbindung mit einer Terminüberwachung, der Zugriffsmöglichkeit für alle mit der Bearbeitung befaßten Mitarbeiter, dem Abgleich anhand von Checklisten und einer damit verbundenen erleichterten Kontrolle kann auf verfahrenshemmende Ereignisse unverzüglich reagiert werden.

Das bereits bestehende Beschleunigungs- und Effektivitätsgebot bei der Abwicklung von Verwaltungsverfahren wurde durch das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vom 12. September 1996¹⁶⁴⁾ u.a. in dem Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁶⁵⁾ hervor gehoben. Danach sind von der zuständigen Genehmigungsbehörde die rechtlich und tatsächlich möglichen Vorkehrungen für die Zügigkeit des Verfahrens zu treffen. Durch normierte Auskunfts- und Beratungspflicht, die Instrumente des Sternverfahrens¹⁶⁶⁾ und der Antragskonferenz sollen die Genehmigungsbehörden der Anforderung einer modernen, bürgernahen Dienstleistungsverwaltung gerecht werden. Daß diese gesetzlichen Forderungen erfüllt werden können, hat die vorliegende Prüfung gezeigt. Die Qualität der Entscheidung wird davon nicht berührt.

¹⁶⁴⁾ BGBl. I S. 1354.

¹⁶⁵⁾ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. September 1996 (BGBl. I S. 1354).

¹⁶⁶⁾ Gleichzeitige Beteiligung verschiedener Stellen (§ 71 d VwVfG).

2.5 Erhebung von Gebühren

Bei der Festsetzung der Gebühr für eine Erlaubnis oder Bewilligung berücksichtigten die Festsetzungsstellen in der Regel sowohl den Verwaltungsaufwand als auch den wirtschaftlichen Wert. Der wirtschaftliche Wert wurde allerdings nach unterschiedlichen Gesichtspunkten ermittelt. Die Vielfalt der Verfahren reichte von Schätzungen über Differenzierungen nach Größenklassen, Nutzungstatbeständen und Entnahmemengen bis hin zur Ermittlung von Zuschlägen, orientiert an der Höhe des Verwaltungsaufwands. Selbst innerhalb derselben Wasserbehörde wurde nicht einheitlich verfahren.

Soweit eine Genehmigung in die Erlaubnis oder Bewilligung eingeschlossen war, wurde die Gebühr für die Erlaubnis/Bewilligung zum Teil pauschal erhöht oder nach einer besonderen Gebührenstaffel ermittelt oder es wurde eine Einheitsgebühr festgesetzt.

Bei der Erteilung einer gesonderten Genehmigung war die Gebühr von zwei Bezirksregierungen aufgrund einer Staffelung nach Bau- summen ermittelt worden. Von der dritten Bezirksregierung wurde in solchen Fällen nur der Verwaltungsaufwand geltend gemacht.

Zudem wurden die Gebührenrahmen regelmäßig nicht ausgeschöpft; die durchschnittlichen Gebühren lagen im ersten Viertel des Rahmens.

Die finanziellen Auswirkungen waren wegen der unterschiedlichen Verfahrensweisen nicht annähernd bezifferbar. Bei vergleichbaren Fällen war die höchste Gebühr bis zu 20mal höher festgesetzt als die niedrigste Gebühr.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, es werde für eine angemessene und gleichmäßige Gebührenerhebung sorgen. Es sehe sich jedoch nicht in der Lage, Vorgaben zur Ausfüllung der Rahmengebührensätze zu erlassen.

Im Rahmen der Fachaufsicht ist sicherzustellen, daß die Gebührenrahmen gleichmäßig ausgefüllt werden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die aufgezeigten Hinweise zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren umzusetzen,
- b) die Anzahl der Beteiligungen auf den notwendigen Umfang zu begrenzen,
- c) der Bewertung der Vorhaben durch die wasserwirtschaftlichen Fachbehörden Vorrang einzuräumen,
- d) die Bearbeitungszeiten, insbesondere die der oberen Landespflegebehörde, durch Beratung der Antragsteller im Planungsstadium zu verringern,
- e) die obere Fischereibehörde nur bei Bedarf zu beteiligen,
- f) von einer Beteiligung des mit raumordnerischen und landesplanerischen Aufgaben beauftragten Referats der Bezirksregierung grundsätzlich abzusehen,
- g) die Beteiligung der Gesundheitsämter einzuschränken,
- h) nach Vorlage aller Äußerungen der beteiligten Stellen unverzüglich die wasserbehördlichen Entscheidungen zu treffen,
- i) eine landeseinheitliche Verfahrensweise bei der Gebührenfestsetzung sicherzustellen und die Gebührenrahmen auszuschöpfen.

Die Äußerung des Ministeriums zu Nr. 2.5 ist unter Nr. 2 dargestellt. Zu den übrigen Feststellungen liegt noch keine Stellungnahme vor.

Tz. 23 Bau und privater Betrieb kommunaler Abwasserreinigungsanlagen

Der Entscheidung eines Abwasserentsorgungsträgers für den Bau von drei Abwasserreinigungsanlagen mit neuer Technik und den privaten Betrieb der Anlagen lag keine schlüssige Konzeption mit ausreichenden Beurteilungsmaßstäben zugrunde.

Wirtschaftlichkeitsvergleiche, die für die kostengerechte Auswahl unter mehreren Varianten unverzichtbar sind, unterblieben.

Ein später vorgenommener Kostenvergleich führte wegen unzutreffender Berechnungsgrundlagen zu unrichtigen Ergebnissen.

Von der Kommune selbst betriebene konventionelle Abwasserreinigungsanlagen wären jährlich 400.000 DM kostengünstiger gewesen als die ausgewählten privatbetriebenen Anlagen mit neuer Technik.

Bei der Vergabe der Maßnahmen war der Wettbewerb ausgeschaltet.

Der tatsächlich an das Privatunternehmen gezahlte Abwasserpreis lag deutlich über dem angebotenen Preis.

Der angestrebte hohe Privatisierungseffekt wurde in Wirklichkeit nicht erreicht.

Die abwassertechnische Zielplanung des Landes sah für drei Ortsgemeinden ursprünglich eine gemeinsame Gruppenkläranlage vor. Die betroffene Verbandsgemeinde beantragte im Jahr 1979 für den Bau der Abwasserentsorgungsanlagen Fördermittel der Wasserwirtschaftsverwaltung. Das Vorhaben fand keine Aufnahme in das Förderprogramm des Landes, da anderweitig dringendere Maßnahmen anstanden.

Die Verbandsgemeinde wies in der Folge mit Hilfe von Kostenanalysen nach, daß der Bau und der Betrieb konventioneller Einzelkläranlagen für die Abwasserentsorgung der drei Ortsgemeinden insgesamt wirtschaftlicher sei. Im Jahr 1991 entschied schließlich die Wasserwirtschaftsverwaltung, daß eine Gruppenkläranlage für zwei Gemeinden und eine Einzelkläranlage für die dritte Gemeinde gebaut und betrieben werden sollten.

Des weiteren entsprach eine im Jahr 1966 gebaute Einzelkläranlage derselben Verbandsgemeinde nicht mehr den Regeln der Technik. Die Wasserwirtschaftsverwaltung hatte die vollständige Sanierung der Kläranlage gefordert.

Die Verbandsgemeinde hat Ende 1991 erstmalig Überlegungen angestellt, die drei Kläranlagen von privater Hand bauen, finanzieren und betreiben zu lassen¹⁶⁷⁾. Hierbei sollten auch mögliche wirtschaftliche Vorteile durch innovative Verfahrenstechniken der privaten Betreiberfirmen genutzt werden.

Zur Reinigung des kommunalen Abwassers wurde eine in der Industrie angewandte Klärtechnik, die "eingehauste"¹⁶⁸⁾ Reaktortechnik, ausgewählt.

Inzwischen betreibt das von der Verbandsgemeinde beauftragte Unternehmen die an drei verschiedenen Standorten errichteten

¹⁶⁷⁾ Nach § 52 Abs. 1 Landeswassergesetz in der Fassung vom 14. Dezember 1990 (GVBl. 1991 S. 11), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 1995 (GVBl. S. 69), ist das Betreiben durch private Dritte möglich (Betreibermodell).

¹⁶⁸⁾ In einem Haus bzw. einer Halle untergebrachtes Klärwerk.

Abwasserreinigungsanlagen. Die Finanzierung der Investitionen erfolgte durch die Verbandsgemeinde, die auch Eigentümerin der Anlagen ist. Der Betreibervertrag hat eine Laufzeit von 30 Jahren.

Das Land förderte das 10 Mio. DM teure Pilotprojekt mit 6 Mio. DM aus Mitteln der Wasserwirtschaftsverwaltung.

Der Rechnungshof hat die Maßnahme nach wirtschaftlichen, ver-gaberechtlichen und wasserrechtlichen Gesichtspunkten geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Auswahl der Abwasserreinigungstechnik und der Betriebsform

Die Verbandsgemeinde hat die Entscheidung für die neue Reaktor-technik und für den privaten Betrieb der drei Abwasserreinigungs-anlagen im Einvernehmen mit der Wasserwirtschaftsverwaltung getroffen, ohne vorher mit Hilfe von Variantenvergleichen und Kostenanalysen die Vorteile der Reaktortechnik gegenüber der kon-ventionellen Technik sowie bei privatem Betrieb gegenüber dem kommunalen Eigenbetrieb der Anlagen schlüssig nachgewiesen zu haben. Erst nach der Ausschreibung des Vorhabens erstellte die Verbandsgemeinde auf Verlangen des Ministeriums für Umwelt¹⁶⁹⁾ einen statischen Kostenvergleich zwischen den möglichen Varianten der Reaktortechnik und der konventionellen Technik. Das Ergebnis des Kostenvergleichs zugunsten der Reaktortechnik wurde von einem Wirtschaftsprüfer bestätigt. Eigene Plausibilitätsprüfungen nahm die Wasserwirtschaftsverwaltung nicht vor.

Bereits im Vorfeld der genehmigungsreifen Planung ist die technisch beste Entsorgungs- und Betriebslösung im konkreten Fall unter Berücksichtigung der wasserwirtschaftlichen und wasserrechtlichen Gegebenheiten durch Ideenwettbewerb und Alternativenvergleich auf

¹⁶⁹⁾ Nunmehr Ministerium für Umwelt und Forsten.

der Grundlage dynamischer Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu ermitteln¹⁷⁰⁾. Die Plausibilität des Ergebnisses ist von der Wasserwirtschaftsverwaltung zu überprüfen.

Mit Hilfe dieser Verfahrensweise werden die Abwasserentsorgungsträger und die Wasserwirtschaftsverwaltung gleichermaßen in die Lage versetzt, aus verschiedenen technisch-wirtschaftlichen Lösungen die insgesamt günstigste auszuwählen. Die Forderung, daß die Entscheidung zugleich den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung genügen muß, ergibt sich einerseits aus dem kommunalen Haushaltsrecht und andererseits aus den Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung¹⁷¹⁾, wonach der Nachweis der Wirtschaftlichkeit Voraussetzung für die staatliche Förderung ist. Erst nach der vorausgegangenen Auswahlentscheidung ist über den freien Wettbewerb einer öffentlichen Ausschreibung der Leistungen das annehmbarste Angebot zu ermitteln.

Die Wasserwirtschaftsverwaltung hat mitgeteilt, künftig werde entsprechend verfahren.

2.2 Vergleich der Anlagekosten und der Jahreskosten

2.2.1 Anlagekosten

Die Verbandsgemeinde wies für die Reaktortechnik auf der Grundlage des Ausschreibungsergebnisses bei privatem Betrieb Anlagekosten von 9.997.800 DM aus. Für die Reaktortechnik wurden bei Eigenbetrieb 14.478.000 DM ermittelt. Die Kosten für die konventionelle Technik wurden auf 16.530.000 DM geschätzt. Danach wurde zugunsten der Reaktortechnik bei privatem Betrieb ein Vorteil von 6.532.200 DM und bei Eigenbetrieb von 2.052.000 DM ausgewiesen.

¹⁷⁰⁾ Zwischenbericht der Landesregierung zu dem Beschluß des Landtags vom 22. März 1990 "Abwasserbeseitigung im ländlichen Raum" (Drucksache 11/4827 vom 20. November 1990).

¹⁷¹⁾ Nr. 4.5 der Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung vom 3. November 1992 (MinBl. S. 425), geändert durch VV vom 3. Januar 1996 (MinBl. S. 20).

Die Vergleichsberechnung ging von ungleichen Voraussetzungen aus, weil den projektbezogenen Wettbewerbspreisen der drei gleichzeitig zu bauenden Kläranlagen nicht projektbezogene Preise gegenübergestellt waren. Der Synergieeffekt des zeitgleichen Baus von drei Kläranlagen konnte sich lediglich auf die Kosten der Reaktortechnikanlagen auswirken, nicht aber auf die Kosten der Anlagen mit konventioneller Klärtechnik.

Die Kosten für die konventionelle Technik waren zu hoch geschätzt. Zum einen hatte die Verbandsgemeinde im Februar 1992 die Investitionskosten selbst lediglich mit 8.813.000 DM beziffert. Zum anderen betrug nach einem der Verbandsgemeinde vorliegenden Angebot vom 13. August 1992 die Anlage- und Planungskosten für drei komplette mechanisch-biologische Kläranlagen 10.419.600 DM. Davon entfielen 9.883.800 DM auf die Anlagekosten und 535.800 DM auf die Planungskosten. Bei Ansatz dieses Angebotspreises hätte sich der von der Verbandsgemeinde ausgewiesene Kapitalkostenvorteil der Reaktortechnik von 6.532.200 DM auf 421.800 DM verringert.

Die Verbandsgemeinde hat eingeräumt, daß die Richtigkeit des "hochgerechneten Marktpreises" von 16.530.000 DM durchaus zu bezweifeln sei. Trotzdem hätte das damalige Angebot eines Bewerbers über 10.419.600 DM nicht in die Bewertungen des Rechnungshofs einbezogen werden dürfen, da nicht alle Leistungsinhalte (Einhausung, Schlammmentwässerung, Verteuerungen bei den Erdarbeiten) berücksichtigt worden seien. Außerdem seien in Fremdenverkehrsregionen Kläranlagen in geschlossenen Hallen den konventionellen Anlagen vorzuziehen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs war das Angebot für den Kostenvergleich durchaus geeignet, zumal die angebotenen Pauschalpreise für die drei konventionellen Kläranlagen dem Kostenrahmen der Abwasserexpertengruppe des Landes entsprachen. Ferner war darauf hinzuweisen, daß geruchsintensive Anlagenteile konventioneller Klärwerke, wie die Schlammpresse, ebenfalls in Gebäuden untergebracht werden und im übrigen die zur Bebauung einzuhaltenden Abstände ausreichend bemessen sind. Infolgedessen

ist in Rheinland-Pfalz der Bau nicht "eingehauster" konventioneller Kläranlagen, auch in Fremdenverkehrsgebieten, die Regel.

2.2.2 Jahreskosten

Die von der Verbandsgemeinde ermittelten Jahreskosten der drei Abwasserreinigungsanlagen betragen für die Reaktortechnik bei privatem Betrieb 1.476.110 DM und bei Eigenbetrieb 2.022.780 DM. Für die konventionelle Technik bei Eigenbetrieb wurden 2.122.900 DM ermittelt. Demzufolge errechnete sich ein Vorteil von 646.790 DM für die privatbetriebene Reaktortechnik. Bei eigener Betriebsführung wurde noch ein Vorteil von 100.120 DM gegenüber der konventionellen Technik ausgewiesen.

Die Annahme zu hoher Kapitalkosten für die konventionelle Technik von 16.530.000 DM führte bei der Ermittlung der jährlichen Wartungs- und Instandsetzungskosten, der Finanzierungskosten und der Abschreibung zu überhöhten Jahreskosten. Außerdem wurden bei den Energiekosten die verfahrenstechnisch bedingten Betriebskostenvorteile der konventionellen Technik gegenüber der Reaktortechnik nicht ausreichend berücksichtigt. Für die konventionelle Technik wäre von deutlich geringeren Energiekosten auszugehen gewesen.

Eine Berechnung des Rechnungshofs auf der Grundlage berichtigter Anlagekosten ergab im Vergleich der Jahreskosten beider Verfahrenstechniken einen Vorteil für die konventionelle Technik von 395.445 DM bei eigener und von 301.195 DM bei privater Betriebsführung.

Die Verbandsgemeinde hat die höheren Betriebskosten der Reaktortechnik gegenüber der konventionellen Technik eingeräumt. Die Mehrkosten würden aber durch geringere Anlagekosten ausgeglichen.

Dem war entgegenzuhalten, daß zum einen die Einbeziehung überhöhter Anlagekosten in die Vergleichsberechnung sachwidrig war. Zum anderen hatte die Verbandsgemeinde nicht berücksichtigt, daß langfristig Mehrkosten bei den Investitionen in aller Regel durch Einsparungen bei den Betriebskosten ausgeglichen werden. Über die

gesamte Laufzeit des Betreibervertrags von 30 Jahren beträgt der Vorteil bei den Jahreskosten für die eigenbetriebene konventionelle Technik 11,8 Mio. DM gegenüber privatbetriebener Reaktortechnik. Damit ist bei zutreffendem Kapital- und Jahreskostenvergleich die eigenbetriebene konventionelle Technik die wirtschaftlichere Lösung.

Dies bestätigt sich offensichtlich auch in der Marktentwicklung. Die Reaktortechnik konnte im kommunalen Bereich bislang nicht weiter Fuß fassen. Der private Betreiber hat nach eigenem Bekunden in der Folge keine Kläranlage mit Reaktortechnik an kommunale Abwasserentsorger mehr geliefert.

2.3 Unzureichender Wettbewerb

Die Verbandsgemeinde schrieb auf Betreiben des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr¹⁷²⁾ im Juli 1992 den Bau der drei Kläranlagen¹⁷³⁾ in Reaktortechnik und den privaten Betrieb in einem zweistufigen, beschleunigten nichtoffenen Verfahren¹⁷⁴⁾ europaweit aus. Die Veröffentlichung der Ausschreibung erfolgte am 21. Juli 1992 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Zum Schlußtermin am 3. August 1992 lagen drei Teilnehmeranträge vor.

In der Folge schloß die Verbandsgemeinde zwei Bieter von der weiteren Teilnahme am Wettbewerb aus, weil geforderte Nachweise fehlten. Der Ausschluß eines Bieters war berechtigt. Der andere Bewerber hatte erklärt, alle geforderten Nachweise spätestens mit dem Hauptangebot fristgerecht einzureichen. Dessenungeachtet war er zur weiteren Angebotsabgabe nicht mehr aufgefordert worden. Mit der Nichtberücksichtigung dieses alleinigen Mitinteressenten wurde der Wettbewerb ausgeschaltet. Im Vergabeverfahren verblieb allein das Unternehmen, das später die Anlagen errichtete und nunmehr betreibt.

¹⁷²⁾ Nunmehr Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

¹⁷³⁾ Miterfaßt waren in der Ausschreibung noch sieben Pumpwerke.

¹⁷⁴⁾ Es handelt sich bei dieser Form um eine beschränkte Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb.

Die Verbandsgemeinde führte mit diesem Unternehmen bereits seit Anfang 1992 intensive Produkt- und Preisverhandlungen. Der Bewerber hatte somit gegenüber möglichen Konkurrenten einen erheblichen Informationsvorsprung. Zudem hatte die Verbandsgemeinde Leistungsbeschreibung und Bedingungen der Ausschreibung auf dieses Unternehmen zugeschnitten. Vor diesem Hintergrund war die Angebotsfrist von 14 Tagen für mögliche andere Interessenten zu kurz bemessen.

Die Verbandsgemeinde und die Wasserwirtschaftsverwaltung haben das praktizierte Verfahren mit der besonderen Dringlichkeit der Maßnahme begründet. Zudem sei eine "äußerst geringe Bewerberzahl" im Hinblick auf die weitgediehenen Vorverhandlungen mit einem Unternehmen durchaus gewollt gewesen.

Dem war entgegenzuhalten, daß sich die wasserwirtschaftlichen Planungen weit über zehn Jahre hingezogen haben und notwendige Entscheidungen - wie beispielsweise die Änderung der abwassertechnischen Zielplanung - nicht zeitgerecht erfolgt waren. Überdies müssen - auch bei Dringlichkeit - die Gebote des Wettbewerbs beachtet werden, um finanzielle Nachteile zu vermeiden.

Die abschließende Äußerung der Wasserwirtschaftsverwaltung steht noch aus.

2.4 Auswirkungen des Betreibervertrags

Der zwischen der Verbandsgemeinde und dem Betreiber der Abwasserreinigungsanlagen geschlossene Vertrag sieht für wesentliche Betriebsleistungen und Kostengruppen Pauschalpreise vor. Bei der Kalkulation der Pauschalpreise ging der Betreiber von der in den wasserrechtlichen Bescheiden festgelegten Höchstjahresschmutzwassermenge für die drei Abwasserreinigungsanlagen von zusammen 610.000 m³ aus.

Seit Inbetriebnahme der drei Kläranlagen wurden im Jahr 1993 65.878 m³, im Jahr 1994 219.071 m³ und im Jahr 1995 243.739 m³ Schmutzwasser gereinigt. Die der Kalkulation zugrunde gelegte

Jahresschmutzwassermenge von 610.000 m³ wurde damit erheblich unterschritten. Als Folge lag der bezahlte Abwasserpreis von 4,93 bis 6,03 DM/m³ um ein Vielfaches über dem der Entscheidung über den Vertrag zugrunde gelegten Preis von 1,90 DM/m³.

Der Rechnungshof hält eine Überprüfung der Angemessenheit der Kostenpauschalen für geboten.

Die Verbandsgemeinde hat erklärt, daß sich die gegenwärtige Situation mit dem Vollanschluß der Haushalte und Betriebe in den betroffenen Gemeinden ändern werde. Höhere Abwasserpreise entstünden zudem auch bis zur Volllauslastung konventioneller Anlagen. Im übrigen seien die Pauschalpreise nach unten nicht mehr verhandelbar.

Die Verbandsgemeinde hat dabei übersehen, daß die festgestellten Preisnachteile unabhängig von der jeweiligen Klärtechnik ausschließlich die Folge der gewählten Pauschalpreisvereinbarung sind, bei der eine Volllauslastung mit einer wasserrechtlich zulässigen Jahresabwassermenge von 610.000 m³ angenommen worden war. Es ist absehbar, daß diese Menge auf mittlere Sicht bei weitem nicht erreicht wird.

Auch die Wasserwirtschaftsverwaltung hält die getroffene Pauschalpreisvereinbarung für nicht befriedigend.

2.5 Umfang der Privatisierung

Die drei Abwasserreinigungsanlagen wurden von einem Generalunternehmer geplant und gebaut. Die Investition wurde, entgegen der ursprünglichen Absicht, nicht von dem Betreiber, sondern von der Verbandsgemeinde in voller Höhe finanziert. Die Verbandsgemeinde übertrug dem Generalunternehmer lediglich die technische Betriebsführung der drei Kläranlagen¹⁷⁵⁾. Die kaufmännische Betriebsführung und der technische Betrieb des gesamten

¹⁷⁵⁾ Und von sieben Pumpwerken im weiteren Entsorgungsbereich.

Kanalnetzes verblieben bei der Verbandsgemeinde. Ferner behielt die Verbandsgemeinde eine Mitverantwortung, da nach dem Wasserhaushaltsgesetz¹⁷⁶⁾ eine volle Übertragung der Verantwortung auf Dritte nicht zulässig ist.

Tatsächlich wurden nur Teilaufgaben des technischen Betriebs, die sonst üblicherweise dem Eigenbetrieb "Abwasser" obliegen, privatisiert. Von einem bedeutsamen Privatisierungseffekt kann bei diesem Modell keine Rede sein.

Die Wasserwirtschaftsverwaltung hat dem nicht widersprochen.

2.6 Rechtliche Zulässigkeit der Maßnahme

Die rechtlichen Voraussetzungen für den Bau und den Betrieb der Reaktoranlagen waren zum Zeitpunkt der Bewilligung der Fördermittel nicht erfüllt¹⁷⁷⁾. Die wasserrechtliche Erlaubnis für die erste Maßnahme wurde erst vier Tage vor der Inbetriebnahme der Abwasserreinigungsanlage erteilt.

Die Wasserwirtschaftsverwaltung begründete das Versäumnis mit Schwierigkeiten bei der Erstellung statischer Nachweise und Planungsänderungen infolge verschärfter Anforderungen¹⁷⁸⁾ an die Einleitungswerte.

2.7 Kommunalaufsichtliche Stellungnahme

Wegen nicht ausreichender Information und fehlender Unterlagen sah sich die Kommunalaufsichtsbehörde außerstande, zu dem Förderantrag der Verbandsgemeinde Stellung zu nehmen. Der Förder-

¹⁷⁶⁾ § 18 a Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz in der Fassung vom 23. September 1986 (BGBl. I S. 1529, 1654), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. September 1996 (BGBl. I S. 1354, 1357).

¹⁷⁷⁾ Nr. 4.6 der Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung.

¹⁷⁸⁾ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Rahmenverwaltungsvorschrift über Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer vom 27. August 1991 (GMBL. S. 686).

antrag wurde ohne kommunalaufsichtliche Stellungnahme an die Bewilligungsbehörde weitergeleitet und positiv entschieden.

Die Bezirksregierung hat hierzu ausgeführt, daß in begründeten Ausnahmefällen auf die kommunalaufsichtliche Stellungnahme verzichtet werden könne. Für die Bewilligung der Fördermittel seien die positiven fachlichen Stellungnahmen ausschlaggebend.

Bei der Durchführung von Maßnahmen hat neben den fachlichen Gesichtspunkten zusätzlich die Kommunalaufsicht zu den haushaltswirtschaftlichen Daten des Maßnahmeträgers Stellung zu nehmen und die finanzielle Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Insbesondere bei großen kostenintensiven Maßnahmen ist diese Beurteilung wichtig.

2.8 Wasserwirtschaftliche Erfolgskontrolle

Die Wasserwirtschaftsverwaltung hat systematische und zielorientierte Erfolgskontrollen nicht durchgeführt¹⁷⁹⁾. Sie hat erklärt, daß die wasserrechtlich festgelegten Überwachungswerte für alle drei Abwasserreinigungsanlagen im Rahmen der Gewässeraufsicht überprüft und bislang eingehalten worden seien.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es darüber hinaus notwendig, daß die in der kommunalen Abwasserentsorgung erstmals erprobte Reaktortechnik und das von der Verbandsgemeinde gewählte Betreibermodell umfassend von der Wasserwirtschaftsverwaltung beurteilt werden. Die Stärken und Schwächen der neuen Technik sowie die Vorteile und Nachteile des Betreibermodells sind zu dokumentieren. Zudem sollten die Erfahrungen mit dieser Technik und mit dem Betreibermodell an die wasserwirtschaftlichen Fachbehörden weitergegeben werden.

3. Folgerungen

¹⁷⁹⁾ VV zu § 7 LHO.

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die wirtschaftlichste Entsorgungs- und Betriebslösung bereits vor der genehmigungsreifen Planung durch Ideenwettbewerb und Variantenvergleich auf der Grundlage dynamischer Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu ermitteln,
- b) in Vergleichsberechnungen von zutreffenden Ausgangszahlen bei den Anlage- und Betriebskosten auszugehen,
- c) bei öffentlicher Auftragsvergabe die Grundsätze eines fairen und chancengleichen Wettbewerbs strikt einzuhalten,
- d) in Pauschalpreisvereinbarungen zum privaten Betrieb kommunaler Abwassereinrichtungen nicht von vornherein die Endauslastung zugrunde zu legen, sondern eine dynamische Komponente in der Preisermittlung vorzusehen,
- e) Abwasserentsorgungsanlagen erst zu bauen und zu fördern, wenn die wasserrechtliche Erlaubnis vorliegt,
- f) das geförderte Pilotprojekt und das Betreibermodell der Verbandsgemeinde im Rahmen der Erfolgskontrolle zu bewerten.

Die Stellungnahmen der Bezirksregierung und der Verbandsgemeinde sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 24 Jagdausübung im Staatswald

Die Jagdausübung im Staatswald durch die Forstverwaltung selbst führte in den Jahren 1985 bis 1994 zu Fehlbeträgen von insgesamt 34,7 Mio. DM. Bei Verpachtungen von staatlichen Jagdbezirken wurden in diesem Zeitraum Überschüsse von 7,4 Mio. DM erzielt.

Bei einer stärkeren Beteiligung privater Jäger, insbesondere durch Verpachtung von Jagdbezirken, kann das wirtschaftliche Ergebnis verbessert werden. Mehreinnahmen sind außerdem zu erzielen durch kostendeckende Festsetzung von Wildschadensverhütungspauschalen und Wildschadensersatz, durch Anpassung der Entgelte für die Führung von Jagdgästen, Pirschbezirke und Einzelabschüsse an die Kostenentwicklung.

Bei Jagdverpachtungen wurde der Wettbewerb nicht ausreichend genutzt.

Die Maßnahmen zur Verhütung von Wildschäden (Ausgaben 1994: 5,4 Mio. DM) lassen sich einschränken, wenn der Wildbestand durch eine stärkere Aufsicht über die Einhaltung der Jagdverpflichtungen auf ein vertretbares Maß gemindert wird.

Der Personalaufwand läßt sich verringern, wenn die Freistellung von Forstbediensteten zur Jagdausübung begrenzt wird.

Die von der Landesforstverwaltung veröffentlichten Angaben über die Verwaltungsjagd enthielten nicht alle Ausgaben und gaben die tatsächlichen Wirtschaftsergebnisse unzutreffend wieder.

1. Allgemeines

Das Jagdrecht ist untrennbar mit dem Grund und Boden verbunden und steht dem Eigentümer zu¹⁸⁰⁾. Auf den im Eigentum des Landes stehenden forstlichen Flächen¹⁸¹⁾ obliegt das Jagdrecht der Landesforstverwaltung. Die jagdliche Nutzung ist Teil des Forstbetriebs. Die Forstverwaltung nimmt das Jagdausübungsrecht entweder selbst wahr (Regiejagd) oder verpachtet dieses Recht (verpachtete Jagd). Mit der Jagdausübung soll ein den landschaftlichen und landeskulturellen Verhältnissen angepaßter, artenreicher und gesunder Wildbestand erhalten und die Lebensgrundlagen des Wilds sollen gesichert werden. Zugleich ist der Wildbestand so zu begrenzen, daß die waldbaulichen Ziele nicht gefährdet und Wildschäden im Wald möglichst vermieden werden. Aus forstwirtschaftlicher Sicht ist dieses Ziel erreicht, wenn sich die Baumarten zielgerecht ohne oder mit möglichst geringen Schutzmaßnahmen verjüngen und erziehen lassen¹⁸²⁾. Das Landesjagdgesetz räumt den Anforderungen des Waldbaus und der Steigerung der Holzerzeugung einen Vorrang vor der Hege derjenigen Wildarten ein, die den Waldaufbau schädigen können¹⁸³⁾.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Jagdnutzung im Staatswald in den Jahren 1985 bis 1994 geprüft. Dabei sollten Erkenntnisse über die Wirtschaftlichkeit der Jagd und die Auswirkungen des Wildbestands auf die Waldwirtschaft gewonnen werden.

¹⁸⁰⁾ § 3 Bundesjagdgesetz in der Fassung vom 29. September 1976 (BGBl. I S. 2849), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 1996 (BGBl. I S. 1779).

¹⁸¹⁾ 1994: 226.000 ha nutzbare Jagdfläche.

¹⁸²⁾ § 2 Abs. 1 Satz 4 Jagdnutzungsanweisung vom 9. April 1987 (MinBl. 1988 S. 123).

¹⁸³⁾ § 23 Abs. 4 Landesjagdgesetz vom 5. Februar 1979 (GVBl. S. 23), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Oktober 1990 (GVBl. S. 308).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Art und Umfang der Jagdausübung im Staatswald

Die nutzbare Jagdfläche des Landes erhöhte sich von 1985 bis 1994 nur geringfügig von 224.000 ha auf 226.000 ha. Die Anteile der Flächen, auf denen die Forstverwaltung die Jagd selbst ausübte (Regiejagd) und der Flächen, die verpachtet waren, veränderten sich in dieser Zeit nur unwesentlich:

	1985		1994		Veränderung ha
	ha	%	ha	%	
nutzbare Jagdfläche	224.379	100,0	226.001	100,0	+ 1.622
Verpachtungen	68.162	30,4	67.875	30,0	- 287
Regiejagd	156.217	69,6	158.126	70,0	+ 1.909
- davon Pirschbezirke	19.954	8,9	29.679	13,1	+ 9.725

Im Rahmen der Regiejagd wies die Forstverwaltung zunehmend Flächen aus, in denen private Jäger nach Abschluß einer entsprechenden Vereinbarung gegen Entgelt eine Jagderlaubnis erhielten (Pirschbezirke). Der Anteil der Pirschbezirke an der Jagdfläche stieg von 1985 mit 8,9 % (19.954 ha) bis 1995 auf 13,1 % (29.679 ha).

