

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Jahresbericht
1999

		Seite
	Vorbemerkungen	4
Tz. 1	Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 1998 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof	6
Tz. 2	Abwicklung des Landeshaushalts 1998	7
Tz. 3	Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung	21
Tz. 4	Konversionsprojekt Holtzendorff-Kaserne in Kaiserslautern	40
Tz. 5	Förderung des "Erholungs- und Gesundheitszentrums" in Thalfang	43
Tz. 6	Sportförderung	46
Tz. 7	Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderneurologischen Zentrums in Mainz	50
Tz. 8	Straßenbau	54
Tz. 9	Personenkraftfahrzeuge im Geschäftsbereich des Landesamts für Straßen- und Verkehrswesen	56
Tz. 10	Förderung kommunaler Verkehrsanlagen	58
Tz. 11	Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landwirtschaftskammer in Bad Kreuznach	61
Tz. 12	Stiftung für Innovation	66
Tz. 13	Stiftung für Kultur	69
Tz. 14	Generalsanierung des "Großen Hauses" des Staatstheaters Mainz	73
Tz. 15	Planung eines Neubaus in Oppenheim für das Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht sowie für das Landesamt für Wasserwirtschaft	81
Tz. 16	Organisation und Personalbedarf des Landesamts für Wasserwirtschaft in Mainz	84
Tz. 17	Organisation und Zusammenwirken von Pädagogischem Zentrum, Staatlichem Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung, Landesmedienzentrum und Schulpsychologischem Dienst	88
Tz. 18	Hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen an zwei Universitäten	100
Tz. 19	Förderung von Modellprojekten und Schwerpunktmaßnahmen im Bereich der Weiterbildung	105
Tz. 20	Fachhochschule Bingen - Nebentätigkeiten, Transfereinrichtungen, Beschaffungen -	108
Tz. 21	Betriebs- und Wirtschaftsführung des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz	113
Tz. 22	Berücksichtigung von Gewerbeverlusten bei Personengesellschaften	118
Tz. 23	Betätigung des Landes bei der LUMEDIA Grundbesitz Verwaltungs-GmbH	122
Tz. 24	Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei der Kreditbeschaffung	125

ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Amtsbl.	Amtsblatt des Kultusministeriums
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BStBl.	Bundessteuerblatt
DV	Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EKG	Elektrokardiogramm
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GAmtsBl.	Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung und Kultur und für Wissenschaft und Weiterbildung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
ku	künftig umzuwandeln (Stelle)
kw	künftig wegfallend (Stelle)
LBB	Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“
LHO	Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
VOB/A	Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschrift

Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den **Jahresbericht 1999** (Artikel 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 1999** auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren (§ 97 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung). Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 1998, 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 Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern ist.
3. Die geprüften Verwaltungen erhielten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern (§ 96 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung). Wesentliche Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung durch das Kollegium über den Jahresbericht am 22. Dezember 1999 vorgelegen haben.
4. Der Rechnungshof hat nach § 5 Abs. 1 des Fraktionsgesetzes vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 642), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Februar 1999 (GVBl. S. 26), die **Verwendung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags** im Haushaltsjahr 1996 geprüft. Die Prüfungsmitteilungen wurden den Fraktionen am 25. August 1999 zur Äußerung zugeleitet. Unter Einbeziehung der Stellungnahmen der Fraktionen wird der abschließende Bericht über die Prüfungsergebnisse erstellt und dem Präsidenten des Landtags zugeleitet werden.
5. In den Jahren 1998 und 1999 hat der Rechnungshof beim Ministerium der Finanzen den **Einsatz derivativer Finanzinstrumente im Rahmen der Schuldenverwaltung** geprüft. Zu der Prüfung hat der Rechnungshof ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen als Sachverständigen hinzugezogen (§ 94 Landeshaushaltsordnung). Der Rechnungshof hat den Landtag und die Landesregierung über die wesentlichen Prüfungsergebnisse, die auch in diesen Jahresbericht aufgenommen wurden, mit einem eigenen Bericht vom 12. November 1999 gemäß § 99 Landeshaushaltsordnung vorab unterrichtet.
6. Der Rechnungshof hat nach § 30 Abs. 3 i.V.m. § 1 Abs. 4 des ZDF-Staatsvertrags (Art. 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland) die **Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweiten Deutschen Fernsehens, Mainz, (ZDF)** in den Haushaltsjahren 1995 und 1996 geprüft. Die Schlussbesprechung mit dem ZDF über die Prüfungsfeststellungen fand am 13. Dezember 1999 statt. Die Prüfungsmitteilungen werden - entsprechend der Regelung im Staatsvertrag - Anfang 2000 der Anstalt und den Landesregierungen zugeleitet.

