

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Jahresbericht
1997

Inhaltsübersicht

		Seite
	Vorbemerkungen	5
Tz. 1	Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 1996 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof	9
Tz. 2	Abwicklung des Landeshaushalts 1996	11
Tz. 3	Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung	28
Tz. 4	Begrenzung des Einkommensteuertarifs bei gewerblichen Einkünften	50
Tz. 5	Verwaltung der Beteiligungen des Landes	62
Tz. 6	Organisation und Personalbedarf des Amts für Wiedergutmachung in Saarburg	72
Tz. 7	Planung der Landesfeuerweherschule	82
Tz. 8	Verlagerung einer Universität in ein früheres Kasernengelände	87
Tz. 9	Verlegung der Landespolizeischule auf den Flugplatz Hahn	93
Tz. 10	Planungs- und Bauzeiten bei Hochbaumaßnahmen des Landes	97
Tz. 11	Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen bei zwei Staatsbauämtern	106
Tz. 12	Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung haustechnischer Gewerke durch ein Staatsbauamt	110
Tz. 13	Zentrale Hilfsdienste im handwerklich-technischen Bereich bei Landesdienststellen	116
Tz. 14	Einsatz von Informationstechnik bei Staatsanwaltschaften	121
Tz. 15	Organisation und Automation der Grundbuchämter	128
Tz. 16	Amts- und Verwaltungsgerichte	135
Tz. 17	Justizvollzugsanstalten und Justizvollzugsschule	138
Tz. 18	Krankentransporte und Krankenfahrten	142
Tz. 19	Haushalts- und Wirtschaftsführung der Medizinaluntersuchungsämter	152
Tz. 20	Zuwendungen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	160
Tz. 21	Bau von Landesstraßen	165

Tz. 22	Zuwendungen zum Neubau eines Omnibusbetriebshofs	171
Tz. 23	Förderung von kommunalen Straßenbauvorhaben und von Verkehrswegen der Straßenbahn	175
Tz. 24	Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Tierzucht und Qualitätsprüfungen	182
Tz. 25	Grundlagenuntersuchungen in der Landespflege	189
Tz. 26	Maßnahmen nach dem Landespflegegesetz	196
Tz. 27	Ausgaben des Landes für Ersatzvornahmen und Maßnahmen des vorbeugenden Grundwasserschutzes	206
Tz. 28	Forschung mit Mitteln Dritter an einer Fachhochschule	211
Tz. 29	Modellversuche im Schulbereich	220
Tz. 30	Grund- und Hauptschulen – Unterrichtsorganisation, Bedarf und Einsatz von Lehrkräften -	227
Tz. 31	Haushalts- und Wirtschaftsführung von zwei Kreiskrankenhäusern	234
Tz. 32	Kommunale Tiefbaumaßnahmen	242

Abkürzungen

BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
Bes.Gr.	Besoldungsgruppe
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BStBl.	Bundessteuerblatt
DV	Datenverarbeitung
GAmtsBl.	Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und für Kultur, Jugend, Familie und Frauen
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
Ku	künftig umzuwandeln (Stelle)
Kw	künftig wegfallend (Stelle)
LHO	Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
Rdvmfg.	Rundverfügung
Verg.Gr.	Vergütungsgruppe
VOB/A	Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen
VOB/B	Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschrift

Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 1997 (Art. 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz; § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung). In dem Bericht ist das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof zusammengefaßt, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann. Der Bericht enthält neben den aktuellen Prüfungsergebnissen des Jahres 1997 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren (§ 97 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung). Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 1996, das Gegenstand des nächsten Entlastungsverfahrens sein wird.

An den Prüfungen wirkten vielfach auch die Staatlichen Rechnungsämter Koblenz, Neustadt an der Weinstraße und Trier mit, die als nachgeordnete Stellen des Rechnungshofs eingerichtet sind.

Die Prüfung war - wie in den Vorjahren - auf Teilbereiche beschränkt (§ 89 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung). 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 geprüften Verwaltungen erhielten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Wesentliche Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlußfassung über den Jahresbericht am 22. Januar 1998 vorgelegen haben.
4. Durch § 6 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1996 und § 6 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1997 ist im Zuge der Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien zugelassen, in einigen, im einzelnen

benannten Verwaltungsbereichen Ausnahmemöglichkeiten nach der Landeshaushaltsordnung in größerem Umfang in Anspruch zu nehmen. Ziel dieser Modellprojekte ist eine Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Der Rechnungshof prüft solche Modellversuche insbesondere darauf, ob sie „eine wirtschaftliche Mittelverwendung gefördert haben und ob eine Ausweitung der Modellversuche empfohlen werden kann“ (vgl. § 6 Abs. 4 Landeshaushaltsgesetz 1997).

Im Jahr 1997 hat der Rechnungshof die Prüfung von Modellprojekten bei folgenden Stellen aufgenommen:

- Landesvermessungsamt,
- Geologisches Landesamt,
- Polizeipräsidium Trier,
- Landesforstverwaltung (Forstbetrieb),
- Justizbehörden.

Als weiteres Modellprojekt zur Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien wurde im Haushaltsjahr 1997 die selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 zugelassen (§ 6 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 1997). Die Auswirkungen dieses Modellversuchs werden vom Rechnungshof im Jahr 1998 gesondert untersucht werden, sobald die Ist-Ergebnisse des Haushaltsjahres 1997 vorliegen.

Nach dem Abschluß der Prüfungen wird der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung über seine Prüfungsfeststellungen unterrichten.

5. Der Jahresbericht des Rechnungshofs bildet zusammen mit der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht, die von dem Minister der Finanzen vorzulegen sind, die Grundlage für die Entscheidung des Landtags über die Entlastung der Landesregierung (Artikel 120 Verfassung; § 114 Landeshaushaltsordnung). Dabei geht

der Rechnungshof davon aus, daß die parlamentarische Kontrolle der Landesregierung umso effektiver ist, je weniger sie zeitlich von dem Jahr entfernt ist, für das Rechnung gelegt wird und für das politische Entlastung erteilt wird. Insoweit teilt der Rechnungshof das grundsätzliche Anliegen der vom Landtag eingesetzten Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ nach einer möglichst frühzeitigen Vorlage und Erörterung der Grundlagen des Entlastungsverfahrens¹⁾.

Aus diesem Grund hat der Rechnungshof in den vergangenen Jahren den Zeitraum zwischen dem Haushaltsjahr, für das Rechnung gelegt wird, und der Vorlage des Jahresberichts stufenweise verkürzt. Während der Jahresbericht 1994 noch am 16. Mai 1995 vorgelegt wurde, wurde der Jahresbericht 1995 zum 22. April 1996, der Jahresbericht 1996 zum 27. März 1997 und der Jahresbericht 1997 zum 2. März 1998 erstattet. Mit den Berichtszeitpunkten der beiden letzten Jahre nimmt der Rechnungshof einen Spitzenplatz im Vergleich der Länder der Bundesrepublik ein.

Für die nächsten Jahre ist geplant, den Jahresbericht 1998 im Februar 1999 und den Jahresbericht 1999 im Januar 2000 vorzulegen. Inwieweit sich diese Planung realisieren läßt, hängt allerdings, worauf Präsident Dr. Schneider für den Rechnungshof bei der Anhörung in der Enquete-Kommission am 15. September 1997 hingewiesen hat, entscheidend von dem Zeitpunkt ab, zu dem der Minister der Finanzen die – von dem Rechnungshof für das Entlastungsverfahren zu prüfende – Haushaltsrechnung vorlegt. Vorgeschrieben ist insoweit nach Artikel 120 Abs. 1 der Verfassung in Verbindung mit § 114 Landeshaushaltsordnung lediglich eine Vorlage „im Laufe des nächsten Haushaltsjahres“. Die Absicht des Rechnungshofs, den Jahresbericht bereits im Januar des auf das geprüfte Haushaltsjahr folgenden Jahres vorzulegen, setzt daher voraus, daß der Minister der Finanzen diese Frist nicht ausschöpft. Vielmehr müßte die Haushaltsrechnung anders als bisher – für 1996 stand sie erst im Oktober 1997 für die Prüfung durch den Rechnungshof zur

1) Vgl. Beschluß der Enquete-Kommission vom 19. Januar 1998.

Verfügung – bereits im Juni oder Juli des folgenden Jahres vorgelegt werden.

6. Die Prüfung der Jahresrechnungen der Mittel zur Verfügung des Ministerpräsidenten zur Förderung des Informationswesens und für Aufgaben auf kulturellem, sozialem, wirtschaftlichem Gebiet u. dergl.²⁾ und der Mittel für den Verfassungsschutz³⁾ für das Jahr 1996 wird zusammen mit der Prüfung der Rechnungen für das Jahr 1997 durchgeführt werden.
7. Der Rechnungshof wird die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände, soweit sie nicht für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein können, in einem gesonderten Bericht zusammenfassend darstellen. Hiervon hat der Haushalts- und Finanzausschuß im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 1995 zustimmend Kenntnis genommen (Landtags-Drucksache 13/2090, S. 2). Der Bericht soll zur beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung als Landtagsdrucksache veröffentlicht werden. Der erste Bericht wird vom Rechnungshof voraussichtlich im zweiten Vierteljahr 1998 erstellt werden.
8. Das Kollegium des Rechnungshofs hat den Jahresbericht in seinen Sitzungen am 11. November, 3. und 15. Dezember 1997 sowie 19. und 22. Januar 1998 beschlossen.

Dem Kollegium gehören an:

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

2) Einzelplan 02 Ministerpräsident und Staatskanzlei, Kapitel 02 01 Titel 531 11.

3) Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 01 Titel 533 01.

Tz. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 1996 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 1996

- **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.**

Zur Haushaltsrechnung wird bemerkt:

In der Haushaltsrechnung⁴⁾ sind die am Jahresende verbliebenen Ausgabereste in unterschiedlicher Höhe⁵⁾ ausgewiesen. Beim Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit sind die Ausgabereste ebenfalls in unterschiedlicher Höhe⁶⁾ angegeben. Der Unterschied beträgt jeweils 1.808.302,61 DM.

Ferner sind die überplanmäßigen Ausgaben und als Folge davon die gesamten Haushaltsüberschreitungen in unterschied-

4) Drucksache 13/2285 vom 17. November 1997.

5) Auf der S. 11 der Haushaltsrechnung sind 571.154.027,77 DM und auf den S. 12 und 16 dagegen 572.962.330,38 DM ausgewiesen. Nach Mitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 12. Dezember 1997 belaufen sich die Ausgabereste insgesamt auf 572.962.330,38 DM.

6) Auf den S. 11 und 389 der Haushaltsrechnung sind 22.747.069,83 DM und auf der S. 11 der Übersichten zur Haushaltsrechnung (Vorlage 13/1214 vom 11. September 1997) dagegen 24.555.372,44 DM angegeben. Nach Mitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 12. Dezember 1997 belaufen sich die Ausgabereste beim Einzelplan 06 auf 24.555.372,44 DM.

licher Höhe aufgeführt⁷⁾. Der Unterschied beträgt jeweils 25.558.697,29 DM.

Die Übersicht über die Umsetzung von Mitteln nach § 50 LHO ist nicht vollständig.

In der Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie über den Bestand von Sondervermögen fehlt das Sondervermögen "Johannes Gutenberg-Universität, Klinikum".

Der Rechnungshof hat das Ministerium der Finanzen auf die fehlenden und abweichenden Angaben hingewiesen. Er hat es für erforderlich gehalten, daß die Haushaltsrechnung, die Grundlage des Entlastungsverfahrens ist, berichtigt wird.

Das Ministerium hat erklärt, daß es bei der Erstellung der Haushaltsrechnung zu technischen Problemen gekommen sei. Es hat ausdrücklich bestätigt, daß die Abschlußergebnisse für das Haushaltsjahr 1996 durch die technischen Probleme und Fehler bei der Erstellung der Haushaltsrechnung nicht beeinflußt worden seien. Die Haushaltsrechnung wurde berichtigt⁸⁾.

7) In Nr. 8 des Abschlußberichts sind die überplanmäßigen Ausgaben mit 1.013.691.200,84 DM und als Folge davon die gesamten Haushaltsüberschreitungen mit 1.082.462.343,95 DM angegeben. In der Übersicht 1/Teil III sind dagegen die überplanmäßigen Ausgaben mit 988.132.503,55 DM und die gesamten Haushaltsüberschreitungen mit 1.056.903.646,66 DM aufgeführt. Nach Mitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 12. Dezember 1997 wurden in der Übersicht 1/Teil III bei der Summenbildung 25.558.697,29 DM nicht erfaßt.

8) Vorlage 13/1520 vom 22. Dezember 1997.

Tz. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 1996

Die Haushaltsrechnung 1996 schloß mit einem ausgeglichenen Ergebnis ab. Die Einnahmen und Ausgaben (ohne Haushaltsreste) betragen jeweils 25,5 Mrd. DM.

Die bereinigten Gesamtausgaben (ohne Auswirkungen der Bahnreform) stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 4 % an.

Die Ausgabereste verringerten sich 1996 auf 573 Mio. DM gegenüber 675 Mio. DM im Vorjahr. Das waren 2,3 % des Gesamthaushaltsansatzes.

Die Personalausgaben erhöhten sich um 2,7 %; sie nahmen 57,8 % der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzzuweisungen des Landes in Anspruch.

Die Brutto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt - ohne Umschuldungen - belief sich auf 6 Mrd. DM. Neben der Kreditermächtigung des Jahres 1996 wurde auf die nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Jahres 1995 zurückgegriffen.

1. Haushaltsrechnung

1.1 Haushaltsabschluß

Der Haushaltsabschluß für 1996 war ausgeglichen:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
	- Rechnungsergebnis -	
a) Nach der Landeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1996 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	25.487.609.594,38	25.487.609.594,38
b) Hinzu treten die am Schluß des Haushaltsjahrs 1996 verbliebenen Haushaltsreste (netto), die auf das Haushaltsjahr 1997 übertragen wurden	<u>572.962.330,38</u>	<u>572.962.330,38</u>
c) Summe der Ist-Beträge und der am Schluß des Haushaltsjahrs 1996 verbliebenen Haushaltsreste	26.060.571.924,76	26.060.571.924,76
	- Haushaltsermächtigung -	
d) Nach dem Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1996 beträgt das Haushalts-Soll	25.069.355.900,00	25.069.355.900,00
e) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 1995 übernommenen Haushaltsreste (netto)	<u>673.974.120,47</u>	<u>673.974.120,47</u>
f) Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 1995 übernommenen Haushaltsreste	25.743.330.020,47	25.743.330.020,47
g) Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Haushaltsermächtigung (f) - Mehreinnahme/-ausgabe -	+ 317.241.904,29	+ 317.241.904,29
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1996	Ausgleich	

1.2 Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse in den Haushaltsjahren 1986 bis 1996 entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Einnahmen ⁹⁾	Ausgaben ⁹⁾	Fehlbetrag
	- Mio. DM -		
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	-
1996	25.386,6	25.386,6	-

Der Fehlbetrag des Jahres 1986 wurde im Jahr 1987 abgewickelt.

1.3 Haushaltssteigerung

Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen) erhöhten sich seit 1986 wie folgt:

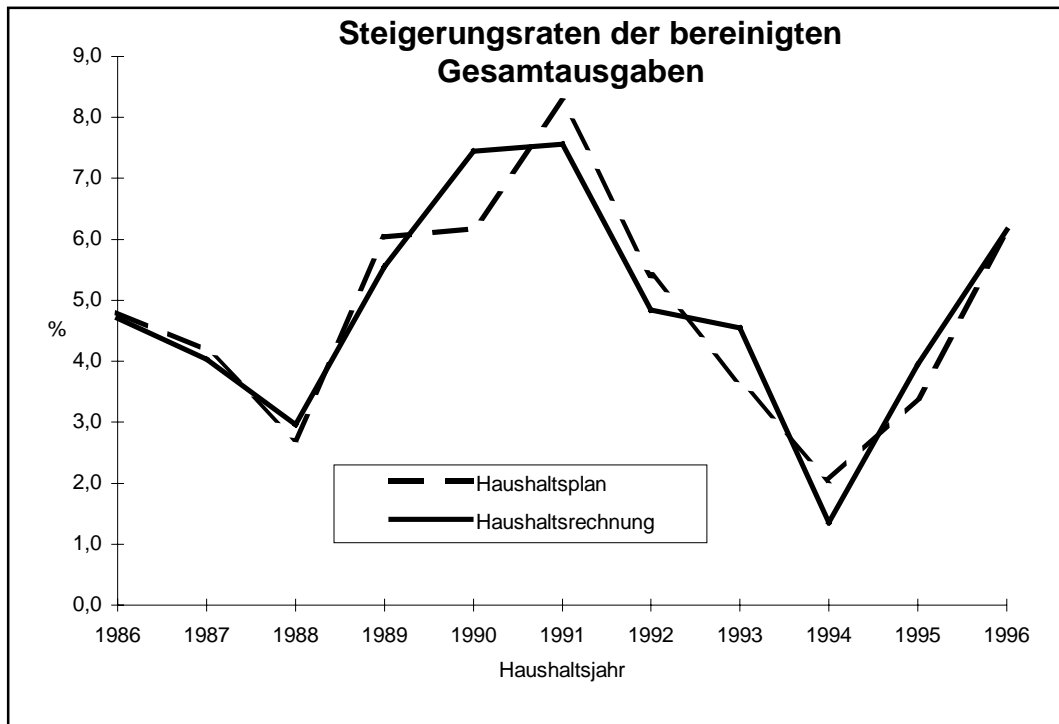
⁹⁾ Unter Berücksichtigung der Einnahme- und Ausgabereste.

Haushaltsjahr	Ausgaben ¹⁰⁾			
	Haushaltsplan		Haushaltsrechnung ¹¹⁾	
	Mio. DM	Anstieg %	Mio. DM	Anstieg %
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
1996	20.975	6,1	21.207	6,2 ¹²⁾

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

11) Ohne Haushaltsreste.

12) Zuwachsrate der Gesamtausgaben ohne Auswirkungen der Bahnreform: 4,0 %.



1.4. Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen sind 1996 in folgender Höhe ausgewiesen¹³⁾:

Überplanmäßige Ausgaben	1.013.691.200,84 DM
Außerplanmäßige Ausgaben	68.711.063,84 DM
Haushaltsvorgriffe	60.079,27 DM
Zusammen	<u>1.082.462.343,95 DM</u>

Bezogen auf die Haushaltsansätze (einschließlich der Haushaltsreste aus Vorjahren) betragen die Haushaltsüberschreitungen 4,2 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 5,7 %.

In der Haushaltsrechnung sind 47 über- und außerplanmäßige Ausgaben mit insgesamt 827.398,91 DM ausgewiesen, denen der Minister der Finanzen nicht zugestimmt hat. Davon entfallen 615.013,88 DM (74,3 %) auf Haushaltsüberschreitungen bei den

¹³⁾ In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung (S. 1033) sind die überplanmäßigen Ausgaben mit 988.132.503,55 DM und die Haushaltsüberschreitungen insgesamt mit 1.056.903.646,66 DM ausgewiesen (Differenz: jeweils 25.558.697,29 DM). Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 22. Dezember 1997 den unzutreffenden Ausweis der Haushaltsüberschreitungen in der Übersicht 1 berichtigt (Vorlage 13/1520).

Personalausgaben. Von den nicht genehmigten Haushaltsüberschreitungen wurden 68,3 % im Einzelplan 15 (Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung) geleistet.

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

1.5 Ausgabereste und Vorgriffe

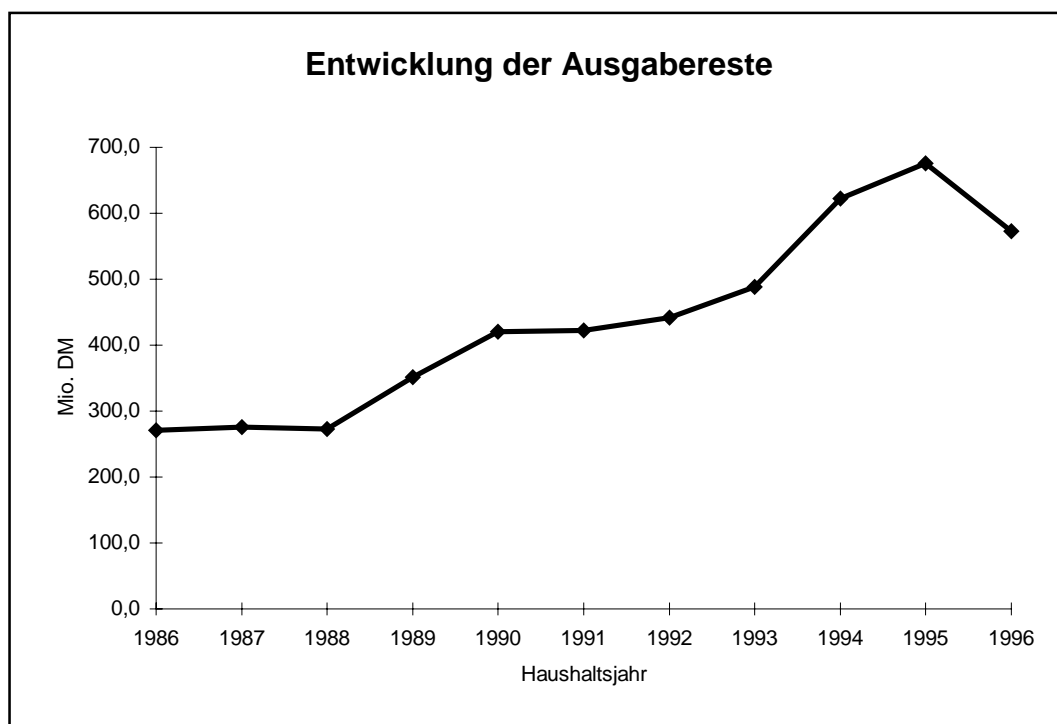
1.5.1 Die Ausgabereste und Vorgriffe betragen in den Jahren 1986 bis 1996:

Haushaltsjahr	Ausgabereste	Vorgriffe
	- Mio. DM -	
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 ¹⁴⁾	441,3	46,6
1993	488,0	0,1
1994	622,1	3,6
1995	675,4	1,5
1996 ¹⁵⁾	573,0	0,1

Die Ausgabereste (abzüglich Vorgriffe) beliefen sich 1996 auf 2,3 % des Gesamthaushaltsansatzes. Im Vorjahr betragen sie 2,9 %.

14) 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.

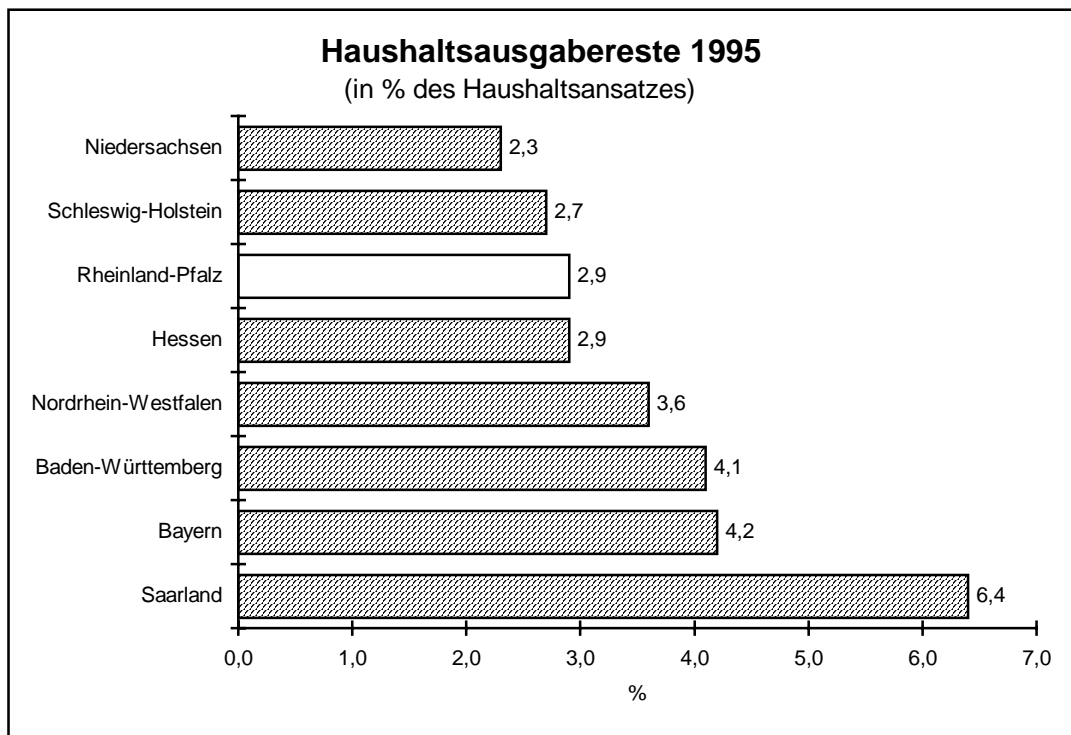
15) Die Abschlußergebnisse auf den S. 10/11 und 16 der Haushaltsrechnung 1996 weichen aufgrund von unterschiedlichen Angaben über die Höhe der Ausgabereste um 1.808.302,61 DM voneinander ab. Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 22. Dezember 1997 mitgeteilt, daß der unzutreffende Ausweis der Ausgabereste auf S. 16 der Haushaltsrechnung infolge eines technischen Fehlers erfolgt sei (Vorlage 13/1520).



1.5.2 Im Jahr 1995 ¹⁶⁾ hatten von den Flächenländern (West) Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Verhältnis zum Haushaltsansatz geringere Ausgaberrreste als Rheinland-Pfalz:

Niedersachsen	2,3 %
Schleswig-Holstein	2,7 %
Rheinland-Pfalz	2,9 %
Hessen	2,9 %
Nordrhein-Westfalen	3,6 %
Baden-Württemberg	4,1 %
Bayern	4,2 %
Saarland	6,4 %
Durchschnitt	3,5 %
nachrichtlich:	
Stadtstaaten	
Berlin	0,5 %
Bremen	1,6 %
Hamburg	3,8 %

¹⁶⁾ Vergleichszahlen für 1996 lagen noch nicht vollständig vor.



1.5.3 Die Netto-Ausgabereste von 572,96 Mio. DM ¹⁷⁾ im Jahr 1996 verteilen sich auf die Einzelpläne ¹⁸⁾ und die Ausgaben für Investitionen wie folgt:

¹⁷⁾ Ausgabereste 573,02 Mio. DM abzüglich 0,06 Mio. DM Vorgriffe.

¹⁸⁾ Nach Umsetzung von Haushaltsmitteln und Haushaltsresten (§ 50 LHO).

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	0,05	0,1	-	-	-	-
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei	1,70	3,5	-	-	0,17	33,1
03	Ministerium des Innern und für Sport	37,64	1,7	-	-	4,68	6,7
04	Ministerium der Finanzen	3,02	0,3	-	-	0,82	6,1
05	Ministerium der Justiz	2,07	0,2	-	-	0,63	4,9
06	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	24,56 ¹⁹⁾	1,1	-	-	7,47	3,0
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	30,93	1,4	0,60	0,2	25,09	3,6
09	Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	14,51	1,7	-	-	10,97	14,1
10	Rechnungshof	0,01	-	-	-	-	-
11	Landesvertretung Rheinland-Pfalz	0,02	0,2	-	-	0,02	-
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	272,54	32,8	164,72	70,8	107,82	21,3
14	Ministerium für Umwelt und Forsten	102,62	13,0	8,84	31,9	71,90	29,0
15	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	35,00	0,6	-	-	18,67	9,4
20	Allgemeine Finanzen	48,29	0,6	-	-	47,85	11,2
	Insgesamt	572,96 ²⁰⁾	2,3	174,16	34,5	296,09	11,8

Von den Ausgaberesten entfielen 82,1 % auf Baumaßnahmen und Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Im Abschlußbericht (S. 18 bis 23) zur Haushaltsrechnung sind die wesentlichen Ausgabereste aufgeführt.

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

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

¹⁹⁾ In der Haushaltsrechnung 1996 sind die Ausgabereste im Gesamtabschluß (S. 11) und im Abschluß des Einzelplans 06 (S. 389) unzutreffend mit 22,75 Mio. DM ausgewiesen. Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 22. Dezember 1997 mitgeteilt, daß der unzutreffende Ausweis der Ausgabereste auf einen technischen Fehler zurückzuführen sei (Vorlage 13/1520).

²⁰⁾ In der Haushaltsrechnung 1996 sind die Ausgabereste im Gesamtabschluß (S. 11) unzutreffend mit 571,15 Mio. DM ausgewiesen. Dagegen sind in der Darstellung des Haushaltsabschlusses (S. 16) die Ausgabereste mit 572,96 Mio. DM angegeben. Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 22. Dezember 1997 den unzutreffenden Ausweis der Ausgabereste berichtigt (Vorlage 13/1520).

	<u>Mio. DM</u>
Steuern und steuerähnliche Abgaben	- 336,8
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst u.dgl.	+ 153,9
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 777,5
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	<u>- 277,4</u>
Zusammen	+ 317,2

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

	<u>Mio. DM</u>
Personalausgaben	- 41,9
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	+ 226,4
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 108,7
Baumaßnahmen	- 14,7
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	+ 77,7
Besondere Finanzierungsausgaben	<u>- 39,0²¹⁾</u>
Zusammen	+ 317,2

1.7 Personalausgaben

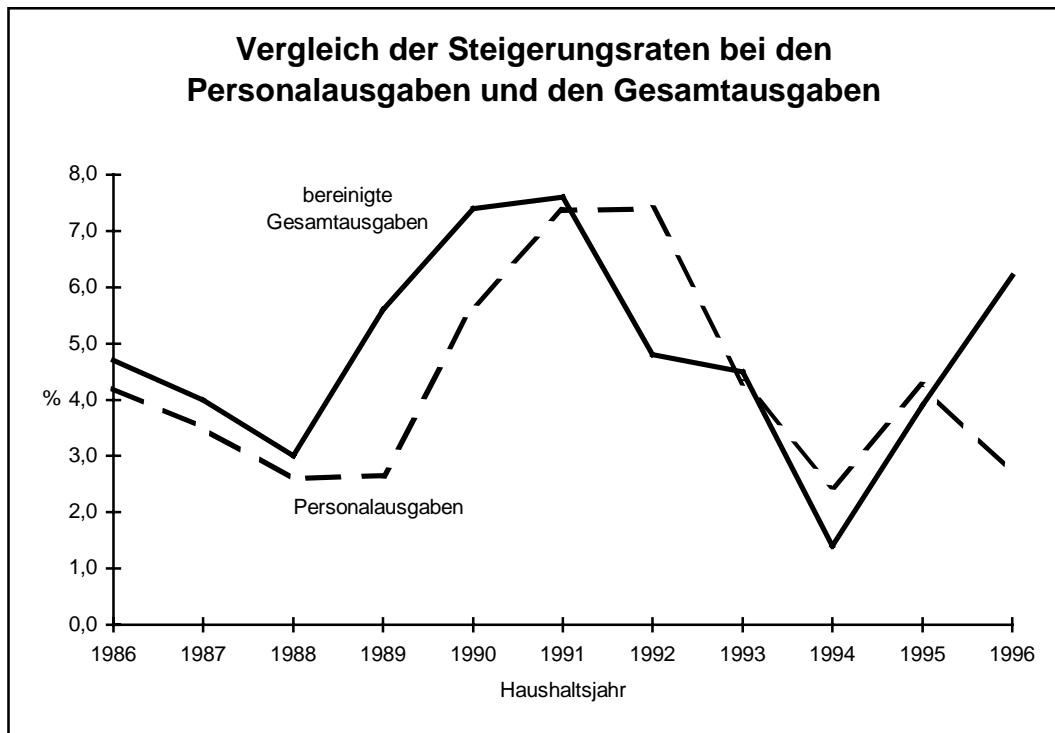
1.7.1 Die Personalausgaben und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1986 bis 1996:

²¹⁾ Im Abschluß zur Haushaltsrechnung (S. 11) unzutreffend mit + 39,0 Mio. DM ausgewiesen.

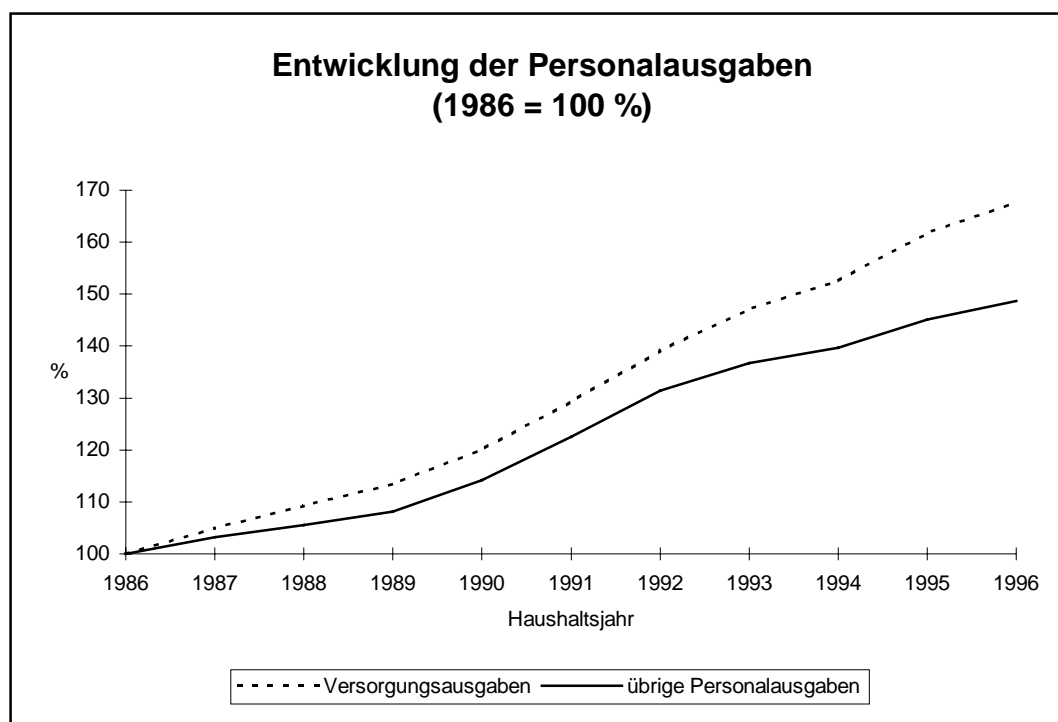
Haushaltsjahr	Personalausgaben - Ist - Mio. DM	Erhöhung gegenüber Vorjahr	
		Mio. DM	%
1986	5.567	226	4,2
1987	5.765	198	3,5
1988	5.912	147	2,6
1989	6.069	157	2,7
1990	6.413	344	5,7
1991	6.885	472	7,4
1992	7.394	509	7,4
1993	7.712	318	4,3
1994	7.902	190	2,5
1995	8.238	336	4,3
1996	8.460	222	2,7

Die Erhöhung der Personalausgaben belief sich 1996 auf 2,7 %. Sie lag unter der Steigerungsrate der bereinigten Gesamtausgaben (6,2 %) und dem Anstieg der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausweisungen des Landes (3,2 %). Der im Vergleich zum Vorjahr geringere Anstieg der Personalausgaben 1996 war u.a. auf die Auswirkungen des Tarifabschlusses zurückzuführen, der für den Zeitraum von Mai bis Dezember 1996 keine prozentuale Erhöhung der Gehälter, sondern im allgemeinen lediglich eine zusätzliche Einmalzahlung von 300 DM vorsah²²⁾.

²²⁾ Artikel 2 § 1 Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1996/1997 vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 590).



1.7.2 Die Personalausgaben stiegen von 1986 bis 1996 insgesamt um 52 % an. In diesem Zeitraum erhöhten sich die Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfänger um 67,6 %. Dabei nahmen die Versorgungsausgaben in allen Jahren stärker zu als die übrigen Personalausgaben.

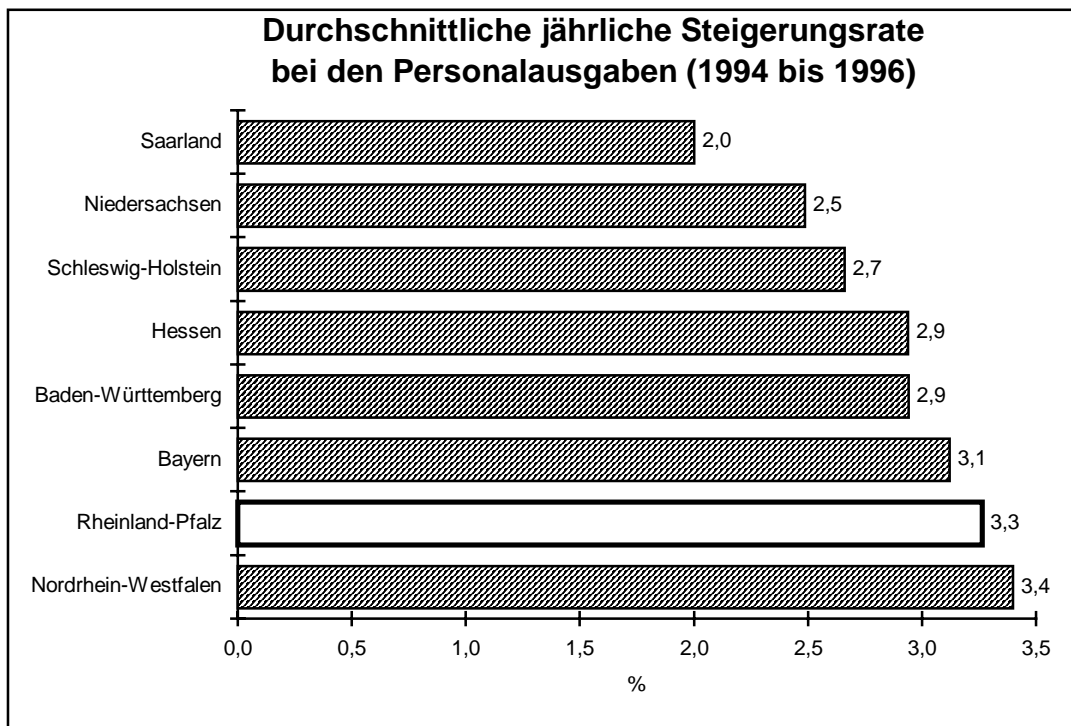


1.7.3 Im einzelnen veränderten sich die Personalausgaben der Flächenländer (West) in den Jahren 1994 bis 1996:

Länder	Anstieg der Personalausgaben ²³⁾ in %		
	1994	1995	1996 (vorläufig)
Baden-Württemberg	2,2	4,5 ²⁴⁾	1,9
Bayern	2,3	4,6	2,2
Hessen	2,2	4,8	1,6
Niedersachsen	2,3	3,8 ²⁴⁾	1,2
Nordrhein-Westfalen	2,0	5,3	2,6
Rheinland-Pfalz	2,5	4,3	2,7
Saarland	1,4	3,3 ²⁴⁾	1,2
Schleswig-Holstein	1,5	4,2	2,1

²³⁾ Zu den Vergleichsangaben enthält der Finanzbericht 1998 des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. August 1997 (S. 335) allgemein den Hinweis, daß "ab 1996 Veränderungsraten durch die Bahnreform und die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs verzerrt und deshalb mit den Vorjahren nicht vergleichbar" seien.

²⁴⁾ Nach Ausgliederung verschiedener Aufgabenbereiche.



Die Erhöhung der Personalausgaben des Landes von 1994 bis 1996 betrug durchschnittlich 3,3 % im Jahr.

- 1.7.4** Die Personalausgaben beanspruchten die Steuereinnahmen und die allgemeinen Finanzaufweisungen des Landes in erheblichem Maße. In den Jahren 1986 bis 1996 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 %
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
1996	13.055	1,6	64,8	14.649	3,2	57,8

Hiernach nahmen im Jahr 1996 die Personalausgaben 57,8 % der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausgaben des Landes in Anspruch gegenüber 58 % im Vorjahr.

1.8 Kreditermächtigung

1.8.1 Kredite am Kreditmarkt

Kreditermächtigung ²⁵⁾	5.759.700.000,00 DM
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 1995 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	673.579.020,47 DM
Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Haushaltsjahrs 1995 (§ 18 Abs. 3 LHO)	652.762.491,21 DM
Kredite zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ²⁶⁾	<u>300.000.000,00 DM</u>
Kreditermächtigung insgesamt	<u><u>7.386.041.511,68 DM</u></u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	5.966.676.304,95 DM
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten aus früheren Jahren (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	300.000.000,00 DM
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 1997 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	<u>572.962.330,38 DM</u>
Insgesamt	<u><u>6.839.638.635,33 DM</u></u>

Das Ministerium der Finanzen griff im Haushaltsvollzug 1996 zur Deckung des Finanzbedarfs unter Berufung auf § 18 Abs. 3 LHO auf die nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Jahres 1995 (Rest-Kreditermächtigung) in Höhe von 652.762.491,21 DM zurück. In der Haushaltsrechnung 1996 (S. 16) ist eine Rest-Kreditermächtigung des Jahres 1996 von 546.402.876,35 DM ausgewiesen. Durch diese Verfahrensweise wird der Kreditrahmen für das laufende Jahr erhöht, ohne daß der Budgetgesetzgeber über die zusätzliche Inanspruchnahme beschließt.

Im Rahmen einer vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Organklage wird eine Entscheidung zur verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze erwartet. Diese Entscheidung kann auch Auswirkungen auf die haushaltsrechtliche Beurteilung der Erweiterung des Kreditrahmens durch Kreditermächtigungen aus Vorjahren haben.

²⁵⁾ § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1996 i.V.m. Nr. 1 des Kreditfinanzierungsplans 1996.

²⁶⁾ Nach § 2 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 1996 war der Minister der Finanzen ermächtigt, zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen Kredite bis zu 1 Mrd. DM aufzunehmen.

Das Ministerium vertritt die Auffassung, daß durch die Inanspruchnahme der Restkreditermächtigung nach § 18 Abs. 3 LHO aus dem Vorjahr ein erhöhter Kreditrahmen für die tatsächliche Kreditaufnahme im laufenden Haushaltsjahr bestehe. Diese Handhabung sei verfassungsrechtlich nicht bedenklich. Ob mit dieser Handhabung im Hinblick auf die vor dem Bundesverfassungsgericht anhängige Organklage Probleme entstehen können, bleibe abzuwarten.

1.8.2 Kredite aus dem öffentlichen Bereich

Kreditermächtigung ²⁷⁾	27.788.000,00 DM
-----------------------------------	------------------

Außerdem war der Minister der Finanzen ermächtigt ²⁸⁾ , 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 zur Förderung des Wohnungsbaus - 1. Förderungsweg (Kapitel 12 25 Titel 311 71)	30.000.000,00 DM
--	------------------

30.000.000,00 DM

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

²⁷⁾ § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1996 i.V.m. Nr. 4 des Kreditfinanzierungsplans 1996.

²⁸⁾ § 2 Abs. 5 Landeshaushaltsgesetz 1996.

Tz. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Die bereits seit Jahren festzustellende rückläufige Entwicklung des finanziellen Handlungsspielraums des Landes hat sich weiter fortgesetzt.

Aufgrund des stärkeren Anstiegs der laufenden Ausgaben (+ 6,1 %) gegenüber den laufenden Einnahmen (+ 4,6 %) ging der Überschuß der laufenden Rechnung im Jahr 1996 auf 157 Mio. DM zurück. In den drei Jahren zuvor betrug der Überschuß noch 965, 457 und 390 Mio. DM.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen beliefen sich 1996 auf 3,2 Mrd. DM gegenüber 2,9 Mrd. DM im Vorjahr. Die Investitionsquote war mit 15 % deutlich höher als im Durchschnitt der Flächenländer (West).

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt von 2 Mrd. DM lag um 308 Mio. DM über der Kreditaufnahme des Vorjahres. Die Kreditfinanzierungsquote erhöhte sich auf 9,4 % gegenüber 8,4 % im Vorjahr.

Die Zinsbelastung aus Krediten (Zinssteuerquote) betrug 12,4 % gegenüber 12,1 % im Vorjahr.

Die Verschuldung des Landes belief sich Ende 1996 insgesamt auf über 31 Mrd. DM.

Eine weitere Verschlechterung der Haushaltslage wird nach der Haushaltsplanung 1998/1999 erwartet. Für 1998 reichen die laufenden Einnahmen nicht mehr aus, um die laufenden Ausgaben zu decken. Die Investitionsquote ist rückläufig. Bis Ende 1998 ist eine Zunahme der Verschuldung auf 35 Mrd. DM vorgesehen.

1. Allgemeines

Zur Beurteilung der Finanzlage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 1986 bis 1996, des Haushaltsplans (Hpl.) 1997²⁹⁾ sowie des Doppelhaushalts 1998/1999³⁰⁾ und des Finanzplans (Fpl.) für die Jahre bis 2001 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.

Bei den Vergleichsdaten ist zu berücksichtigen, daß die Struktur der Länderhaushalte 1996 durch die Bahnreform und die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs auf der Ausgaben- und Einnahmenseite nachhaltig verändert wurde. Darüber hinaus wird ein Vergleich der Haushaltsdaten des Landes auch durch folgende Ausgliederungen von Aufgabenbereichen beeinträchtigt:

29) Nachtragshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1997.

30) Stand: 12. Januar 1998 (vorläufige Gruppierungsübersichten und Vergleichsquoten).

- Zusammenfassung der drei landeseigenen psychiatrischen Kliniken in Andernach, Alzey und Meisenheim zu einem Landeskrankenhaus (Anstalt des öffentlichen Rechts) zum 1. Januar 1997,
- Umwandlung der Universitätsklinik Mainz, die seit 1. Januar 1996 als Sondervermögen geführt wird, in eine Anstalt des öffentlichen Rechts zum 1. Januar 1998,
- Umwandlung der Staatsphilharmonie und des Staatsorchesters Rheinische Philharmonie in Landesbetriebe zum 1. Januar 1998,
- Überleitung der Staatsbauverwaltung in den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" zum 1. Januar 1998. Der Landesbetrieb soll zum 1. Januar 1999 in die Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft LBB GmbH & Co. KG übergeleitet werden.

2. Wesentliches Ergebnis

2.1 Aufgliederung des Rechnungsergebnisses

Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben für die Jahre 1986 bis 1996 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 Laufende Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen der laufenden Rechnung stiegen 1996 um 4,6 % (+ 791 Mio. DM) auf 18.085 Mio. DM an. Das war insbesondere auf höhere Einnahmen bei den Steuern (+ 210 Mio. DM = + 1,6 %) und bei

den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (+ 592 Mio. DM = + 18,3 %) zurückzuführen.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung betragen 17.928 Mio. DM. Sie nahmen mit 6,1 % (+ 1,0 Mrd. DM) stärker zu als die laufenden Einnahmen. Von dem Ausgabenzuwachs entfiel mehr als die Hälfte auf die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse, die um 602 Mio. DM (+ 11,2 %) zunahmen. Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 222 Mio. DM an (+ 2,7 %).

Der stärkere Anstieg der laufenden Ausgaben gegenüber den laufenden Einnahmen führte dazu, daß sich der Überschuß der laufenden Rechnung von 390 Mio. DM auf 157 Mio. DM verringerte. Der seit 1993 zurückgehende finanzielle Handlungsspielraum wurde deutlich enger. Er beträgt 1996 gerade noch 0,8 % der bereinigten Gesamteinnahmen des Haushalts.

Für 1997 wurde nach der Nachtragshaushaltsplanung eine weitere Verschlechterung der Haushaltslage erwartet. Unter Einbeziehung globaler Mehreinnahmen von 375 Mio. DM³¹⁾ und globaler Minderausgaben von 3 Mio. DM³²⁾ wurde nur noch mit einem Überschuß der laufenden Rechnung von 60 Mio. DM gerechnet.

In diesem Zusammenhang darf die Entwicklung der globalen Mehreinnahmen nicht außer acht gelassen werden. 1997 wurden bei einer Reihe von Haushaltsstellen, bei denen - wie die Rechnungsergebnisse der letzten Jahre zeigen - wesentlich höhere Einnahmen und Ausgaben zu erwarten sind, lediglich Merkbeträge von 100 DM veranschlagt. Durch Haushaltsvermerk wurde zugleich festgelegt, daß die über den Merkbetrag hinausgehenden Einnahmen zur Verstärkung von ebenfalls mit Merkbeträgen veranschlagten Ausgabeansätzen verwendet werden können. Die Mehreinnahmen stehen damit nicht zum Ausgleich des Gesamthaushalts zur Verfügung.

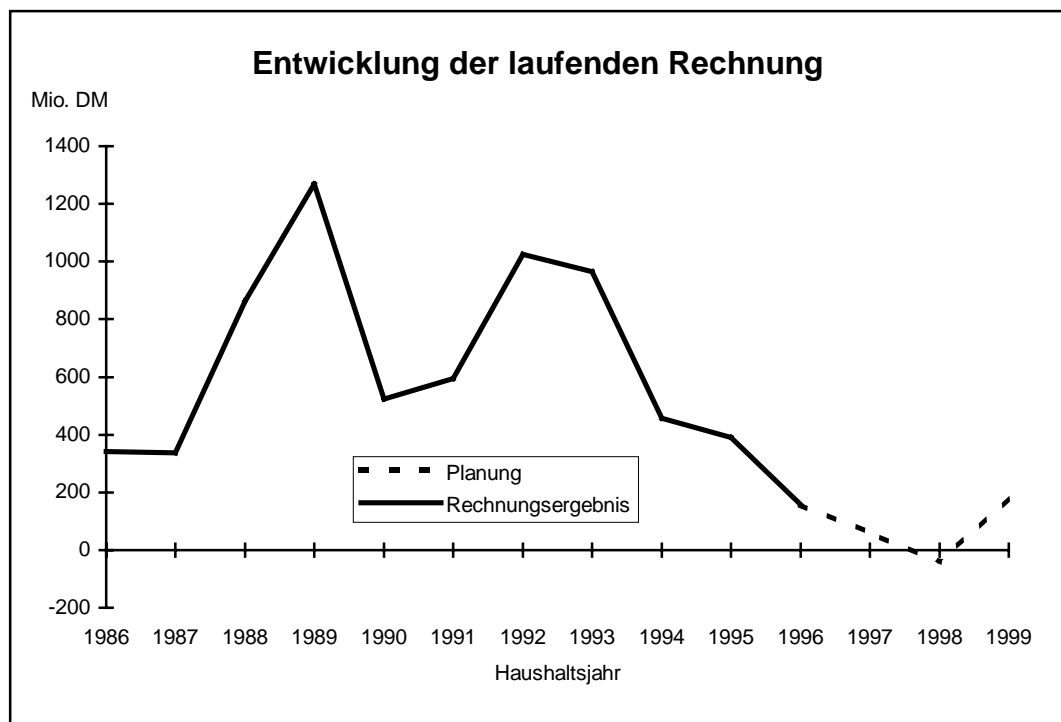
31) Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Titel 371 01.

32) Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, Kapitel 09 01 Titel 972 01.

Aufgrund haushaltsrechtlicher Bedenken hinsichtlich der Veranschlagung von Merkbeträgen wurde im Rahmen der Haushaltsberatungen 1997 bei einigen Haushaltspositionen eine Ansatzänderung (Anpassung aufgrund der Ist-Entwicklung des Vorjahres) vorgenommen.

Im Haushaltsplan 1998/1999 wurde die Höhe der veranschlagten globalen Mehreinnahmen mit jeweils 375 Mio. DM unverändert belassen.

Für 1998 wird selbst bei Einbeziehung der globalen Mehreinnahmen mit einem Fehlbetrag der laufenden Rechnung gerechnet. 1999 wird wieder ein geringer Überschuß erwartet.



2.3 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung³³⁾ wies 1996 Ausgaben von 3.189 Mio. DM für Investitionen und Investitionsförderungen aus. Gegenüber 1995 stiegen die Investitionsausgaben um 260 Mio. DM an (+ 8,9 %).

Im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben³⁴⁾ zeigt sich bei den Investitionen folgende Entwicklung:

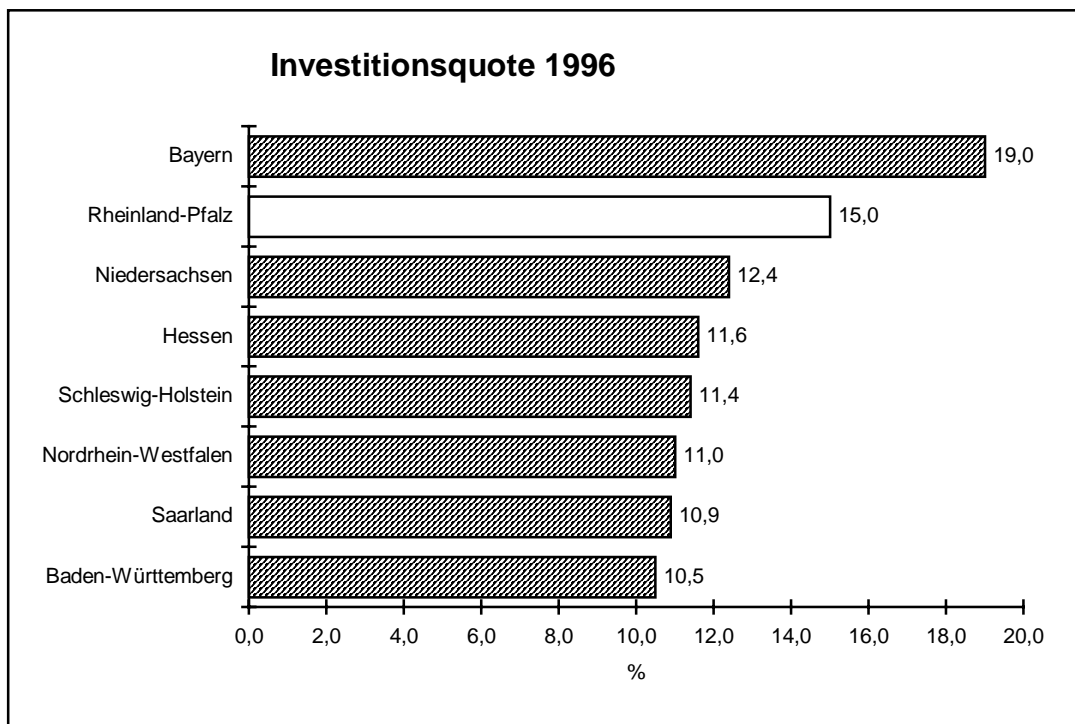
Haushaltsjahr	Ausgaben ³⁴⁾ Mio. DM	Investitionsausgaben ³⁵⁾ Mio. DM	Investitionsquote %
1986	13.240	2.304	17,4
1987	13.774	2.302	16,7
1988	14.182	2.406	17,0
1989	14.970	2.628	17,6
1990	16.085	2.848	17,7
1991	17.301	2.991	17,3
1992	18.138	3.074	16,9
1993	18.962	3.046	16,1
1994	19.218	2.838	14,8
1995	19.977	2.929	14,7
1996	21.207	3.189	15,0
1997 (Hpl.)	20.908	2.800	13,4
1998 (Hpl.)	20.990	2.534	12,1
1999 (Hpl.)	21.498	2.533	11,8
2000 (Fpl.)	21.852	2.531	11,6
2001 (Fpl.)	22.324	2.556	11,4

Die Investitionen hatten im Jahr 1996 einen Anteil an den Ausgaben von 15 % gegenüber 14,7 % im Vorjahr. Damit lag Rheinland-Pfalz deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 13 %. Eine höhere Quote erreichte lediglich Bayern mit 19 %.