2.2 Wirtschaftliches Ergebnis in den Jahren 1985 bis 1994

2.2.1 Regiejagd

Von 1985 bis 1994 ergaben sich im Bereich der Regiejagd Fehlbeträge von 34,7 Mio. DM. Dabei zeigte sich eine zunehmende Unterdeckung pro ha Jagdfläche:

	1985	1994 - DM -	1985 bis 1994
Einnahmen	1.867.332,00	2.754.352,00	24.749.870,00
Ausgaben	4.199.446,00	6.648.655,00	59.414.995,00
Fehlbetrag	- 2.332.114,00	- 3.894.303,00	- 34.665.125,00
pro ha Jagdfläche	- 14,93	- 24,61	- 220,80

Die Einnahmesteigerung von 48 % war vor allem auf eine intensivere Bejagung und auf den größeren Umfang der gegen Entgelt vergebenen Pirschbezirke zurückzuführen. Ihr stand ein höherer Anstieg der Ausgaben um 58 % gegenüber, der vorrangig auf einen deutlich gestiegenen Aufwand zur Verhütung von Wildschäden zurückzuführen war.

Die Ausgaben enthalten nicht die Personalausgaben für die Ausübung der Jagd durch Forstbedienstete. Bei Ansatz überschlägig vom Rechnungshof ermittelter Personalausgaben von 1,6 Mio. DM hätte der Fehlbetrag 1994 5,5 Mio. DM statt 3,9 Mio. DM betragen.

2.2.2 Verpachtete Jagd

Aus der Verpachtung von Jagdflächen wurden in den Jahren 1985 bis 1994 Überschüsse von 7,4 Mio. DM erzielt. Im Vergleich zwischen 1985 und 1994 gingen die Überschüsse jedoch insgesamt und je ha Jagdfläche zurück:

	1985	1994	1985 bis 1994
		- DM -	
Einnahmen	1.931.840,00	2.331.279,00	22.482.185,00
Verzicht auf Einnahmen ¹⁸⁴⁾	82.215,00	83.874,00	823.345,00
Ausgaben	1.071.422,00	1.543.382,00	15.078.122,00
Überschuß	860.418,00	787.897,00	7.404.063,00
pro ha Jagdfläche	12,62	11,61	108,73

Der Einnahmenanstieg (21 %) war nicht auf eine Ausweitung der verpachteten Flächen, sondern auf höhere Wildschadenspauschalen (+ 26 %) und auf höhere Pachtzinsen (+ 19 %) zurückzuführen. Ihm standen die Ausgaben für Wildschadensverhütung gegenüber, die im Prüfungszeitraum um 44 % anstiegen. Aufwendungen für die Verwaltung waren - wie bei der Regiejagd - nicht einbezogen.

¹⁸⁴⁾ Soweit Waldflächen des Landes Teile gemeinschaftlicher Jagdbezirke sind, wurde auf Anteile des Reinertrags zugunsten bestimmter Zwecke (Unterhaltung von Wirtschaftswegen usw.) verzichtet.

2.3 Maßnahmen zur Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses der Verwaltungsjagd

Das wirtschaftliche Ergebnis der Verwaltungsjagd verschlechterte sich im Prüfungszeitraum 1985 bis 1994 sowohl bei der Regiejagd als auch bei den verpachteten Jagdflächen.

Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung die Ursachen dieser Entwicklung untersucht und Möglichkeiten zur Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses aufgezeigt.

2.3.1 Die Verpachtung von Jagdflächen und die Ausweisung von Pirschbezirken gegen Entgelt bei der Regiejagd führten zu wesentlich günstigeren wirtschaftlichen Ergebnissen als die Jagdausübung durch die Forstverwaltung. Aufgrund entsprechender Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs hatte der Landtag bereits im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1989 die Landesregierung aufgefordert, die Jagdausübungsrechte in stärkerem Maße zu verpachten und vermehrt Pirschbezirke auszuweisen¹⁸⁵⁾.

Der Gesamtanteil der verpachteten Jagdflächen und der Pirschbezirke an der Jagdfläche erhöhte sich von 39,3 % im Jahr 1985 auf 43,1 % im Jahr 1994. Die Steigerung war jedoch nur auf die Ausweisung zusätzlicher Pirschbezirke zurückzuführen, deren Anteil an der Jagdfläche von 8,9 auf 13,1 % anstieg. Die zur Jagdausübung verpachteten Flächen gingen sowohl nach der Hektarzahl als auch anteilig (um 0,4 %) zurück. Damit wurde der Forderung des Landtags, in stärkerem Maße Jagdausübungsrechte zu verpachten, nicht entsprochen.

Im Bereich der Regiejagd sind zusätzliche Einnahmen zu erzielen, wenn weitere Pirschbezirke ausgewiesen werden und verstärkt die Möglichkeit genutzt wird, Einzelabschüsse gegen Entgelt freizugeben.

¹⁸⁵⁾ Beschluß des Landtags vom 8. Dezember 1989 (Plenarprotokoll 11/68) zu der Beschlußempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 26. Oktober 1989 (Drucksache 11/3183 zu Tz. 20).

Insgesamt läßt sich durch eine stärkere Beteiligung privater Jäger eine wesentliche Verbesserung der Wirtschaftsergebnisse erreichen. Eine deutlich höhere Beteiligung privater Jäger (Pacht- und Pirschbezirksfläche) von 43 % im Jahr 1994 auf etwa 60 % der nutzbaren Jagdfläche sollte angestrebt werden. Dabei sollte der Anteil der verpachteten Fläche (1994 30 %) auf etwa 50 % der nutzbaren Jagdfläche erhöht werden. Wichtig ist, daß die Ausweitung der privat genutzten Jagdfläche nur schrittweise erfolgt, um nicht durch ein Überangebot die Pachtpreise nachhaltig zu beeinflussen. Dabei bedarf es einer regelmäßigen Überprüfung der Preisentwicklung.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat die schrittweise zusätzliche Verpachtung staatlicher Eigenjagdbezirke in die Wege geleitet. Zum Umfang der zusätzlichen Verpachtung will es sich erst äußern, wenn die im Jahr 1996 erstellten waldbaulichen Gutachten ausgewertet sind.

- 2.3.2 Jagdgäste sollen bei der Jagd auf Hochwild grundsätzlich - von einzelnen Ausnahmen abgesehen - durch Forstpersonal geführt werden. Bei Jagd auf anderes Schalenwild können Jagdgäste auf deren Wunsch geführt werden. Als Führungsgebühren werden 50 DM für je zehn angefangene Führungen erhoben¹⁸⁶⁾. Diese Gebühren decken die tatsächlichen Personalkosten bei weitem nicht. Die Führung von Jagdgästen sollte weitgehend eingeschränkt werden. Soweit weiterhin Führungen vorgenommen werden, sind angemessene Gebühren zu erheben.

Das Ministerium hat die Führungen eingeschränkt und die Gebühren angehoben.

- 2.3.3 Im Bereich der Pirschbezirke sind die Einnahmen aus entgeltlichen Jagderlaubnisscheinen innerhalb des Prüfungszeitraums von 0,2 auf 0,6 Mio. DM gestiegen. Ursache war vorrangig die Ausweitung der Pirschbezirke. Die Jagdbetriebskostenbeiträge wurden aber seit 1987

¹⁸⁶⁾ § 37 Abs. 3 Jagdnutzungsanweisung.

und das Entgelt für die Pirschbezirke seit ihrer Einführung im Jahr 1984 nicht mehr der Kostenentwicklung angepaßt.

Mehreinnahmen sind zu erzielen, wenn die Entgelte für Pirschbezirke und Einzelabschüsse der Kostenentwicklung entsprechend angehoben werden.

Das Ministerium hat die Entgelte erhöht.

- 2.3.4 Nach dem Mustervertrag für die Verpachtung staatlicher Eigenjagdbezirke der Landesforstverwaltung¹⁸⁷⁾ kann Ersatz des Wildschadens an forstlich genutzten Grundstücken (Waldflächen) oder eine Pauschale zur Verhütung und Abgeltung von Wildschäden vereinbart werden. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wurde im Prüfungszeitraum ausschließlich die Pauschalregelung gewählt. Eine einheitliche Regelung oder Handhabung für die Ermittlung der Höhe der Pauschale bestand nicht. Sie wurde zum einen auf der Grundlage der Ist-Ausgaben innerhalb des Forstamts oder des Forstreviers, in dem sich der Jagdbezirk befindet, zum anderen nach Kostenschätzungen für Wildschutzmaßnahmen, die voraussichtlich innerhalb der Pachtzeit im Jagdbezirk erforderlich werden, vereinbart.

Die Wildschadenspauschalen deckten von 1984 bis 1994 mit 4,4 Mio. DM lediglich 29 % der Ausgaben zur Wildschadensverhütung (15,1 Mio. DM).

Die Einnahmen im Bereich der verpachteten Jagd lassen sich verbessern, wenn die Pachtverträge so gestaltet werden, daß die Wildschadensverhütungspauschale und der Wildschadensersatz kostendeckend festgelegt werden.

Das Ministerium hat dies veranlaßt.

- 2.3.5 Nach der Jagdnutzungsanweisung muß ein Pächter seinen Hauptwohnsitz in Rheinland-Pfalz haben (§ 24 Abs. 3). Diese Regelung, für

¹⁸⁷⁾ Anlage 5 zu § 26 Abs. 1 Jagdnutzungsanweisung.

die sachliche Gründe nicht erkennbar sind, schränkt den Wettbewerb zwischen Interessenten für Jagdpachtbezirke ein und kann zu finanziellen Nachteilen führen.

Das Ministerium hat festgelegt, daß künftig Verpachtungen ohne diese einschränkende Bedingung vorgenommen werden.

2.3.6 Das wirtschaftliche Ergebnis der Verwaltungsjagd wurde wesentlich durch die erheblichen Aufwendungen für Wildschadensverhütungsmaßnahmen beeinflusst. Innerhalb des zehnjährigen Prüfungszeitraums fielen hierfür Ausgaben von 51 Mio. DM an. Die jährlichen Aufwendungen wuchsen von 3,5 Mio. DM (1985) auf 5,4 Mio. DM (1994):

	1985	1994 - TDM -	1985/1994
Regiejagd einschließlich Pirschbezirke	2.462	3.865	36.003
verpachtete Jagd	1.071	1.543	15.078
	3.533	5.408	51.081

Dieser hohe Aufwand war erforderlich, um die Baumkulturen vor Wildschäden zu schützen. Bei Tannen- und Laubholzkulturen sowie bei Mischbeständen war fast regelmäßig Einzel- oder Zaunschutz (Gatter) erforderlich. Auch bei Fichtenkulturen wurden in weiten Teilen der Verwaltungsjagd Schutzmaßnahmen getroffen. Flächendeckende waldbauliche Gutachten¹⁸⁸⁾ aus dem Jahr 1993 dokumentieren, daß in den Verwaltungsjagdbezirken eine zu hohe Schalenwildichte bestand. Dadurch war in über 81 % der Jagdbezirke sowohl in der Regiejagd als auch in der verpachteten Jagd das waldbauliche Betriebsziel, planmäßig vorgesehene Baumarten mit möglichst geringen Schutzmaßnahmen zu verjüngen, nicht erreicht.

¹⁸⁸⁾ Diese Gutachten wurden erstmals im Jahr 1993 - mit Ausnahme privater und bundeseigener Jagdbezirke - flächendeckend für Rheinland-Pfalz erstellt. Ziel war es, auf einer objektiven und vergleichbaren Grundlage die Wildschadenssituation und die Gefährdung der waldbaulichen Betriebsziele landesweit zu dokumentieren.

Der hohe Wildbestand ist - abgesehen von örtlichen Besonderheiten - im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß sich die Abschlußplanung nicht am waldverträglichen Wild orientierte und die Abschlußpläne nicht vollständig umgesetzt wurden.

Die erheblichen Kosten für Forstschutzmaßnahmen können verringert und die Gefährdung des waldbaulichen Betriebsziels vermindert werden, wenn in der Verwaltungsjagd auf eine intensivere Bejagung und die Einhaltung der Abschlußpläne hingewirkt wird.

Daneben bestehen konkrete Ansatzpunkte, um bei Beteiligung privater Jäger die Einhaltung der Jagdverpflichtung zu verbessern:

- Bei der verpachteten Jagd kann der Pachtvertrag in Fällen, in denen trotz Abmahnung der festgesetzte Abschluß zum dritten Mal während der Pachtzeit nicht zu mindestens 80 % erfüllt wurde, gekündigt werden. Hiervon wurde bislang kein Gebrauch gemacht. Außerdem besteht vertraglich die Möglichkeit, bei unangemessen hohen Wildschäden anstelle einer Wildschadenspauschale den Ersatz des Schadens zu vereinbaren, um dadurch den Pächter zur Erfüllung der Abschlußquote zu veranlassen. Auch dieses Instrument wurde bislang nicht genutzt.
- In Pirschbezirken erfüllten die Inhaber zum großen Teil nicht die Abschlußfreigaben. Nach einer Untersuchung für das Jahr 1993 wurden von dem zum Abschluß freigegebenen Wild nur 38,5 % des Rotwilds, 82,9 % des Rehwilds und 78,5 % des Schwarzwilds erlegt. Eine wesentliche Ursache hierfür liegt darin, daß den Pirschbezirkseinhabern keine Verpflichtung zur Abschlußerfüllung obliegt und im Gegensatz zur verpachteten Jagd das erlegte Wild nicht in ihr Eigentum übergeht. Das bei der Vergabe von Pirschbezirken erhobene Abschlußentgelt wird lediglich für die Berechtigung erhoben, die Jagd auszuüben. Bei Jagderfolg ist das erlegte Schalenwild der Forstverwaltung abzuliefern, die es verwertet.

Um eine intensivere Bejagung zu fördern, sollte das erlegte Wild dem Pirschbezirkseinhaber überlassen werden. Zum Ausgleich ist

in diesem Fall das Abschußentgelt um einen angemessenen Wert des Wildbrets zu erhöhen.

Das Ministerium will die Bejagung weiter intensivieren. Darüber hinaus soll durch eine orts- und zeitnahe Kontrolle durch die Forstdirektionen mit Nachdruck auf eine vertretbare Wilddichte hingewirkt und besonders auf eine konsequente Erfüllung der Pachtvertragsbedingungen geachtet werden. Bei Neuverpachtungen soll die Zahlung von Wildschadensersatz mindestens für den Fall vereinbart werden, daß das Abschuß-Soll in zwei aufeinanderfolgenden Jahren wesentlich unterschritten und ein unangemessen hoher Wildschaden festgestellt wird. Die Verwertung des erlegten Wilds können die Forstämter den Pirschbezirkseinhabern bei Anhebung der Entgelte überlassen.

2.4 Personalaufwand

Die Ausübung der Jagd gehört zu den dienstlichen Aufgaben des forstlich ausgebildeten Personals¹⁸⁹⁾. Darüber hinaus können Bedienstete der Forstverwaltung, die nicht Angehörige der örtlichen Forstverwaltung sind, die Jagd zur Erhaltung ihrer jagdpraktischen Kenntnisse und Fähigkeiten während der Dienstzeit an bis zu drei Tagen im Kalenderjahr in staatlichen Eigenjagdbezirken ausüben¹⁹⁰⁾.

Angehörige der Forstverwaltung, die nicht Jagdleiter oder Revierleiter sind oder für die im Einzelfall Jagdausübung Dienst ist (z.B. Leiter der Forstabteilung und Jagdreferenten des Ministeriums und der Forstdirektionen), können die Jagd weitgehend außerhalb der Dienstzeit ausüben. Wird während der Dienstzeit gejagt, sollte die Ausfallzeit vor- oder nachgearbeitet oder Urlaub hierfür in Anspruch genommen werden. Außerdem sollten keine Reisekosten erstattet werden.

¹⁸⁹⁾ § 1 Jagdnutzungsanweisung.

¹⁹⁰⁾ Nr. 1 Abs. 5 Richtlinien zur Nutzung und Verwaltung der Jagd in den nichtverpachteten staatlichen Eigenjagdbezirken (Schreiben des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten vom 20. Dezember 1989, Az.: 731-8005).

Dem will das Ministerium folgen.

2.5 Darstellung der Wirtschaftsergebnisse

Die Forstverwaltung stellte zur Ermittlung des Fehlbetrags bzw. Überschusses der Verwaltungsjagd den Einnahmen aus Regiejagd und verpachteter Jagd lediglich die anteiligen Ausgaben (Waldarbeiterlöhne, Unternehmerlöhne und betrieblicher Sachaufwand) des Forstbetriebs¹⁹¹⁾ gegenüber und veröffentlichte diese Zahlen u.a. in den Jahresberichten der Landesforstverwaltung. Für 1992 wurde hiernach ein Überschuß von 4 Mio. DM ausgewiesen¹⁹²⁾. Unter Berücksichtigung aller der Jagd zurechenbaren Ausgaben (z.B. Jagdsteuern, Wildschadensverhütung) ermittelte der Rechnungshof demgegenüber für dieses Jahr einen Fehlbetrag von 4 Mio. DM (ohne Personalausgaben für die Ausübung der Jagd).

Die zutreffende Ermittlung der Wirtschaftsergebnisse für eine betriebswirtschaftliche Bewertung erfordert, daß alle der Jagd zurechenbaren Einnahmen und Ausgaben erfaßt werden, auch soweit sie im Forsthaushalt nicht getrennt für die Jagd ausgewiesen sind¹⁹³⁾. Um die unterschiedliche wirtschaftliche Situation transparent zu machen, sollten darüber hinaus die Wirtschaftsergebnisse für die Regiejagd und die verpachtete Jagd getrennt angegeben werden.

Das Ministerium hat zugesagt, in den Haushaltsplan 1998 eine Übersicht aufzunehmen, in der die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben für die Jagd dokumentiert werden. In den Veröffentlichungen der Landesforstverwaltung über die Wirtschaftsergebnisse soll der Nachweis über die tatsächlichen Ausgaben geführt werden.

¹⁹¹⁾ Kap. 07 31 Tit. 125 08
UT 12 der Tit. 429 01, 533 01 und 547 01 desselben Kapitels.

¹⁹²⁾ Jahresbericht 1992, S. 173; für die folgenden Jahre waren noch keine Jahresberichte veröffentlicht.

¹⁹³⁾ Kap. 07 30, 07 31 und 07 34.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) private Jäger stärker an der Jagdausübung zu beteiligen, insbesondere durch Verpachtung von Jagdbezirken,
- b) die Entgelte für die Führung von Jagdgästen, Pirschbezirke und Einzelabschüsse der Kostenentwicklung anzupassen,
- c) Wildschadensverhütungspauschalen und Wildschadensersatz kostendeckend zu erheben,
- d) staatliche Jagdbezirke ohne wettbewerbsbeschränkende Bedingungen hinsichtlich des Pächterwohnsitzes zu vergeben,
- e) den Wildbestand und damit den Aufwand für die Wildschadensverhütung durch stärkere Kontrolle der Einhaltung der Jagdverpflichtungen zu verringern,
- f) die Freistellung von Angehörigen der Forstverwaltung zur Ausübung der Jagd auf den notwendigen Umfang zu begrenzen,
- g) die wirtschaftlichen Ergebnisse der Jagd zutreffend darzustellen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 25 Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Studentenschaft

Haushaltspläne wurden nicht rechtzeitig vorgelegt, geprüft und genehmigt.

Bestimmungen der Finanzordnung verstießen gegen höherrangiges Recht. Die Kassensicherheit war nicht gewährleistet.

Bei Leistungen aus dem Studentischen Hilfsfonds wurden in der Satzung vorgesehene Höchstbeträge nicht beachtet. Verbindliche Vergaberichtlinien fehlten.

Einnahmen und Ausgaben des Studentischen Sportausschusses wurden nicht in ihrer tatsächlichen Höhe ausgewiesen.

Haushaltsmittel wurden für Zwecke beansprucht, bei denen der unmittelbare Bezug zu den gesetzlichen Aufgaben nicht erkennbar ist.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften bei einer weiteren Studentenschaft fortgesetzt¹⁹⁴⁾. Die Prüfung umfaßte insbesondere die Haushaltsjahre 1990 bis 1995. Das jährliche Haushaltsvolumen der Studentenschaft betrug 7 Mio. DM. Davon entfielen 4,9 Mio. DM auf Beiträge (Zwangsbeiträge) der Studierenden.

¹⁹⁴⁾ Die Ergebnisse der zuvor durchgeführten Prüfungen von zwei Studentenschaften sind im Jahresbericht 1995, Tz. 28 (Drucksache 12/8380) dargestellt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Haushaltsplanung

Der Entwurf des Haushaltsplans der Studentenschaft ist nach Beratung durch den Allgemeinen Studentenausschuß dem Studentenparlament vor Beginn des Haushaltsjahres zur Beschlußfassung zuzuleiten. Danach ist der Haushaltsplan dem Präsidenten der Universität zur Genehmigung vorzulegen¹⁹⁵⁾.

Beschlußfassung und Genehmigung erfolgten im Prüfungszeitraum erst nach Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres. So wurde z.B. der Haushalt für das Jahr 1992 erst am 28. Oktober 1992 beschlossen und am 1. Dezember 1992 genehmigt.

Das in den zurückliegenden Jahren praktizierte Verfahren ist mit Sinn und Zweck des Genehmigungsverfahrens, die Haushaltsansätze vor dem Haushaltsvollzug auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen, nicht zu vereinbaren.

Die Studentenschaft hat zugesagt, das Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplans zu beschleunigen. In diesem Zusammenhang prüfe sie, ob bereits der Entwurf des Haushaltsplans dem Präsidenten zur Vorprüfung vorgelegt werden könne.

2.2 Finanzordnung

2.2.1 Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Die Finanzordnung bestimmt, daß der Haushaltsplan nach der Beschlußfassung durch das Studentenparlament in Kraft tritt und unverzüglich zu veröffentlichen ist. Diese Regelung trägt weder der durch das Universitätsgesetz vorgegebenen Genehmigungsbedürftigkeit des

¹⁹⁵⁾ § 109 Abs. 3 Hochschulgesetz, seit 1. Oktober 1995 ersetzt durch das Universitätsgesetz vom 23. Mai 1995 (GVBl. S. 85), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Februar 1996 (GVBl. S. 71).

Haushalts¹⁹⁶⁾ noch der an die Genehmigung anknüpfenden gesetzlichen Bestimmung zur Offenlegung¹⁹⁷⁾ Rechnung.

Die Finanzordnung widerspricht auch der Satzung insoweit, als eine Aufwandsentschädigung nicht nur für den Vorstand und die Referenten, sondern daneben zusätzlich auch für Co-Referenten vorgesehen ist.

Die Finanzordnung ist entsprechend zu ändern.

Der Allgemeine Studentenausschuß will dem Studentenparlament den Entwurf für eine Neufassung der Finanzordnung vorlegen.

2.2.2 Kassensicherheit

Nach den Bestimmungen der Finanzordnung ist der Finanzreferent des Allgemeinen Studentenausschusses gleichzeitig Kassenverwalter und besitzt als einziger Kontovollmacht. Er ist sowohl für die Anordnung als auch für die Ausführung von Zahlungen zuständig.

Zur Wahrung der Kassensicherheit ist eine Trennung von anweisender und ausführender Stelle erforderlich. Der Rechnungshof hatte hierzu bereits anlässlich einer früheren Prüfung vorgeschlagen, einen Kassenverwalter zu bestellen.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und Studentenschaft haben mitgeteilt, daß eine die Kassensicherheit gewährleistende Regelung angestrebt werde. Bis dahin sei sichergestellt, daß Zahlungen von mindestens zwei Vorstandsmitgliedern angeordnet werden.

2.3 Studentischer Hilfsfonds

2.3.1 Vergabepaxis

¹⁹⁶⁾ § 109 Abs. 3 Hochschulgesetz/Universitätsgesetz.

¹⁹⁷⁾ § 108 Abs. 2 Satz 3 Hochschulgesetz/Universitätsgesetz.

Der aus dem Beitragsaufkommen der Studentenschaft finanzierte Studentische Hilfsfonds unterstützt Studierende, die vorübergehend in eine Notlage geraten sind. Diese Unterstützung hat im Regelfall durch Darlehen, in Einzelfällen durch nicht rückzahlbare Barbeihilfen, zu erfolgen. Die Satzung des Hilfsfonds läßt die Vergabe sowohl von Darlehen als auch von Barbeihilfen bis zu einem Betrag von einem BAföG-Höchstsatz je Person und Jahr zu.

In der Vergabepaxis wurden weder das Regel-Ausnahme-Verhältnis von Darlehen und Barbeihilfen noch die vorgegebenen Höchstbeträge beachtet. So wurden für Darlehen und Barbeihilfen gleichhohe Ausgabeansätze im Haushaltsplan veranschlagt (1995 jeweils 77.512 DM). Die Ist-Ausgaben für Barbeihilfen überstiegen dabei regelmäßig die für Darlehen ausgegebenen Beträge.

Nach den Vorgaben der Satzung müssen die für Darlehen veranschlagten Haushaltsmittel deutlich die Mittel für Barbeihilfen überschreiten.

Darüber hinaus wurden bei Gewährung von Darlehen und Barbeihilfen regelmäßig die durch Satzung vorgegebenen Höchstbeträge überschritten. Sie wurden nicht, wie vorgesehen, auf das Kalenderjahr, sondern auf das Semester bezogen. So wurden eine Barbeihilfe und ein Darlehen von maximal jeweils einem BAföG-Höchstsatz für ein Semester ausgezahlt. Teilweise wurden selbst diese Höchstbeträge noch überschritten.

In der Satzung sollten verbindliche Vergabekriterien festgelegt werden, um eine einheitliche Vergabepaxis - auch bei jährlichem Wechsel der für die Entscheidung zuständigen Referenten - sicherzustellen.

Die Studentenschaft hat darauf hingewiesen, daß sie eine entsprechende Satzungsänderung anstrebe.

2.3.2 Höhe der anteiligen Beiträge

Aus dem anteiligen Beitragsaufkommen von derzeit 1,50 DM je Student und Semester war im Wintersemester eine Rücklage in Höhe der Hälfte der Beiträge (z.Z. 25.000 DM) für das folgende Haushaltsjahr zu bilden. Dieser Beitragsrücklage wurden darüber hinaus auch sonstige Überschüsse, z.B. Einnahmen aus der Rückzahlung von Darlehen, zugeführt. Die Höhe der Rücklage stieg bis 1995 kontinuierlich auf 75.000 DM an. Damit besteht derzeit ein "Überschuß" von 50.000 DM.

Darüber hinaus sind dem "Fondsvermögen" die noch offenen Darlehensforderungen zuzurechnen. Diese setzen sich aus den 1995 vergebenen Darlehen (71.000 DM) und den aus Vorjahren gestundeten Forderungen zusammen, deren Höhe bislang allerdings nicht ermittelt und - entgegen § 83 Nr. 3 LHO - nicht im Haushaltsabschluß ausgewiesen wurde.

Das kontinuierliche Ansteigen der dem Fonds - über das Beitragsaufkommen hinaus - zur Verfügung stehenden Finanzmittel und die bei einer Rückführung der Barbeihilfenvergabe zugunsten der Darlehen zu erwartenden Darlehensrückflüsse legen nahe, die anteiligen Beiträge für den Hilfsfonds zu senken.

Ministerium und Studentenschaft haben mitgeteilt, daß geprüft werde, ob eine Beitragssenkung möglich sei.

2.4 Haushalts- und Kassenführung des Studentischen Sportausschusses

Der Studentische Sportausschuß vertritt die Interessen der sporttreibenden Studenten. Er hat die ihm zugewiesenen Haushaltsmittel von derzeit 3,15 DM je Student und Semester (1995 insgesamt 170.000 DM) selbständig im Rahmen der Finanzordnung der Studentenschaft zu verwalten.

Die Buchführung entsprach nicht den Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung.

Durch Bildung von Rückstellungen für künftige Verbindlichkeiten, Buchung von Abschreibungen auf Ausstattungsgegenstände sowie

Saldierung von Einnahmen und Ausgaben stimmten die tatsächlichen Zahlungsvorgänge nicht mit den in die Jahresrechnung der Studentenschaft eingestellten Ist-Einnahmen und -Ausgaben überein.

Um künftig gravierende systematische Abweichungen bei der Haushalts- und Kassenführung zu vermeiden, aber auch im Hinblick auf die jährlich wechselnden Verantwortlichen in den studentischen Gremien, hat der Rechnungshof Vorschläge unterbreitet, denen sich Ministerium und Universität angeschlossen haben.

Die Studentenschaft hat sich grundsätzlich bereit erklärt, den Vorschlägen zu folgen.

2.5 Wahrnehmung nicht gesetzlich obliegender Aufgaben

2.5.1 Anmietung eines Gebäudes

Durch Vertrag aus dem Jahr 1988 überließ die Universität dem Allgemeinen Studentenausschuß die Nutzung eines auf dem Gelände der Universität befindlichen Gebäudes einschließlich der hieran anschließenden Freifläche, auf der sich derzeit ein "Bauwagendorf" befindet. Die Vertragsparteien gingen bereits bei Abschluß der Vereinbarung von einer Untervermietung des Objekts an einen im kulturellen Bereich tätigen Verein aus. Ein entsprechender Untermietvertrag wurde noch im selben Jahr geschlossen.

Die Anmietung von Objekten zum alleinigen Zweck der Untervermietung an rechtlich selbständige Vereine zählt nicht zu den der Studentenschaft nach § 106 Abs. 4 Universitätsgesetz obliegenden Aufgaben. Die kulturelle Arbeit des Vereins hätte im Einzelfall durch Zuschüsse unterstützt werden können.

Die Studentenschaft hat darauf verwiesen, daß der Abschluß des Mietvertrags auf eine Forderung der Universität zurückzuführen sei. Gleichwohl lehnt sie derzeit eine Auflösung des Mietverhältnisses wegen der damit verbundenen Rechtsunsicherheiten für die Untermieter ab.

Die Universität prüft, ob eine Kündigung des Mietvertrags in Betracht kommt.

2.5.2 Zuschüsse für andere Studentenschaften

Im Haushaltsplan der Studentenschaft sind Zuschüsse zur Unterstützung von Projekten von Studentenschaften anderer Universitäten veranschlagt. Aus diesem Titel wurden u.a. Zuschüsse für Veranstaltungen, die Anschaffung einer Druckmaschine, eine AStA-Zeitung sowie Prozeßkosten geleistet.

Solche Ausgaben sind nicht durch die Aufgabe der Studentenschaft gedeckt, die überregionalen und internationalen Beziehungen zwischen den Studierenden zu pflegen¹⁹⁸⁾. Sie dienen ausschließlich den Interessen der begünstigten Studentenschaft.

Die Studentenschaft hat zugesagt, künftig auf die Veranschlagung entsprechender Ausgaben zu verzichten.

2.5.3 Wahrnehmung weiterer Aufgaben

Im Prüfungszeitraum wurden Ausgaben für Zwecke geleistet, bei denen ein unmittelbarer Bezug zu den der Studentenschaft gemäß § 106 Abs. 4 Universitätsgesetz obliegenden Aufgaben nicht abschließend geklärt werden konnte. Betroffen sind u.a. folgende Vorgänge:

- Übernahme der Kosten für die Anmietung eines Kraftfahrzeugs und einer Verstärkeranlage für eine Spontan-Kundgebung am 20. Januar 1996 zu dem Brandanschlag in Lübeck sowie Finanzierung eines Flugblattes "Lübeck - So nicht!",
- Spende an einen Verein zur Gründung eines "Schwul-lesbischen Zentrums",

¹⁹⁸⁾ § 106 Abs. 4 Nr. 6 Hochschulgesetz, § 106 Abs. 4 Nr. 8 Universitätsgesetz.

- Zuschuß für die Veranstaltung "Frauen wollen Arbeit, Auskommen und Gleichberechtigung" anläßlich des Internationalen Frauentags,
- Unterstützung von Teilnehmern einer Demonstration in Hamburg anläßlich der Räumung des Hüttendorfs "Anatopia" auf dem Gelände der geplanten Mercedes-Teststrecke bei Papenburg,
- Zuschuß für eine Gedenkveranstaltung über den Völkermord in Armenien,
- Spende zur Unterstützung des EU-Gegengipfels in Essen,
- Finanzierung von Flugblättern der "Revolutionären Pfadfinderinnen" gegen eine Parteiveranstaltung der Republikaner.

Die Studentenschaft als Zwangskörperschaft hat sich strikt an die ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben zu halten¹⁹⁹⁾. Diese sind in § 106 Abs. 4 Hochschulgesetz/Universitätsgesetz verbindlich festgelegt²⁰⁰⁾. Die Studentenschaft handelt deshalb nur rechtmäßig, solange sich ihre Aktivitäten in den durch diese Gesetzesbestimmung gezogenen Grenzen halten. Die Reichweite ihrer Zuständigkeiten ist mit dem zentralen Kriterium "Angelegenheiten der Studenten" in § 106 Abs. 4 Satz 1 Hochschulgesetz/Universitätsgesetz definiert. "Hierdurch hat der rheinland-pfälzische Gesetzgeber eindeutig bestimmt, daß der Aufgabenbereich der Studentenschaft auf Angelegenheiten beschränkt sein soll, die ihrer Art, ihrem sachlichen Gehalt nach die Studenten als eine bestimmte Teilgruppe der Bevölkerung betreffen und deren Wahrnehmung demgemäß gerade durch die Intention geprägt ist, den speziell durch das Merkmal, Student zu sein, begründeten Interessen gerecht zu werden."²⁰¹⁾

Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes sind die einzelnen in § 106 Abs. 4 Hochschulgesetz/Universitätsgesetz vorgesehenen

199) Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 - 7 C 58.78 - (Die Öffentliche Verwaltung 1980 S. 602).

200) Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 6. Juni 1984 - 2 A 112/83 - (nicht veröffentlicht).

201) OVG Rheinland-Pfalz, a.a.O.

politischen und sozialen Betätigungsfelder der Studentenschaft zu definieren.

Nach § 106 Abs. 4 Nr. 2 Hochschulgesetz/Universitätsgesetz obliegt es der Studentenschaft, zu hochschulpolitischen Fragen Stellung zu nehmen. Ein allgemein-politisches Mandat steht ihr dagegen nicht zu, weil es weder im Zusammenhang mit dem Ausbildungsverhältnis noch mit den Aufgaben der Hochschule steht. Es läßt sich auch aus der neu in das Universitätsgesetz aufgenommenen, in Hochschulgesetzen anderer Länder bereits enthaltenen Aufgabe, die politische und kulturelle Bildung der Studierenden zu fördern (§ 106 Abs. 4 Nr. 5 Universitätsgesetz), nicht ableiten²⁰²⁾. Hiernach obliegt es den Studentenschaften zwar den Studierenden Bildungsangebote zu eröffnen, nicht aber mögliche Bildungsinhalte als politischen Willen der Studentenschaft zu formulieren und zu beschließen.

Auch im sozialen Bereich darf sich das Engagement der Studentenschaft ausschließlich auf die Vertretung der sozialen Interessen der Studierenden (§ 106 Abs. 4 Nr. 1 Hochschulgesetz/Universitätsgesetz), nicht aber auf die Unterstützung allgemeiner sozialer Belange, etwa durch Spenden an Hilfsorganisationen, erstrecken.

Die Studentenschaft behauptet bei den genannten Aktivitäten jedenfalls einen mittelbaren Bezug zu studentischen Belangen, ohne diesen allerdings näher zu begründen. Es bedarf hier noch einer Klärung im weiteren Verfahren.

Die Universität will künftig verstärkt darauf achten, daß Ausgaben nur für die nach dem Universitätsgesetz zugelassenen Zwecke veranschlagt und verwendet werden. Das Ministerium will darüber hinaus in einem Rundschreiben Hinweise für die Beurteilung der Zulässigkeit von Aktionen und Veranstaltungen geben.

²⁰²⁾ Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluß vom 6. September 1994 - 25 B 1507/94 - (nicht veröffentlicht).

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, daß die Haushaltspläne rechtzeitig beschlossen und zur Genehmigung vorgelegt werden,
- b) die Finanzordnung zu ändern,
- c) Leistungen des Studentischen Hilfsfonds nur im Rahmen der Satzung und nach verbindlichen Vergabekriterien zu gewähren sowie die Höhe der anteiligen Beiträge für den Hilfsfonds zu überprüfen,
- d) die Haushalts- und Kassenführung des Studentischen Sportausschusses umzustellen,
- e) Ausgaben, die nicht für die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben bestimmt sind, zu unterlassen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums, der Studentenschaft und der Universität sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 26 Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Einrichtung für Wissenschaft und Forschung

Einnahmen blieben bei der Ermittlung des Zuwendungsbedarfs unberücksichtigt. Teile des Spendenaufkommens wurden angesammelt und teilweise für Abendempfänge, Verwaltungspersonal sowie Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände verausgabt.

Durch zu hohe Eingruppierungen und nicht gerechtfertigte Zulagen entstand vermeidbarer Personalaufwand.

Bei der Abwicklung eines von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Förderprogramms wurden Ausgaben vorzeitig geleistet oder fehlerhaft zugeordnet. Fördermittel wurden an Dritte zur selbständigen Bewirtschaftung ausgezahlt, ohne daß die Voraussetzungen für die Weitergabe erfüllt waren und die zweckentsprechende Mittelverwendung sichergestellt war.

1. Allgemeines

Eine Körperschaft des öffentlichen Rechts nimmt entsprechend ihrer Satzung Aufgaben im Bereich der wissenschaftlichen Forschung wahr. Zu der für diese Zwecke erforderlichen Grundausstattung (Personal- und Sachmittel) gewährt das Land Zuschüsse in Form einer Fehlbedarfsfinanzierung. Im Jahr 1995 betrug dieser Zuschuß zum Grundhaushalt 2,35 Mio. DM.

Die von der Körperschaft betreuten Forschungsprojekte werden dagegen überwiegend durch ein von Bund und Ländern gemeinsam finanziertes Programm gefördert.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Körperschaft im Haushaltsjahr 1995 sowie die Abwicklung eines von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Programms zur Forschungsförderung geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Personal- und Sachkostenpauschalen von Dritten

Die Körperschaft verwaltet die Mittel eines Stipendienprogramms. Hierfür wurden ihr Personal- und Sachkostenpauschalen in Höhe von 55.600 DM (1988) und 31.200 DM (1991) bewilligt.

Diese Pauschalen wurden nicht im Grundhaushalt der Körperschaft vereinnahmt, sondern über ein Sonderkonto verbucht. Sie blieben als Einnahme bei der Ermittlung des Zuwendungsbedarfs entgegen den Verwaltungsvorschriften²⁰³⁾ unberücksichtigt.

Seit 1994 erhält die Körperschaft für die finanztechnische Abwicklung (Einzelabrechnungen, Buchungen) eines Stipendienprogramms einer Stiftung - für die Dauer von fünf Jahren - einen Personal- und Sachkostenzuschuß in Höhe von 20.000 DM/Jahr. Auch dieser Zuschuß wurde in den Jahren 1994 und 1995 nicht als eine den Zuwendungsbedarf mindernde Einnahme angesetzt.

Die Körperschaft hat zugesagt, Personal- und Sachkostenpauschalen von Dritten künftig im Grundhaushalt zu vereinnahmen.

2.2 Spenden

Die Körperschaft erhielt Spenden, die allgemein der Förderung ihrer satzungsmäßigen Zwecke dienen sollten. Für diese Spenden erteilte

²⁰³⁾ VV Teil I/Anlage 2 zu § 44 Abs. 1 LHO vom 20. Januar 1983 (MinBl. S. 82), zuletzt geändert durch VV vom 8. Dezember 1994 (MinBl. 1995 S. 46).

sie jeweils Bescheinigungen nach § 10 b Einkommensteuergesetz²⁰⁴⁾, d.h. sie bestätigte die Verwendung der jeweiligen Spende zu wissenschaftlichen Zwecken. Für den Spender war die Zuwendung damit als Sonderausgabe abzugsfähig.

Teile des Spendenaufkommens wurden jedoch nicht bei den hierfür vorgesehenen Titeln des Grundhaushalts verbucht und zeitnah verausgabt, sondern auf einem Drittmittelkonto angesammelt. Zusammen mit den ebenfalls auf diesem Konto erfaßten Einnahmen aus Kapitalerträgen (Festgeldzinsen aus der Anlage des Spendenaufkommens) sowie den Personal- und Sachkostenzuschüssen Dritter für die Betreuung von Forschungsvorhaben oder wissenschaftlichen Veranstaltungen ergab sich zum 31. Dezember 1995 ein Guthaben von 412.000 DM.

Mit diesen Einnahmen wurden u.a. Ausgaben für Abendempfänge und Betriebsausflüge sowie Verwaltungspersonal finanziert. Außerdem wurden Ausgaben für die Beschaffung von Einrichtungs- und Ausstattungsgegenständen geleistet.

Die Verwaltung und Verwendung von Spenden entsprachen in diesen Fällen nicht den Erfordernissen einer zeitnahen und zweckentsprechenden Mittelverwendung im Sinne des Einkommensteuergesetzes und der Abgabenordnung²⁰⁵⁾.

Die Körperschaft hat mitgeteilt, daß sie die bei der Verwendung zweckgebundener Spenden zu beachtenden Grundsätze mit dem zuständigen Finanzamt zwischenzeitlich geklärt habe. Sie werde künftig entsprechend verfahren. Die abschließende Äußerung der Körperschaft hinsichtlich der Berücksichtigung eines Teils dieser Mittel bei der Ermittlung des Zuwendungsbedarfs steht noch aus.

2.3 Sonstige Einnahmen

²⁰⁴⁾ Einkommensteuergesetz in der Fassung vom 7. September 1990 (BGBl. I S. 1898; ber. 1991 S. 808), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1959).

²⁰⁵⁾ §§ 52 ff. Abgabenordnung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613; ber. 1977 S. 269), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1959, 1965).

- 2.3.1 Die Körperschaft wurde 1987 Alleinerbin eines Nachlasses, zu dem u.a. Wertpapiere und ein Bankguthaben in Höhe von insgesamt 571.000 DM gehörten. Die angeordnete Testamentsvollstreckung durch einen Mitarbeiter der Körperschaft wurde im März 1995 beendet. Gleichwohl wurden die Vermögenswerte nicht als Einnahmen der Körperschaft gebucht, sondern auf einem Konto außerhalb des Haushalts geführt. Dies war nicht zulässig.

Die Körperschaft hat zugesagt, diese Einnahmen in ihre Jahresrechnung einzustellen.

- 2.3.2 Im Rahmen einer Vermögensübernahme wurde die Körperschaft 1978 Eigentümerin von drei Ölgemälden, von denen zwei im Jahr 1988 und das dritte im Jahr 1991 zu einem Preis von je 50.000 DM veräußert wurden. Diese Einnahmen wurden auf einem Konto außerhalb des Haushalts geführt, das zum 31. Dezember 1995 ein Guthaben in Höhe von 197.000 DM aufwies.

Die Einnahmen sind zum nächstmöglichen Termin in die Jahresrechnung einzustellen und bei der Ermittlung des Zuwendungsbedarfs zu berücksichtigen.

Die Körperschaft hat erklärt, daß sie eine fortbestehende Zweckbestimmung daran hindere.

Dem war entgegenzuhalten, daß die Zweckbindung dieser Einnahmen sich lediglich allgemein auf die Förderung der Wissenschaft erstreckt, so daß einer Anrechnung im Hinblick auf die insoweit im Grundhaushalt veranschlagten Ausgaben steuerrechtliche Gründe nicht entgegenstehen.

- 2.4 Personalausgaben

- 2.4.1 Eingruppierungen

Sowohl die Vorzimmerkraft des Präsidenten als auch die des Generalsekretärs der Körperschaft waren neben den üblichen Vorzimmer-tätigkeiten (z.B. Terminüberwachung, Telefondienst usw.) über-

wiegend mit Schreiarbeiten, der Organisation von Dienstreisen sowie der Vor- und Nachbereitung von Sitzungen (Versendung der Einladungen, Zusammenstellung der Unterlagen zu einzelnen Tagesordnungspunkten, Erstellung von Ergebnisprotokollen und Bearbeitung der Reisekostenanträge) befaßt. Für diese Tätigkeiten waren sie nach der Vergütungsordnung zu hoch eingruppiert.

Überschneidende Tätigkeitsbereiche und die nur zeitweise Anwesenheit des ehrenamtlich tätigen Präsidenten rechtfertigen keine zwei Sekretariate. Ein gemeinsames Sekretariat für Präsident, Generalsekretär und dessen Vertreter ist ausreichend. Dadurch wird die Zusammenfassung gleichwertiger Aufgaben im Sinne des Tarifrechts (z.B. Vorzimmertätigkeit, Sachbearbeitung und Schreibdienst) und damit eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung ermöglicht. Personalausgaben von 31.000 DM jährlich können eingespart werden.

Die von der Körperschaft befürchteten Abgrenzungsprobleme hinsichtlich der Zuständigkeiten im Rahmen der Organisationseinheit lassen sich durch eindeutige Aufgabenzuweisungen vermeiden.

2.4.2 Zulage

Ein Referent betreut die wissenschaftliche Bibliothek und ist zugleich als wissenschaftlicher Mitarbeiter in einem Forschungsprojekt tätig. Er ist in die Verg.Gr. II a BAT eingruppiert und erhält für die Referententätigkeit eine Zulage nach Verg.Gr. I b BAT. Im Rahmen der Referententätigkeit obliegt ihm insbesondere die Vorbereitung und wissenschaftliche Betreuung einer Vortragsreihe junger Wissenschaftler, die Vorbereitung von Sitzungen sowie die Unterstützung bei der Konzeption neuer wissenschaftlicher Projekte.

Dieser Aufgabenkreis hebt sich entgegen der Auffassung der Körperschaft weder durch besondere Schwierigkeit noch besondere Bedeutung aus dem Tätigkeitsgebiet eines wissenschaftlichen Mitarbeiters in Verg.Gr. II a BAT heraus. Auch die Betreuung der weiteren Aufgabengebiete und die hieraus zusammen mit der Referententätigkeit resultierende Arbeitsbelastung rechtfertigen keine andere Bewertung.

Die Zulage von 6.000 DM jährlich ist durch die wahrgenommenen Tätigkeiten nicht gerechtfertigt. Die Zahlung ist einzustellen.

2.4.3 Aufwandsentschädigung

Der Generalsekretär erhält eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 2.400 DM jährlich. Sie wurde bislang zusammen mit den Bezügen des Generalsekretärs veranschlagt.

Aufwandsentschädigungen dürfen nur gewährt werden, wenn aus dienstlicher Veranlassung Aufwendungen entstehen, deren Übernahme dem Beamten nicht zugemutet werden kann und der Haushaltsplan Mittel dafür zur Verfügung stellt (§ 3 Abs. 1 Landesbesoldungsgesetz). Da der mit der Funktion des Generalsekretärs verbundene Aufwand erstattet wird und weitere dienstlich veranlaßte Aufwendungen nicht ersichtlich sind, ist die Zahlung der Aufwandsentschädigung nicht gerechtfertigt.

Die Körperschaft hat dem widersprochen. Sie hat die Auffassung vertreten, die Aufwandsentschädigung habe besoldungsähnlichen Charakter, ein besonderer Aufwand müsse nicht nachgewiesen werden. Es genüge, wenn entsprechende Mittel im Haushalt veranschlagt seien und die zuständigen Ministerien sie genehmigt hätten.

Auch wenn der Nachweis von Aufwendungen im Einzelfall infolge der Pauschalierung entbehrlich ist, setzt § 3 Abs. 1 Landesbesoldungsgesetz gleichwohl einen entsprechenden dienstlich veranlaßten Aufwand voraus. Worin dieser besteht, konnte bislang nicht hinreichend erläutert werden.

2.5 Dienstkraftfahrzeug

Das Dienstkraftfahrzeug wies eine Fahrleistung von 2.550 km im Jahr 1994 und von 2.200 km im Jahr 1995 aus. Die Auslastung war damit zu gering.

Durch die Nutzung von Privatkraftfahrzeugen²⁰⁶⁾ können die dienstlich veranlaßten Fahrten wesentlich günstiger durchgeführt werden.

Gleichwohl erwägt die Körperschaft nach Aussonderung des Dienstkraftfahrzeugs ein Ersatzkraftfahrzeug zu beschaffen.

Dies kann nach Auffassung des Rechnungshofs im Hinblick auf den Auslastungsgrad nicht begründet werden.

2.6 Abwicklung eines Programms zur Forschungsförderung

Die Körperschaft betreut 62 Forschungsvorhaben, die mit einem Finanzvolumen von 14,7 Mio. DM (1995) von Bund und Ländern gemeinsam gefördert werden. Für diese Vorhaben unterhält die Körperschaft im gesamten Bundesgebiet - überwiegend außerhalb von Rheinland-Pfalz - Arbeitsstellen. Das Land Rheinland-Pfalz trägt an dem vorgenannten Fördervolumen für rheinland-pfälzische Arbeitsstellen einen Finanzierungsanteil in Höhe von 1,2 Mio. DM (1995); im übrigen wird der Finanzbedarf durch Zuschüsse des Bundes und der Sitzländer der Arbeitsstellen gedeckt.

2.6.1 Bewirtschaftung der Fördermittel durch die Körperschaft

Von den vorgenannten Fördermitteln wurden etwa zwei Drittel unmittelbar durch die Körperschaft verwaltet. Bewirtschaftung und Verbuchung hatten grundsätzlich für jedes Vorhaben und - soweit ein Vorhaben in mehreren Arbeitsstellen durchgeführt wurde - für jede Arbeitsstelle gesondert zu erfolgen.

Abweichend von diesem Grundsatz verbuchte die Körperschaft in den Jahren 1993 bis 1995 Mehrausgaben einer Arbeitsstelle in Höhe von 64.000 DM unzutreffend bei einer anderen Arbeitsstelle des gleichen Projekts. Eine hierfür erforderliche Ausnahmegenehmigung der an

²⁰⁶⁾ Vgl. § 6 Abs. 3 Landesreisekostengesetz vom 23. Dezember 1966 (GVBl. S. 369), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 1992 (GVBl. S. 377) i.V.m. der Landesverordnung zu § 6 Landesreisekostengesetz vom 17. Januar 1967 (GVBl. S. 17), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. November 1991 (GVBl. S. 367).

der Finanzierung beteiligten Länder und des Bundes wurde nicht eingeholt.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen wurden die Ist-Abrechnungen für das Vorhaben berichtigt.

Darüber hinaus leistete die Körperschaft Vorschüsse für noch nicht entstandene oder nicht fällige Verbindlichkeiten, um vor Ablauf des Bewilligungszeitraums (Kalenderjahr) eine weitgehende Auszahlung der Fördermittel sicherzustellen.

So wurde z.B. im Dezember 1994 ein Reisekostenvorschuß in Höhe von 15.300 DM angewiesen. Die aus diesem Vorschuß finanzierten Reisen wurden in der Zeit von April bis Mai 1995 und von August bis September 1995 durchgeführt. Die Abrechnung der Reisekosten erfolgte mit Schreiben vom 9. November 1995.

Für andere Forschungsvorhaben wurden im Dezember 1994 für künftige, erst im folgenden Haushaltsjahr begründete oder fällige Ansprüche aus Werkverträgen Beträge von 39.400 DM und 18.000 DM ausgezahlt.

Auch bei unmittelbar vor Jahresende vergebenen Druckaufträgen wurden regelmäßig - nicht nur im Jahr 1994 - freiwillige Vorschüsse geleistet, die über die im Druckgewerbe üblichen Vorleistungen hinausgehen.

Soweit Zuwendungen im Bewilligungszeitraum nicht mehr zweckentsprechend für fällige Zahlungen verwendet werden können, sind sie grundsätzlich zu erstatten. Eine Möglichkeit zur Übertragung von Mitteln ist derzeit nicht vorgesehen.

Im Interesse der Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung ist es zweckmäßig, jedenfalls für den auf Druckkosten entfallenden Anteil der Fördermittel die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Übertragung in das folgende Haushaltsjahr zu schaffen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und die Körperschaft haben mitgeteilt, daß sie die Anregung dem zuständigen Ausschuß der Bund-Länder-Kommission unterbreitet haben.

2.6.2 Weitergabe der Fördermittel an Dritte

Die Körperschaft gab Zuwendungen in Höhe von etwa einem Drittel des Fördervolumens zur selbständigen Bewirtschaftung an Dritte weiter, ohne daß die Voraussetzungen für eine Weitergabe vorlagen²⁰⁷⁾.

Zum Nachweis der Mittelverwendung wurden der Körperschaft Abschlußrechnungen vorgelegt, die in der Regel lediglich die insgesamt getätigten Ausgaben - getrennt nach Ausgabegruppen - enthielten. Eine hinreichende Kontrolle der zweckentsprechenden Mittelverwendung durch regelmäßige Belegprüfungen wurde nicht durchgeführt.

Das Ministerium hat nunmehr im Zuwendungsbescheid für 1996 Regelungen für die Weitergabe der Fördermittel getroffen. Die Körperschaft hat mitgeteilt, daß die Kontrolle der Mittelverwendung durch ausreichende Verwendungsnachweise und regelmäßige Belegprüfungen sichergestellt werde.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) alle Einnahmen in den Haushalt einzustellen und bei der Ermittlung des Zuwendungsbedarfs zu berücksichtigen,

²⁰⁷⁾ Vgl. VV Teil I Nr. 12 zu § 44 Abs. 1 LHO.

- b) bei der Verwaltung und Verwendung von zweckgebundenen Spenden die steuerrechtlichen Vorgaben zu beachten,
- c) die zu hoch ausgewiesenen Stellen auf die zutreffende Bewertung zurückzuführen,
- d) den Einsatz des Personals bei der Organisation der Vorzimmerdienste wirtschaftlicher zu gestalten,
- e) die Zahlung einer nicht gerechtfertigten Aufwandsentschädigung einzustellen,
- f) von der Ersatzbeschaffung eines Dienstkraftfahrzeugs abzusehen,
- g) eine ordnungsgemäße Verwendung von Zuwendungen sicherzustellen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums und der Körperschaft sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 27 Raumbedarf einer Universität

Der Raumbedarfsplan für die Verlagerung einer Universität in eine Konversionsliegenschaft sah für die Bibliothek, in der allgemeinen Verwaltung sowie bei den Instituts- und Seminarräumen mehr und größere Räume als benötigt vor.

Die Hauptnutzfläche war um 1.405 m² zu groß geplant. Dies entspricht vermeidbaren Baukosten von voraussichtlich 8,4 Mio. DM. Mit einem Teil dieser Einsparungen kann zusätzlicher Raumbedarf finanziert werden. Im Ergebnis lassen sich selbst dann die geplanten Baukosten noch um 4,4 Mio. DM verringern.

1. Allgemeines

Eine Universität ist bislang in landeseigenen Gebäuden mit 15.500 m² und in gemieteten Räumen mit 1.700 m² Hauptnutzfläche untergebracht. Sie verfügt insgesamt über 17.200 m² Hauptnutzfläche. Da ein Ausbau der Universität auf die Studienplatzzielzahl 1.600 am derzeitigen Standort nicht möglich ist, soll sie vollständig in ein ehemaliges Kasernengelände verlagert werden. Der Raumbedarfsplan für die Verlagerung sieht eine Hauptnutzfläche von 20.624 m² vor. Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan 1996 bei Kapitel 12 75 Titel 794 01 sind die Baukosten hierfür auf 138 Mio. DM geschätzt.

Der Rechnungshof hat den Raumbedarfsplan für die Baumaßnahme geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

Nach Berichtigung von Additionsfehlern in den Berechnungsgrundlagen und der fehlerhaften Zuordnung zu den Flächenarten reduzierte sich die geplante Fläche von 20.624 um 336 auf 20.288 m². Diese Fläche war Grundlage der weiteren Prüfung, die zu folgenden Feststellungen führte:

- Im Raumbedarfsplan können die Flächen für allgemeine Verwaltung, Institutsräume, Seminarräume und Infrastrukturzentrum um insgesamt 329 m² gekürzt werden.
- Für die Räume der Bibliothek kann die Gesamtfläche von 3.658 m² um 1.113 m² auf 2.545 m² verringert werden.
- Die Fläche der Cafeteria war zu groß, der Küchen- und Lagerbereich zu klein bemessen. Im Ergebnis erhöht sich die erforderliche Fläche des Mensabereichs um 37 m².

Zusammengefaßt betragen die Flächenminderungen 1.405 m². Das entspricht vermeidbaren Gesamtbaukosten von 8,4 Mio. DM.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und die Universität haben den vorgeschlagenen Flächenreduzierungen zugestimmt.

Gleichzeitig hat das Ministerium mitgeteilt, daß eine Programmausweitung erforderlich sei. Es bestehe wegen des inzwischen geänderten Bibliothekskonzepts, zwischenzeitlicher Stellenzuweisungen, weiterer Seminarplätze und im Raumbedarfsplan vergessener Archivflächen ein zusätzlicher Bedarf von insgesamt 677 m².

Als Ergebnis verbleibt danach noch eine mögliche Minderung der Planung um 728 m². Das entspricht vermeidbaren Baukosten von 4,4 Mio. DM.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert, den Raumbedarfsplan zu berichtigen und um die entbehrlichen Flächen zu verringern.

Die Stellungnahmen des Ministeriums und der Universität sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 28 Beiträge nach dem Privatschulgesetz für allgemeinbildende Ersatzschulen

Die Haushaltsveranschlagung der Beiträge nach dem Privatschulgesetz war zu ungenau. Die erforderlichen Daten können bei Ansatz von Durchschnittsbeträgen je Schüler ausreichend genau und mit geringerem Aufwand ermittelt werden.

Verfahrensmängel bei der Berechnung und Festsetzung der öffentlichen Finanzhilfe führten zu verspäteten Beitragsfestsetzungen. Eine zeit- und sachgerechte Bearbeitung sowie die notwendige Verfahrenssicherheit lassen sich durch Bündelung der Arbeiten an einer zentralen Stelle erreichen.

Die Festsetzung der Personalkostenbeiträge für nebenberufliche Lehrkräfte und der Zuschläge für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung der Lehrkräfte verursachte einen zu hohen Verwaltungsaufwand.

1. Allgemeines

Staatlich anerkannte Ersatzschulen²⁰⁸⁾ erhalten auf Antrag öffentliche Finanzhilfe, sofern sie auf gemeinnütziger Grundlage arbeiten, das

²⁰⁸⁾ Schulen in freier Trägerschaft, die in ihren Lehr- und Erziehungszielen den öffentlichen Schulen entsprechen und die Gewähr bieten, daß sie dauernd die an entsprechende öffentliche Schulen gestellten Anforderungen erfüllen, werden auf Antrag staatlich anerkannt (§§ 5 und 18 Privatschulgesetz - PrivSchG - in der Fassung vom 4. September 1970, GVBl. S. 372, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 1991, GVBl. S. 126).

öffentliche Schulwesen des Landes entlasten und kein Schulgeld oder sonstige Entgelte erheben²⁰⁹⁾.

Im Prüfungszeitraum waren insgesamt 74 allgemeinbildende Ersatzschulen²¹⁰⁾ (Grund- und Hauptschulen, Sonderschulen, Realschulen und Gymnasien) in die öffentliche Finanzhilfe einbezogen. Sie umfaßte Beiträge zu den Personalkosten der Lehrkräfte im Dienste des Privatschulträgers, Zuschläge zur Alters- und Hinterbliebenenversorgung dieser Lehrkräfte und Beiträge zu den Sachkosten.

Den Grund-, Haupt- und Sonderschulen, die Beiträge erhalten, werden auf Antrag staatliche Lehrkräfte unter Fortzahlung der Dienstbezüge zur Dienstleistung von den Schulbehörden (Bezirksregierungen) zugewiesen²¹¹⁾. Den Realschulen und Gymnasien können staatliche Lehrkräfte zugewiesen werden²¹²⁾.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen nach dem Privatschulgesetz vorlagen und das Verwaltungsverfahren bei den Schulbehörden zweckmäßig und wirtschaftlich war.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Veranschlagung der Haushaltsmittel

Die Ausgaben für die öffentliche Finanzhilfe und die Personalkosten für zugewiesene staatliche Lehrkräfte wichen zum Teil erheblich von den Haushaltsansätzen ab. So reichten in den Haushaltsjahren 1991 bis 1993 die veranschlagten Haushaltsmittel zur Deckung der Aus-

209) § 28 Abs. 2 PrivSchG.

210) Im Schuljahr 1995/96 75 allgemeinbildende Ersatzschulen. Jeweils ohne Kollegs und freie Waldorfschulen.

211) § 26 Abs. 1 PrivSchG.

212) § 26 Abs. 2 PrivSchG.

gaben nicht aus. Es mußten zusätzliche Mittel in erheblichem Umfange bereitgestellt werden, im Haushaltsjahr 1993 zuletzt insgesamt 40,3 Mio. DM. Das waren 20,2 % des Haushaltsansatzes. In den Folgejahren kam es dagegen zu Minderausgaben. Sie betragen 16,3 Mio. DM im Haushaltsjahr 1994 und 13,7 Mio. DM im Haushaltsjahr 1995.

Die Vorausschätzungen der jährlichen Ausgaben waren zu ungenau. Die Datengewinnung war zu kompliziert und zu aufwendig. Die Zusammenarbeit der beteiligten Stellen war nicht ausreichend.

Die Vorausschätzungen werden erfahrungsgemäß um so einfacher und zuverlässiger, je weniger unsichere Faktoren einbezogen werden. Ein einfacherer Maßstab, wie z.B. der Mittelbedarf je Schüler, könnte schon zu hinreichend zuverlässigen Ergebnissen führen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung will neue vereinfachte Verfahren für eine genauere Vorausschätzung des künftigen Finanzbedarfs prüfen. Der Datenfluß zwischen den befaßten Stellen sei bereits verbessert; eine Optimierung werde angestrebt.

2.2 Berechnung und Festsetzung der Beiträge

Die Beiträge nach dem Privatschulgesetz werden von den örtlich zuständigen Schulbehörden (Bezirksregierungen) bewilligt. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand belastete im Zeitpunkt der Prüfung die drei Schulbehörden ungleichmäßig. Je Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter waren 23, 39 oder 47 Schulen zu betreuen. Es kam zu verzögerten Beitragsfestsetzungen.

Mit einer landesweiten Berechnung und Festsetzung der Beiträge für alle Schulen in freier Trägerschaft an zentraler Stelle wäre eine wirtschaftlichere und zweckmäßigere Aufgabenerfüllung bei einer höheren Verfahrenssicherheit erreichbar. Vertretungen könnten besser organisiert werden. Ein wirtschaftlicher Einsatz von ADV-Anlagen wäre möglich. Das Verfahren könnte insgesamt vereinfacht und beschleunigt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß die Neuordnung des Verwaltungsverfahrens einer eingehenden Prüfung bedürfe und die Entscheidung davon abhängen, welche Struktur die Schulaufsicht in Zukunft haben werde. Die Frage der Zentralisierung der Abrechnung werde in die Überlegungen zur Neustrukturierung der Schulaufsicht mit einbezogen.

2.3 Beitragsfestsetzung für schulgelderhebende berufsbildende Schulen

Bei der Prüfung der schulgelderhebenden berufsbildenden Schulen in freier Trägerschaft hat der Rechnungshof in den Vorjahren erhebliche Verfahrensmängel festgestellt²¹³⁾. Die Beitragsfestsetzung für diese Schulen erfordert u.a. Fachkenntnisse im kaufmännischen Rechnungswesen. In zwei Regierungsbezirken gibt es jeweils nur eine Schule dieser Art. Das wirkt sich besonders nachteilig auf die Sachbearbeitung aus. Wegen der fehlenden Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Schulen mangelt es an hinreichenden Erfahrungen.

Die Festsetzung der Beiträge für die schulgelderhebenden berufsbildenden Schulen hätte bei einer Schulbehörde konzentriert werden können. Damit wäre eher eine einheitliche Verfahrensweise und größere Verfahrenssicherheit gewährleistet worden.

Auch nach Auffassung des Ministeriums spricht vieles für die landesweite Zusammenlegung der Zuständigkeit für die Gewährung von Beiträgen nach dem Privatschulgesetz. Im Hinblick auf die anstehende Neuordnung der Bezirksregierungen werde aber die Entscheidung vorläufig zurückgestellt und in die Überlegungen zur Neuordnung einbezogen.

2.4 Personalkostenbeiträge für nebenberufliche Lehrkräfte

Für hauptberufliche vollzeit- und teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte werden Beiträge nach Durchschnittsgehältern oder Durchschnittsvergütungen vergleichbarer Lehrkräfte an entsprechenden öffent-

²¹³⁾ Jahresbericht 1995, Tz. 31 (Drucksache 12/8380).

lichen Schulen gewährt²¹⁴⁾. Dagegen bemessen sich die Beiträge für nebenberufliche Lehrkräfte, die mit weniger als der Hälfte des Regelstundenmaßes tätig sind, nach der Vergütung für nebenberufliche Tätigkeit einer vergleichbaren Lehrkraft an einer entsprechenden öffentlichen Schule²¹⁵⁾.

Diese Regelung verursacht bei den Schulbehörden einen sehr hohen Verwaltungsaufwand. Anders als bei den hauptberuflichen Lehrkräften muß bei den nebenberuflichen Lehrkräften, die nicht anderweitig einer Haupttätigkeit nachgehen, in jedem Einzelfall zunächst die tariflich zustehende Vergütung bei Vollbeschäftigung berechnet werden. Erst daraus ergibt sich der anteilige Personalkostenbeitrag nach dem Privatschulgesetz. Dieses Verfahren ist selbst bei nur ein- oder zweistündigem Einsatz im Unterricht notwendig²¹⁶⁾.

Eine Vereinfachung des Verfahrens und damit eine Entlastung der Schulbehörden ist möglich, wenn aufgrund einer Änderung des Privatschulgesetzes auch die Personalkostenbeiträge für die nebenberuflichen Lehrkräfte nach Anteilen der Durchschnittsvergütungen berechnet werden können.

Das Ministerium will bei der nächsten Novellierung des Privatschulgesetzes die Möglichkeit einer entsprechenden Gesetzesänderung prüfen.

2.5 Zuschläge zur Alters- und Hinterbliebenenversorgung

Neben den Beiträgen zu den Personalkosten werden Zuschläge für eine nach staatlichen Grundsätzen angemessene Alters- und Hinterbliebenenversorgung der Lehrkräfte in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen gewährt²¹⁷⁾.

214) § 29 Abs. 2 und 3 PrivSchG.

215) § 29 Abs. 3 PrivSchG.

216) RdSchr. des Kultusministeriums vom 24. August 1989 (Amtsbl. S. 445).