Nach der Vereinbarung zwischen dem Rechnungshof und dem ZDF vom 20. Juli 1995 wird die Anstalt die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung im Einvernehmen mit dem Rechnungshof den Präsidenten der Landesparlamente übermitteln und eine mit dem Rechnungshof abgestimmte Presseerklärung veröffentlichen.

7. Nach § 18 Abs. 3 des Staatsvertrags über den **Südwestfunk (SWF)** wurden die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die vorläufigen Jahresabschlüsse des SWF, Baden-Baden, bisher vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz geprüft. Mit der Gründung der neuen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt "**Südwestrundfunk**" (SWR) sind die Rundfunkanstalten Süddeutscher Rundfunk und Südwestfunk in der neu errichteten Anstalt aufgegangen.

Nach § 35 des Staatsvertrags über den Südwestrundfunk werden künftig die Rechnungshöfe der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die Haushalts- und Wirtschaftsführung des SWR gemeinsam prüfen. Das Prüfungsrecht umfasst auch die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des privaten Rechts, an denen der SWR unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfungen durch die Rechnungshöfe vorsieht. Die beiden Rechnungshöfe haben am 10./12. Mai 1999 eine Rahmenvereinbarung über die Durchführung dieser Prüfungen geschlossen. Danach soll die erste gemeinsame Prüfung im Jahr 2000 beginnen. Nach § 35 Abs. 3 des Staatsvertrags über den SWR wird das Prüfungsergebnis der Anstalt sowie den Landtagen und Landesregierungen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mitgeteilt.

8. Der Rechnungshof wird - wie in den beiden Vorjahren - 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 Bericht zusammenfassend darstellen. Der **Kommunalbericht**, der zur beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung als Landtagsdrucksache veröffentlicht werden soll, wird vom Rechnungshof voraussichtlich im ersten Vierteljahr 2000 abgeschlossen werden.

9. Die Prüfung der Jahresrechnung 1998 über die Ausgaben des Titels "Zur Verfügung des Ministerpräsidenten zur Förderung des Informationswesens und für Aufgaben auf kulturellem, sozialem, wirtschaftlichem Gebiet und dgl."¹⁾, die dem Präsidenten des Rechnungshofs übertragen ist, ergab keine Feststellungen, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein können.

Die Prüfung der Jahresrechnung 1998 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz²⁾ wird zusammen mit der Prüfung der Rechnung für das Jahr 1999 durchgeführt werden.

10. Das Kollegium des Rechnungshofs hat den Jahresbericht in seinen Sitzungen am 12. und 29. Oktober, 15. November, 14. und 22. Dezember 1999 beschlossen.

Dem Kollegium gehören an:

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

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

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

Tz. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 1998 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 1998

- **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 festgestellt:

1. Kreditaufnahmen für den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

In der Übersicht 9 über die Schulden des Landes ist ein Schuldenstand aus Kreditmarktmitteln von 33.916.229.968,88 DM am Ende des Haushaltsjahres 1998 ausgewiesen. In der Kreditfinanzierungsrechnung des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" ist eine Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt von 68.454.050,00 DM aufgeführt, die in der Übersicht über den Stand der Schulden des Landes nicht enthalten ist.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt³⁾, dass die Kreditaufnahme für den Landesbetrieb fälschlicherweise nicht in die Gesamtverschuldung des Landes aufgenommen sei. Die eingegangene Verpflichtung sei "irrtümlicherweise dem Jahr 1999 zugerechnet und wäre erst in der kommenden Haushaltsrechnung erstmals angezeigt worden."