33) Ohne 40 Mio. DM Tilgungsausgaben an Verwaltungen.

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

35) Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen).



Nach der Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre ab 1997 ist ein Rückgang der Investitionsquote vorgesehen. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, daß öffentliche Investitionsmaßnahmen (seit 1994 vor allem Straßenbau-³⁶⁾ und ab 1998 Hochwasserschutzmaßnahmen³⁷⁾) verstärkt in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt werden. Ferner ergeben sich haushaltmäßige Änderungen u.a. aufgrund der für 1998 geplanten Errichtung des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung"³⁸⁾ und der damit verbundenen Ausgliederung aus dem Haushalt. Außerdem wurde die Wohnungsbauförderung geändert. Werden diese Beträge berücksichtigt, ergeben sich höhere Quoten.

³⁶⁾ § 4 Abs. 4 Landeshaushaltsgesetz 1994/1995 und § 4 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 1996 sowie § 4 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 1997; vgl. u.a. Anlage zu Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 08 Titel 821 03 (Bauprogramm: Mietkauf von Landesstraßen nach dem Konzessionsmodell).

³⁷⁾ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 02 Titel 821 55.

³⁸⁾ Der Landesbetrieb soll zum 1. Januar 1999 in die Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft LBB GmbH & Co. KG übergeleitet werden.

2.4 Besondere Finanzierungsvorgänge

In den besonderen Finanzierungsvorgängen ist 1996 eine Brutto-Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 6.267 Mio. DM ausgewiesen. Einschließlich der Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen belief sich die Gesamtschuldenaufnahme auf 6.297 Mio. DM.

Auch für die Folgejahre sind Brutto-Schuldenaufnahmen von mehr als 6 Mrd. DM jährlich vorgesehen.

2.5 Kreditfinanzierungsquote

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 1986 folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Ausgaben ³⁹⁾ Mio. DM	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	
		Mio. DM	% der Ausgaben
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	21.207	1.996	9,4
1997 (Hpl.)	20.908	1.925 ⁴⁰⁾	9,2
1998 (Hpl.)	20.990	1.826	8,7
1999 (Hpl.)	21.498	1.569	7,3
2000 (Fpl.)	21.852	1.474	6,7
2001 (Fpl.)	22.324	1.371	6,1

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt war 1996 mit 1.996 Mio. DM um 308 Mio. DM (+ 18,2 %) höher als im Vorjahr.

Nach der Haushaltsplanung 1998/1999 ist eine Verringerung der jährlichen Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt vorgesehen.

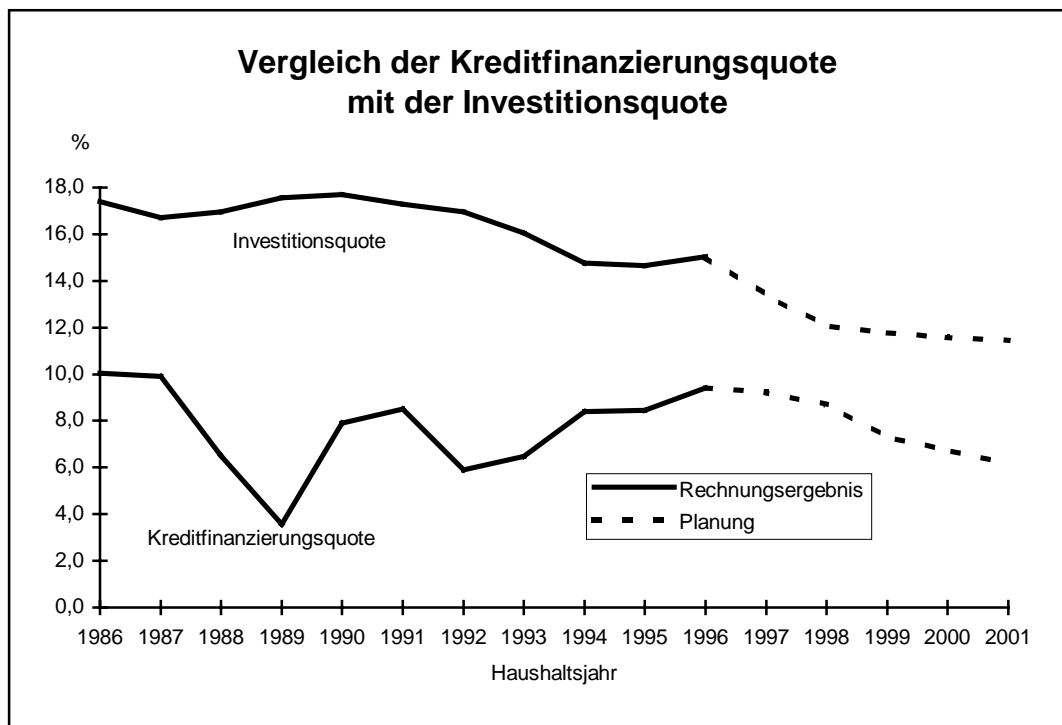
³⁹⁾ Ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen.

⁴⁰⁾ Aufgrund der für 1997 erwarteten Steuermindereinnahmen wurde mit einer Erhöhung der Kreditaufnahme um 175 Mio. DM gerechnet.

Bei der Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote ist - ebenso wie bei der Investitionsquote - zu berücksichtigen, daß verstärkt Investitionen über besondere Finanzierungsformen abgewickelt werden. Im Ergebnis verringern solche Finanzierungen die Kreditaufnahme des Landes und damit die Kreditfinanzierungsquote, erhöhen jedoch die laufenden Ausgaben und belasten damit langfristig das Ergebnis der laufenden Rechnung. Ferner darf nicht außer acht gelassen werden, daß sich Änderungen aufgrund der Ausgliederung von Aufgabenbereichen aus dem Haushalt ergeben.

Die Kreditfinanzierungsquote von 9,4 % lag 1996 über dem Durchschnitt der Flächenländer (West). Beim Bund betrug sie 17,2 % ⁴¹⁾.

Für die Folgejahre wird ein Rückgang der Kreditfinanzierungsquote erwartet.



2.6 Zinssteuerquote

Die Zinsbelastung aus Krediten ist aus der sog. Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern,

⁴¹⁾ Finanzbericht 1998 des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. August 1997 (S. 139).

Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Ergänzungszuweisungen Bund	Einnahmen insgesamt	Zinsausgaben	Zinssteuerquote
	- Mio. DM -					%
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	13.055	278	1.107	14.440	1.797	12,4
1997 (Hpl.)	13.175	217	973	14.365	1.879	13,1
1998 (Hpl.)	13.081	449	1.208	14.738	1.943	13,2
1999 (Hpl.)	13.876	432	1.150	15.458	2.014	13,0
2000 (Fpl.)	14.553	310	950	15.813	2.081	13,2
2001 (Fpl.)	15.038	310	950	16.298	2.150	13,2

Die Zinssteuerquote hatte 1986 mit 13,9 % ihren bislang höchsten Stand. Nach dem Rechnungsergebnis 1996 betrug sie 12,4 %. Für die Folgejahre wird - bei einem derzeit verhältnismäßig niedrigen Zinsniveau - eine Zinssteuerquote zwischen 13 und 13,2 % erwartet.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) blieb 1996 mit 8,5 % gegenüber dem Vorjahr konstant. Sie lag über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 7,4 % ⁴²⁾.

2.7 Kreditaufnahme und verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Die Entwicklung der Brutto- und Netto-Kreditaufnahme und der Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen (mit und ohne Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffent-

⁴²⁾ Dokumentation Nr. 6/97 des Bundesministeriums der Finanzen vom 28. November 1997.

lichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen) stellt sich seit 1986 wie folgt dar ⁴³⁾:

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen ⁴⁴⁾	Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen	Brutto-Kreditaufnahme ⁴⁵⁾	Netto-Kreditaufnahme ⁴⁵⁾
- Mio. DM -					
1986	2.304	418	1.886	2.816	1.408
1987	2.302	396	1.906	2.818	1.422
1988	2.406	425	1.981	2.616	963
1989	2.628	634	1.994	2.288	562
1990	2.848	656	2.192	3.039	1.293
1991	2.991	786	2.205	3.386	1.495
1992	3.074	797	2.277	4.175	1.086
1993	3.046	624	2.422	4.872	1.232
1994	2.838	561	2.277	5.490	1.613
1995	2.929	626	2.303	5.824	1.684
1996	3.189	629	2.560	6.297	1.986
1997 (Hpl.)	2.800	514	2.286	6.318	1.918
1998 (Hpl.)	2.534	557	1.977	6.277	1.817
1999 (Hpl.)	2.533	559	1.974	6.217	1.558
2000 (Fpl.)	2.531	539	1.992	5.702	1.462
2001 (Fpl.)	2.556	547	2.009	5.599	1.359

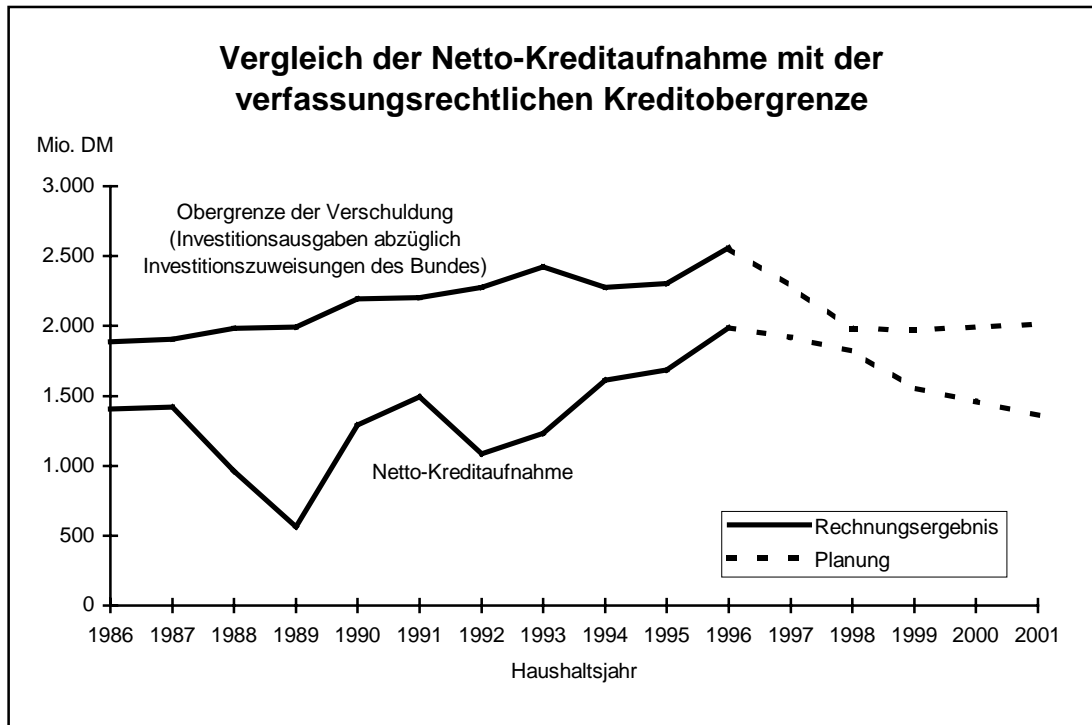
1996 betragen die Investitionsausgaben 3.189 Mio. DM. Vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, um Beiträge und um sonstige Zuschüsse für Investitionen (629 Mio. DM) verblieben anrechenbare Investitionsausgaben von 2.560 Mio. DM. Ihnen stand eine Netto-Kreditaufnahme von 1.986 Mio. DM gegenüber. Die Netto-Kreditaufnahme lag danach um 574 Mio. DM unter den vorbezeichneten Investitionsausgaben, deren Höhe - unbeschadet ihrer möglichen Überschreitung

⁴³⁾ In Übereinstimmung mit dem Ministerium der Finanzen und der in anderen Ländern geübten Praxis wurde bei der Ermittlung der Kreditobergrenze auf die eigenfinanzierten Investitionsausgaben abgestellt, indem die Einnahmen der Obergruppen 33 und 34 (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen) von den Investitionsausgaben abgesetzt wurden.

⁴⁴⁾ Einschließlich der Zuweisungen des Bundes zu Hilfen (Darlehen) für Ausbildungsförderung (1996: 29 Mio. DM), die in der Haushaltsrechnung und -planung bis einschließlich 1996 unzutreffend als laufende Zuweisungen nachgewiesen wurden.

⁴⁵⁾ Einschließlich Neuverschuldung im öffentlichen Bereich.

zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts - die verfassungsrechtliche Obergrenze für Schuldenaufnahmen darstellt (Art. 117 LV, § 18 Abs. 1 LHO).



Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze wird z.Z. nicht einheitlich verfahren. Der Rechnungshof hat das Ministerium der Finanzen darauf hingewiesen, daß sich die Frage stellt, inwieweit Investitionsausgaben auf die Kreditobergrenze angerechnet werden können, die bereits durch zweckgebundene Einnahmen (z.B. Feuerschutzsteuer, Abwasserabgabe) finanziert sind. Nicht außer acht gelassen werden darf auch, daß die Investitionsschlüsselzuweisungen in voller Höhe als Investitionsausgaben des Landes angesetzt werden, obwohl sie von den Kommunen vielfach zum Haushaltsausgleich verwendet werden.

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, daß eine Verminderung der anrechenbaren Investitionsausgaben um die aus zweckgebundenen Einnahmen finanzierten Investitionen und um die für den Haushaltsausgleich verwendeten Investitionsschlüsselzuweisungen nicht in Betracht komme.

Der Rechnungshof hält es - vor dem Hintergrund einer beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Organklage einer Bundestagsfraktion, die die Bindung der Kreditaufnahmen im Haushaltsvollzug an die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze zum Gegenstand hat -, angesichts des zunehmend enger werdenden Spielraums für Kreditaufnahmen für erforderlich, diese Problematik im Auge zu behalten.

2.8 Verschuldung

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln stiegen bis Ende 1996 auf 30 Mrd. DM an. Die Schulden bei Verwaltungen ⁴⁶⁾ lagen 1996 bei 1,2 Mrd. DM.

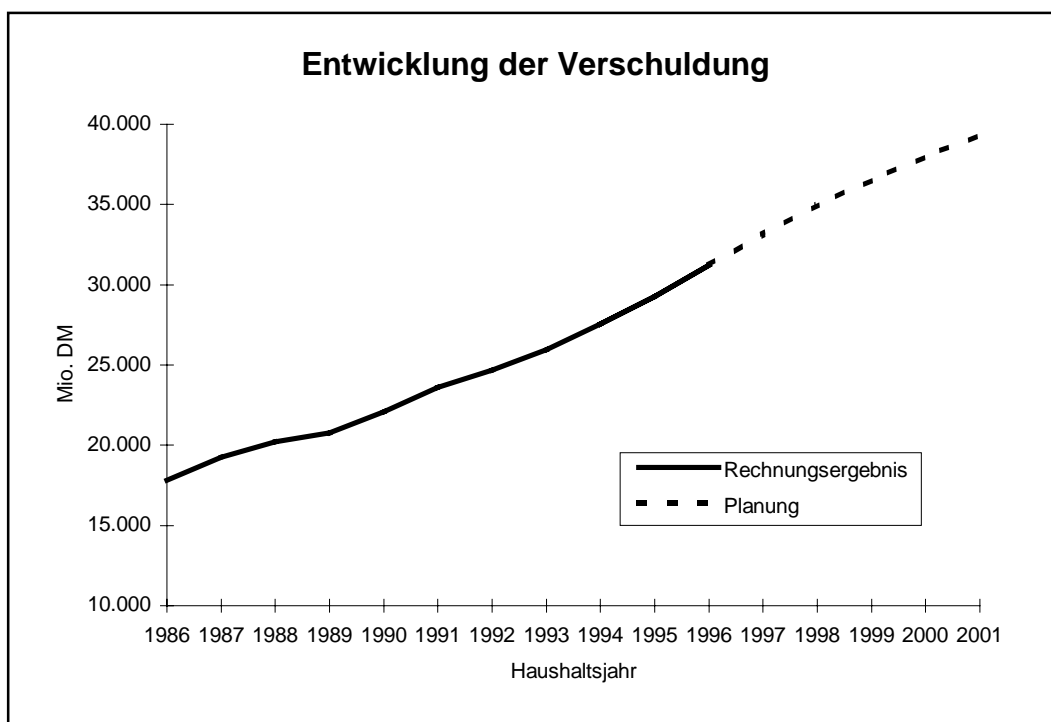
Haushaltsjahr	Schulden ⁴⁷⁾	
	aus Kreditmarktmitteln	bei Verwaltungen
	- Mio. DM -	
1986	16.730	1.080
1987	18.105	1.135
1988	19.045	1.175
1989	19.590	1.201
1990	20.876	1.219
1991	22.361	1.240
1992	23.445	1.253
1993	24.687	1.254
1994	26.316	1.245
1995	28.011	1.239
1996	30.007	1.217
1997 (Hpl.)	31.932 ⁴⁸⁾	1.211
1998 (Hpl.)	33.757	1.201
1999 (Hpl.)	35.327	1.190
2000 (Fpl.)	36.800	1.178
2001 (Fpl.)	38.171	1.166

Die Verschuldung aus Kreditmarktmitteln einschließlich der Verschuldung bei Verwaltungen erhöhte sich bis Ende 1996 auf über 31 Mrd. DM. Sie hat sich damit in den letzten zehn Jahren nahezu verdoppelt. Für 1998 wird mit einer weiteren Zunahme der Verschuldung auf 35 Mrd. DM gerechnet.

⁴⁶⁾ U.a. Wohnungsbauschulden beim Bund.

⁴⁷⁾ Der Schuldenstand nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 der Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weicht infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab.

⁴⁸⁾ Aufgrund der voraussichtlichen Steuermindereinnahmen im Haushaltsjahr 1997 wurden um bis zu 175 Mio. DM höhere Kreditaufnahmen erwartet.

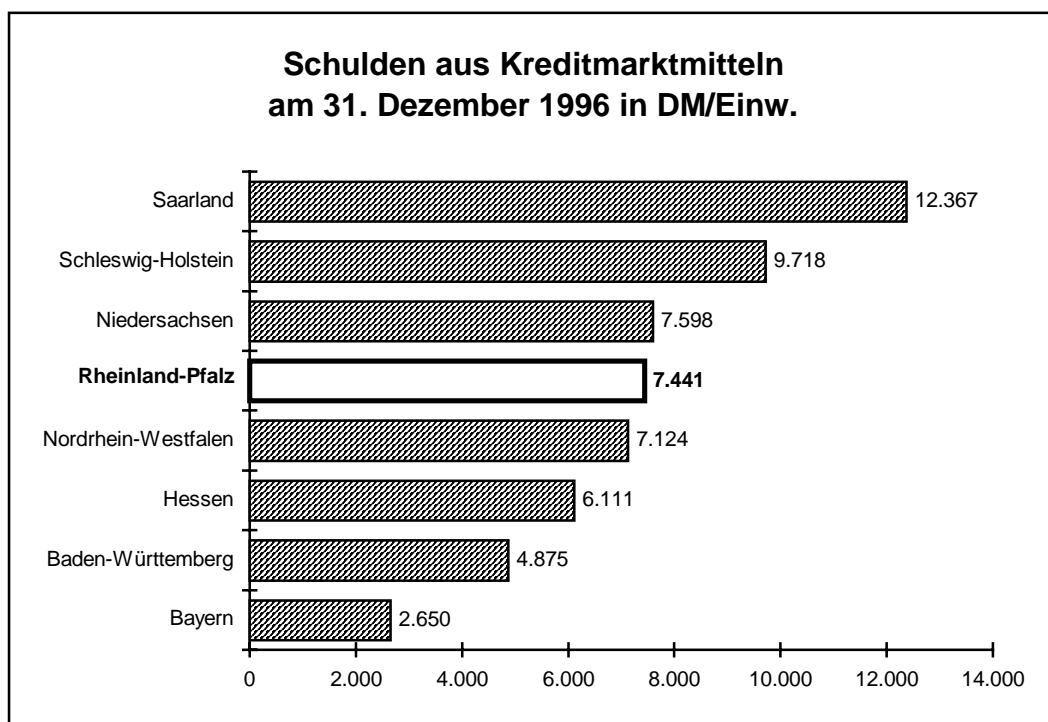


Der Vergleich der Verschuldung des Landes mit der in den übrigen Flächenländern (West)⁴⁹⁾ und mit der des Bundes⁵⁰⁾ zeigte am 31. Dezember 1996 folgendes Bild:

Land	Schulden aus Kreditmarktmitteln			Schulden bei Verwaltungen			Schulden insgesamt		
	Mio. DM	DM/Einw	Platz-Ziff.	Mio. DM	DM/Einw	Platz-Ziff.	Mio. DM	DM/Einw	Platz-Ziff.
Baden-Württemberg	50.429	4.875	7	2.963	286	7	53.392	5.161	7
Bayern	31.840	2.650	8	5.086	423	2	36.926	3.073	8
Hessen	36.767	6.111	6	1.976	328	5	38.743	6.439	6
Niedersachsen	59.229	7.598	3	2.882	370	4	62.111	7.968	3
Nordrhein-Westfalen	127.584	7.124	5	7.985	446	1	135.569	7.570	5
Rheinland-Pfalz	29.639	7.441	4	1.218	306	6	30.857	7.747	4
Saarland	13.395	12.367	1	220	203	8	13.615	12.570	1
Schleswig-Holstein	26.537	9.718	2	1.103	404	3	27.640	10.122	2
insgesamt	375.420	6.067		23.433	379		398.853	6.446	
Bund	822.957	10.051					822.957	10.051	

⁴⁹⁾ Dokumentation Nr. 6/97 des Bundesministeriums der Finanzen vom 28. November 1997.

⁵⁰⁾ Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 25. November 1997.



Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln lag Ende 1996 mit 7.441 DM/Einw. über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) mit 6.067 DM/Einw. Höhere Kreditmarktschulden je Einwohner hatten das Saarland, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

2.9 Schuldendienst

Die Gesamtbelastung des Haushalts durch die Zins- und Tilgungsausgaben zeigt sich am Verhältnis dieser Ausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen⁵¹⁾ (Schuldendienstbelastungsquote):

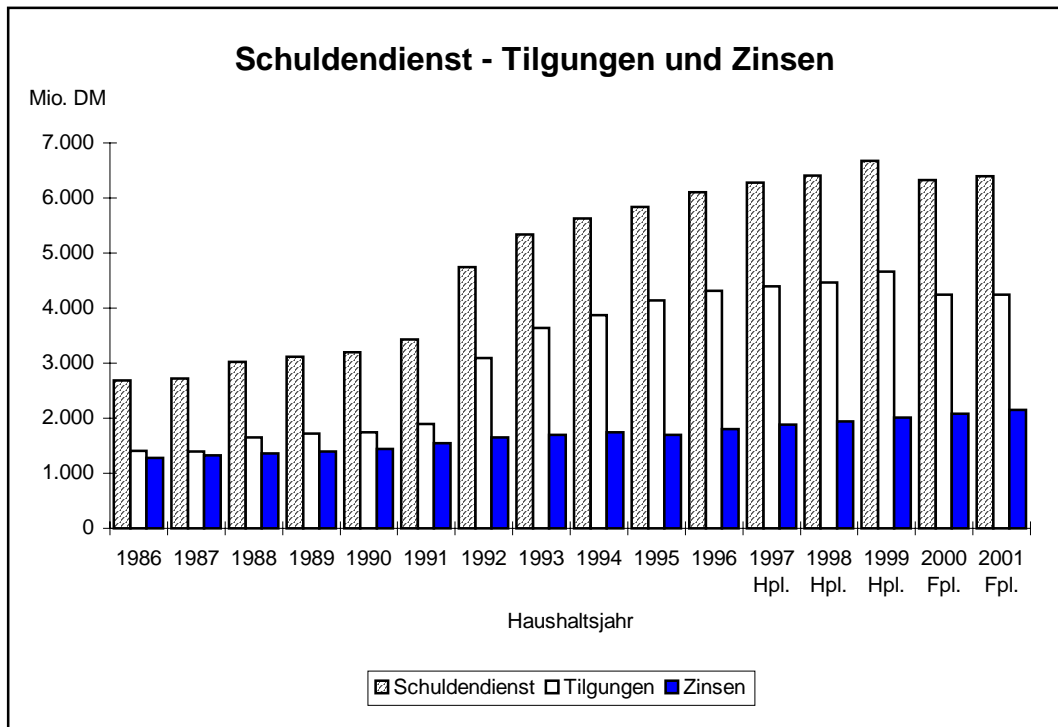
⁵¹⁾ Gesamteinnahmen vermindert um Einnahmen aus Krediten und Rücklagen.

Haushaltsjahr	Bereinigte Gesamt- einnahmen	Zinsen	Tilgung	Schulden- dienst insgesamt	Schulden- dienstbela- stungsquote
	- Mio. DM -				%
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	19.218	1.797	4.311	6.108	31,8
1997 (Hpl.)	18.985	1.879	4.400	6.279	33,1
1998 (Hpl.)	19.167	1.943	4.460	6.403	33,4
1999 (Hpl.)	19.930	2.014	4.659	6.673	33,5
2000 (Fpl.)	20.383	2.081	4.240	6.321	31,0
2001 (Fpl.)	20.957	2.150	4.240	6.390	30,5

Die Schuldendienstbelastungsquote belief sich 1996 auf 31,8 %. Damit blieb die Quote trotz des Anstiegs der Zinsausgaben um 5,7 % gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert.

Nach den Haushaltsplanungen bis 1999 wird ein Anstieg der Schuldendienstbelastungsquote auf mehr als 33 % erwartet.

Die Entwicklung des Schuldendienstes stellt sich seit 1986 wie folgt dar:



2.10 Belastungsquote (Beanspruchung der Steuereinnahmen durch Personalausgaben, allgemeine Zuweisungen und Zinsen)

Von den Einnahmen des Landes aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzausgleichs des Bundes und der Länder wurden 1996 für Personalausgaben, allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und Zinsen 80,9 % beansprucht (1995: 80,1 %). 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	14.649	11.849	80,9
1997 (Hpl.)	14.504	11.980	82,6
1998 (Hpl.)	14.881	12.235	82,2
1999 (Hpl.)	15.601	12.574	80,6

3. Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die seit Jahren angespannte Lage des Landeshaushalts hat sich 1996 verschärft. Der finanzielle Handlungsspielraum ging aufgrund des stärkeren Anstiegs der laufenden Ausgaben gegenüber den laufenden Einnahmen im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 200 Mio. DM auf 157 Mio. DM zurück. Der Überschuß der laufenden Rechnung betrug damit nur noch 0,8 % der bereinigten Gesamteinnahmen. Nach der Nachtragshaushaltsplanung 1997 wurde ein weiterer Rückgang erwartet.

Die Haushaltslage wird auch in Zukunft erheblich durch

- die überdurchschnittlich hohe Verschuldung und den daraus erwachsenden Schuldendienst,
- den hohen Anteil der Personalausgaben und
- die umfangreichen laufenden Zuweisungen und Zuschüsse

belastet.

Ansätze für eine durchgreifende Konsolidierung sind deshalb vorrangig in diesen Bereichen erforderlich. Das bedeutet nach Auffassung des Rechnungshofs:

- Der Anstieg der Verschuldung muß deutlich zurückgefahren werden. Hierzu ist eine strenge Ausgabendisziplin in allen Bereichen notwendig, um den Eigenfinanzierungsanteil für Investitionen zu verbessern. Minderausgaben und Mehreinnahmen im Haushaltsvollzug sind zur Verringerung der Neuverschuldung zu nutzen. Eine geringere Neuverschuldung begrenzt zugleich das Risiko für den Landeshaushalt, das im Falle eines Anstiegs der derzeit verhältnismäßig niedrigen Kapitalmarktzinsen besteht.

Sollte es nicht gelingen, die Eigendynamik des Prozesses der steigenden Verschuldung zu durchbrechen, wird das Land seinen - nur noch geringen - haushaltspolitischen Spielraum vollends verlieren.

Schließlich ist auch zu berücksichtigen, daß der Bund seine Verpflichtungen aus dem EU-Vertrag zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung nur erfüllen kann, wenn die Länder und ihre Kommunen in den Prozeß der Haushaltskonsolidierung miteingebunden werden (Art. 104 c EU-Vertrag, Art. 109 GG).

- Die eingeleiteten Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben sind fortzusetzen. Deshalb ist es erforderlich, ihre Wirksamkeit fortlaufend zu überwachen.

- Der Abbau von Finanzhilfen (Subventionen) ist weiter voranzutreiben. Dazu sind zumindest die gestaltbaren Finanzhilfen, ihre Zielrichtung sowie ihre Zielerreichung regelmäßig in einem Bericht über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes zu erfassen und kritisch zu bewerten.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes
in den Jahren 1986 bis 1996**

1. Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	- Mio. DM -										
Steuern	8.386	8.960	9.545	10.287	10.099	10.857	11.685	12.029	11.967	12.845	13.055
Steuerähnliche Abgaben	81	95	106	107	118	136	126	183	182	163	209
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	294	290	292	321	338	319	318	312	341	347	306
Zinseinnahmen	32	28	30	27	26	28	30	49	51	49	55
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁵²⁾	2.052	1.976	2.180	2.357	2.563	2.851	3.314	3.645	3.564	3.238	3.830
Schuldendiensthilfen	11	9	5	4	4	8	8	7	3	1	1
Sonstige laufende Einnahmen	357	366	384	404	446	467	510	549	608	651	629
Einnahmen der laufenden Rechnung	11.213	11.724	12.542	13.507	13.594	14.666	15.991	16.774	16.716	17.294	18.085
Personalausgaben	5.567	5.765	5.912	6.069	6.413	6.885	7.394	7.712	7.902	8.238	8.460
Laufender Sachaufwand	933	957	959	1.028	1.261	1.234	1.274	1.313	1.373	1.437	1.521
Zinsausgaben	1.280	1.322	1.364	1.393	1.447	1.544	1.656	1.695	1.746	1.700	1.797
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	2.924	3.181	3.295	3.598	3.816	4.298	4.531	4.973	5.110	5.391	5.993
Schuldendiensthilfen	167	161	149	150	133	111	110	116	128	138	157
Ausgaben der laufenden Rechnung	10.871	11.386	11.679	12.238	13.070	14.072	14.965	15.809	16.259	16.904	17.928
Überschuß der laufenden Rechnung⁵²⁾	342	338	863	1.269	524	594	1.026	965	457	390	157

52) 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 (Gruppe 251) abzusetzen und der Kapitalrechnung (Gruppe 331) zuzuordnen. Gegenüber der Haushaltsrechnung ergab sich dadurch in den Jahren 1986 bis 1996 ein um 51, 52, 52, 55, 56, 54, 50, 51, 33, 31 und 29 Mio. DM geringerer Überschuß der laufenden Rechnung.

2. *Kapitalrechnung*

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	- Mio. DM -										
Veräußerungserlöse ⁵³⁾	17	9	17	29	143	22	20	16	25	28	222
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	418	396	425	634	656	786	797	624	561	626	629
Sonstige Zuweisungen	11	11	11	12	12	13	6	20	13	7	0
Darlehensrückflüsse	102	101	113	120	111	137	126	180	167	223	193
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	91	77	62	52	42	40	36	33	31	32	30
Einnahmen der Kapitalrechnung	639	594	628	847	964	998	985	873	797	916	1.074
Sachinvestitionen	637	614	704	827	842	818	775	696	663	707	806
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	688	700	720	884	864	935	1.002	969	893	961	1.106
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	417	434	427	419	519	579	667	657	596	591	655
Darlehen	551	543	536	489	609	649	621	710	593	647	597
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen ⁵⁴⁾	5	8	11	3	9	5	4	9	92	19	25
Erwerb von Beteiligungen	6	3	8	6	5	5	5	5	1	4	0
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	11	20	21	24	22	18	21	29	34	36	40
Ausgaben der Kapitalrechnung	2.315	2.322	2.427	2.652	2.870	3.009	3.095	3.075	2.872	2965	3.229
Fehlbetrag der Kapitalrechnung	1.676	1.728	1.799	1.805	1.906	2.011	2.110	2.202	2.075	2.049	2.155

53) Die im Vergleich zu den Vorjahren höheren Einnahmen 1996 sind insbesondere auf die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen zurückzuführen.

54) Bei Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 05 Titel 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

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	- Mio. DM -										
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2.725	2.741	2.554	2.236	2.997	3.346	4.139	4.839	5.459	5.792	6.267
Entnahmen aus Rücklagen	20	22	8	6	100	8	9	4	9	4	3
Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen	2.745	2.763	2.562	2.242	3.097	3.354	4.148	4.843	5.468	5.796	6.270
Schuldentilgung	1.397	1.377	1.633	1.702	1.724	1.873	3.068	3.611	3.843	4.104	4.271
Zuführung an Rücklagen	21	3	2	13	4	30	8	4	14	19	10
Deckung von Vorjahresfehlbeträgen	-	104	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.418	1.484	1.635	1.715	1.728	1.903	3.076	3.615	3.857	4.123	4.281
Überschuß aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.327	1.279	927	527	1.369	1.451	1.072	1.228	1.611	1.673	1.989

Tz. 4 Begrenzung des Einkommensteuer- tarifs bei gewerblichen Einkünften

Von 3.711 im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersuchten Steuerfällen mit tarifbegünstigten Einkünften waren 821 fehlerhaft.

279 Fehlbearbeitungen führten insgesamt zu Nachforderungen bei der Einkommensteuer von 2.380.000 DM und zu Steuerausfällen von 640.000 DM. Daneben waren Steuern in Höhe von 290.000 DM zu Unrecht festgesetzt und mußten erstattet werden.

Bei 60 weiteren Fehlbearbeitungen stehen die steuerlichen Auswirkungen noch nicht fest.

**In 268 Feststellungsfällen mit einem überwiegend nur geringen Fehler-
volumen für den einzelnen Gesellschaf-
ter wurde auf die Mitteilung möglicher
Steuermehr- oder -minderergebnisse
durch die Wohnsitzfinanzämter ver-
zichtet.**

**Mit möglichen Verbesserungen im Ab-
lauf des maschinellen Veranlagungs-
verfahrens kann ein Rückgang der
Fehlerquoten erreicht werden.**

1. Allgemeines

Ziel des Standortsicherungsgesetzes vom 13. September 1993⁵⁵⁾ war es, die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze in Deutschland zu verbessern. Dazu wurden die Körperschaftsteuersätze gesenkt und zugleich die Tarifbegrenzung nach § 32c Einkommensteuergesetz (EStG)⁵⁶⁾ aus Gründen der Rechtsformneutralität, aber auch um die als investitionshemmend empfundene ertragsteuerliche Belastung bei einem Zusammentreffen des Einkommensteuerhöchstsatzes mit Gewerbesteuer zu mindern, geschaffen. Nach dieser Bestimmung wird der Steuersatz für gewerbliche Einkünfte, die auch der Gewerbesteuer unterliegen und die nicht ausdrücklich von der Begünstigung ausgenommen sind, ab dem Veranlagungszeitraum 1994 auf 47 % begrenzt.

Die Tarifbegrenzung wirkt sich nur für solche Steuerpflichtige aus, bei denen der gewerbliche Anteil am zu versteuernden Einkommen mindestens 100.278 DM (Grundtabelle) / 200.576 DM (Splittingtabelle) beträgt. Die Begrenzung wird durch den Abzug eines Entlastungsbetrags von der tariflichen Einkommensteuer erreicht.

Der Rechnungshof hat bei 16 Finanzämtern im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersucht, ob die Vorschrift des § 32c EStG richtig angewandt wurde. Dabei wurde auch auf Möglichkeiten zur Verbesserung der Verfahrensabläufe und der Arbeitsergebnisse geachtet.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Gegenstand der Untersuchung

Geprüft wurden insgesamt 3.711 Steuerfälle. Sie betrafen

⁵⁵⁾ BGBl. I S. 1569.

⁵⁶⁾ In der Fassung vom 16. April 1997 (BGBl. I S. 821), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2590).

- 2.099 Einkommensteuerveranlagungen mit tarifbegünstigten gewerblichen Einkünften ab 200.000 DM und
- 1.612 einheitliche und gesonderte Feststellungen der Besteuerungsgrundlagen bei Personengesellschaften (Feststellungen)
 - mit positiven oder negativen gewerblichen Einkünften von mehr als 200.000 DM, die der Tarifbegrenzung unterlagen, und/oder
 - mit Verlusten bei beschränkter Haftung der Gesellschafter⁵⁷⁾.

Insgesamt waren 821 der 3.711 überprüften Fälle zu beanstanden. Dabei erwiesen sich 322 Einkommensteuerveranlagungen (= 15,3 % von 2.099) und 499 Feststellungen (= 31,0 % von 1.612) als fehlerhaft. Diese sehr hohen Fehlerquoten erklären sich zum Teil dadurch, daß die Finanzämter, die die Bestimmungen über die Tarifbegrenzung bereits seit 1995 (erstmalig für den Veranlagungszeitraum 1994) anzuwenden hatten, selbst zu Beginn der örtlichen Erhebungen im Januar 1997 noch nicht über einschlägige Verwaltungsanordnungen verfügten. Erst die Einkommensteuer-Richtlinien 1996 in der Fassung vom 28. Februar 1997⁵⁸⁾ enthielten entsprechende Weisungen.

Die Oberfinanzdirektion hat die Finanzämter nach Abschluß der örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof in mehreren Rundverfügungen und im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen für Sachgebietsleiterinnen und Sachgebietsleiter sowie für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Veranlagungsstellen umfassend über die Probleme unterrichtet, die bei Anwendung der Vorschriften über die Tarifbegrenzung auftreten können. Entsprechende Lösungen wurden aufgezeigt.

Darüber hinaus hat die Oberfinanzdirektion alle Finanzämter, die nicht in die Querschnittsprüfung durch den Rechnungshof einbezogen waren, aufgefordert, unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehende listenmäßig erfaßte Steuerfestsetzungen und Feststellungen mit tarifbegünstigten Einkünften auf eine zutreffende Rechtsanwendung hin zu überprüfen.

⁵⁷⁾ § 15a EStG.

⁵⁸⁾ BStBl. I Sondernummer 1/1997.

2.1.1 Einkommensteuerveranlagungen und Feststellungen, die unter dem Vorbehalt der Nachprüfung⁵⁹⁾ standen

Von den 821 beanstandeten Veranlagungen und Feststellungen standen 510 unter dem Vorbehalt der Nachprüfung. Bei der Bearbeitung solcher Vorbehaltsfälle ist nach den bestehenden Dienstanweisungen⁶⁰⁾ in der Regel zwar eine überschlägige Überprüfung der Steuererklärungen ausreichend. Dabei sind allerdings insbesondere offensichtliche Fehler unmittelbar richtigzustellen.

Die Prüfung hat gezeigt, daß die meisten Beanstandungen offensichtliche Fehler im Sinne dieser Anweisungen betrafen. Die Fehlbearbeitungen hätten vielfach allein durch einen Vergleich mit der Sachbehandlung bei der Gewerbesteuer vermieden werden können.

Die Finanzämter wurden zwischenzeitlich von der Oberfinanzdirektion nochmals besonders darauf hingewiesen, Unschlüssigkeiten und offenkundige Fehler im Zusammenhang mit der Anwendung des § 32c EStG auch dann zu korrigieren, wenn die entsprechenden Festsetzungen und Feststellungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung ergehen.

Verschiedentlich hat der Rechnungshof unter den oben genannten Vorbehaltsfällen allerdings auch solche Fehler aufgegriffen, die nicht ohne weiteres als offensichtlich anzusehen waren. Dadurch sollte insbesondere sichergestellt werden, daß diese Fehler bei der endgültigen Bearbeitung der Vorbehaltsfälle auch tatsächlich korrigiert werden. Denn es hat sich erneut gezeigt, daß selbst nach durchgeführter Betriebsprüfung - der intensivsten Form der Überprüfung -

⁵⁹⁾ § 164 Abs. 2 Abgabenordnung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613; ber. 1977 BGBl. I S. 269), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1996 (BGBl. I S. 2049).

⁶⁰⁾ a) Dienstanweisung zur Durchführung der Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens in Rheinland-Pfalz (DA-GNOFÄ Rheinland-Pfalz). Vgl. dazu die Rdvfg. der Oberfinanzdirektion Koblenz, zuletzt vom 18. August 1993 - O 2000/S 2319/S 2330 A - St 2/St 3,
b) DA-GNOFÄ 97 Rheinland-Pfalz, mit Wirkung ab 1. Januar 1997 in Kraft getreten. Vgl. Rdvfg. der Oberfinanzdirektion Koblenz vom 17. Februar 1997 - O 2000/S 2319 A - St 2/St 3/ZD).

nicht immer von einer Richtigstellung solcher Fehler ausgegangen werden kann.

2.1.2 Steuerfälle, in denen eine Betriebsprüfung stattgefunden hatte

Von den 821 beanstandeten Fällen standen insgesamt 311 nicht mehr unter dem Vorbehalt der Nachprüfung. In 46 Fällen davon (= 14,8 %) waren Fehlbearbeitungen bei der Tarifbegrenzung trotz der bei den Steuerpflichtigen durchgeführten Betriebsprüfungen nicht erkannt worden.

In weiteren acht Fällen hatte die Betriebsprüfung die Fehlbearbeitungen zwar auch übersehen. Die entsprechenden Betriebsprüfungsberichte waren jedoch zum Zeitpunkt der örtlichen Prüfung durch den Rechnungshof noch nicht ausgewertet, so daß eine Richtigstellung durch die Finanzämter nicht ausgeschlossen war.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, sie habe die Finanzämter mit Betriebsprüfungsstellen angewiesen, bei der nächsten Prüferbesprechung die Tarifbegrenzung bei gewerblichen Einkünften zu erörtern. Eine DV-mäßige Unterstützung der Betriebsprüfer im Zusammenhang mit der Tarifbegrenzung sei in Vorbereitung.

2.2 Fehlerquellen und ihre Auswirkungen auf die Einkommensteuer

2.2.1 Fehlerarten

Bei den Fehlbearbeitungen waren mehr als 30 Fehlerarten mit höchst unterschiedlichen Fallzahlen festzustellen. So entfielen von den 821 Beanstandungen allein 506 Fehler (= 61,6 %) auf nur fünf Fehlerarten im Zusammenhang mit der Nichtbeachtung von § 32c Abs. 2 Satz 2 erster Halbsatz EStG. Diese Vorschrift nimmt bestimmte Gewinne und Gewinnanteile von der Tarifbegünstigung aus. Zu Fehlerarten im einzelnen siehe auch Nr. 2.3.

2.2.2 Steuerliche Auswirkung

Nach den Ermittlungen des Rechnungshofs wirkten sich die festgestellten Fehler auf die Einkommensteuer der Betroffenen teilweise in sehr unterschiedlicher Höhe, teilweise aber auch überhaupt nicht aus (Stand bei Abschluß der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs im Mai 1997).

279 Fehlbearbeitungen führten bei der Einkommensteuer zu Steuerhinterziehungen von 2.380.000 DM. Die Steuerausfälle betragen 640.000 DM, da Steuerfestsetzungen aus Rechtsgründen nicht mehr geändert werden konnten. Zu Unrecht festgesetzte Steuern in Höhe von 290.000 DM waren zu erstatten. Die aus Rechtsgründen nicht mehr erstattungsfähigen Steuern beliefen sich auf 4.000 DM.

Diese Zahlenangaben werden sich durch die Ergebnisse von 60 weiteren Fällen mit Beanstandungen ändern. Bei vier Einkommensteuerveranlagungen sind die steuerlichen Auswirkungen noch durch die Finanzämter zu ermitteln. In 56 Feststellungsfällen sind die geprüften Betriebsfinanzämter aufgefordert, die steuerliche Auswirkung auf die Einkommensteuer bei nicht in die Prüfung einbezogenen Wohnsitzfinanzämtern der Gesellschafter feststellen zu lassen.

Bei 268 beanstandeten Feststellungsfällen war das jeweilige Fehler-
volumen - bezogen auf den einzelnen Gesellschafter - überwiegend nur gering. Der Rechnungshof hat daher in diesen Fällen davon abgesehen, sich die möglichen Mehr- oder Minderergebnisse bei der Einkommensteuer dieser Gesellschafter durch nicht geprüfte Wohnsitzfinanzämter mitteilen zu lassen.

In 214 Fällen beeinflussten die Fehlbearbeitungen zwar die Höhe der begünstigten Einkünfte zum Teil erheblich. Gleichwohl wirkte sich das jedoch nicht auf die Einkommensteuer der betroffenen Steuerbürger aus, weil der Anteil der tarifbegünstigten Einkünfte am Gesamtbetrag der Einkünfte nicht mindestens 100.278 DM (Grundtabelle) / 200.576 DM (Splittingtabelle) betrug.

2.3 Auswahl von Fehlern mit steuerlichen Auswirkungen

Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die am häufigsten aufgetretenen Fehlerarten mit zum Teil erheblichen Auswirkungen auf die Einkommensteuer. In Fällen mit mehreren Fehlbearbeitungen wurden dabei die Ergebnisse im Wege der Schätzung aufgeteilt.

2.3.1 Nicht der Gewerbesteuer unterliegende Einkünfte

Mitunter blieb unbeachtet, daß Gewinne und Verluste, die nicht der Gewerbesteuer unterliegen, von der Tarifbegrenzung bei der Einkommensteuer ausgenommen sind (§ 32c Abs. 2 Satz 1 EStG). Dabei handelte es sich im wesentlichen um gewerbliche Einkünfte, die nach § 3 Gewerbesteuergesetz (GewStG)⁶¹⁾ von der Gewerbesteuer befreit waren oder die aus Betriebsverpachtungen im ganzen erzielt wurden. In 16 derartigen Fällen beliefen sich die Mehrsteuern auf 81.000 DM und die Steuerausfälle auf 54.000 DM. In 14 weiteren Fällen steht das Ergebnis noch aus.

2.3.2 Von der Gewerbe- oder Einkommensteuer teilweise entlastete gewerbliche Einkünfte

Häufig erkannten die Finanzämter nicht, daß die nach § 32c Abs. 2 Satz 1 EStG zu begünstigenden Einkünfte insoweit nicht der Tarifbegrenzung unterliegen, als sie durch bestimmte bei der Gewerbesteuer vorzunehmende Kürzungen des Gewerbeertrags (§ 9 GewStG) nicht mit Gewerbesteuer belastet sind oder bei der Einkommensteuer einem ermäßigten Steuersatz (§ 34 EStG) unterliegen (§ 32c Abs. 2 Satz 2 EStG).

Im einzelnen handelte es sich u.a. um folgende Feststellungen:

- Die Finanzämter hatten bei 99 Einkommensteuerveranlagungen/Feststellungen die Gewinnausschüttungen nicht gekürzt (§ 9 Nr. 2a GewStG). Durch die Fehlbearbeitungen wurde die Einkommensteuer nach den bisherigen Ermittlungen um 1.545.000 DM zu niedrig festgesetzt. Der

⁶¹⁾ Gewerbesteuergesetz in der Fassung vom 21. März 1991 (BGBl. I S. 814), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1996 (BGBl. I S. 2049).

Steuerausfall betrug 495.000 DM. In neun Fällen steht das Mehrergebnis noch aus.

- In 126 Steuerfällen waren Spenden bei Ermittlung der Tarifbegrenzung nicht abgezogen (§ 9 Nr. 5 GewStG). Es fielen bisher Mehrsteuern von 30.000 DM an, der Steuerausfall belief sich auf 6.000 DM. Bei neun Fällen ist das Mehrergebnis noch zu ermitteln.
- In sechs Fällen waren die einem ermäßigten Steuersatz unterliegenden Einkünfte nicht gekürzt. Die Mehrsteuern betragen 14.000 DM. Der Steuerausfall belief sich auf 11.000 DM.

2.3.3 Tarifbegrenzung bei beschränkter Haftung im Sinne von § 15a EStG

Der Tarifbegrenzung unterliegen nur solche gewerblichen Einkünfte, die bei Anwendung des § 15a EStG im Rahmen der jeweiligen Einkommensteuerveranlagung angesetzt werden dürfen⁶²⁾. Diese Vorschrift regelt die steuerliche Berücksichtigung von Verlusten bei Personen, die zivilrechtlich nur in eingeschränktem Umfang zur Haftung herangezogen werden dürfen. Danach ist z.B. der auf einen Kommanditisten entfallende Anteil am Verlust einer Kommanditgesellschaft unter bestimmten Voraussetzungen nicht mit anderen Einkünften ausgleichbar.

Bei 22 Feststellungen wurden derartige Verluste den tarifbegünstigten Einkünften zugerechnet. Dadurch ergab sich in drei Fällen eine um insgesamt 44.000 DM zu hohe Einkommensteuer. In 19 Fällen ist die steuerliche Auswirkung noch zu ermitteln.

2.3.4 Auswertung von Mitteilungen über Besteuerungsgrundlagen

Im Rahmen der einheitlichen und gesonderten Feststellungen der Besteuerungsgrundlagen bei Personengesellschaften ermitteln die Betriebsfinanzämter die Höhe der tarifbegünstigten Einkünfte mit bindender Wirkung für die Einkommensbesteuerung der einzelnen Gesellschafter. Die für die Festsetzung der Einkommensteuer zustän-

⁶²⁾ R 185 a Abs. 2 Einkommensteuer-Richtlinien 1996.

digen Arbeitsgebiete in den Betriebsfinanzämtern oder in anderen Finanzämtern (Wohnsitzfinanzämter) erhalten darüber eine förmliche Mitteilung⁶³⁾.

Die geprüften Finanzämter unterließen es vielfach, solche Mitteilungen sachgerecht auszuwerten. Dadurch wurde die Einkommensteuer in sechs Fällen um 9.000 DM zu hoch und in 26 Fällen um 137.000 DM zu niedrig (davon 42.000 DM Steuerausfall) festgesetzt.

2.4 Nochmals zu überprüfende Mitteilungen über Besteuerungsgrundlagen

Mitteilungen dieser Art enthielten verschiedentlich Anhaltspunkte, die an der zutreffenden Feststellung der tarifbegünstigten Einkünfte Zweifel aufkommen ließen. Im einzelnen handelte es sich dabei um Hinweise auf Veräußerungsgewinne, anrechenbare Körperschaftsteuer, tarifbegünstigte Einkünfte im Sinne von § 24 EStG, ausländische Einkünfte nach § 34c Abs. 4 EStG und auf Spenden im Sinne von § 10b Abs. 1 EStG.

Solche Angaben lassen darauf schließen, daß die der Tarifbegrenzung unterliegenden Einkünfte - entgegen dem Inhalt der Mitteilungen - möglicherweise zu mindern waren. Die geprüften Finanzämter wurden deshalb aufgefordert, diesen Zweifeln nachzugehen und eventuell notwendig werdende Änderungen von Feststellungen im Rahmen der verfahrensrechtlichen Möglichkeiten zu veranlassen.

2.5 Möglichkeiten zur Verbesserung von Verfahrensabläufen

Die Querschnittsprüfung hat auch gezeigt, daß bestimmte Verfahrensabläufe bei Einkommensteuerveranlagungen verbesserungsbedürftig sind. Einmal könnte durch zusätzliche Prüfhinweise im Rahmen der maschinellen Bearbeitung eine Minderung der Fehlerquote bei der Anwendung des § 32c EStG herbeigeführt werden. Zum

⁶³⁾ ESt 4-Mitteilung.

anderen ließen sich durch die Aufnahme neuer Erläuterungstexte in die Einkommensteuerbescheide die Information des Steuerbürgers optimieren und dadurch mögliche Einsprüche vermeiden.

- 2.5.1** Die für Zwecke der Tarifbegrenzung berücksichtigten gewerblichen Einkünfte waren mitunter höher als die bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 EStG) angesetzten laufenden Gewinne.

In diesen Fällen lag, von Ausnahmen abgesehen, regelmäßig eine Fehlbearbeitung vor. So waren beispielsweise bei der Ermittlung der Einkünfte aus Gewerbebetrieb zutreffenderweise positive und negative Ergebnisse verrechnet worden. Bei der Ermittlung der gewerblichen Einkünfte, die der Tarifbegrenzung unterlagen, wurden jedoch nur die positiven Beträge angesetzt. Fälschlicherweise unterblieb die auch hier gebotene Verrechnung.

Fehler dieser Art sind durch Prüfhinweise, die im Rahmen der maschinellen Bearbeitung der Steuerfälle erstellt und vom Finanzamt ausgewertet werden, vermeidbar.

- 2.5.2** Nicht selten wurden auch gewerbliche Einkünfte der Tarifbegrenzung unterworfen, die nicht der Gewerbesteuer unterlagen.

In diesen Fällen könnte die Anzahl der Fehlbearbeitungen durch die Erstellung von Prüfhinweisen, aus denen hervorgeht, daß die entsprechenden Betriebe gewerbesteuerlich nicht erfaßt sind, ebenfalls zurückgeführt werden.

- 2.5.3** Vielfach unterließen es die Finanzämter, bei der Ermittlung von tarifbegünstigten Einkünften bestimmte Kürzungen vorzunehmen (§ 32c Abs. 2 Satz 2 erster Halbsatz EStG).

Die Fehlerquote in diesem Bereich könnte dadurch gemindert werden, daß bei der maschinellen Bearbeitung von Gewerbesteuerfällen mit entsprechenden Kürzungen ein Hinweis für die Bearbeiter der Einkommensteuer- oder der Feststellungserklärungen ausgegeben wird.

2.5.4 Der Tarifbegrenzung unterliegende Einkünfte sind in der dafür vorgesehenen Zeile der jeweiligen Einkommensteuererklärung anzugeben. Im Rahmen des Veranlagungsverfahrens ergibt sich jedoch nicht selten, daß ein Entlastungsbetrag nach § 32c EStG gleichwohl nicht zum Abzug kommt, weil der Anteil der begünstigten Einkünfte am zu versteuernden Einkommen unter den maßgeblichen Wertgrenzen liegt. Siehe auch Nr. 2.2.2.

In diesen Fällen kann der betroffene Steuerpflichtige aus dem Steuerbescheid zwar ersehen, daß ein Entlastungsbetrag nicht gewährt wurde. Es ist für ihn jedoch nicht nachvollziehbar, ob das Finanzamt die zur Ermittlung einer Tarifbegrenzung erforderlichen Werte auch tatsächlich aus der Steuererklärung übernommen hat.

Solche Informationsdefizite ließen sich durch die Aufnahme entsprechender Hinweise in die maschinell zu erstellenden Einkommensteuerbescheide beheben. Mögliche Einsprüche könnten dadurch vermieden werden.