217) § 30 Abs. 1 PrivSchG.

Die Berechnung dieser Zuschläge verursachte bei den Schulbehörden einen sehr hohen Verwaltungsaufwand. Grundsätzlich war es notwendig, daß die Schulbehörden in jedem Einzelfall die Aufwendungen der Schulträger genau nachprüften. Wegen des erheblichen Zeitaufwands wurde jedoch in der Praxis zum Teil darauf verzichtet. Eine gründliche Überprüfung zu Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses und Wiederholungen der Prüfung zumindest in zeitlichen Abständen von drei bis fünf Jahren wären geboten gewesen.

Zweckmäßiger wäre es, die Zuschläge zur Alters- und Hinterbliebenenversorgung zu pauschalisieren. Dazu wäre allerdings eine entsprechende Änderung des Privatschulgesetzes und des Vertrags mit dem Heiligen Stuhl vom 15. Mai 1973 ²¹⁸⁾ notwendig.

Es ist geboten, die Abrechnungen der Zuschläge regelmäßig stichprobenweise zu prüfen. Die Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung sind vorzumerken, damit sie bei einer etwaigen Änderung des Vertrags mit dem Heiligen Stuhl berücksichtigt werden können.

Bei einer Änderung der rechtlichen Grundlagen sind die Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung zu berücksichtigen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) das Verfahren zur Vorausschätzung des künftigen Finanzbedarfs für die öffentliche Finanzhilfe zu vereinfachen und zu verbessern,

²¹⁸⁾ Art. 5 des Vertrags vom 15. Mai 1973 zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Rheinland-Pfalz über Fragen des Schulwesens und der Lehrerfort- und -weiterbildung (Landesgesetz vom 22. Juni 1973, GVBl. S. 157).

- b) die Möglichkeit einer zentralen Berechnung und Festsetzung der Beiträge nach dem Privatschulgesetz zu prüfen,
- c) das Verfahren für die Berechnung der Personalkostenbeiträge für nebenberufliche Lehrkräfte zu vereinfachen,
- d) hinsichtlich der Berechnung der Zuschläge für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung auf eine Vereinfachung des Verfahrens hinzuwirken.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 29 Unterrichtsorganisation, Lehrkräfteeinsatz und Lehrkräftebedarf an Sonderschulen

Der Bildung von Klassen an Schulen für Lernbehinderte lag eine zu niedrige Klassenmeßzahl zugrunde. Außerdem wurden Klassen und Lerngruppen mit zu geringer Schülerzahl eingerichtet. Der vermeidbare Aufwand entsprach der Arbeitszeit von neun Lehrkräften.

Der Lehrerbedarf an Schulen für Lernbehinderte wurde durch pauschale Ansätze je Klasse und Schüler ermittelt, die zu wenig an dem Unterrichtsbedarf ausgerichtet waren. Bei angemessenen Pauschalen lassen sich bis zu 63 Stellen einsparen.

Der Ermittlung des Bedarfs an Lehrkräften und pädagogischen Fachkräften an Sonderschulformen mit Ganztagsunterricht lagen Klassenpauschalen zugrunde, die nicht ausreichend auf die Schulform und die Art der Beeinträchtigung der Schüler abgestimmt waren.

1. Allgemeines

Die Schulart Sonderschule umfaßt die Sonderschulen für Lernbehinderte, Geistigbehinderte, Sprachbehinderte, Gehörlose und Schwerhörige, Körperbehinderte sowie Blinde und Sehbehinderte.

Im Schuljahr 1993/94 gab es in Rheinland-Pfalz insgesamt 126 öffentliche Sonderschulen mit zusammen 11.264 Schülerinnen und Schülern in 1.117 Klassen. Der größte Anteil der Schülerinnen und Schüler (77 %) besuchte die Sonderschulen für Lernbehinderte. Die

öffentlichen Sonderschulen für Lernbehinderte werden im Regelfall mit Halbtagsunterricht, die anderen Sonderschulformen mit Ganztagsunterricht²¹⁹⁾ geführt.

Der Rechnungshof untersuchte die Schul- und Unterrichtsorganisation sowie den Bedarf und Einsatz von Lehrkräften und pädagogischen Fachkräften. In die örtliche Prüfung waren insgesamt 37 Schulen verschiedener Sonderschulformen in allen Regierungsbezirken einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Schulstandorte

Sechs der 83 öffentlichen Sonderschulen für Lernbehinderte hatten weniger als 50 Schülerinnen und Schüler. Trotz klassenstufenübergreifender Klassenbildung konnten diese Schulen zum Teil nur Klassen mit zu geringer Schülerzahl bilden. Alternativen für eine sachgerechtere und wirtschaftlichere Organisation wurden zu wenig genutzt.

Durch Aufhebung zu kleiner Schulen und Eingliederung in andere vorhandene Schulen ließen sich drei Stellen für Sonderschullehrkräfte einsparen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat mitgeteilt, daß bereits geprüft werde, welche Schulen aufgehoben werden können.

2.2 Klassenbildung an Schulen für Lernbehinderte

2.2.1 Klassenmeßzahl

²¹⁹⁾ § 44 Schulordnung für die öffentlichen Sonderschulen vom 13. Dezember 1991 (GVBl. 1992 S. 11), geändert durch Verordnung vom 5. Mai 1993 (GVBl. S. 245).

Die Klassenmeßzahl von 16 Schülerinnen und Schülern²²⁰⁾ ist im Vergleich der Sonderschulformen untereinander und zu anderen Schularten zu niedrig.

Bei einer Klassenmeßzahl von 18 Schülerinnen und Schülern hätten im Schuljahr 1993/94 insgesamt 4,5 Stellen für Sonderschullehrkräfte eingespart werden können.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß eine Neufassung der "Verwaltungsvorschrift über Klassenbildung und Stellenbedarf an öffentlichen Sonderschulen und Sonderschulen in freier Trägerschaft" vorgesehen sei. Die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen würden eingearbeitet. Außerdem sei beabsichtigt, künftig die Zahl der zu bildenden Klassen durch Division der Gesamtschülerzahl einer Schule durch einen bestimmten Teiler zu ermitteln.

2.2.2 Unterschreitung der Mindestgröße

Vier Klassen, bei denen die Mindestzahl von acht Schülerinnen und Schülern (50 % der Klassenmeßzahl)²²¹⁾ unterschritten war, hätten mit benachbarten Klassenstufen zusammengelegt werden können. Dadurch hätte sich ein um 2,6 Stellen geringerer Lehrkräftebedarf ergeben.

Das Ministerium will die Schulbehörden auffordern, die Klassenmindestgrößen verstärkt und kontinuierlich zu kontrollieren.

2.2.3 Klassenstufenübergreifende Klassen

An sechs Schulen wurde bei der Bildung klassenstufenübergreifender Klassen jeweils eine Klasse mehr gebildet, als nach den Schülerzahlen möglich und unter wirtschaftlichen Aspekten geboten war.

²²⁰⁾ VV Nr. 1 und 4.7.1 vom 14. Oktober 1992 (GAmtsbl. S. 506), geändert durch VV vom 4. Mai 1993 (GAmtsbl. S. 311). Zur Ermittlung der in jeder Klassenstufe zu bildenden Klassen wird die Zahl der Schülerinnen und Schüler der jeweiligen Klassenstufe durch die Klassenmeßzahl 16 geteilt.

²²¹⁾ VV Nr. 1 vom 14. Oktober 1992.

Die sechs Klassen hätten eingespart werden können. Der Bedarf an Lehrkräften hätte sich dadurch um 3,8 Stellen vermindert.

Das Ministerium hat sichergestellt, daß die Schulaufsichtsbeamten die Klassenbildung künftig gemeinsam mit den Schulleitungen erörtern.

2.3 Bildung von Lerngruppen an Schulen für Lernbehinderte

Bei durchschnittlich nur 11,7 Schülerinnen und Schülern je Klasse war die Bildung von Lerngruppen und Arbeitsgemeinschaften nicht in dem festgestellten Umfang notwendig. Zahlreiche Lerngruppen und Arbeitsgemeinschaften hatten weniger als acht, in 35 Fällen weniger als sechs Teilnehmer.

Bei Vermeidung zu kleiner Gruppen hätte sich der Lehrkräftebedarf um mindestens 2,6 Stellen verringert. Es ist zweckmäßig, für die Bildung von Lerngruppen eine bestimmte Mindestzahl an Schülerinnen und Schülern vorzusehen.

Das Ministerium hat eine entsprechende Regelung zugesagt.

2.4 Lehrkräftebedarf an Schulen für Lernbehinderte

Der Bedarf an Lehrerwochenstunden für alle Klassenstufen der Schulen für Lernbehinderte wird nach Pauschalen von 17 Lehrerwochenstunden je Klasse und 1,38 Lehrerwochenstunden je Schülerin und Schüler ermittelt²²²⁾. Das ergibt eine Bandbreite von 28 bis 39 Lehrerwochenstunden je Klasse.

Demgegenüber sind in der Stundentafel²²³⁾ für die Klassen eins bis vier 25 Wochenstunden, für die Klassen fünf bis sechs 28 Wochenstunden und für die Klassen sieben bis neun 30 Wochenstunden Unterricht vorgesehen. Der Stundenbedarf der oberen Klassenstufen wird dabei in der Praxis häufig aus dem Stundenüberhang der unteren Klassenstufen ausgeglichen. Die einheitlich für alle Klassen geltende

²²²⁾ VV Nr. 4.7.2.2 vom 14. Oktober 1992.

²²³⁾ VV vom 10. Juli 1991 (GAmtsbl. S. 38) für die Klassenstufen eins bis vier; VV vom 10. April 1992 (GAmtsbl. S. 289) für die Klassenstufen fünf bis zehn.

Klassenpauschale von 17 Lehrerwochenstunden ist nicht dem unterschiedlichen Grundbedarf nach der Stundentafel angepaßt. Eine entsprechend der Klassenstufen gestaffelte Klassenpauschale käme dem tatsächlichen Bedarf näher.

Die Schülerpauschale von 1,38 ist im Vergleich zu anderen Schularten zu hoch²²⁴⁾. Sie ergibt zu große Unterschiede in der Stundenzuweisung bei zunehmender Schülerzahl je Klasse.

Bei von 25 bis 29 Lehrerwochenstunden gestaffelten Klassenpauschalen sowie einer Schülerpauschale von 0,25 Lehrerwochenstunden hätten 63 Stellen für Lehrkräfte eingespart werden können.

Das Ministerium will die Zuweisung von Lehrerwochenstunden in der angekündigten Verwaltungsvorschrift neu regeln.

2.5 Sonderschulen mit Ganztagsunterricht

2.5.1 Bedarf an Lehrkräften und pädagogischen Fachkräften

Bei den Sonderschulformen mit Ganztagsunterricht wird der Bedarf an Wochenstunden für Sonderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte mittels Klassenpauschalen ermittelt²²⁵⁾. In der folgenden Tabelle sind die Klassenpauschalen für die einzelnen Bildungsgänge an diesen Sonderschulen dargestellt:

224) Schülerpauschalen bei	
Hauptschulen:	0,56
Realschulen:	0,34
Gymnasien:	0,20
Integrierten Gesamtschulen:	0,52.

225) VV vom 14. Oktober 1992. Ausgenommen ist der Bedarf für pädagogische Fachkräfte in therapeutischer Funktion an Schulen für Körperbehinderte.

Schulform	Bedarf an Wochenstunden für Lehrkräfte je Klasse	Bedarf an Wochenstunden für pädagogische Fachkräfte je Klasse	Bedarf an Wochenstunden für Personal ²²⁶⁾ je Klasse
Blinde	34	12	46
Sehbehinderte	34	12	46
Gehörlose	34	12	46
Schwerhörige	34	12	46
Geistigbehinderte	12	48	60
Körperbehinderte	34	46 - 58	80 - 92
Sprachbehinderte	34	32	66
Verhaltensbehinderte	40	12	52
Lernbehinderte	45	8	53

Die Pauschalen sind im Verhältnis der Sonderschulformen zueinander und hinsichtlich der Stundenanteile von Sonderschullehrkräften und pädagogischen Fachkräften innerhalb der einzelnen Schulformen zu wenig ausgewogen und aufeinander abgestimmt. Die großen Unterschiede sind nicht nachvollziehbar.

Das Ministerium will diese Feststellungen bei der Neufassung der Verwaltungsvorschrift berücksichtigen.

2.5.2 Ermittlung des Personalbedarfs

Die Ermittlung der Wochenstunden auf der Grundlage von Klassenpauschalen ist zu wenig am tatsächlichen Bedarf der Schulen orientiert. Die Kombination von Klassen- und Schülerpauschalen könnte zu verbesserten Ergebnissen und zur Verfahrensvereinheitlichung führen.

Das Ministerium will künftig den Bedarf an Personalstunden auf der Grundlage einer Schülerpauschale ermitteln.

3. Folgerungen

²²⁶⁾ Zur besseren Übersicht wurden Wochenstunden für Lehrkräfte (45 Minuten) und Wochenstunden für pädagogische Fachkräfte (60 Minuten) addiert.

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Klassenmeßzahl an Schulen für Lernbehinderte anzuheben,
- b) verstärkt auf die Einhaltung der Klassenmindestgrößen und der Verpflichtung zu einer möglichst wirtschaftlichen Klassen- und Lerngruppenbildung zu achten,
- c) die Pauschalen zur Ermittlung des Lehrkräftebedarfs an Sonderschulen für Lernbehinderte anforderungsgerecht festzulegen,
- d) den unterrichtlichen Bedarf an den verschiedenen Sonderschulformen mit Ganztagsbetrieb zu überprüfen,
- e) an allen Sonderschulformen mit Ganztagsbetrieb den Bedarf an Lehrerwochenstunden mittels sachgerechter Pauschalen zu ermitteln.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 30 Nutzungsentgelte für Privatambulanzen liquidationsberechtigter Ärzte

Klinikverwaltungen setzten die Nutzungsentgelte der liquidationsberechtigten Ärzte für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material des Krankenhauses bei ambulanter Nebentätigkeit ohne vorherige Ermittlung der Kosten fest.

Die in einem Klinikum gezahlten Nutzungsentgelte für fünf geprüfte Privatambulanzen waren in zwei Fällen um insgesamt 100.000 DM/Jahr zu niedrig. In drei Fällen hatten die Ärzte insgesamt 80.000 DM/Jahr zuviel gezahlt.

Die Privatambulanz in einer Poliklinik konnte nicht geprüft werden, weil weder die privatambulanten noch die Leistungen der Poliklinik nach Kostenstellen erfaßt waren.

Die in einem Krankenhaus der Schwerpunktversorgung abgeführten Nutzungsentgelte von vier Chefarzten blieben um 262.000 DM jährlich hinter den verursachten Kosten der Privatambulanzen zurück.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hatte in den Jahresberichten 1991²²⁷⁾ und 1992²²⁸⁾ für den Bereich von elf Privatambulanzen eines Klinikums erhebliche

²²⁷⁾ Tz. 34 (Drucksache 12/1275).

²²⁸⁾ Tz. 29 (Drucksache 12/3000).

Mängel bei der Umsetzung des Nebentätigkeitsrechts²²⁹⁾ und Fehler bei der Abrechnung der Nutzungsentgelte aufgezeigt. Die damals angekündigte Fortsetzung der Prüfung umfaßte nunmehr fünf Privatambulanzen liquidationsberechtigter Klinikdirektoren. Bei einer weiteren Privatambulanz mußte die Prüfung abgebrochen werden (vgl. Nr. 2.1.1).

Der Rechnungshof prüfte darüber hinaus in einem städtischen Krankenhaus der Schwerpunktversorgung die Nutzungsentgelte von vier Chefarzten im Angestelltenverhältnis. Die Ärzte waren befugt, in Nebentätigkeit und mit eigenem Liquidationsrecht Patienten ambulant zu behandeln. Maßgeblich für die Höhe des abzuführenden Nutzungsentgelts aus ambulanter Nebentätigkeit waren - im Unterschied zu dem für Klinikdirektoren geltenden Nebentätigkeitsrecht - die jeweiligen Dienst- und Nutzungsverträge.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Nutzungsentgelte für Privatambulanzen von Klinikdirektoren

Die Klinikdirektoren führten von ihren Einnahmen aus ambulanter Nebentätigkeit Beträge an das Klinikum zur Weiterleitung an die ärztlichen Mitarbeiter ab. Sie haben ein Nutzungsentgelt zu entrichten, das im Regelfall 10 % der bezogenen Bruttovergütung für die Inanspruchnahme von Personal, je 5 % für die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Material sowie 10 % als Vorteilsausgleich beträgt²³⁰⁾. Das Nutzungsentgelt ist von Amts wegen oder auf Antrag eines Klinikdirektors individuell festzusetzen, wenn nachgewiesen wird, daß der Wert der Inanspruchnahme einer Leistungsgruppe

²²⁹⁾ Nebentätigkeitsverordnung (NebVO) vom 2. Februar 1987 (GVBl. S. 31).

²³⁰⁾ § 12 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 20 Nr. 2 NebVO.

(Personal, Einrichtungen und Material) um mehr als 25 % vom Regelfallentgelt abweicht²³¹⁾.

2.1.1 Festsetzung der Nutzungsentgelte

Wie bereits im Jahresbericht 1992 beanstandet, hatte die Klinikverwaltung bei allen geprüften Privatambulanzen das Nutzungsentgelt ohne vorherige Ermittlung der Kosten festgesetzt. Damit war nicht sichergestellt, daß das Nutzungsentgelt die dem Dienstherrn entstehenden Aufwendungen nicht unterschreitet²³²⁾.

Der generelle Verzicht, die Kosten für im Klinikum erbrachte ambulante ärztliche Leistungen zu ermitteln, stand auch nicht in Einklang mit den Bestimmungen der Bundespflegesatzverordnung²³³⁾. Hiernach sind die liquidationsberechtigten nebetätigen Ärzte verpflichtet, dem Krankenhausträger die im Pflegesatzzeitraum entstehenden nicht pflegesatzfähigen Kosten zu erstatten. Der Verwaltung obliegt es, die nicht pflegesatzfähigen Kosten der Ambulanzen jährlich sachlich richtig festzustellen.

So hatte die Klinikverwaltung bei vier der fünf geprüften Privatambulanzen lediglich das im Regelfall zutreffende Nutzungsentgelt angefordert. Bei einer Privatambulanz war 1988 dem Antrag des Klinikdirektors stattgegeben worden, das Nutzungsentgelt sogar niedriger als im Regelfall festzusetzen. Der dafür gesetzlich¹⁷⁾ vorgeschriebene Nachweis, daß der Wert der Inanspruchnahme um mehr als 25 % vom Regelfall abweicht, war nicht erbracht worden.

Die aktuellen Feststellungen des Rechnungshofs stehen in Widerspruch zur Zusage der Klinikverwaltung aus dem Jahr 1991, zumindest in Stichproben bei mehreren Privatambulanzen den tatsächlichen Wert der Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material

²³¹⁾ § 12 Abs. 2 Satz 1 NebVO.

²³²⁾ § 12 Abs. 5 NebVO.

²³³⁾ § 11 Abs. 1 und § 13 Abs. 3 Nr. 4 der Bundespflegesatzverordnung (BPflV) in der Fassung vom 21. August 1985 (BGBl. I S. 1666).

zu ermitteln. Dies scheiterte, weil das Klinikum entgegen § 8 Nr. 3 der Krankenhaus-Buchführungsverordnung²³⁴⁾ die privatambulanten Leistungen nicht verursachungsgerecht nach Kostenstellen erfaßt hatte. Die Prüfung der Privatambulanz in einer Poliklinik mußte sogar aufgegeben werden, weil nicht nur die privatambulanten, sondern auch die Leistungen der Poliklinik nicht nach Kostenstellen erfaßt waren.

Die Klinikverwaltung hatte zwar schon 1991 erklärt, die Kosten- und Leistungsrechnung fortzuentwickeln und auch für die Privatambulanzen eigene Kostenstellen zu bilden. Die Zusage wurde allerdings - wie die aktuellen Prüfungen ergaben - nicht eingehalten.

2.1.2 Höhe der Nutzungsentgelte

Um trotz dieser Mängel die Prüfung zu ermöglichen, war es notwendig, die den Ambulanzen zuzurechnenden Kosten und Leistungen durch Auswertung der Rechnungsdurchschriften der Ärzte und durch aufwendige Erhebungen zu erfassen und zu bewerten. Ziel war es festzustellen, inwieweit die gezahlten Nutzungsentgelte der Klinikdirektoren die durch ambulante Nebentätigkeit entstandenen Kosten und den darüber hinaus zu leistenden Vorteilsausgleich deckten.

²³⁴⁾ Krankenhaus-Buchführungsverordnung (KHBV) in der Fassung vom 24. März 1987 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26. September 1994 (BGBl. I S. 2750, 2763).

Die aus diesen Unterlagen für das Jahr 1994 ermittelten Kosten nebst Vorteilsausgleich weichen von den tatsächlich abgeführten Nutzungsentgelten wie folgt ab:

Privatambulanzen	Gezahltes Nutzungs-entgelt		Vom Rechnungshof ermittelte(r)		Zu niedrige (-)/zu hohe (+) Zahlungen	
	Kosten-erstattung	Vorteils-ausgleich	Kosten-erstattung	Vorteils-ausgleich	Kosten-erstattung	Vorteils-ausgleich
Nr.	- DM -					
1	39.593	19.797	110.464	19.797	- 70.871	-
2	30.319	35.952	59.117	36.719	- 28.798	-767
3	106.461	53.231	79.846	53.231	+ 26.615	-
4	88.177	44.089	65.112	37.421	+ 23.065	+6.668
5	160.436	80.218	144.600	72.300	+ 15.836	+7.918
Summe	424.986	233.287	459.139	219.468	- 34.153	+13.819

Danach waren bei zwei Privatambulanzen die Nutzungsentgelte um insgesamt 100.000 DM zu gering, in drei Fällen um insgesamt 80.000 DM zu hoch.

Das Klinikum hat den Prüfungsergebnissen in den Fällen zugestimmt, in denen Überzahlungen vorlagen. Hinsichtlich der Unterdeckung der unter Nr. 2 ausgewiesenen Privatambulanz hat das Klinikum angesichts abweichender Rechnungen und Ergebnisse des betroffenen Klinikdirektors eine Überprüfung zugesagt.

Nicht einverstanden ist das Klinikum mit den Feststellungen für die unter Nr. 1 aufgeführte Privatambulanz. Es hat die Auffassung vertreten, die vom Rechnungshof ermittelten Werte über die Inanspruchnahme des nachgeordneten ärztlichen Dienstes seien zu hoch, weil die für die Betreuung der Privatpatienten aufgewandte Arbeitszeit durch Nacharbeit ausgeglichen worden sei.

Der Einwand des Klinikums ist nur beachtlich, soweit nachgewiesen wird, daß die dienstplanmäßige Arbeitszeit des nachgeordneten ärztlichen Dienstes in Höhe der vom Chefarzt in Anspruch genommenen Zeit verlängert worden ist.

2.2 Nutzungsentgelte der Chefarzte eines Krankenhauses der Schwerpunktversorgung

Die Chefärzte waren durch ihre Dienstverträge verpflichtet, "dem Krankenhausträger mindestens die dem Krankenhaus durch die Nebentätigkeit entstehenden Kosten zu erstatten". Darüber hinaus hatten zwei Chefärzte einen Vorteilsausgleich von 10 % der Brutto-liquidationseinnahmen nach Abzug der vereinbarten Sachkostenerstattung zu zahlen.

2.2.1 Festsetzung der Nutzungsentgelte

Die geforderte Kostendeckung war nicht gewährleistet, weil für die Umsetzung dieser Verpflichtung nur eine pauschale Kostenerstattung von generell 20 % der um die Sachkosten verringerten Bruttohonorareinnahmen vereinbart war. Inwieweit die hiernach abgeführten Nutzungsentgelte der Chefärzte tatsächlich ausreichten, die Selbstkosten des Krankenhauses zu decken, war der Verwaltung des Krankenhauses nicht bekannt. Sie hatte die dazu erforderliche Ermittlung der ambulanten Kosten entgegen den Bestimmungen der Krankenhaus-Buchführungsverordnung²³⁵⁾ und der Bundespflegesatzverordnung²³⁶⁾ nicht durchgeführt.

Der Träger hat darauf verwiesen, daß der Ermittlung der Kosten ein Gutachten aus dem Jahr 1990 zugrunde liege, das von der Krankenhausverwaltung jährlich fortgeschrieben werde. Das kann die Kostenrechnung im Sinne der gesetzlichen Vorschriften nicht ersetzen.

2.2.2 Höhe der Nutzungsentgelte

²³⁵⁾ § 8 Nr. 3 KHBV.

²³⁶⁾ § 11 Abs. 1 und § 13 Abs. 3 Nr. 4 BPfIV.

Der Rechnungshof hat erstmals die Kosten aus ambulanter Nebentätigkeit auf der Grundlage der Daten für das Jahr 1994 berechnet und den Kostenerstattungen der Ärzte gegenübergestellt:

Chefarzt-ambulanzen	Kostenerstattung der Ärzte	Vom Rechnungshof ermittelte Kosten	Zu niedrige (-)/ zu hohe (+) Zahlungen
Nr.		- DM -	
1	169.240	260.987	- 91.747
2	48.875	77.334	- 28.459
3	390.330	498.423	- 108.093
4	368.412	402.344	- 33.932
Summe	976.857	1.239.088	- 262.231

Danach ergaben sich allein für das Jahr 1994 Kostenunterdeckungen von insgesamt 262.000 DM.

Der Träger hat die Prüfungsfeststellungen nicht anerkannt. Er hat dies im wesentlichen damit begründet, daß

- Vollkostenrechnungen nur bedingt anwendbar und Vorhaltekosten dem ambulanten Bereich nicht zuzurechnen seien,
- kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen nur im Falle eigenfinanzierter Einrichtungen und Gerätschaften in Ansatz gebracht werden könnten,
- der bei zwei Chefärzten neben der Kostenerstattung zu leistende Vorteilsausgleich auf die Kostenerstattung anzurechnen sei, um den verantwortlichen Chefärzten weiterhin Anreize zur Ausübung der ambulanten Tätigkeiten zu gewährleisten,
- Ambulanzen "als Einfallstor" für den stationären Bereich anzusehen seien und zu einer erheblichen Verbesserung des Betriebsergebnisses des Krankenhauses führten.

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte verbleibe für das Jahr 1994 lediglich eine Unterdeckung von insgesamt 23.826 DM.

Den Einwänden des Trägers stehen die dienstvertraglichen Vereinbarungen entgegen. Hiernach haben die Chefärzte die Kosten ihrer

Nebentätigkeit vollständig zu erstatten. Soweit zur Konkretisierung dieser Verpflichtung vereinbarte Pauschalen nicht ausreichen, sind sie anzupassen. Vorteilsausgleichszahlungen sind nicht Teil der Kostenerstattung. Sie sind Ausgleich dafür, daß Krankenhausärzte - im Gegensatz zu niedergelassenen Ärzten - Personal, Einrichtungen und Material des Krankenhauses auf Selbstkostenbasis nutzen dürfen und kein eigenes Betriebsrisiko tragen.

Die Zurechnung der Kosten nach dem Verursachungsprinzip - auch für die kalkulatorischen Kosten geförderter Krankenhäuser - sowie die angewandte Methode der Vollkostenrechnung sind von der ständigen Rechtsprechung anerkannte Praxis. Der Rechnungshof sieht keinen Anlaß, hiervon abzugehen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Leistungen verursachungsgerecht nach Kostenstellen zu erfassen und die Kosten- und Leistungsrechnung entsprechend den gesetzlichen Anforderungen auszubauen,
- b) die Nutzungsentgelte (Kostenerstattung und Vorteilsausgleichszahlungen) auf der Grundlage von Kostenermittlungen festzusetzen und zu erheben.

Die Stellungnahmen des Klinikums und des Krankenhausträgers sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 31 Sanierung in einer Gemeinde

Eine Gemeinde hat das Sanierungsgebiet auch auf Bereiche ausgedehnt, in denen lediglich Dorfstraßen ausgebaut wurden. Die daraus folgende Förderung des Straßenausbaus aus Städtebauförderungsmitteln war nicht gerechtfertigt.

Die Gemeinde hat bislang von den Grundstückseigentümern - abgesehen von einer Ausnahme - gesetzlich vorgesehene Ausgleichsbeträge nicht erhoben, obgleich die Sanierung in Teilbereichen bereits 1992 abgeschlossen worden war.

Die Sanierungsmittel wurden mit Kosten von 55.000 DM für private Hauszueingänge, Hofbefestigungen, Garagenzufahrten und Stellplätze belastet. Kostenbeteiligungen der Anlieger wurden nicht geltend gemacht.

Die Gemeinde hat Einnahmen von 568.000 DM, die im Zusammenhang mit der Sanierung angefallen sind und zu deren Finanzierung verwandt werden mußten, nicht von den Kosten abgesetzt.

Fehlerhafte Honorarvereinbarungen führten zu vermeidbaren Ausgaben von 94.000 DM.

1. Allgemeines

Der Ortskern einer Gemeinde mit 5.000 Einwohnern wurde früher durch zwei sich kreuzende Landesstraßen geteilt. Um die dadurch hervorgerufenen vielfältigen Störungen zu mindern, hatte das Land in

den Jahren 1980 bis 1987 Teilstrecken der Landesstraßen verlegt. Die ehemaligen Landesstraßenabschnitte wurden zu Gemeindestraßen abgestuft.

Der verkehrsentlastete Ortskern wurde danach städtebaulich aufgewertet. Im Marktplatzbereich wurde ein neuer Ortsmittelpunkt geschaffen. Die Ortsmitte mit ihren historischen Gassen und Straßen wurde verkehrsberuhigt ausgebaut.

In einem zweiten Schritt erhielt der angrenzende "Altortsbereich" einen dorfgerechten Straßenausbau mit Parkraum für den ruhenden Verkehr sowie Grünbereiche.

Zur Durchführung hatte die Gemeinde Sanierungsgebiete nach §§ 136 ff. Baugesetzbuch²³⁷⁾ ausgewiesen. Die Ausführung der Ausbaumaßnahmen erfolgte in den Jahren 1986 bis 1992. Zu Gesamtausgaben von 9,3 Mio. DM wurden Zuweisungen von 6,3 Mio. DM im Rahmen der Städtebauförderung gewährt.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die städtebauliche Sanierung notwendig und zweckmäßig war. Weitere Schwerpunkte der Prüfung waren die rechtzeitige und vollständige Erhebung sanierungsbedingter Einnahmen sowie die zweckentsprechende Verwendung der ausbezahlten Fördermittel.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ausweisung von Sanierungsgebieten

Die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen ist nach den Bestimmungen der §§ 136 bis 164 Baugesetzbuch zulässig, wenn städtebauliche Mißstände durch wesent-

²³⁷⁾ In der Fassung vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2253), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. November 1994 (BGBl. I S. 3486).

liche Verbesserungen oder Umgestaltungen des Gebiets behoben werden sollen und die Lösung dieser Probleme aus Gründen des öffentlichen Interesses ein planmäßiges und aufeinander abgestimmtes Verfahren erfordert. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen grenzen sich von den sonstigen städtebaulichen Maßnahmen vor allem dadurch ab, daß in einem bestimmten Gebiet nicht nur einzelne, sondern ein Bündel städtebaulicher Maßnahmen erforderlich sind, die ohne die eigentumsrechtlichen und sonstigen Einschränkungen des Sanierungsrechts nicht zu verwirklichen sind. Die Ausweisung eines Sanierungsgebiets ist u.a. Grundlage für die Förderung des Trägers und für steuerliche Entlastungsmöglichkeiten zugunsten betroffener Grundstückseigentümer.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war ein förmliches Sanierungsverfahren im Sinne des Baugesetzbuches nicht für alle ausgewiesenen Bereiche zwingend notwendig. In Teilbereichen bildete der Straßenausbau den Schwerpunkt der Sanierung. Für den Ausbau der Dorfstraßen hätte es der Ausweisung von Sanierungsgebieten nicht bedurft. Die Aufnahme dieser Teilbereiche in das Sanierungsgebiet und damit die Förderung im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms waren nicht gerechtfertigt.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat den Prüfungsfeststellungen grundsätzlich zugestimmt.

2.2 Ausgleichsbeträge für Bodenwerterhöhung

Die Eigentümer von in Sanierungsgebieten gelegenen Grundstücken sind zur Zahlung von Ausgleichsbeträgen verpflichtet, die der sanierungsbedingten Erhöhung des Bodenwerts ihrer Grundstücke entspricht²³⁸⁾. Die Gemeinde hat, obwohl die Maßnahme in Teilbereichen bereits 1992 abgeschlossen worden war, die beteiligten Grundstückseigentümer - abgesehen von einer Ausnahme - bislang nicht zur Zahlung von Ausgleichsbeträgen herangezogen. Auch die gesetzliche Möglichkeit der Erhebung von Vorauszahlungen hat die

²³⁸⁾ § 154 Baugesetzbuch.

Gemeinde nicht genutzt. Die erforderliche Feststellung der Bodenwerte durch den Gutachterausschuß wurde noch nicht veranlaßt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde sicherstellen, daß die Gemeinde dem Gutachterausschuß die notwendigen Unterlagen zur Ermittlung der Bodenwerterhöhungen unverzüglich vorlegt.