2. Beteiligungen des Landes

In der Übersicht 12 zur Haushaltsrechnung (Nachweisung über die Beteiligungen des Landes) ist der Anteil des Landes an der LUMEDIA Grundbesitz Verwaltungs-GmbH zum 31. Dezember 1998 mit 2.500.000 DM (33,33 %) bei einem Stammkapital von 7.500.000 DM nachgewiesen. Es blieb unberücksichtigt, dass das Stammkapital mit Beschluss vom 15. September 1999 rückwirkend zum 31. Dezember 1998 auf 240.000 DM herabgesetzt wurde⁴⁾.

Zudem fehlt in der Übersicht die - über das Daten- und Informationszentrum Rheinland-Pfalz gehaltene - Beteiligung des Landes an der KD+M Westerwald GmbH in Höhe von 10 % am Stammkapital von 100.000 DM.

Schließlich wird der Anteil des Landes an der GVZ-E Güterverkehrszentrum Entwicklungsgesellschaft Koblenz mbH mit 31.600 DM (12,64 %) noch ausgewiesen, obwohl er mit Urkunde vom 3. März 1999 zum 31. Dezember 1998 an eine Mitgesellschafterin veräußert wurde.

Im Beteiligungsbericht 1999 sind diese Beteiligungen zutreffend dargestellt.

3. Entwicklung der Ausgaben und Verpflichtungen der privaten Vorfinanzierung von Investitionsmaßnahmen (Immobilien) des Landes

In der Übersicht 13 über die Entwicklung der Ausgaben und Verpflichtungen der privaten Vorfinanzierung von Investitionen sind jeweils die Bestände bestehender und künftig noch zu erfüllender Verpflichtungen dargestellt. Die Veränderungen gegenüber dem Vorjahresergebnis sind nicht nachvollziehbar.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt³⁾, künftig eine übersichtlichere Darstellungsweise zu wählen, die einen nahtlosen Vergleich mit dem Vorjahresergebnis erlaubt.

3) Schreiben vom 8. Dezember 1999.

4) Vgl. Tz. 23 des Jahresberichts.

Tz. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 1998

Die Haushaltsrechnung 1998 schloss mit einem ausgeglichenen Ergebnis ab. Die Einnahmen und Ausgaben betragen 28,3 Mrd. DM.

Bei den bereinigten Gesamtausgaben ergab sich ein Anstieg um 0,9 %, der insbesondere auf höhere laufende Zuweisungen und Zuschüsse sowie höhere Zinsausgaben zurückzuführen ist.

Die Ausgabereste, zu deren Finanzierung Einnahmereste bei den Kreditaufnahmen gebildet wurden, nahmen um mehr als ein Viertel auf 769 Mio. DM im Jahr 1998 zu. Die Ausgabereste erreichten damit einen Anteil von 3 % des Gesamthaushaltsansatzes gegenüber 2,4 % im Vorjahr.

Von den Minderausgaben bei den Personalausgaben in Höhe von 131 Mio. DM, die als Ergebnis eines Modellversuchs ausgewiesen sind, wurden 113 Mio. DM zur Bildung von Ausgaberesten verwendet. Der zur Konsolidierung des Haushalts verbliebene Anteil betrug 18 Mio. DM.

Die Personal-Ist-Ausgaben gingen 1998 um 21 Mio. DM (- 0,2 %) zurück; sie nahmen fast drei Fünftel der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausweisungen des Landes in Anspruch. Dabei darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass Ausgliederungen erfolgten und zusätzliche Ausgabereste gebildet wurden. Allein bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich 1998 ein Anstieg der Haushaltsbelastung um 2 %.

Die Brutto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt - ohne Umschuldungen - betrug 6,5 Mrd. DM. Sie hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 1998 und der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 1997.

1. Haushaltsrechnung

1.1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss für 1998 war ausgeglichen:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
	- Rechnungsergebnis -	
a) Nach der Landeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1998 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	28.347.046.129,44	28.347.046.129,44
b) Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahrs 1998 verbliebenen Haushaltsreste (netto), die auf das Haushaltsjahr 1999 übertragen wurden	768.811.630,48	768.811.630,48
c) Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahrs 1998 verbliebenen Haushaltsreste	29.115.857.759,92	29.115.857.759,92
	- Haushaltsermächtigung -	
d) Nach dem Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1998 beträgt das Haushalts-Soll	25.413.782.000,00	25.413.782.000,00
e) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 1997 übernommenen Haushaltsreste (netto)	602.850.041,02	602.850.041,02
f) Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 1997 übernommenen Haushaltsreste	26.016.632.041,02	26.016.632.041,02
g) Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Haushaltsermächtigung (f) – Mehreinnahme/-ausgabe -	+ 3.099.225.718,90	+ 3.099.225.718,90
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1998	Ausgleich	