Im übrigen läßt die derzeitige Gestaltung der Einkommensteuerbescheide in Fällen, in denen ein Entlastungsbetrag gewährt wird, nicht erkennen, in welcher Höhe begünstigte Einkünfte im Sinne von § 32c EStG vom Finanzamt angesetzt worden sind. Auch insoweit sollte im Interesse größerer Transparenz ein entsprechender Erläuterungstext in den Steuerbescheid aufgenommen werden.

2.5.5 Die Oberfinanzdirektion hat darauf hingewiesen, daß die Programmunterlagen zur maschinellen Festsetzung der Einkommensteuer bundeseinheitlich erarbeitet werden. Die Vorschläge des Rechnungshofs werde sie deshalb der zuständigen Arbeitsgruppe übermitteln.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die fehlerhaften Steuer- und Feststellungsbescheide - soweit verfahrensrechtlich noch möglich - zu ändern,
- b) durch Maßnahmen der Dienstaufsicht und durch Schulung der Mitarbeiter das Problembewußtsein für die Anwendung der Vorschriften über die Tarifbegrenzung zu schärfen,
- c) im Rahmen von Betriebsprüfungen verstärkt auf eine zutreffende Erfassung der tarifbegünstigten Einkünfte zu achten,
- d) bei der Ermittlung der tarifbegünstigten Einkünfte offensichtliche Fehler auch dann richtigzustellen, wenn die Veranlagungen oder einheitlichen und gesonderten Feststellungen der Besteuerungsgrundlagen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung ergehen sollen,
- e) die Möglichkeiten der maschinellen Veranlagung in der Weise zu nutzen, daß zur Vermeidung von Fehlbearbeitungen beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Prüfhinweise erstellt werden.

Die Stellungnahme der Oberfinanzdirektion ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 5 Verwaltung der Beteiligungen des Landes

Die Zahl der unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts ist von 1988 bis 1997 von 36 auf 57 angestiegen. Bei 41 Unternehmen beträgt die Beteiligung mehr als 25 %. Inzwischen ist das Land auch an 25 Gesellschaften mittelbar beteiligt.

Anders als der Bund und einige Länder hat das Land bisher keine Hinweise zur Verwaltung seiner Beteiligungen erlassen.

Die bei Begründung und Änderung von Beteiligungen vorgeschriebene unverzügliche Unterrichtung des Rechnungshofs erfolgte oft verspätet, teilweise sogar erst nach Abschluß der notariellen Verträge. Der Rechnungshof konnte deshalb von seinem Äußerungsrecht nach § 102 Abs. 3 LHO nicht rechtzeitig Gebrauch machen.

Bei fast allen Beteiligungen kam das Ministerium der Finanzen seiner Verpflichtung nicht zeitgerecht nach, dem Rechnungshof jährlich die für eine laufende Überprüfung notwendigen Unterlagen und Berichte zuzuleiten.

In vielen Fällen wurde es versäumt, vor der Wahl oder der Bestellung von Abschlußprüfern für Beteiligungsgesellschaften das vorgeschriebene Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen.

1. Allgemeines

1.1 Stand der Beteiligungen

Das Land Rheinland-Pfalz war am 31. Dezember 1997 an 57 wirtschaftlichen Unternehmen unmittelbar und an weiteren 25 mittelbar beteiligt⁶⁴⁾. Mit Ausnahme von drei Unternehmen des öffentlichen Rechts⁶⁵⁾ handelt es sich ausschließlich um juristische Personen des privaten Rechts.

Für die 57 unmittelbaren Beteiligungen ergab sich nach ihrer Rechtsform und der Beteiligungsquote des Landes zum 31. Dezember 1997 folgendes Bild:

Beteiligungsquote des Landes	unter 10%	10 bis 25%	über 25 bis 50%	über 50%	Summe
Rechtsform					
AG		1	1		2
GmbH	8	3	9	29	49
KG			1		1
Sonstige	4			1	5
Summe	12	4	11	30	57

Der Nominalwert der unmittelbaren Landesanteile belief sich zum 31. Dezember 1997 auf 450 Mio. DM sowie auf 15,1 Mio. Belgische Franc⁶⁶⁾.

1.2 Verwaltung der Beteiligungen

Die Verwaltung der Beteiligungen des Landes ist in Rheinland-Pfalz - anders als beim Bund und in verschiedenen Ländern - beim Mini-

⁶⁴⁾ Vgl. Übersicht 12 zur Haushaltsrechnung 1996.

⁶⁵⁾ Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutsche Genossenschaftsbank und Süddeutsche Klassenlotterie.

⁶⁶⁾ Beteiligung an der T Investment BIS S.A., Brüssel.

sterium der Finanzen zentralisiert⁶⁷⁾. Die Fachaufsicht über verschiedene Beteiligungen obliegt z.T. auch anderen Ressorts. Die mit der Verwaltung der Beteiligungen verbundenen Aufgaben nimmt innerhalb des Ministeriums die Abteilung 3 als "zuständiger Minister" i.S. von §§ 65 Abs. 2, 3 und 6 sowie 66 bis 69 LHO wahr. Dabei sind auch gegenüber dem Rechnungshof bestimmte Verpflichtungen zu erfüllen. So ist dieser über bestimmte Einzelvorgänge bei Beteiligungen des Landes (Begründung, wesentliche Änderung und Aufgabe von Beteiligungen) nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO unverzüglich und über Prüfungsergebnisse des Ministeriums bei jeder einzelnen Landesbeteiligung nach § 69 LHO jährlich - unter Beifügung von Unterlagen und Berichten - zu unterrichten. Weiterhin ist nach § 68 Abs. 1 S. 2 LHO vor der Wahl oder der Bestellung von Abschlußprüfern für die Beteiligungsgesellschaften das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen.

Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Betätigung des Landes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nach § 92 LHO beim Ministerium der Finanzen und anhand der Durchsicht der ihm nach §§ 69 und 102 LHO vom Ministerium übersandten Unterlagen untersucht, ob dem Ministerium zur Verwaltung der Landesbeteiligungen ausreichende Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen und es den vorgenannten Verpflichtungen nachgekommen ist.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Erlaß von Hinweisen für die Verwaltung von Beteiligungen

Der Bund und einige Länder haben im Interesse einer Vereinheitlichung der Verwaltung ihrer jeweiligen Beteiligungen und zu deren leichteren Kontrolle Verwaltungshinweise⁶⁸⁾ erlassen. Andere Länder

⁶⁷⁾ Vgl. VV Nr. 1 zu § 64 LHO.

⁶⁸⁾ Z.B. Hinweise für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen (Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Wirtschaft 1987, S. 245 ff.).

haben die Hinweise des Bundes für die Verwaltung ihrer Beteiligungen für entsprechend anwendbar erklärt.

Das Land Rheinland-Pfalz verfügt derzeit nicht über eigene Anweisungen für die Verwaltung seiner Beteiligungen. Auch die Hinweise des Bundes werden nicht entsprechend angewandt. Auf Anfrage des Rechnungshofs hatte das Ministerium der Finanzen 1985 mitgeteilt, daß es auf den Erlaß solcher Anweisungen verzichte. Die Hinweise des Bundes seien für einen umfangreichen, meist aktienrechtlich organisierten Beteiligungsbesitz und eine über mehrere Ressorts verteilte Beteiligungsverwaltung konzipiert. Außerdem seien die Beteiligungsgesellschaften des Landes, von wenigen Ausnahmen abgesehen, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, so daß der Einfluß des Landes ohne Schwierigkeiten effektiv ausgeübt werden könne. Der Kreis der Landesvertreter in den Aufsichtsgremien der Beteiligungsgesellschaften sei überschaubar und der Beteiligungsbesitz des Landes gegenüber dem des Bundes gering. Zudem werde die Bedeutung von Hinweisen durch den beabsichtigten intensiven Abbau von Beteiligungen des Landes weiter relativiert.

Tatsächlich hat der Beteiligungsbesitz des Landes seit der vorhergehenden Prüfung im Jahr 1988⁶⁹⁾ eine völlig andere Entwicklung genommen. Die Zahl der unmittelbaren Beteiligungen stieg - trotz der einen oder anderen Privatisierung und Gesellschaftverschmelzung - von 36 Ende 1988 auf 57 zum 31. Dezember 1997 an. Der Nominalwert der Landesanteile erhöhte sich von 373 auf 450 Mio. DM sowie auf 15,1 Mio. Belgische Franc. Unübersehbar ist auch der Trend, mittelbare Landesbeteiligungen einzugehen. Inzwischen bestehen Beteiligungen an 20 Tochter- und fünf Enkelgesellschaften.

Mit dem starken Anwachsen der Zahl der Gesellschaften mit Landesbeteiligung ging auch eine deutliche Vermehrung der entsprechenden Aufsichtsratsmandate einher. So hatten 1997 48 Personen als Vertreter des Landes 140 Aufsichtsratsmandate in Beteiligungs-

⁶⁹⁾ Gutachten des Rechnungshofs (Drucksache 11/3276).

gesellschaften des Landes inne⁷⁰⁾. Die Mandatsträger kommen aus sieben Ministerien, der Staatskanzlei und den Bezirksregierungen. Von den insgesamt 140 Aufsichtsratsmandaten werden 59 von Beschäftigten des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und 45 von Angehörigen des Ministeriums der Finanzen wahrgenommen. In den Aufsichtsräten von sechs Gesellschaften sind Angehörige des Ministeriums der Finanzen nicht vertreten.

Angesichts dieser beachtlichen Zahl an Mandatsträgern des Landes und der vermehrten Berufung von Angehörigen anderer Ressorts in die Aufsichtsgremien der Beteiligungsgesellschaften ist die Überschaubarkeit des Kreises der Landesvertreter in diesen Gremien nicht mehr ohne weiteres gewährleistet. Da sich auch die Zahl der Beteiligungen des Landes - unter Einbeziehung der mittelbaren Beteiligungen - gegenüber den 80er Jahren mehr als verdoppelt hat, sind wesentliche Gründe, die das Ministerium der Finanzen 1985 noch für seinen Verzicht auf den Erlass von Hinweisen geltend gemacht hatte, entfallen. Als Folge dieser zahlenmäßigen Entwicklung haben sich die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verwaltung des Beteiligungsbesitzes deutlich erhöht. Es wird zusehends schwieriger, die Verwaltung der Beteiligungen, trotz der im Vergleich zum Bund und zu einigen Ländern bestehenden Zentralisierung, reibungslos zu steuern.

Der Rechnungshof wiederholt daher seine bereits 1996 erhobene Forderung, auch in Rheinland-Pfalz dem beteiligungsverwaltenden Ministerium ein andernorts in Form von Hinweisen erprobtes Instrument an die Hand zu geben. Dadurch lassen sich die Verwaltung aller Beteiligungen des Landes nach einheitlichen Kriterien sicherstellen, die Interessen des Landes ordnungsgemäß wahrnehmen und die Kontrolle der Beteiligungen ressortübergreifend erleichtern.

Das Ministerium hat angekündigt, eigene Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes zu erlassen. Ein Entwurf wurde bereits erstellt.

⁷⁰⁾ Antwort des Ministeriums der Finanzen auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 13/1349).

2.2 Unterrichtung des Rechnungshofs nach § 102 Abs. 1 LHO

Der Rechnungshof ist nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO unverzüglich zu unterrichten, wenn unmittelbare Beteiligungen des Landes oder mittelbare Beteiligungen i.S. des § 65 Abs. 3 LHO an Unternehmen begründet, wesentlich geändert oder aufgegeben werden. Mit der Unterrichtungsverpflichtung der Verwaltung korrespondiert das Recht des Rechnungshofs, sich nach § 102 Abs. 3 LHO zu solchen Maßnahmen jederzeit zu äußern.

2.2.1 Gegenstand, Form und Zeitpunkt der Unterrichtung

Die Unterrichtungspflicht erstreckt sich nach den VV zu § 102 LHO auf alle Maßnahmen, die der Einwilligung des Ministers der Finanzen nach § 65 Abs. 2 LHO bedürfen. Gegenstand der Unterrichtung bilden danach alle Maßnahmen, durch die das Land Anteile an einem Unternehmen erwirbt, seine Beteiligung erhöht oder sie ganz oder zum Teil veräußert. Gleiches gilt für Änderungen des Nennkapitals oder des Gegenstands des Unternehmens oder des Einflusses des Landes.

Die Unterrichtung selbst hat nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften in der Form zu geschehen, daß dem Rechnungshof Abschriften des Antrags auf Einwilligung und des Antwortschreibens jeweils unmittelbar übersandt werden.

Nach den Prüfungsfeststellungen unterrichtete die beteiligungsverwaltende Abteilung 3 den Rechnungshof über vorgesehene Maßnahmen der genannten Art regelmäßig jedoch erst, nachdem sie bei der Abteilung 2 die nach § 65 Abs. 2 LHO erforderliche Einwilligung eingeholt hatte. Abschriften der an die Abteilung 2 gerichteten Anträge der Abteilung 3 auf Einwilligung erhielt der Rechnungshof - entgegen den VV zu § 102 LHO - nicht getrennt vorab. In aller Regel wurden sie erst zusammen mit entsprechenden Abschriften der Antwortschreiben der Abteilung 2 zugeleitet. Darüber hinaus waren die zugesandten Unterlagen nicht selten unvollständig. Es fehlten beispielsweise Entwürfe der Gesellschaftsverträge, die für eine ord-

nungsgemäße Beurteilung der jeweiligen Vorgänge unverzichtbar sind.

Bei einigen Gesellschaftsgründungen oder Kapitalerhöhungen wurde der Rechnungshof erst zu einem Zeitpunkt förmlich unterrichtet, in dem durch den Abschluß der Gesellschaftsverträge bereits vollendete Tatsachen geschaffen worden waren.

Bei dieser Verfahrensweise wird übersehen, daß die Unterrichtsverpflichtung nach § 102 Abs. 1 LHO bereits in dem Zeitpunkt einsetzt, in dem der regierungs- oder verwaltungsinterne Prozeß abgeschlossen ist, also die Entscheidung über die Durchführung der entsprechenden Maßnahme zwar gefallen ist, deren Umsetzung aber noch aussteht. Das folgt insbesondere aus der engen Verknüpfung und der Wechselwirkung der Unterrichtungspflicht der Verwaltung mit dem Recht des Rechnungshofs, sich nach § 102 Abs. 3 LHO - als Ausfluß seines Beratungsrechts - jederzeit zu solchen Verwaltungsmaßnahmen zu äußern. Dem Sinngehalt dieser Vorschrift wird nur durch eine Unterrichtung entsprochen, die so rechtzeitig und umfassend erfolgt, daß der Rechnungshof sich noch vor der Realisierung der beabsichtigten Maßnahme äußern kann. Nur so können Bedenken oder Anregungen noch berücksichtigt werden. Das ist aber nicht mehr möglich, wenn sich das Land bereits rechtlich oder tatsächlich gebunden hat. Im übrigen knüpfen auch die VV zu § 102 LHO mit der Regelung, dem Rechnungshof bereits eine Abschrift des Antrags auf Einwilligung des "Ministers der Finanzen" (Abteilung 2) zu übersenden, an einen Zeitpunkt an, in dem eine Entscheidung zwar bereits getroffen wurde, deren Vollzug aber gerade wegen der noch ausstehenden Einwilligung des Ministers der Finanzen noch aussteht.

Das Ministerium teilt die Auffassung, daß es den Rechnungshof zeitnah über das Eingehen von Beteiligungen zu unterrichten habe. Es werde sicherstellen, daß Anträge unverzüglich dem Rechnungshof zugehen und die erforderlichen Unterlagen beigelegt werden.

2.3 Unterrichtung des Rechnungshofs nach § 69 LHO

2.3.1 Gegenstand und Umfang der Unterrichtung

Nach § 69 Satz 1 LHO hat der Minister der Finanzen als zuständiger Minister dem Rechnungshof jährlich Unterlagen und Berichte zu übermitteln, die es ermöglichen, fortlaufend die Betätigung des Landes bei Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts mit entsprechender Landesbeteiligung zu prüfen. Darüber hinaus ist der Minister verpflichtet, die Tätigkeit von Mitgliedern in Aufsichtsgremien, die auf Veranlassung des Landes berufen wurden, eigenständig zu überprüfen und den Rechnungshof nach § 69 Satz 2 LHO über das Ergebnis seiner Prüfung zu unterrichten. Nach den VV zu § 69 LHO muß die Unterrichtung auch Aussagen zu bestimmten wesentlichen, im einzelnen katalogmäßig aufgeführten Vorgängen im Beteiligungsunternehmen "erkennen lassen". So sind z.B. Aussagen über die Beurteilung bedeutsamer Vorgänge der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage und auch über die Angemessenheit der Höhe der Bezüge der Mitglieder der Geschäftsleitung (sog. Bezügebericht) zu treffen.

Auf ein entsprechendes Monitum des Rechnungshofs war 1993 mit dem Ministerium der Finanzen eine Übereinkunft zustande gekommen, die die Modalitäten für die Erstellung sog. Bezügeberichte je nach Höhe der Beteiligungsquote des Landes festlegt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurde diese Vereinbarung in einigen wenigen Fällen nicht eingehalten.

2.3.2 Zeitpunkt der Unterrichtung

Die Unterlagen und Berichte sind dem Rechnungshof nach § 69 Satz 1 LHO innerhalb von drei Monaten nach der Gesellschafterversammlung, die den Jahresabschluß feststellt oder entgegennimmt, zuzusenden. Die meisten Gesellschaften mit Landesbeteiligung sind nach den jeweiligen Gesellschaftsverträgen verpflichtet, die Vorschriften für große Kapitalgesellschaften anzuwenden. Somit ist für sie der Jahresabschluß spätestens innerhalb der ersten acht Monate

des Folgejahres festzustellen⁷¹⁾, d.h. also regelmäßig bis Ende August⁷²⁾. Daher müßten die Unterlagen dem Rechnungshof im Regelfall bis spätestens 30. November des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres vorliegen.

Diese gesetzliche Zeitvorgabe wird jedoch regelmäßig nicht beachtet. So hat z.B. der Rechnungshof bis Ende Dezember 1997 lediglich für sechs der unmittelbaren Landesbeteiligungen die erforderlichen Unterlagen für das Jahr 1996 erhalten.

Der Entwurf der Hinweise für die Verwaltung der Beteiligungen nimmt auf die Einhaltung der gesetzlichen Frist Bezug.

2.4 Bestellung der Abschlußprüfer

Nach § 68 Abs. 1 Satz 2 LHO hat der Minister der Finanzen als zuständiger Minister vor der Wahl oder der Bestellung der Abschlußprüfer nach § 53 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen.

Erst seit einer entsprechenden Erinnerung des Rechnungshofs im Jahr 1996 wird diese Vorschrift bei Neubestellungen von Abschlußprüfern - soweit erkennbar - regelmäßig eingehalten. In einigen Fällen erfolgten die Vorschläge des Ministers allerdings sehr kurzfristig, so daß dem Rechnungshof zu wenig Zeit für eine ordnungsgemäße Prüfung blieb. Bei Wiederbestellungen von Abschlußprüfern wurde das notwendige Einvernehmen bisher nur in wenigen Fällen hergestellt.

Das Ministerium hat zugesagt, sowohl bei der Neubestellung als auch bei der Wiederbestellung das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen.

⁷¹⁾ § 42 a Abs. 2 GmbHG.

⁷²⁾ Anders bei Gesellschaften mit einem vom Kalenderjahr abweichenden Wirtschaftsjahr.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Hinweise zur Verwaltung der Landesbeteiligungen zu erlassen,
- b) eine rechtzeitige Unterrichtung nach § 102 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften vor Vollzug der entsprechenden Verwaltungsmaßnahmen sicherzustellen,
- c) im Rahmen der Unterrichtung nach § 69 LHO die vorgeschriebenen Unterlagen einschließlich der sog. Bezügeberichte innerhalb der gesetzlichen Zeitvorgabe vorzulegen,
- d) vor jeder Neu- und Wiederbestellung von Abschlußprüfern das nach § 68 Abs. 1 LHO vorgesehene Einvernehmen mit dem Rechnungshof rechtzeitig herzustellen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 6 Organisation und Personalbedarf des Amts für Wiedergutmachung in Saarburg

Die Anzahl der vom Amt für Wiedergutmachung zu bearbeitenden Vorgänge ist insgesamt rückläufig. Aufgrund des Arbeitsrückgangs und erforderlicher Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation können von den im Jahr 1997 ausgewiesenen 50 Vollzeitstellen acht Stellen eingespart werden. Davon sind drei Stellen unbesetzt. Personalausgaben von 320.000 DM jährlich lassen sich vermeiden. Bei Wegfall der fünf besetzten Stellen können weitere 370.000 DM jährlich eingespart werden.

Zusätzlich kann die Abordnung von 3,5 Vollzeitkräften zu dem Amt für Wiedergutmachung schrittweise aufgehoben werden. Dadurch mindern sich die Personalausgaben bei dem Amt um weitere 310.000 DM jährlich.

Bei der Beschaffung von Personalcomputern und Mobiliar für insgesamt 150.000 DM wurden die Vergabebestimmungen nicht eingehalten.

1. Allgemeines

Dem Amt für Wiedergutmachung in Saarburg⁷³⁾ obliegt die Ausführung des Bundesgesetzes zur Entschädigung von Opfern der nationalsozialistischen Verfolgung⁷⁴⁾. Es ist zuständig für alle Anspruchsberechtigte, die ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt in außereuropäischen Ländern oder in Rheinland-Pfalz haben bzw. früher in Rheinland-Pfalz hatten⁷⁵⁾. Das Amt ist dem Ministerium der Finanzen unmittelbar unterstellt.

Die Aufgaben des Amts bestehen im wesentlichen in der

- Entscheidung über Ansprüche nach dem Bundesentschädigungsgesetz, insbesondere für Schäden an Leben, Körper oder Gesundheit, Freiheit, Eigentum und Vermögen sowie Leistungen zur Milderung von Härten (sogenannter Härteausgleich),
- Festsetzung, Zahlbarmachung und Überwachung von Renten,
- Bearbeitung von Anträgen auf Durchführung von Heilverfahren (Kuren und Erstattungen von Krankheitskosten) sowie sogenannten Verschlimmerungsanträgen (aufgrund wesentlicher Änderung der Verhältnisse bei Ansprüchen auf wiederkehrende Leistungen),
- Abwicklung des 1996 eingerichteten "Härfonds des Ministeriums der Finanzen zur Unterstützung von Opfern des Nationalsozialismus"⁷⁶⁾.

Die Entschädigungsleistungen sind nach dem Bundesentschädigungsgesetz grundsätzlich jeweils zur Hälfte vom Bund und von der Gesamtheit der Länder (West) zu tragen. Maßgebend für die anteilmäßige Aufschlüsselung unter den Ländern ist die jeweilige Einwohnerzahl.

73) Einzelplan 04 Ministerium der Finanzen, Kapitel 04 15.

74) Bundesentschädigungsgesetz vom 18. September 1953 (BGBl I S. 1387) in der Fassung vom 29. Juni 1956 (BGBl. I S. 559), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Oktober 1996 (BGBl. I S. 1546).

75) Vgl. § 185 Bundesentschädigungsgesetz.

76) Landshaushaltsgesetz 1996 vom 6. Januar 1996 (GVBl. S.1), Kapitel 04 15 Titel 686 19.

Von 1988 bis 1996 wurden folgende Entschädigungszahlungen geleistet:

Jahr	Vom Land gezahlt	Erstattungen ⁷⁷⁾ - Mio. DM -	Landesanteil
1988	398	351	47
1989	385	340	45
1990	384	339	45
1991	382	337	45
1992	390	345	45
1993	385	340	45
1994	379	335	44
1995	379	336	43
1996	364	323	41
	3.446	3.046	400

Der Rechnungshof hat die Wiedergutmachungsverwaltung nach 1985⁷⁸⁾ und 1989⁷⁹⁾ im Jahr 1997 erneut geprüft. Die Prüfung umfaßte die Jahre 1992 bis 1996. Sie erstreckte sich vor allem darauf, ob die Verwaltung des Amtes zweckmäßig organisiert ist und die Aufgaben mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden können.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Entwicklung der Fallzahlen

Die Zahlfälle für Renten⁸⁰⁾ gingen von 47.408 am 31. Dezember 1988 bis Ende 1996 auf 33.101 zurück (Übersicht 1). Im Jahresdurchschnitt nahmen sie um rund 1.800 Fälle ab. Infolge der Altersstruktur des Empfängerkreises (Übersicht 2) ist mit einem verstärkten Rückgang zu rechnen. Demgegenüber stieg die Anzahl der "Verschlimmerungsanträge" und der Entscheidungen in Heilverfahren

77) Vom Bund und von den Ländern (West).

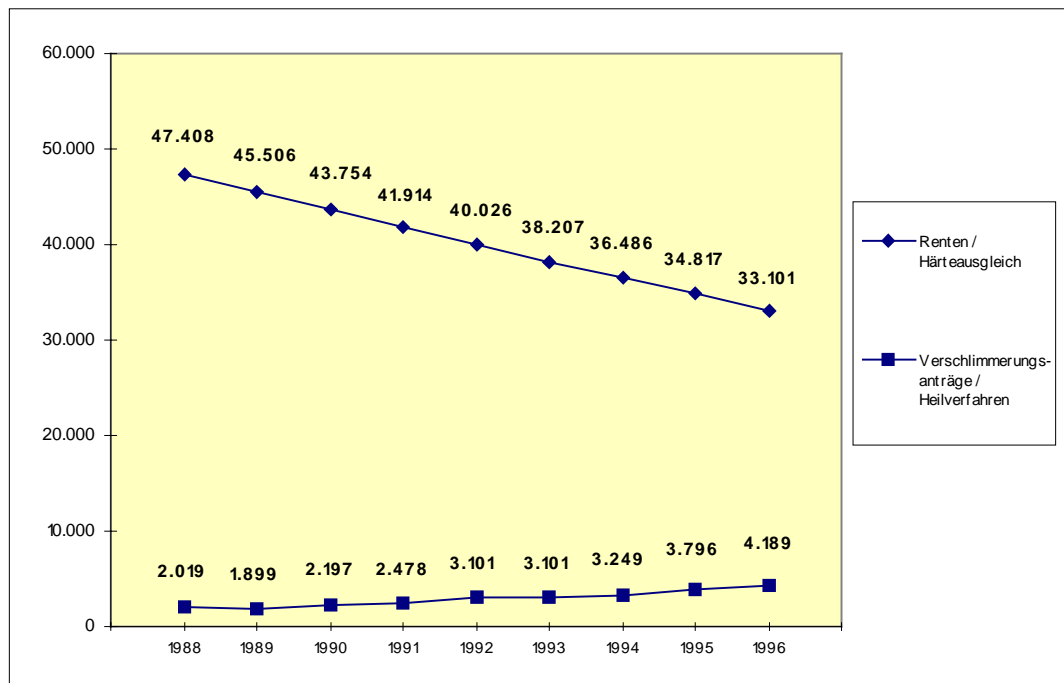
78) Jahresbericht 1985, Tz. 9 (Drucksache 10/2110).

79) Jahresbericht 1990, Tz. 7 (Drucksache 11/5214).

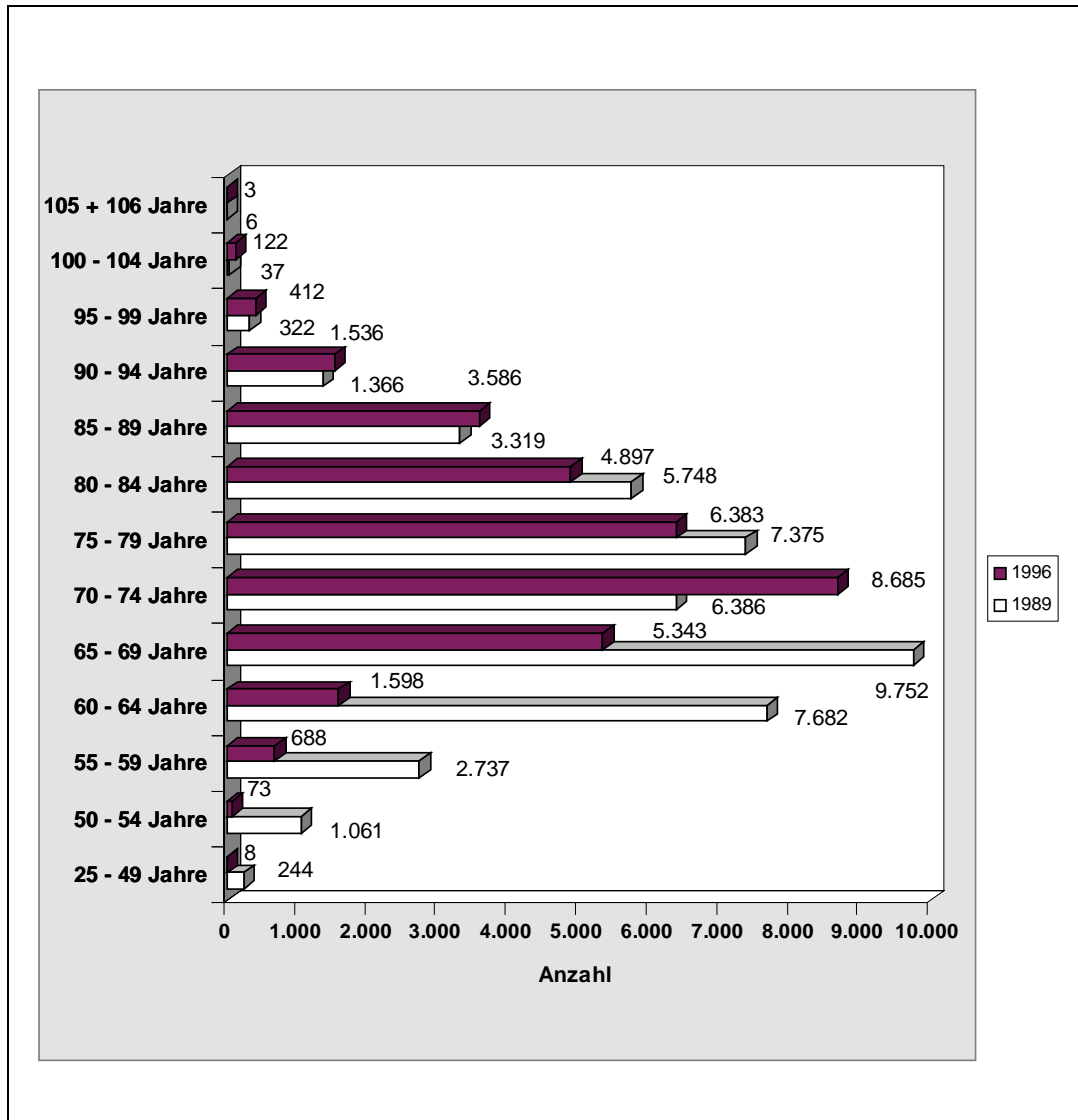
80) Einschließlich des "Härteausgleichs".

zwischen 1988 und 1996 von 2.019 auf insgesamt 4.189 an (Übersicht 1). Auch die Zunahme dieser Fälle ist im wesentlichen auf das hohe Durchschnittsalter der Anspruchsberechtigten zurückzuführen. Die Zahl der anhängigen Prozeßverfahren wuchs von 1992 bis 1996 von 428 auf 753 an und verdoppelte sich somit nahezu.

Übersicht 1: Entwicklung der Zahlfälle für Renten, "Verschlimmerungsanträge" und Entscheidungen in Heilverfahren



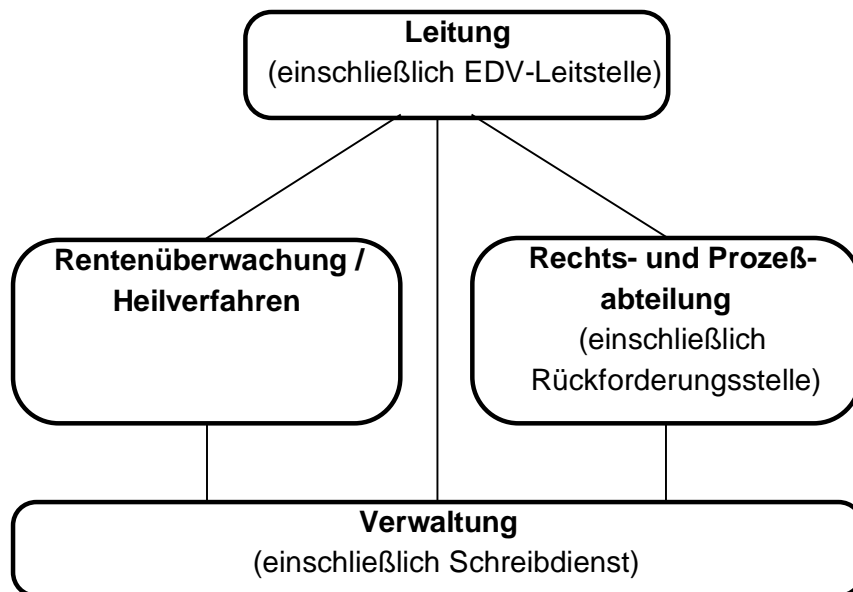
Übersicht 2: Altersstruktur der Rentenempfänger 1989 zu 1996



2.2 Organisation des Amts für Wiedergutmachung

2.2.1 Aufbauorganisation

Das Amt ist in die Leitung und die folgenden drei Abteilungen gegliedert:



Die Abteilung Rentenüberwachung und Heilverfahren besteht aus drei Sachgebieten. Die Überwachung der Sachbearbeitung und die Endzeichnung der Entscheidungen nehmen drei Sachgebietsleiter wahr. Mitte 1997 waren ihnen insgesamt 23 Vollzeitkräfte unterstellt, so daß im Durchschnitt auf jeden Sachgebietsleiter noch nicht einmal acht Kräfte entfielen.

Der Rechnungshof hatte bereits bei früheren Prüfungen festgestellt, daß eine angemessene Auslastung der Sachgebietsleiter erst dann gewährleistet ist, wenn jedem mindestens zehn Beschäftigte zurarbeiten. Im Interesse einer verbesserten Auslastung sollte daher die Zahl der Sachgebiete spätestens ab dem Jahr 2000 von drei auf zwei zurückgeführt werden. Die Stelle eines Sachgebietsleiters wird dann entbehrlich.

2.2.2 Ablauforganisation

Abteilung Rentenüberwachung und Heilverfahren

In dieser Abteilung werden Vordrucke, Schreiben und Aktenvermerke in aller Regel handschriftlich ausgefüllt oder manuell erstellt und dem Schreibdienst zur maschinellen Fertigung zugeleitet. Die darin

liegende Doppelarbeit läßt sich vermeiden und die Verfahrensabläufe könnten gestrafft werden, wenn die Bediensteten dieser Abteilung mit Personalcomputern ausgestattet werden und die dort anfallenden Schreibarbeiten selbst erledigen. Kurzfristig (in zwei bis drei Jahren) werden dadurch zumindest im Schreibdienst zwei Stellen entbehrlich.

Der Haushaltsplan 1998 ⁸¹⁾ sieht gegenüber 1997 einen Mehrbetrag von 30.000 DM für die Ausstattung mit Personalcomputern und eine entsprechende Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter vor.

Vorlage von Lebensbescheinigungen

Die Empfänger von Wiedergutmachungsleistungen sind verpflichtet, jährlich dem Amt eine amtlich bestätigte Lebensbescheinigung vorzulegen. Vielfach müssen diese Bescheinigungen angemahnt werden. Während die Mahnungen der in Israel ansässigen Rentenempfänger mit DV-Unterstützung erstellt werden, erfolgen Mahnungen der Rentenempfänger in Übersee und im Inland (insgesamt etwa 600 Fälle pro Jahr) manuell. Das ist insbesondere mit vermeidbarem Zeitaufwand verbunden.

Durch Ergänzung des bei der Oberfinanzdirektion - Zentrale Datenverarbeitung der Finanzverwaltung - für Rentenempfänger in Israel bereits eingesetzten DV-Programms könnte auch für die übrigen Fälle ein zeitsparendes automatisiertes Mahnverfahren eingeführt werden.

2.3 Personal und Stellen

2.3.1 Personalbedarf

Bei der Ermittlung des Personalbedarfs waren einerseits insbesondere der stetige Rückgang der Zahlfälle für Renten und daneben die ungewöhnliche Besetzung der Geschäftsstelle des Amts mit zwei Beamten des gehobenen Dienstes zu beachten. Auf der anderen Seite

⁸¹⁾ Kapitel 04 14 Titelgruppe 99.

waren auch die zu erwartende Mehrbelastung aufgrund steigender Zahlen an "Verschlimmerungsanträgen", Entscheidungen in Heilverfahren und Prozeßverfahren sowie der 1996 erfolgten Einrichtung eines "Härtefonds des Ministeriums der Finanzen zur Unterstützung von Opfern des Nationalsozialismus" zu berücksichtigen.

Die Prüfung erstreckte sich auf die in den Stellenplänen 1996 und 1997 für das Amt für Wiedergutmachung ausgebrachten 50,1 Stellen (ohne abgeordnete Kräfte). Davon waren Ende Oktober 1996 46,9 Stellen⁸²⁾ besetzt. Sie verteilten sich wie folgt auf die vier Organisationseinheiten:

- Leitung (einschließlich EDV-Leitstelle) 2,4 Stellen,
- Abteilung Rentenüberwachung und Heilverfahren 24,5 Stellen,
- Rechts- und Prozeßabteilung (einschließlich Rückforderungsstelle) 2,5 Stellen,
- Verwaltung (einschließlich Schreibdienst) 17,5 Stellen.

Die 3,2 unbesetzten Stellen können sofort entfallen.

Fünf besetzte Stellen (zwei gehobener Dienst und drei mittlerer Dienst) sind angesichts der insgesamt rückläufigen Entwicklung der Fallzahlen und bei Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation entbehrlich. Davon lassen sich 2,5 Stellen kurzfristig und 2,5 Stellen mittelfristig einsparen.

Darüber hinaus können die Abordnungen von 1,5 Kräften sofort und von einer Kraft kurzfristig aufgehoben werden. Nach Abbau der anhängigen Prozeßverfahren kann mittelfristig die Abordnung eines weiteren in diesem Bereich eingesetzten Mitarbeiters beendet werden.

Aufgrund der insgesamt sinkenden Fallzahlen ist mit einem ständig weiter zurückgehenden Personalbedarf zu rechnen. Das erfordert eine laufende Anpassung der Personalbemessung.

⁸²⁾ Die Stellen für Teilzeitkräfte sind entsprechend ihrem Arbeitsanteil auf Stellen für Vollzeitkräfte umgerechnet.

Im Stellenplan 1999 sind noch 47 Stellen ausgebracht. Davon sind 2,5 mit "kw"-Vermerk versehen. Zusätzlich werden vier Abordnungen ausgewiesen.

2.3.2 Stellenbewertung

Die Geschäftsstelle ist mit zwei Beamten des gehobenen Dienstes besetzt. Die Stelle des Leiters der Geschäftsstelle wurde 1996 in Anlehnung an die Praxis bei Finanzämtern des Landes in die Bes.Gr. A 12 eingestuft. Das geschah, obwohl die Stelle entsprechend einer Forderung des Rechnungshofs⁸³⁾ aus dem Jahr 1985 zunächst in die Bes.Gr. A 11 abgesenkt worden war. Hiervon hatte der Landtag im Entlastungsverfahren für das Jahr 1984 zustimmend Kenntnis genommen⁸⁴⁾.

Die Stellenanhebung war nicht gerechtfertigt. Von 1985 bis 1996 haben sich die Planstellen von 122 auf 50 um mehr als die Hälfte verringert. Darüber hinaus sind auch Geschäftsstellenleiter von Finanzämtern, die nach ihrer Personalstärke mit dem Amt für Wiedergutmachung vergleichbar sind, allenfalls in die Bes.Gr. A 11, teilweise sogar nur in die Bes.Gr. A 10, eingestuft. Die Einstufung der Stelle ist deshalb erneut von der Bes.Gr. A 12 in die Bes.Gr. A 11 zurückzuführen.

2.4 Beschaffungen

Das Amt für Wiedergutmachung beschaffte 1994 Personalcomputer und Computermöbel für 150.000 DM. Ausschreibungen fanden nicht statt. Die Aufträge wurden freihändig nach Einholung von schriftlichen oder telefonischen Angeboten vergeben. Dadurch wurden die Vergabevorschriften nicht beachtet.

Das Amt hat zugesagt, die Verdingungsordnung für Leistungen einzuhalten.

⁸³⁾ Jahresbericht 1985, Tz. 9 (Drucksache 10/2110).

⁸⁴⁾ Drucksache 10/2609, Nr. 9.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) in der Abteilung Rentenüberwachung und Heilverfahren die Zahl der Sachgebiete von drei auf zwei zu verringern,
- b) die Bediensteten dieser Abteilung mit Personalcomputern auszustatten und ihnen die Erledigung der dort anfallenden Schreibarbeiten zu übertragen,
- c) das manuelle Mahnverfahren bei den Lebensbescheinigungen für die in Übersee und im Inland lebenden Rentenempfänger durch ein DV-unterstütztes Verfahren zu ersetzen,
- d) 3,2 nicht benötigte unbesetzte Stellen zu streichen, fünf entbehrliche besetzte Stellen mit "kw"-Vermerk und eine Stelle mit "ku"-Vermerk (von Bes.Gr. A 12 nach Bes.Gr. A 11) zu versehen,
- e) die Abordnung von 1,5 Kräften zum Amt für Wiedergutmachung sofort, von einer Kraft kurzfristig und von einem weiteren Mitarbeiter mittelfristig aufzuheben,
- f) die Personalausstattung aufgrund des sich abzeichnenden Arbeitsrückgangs fortlaufend dem tatsächlichen Bedarf anzupassen,
- g) erforderliche Ausschreibungen vorzunehmen.

Das Ministerium hat zu der am 14. Oktober 1997 übersandten Prüfungsmitteilung keine Stellungnahme abgegeben.

Tz. 7 Planung der Landesfeuerweherschule

Die ursprünglich vorgesehene, aufgrund der Prüfung nicht weiterverfolgte Planung, 110 Apartments in zwei bestehende Gebäude einzubauen, war unwirtschaftlich. Durch den Neubau eines Unterkunftsgebäudes können gegenüber den in der Haushaltsunterlage - Bau - vorgesehenen Umbauten mindestens 1,3 Mio. DM gespart werden.

Bei Nutzung freier Räume im Verwaltungsgebäude erübrigen sich Umbaumaßnahmen im Wirtschaftsgebäude. Diese und weitere Planungsvereinfachungen im Unterrichts- und Verwaltungsbereich mindern die Kosten um 367.000 DM.

Weitere 300.000 DM können durch die Vereinfachung von Dach- und Wandkonstruktionen im Bereich der Übungs- und der Fahrzeughalle sowie des Brandhauses eingespart werden.

Nach Berichtigung überhöhter Kostenansätze bei der Feuerlöschübungsanlage und den Außenanlagen verringern sich die geschätzten Baukosten um 250.000 DM.

Infolge der Kostenreduzierungen mindern sich die Baunebenkosten um 300.000 DM.

Nach Abzug pauschaler Sicherheitszuschläge verringern sich die in der Kostenberechnung ausgewiesenen Kosten insgesamt um 3,3 Mio. DM.

1. Allgemeines

Die Entwurfsplanung sah die Instandsetzung und den Umbau freigewordener Gebäude der ehemaligen Landespolizeischule in Koblenz sowie den Neubau von Garagen, Werkstätten und einer Übungshalle einschließlich eines Brandhauses mit einer Hauptnutzfläche von insgesamt 5.825 m² vor. Die Kostenberechnung zur Haushaltsunterlage - Bau - wies Gesamtbaukosten von 40,9 Mio. DM aus. In den Haushaltsplänen 1996 und 1997 war die Baumaßnahme mit Gesamtkosten von 40 Mio. DM etatisiert⁸⁵⁾. Aufgrund der Überschreitung dieses Betrags lehnte das Ministerium der Finanzen die Genehmigung der Haushaltsunterlage - Bau - ab und bat den Rechnungshof um Prüfung des Bauvorhabens.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Einhaltung der im Raumbedarfsplan genehmigten Flächen, die Wirtschaftlichkeit der Planung und die Kostenermittlung.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Unterkunftsbereich

Der nach der Haushaltsunterlage - Bau - geplante Einbau von 110 Appartements in zwei vorhandene Gebäude erfordert einen unverhältnismäßig hohen Umbaufwand und wäre daher unwirtschaftlich. Im Vergleich dazu könnten durch den Neubau eines Unterkunftsgebäudes mindestens 1,3 Mio. DM gespart werden. Zwei vom Staatsbauamt im Verlauf der Prüfung vorgelegte vereinfachte Umbauplanungen würden es zwar ermöglichen, die Umbaukosten um

⁸⁵⁾ Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 20 Titel 722 01.

rund 10 % gegenüber den Kosten eines Neubaus zu senken, bergen jedoch ein erhebliches Kostenrisiko. Überdies fallen beim Neubau aufgrund der geringeren Hauptnutzfläche auf Dauer wesentlich geringere Folgekosten an.

Allein durch geringere Reinigungskosten würden die Mehrkosten des Neubaus in etwa sieben bis zehn Jahren ausgeglichen. Da nach den Vorschlägen des Rechnungshofs außerdem die Investitionskosten des Neubaus gesenkt werden können und weitere Einsparungen bei den Folgekosten entstehen, ist mit einer noch kürzeren Amortisationszeit zu rechnen.

Mit dem Ministerium der Finanzen wurde Einvernehmen erzielt, daß ein Neubau des Unterkunftsgebäudes errichtet wird.

2.2 Unterrichts- und Verwaltungsbereich

Durch den Verzicht auf einen Teil der Verdunkelungsanlagen in den Lehrsälen und durch die Erhaltung eines lediglich instanzzusetzenden Verbindungsgangs lassen sich 67.000 DM einsparen.

Der geplante Umbau eines ehemaligen Speisesaals im Wirtschaftsgebäude zu einem unterteilbaren Unterrichtsraum ist unwirtschaftlich, da freie Räume im Untergeschoß des Verwaltungsgebäudes für Unterrichtszwecke genutzt werden können. Dadurch entfallen Umbaukosten von 300.000 DM.

Der Kostenaufwand für Abbruch- und Abfangungsarbeiten in der Führungszentrale verringert sich infolge einer nachträglichen Planungsänderung um mindestens 50.000 DM.

2.3 Übungsbereich und Außenanlagen

Durch Planungsvereinfachungen an der Fassade der Übungshalle und am Dach der Fahrzeughalle können 175.000 DM eingespart werden. Darüber hinaus können die Baukosten um 125.000 DM gesenkt wer-

den, wenn auf die zweischalige Wandkonstruktion in Teilen des Brandübungshauses und auf Tore zwischen der Fahrzeug- und der Übungshalle verzichtet wird.

Der Kostenansatz für die Feuerlöschübungsanlage, der auf Angaben eines Systemanbieters beruht, ist überhöht. Durch Nutzung des Wettbewerbs lassen sich Einsparungen von voraussichtlich 100.000 DM erzielen.

Dagegen sind die Kosten der zehn Meter hohen Taucherübungsanlage einschließlich der dazugehörigen technischen Ausrüstung mit 200.000 DM zu gering angesetzt. Der Bau der Übungsanlage ist nur gerechtfertigt, wenn diese auch anderen Behörden und Organisationen gegen ein angemessenes Nutzungsentgelt zur Verfügung gestellt und ein kostendeckender Betrieb angestrebt wird.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, daß verschiedene Organisationen und Behörden großes Interesse an der Mitnutzung der Taucherübungsanlage gezeigt hätten.

Durch die Berichtigung des zu hohen Kostenansatzes für die gepflasterten Flächen in den Außenanlagen verringern sich die vorgesehenen Baukosten um 150.000 DM.

2.4 Zusammenfassung

Die Kostenermittlung weist nicht in allen Punkten die erforderliche Genauigkeit auf. Sie ist teilweise unvollständig und enthält zur Aufrundung und zur Absicherung von Kostenrisiken pauschale Zuschläge von insgesamt mehr als 0,7 Mio. DM. Das mittlerweile fortgeschrittene Projektstadium läßt eine genauere Kostenaussage zu; Sicherheitszuschläge für Unvorhersehbares sind nach der Aktualisierung und Präzisierung der Kostenermittlung daher nicht mehr erforderlich. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen und nach Abzug der Sicherheitszuschläge verringern sich die Baukosten um 3,0 auf 34,5 Mio. DM und die Baunebenkosten um 0,3 auf 3,1 Mio. DM. Danach ergeben sich vorläufige Gesamtbaukosten von 37,6 Mio. DM.

Das Ministerium der Finanzen hat das Staatsbauamt angewiesen, die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs bei der weiteren Planung zu berücksichtigen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den nun geplanten Neubau für Appartements entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs und durch Anwendung kostensparender Bauweisen wirtschaftlich zu gestalten,
- b) die vorgeschlagenen Einsparmöglichkeiten und Planungsvereinfachungen zu berücksichtigen,
- c) die Taucherübungsanlage nur zu errichten, wenn sie Dritten gegen ein angemessenes Nutzungsentgelt zur Verfügung gestellt wird und ein kostendeckender Betrieb der Anlage abzusehen ist,
- d) die Kostenermittlung zu ergänzen und fortzuschreiben,
- e) den gegenüber den etatisierten Gesamtbaukosten eingesparten Betrag nicht zur Finanzierung von Programmweiterungen und von Nachbesserungen der qualitativen Standards zu nutzen.

Die Stellungnahmen der Ministerien sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 8 Verlagerung einer Universität in ein früheres Kasernengelände

Bei dem geplanten Um- und Neubau von Gebäuden für die Universität Koblenz-Landau lassen sich Einsparungen von 5,7 Mio. DM erzielen.

Die Umbaukosten von zwei Unterkunftsgebäuden zur Unterbringung des Fachbereichs Informatik und von Teilen des Infrastrukturzentrums werden um 0,7 Mio. DM reduziert.

Die Umplanungen für das Zentralgebäude, die Fachbereichsgebäude für die Erziehungswissenschaften, die Philologie und die Naturwissenschaften sowie die Sporthalle lassen eine Kostenreduzierung von 3,7 Mio. DM erwarten.

Die Kosten für den Umbau des Wirtschaftsgebäudes zu einer Bibliothek konnten um 1,3 Mio. DM gekürzt werden.

Der Erweiterungsbau für die Bibliothek wurde so umgeplant, daß eine künftige Ausweitung ohne Vergrößerung des Gebäudes möglich ist. Dadurch werden spätere Baukosten in Höhe von mindestens 3,3 Mio. DM vermieden.

1. Allgemeines

Die Abteilung Koblenz der Universität Koblenz-Landau wird in ein früheres Kasernengelände verlagert.

Neben Maßnahmen zur Anpassung und Verbesserung der Infrastruktur des Grundstücks und der Außenanlagen sind im Bauprogramm vorgesehen:

- Herrichtung von zwei früheren Unterkunftsgebäuden für den Fachbereich Informatik und Teile des Infrastrukturzentrums,
- Neubau eines Zentralgebäudes für die Verwaltung, die Mensa und den großen Hörsaal,
- Neubau eines Fachbereichsgebäudes für die Erziehungswissenschaften und die Philologie,
- Neubau eines Fachbereichsgebäudes für die Naturwissenschaften,
- Umbau des ehemaligen Wirtschaftsgebäudes und Errichtung eines Neubaus für die Bibliothek,
- Neubau einer Sporthalle mit Sportinstitut.

Grundlage der Bauplanung war der nach Prüfung durch den Rechnungshof auf 19.560 m² festgelegte Raumbedarf⁸⁶⁾. Darüber hinaus bezieht die Bauplanung Flächen für Drittmittelforschung ein. Eine Fläche von 1.200 m², die im genehmigten Raumbedarfsplan nicht enthalten war, soll bereits jetzt im Vorgriff auf den später vorgesehenen Neubau eines Forschungsgebäudes eingeplant werden. Die Planung sieht dafür überwiegend die Restflächen in den Altgebäuden vor.

⁸⁶⁾ Vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 27 (Drucksache 13/1440).

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Planung wirtschaftlich ist und die voraussichtlichen Baukosten richtig ermittelt wurden. Die Prüfung erfolgte begleitend zur Fortentwicklung der Planung. Dieses Verfahren, bei dem Prüfungsergebnisse ohne Beeinträchtigung des Planungsablaufs unmittelbar kostenmindernd umgesetzt werden können, hat sich aus der Sicht des Rechnungshofs bewährt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Gebäude des Fachbereichs Informatik und des Infrastrukturzentrums

Es ist vorgesehen, Restflächen in den beiden Altgebäuden, die nicht mit Institutsräumen des Fachbereichs Informatik oder Einrichtungen des Infrastrukturzentrums belegt werden können, für die Drittmittelforschung herzurichten.

Aufgrund einer Anpassung der Planung an den genehmigten Raumbedarfsplan verringert sich die Fläche der Institutsräume und des Infrastrukturzentrums. Außerdem wird die Cafeteria zur Mensa verlegt. Dadurch können weitere Räume für die Drittmittelforschung in den Altbauten untergebracht werden. Die Prüfung ergab, daß diese Räume mit einem geringeren Kostenansatz als die Institutsräume hergerichtet werden können, weil sie nur als Büroräume hergerichtet werden müssen. Die aufgrund der Prüfung aktualisierte Kostenberechnung weist um 0,7 Mio. DM geringere Gebäudekosten aus.

2.2 Zentralgebäude

Bei dem Zentralgebäude sind die Nebennutz- und Verkehrsflächen sowie der Bruttorauminhalt im Verhältnis zur Hauptnutzfläche zu groß geplant. Die Baukosten in Höhe von 22,5 Mio. DM übersteigen die nach den Richtwerten des Landes festgelegte Obergrenze.

Durch die vom Rechnungshof vorgeschlagene Verkleinerung der Verkehrsflächen, der sanitären Einrichtungen und der Geschosshöhen wird die Gebädekubatur um 2.950 m³ verringert. Überflüssige Treppen und aufwendige Verglasungen entfallen. Hierdurch und durch die Einplanung der Cafeteria und des Konzertsaals, die in anderen Gebäuden vorgesehen waren, konnten die Wirtschaftlichkeit und die Funktionalität des Entwurfs deutlich verbessert werden.

Nach der inzwischen erfolgten Umplanung ist, obwohl weitere Nutzungen hinzukamen, eine Einsparung von 1,8 Mio. DM und damit eine Unterschreitung der Kostenobergrenze zu erwarten.

2.3 Fachbereichsgebäude Erziehungswissenschaften und Philologie

Auch die Planung dieses Gebäudes wurde als Ergebnis der Prüfung optimiert. Durch Vereinfachung des Rettungswegkonzepts wurde die Einplanung zweier Treppenhäuser und der Fluchtbalkone entbehrlich. Die Geschosshöhen wurden abgesenkt. Ebenso konnten Anzahl und Größe der Teeküchen und der sanitären Einrichtungen reduziert werden. Auf einen der vorgesehenen Aufzüge wurde verzichtet. Ein anderer Aufzug erhielt eine kleinere Grundfläche.