Die Gemeinde hat zugesagt, entsprechende Ausgleichsbeträge festzusetzen, soweit Bodenwerterhöhungen durch den Gutachterausschuß festgestellt werden.

2.3 Kosten der Stellplätze, Zuwegungen und Hofbefestigungen

Die geförderten Erschließungsmaßnahmen betrafen den Straßenbau, die Anlegung von Plätzen und den Bau von Stellplätzen. Von den 295 geschaffenen Stellplätzen entfielen 62 auf sogenannte Anliegerparkplätze und sechs auf private Stellplätze. Darüber hinaus wurden private Hauszuwegungen, Hofbefestigungen und Garagenzufahrten hergestellt. Sämtliche erbrachten Leistungen wurden von der Gemeinde aus Sanierungsmitteln bezahlt.

Der Einsatz von Sanierungsmitteln zur Herstellung privater Stellplätze, Zuwegungen und Hofbefestigungen mit Kosten von 55.000 DM widerspricht der Zweckbestimmung der Förderung.

Die Gemeinde hat zugesagt, die Kosten aus der Förderungsabrechnung herauszunehmen.

2.4 Zuweisung für Straßeninstandsetzung

Für die Instandsetzung von Teilstrecken der zu Gemeindestraßen abgestuften Landesstraßen erhielt die Gemeinde vom Land eine Zuweisung von 197.000 DM. Diese Einnahmen wurden von den Kosten der Sanierungsmaßnahmen nicht abgesetzt.

Die Gemeinde hat hierzu erklärt, daß die Zuweisung nicht für die Finanzierung der Sanierungsmaßnahme heranzuziehen sei, da sie teilweise bereits vor Inkrafttreten der Sanierungssatzung vereinbart

worden sei. Außerdem sei die Leistung erkennbar ein Ausgleich für die mangelnde Unterhaltung der Straßen durch das Land in der Vergangenheit. Die Sanierung ziele dagegen auf die zukünftige Verbesserung der Straßen.

Dem steht entgegen, daß die Instandsetzung erst im Rahmen der Sanierung vorgenommen wurde. Eine Förderung der bereits vom Land bezahlten Instandsetzungskosten aus Sanierungsmitteln ist nicht zulässig.

2.5 Anrechnung von Einnahmen

Die Gemeinde unterließ es, Einnahmen im Zusammenhang mit der Sanierungsmaßnahme von 155.000 DM (Ausgleichsbetrag, Darlehensrückflüsse und Mieteinnahmen) von den Kosten der Sanierung abzusetzen. Weitere Einnahmen in Höhe von 216.000 DM aus der Ablösung von bislang 41 Stellplätzen im Sanierungsgebiet wurden ebenfalls nicht zur Deckung der Sanierungskosten eingesetzt.

Die Gemeinde hat zugesagt, die Einnahmen in Höhe von 155.000 DM bei der Schlußabrechnung abzusetzen. Nach ihrer Auffassung können aber die Einnahmen aus den Stellplätzen nicht zur Deckung der Sanierungskosten herangezogen werden, weil sie zum Bau und Einrichten von Parkplätzen im Gemeindegebiet zweckgebunden seien.

Der Rechnungshof verwies darauf, daß die Schaffung von insgesamt 295 Stellplätzen ein Schwerpunkt der geförderten Sanierung war und die von der Stellplatzpflicht abgelösten Grundstücke ausnahmslos im Sanierungsgebiet liegen. Die Einnahmen sind danach der Sanierungsmaßnahme zuzurechnen und von den geltend gemachten Kosten abzusetzen.

2.6 Honorarvereinbarung

Für die Durchführung der Sanierungsmaßnahme vereinbarte die Gemeinde Honorarsätze, die nach dem planerischen Schwierigkeitsgrad der Objekte zu hoch waren. Der Honorarzuordnung wurde

ausschließlich der Leistungsbereich "Freianlagen"²³⁹⁾ zugrunde gelegt. Tatsächlich handelte es sich bei den Baumaßnahmen weitgehend um Verkehrsanlagen²⁴⁰⁾, für die geringere Honorarsätze gelten. Die fehlerhafte Honorarvereinbarung führte zu Mehrkosten von 94.000 DM, die nicht förderfähig sind.

Die abschließende Äußerung der Gemeinde steht noch aus.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) reine Straßenausbaumaßnahmen nicht als Sanierungsmaßnahmen in das Städtebauförderungsprogramm des Landes aufzunehmen,
- b) Ausgleichsbeträge für Bodenwerterhöhungen in der rechtlich zulässigen Höhe rechtzeitig zu erheben,
- c) Kosten für private Hauszuwegungen, Hofbefestigungen, Garagenzufahrten und Stellplätze aus der Förderung herauszunehmen,
- d) sanierungsbedingte Einnahmen zur Finanzierung der Sanierung zu verwenden,
- e) überhöhte Honorarzahlungen aus der Förderung herauszunehmen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums und der Gemeinde sind unter Nr. 2 dargestellt.

²³⁹⁾ § 17 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) in der damals gültigen Fassung vom 17. März 1988 (BGBl. I S. 359).

²⁴⁰⁾ §§ 51 ff. HOAI.

Tz. 32 Zuweisungen aus dem Investitionsstock

Bei den Mitteln des Investitionsstocks ergab sich in den Jahren 1991 bis 1995 ein überdurchschnittlich hoher Zuwachs. Dies trug mit dazu bei, daß im kommunalen Finanzausgleich der Anteil der allgemeinen Finanzausweisungen an die Gemeinden in diesem Zeitraum von 64 % auf 61 % der Finanzausgleichsmittel zurückging.

Von den Mitteln des Investitionsstocks war ein erheblicher Anteil für spezielle Zwecke gebunden. Hohe Verpflichtungen für Bewilligungen in Folgejahren führten dazu, daß für Förderungen aus laufenden Mitteln nur ein geringer Spielraum verblieb.

Aus Mitteln des Investitionsstocks wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Verwendungszwecke gefördert. Zum Teil waren hierfür im Landeshaushalt spezielle Fördermittel ausgewiesen. Dies führte zu unzulässigen Doppelförderungen, in einem Fall in Höhe von 300.000 DM.

Für Maßnahmen an kommunalen Gebäuden, die überwiegend vermietet oder verpachtet waren, wurden bestimmungswidrig Fördermittel in Höhe von mehr als 400.000 DM in Anspruch genommen.

Einige Gemeinden erhielten trotz ausreichender Finanzausstattung und hoher Rücklagen Fördermittel zu Maßnahmen mit geringem Finanzbedarf, die sie aus eigener

Kraft ohne Zuweisung hätten verwirklichen können.

Vielfach schöpften Zuweisungsempfänger ihre Einnahmemöglichkeiten bei den Gebühren und Beiträgen nicht aus.

Geförderte Maßnahmen waren nicht ausführungsfähig, häufig wurden sie auch zu aufwendig geplant und ausgeführt.

Die Zuweisungsempfänger machten in den Verwendungsnachweisen Kosten geltend, die nicht förderungsfähig waren.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren kann bei einer Übertragung der Zuständigkeit für Bewilligungen vom Ministerium auf nachgeordnete Stellen des Landes vereinfacht werden.

1. Allgemeines

Zuweisungen aus dem Investitionsstock²⁴¹⁾ werden für kommunale Vorhaben oder kommunale Beteiligungen an Vorhaben, die das Gemeinwohl dringend erfordert, gewährt (§ 17 Abs. 1 Nr. 7 FAG²⁴²⁾, Nr. 1 Investitionsstock-Richtlinien²⁴³⁾).

Die Zuweisungen aus dem Investitionsstock (Kapitel 20 06) wurden stichprobenweise geprüft.

²⁴¹⁾ Kap. 20 06 Tit. 883 08, Kap. 20 70 Tit. 883 08 und Kap. 20 75 Tit. 883 08.

²⁴²⁾ Finanzausgleichsgesetz vom 28. Oktober 1977 (GVBl. S. 353), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 1995 (GVBl. S. 525).

²⁴³⁾ VV des Ministeriums des Innern und für Sport über Zuweisungen aus dem Investitionsstock vom 22. September 1993 (MinBl. S. 414), zuvor VV vom 16. Oktober 1984 (MinBl. S. 463), geändert durch VV vom 30. Oktober 1987 (MinBl. S. 438).

Die Prüfung erstreckte sich vor allem darauf, ob

- die Förderungsvoraussetzungen vorlagen,
- die Zuweisungen zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet wurden,
- die Zuweisungsempfänger ihre eigenen Einnahmemöglichkeiten im gebotenen Umfang ausschöpften,
- die in den Bewilligungsbescheiden und Nebenbestimmungen enthaltenen Auflagen von den Zuweisungsempfängern beachtet wurden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Entwicklung der Haushaltsmittel für Zuweisungen aus dem Investitionsstock im Rahmen des Finanzausgleichs

In den Jahren 1991 bis 1996 waren Mittel, die dem Investitionsstock zuzuordnen sind, im wesentlichen bei folgenden Haushaltspositionen veranschlagt:

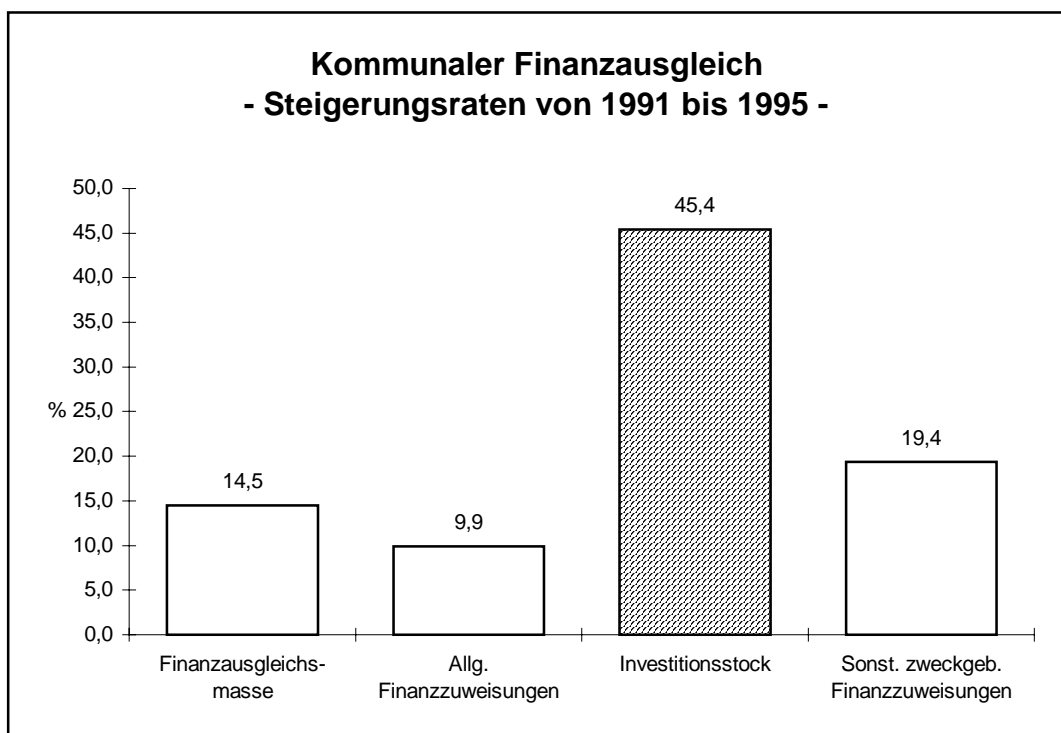
- Zuweisungen an Gebietskörperschaften - Kapitel 20 06 - (Haushaltsjahre 1991 bis 1996),
- Landesüberbrückungsprogramm - "Konversion" - Kapitel 20 75 - (Haushaltsjahre ab 1992).

Die Haushaltsmittel, die fast ausschließlich aus Mitteln des Steuerverbunds finanziert wurden und den Kommunen nach dem Finanzausgleichsgesetz zustehen, entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsplan	Titel 883 08	Im Rahmen des Steuerverbunds bereit-
---------------	--------------	--------------------------------------

	Kap. 20 06	Kap. 20 70 ²⁴⁴⁾	Kap. 20 75	Insgesamt	gestellt
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM
1991	114,0	2,0		116,0	114,0
1992	100,6	2,5	25,0	128,1	125,6
1993	97,5		35,0	132,5	130,0
1994	101,2		35,0	136,2	126,2
1995	130,7		35,0	165,7	165,7
1996	131,9		28,0	159,9	159,9

Die Mittel des Investitionsstocks, die im Steuerverbund bereitgestellt wurden, stiegen danach von 1991 bis 1995 vor allem durch die Veranschlagung zusätzlicher Investitionsstockmittel für Leistungen im Rahmen des Landesüberbrückungsprogramms "Konversion" von 114 auf 165,7 Mio. DM an (45,4 %). Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die bereinigte Finanzausgleichsmasse um 14,5 %, die allgemeinen Finanzausgleichsmasse um 9,9 % und die sonstigen zweckgebundenen Finanzausgleichsmasse um 19,4 %.



244) Maßnahmen nach dem Strukturhilfegesetz: Kommunale Investitionen zur Stärkung der örtlichen Wirtschaftskraft und der Siedlungsstruktur.

Im Haushaltsplan 1996 wurden die Mittel für den Investitionsstock gegenüber dem Vorjahr um 3,5 % auf 159,9 Mio. DM verringert. Nach dem Haushaltsplan 1997 ist ein Anstieg auf 163,3 Mio. DM vorgesehen.

Der Anteil der allgemeinen Finanzausgleichsmasse hat sich nach den Haushaltsplanungen von 63,7 % im Jahr 1991 auf 61,1 % im Jahr 1995 verringert. Nach dem Haushaltsplan 1997 wurde der Anteil der allgemeinen Finanzausgleichsmasse, der sich 1996 mit 61,9 % etwas erhöht hatte, wieder auf 61,4 % verringert. Zusätzlich belastet wird die Situation dadurch, daß die Finanzausgleichsmasse von 3,02 Mrd. DM im Jahr 1996 nach der Planung für 1997 auf 2,93 Mrd. DM zurückgeht (- 2,8 %). Dabei ist vorgesehen, die allgemeinen Zuweisungen um 3,7 % und die zweckgebundenen Zuweisungen um 1,4 % zu verringern. Die geringere Finanzausgleichsmasse wirkt sich somit überwiegend nachteilig auf die allgemeinen Finanzausgleichsmasse aus.

Haushaltsplanung	Finanzausgleichsmasse Mio. DM	Allgemeine Finanzausgleichsmasse Mio. DM	Anteil an der Finanzausgleichsmasse %	Zweckgebundene Zuweisungen Mio. DM	Anteil an der Finanzausgleichsmasse %
1991	2.474,7	1.577,2	63,73	897,5	36,27
1992	2.551,0	1.625,4	63,72	925,6	36,28
1993	2.680,0	1.698,2	63,37	981,8	36,63
1994	2.620,9	1.647,6	62,86	973,3	37,14
1995	2.834,0	1.732,7	61,14	1.101,3	38,86
1996	3.019,0	1.870,0	61,94	1.149,0	38,06
1997	2.934,1	1.800,7	61,37	1.133,4	38,63

Angesichts der zunehmend angespannten Haushaltslage der kommunalen Gebietskörperschaften und der steigenden Zahl unausgeglichener Haushalte sollte der Umfang der allgemeinen Finanzausgleichsmasse zu Lasten der zweckgebundenen Zuweisungen erhöht werden. Der Haushaltsausgleich muß vorrangiges Ziel sein. Dadurch könnten auch ein größerer Handlungsspielraum für die kommunalen Gebietskörperschaften, eigenverantwortliche Entscheidungen zu treffen, und eine Stärkung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung erreicht werden. Gleichzeitig ließe sich der im Zusammenhang mit der Gewährung von Zweckzuweisungen verbundene Verwaltungsaufwand verringern.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat die Auffassung vertreten, daß bei einer Betrachtung der Entwicklung der Investitionsstockmittel sowohl die Konversionsmittel als auch weitere durch politische Vorentscheidungen gebundene Mittel des Investitionsstocks (z.B. für Waldschäden, Kleines Haus Staatstheater Mainz, Kreisverwaltungsgebäude) nicht berücksichtigt werden dürften.

Im Siebten Bericht der Landesregierung über die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften und die Auswirkungen des Finanzausgleichsgesetzes²⁴⁵⁾ ist diese Differenzierung allerdings nicht vorgenommen worden.

Die Betrachtungsweise des Ministeriums ändert nichts an der Tatsache, daß der Anteil der allgemeinen Finanzausweisungen durch den stärkeren Anstieg der Zweckzuweisungen zurückgegangen ist.

2.2 Ausgabenansätze und Verpflichtungsermächtigungen

Von den für Zuweisungen aus dem Investitionsstock in den Jahren 1991 bis 1996 im Kapitel 20 06 veranschlagten Mitteln (676 Mio. DM) waren 24 % vorab für spezielle Zwecke festgelegt. Es handelte sich u.a. um Zuweisungen für den Stadionausbau des 1. FC Kaiserslautern, für das Staatstheater - Bau des Kleinen Hauses -, zur Grundfinanzierung der Kommunalentwicklung Rheinland-Pfalz GmbH, für Maßnahmen zur Sturmschadenbeseitigung im Kommunalwald und für den Neubau von Verwaltungsgebäuden für Kreisverwaltungen.

Daneben waren die durch Verpflichtungsermächtigungen gebundenen Mittel sehr hoch:

Haushaltsjahr	Ausgabenansätze Mio. DM	Veranschlagte Verpflichtungs- ermächtigungen Mio. DM	Beanspruchte Verpflichtungs- ermächtigungen Mio. DM
1991	114,0	92,3	88,3

²⁴⁵⁾ Drucksache 12/8042.

1992	100,6	107,0	122,0 ²⁴⁶⁾
1993	97,5	105,0	113,0 ²⁴⁶⁾
1994	101,2	110,0	110,0
1995	130,7	109,0	109,0
1996	131,9	100,0	100,0

Beim Investitionsstock standen aufgrund der in Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen Ausgabemittel des laufenden Haushaltsjahrs nur noch in geringem Umfang für dringende Vorhaben zur Verfügung, die im Jahr der Bewilligung durchgeführt werden sollten.

Die hohen Verpflichtungsermächtigungen engen die Gestaltungsfähigkeit bei der Haushaltsplanung und deren Vollzug stark ein. Wegen der erheblichen Vorbelastungen durch Verpflichtungsermächtigungen stehen auch die Mittel des Investitionsstocks nur in begrenztem Maße für Veränderungen der Prioritäten im kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung.

Das Ministerium hat hierzu mitgeteilt, daß die Verpflichtungsermächtigungen in den vergangenen Jahren reduziert worden seien, eine weitere Verringerung aber nicht sachgemäß sei.

Der Rechnungshof hält wegen des Umfangs der bereits eingegangenen Verpflichtungen und der sich daraus ergebenden erheblichen Vorbelastungen künftiger Haushalte einen weiteren Abbau der Verpflichtungsermächtigungen für angebracht.

2.3 Abgrenzung zu anderen Förderungsmitteln

Aus Mitteln des Investitionsstocks wurden die unterschiedlichsten Verwendungszwecke gefördert, u.a.

- Erschließung von Neubau- und Gewerbegebieten, Ausbau und Erneuerung von Straßen, Straßenbaumaßnahmen zur Verkehrs-

246) Im Haushaltsjahr 1991 wurden mit Einwilligung des Ministers der Finanzen zu Lasten der Haushaltsjahre 1992 und 1993 15 und 8 Mio. DM überplanmäßige Verpflichtungen (§ 37 Abs. 2 LHO) für die Sturmschadenbeseitigung eingegangen.

beruhigung, Bau einer Fußgängerbrücke, Außengebietsentwässerungen, Verlegung von Oberflächenentwässerungsleitungen,

- Gestaltung von Ortsmittelpunkten, Herrichtung und Umgestaltung von Parkplätzen, Sanierung einer ehemaligen Bahntrasse und Gestaltung als Freizeitfläche, Erschließung und Errichtung von Außen- und Spielanlagen, Bau von Sportanlagen (z.B. Kunstrasenplatz und Laufbahn),
- Bau eines Wanderheimes sowie von Grill- und Schutzhütten,
- Neu-/Umbau von Bürgerhäusern, Dorfgemeinschaftshäusern, Mehrzweckhäusern, Jugend- und Vereinsräumen,
- Neu-/Umbau und Sanierung von Verwaltungsgebäuden,
- Neu-, Um- und Erweiterungsbau von Feuerwehrgerätekäusern/Feuerwachen,
- Beseitigung von Hochwasserschäden,
- Erweiterung/Neugestaltung von Friedhöfen,
- Stützmauer- und Betonsanierungen, Felssicherungsmaßnahmen, Ufersicherungen,
- Beteiligungen an der Finanzierung des Erwerbs eines Flugplatzes und an den Kosten einer Burgsanierung,
- Schaffung von Museen, Sanierung eines Gradierwerks, Erneuerung von Heizungsanlagen, Erweiterung eines Forschungsinstituts, Gestaltung eines archäologischen Parks usw.

Für einige der aus dem Investitionsstock geförderten Maßnahmen waren im Landeshaushalt spezielle Fördermittel ausgewiesen, z.B. zur Dorferneuerung, für Feuerwehrgerätekäuser und für wasserwirtschaftliche Maßnahmen. Die Förderung dieser Maßnahmen kann zu unzulässigen Doppelförderungen führen oder eine unterschiedliche Förderpraxis hinsichtlich des Fördersatzes oder des Umfangs der zuwendungsfähigen Kosten zur Folge haben.

Die Vielfalt der geförderten Zwecke und die starke Streuung der Fördermittel beeinträchtigten auch die Transparenz für die Zuwendungsempfänger, für welche Verwendungszwecke Anträge auf Förderung aus dem Investitionsstock gestellt werden können. Ferner wurde die gebotene Prüfung der Zuweisungsanträge durch die Aufsichtsbehörden erschwert, ob das kommunale Vorhaben aus dringenden Gründen des Gemeinwohls erforderlich ist und wie es in die Rangreihe der Prioritäten einzustufen ist.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es stimme dem Rechnungshof zu, daß aus dem Investitionsstock grundsätzlich keine Maßnahmen gefördert werden sollten, für die im Landeshaushalt spezielle Fördermittel ausgewiesen seien. Ferner hat es in einem Rundschreiben an alle Kommunalverwaltungen und deren Aufsichtsbehörden Förderpräferenzen festgelegt.

2.4 Doppelförderungen

In mehreren Fällen erhielten kommunale Gebietskörperschaften für dieselbe Maßnahme oder Teilmaßnahme zu Unrecht Fördermittel sowohl aus dem Investitionsstock als auch von der Wasserwirtschaftsverwaltung:

- Eine Stadt beantragte und erhielt 1989 eine Zuweisung aus dem Investitionsstock von 300.000 DM für die Verrohrung eines Bachlaufes. Im Antragsverfahren wies die Bezirksregierung darauf hin, daß das Vorhaben nicht mit den Grundsätzen für die Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen im Einklang stehe und daher eine Doppelförderung ausgeschlossen werden könne. Ein Jahr später beantragte und erhielt die Stadt für dasselbe Vorhaben als wasserwirtschaftliche Maßnahme eine Förderung von 450.000 DM.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß die Zuweisung aus dem Investitionsstock zurückgefordert werde.

- Bei zwei Ortsgemeinden waren Investitionskostenanteile für die Straßenentwässerung im Rahmen der Erschließung bzw. des Ausbaus von Ortsstraßen in die Förderung wasserwirtschaftlicher

Maßnahmen einbezogen worden. Daneben wurden hierfür auch Zuweisungen aus dem Investitionsstock beantragt und gewährt.

Die zuständige Bezirksregierung hat mitgeteilt, daß die Zuweisungen neu festgesetzt und anteilig gekürzt würden.

2.5 Förderung von Investitionen zugunsten des allgemeinen Finanzvermögens

In mehreren Fällen beantragten und erhielten Zuweisungsempfänger Förderungen aus dem Investitionsstock für Vorhaben an Gebäuden, die - zumindest teilweise - an Dritte vermietet oder verpachtet waren.

- In zwei Fällen wurden Zuweisungen von 90.000 und 260.000 DM für die Gestaltung der Außenanlagen sowie der Parkplätze an gemeindeeigenen Gebäuden gewährt, die größtenteils vermietet und verpachtet waren. Die geförderten Anlagen dienen auch den privaten Einrichtungen, von denen die Zuweisungsempfänger Miet- und Pachteinnahmen von 43.000 und 80.000 DM jährlich erzielten.
- Eine Stadt erhielt für den Umbau und die Instandsetzung eines ehemaligen Bahnhofs als Jugendeinrichtung Fördermittel von 265.000 DM. Von der Gesamtnutzfläche von 643 m² waren jedoch 500 m² vermietet. Hierfür erzielte die Stadt Mieteinnahmen von 54.000 DM jährlich.
- Die Innenrenovierung eines ehemaligen Bürgermeisteramts wurde mit 75.000 DM gefördert. Das renovierte Objekt wird als Mietwohngebäude genutzt.

Die Förderung der vorgenannten Maßnahmen war - soweit sie allgemeines Finanzvermögen betrafen - nicht zulässig.

In zwei Fällen hat die jeweils zuständige Bezirksregierung mitgeteilt, daß ein Widerruf der Zuweisungen beabsichtigt sei. In den übrigen Fällen stehe die abschließende Klärung noch aus.

Das Ministerium hat erklärt, es stimme mit dem Rechnungshof dahingehend überein, daß allgemeines Finanzvermögen grundsätzlich von einer Förderung auszuschließen sei.

2.6 Einsatz von Eigenmitteln

Einige Gemeinden beantragten und erhielten Zuweisungen zu Maßnahmen mit einem relativ geringen Finanzbedarf, obwohl sie nach ihrer Haushalts- und Finanzlage in der Lage gewesen wären, das Vorhaben ohne die Landeszuweisung durchzuführen:

- Eine Ortsgemeinde erhielt zur Renovierung der Außenfassade des Rathauses bei Gesamtkosten von 67.500 DM eine Zuweisung von 20.000 DM. Die Gemeinde verfügte zum Zeitpunkt der Antragstellung über einen Rücklagenbestand von 443.000 DM.
- Einer anderen Ortsgemeinde wurde für die Erneuerung der Hofbefestigung um das Dorfgemeinschaftshaus mit voraussichtlichen Kosten von 42.000 DM eine Zuweisung von 10.000 DM gewährt. Die Gemeinde verfügte über eine hohe freie Finanzspitze. Die Rücklagen beliefen sich auf 166.000 DM.
- Eine Ortsgemeinde erhielt für den Ausbau der Friedhofswege bei voraussichtlichen Kosten von 39.000 DM eine Zuweisung von 10.000 DM. Nach dem Haushaltsplan war eine Zuführung zur Allgemeinen Rücklage von 77.000 DM vorgesehen, der Rücklagenbestand belief sich danach auf 218.000 DM.
- Für die Renovierung einer ehemaligen Schule sowie den Anbau einer WC-Anlage an einem ehemaligen Backhaus wurden bei Gesamtkosten von 59.000 DM Zuweisungen von insgesamt 20.000 DM bewilligt. Der Rücklagenbestand betrug 323.000 DM, die Schulden waren mit 11.000 DM sehr gering.
- Eine Stadt erhielt für den Bau eines Parkplatzes bei voraussichtlichen Kosten von 70.000 DM eine Zuweisung von 20.000 DM. Im Jahr der Antragstellung überstiegen die laufenden Einnahmen der Stadt die Ausgaben um mehr als 1 Mio. DM.

Zuweisungen dürfen nur gewährt werden, wenn ein erhebliches Landesinteresse an der Erfüllung des Zwecks besteht, das ohne die Finanzhilfe nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§§ 23, 44 LHO).

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Aufsichtsbehörden seien darauf hingewiesen worden, daß eine Förderung von Maßnahmen, die von den Antragstellern ohne Zuweisung des Landes finanziert werden können, nicht möglich sei. Solche Anträge seien zurückzuweisen.

2.7 Mangelnde Ausschöpfung der Einnahmequellen

In mehreren Fällen schöpften Zuweisungsempfänger ihre eigenen Einnahmequellen nicht in rechtlich zulässiger oder nicht in vertretbarer und gebotener Höhe aus:

- Beiträge für den Bau von Ortsstraßen oder für Erschließungsanlagen wurden nicht oder nicht vollständig erhoben.
- Entgelte für Friedhofseinrichtungen wurden nicht in zumutbarer Höhe festgelegt.
- Satzungen über die Anhebung von Gebühren wurden zu spät bekanntgemacht. Die Gebühren wurden deshalb weiterhin in der bisherigen, zu geringen Höhe erhoben.

Es ist nicht sachgerecht und steht mit den Förderbestimmungen nicht im Einklang, wenn Gemeinden einerseits Zuweisungen aus dem Investitionsstock in Anspruch nehmen und andererseits ihre eigenen Einnahmemöglichkeiten nicht in der gebotenen Höhe ausschöpfen.

Das Ministerium hat erklärt, daß bereits bisher Aufsichtsbehörden und Bewilligungsbehörde darauf geachtet haben, daß der Antragsteller seine Einnahmemöglichkeiten ausschöpft. Das werde auch künftig geschehen.

2.8 Mangelnde Ausführungsreife

Mehrfach wurden Zuweisungen für nicht ausführungsfähige Maßnahmen beantragt und bewilligt. So wurden erforderliche Genehmigungen (Bauaufsicht, Landespflege) teilweise bis zu zwei Jahren nach Beantragung der Zuweisung eingeholt, erst nach der Bewilligung Standortfragen für Hochbauten und der Erwerb notwendiger Grundstücke geklärt und für die Planung erforderliche Grundsatzentscheidungen getroffen.

Anträge für Vorhaben, für die keine ausführungsfähigen Pläne vorliegen und die nicht unverzüglich begonnen werden können (Nr. 3.2.5 und 3.2.6 Investitionsstock-Richtlinien), sind von den Aufsichtsbehörden zurückzuweisen (Nr. 8.2 Investitionsstock-Richtlinien).

Das Ministerium hat mitgeteilt, es stimme dem Rechnungshof uneingeschränkt zu, daß Zuweisungen nur für Maßnahmen gewährt werden können, die ausführungsfähig seien. Ein entsprechender Hinweis an die Aufsichtsbehörden sei ergangen.

2.9 Baubeginn vor Bewilligung

Einige Zuweisungsempfänger erteilten Aufträge und schlossen Werkverträge ab, bevor die Zuweisung bewilligt war oder die Erlaubnis zum vorzeitigen Baubeginn vorlag. So vergab z.B. eine Ortsgemeinde vor Beantragung der Zuweisung für den Bau von Erschließungsanlagen Aufträge für die Straßenbeleuchtung und den Straßenbau von 475.400 DM. Eine andere Ortsgemeinde rechnete eine Straßenbeleuchtungsmaßnahme mit 32.100 DM ab, obwohl 70 % der Leistungen bereits vor der Bewilligung erbracht waren.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, daß grundsätzlich Zuweisungen nur für solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen sind²⁴⁷⁾. Als Beginn des Vorhabens gelten bereits Auftragserteilungen und Vertragsabschlüsse.

²⁴⁷⁾ VV Teil II Nr. 1.3 zu § 44 Abs. 1 LHO vom 20. Januar 1983 (MinBl. S. 82), zuletzt geändert durch VV vom 8. Dezember 1994 (MinBl. 1995 S. 46).

Die zuständigen Bezirksregierungen haben mitgeteilt, daß die Zuweisungen entsprechend vermindert werden.

2.10 Kostenermittlung

In zahlreichen Fällen waren die in den Zuweisungsanträgen angegebenen voraussichtlichen Kosten nicht sorgfältig genug ermittelt.

- Mehrfach waren die angegebenen Kosten erheblich übersetzt. Frühzeitig absehbare Kostenunterschreitungen (im Einzelfall mehr als 33 %) waren der Aufsichtsbehörde nicht unverzüglich mitgeteilt worden, so daß zum Teil erhebliche Fördermittel unnötig gebunden wurden.
- Gegenüber den zugrunde gelegten Kostenberechnungen ergaben sich bei einigen Vorhaben während der Bauausführung erhebliche Mehrkosten, die z.T. Anlaß für Aufstockungsanträge waren. Zum Beispiel:
 - Beim Bau einer Stützmauer wurde festgestellt, daß zur Gewährleistung der Standsicherheit weitere Arbeiten für mehr als 100.000 DM notwendig waren.
 - Bei der Bauausführung zum Umbau eines Schulgebäudes zu einem Dorfgemeinschaftshaus führte die unzulängliche Ermittlung der erforderlichen Leistungen zu Mehrkosten von 106.000 DM.
 - Die voraussichtlichen Baukosten für die Erweiterung eines Kindergartens waren um 325.000 DM zu niedrig kalkuliert, weil u.a. der umbaute Raum fehlerhaft berechnet worden war.
- Teilweise enthielten die den Anträgen beigefügten Kostenermittlungen Einzelansätze, die nicht zu Ausgaben führten oder zu hoch waren. Bei einer geförderten Maßnahme wurden trotz Vorsteuerabzugsberechtigung des Zuweisungsempfängers die Bruttoausgaben geltend gemacht. Dadurch waren die Gesamtkosten um 80.000 DM zu hoch angegeben.