1.2 Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse in den Haushaltsjahren 1988 bis 1998 entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Einnahmen ⁵⁾	Ausgaben ⁵⁾	Fehlbetrag
	- Mio. DM -		
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	-
1997	25.686,3	25.686,3	-
1998	28.513,0	28.513,0	-

Der deutliche Anstieg der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1998 gegenüber den Vorjahren ist im Wesentlichen auf Umschuldungen zurückzuführen. In diesem Jahr wurden 2,55 Mrd. DM zusätzliche Kredite zur vorzeitigen Ablösung von Krediten ⁶⁾ aufgenommen und entsprechende zusätzliche Tilgungsausgaben geleistet (gegenüber 450 Mio. DM im Jahr 1997).

1.3 Haushaltssteigerung

Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen) veränderten sich seit 1988 wie folgt ⁷⁾:

Haushaltsjahr	Ausgaben ⁸⁾			
	Haushaltsplan		Haushaltsrechnung ⁹⁾	
	Mio. DM	Anstieg %	Mio. DM	Anstieg %
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
1997	20.908	- 0,3	20.970	- 1,1
1998	20.990	0,4	21.157	0,9

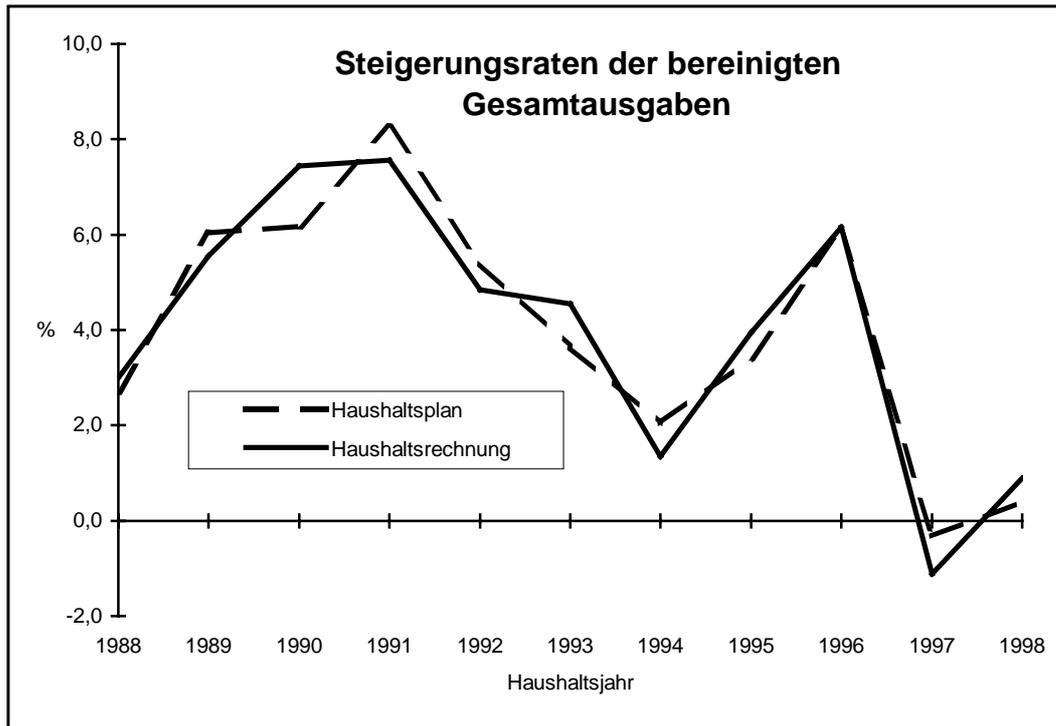
⁵⁾ Unter Berücksichtigung der Einnahme- und Ausgabereste.

⁶⁾ Kapitel 20 05 Titel 325 03.

⁷⁾ Ab 1996 sind u.a. die Auswirkungen der Bahnreform zu berücksichtigen.

⁸⁾ Im Jahresbericht sind im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

⁹⁾ Ohne Haushaltsreste.