Im Kellergeschoß war eine potentielle Erweiterungsfläche vorgesehen, die allerdings in die Flächen- und Kubaturermittlung nicht aufgenommen wurde. Die im Raumbedarfsplan als Kellerabstellräume geforderten Nebennutzflächen, die in erheblichem Umfang in den Normalgeschossen vorgesehen waren, konnten in den Kellerbereich verlegt werden.

Eine in diesem Gebäude geplante Werkstatt kann mit erheblich geringeren Kosten im ehemaligen Wachgebäude eingerichtet werden. Ferner ist der geplante Konzertsaal in diesem Gebäude entbehrlich.

Die Planungsänderungen wurden inzwischen vorgenommen. Gegenüber der ursprünglichen Planung mit berichtigtem Bruttorauminhalt hat sich das Gebäudevolumen um 1.100 m³ verringert. Die zu erwartenden Baukosten reduzieren sich um 0,9 Mio. DM.

2.4 Fachbereichsgebäude Naturwissenschaften

Durch eine Änderung des Rettungswegkonzepts konnte auf ein Treppenhaus und auf die Fluchtbalkone verzichtet werden. Die Geschöshöhen wurden verringert. Größe und Anzahl der Teeküchen und sanitären Einrichtungen wurden reduziert.

Durch die zwischenzeitlich vorgenommene Umplanung verringert sich das Gebäudevolumen um 727 m³. Dies führt zu einer Kostenreduzierung von 0,6 Mio. DM.

2.5 Sporthallengebäude

Die Sporthallenplanung sah zwei Zugänge mit geräumigen Eingangshallen vor. Die Umkleide- und Duschräume waren im Erdgeschoß mit drei Treppen zur Sporthallenebene geplant, während darunter in der Sporthallenebene Räume, denen keine konkrete Nutzung zugeordnet war, errichtet werden sollten. Die Planung war unwirtschaftlich. Die anhand von Richtwerten ermittelten Baukosten in Höhe von 11 Mio. DM wären bei Ausführung dieses Entwurfs erheblich überschritten worden.

Auf einen Zugang mit Eingangshalle kann verzichtet werden. Das Gebäude kann weiter verkleinert werden, wenn die Umkleide- und Duschräume in die Sporthallenebene verlagert werden. Fluchtbalkone können entfallen, die Anzahl der sanitären Einrichtungen und der Treppenabgänge läßt sich verringern.

Nach einer Neuplanung verringert sich die Kubatur des Sporthallengebäudes um 2.500 m³. Hierdurch werden die veranschlagten Baukosten um 0,4 Mio. DM gesenkt und die Kostensicherheit wesentlich erhöht.

2.6 Bibliotheksgebäude

Die Umbaukosten des ehemaligen Wirtschaftsgebäudes waren um 1,3 Mio. DM zu hoch ermittelt. Der Bibliotheksneubau war zu groß geplant. Durch die Anbindung an den Altbau ergaben sich im Neubau übersetzte Geschoßhöhen. Bei Übergabe der Unterlagen wies das Ministerium der Finanzen darauf hin, daß sich der Neubau infolge einer Überarbeitung der Planung um eine halbe Querachse verkleinert. Der Rechnungshof hat angeregt, das Gebäude auch in Längsrichtung um eine halbe Achse zu verkürzen.

Bei der Prüfung der Raumbedarfsunterlagen hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, daß der Entwurf die Erweiterbarkeit des Bibliotheksbereichs sicherzustellen hat. Da der vorgesehene Standort einen späteren Erweiterungsbau kaum zuläßt, bot sich an, ein Geschoß in seiner Höhe so zu bemessen, daß später durch Einbau einer zweiten Regaletage eine Erweiterung des Freihandbereichs möglich wird. Durch die Umplanung werden später Baukosten in Höhe von mindestens 3,3 Mio. DM vermieden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die geplanten Baukörper im Volumen zu reduzieren, die Baumaßnahmen zu vereinfachen und die Planungen entsprechend zu überarbeiten,
- b) die Kostenberechnung zu berichtigen.

Das Ministerium der Finanzen hat die Kostenansätze inzwischen berichtigt. Die Planungen sollen - soweit nicht bereits geschehen - geändert werden.

Tz. 9 Verlegung der Landespolizeischule auf den Flugplatz Hahn

Die in dem Raumprogramm vorgesehenen Flächen für Unterkunfts-, Sozial- und Freizeiträume übersteigen den Bedarf.

In den Kaufvertrag über den Grunderwerb war die Vergabe von Bauleistungen einbezogen. Deshalb konnten die Bauleistungen nicht ausgeschrieben und die Vorteile des Wettbewerbs nicht genutzt werden. Bei Abschluß eines separaten Bauvertrags wären niedrigere Erwerbsnebenkosten angefallen.

Für das Land wäre es kostengünstiger gewesen, die Bauarbeiten selbst ausführen zu lassen.

Die Abschlagszahlungen auf Energielieferungen waren zu hoch.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Verlegung der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung - Fachbereich Polizei - und der Landespolizeischule von Koblenz auf das Gelände des ehemaligen Militärflugplatzes Hahn geprüft.

Das Land erwarb eine 286.000 m² große Teilfläche der früheren "Housing Area" des Flugplatzes Hahn mit 27 für Lehre, Unterkunft und Verwaltung der Polizeischule hergerichteten Gebäuden. Der Gesamtaufwand für den Kauf betrug 49 Mio. DM.

Wegen der besonderen Konversionsproblematik wurden nur der Raumbedarf, der Erwerbsvorgang der Liegenschaft und die finanziellen Auswirkungen der Maßnahme geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Raumprogramm

Das Raumprogramm mit insgesamt 24.171 m² sah einen Flächenanteil von 12.330 m² für Unterkunfts-, Sozial- und Freizeiträume vor. Bei Begrenzung auf den Bedarf wären diese Flächen um 4.900 m² zu mindern gewesen.

Die in 14 Gebäuden für die Unterkunftsräume der Studierenden hergerichtete Fläche ist um 9.100 m² größer als im Raumprogramm vorgesehen war. Wären die bisherigen "Wohnzimmer" der vorhandenen Wohnungen durch Einziehen von Zwischenwänden zu Unterkunftsräumen hergerichtet und die Küchen zu Bädern umgebaut worden, hätte auf den Kauf und den Umbau von drei Gebäuden verzichtet werden können.

Das Ministerium der Finanzen und das Ministerium des Innern und für Sport haben eingeräumt, daß die Nutzung an der vorhandenen Bausubstanz orientiert worden sei. Auch sicherheitstechnische Gründe hätten für den Kauf der drei nicht benötigten Gebäude gesprochen. Die Raumreserve solle bei künftigen Erweiterungen ausgeschöpft werden.

2.2 Kaufvertrag

Die Holding Unternehmen Hahn GmbH & Co. KG erwarb zunächst die gesamte Liegenschaft Flugplatz Hahn von der Bundesrepublik Deutschland. Anschließend schloß das Land mit dem Unternehmen einen Grundstückskaufvertrag für die von der Polizei benötigte Teilfläche ab. In diesem Vertrag wurde dem Unternehmen gleichzeitig der Auftrag erteilt, die notwendigen Erschließungsarbeiten

durchzuführen und die 27 übereigneten Gebäude umzubauen und zu renovieren.

Die anteiligen Nebenkosten für den Vorerwerb durch das Unternehmen waren falsch ermittelt worden. Dem Land entstand hierdurch ein finanzieller Nachteil von 0,23 Mio. DM.

Selbst bei Würdigung des Vertragsschlusses unter dem besonderen Gesichtspunkt der Konversion ist festzustellen:

- Die Einbeziehung der Bauleistungen in den Vertrag mit einem Unternehmen aus dem Baubereich hatte den Nachteil, daß die Bauleistungen nicht mehr ausgeschrieben und die Vorteile des Wettbewerbs nicht genutzt werden konnten.
- Bei Vereinbarung der Bauleistungen in einem separaten Bauvertrag hätten Erwerbsnebenkosten von 0,65 Mio. DM vermieden werden können.
- Der im Kaufpreis enthaltene Anteil von 12,7 Mio. DM für die benötigten Flächen und Gebäude war nach den Ermittlungen des Rechnungshofs um 6,14 Mio. DM zu hoch.
- Bei einer Betrachtung des Vorhabens, losgelöst von dem Gesamtvorhaben Konversion Hahn, wäre die vom Ministerium der Finanzen vertretene Eigenbaulösung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten günstiger gewesen. Diese hätte zu einem finanziellen Vorteil im Baubereich von 4,42 Mio. DM geführt.

Das Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau haben mitgeteilt, daß eine andere vertragliche Vereinbarung nicht möglich gewesen sei.

2.3 Energieversorgung

Im Kaufvertrag hatte sich das Land gleichzeitig verpflichtet, für die Ver- und Entsorgung ausschließlich die Einrichtungen des Verkäufers zu markt- oder ortsüblichen Preisen in Anspruch zu nehmen.

Auf die Energielieferungen leistete das Land bisher nur Zahlungen aufgrund von Abschlagsrechnungen, denen eine Gebäudefläche von 59.000 m² zugrunde liegt. Diese Fläche ist um 18.000 m² zu groß. Für

das zweite bis vierte Quartal 1996 waren die Abschlagszahlungen um insgesamt 379.000 DM zu hoch. Unabhängig davon, daß eventuelle Überzahlungen nach der Schlußrechnung zurückerstattet werden, sind dem Land Zinsnachteile erwachsen.

Darüber hinaus berechnet die Holding Unternehmen Hahn GmbH & Co. KG die Abschlagszahlungen im voraus zum 15. Kalendertag eines jeden Quartals. Hierdurch entstanden dem Land ebenfalls Zinsnachteile.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, daß die Vorausleistungen an die tatsächlichen Verbrauchswerte angepaßt und die Zahlungsintervalle geändert worden seien. Bezüglich der Zinsnachteile werde verhandelt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Raumprogramme nur am Bedarf zu orientieren,
- b) bei künftigem Mehrbedarf zunächst die vorhandenen Raumreserven auszuschöpfen,
- c) Kaufverträge, die den Grunderwerb mit der Vergabe von Bauleistungen verbinden, künftig zu vermeiden,
- d) die Abschlagszahlungen für die Energielieferungen umzustellen.

Die Stellungnahmen der Ministerien sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 10 Planungs- und Bauzeiten bei Hochbaumaßnahmen des Landes

Die Terminalsicherheit bei der Planung und Ausführung staatlicher Baumaßnahmen ist unzureichend. 56 % der Bauunterlagen wurden nicht termingerecht fertiggestellt und bei 80 % der Bauten wurden die Ausführungsfristen überschritten.

Zwei Drittel der geprüften Baumaßnahmen wiesen unangemessen lange Projektzeiten (zwischen sieben und 23 Jahren) auf. Bei 40 % der Baumaßnahmen kam es zu teilweise mehrjährigen Unterbrechungen zwischen einzelnen Projektphasen. Ursachen hierfür waren vorwiegend Programmänderungen und Finanzierungsprobleme.

1. Allgemeines

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung hat der Rechnungshof die Planungs- und Bauzeiten von 30 repräsentativ ausgewählten Neu- und Erweiterungsbauten untersucht, die zwischen Mitte 1986 und Ende 1994 fertiggestellt wurden. Hierbei handelte es sich um Dienst- und Verwaltungsgebäude, Straßenmeistereien, Hochschulbauten, Kliniken einer Universität, eine Bibliothek, die Unterkunft einer Bereitschaftspolizeiabteilung und eine Jugendstrafanstalt. Die jeweiligen Baukosten lagen zwischen 2 und 72 Mio. DM.

Die Prüfung erstreckte sich auf den gesamten Projektablauf von der Genehmigung der Raumbedarfspläne bis zur Abrechnung. Schwerpunktmäßig wurden Störungen und Terminüberschreitungen während der Planungs- und Bauzeit untersucht. Darüber hinaus wurden auch

Verfahrenszeiten für die Prüfung und Genehmigung der Bauunterlagen sowie die Restabwicklungszeiten nach der Bauübergabe in die Prüfung einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Terminalsicherheit und Zeitaufwand

Die staatlichen Baumaßnahmen wurden nicht hinreichend termingerecht geplant und ausgeführt. 56 % der Bauunterlagen wurden verspätet fertiggestellt. Die vorgesehenen Ausführungsfristen wurden bei 80 % der Baumaßnahmen überschritten. Sowohl im Planungs- als auch im Ausführungsstadium lagen die Terminabweichungen überwiegend innerhalb eines Zeitraums von einem halben Jahr.

Die Dauer der Planung und der Bauausführung war in der Mehrzahl der Fälle nicht durch Umfang und Schwierigkeit der Baumaßnahmen bestimmt. Die durchschnittlichen Planungs- und Bauzeiten der kleineren Baumaßnahmen mit Baukosten bis zu 6 Mio. DM waren im Vergleich zu den mittleren und größeren Baumaßnahmen mit Baukosten zwischen 10 und 30 Mio. DM und über 30 Mio. DM unverhältnismäßig lang und übertrafen diese sogar teilweise.

Das Ministerium der Finanzen hat darauf hingewiesen, daß sich die Terminalsicherheit bei der Planung und Ausführung staatlicher Baumaßnahmen in Zukunft durch eine DV-gestützte "Planung der Planung" deutlich verbessern werde.

2.2 Planung

Die Objektplanung war in 60 % der Fälle freiberuflich Tätigen übertragen. Die Staatsbauämter beschränkten sich überwiegend auf die Planung kleinerer und mittlerer Bauvorhaben. Am häufigsten von Verzögerungen, Planungsunterbrechungen und Terminüberschreitungen betroffen war die Phase der Erstellung der Haushaltsunter-

lage - Bau -. Hier traten 69 % aller Störungen auf, während auf die Phase der Ausführungsunterlage - Bau - 22 % und auf die Phase der Kostenvoranmeldung - Bau - lediglich 9 % aller Störungen entfielen.

Die Störungen im Planungsablauf waren zurückzuführen auf:

Gründe	Fälle	%
Planungs- und Programmänderungen	28	43,1
Personelle und organisatorische Gründe	17	26,1
Zu knapp bemessene Terminvorgaben	10	15,4
Projektspezifische planerische Schwierigkeiten	10	15,4
Summe	65	100

Ein wesentlicher Grund für Verzögerungen waren Planungs- und Programmänderungen, die sich bei nahezu der Hälfte aller Baumaßnahmen auswirkten. In 16 Fällen wurden Raumbedarfspläne nachträglich geändert oder neu aufgestellt. Dies hatte Arbeitsunterbrechungen bei der Aufstellung der Bauunterlagen, Unterbrechungen zwischen einzelnen Projektphasen sowie Um- und Mehrfachplanungen zur Folge und führte zu zusätzlichen Belastungen für die Staatsbauämter.

Die Planungs- und Programmänderungen waren auf Nutzerforderungen, unvollständige, überholte oder mit den Nutzern nicht einvernehmlich abgestimmte Programme sowie technische und funktionelle Gründe zurückzuführen. Weitere Ursachen waren haushaltstechnische Gründe, überhöhte Flächenansätze in den Raumbedarfsplänen, unwirtschaftliche Programmvorgaben und zu aufwendige Planungen.

In mehr als einem Viertel der Fälle führten Abstimmungsprobleme, organisatorische und fachliche Versäumnisse sowie die schleppende Arbeitsweise von Staatsbauämtern und freiberuflich Tätigen zu Planungsverzögerungen.

In den übrigen Fällen beruhten die Terminverzögerungen auf zu knappen Terminvorgaben oder auf Schwierigkeiten, die in der Eigenart der Projekte begründet waren.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, bei Haushaltsvorbesprechungen in verstärktem Maße auf die anderen Ministerien einzuwirken, damit Bauanträge eindeutig und erschöpfend formuliert werden. Planungsaufträge sollen erst dann erteilt werden, wenn die Programmfindung abgeschlossen und alle planungs- und kostenrelevanten Fragen zwischen den zuständigen Ministerien geklärt seien.

2.3 Bauausführung

2.3.1 Bei 90 % der Baumaßnahmen wurden die Bauleistungen, nach Fachlosen getrennt, an Einzelunternehmen vergeben. 10 % der Baumaßnahmen wurden mit Generalunternehmen durchgeführt. Die Objektüberwachung war im Bereich Gebäude zu 60 % und im Bereich technische Ausrüstung zu 70 % freiberuflich Tätigen übertragen. Die Staatsbauämter beschränkten sich in der Regel auf die Objektüberwachung kleinerer und mittlerer Baumaßnahmen.

Die Mehrzahl der während der Bauausführung aufgetretenen Verzögerungen und Ablaufstörungen waren von der Staatsbauverwaltung, den mit der Objektüberwachung betrauten freiberuflich Tätigen und den Nutzern zu verantworten. Im Vergleich dazu spielten die von Bauunternehmen zu vertretenden Ursachen eine eher untergeordnete Rolle.

Ursachen	Fälle	%
1. Ursachen im Einflußbereich des Bauherrn		
1.1 Planungsänderungen aufgrund von Nutzerforderungen sowie aus technischen und wirtschaftlichen Gründen	20	26,7
1.2 Verspätete Lieferung von Ausführungsunterlagen und unzureichende Bauvorbereitung, personelle Gründe	11	14,7
1.3 Unzureichende Terminplanung und Koordination des Bauablaufs	10	13,3
2. Von Firmen zu vertretende Ursachen, z.B. Kapazitätsengpässe, Ausführungsmängel, Konkurse	11	14,7
3. Von den Baubeteiligten nicht zu vertretende Ursachen, z.B. Witterungseinflüsse, besondere Erschwernisse	23	30,6
Summe:	75	100

Die Zahl der Planungsänderungen, die zu Störungen und zeitweiligen Unterbrechungen des Bauablaufs führten, war unvertretbar hoch. Die Ursachen lagen in zusätzlichen Nutzerwünschen, mangelhaften Vorleistungen der Planer, zu aufwendigen Planungen und unvorhersehbaren Ereignissen während der Bauausführung.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, daß die Anforderungen der Nutzer die Gesamtkosten eines Bauvorhabens maßgeblich beeinflussen. Vordringliche Aufgabe sei es, allen Beteiligten deutlich zu machen, daß die Bestimmtheit der Nutzungsanforderungen grundlegende Voraussetzung für eine zutreffende und kostengenaue Planung sei.

2.3.2 Die Verzögerungen, die durch nicht sachgerechten Personaleinsatz, durch mangelhafte Bauvorbereitung und durch verspätete Fertigstellung von Ausführungsunterlagen entstanden, waren in fünf Fällen von Staatsbauämtern und in sechs Fällen von freiberuflich Tätigen zu vertreten.

Vielfach waren die geschätzten Zeiten einzelner Arbeitsvorgänge und die Terminpläne zu ungenau⁸⁷⁾. Da Zwischentermine für wichtige Leistungsstufen fehlten, waren die Terminpläne für die wirksame Kontrolle des Bauablaufs nur wenig geeignet. Teilweise wurden Bauzeitpläne zu spät oder fehlerhaft aufgestellt, da Leistungsmengen falsch ermittelt und wichtige Arbeitsvorgänge außer acht gelassen wurden. Darüber hinaus kam es zu Störungen im Bauablauf, weil einzelne Ausbaugewerke nicht nahtlos ineinander griffen und von der Bauleitung unzureichend koordiniert wurden.

Das Ministerium will durch bereits getroffene und geplante Regelungen dafür sorgen, daß DV-gestützte Terminpläne aufgestellt und kontrollierend fortgeschrieben werden. Bei allen Beteiligten werde das Bewußtsein dafür geschärft, daß Terminplanung und -kontrolle entscheidende Komponenten zur Beeinflussung der Kostenentwicklung seien. Das Ministerium hat darauf hingewiesen, daß der Einsatz von Fachlosunternehmen in der Regel wirtschaftlicher sei als der Einsatz von Generalunternehmen. Es strebe daher bei Fachlosvergabe ebenso gestraffte Ausführungszeiten an wie bei Vergabe an Generalunternehmen.

2.4 Verfahrensdauer

Die Prüfung und Genehmigung von Bauunterlagen durch die Landesvermögens- und Bauabteilung der Oberfinanzdirektion und das Ministerium der Finanzen beanspruchten bei 50 % der Projekte eine Zeitspanne bis zu einem Jahr, bei 40 % eine Zeitspanne von einem Jahr bis zu zwei Jahren und bei 10 % von mehr als zwei Jahren. Die im Verhältnis längsten Verfahrenszeiten ergaben sich bei den kleineren Baumaßnahmen, die kürzesten bei den Hochschulbauten mit Baukosten zwischen 10 und 20 sowie zwischen 30 und 50 Mio. DM. Der Verzicht auf die baufachliche Prüfung der Bauunterlagen führt seit Mitte 1992 zu einer Verkürzung der Verfahrensdauer.

⁸⁷⁾ Die Terminpläne wurden in der Regel manuell erstellt; DV-unterstützte Systeme zur Terminplanung standen den Staatsbauämtern nicht zur Verfügung. Mittlerweile wurde im Rahmen eines Bund-Länder-Gemeinschaftsvorhabens für die Terminplanung und Projektsteuerung ein DV-Programm eingeführt.

2.5 Restabwicklung nach der Bauübergabe

Bei über 70 % der Baumaßnahmen nahm die Abrechnung mehr als zwei Jahre, zum Teil sogar mehr als vier Jahre in Anspruch. Lediglich 29 % der Baumaßnahmen wurden in einem noch vertretbaren Zeitraum von bis zu anderthalb Jahren abgerechnet. Bei elf Baumaßnahmen verlängerten sich die Restabwicklungszeiten, weil nach der Übergabe noch zusätzliche, überwiegend von den Nutzern geforderte Leistungen ausgeführt wurden. Dafür mußten insgesamt 13 Nachtragskostenberechnungen aufgestellt werden. Darüber hinaus trugen die schleppende oder fehlerhafte Rechnungsprüfung durch Staatsbauämter und freiberuflich Tätige, Abrechnungsstreitigkeiten sowie die Durchsetzung von Gewährleistungs- und Regreßansprüchen dazu bei, daß sich die Restabwicklung erheblich in die Länge zog.

Das Ministerium hat die Staatsbauämter wiederholt auf die haushaltsrechtlich erforderliche zeitnahe Abrechnung von Baumaßnahmen hingewiesen und will diese Thematik darüber hinaus in speziellen Fortbildungsveranstaltungen behandeln.

2.6 Projektablauf und -dauer

Bei der Mehrzahl der geprüften Baumaßnahmen waren die Projektzeiten unangemessen lang; in zwei Drittel der Fälle dauerten sie mehr als sieben Jahre.

Projektdauer	Baumaßnahmen	%
unter 5 Jahren	4	13,3
5 bis 7 Jahre	6	20,0
7 bis 9 Jahre	10	33,3
10 bis 11 Jahre	6	20,0
12 bis 23 Jahre	4	13,4
Summe	30	100

40 % der Baumaßnahmen waren von Unterbrechungen zwischen den Projektphasen betroffen, deren Dauer zwischen einem Jahr und rund zehn Jahren betrug. Ursächlich hierfür waren hauptsächlich Änderungen der Bauprogramme und das Verfahren zur Haushalts-

voranmeldung. Bei den Haushaltsvorbesprechungen wurden oftmals mehr Projekte zur Planung freigegeben, als letztlich in den Haushaltsplan eingestellt werden konnten. Eine phasenübergreifende Terminplanung und -steuerung des gesamten Projektablaufs war daher in vielen Fällen überhaupt nicht möglich.

Das Ministerium hat betont, daß haushaltstechnisch bedingte Unterbrechungen, die oftmals unnötige und inhaltlich wie kostenmäßig überholte Planungen zur Folge hätten, möglichst vermieden werden sollten. Es gebe inzwischen nur noch dann Bauanträge zur Planung frei, wenn mit einer Veranschlagung des Bauvorhabens im kommenden Haushaltsplan gerechnet werden könne.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat eine höhere Prognosesicherheit der Terminplanung, eine größere Termindisziplin aller Projektbeteiligten und eine generelle Verkürzung der Projektzeiten gefordert. Dies setzt voraus, daß

- a) der Projektablauf von der Aufstellung und Genehmigung des Raumbedarfsplans bis zur Bauübergabe phasenübergreifend geplant und gesteuert wird,
- b) die Planung nur freigegeben wird, wenn die Finanzierung des Bauvorhabens absehbar ist,
- c) Bauprogramme vor Planungsbeginn vollständig und präzise definiert, wirtschaftlich optimiert und auf einen realistischen Kostenrahmen abgestimmt werden,
- d) nachträgliche Änderungen der Bauprogramme sich auf unabweisbare Ausnahmefälle beschränken und durch Nutzerforderungen bedingte Um- und Mehrfachplanungen vermieden werden,
- e) in stärkerem Maße fertigungstechnische Anforderungen bei der Ausführungsplanung berücksichtigt werden und vermehrt zeit- und kostensparende Bauweisen zum Einsatz kommen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 11 Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen bei zwei Staatsbauämtern

Das Staatsbauamt Kaiserslautern verzichtete vielfach ohne berechtigenden Grund auf öffentliche Ausschreibungen. Beim Staatsbauamt Idar-Oberstein unterlagen aufgrund von nachträglichen Änderungen mehr als 20 % der abgerechneten Leistungen nicht dem Wettbewerb.

Die überwiegend von freiberuflich Tätigen erstellten Leistungsverzeichnisse wiesen zahlreiche Mängel auf.

Die Beschränkung der Ausschreibung auf bestimmte Erzeugnisse verstieß gegen die Vergabebestimmungen und schränkte den Wettbewerb ein.

1. Allgemeines

Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von technischen Gewerken bei 15 großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten durch die Staatsbauämter Kaiserslautern und Idar-Oberstein⁸⁸⁾ wurden geprüft. Der Auftragswert der 24 geprüften Bauverträge betrug insgesamt 8,7 Mio. DM. In mehr als 75 % der Fälle waren freiberuflich Tätige mit der Aufstellung der Leistungsverzeichnisse, der Prüfung und Wertung der Angebote und der Abrechnung beauftragt.

⁸⁸⁾ Die Prüfung beim Staatsbauamt Idar-Oberstein betraf ausschließlich Baumaßnahmen, die vom ehemaligen Staatsbauamt Bad Kreuznach durchgeführt worden waren.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Vergabeart

Das Staatsbauamt Idar-Oberstein hatte mehr als 90 % der geprüften Vergaben öffentlich ausgeschrieben; dagegen waren es beim Staatsbauamt Kaiserslautern nur 60 %.

Nach § 55 LHO muß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Stichhaltige Gründe, die eine Ausnahme vom Gebot der öffentlichen Ausschreibung gerechtfertigt hätten, lagen überwiegend nicht vor.

2.2 Nachtragsleistungen

Ein erheblicher Teil der Leistungen war nach Art und Umfang vor der Ausschreibung nicht eindeutig bestimmt. Der Umfang der Bauleistungen, deren Preise nachträglich festgelegt wurden, betrug beim Staatsbauamt Kaiserslautern 8 %, beim Staatsbauamt Idar-Oberstein 22 % der Abrechnungssumme aller geprüften Verträge.

Die Schlußrechnungen enthielten zum Teil zahlreiche Leistungen, für die keine Nachtragsvereinbarungen abgeschlossen worden waren. Ihr Wert belief sich beim Staatsbauamt Idar-Oberstein auf über 400.000 DM; mehr als die Hälfte davon entfiel auf zwei Bauverträge.

Das Staatsbauamt Kaiserslautern hat mitgeteilt, daß in Zukunft überwacht werde, ob Nachträge notwendig werden. Gegebenenfalls sollen rechtzeitig notwendige Vereinbarungen geschlossen werden.

2.3 Leistungsbeschreibung und Mengenabweichungen

In vielen Fällen enthielten Leistungsverzeichnisse nur ungenaue Angaben zu Art und Umfang der notwendigen Leistungen. Dies gilt insbesondere für eine große Zahl von Leistungsverzeichnissen, die

von freiberuflich Tätigen erstellt wurden. Die Mengenansätze der Leistungsverzeichnisse waren in zahlreichen Fällen nicht korrekt ermittelt und wichen erheblich von den abgerechneten Mengen ab. Bei den von freiberuflich Tätigen aufgestellten Leistungsverzeichnissen unterließen es die Staatsbauämter vielfach, die Mengenermittlung wichtiger Positionen stichprobenweise zu prüfen. Im Durchschnitt kamen beim Staatsbauamt Kaiserslautern 37 %, beim Staatsbauamt Idar-Oberstein sogar 51 % aller ausgeschriebenen Positionen nicht zur Ausführung.

Fehlerhafte Leistungsbeschreibungen haben in drei Fällen zu einer Verzerrung des Wettbewerbs geführt.

Das Staatsbauamt Idar-Oberstein hat mitgeteilt, es habe durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt, daß die von freiberuflich Tätigen vorgelegten Mengenermittlungen sorgfältiger als bisher geprüft würden.

2.4 Wahl- und Bedarfspositionen

Bei vielen Baumaßnahmen enthielten die Leistungsverzeichnisse einen unverhältnismäßig hohen Anteil an Wahl- und Bedarfspositionen, bei denen oftmals präzise Mengenangaben fehlten. Im Durchschnitt wurden vom Staatsbauamt Idar-Oberstein nur 18 %, vom Staatsbauamt Kaiserslautern sogar nur 13 % der ausgeschriebenen Wahl- und Bedarfspositionen für die Bauausführung benötigt.

Wahl- und Bedarfspositionen sind nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Sie dürfen auch nicht, wie teilweise geschehen, ausgeschrieben werden, um Mängel der Planung auszugleichen.

Bei einer Umbaumaßnahme hat das Staatsbauamt Kaiserslautern darauf hingewiesen, daß es aufgrund der vorgefundenen baulichen Situation mit Änderungen gegenüber der Planung rechnen müssen. Die Wahl- und Bedarfspositionen seien daher begründet gewesen, aber nur teilweise in Anspruch genommen worden.

Nach den Prüfungsfeststellungen wurde bei der Ausschreibung von Wahl- und Bedarfspositionen allgemein zu großzügig verfahren.

2.5 Fabrikatspezifische Ausschreibungstexte

In den Leistungsverzeichnissen wurden häufig bestimmte Erzeugnisse vorgeschrieben, obwohl eine fabrikatsneutrale Beschreibung möglich gewesen wäre. Dies verstieß gegen die Vergabebestimmungen⁸⁹⁾ und schränkte den Wettbewerb ein.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Verträge über Lieferungen und Leistungen öffentlich auszuschreiben und beschränkte Ausschreibungen nur in begründeten Ausnahmefällen vorzunehmen,
- b) in die Leistungsverzeichnisse nur die für die Ausführung der Bauleistungen notwendigen Positionen aufzunehmen,
- c) die Mengenansätze in den Leistungsverzeichnissen korrekt zu ermitteln,
- d) die von freiberuflich Tätigen ermittelten Mengenansätze in stärkerem Maße zu überprüfen,
- e) Wahl- und Bedarfspositionen ausschließlich in begründeten Ausnahmefällen und, soweit möglich, nur mit genauen Mengenansätzen auszuschreiben,
- f) in Leistungsverzeichnissen auf Fabrikatsfestlegungen, auch mit dem Zusatz "oder gleichwertiger Art", zu verzichten, wenn die Beschreibung durch hinreichend genaue, allgemeinverständliche Bezeichnungen möglich ist.

Die Stellungnahmen der Staatsbauämter sind unter Nr. 2 dargestellt.

⁸⁹⁾ Vgl. § 2 Nr. 1 und § 9 Nr. 5 VOB/A.

Tz. 12 Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung haustechnischer Gewerke durch ein Staatsbauamt

Den Ausschreibungen des früheren Staatsbauamts Speyer lagen häufig ungenaue und den Vergabevorschriften nicht entsprechende Leistungsbeschreibungen zugrunde. Das Staatsbauamt hat die von externen Planungsbüros erstellten Leistungsverzeichnisse nicht in dem gebotenen Maße überprüft.

Fehlende Sorgfalt bei der Ausarbeitung der Leistungsbeschreibungen beeinträchtigte den Wettbewerb und führte zu Nachträgen.

Die Anzeigenkosten für die Veröffentlichung von Ausschreibungen lassen sich durch Zusammenfassung der Texte senken.

Durch Vereinfachungen des Verfahrens bei den Schlußzahlungen an Unternehmer können landesweit Kosten von über 100.000 DM jährlich vermieden werden.

1. Allgemeines

Bei dem früheren Staatsbauamt Speyer, jetzt Außenstelle des Staatsbauamts Landau, wurden Bauausgaben in Höhe von 17 Mio. DM für die Technische Ausrüstung von zwölf großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten geprüft.

Die Baumaßnahmen betrafen ein Hochschul- und ein Bibliotheksgebäude, die Gebäude einer Jugendstrafanstalt sowie Dienstgebäude unterschiedlicher Nutzung.

Die Prüfung erstreckte sich insbesondere auf die Ausschreibung, die Vergabe und die Abrechnung der haustechnischen Gewerke (Technische Ausrüstung) wie

- Raumluftechnische Anlagen,
- Heizungsanlagen und zentrale Wassererwärmungsanlagen,
- Gas-, Wasser- und Abwasser-Installationsarbeiten,
- Elektrische Kabel- und Leitungsanlagen in Gebäuden und
- Blitzschutzanlagen.

Darüber hinaus wurde der Stand der Zusammenlegung der beiden ehemals selbständigen Ämter untersucht.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ausschreibung

2.1.1 Die Vorbereitung der Ausschreibungen war unzureichend und entsprach häufig nicht den Vorgaben des Vergaberechts⁹⁰⁾:

- Leistungsbeschreibungen enthielten bei etlichen Positionen die Vorgabe bestimmter Fabrikate ohne den Zusatz "oder gleichwertig". In vielen Fällen waren nicht erforderliche Positionen vorgesehen oder gleichartige Positionen mehrmals aufgenommen. Dies führte zu teilweise erheblichen Kostenmehrungen und erschwerte die Bauüberwachung und die Kostenkontrolle.

⁹⁰⁾ §§ 3 und 9 Teil A der Verdingungsordnung für Bauleistungen, Nr. 4 Vergabehandbuch, Abschnitt K 12 der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes im Zuständigkeitsbereich der Staatsbauverwaltung.

- In großem Umfang wiesen die Leistungsbeschreibungen Wahl- und Bedarfspositionen aus. Dies widerspricht den Vergabevorschriften. Eine Häufung dieser Positionen kann Manipulationen bei der Aufstellung und Wertung der Angebote erleichtern.
- Im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Vergabeart bestätigte das Fachsachgebiet, daß zu den Leistungsbeschreibungen die Massenberechnung vorliege und stichprobenweise geprüft worden sei. Tatsächlich lagen in der Mehrzahl der Fälle keine Mengenermittlungen vor oder sie waren fehlerhaft. Ein Vergleich der ausgeschriebenen mit den abgerechneten Mengen zeigte erhebliche Abweichungen.
- Soweit die Leistungsbeschreibungen von freiberuflich Tätigen erstellt worden waren, nahmen die Mitarbeiter der Fachbereiche "Technische Ausrüstung" die ihnen obliegenden Kontroll- und Prüfungspflichten nicht im erforderlichen Umfang wahr. Mängel in den Leistungsverzeichnissen wurden nicht beseitigt.

Zahlreiche Mengenermittlungen und Leistungsverzeichnisse der externen Planungsbüros waren fehlerhaft. Dies hätte in Einzelfällen zu Honorarkürzungen führen müssen.

Die Vielzahl der fehlerhaften Mengenermittlungen, der Wahl- und Bedarfspositionen, der unvollständigen oder nicht der Bauleistung entsprechenden Leistungsbeschreibungen sowie die umfangreichen Nachtragsangebote führten zu finanziellen Nachteilen. Darüber hinaus können solche Abweichungen von den Vergabevorschriften unzulässige Angebotsveränderungen erleichtern.

In einigen Fällen fiel auf, daß von späteren Auftragnehmern im Vergleich zu Mitbewerbern niedrig angebotene Positionen nicht ausgeführt wurden, während sich bei teurer kalkulierten Positionen die Mengen erhöhten. Ob derartige Positionen einzelnen Bietern vor der Submission bekannt waren, ließ sich nachträglich nicht mehr feststellen.

Das Staatsbauamt hat zugesagt, für eine sorgfältigere Erstellung der Leistungsbeschreibungen zu sorgen und die Mitarbeiter zu einer verstärkten Kontrolle der externen Planungsbüros anzuhalten.

- 2.1.2** Im Vergabeverfahren wirkten regelmäßig die beteiligten Planungsbüros bei der Angebotswertung mit. Auch um der Gefahr von Manipulationen nach der Submission vorzubeugen, sollte hierauf weitgehend verzichtet werden. Das Bauamt kann in der Mehrzahl der Fälle die Angebote selbst auswerten.

Dem hat das Ministerium der Finanzen durch eine Ergänzung der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes und des Landes entsprochen.

- 2.1.3** Die erheblichen Anzeigenkosten für die Bekanntmachung öffentlicher Ausschreibungen lassen sich um bis zu 45.000 DM jährlich vermindern, wenn die Auslobungstexte stärker zusammengefaßt und gekürzt werden.

Das Staatsbauamt hat zugesagt, künftig Ausschreibungen für Bundes- und Landesmaßnahmen, die zur gleichen Zeit veröffentlicht werden, in einer Annonce zusammenzufassen.

2.2 Abrechnung

- 2.2.1** Die Aufbewahrung, die Ausgabe und die Entnahme von Unterlagen, Originalen von Auftragnehmer- und Gegenangeboten sowie der Mengenermittlungen, erfolgten vielfach bestimmungswidrig. Das führte teilweise zum Verlust dieser Unterlagen.

Das Staatsbauamt hat die Aufbewahrung der erforderlichen Unterlagen inzwischen neu geregelt.

- 2.2.2** Zum Ausschluß von Nachforderungen werden die Auftragnehmer mit gesonderten Vordruckschreiben über die Schlußzahlung unterrichtet und auf die Ausschlußwirkung hingewiesen. Bei korrekter Anwendung - Einschreiben/Rückschein - entstehen hierfür beim

Bauamt Kosten von 34.000 DM jährlich und landesweit von 300.000 DM. Diese Vorgehensweise ist sehr aufwendig. Die damit verbundenen Kosten sind weitgehend vermeidbar, wenn die Mitteilungen nur noch bei Aufträgen von über 250.000 DM erfolgen.

Dem hat sich das Ministerium nicht im vollen Umfang angeschlossen. Es hat zugesagt, die Staatsbauämter darüber zu unterrichten, daß die Verwendung des Formblatts Schlußzahlung bei Zeitvertragsarbeiten generell und sonst bei Aufträgen bis zu 50.000 DM künftig dann nicht mehr erforderlich ist, wenn Forderungs- und Auszahlungsbetrag nicht voneinander abweichen.

Diese Vereinfachung läßt eine Einsparung von über 100.000 DM jährlich erwarten.

2.3 Raumbedarf

Die organisatorischen Änderungen bei der Zusammenlegung der beiden Ämter führen zu einem geringeren Raumbedarf in der Außenstelle. Durch eine Vermietung von Teilen des Dienstgebäudes könnten Einnahmen erzielt werden.

Die Oberfinanzdirektion hat hierzu ausgeführt, daß im Hinblick auf die geplante Übertragung der Liegenschaften des Landes auf die noch zu gründende Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft zunächst von einer kurzfristigen Vermietung abgesehen wurde.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei Auftragsvergaben für eine zutreffende Leistungsermittlung zu sorgen,
- b) die Kontroll- und Prüfungspflichten bei Mitwirkung externer Planungsbüros wahrzunehmen,

- c) eine ordnungsgemäße Aufbewahrung der Vergabe- und Abrechnungsunterlagen sicherzustellen,
- d) die vorgeschlagenen Verbesserungen soweit als möglich umzusetzen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums, der Oberfinanzdirektion und des Staatsbauamts sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 13 Zentrale Hilfsdienste im handwerklich-technischen Bereich bei Landesdienststellen

Den meisten Dienststellen waren die Kosten für ihre internen handwerklich-technischen Dienstleistungen nicht bekannt. Kosten- und Leistungsrechnungen fehlten. Meist gab es auch keine verwaltungsinternen Kostenrichtwerte. Deshalb konnten die Kosten nicht mit den Angeboten Privater verglichen werden.

Für die Reinigung von Dienstgebäuden entstanden zu hohe Kosten. Bei einer Vergabe an private Unternehmen lassen sich 725.000 DM jährlich einsparen.

Die Ausstattung mit Maschinen und Geräten war zum Teil überdimensioniert. Bei bedarfsgerechter Geräteausstattung können bei den geprüften Dienststellen über 100.000 DM jährlich eingespart werden.

Bei Verwirklichung der Vorschläge über eine optimierte Aufgabenerledigung und einer bedarfsgerechten Personalausstattung werden mindestens elf Stellen (ohne Reinigungsdienst) entbehrlich.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat unter Einbeziehung der Staatlichen Rechnungsämter im Rahmen einer Querschnittsprüfung zentrale Hilfsdienste im handwerklich-technischen Bereich bei 16 ausgewählten Landesdienststellen geprüft. Im wesentlichen handelte es sich um die Tätigkeiten der Hausmeister und den Bereich der Druckherstellung und Vervielfältigung, die Unterhaltung von Außenanlagen (gärtnerischer Bereich), den Küchendienst (Veranstaltungsservice) und die Gebäudereinigung. Teilweise wurden weitere Arbeitsgebiete (z.B. Pforten-, Boten- und Wachdienst) in die Untersuchung mit einbezogen.

Durch die Prüfung sollte festgestellt werden, ob und auf welche Weise sich die Kosten behördeninterner Dienstleistungen senken lassen. Dazu wurde untersucht, ob

- die Hilfsdienste zweckmäßig organisiert waren,
- die Aufgaben mit weniger Personal erledigt werden können,
- die Vergabe von Dienstleistungen an private Anbieter vorteilhaft wäre.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

Die Hilfsdienste der Landesdienststellen dienen nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, sondern erbringen innerbehördlich sog. Serviceleistungen. Die Aufgaben der Hilfsdienste, die nicht dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen sind, eignen sich deshalb besonders für eine Übertragung auf private Unternehmen.

Bei den Hilfsdiensten - mit Ausnahme bei der Gebäudereinigung - waren fast ausnahmslos eigene Kräfte beschäftigt. Bei kleineren Dienststellen waren die Kräfte regelmäßig in mehreren Aufgabebereichen eingesetzt (Mischtätigkeiten), um eine Auslastung zu erreichen. Nach den getroffenen Feststellungen ist aber auch bei kleineren Dienststellen mit einem geringen Umfang der einzelnen

Dienstleistungen eine Privatisierung noch möglich und sinnvoll, wenn z.B. Bedienstete nicht ausgelastet werden können oder bei dem Ausfall einer einzigen Kraft Arbeitsrückstände oder Vertretungsprobleme auftreten.

Die insgesamt geringe Übertragung von innerbehördlichen Serviceleistungen auf private Unternehmen beruhte unter anderem auch darauf, daß der Umfang der einzelnen Serviceleistungen und die hieraus resultierenden Kosten den Dienststellen meist nicht hinreichend bekannt waren. Es lagen keine Kosten- und Leistungsrechnungen vor. Ohne diese Grundlagen ist aber ein Vergleich, z.B. mit Angeboten privater Unternehmen, nicht möglich.

Für die Leistungen der Hilfsdienste ist eine Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich, um zu erreichen, daß die tatsächlichen Kosten der Serviceleistungen erkannt und verursachungsgerecht zugeordnet sowie Kostenvergleiche angestellt werden können. Eine Kosten- und Leistungsrechnung sollte auch verwaltungsinterne Kostenvergleiche in der Weise ermöglichen, daß Kostenrichtwerte für die einzelnen Aufgabenbereiche gebildet und aktuell vorgehalten werden, anhand derer die Dienststellen die Wirtschaftlichkeit ihrer Hilfsdienste überprüfen und Unwirtschaftlichkeiten eher erkennen können.

Bei den geprüften Verwaltungen war nicht festzustellen, ob sie in allen Fällen die Aufgaben auf die wirtschaftlichste Art erledigten. Es fehlten Maßstäbe (Kostenvergleiche oder Kostenrichtwerte) für die Entscheidung, ob der Einsatz eigener Kräfte oder die Vergabe an private Unternehmen die wirtschaftlichere Lösung darstellt.

Die Privatisierung war zwar bei der Gebäudereinigung (Fußboden- und Glasflächenreinigung) recht weit fortgeschritten. Dennoch gab es noch viele Dienststellen, die für die Gebäudereinigung eigene Kräfte einsetzten. Bei neun von 16 untersuchten Dienststellen wären durch die Wahl der wirtschaftlichsten Reinigungsart (in der Regel Vergabe an private Unternehmen) Einsparungen von insgesamt 725.000 DM jährlich möglich.

Die Ausstattung mit Geräten war im Verhältnis zum Bedarf verschiedentlich überdimensioniert. Insbesondere in Bereichen mit hauseigener Druckerei und Vervielfältigung wurden keine bedarfsgerechten Druckmaschinen eingesetzt. Die Behörden versäumten es oft, auf einen Rückgang der Auftrags- und Auflagenzahlen zu reagieren. Durch die zu großzügige Geräteausstattung entstanden vermeidbare Kosten von über 100.000 DM jährlich.

Bei den geprüften Dienststellen werden mindestens elf Stellen entbehrlich. Hierzu ist es erforderlich, die Vorschläge für eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung umzusetzen, veränderten Gegebenheiten (z.B. Rückgang des Bedarfs) rechtzeitig zu entsprechen und die Personalausstattung am Grundbedarf (insbesondere im Hausmeisterdienst, in der Druckerei und im Pfortendienst) auszurichten.

Die Ministerien haben den Rationalisierungsvorschlägen im allgemeinen zugestimmt und im nachgeordneten Bereich Überprüfungen veranlaßt. Ihren Darlegungen zufolge seien vor allem für die Gebäude- und Glasreinigung in den letzten Jahren weitestgehend private Unternehmen eingesetzt worden. Ebenso seien Wartungs-, Pflege- und sonstige wiederkehrende Unterhaltungsarbeiten wie auch vereinzelt Pfortendienste auf Private übertragen worden. Um das Kostenbewußtsein zu schärfen, werde die Einführung einer landesweit möglichst einheitlich gestalteten Kosten- und Leistungsrechnung für immer notwendiger gehalten. Dabei müsse der Aufwand für eine Kostenrechnung mit dem Ergebnis (Ertrag) in einem vertretbaren Verhältnis bleiben. Schließlich sei eine Kosten- und Leistungsrechnung auch für den Einsatz neuer Haushaltsinstrumentarien (Budgetierung) erforderlich.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zum Zwecke der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung Kosten- und Leistungsrechnungen für die handwerklich-technischen Dienstleistungen einzuführen,

- b)** die Dienstgebäude auf die wirtschaftlichste Art zu reinigen und für die Entscheidung Vergleichsangebote privater Unternehmen einzuholen,
- c)** die Geräteausstattung dem geringeren Bedarf anzupassen,
- d)** die entbehrlichen Stellen einzusparen.

Die Stellungnahmen der Ministerien sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 14 Einsatz von Informationstechnik bei Staatsanwaltschaften

Bei der Staatsanwaltschaft Zweibrücken war ein älteres Datenverarbeitungsverfahren eingesetzt, das den Anforderungen nicht genügte. Das an seine Stelle tretende neuere Verfahren war erst in Teilbereichen fertiggestellt. Es wurde noch nicht bei allen Staatsanwaltschaften eingesetzt.

Die Daten zur automationsunterstützten Erledigung der Fachaufgaben wurden manuell erfaßt, obwohl ein großer Teil von den anliefernden Dienststellen bereits automationsunterstützt aufbereitet war.

Eine papierlose Datenübermittlung (mittels Datenträgeraustausches oder Datenfernübertragung) zwischen den Staatsanwaltschaften und anderen Dienststellen war noch nicht eingerichtet.

Der Personalbedarf für die Erledigung der Fachaufgaben wurde nach nicht mehr aktuellen Anhaltswerten berechnet. Der nach Einführung der Automation geringere Arbeitsaufwand war noch nicht berücksichtigt. Die nach Einführung der automationsunterstützten Verarbeitung möglichen Personaleinsparungen waren nicht ermittelt.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat bei den Staatsanwaltschaften Zweibrücken und Frankenthal die Unterstützung von Arbeitsabläufen durch Automationsverfahren geprüft. Die Prüfung erstreckte sich vor allem darauf, ob

- die Automationsverfahren eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung gewährleisteten,
- die Verteilung, der Ablauf und die Organisation der Arbeiten im Hinblick auf die Automationsunterstützung zweckmäßig waren,
- die Aufgaben wirtschaftlicher oder wirksamer erfüllt werden können.

Die Staatsanwaltschaften sind jeweils am Sitz eines Landgerichts gebildet und üben innerhalb des Landgerichtsbezirks die Funktion als Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörde aus.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

- 2.1** Im staatsanwaltschaftlichen Bereich werden neben einem Textverarbeitungssystem das ältere Automationsverfahren "Geschäftsstellenautomation bei der Staatsanwaltschaft" und das neue Verfahren "Computer-Unterstützung der Staatsanwaltschaft" eingesetzt.

Das in einem anderen Land entwickelte ältere Automationsverfahren wurde dem Land Rheinland-Pfalz unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Es wurde 1987/1988 bei zwei Staatsanwaltschaften zur Erprobung eingeführt, um festzustellen, in welchem Umfang und mit welcher Effektivität das Verfahren in Rheinland-Pfalz eingesetzt werden kann.

Das Verfahren wird auf dem Großrechner des Dateninformationszentrums betrieben und unterstützt im staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren die Bearbeitung von Personen- und Verfahrensdaten sowie die Routinearbeiten der Geschäftsstellen. Eine Textverarbeitungskomponente fehlt. Für die Abwicklung des Schrift-

verkehrs wird ein Textverarbeitungssystem auf einem bei jeder Staatsanwaltschaft vorhandenen Rechner der mittleren Datentechnik genutzt.

Der Einsatz des Verfahrens blieb, weil es den Erwartungen nicht entsprach, auf die beiden Staatsanwaltschaften beschränkt. Das Ministerium der Justiz hatte deshalb in Zusammenarbeit mit einem privaten Unternehmen die Entwicklung eines neuen Verfahrens zur automationsunterstützten Erledigung der Ermittlungs- und Verwaltungsaufgaben eingeleitet.

Das neue Verfahren wird in Teilen entwickelt und eingesetzt. Zur Zeit sind die Verfahrensteile für Ermittlungsverfahren gegen bekannte Straftäter, für Ermittlungsverfahren gegen unbekannte Beschuldigte und für die Führung der zentralen Namenskartei fertiggestellt. Das Verfahren ermöglicht auf der Grundlage der erfaßten Daten die automationsunterstützte Erledigung weiterer Arbeitsschritte, wie z.B. das Erstellen aller notwendigen Schriftstücke, das Verwalten der Verfahrensdaten, die Durchführung der Haft-, Berichts- und Aktenkontrolle, die Erstellung der Statistik, die Verwaltung der Asservate, die Ermittlung und Überwachung der Fristen und Termine, die Reorganisation der Daten und die Massenerledigung der abgeschlossenen Verfahren. Verschiedene Arbeitsschritte innerhalb der Ermittlungsvorgänge werden dabei unter Nutzung der Strichcode-Lesetechnik automationsunterstützt erledigt.

Das neue Verfahren soll nach Entwicklung und Einführung aller Programmteile sämtliche Fachaufgaben der Staatsanwaltschaft umfassend unterstützen.

- 2.2** Die Staatsanwaltschaften werden in der Regel aufgrund von Strafanzeigen tätig, die von den Polizeidienststellen auf Vordrucken vorgelegt werden. Je nach der technischen Ausstattung der betreffenden Polizeidienststelle sind die Vordrucke bereits automationsunterstützt erstellt. Von der Staatsanwaltschaft werden dieselben Daten zur automationsunterstützten Bearbeitung erneut manuell erfaßt. Eine

Übergabe der Daten auf elektronischem Weg (Datenträgeraustausch, Datenfernübertragung) ist noch nicht möglich.

Im neuen Verfahren ist nach Mitteilung des Ministeriums die unmittelbare Übernahme von Daten aus dem Polizeibereich vorgesehen. Die fehlende Verwirklichung des Datenaustauschs mit der Polizei sei auf den zögerlichen Fortgang der Verhandlungen mit dem Ministerium des Innern und für Sport zurückzuführen, das dem Projekt mittlerweile grundsätzlich zugestimmt habe.

- 2.3** Kassenanordnungen werden im neuen Verfahren automationsunterstützt ausgefüllt, ausgedruckt und per Post der Landesjustizkasse übersandt. Dort werden dieselben Daten zur automationsunterstützten Weiterbearbeitung erneut manuell erfaßt. Auch insoweit fehlt es an einer elektronischen Verbindung (z.B. für Datenfernübertragung) zur Landesjustizkasse.

Mit Einführung des vom Ministerium der Finanzen zu erstellenden Haushaltsbewirtschaftungsverfahrens ist vorgesehen, die entsprechenden Daten auf elektronischem Wege der Landesjustizkasse zuzuleiten.

- 2.4** Die in Ermittlungsverfahren oft erforderlichen Personendaten-Auskünfte aus dem automationsunterstützt geführten Einwohner-Melde- und Informationssystem müssen mit Hilfe eines Vordrucks beim zuständigen Einwohnermeldeamt schriftlich eingeholt werden. Die Daten werden den Staatsanwaltschaften von den Meldeämtern ebenfalls in schriftlicher Form zugeleitet. Die Einrichtung eines automatisierten Verfahrens zum Abruf personenbezogener Daten aus dem Einwohner-Melde- und Informationssystem durch Staatsanwaltschaften ist zwar möglich, aber noch nicht realisiert.

Auch aus der Sicht des Ministeriums sollten die Staatsanwaltschaften eine Abfragemöglichkeit im Einwohner-Melde- und Informationssystem erhalten. Es will mit dem Ministerium des Innern und für

Sport Erörterungen aufnehmen, damit die entsprechenden rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

2.5 Die im Rahmen der Ermittlungstätigkeiten häufig erforderlichen Auskünfte⁹¹⁾ aus den zentralen Registern⁹²⁾ und die nach Rechtskraft eines Urteils nötigen Mitteilungen an die zentralen Register werden überwiegend mit Vordrucken per Post übermittelt. Dieses unwirtschaftliche und zeitaufwendige Verfahren sollte unter Einsatz der Automation optimiert werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es strebe eine automationsunterstützte Datenübertragung an das Bundeszentralregister und die übrigen bundesweiten Register an. Die technische Umsetzung sei nicht einfach. Derzeit seien auf Bund-Länder-Ebene Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Übertragungsprotokolle im Gange. Mit der bundesweiten Einführung des geplanten Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters werde auch die Voraussetzung für einen leitungsgestützten Datenaustausch mit den anderen zentralen Registern vorliegen.

2.6 Bei den Staatsanwaltschaften wurden abgeschlossene Ermittlungsakten - entsprechend den Vorgaben der Aktenordnung - teilweise länger aufbewahrt, als es eine Strafverfolgung oder eine Wiederaufnahme des Verfahrens erforderte. Die zu bestimmten Terminen auszusondernden Akten waren nicht automationsunterstützt zu ermitteln, so daß jeweils alle Akten eines Jahrgangs durchgesehen werden mußten.