Eine sachgerechte Entscheidung über den Förderantrag und die Höhe der zu gewährenden Zuweisung ist nur auf der Grundlage einer zutreffenden Ermittlung der voraussichtlichen Kosten möglich. Hierzu bedarf es in der Regel aussagefähiger Haushaltsunterlagen (Pläne, Kostenberechnungen usw., § 10 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung). Förderanträge, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, sind zurückzuweisen. Kostenansätze, die nicht näher begründet sind oder deren Notwendigkeit nicht nachgewiesen ist, dürfen nicht anerkannt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß es ebenfalls eine sorgfältige Ermittlung der Kosten für notwendig erachte. Durch ein Rundschreiben an alle Kommunalverwaltungen und die Aufsichtsbehörden habe es darauf hingewiesen, daß bei fehlerhaften Kostenermittlungen Nachbewilligungen nicht möglich seien.

2.11 Unwirtschaftliche Bauausführung

Teilweise mangelte es an einer wirtschaftlichen und sparsamen Planung und Ausführung geförderter Maßnahmen. Die gewählten Standards waren im Verhältnis zur vorgesehenen Nutzung überhöht:

- Bei Straßenbaumaßnahmen wurden z.T. teure Pflasterarten gewählt und Straßen verkehrsberuhigt ausgebaut, die überwiegend nur dem Anliegerverkehr dienen.
- Eine Gemeinde errichtete eine teure, natursteinverblendete Stützmauer, obwohl eine Böschung ausreichend gewesen wäre.
- In einer Ortsgemeinde mit 87 Einwohnern wurde ein bereits bestehendes Bürgerhaus mit vorhandenem Saal und Kücheneinrichtung um einen weiteren, gaststättenähnlichen Gemeinschaftsraum erweitert.
- Bei Friedhofssanierungen und -erweiterungen wurden zu viele Wege gepflastert, teure Details ausgewählt und zahlreiche Begrenzungsmauern mit Naturstein verblendet.

- Ein Brunnen wurde aufwendig mit Natursteinmauerwerk, mit einem überdachten Brunnenhaus und einem angrenzenden Teich neu gestaltet.

In einigen Fällen beachteten Zuweisungsempfänger die Forderungen und Empfehlungen von Aufsichts- und Bewilligungsbehörde, die Maßnahme kostengünstiger zu verwirklichen, nicht im gebotenen Umfang:

- Eine Ortsgemeinde erhielt für den Neubau einer Einsegnungshalle bei voraussichtlichen Kosten von 405.000 DM eine Zuweisung von 125.000 DM. Der anschließende Erhöhungsantrag zu Kosten von 546.000 DM wurde vom Ministerium mit der Begründung abgelehnt, daß es bei Verringerung des geplanten Bauvolumens und der Auswahl kostengünstigerer Materialien möglich sei, eine Einsegnungshalle für 400.000 DM bei Wahrung eines würdigen Rahmens zu bauen. Verwirklicht und abgerechnet wurde die Maßnahme mit Kosten von 513.000 DM.
- Bei einer anderen Gemeinde lehnte die Bezirksregierung die beantragte Förderung für den Umbau eines Gemeindehauses zu Baukosten von 550.000 DM ab und wies auf notwendige und mögliche Kosteneinsparungen hin. Aufgrund eines überarbeiteten Förderantrags wurde eine Zuweisung zu geplanten Kosten von 495.000 DM bewilligt. Abgerechnet wurde das Vorhaben auch aufgrund von Planänderungen mit 623.000 DM.

Es ist notwendig, aufwendige Ausführungsarten von der Förderung auszunehmen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es stimme mit dem Rechnungshof dahingehend überein, daß aufwendige Planungen und Ausführungsarten, die einen gewissen gestalterischen Spielraum übersteigen, von einer Förderung auszunehmen seien. Es habe dies durch ein Rundschreiben verdeutlicht.

2.12 Sicherung von Nutzungsrechten

In mehreren Fällen wurden Zuweisungen bewilligt, bei denen die Zuweisungsempfänger nicht Träger der Maßnahme oder nicht Eigentümer der zur Durchführung der Maßnahme in Anspruch genommenen Grundstücke waren. Der für diese Fälle geforderte Nachweis eines langfristigen, dinglich gesicherten Nutzungsrechts (Nr. 3.2.1 Investitionsstock-Richtlinien) lag nicht vor.

Das Ministerium hat in einem Rundschreiben die Kommunalverwaltungen und die Aufsichtsbehörden darauf hingewiesen, daß in solchen Fällen grundsätzlich eine dingliche Sicherung notwendig sei.

2.13 Einbeziehung nichtzuwendungsfähiger Kosten

In den Verwendungsnachweisen wurden in zahlreichen Fällen nichtzuwendungsfähige Kosten aufgeführt. Es handelte sich z.B. um Ausgaben, die

- nicht für die geförderte Maßnahme verwendet worden waren,
- Kosten für Planung und Bauleitung durch die Verbandsgemeinde sowie überhöhte Honorarzahlungen an Ingenieurbüros betrafen,
- ausdrücklich von einer Förderung ausgenommen waren (z.B. für Grunderwerb, Vermessung, Finanzierung),
- nach Inkrafttreten einer im Bewilligungsbescheid enthaltenen Frist geleistet worden waren,
- durch Träger von Ver- und Entsorgungseinrichtungen ganz oder teilweise zu erstatten waren.

Die Bezirksregierungen haben zugesagt, die Zuwendungen in den betreffenden Fällen zu überprüfen und - soweit erforderlich - neu festzusetzen.

2.14 Nichtbeachtung von Vergabebestimmungen

Bei der Vergabe von Aufträgen zur Durchführung der geförderten Vorhaben wurden in etlichen Fällen die nach dem Gemeindegewirt-

schaftsrecht verbindlichen Vergabegrundsätze²⁴⁸⁾ nicht beachtet. So wurden Lieferungen und Leistungen bis zu 60.000 DM freihändig, teilweise ohne Vergleichsangebote, vergeben. Zum Teil wurden umfangreiche Lieferungen und Leistungen aufgrund von Ausschreibungsergebnissen anderer Maßnahmen als Anschlußaufträge in Auftrag gegeben, z.B. der Bau von Erschließungsstraßen in einem Neubaugebiet für 590.000 DM. Ein Zuweisungsempfänger erteilte mehrere Aufträge von jeweils über 100.000 DM nicht nach öffentlicher, sondern nur nach beschränkter Ausschreibung.

Auftragsvergaben ohne ausreichenden Wettbewerb sind nicht gerechtfertigt. Sie können zu finanziellen Nachteilen für die Zuweisungsempfänger führen.

Das Ministerium hat in einem Rundschreiben an alle Kommunalverwaltungen und die Aufsichtsbehörden auf die Verpflichtung zur Einhaltung der Vergabebestimmungen hingewiesen.

2.15 Mitteilungspflichten der Zuweisungsempfänger

Zuweisungsempfänger verstießen häufig gegen die ihnen obliegenden Mitteilungspflichten. So unterrichteten sie die Aufsichtsbehörden nicht rechtzeitig und umfassend über Verzögerungen beim Baubeginn. Nachträgliche Finanzierungsmittel, z.B. Kostenbeteiligungen einer Verbandsgemeinde zur Verrohrung von Bachläufen von 65.000 DM, und frühzeitig absehbare Kostenunterschreitungen wurden teilweise erst mit Vorlage des Verwendungsnachweises angezeigt.

Auch die erforderliche Zustimmung der Bezirksregierung²⁴⁹⁾ bei erheblichen Abweichungen von den der Förderung zugrunde gelegten Bauunterlagen wurde mehrfach nicht oder nicht rechtzeitig eingeholt.

²⁴⁸⁾ VV Teil II/Anlage 1 Nr. 3.1 zu § 44 Abs. 1 LHO vom 20. Januar 1983 (MinBl. S. 82), zuletzt geändert durch VV vom 8. Dezember 1994 (MinBl. 1995 S. 46).

²⁴⁹⁾ VV Teil II/Anlage 1 Nr. 3.4 zu § 44 Abs. 1 LHO.

Es ist erforderlich, die Mitteilungspflichten einzuhalten.

2.16 Bewilligungsverfahren

Die Zuweisungen aus dem Investitionsstock werden durch das Ministerium auf Vorschlag der Bezirksregierungen bewilligt (Nr. 9 Investitionsstock-Richtlinien). Die Bezirksregierungen sind dabei weitgehend in das Antrags- und Bewilligungsverfahren eingebunden. Sie treffen nach der Bewilligung alle weiteren Entscheidungen (Nr. 10.2 Investitionsstock-Richtlinien).

Die Bewilligung von Zuwendungen ist keine ministerielle Aufgabe. In anderen Förderbestimmungen (z.B. VV über die Förderung der Dorferneuerung und VV über Zuwendungen für den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz) ist die Zuständigkeit für Bewilligungen auf nachgeordnete Behörden übertragen. Bei einer Verlagerung der Bewilligungsbefugnis für den Investitionsstock auf nachgeordnete Stellen würde sich bei diesen ein geringer Mehraufwand ergeben, der im wesentlichen auf die Ausfertigung der Bescheide beschränkt ist. Diesem stünden erheblich größere Einsparungen beim Ministerium gegenüber.

Das Ministerium hat hierzu mitgeteilt, daß aufgrund der vorgesehenen Auflösung der Bezirksregierungen Überlegungen zur Aufgabendelegation gegenwärtig zurückgestellt würden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Anteil der zweckgebundenen Zuweisungen und auch der Investitionsstockmittel an den Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs zugunsten der allgemeinen Finanzausgleichs zurückzuführen,

- b) den Umfang der Verpflichtungsermächtigungen bei den Investitionsstockmitteln zu verringern,
- c) die Förderzwecke auf den unabweisbaren Bedarf zu beschränken und Schwerpunkte der Förderung festzulegen,
- d) Investitionen des allgemeinen Finanzvermögens von der Förderung auszunehmen,
- e) eine Förderung nur vorzunehmen, wenn der Zuweisungsempfänger seine eigenen Einnahmemöglichkeiten ausschöpft,
- f) im Bewilligungsverfahren sorgfältiger zu prüfen, ob die Förderungsvoraussetzungen vorliegen,
- g) nichtzuwendungsfähige Kosten in den Verwendungsnachweisen abzusetzen,
- h) bestimmungswidrig verwendete Fördermittel zurückzufordern,
- i) die Zuwendungsempfänger auf die Verpflichtung zur Nutzung des Wettbewerbs und die Beachtung der Mitteilungspflichten hinzuweisen,
- j) die Zuständigkeit für die Bewilligung von Investitionsstockmitteln in vollem Umfang auf nachgeordnete Stellen zu übertragen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums und der Bezirksregierungen sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 33 Haushaltslage und Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände

Die seit 1990 anhaltende Verschlechterung der Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände setzte sich auch 1995 fort.

Aus dem leichten Rückgang des Finanzierungsdefizits von 830 Mio. DM auf 791 Mio. DM kann nicht auf eine Trendwende geschlossen werden.

Die Überschüsse der laufenden Rechnung, die für den finanzwirtschaftlichen Bewegungsspielraum entscheidend sind, gingen um 40,3 % auf 125 Mio. DM zurück. Dabei konnten die kreisfreien Städte mit ihren laufenden Einnahmen wiederum nicht die laufenden Ausgaben decken. Der Fehlbetrag fiel jedoch mit 205 Mio. DM geringer aus als 1994 (235 Mio. DM). Bei den Landkreisen ergab sich nach dem Defizit des Vorjahres (- 62 Mio. DM) ein Überschuß der laufenden Rechnung von 67 Mio. DM. Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sank der Überschuß deutlich um 242 Mio. DM auf 263 Mio. DM.

Die Ausgaben für Investitionen gingen um 1,9 % auf 2,27 Mrd. DM zurück. Die Nettokrediteinnahmen verminderten sich um 20 % auf 179 Mio. DM.

Die Verschuldung der kommunalen Haushalte nahm um 2,2 % auf 7,97 Mrd. DM zu. Die Schulden der in Sonderrechnung geführten Eigenbetriebe und Krankenanstalten erhöhten sich dagegen um 7,2 % auf 6,28 Mrd. DM. Die Gesamtverschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften betrug 14,25 Mrd. DM.

Nach der Haushaltsplanung 1996 konnten 705 kommunale Gebietskörperschaften, somit 102 mehr als im Haushaltsjahr 1995, ihren Haushalt nicht ausgleichen. Der erwartete Fehlbedarf stieg um 34 % auf 899 Mio. DM an. Davon entfielen 571 Mio. DM (64 %) auf kreisfreie Städte.

Die Kommunen schöpften nicht alle Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Haushaltslage aus. Bei den im Berichtszeitraum geprüften kommunalen Gebietskörperschaften lassen sich die Haushalte fortdauernd um 9 Mio. DM jährlich entlasten. Außerdem bestehen einmalige Verbesserungsmöglichkeiten von 4 Mio. DM. Schäden von insgesamt 7 Mio. DM entstanden durch fehlerhaftes Verwaltungshandeln. Die geprüften Eigenbetriebe können ihre wirtschaftlichen Ergebnisse fortdauernd um 2 Mio. DM jährlich und einmalig um 1 Mio. DM verbessern.

Die Ungewißheit über den Konjunkturverlauf und die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen machen weiterhin einen restriktiven Sparkurs unabdingbar.

1. Haushaltslage und ihre Entwicklung

Die Haushaltswirtschaft der kommunalen Gebietskörperschaften²⁵⁰⁾ wurde anhand der Rechnungsergebnisse der Jahre 1991 bis 1995 und der Ansätze der Haushaltspläne für das Jahr 1996²⁵¹⁾ beurteilt. Die maßgeblichen Beurteilungsgrundlagen sind in der Anlage dargestellt²⁵²⁾.

Die Einnahmen und Ausgaben sind aufgliedert in

- laufende Rechnung²⁵³⁾ und
- Kapitalrechnung²⁵⁴⁾ einschließlich besondere Finanzierungsvorgänge²⁵⁵⁾.

Bei der nach wie vor stark angespannten Finanzlage der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände zeigten sich 1995 gegenüber dem Vorjahr teilweise leichte Verbesserungen. Die Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) zusammen betragen 15,3 Mrd. DM gegenüber 15,0 Mrd. DM im Jahr 1994. Die Einnahmen stiegen um 289 Mio. DM auf 14,5 Mrd. DM. Damit lag der Zuwachs der Ausgaben (+ 1,7 %) erstmals seit 1989 unter dem der Einnahmen (+ 2,0 %). Der in den Leitlinien der Landesregierung für die kommunale Haushaltswirtschaft 1995 geforderten Begrenzung des

250) Ohne Bezirksverband Pfalz.

251) Stand: 1. November 1996.

252) Die Anlage weist zur Vergleichbarkeit die Rechnungsergebnisse seit 1985 aus. Die Vergleichbarkeit der Einnahmen, Ausgaben und der Schulden ist jedoch stark beeinträchtigt, weil
a) viele gemeindliche Einrichtungen, vorwiegend in den Jahren 1988 und 1989, aus den kommunalen Haushalten ausgegliedert wurden,
b) das Aufbereitungsverfahren des Statistischen Landesamtes 1992 neu gestaltet und der Erhebungskatalog erweitert wurde.

253) Die Einnahmen und Ausgaben entsprechen im wesentlichen dem Verwaltungshaushalt (ohne innere Verrechnungen, kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen, Zuführungen vom und zum Vermögenshaushalt und Deckung von Vorjahresfehlbeträgen).

254) Die Einnahmen und Ausgaben entsprechen im wesentlichen dem Vermögenshaushalt (ohne Zuführungen vom und zum Verwaltungshaushalt).

255) Schuldenaufnahmen von Kreditmarktmitteln und inneren Darlehen sowie deren Tilgung, Zuführungen an und Entnahmen aus Rücklagen und Deckung von Vorjahresfehlbeträgen.

Ausgabenwachses auf durchschnittlich 3 % ²⁵⁶⁾ wurde entsprochen. Das Finanzierungsdefizit ²⁵⁷⁾ verringerte sich von 830 Mio. DM auf 791 Mio. DM. Für eine anhaltende Trendwende gibt es allerdings keine Anhaltspunkte. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Deckungslücken seit 1991:

Haus- halts- jahr	Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapital- rechnung	Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapital- rechnung	Finanzierungsdefizit			
			Insge- samt	Kreisfreie Städte	Keisange- hörige Gemeinden, Verbands- gemeinden	Landkreise
- Mio. DM -						
1991	11.976	12.109	- 133	- 91	41	- 83
1992	13.047	13.480	- 433	- 316	- 11	- 106
1993	14.082	14.656	- 574	- 288	- 231	- 55
1994	14.170	15.000	- 830	- 409	- 229	- 192
1995	14.459	15.250	- 791	- 285	- 409	- 97

1.1 Laufende Rechnung

1.1.1 Einnahmen

Die Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung beliefen sich 1995 auf 12,76 Mrd. DM. Der Zuwachs lag mit 2,3 % (+ 284 Mio. DM) deutlich unter dem Durchschnittswert der letzten zehn Jahre (4,6 %). Die Entwicklung verlief wie folgt:

²⁵⁶⁾ Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport zur Haushaltswirtschaft 1995 der kommunalen Gebietskörperschaften vom 12. Oktober 1994.

²⁵⁷⁾ Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) zusammengefaßt.

Haus- halts- jahr	Einnahmen der laufenden Rechnung	davon			
		Steuern und steuerähnliche Einnahmen	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	Zinseinnahmen und Schulden- diensthilfen	Zuwendungen und Zuschüsse
		- Mio. DM -			
1991	10.530	4.336	1.289	152	4.753
1992	11.405	4.590	1.495	160	5.159
1993	12.367	4.632	1.654	139	5.943
1994	12.476	4.664	1.763	98	5.951
1995	12.760	4.446	1.755	79	6.480

Die Steuereinnahmen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) und steuerähnlichen Einnahmen verminderten sich um 4,7 % (218 Mio. DM) auf 4,45 Mrd. DM. Der Anteil des Steueraufkommens an der laufenden Rechnung betrug 34,8 % gegenüber 37,4 % im Vorjahr. Das Aufkommen an Steuereinnahmen betrug in den kreisfreien Städten durchschnittlich 1.534 DM/Einw., im Landkreisbereich 980 DM/Einw.

Die folgende Übersicht zeigt, wie sich die einzelnen Steuerarten seit 1991 entwickelt haben:

Haus- haltsjahr	Grundsteuer		Gewerbesteuer (netto)		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Sonstige Steuern	
	Mio. DM	Verände- rungen gegen- über dem Vorjahr	Mio. DM	Verände- rungen gegen- über dem Vorjahr	Mio. DM	Verände- rungen gegen- über dem Vorjahr	Mio. DM	Verände- rungen gegen-über dem Vorjahr
		in %		in %		in %		in %
1991	461	2,2	1.693	6,3	1.921	15,0	261	7,6
1992	496	7,6	1.626	- 4,0	2.173	13,1	295	13,0
1993	529	6,5	1.651	1,5	2.138	- 1,6	314	6,4
1994	558	5,5	1.590	- 3,7	2.167	1,4	349	11,1
1995	595	6,6	1.466	- 7,8	2.078	- 4,1	308	- 11,7

Die Einnahmen aus der Grundsteuer stiegen stetig an. Hierzu trugen sowohl wachsende Realsteuergrundbeträge als auch Erhöhungen der Hebesätze bei ²⁵⁸⁾. Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der

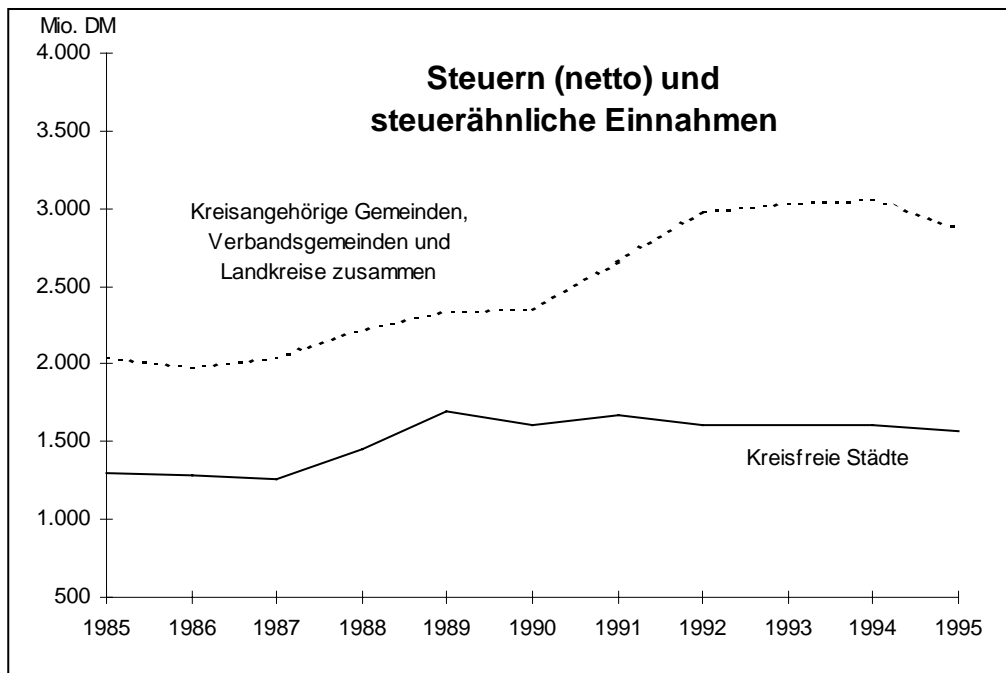
²⁵⁸⁾ Die gewogenen Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B betragen von 1993 bis 1995: 301, 306 und 315 %.

Einkommensteuer waren 1995 um 89 Mio. DM niedriger als im Vorjahr. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) verminderten sich um 124 Mio. DM. Der beträchtliche Rückgang war vorwiegend auf die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage von 294 Mio. DM (1994) auf 403 Mio. DM infolge der Anhebung des Vervielfältigers aufgrund des Solidarpakts von 56 % auf 79 % zurückzuführen. Von dem Gewerbesteueraufkommen (brutto) verblieben den Gemeinden 1995 noch 78,2 % gegenüber 84,3 % im Vorjahr. Im ersten bis dritten Quartal 1996 wuchs der Nettoertrag der Gewerbesteuer gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum um 16,3 % auf 1.254 Mio. DM.

Die Steuereinnahmen insgesamt verminderten sich 1995 bei allen Gebietskörperschaftsgruppen. Bei den kreisfreien Städten gingen sie um 2,7 % (- 44 Mio. DM) zurück. Dabei standen höheren Grundsteuer- (+ 16 Mio. DM) und Gewerbesteuereinnahmen (+ 8 Mio. DM²⁵⁹) sinkende Einnahmen aus der Einkommensteuer (- 50 Mio. DM) und aus sonstigen Steuern (- 17 Mio. DM) gegenüber. Die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden verringerten sich um 5,2 % (- 148 Mio. DM). Hierbei war der Rückgang der Gewerbesteuer um 14 % (- 131 Mio. DM) entscheidend. Die Steuereinnahmen der Landkreise sanken um 13 % (- 25 Mio. DM).

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im ersten bis dritten Quartal 1996 betrugen 3,22 Mrd. DM, somit 268 Mio. DM (9,1 %) mehr als im vergleichbaren Vorjahreszeitraum.

²⁵⁹) Ohne Ludwigshafen wäre ein Rückgang um 82 Mio. DM zu verzeichnen.

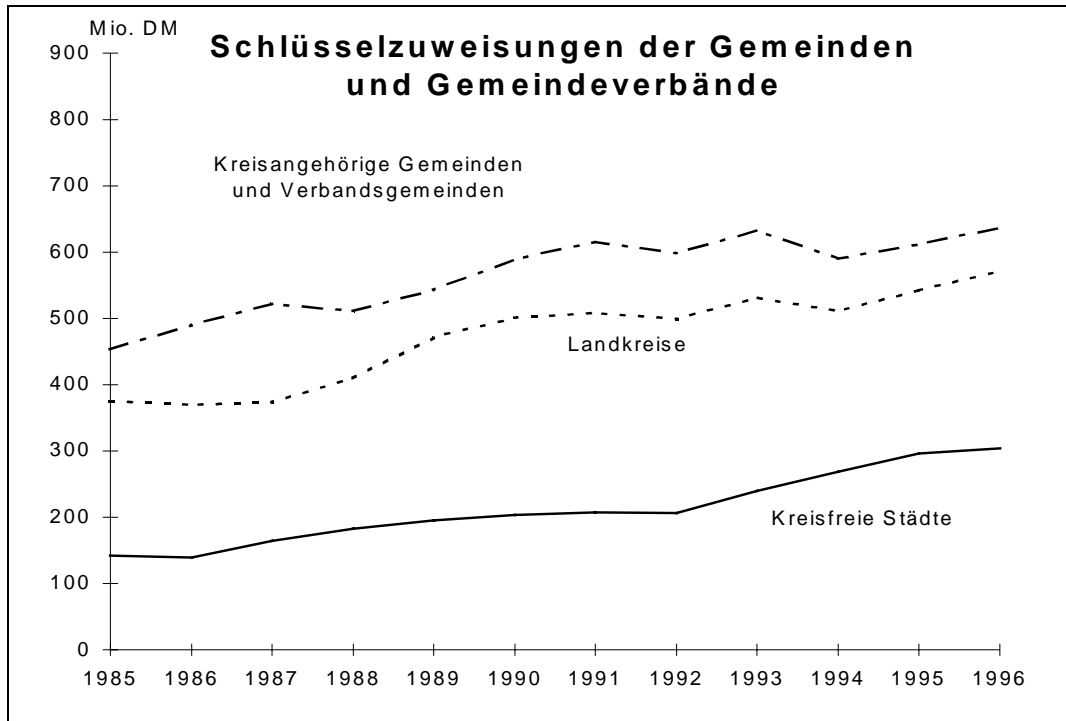


Die Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten (686 Mio. DM) lagen 1995 nach den starken, zum Teil zweistelligen Zuwachsraten der Vorjahre (1992: 20,9 %, 1993: 11,3 %, 1994: 6,3 %) um 6 Mio. DM unter dem Vorjahresniveau.

Die Einnahmen aus Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen (ohne Sonderumlagen) stiegen 1995 um 2,6 % (50 Mio. DM) auf 1,97 Mrd. DM an (Anlage, Nr. 9). Dabei blieb die Verbandsgemeindeumlage nahezu unverändert (+ 0,3 Mio. DM). Bei leicht rückläufigen Umlagegrundlagen (- 0,25 %) wurde der Umlagesatz nur geringfügig von durchschnittlich 35,87 % auf 35,97 % angehoben. Der Zuwachs der Kreisumlage war bei stagnierenden Umlagegrundlagen (+ 0,13 %) auf eine Erhöhung des Umlagesatzes von durchschnittlich 32,44 % auf 33,88 % zurückzuführen. Mehr als ein Drittel der laufenden Ausgaben der Landkreise und etwa die Hälfte der Ausgaben der Verbandsgemeinden wurden durch die Umlage finanziert.

Die Schlüsselzuweisungen stiegen 1995 gegenüber dem Vorjahr um 6 % (82 Mio. DM) auf 1,45 Mrd. DM (Anlage, Nr. 3). Alle drei Gebietskörperschaftsgruppen konnten dabei Mehreinnahmen erzielen. Am stärksten fiel die Steigerung bei den Landkreisen aus mit 6,2 %

(32 Mio. DM). 1996 erhöhten sich die Schlüsselzuweisungen um 4,3 % auf 1,51 Mrd. DM.



1.1.2 Ausgaben

Die laufenden Ausgaben im Jahr 1995 betragen 12,64 Mrd. DM. Ihr Zuwachs überstieg mit 3 % (368 Mio. DM) abermals den der laufenden Einnahmen. Er erreichte aber den tiefsten Wert seit 1989 und lag deutlich unter dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre (6 %).

Die Personalausgaben stiegen um 3,6 % gegenüber 1,9 % im Vorjahr. Der Zuwachs lag über der Tariflohnerhöhung im öffentlichen Dienst von 3,2 %. Die Steigerung ist im wesentlichen auf den deutlichen Zuwachs bei den Landkreisen (+ 12,2 %) infolge der Kommunalisierung des staatlichen Personals ab 1. Januar 1995 zurückzuführen²⁶⁰⁾. Die Personalausgaben der kreisfreien Städte stagnierten nahezu auf dem Vorjahresniveau (- 0,1 %). Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erhöhten sie

²⁶⁰⁾ Art. 7 Abs. 9 Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 5. Oktober 1993 (GVBl. S. 481).

sich um 3,8 %. Insgesamt waren die Personalausgaben mit einem Anteil von 25,2 % an den Ausgaben der laufenden Rechnung nach wie vor der größte Ausgabenblock.

Die Sozialleistungen²⁶¹⁾, die in der Vergangenheit überproportional angestiegen waren, erhöhten sich "nur noch" um 4,7 %. Das Ausgabevolumen lag bei 2,79 Mrd. DM gegenüber 2,67 Mrd. DM im Vorjahr. Mit einem Anteil an den Gesamtausgaben der laufenden Rechnung von 22,1 % waren sie nach den Personalausgaben die bedeutendste Ausgabenart. Sie beanspruchten einen immer größeren Teil des kommunalen Steueraufkommens:

Haushaltsjahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ausgaben für Sozialleistungen Mio. DM	1.387	1.564	1.980	2.424	2.666	2.792
Steigerung zum Vorjahr Mio. DM	127	177	416	444	242	126
Anteil am Steueraufkommen in %	35,0	36,1	43,1	52,3	57,2	62,8

Die Sozialleistungen erforderten 54,1 % (1994: 49,9 %) der Verbandsgemeindeumlage. Die Kreisumlage wurde mit 94,8 % (1994: 96,9 %) fast vollständig für die Gewährung von Sozialleistungen benötigt.

Die Steigerungsrate der Sozialleistungen bei den Landkreisen war mit 2,2 % unterdurchschnittlich, die der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden lag mit 10,4 % deutlich über dem Durchschnitt, während die Steigerung bei den kreisfreien Städten darunter blieb (4,1 %).

Im ersten bis dritten Vierteljahr 1996 stiegen die Sozialleistungen gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum um 2,4 %.

²⁶¹⁾ Hierzu gehören im wesentlichen die Bruttoausgaben für Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe sowie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

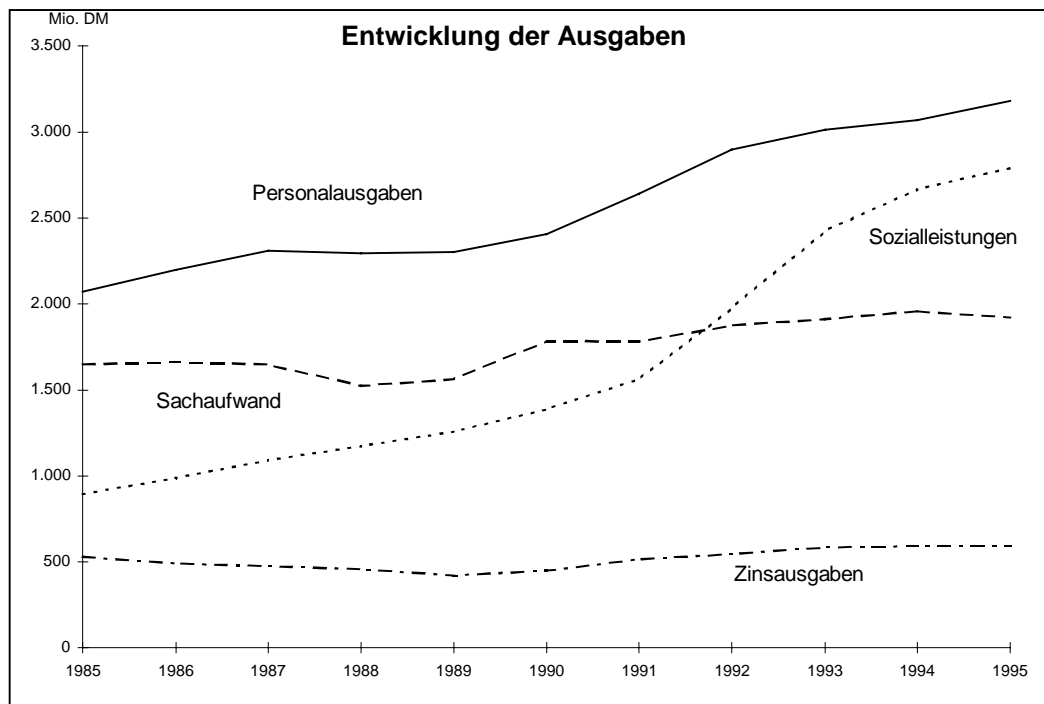
Die Bruttoausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Leistungen der Sozialhilfe des örtlichen Trägers stiegen um 10,6 % (91 Mio. DM) auf 956 Mio. DM. Hiervon entfielen 416 Mio. DM (43,5 %) auf die kreisfreien Städte. Die Steigerungsrate war bei den kreisfreien Städten mit 14,3 % überdurchschnittlich, wohingegen im Landkreisbereich unterdurchschnittliche Zuwächse (7,8 %) zu verzeichnen waren.