Nach der Haushaltsrechnung 1998 erhöhten sich die bereinigten Gesamtausgaben gegenüber dem Vorjahr um 187 Mio. DM. Dies war im Wesentlichen auf höhere Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse (+ 242,1 Mio. DM) sowie höhere Zinsausgaben am Kreditmarkt (+ 61,5 Mio. DM) zurückzuführen. Die Ausgaben für Baumaßnahmen verringerten sich dagegen (- 152,3 Mio. DM).

1.4 Haushaltsüberschreitungen

In der Übersicht 1 (S. 933 - 1083) zur Haushaltsrechnung sind Haushaltsüberschreitungen in folgender Höhe ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	2.771.889.816,85 DM
Außerplanmäßige Ausgaben	4.087.865,56 DM
Haushaltsvorgriffe	2.135.444,92 DM
Zusammen	<u>2.778.113.127,33 DM</u>

Bezogen auf die Haushaltsansätze (einschließlich der Haushaltsreste aus Vorjahren) betragen die Haushaltsüberschreitungen 10,7 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 1,5 %. In den überplanmäßigen Ausgaben sind jedoch 2,55 Mrd. DM als überplanmäßige Tilgung¹⁰⁾ zur Umschuldung enthalten. Bereinigt um diese überplanmäßigen Tilgungsausgaben belief sich der Anteil auf 0,9 %.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach § 37 Abs. 1 LHO der Einwilligung des Ministers der Finanzen. In der Haushaltsrechnung sind 27 über- und außerplanmäßige Ausgaben mit insgesamt 484.752,85 DM ausgewiesen,

¹⁰⁾ Insgesamt sind überplanmäßige Ausgaben bei der Obergruppe 59 "Tilgungsausgaben am Kreditmarkt" von 2,75 Mrd. DM ausgewiesen.

bei denen diese Einwilligung nicht vorlag¹¹⁾. Im Vorjahr waren es 23 nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 224.950,55 DM.

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

1.5 Ausgabereste und Vorgriffe

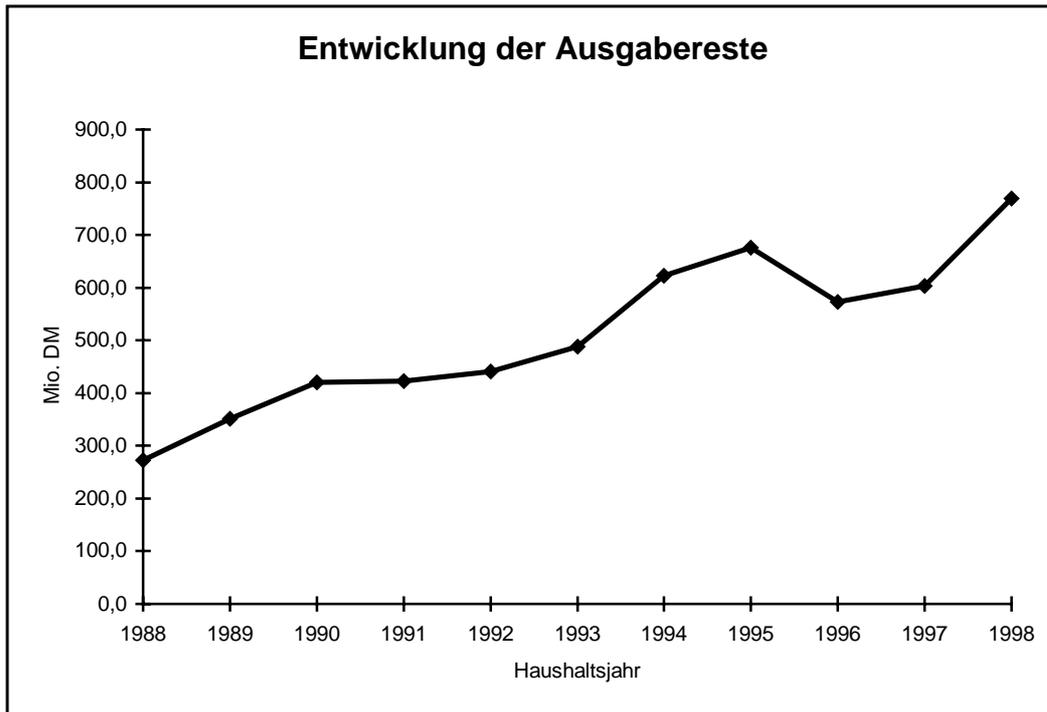
1.5.1 Die Ausgabereste und Vorgriffe betragen in den Jahren 1988 bis 1998:

Haushaltsjahr	Ausgabereste	Vorgriffe
	- Mio. DM -	
1988	272,5	9,6
1989	351,1	9,1
1990	420,5	36,9
1991	422,8	70,4
1992 ¹²⁾	441,3	46,6
1993	488,0	0,1
1994	622,1	3,6
1995	675,4	1,5
1996	573,0	0,1
1997	602,9	0,1
1998	768,8	2,1

11) Davon entfallen auf
 Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten,
 Kapitel 14 22 Titel 883 32
 "Mittel für forstliche Maßnahmen im Gemeindewald"
 (S. 1037 Haushaltsrechnung) 157.241,76 DM

Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung,
 Kapitel 15 19 Titel 427 03
 "Beschäftigungsentgelte zur Abdeckung von Unterrichtsbedarf"
 (S. 1080 Haushaltsrechnung) 119.050,00 DM.

12) 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.



Bei der Bildung der Ausgabereste wurde von den im Jahr 1998 veranschlagten globalen Minderausgaben von 10,8 Mio. DM ein Teilbetrag von 4 Mio. DM den Personalausgaben zugeordnet. Angaben über die restlichen globalen Minderausgaben, die vor der Bildung von Ausgaberesten zu erwirtschaften waren, sind der Haushaltsrechnung nicht zu entnehmen.

- 1.5.2** Gegenüber 1997 stieg der Gesamtbetrag der Ausgabereste 1998 um mehr als ein Viertel auf 768,8 Mio. DM an. Von den Ausgaberesten entfielen 471,1 Mio. DM (61,3 %) auf investive und 297,7 Mio. DM (38,7 %) auf konsumtive Ausgaben. Damit hat sich der Anteil der konsumtiven Ausgaben an den Ausgaberesten, der sich 1996 auf 15,1 % belief, innerhalb von zwei Jahren um mehr als das Anderthalbfache erhöht.

1.5.3 Die Ausgabereste von 768,8 Mio. DM¹³⁾ im Jahr 1998 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Hiervon gebildet aus ¹⁴⁾					
		Mio. DM	% des Haushaltsansatzes	Personal- ausgaben	Sächl. Verw.- Aus- gaben	Lfd. Zuwei- sungen u. Zu- schüsse	Baumaß- nahmen	Sonst. Inves- titionen und Inv.- Förd.	Beson- dere Finan- zierungs- ausgaben
				- Mio. DM -					
01	Landtag	6,0	9,8	1,0	0,7	0,0	0,0	4,3	0,0
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei	6,1	10,1	2,6	3,4	0,0	0,0	0,1	0,0
03	Ministerium des Innern und für Sport	66,7	3,1	30,8	1,9	2,0	0,0	32,0	0,0
04	Ministerium der Finanzen	22,7	2,2	7,8	4,9	0,0	0,0	10,0	0,0
05	Ministerium der Justiz	13,5	1,3	10,7	2,7	0,0	0,0	0,1	0,0
06	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	47,8	2,3	7,9	1,4	28,9	0,0	9,6	0,0
08	Ministerium für Wirtschaft, Ver- kehr, Landwirt- schaft und Wein- bau	108,5	4,9	10,2	1,5	13,9	2,6	80,3	0,0
09	Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	56,6	6,9	2,5	2,3	42,7	1,0	8,1	0,0
10	Rechnungshof	1,3	4,5	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Hochbaumaß- nahmen und Wohnungsbau- förderung	151,9	19,5	0,0	1,5	0,8	75,1	74,5	0,0
14	Ministerium für Umwelt und Forsten	136,5	18,9	14,5	15,9	7,4	7,9	90,8	0,0
15	Ministerium für Bildung, Wissen- schaft und Weiter- bildung	54,0	1,0	22,6	12,4	10,1	0,0	8,9	0,0
20	Allgemeine Finanzen	97,2	1,1	1,2	1,4	28,8	0,0	65,8	0,0
	Insgesamt	768,8	3,0	113,1	50,0	134,6	86,6	384,5	0,0

¹³⁾ Ausgabereste 770,9 Mio. DM abzüglich 2,1 Mio. DM Vorgriffe.