Die bundesweit einheitlichen Aufbewahrungsbestimmungen werden nach Darstellung des Ministeriums ständig daraufhin überprüft, Fristen zu verkürzen und/oder zu vereinheitlichen. Geeignete programmtechnische Ergänzungen des neuen Verfahrens seien beab-

⁹¹⁾ Diese Registerauskünfte sind u.a. Grundlage zur sachgerechten Rechtsanwendung (z.B. gefordertes Strafmaß bei entsprechenden Vorstrafen).

⁹²⁾ Bundeszentralregister/zentrales Erziehungsregister des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof in Berlin und Verkehrszentralregister beim Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg.

sichtigt, um z.B. monatlich oder vierteljährlich die auszusondernden Akten automationsunterstützt zusammenstellen zu können.

- 2.7** Die im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Verfahrens zu erwartenden Personaleinsparungen wurden bisher nicht ermittelt. Auch wurde es unterlassen, die Anhaltswerte für die Bemessung des Personals der einzelnen Dienststellen vor dem Hintergrund der Automationsunterstützung neu zu bestimmen.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß die Einführung des neuen Automationsverfahrens Auswirkungen auf den "Pensenschlüssel" habe. Im übrigen habe schon bei Beginn der Planungen des neuen Verfahrens außer Frage gestanden, daß die Automation der Arbeitsabläufe bei den mit Massensachen belasteten Staatsanwaltschaften zu Einsparungen im Personalbereich führen werde. Nach dem Abschluß der Einführung des neuen Verfahrens würden die Möglichkeiten personeller Einsparungen ermittelt werden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Einführung des neuen Verfahrens "Computer-Unterstützung der Staatsanwaltschaft" zügig fortzuführen und das ältere Verfahren "Geschäftsstellenautomation bei der Staatsanwaltschaft" abzulösen,
- b) die ressortübergreifende automationsunterstützte Kommunikation (insbesondere den Datenaustausch mit den Polizeidienststellen und dem Einwohner-Melde- und Informationssystem) alsbald zu verwirklichen,
- c) die interne Kommunikation im Bereich der Justizbehörden möglichst papierlos mittels Datenfernübertragung zu realisieren,
- d) den Geschäftsverkehr mit anderen Behörden - insbesondere mit den zentralen Registern - grundsätzlich automationsunterstützt abzuwickeln,

- e) die Aufbewahrungsfristen für die Ermittlungsakten zu vereinheitlichen und/oder zu verkürzen und das Aussondern abgeschlossener Ermittlungsakten durch Automationsunterstützung zu erleichtern,
- f) die Bewertungszahlen für den Personalbedarf dem durch die Automationsunterstützung geringeren Aufwand anzupassen und die aus dem Automationseinsatz resultierenden personellen Einsparungen zu quantifizieren.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 15 Organisation und Automation der Grundbuchämter

Eine weitreichende Verbesserung der Organisation und der Wirtschaftlichkeit der Grundbuchämter läßt sich erreichen, wenn das bisherige automationsunterstützt geführte, auf Papier ausgedruckte Grundbuch durch ein auf elektronischen Datenträgern geführtes Grundbuch ersetzt wird.

Die Grundbuchämter sind organisatorisch zu stark gegliedert. Bis zur Einführung eines elektronischen Grundbuchs können die gegenwärtigen Verfahrensabläufe gestrafft werden. Der Aufwand läßt sich verringern.

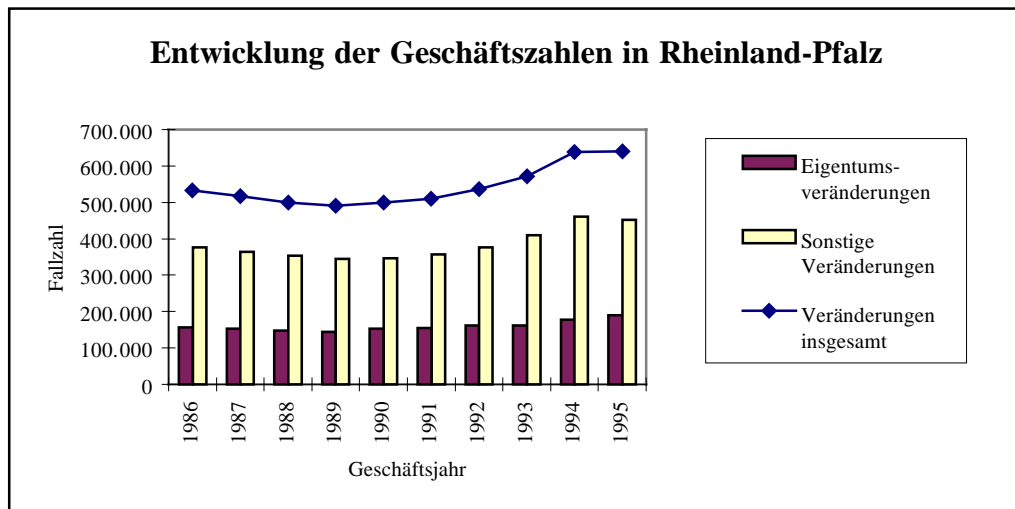
Mit der Einführung eines elektronischen Grundbuchs kann landesweit schätzungsweise ein Drittel von rund 400 Stellen eingespart werden.

1. Allgemeines

Die Grundbuchämter haben auf gesicherter Grundlage bestimmte und sichere Rechtsverhältnisse für Grundstücke zu schaffen und zu erhalten. Das erfolgt durch Eintragungen und Löschungen in den Grundbüchern. Rechtsgrundlagen hierfür sind insbesondere das Bürgerliche Gesetzbuch (§§ 873 ff. BGB) und die Grundbuchordnung.

In Rheinland-Pfalz werden die Grundbücher als Loseblattgrundbücher unter Einsatz eines eigens dafür entwickelten automatisierten Textverarbeitungsverfahrens geführt (Mainzer automationsunterstütztes Grundbuchverfahren).

Nach leicht rückläufiger Geschäftsentwicklung von 1986 bis zum Jahr 1989 stieg der Geschäftsanfall bei den Grundbuchämtern bis auf etwa 640 000 Eintragungen und Löschungen im Jahr 1995 an⁹³⁾:



Der Personaleinsatz blieb trotz des steigenden Arbeitsanfalls zwischen 1991 und 1994 weitgehend konstant. Zwar wurden jährlich mehr Rechtspfleger eingesetzt, die Zahl der in den Grundbuchämtern insgesamt tätigen Kräfte veränderte sich jedoch nur geringfügig:

Entwicklung des Personaleinsatzes in den Grundbuchämtern⁹⁴⁾			
Jahr	Rechtspfleger	Mitarbeiter	Insgesamt
1991	155	260	415
1992	159	254	413
1993	161	252	413
1994	164	254	418

⁹³⁾ Entnommen den jährlich vom Ministerium der Justiz im Justizblatt veröffentlichten Übersichten über den Geschäftsanfall.

⁹⁴⁾ Vgl. Antwort des Ministeriums der Justiz vom 11. Juli 1995 auf die Kleine Anfrage vom 21. Juni 1995 (Drucksache 12/6947).

Die durchschnittliche Bearbeitungszeit für "normale" Anträge auf Grundbucheintragungen lag Anfang 1995 bei sechs bis acht Wochen ²⁾.

Bei den Grundbuchämtern der Amtsgerichte Bingen und Neuwied wurden die Organisation und die Automation geprüft. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse lassen sich grundsätzlich auch auf die übrigen Grundbuchämter in Rheinland-Pfalz übertragen.

Die Prüfung erstreckte sich vor allem darauf, ob

- die Arbeitsabläufe so strukturiert waren, daß die Grundbuchämter ihre Leistungen effizient erbringen konnten,
- die eingesetzten Arbeitsmittel, insbesondere die Informations- und Kommunikationssysteme, die Abwicklung der Arbeitsabläufe effektiv unterstützten,
- die Aufgaben wirtschaftlicher oder wirksamer erfüllt werden können.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Einführung des auf elektronischen Datenträgern geführten Grundbuchs (elektronisches Grundbuch)

Das derzeit in den Grundbuchämtern eingesetzte "Mainzer automationsunterstützte Grundbuchverfahren" ist technisch veraltet und läßt vor allem unter folgenden Gesichtspunkten eine durchgreifende Neuorganisation der Verfahrensabläufe in den Grundbuchämtern nur eingeschränkt zu:

- Alle grundstücksrelevanten Informationen sind allein im ausgedruckten Loseblattgrundbuch vorhanden. Die Daten werden zwar automationsunterstützt erfaßt, der erfaßte Datenbestand wird aber nach der Grundbucheintragung (Ausdruck) wieder gelöscht. Bei späteren Änderungen müssen alle Grundstücksdaten neu erfaßt werden. Dies

gilt auch für solche Grundstücksdaten, die bei Kataster- und Kulturämtern bereits automationsunterstützt vorhanden sind.

- Berechtigte Dritte, wie z.B. Notare, Kreditinstitute und Energieversorgungsunternehmen, können sich nur über Grundbuchauszüge oder durch Einsichtnahmen Einblick in das Grundbuch verschaffen. Das erfordert einen zeitlichen Aufwand, der bei einem direkten Zugriff (Online-Zugriff) auf den Grundbuchdatenbestand nicht anfallen würde⁹⁵⁾.
- Für jede Eintragung, aber auch für jede Auskunft und jede Anforderung eines Grundbuchauszugs ist die Akte beizuziehen. Die Aktenführung bedingt einen hohen Anteil an manuellen Tätigkeiten. Das hat zu einer starken Arbeitsteilung in den Grundbuchämtern und damit zu längeren Erledigungszeiten geführt. Der umfangreiche Aktenbestand der Grundbuchämter nimmt außerdem viel Raum in Anspruch.

Eine durchgreifende Verbesserung der Bearbeitung von Grundbuchsachen läßt sich nach dem Ergebnis der Prüfung nur erreichen, wenn das derzeitige, automationsunterstützt geführte Loseblattgrundbuch durch ein elektronisches Grundbuch ersetzt wird. Die rechtlichen Voraussetzungen sind mit dem Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz⁹⁶⁾ seit 1994 gegeben.

Das Ministerium der Justiz hat erklärt, daß angestrebt werde, das automationsunterstützte Grundbuchverfahren durch ein elektronisches Grundbuch zu ersetzen. Favorisiert werde die Übernahme eines der in anderen Ländern eingesetzten oder in Entwicklung befindlichen Verfahren. Erste Haushaltsmittel seien für den Doppelhaushalt 1998/1999 vorgesehen.

2.2 Aufbauorganisation

Die Bearbeitung von Grundbuchsachen ist nach dem Rechtspflegergesetz den Rechtspflegern übertragen. Die herkömmliche Führung

⁹⁵⁾ Vgl. im einzelnen § 133 Grundbuchordnung.

⁹⁶⁾ Gesetz zur Vereinfachung und Beschleunigung registerrechtlicher und anderer Verfahren vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2182).

des Grundbuchs erfordert einen erheblichen manuellen Aufwand im Vorfeld und im Anschluß an die Verfügungen der Rechtspfleger.

Die Rechtspfleger werden deshalb durch Geschäftsstellenbedienstete, Kanzleikräfte und Maschinenbedienungskräfte unterstützt, die diesen Funktionen entsprechend drei getrennten Organisationseinheiten zugeordnet sind. Die organisatorische Trennung zwischen Kanzleikräften und Maschinenbedienungskräften ist nicht erforderlich. In beiden Bereichen fallen artverwandte Tätigkeiten an, die von den Bediensteten ähnliche Kenntnisse und Fertigkeiten verlangen. Bei Zusammenfassung dieser Aufgabenbereiche würden wiederholte Unterbrechungen der Arbeitsabläufe, Zwischenablagen und zeitaufwendige Aktentransporte vermieden. Bei dann noch - neben den Rechtspflegern - verbleibenden zwei Aufgabenbereichen für Geschäftsstelle und Kanzlei könnte auf die Dokumentation des Aktenlaufs in einer Bewegungskartei verzichtet werden, was wiederum zu einer deutlichen Entlastung der Bediensteten in den Geschäftsstellen führen würde.

Nach der Einführung eines elektronischen anstelle des papiergebundenen Grundbuchs werden die Rechtspfleger in die Lage versetzt, Grundbucheintragungen in einem Arbeitsgang selbst abschließend vorzunehmen. Alle daneben anfallenden Serviceaufgaben können dann von einer Geschäftsstelle in den Grundbuchämtern wahrgenommen werden, so daß die Organisationseinheiten Kanzlei und Maschinenbedienungskräfte nicht mehr erforderlich sind.

Das Ministerium hält mit der Einführung eines elektronischen Grundbuchs eine Straffung der Aufbauorganisation für möglich. Im Vorgriff darauf werde in Einzelfällen - soweit es wirtschaftlich sinnvoll sei - die Umstellung auf Service-Einheiten angestrebt.

2.3 Optimierung der derzeitigen Arbeitsabläufe

Bereits vor Einführung des elektronischen Grundbuchs können die Arbeitsabläufe in den Grundbuchämtern verbessert werden. Bei den örtlichen Erhebungen waren u.a. folgende Erschwernisse festzustellen, die mit geringem Aufwand vermieden werden können:

- Die Rechtspfleger waren mit den Möglichkeiten der Datenverarbeitung, insbesondere der parallelen Nutzung des Grundbuch- und des Textverarbeitungsprogramms, nicht hinreichend vertraut.
- Für die Maschinenbedienungskräfte war in den geprüften Grundbuchämtern jeweils nur ein Bildschirmarbeitsplatz eingerichtet. Beim Grundbuchamt des Amtsgerichts Neuwied mußten sich deshalb eine vollzeitbeschäftigte und drei halbtags beschäftigte Mitarbeiterinnen die Arbeit am Bildschirm zeitlich einteilen.
- Den Geschäftsstellen im Grundbuchamt des Amtsgerichts Bingen stand kein Datenendgerät zur Verfügung. Sie waren dadurch nicht in der Lage, den Datenbestand für Auskünfte oder zur Aktensuche zu nutzen. Kostenrechnungen und sog. kleines Schreibwerk, wie Erinnerungen, wurden deshalb nicht in der Geschäftsstelle erstellt, sondern den Erfassungskräften zur Erledigung zugeleitet.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, daß im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel die Ausstattung der Grundbuchämter mit DV-Einrichtungen und -Geräten weiter verbessert werde.

2.4 Personalbedarf

Die mit der Einführung eines elektronischen Grundbuchs verbundene Rationalisierung ermöglicht es, den Personalbedarf spürbar zu senken. Personalentlastungen entstehen auch bei einer Verknüpfung der Datenbestände mit den Datenbeständen der Katasterverwaltung und der Kulturämter. Der Rechnungshof geht davon aus, daß nach Einrichtung des elektronischen Grundbuchs etwa ein Drittel der derzeit vorhandenen rund 400 Stellen in den Grundbuchämtern eingespart werden kann. Den Einsparungen an Personal stehen geschätzte Investitionskosten für die Einführung des elektronischen Grundbuchs von etwa 20 bis 30 Mio. DM gegenüber.

Das Ministerium ist ebenfalls der Auffassung, daß mit der Einführung eines elektronischen Grundbuchs Stelleneinsparungen verbunden sein werden. Dieser Aspekt werde ein wesentlicher Gesichtspunkt bei der Auswahl des Verfahrens für das elektronische Grundbuch sein.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Grundbücher nicht mehr in Loseblattform, sondern in maschineller Form als automatisierte Dateien zu führen (elektronisches Grundbuch),
- b) die Aufbauorganisation durch Zusammenfassung verschiedener Funktionsbereiche zu straffen,
- c) das bestehende Verfahren bis zur Einführung des elektronischen Grundbuchs weiter zu verbessern,
- d) die nach Einführung des elektronischen Grundbuchs entbehrlichen Stellen einzusparen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 16 Amts- und Verwaltungsgerichte

Gerichtskosten (Gebühren und Auslagen) waren fehlerhaft festgesetzt. Die Nachforderungen betrugen 330.000 DM.

Amtsgerichte unterließen es, vorläufige Gebührenbefreiungen beim Wohnungsbau nach Ablauf der vorgesehenen Frist zu überprüfen. Gebühren in Höhe von 540.000 DM waren nachzuerheben.

An Entschädigungen für Dolmetscher wurden allein 1996 bei zwei Verwaltungsgerichten 370.000 DM gezahlt. Solche Kosten können durch den Abschluß von Rahmenvereinbarungen vermindert werden.

1. Allgemeines

Die Kostenansätze für die Festsetzung der Gerichtskosten durch 13 Amtsgerichte wurden stichprobenweise geprüft⁹⁷⁾. Das Schwergewicht lag auf Grundbuch- und Betreuungssachen. Daneben waren Kostenansätze in Familien-, Zivil-, Zwangsversteigerungs-, Handelsregister- und Nachlaßsachen Gegenstand der Prüfung. Bei den Gerichtskosten handelt es sich um Gebühren und Auslagen, die nach dem Gerichtskostengesetz⁹⁸⁾ und der Kostenordnung⁹⁹⁾ zu berechnen sind.

⁹⁷⁾ Einzelplan 05 Ministerium der Justiz, Kapitel 05 03 und Kapitel 05 05 bis Kapitel 05 08 jeweils Titel 111 01.

⁹⁸⁾ Gerichtskostengesetz in der Fassung vom 15. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3047), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 1997 (BGBl. I S. 1430, 1442).

⁹⁹⁾ Kostenordnung in der Fassung vom 26. Juli 1957 (BGBl. I S. 861, 960), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 1997 (BGBl. I S. 1430, 1443).

Außerdem wurden bei den Verwaltungsgerichten die Entschädigungszahlungen an Dolmetscher geprüft.

Die Prüfung erstreckte sich insbesondere darauf, ob

- die Amtsgerichte die Gerichtskosten rechtzeitig und vollständig erhoben haben,
- die Verwaltungsgerichte bei den Entschädigungszahlungen an Dolmetscher wirtschaftlich und sparsam verfahren sind.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1. Gerichtskosten

Gebühren und Auslagen wurden durch fehlerhafte Anwendung kostenrechtlicher Vorschriften vielfach nicht oder zu gering berechnet. Bei den Amtsgerichten ergaben sich Nachforderungen von 140.000 DM in Grundbuchsachen und von 100.000 DM in Betreuungssachen. In den übrigen Bereichen waren zusammen 90.000 DM nachzuerheben.

Darüber hinaus hatten Amtsgerichte in zahlreichen Fällen noch nicht überprüft, ob bei vorläufig erfolgter Gebührenbefreiung beim Wohnungsbau auch tatsächlich die Voraussetzungen der Gebührenbefreiung vorlagen. Nach Ablauf einer Frist von fünf Jahren¹⁰⁰⁾ waren alle Fälle zu überprüfen, in denen vorläufig von einer Gebührenerhebung abgesehen worden war. Diese Frist war teilweise bereits seit mehr als vier Jahren überschritten. Aufgrund der Beanstandungen waren 540.000 DM nachzuerheben.

Das ist inzwischen erfolgt.

¹⁰⁰⁾ § 3 Abs. 2 Gesetz über Gebührenbefreiungen beim Wohnungsbau vom 30. Mai 1953 (BGBl. I S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. August 1976 (BGBl. I S. 2429).

2.2. Entschädigungen an Dolmetscher

Bei den Verwaltungsgerichten entstanden hohe Ausgaben für die Zahlung von Entschädigungen an Dolmetscher. Allein bei zwei Verwaltungsgerichten wurden hierfür im Jahr 1996 insgesamt 370.000 DM aufgewendet. Die Entschädigung umfaßte neben Fahrtkosten Stundensätze zwischen 70 und 80 DM. Hinzu kam oft noch ein Zuschlag von bis zu 50 % zum Stundensatz¹⁰¹⁾. Zur Kostenreduzierung und Vereinfachung des Verfahrens der Entschädigungsabrechnung empfiehlt es sich, bei den Verwaltungsgerichten Rahmenvereinbarungen über Dolmetscherhonorare und Fahrtkosten zu treffen. Es können Einsparungen - im Einzelfall - von bis zu 40 % erzielt werden. Da Dolmetscher auch in anderen Gerichtsbarkeiten herangezogen werden, sollte geprüft werden, die Rahmenvereinbarungen auf diese Bereiche auszudehnen.

Das Ministerium hat eine Mustervereinbarung erarbeitet und den Gerichten und Staatsanwaltschaften zur Verfügung gestellt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die zu niedrig festgesetzten Gebühren und Auslagen nachzuerheben,
- b) die noch offenen Fälle von Gebührenbefreiungen beim Wohnungsbau abzuschließen,
- c) darauf hinzuwirken, daß die Verwaltungsgerichte Rahmenvereinbarungen über die Entschädigung von Dolmetschern treffen.

¹⁰¹⁾ §§ 3 und 17 Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen in der Fassung vom 1. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1756), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. April 1997 (BGBl. I S. 966).

Tz. 17 Justizvollzugsanstalten und Justizvollzugsschule

Bei den Justizvollzugsanstalten Diez und Frankenthal bestanden Möglichkeiten zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Außerdem kann die zahnärztliche Versorgung der Gefangenen kostengünstiger sichergestellt werden.

Bei der Justizvollzugsschule Wittlich waren die Ersatzleistungen des Saarlandes für Verpflegung und Ausbildung von Anwärterinnen und Anwärtern nicht kostendeckend.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Justizvollzugsanstalten Diez und Frankenthal geprüft¹⁰²⁾. Die Prüfung erstreckte sich vor allem auf die Verwaltungsabteilungen.

Außerdem hat der Rechnungshof die Justizvollzugsschule Wittlich geprüft. Sie ist die zentrale Bildungsstätte für Bedienstete des Justizvollzugsdienstes. Die Schule bildet Anwärterinnen und Anwärter im Vorbereitungsdienst für die Laufbahn des mittleren Dienstes aus Rheinland-Pfalz und dem Saarland aus.

¹⁰²⁾ Einzelplan 05 Ministerium der Justiz, Kapitel 05 04.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Zahnärztliche Versorgung der Gefangenen

Die zahnärztliche Behandlung der Gefangenen erfolgte in der Justizvollzugsanstalt Frankenthal durch eine nebenamtliche Anstaltszahnärztin. Wöchentlich hielt die Zahnärztin an zwei halben Tagen Sprechstunden ab, bei denen ihr eine Zahnarzhelferin aus ihrer Praxis assistierte. Die Anstalt zahlte 1994 und 1995 auf der Grundlage der zahnärztlichen Gebührenordnung 200.000 DM jährlich als Entgelt.

Wesentlich kostengünstiger wäre es gewesen, die zahnärztliche Grundversorgung der Gefangenen durch einen hauptamtlichen Zahnarzt, der mehrere Anstalten betreuen kann, durchzuführen.

Das Ministerium der Justiz hat mitgeteilt, daß ein Zahnarzt und eine Zahnarzhelferin eingestellt werden sollen.

2.2 Anpassung der Gefangenenlöhne

Die Justizvollzugsanstalt Diez vereinbarte mit einem Unternehmer, daß für die im chemischen Bereich arbeitenden Gefangenen Löhne nach dem Lohn tariff der chemischen Industrie Hessen und für die mit Reinigungsarbeiten beschäftigten Gefangenen ein Hilfsarbeitslohn von 12 DM je Arbeitsstunde zu zahlen ist. Darüber hinaus war festgelegt, daß bei einer Änderung der Tariflöhne für freie Arbeiter die Gefangenenarbeitslöhne entsprechend angepaßt werden. Die Lohn erhöhungen zum 1. April 1993 und zum 1. Februar 1994 wurden bei der Abrechnung nicht im vollen Umfang berücksichtigt. Dadurch entstanden Mindereinnahmen von 15.000 DM.

Die Anstalt hat die Lohndifferenz nacherhoben.

2.3 Strom- und Wasserkosten

Den in der Justizvollzugsanstalt Frankenthal produzierenden Unternehmen wurden für Strom zur Beleuchtung der Räume und zum Betreiben von Maschinen zu geringe Entgelte in Rechnung gestellt.

Bei der Justizvollzugsanstalt Diez wurden die Kosten für den Wasserverbrauch, für die Abwasserentsorgung und für die Oberflächenentwässerung nicht abgerechnet.

In den Jahren 1993 bis 1995 ergaben sich dadurch Mindereinnahmen von insgesamt 12.000 DM.

Die Anstalten haben zugesagt, den Unternehmen die entstandenen Kosten in Rechnung zu stellen.

Bei der Justizvollzugsanstalt Frankenthal wurden von dem jährlichen Verbrauch von 1 Mio. kWh Strom 42 % über den günstigeren Nachttarif abgerechnet. Dennoch betrug der Kostenanteil für den Leistungspreis (Grundtarif) an den Gesamtkosten 45 %. Bei einer anderen, etwas größeren Anstalt entsprachen die Kosten für den Grundtarif bei nahezu gleichen Bedingungen nur 20 % der Gesamtkosten.

Die Anstalt hat mitgeteilt, daß eine Vertragsumstellung vorgenommen wurde und für 1996 eine Gutschrift von 9.000 DM erfolgte.

2.4 Kosten für Verpflegung und Ausbildung

Von der Justizvollzugsschule Wittlich wurden als Entgelt für die Verpflegung der Beamtenanwärterinnen und Beamtenanwärter aus dem Saarland pro Tag 13,50 DM berechnet. Dieser Betrag deckte nur die Hälfte der angefallenen Kosten. 1995 mußte das Land Mehraufwendungen von 33.000 DM tragen.

Auch die in Rechnung gestellten Kosten für die Unterrichtserteilung entsprachen nicht den tatsächlich entstandenen Kosten. Die Differenz belief sich 1995 auf 115.000 DM.

Kosten für Arbeitsgemeinschaften wurden nicht in Rechnung gestellt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß das Saarland 22 DM je Verpflegungstag ab 1. Januar 1998 zahlen und sich an den Kosten der Lehrgänge anteilig beteiligen werde.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die zahnärztliche Versorgung von Gefangenen kostengünstiger vorzunehmen,
- b) zu niedrig abgerechnete Lohnsätze und Kostenerstattungen nachzuheben,
- c) für die Stromversorgung einen wirtschaftlicheren Tarif zu vereinbaren,
- d) einen angemessenen Kostenbeitrag vom Saarland für die Verpflegung und Ausbildung von Anwärterinnen und Anwärtern zu verlangen.

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

Tz. 18 Krankentransporte und Krankenfahrten

Das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz hatte innerbetriebliche Krankentransporte und Krankenfahrten ohne vorherige Ausschreibung vergeben. Wettbewerbsvorteile blieben ungenutzt.

Die Ablauforganisation im Betriebsbereich des Klinikums kann durch feste Einbestelltermine für Patienten und Zuordnung von Fahrzeugen zu Transport Schwerpunkten um 345.000 DM jährlich kostengünstiger gestaltet werden.

In den ehemaligen Landesbetrieben, Landesnervenklinik Andernach, Landesnervenklinik Alzey und Neurologisches Landeskrankenhaus Meisenheim, belasteten die den Sanitätsorganisationen übertragenen Krankentransporte die Pflegesätze mit Kosten des Rettungsdienstes.

Ein Krankentransportwagen wurde ohne Bedarfsermittlung und ohne Kostenvergleich für etwa 80.000 DM erworben. Das notwendige qualifizierte Personal stand nicht zur Verfügung. Ein hier bereits tätiges privates Krankentransportunternehmen bot die Leistungen um etwa 35 % günstiger an.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Krankentransportdienste innerhalb des Betriebsbereichs des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der drei ehemaligen Landesbetriebe, Landesnervenkliniken Andernach und Alzey, Neurologisches Landeskrankenhaus Meisenheim, geprüft.

Die Prüfung umfaßte nicht nur Krankentransporte im engeren Sinne, sondern auch sogenannte Krankenfahrten¹⁰³⁾.

Unter Krankentransporten im engeren Sinne sind Fahrten zu verstehen, "bei denen während der Fahrt eine fachliche Betreuung des Versicherten oder der Einsatz der besonderen Einrichtung eines Krankenkraftwagens (Krankentransportwagen, Rettungswagen oder Notarztwagen) erforderlich ist oder aufgrund des Zustandes des Versicherten möglicherweise notwendig wird".

Krankenfahrten dagegen sind Fahrten, "die im Zusammenhang mit einer Leistung der Krankenkasse notwendig sind und mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Taxi, Mietwagen oder mit dem eigenen Pkw durchgeführt werden. Eine fachliche Betreuung des Versicherten findet in diesen Fällen nicht statt".

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Krankentransporte des Klinikums

2.1.1 Auftragsvergabe

Der Krankentransport im Betriebsbereich des Klinikums ist keine öffentliche Aufgabe im Sinne von § 2 des Rettungsdienstgesetzes¹⁰⁴⁾.

¹⁰³⁾ Vgl. Richtlinien des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen über die Verordnung von Krankenfahrten und Krankentransportleistungen (Krankentransport-Richtlinien), veröffentlicht in: Anlage zur Mitteilung der Krankenhausgesellschaft Rheinland-Pfalz e.V., Nr. 173/92 vom 26. Oktober 1992.

¹⁰⁴⁾ Rettungsdienstgesetz in der Fassung vom 22. April 1991 (GVBl. S. 217).

Nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a gilt dieses Gesetz nicht für Beförderungen innerhalb des Betriebsbereichs mit Kraftfahrzeugen durch Krankenhäuser oder Heilanstalten. Diese Krankentransporte stehen damit dem freien Markt offen. Die einer Arbeitsgemeinschaft der örtlichen Sanitätsorganisationen durch Vertrag vom 15. Juni 1994 übertragenen Beförderungen von Patienten innerhalb des Betriebsbereichs hätten daher ebenso vom Klinikum in eigener Regie durchgeführt, an nur eine der Sanitätsorganisationen oder an private Unternehmen vergeben werden können. Ausschreibungen fanden entgegen § 55 Abs. 1 LHO nicht statt.

Ausschreibungen ermöglichen den Wettbewerb und lassen Kostenvorteile erwarten. Der Wettbewerb setzt auch voraus, daß die Sanitätsorganisationen möglichst unabhängig voneinander eigene Angebote abgeben.

Das Klinikum hat zugesagt, die Krankentransporte auszuschreiben und neu zu vergeben.

2.1.2 Organisation und Kosten

Das Klinikum zahlte den Sanitätsorganisationen für die Beförderung von Patienten in Krankentransport- und Rettungswagen im Jahr 1995 insgesamt 1,6 Mio. DM. Die Kosten für die Koordinierung dieser Transporte durch klinikeigene Bedienstete (drei Vollzeitkräfte) betrugen 234.000 DM.

Nach Erhebungen des Rechnungshofs kann die Ablauforganisation durch folgende Maßnahmen verbessert werden:

Die Krankentransporte zwischen den bettenführenden Stationen und den Leistungsstellen (Radiologie, Labor, Intensivstationen usw.) lassen sich wesentlich schneller und kostengünstiger abwickeln, wenn sie an festen Einbestellterminen ausgerichtet werden. Das ermöglicht, Behandlungsstellen gleichmäßig auszulasten, Wartezeiten der Patienten, Koordinierungsaufwand und Einsatzzeiten von Fahrzeugen sowie Fahrzeugbesatzungen zu verringern.

Werden außerdem Fahrzeuge und Fahrzeugbesetzungen Transport-schwerpunkten unmittelbar zugeordnet, kann die Vorhaltezeit im Umfang von 2,7 Fahrzeugbesetzungen¹⁰⁵⁾ vermindert und auf den Einsatz von mindestens einem Krankentransportwagen verzichtet werden. So entfielen zur Zeit der Prüfung etwa 75 % aller Transporte auf vier von 26 Gebäuden. Das auf diese Behandlungsstellen konzentrierte Transportaufkommen macht es möglich, die Rücktransporte Zug um Zug ohne Inanspruchnahme der Koordinierungsstelle zu erledigen. Vorhaltekosten von 230.000 DM im Jahr können dann eingespart werden. Auch die mit drei Vollzeitkräften besetzte Koordinierungsstelle kann um mindestens 50 % entlastet werden. Dies entspricht Einsparmöglichkeiten von 115.000 DM im Jahr.

Das Klinikum will durch feste Einbestelltermine das Transportaufkommen entzerren und Wartezeiten für Patienten und Personal verkürzen. Es hat hierzu eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

Hinsichtlich der Bildung von Einsatzschwerpunkten für bestimmte Fahrzeuge verweist das Klinikum auf eine Vielzahl von Baumaßnahmen und Nutzungsänderungen, die permanent flexible Anpassungen erforderlich machten. Zur Verkleinerung der Koordinierungsstelle hat es sich noch nicht abschließend geäußert.

2.2 Krankenfahrten des Klinikums

Krankenfahrten mit einem jährlichen Ausgabenvolumen von mehr als 450.000 DM wurden ohne vorherige Ausschreibung an eine Taxenzentrale vergeben.

Neben der Ausschreibung der Krankenfahrten bestehen auch Einsparmöglichkeiten dadurch, daß der bisher nur unzureichend in Anspruch genommene Patienten-Busdienst durch eine patientengerechte Ausstattung des Fahrzeugs und einen bedarfsgerechteren Einsatz zu einem Alternativangebot wird.

¹⁰⁵⁾ Nach § 22 Abs. 1 Rettungsdienstgesetz gehören zur Fahrzeugbesetzung eines Krankenkraftwagens mindestens der Fahrzeugführer und ein Beifahrer.

Das Klinikum hat den Vertrag mit der Taxenzentrale inzwischen gekündigt und eine Ausschreibung der Krankenfahrten zugesagt. Im Rahmen der Neuvergabe werde auch geklärt, inwieweit der Taxentransport durch den Patienten-Busdienst ersetzt oder ergänzt werden könne.

2.3 Krankentransporte der ehemaligen Landesbetriebe

2.3.1 Krankentransporte "innerhalb des Betriebsbereichs"

Die beiden Nervenkliniken verfügen über ein weiträumiges Betriebsgelände. Sie führten zum Teil in eigener Regie Transporte innerhalb des Betriebsbereichs durch. Daneben waren die Sanitätsorganisationen und - bei lediglich einem der Landesbetriebe - ein privater Rettungsdienst eingesetzt.

Soweit die Sanitätsorganisationen tätig wurden, waren ihnen die dem freien Markt zugänglichen Krankentransporte innerhalb des Betriebsbereichs ohne vorherige Ausschreibung übertragen worden. Im Gegensatz zum Klinikum hatten es beide Nervenkliniken unterlassen, mit den Sanitätsorganisationen besondere Transportentgelte zu vereinbaren. Statt dessen wurden auch für Transporte im Rahmen der Krankenhausbehandlung innerhalb des Betriebsbereichs die landesweit geltenden Benutzungsentgelte für den Rettungsdienst¹⁰⁶⁾ gezahlt.

Nach Mitteilung des Landeskrankenhauses - am 1. Januar 1997 sind die drei bisherigen Landesbetriebe auf das "Landeskrankenhaus - Anstalt des öffentlichen Rechts" übergegangen¹⁰⁷⁾ - werden die beiden Fachkliniken künftig die Vorteile des Preiswettbewerbs nutzen und die Krankentransporte innerhalb des Betriebsbereichs ausschreiben.

¹⁰⁶⁾ Vgl. § 12 Rettungsdienstgesetz.

¹⁰⁷⁾ Vgl. Artikel 4 des Landesgesetzes zur Neuordnung des öffentlichen Gesundheitsdienstes und zur Errichtung des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung und des Landeskrankenhauses - Anstalt des öffentlichen Rechts - vom 17. November 1995 (GVBl. S. 494).

2.3.2 Krankentransporte "außerhalb des Betriebsbereichs"

Krankentransporte außerhalb des Betriebsbereichs sind nach geltendem Recht öffentliche Aufgabe im Sinne von § 2 des Rettungsdienstgesetzes. Die von den Ärzten der Kliniken im Rahmen der Krankenhausbehandlung verordneten und überwachten Beförderungen dürfen weder von klinikeigenen noch von privaten Transportdiensten durchgeführt werden. Sie sind gem. § 5 Rettungsdienstgesetz ausschließlich den anerkannten Sanitätsorganisationen oder Unternehmen vorbehalten, denen aufgrund einer Bedürfnisprüfung die Genehmigung zum Betrieb von Notfall- oder Krankentransport nach § 14 Rettungsdienstgesetz erteilt worden ist.

Die Sanitätsorganisationen rechneten alle Krankentransporte nach der Gebührenvereinbarung zwischen den Krankenkassenverbänden und den Rettungsdienstorganisationen in Rheinland-Pfalz auf der Grundlage von § 12 Rettungsdienstgesetz ab. Auf diese Weise wurden die Krankenhäuser mit den im Landesdurchschnitt für eine flächendeckende Versorgung - auch entlegener Gebiete - ausgelegten Entgelten für den Rettungsdienst belastet. Der Rettungsdienst wird somit im Ergebnis über die Pflegesätze der Krankenhäuser teilweise mitfinanziert.

Dies widerspricht der im Interesse der Wirtschaftlichkeit der Krankenhausversorgung gebotenen Arbeitsteilung. Krankenhausversorgung findet nicht nur im Gebäude des Krankenhauses oder in den innerhalb eines geschlossenen Betriebsbereichs gelegenen Gebäuden statt. So ist eine etwa zehn Kilometer entfernte besondere Einrichtung Teil eines der Landesbetriebe. Derselbe Landesbetrieb hat außerdem Außenstellen in anderen Städten. Besonders hinzuweisen ist auf betriebsintern veranlaßte Krankentransporte zwischen den Fachkliniken des zum 1. Januar 1997 errichteten Landeskrankenhauses.

Wie Prüfungsfeststellungen weiterhin ergeben haben, vollzieht sich die Krankenhausversorgung darüber hinaus generell auch im Rahmen konsiliarärztlicher Zusammenarbeit mit niedergelassenen Ärzten oder in Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen des Gesund-

heitswesens. Dies hat seine Ursache vor allem darin, daß die Finanzierung der modernen Medizin nur durch enge Verzahnung von Krankenhaus, niedergelassener Ärzteschaft, öffentlichem Gesundheitsdienst und den sonstigen ambulanten und stationären Diensten sowie Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens zu gewährleisten ist. Diese Zusammenarbeit wird durch § 30 Abs. 2 Landeskrankenhausgesetz¹⁰⁸⁾ ausdrücklich vorgeschrieben. Dieser Zielsetzung steht jedoch das geltende Krankentransportrecht entgegen. Es belastet die aus Gründen wirtschaftlicher Arbeitsteilung gebotenen Transporte von einer Leistungsstelle zur anderen mit Kosten, die hierdurch nicht verursacht werden.

Um dies auszuschließen, sollten "Krankentransporte" als Teil der Krankenhausversorgung von "Transporten im Rettungsdienst" als öffentliche Aufgabe (§ 2 Rettungsdienstgesetz) getrennt werden und nicht mehr dem Rettungsdienstgesetz unterliegen. Der durch Freistellung dieser Beförderungen vom Rettungsdienstgesetz auch für Krankentransporte außerhalb des Betriebsbereichs eröffnete freie Markt wäre Garant dafür, daß diese Transporte zu angemessenen Preisen stattfänden. Ihre Qualität wird dadurch sichergestellt, daß die Ärzte des Krankenhauses die konkrete Ausführung der Transporte in jedem Einzelfall verordnen und überwachen müssen.

Nach Mitteilung des Ministeriums des Innern und für Sport geht der Gesetzgeber bei Krankentransporten außerhalb des Betriebsbereichs bewußt von einer einheitlichen Leistungsabrechnung und damit einem "Finanzausgleich" zwischen den unterschiedlichen Regionen des Landes aus. Es sei nicht sinnvoll, eine Entlastung des Krankenhausbudgets zum Nachteil des Rettungsdienstes umsetzen zu wollen. Gleichwohl hält das Ministerium eine Trennung zwischen "Notfallrettung" und "Krankentransport" für denkbar. Hierüber werde bei der geplanten Novellierung des Rettungsdienstgesetzes noch abschließend entschieden. Nach dem derzeitigen Sachstand sei jedoch die Beibehaltung der organisatorischen Einheit beider Versorgungsbereiche wahrscheinlich.

¹⁰⁸⁾ Landeskrankenhausgesetz vom 28. November 1986 (GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. November 1995 (GVBl. S. 498).

Diese Lösung bietet nach Auffassung des Rechnungshofs keinen Anreiz, die Wirtschaftlichkeit der Krankentransporte zu verbessern. Notwendig ist es, die Kosten von Notfallrettung und Krankentransport transparent zu machen und jeweils verursachungsgerecht zuzuordnen. Höhere Kosten des Rettungsdienstes könnten sogar durch Einsparungen bei im Wettbewerb betriebenen Krankentransporten mehr als ausgeglichen werden.

2.3.3 Organisation und Kosten

In keinem der untersuchten ehemaligen Landesbetriebe waren für die jeweilige Organisation der Transportdienste wirtschaftliche Gesichtspunkte ausschlaggebend. So hatten die beiden Nervenkliniken die mit klinikeigenen oder klinikfremden Fahrzeugen durchgeführten Transporte weder hinreichend erfaßt noch die entstandenen Kosten ermittelt. Dabei umfaßte der Transport der Patienten mit klinikeigenen Diensten mehr als drei Viertel aller Transporte.

Von der Möglichkeit, Krankentransporte außerhalb des Betriebsbereichs auch von Unternehmen¹⁰⁹⁾ ausführen zu lassen, machte nur eine Fachklinik Gebrauch. Diese hatte schon seit Jahren ein Rettungsunternehmen eingesetzt. Es bot gleiche Leistungen um 30 % günstiger an als die Sanitätsorganisationen. Trotzdem waren von 1.008 Transportaufträgen 935 den Sanitätsorganisationen und nur 73 dem privaten Unternehmen übertragen worden. Warum von den wesentlich teureren Transportdiensten der Sanitätsorganisationen nicht in stärkerem Maße Abstand genommen wurde, konnte nicht dargelegt werden. Allein im Jahr 1995 wurden Einsparungsmöglichkeiten von 70.000 DM nicht genutzt.

Nach Mitteilung des Landeskrankenhauses ist der Fachklinik "erst im Oktober des Vorjahres die Existenz des privaten Krankentransportunternehmens bekannt geworden". Es habe 1996 mehr Fahrten als zuvor an das private Unternehmen vergeben.

¹⁰⁹⁾ Vgl. §§ 14 bis 19 Rettungsdienstgesetz.

Nach den Feststellungen vor Ort war das Unternehmen schon seit mehreren Jahren in dieser Klinik eingesetzt.

2.3.4 Anschaffung eines Krankentransportwagens

Dieselbe Fachklinik hatte für etwa 80.000 DM einen neuen Krankentransportwagen mit teurer Zusatzausstattung erworben, ohne zuvor den Bedarf und die Kosten bei Vergabe der Dienste zu ermitteln. Das für den Einsatz des Fahrzeugs auch für schwierige Fälle notwendige qualifizierte Fachpersonal stand allerdings nicht zur Verfügung. Die von einem privaten Krankentransportunternehmen berechneten Entgelte waren um etwa 35 % günstiger als die Selbstkosten. Auch die wirtschaftliche Auslastung des Fahrzeugs muß in Frage gestellt werden, da das Transportaufkommen von Januar bis Dezember 1996 um mehr als die Hälfte zurückging.

Das Landeskrankenhaus hat die Anschaffung damit begründet, daß die laufenden Kosten immer noch niedriger seien als die an die Sanitätsorganisationen zu zahlenden Entgelte. Ohne ein solches Fahrzeug müßte einmal in der Woche auf ein Krankentransportfahrzeug der Sanitätsorganisation zurückgegriffen werden.

Das Landeskrankenhaus hat in seine Berechnungen offenbar Kostenfaktoren, wie z.B. Abschreibungen und Zinsen, aber auch Personalkosten für höherqualifiziertes Personal, nicht einbezogen. Ein Krankentransport in der Woche genügt nicht, das Fahrzeug wirtschaftlich auszulasten.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) für Krankentransporte innerhalb des Betriebsbereichs von Krankenhäusern und für Krankenfahrten Wettbewerbsvorteile durch Ausschreibung und Vergabe von Transportleistungen zu nutzen,

- b)** die Ablauforganisation der Krankentransporte innerhalb des Klinikums weiter zu verbessern und kostengünstiger zu gestalten,
- c)** die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, Krankentransporte im Rahmen der Krankenhausversorgung auch außerhalb des Betriebsbereichs dem freien Markt zu öffnen,
- d)** das Krankentransportfahrzeug einer Fachklinik standortübergreifend im Landeskrankenhaus wirtschaftlich einzusetzen.

Die Stellungnahmen zu den Prüfungsergebnissen sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 19 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Medizinaluntersuchungsämter

Leistungs- und Produktivitätsvergleiche zwischen den drei Ämtern in Koblenz, Landau und Trier waren aufgrund unterschiedlicher Leistungserfassung stark eingeschränkt.

Erhebliche Auftragsrückgänge machen mindestens 7,5 Stellen entbehrlich. Schon für 1997 wurde ein Rückgang des Gebührenaufkommens um mehr als 0,5 Mio. DM erwartet.

Die Aufgabenverteilung der Ämter nach überwiegend regionalen Gesichtspunkten steht einem rationellen Personal- und Geräteeinsatz entgegen.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hatte bereits in den Jahren 1988 und 1993 das Medizinaluntersuchungsamt Koblenz und im Jahr 1989 die Medizinaluntersuchungsämter Trier sowie Landau geprüft. Die wesentlichen Ergebnisse sind in den Jahresberichten 1988¹¹⁰⁾, 1989¹¹¹⁾ und 1993¹¹²⁾ veröffentlicht worden.

Schwerpunkt der aktuellen Prüfung war, Wirtschaftlichkeitsreserven durch eine rationellere Organisation der Aufgabenerledigung aufzuzeigen.

¹¹⁰⁾ Vgl. Tz. 29 (Drucksache 11/2080).

¹¹¹⁾ Vgl. Tz. 30 (Drucksache 11/3590).

¹¹²⁾ Vgl. Tz. 18 (Drucksache 12/4800).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Aufgaben und Leistungen der Medizinaluntersuchungsämter

Die amtlichen Aufgaben der Medizinaluntersuchungsämter ergeben sich aus einer Vielzahl von gesundheits- und lebensmittelrechtlichen Vorschriften, zu deren Kern das Bundesseuchengesetz¹¹³⁾ gehört.

Das Landesgesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst¹¹⁴⁾ hat die Zuständigkeit der Medizinaluntersuchungsämter für die Wahrnehmung dieser Aufgaben erstmals gesetzlich festgelegt. Nach § 3 Abs. 2 dieses Gesetzes "unterstützen die Medizinaluntersuchungsämter die allgemeinen Behörden des öffentlichen Gesundheitsdienstes, die sonstigen für den Vollzug gesundheits- und lebensmittelrechtlicher Vorschriften zuständigen Behörden sowie die Gerichte durch Beratung und durch die Vornahme klinisch-chemischer, mikrobiologischer, immunologischer, epidemiologischer sowie hygienischer einschließlich krankenhauses- und umwelthygienischer Untersuchungen".

2.1.1 Leistungserfassung

Die Ämter hatten Laborleistungen unterschiedlich erfaßt und nachgewiesen. Einheitliche Leistungsmaßstäbe gab es nicht. Kleinste Leistungseinheit der jährlich erstellten Leistungsstatistiken war für das

- Medizinaluntersuchungsamt Trier die Bearbeitung einer übersandten Probe,
- Medizinaluntersuchungsamt Landau im wesentlichen ebenfalls die Bearbeitung einer übersandten Probe¹¹⁵⁾,

¹¹³⁾ Bundes-Seuchengesetz vom 22. Mai 1986 (BGBl. I S. 760), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Januar 1991 (BGBl. I S. 227).

¹¹⁴⁾ Artikel 1 des Landesgesetzes zur Neuordnung des öffentlichen Gesundheitsdienstes und zur Errichtung des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung und des Landeskrankenhauses - Anstalt des öffentlichen Rechts - vom 17. November 1995 (GVBl. S. 485).

¹¹⁵⁾ Im Rahmen der Krankenhaushygiene, bei Bioindikatoren und Untersuchungen auf pathogene Darmkeime war jedoch die einzelne Untersuchung maßgebend.

- Medizinaluntersuchungsamt Koblenz die einzelne Untersuchung.

Eine übersandte Probe erfordert eine oder mehrere Untersuchungen, eine Untersuchung eine oder mehrere Einzelanalysen (Parameterbestimmungen).

Leistungs- und Produktivitätsvergleiche zwischen den Ämtern und Laborbereichen, aber auch Schlußfolgerungen über die weitere Entwicklung der Arbeitsmengen waren dadurch nur mit Einschränkungen möglich.

Hinzu kommt, daß keine der jeweils zugrunde gelegten Leistungseinheiten geeignet ist, den Personalbedarf objektiv zu bemessen. So bringt weder die Zahl der Proben noch die Zahl der Untersuchungen oder Einzelanalysen den unterschiedlichen Arbeitsaufwand und Schwierigkeitsgrad der einzelnen Leistungen zum Ausdruck. Nach den örtlichen Erhebungen erfordert beispielsweise eine allgemeine bakteriologische Untersuchung etwa den doppelten Zeitaufwand einer Untersuchung auf pathogene Darmkeime.

Eine sachgerechte Bewertung des unterschiedlichen Arbeitsaufwands setzt daher detaillierte Leistungsbeschreibungen und Leistungsbewertungen voraus, wie sie beispielsweise in der Gebührenordnung für Ärzte¹¹⁶⁾ - GOÄ - oder dem Tarif der Deutschen Krankenhausgesellschaft¹¹⁷⁾ - DKG-NT - angewandt werden. Maßstab für die Bewertung der hier nach Ziffern gegliederten und im einzelnen beschriebenen Leistungen sind Punktzahlen, die zugleich eine kostengerechte Abrechnung ermöglichen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit wird dafür Sorge tragen, daß in Anlehnung an andere Tarifwerke im medizinischen Bereich eine transparente und vergleichbare Leistungserfassung vorgenommen wird.

¹¹⁶⁾ Gebührenordnung für Ärzte - GOÄ - in der Fassung vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1861).

¹¹⁷⁾ Tarif der Deutschen Krankenhausgesellschaft für die Abrechnung erbrachter Leistungen und für die Kostenerstattung vom Arzt an das Krankenhaus, Herausgeber: Deutsche Krankenhausgesellschaft, Düsseldorf, 1996.

2.1.2 Entwicklung von Probenaufkommen und Personaleinsatz

Auch wenn den statistischen Aufzeichnungen der Ämter derzeit nur eingeschränkte Aussagekraft zukommt, zeigt nachfolgende Übersicht den stetig verfestigten Trend eines erheblichen Auftragsrückgangs. Die parallel dargestellten Veränderungsdaten von Probenzahlen und Personaleinsatz belegen, daß der bisherige Stellenabbau mit dem Probenrückgang nicht Schritt gehalten hat.

	1991	1994	1995	1996	1997 ¹¹⁸⁾	Veränderung	
						1991 bis 1996	1991 bis 1997
	- Anzahl -					- % -	
Koblenz							
- Proben	148.000 ¹¹⁹⁾	128.746	124.387	127.252	122.883	- 14,0	-17,0
- Laborpersonal	15,5			14,2		- 8,7	
- Proben je Personalstelle	9.548			8.993	8.475		
Landau							
- Proben	154.507	116.459	113.720	108.012	101.931	- 30,1	- 34,0
- Laborpersonal	15,3			11,5		- 24,6	
- Proben je Personalstelle	10.131			9.392	8.864		
Trier ¹²⁰⁾							
- Proben	107.617	82.627	85.120	73.617	47.571	- 31,6	- 55,8
- Laborpersonal	16			13,5		- 15,6	
- Proben je Personalstelle	6.726			5.453	3.524		
Insgesamt							
- Proben	410.124	327.832	323.227	308.881	272.385	- 24,7	- 33,6
- Laborpersonal	46,8			39,2		- 16,3	
- Proben je Personalstelle	8.773			7.890	6.957		

Die größte Diskrepanz besteht beim Medizinaluntersuchungsamt Trier. Hier hatte sich die Zahl der bearbeiteten Proben nach dem auf das Jahr 1997 hochgerechneten Wert gegenüber 1991 mehr als halbiert. Der Personalbestand in den Labors kann um 5,5 Stellen verringert werden. Bei Einsatz von acht Laborkräften anstelle der zuletzt beschäftigten 13,5 Vollzeitkräfte ließe sich die Produktivität (Proben je Personalstelle) von derzeit 3.524 auf 5.946 verbessern. Dieser Wert liegt noch erheblich unter dem Landesdurchschnitt. Er wurde selbst in diesem Amt bereits 1991 übertroffen.

Auch bei den Ämtern in Koblenz und Landau ist es bislang unterblieben, den Personalbestand dem Aufgabenrückgang in ausreichen-

¹¹⁸⁾ Auf das Jahr hochgerechnete Ergebnisse aufgrund der Laborleistungsstatistik für die ersten vier Monate des Jahres.

¹¹⁹⁾ Vom Rechnungshof ermittelte Zahl auf der Grundlage der Laborstatistik.

¹²⁰⁾ Wegfall der kassenärztlichen Institutsermächtigung ab 1. Januar 1997.

dem Maß anzupassen. In beiden Ämtern kann erst bei Verminderung des Laborpersonals um jeweils eine Kraft die höhere Produktivität der Vorjahre zurückgewonnen werden.

Die aufgezeigte Verminderung des Bedarfs um insgesamt 7,5 Stellen ist als Mindestanforderung für die gebotene Reduzierung der Personalausstattung in den Labors zu werten. So bleibt mangels aussagefähiger Datengrundlagen offen, ob das verbleibende Laborpersonal der drei Ämter hinreichend ausgelastet ist.

Die Umsetzung des Minderbedarfs von mindestens 7,5 Stellen ermöglicht mittelfristig Einsparungen von etwa 580.000 DM im Jahr. Die aufgrund des starken Auftragsrückgangs nach überschlägiger Schätzung etwa gleich hohen Gebührenmindereinnahmen sind aber bereits im Jahr 1997 zu erwarten.

Das Ministerium hat auf die von den Bezirksregierungen und den Medizinaluntersuchungsämtern vorgetragenen Einwände hingewiesen, wonach "das Untersuchungsaufkommen in den Jahren 1991 und 1992 aufgrund besonderer epidemiologischer Verhältnisse überdurchschnittlich hoch war und deshalb für die Berechnung des Personalbedarfs nicht repräsentativ zugrunde gelegt werden kann". Gleichwohl will es die erforderliche Stelleneinsparung sozialverträglich durchsetzen.

2.2 Aufgabenverteilung und Verwaltung der Ämter

2.2.1 Bildung von Arbeitsschwerpunkten auf dem Gebiet der Laboratoriumsmedizin

Für den Hauptteil der den Ämtern obliegenden Aufgaben bestanden regionale Zuständigkeiten. Nach einem Runderlaß des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Sport aus dem Jahr 1973¹²¹⁾ waren lediglich der Nachweis von Stoffwechselstörungen bei Neugeborenen, der Nachweis von Erkrankungen an Toxoplasmose und virolo-

¹²¹⁾ Vom 23. März 1973 (MinBl. Sp. 198).

gische Untersuchungen landesweit zentral von jeweils einem Medizinaluntersuchungsamt durchzuführen.