Für den laufenden Sachaufwand wurde erstmals seit 1991 weniger ausgegeben als im Vorjahr. An dem Rückgang um 1,8 % auf 1,92 Mrd. DM werden Sparbemühungen der kommunalen Gebietskörperschaften erkennbar.

Die Zinsausgaben (- 0,2 %) stagnierten trotz insgesamt zunehmender Verschuldung der Haushalte. Das war vornehmlich auf das niedrige Zinsniveau zurückzuführen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben der laufenden Rechnung blieb mit 4,7 % nahezu konstant. Die Zinsausgaben-Steuer-Quote betrug 13,3 %, d.h., jede achte DM von den Steuereinnahmen wurde zur Leistung der Zinsverpflichtungen verwendet.

Die Entwicklung der Ausgaben insgesamt, der Personalausgaben, des Sachaufwands, der Sozialleistungen und der Zinsausgaben in den Jahren 1991 bis 1995 stellt sich wie folgt dar:

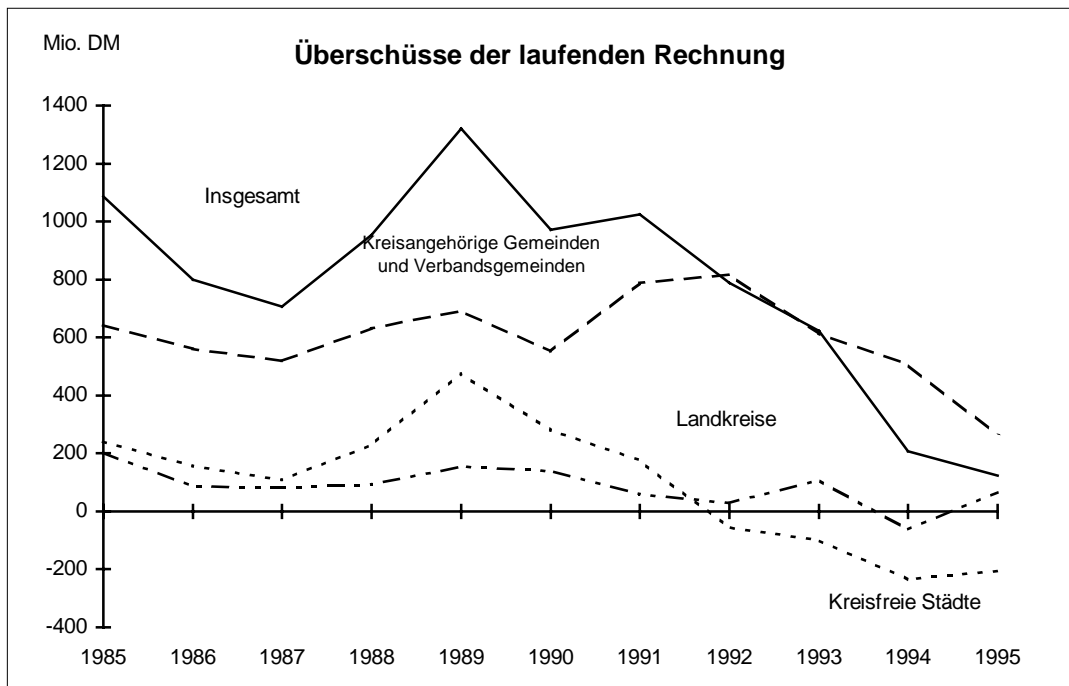
Haus- halts- jahr	Gesamtausgaben		Personalausgaben		Sachaufwand		Sozialleistungen		Zinsausgaben	
		Veränderungen gegenüber dem Vorjahr		Veränderungen gegenüber dem Vorjahr		Veränderungen gegenüber dem Vorjahr		Veränderungen gegenüber dem Vorjahr		Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. DM	in %	Mio. DM	in %	Mio. DM	in %	Mio. DM	in %	Mio. DM	in %
1991	9.506	7,8	2.640	9,7	1.782	- 0,2	1.564	12,8	516	15,0
1992	10.616	11,7	2.898	9,8	1.877	5,3	1.980	26,6	545	5,6
1993	11.746	10,6	3.014	4,0	1.913	1,9	2.424	22,4	584	7,2
1994	12.268	4,4	3.071	1,9	1.957	2,3	2.666	10,0	591	1,2
1995	12.635	3,0	3.183	3,7	1.922	- 1,8	2.792	4,7	590	- 0,2



1.1.3 Überschüsse

Die Überschüsse der laufenden Rechnung, die die Kreditverpflichtungen abdecken sollen (§ 103 Abs. 2 GemO) und darüber hinaus der teilweisen Finanzierung der Vermögenshaushalte dienen, gingen 1995 erneut drastisch zurück. Sie nahmen um 40,3 % ab und erreichten mit 125 Mio. DM gegenüber 208 Mio. DM im Vorjahr einen neuen Tiefstand.

Die kreisfreien Städte waren davon erneut stark betroffen. Seit 1992 gelingt es ihnen nicht mehr, ihre laufenden Zahlungsverpflichtungen aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren. Ihr Fehlbetrag fiel mit 205 Mio. DM jedoch geringer aus als 1994 (235 Mio. DM). Bei den Landkreisen, die 1994 noch einen Fehlbetrag von 62 Mio. DM aufwiesen, ergab sich dagegen wieder ein Überschuß von 67 Mio. DM. Einen erheblichen Einbruch erlitten die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden. Ihre Überschüsse lagen mit 263 Mio. DM um 48 % unter denen des Vorjahres (505 Mio. DM).



Nach Abzug der Tilgungsleistungen blieben von den Überschüssen der laufenden Rechnung lediglich bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden Mittel zur Finanzierung von Ausgaben des Vermögenshaushalts verfügbar (50 Mio. DM gegenüber 290 Mio. DM 1994 und 391 Mio. DM 1993). Den Landkreisen fehlten 12 Mio. DM, um die Kreditverpflichtungen aus laufenden Mitteln zu decken. Die kreisfreien Städte konnten aus ihren laufenden Einnahmen nicht einmal die laufenden Ausgaben ausgleichen.

Die Entwicklung der Überschüsse und der Kreditverpflichtungen in den Jahren 1991 bis 1995 stellt sich für die drei Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt dar:

Haushalts-jahr	Insgesamt		davon					
	Über-schüsse	Kredit-verpflich-tungen	Kreisfreie Städte		Kreisangehörige Gemeinden, Verbands-gemeinden		Landkreise	
			Über-schüsse	Kredit-verpflich-tungen	Über-schüsse	Kredit-verpflich-tungen	Über-schüsse	Kredit-verpflich-tungen
- Mio. DM -								
1991	1.024	425	177	116	788	242	59	67
1992	789	386	- 56	93	817	219	28	73
1993	622	410	- 100	112	614	223	108	74
1994	208	404	- 235	116	505	215	- 62	72
1995	125	408	- 205	116	263	213	67	79

1.2 Kapitalrechnung und besondere Finanzierungsvorgänge

Die Einnahmen der Kapitalrechnung und der besonderen Finanzierungsvorgänge²⁶²⁾ betragen 1995 zusammen 2,6 Mrd. DM, die Ausgaben 3,6 Mrd. DM (Anlage, Nr. 4)²⁶³⁾. Die wichtigsten Einnahmearten entwickelten sich wie folgt:

Haushalts-jahr	Rücklagen-entnahmen	Beiträge und ähnliche Entgelte	Erlöse aus Vermögens-veräußerungen	Investitionszu-weisungen		Kredite
				insge-samt	davon vom Land	
- Mio. DM -						
1991	312	258	351	764	594	510
1992	412	285	409	862	686	663
1993	333	281	499	841	636	742
1994	395	278	488	842	633	627
1995	330	295	518	801	636	587

Der Anteil der Investitionszuweisungen an den Gesamteinnahmen der Kapitalrechnung und der besonderen Finanzierungsvorgänge betrug 30,7 % gegenüber 31,1 % im Vorjahr. Die prozentualen Anteile

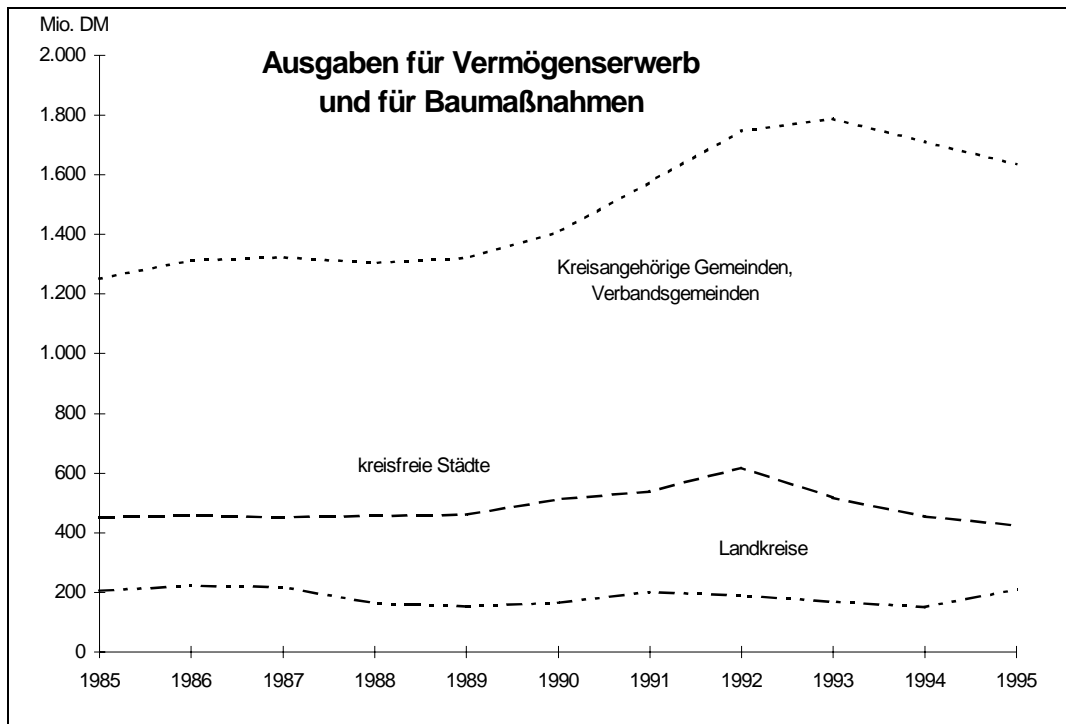
²⁶²⁾ Die Einnahmen und Ausgaben entsprechen im wesentlichen denen des Vermögenshaushalts (ohne Zuführungen zwischen den Haushalten).

²⁶³⁾ Ohne Eigenbetriebe, nach Eigenbetriebsrecht verwaltete und in Privatrechtsform geführte Einrichtungen sowie ohne Krankenanstalten.

betragen bei den kreisfreien Städten 33,7 % (1994: 31,8 %), bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 27,6 % (1994: 29,8 %) und bei den Landkreisen 43,8 % (1994: 37,2 %).

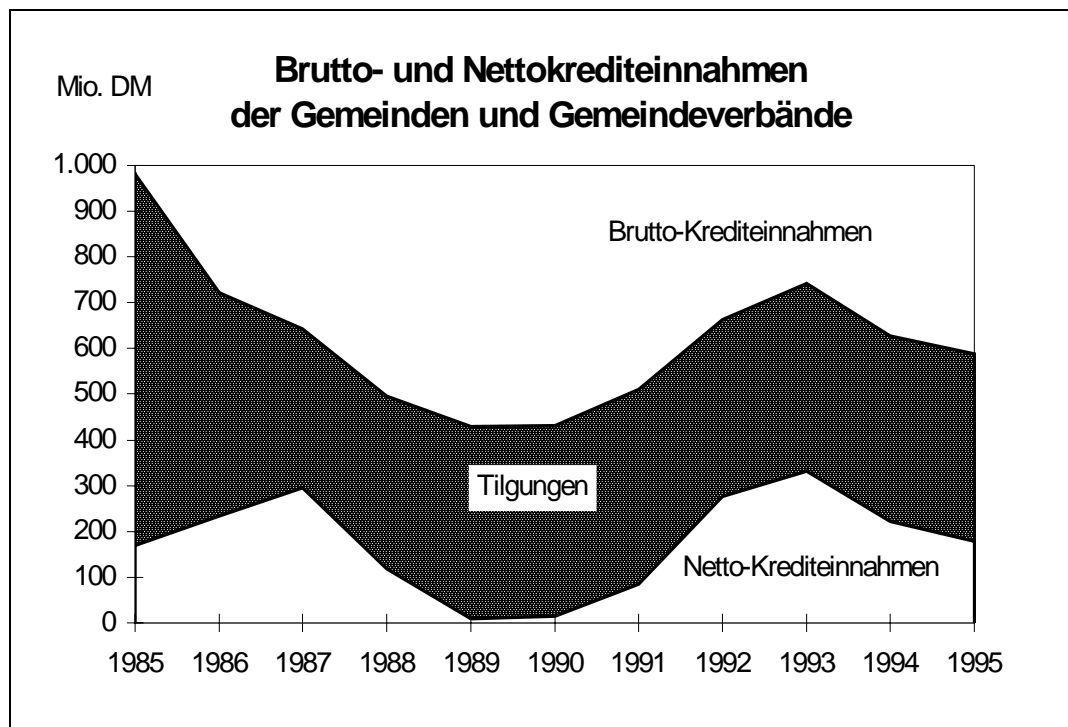
Der Trend sinkender Ausgaben für Vermögenserwerb und Baumaßnahmen (Anlage, Nr. 5) setzte sich fort. Die Ausgaben betrugen noch 2,27 Mrd. DM, das sind 44 Mio. DM oder 1,9 % weniger als 1994. Dabei stiegen die Sachinvestitionen der Landkreise um 38,2 %, bedingt durch eine Steigerung der Ausgaben für Baumaßnahmen um 61 Mio. DM. Es ist davon auszugehen, daß es sich hierbei im wesentlichen um Investitionszuschüsse zum Bau kommunaler Kindertagesstätten gehandelt hat.

Bei den kassenmäßigen Ergebnissen der kommunalen Investitionstätigkeit sind Maßnahmen der in Sonderrechnung geführten Einrichtungen nicht erfaßt. Der tatsächliche Rückgang der Investitionen dürfte daher geringer sein als der finanzstatistisch ausgewiesene.



Die Netto-Krediteinnahmen waren mit 179 Mio. DM um 19,9 % (44 Mio. DM) bereits im dritten Jahr hintereinander rückläufig. Hauptursache hierfür war, daß 1995 die Tilgungsleistungen der kreisfreien Städte (116 Mio. DM) die Brutto-Neuverschuldung (71 Mio. DM) deutlich übertrafen. Die Netto-Krediteinnahmen der Landkreise (54 Mio. DM) stagnierten nahezu auf dem Vorjahresniveau, die der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden stiegen hingegen um 36,3 % auf 170 Mio. DM (Anlage, Nr. 8).

Die Brutto- und Netto-Krediteinnahmen entwickelten sich seit 1985 wie folgt:

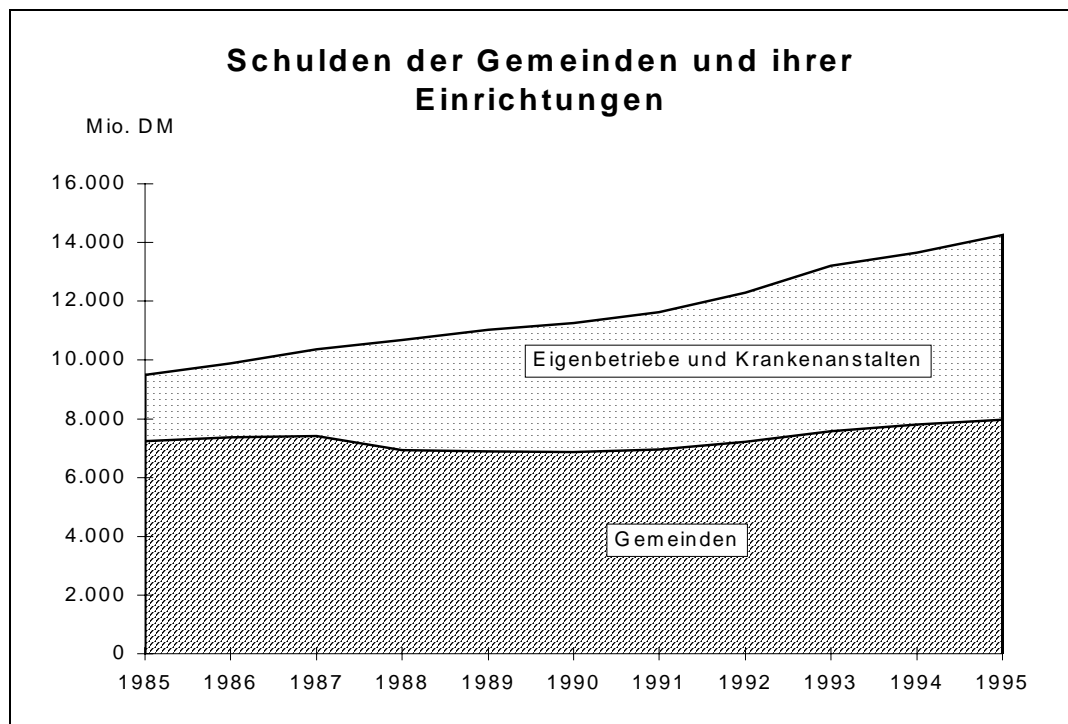


1.3 Schulden

Die Schulden (einschließlich der Schulden der Eigenbetriebe und der eigenbetriebsähnlich geführten Einrichtungen und Krankenanstalten) erhöhten sich im Vergleich der Jahre 1991 und 1995 um 2,6 auf 14,25 Mrd. DM (+ 22,4 %). Da Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten, inneren Darlehen und kreditähnlichen Rechtsgeschäften

ebensowenig erfaßt werden wie die Schulden der kommunalen Eigengesellschaften, liegt die tatsächliche kommunale Schuldenbelastung höher. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Verschuldung insgesamt und getrennt nach Haushalt, Eigenbetrieben und Krankenanstalten:

Haushaltsjahr	Schulden insgesamt		davon					
	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	Eigenbetriebe		Krankenanstalten	
		in %		in %	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
					in %		in %	
1991	11.640	3,4	6.959	1,5	4.529	7,3	152	15,2
1992	12.294	5,6	7.215	3,7	4.911	8,4	168	10,5
1993	13.221	7,5	7.566	4,9	5.496	11,9	159	- 5,4
1994	13.651	3,3	7.793	3,0	5.709	3,9	149	- 6,3
1995	14.248	4,4	7.968	2,2	6.105	6,9	175	17,4



Der Zuwachs der Schulden der allgemeinen Haushalte war mit 2,2 % erneut niedriger als im Vorjahr (3 %). Inwieweit dies Ausdruck sinkender Netto-Neuverschuldung oder einer Auslagerung von Schulden auf Eigengesellschaften der Kommunen ist, läßt sich mangels hinreichender Erfassung in der Schuldenstatistik nicht

bestimmen. Am 30. September 1996 betrug die Verschuldung der kommunalen Haushalte 8,1 Mrd. DM.

1.4 Haushaltslage nach der Planung 1996²⁶⁴⁾ und Rechnungsergebnis 1995

Nach der Haushaltsplanung 1995 wurde ein Fehlbedarf von 669 Mio. DM erwartet. Tatsächlich ergab sich nach der Rechnung ein Fehlbetrag von 599 Mio. DM. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Verteilung der Fehlbeträge auf die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen:

	Kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Landkreise	Verbandsgemeinden	kreisangehörige Gemeinden
Anzahl der Körperschaften mit Fehlbetrag 1995	11	3	11	12	581
Fehlbetrag in Mio. DM	386	3	53	6	151

Im Verwaltungshaushalt für das Jahr 1996 waren Einnahmen von 13,82 Mrd. DM und Ausgaben von 14,17 Mrd. DM veranschlagt. Der Fehlbedarf erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr auf 899 Mio. DM (+ 34 %). Damit gelang es 705 Körperschaften nicht, ihren Haushalt auszugleichen (Vorjahr: 603):

	Kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Landkreise	Verbandsgemeinden	kreisangehörige Gemeinden
Anzahl der Körperschaften mit Fehlbedarf 1996	11	4	10	17	663
Fehlbedarf in Mio. DM	571	26	92	13	197

Das Kreditvolumen (brutto) der Planung 1996 war wie auch im Vorjahr rückläufig (von 918 Mio. DM auf nunmehr 892 Mio. DM). Es ist jedoch zu erwarten, daß - wie in den Vorjahren - die Kreditermächtigungen nicht ausgeschöpft werden²⁶⁵⁾. Bei Tilgungsleistun-

²⁶⁴⁾ Stand 1. November 1996.

²⁶⁵⁾ 1995 lagen die tatsächlichen Krediteinnahmen um 64 % unter den Planansätzen.

gen von 459 Mio. DM sanken die Netto-Kreditaufnahmen um 27 Mio. DM auf 434 Mio. DM.

Die Vermögenshaushalte sahen 3,09 Mrd. DM für Vermögenserwerb und Baumaßnahmen vor, wovon auf die kreisfreien Städte 495 Mio. DM, auf die großen kreisangehörigen Städte 142 Mio. DM, auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 2.116 Mio. DM und auf die Landkreise 336 Mio. DM entfielen. Auch bei den Investitionsausgaben sind deutliche Abweichungen zwischen der Planung und dem Rechnungsergebnis festzustellen. 1995 z.B. blieb das Rechnungsergebnis um 24,5 % hinter den Planansätzen zurück.

1.5 Ausblick

Aus dem positiven Trend der Einnahmen im Jahr 1996 darf nicht der Fehlschluß gezogen werden, die Finanznot der Kommunen habe sich bereits spürbar gemildert. Die konjunkturelle Entwicklung, die letztlich für die Steuereinnahmen der Gemeinden und für die Leistungen des Landes an die Kommunen bestimmend ist, verläuft immer noch schleppend. So mußte für das Jahr 1997 das regionalisierte Schätzergebnis der Steuereinnahmen vom November 1996²⁶⁶⁾ auf 3,9 % korrigiert werden, nachdem die Prognose vom Mai 1996 noch einen Zuwachs um 4,4 % vorgesehen hatte. Maßgebend hierfür ist, daß beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nur mit einem Anstieg um 2,9 % gerechnet wird nach einem voraussichtlichen Rückgang um 10,9 % im Jahr 1996.

Die mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes eingetretenen Verbesserungen im Kommunalen Finanzausgleich²⁶⁷⁾ werden dadurch aufgewogen, daß die Verbundmasse 1997 um eine Überzahlung im Jahr 1995 von 50 Mio. DM gekürzt

²⁶⁶⁾ Regionalisierte Schätzung der Gemeindesteuern für Rheinland-Pfalz aufgrund der Ergebnisse der 106. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzung".

²⁶⁷⁾ Wegfall der Beteiligung der Kommunen an den Umsatzsteuermindereinnahmen des Landes, Anhebung des Verbundsatzes von 20,0 % auf 20,25 %.

und aufgrund der geringeren Steuereinnahmen des Landes weiter sinken wird.

Eine Entlastung der Kommunen ist auch auf der Ausgabenseite kaum zu erwarten. Wie sich das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts²⁶⁸⁾ mit der Deckelung der Regelsätze und der Pflegesätze in Einrichtungen für Behinderte und Pflegebedürftige auf längere Sicht auswirken wird und zu welchen fortdauernden Einsparungen die zweite Stufe der Pflegeversicherung führen wird, bleibt abzuwarten. Den möglichen Entlastungen stehen Belastungen gegenüber, die einen weiteren Anstieg der Sozialleistungen erwarten lassen, z.B. durch die Begrenzung der Arbeitslosenhilfe²⁶⁹⁾.

2. Haushalts- und Wirtschaftsführung

Gemeinden und Gemeindeverbände können bei konsequenter Nutzung der vorhandenen Rationalisierungsreserven, ordnungsgemäßem Verwaltungsvollzug und sparsamer Haushalts- und Wirtschaftsführung z.T. erhebliche finanzielle Verbesserungen erzielen und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit aus eigener Kraft steigern. Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung durch den Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsämter bei den Landkreisen geben den geprüften Kommunen zahlreiche Hinweise zur Einsparung konsumtiver Ausgaben und zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen.

Der Rechnungshof hat turnusmäßig die Haushalts- und Wirtschaftsführung von

- einer kreisfreien Stadt,
- fünf verbandsfreien Städten und Gemeinden,
- drei Verbandsgemeinden mit ihren Sitzgemeinden und

²⁶⁸⁾ Vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S. 1088).

²⁶⁹⁾ Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz vom 24. Juni 1996 (BGBl. I S. 878).

- einem Landkreis

geprüft (§ 111 Abs. 1 LHO).

Die Gemeindeprüfungsämter bei den Kreisverwaltungen haben im Auftrag des Rechnungshofs (§ 14 Abs. 1 Rechnungshofgesetz) Prüfungen bei

- 21 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden,
- 280 Ortsgemeinden und
- 237 weiteren Körperschaften des öffentlichen Rechts (Zweckverbände, Jagdgenossenschaften usw.)

vorgenommen.

Die stichprobenweisen Prüfungen erstreckten sich insbesondere darauf, ob die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze eingehalten wurden. Vor allem wurde geprüft, ob die Aufgaben wirtschaftlich und sparsam erfüllt wurden.

2.1 Wesentliches Ergebnis der Prüfung

Die Haushalte der geprüften Körperschaften lassen sich insgesamt durch Einsparungen und Mehreinnahmen fortdauernd um 9 Mio. DM ²⁷⁰⁾ jährlich verbessern.

Die Ausgaben können fortdauernd um 5 Mio. DM vermindert werden. Davon entfallen 3 Mio. DM auf mögliche Personalkosteneinsparungen.

Die Einnahmen lassen sich durch Erhebung angemessener Entgelte für gemeindliche Leistungen (Gebühren, Beiträge, Mieten und Pachten) fortdauernd um 4 Mio. DM erhöhen.

²⁷⁰⁾ 6 Mio. DM nach den Prüfungen des Rechnungshofs und 3 Mio. DM nach den Feststellungen der Gemeindeprüfungsämter.

Außerdem sind einmalige Verbesserungen von 4 Mio. DM²⁷¹⁾ realisierbar. Fehler im Verwaltungshandeln verursachten Schäden von insgesamt 7 Mio. DM.

Bei sechs kommunalen Eigenbetrieben können die wirtschaftlichen Ergebnisse fortdauernd um 2 Mio. DM jährlich und einmalig um 1 Mio. DM verbessert werden.

Personalreserven werden häufig von den Verwaltungen nicht erkannt oder nicht abgebaut. Wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen der Personalkosten auf den Haushalt wird bei den Prüfungen besonderes Gewicht auf Personalbedarfsermittlungen gelegt.

Im Berichtszeitraum wurden bei neun vom Rechnungshof geprüften Körperschaften 385 Stellen in eine Personalbedarfsuntersuchung einbezogen. Bei angemessenen Leistungsanforderungen waren hiervon 61 Stellen (davon 40 besetzt) entbehrlich.

Durch den Abbau der entbehrlichen besetzten Stellen im Rahmen der Fluktuation können Personalausgaben von 3 Mio. DM jährlich eingespart werden. Durch Streichung der entbehrlichen unbesetzten Stellen kann Ausgaben von 2 Mio. DM jährlich vorgebeugt werden.

Bei fünf in die Prüfungen einbezogenen kommunalen Eigenbetrieben waren 17 besetzte Stellen entbehrlich. Dafür entstanden vermeidbare Personalaufwendungen von 1 Mio. DM jährlich.

Weiterer vermeidbarer Personalaufwand entstand, weil Beamten-, Angestellten- und Arbeiterstellen nach ihrer Wertigkeit in einer zu hohen Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe ausgewiesen und besetzt waren.

Der Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsämter haben deshalb bei einzelnen Dienstposten, bei denen sich im Rahmen der örtlichen

²⁷¹⁾ 1 Mio. DM nach den Prüfungen des Rechnungshofs und 3 Mio. DM nach den Feststellungen der Gemeindeprüfungsämter.

Erhebungen Bedenken ergaben, geprüft, ob sie sachgerecht bewertet waren. Bei neun geprüften Körperschaften waren insgesamt 35 Stellen zu hoch bewertet. Bei zutreffender Einstufung der Stelleninhaber lassen sich die Personalausgaben um insgesamt 178.000 DM jährlich verringern, bei einer Verbandsgemeinde allein um 90.000 DM.

Bei den geprüften kommunalen Eigenbetrieben waren 13 Stellen zu hoch bewertet. Bei tarifgerechter Einstufung waren 65.000 DM Personalkosten jährlich vermeidbar.

Angestellte und Arbeiter wurden nach Vergütungs- oder Lohngruppen vergütet, die deutlich über den für die tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten zutreffenden Vergütungs- und Lohngruppen lagen. Die Übertragung höherwertiger Tätigkeiten war von den Verwaltungen nicht vorgesehen oder aus organisatorischen Gründen nicht zu begründen.

Haushaltsverbesserungen von insgesamt 500.000 DM jährlich ergeben sich bei acht Körperschaften und vier Eigenbetrieben durch Begrenzung der sonstigen Personalausgaben, wie z.B. Überstundenvergütungen, Lohnzuschläge, Zulagen und Zusatzurlaub, auf den notwendigen Umfang.

3. Folgerungen

Aufgrund der zu erwartenden Rahmenbedingungen steht eine spürbare Verbesserung der kommunalen Haushalts- und Finanzlage nicht in Aussicht. Maßnahmen zur Begrenzung des Ausgabeanstiegs und zur Ausschöpfung der Einnahmequellen sind daher zwingend geboten.

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Bemühungen um eine Einschränkung der Personal- und Sachausgaben fortzusetzen,

- b) alle Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen, besonders eine angemessene Abgeltung kommunaler Leistungen sicherzustellen,
- c) Kreditaufnahmen auf das unabweisbare Maß zu begrenzen.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat die kommunalen Gebietskörperschaften in seinem Haushaltsrundsreiben 1997 vom 15. Oktober 1996 zu anhaltenden Konsolidierungsbemühungen und einer restriktiven Neuverschuldung aufgefordert. Ziel müsse eine Begrenzung des Ausgabewachstums auf 2 % sein. Die Aufsichtsbehörden haben im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten die dazu notwendigen Maßnahmen sicherzustellen.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden
und Gemeindeverbände in den Jahren 1985 bis 1995

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden	Landkreise
			- in 1.000 DM -	
1. <u>Laufende Rechnung</u> ²⁷²⁾				
a) Einnahmen				
1985	8.203.898	2.333.006	4.110.902	1.759.990
1986	8.342.499	2.334.023	4.179.693	1.828.783
1987	8.587.341	2.366.754	4.299.837	1.920.750
1988	8.824.071	2.447.407	4.479.624	1.897.040
1989	9.456.644	2.719.925	4.681.270	2.055.449
1990	9.785.828	2.658.515	4.928.221	2.199.092
1991	10.529.509	2.797.032	5.385.560	2.346.917
1992	11.404.631	2.853.345	5.844.587	2.706.699
1993	12.367.467	3.042.653	6.142.393	3.182.421
1994	12.475.971	3.050.447	6.277.166	3.148.358
1995	12.759.625	3.096.075	6.264.214	3.399.336
1996 (Planung Verwaltungs- haushalt)	13.814.593	3.479.445	6.799.095	3.536.053
b) Ausgaben				
1985	7.117.629	2.093.439	3.468.401	1.555.789
1986	7.541.645	2.177.987	3.619.164	1.744.494
1987	7.879.846	2.260.020	3.780.518	1.839.308
1988	7.870.850	2.218.165	3.848.635	1.804.050
1989	8.136.107	2.243.897	3.991.308	1.900.902
1990	8.813.982	2.378.818	4.374.624	2.060.540
1991	9.505.772	2.619.766	4.597.896	2.288.110
1992	10.616.039	2.909.353	5.027.500	2.679.186
1993	11.745.856	3.143.045	5.528.532	3.074.279
1994	12.267.647	3.285.178	5.772.003	3.210.466
1995	12.635.153	3.300.670	6.001.627	3.332.856
1996 (Planung Verwaltungs- haushalt)	14.713.336	4.050.139	7.035.599	3.627.598

²⁷²⁾ Kassenmäßige Ergebnisse gem. Tabelle 200 des Handbuchs der Finanzstatistik.