Rationalisierungsvorteile, die erst nach Bildung von Aufgabenschwerpunkten aufgrund größerer Probenzahlen und Serienlängen erzielt werden können, waren weitgehend nicht genutzt.

Wichtigster Ansatzpunkt für eine stärkere Aufgabenspezialisierung sind Arbeitsfelder mit geringen oder rückläufigen Probenzahlen. Nach einer Ausarbeitung des Medizinaluntersuchungsamts Trier¹²²⁾ sind dies vor allem folgende Aufgabenbereiche:

- Tuberkulose- und Hepatitis-Untersuchungen,
- Lues- und HIV-Diagnostik,
- Hygieneüberwachung und Gentechnik.

So ist es wirtschaftlicher, das bisher in jedem Amt angewandte radiometrische Verfahren zum Nachweis von Tuberkulose-Erregern nur noch in einem Amt für landesweite Untersuchungen einzusetzen. Die Kapazität eines Geräts reicht bei weitem aus, die bisher von allen Ämtern durchgeführten Tuberkulose-Untersuchungen einem Amt zu übertragen. Nach überschlägiger Schätzung ließe sich der dafür erforderliche Personaleinsatz um etwa eine halbe Stelle verringern (Einsparung etwa 40.000 DM/Jahr). Außerdem könnten neben laufenden Kosten von über 47.000 DM jährlich auch die Wiederbeschaffungskosten von zwei Geräten mit einem Anschaffungswert von jeweils 180.000 DM eingespart werden.

Im Trierer Amt genügen bereits heute insgesamt acht Laborkräfte, um die im Jahr 1997 anfallenden Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Die bedarfsgerechte Personalausstattung, insbesondere jedoch die mit der gebotenen Zentralisierung einhergehende Aufgabenverlagerung und weitere Produktivitätsverbesserungen können dazu führen, daß der Laborbereich des Amts zu klein wird, um wirtschaftlich arbeiten zu können.

¹²²⁾ Vgl. Krickler/Kaster: Neukonzeption der Aufgaben der rheinland-pfälzischen Medizinaluntersuchungsämter, Trier, 30. Januar 1996.

Hieraus folgt, daß die Ämter neu zu ordnen sind.

Die Landesregierung hatte bereits 1989¹²³⁾ angekündigt, daß Sonderbehörden zusammengeführt werden sollen, wenn sie gleiche, gleichartige oder zusammenhängende Aufgaben wahrnehmen oder mit gleichen bzw. ähnlichen sächlichen Verwaltungsmitteln (insbesondere Ausrüstung) ausgestattet sind.

Auf diesem Hintergrund will das Ministerium nunmehr für die Medizinaluntersuchungsämter der vom Rechnungshof aufgezeigten Neuordnung folgen. Es hat mitgeteilt, daß die Bildung von Aufgabenschwerpunkten und die Schaffung schlagkräftiger Organisationseinheiten mit verbesserter Aufbauorganisation - unter Wahrung der regional notwendigen Untersuchungen - im Mittelpunkt der Entscheidungsfindung zur Neukonzeption der Ämter stehe.

2.2.2 Verwaltung der Ämter

Die Aufgaben der Verwaltungen in den Ämtern waren nahezu gleich. Sie betrafen in erster Linie die Büroorganisation, die Erfassung des Post- und Probeneingangs, das Bestell- und Transportwesen, die Lagerverwaltung, die Betreuung der Haustechnik und die Überwachung des inneren Dienstbetriebs. Wesentliche Aufgaben, wie z.B. Vollzug und Kontrolle der Mittel- und Personalebewirtschaftung, nahmen die Bezirksregierungen wahr.

Zentrale Beschaffungen fanden - trotz entsprechender Forderungen des Rechnungshofs - erst ab 1995 und auch nur für den Bereich von Massenartikeln (Glasblättchen, Retorten usw.) statt, obwohl die drei Ämter für den laufenden Dienstbetrieb in der Regel den gleichen Bedarf an Geräten, Gebrauchsgegenständen, Verbrauchsmitteln und sonstigen Materialien haben. Mögliche Preisnachlässe durch Einkauf größerer Stückzahlen wurden nicht genutzt.

¹²³⁾ Bericht vom 18. September 1989 über die Fortführung der Verwaltungsvereinfachung (Drucksache 11/2993), Nr. 2.3 und 2.3.3.3.

Die Neuordnung der Ämter erfordert, auch die Verwaltung soweit wie möglich zu zentralisieren. Nach überschlägiger Schätzung ist hierbei mindestens eine Stelle mit Personalkosten von 80.000 DM jährlich einzusparen. Die ab 1. September 1997 freigewordene Stelle des Büroleiters des Medizinaluntersuchungsamts Trier kann daher entfallen.

Auch nach Meinung des Ministeriums umfaßt die vorgesehene Optimierung der Aufbauorganisation die Optimierung der Verwaltungsaufgaben, etwa in der Form der Zentralisierung. Die Stelle des Büroleiters in Trier oder die des Stellvertreters soll eingespart werden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Leistungen der Ämter nach einheitlichen Leistungsmaßstäben darzustellen und zu bewerten,
- b) entbehrliche Stellen abzubauen,
- c) die Aufgaben der Ämter neu zu ordnen und Rationalisierungsvorteile durch Bildung von Aufgabenschwerpunkten zu nutzen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 20 Zuwendungen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Zuwendungsempfänger machten Investitionsausgaben geltend, die nicht förderfähig waren.

Fördermittel wurden vielfach vorzeitig abgerufen.

Verwendungsnachweise wurden in Einzelfällen durch die Verwaltung sehr spät geprüft. Insgesamt sind Landesmittel in Höhe von 5,3 Mio. DM, die bestimmungswidrig in Anspruch genommen wurden, zurückzufordern.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" die Bewilligung und die bestimmungsgemäße Verwendung von Zuwendungen zur Förderung des Ausbaus der Infrastruktur und von kommunalen Fremdenverkehrsanlagen¹²⁴⁾ insbesondere bei Gebietskörperschaften geprüft.

In die stichprobenweise Prüfung waren 113 Bewilligungen aus den Jahren 1988 bis 1994 einbezogen. Dabei wurden auch örtliche Erhebungen bei 33 ausgewählten Zuwendungsempfängern (Gebietskörperschaften, ein Unternehmen und ein Zweckverband) mit zusammen 49 geförderten Objekten durchgeführt.

¹²⁴⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Titelgruppen 71, 72 und 74.

Die Zuwendungen wurden vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau bewilligt. Die Überwachung der bestimmungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen an die Gebietskörperschaften oblag bis Mitte 1997 den Bezirksregierungen. Danach wurde die Abwicklung der Förderverfahren - wie bei den Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft - der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz übertragen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Allgemeine Feststellungen

In 25 von 49 örtlich geprüften Förderfällen waren entweder Bewilligungsbedingungen nicht beachtet oder Verwendungsnachweise mit unzutreffenden Angaben erstellt. Die Zuwendungsempfänger hatten im wesentlichen

- nicht förderfähige Ausgaben geltend gemacht (vgl. Nr. 2.2.1),
- Zuwendungen für Investitionen eingesetzt, die bereits vor dem Tag der Antragstellung oder erst nach dem Ablauf des Investitionszeitraums (meist 36 Monate) durchgeführt worden waren,
- von anderer Stelle für denselben Förderzweck geleistete und anzurechnende Zuschüsse sowie sonstige geldwerte Vorteile nicht angegeben (vgl. Nr. 2.2.2),
- Ausgaben für Investitionen, die nicht dem Förderzweck dienten, in die Abrechnungen einbezogen (vgl. Nr. 2.2.3),
- Investitionsausgaben doppelt angegeben,
- bewilligte Fördermittel zu früh abgerufen.

Insgesamt wurden Zuwendungsmittel von 5,3 Mio. DM bestimmungswidrig in Anspruch genommen. Da von dem überwiegenden Teil der Zuwendungsempfänger die bewilligten Mittel teilweise auch vorzeitig abgerufen wurden, entstanden Zinsansprüche des Landes in erheblichem Umfang. Allein zwei Gebietskörperschaften hatten

angesichts zu erwartender Zinsansprüche vorsorglich Rücklagen in Höhe von 2,6 Mio. DM gebildet.

In zwei Fällen hat die Bewilligungsbehörde die gebotene Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen verzögert.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß

- in fünf Fällen bestimmungswidrig erhaltene Zuwendungen von insgesamt 1,66 Mio. DM bereits zurückgezahlt worden seien,
- es in vier weiteren Fällen zu Unrecht in Anspruch genommene Zuwendungen von zusammen 0,97 Mio. DM zurückgefordert habe,
- in den übrigen 16 Fällen die erforderlichen Ermittlungen und Anhörungen noch nicht abgeschlossen seien,
- Zinsansprüche des Landes nach dem Eingang der Rückzahlungsbeträge berechnet und geltend gemacht würden,
- im Rahmen der Neuordnung der Förderverfahren unter Einbindung der Investitions- und Strukturbank durch organisatorische Maßnahmen zeitliche Verzögerungen bei der Antragsbearbeitung und der Verwendungsnachweisprüfung künftig ausgeschlossen würden.

2.2 Einzelfälle

2.2.1 Zahlreiche Zuwendungsempfänger hatten in den Nachweisen über die Verwendung von Zuwendungen Ausgaben bestimmungswidrig als förderfähig aufgeführt. Im wesentlichen handelte es sich dabei um Ausgaben für

- den Grunderwerb,
- die Aufstellung von Bebauungsplänen,
- die Herstellung von Hausanschlüssen auf privaten Grundstücken,
- den Kauf gebrauchter Wirtschaftsgüter.

Ferner waren Eigenleistungen (Personalkosten), Entschädigungsleistungen, Kosten der Kraftfahrzeugnutzung, Finanzierungskosten und abzugsfähige Vorsteuerbeträge als förderfähig geltend gemacht.

2.2.2 In drei Fällen hatten Zuwendungsempfänger bei Abgabe der Verwendungsnachweise entgegen den Bewilligungsbedingungen nicht erklärt, daß sie im Zusammenhang mit der Durchführung der Investitionsmaßnahmen Zuschüsse Dritter, Gutschriften und sonstige geldwerte Vorteile in Höhe von 1,1 Mio. DM erhalten hatten. Diese Einnahmen waren von den nachgewiesenen förderfähigen Gesamtausgaben abzusetzen.

2.2.3 Drei Zuwendungsempfänger gaben für Investitionsmaßnahmen weniger aus, als in dem für die Bewilligung maßgebenden Investitionsplan vorgesehen war. Deshalb nahmen sie Ausgaben, die nicht Gegenstand der Förderung waren, in die Nachweise über die Verwendung der Zuwendungen auf und forderten die bewilligten Zuwendungen in voller Höhe an.

So wurden beispielsweise in einem Fall die für ein Umspannwerk angefallenen Herstellungskosten in Höhe von 1,5 Mio. DM mit in die Förderung der Erschließungsmaßnahme einer Gebietskörperschaft einbezogen, obwohl die Kosten von einem Energieversorgungsunternehmen getragen worden waren. In zwei weiteren Fällen wurden Investitionskosten von 0,3 Mio. DM bei der Zuwendungsabrechnung doppelt geltend gemacht.

2.3 In einem Fall hatte die Bezirksregierung die Prüfung des Verwendungsnachweises auf Weisung des Ministeriums unterbrochen. Erst im Zusammenhang mit der Prüfung des Rechnungshofs wurde die bestimmungsgemäße Verwendung der Zuwendung geprüft und ein unberechtigt in Anspruch genommener Zuschußteilbetrag von 0,5 Mio. DM zurückgefordert.

Von einer anderen Zuwendungsempfängerin wurde ein Betrag von 1,26 Mio. DM, der unberechtigt abgerufen worden war, erst nach fast vier Jahren zurückgefordert.

Dadurch wurden Haushaltsmittel in Höhe von 1,7 Mio. DM verspätet dem Landeshaushalt wieder zugeführt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die unberechtigt in Anspruch genommenen Zuwendungsbeträge zurückzufordern,
- b) Zinsansprüche wegen zu frühen Mittelabrufs geltend zu machen,
- c) durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß die Verwendungsnachweise ohne zeitliche Verzögerung von der Verwaltung geprüft werden.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2.1 dargestellt.

Tz. 21 Bau von Landesstraßen

Beim Bau von Landesstraßen entstanden vermeidbare Baukosten von mehr als 1 Mio. DM.

Ursache hierfür waren vor allem Fehler bei der Vermessung, der Vertragsgestaltung und Abrechnung.

1. Allgemeines

Zu den Kosten für vier Abschnitte von Landesstraßen gehörten die Aufwendungen für die Herstellung des eigentlichen Straßenkörpers mit Erd-, Decken- und Begrünungsarbeiten und die Ausgaben für Betonbrücken als Unter- oder Überführungen.

Die Abrechnung dieser Leistungen hat der Rechnungshof beim Straßen- und Verkehrsamt Worms stichprobenweise geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Erdarbeiten

2.1.1 Das Straßen- und Verkehrsamt Worms überwachte die Herstellung eines Erddamms. Von einem im Gelände markierten Bezugspunkt für die Vermessung zeigte sie dem mit dem Bau des Damms beauftragten Unternehmen die spätere Straßenhöhe an. Aus nicht geklärter Ursache war der Bezugspunkt in seiner Höhenlage verschoben. Außerdem unterblieben aufgrund eines personellen Engpasses die üblichen Kontrollmessungen. Der Damm wurde zu hoch aufgebaut.

Die zusätzlichen Arbeiten zur Erstellung des plangemäßen Straßenprofils kosteten 245.000 DM, die das Land zu tragen hatte.

Die Dienststelle hat das Bauüberwachungspersonal angewiesen, vermehrt Kontrollmessungen vorzunehmen.

- 2.1.2** Für ein anderes Straßenbauvorhaben mußte eine Versorgungsleitung verlegt werden. Das Leistungsverzeichnis wies eine Leistungsposition aus, nach der zur Herstellung des Leitungsgrabens Boden der Klasse 3¹²⁵⁾ auszuheben und weiterzuverwenden war. Das bedeutete, daß für den Erdbau geeignetes Material zum Einbau an anderer Stelle oder zum Abtransport auf eine Deponie übrig sein würde.

Abweichend von der Beschreibung im Leistungsverzeichnis (Boden der Klasse 3) war in der allgemeinen Baubeschreibung von Boden der Bodenklasse 1⁹⁾ die Rede, der häufig als Mutterboden bezeichnet wird. Die Auftragnehmerin verlangte eine Erhöhung des Preises von 5 auf 20 DM/m³, weil der Boden nicht auf landwirtschaftlichem Gelände abgelagert werden konnte - wie bei Mutterboden üblich. Entgegen ihrer Disposition habe sie den Boden auf eine Kippe fahren müssen. Die Straßenbaubehörde gab der Forderung nach.

Die Preiserhöhung war nicht notwendig, weil die zum Positionspreis gehörende Leistungsbeschreibung eindeutig war. Mehrkosten von 8.300 DM waren vermeidbar.

2.2 Deckenarbeiten

Bei einem Straßenbauvorhaben war im Leistungsverzeichnis das Durchschneiden von 300 laufenden Metern bituminöser Schichten aufgeführt. Die bauausführende Firma hatte einen Einheitspreis von 20 DM/m gefordert.

¹²⁵⁾ Nach DIN 18300 Einstufung in Boden- und Felsklassen,
Klasse 1: Oberboden, oberste Schicht des Bodens, die neben anorganischen Stoffen, z.B. Kies-, Sand-, Schluff- und Tongemischen, auch Humus und Bodenlebewesen enthält.
Klasse 3: leicht lösbare Bodenarten, nichtbindige bis schwachbindige Sande, Kiese und Sand-Kies-Gemische mit bis 15 % Beimengungen an Schluff und Ton und mit höchstens 30 % Steinen von über 63 mm Korngröße bis 0,01 m³ Rauminhalt (das entspricht einer Kugel von 0,3 m), organische Bodenarten mit geringem Wassergehalt, z.B. feste Torfe.

Nach Aufmaß betrug die abzurechnende Schnittlänge 1.626 m. Die Firma verlangte eine Anhebung des Einheitspreises auf 25,40 DM/m für die über 110 % hinausgehende Mehrlänge des Angebots¹²⁶⁾, also für 1.296 m. Obwohl diese Forderung nicht nachvollziehbar begründet war, wurde sie erfüllt. Die Mehrzahlung von 7.000 DM war nicht berechtigt.

Die Dienststelle hat zugesagt, das Personal auf die Problematik von Nachtragsvergütungen hinzuweisen.

2.3 Begrünungsarbeiten

Im Leistungsverzeichnis einer Straßenbaumaßnahme waren für die Begrünung von Banketten, Mulden und Böschungen einer Neubau-
strecke in zwei Positionen das Einsäen von Rasen auf Flächen von 80.000 und 20.000 m² ausgeschrieben. In den dazugehörigen beiden nachfolgenden Positionen hieß es: "Rasen mähen, drei Schnitte". Dort waren die Flächen versehentlich mit 180.000 und 120.000 m² angegeben.

Dieser Fehler war für eine Mehrzahlung von 23.800 DM ursächlich.

2.4 Betonarbeiten

2.4.1 Im Zuge des Neubaus einer Ortsumgehungsstraße wurde ein Unterführungsbauwerk zur Querung einer Bahntrasse, einer Kreisstraße und einer Ortsstraße ausgeschrieben. Der Zuschlag wurde auf das niedrigste Angebot erteilt. Dort waren im Vergleich zu den Angeboten der anderen Bewerber die Preise für die Erdarbeiten äußerst niedrig, für die Betonarbeiten aber unverhältnismäßig hoch angeboten. Nach der vom Auftragnehmer veranlaßten Ausführungsplanung entstanden erhebliche Massenmehrungen bei den Betonarbeiten.

¹²⁶⁾ § 2 Nr. 3 VOB/B.

Das an zweiter Stelle der Bieterfolge liegende Unternehmen hatte mit angemessenen Preisen kalkuliert. Wenn diese Baufirma den Auftrag erhalten hätte, wäre das Bauwerk 170.000 DM kostengünstiger abgerechnet worden.

Die Dienststelle hat mitgeteilt, sie werde sich bemühen, solche Fehler künftig zu vermeiden.

Es ist nicht nachvollziehbar, daß derartig grobe Fehler bei der Planung und Ausschreibung unbemerkt bleiben konnten.

- 2.4.2** In der Leistungsbeschreibung für den Bau einer Spannbetonbrücke war von den Teilnehmern am Wettbewerb gefordert, die für notwendig angesehene Gewichtsmenge an Spannstahl und den zugehörigen Einheitspreis anzugeben. Die Abhängigkeit von Menge und Preis ergab sich eindeutig aus dem Zusammenhang. Der Bieter mit dem niedrigsten Gesamtpreis trug den geringsten Spannstahlverbrauch zugleich mit dem höchsten Einheitspreis ein. Die Mengenermittlung erwies sich als fehlerhaft. Die Dienststelle gestattete dem Bieter trotzdem, den Spannstahl zum Angebotspreis abzurechnen.

Auf einen Preisvergleich mit der Erstkalkulation hätte nicht verzichtet werden dürfen. Mengenabhängige Kosten im Tonnagepreis mit Einbau-, Verpreß-, Transport- und Schalungskostenanteilen hätten berücksichtigt werden müssen. Ausgaben in Höhe von 12.000 DM waren vermeidbar.

2.5 Sanierung von Betonbauwerken

Die nach öffentlicher Ausschreibung vergebenen Sanierungsarbeiten an Überführungsbauwerken waren umfangreicher als im Bauvertrag vereinbart. Das volle Ausmaß der Schäden wurde erst während der Reparatur erkannt. Die in den entsprechenden Positionen für Entrostern und Sanieren der Stahlbewehrung der Betonkonstruktion angegebenen Mengen wurden erheblich überschritten. Die Überschreitung betrug zwischen 200 und 490 %.

Ausschließlich aufgrund der Ankündigung des Unternehmens, es wolle die über 110 % der vereinbarten Leistungen hinausgehenden Arbeiten nicht zu der vereinbarten Vergütung erbringen, wurden um 50 % erhöhte Preise akzeptiert. Ob die Erhöhung berechtigt war, wurde nicht untersucht. Der nach den Regelungen der VOB/B erforderliche Nachweis der Mehrkosten auf der Basis der Erstkalkulation unterblieb. Damit fehlte die für den Ausgleichsanspruch notwendige Grundlage.

2.6 Verspätete Bauentscheidung

Eine Gemeinde verlangte im Planfeststellungsverfahren für eine neue Umgehungsstraße den Bau einer Unterführung. Die Forderung wurde von den Straßenbaubehörden zurückgewiesen. Die Straße wurde ohne die Unterführung gebaut.

Nachträglich stimmten die Behörden der Forderung zu. Die neue Straße wurde abschnittsweise gesperrt, teilweise aufgerissen und abgetragen.

Infolge der verspäteten Entscheidung entstanden Mehrkosten von mindestens 49.000 DM. Der Fehler wurde eingeräumt.

2.7 Differenzen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen

2.7.1 Die Kosten für eine Straßenbaumaßnahme erhöhten sich bei einer Auftragssumme von 5.908.300 auf 7.834.315 DM in der Schlußrechnung. Für Mehrmengen aus der Überschreitung des Mengenansatzes verlangte die Baufirma neue Einheitspreise. Nach vergaberechtlichen Vorschriften¹²⁷⁾ hätten die neuen Preise unter Berücksichtigung der Mehr- und Minderkosten ermittelt werden müssen. Das war nicht geschehen. Die Dienststelle sah die Preiserhöhungen als berechtigt an, weil der Auftragnehmer auf seine außergewöhnlich niedrigen und

¹²⁷⁾ § 2 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B.

nicht auskömmlichen Einheitspreise verwiesen und Kalkulationsirrtümer geltend gemacht hatte. Bei Nachtragszahlungen in Höhe von 934.000 DM fehlten die Voraussetzungen für eine Preiserhöhung.

Die Straßenbaubehörde will derartige Fehler künftig vermeiden.

- 2.7.2** Bei einer anderen Straßenbaumaßnahme stiegen die Kosten von 1.358.666 DM im Auftrag auf 1.803.315 DM in der Schlußrechnung. Der Abrechnung lagen Mengenmehrungen und Zusatzleistungen zugrunde, die einem Preisanteil von 376.000 DM entsprachen. Diese Leistungen waren nicht dem Wettbewerb unterstellt worden. Davon waren Kosten von 61.000 DM dem Bau einer Versuchsstrecke zuzuordnen, für die nach Vorgabe des Landesamts für Straßen- und Verkehrswesen vor der Auftragsvergabe Zusatzangebote hätten eingeholt werden müssen.

Die Dienststelle hat erklärt, daß sie künftig die Weisungen des Landesamts beachten werde.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Kontrolle von Vermessungspunkten während der Bauarbeiten sicherzustellen,
- b) den Forderungen auf Erhöhung von vereinbarten Preisen nur zu entsprechen, wenn sie nach Prüfung der Grundlagen der Preisbildung, der Konditionen des Bauvertrags und der besonderen Umstände des Falles berechtigt sind,
- c) für fachlich und sachlich zutreffende Leistungserfassungen und Bauvergaben zu sorgen,
- d) die Vorschriften des Vergaberechts zu beachten.

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

Tz. 22 Zuwendungen zum Neubau eines Omnibusbetriebshofs

Ein privates Omnibusunternehmen erhielt für den Neubau eines Omnibusbetriebshofs 221.000 DM zuviel an Fördermitteln.

Bei der Festsetzung der Zuwendung blieb der Wert der Altanlage unberücksichtigt.

Teilweise wurden nichtzuwendungsfähige Kosten und über den tatsächlichen Ausgaben liegende Rechnungsbeträge geltend gemacht.

Es wurde unterlassen, die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel langfristig dinglich zu sichern.

1. Allgemeines

Das Land unterstützt im Rahmen der Bestimmungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes den Bau und den Ausbau von privaten Omnibusbetriebshöfen, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen.

Bewilligungsbehörde ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau. Die Bezirksregierungen prüfen die Zuwendungsanträge in bautechnischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Ihnen sind auch die Nachweise über die Verwendung der Zuwendungen vorzulegen. Die Straßen- und Verkehrsämter sind für die Auszahlung der Zuwendungen zuständig.

Der Rechnungshof hat bei einem privaten Omnibusunternehmen geprüft, ob die Zuwendungen zweckentsprechend verwendet und die Nachweise darüber ordnungsgemäß geführt wurden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Aufstockungsantrag

Mit Bescheid vom 5. Oktober 1992 wurde einem Omnibusunternehmen eine Zuwendung von 600.103 DM¹²⁸⁾ zum Neubau eines Omnibusbetriebshofs bewilligt. Während der Bauausführung kam es zu baulichen Erweiterungen und Kostenmehrungen. Hierüber informierte der Zuwendungsempfänger die Verwaltungsbehörden nur mündlich. Mit dem Schlußverwendungsnachweis über den Zuwendungsbetrag von 600.103 DM beantragte das Unternehmen eine Aufstockung, die mit einer weiteren Zuwendung von 467.435 DM¹²⁹⁾ am 23. August 1994 gewährt wurde.

Nach den Bewilligungsbedingungen durfte nicht ohne ausdrückliche Genehmigung von den dem Zuschußantrag zugrundeliegenden Plänen abgewichen werden. Trotzdem hatten die baulichen Änderungen und die Mehrkosten erhebliche Ausmaße angenommen, ohne daß eine Genehmigung hierzu beantragt oder erteilt worden war. Der Aufstockungsantrag wurde verspätet gestellt.

2.2 Wertausgleich für die Altanlage

Der ehemalige Omnibusbetriebshof war auf dem betriebseigenen Gelände und auf einem angrenzenden Pachtgrundstück¹³⁰⁾ untergebracht. Nach Inbetriebnahme des neuen Omnibusbetriebshofs in einer anderen Gemeinde wurde die Altanlage veräußert.

Bei Festsetzung der Zuwendung wurde es unterlassen, den Verkehrswert der Altanlage von 250.000 DM oder - alternativ - einen späteren, höheren Verkaufserlös von den zuwendungsfähigen Kosten

¹²⁸⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Titel 883 45.

¹²⁹⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Titel 883 02.

¹³⁰⁾ Verpächterin war die Ehefrau des Omnibusunternehmers.

des Vorhabens abzusetzen. Außerdem wurde der durch den Wegfall des Pachtzinses eingetretene Vermögensvorteil nicht angemessen berücksichtigt. Dadurch ergab sich eine Überzahlung von 146.300 DM bei der Zuwendung.

Das Ministerium hat zugesagt, den überhöhten Zuwendungsteilbetrag zurückzufordern.

2.3 Verwendungsnachweis

2.3.1 Teilweise wurden höhere als die tatsächlich angefallenen Ausgaben geltend gemacht und anerkannt. Die Differenzen ergaben sich vorwiegend daraus, daß ungeprüfte Handwerkerrechnungen vorgelegt und nicht alle von dem Architekten bei der Rechnungsprüfung vorgenommenen Berichtigungen und Skontoabzüge beachtet wurden.

Die nachgewiesenen Ausgaben waren insgesamt um 53.000 DM zu mindern. Daraus ergibt sich eine Überzahlung bei der Zuwendung von 27.300 DM, die das Ministerium zurückfordern will.

2.3.2 Auf dem Baugelände wurde außer dem Omnibusbetriebshof ein Wohnhaus des Betriebsinhabers errichtet. Die notwendige Abgrenzung zwischen betrieblich und privat verursachten Kosten war fehlerhaft.

Dem Privatbereich zuzuordnende Aufwendungen in Höhe von insgesamt 93.800 DM wurden bestimmungswidrig als betriebsbedingte Ausgaben geltend gemacht. Das führte zu einer Überzahlung bei der Zuwendung von 47.300 DM.

Das Ministerium hat zugesagt, den überzahlten Betrag zurückzufordern.

2.4 Sicherung der zweckentsprechenden Verwendung

Vom Zuwendungsempfänger kann ein dinglich zu sichernder Wertausgleich verlangt werden, wenn die geförderte Anlage innerhalb von 20 Jahren seit Fertigstellung ganz oder teilweise für andere Zwecke verwendet wird.

Es wurde unterlassen, die Zuwendung in voller Höhe dinglich zu sichern. Zwischenzeitlich hat die Verwaltung dies in die Wege geleitet.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert, daß

- a) Aufstockungsanträgen zu unabweisbaren Mehrkosten künftig nur bei einer rechtzeitigen Vorlage entsprochen wird,
- b) die Rückzahlung der zuviel in Anspruch genommenen Zuwendungen verlangt wird,
- c) die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel für den Omnibusbetriebshof dinglich gesichert wird.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 23 Förderung von kommunalen Straßenbauvorhaben und von Verkehrswegen der Straßenbahn

Zwei Städte und eine Verbandsgemeinde bezogen in Förderungsabrechnungen Kosten ein, die nicht zuwendungsfähig waren. Es handelte sich um Grunderwerbskosten von 130.000 DM und Bauausgaben von 50.000 DM. Außerdem wurden bestimmungswidrig 460.000 DM Verwaltungskosten sowie Kosten für Straßenunterhaltung und sonstige nichtzuwendungsfähige Zwecke geltend gemacht.

Zu hohe Zuwendungen des Landes wurden beansprucht, weil Ausbaubeiträge nicht im gebotenen Umfang erhoben worden waren. Ausgaben im Wert von 221.000 DM hätten deshalb nicht gefördert werden dürfen.

Die nichtzuwendungsfähigen Kosten betragen insgesamt 861.000 DM. Bei Förderungssätzen von 60 bis 85 % wurden Zuweisungen von 673.000 DM zuviel in Anspruch genommen.

Ferner wurden Zuwendungen von 250.000 DM zu Bauausgaben von 311.000 DM gewährt, die vollständig vom Bund und Land als Baulastträger zu übernehmen waren.

1. Allgemeines

Das Land gewährt im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes kommunalen Trägern Zuweisungen für den Bau von verkehrswichtigen Gemeindestraßen und von Verkehrswegen der Straßenbahnen¹³¹⁾.

Bewilligungsbehörden sind - je nach Höhe der zuwendungsfähigen Kosten¹³²⁾ -

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

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

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

¹³¹⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Titel 883 02 und 883 03 (Haushaltspläne 1994 bis 1997) oder Kapitel 08 02 Titel 883 41 bis 883 45 (Haushaltspläne der Vorjahre): Veranschlagt sind Zuweisungen aus Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2417) und Mittel des Landes nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 28. Oktober 1977 (GVBl. S. 353), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1997 (GVBl. S. 39).

¹³²⁾ VV des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr über die Förderung des kommunalen Straßenbaus, baulicher Investitionen des öffentlichen Personennahverkehrs sowie kommunaler Parkhäuser und Tiefgaragen (VV-GVFG/FAG) vom 30. April 1985 (MinBl. S. 219, 244; 1990 S. 466), geändert durch VV vom 12. Juni 1986 (MinBl. S. 410); ab 1. März 1992 VV vom 12. Oktober 1992 (MinBl. S. 454), ersetzt mit Wirkung vom 1. Januar 1997 durch VV des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau über die Förderung des kommunalen Straßenbaus (VV-GVFG/FAG-Stb) vom 14. Oktober 1997 (MinBl. S. 478).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Grunderwerb

Im Zusammenhang mit dem Bau einer Verbindungsstraße zwischen zwei Landesstraßen erwarb eine Stadt Grundstücke, die nur teilweise für die neue Straße beansprucht wurden. Gleichwohl wurden die Kosten für die gesamte Fläche der Grundstücke in die Förderungsabrechnung einbezogen; infolgedessen wurden 130.000 DM zuviel im Schlußverwendungsnachweis geltend gemacht.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat aufgrund der Prüfung die bestimmungswidrig einbezogenen Kosten aus der Förderung herausgenommen.

2.2 Bauausführung

Für den Bodenaushub und dessen Ablagerung auf einer Deponie stellte ein Bauunternehmen einer Stadt zusätzlich 177.000 DM in Rechnung, da die Erdmassen mit Bauschutt durchsetzt waren. Hierfür standen dem Bauunternehmen nach dem Bauvertrag jedoch nur 127.000 DM zu.

Die Straßenbaudienststelle hat erklärt, daß Mehrkosten bei den Kippgebühren angefallen seien. Diese seien mit dem vertraglichen Einheitspreis nicht abgegolten.

Es wurde übersehen, daß in diesem Fall die Feststellung sich nicht auf die Zahlung von überhöhten Kippgebühren, sondern auf die zusätzliche Vergütung für Erdarbeiten erstreckte. Diese zusätzliche Vergütung war nicht berechtigt. Ausgaben von 50.000 DM waren zu vermeiden.

Die abschließende Äußerung des Straßen- und Verkehrsamts steht noch aus.

2.3 Verwaltungskosten, Straßenunterhaltungskosten und sonstige Kosten

In die Förderungsabrechnungen wurden unzulässigerweise einbezogen:

- Verwaltungskosten,
- laufende Instandhaltungskosten und
- Aufwendungen, die nicht den geförderten Maßnahmen zuzurechnen waren.

Es handelte sich um folgende Fälle:

2.3.1 Eine Stadt machte in Verwendungsnachweisen Verwaltungskosten von 167.000 DM für Baugrunduntersuchungen, Planung von Verkehrsanlagen, Bauüberwachung und Prüfung der Statik geltend. Dabei handelt es sich um Kosten, die nicht zuwendungsfähig sind.

Ein Betrag von 155.000 DM wurde aus der Förderung herausgenommen. Zu den Planungskosten von 12.000 DM hat die Straßenbaudienststelle die Auffassung vertreten, daß diese den zuwendungsfähigen Baukosten zuzuordnen seien.

Dem ist entgegenzuhalten, daß es sich auch bei diesen Kosten um nichtzuwendungsfähige Verwaltungskosten handelt.

Die abschließende Äußerung der Straßenbaudienststelle steht noch aus.

2.3.2 Nach Fertigstellung von Umbauarbeiten an einer Hochstraße und bei der Verbreiterung einer Brücke wurden zur Substanzerhaltung Instandsetzungsarbeiten an den vorhandenen Bauwerken vorgenommen. Die Stadt führte dafür Kosten von 187.000 DM in den Schlußverwendungsnachweisen auf.

Inzwischen wurde der Schlußverwendungsnachweis für die Umbauarbeiten an der Hochstraße berichtigt. Die zuwendungsfähigen Kosten

wurden um 56.000 DM gekürzt. Zur Verbreiterung der Brücke hat das Straßen- und Verkehrsamt erklärt, daß 131.000 DM als Kosten zur optischen Angleichung der vorhandenen an die verbreiterte neue Brückenunterseite zuwendungsfähig seien.

Das Amt übersieht dabei, daß es sich bei den beanstandeten Kosten um Ausgaben für Ausbesserungsarbeiten handelte, die im Zusammenhang mit der Angleichung vorgenommen wurden.

Die abschließende Äußerung der Straßenbaudienststelle steht noch aus.

- 2.3.3** Die Verbandsgemeinde bezog Straßenbeleuchtungskosten von 16.000 DM, die nicht zuwendungsfähig waren, in die Förderungsabrechnung ein. Außerdem übersah sie, daß Ausgaben von 51.000 DM für das Herstellen von Baumgruben abzusetzen waren, da diese bereits mit einem Pauschalbetrag für die Baumpflanzungen abgegolten waren.

Bei einem anderen Fördervorhaben wurden im Schlußverwendungsnachweis 39.000 DM zuviel für Baustelleneinrichtung und Verkehrsregelung geltend gemacht. Dieser Betrag war einer anderen Baumaßnahme anzulasten.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die Schlußverwendungsnachweise entsprechend berichtigt und 106.000 DM aus der Förderung herausgenommen.

2.4 Kostenbeiträge Dritter

Kosten, die ein anderer als der Träger des Vorhabens zu tragen verpflichtet ist, sind nicht zuwendungsfähig¹³³⁾. Hierzu gehören auch die Ausbaubeiträge der angrenzenden Grundstückseigentümer.

¹³³⁾ Nr. 6.3.1 VV-GVFG/FAG.

In folgenden Fällen wurde fehlerhaft verfahren:

- Eine Stadt forderte vom Eigentümer eines Grundstücks keine Ausbaubeiträge für den Straßenausbau. Dadurch entgingen ihr Beitragseinnahmen von 20.000 DM. Hierfür nahm sie bestimmungswidrig Zuwendungen in Anspruch.
- In einem anderen Fall wurden die auf ein wirtschaftlich zu nutzendes städtisches Grundstück entfallenden Ausbaubeiträge von 7.000 DM nicht aus der Förderung herausgenommen.
- Bei einem Straßenausbau erhob eine Verbandsgemeinde zu niedrige Ausbaubeiträge. Die zuwendungsfähigen Kosten wurden so um 194.000 DM zu hoch ausgewiesen.

Die Verwaltung hat erklärt, daß der Anliegeranteil vom Stadtrat beschlossen und hierzu die Zustimmung der Kommunalaufsicht eingeholt worden sei.

Der Rechnungshof weist darauf hin, daß eine zu niedrige Beitragserhebung nicht zu einer höheren Landesförderung führen darf¹³⁴⁾.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die Schlußverwendungsnachweise in den ersten beiden Fällen berichtigt und 27.000 DM aus der Förderung herausgenommen. Im Fall der zu niedrigen Ausbaubeiträge steht die abschließende Äußerung der Straßenbaudienststelle noch aus.

2.5 Einsatz von Fördermitteln

Eine Stadt und die Verbandsgemeinde bezogen in die Förderungsabrechnungen auch Ausgaben ein, die von anderen Baulastträgern zu übernehmen waren. Sie nahmen hierfür bestimmungswidrig Zuwendungen von 250.000 DM in Anspruch. So baute die Stadt an einer

¹³⁴⁾ 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. 22).

Bundesstraße Bushaltestellen für den öffentlichen Personennahverkehr. Die Baukosten von 278.000 DM waren in voller Höhe vom Bund unmittelbar zu tragen. Die Verbandsgemeinde erneuerte für 33.000 DM die Deckschicht eines kurzen Abschnitts einer Landesstraße. Diese Kosten waren dem Land als Baulastträger anzulasten.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die Finanzierung berichtet. Es hat die angefallenen Baukosten für Bushaltestellen bestimmungsgemäß dem Bundesstraßenhaushalt und die Kosten für die Deckenerneuerung dem Landesstraßenhaushalt angelastet.

Der Stadt und der Verbandsgemeinde standen infolgedessen insgesamt 311.000 DM zu. Dabei war die Überzahlung bei den Zuwendungen anzurechnen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Grunderwerbskosten nur für die zum Straßenbau benötigten Flächen zu fördern,
- b) Bauausgaben zutreffend zu berechnen und auf einen sparsamen Mitteleinsatz zu achten,
- c) Verwaltungskosten, Bauunterhaltungskosten und nicht zu den geförderten Bauvorhaben gehörende Ausgaben aus den Zuwendungsabrechnungen herauszunehmen,
- d) Kostenbeiträge Dritter bestimmungsgemäß zu erheben und von den geltend gemachten Kosten abzusetzen,
- e) Fördermittel nicht für Straßenbaumaßnahmen des Bundes und Landes einzusetzen.

Die Stellungnahmen der Straßen- und Verkehrsämter sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 24 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Tierzucht und Qualitätsprüfungen

Die Organisation der Landesanstalt ist zu weit aufgegliedert.

Zahl und Dotierung der Stellen überstiegen den Bedarf. 5,5 Stellen waren entbehrlich und zwei Stellen zu hoch ausgewiesen (Einsparungsmöglichkeit: 600.000 DM jährlich).

Ein Angestellter des Landes war nahezu ausschließlich unentgeltlich als Geschäftsführer bei einem Tierzuchtverband tätig. Der Landeshaushalt wurde mit 130.000 DM jährlich belastet.

Die Einnahmen aus Gebühren für Leistungsprüfungen von Tieren blieben um 150.000 DM jährlich hinter den Kosten zurück.

Ein geplanter Erweiterungsbau ist nicht notwendig. Baukosten von 540.000 DM können vermieden werden.

1. Allgemeines

Die Landesanstalt für Tierzucht und Qualitätsprüfungen Neumühle¹³⁵⁾ befaßt sich im wesentlichen mit der Durchführung von Leistungsprüfungen in der Anstalt bei Schweinen, Schafen und

¹³⁵⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 34.

Ziegen und mit Feldprüfungen bei Schweinen sowie mit der Feststellung der Zuchtwerte bei Rindern, Schweinen, Schafen und Ziegen auf der Grundlage des Tierzuchtgesetzes¹³⁶⁾. In züchterischer Hinsicht hat sie den Landeskontrollverband Rheinland-Pfalz und den Verband der Schweineproduktion Rheinland-Pfalz-Saar sowie die Besamungsstationen und Embryotransfereinrichtungen zu überwachen. Weiter ist sie zuständig für die Überwachung der Milchgüteuntersuchungen, die Einstufung der Anlieferungsmilch sowie die Überprüfung der Probenahmegeräte in Milchsammelwagen. In Fragen der Fortbildung der Berater "Tierproduktion" und der Entwicklung von Beratungsunterlagen wirkt sie mit. Ihr obliegt die fachliche Koordination des landesweiten Versuchswesens in der tierischen Erzeugung. In begrenztem Umfang werden Fütterungsversuche bei Schweinen durchgeführt. Auf freiwilliger Basis wird auch bei einer anderen Tierart die Leistung geprüft.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt geprüft. Dabei wurde vor allem untersucht, ob die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand wahrgenommen werden können.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Organisation

Die Landesanstalt ist in vier Organisationseinheiten gegliedert:

¹³⁶⁾ Tierzuchtgesetz vom 22. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2493) in der Fassung vom 22. März 1994 (BGBl. I S. 601).

- | | |
|---|---------------------------------|
| 1. Verwaltung | (2,5 Kräfte), |
| 2. Fachbereich Qualität tierischer Produkte | (16,5 Kräfte ¹³⁷⁾), |
| 3. Fachbereich Tierzucht | (2 Kräfte), |
| 4. Fachbereich Tierernährung | (1 Kraft). |

Die Größe der Einrichtung erfordert allenfalls zwei Organisationseinheiten. Neben der Verwaltung reicht eine Fachabteilung aus.

Die nur von einem Bediensteten wahrgenommenen Aufgaben im Fachbereich Tierernährung können einer Lehr- und Versuchsanstalt im nördlichen Teil des Landes zugewiesen werden, da dort die Viehhaltung eine besondere Bedeutung hat.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau will die Organisation überprüfen.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß zur Gewährleistung einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung die Organisation zügig gestrafft werden sollte.

2.2 Personal

- 2.2.1** Die Anstalt verfügt über vier Stellen des höheren Dienstes. Die Stelleninhaber führten in erheblichem Umfang Tätigkeiten aus, die auch von technischen Kräften oder Verwaltungskräften des gehobenen und mittleren Dienstes wahrgenommen werden können.

Der Umfang der Aufgaben mit größerem Schwierigkeitsgrad erfordert nur die Beschäftigung von zwei Beamten des höheren Dienstes. Zwei Planstellen des höheren Dienstes können umgewandelt werden. Es lassen sich Einsparungen von 60.000 DM jährlich erzielen.

¹³⁷⁾ Einschließlich der für einen Tierzuchtverband tätigen Dienstkräfte.

Das Ministerium will nach einer eventuellen Organisationsänderung Aufgaben auf Bedienstete des gehobenen Dienstes verlagern.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten aufgrund des begrenzten Umfangs an schwierigen Aufgaben zwei Planstellen des höheren Dienstes mit "ku"-Vermerken versehen werden.

- 2.2.2** Der Anstalt standen für die Aufsicht über einen auf dem Gebiet der Tierzucht und Milchgüte tätigen Verband fünf Beamte des gehobenen Dienstes (sogenannte Leistungsinspektoren) zur Verfügung. Die Beamten führten überwiegend Tätigkeiten aus, die nicht den staatlichen Aufsichtsmaßnahmen zugeordnet werden können.

Für die Ausübung der Aufsicht über den Verband reicht eine Kraft des gehobenen Dienstes aus. Vier Stellen des gehobenen Dienstes sind entbehrlich. Die möglichen Einsparungen betragen 440.000 DM/Jahr.

Das Ministerium will für eine der fünf Planstellen einen "kw"-Vermerk anbringen.

Wie die örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof gezeigt haben, kann die Aufsicht von einem Bediensteten wahrgenommen werden.

- 2.2.3** Zur Durchführung von Prüfungen bei Schweinehaltern wurden drei technische Angestellte beschäftigt.

Der Prüfungsumfang ist seit Jahren rückläufig. Mit einem weiteren Rückgang wird gerechnet. Für die im Durchschnitt jährlich etwa 6.000 Prüfungen besteht ein Bedarf von 1,4 Stellen. Unter Berücksichtigung einer Reserve können von den drei Stellen für technische Angestellte 1,5 Stellen mit "kw"-Vermerken versehen werden. An Personalaufwendungen lassen sich 100.000 DM/Jahr einsparen.

Das Ministerium will nur eine Stelle einsparen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs kann die Aufgabe von 1,5 Kräften erfüllt werden.

2.2.4 Ein Angestellter des Landes ist seit 1. Mai 1994 aufgrund vertraglicher Vereinbarung nahezu ausschließlich unentgeltlich als Geschäftsführer des Landeskontrollverbands Rheinland-Pfalz tätig. Die Personalkosten beliefen sich im Zeitraum 1. Mai 1994 bis 31. Dezember 1996 auf 317.000 DM.

Bei der Anstalt besteht kein Bedarf für die Beschäftigung des Angestellten. Die Stelle (Verg.Gr. I a BAT) ist beim Land entbehrlich.

Das Ministerium will es bei der derzeit praktizierten Regelung belassen.

Nach Ansicht des Rechnungshofs fehlt für die bisherige Praxis eine rechtliche Grundlage.

2.3 Gebühren

2.3.1 Die Aufwendungen der Anstalt im Bereich der Leistungsprüfungen bei Schweinen, Schafen und Ziegen werden durch die derzeitigen Gebühren (25 DM je Schwein und 13 DM je Schaf/Ziege) zu weniger als 50 % gedeckt. Dies führt zu einem Zuschußbedarf von 90.000 DM jährlich.

Vom Rechnungshof wird anerkannt, daß für die Prüfungen nach dem Tierzuchtgesetz neben dem privaten Vermarktungsinteresse auch ein öffentliches Interesse besteht. Der bislang nicht quantifizierte öffentliche Anteil wird vom Rechnungshof mit etwa einem Viertel der Gesamtaufwendungen angenommen.

Eine angemessene Gebührenerhöhung ist erforderlich.

Das Ministerium ist der Auffassung, daß Leistungsprüfungen in vollem Umfang im öffentlichen Interesse erfolgen. Danach sei eine Gebührenerhöhung im Hinblick auf die Einkommenslage der Landwirtschaft nicht durchsetzbar.

2.3.2 Die Anstalt führt freiwillig bei einer weiteren Tierart eine Leistungsprüfung durch, für die keine kostendeckenden Gebühren erhoben werden.

Das Ministerium ist der Auffassung, daß nur die Sachkosten gedeckt werden müssen, weil das Personal ohnehin vorhanden sei.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Personalausgaben bei der Kostenermittlung nicht unberücksichtigt bleiben dürfen und freiwillige Leistungen nur dann zu rechtfertigen sind, wenn eine Gesamtkostendeckung erreicht wird.

2.4 Erweiterung des Dienstgebäudes

Es ist geplant, das Dienstgebäude der Anstalt durch einen Anbau zu erweitern, um weiteren Büroraum, einen Besprechungsraum und eine Teeküche einzurichten. Die Baukosten wurden auf 540.000 DM geschätzt. Alternativlösungen wurden nicht untersucht.

Der Raumbedarf kann gedeckt werden, wenn auf Räume zurückgegriffen wird, die für eine nicht benötigte Dienstwohnung vorgehalten werden.

Durch Verzicht auf den geplanten Erweiterungsbau können Baukosten von 540.000 DM vermieden werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß die Maßnahme aus dem Bauprogramm 1998/1999 herausgenommen wurde.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Aufbauorganisation zu straffen,

- b)** die entbehrlichen Stellen einzusparen und die zu hoch ausgewiesenen Stellen umzuwandeln,
- c)** die freiwilligen Prüfungen aufzugeben, sofern keine Kostendeckung erreicht wird,
- d)** die Gebühren für Leistungsprüfungen angemessen zu erhöhen,
- e)** von der Erweiterung des Dienstgebäudes abzusehen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 25 Grundlagenuntersuchungen in der Landespflege

Die Abstimmung der Arbeitsplanung zwischen dem Ministerium für Umwelt und Forsten und dem Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht verursacht vermeidbaren Verwaltungsaufwand.

Bei Änderung der Rahmenbedingungen für die Biotopkartierung des Landes sind Einsparungen möglich.

Das Landesamt stellt die Daten der Biotopkartierung in einer mit Hilfe von Datenverarbeitungsanlagen auswertbaren Form zur Verfügung. Wegen unzureichender DV-Ausstattung von Landespflegebehörden können die Vorteile nicht uneingeschränkt genutzt werden.

Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit entstanden vermeidbare Kosten.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Ausgaben des Landes für Grundlagenuntersuchungen in der Landespflege sowie Kosten für Sachverständige und Publikationen im Bereich des Umweltschutzes geprüft¹³⁸⁾. Die Maßnahmen werden von dem Landesamt für Umweltschutz und

¹³⁸⁾ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 02 Titel 526 31; bis 1995: Kapitel 14 02 Titel 526 01.

Gewerbeaufsicht in Oppenheim geplant und nach Genehmigung durch das Ministerium für Umwelt und Forsten ausgeführt¹³⁹⁾.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Arbeitsplanung

Die Haushaltsmittel für Grundlagenuntersuchungen in der Landespflege werden auf der Grundlage von Planungen des Landesamts für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht verwendet. Alle Planungen bedürfen der Abstimmung mit dem Ministerium. Im Rahmen seiner Entscheidungsbefugnis über die Mittelverwendung hat sich das Ministerium vorbehalten, Planungen zu ändern, zu ergänzen oder deren Rangfolge selbst zu bestimmen. Von 1993 bis 1996 standen jährlich 5,1, 5,6, 4,9 und 5,0 Mio. DM zur Verfügung. Im wesentlichen wurden in diesem Zeitraum folgende Vorhaben finanziert:

- Biotopkartierung,
- Planung vernetzter Biotopsysteme,
- Planungen zur Gewässerökologie,
- Artenschutzprojekte,
- Pflege- und Entwicklungspläne,
- Digitalisierung von Karten.

Die Abstimmungen zwischen dem Ministerium und dem Landesamt verzögerten die Mittelfreigabe. So konnte 1993 und 1996 das Landesamt jeweils erst Ende März über die Haushaltsmittel verfügen; jeweils 1994 und 1995 traf das Ministerium erst im Mai seine endgültige Entscheidung, welche Projekte vorrangig zu bearbeiten seien.

¹³⁹⁾ § 32 Landespflegegesetz in der Fassung vom 5. Februar 1979 (GVBl. S. 36), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juni 1994 (GVBl. S. 280).

Viele Projekte (z.B. Biotopkartierungen, Artenschutzprojekte, Pflege- und Entwicklungspläne) können nur dann zweckmäßig und wirtschaftlich durchgeführt werden, wenn die erforderlichen Arbeiten im Frühjahr, mit dem Beginn der Vegetationsperiode, begonnen und Geländearbeiten in dieser Periode abgeschlossen werden. Deshalb müssen Verträge so rechtzeitig vorbereitet und geschlossen werden, daß die Vertragspartner in der Lage sind, vereinbarte Leistungen zeitnah zu erbringen. Dies war in der Vergangenheit, bedingt durch die Mittelzuweisung im März oder noch später, nicht immer möglich und führte zu Verzögerungen einzelner Vorhaben. Damit war stets zusätzlicher Aufwand verbunden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß die Maßnahmen frühzeitiger abgestimmt werden sollen.

Viele Projekte im Vollzug des Landespflegegesetzes erfordern Untersuchungen, die sich über mehrere Jahre erstrecken. Sie sind nur sinnvoll durchzuführen, wenn bereits bei ihrem Beginn gewährleistet ist, daß alle notwendigen Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Bei strenger Beachtung des Prinzips der Jährlichkeit sind solche Maßnahmen nicht wirtschaftlich durchzuführen. Bei der regelmäßig notwendigen Vergabe der Arbeiten an Dritte ist es mit jahresbezogenen Teilaufträgen nur eingeschränkt möglich, die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen. Deshalb sind im Haushalt Verpflichtungsermächtigungen erforderlich.

Das Ministerium teilt diese Ansicht.

2.2 Biotopkartierung

Das Land führte von 1980 bis 1984 erstmals als landespflegerische Fachplanung eine Biotopkartierung der gesamten Landesfläche durch. Im wesentlichen wird mit ihr das Ziel verfolgt, Lebens- und Naturräume flächendeckend als Beitrag zum Arten- und Biotopschutz aufzunehmen, in Text und Karte darzustellen, zu bewerten und die Ergebnisse als Arbeitsgrundlage für die Landespflegebehörden und

andere mit dem Vollzug und der Anwendung landespflegerischer Vorschriften befaßte Stellen verfügbar zu machen.

Im Umweltprogramm 1990¹⁴⁰⁾ ist angestrebt, die gesamte Landesfläche jeweils im Abstand von sechs Jahren neu zu kartieren. Von 1986 bis 1991 wurde die erste Aktualisierung durchgeführt. Die zweite Aktualisierungsphase begann 1992, sie endet mit Ablauf des Jahres 1997. Nach den gegenwärtigen Vorgaben soll mit dem Jahr 1998 ein weiterer Kartierungsvorgang von sechs Jahren beginnen.

Überwiegend führen Privatunternehmer die Kartierungsarbeiten im Rahmen von Werkverträgen durch. Hierfür entstanden 1994 bis 1996 Kosten von 840.000, 900.000 und 930.000 DM. Hinzu kommen die Personalkosten des Landes für die fachliche Projektentwicklung, Leitung, Kontrolle und die allgemeine Verwaltung sowie Sachkosten. Sie werden auf 200.000 DM jährlich geschätzt. Die Gesamtkosten der sechsjährigen Kartierungsphase belaufen sich auf über 6 Mio. DM.

Zur Minderung des finanziellen Aufwands können der Beginn der weiteren Aktualisierung verschoben, der Kartierungsrhythmus gestreckt, die Methodik und die inhaltlichen Anforderungen überarbeitet werden.

Das Ministerium will - nicht zuletzt aufgrund der angespannten Finanzlage des Landes - die Methodik zur Biotopkartierung für die nächste Aktualisierungsphase kritisch überprüfen. In diese Überprüfung soll auch die Frage einer zeitlichen Verschiebung der weiteren Aktualisierung einbezogen werden.

2.3 Verwendung von Daten aus der Planungstätigkeit des Landesamts

Die Daten der Biotopkartierung stehen beim Landesamt auch im Rahmen einer Datenbank zur Verfügung. Sie können mit Hilfe von DV-Systemen beim Vollzug des Landespflegegesetzes genutzt wer-

¹⁴⁰⁾ Herausgegeben vom Ministerium für Umwelt und Gesundheit, S. 8.

den. Die Digitalisierung des Kartenmaterials befindet sich im Aufbau. Vollständig digitalisiert sind die Karten aus der ersten Aktualisierung der Biotopkartierung.

Nicht alle Vollzugsbehörden verfügen über die notwendige Hardware. Das führt zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand. Voraussetzung für eine effiziente Datennutzung ist eine geeignete Ausstattung der Landespflegebehörden mit zeitgemäßen DV-Geräten.

Dem hat das Ministerium zugestimmt.

2.4 Öffentlichkeitsarbeit

Von 1991 bis 1994 ließ das Landesamt für verschiedene kommunale Gebietskörperschaften Landschaftspläne erarbeiten. Neben den Kosten der Planung entstanden dem Land erhebliche Druckkosten. Sie betragen für 5.800 Exemplare 470.000 DM. Mit den vom Land finanzierten Planungen sollte modellhaft aufgezeigt werden, welche Anforderungen an eine zeitgemäße landespflegerische Planung gestellt werden und wie sie in praxisgerechter Form aufbereitet wird. Es handelte sich um Beiträge zu Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, an deren Gestaltung sich andere Planungsträger orientieren sollten. Deshalb wurde zur Weiterleitung an Interessierte eine relativ hohe Auflage erstellt. Etwa 4.200 Exemplare waren noch beim Landesamt eingelagert. Die kleine Zahl der 1995 und 1996 Interessierten zur Verfügung gestellten Pläne (weniger als 70) zeigt das mittlerweile nur noch geringe Interesse an den Materialien.

Der Herstellung und Beschaffung der Planungsbeiträge legte das Landesamt einen zu hohen Bedarf zugrunde. Dadurch ergaben sich vermeidbare Ausgaben für das Land. Sie werden auf 150.000 DM geschätzt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß beabsichtigt sei, Landschaftspläne künftig nicht mehr im bisherigen Umfang durchzuführen.

Die Planung vernetzter Biotopsysteme ist eine landespflegerische Fachplanung, die für die Zielsetzung des Arten- und Biotopschutzes in Text und Karte darlegt, inwieweit Lebensräume wildlebender Tier- und Pflanzenarten zu sichern, zu entwickeln oder neu anzulegen sind. Zur öffentlichen Vorstellung der Pläne im Rahmen eines Symposiums im November 1995 schloß das Landesamt mit einer Werbeagentur nach Ausschreibung im September 1995 einen Werkvertrag ab. Er umfaßte im einzelnen folgende Leistungen:

- Grundkonzept, Kommunikation und Gestaltung,
- Fachbroschüre,
- Faltblatt,
- Vortrag mit audiovisueller Begleitung,
- Ausstellung und Plakat.

Die vereinbarte Vergütung betrug 99.000 DM.

Die sehr kurze Zeitspanne bis zu dem Tag des Symposiums hatte zur Folge, daß Vorgaben rückgängig gemacht werden mußten. Die Planung wurde in erheblichem Umfang verändert. Auf die Herstellung einer zunächst geplanten Audiokassette verzichtete das Land. An zusätzlichen Leistungen wurden u.a. die Überarbeitung der Fachbroschüre, Kartenmontagen auf Schautafeln, Kosten für Redemanuskripte und Kurierkosten vereinbart. Die Inanspruchnahme des normalen Postdienstes hätte das Risiko zusätzlichen Zeitaufwands bedeutet. Außerdem ergab sich ein nicht vorhersehbarer Abstimmungsbedarf bei der Bearbeitung der einzelnen Vertragsgegenstände.

Nach Abzug der nicht erbrachten Teilleistungen für die Audiokassette entstanden Zusatzkosten von 43.000 DM. Unter Berücksichtigung aller Änderungen wurde ein Betrag von 128.000 DM abgerechnet. Die Leistungen der Werbeagentur wurden wesentlich teurer als geplant.

Die der Vergabe zugrundeliegende Leistungsbeschreibung war unzureichend und unvollständig. Insofern fand kein Wettbewerb statt. Wegen des Arbeitsfortschritts und der kurzen verfügbaren Bearbei-

tungszeit waren die systematische Entwicklung und Umsetzung eines Veranstaltungskonzepts erheblich erschwert. Bei rechtzeitiger und sorgfältiger Planung und einer vollständigen Leistungsbeschreibung vor Vergabe des Auftrags wären entstandene Mehrkosten vermeidbar gewesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß die Vorbereitung des Symposiums wider Erwarten unter erheblichem Zeitdruck erfolgt sei. Um die fristgerechte Durchführung der Veranstaltung nicht zu gefährden, habe das Landesamt kurzfristig Zusatzleistungen vergeben müssen, die nur vom Auftragnehmer hätten erbracht werden können.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß die Planung von Veranstaltungen so langfristig angelegt werden soll, daß eine ordnungsgemäße Vorbereitung möglich ist.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert, daß

- a) geplante Projekte zum Jahreswechsel endgültig abgestimmt und die Mittel rechtzeitig freigegeben werden sowie die Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen so genutzt wird, daß Projekte zügig durchgeführt werden können,
- b) Methodik und inhaltliche Anforderungen an die Biotopkartierung überarbeitet werden und die anstehende weitere Aktualisierung zeitlich verschoben wird,
- c) die nachgeordneten Behörden im landespflegerischen Bereich so ausgestattet werden, daß sie die Möglichkeiten elektronischer Datenverarbeitung umfassend nutzen können,
- d) die Auflage von Planungsbeiträgen auf den Bedarf begrenzt wird,
- e) die Ausschreibung mit einer vollständigen Leistungsbeschreibung erfolgt.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 26 Maßnahmen nach dem Landespflegegesetz

Mehr als ein Drittel der zur Durchführung landespflegerischer Maßnahmen des Landes vorgesehenen Mittel wurden zur Beschäftigung privater Hilfskräfte (sogenannte Biotopbetreuer) verwandt. Bei Beschränkung des Einsatzes solcher Kräfte auf besonders schwierige Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen können Haushaltsmittel in erheblichem Umfang jährlich freigesetzt werden.

Für die regelmäßige Mitwirkung des Landesamts für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht bei der Planung, Steuerung und Auswertung der Biotoppflegemaßnahmen besteht kein Bedarf.

Einnahmen aus Ausgleichszahlungen für nicht ausgleichbare Eingriffe in Natur und Landschaft wurden entgegen den gesetzlichen Vorgaben verspätet und nicht zweckentsprechend verwendet.

Ein weiterer Einsatz von Haushaltsmitteln ist für die Förderung der örtlichen Landschaftsplanung nicht mehr erforderlich.

Die Fördersätze für Zuwendungen an kommunale Träger zur Erhaltung und Pflege von Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsbestandteilen waren zu hoch. Dem eigenen Interesse der Gemeinden an der Erhaltung der geschützten Objekte wurde nicht hinreichend Rechnung getragen.

1. Allgemeines

Den oberen Landespflegebehörden obliegt die Durchführung von Biotoppflegemaßnahmen¹⁴¹⁾ und die Bewilligung von Zuwendungen für landespflegerische Maßnahmen Dritter¹⁴²⁾ nach § 42 Landespflegegesetz¹⁴³⁾ in Verbindung mit der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Umwelt vom 18. November 1984 (Förderungsgrundsätze - Landespflege)¹⁴⁴⁾.

Der Rechnungshof hat bei den Bezirksregierungen die in den Haushaltsjahren 1992 bis 1996 entstandenen Ausgaben stichprobenweise geprüft. Dabei wurde auch die Effizienz des Mitteleinsatzes untersucht.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Staatliche Landespflegemaßnahmen

2.1.1 Biotopbetreuung durch private Hilfskräfte

Die zur Finanzierung der "Kosten für Landespflegemaßnahmen" bereitgestellten Mittel werden von den oberen Landespflegebehörden für Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen in bereits ausgewiesenen und geplanten Naturschutzgebieten, auf nach § 24 Landespflegegesetz¹⁴³⁾ pauschal geschützten Flächen sowie zur Realisierung spezieller Artenschutzprojekte eingesetzt. Die Maßnahmen werden, soweit möglich, auf der Grundlage von Pflege- und Entwicklungs-

¹⁴¹⁾ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 02 Titel 541 01 und Kapitel 14 75 Titel 541 01 (Kosten für Landespflegemaßnahmen) sowie Kapitel 14 02 Titel 541 03 (Kosten für landespflegerische Kompensationsmaßnahmen mit Ausgleichsmitteln).

¹⁴²⁾ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 02 Titel 653 01 und Kapitel 14 75 Titel 653 01 (Zuweisungen für Landespflegemaßnahmen).

¹⁴³⁾ Landespflegegesetz in der Fassung vom 5. Februar 1979 (GVBl. S. 36), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juni 1994 (GVBl. S. 280).

¹⁴⁴⁾ MinBl. S. 506.

plänen (Naturschutzgebiete) oder Projektplanungen (Artenschutz) konzipiert, die von privaten Planungsbüros im Auftrag des Landesamts für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht erstellt worden sind. Je nach Art der Maßnahme werden Landwirte, Schäfer, private Garten- und Landschaftsbaubetriebe und staatliche Forstbetriebe mit ihrer Durchführung betraut. Über die Vergabe der Pflegeaufträge entscheiden die Bezirksregierungen.

Bei der Kostenermittlung, der Vorbereitung der Auftragsvergabe, der Abstimmung der Maßnahmen mit den betroffenen Eigentümern, der Abwicklung und Überwachung der Arbeiten und bei der Erfolgskontrolle entlasten sich die oberen Landespflegebehörden durch die Beschäftigung - überwiegend wissenschaftlich geschulter - privater Kräfte (sogenannte Biotopbetreuer). Diese Kräfte werden im Rahmen von Werkverträgen beschäftigt, die für einen Zeitraum von mehreren Jahren abgeschlossen oder von Jahr zu Jahr verlängert werden. Sie werden aus den Fördermitteln bezahlt. Die Verträge haben jeweils die Biotopbetreuung in einem bestimmten Gebiet (in der Regel dem Gebiet eines Landkreises) zum Gegenstand. Neben der Betreuung der angeordneten landespflegerischen Maßnahmen gehört es zu den Aufgaben der Betreuer, einmal jährlich alle Naturschutzflächen in den von ihnen betreuten Gebieten in Augenschein zu nehmen. Bei den örtlichen Besichtigungen durch die Landespflegebehörden, die zur Festlegung von Maßnahmeprioritäten und der Entscheidung über Art und Umfang der jeweils durchzuführenden Maßnahmen erforderlich sind, werden die Betreuer in der Regel beteiligt.

In den Jahren 1995 und 1996 wurden mit 2,3 Mio. DM jährlich jeweils 38 % der für Biotoppflegemaßnahmen ausgegebenen Mittel für die Finanzierung der Biotopbetreuung verwandt. Im Hinblick auf die von der Landesregierung beabsichtigte Steigerung des Anteils der Naturschutzflächen an der Landesfläche von derzeit 1,5 auf 5 % wäre, sofern das bisherige Verfahren beibehalten würde, ein weiterer Anstieg der Betreuungskosten abzusehen. Betreuungskosten in dieser Höhe - der Behördenaufwand kommt hinzu - dürften kaum in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten der betreuten Maßnahmen stehen.

Es bestehen Bedenken dagegen, daß die Verwaltungen ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung Fördermittel verwenden, um einen Teil ihrer Aufgaben durch kontinuierlich für sie tätige Hilfskräfte erledigen zu lassen. Eine regelmäßige Vertragserneuerung kann zur Verfestigung der Vertragsverhältnisse führen.

Die oberen Landespflegebehörden sind aufgrund ihrer regelmäßigen Schutzgebietsbereisungen mit den örtlichen Verhältnissen selbst weitgehend vertraut. Bei der Biotoppflege werden sie von den unteren Landespflegebehörden unterstützt, die sich ihrerseits erforderlichenfalls ehrenamtlicher Beauftragter für Landespflege bedienen können¹⁴⁵⁾.

Bei einem erheblichen Teil der Biotoppflegemaßnahmen handelt es sich zudem um wiederkehrende Maßnahmen. Für die Konzipierung neuer Maßnahmen stehen den oberen Landespflegebehörden die inzwischen für das ganze Land vorliegenden Ergebnisse der "Planung vernetzter Biotopsysteme" als Entscheidungshilfe zur Verfügung. Diese können überdies vielfach, insbesondere bei Maßnahmen in den in letzter Zeit ausgewiesenen Naturschutzgebieten, auf detaillierte Pflege- und Entwicklungspläne zurückgreifen. Deshalb besteht nur bei fachlich besonders schwierigen Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen auf empfindlichen Standorten Bedarf für eine Betreuung durch private Kräfte. Eine weitergehende Entlastung der Behörden ist, auch unter Berücksichtigung der angespannten Lage des Landeshaushalts, nicht zu vertreten.

Bei konsequenter Rückführung des Einsatzes privater Hilfskräfte auf betreuungsbedürftige Maßnahmen läßt sich der Betreuungsaufwand erheblich verringern.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten möchte bei den einfacheren Pflegemaßnahmen auf eine Biotopbetreuung durch wissenschaftlich geschulte Kräfte nicht verzichten. Es soll auch bei diesen Maßnahmen eine naturwissenschaftlich sachgerechte Anwendung und Begleitung erreicht und eine Aufspaltung der Kontroll- und Betreuungsmaßnahmen auf mehrere Stellen vermieden werden.

¹⁴⁵⁾ § 34 S. 2 Landespflegegesetz.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine wissenschaftlich fundierte Biotopbetreuung bei den einfachen und vielfach wiederkehrenden Biotoppflegemaßnahmen, die zumeist landwirtschaftlicher Art sind (z.B. Mahd, Beweidung), allenfalls in Ausnahmefällen (z.B. bei besonders empfindlichen Standorten) geboten. Von einer Zersplitterung der Kontrolle kann bei sachgerechter Einschaltung anderer Stellen keine Rede sein.

2.1.2 Einschaltung des Landesamts für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht

An der Planung und Auswertung der Biotoppflegemaßnahmen ist das Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht maßgebend beteiligt. In Abstimmung mit den Bezirksregierungen läßt es die Pflege- und Entwicklungspläne für die Naturschutzgebiete durch private Büros erstellen. Ihm obliegt die zentrale Auswertung der von den Biotopbetreuern jährlich zu erstellenden Berichte. Das Landesamt soll auch bei der Steuerung der Maßnahmen durch die oberen Landespflegebehörden mitwirken.

Eine zentrale Auswertung der Biotopbetreuungsberichte durch das Landesamt hat bislang nicht stattgefunden. Das Amt hat sich auch bei der Steuerung der Maßnahmen nur in begrenztem Umfang eingeschaltet. Es hat sich gezeigt, daß die Bezirksregierungen insoweit auf eine Mitwirkung des Landesamts in aller Regel nicht angewiesen sind.

Es sind keine Gründe dafür ersichtlich, den für die Ausweisung der Naturschutzgebiete wie auch für die Anordnung von Maßnahmen zu deren Erhaltung, Pflege und Entwicklung zuständigen oberen Landespflegebehörden nicht auch die Zuständigkeit für die Erstellung der Pflege- und Entwicklungspläne für Naturschutzgebiete zu übertragen. Aufgrund der größeren Ortsnähe und der besseren Einschätzung des jeweils finanziell "Machbaren" können diese wirksamer auf eine Begrenzung des Planungsaufwands und Minderung der Planungskosten hinwirken.

Der Rechnungshof hält es daher, auch im Interesse der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung, für zweckdienlich, die für die Anordnung von Pflegemaßnahmen zuständigen Behörden eigenverantwortlich mit der Planung zu beauftragen. Die Beratung der Bezirksregierungen durch das Landesamt in Grundsatz- und fachlichen Einzelfragen wird hierdurch nicht berührt.

Das Ministerium möchte die Zuständigkeit für die Erstellung der Pflege- und Entwicklungspläne zur Erleichterung der Abstimmung mit anderen vom Landesamt betreuten Planungen bei dieser Sonderbehörde belassen und diese auch bei der Steuerung und Kontrolle wichtiger Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen und bei erstmaliger Inangriffnahme von Maßnahmen mitwirken lassen.

Diese Begründung überzeugt den Rechnungshof nicht. Die Pflege- und Entwicklungspläne werden von privaten Büros erstellt. Diese haben sämtliche einschlägigen Planungen - einschließlich derjenigen des Landesamts - zu berücksichtigen. Die Aufträge an freischaffende Planer können insoweit ebenso gut durch die oberen Landespflegebehörden vergeben werden. Wenn Zielplanung, Maßnahmeplanung, Ausführung und Kontrolle in einer Hand liegen, besteht eine größere Gewähr, daß die Vergabe der Planungen inhaltlich und insbesondere auch zeitlich stärker an den praktischen Notwendigkeiten ausgerichtet wird.

2.2 Ausgleichszahlungen für nicht ausgleichbare Eingriffe in Natur und Landschaft

Nach § 5 a Abs. 2 Halbsatz 2 Landespflegegesetz ist das Zahlungsaufkommen aus den Ausgleichszahlungen für nicht ausgleichbare Eingriffe in Natur und Landschaft zur Finanzierung von landespflegerischen Maßnahmen zu verwenden, die einen sachlichen und räumlichen Bezug zu den die Zahlungen begründenden Eingriffen besitzen. Die Maßnahmen sind dementsprechend auch von den unteren Landespflegebehörden zu konzipieren. Aufgrund der von diesen

vorgelegten Vorschläge entscheidet das Ministerium für Umwelt und Forsten über die Verwendung der Mittel¹⁴⁶⁾.

In den Jahren 1992 bis 1996 wurden beim Ministerium Ausgleichszahlungen in Höhe von 1.365.900 DM nachgewiesen. Obwohl bis Ende 1992 bereits 670.000 DM eingegangen waren, wurden erste Maßnahmen erst im Jahr 1994 konzipiert.

Im Regierungsbezirk Trier (Anteil am Zahlungsaufkommen 1992 bis 1996: 400.000 DM) wurde in diesem Zeitraum keine einzige Maßnahme gefördert. Bis Ende 1996 wurden im Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz 350.000 DM mehr eingezahlt, als dorthin zurückflossen. Die Zuweisungen für den Regierungsbezirk Koblenz überstiegen das dortige Zahlungsaufkommen hingegen um mehr als 350.000 DM.

Die Mittel wurden weder zeitgerecht noch entsprechend der gesetzlich vorgeschriebenen Zweckbindung verwendet. Eine Fortsetzung der bisherigen Verwaltungspraxis ist nicht hinnehmbar.

Das Ministerium hat Übergangsschwierigkeiten in der Anlaufphase nach Einführung der Regelung eingeräumt. Es will auf eine sach- und zeitgerechte Verwendung der Mittel hinwirken und ihre Vergabe vereinfachen.

2.3 Zuwendungen für die Erstellung von Landschaftsplanungen im Rahmen der Flächennutzungsplanung

Die Erstellung der landespflegerischen Planungsbeiträge zur Flächennutzungsplanung (§ 17 Landespflegegesetz), die im Auftrag der Gemeinden durch qualifizierte Landespflegebüros im Sinne des § 17 a Landespflegegesetz erfolgt, ist seit nahezu 25 Jahren ein Schwerpunkt der Landesförderung. In den letzten fünf Jahren wurden

¹⁴⁶⁾ § 5 Abs. 2 Satz 2 Landesverordnung über die Ausgleichszahlung nach § 5 a des Landespflegegesetzes vom 24. Januar 1990 (GVBl. S. 35), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Mai 1991 (GVBl. S. 262).

hierfür jährlich Haushaltsmittel von durchschnittlich 2,2 Mio. DM aufgewandt. Damit entfielen auf diesen Förderungsbereich nahezu zwei Drittel der für die Förderung landespflegerischer Maßnahmen kommunaler und privater Träger bereitgestellten Mittel.

Der überwiegende Teil der Gemeinden verfügt inzwischen über eine vom Land geförderte Landschaftsplanung. Die landespflegerischen Planungsbeiträge sind, wie das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz klargestellt hat¹⁴⁷⁾, notwendiger Bestandteil der jeweiligen Flächennutzungs- und Bebauungspläne. Insoweit ist die Fortschreibung der geförderten Pläne gewährleistet.

Das Ziel der Förderung, bestehende Defizite bei der örtlichen Landschaftsplanung zu beseitigen, ist damit im wesentlichen erreicht. Ein erhebliches Landesinteresse im Sinne der §§ 23 und 44 Abs. 1 LHO an einer Mitfinanzierung des landespflegerischen Teils der örtlichen Landschaftsplanungen ist nicht mehr gegeben.

Bei Einstellung der Förderung der örtlichen Landschaftsplanung werden nach Auslaufen der bereits laufenden Förderungsmaßnahmen erhebliche Haushaltsmittel freigesetzt.

Das Ministerium möchte an der Förderung in dem von ihm in den letzten Jahren auf 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben reduzierten Umfang festhalten. Andernfalls sei zu befürchten, daß der rein staatliche Teil der Landschaftsplanung von den Gemeinden nicht mehr in dem gebotenen Maße mitgeplant werde.

Der Rechnungshof hält diese Befürchtung für unbegründet. Die überörtlichen Ziele der Landschaftsplanung sind den Gemeinden durch die im Rahmen der regionalen Raumordnungsplanung erstellten Landschaftsrahmenpläne verbindlich vorgegeben (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Bundesnaturschutzgesetz¹⁴⁸⁾). Die Gemeinden sind auch gehalten, die landespflegerischen Planungen des Landes (Pflege- und

¹⁴⁷⁾ Urteil vom 22. August 1993, Az.: 10 C 12502/92, abgedruckt bei Stich-Mitschang, Naturschutz und Landespflegerecht in Rheinland-Pfalz, Entscheidungen Nr. 8.3.

¹⁴⁸⁾ Bundesnaturschutzgesetz in der Fassung vom 12. März 1987 (BGBl. I S. 889), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081, 2110).

Entwicklungspläne für Naturschutzgebiete, Artenschutzprogramme, Planung vernetzter Biotopsysteme) bei der örtlichen Landschaftsplanung zu berücksichtigen (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 Bundesnaturschutzgesetz). Dauerhafter finanzieller Anreize zur Durchsetzung der landespflegerischen Ziele des Landes bedarf es somit nicht, zumal auch die Mehrzahl der Länder eine solche Förderung nicht kennt.

2.4 Zuwendungen zur Unterhaltung von geschützten Landschaftsbestandteilen und Naturdenkmälern

In den Jahren 1992 bis 1996 wurden durchschnittlich 440.000 DM jährlich für die Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung von geschützten Landschaftsbestandteilen und Naturdenkmälern verwendet. Die zum Teil sehr kostspieligen Maßnahmen (z.B. baumchirurgische Eingriffe) wurden vielfach mit 100 %, mindestens aber mit 80 %, der zuwendungsfähigen Aufwendungen bezuschußt. Es wurden im wesentlichen Pflegemaßnahmen von Städten und Gemeinden gefördert.

Die Bezirksregierungen haben die hohen Fördersätze damit begründet, daß in den maßgebenden Rechtsverordnungen zur Unterschutzstellung den Eigentümern die Verfügungsbefugnis über die geschützten Objekte weitgehend entzogen worden sei. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zur Verkehrssicherungspflicht bei naturschutzrechtlich geschützten Objekten hätten die Eigentümer infolgedessen zu einer stärkeren finanziellen Eigenbeteiligung nicht herangezogen werden können.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die an der Erhaltung der geschützten Objekte selbst in hohem Maße interessierten Kommunen angemessen an den Kosten zu beteiligen und den Förderungsaufwand entsprechend zu begrenzen.

Das Ministerium will nunmehr bei Pflegeobjekten in kommunaler Trägerschaft Eigenleistungen vorsehen, möchte einen Fördersatz in Höhe von 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben jedoch nicht unterschreiten.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Einsatz privater Hilfskräfte bei staatlichen Biotoppflegemaßnahmen auf die Betreuung besonders schwieriger Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen zu beschränken,
- b) den für die Ausweisung und Pflege von Naturschutzgebieten zuständigen oberen Landespflegebehörden uneingeschränkt die Steuerung, Auswertung und Planung der staatlichen Biotoppflegemaßnahmen zuzuweisen und ihnen deshalb auch die Zuständigkeit für die Aufstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen in Naturschutzgebieten zu übertragen,
- c) die landespflegerischen Ausgleichsmittel zeitgerecht und unter Einhaltung der gesetzlichen Zweckbindung zu verwenden,
- d) von einem weiteren Einsatz der Finanzhilfen des Landes für landespflegerische Maßnahmen für die Mitfinanzierung landespflegerischer Planungsbeiträge zu Flächennutzungsplänen abzusehen,
- e) die Fördersätze für Pflegemaßnahmen an geschützten Landschaftsbestandteilen und Naturdenkmalen angemessen zu verringern.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 27 Ausgaben des Landes für Ersatzvornahmen und Maßnahmen des vorbeugenden Grundwasserschutzes

Nach der Durchführung von Ersatzvornahmen wurden Erstattungsansprüche des Landes in Höhe von 4,1 Mio. DM nicht zeitnah weiterverfolgt.

Bei frühzeitigem Eingreifen mit abfallrechtlichen Verfügungen hätte der eingetretene Schaden begrenzt werden können. Bei den noch notwendigen Ersatzvornahmen wären die aufzuwendenden Kosten erheblich geringer gewesen.

Die Konzeption für die Sanierungsmaßnahme der ehemaligen Urananlage Ellweiler wurde aufgrund von Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung wesentlich geändert. Aufwendungen für Gutachten wurden teilweise nutzlos.

1. Allgemeines

Das Land stellt Mittel für Ersatzvornahmen und Maßnahmen des vorbeugenden Grundwasserschutzes¹⁴⁹⁾ insbesondere in folgenden Bereichen zur Verfügung:

- Bei unerlaubter Einwirkung auf ein Gewässer¹⁵⁰⁾,
- bei unzulässiger Abfallentsorgung¹⁵¹⁾,

¹⁴⁹⁾ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 02 Titel 883 53.

¹⁵⁰⁾ § 93 Landeswassergesetz in der Fassung vom 14. Dezember 1990 (GVBl. 1991 S. 11), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 1995 (GVBl. S. 69).

- zur Beseitigung rechtswidriger Zustände im Sinne des Atomgesetzes¹⁵²⁾.

Die Ausgaben hierfür betragen:

1993	3.134.104 DM
1994	2.434.840 DM
1995	3.507.717 DM
1996	2.616.674 DM

Die Landkreise hatten bis zum 30. Juli 1996 einen Anspruch auf Ersatz der nicht beizubehaltenden Kosten für Maßnahmen, die sie bis zum 31. Dezember 1995 durchgeführt oder eingeleitet hatten¹⁵³⁾.

Die Überwachung der Geltendmachung von Kostenansprüchen gegen die Schuldner obliegt der Bezirksregierung und dem Ministerium für Umwelt und Forsten.

Der Rechnungshof hat die Ersatzvornahmen und Maßnahmen des vorbeugenden Grundwasserschutzes stichprobenweise beim Ministerium geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Überwachung von Beitreibungsmaßnahmen

2.1.1 Ein Betrieb, der sich mit der Aufarbeitung von gebrauchten Lösungsmitteln und sonstigen flüssigen Chemikalien befaßte, lagerte die angekauften und gereinigten Stoffe auf dem Betriebsgelände. Im Juni 1990 wurde die Geschäftstätigkeit aufgegeben. Zu dieser Zeit

¹⁵¹⁾ § 21 Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz in der Fassung vom 30. April 1991 (GVBl. S. 251), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 1995 (GVBl. S. 69).

¹⁵²⁾ § 19 Abs. 3 Atomgesetz in der Fassung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 1994 (BGBl. I S. 1618).

¹⁵³⁾ § 48 Landkreisordnung in der Fassung vom 2. April 1991 (GVBl. S. 177), i.V.m. dem Zweiten Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 22. Dezember 1995 (GVBl. S. 521).

befanden sich 180 t Sonderabfall auf dem Firmengrundstück. Die Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz leitete nach erfolgloser Inanspruchnahme des Firmeninhabers im Dezember 1990 die Ersatzvornahme ein.

Weder die Bezirksregierung noch das Ministerium verfolgten die Angelegenheit ab 1993 weiter. Erst aufgrund eines Hinweises des Rechnungshofs während der örtlichen Erhebungen befaßten sich die zuständigen Behörden wieder mit dem Vorgang.

Forderungen des Landes in Höhe von 357.000 DM sind noch offen.

- 2.1.2** Gegenüber dem Inhaber einer auf Bundesbahngelände betriebenen Chemikalienimportfirma, die unbrauchbar gewordene chemische Produkte lagerte, blieb die Inanspruchnahme nach den Vorschriften des Abfallrechts ohne Erfolg. Die Ersatzvornahme wurde im August 1989 eingeleitet und 1994 beendet. Die Kosten für die Ersatzvornahme betrugen 3,7 Mio. DM. Ein Ersatz der Kosten konnte von dem Betriebsinhaber nicht erlangt werden. Eine abfallrechtliche Inanspruchnahme der Grundstückseigentümerin ist nicht erfolgt. Erst während der örtlichen Erhebungen wurden Verhandlungen über eine Kostenbeteiligung aufgenommen.

2.2 Vermeidung von Ersatzvornahmekosten

Bei einer Putztuchwäscherei fielen als Rückstände Öl und ölhaltiger Schlamm als Sonderabfall an. Eine Überwachung durch die zuständige Bezirksregierung fand bis 1986 nicht statt. Erst nach Einleitung polizeilicher Ermittlungen stellte die Bezirksregierung fest, daß Reinigungsschlämme nicht ordnungsgemäß entsorgt, sondern auf dem Betriebsgelände gelagert worden waren. Bei Betriebsbesichtigungen wurden im September 1988 eine Menge von 55 hl, im Dezember 1989 eine Menge von 137 hl vorgefunden. Erst im April 1990 erging eine Beseitigungsverfügung, die jedoch nicht vollzogen wurde. Die Ersatzvornahme wurde 1992 eingeleitet und 1993 abgeschlossen. Sie

verursachte Kosten von 350.000 DM, die nicht mehr beigetrieben werden konnten.

Die Bezirksregierung hat ihre Überwachungsverpflichtung vernachlässigt. Obwohl sie Kenntnis von dem wachsenden Abfallvolumen des Betriebs hatte, sind keine Entsorgungsintervalle bestimmt worden. Bei pflichtgemäßer Verfahrensweise hätten die Kosten der Ersatzvornahme, wenn nicht vermieden, so doch erheblich niedriger gehalten werden können.

Das Ministerium wird sicherstellen, daß die Abfallanlagen und die Beitreibung der Kosten von Ersatzvornahmen regelmäßig überwacht werden.

2.3 Sanierungsmaßnahme

Das Betriebsgelände der ehemaligen Urananlage Ellweiler sollte nach der Zielsetzung der Landesregierung soweit saniert werden, daß es ohne Einschränkungen forstwirtschaftlich oder als Grünland genutzt werden könnte. Zur Ablagerung der Baureststoffe aus dem Gebäudeabriß, die aus der Strahlungsschutzaufsicht entlassen werden können, hatte das Ministerium zunächst das Gelände eines ehemaligen Tagebaus vorgeschlagen. Nach Zustimmung des Ministerrats vom 5. September 1995 wurden in der Folgezeit Gutachten zur Bewertung der geologisch-hydrologischen Situation und zur Erstellung eines Einbaukonzepts für die Verbringung in den ehemaligen Tagebau eingeholt. Dadurch entstanden Kosten von 370.000 DM.

Die Gutachten bestätigten, daß die Verbringung der Baureststoffe in den ehemaligen Tagebau aus radiologischer Sicht die beste Lösung darstellt.

Diese Maßnahmenvariante entsprach auch den "Strahlenschutzgrundsätzen für die Nutzung von durch den Uranbergbau kontaminierten Flächen zu forst- und landwirtschaftlichen Zwecken".

Im April 1996 entschied das Ministerium aufgrund von Protesten aus der Bevölkerung, die "fachlich optimale Lösung" der Sanierungsmaßnahme nicht durchzuführen. Das Material sollte nunmehr nicht in den Tagebau gebracht, sondern an Ort und Stelle belassen werden. Die Aufwendungen für die Gutachten wurden durch diese Änderung der Konzeption teilweise nutzlos.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß das Sanierungskonzept in der Öffentlichkeit erläutert worden sei. Dabei sei deutlich geworden, daß im Bereich der Ortsgemeinde, in der der ehemalige Tagebau liegt, erheblicher Widerstand gegen die Verbringung des Bodenaushubs und der Baureststoffe aus der ehemaligen Urananlage bestanden habe. Die für den Einbau der Materialien in den ehemaligen Tagebau schon erstellten Planungsunterlagen hätten nicht mehr weiterverwendet werden können. Der überwiegende Anteil der Kosten entfalle jedoch auf hydrologische Untersuchungen, die im Rahmen des Grundwassergüteprogramms der Landesregierung weiterverwendet werden könnten.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, daß die Beitreibung der Kosten von Ersatzvornahmen regelmäßig überwacht wird, um die finanzielle Belastung des Landes zu verringern,
- b) sicherzustellen, daß bei Betrieben, die mit Abfall umgehen und deren Zuverlässigkeit zweifelhaft ist, durch besonders intensive Überwachung und frühzeitiges Eingreifen Ersatzvornahmen vermieden oder ihre Kosten niedrig gehalten werden.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 28 Forschung mit Mitteln Dritter an einer Fachhochschule

Eine eindeutige Abgrenzung zwischen Drittmitteln und sonstigen Einnahmen fehlt.

Der Verzicht auf die Erhebung kosten-deckender Entgelte für die Bereitstellung von Personal- und Sachmitteln der Fachhochschule entsprach nicht in jedem Fall der Interessenlage des Landes.

Die Verwaltung der Drittmittel für Forschungsvorhaben kann verbessert werden.

Die Zweckbindung der Drittmittel wurde nicht immer beachtet.

Die Finanzierung der Transferstellen für die Umsetzung anwendungsorientierter Entwicklungen durch eingeworbene Drittmittel ist beim derzeitigen Verfahren nicht sichergestellt. Aufträge wurden unzulässigerweise gesplittet. Gesondert ausgewiesene Umsatzsteuer wurde nicht abgeführt.

1. Allgemeines

Die Fachhochschulen können neben der anwendungsbezogenen Lehre auch angewandte Forschung betreiben und Entwicklungsvorhaben durchführen¹⁵⁴⁾.

Den erforderlichen Finanzbedarf deckt grundsätzlich das Land nach Maßgabe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel (§ 79 Fachhochschulgesetz). Darüber hinaus stehen den Fachhochschulen zur Finanzierung der Forschungsvorhaben in wachsendem Maße Mittel (Geld- oder Sachzuwendungen) von dritter (öffentlicher oder privater) Seite zur Verfügung (sogenannte Drittmittel).

Für die Wahrnehmung der Forschungs- und Entwicklungsaufgaben gelten die Bestimmungen des Universitätsgesetzes¹⁵⁵⁾ sinngemäß (§ 2 Abs. 1 Satz 3 Fachhochschulgesetz). Danach erfolgt die Forschung mit Mitteln Dritter im Rahmen der Dienstaufgaben und darf nicht zusätzlich vergütet werden. Allerdings läßt der Gesetzgeber im Forschungsbereich auch Nebentätigkeiten zu (§ 13 Abs. 7 Universitätsgesetz). Nebentätigkeiten sind aber keine Drittmittelforschung im Sinne des Universitätsgesetzes.

Der Rechnungshof hat die Abwicklung der Forschung mit Drittmitteln bei der Fachhochschule Trier untersucht¹⁵⁶⁾. Die Prüfung, die sich auf Stichproben beschränkte, umfaßte die Haushaltsjahre 1992 bis 1995. Soweit erforderlich, wurden auch Vorgänge aus dem Jahr 1996 sowie aus zurückliegenden Jahren in die Prüfung einbezogen. Das Drittmittelaufkommen belief sich 1995 auf 2,1 Mio. DM.

¹⁵⁴⁾ § 2 Abs. 1 Fachhochschulgesetz vom 6. Februar 1996 (GVBl. S. 71). Bis zum Inkrafttreten dieser Neufassung galt folgende Einschränkung "...soweit (es) ihre Aufgaben in der Lehre zulassen".

¹⁵⁵⁾ §§ 10 bis 14 des Universitätsgesetzes vom 23. Mai 1995 (GVBl. S. 85) sowie Bestimmungen über die Forschung mit Mitteln Dritter (§ 13 Abs. 4 Satz 3 i.V.m. § 128 Universitätsgesetz, VV des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung über die Forschung mit Mitteln Dritter - Drittmittelvorschrift - vom 13. Dezember 1995 - GAmtsBl. S. 23 -). Bis zum Inkrafttreten des Universitätsgesetzes (1. Oktober 1995) galten die §§ 10 bis 14 des Hochschulgesetzes vom 9. September 1987 (GVBl. S. 249).

¹⁵⁶⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 66.

Die Prüfung fiel in den Zeitraum der Umstrukturierung der Fachhochschule und der Verselbständigung ihrer Abteilungen.

Im Hinblick auf die Freiheit von Wissenschaft und Forschung¹⁵⁷⁾ waren Effizienz und Qualität der Forschungsprojekte nicht Gegenstand der Prüfung.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Abgrenzung zwischen Drittmitteln und sonstigen Einnahmen

2.1.1 Die Verteilung der Haushaltsmittel der Titelgruppe 71 (Lehre und Forschung) auf die Hochschulen erfolgt aufgrund sogenannter Meß- oder Kennzahlen. Bei der Ermittlung dieses Verteilungsschlüssels wird auch die Höhe der eingeworbenen Drittmittel berücksichtigt. Deshalb besteht ein Interesse der Hochschulen, ihre Drittmitteleinnahmen hoch auszuweisen. Die Fachhochschule Trier hat daher auch Spenden, Stipendien, Vergütungen für Diplomarbeiten u.ä. in Höhe von 220.000 DM (1995) als Drittmittel ausgewiesen.

Eine eindeutige Definition des Drittmittelbegriffs ist erforderlich, um die sachgerechte Verteilung der Haushaltsmittel sicherzustellen.

Das Ministerium hat sich hierzu noch nicht abschließend geäußert.

2.1.2 Im Landeshaushalt sind die Ausgaben aus den Drittmitteln in einer Titelgruppe zusammengefaßt; ein entsprechender Einnahmetitel fehlt dagegen in der Titelgruppe.

Titelgruppen sollen der Transparenz des Haushalts dienen. Sie sind immer dann sinnvoll, wenn sie ein in sich abgeschlossenes Ergebnis sowohl hinsichtlich der Einnahmen als auch der Ausgaben vermitteln.

¹⁵⁷⁾ Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 9 Abs. 1 LV und § 3 Fachhochschulgesetz.

In der Titelgruppe wird daher ein spezieller Einnahmetitel für Drittmittel als notwendig erachtet.

Die Erörterungen mit dem Ministerium sind noch nicht abgeschlossen.

2.2 Nutzungsentgelte

Für die Forschung mit Drittmitteln sowie für die Verwaltung dieser Mittel wurden Ressourcen der Hochschule, insbesondere Räumlichkeiten, apparative Ausstattung und Personal, in Anspruch genommen. Weiter führten Deputatsermäßigungen zu zusätzlichem Aufwand in Form von Lehrauftragsvergütungen. Soweit es sich um eine Förderung aus öffentlichen Mitteln handelte, wurde in der Regel die unentgeltliche Bereitstellung von Personal- und Sachmitteln als Eigenanteil der Hochschule vorausgesetzt. Auch bei privaten Auftraggebern wurde bisher grundsätzlich von der Forderung dieser Kosten sowie der anteiligen Gemeinkosten abgesehen. Selbst wenn Drittmittelgeber Gemeinkosten, z.B. für anteilige Miete, erstatteten, wurden die entsprechenden Beträge nicht an die Fachhochschule abgeführt.

Ist - wie in den Fällen der Auftragsforschung - vor allem der Auftraggeber an der Durchführung des Projekts und dem Forschungsergebnis interessiert, entspricht es der Interessenlage, daß er ein kostendeckendes Entgelt entrichtet. Die Forderung, daß die Eigenkosten der Fachhochschule erstattet werden, ist auch im Hinblick auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen geboten.

Die Erörterungen mit dem Ministerium über das künftige Verfahren sind noch nicht abgeschlossen.

2.3 Verwaltung der Drittmittel

2.3.1 Die Verwaltung der Drittmittel oblag - auch soweit es sich nicht um unmittelbar drittmittelbezogene Aufgaben handelte (z.B. Buchungen, Personalsachbearbeitung, Festsetzung von Reisekostenvergütungen) -

einem teilzeitbeschäftigten Mitarbeiter. Durch Bearbeitungsmängel gingen Projektmittel verloren.

Bei Zuweisung nicht drittmittelspezifischer Aufgaben an die jeweiligen Sachbereiche der allgemeinen Verwaltung hätten derartige Mängel vermieden werden können.

Entsprechende organisatorische Maßnahmen wurden zwischenzeitlich getroffen.

- 2.3.2** Soweit Drittmittel aus Haushaltsmitteln des Landes gewährt und im Haushalt der Hochschule bewirtschaftet werden, erfordert das derzeitige Mittelabruf- und Verwendungsnachweisverfahren einen zu hohen Arbeitsaufwand.

Das Ministerium der Finanzen teilt die Auffassung des Rechnungshofs, daß zur Vereinfachung insoweit abweichende Förderrichtlinien (VV Teil I Nr. 14.2 zu § 44 Abs. 1 LHO) zweckmäßig und sinnvoll wären.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung ist aufgefordert, die Änderung in die Wege zu leiten.

2.4 Projektförderung

- 2.4.1** Bei einigen Projekten wurde die Zweckbindung der Drittmittel nicht beachtet. So wurden aus zweckgebundenen Forschungsmitteln auch Studienreisen finanziert.

Das Ministerium hat die Fachhochschule aufgefordert, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel sicherzustellen.

- 2.4.2** Vielfach wurden für Arbeitsleistungen Werkverträge abgeschlossen, obwohl es sich nach Art und Inhalt der Tätigkeiten um Arbeits- oder Dienstverhältnisse gehandelt hat.

Die Fachhochschule will künftig gewährleisten, daß Arbeitsverhältnisse nicht mehr über Werkverträge abgewickelt werden.

- 2.4.3** In mehreren Fällen wurden sogenannte In-Sich-Geschäfte zwischen Unternehmen, in die Angehörige der Fachhochschule eingebunden waren, und der Fachhochschule vorgenommen. Hier besteht die Gefahr, daß Leistungen der Fachhochschule nicht im angemessenen Umfang durch Zahlungen der Unternehmen abgedeckt werden.

Das Ministerium will derartige Geschäfte durch geeignete Maßnahmen unterbinden.

- 2.4.4** Drittmittel für ein von der Fachhochschule durchzuführendes Projekt wurden auf ein Privatkonto des Projektleiters überwiesen, ohne daß ein Sonderkontenverfahren¹⁵⁸⁾ beantragt und genehmigt war. Erwirtschaftete Überschüsse aus Veranstaltungen der Fachhochschule in Höhe von 20.000 DM wurden nicht an diese abgeführt, sondern auf das Konto eines Vereins überwiesen.

Die abschließende Stellungnahme des Ministeriums steht noch aus.

2.5 Transferstellen

Seit 1989 wurden an den Hochschulen in Rheinland-Pfalz 20 anwendungsorientierte, fachbezogene Transferstellen eingerichtet, um insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen die zügige Durchführung anwendungsorientierter Entwicklungen in Zusammenarbeit mit Hochschulen zu ermöglichen und wissenschaftliche Erkenntnisse in die Praxis umzusetzen. Hierzu haben die Transferstellen die erforderlichen Dienstleistungen anzubieten.

Die Einrichtung der Transferstellen wurde im Rahmen der Wirtschaftsförderung mit insgesamt 18,2 Mio. DM unterstützt. Hierbei waren die bis zum Jahr 1993 errichteten Transferstellen voll finanziert

¹⁵⁸⁾ § 13 Abs. 4 Satz 4 Universitätsgesetz, Nr. 3.2 Drittmittelvorschrift.

worden. Später eingerichtete Transferstellen erhielten nur noch eine Anteilsfinanzierung.

In erster Linie dienten die Mittel zum Erwerb der Grundausstattung und zur Finanzierung der Personalkosten in den ersten drei Jahren. Die Transferstellen sollten danach ihre Ausgaben aus eingeworbenen Mitteln decken, etwa aus Kooperationen mit der Wirtschaft. Dementsprechend wurde in den Zuwendungsbescheiden ergänzend zu den allgemeinen Nebenbestimmungen in der Regel festgelegt, daß die Unterhaltung der Transferstelle aus eingeworbenen Drittmitteln erfolgen muß. Außerdem war bei der Durchführung von Forschungsprojekten sicherzustellen, daß die beteiligten Unternehmen einen Deckungsbeitrag von mindestens 20 % der Gesamtkosten leisten.

Die Prüfung im Bereich der Transferstellen führte zu folgenden Feststellungen:

- 2.5.1** Klare Vorgaben für Organisation und Betrieb fehlten. Einerseits sollten Einrichtung und Leitung im Hauptamt erfolgen, andererseits war es den Leitern der Transferstellen freigestellt, einzelne Kooperationen entweder im Hauptamt oder in Nebentätigkeit abzuwickeln. Hierbei blieb offen, ob Nebentätigkeiten im Einzelfall anzeige- oder genehmigungspflichtig waren und ob für die Inanspruchnahme der Ressourcen der Hochschule Nutzungsentgelte erhoben werden sollten. So wurden Aufträge sowohl in genehmigter als auch in nicht genehmigter Nebentätigkeit durchgeführt. Nutzungsentgelte für die Inanspruchnahme von Personal und Sachmitteln der Transferstellen wurden weder gefordert noch gezahlt.

Die Möglichkeit, einzelne Projekte in Nebentätigkeit auszuführen, bietet zwar einen Anreiz, Kooperationen einzuwerben. Dieses Verfahren widerspricht jedoch dem Grundgedanken, daß Transferstellen sich nach der Anschubfinanzierung aus eingeworbenen Drittmitteln selbst tragen sollen.

Die Ausführungen des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau gehen auf die entscheidende Frage nicht ein,

aus welchen Mitteln der Fortbestand der Transferstellen sicherzustellen ist, wenn die Abwicklung der Forschungsvorhaben regelmäßig in Nebentätigkeit stattfindet. In diesen Fällen steht der Hochschule nur das Nutzungsentgelt zu. Dieses kann allerdings der Höhe nach sowie im Hinblick auf die Befristung von Nebentätigkeiten den dauerhaften Fortbestand der Transferstelle nicht gewährleisten¹⁵⁹⁾.

Die Aufgaben der Transferstellen sollten daher generell im Hauptamt wahrgenommen werden. Einwendungen gegen die bestehende Praxis werden auch deshalb erhoben, weil durch die Nebentätigkeit der Professoren Wettbewerbsnachteile für private Dritte entstehen, wenn für die Inanspruchnahme von Personal und Einrichtungen kein kostendeckendes Nutzungsentgelt erhoben wird.

Die abschließende Stellungnahme der beteiligten Ministerien steht noch aus.

- 2.5.2** Einnahmen und Ausgaben der Transferstellen wurden, obwohl ein Sonderkontenverfahren nicht genehmigt war, auf Bankkonten außerhalb der Landeshochschulkasse verwaltet. Entsprechende Drittmittel-einnahmen und -ausgaben waren der Hochschule nicht bekannt.
- 2.5.3** In Einzelfällen wurden Forschungsvorhaben in einen durch die Transferstelle auszuführenden Teil (z.B. Erhebung, Analyse) und einen durch den Leiter der Transferstelle abzuwickelnden und gesondert zu honorierenden Teil (z.B. wissenschaftliche Begleitung, Abschlußbericht) gesplittet. Dies entsprach nicht der Vorgabe, einzelne Projekte entweder im Hauptamt oder in Nebentätigkeit durchzuführen.
- 2.5.4** Für Leistungen der Transferstellen an Dritte wurden Rechnungen mit gesondert ausgewiesener Umsatzsteuer ausgestellt. Diese Umsatzsteuer wäre ungeachtet der im Zeitpunkt der Rechnungsstellung strittigen Rechtsfrage, ob überhaupt eine Umsatzsteuerpflicht im Bereich der Drittmittelforschung besteht, an die zuständige Finanzbehörde abzuführen gewesen (§ 14 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz).

¹⁵⁹⁾ § 12 Nebentätigkeitsverordnung, § 73 Abs. 3 Landesbeamtengesetz.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat die Fachhochschule aufgefordert, die steuerlich korrekte Abwicklung sicherzustellen und die entsprechenden Beträge in Abstimmung mit dem zuständigen Finanzamt abzuführen.

- 2.5.5** Unstimmigkeiten und Abweichungen zwischen Förderungsbewilligung und Verwendungsnachweis führten in einem Fall möglicherweise zu Überzahlungen. Der Sachverhalt wird derzeit zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsnehmer abschließend geklärt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Begriff Drittmittel eindeutig zu definieren, um eine sachgerechte Verteilung der Haushaltsmittel des Landes für Lehre und Forschung sicherzustellen,
- b) in der Titelgruppe für die Forschung mit Drittmitteln nicht nur die Ausgaben, sondern auch die Einnahmen darzustellen,
- c) insbesondere bei privaten Auftraggebern kostendeckende Entgelte für die Bereitstellung von Personal- und Sachmitteln bei der Forschung mit Drittmitteln zu erheben,
- d) das derzeitige Mittelabruf- und Verwendungsnachweisverfahren durch den Erlaß vereinfachter Förderrichtlinien zu verbessern,
- e) die zweckentsprechende Verwendung der Drittmittel sicherzustellen,
- f) klare Vorgaben für Organisation und Betrieb der Transferstellen zu erlassen.

Die Stellungnahmen der Ministerien und der Fachhochschule sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 29 Modellversuche im Schulbereich

Die Vorbereitung von Modellversuchen des Landes war nicht verbindlich geregelt.

Finanzierungspläne wurden erheblich überschritten. Die Kosten waren unzureichend ermittelt.

Als Folge unvollständiger Verwendungsnachweise fehlte der Überblick über die tatsächlichen Kosten der Versuche.

Das Verfahren für die Bewilligung von Zuwendungen an Schulträger war zu aufwendig. Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel war nicht sichergestellt.

1. Allgemeines

Modellversuche im Schulbereich dienen der Gewinnung und praktischen Erprobung neuer pädagogischer und organisatorischer Erkenntnisse für die Weiterentwicklung des Schulwesens und für eine bessere Förderung der Schülerinnen und Schüler¹⁶⁰⁾.

Zu unterscheiden sind:

- Modellversuche, die auf der Grundlage von Art. 91 b des Grundgesetzes und der von Bund und Ländern geschlossenen "Rahmenvereinbarung zur koordinierten Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftlichen Begleitung von Modellversuchen im Bildungs-

¹⁶⁰⁾ § 14 Schulgesetz vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1997 (GVBl. S. 53).

wesen (RV-MO)" vom 7. Mai 1971¹⁶¹⁾ vom Bund mitfinanziert werden¹⁶²⁾ (Bund-Land-Versuche),

- Modellversuche des Landes, deren Kosten das Land allein trägt¹⁶³⁾ (Landesversuche).

In den Haushaltsrechnungen 1991 bis 1995 waren folgende Ausgaben nachgewiesen:

Jahr	1991	1992	1993	1994	1995
			- DM -		
Ausgaben ¹⁶⁴⁾	5.006.577	4.946.819	5.372.175	5.240.065	4.998.272
Anteil Bund	1.835.256	1.818.556	1.591.223	1.392.350	1.417.642
Anteil Land	3.171.321	3.128.263	3.780.952	3.847.715	3.580.630

Gegenstand der Prüfung waren die folgenden acht ausgewählten Modellversuche:

Bund-Land-Versuche

- Computerunterstütztes Lernen im Primarbereich (CLIP),
- Entwicklung und Erprobung von Modellen zur Begabtenförderung am Gymnasium mit Verkürzung der Schulzeit,
- Entwicklung und Erprobung eines didaktischen Konzepts für bilingualen Unterricht an Hauptschulen und an Realschulen,
- Entwicklung und Erprobung einer Regionalen Schule zur Verbesserung eines wohnortnahen und differenzierten Bildungsangebots,
- Computerunterstützte Meß- und Automatisierungstechnik in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (COMAT).

161) Abgedruckt in "Informationsschrift über Modellversuche im Bildungswesen", Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, Projektgruppe "Innovationen im Bildungswesen", Bonn 1992; S. 41 ff.

162) Der Mitfinanzierungsanteil des Bundes beträgt regelmäßig 50 %.

163) § 83 Schulgesetz.

164) Im Prüfungszeitraum Einzelplan 09 Ministerium für Bildung und Kultur; ab 1996 Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 19 Titelgruppe 88.

Landesversuche

- Erprobung des Grundschullehrplans,
- Gemeinsamer Unterricht von Kindern mit und ohne Beeinträchtigungen,
- Medienerziehung in der Lehreraus- und -fortbildung.

Der Rechnungshof hat geprüft,

- wie die Modellversuche geplant und organisiert waren,
- ob die Haushaltsmittel zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam eingesetzt wurden,
- ob die Verwendung der Haushaltsmittel ordnungsgemäß nachgewiesen worden ist.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Vorbereitung von Modellversuchen

Bei Bund-Land-Versuchen ist die Vorbereitung von Modellversuchen in der Rahmenvereinbarung und den "Bestimmungen zu den Vereinbarungen des Bundes mit den Ländern über die Mitfinanzierung von Modellversuchen im Bildungswesen"¹⁶⁵⁾ geregelt.

Bei Landesversuchen ist lediglich die Durchführung geregelt¹⁶⁶⁾, nicht aber die Vorbereitung. Die Vorbereitung erfolgte zum Teil in Anlehnung an die Bund-Länder-Vereinbarung.

Die Unverbindlichkeit dieser Praxis führte dazu, daß der Landesversuch "Erprobung des Grundschullehrplans" begonnen und fortgeführt

¹⁶⁵⁾ Abgedruckt in "Informationsschrift über Modellversuche im Bildungswesen", a.a.O.; S. 45 ff.

¹⁶⁶⁾ "Hinweise für die Durchführung von Schulversuchen/Modellversuchen" des im Ministerium für die Koordinierung von Modellversuchen zuständigen Referats, Stand 1995.

wurde, obwohl über die Durchführung noch nicht endgültig entschieden war.

Aus Gründen der Planungssicherheit hätten auch die Landesversuche nach einem verbindlichen Verfahren vorbereitet werden müssen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat sich noch nicht abschließend geäußert.

2.2 Finanzierungspläne

2.2.1 Ermittlung der Kosten

Bei allen geprüften Modellversuchen, die Unterricht an Schulen zum Gegenstand hatten, wurden die veranschlagten Personalkosten erheblich überschritten. Den Entscheidungen über die Durchführung der Versuche lagen zu niedrig angesetzte Kosten zugrunde.