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden	Landkreise
- in 1.000 DM -				
2. <u>Steuern (netto) und steuerähnliche Einnahmen</u>²⁷³⁾				
1985	3.331.337	1.293.338	1.933.825	104.174
1986	3.259.860	1.281.491	1.873.602	104.767
1987	3.304.744	1.263.214	1.940.003	101.527
1988	3.681.362	1.454.319	2.124.086	102.957
1989	4.036.909	1.701.886	2.221.943	113.080
1990	3.957.866	1.601.395	2.229.657	126.814
1991	4.335.708	1.674.112	2.526.093	135.503
1992	4.590.065	1.610.886	2.811.756	167.423
1993	4.631.670	1.603.248	2.848.621	179.801
1994	4.663.788	1.605.971	2.862.067	195.749
1995	4.446.395	1.561.949	2.713.934	170.512
3. <u>Schlüsselzuweisungen</u>²⁷⁴⁾				
1985	970.327	142.232	452.628	375.467
1986	998.797	138.595	489.720	370.482
1987	1.058.862	163.531	522.265	373.066
1988	1.104.217	183.473	510.661	410.083
1989	1.210.340	195.412	542.823	472.105
1990	1.293.595	204.269	588.648	500.678
1991	1.330.621	207.180	615.652	507.789
1992	1.302.835	206.008	598.072	498.755
1993	1.402.601	239.368	632.721	530.512
1994	1.369.138	269.064	589.499	510.575
1995	1.450.867	296.363	612.371	542.133
1996	1.513.477	304.152	637.246	572.079
<u>davon Investitionsschlüsselzuweisungen</u>				
1987	79.562	20.452	20.641	38.469
1988	75.545	18.690	18.663	38.192
1989	85.619	21.184	21.346	43.089
1990	103.852	25.570	26.149	52.133
1991	99.302	24.281	24.951	50.070
1992	70.305	17.028	17.727	35.550
1993	79.416	19.403	20.409	39.604
1994	56.225	15.579	13.883	26.763
1995	63.498	17.657	15.687	30.154
1996	64.720	16.930	16.327	31.463

273) Kassenmäßige Ergebnisse gem. Tabelle 200 des Handbuchs der Finanzstatistik.

274) Tabellen 600, 601, 612 und 613 des Handbuchs der Finanzstatistik; einschließlich Investitionsschlüsselzuweisungen.

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden	Landkreise
- in 1.000 DM -				
4. <u>Kapitalrechnung und besondere Finanzierungsvorgänge</u> ²⁷⁵⁾				
a) Einnahmen				
1985	2.366.740	623.102	1.400.578	343.060
1986	2.111.684	526.476	1.304.653	280.555
1987	2.061.344	493.393	1.280.126	287.825
1988	1.958.853	459.380	1.266.322	233.151
1989	1.932.514	419.531	1.317.700	195.283
1990	2.028.851	466.364	1.352.650	209.837
1991	2.261.849	493.688	1.534.994	233.167
1992	2.708.999	777.005	1.608.772	323.222
1993	2.784.181	706.769	1.721.725	355.687
1994	2.709.619	643.973	1.769.748	295.898
1995	2.609.359	555.022	1.761.436	292.901
1996 (Planung Vermögens- haushalt) ²⁷⁶⁾	4.046.857	686.366	2.843.649	516.842
b) Ausgaben				
1985	3.508.991	889.148	2.083.077	536.766
1986	3.164.615	713.359	2.069.463	381.793
1987	2.897.626	649.613	1.874.106	373.907
1988	2.891.288	659.494	1.920.170	311.624
1989	2.979.505	710.269	1.961.274	307.962
1990	3.288.419	866.586	2.091.365	330.468
1991	3.385.958	754.569	2.252.772	378.617
1992	3.671.471	794.747	2.480.555	396.169
1993	3.738.371	753.190	2.533.026	452.155
1994	3.554.719	724.586	2.428.620	401.513
1995	3.649.104	868.673	2.352.243	428.188
1996 (Planung Vermögens- haushalt) ²⁷⁶⁾	4.046.857	686.366	2.843.649	516.842

²⁷⁵⁾ Kassenmäßige Ergebnisse gem. Tabelle 200 des Handbuchs der Finanzstatistik.

²⁷⁶⁾ Einschließlich Zuführungen vom und zum Verwaltungshaushalt. Die Werte sind daher mit den Ergebnissen der Kapitalrechnung und der besonderen Finanzierungsvorgänge nicht unmittelbar vergleichbar.

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden	Landkreise
- in 1.000 DM -				
5. <u>Ausgaben für den Vermögenserwerb und für Baumaßnahmen</u>²⁷⁷⁾				
1985	1.909.036	453.471	1.250.931	204.634
1986	1.988.750	455.573	1.311.532	221.645
1987	1.996.075	453.468	1.323.986	218.621
1988	1.923.792	455.695	1.304.310	163.787
1989	1.935.074	459.967	1.322.001	153.106
1990	2.084.122	511.650	1.406.330	166.142
1991	2.313.723	537.723	1.575.496	200.504
1992	2.554.505	616.746	1.747.466	190.293
1993	2.474.887	517.052	1.787.998	169.837
1994	2.312.400	450.413	1.710.941	151.046
1995	2.267.852	424.125	1.635.004	208.723
1996 (Planung)	3.088.649	495.282	2.257.380	335.987
6. <u>Tilgungsausgaben</u>²⁷⁷⁾				
1985	812.645	258.444	389.598	164.603
1986	487.564	154.778	268.541	64.245
1987	347.599	95.853	196.307	55.439
1988	377.320	100.338	217.105	59.877
1989	420.262	128.071	225.344	66.847
1990	414.109	137.345	215.109	61.655
1991	425.390	116.426	241.916	67.048
1992	385.700	93.130	219.410	73.160
1993	409.634	112.415	222.844	74.375
1994	403.721	116.300	215.084	72.337
1995	408.304	115.964	213.102	79.238
1996 (Planung)	458.736	127.767	255.009	75.960

²⁷⁷⁾ Kassenmäßige Ergebnisse gem. Tabelle 200 des Handbuchs der Finanzstatistik.
Tilgungsausgaben ab Haushaltsjahr 1986 ohne Umschuldungen.

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden - in 1.000 DM -	Landkreise
7. <u>Krediteinnahmen</u>²⁷⁸⁾				
1985	982.391	308.519	465.617	208.255
1986	720.876	189.986	405.515	125.375
1987	642.496	193.635	321.634	127.227
1988	495.853	132.917	283.741	79.195
1989	429.885	106.944	260.891	62.050
1990	430.548	114.687	254.438	61.423
1991	510.427	125.667	313.653	71.107
1992	663.105	217.120	308.030	137.955
1993	741.524	255.249	352.243	134.032
1994	627.181	161.086	340.051	126.044
1995	587.320	71.064	383.394	132.862
1996 (Planung)	892.204	161.459	531.147	199.598
8. <u>Netto-Krediteinnahmen</u>²⁷⁸⁾				
1985	169.746	50.075	76.019	43.652
1986	233.312	35.208	136.974	61.130
1987	294.897	97.782	125.327	71.788
1988	118.533	32.579	66.636	19.318
1989	9.623	- 21.127	35.547	- 4.797
1990	16.439	- 22.658	39.329	- 232
1991	85.037	9.241	71.737	4.059
1992	277.405	123.990	88.620	64.795
1993	331.890	142.834	129.399	59.657
1994	223.460	44.786	124.967	53.707
1995	179.016	-44.900	170.292	53.624
1996 (Planung)	433.468	33.692	176.139	123.637

²⁷⁸⁾ Kassenmäßige Ergebnisse gem. Tabelle 200 des Handbuchs der Finanzstatistik.
Tilgungsausgaben ab Haushaltsjahr 1986 ohne Umschuldungen.

Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Verbandsgemeinden	Landkreise
- in 1.000 DM -			
<hr/> <hr/>			
9.	<u>Verbandsgemeinde- und Kreisumlagen</u> ²⁷⁹⁾ - ohne Sonderumlagen -		
1985	1.063.994	505.750	558.244
1986	1.128.792	530.808	597.984
1987	1.181.190	538.132	643.058
1988	1.235.934	563.351	672.583
1989	1.306.947	595.672	711.275
1990	1.392.627	630.433	762.194
1991	1.453.400	657.438	795.962
1992	1.628.591	720.745	907.846
1993	1.892.565	813.308	1.079.257
1994	1.920.217	820.100	1.100.117
1995	1.970.502	820.357	1.150.145

²⁷⁹⁾ Ergebnisse gem. Tabellen 620 und 622 des Handbuchs der Finanzstatistik.

Tz. 34 Honorarabrechnungen beim Neubau eines kommunalen Badeparks

Beim Neubau eines Badeparks in einer Gemeinde führten fehlerhafte Abrechnungen bei den Architekten- und Ingenieurhonoraren zu Überzahlungen von überschlägig ermittelten 490.000 DM. Daraus ergeben sich Zinsansprüche von mehr als 90.000 DM.

Überhöht vereinbarte Nebenkostenpauschalen führten zu vermeidbaren Kosten von 87.000 DM.

Bei Vereinbarung eines Vergütungssatzes, der sich bei steigenden Baukosten verringert, hätten Ausgaben für das Baubetreuungsunternehmen von 96.000 DM vermieden werden können.

1. Allgemeines

In einer größeren Gemeinde wurden in den Jahren 1988 bis 1991 das bestehende Freibad saniert und ein Hallenbad mit integriertem Blockheizkraftwerk sowie ein Parkplatz neu errichtet. Die Gesamtbaukosten beliefen sich auf 24,6 Mio. DM. Die Gemeinde hat zur baufachlichen Unterstützung ein Baubetreuungsunternehmen beauftragt.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren, die Kostenentwicklung und das Verfahren bei der Baudurchführung waren Gegenstand einer vorausgegangenen Prüfung des Rechnungshofs im Jahr 1993²⁸⁰⁾.

²⁸⁰⁾ Vgl. Jahresbericht 1993, Tz. 40 (Drucksache 12/4800).

Im Jahr 1995 wurden nach Abschluß der Baumaßnahme die Honorarabrechnungen geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Abrechnungen der Architektenleistungen für das Gebäude, die Freianlagen und den Parkplatzneubau sowie der Ingenieurleistungen für die Tragwerksplanung, für die Technische Ausrüstung, für die Thermische Bauphysik, für den Schallschutz und für die Raumakustik.

Der Rechnungshof hat nur vorläufige Honorarermittlungen vorgenommen, um das Ausmaß der fehlerhaften Abrechnung zu beziffern. Die endgültige Feststellung der Honorare obliegt nach zutreffender Leistungsabgrenzung dem Baubetreibungsunternehmen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Architekten- und Ingenieurhonorare

2.1.1 Badepark - Gebäude und Freianlagen -

Dem Architektenhonorar wurden zu hoch ermittelte Herstellungskosten zugrunde gelegt. Außerdem unterblieben honorarrechtlich vorgesehene Abzüge an den anrechenbaren Gebäudekosten.

Bei der Honorarermittlung für die Freianlagen war der Wert vorhandener Bauteile den anrechenbaren Kosten unberechtigt hinzuge-rechnet worden.

Für besondere Leistungen wurden Teilhonorare gezahlt, obwohl kein schriftlicher Auftrag vorlag. Ferner erhielt der Architekt zuviel Honorar, weil er nicht ausgeführte Teilleistungen abrechnete. Außerdem fehlten Aufmaße und Stundennachweise. Zwei Einzelplanungen waren honorarmäßig falsch zugeordnet. Eine Teilplanung wurde doppelt berechnet.

Insgesamt belief sich die Überzahlung an das Architekturbüro auf überschlägig ermittelte 314.000 DM.

2.1.2 Tragwerksplanung

Bei der Berechnung des Honorars für die Tragwerksplanung (Statik) wurden u.a. die anrechenbaren Kosten nicht, wie es die Honorarordnung vorsieht, nach den Ansätzen der Kostenberechnung, sondern nach den höheren Auftragssummen ermittelt. Ferner wurden Kosten für Zwischendecken berücksichtigt, die nicht anzusetzen waren. Insgesamt wurden 16.000 DM Honorar zuviel gezahlt.

2.1.3 Technische Ausrüstung

Das Honorar für die Technische Ausrüstung wurde nach zu hoch angesetzten Kosten errechnet. Dem Ingenieurbüro wurden 103.000 DM Honorar zuviel gezahlt.

Die Berechnung des Honorars für die Anlagengruppe Wärmeversorgungs- und Raumluftechnik war fehlerhaft. Das Honorar für die einzelnen Anlagen dieser Anlagengruppe wurde nicht nach den entsprechenden Honorarzonon ermittelt, sondern aus einem Mittelwert. Hierdurch wurden 11.000 DM zuviel vergütet.

2.1.4 Thermische Bauphysik, Schallschutz und Raumakustik

Der Honorarberechnung für Ingenieurleistungen lagen überhöhte anrechenbare Kosten zugrunde. Außerdem war das Honorar für die Planungsleistungen entgegen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure²⁸¹⁾ auf der Grundlage der höheren tatsächlichen Kosten ermittelt worden. Dies führte zu einer Überzahlung von 46.000 DM.

2.1.5 Zusammenfassung

In den aufgezeigten Fällen waren die Honorar-Schlußrechnungen zwar durch das Baubetreuungsunternehmen geprüft worden. Sie wiesen aber nach wie vor Fehler auf. Die Gemeinde hat deshalb

²⁸¹⁾ In der Fassung vom 17. März 1988 (BGBl. I S. 359).

490.000 DM zuviel gezahlt. Ausschlaggebend für die fehlerhaften Abrechnungen war insbesondere, daß

- die Bestimmungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure nicht beachtet wurden,
- einzelne Vertragsregelungen unberücksichtigt blieben,
- zusätzliche Leistungen nicht frühzeitig abgegrenzt wurden,
- bei Änderungen der Honorarvorschriften bisher ausgeführte Leistungen nicht festgehalten wurden.

Der Gemeinde steht darüber hinaus eine angemessene Verzinsung der zuviel gezahlten Honorare zu. Bei Abschluß der Prüfung betragen die aufgelaufenen Zinsen insgesamt mehr als 90.000 DM.

Die Gemeinde hat grundsätzlich bestätigt, daß fehlerhafte Abrechnungen des Baubetreuungsunternehmens zu Überzahlungen der Architekten- und Ingenieurhonorare führten. Sie hat zugesichert, diese nebst Verzinsung zurückzufordern.

Die bisher durch den Betreuer vorgenommenen Überprüfungen ergaben einen Rückforderungsanspruch von 192.000 DM. Der endgültige Rückforderungsbetrag steht noch nicht fest. Nachdem inzwischen ein Rechtsgutachten zur Architektenhonorierung vorliegt, wird der Umfang der Rückforderung noch gemeinsam von den Beteiligten abschließend ermittelt.

2.2 Nebenkosten

Alle mit den Büros vereinbarten Nebenkosten-Pauschalen, die zwischen 5 und 10 % lagen, waren zu hoch. So berücksichtigte z.B. die im Architektenvertrag festgelegte Pauschale nicht den Einsatz eines örtlichen Subunternehmers.

Ein Nachweis über die Angemessenheit der vereinbarten Pauschalen, in Form einer nach Einzelansätzen aufgeschlüsselten Vorausberechnung, war nicht geführt worden. Eine Obergrenze, die verhinderte,

daß die Nebenkosten bei jeder Honorarerhöhung anteilig mitstiegen, war nicht vereinbart worden.

Insgesamt hätten Mehrkosten von 87.000 DM vermieden werden können.

Die Gemeinde hält die vereinbarten Pauschalen für angemessen, kann dies allerdings mit Vorausberechnungen nicht belegen.

Der Rechnungshof ist weiterhin der Auffassung, daß wegen fehlender Vorausberechnungen, auch im Vergleich mit anderen Baumaßnahmen, zu hohe Nebenkosten vergütet wurden.

2.3 Baubetreuung/Projektsteuerung

Die Baubetreuung umfaßte teilweise die Aufgaben des Bauherren, die Projektsteuerung und andere Grund- und Sonderleistungen nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

Das Baubetreuungsunternehmen wurde eingeschaltet, weil der Verwaltung das erforderliche Fachpersonal fehlte und sie sich eine Arbeitsentlastung bei der Abwicklung versprach. Außerdem erhoffte sich der Bauherr eine fachkundige Koordinierung, Steuerung und Überwachung der Geschehensabläufe in technischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht.

Das Büro erfüllte die Erwartungen nicht voll. Mängel in der Bauausführung führten zu Mehrkosten und zu Folgeschäden nach der Inbetriebnahme. Eine fachspezifische Beratung und die Kontrolle fanden nicht statt, weil Fachingenieure auf der Seite des Baubetreuungsunternehmens fehlten. Fehler in der Abrechnung führten zu Überzahlungen bei den Architekten- und Ingenieurhonoraren.

Als Honorar war mit dem Betreuer eine Pauschale von 2,15 % auf der Grundlage der Brutto-Kostenberechnung vereinbart.

Seit dem Vertragsabschluß im November 1987 stiegen die Baukosten von 15,4 Mio. DM auf den für die Honorarabrechnung maßgeblichen

Kostenstand von 21,2 Mio. DM. Das Honorar des Betreuers erhöhte sich dadurch von 396.000 auf 546.000 DM (= 38 %).

Bei Vereinbarung eines in Anlehnung an die Honorarordnung degressiv gestaffelten Vergütungssatzes wären Ausgaben von 96.000 DM vermeidbar gewesen.

Unabhängig davon führt die festgestellte Überzahlung der Honorare der Freischaffenden auch zu einer überhöhten Honorarzahlung an das Baubetreuungsunternehmen.

Das Betreuungsunternehmen hat inzwischen 5.000 DM zurückgezahlt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die zuviel gezahlten Honorare der Architekten und Ingenieure zu ermitteln und zurückzufordern,
- b) die Zinsansprüche für zuviel gezahlte Honorare unter Beachtung der Verjährungsfristen geltend zu machen,
- c) Nebenkostenpauschalen nur aufgrund einer Vorausberechnung festzulegen und auf einen Höchstbetrag zu begrenzen,
- d) bei Einschaltung von Baubetreuungsunternehmen für fachtechnisch schwierige Baumaßnahmen den Einsatz von Sonderingenieuren zu vereinbaren und sicherzustellen,
- e) mit Baubetreuungsunternehmen einen in Anlehnung an die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure degressiv gestaffelten Vergütungssatz zu vereinbaren,

- f) das Honorar des Baubetreuungsunternehmens unter Berücksichtigung der Überzahlungen bei den Architekten- und Ingenieurhonoraren anteilig zu kürzen.

Die Stellungnahme der Gemeinde ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 35 Haushalts- und Wirtschaftsführung von Krankenhäusern

Das Betriebsergebnis von zwei Kreiskrankenhäusern der Grundversorgung und einem städtischen Krankenhaus der Schwerpunktversorgung läßt sich um insgesamt mehr als 1,4 Mio. DM jährlich verbessern.

Mögliche Rationalisierungsvorteile von 200.000 DM im Jahr durch Zentralisierung der Laboreinrichtungen blieben ungenutzt.

Entbehrliche Stellen verursachen vermeidbare Kosten von 400.000 DM jährlich, denen ein Mehrbedarf von 100.000 DM im ärztlichen Dienst einer Fachabteilung gegenübersteht.

31 übertarifliche Eingruppierungen und außertarifliche Zulagen für 50 Bedienstete führten zu vermeidbaren Kosten von 160.000 DM im Jahr.

Bei Vergabe von Dienstleistungen an private Unternehmen unter Nutzung des Preiswettbewerbs sind Einsparungen von 500.000 DM/Jahr möglich.

Die Nutzungsentgelte aus ambulanter Nebentätigkeit lagen um nahezu 50.000 DM/Jahr unter den Kosten. Für Notarzteinsätze von Krankenhausärzten wurden einem Krankenhaus keine Kosten erstattet.

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftsführung von zwei Krankenhäusern der Grundversorgung in der Trägerschaft eines Landkreises und eines städtisches Krankenhauses der Schwerpunktversorgung mit insgesamt 811 Betten für die Jahre 1993 und 1994 geprüft. Die Krankenhäuser erzielten in beiden Geschäftsjahren Gewinne von insgesamt 2,7 Mio. DM.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Innere Struktur und Organisation der Krankenhäuser

2.1.1 Bettenbelegung

Im größeren der beiden Kreiskrankenhäuser waren 1994 im Durchschnitt 60 von insgesamt 175 Betten nicht belegt. Die geringste Auslastung (29 %) verzeichnete die Belegabteilung für Gynäkologie und Geburtshilfe, in der die Zahl der Entbindungen bei 153 im Jahr stagnierte. Diese Situation ist nicht neu. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 1983 wegen der schon damals unzureichenden Auslastung die Auflösung des Fachbereichs Geburtshilfe gefordert.

Der Träger hat den Bereich Geburtshilfe zum Ende des Jahres 1996 geschlossen. Über den notwendigen Bettenabbau in anderen Fachabteilungen ist bislang noch nicht entschieden.

2.1.2 Personal

Im städtischen Krankenhaus der Schwerpunktversorgung waren Gestellung und Verwaltung des Pflegepersonals einem Verband übertragen. Die Stadt hatte sich dabei verpflichtet, dem Verband für die Bediensteten Vergütungen nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) und den ihn ergänzenden Tarifvorschriften (Urlaubsgeld, Zulagen usw.) zu erstatten.

Die vom Verband in Rechnung gestellten Beträge ließen allerdings nicht erkennen, aus welchen Bezügen, Zulagen und sonstigen Leistungen sie sich im einzelnen zusammensetzten. Das Krankenhaus

zahlte, ohne die Ansprüche prüfen zu können. Es kontrollierte auch nicht, ob die den Vergütungserstattungen zugrundeliegenden Eingruppierungen und Zusatzleistungen tarifgerecht waren. So wurden Zulagen und Leistungen für Aus- und Weiterbildung erstattet, ohne daß die Voraussetzungen vorlagen.

Der Träger hat inzwischen zugesichert, einzelne Vergütungsabrechnungen künftig monatlich nachprüfen zu lassen. Ferner würden die Leistungen für Verbandsbedienstete künftig bei jeder Neueinstellung und Höhergruppierung überprüft.

Das genügt nicht. Die Überprüfung ist bei jeder Leistungsverbesserung erforderlich.

2.1.3 Laboreinrichtungen der Kreiskrankenhäuser

In beiden Kreiskrankenhäusern wurden Labors vorgehalten. Bei Zentralisierung der Laborarbeiten in einem der Kreiskrankenhäuser können die Vorteile standardisierter und automatisierter Verfahren besser genutzt werden. Damit lassen sich zwei Stellen mit Personalkosten von etwa 130.000 DM jährlich einsparen.

Der Träger hat mitgeteilt, mittlerweile sei die Zentralisierung beschlossen. Es sei vorgesehen, die nicht mehr benötigten Stellen einzusparen ("kw"-Vermerke).

2.1.4 Laboreinrichtungen des städtischen Krankenhauses

Das städtische Krankenhaus betrieb neben einem Zentrallabor ein Labor für die Kinderklinik und ein Labor für die Fachabteilung Urologie. Die Wirtschaftlichkeit der klinikeigenen Laboruntersuchungen kann wesentlich verbessert werden, wenn die Labors der Kinderklinik und der Fachabteilung für Urologie aufgelöst und die Untersuchungen generell im Zentrallabor durchgeführt werden. Das ermöglicht eine stärkere Automatisierung und bessere Geräteauslastung. Damit werden Arbeitszeiten von mindestens 1,5 Kräften frei, die sich zum Ausgleich von Bereitschaftsdienstzeiten

durch Freizeit nutzen lassen. Das führt zu Einsparungen von über 65.000 DM im Jahr.

Der Träger hat unter Hinweis auf Einwände der Chefärzte von Kinderklinik und Urologie mitgeteilt, die vollständige Zentralisierung der Laboruntersuchungen werde nicht weiter verfolgt. Die Chefärzte hätten im wesentlichen aus Gründen der Qualitätssicherung, ärztlichen Ausbildung und Nähe zu ihrem Fachgebiet Wert darauf gelegt, daß die jetzige Organisation beibehalten werde.

Dem ist entgegenzuhalten, daß diesen Anforderungen ebenso durch ein einziges Krankenhauslabor entsprochen werden kann.

Im übrigen war der Personalbestand im Labor der Kinderklinik (zwei Kräfte) und im Labor der Urologie (0,5 Kräfte) zu klein, um dort einen Bereitschaftsdienst für Laborkräfte zu organisieren. Die außerhalb der Normaldienstzeit benötigten Laborleistungen wurden daher teils vom Bereitschaftsdienst des Zentrallabors, teils auch vom ärztlichen Bereitschaftsdienst erledigt. Dieser ist ausschließlich für die medizinische Versorgung der Patienten eingerichtet.

Nach Mitteilung des Trägers wird der Ärztliche Vorstand künftig darauf achten, daß Ärzte im Bereitschaftsdienst keine Laborleistungen mehr erbringen.

Die personellen Engpässe können auf Dauer allerdings nur dann beseitigt werden, wenn durch Zusammenführung der drei Labors größere Organisationseinheiten geschaffen werden.

2.2 Personalkosten

2.2.1 Personalbedarf

In einem der beiden Kreiskrankenhäuser waren insgesamt 5,75 Stellen entbehrlich. Ihr Abbau im Rahmen der Personalfluktuation ermöglicht Einsparungen von insgesamt 340.000 DM im Jahr. Im ärztlichen Dienst einer Fachabteilung fehlte dagegen eine Kraft. Die tariflich zulässige Höchstzahl der Bereitschaftsdienste wurde deshalb

überschritten. Die bedarfsgerechte Personalausstattung hat Mehrkosten von etwa 100.000 DM jährlich zur Folge.

Der Träger hat zugesagt, die Überbesetzungen im Zuge der Personalfluktuation abzubauen. Die fehlende Stelle im ärztlichen Dienst werde im Rahmen der anstehenden Pflegesatzverhandlungen beantragt.

Das städtische Krankenhaus war im Verwaltungsdienst mit einer Kraft überbesetzt. Kosten von 60.000 DM jährlich waren vermeidbar. Der im technischen Dienst vorgehaltene Personalbestand von 17,75 Kräften war nicht am Bedarf ausgerichtet. Es fehlte insbesondere an Regelungen, welche Arbeiten von eigenen Kräften auszuführen und welche an private Unternehmen zu vergeben sind.

Der Träger will den Stellenbedarf der Krankenhausverwaltung nach Ausscheiden eines Stelleninhabers prüfen. Den Personalbestand des technischen Dienstes hat er damit begründet, daß eine Aufstockung seit 1981 - trotz umfangreicher technischer Ausstattung - nicht erfolgt sei.

Eine wirtschaftliche Betriebsführung verlangt, daß das Krankenhaus die noch fehlenden Grundlagen für die Ermittlung des Personalbedarfs im technischen Dienst erarbeitet und die notwendigen Folgerungen zieht.

2.2.2 Bereitschaftsdienst

In beiden Kreiskrankenhäusern waren die Dienstzeiten der Laborbeschäftigten nicht hinreichend mit den Arbeitszeiten der Ärzte abgestimmt. Dadurch wurde eine Vielzahl von Laborarbeiten, die im Routinebetrieb anfielen, während des Bereitschaftsdienstes der Laborbediensteten erledigt. Bei verbesserter Dienstplangestaltung können Einsparungen bei den Kosten des Bereitschaftsdienstes von etwa 40.000 DM jährlich erzielt werden.

In einem der Kreiskrankenhäuser leisteten Bedienstete innerhalb ihres Rufbereitschaftsdienstes Arbeit in der Ambulanz eines Belegarztes. Das Krankenhaus forderte keine Erstattung der Kosten.

Der Träger hat zugesagt, die Arbeitszeiten der Laborkräfte anzupassen und die Kostenerstattung sicherzustellen.

2.2.3 Stellenbewertung und Zusatzleistungen

Im städtischen Krankenhaus waren 15 Angestellte zu hoch eingruppiert und 16 Arbeiter zu hoch eingestuft. Bei tarifgerechter Eingruppierung und Einstufung ergeben sich Einsparungen von etwa 90.000 DM jährlich. Drei Stellen für Angestellte waren zu hoch ausgewiesen. Bei tarifgerechter Ausweisung können Personalkosten von etwa 10.000 DM im Jahr vermieden werden.

An 20 Mitarbeiter des Krankenhauses und 30 Mitarbeiter der Trägerverwaltung wurden außertarifliche Zulagen gezahlt, die von der zuständigen Aufsichtsbehörde im Laufe der Prüfung genehmigt wurden. Sie verursachten beim Krankenhaus und bei der Stadtverwaltung Kosten von 70.000 DM jährlich.

Der Träger will den überwiegenden Teil der zu hoch bewerteten Stellen zurückführen. Zu den übrigen Fällen hat er sich noch nicht abschließend geäußert.

2.3 Sachkosten

2.3.1 Reinigungskosten

Die Bodenreinigung des städtischen Krankenhauses durch den klinik-eigenen Reinigungsdienst verursachte Personal- und Sachkosten von zuletzt 3,3 Mio. DM jährlich. Trotz der hohen Reinigungskosten ermittelte die Verwaltung nicht, ob die Arbeiten mit weniger Personal oder wirtschaftlicher durch Vergabe an private Reinigungsunternehmen erledigt werden können.

Bei Vergabe der Bodenreinigung für nichtsensible Reinigungsflächen an private Unternehmen lassen sich mindestens 460.000 DM jährlich einsparen.

Der Träger will den gesamten Reinigungsdienst überprüfen und parallel dazu eine Ausschreibung für die Reinigung geeigneter Flächen vornehmen.

2.3.2 Kosten des medizinischen Bedarfs

Im städtischen Krankenhaus führten zu hohe Vorräte des medizinischen Bedarfs zu Zinsnachteilen von 40.000 DM jährlich.

Dasselbe Krankenhaus kann die Kosten für Laboruntersuchungen an ein Fremdinstitut um etwa 40.000 DM im Jahr verringern, wenn es den Preiswettbewerb gewerblicher Einrichtungen durch Ausschreibung nutzt.

Die Kreiskrankenhäuser hatten Laborleistungen im Gesamtbetrag von 104.000 DM an jeweils unterschiedliche private Labors vergeben. Ausschreibungen, die Preisunterschiede zwischen den konkurrierenden Laborbetrieben aufgezeigt hätten, waren nicht durchgeführt worden. Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen den vergebenen Laborleistungen und den klinikeigenen Leistungen unterblieben.

Die Träger haben zugesagt, Kostenvorteile durch Ausschreibung der Leistungen zu nutzen.

2.4 Erträge

2.4.1 Nutzungsentgelte der Ärzte der Kreiskrankenhäuser

In einem der Kreiskrankenhäuser verursachte eine Chefarztambulanz Kostenunterdeckungen von 46.000 DM im Jahr, die mit nahezu 10.000 DM die Pflegesätze belasteten.

Der Träger will eine Anpassung der Nutzungsentgelte herbeiführen.

2.4.2 Nutzungsentgelte der Ärzte in dem städtischen Krankenhaus

In dem städtischen Krankenhaus der Schwerpunktversorgung ergaben sich bei vier geprüften Chefarztambulanzen ebenfalls Kostenunterdeckungen. Sie sind im einzelnen in dem Beitrag "Nutzungsentgelte für Privatambulanzen liquidationsberechtigter Ärzte" dargestellt.

2.4.3 Notarzteinsätze

Bei einem der Kreiskrankenhäuser war eine Rettungswache eingerichtet. Der Krankenhausträger hatte sich auf der Grundlage von § 22 Abs. 5 Rettungsdienstgesetz²⁸²⁾ - allerdings nicht durch schriftliche Vereinbarung - verpflichtet, die für Notarzteinsätze erforderlichen Ärzte gegen Erstattung der entstehenden Kosten zur Verfügung zu stellen. Die beteiligte Sanitätsorganisation erstattete indessen nicht dem Krankenhaus die Kosten, sondern zahlte an die Ärzte für jeden Notarzteinsatz pauschal 150 oder 180 DM²⁸³⁾.

Das widersprach sowohl den Vereinbarungen zwischen Sanitätsorganisation und Krankenhausträger als auch den tariflichen Bestimmungen. Hiernach gehört es zu den einem Arzt aus seiner Haupttätigkeit obliegenden Pflichten, am Rettungsdienst teilzunehmen²⁸⁴⁾. Die Kostenerstattung für den Einsatz von Krankenhausärzten im Rettungsdienst steht daher dem Krankenhaus zu.

Nach Mitteilung des Trägers rechnet die Sanitätsorganisation inzwischen unmittelbar mit dem Kreiskrankenhaus ab.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

²⁸²⁾ In der Fassung vom 22. April 1991 (GVBl. S. 217).

²⁸³⁾ Einsätze in der Zeit von 19:00 bis 07:00 Uhr des folgenden Tages sowie an Samstagen, Sonntagen und Wochenfeiertagen wurden mit 180 DM vergütet, die anderen Einsätze mit 150 DM.

²⁸⁴⁾ Nr. 3 Abs. 2 Sonderregelungen für Ärzte und Zahnärzte in Anstalten und Heimen (SR 2 c BAT).

- a) die Zahl der Betten eines Kreiskrankenhauses auf das wirtschaftliche Maß zurückzuführen,
- b) die Abrechnungen eines Verbands für die Gestellung und Verwaltung des Pflegepersonals im notwendigen Umfang zu überprüfen,
- c) die Laboreinrichtungen der Krankenhäuser zu zentralisieren,
- d) den Personaleinsatz dem Bedarf anzupassen,
- e) die Stellen zutreffend zu bewerten und die Zahlung unzulässiger Zulagen einzustellen,
- f) Kostenvorteile durch Vergabe von Leistungen an private Unternehmen zu nutzen,
- g) die Erträge durch wirtschaftlich angemessene Vorratshaltung, Festsetzung kostendeckender Nutzungsentgelte für Nebentätigkeiten im ambulanten Bereich und ordnungsgemäße Abrechnung der Kosten für die Einsätze von Krankenhausärzten im Rettungsdienst zu verbessern.

Die Stellungnahmen der Träger der Krankenhäuser sind unter Nr. 2 dargestellt.

Speyer, 14. Februar 1997

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

Dr. Schneider
Präsident