Eine sachgerechte Planung von Modellversuchen setzt voraus, daß die Kosten so vollständig wie möglich ermittelt werden.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, daß die Planung von Modellversuchen immer nur vorläufigen Charakter haben könne. Mehrbedarf sei nicht immer vorhersehbar.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann der Mehrbedarf jedoch erheblich verringert werden, wenn die Erkenntnisse und Erfahrungen aus vorangegangenen Modellversuchen sorgfältig nutzbar gemacht werden.

2.2.2 Vollständigkeit der Finanzierungspläne

Bei Bund-Land-Versuchen wurde teilweise darauf verzichtet, die Kosten im Finanzierungsplan der Vereinbarung über die Mitfinanzierung durch den Bund vollständig auszuweisen. Dies führte dazu, daß nur ein Teil der Kosten angemeldet wurde. Bei einem Mitfinanzie-

rungsanteil des Bundes von 50 % sind Einnahmeausfälle für das Land nicht auszuschließen.

Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, daß durch den seit Jahren anhaltenden Rückgang der Bundesmittel die "Verteilungskämpfe" ständig stärker geworden seien. Um überhaupt eine Mitfinanzierung zu erreichen, seien die Auslotung der Förderbereitschaft des Bundes und gelegentliche Zugeständnisse erforderlich.

Der Rechnungshof verkennt die sich hieraus ergebenden Schwierigkeiten nicht. Sie erklären allerdings nicht, daß in diesen Fällen auch keine landesinternen Finanzierungspläne mit den tatsächlichen Kosten erstellt worden sind. Der Nachweis dieser Kosten ist unverzichtbar.

Das Ministerium will bei Bund-Land-Versuchen sicherstellen, daß die landesinternen Finanzierungspläne die Kosten vollständig ausweisen.

Bei dem Modellversuch des Landes "Gemeinsamer Unterricht von Kindern mit und ohne Beeinträchtigungen" wurden Personalkosten von 1,2 Mio. DM im Finanzierungsplan erfaßt, obwohl ein wesentlich höherer Personalaufwand ermittelt worden war. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs handelte es sich um Kosten in Höhe von 4 Mio. DM.

Das Ministerium hat dies eingeräumt. Die Gründe für diese Verfahrensweise seien heute nicht mehr aufklärbar. Künftig werde auf vollständige Finanzierungspläne geachtet.

2.3 Verwendungsnachweise

Die Nachweise über die Verwendung der Mittel der Modellversuche waren unvollständig. In den geprüften Verwendungsnachweisen waren versuchsbedingte Personalkosten im allgemeinen Schulbetrieb in Höhe von insgesamt 9 Mio. DM nicht aufgeführt.

Unvollständige Nachweise ließen einen Überblick über die tatsächlichen Kosten der Modellversuche nicht zu. Kosten-Nutzen-Vergleiche waren unter diesen Umständen nicht möglich.

Das Ministerium hat Vorarbeiten eingeleitet, um das künftig auszuschießen.

2.4 Zuwendungen an Schulträger

2.4.1 Verfahren

Zuwendungen an Schulträger wurden überwiegend vom Ministerium bewilligt. Die Bewilligungsbescheide wurden jedoch meist nicht den Schulträgern, sondern den Schulbehörden zugeleitet. Diese sollten die Mittel den Schulen zur Verfügung stellen und die Verwendungsnachweise prüfen. Die Schulbehörden leiteten die Bewilligungsbescheide "zur Kenntnis und Beachtung" an die Schulträger weiter und wiesen ergänzend auf die Modalitäten des Mittelabrufs und auf die Vorlagetermine für die Verwendungsnachweise hin.

Das Verfahren war insgesamt zu aufwendig. Entweder sollte das Ministerium ohne Zwischenschaltung der Schulbehörden tätig werden oder die Zuständigkeit insgesamt auf die Schulbehörden delegieren.

Das Ministerium teilt diese Auffassung. Es verweist allerdings darauf, daß vor einer Verfahrensänderung die mögliche Neustrukturierung der Mittelinstanz abzuwarten sei.

2.4.2 Zweckbindung der Mittel

In den Zuwendungsbescheiden war die Zweckbindung der Mittel oft unzureichend bestimmt. Dies führte zu Unklarheiten bei der Verwendung der Mittel.

Das Ministerium will künftig die Zweckbindung in den Zuwendungsbescheiden genauer festlegen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Landesversuche nach einem geordneten und verbindlichen Verfahren vorzubereiten,
- b) versuchsbedingten Aufwand sorgfältig zu ermitteln und zumindest in landesinternen Finanzierungsplänen und Verwendungsnachweisen vollständig zu erfassen,
- c) das Verfahren für die Bewilligung von Zuwendungen an Schulträger zu vereinfachen.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 30 Grund- und Hauptschulen - Unterrichtsorganisation, Bedarf und Einsatz von Lehrkräften -

Die Berechnungsgrundlagen für die Zuweisung von Lehrerwochenstunden an Grundschulen waren nicht genau genug dem Bedarf angepaßt. Eine verbesserte Bemessung nach Klassen- und Schülerpauschalen ergibt rechnerisch einen geringeren Bedarf an Lehrern.

Unterricht fiel aus, weil Lehrkräfte während der Unterrichtszeit andere Tätigkeiten verrichteten und für Schulanfänger der Unterricht verkürzt wurde.

Schulleiterinnen und Schulleiter erhielten Altersermäßigungen, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen.

1. Allgemeines

Die Schularten Grundschule und Hauptschule werden sowohl getrennt als auch in organisatorisch verbundener Form geführt.

Im Schuljahr 1995/1996 gab es im öffentlichen Schulbereich

- 870 Grundschulen,
- 198 Hauptschulen und
- 96 organisatorisch verbundene Grund- und Hauptschulen.

An Grundschulen wurden 177.226 Schüler in 7.855 Klassen und an Hauptschulen 78.091 Schüler in 3.415 Klassen unterrichtet.

Der Rechnungshof hat die Schul- und Unterrichtsorganisation sowie den Lehrkräftebedarf und -einsatz untersucht. In die örtliche Prüfung waren insgesamt 67 Schulen verschiedener Größenklassen in allen Landesteilen einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Organisation der Schulstandorte

2.1.1 Schulen mit Außenstellen

An Schulen, die durch Bildung von Außenstellen auf verschiedene Standorte verteilt waren, ergab sich ein beträchtlicher Mehraufwand an Lehrerwochenstunden. In diesen Fällen hätte verstärkt auf eine wirtschaftliche Organisation geachtet werden müssen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung will künftig sicherstellen, daß die jeweils kostengünstigste Unterrichtsorganisation gewählt wird.

2.1.2 Regionale Schulentwicklungspläne

Bei der Feststellung des schulischen Bedürfnisses für die Errichtung von Schulen sind auch regionale Schulentwicklungspläne zu berücksichtigen. Diese können von den Landkreisen und kreisfreien Städten für ihr Gebiet oder von benachbarten Landkreisen und kreisfreien Städten gemeinsam aufgestellt werden¹⁶⁷⁾.

Schulentwicklungspläne wurden bisher nur vereinzelt erarbeitet. Die Bedarfsermittlung für Errichtung und Bestand von Schulen ist dadurch erschwert.

¹⁶⁷⁾ Schulgesetz vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1997 (GVBl. S. 53); § 79 Abs. 3 Schulgesetz in der Fassung vom 10. Januar 1996 (GVBl. S. 15), in Kraft getreten am 1. Februar 1996.

Das Ministerium hat mitgeteilt, daß die Aufstellung von Schulentwicklungsplänen auch in seinem Interesse liege. Es begrüße, daß im Hinblick auf steigende Schülerzahlen und die Planung von Regionalen Schulen an vielen Standorten Schulentwicklungspläne aufgestellt oder in Auftrag gegeben worden seien.

2.2 Lehrkräftebedarf an Grundschulen

Ermittlung des Lehrkräftebedarfs

Der Bedarf an Lehrerwochenstunden wird für Grundschulen nach Klassengrößen ermittelt. Für Klassen mit bis zu 16 Schülerinnen und Schülern entspricht er in allen Klassenstufen den Wochenstunden der Stundentafel ("Schülerpflichtstunden"). Die Zuweisung von Lehrerwochenstunden erhöht sich in jeder Klassenstufe um jeweils zwei Lehrerwochenstunden, wenn die Schülerzahl in einer Klasse von 16 auf 17, von 20 auf 21 oder von 25 auf 26 Schülerinnen und Schüler steigt¹⁶⁸⁾. So erhalten beispielsweise Klassen mit 21 Schülerinnen und Schülern ebenso viele Lehrerwochenstunden wie Klassen mit 25 Schülerinnen und Schülern.

Diese Berechnungsgrundlage ist nicht genau genug dem Bedarf angepaßt. Weder Schulleitungen noch Schulbehörden konnten erklären, warum der Lehrkräftebedarf gerade in diesen Sprüngen ansteigt.

Anders als bei Grundschulen wird bei den übrigen Schularten der allgemeinbildenden Schulen der Bedarf an Lehrerwochenstunden linear auf der Grundlage von Pauschalen je Klasse und je Schülerin und Schüler ermittelt¹⁶⁹⁾. Die vor allem den Grundbedarf berücksichtigende Klassenpauschale ergibt sich durch Teilung der Schülerzahl je Klassenstufe durch die Klassenmeßzahl 30. Die zusätzlich maßgebende Schülerpauschale berücksichtigt gesondert für jede Schülerin

¹⁶⁸⁾ VV Nr. 2.1 und 3 über die Klassenmeßzahl, Zuweisung von Lehrerwochenstunden und Stundentafel für den Unterricht in Grundschulen vom 4. Mai 1993 (GAmtsbl. S. 309).

¹⁶⁹⁾ Für Hauptschulen: VV Nr. 1.2.2 über die Unterrichtsorganisation an Hauptschulen und organisatorisch verbundenen Grund- und Hauptschulen vom 4. Mai 1993 (GAmtsbl. S. 298).

und jeden Schüler die aus der Schülerzahl je Klasse folgende Belastung.

Diese Berechnungsgrundlage hat sich bewährt. Sie trägt den pädagogischen Erfordernissen besser Rechnung und erleichtert die rechnerische Ermittlung des Bedarfs an Lehrerwochenstunden.

Das Ministerium hat angekündigt, daß die neue Verwaltungsvorschrift Klassen- und Schülerpauschalen vorsehe. Die bisherige Regelung entfalle voraussichtlich vom Schuljahr 1998/1999 an.

2.2.2 Bemessung von Klassen- und Schülerpauschalen

Der Rechnungshof hat für die Bemessung der Pauschalen in Grundschulen eine Modellrechnung erarbeitet. Sie sieht - ausgehend von der für jede Klassenstufe maßgebenden Stundentafel - folgendes vor:

- Klassenpauschale von zwölf Lehrerwochenstunden für die erste Klassenstufe,
- Klassenpauschale von 16 Lehrerwochenstunden für die zweite Klassenstufe,
- Klassenpauschale von 20 Lehrerwochenstunden für die dritte und vierte Klassenstufe;
- zusätzlich jeweils eine Schülerpauschale von 0,375 Lehrerwochenstunden je Schülerin und Schüler.

Die Modellrechnung führt zu einer Verminderung der Lehrerwochenstundenzuweisung, die bei den einzelnen Schulen nur geringfügig ist. Ihre Anwendung auf die Klassen- und Schülerzahlen aller öffentlichen Grundschulen im Schuljahr 1995/1996 ergibt einen geringeren Bedarf an Lehrern, der rechnerisch insgesamt 393 Vollzeitstellen entspricht.

Das Ministerium will die Höhe der Pauschalen im Rahmen des neuen Grundschulkonzepts festlegen.

2.2.3 Zusätzlich zur Verfügung stehende Lehrerwochenstunden

Den Schulbehörden stehen über den allgemeinen Bedarf der Grundschulen hinaus zusätzliche Lehrerwochenstunden zur Verfügung ("Poolstunden"). Sie können den Schulen aus besonderen pädagogischen oder organisatorischen Gründen¹⁷⁰⁾ zugewiesen werden.

Für Grundschulen erhalten die Schulbehörden für jede Klasse mit bis zu 16 Schülerinnen und Schülern zwei Lehrerwochenstunden zusätzlich. Dies führt dazu, daß bei steigenden Schülerzahlen und größeren Klassen weniger Poolstunden zur Verfügung gestellt werden.

Bedarfsgerechter wäre es - wie für andere allgemeinbildende Schularten - auch für Grundschulen bei den Poolstunden von einem "Pro-Kopf-Satz" je Schülerin und Schüler auszugehen.

Das Ministerium will die Anregung aufgreifen.

2.3 Vermeidbarer Unterrichtsausfall

Viele Unterrichtsstunden an Grund- und Hauptschulen sind ersatzlos ausgefallen, weil während der Unterrichtszeit Konferenzen, Besprechungen zwischen Personalrat und Schulleitung, Feiern zu Dienstjubiläen und Lehrerausflüge durchgeführt wurden. Diese Tätigkeiten dürfen den Unterricht nicht beeinträchtigen. Sie sind in die unterrichtsfreie Arbeitszeit zu legen. Für Lehrerkonferenzen ist festgelegt, daß sie außerhalb der Unterrichtszeit stattfinden sollen¹⁷¹⁾.

Am Schuljahresbeginn kam es zu Unterrichtsausfall, weil Arbeitsgemeinschaften verzögert gebildet wurden.

Häufig wurde an Grundschulen zu Beginn des Schuljahres in der ersten Klassenstufe für einige Tage oder auch Wochen weniger

¹⁷⁰⁾ Z.B. Förderung von Aussiedler- und Ausländerkindern, soziale Probleme im Schulbezirk, muttersprachlicher Ergänzungsunterricht, Ganztagsangebote, Teilnahme an Schulversuchen (VV Nr. 2.2 vom 4. Mai 1993 - GAmtsbl. S. 309 -).

¹⁷¹⁾ Nr. 1.19 des Rundschreibens des Kultusministeriums vom 30. Juni 1976 (Amtsblatt S. 280).

Unterricht erteilt, als nach der Stundentafel vorgesehen war. Die Schulordnung für die öffentlichen Grundschulen¹⁷²⁾ läßt das nicht zu.

Das Ministerium will bei den Schulbehörden auf eine verbesserte Kontrolle der Schulen dringen. Die Schulleitungen seien auf die Unzulässigkeit von Unterrichtskürzungen zu Beginn der ersten Klassenstufe hingewiesen worden.

2.4 Altersermäßigung für Schulleiterinnen und Schulleiter

Lehrkräften steht unter der Voraussetzung, daß sie mindestens in der Hälfte der Zeit ihres Regelstundenmaßes Unterricht erteilen, mit Beginn des Schuljahres, in dem sie das 55. Lebensjahr vollenden, eine Altersermäßigung zu. In vielen Fällen erhielten Schulleiterinnen und Schulleiter die Altersermäßigung, obwohl sie nicht in dem erforderlichen Umfang unterrichteten.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, daß in der Neufassung der Verwaltungsvorschrift die Frage der Altersermäßigung präzisiert¹⁷³⁾ sei. Zu den Feststellungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Schulleiterinnen und Schulleiter hat sich das Ministerium noch nicht geäußert.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei Schulen mit Außenstellen besonders auf eine wirtschaftliche Unterrichtsorganisation zu achten,

¹⁷²⁾ Landesverordnung vom 21. Juli 1988 (GVBl. S. 155), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 178).

¹⁷³⁾ VV Nr. 3.1 über Regelstundenmaße, Stundenanrechnungen und -ermäßigungen für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen vom 4. Mai 1993 (GAmtsbl. S. 312, ber. S. 455), zuletzt geändert durch Rundschreiben vom 2. Juli 1996 (GAmtsbl. S. 647); inzwischen ersetzt durch VV vom 23. Juni 1997 (GAmtsbl. S. 447).

- b) darauf hinzuwirken, daß regionale Schulentwicklungspläne aufgestellt werden,
- c) den Lehrkräftebedarf für Grundschulen auf der Grundlage von Klassen- und Schülerpauschalen zu ermitteln,
- d) bei der Bemessung der Klassen- und Schülerpauschalen für Grundschulen die aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten zu nutzen,
- e) zusätzliche Lehrerwochenstunden aus besonderen Gründen auch für Grundschulen nach einem "Pro-Kopf-Satz" je Schülerin und Schüler zu berechnen,
- f) vermeidbaren Unterrichtsausfall aufgrund von besonderen Veranstaltungen sowie am Schuljahresbeginn zu unterbinden,
- g) Schulleiterinnen und Schulleitern Altersermäßigung nur nach Maßgabe der rechtlichen Voraussetzungen zu gewähren.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 31 Haushalts- und Wirtschaftsführung von zwei Kreiskrankenhäusern

In den Kreiskrankenhäusern Grünstadt und Saarburg bestanden Wirtschaftlichkeitsreserven von insgesamt mindestens 450.000 DM im Jahr:

- **Bei Abbau entbehrlicher Stellen und übertariflicher Leistungen können Ausgaben von 240.000 DM jährlich eingespart werden.**
- **Die Vergütungen für Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienste lassen sich um 165.000 DM jährlich verringern.**
- **Im Kreiskrankenhaus Grünstadt lagen die Kosten von zwei Privatambulanzen der Chefärzte um mehr als 48.000 DM jährlich über den gezahlten Nutzungsentgelten.**

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Kreiskrankenhäuser Grünstadt und Saarburg mit insgesamt 444 Betten geprüft.

Beide Krankenhäuser der Grundversorgung erzielten nach den Jahresabschlüssen 1995 Gewinne von insgesamt 836.000 DM. Die Betten waren bei zurückgehender Verweildauer der Patienten durchschnittlich zu 87 und 89 % belegt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Personalkosten

2.1.1 Personalbedarf

Beim Kreiskrankenhaus Grünstadt bestanden im ärztlichen Dienst Arbeitszeitreserven von 90 % einer Kraft. Sie sollten zum Ausgleich bisher vergüteter Bereitschaftsdienststunden durch Freizeitgewährung genutzt werden. Damit lassen sich Personalkosten von 52.000 DM im Jahr einsparen.

Der Personaleinsatz im Bereich der Physikalischen Therapie war um eine halbe Kraft, im Bereich des handwerklichen Dienstes um eine Vollzeitkraft zu hoch. Bei Abbau der entbehrlichen Stellen ergeben sich Einsparungen von 95.000 DM jährlich.

Überdurchschnittlich hohe Ausfallzeiten einer in der Bettenzentrale beschäftigten Vollzeitkraft führten zu entsprechend höheren Arbeitsleistungen einer Fremdreinigungsfirma. Bei vollständiger Auftragsvergabe und Abbau der Stelle lassen sich Einsparungen von 28.000 DM jährlich erzielen.

Der Landkreis hat die Vorschläge des Rechnungshofs - zum Teil noch im Laufe der Prüfung - umgesetzt.

2.1.2 Bereitschaftsdienste

- Im Kreiskrankenhaus Saarburg fehlten zeitnahe Aufzeichnungen über den Arbeitsanfall im Bereitschaftsdienst. Der Verwaltung war es daher nicht möglich, Notwendigkeit, Umfang und Vergütung der angeordneten Bereitschaftsdienste zu kontrollieren.

Das Kreiskrankenhaus ließ noch während der Prüfung in zentralen Bereichen des ärztlichen Dienstes, des medizinisch-technischen Dienstes und des Funktionsdienstes Aufzeichnungen über die Bereitschaftsdienste führen. Danach lag die

Arbeitsbelastung im ärztlichen Bereitschaftsdienst der Fachabteilungen Innere Medizin und Chirurgie bei über 50 %.

Der Arbeitsanfall ist nach den tarifrechtlichen Bestimmungen für die Anordnung von Bereitschaftsdienst zu hoch. Er ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß die Diensteinteilung nicht hinreichend am tageszeitlich unterschiedlichen Arbeitsanfall ausgerichtet war. Bei Verlängerung des Tagdienstes zu Lasten der Bereitschaftsdienstzeit können die tariflichen Vorschriften eingehalten und etwa 88.000 DM im Jahr eingespart werden.

Der Landkreis will zum 1. Januar 1998 einen zusätzlichen Arzt für die Abteilung Innere Medizin einstellen, der etwa zur Hälfte aus einzusparenden Bereitschaftsdienstvergütungen finanziert werden soll. Außerdem werde in der Abteilung Chirurgie ab Januar 1998 eine weitere Arbeitsaufzeichnung im ärztlichen Bereitschaftsdienst durchgeführt.

- Dasselbe Krankenhaus hatte für die halbstündige Mittagspause des ärztlichen Dienstes Bereitschaftsdienst angeordnet und für Übergabezeiten (1,5 bis zwei Stunden je Tag), die sich unmittelbar an den ärztlichen Bereitschaftsdienst anschließen, Überstundenvergütung gezahlt. Vergleichbare Regelungen wurden bisher noch in keinem Krankenhaus angetroffen.

Kosten von insgesamt 58.000 DM jährlich sind vermeidbar, wenn für die Ärzte jeder Fachabteilung nicht gleichzeitige, sondern zeitversetzte Mittagspausen gelten und Übergabezeiten - bei entsprechender Dienstplangestaltung - ohne Zusatzvergütung in die regelmäßige Arbeitszeit einbezogen werden.

Der Landkreis hält die Einrichtung eines Bereitschaftsdienstes für die Zeit der Mittagspausen für sinnvoll. Auch die Überstundenvergütung für Übergabezeiten sei nach seiner Auffassung berechtigt, um die Ärzte im Tagdienst über Vorkommnisse im Bereitschaftsdienst zu unterrichten.

Vergleichbare Krankenhäuser kommen ohne diesen zusätzlichen Aufwand aus.

2.1.3 Rufbereitschaftsdienste

- Drei Bedienstete des Kreiskrankenhauses Saarburg leisteten außerhalb ihrer regelmäßigen Dienstzeit abwechselnd Rufbereitschaft. Dafür erhielten sie pauschal insgesamt 2.350 DM im Monat.

Rufbereitschaftsdienst des Pflegepersonals für Tagschichten ist im Hinblick auf den verhältnismäßig geringen Arbeitsanfall wirtschaftlich nicht vertretbar. Er ist auf die Nachtstunden zu beschränken. Ziel muß sein, Aufgaben und Verantwortung, die in dem Krankenhaus in ungewöhnlichem Maße auf die Pflegedienstleitung konzentriert sind, auch auf nachgeordnete Kräfte zu delegieren. Dann ist auch der derzeit bestehende Rufbereitschaftsdienst entbehrlich.

Der Landkreis hat zugesagt, den Rufbereitschaftsdienst in der Normaldienstzeit an Werktagen einzustellen. Das ermögliche Einsparungen von 12.000 DM im Jahr.

- Überstunden und Arbeitsanfall innerhalb der Rufbereitschaft von fünf Handwerkern entsprachen bei demselben Kreiskrankenhaus der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft und verursachten Personalkosten von 77.000 DM im Jahr. Bei Einstellung eines weiteren Handwerkers können Überstunden entfallen und bisher vergütete Rufbereitschaftsdienste durch Freizeit abgegolten werden.

Der Landkreis sieht sich nicht in der Lage, die vorgeschlagene Umstellung mit dem Ziel der Einstellung eines weiteren Mitarbeiters vorzunehmen. Die Mitarbeiter hätten nur im Hinblick auf die mit der Bereitschaftsdienstvergütung verbundenen Einkommensverbesserung gewonnen werden können. Außerdem sei dann die unentgeltliche Mithilfe außerhalb der Arbeitszeit nicht mehr gewährleistet.

Mit der kostenneutralen Ausweisung eines weiteren Arbeitsplatzes anstelle von Überstunden und Rufbereitschaft kann bei sachgerechter Diensterteilung zugleich die Arbeitsabwicklung (z.B. Urlaubs- und Krankheitsvertretung) verbessert werden.

2.1.4 Stellenbewertung und Vergütung

Im Kreiskrankenhaus Grünstadt waren vier Angestellte und ein Arbeiter, im Kreiskrankenhaus Saarburg fünf Angestellte zu hoch eingruppiert. Bei tarifgerechter Eingruppierung ergeben sich Einsparungen von 18.000 und 23.000 DM jährlich.

Das Kreiskrankenhaus Saarburg zahlte ohne tarifliche Grundlage einer Bediensteten des angeschlossenen Altenheims eine Zulage und einem weiteren Bediensteten eine Überstundenpauschale. Die Einstellung der Zahlungen führt zu Kosteneinsparungen von über 26.000 DM im Jahr.

Das Kreiskrankenhaus Grünstadt hat die notwendigen Folgerungen gezogen. Das Kreiskrankenhaus Saarburg hält an der übertariflichen Eingruppierung von drei Bediensteten und der außertariflichen Überstundenpauschale fest. Es verweist auf Bestrebungen der Tarifvertragsparteien, leistungsbezogenere Vergütungen zuzulassen.

Dem war entgegenzuhalten, daß Verstöße gegen bindende Tarifverträge nicht hingenommen werden können.

2.2 Sachkosten

2.2.1 Kosten des medizinischen Bedarfs

Das Kreiskrankenhaus Grünstadt beschaffte Artikel des medizinischen Bedarfs ohne vorherige Ermittlung des Jahresverbrauchs. Ausschreibungen fanden nicht statt. Bei größeren Bestellungen erzielbare Nachlässe und Vorteile des Preiswettbewerbs wurden nicht genutzt.

Die Vorräte des medizinischen Bedarfs waren zu hoch. Sie entsprachen 1994 einem durchschnittlichen Bedarf von 59 Tagen und 1995 von 49 Tagen. Aufgrund allgemeiner Erfahrungswerte ist eine Vorratshaltung wirtschaftlich, wenn sie im Durchschnitt allenfalls auf 45 Tage ausgerichtet ist. Hierbei ist berücksichtigt, daß das Krankenhaus keine eigene Apotheke unterhält. Bei Rückführung der Vorräte auf das wirtschaftlich angemessene Maß lassen sich im Jahr etwa 7.000 DM an Zinsen sparen. Außerdem sinkt das Risiko des Verfalls von Arzneimitteln und Medicalprodukten.

Nach Mitteilung des Landkreises wird der Jahresbedarf mittlerweile von den Verbrauchs- und Beschaffungsstellen genau ermittelt. Darüber hinaus sei er einer Einkaufsgemeinschaft beigetreten, die die Mehrzahl der benötigten Produkte beschaffe. Der Vorratsbestand liege nun deutlich unter dem genannten Höchstwert.

2.2.2 Sonstige Sachkosten

- Bediensteten des Kreiskrankenhauses Grünstadt war es gestattet, die zwei verfügbaren Kleintransportfahrzeuge auch für private Zwecke zu nutzen. Anstelle eines kostendeckenden Nutzungsentgelts wurde lediglich ein Ausgleich für das verbrauchte Benzin verlangt. Eine Kontrolle fand nicht statt. Für eines der Kleintransportfahrzeuge bestand kein Bedarf. Eine Ersatzbeschaffung, die Anschaffungskosten von mindestens 50.000 DM und laufende Kosten von mehr als 5.000 DM jährlich zur Folge hätte, wäre wirtschaftlich nicht vertretbar.

Das Krankenhaus hat noch während der Prüfung ein Kleintransportfahrzeug verkauft und kostendeckende Entgelte für die private Nutzung des verbleibenden Fahrzeugs festgesetzt. Die Fahrten werden nunmehr nachgewiesen und stichprobenweise kontrolliert.

- Der demselben Krankenhaus für zentrale Dienstleistungen in Rechnung gestellte Verwaltungskostenbeitrag der Kreisverwaltung Bad Dürkheim in Höhe von 21.000 DM jährlich ließ nicht erkennen, welche Kostenbestandteile im einzelnen zugrunde

lagen. Das ist mit dem Pflegesatzrecht nicht zu vereinbaren. Außerhalb des Krankenhauses erbrachte Leistungen sind nur insoweit pflegesatzfähig, als es sich um betriebliche Krankenhausleistungen handelt. Hierzu gehören beispielsweise nicht die Kosten des Krankenhausdezernenten oder des Krankenhausausschusses. Diese betreffen ausschließlich Trägerleistungen.

Der Landkreis will die Entlastung der Pflegesätze insoweit sicherstellen.

- Dasselbe Krankenhaus vergab die Wäschereinigung seit mehr als zehn Jahren ohne schriftlichen Vertrag und ohne Ausschreibung an eine private Zentralwäscherei. Die Ausgaben für Wäschereileistungen und Mietwäsche lagen 1995 bei 562.000 DM. Darin enthalten waren auch Kosten der Wäschereinigung für einen Rettungsdienst und ein privates Gebäudereinigungsunternehmen von schätzungsweise 5.000 DM im Jahr.

Nach Angaben des Krankenhauses wurde die Wäschereinigung 1997 ausgeschrieben. Das private Reinigungsunternehmen und der Rettungsdienst kämen inzwischen selbst für die Reinigung ihrer Wäsche auf.

2.3 Nutzungsentgelte der Chefärzte für Privatambulanzen

Im Kreiskrankenhaus Grünstadt lagen die Kosten von zwei geprüften Privatambulanzen der Chefärzte um insgesamt mehr als 48.000 DM jährlich über den gezahlten Nutzungsentgelten.

Eigene Kostenermittlungen nahm die Verwaltung entgegen den Bestimmungen der §§ 11 Abs. 1 und 13 Abs. 3 Nr. 4 der Bundespflegesatzverordnung vom 21. August 1985¹⁷⁴⁾ nicht vor.

¹⁷⁴⁾ Nach § 28 Abs. 4 der Bundespflegesatzverordnung vom 26. September 1994 (BGBl. I S. 2750) gilt für Krankenhäuser, die nicht mit Wirkung vom 1. Januar 1995 Fallpauschalen und Sonderentgelte anwenden wollen, die Bundespflegesatzverordnung in der Fassung vom 21. August 1985 (BGBl. I S. 1666) bis 31. Dezember 1995 weiter.

Der Landkreis will im Verhandlungswege eine Anpassung der Nutzungsentgelte an die Kosten herbeiführen. Er hat ferner zugesagt, die noch ausstehenden Kostenberechnungen durchzuführen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) entbehrliche Stellen sowie über- und außertarifliche Vergütungen abzubauen,
- b) Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienste wirtschaftlicher zu gestalten,
- c) durch Verbrauchsermittlung und Ausschreibung des medizinischen Bedarfs die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen und die Vorräte auf ein wirtschaftliches Maß zurückzuführen,
- d) die Kosten zentraler Verwaltungsdienste zu überprüfen und um nicht pflegesatzfähige Kosten zu bereinigen,
- e) die Kosten der Privatambulanzen jährlich zu ermitteln und kosten-deckende Nutzungsentgelte festzusetzen.

Die Stellungnahmen der Krankenhausträger sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 32 Kommunale Tiefbaumaßnahmen

Mängel in der von privaten Ingenieurbüros vorgenommenen Ausschreibung und Vergabe von Tiefbaumaßnahmen verursachten für die Verbandsgemeinden Emmelshausen und Langenlonsheim erhebliche finanzielle Nachteile. In einem Fall ergaben sich Hinweise auf mögliche Manipulationen durch ein privates Ingenieurbüro und ein Unternehmen.

Die fehlerhafte Ermittlung der Bauleistungen führte in elf Fällen zu Vergaben an Unternehmen, die tatsächlich nicht die wirtschaftlichsten Bieter waren. Kosten von mehr als 1,4 Mio. DM waren vermeidbar.

Für gleiche Leistungen beim Straßenbau und beim Kanalbau wurden unterschiedliche Preise vereinbart. Abgerechnet wurde aber stets der höhere Einheitspreis.

Vertragsbestimmungen wurden nicht beachtet und preisgünstig angebotene Bauweisen nicht genutzt. Durch mangelhafte Planung und Abrechnung entstanden vermeidbare Kosten von 800.000 DM.

Vereinbarte Vertragsstrafen wurden nicht geltend gemacht. Dadurch wurden

Einnahmen von 770.000 DM nicht realisiert.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat bei den Verbandsgemeinden Emmelshausen und Langenlonsheim Tiefbaumaßnahmen aus den Jahren 1988 bis 1994 von der Planung bis zur Abrechnung geprüft.

Mit der Planung, der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen, der Wertung der Angebote und der Bauleitung waren private Ingenieurbüros beauftragt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Widersprüche zwischen Leistungserfassung und Ausführung

- Bei Bauvorhaben der Verbandsgemeinde Emmelshausen kam in den meisten Fällen nur etwa die Hälfte der ausgeschriebenen Positionen mit Einheitspreisen zur Ausführung. Nicht ausgeführt wurden in aller Regel Positionen mit unterwertig angebotenen Einheitspreisen. Dagegen erhöhten sich die Mengen der Positionen, deren Einheitspreise auskömmlich oder übersetzt angeboten waren. Für pauschal zu vergütende Leistungen wurden hohe Preise verlangt. Die Minderung oder der Wegfall von Einheitspreispositionen mit zu geringen Preisen führte zu finanziellen Vorteilen für die Unternehmen, weil die Pauschalpreise ungeachtet des verbleibenden geringeren Leistungsumfangs in voller Höhe vergütet wurden. Beispielsweise wurde die Trassierung von Kanälen geändert. Teilstrecken kamen nicht zur Ausführung. Nicht vorgesehene Kanalabschnitte wurden nachträglich in die Bauaufträge einbezogen.

In sieben Fällen hätten aufgrund des geänderten Leistungsumfangs andere Teilnehmer der Ausschreibungen die Bauarbeiten um 910.000 DM billiger ausgeführt.

Die Verbandsgemeinde strebt einen Ausgleich durch das Ingenieurbüro an, das die Massen für die Ausschreibung fehlerhaft angegeben hat.

- Für die Verbandsgemeinde Langenlonsheim führten Änderungen gegenüber dem ausgeschriebenen Leistungsumfang in vier Fällen zu Mehrkosten von 530.000 DM.

Die Verbandsgemeinde hat die teilweise erheblichen Abweichungen mit fehlenden Genehmigungen, ungenauer Bedarfsermittlung aufgrund unterlassener Bodenuntersuchungen, Verlagerung von Teilleistungen in andere Bauabschnitte und Trassenänderungen aufgrund kurzfristig erzielter Ergebnisse bei Grundstücksverhandlungen begründet.

Sie übersah dabei, daß Vorhaben nur für baureife Maßnahmen ausgeschrieben werden dürfen, denn es müssen alle privaten und öffentlichen Rechte abgeklärt und der genaue Leistungsumfang muß bekannt sein. Zu einer sachgerechten Leistungsbeschreibung gehören auch Bodenuntersuchungen, da sich die Beschaffenheit des Untergrunds maßgeblich auf die Preisbildung für die Erdarbeiten und die Baugrubensicherung auswirkt.

2.2 Manipulation bei Angeboten

In mehreren Fällen wichen die vom Ingenieurbüro geprüften Angebotssummen erheblich von den bei der Angebotseröffnung festgehaltenen Summen ab. Ursächlich waren zumeist nicht erklärbare Rechenfehler in den Angeboten, nach deren Berichtigung sich die Bieterfolge änderte.

In einem Fall stellte der Rechnungshof fest, daß Einheitspreise nach der Submission geändert worden waren.

Ein Strafverfahren ist anhängig.

Die Verbandsgemeinde Emmelshausen wird künftig bei der Submission sowie bei der Prüfung und Wertung von Angeboten zur Sicherheit zusätzliche Kontrollen vorsehen.

2.3 Unterschiedliche Einheitspreise für gleiche Leistungen

2.3.1 Straßendeckenaufbruch

Eine Ortsstraße sollte ausgebaut werden. Zuvor waren Kanalrohre zu verlegen. Die Aufträge für beide Vorhaben erhielt dasselbe Unternehmen. Im Bauvertrag für den Kanalbau war für den Aufbruch und das Recyceln der Straßendecke sowie für das Abtragen der Frostschuttschicht im Bereich der Kanalgräben ein Preis von 6,70 DM/m² vereinbart. Im Bauvertrag für den Straßenbau waren für den restlichen, größeren Anteil des Straßendeckenaufbruchs und die Beseitigung des Materials 25 DM/m² festgelegt.

Die Baufirma berechnete für den gesamten Abtrag der Straßendecken und die Beseitigung ausschließlich die höheren Kosten von 25 DM/m², obwohl die Straßendecke bereits für die Kanalverlegung entfernt worden war.

Die Vergütung war um 33.000 DM zu hoch.

Ein anderes Bauunternehmen führte in derselben Ortschaft ebenfalls Straßenoberflächen- und Kanalarbeiten aus. Auch hier wurde - bei unterschiedlichen Preisen für vergleichbare Leistungen - bestimmungswidrig nur der höhere Preis berechnet. Die Baufirma erhielt 32.000 DM zuviel.

Die Verbandsgemeinde Emmelshausen will in den beiden Fällen die Abrechnung berichtigen und Rückzahlungen fordern.

2.3.2 Oberbodenabtrag

In einem Bauvertrag waren für den Abtrag und die Lagerung von Oberboden im Abschnitt Kanalbau 0,20 DM/m² und im Abschnitt Straßenbau 1,10 DM/m² vereinbart.

Der Abrechnung des Oberbodenabtrags für den Straßenbau legte die Baufirma die gesamte Straßenbreite zugrunde. Sie berücksichtigte nicht, daß eine Teilfläche bereits beim vorausgegangenen Kanalbau

geräumt worden war und dort zu den geringeren Kosten hätte in Rechnung gestellt werden müssen.

Die Kosten für die unnötigen Arbeiten betragen 4.000 DM.

Die Verbandsgemeinde Emmelshausen hat zugesagt, geräumte Flächen bei der Abrechnung den Bauabschnitten richtig zuzuordnen.

2.3.3 Zaunbau

Die Kosten für das Abbauen und Wiederherstellen einer Zaunanlage an einer Ortsstraße waren beim Kanalbau mit 1,21 DM/m und beim Straßenbau mit 83,14 DM/m vereinbart.

Die Baufirma berechnete die Zaunarbeiten im Abschnitt Straßenbau mit insgesamt 5.000 DM.

Tatsächlich wurden die Arbeiten aber vom Eigentümer des Zaunes selbst ausgeführt. Das Material im Wert von 274 DM stellte die Gemeinde zur Verfügung.

Ingenieurbüro und Baufirma haben den Fehler inzwischen berichtigt und den zuviel gezahlten Betrag ausgeglichen.

2.3.4 Straßenentwässerung

Zur Entwässerung eines Gewerbegebiets wurden u.a. 100 m Betonrohre mit einem Durchmesser von 300 mm ausgeschrieben. Der Auftragnehmer hatte die Rohre zum Preis von 50,57 DM/m angeboten. Der zugehörige Grabenaushub kostete 11,87 DM/m³. Nach der Abrechnung wurden nur 9 m Rohre verlegt.

Im Abschnitt Straßenbau hingegen wurden das Verlegen von 140 m Betonrohren zum Einheitspreis von 142,20 DM/m und der Grabenaushub mit 15,00 DM/m³ berechnet.

Infolgedessen zahlte die Verbandsgemeinde Emmelshausen 16.000 DM zuviel.

Sie hat erklärt, daß die Kanalleitung ausschließlich der Straßenentwässerung diene und somit Sache der Ortsgemeinde sei.

Die Verbandsgemeinde berücksichtigt dabei nicht, daß es möglich gewesen wäre, den Straßenentwässerungskanal im Zuge der übrigen Kanalisationsarbeiten zu verlegen. Die Kosten hätten getrennt erfaßt werden können.

2.4 Mängel bei Ausschreibung, Ausführung und Abrechnung

2.4.1 Sand- und Kieseinbau

Die Verbandsgemeinde Emmelshausen stellte einer Baufirma die zur Rohrbettung und -ummantelung sowie zum Bodenaustausch notwendigen Sand- und Kiesmengen aus eigener Grube unentgeltlich zur Verfügung. Dennoch berechnete die Baufirma hierfür 73.000 DM.

Das Ingenieurbüro erkannte diese unberechtigte Forderung bei der Schlußrechnung als sachlich richtig an.

Die Verbandsgemeinde hat mitgeteilt, daß überhöhte Vergütungen, die an Baufirmen infolge von Abrechnungs- oder Prüfungsfehlern gezahlt wurden, zurückgefordert werden. Des weiteren will sie einen finanziellen Ausgleich gegenüber dem Ingenieurbüro geltend machen, soweit dieses überteuerte oder unnötige Ausführungen zu verantworten habe.

2.4.2 Straßendeckenausbau

Mit einem Straßenbauunternehmen wurde für die Beseitigung von 1.000 m² alter Straßendecke in einer Dicke von 25 cm ein Preis von 15 DM/m² vereinbart. Im selben Vertrag galt für die Beseitigung von 3.000 m² alter Straßendecke in einer Dicke von 35 cm ein Preis von 5,50 DM/m².

Die Ausführung entsprach nicht der Ausschreibung. Abgerechnet wurde die Beseitigung einer Fläche von 6.276 m² mit einer 25 cm starken Schicht zum Preis von 15 DM/m².

Die gesamte Baumaßnahme wäre im Falle einer Beseitigung der alten Straßendecke in einer Dicke von 35 cm trotz des nicht erforderlichen Abtrags von zusätzlichen 10 cm und bei Berücksichtigung des dadurch bedingten Mehreinbaus an Frostschutzmaterial 43.000 DM billiger gewesen. Bei der Abrechnung wurden die vertraglich vereinbarten Preise ausschließlich zugunsten des Unternehmens berücksichtigt.

Die Verbandsgemeinde Emmelshausen will Ersatzansprüche geltend machen.

2.4.3 Fahrbahninstandsetzung

In einer Ortsgemeinde wurden die Kanalbauarbeiten unter zwei Bauunternehmen aufgeteilt. Es war beabsichtigt, nach Ende des Kanalbaus umgehend die Straße herzustellen. Die beiden Kanalbauunternehmen befestigten die Flächen über den Kanalgräben provisorisch mit Mineralgemisch.

Die eine Baufirma erhielt für ihren Teil einen Preis von 6,23 DM/m³. Sie baute Mineralgemisch in einer Dicke von 15 cm ein.

Die andere Firma erhielt einen Preis von 26,55 DM/m³. Sie baute das Mineralgemisch in Dicken zwischen 30 und 50 cm ein.

Da das Material im Zuge des unmittelbar folgenden Straßenbaus wieder ausgebaut werden mußte, hätte eine weniger aufwendige Befestigung den Anforderungen genügt.

10.000 DM hätten eingespart werden können.

Die Verbandsgemeinde Emmelshausen will in diesem Fall und in den nachfolgend dargestellten fünf Fällen (Textziffern 2.4.4 bis 2.4.8) Ersatzansprüche geltend machen.

2.4.4 Drainagerohre

Nach einem Bauvertrag war für die Lieferung und Verlegung von Drainagerohren mit einem Durchmesser von 100 mm ein Einheitspreis von 10 DM zu zahlen. Für ein Drainagerohr mit dem größeren Durchmesser von 150 mm waren nur 5 DM/m festgelegt.

Berechnet wurden ausschließlich Drainagerohre mit dem Durchmesser von 100 mm.

Bei Verwendung der Drainagerohre mit einem Durchmesser von 150 mm wären - bei größerem Abflußquerschnitt - über 6.000 DM eingespart worden.

2.4.5 Rohraufleger

In einem Bauvertrag war die Ausführung eines Rohrauflegers aus Beton zum Preis von 1,50 DM/m vereinbart.

Die Position wurde nicht ausgeführt. Die Rohre wurden auf Sand gelagert. Der Preis für das Sandauflager betrug je nach Rohrdurchmesser zwischen 9,65 und 13,60 DM/m. 6.000 DM an Mehrkosten wurden in Kauf genommen, ohne daß eine technische oder qualitative Verbesserung erzielt wurde.

2.4.6 Lavagestein als Rohraufleger

Bei einem anderen Bauabschnitt berechnete eine Baufirma als Nachtragsposition den Einbau von Lavagestein zur Rohrauflege.

Der im Vertrag für diesen Zweck vorgesehene Sand hätte den Anforderungen genügt.

Ausgaben von 19.000 DM waren vermeidbar.

2.4.7 Betonrohrauflager

In einem Bauvertrag waren für verschiedene Rohrdurchmesser unterschiedliche Preise für die Lagerung auf Beton vereinbart:

Betonrohrauflager für Rohre Ø 300 mm zu	1,70 DM/m,
Betonrohrauflager für Rohre Ø 400 mm zu	1,93 DM/m,
Betonrohrauflager für Rohre Ø 500 mm zu	2,04 DM/m,
Betonrohrauflager für Rohre Ø 600 mm zu	227,00 DM/m.

Nach der Abrechnung verlegte die Baufirma nur die Rohre mit einem Durchmesser von 600 mm auf Beton. Die übrigen Rohre wurden auf Lavagestein gebettet.

Auch hier hätte der im Bauvertrag vorgesehene Sand den technischen Anforderungen genügt. Kosten von 35.000 DM waren vermeidbar.

2.4.8 Angleichung einer Straßeneinmündung

Ein Bauvertrag sah für den Anschluß einer neuen an eine vorhandene Fahrbahndecke das Abfräsen von 50 m eines 30 cm breiten Streifens - das entsprach einer Fläche von 15 m² - zum (netto) Preis von 18,57 DM/m vor.

Tatsächlich abgefräst wurde eine Fläche von 609 m². Dem Gesamtpreis von 43.000 DM (brutto) lag der Einheitspreis für das Abfräsen von Streifen zugrunde.

Wäre der Straßenanschluß abgetragen und neu aufgebracht worden, hätten 10.000 DM eingespart werden können.

2.4.9 Rohrumhüllung

Für die Umhüllung von Kanalrohren war eine festgelegte Menge (Volumen) Splitt je Meter Rohr vereinbart.

Die Baufirma berechnete aber das zur Rohrumhüllung eingebaute Material teilweise nach der durch Lieferscheine belegten angeliefer-

ten Menge. Es wurden vertraglich nicht zu zahlende Mehrmengen im Wert von 26.000 DM vergütet.

Die Verbandsgemeinde Langenlonsheim hat erklärt, daß der vertragliche Abrechnungsmodus wegen fehlender Widerlager (seitliche Begrenzung durch verbaute senkrechte Grabenwände) nicht anwendbar gewesen sei.

Die Baufirma hatte den Kanalgraben in eigener Verantwortung mit unverbauten abgeböschten Grabenwänden hergestellt. Die dadurch notwendigen Mehrmengen zur Rohrumhüllung waren deshalb nicht vom Auftraggeber zu vertreten.

2.4.10 Deckeneinbau

Eine Baufirma berechnete der Verbandsgemeinde Langenlonsheim für den Einbau einer Asphaltdecke mit Nebenarbeiten 21.000 DM. Die Verwaltung wies den Betrag zur Auszahlung an. Noch vier Jahre nach Zahlung war die Decke nicht eingebaut.

Die Verwaltung hat erklärt, daß der Deckeneinbau wegen der Verlegung von Hausanschlußleitungen und der dadurch erforderlichen Straßenaufbrüche zurückgestellt worden sei. Die Zahlung sei erfolgt, um die nur befristet gewährten Zuwendungen zu erhalten. Jedoch sei die Zahlung mit einer Bürgschaft abgesichert gewesen.

Dieses Verfahren verstieß gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung.

2.4.11 Nachtragspreisermittlung

In einem Bauvertrag war für das 3,40 m breite Betonrohraufleger eines Staukanals mit dem Durchmesser von 2,00 m ein Preis von 222,21 DM/m vereinbart. Aufgrund einer Planänderung wurde aber ein Staukanal mit einem Durchmesser von 2,40 m verlegt. Die Baufirma erhielt daher auf Antrag für das Betonrohraufleger einen höheren Preis von 305,55 DM/m.

Tatsächlich hatte sie aber nur ein Auflager mit einer Breite von 2,65 m eingebaut.

Der Preis durfte daher nicht anteilig erhöht werden, vielmehr war er zu mindern. Insgesamt erhielt die Firma 14.000 DM zuviel.

Die Verbandsgemeinde Emmelshausen will die Baufirma und die Bauleitung für die Mehrkosten verantwortlich machen.

2.5 Planungsmängel

2.5.1 Straßenoberbau

In einer Ortsgemeinde wurden Ortsstraßen mit Pflasterdecken ausgebaut. Das mit der Planung beauftragte Ingenieurbüro wählte Bauweisen und Materialien, die nicht den technischen Regelwerken entsprachen. In diesen Vorschriften sind in Abhängigkeit von Verkehrsbelastung, Frostempfindlichkeit und Nutzungsart wirtschaftliche Bauweisen festgelegt.

Das Bauen nach diesen Regeln der Technik hätte ohne Qualitätsminderung bei zwei Bauvorhaben zur Einsparung von Kosten in Höhe von 90.000 DM geführt.

Die Verbandsgemeinde Langenlonsheim hat die gewählten Bauweisen mit guten Erfahrungen bei früheren Straßenbaumaßnahmen begründet.

Die Verbandsgemeinde übersieht, daß gute Erfahrungen mit den von der Norm abweichenden Bauweisen kein Grund dafür sein dürfen, auf wirtschaftlichere Regelbauweisen zu verzichten.

2.5.2 Bemessung von Kanälen

Für die Erschließung eines Gewerbegebiets plante ein Ingenieurbüro im Auftrag der Verbandsgemeinde Langenlonsheim die Abwasseranlage. Die Kanalrohre wurden aufgrund der hydraulischen Berech-

nung nach abzuleitenden Wassermengen bemessen. Dabei wählte der Planer bei einigen Kanalstrecken größere Rohrdurchmesser, als nach der Berechnung notwendig waren. Dadurch entstanden vermeidbare Mehrkosten von 54.000 DM.

Die Verbandsgemeinde begründete die Überdimensionierung nachträglich mit Reservekapazitäten für spätere Erweiterungsflächen.

Mögliche Erweiterungsflächen waren jedoch bereits in der hydraulischen Berechnung berücksichtigt.

2.5.3 Staukanal

Zur Ableitung von Oberflächenwasser aus einem Gewerbegebiet baute die Verbandsgemeinde Emmelshausen nach der Planung eines Ingenieurbüros einen Regenwasserkanal, der das anfallende Oberflächenwasser sammelt, zunächst in einen Staukanal und von dort in einen nahen Flutgraben leitet.

Das Gewerbegebiet, mit natürlichem Gefälle zu einem Waldgelände, ist gemäß Bebauungsplan durch einen breiten Grünstreifen gegen das Waldgelände abzugrenzen. In der Bauleitplanung war vorgesehen, den Grünstreifen zur Versickerung und Verdunstung des Oberflächenwassers zu nutzen. Entsprechende Empfehlungen gaben auch die Fach- und Aufsichtsbehörden.

Bei Berücksichtigung dieser Empfehlungen hätte auf den 400.000 DM teuren Staukanal verzichtet werden können.

Der in den Staukanal von 2,40 m Durchmesser einmündende Oberflächenwasserkanal mit einem Durchmesser von 0,70 m wurde sohlgleich angeschlossen.

Bei Vollenfüllung des Staukanals staut das Wasser in den Regenkanal und die Grundstücksanschlußleitungen zurück. Um das zu verhindern, hätten die Anschlußkanäle höher verlegt werden müssen. Mögliche Rückstauschäden wären vermieden und die Kosten um 20.000 DM vermindert worden.

Die Verbandsgemeinde will das Ingenieurbüro zur Verantwortung ziehen.

2.6 Vertragsstrafen

- Bei allen geprüften Maßnahmen der Verbandsgemeinde Emmelshausen lagen erhebliche Bauzeitüberschreitungen vor. Obschon Vertragsstrafen vereinbart und Ansprüche in den Abnahmeprotokollen vorbehalten worden waren, verzichteten die Bauleitung und die Verbandsgemeinde in allen Fällen auf die Geltendmachung von Vertragsstrafen in Höhe von insgesamt 600.000 DM.

Wenn der Auftraggeber oder das in seinem Auftrag tätige Ingenieurbüro eine fällige Vertragsstrafe, die Gegenstand der Kalkulation und Auftragsvergabe war, nicht geltend macht, werden dem Auftragnehmer ungerechtfertigte Preisvorteile gewährt. Damit wird gegen das Gebot der Chancengleichheit der Bieter verstoßen.

Durch die - häufig nicht notwendige - Vorgabe knapp bemessener Bauzeiten werden Mindestkapazitäten der Bieter vorausgesetzt, die den Bieterkreis begrenzen und sich preiserhöhend auswirken können. Bei der Festsetzung von Fristen in den Vertragsgrundlagen muß daher geprüft werden, ob eine starre zeitliche Bindung zwingend notwendig ist. Auch ist vor jeder öffentlichen Ausschreibung zu überlegen, ob Bauzeiten von den Unternehmen mit angeboten werden können, um dann das Preis-/Zeitverhältnis in die Wertung mit einzubeziehen.

Die Verbandsgemeinde Emmelshausen will von der Durchsetzung der Vertragsstrafen absehen, weil sie selbst Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der vom Ingenieurbüro ausgearbeiteten Vertragsklauseln hat.

- Die Verbandsgemeinde Langenlonsheim machte in drei Fällen nach erheblicher Überschreitung der vertraglich vereinbarten Bauzeiten fällige Vertragsstrafen von 170.000 DM nicht geltend.

Sie begründete die Bauzeitüberschreitung mit einer Bauunterbrechung wegen der Rücksichtnahme auf Weinbaubetriebe während der Weinleseason. Dabei beachtete sie nicht, daß die Bauzeit auch im Zeitraum außerhalb der Weinleseason bereits überschritten war.

Zu einem anderen Fall hat die Verbandsgemeinde Langenlonsheim mitgeteilt, daß schwierige Grundstücksverhandlungen zu einem verspäteten Baubeginn gezwungen hätten. Ein verzögerter Baubeginn lag aber tatsächlich nicht vor.

Bei einer weiteren Maßnahme hat die Verbandsgemeinde erklärt, daß gleichzeitiges Arbeiten an zwei verschiedenen Bauabschnitten ursächlich für die Bauzeitüberschreitung gewesen sei. Die vorgesehene Bauzeit sei aber eingehalten worden.

Von der Verbandsgemeinde wurde übersehen, daß es nicht zulässig ist, Bauzeiten von einer Maßnahme in eine andere zu übertragen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Art und Umfang der zu vergebenden Leistungen genau zu ermitteln und in den Leistungsverzeichnissen eindeutig zu beschreiben,
- b) Vorkehrungen gegen Manipulationen bei Submissionen und der Prüfung von Angeboten zu treffen,
- c) Abrechnungsfehler zu berichtigen,
- d) finanzielle Nachteile aufgrund unwirtschaftlicher Planung und Bauausführung auszugleichen,
- e) Vertragsstrafen geltend zu machen,
- f) die Verantwortlichkeit für die aufgezeigten Mängel umfassend zu klären und die notwendigen Folgerungen hieraus zu ziehen.

Die Stellungnahmen der Verbandsgemeinden sind unter Nr. 2 dargestellt.

Speyer, 22. Januar 1998

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

(Dr. Paul Georg Schneider)
Präsident