¹⁴⁾ Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

1.5.4 Nach der Haushaltsrechnung 1998 haben sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt verändert:

	1997 ¹⁵⁾		1998		Veränderungen 1998 zu 1997
	Mio. DM	Anteil an den Resten insgesamt %	Mio. DM	Anteil an den Resten insgesamt %	
Ausgabereste					
Personalausgaben	14,0	2,3	113,1	14,7	+ 99,1
Sächliche Verwaltungsausgaben	30,1	5,0	50,0	6,5	+ 19,9
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	152,9	25,4	134,6	17,5	- 18,3
Baumaßnahmen	40,1	6,6	86,6	11,3	+ 46,5
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	365,4	60,6	384,5	50,0	+ 19,1
Besondere Finanzierungsausgaben	0,4	0,1	0,0	0,0	- 0,4
Insgesamt	602,9	100,0	768,8	100,0	+ 165,9

Der Anstieg der Ausgabereste um 165,9 Mio. DM ist überwiegend auf die Bildung von Resten bei den Personalausgaben im Rahmen der Bonusregelung gem. § 6 Abs. 3 Landeshausaltsgesetz 1998 zurückzuführen.

1.5.5 Der Vergleich des Budget-Solls bei den Personalausgaben mit dem Budget-Ist zeigt, dass sich 1998 Minderausgaben von 131 Mio. DM ergaben, von denen 113 Mio. DM zur Bildung von Ausgaberesten eingesetzt wurden:

Budget-Soll	8.662 Mio. DM
Budget-Ist	8.531 Mio. DM
Minderausgaben	131 Mio. DM
Ausgabereste	113 Mio. DM

Der zur Konsolidierung des Haushalts verbliebene Anteil betrug 18 Mio. DM.

Das Ministerium der Finanzen hat hierzu ausgeführt, dass die eigentliche Effizienzrendite bei der Erstellung der Personalausgabenbudgets im Rahmen der jeweiligen Haushaltsaufstellung in den Einzelplanbudgets erbracht werde. Dagegen ziele das Bonus-/Malus-System in erster Linie nicht auf die Erwirtschaftung einer Effizienzdividende ab, sondern sei nur Anreizsystem für wirtschaftliches Handeln der Ressorts.

Zur Bildung der Ausgabereste ist zu bemerken:

- Ausgabereste wurden auch bei Haushaltspositionen gebildet, die im Haushaltsvollzug nicht oder in nur sehr geringem Umfang gestaltbar sind. Auf den Beschluss des Landtags vom 24. Juni 1999 zum Modellversuch zur Bewirtschaftung der Personalausgaben (Drucksache 13/4424 vom 15. Juni 1999) wird hingewiesen. Darin wurde die Landesregierung aufgefordert, nicht verbrauchte Personalausgabemittel im Rahmen des Bonus-/ Malus-Systems grundsätzlich nur insoweit in das folgende Haushaltsjahr zu übertragen, als die Minderausgaben auf wirtschaftlichem Verhalten beruhen und möglichst einen Teil der übertragenen Mittel für die Verbesserung von Steuerungsinstrumenten vorzusehen.

Das Ministerium der Finanzen hat hierzu insbesondere darauf hingewiesen, dass die Entscheidungen über die Übertragung von Ausgaberesten im März/April 1999 und damit zeitlich vor dem zitierten Beschluss des Landtags getroffen worden seien.

- Zur Finanzierung wurde den Ausgaberesten ein Einnahmerest bei den Krediteinnahmen gegenübergestellt. Im Ergebnis wird dies zu einer weiteren Erhöhung der Gesamtverschuldung einschließlich der daraus resultierenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen führen. Insoweit stellen die Ausgabereste eine nicht unbeachtliche Vorbelastung künftiger Haushalte dar.

Der Rechnungshof hält es in Anbetracht der angespannten Haushaltslage und auch im Hinblick auf den Beschluss des Landtags vom 24. Juni 1999 für geboten, bei der Anwendung der Bonusregelung der Konsolidierung des Haushalts und dem erklärten Ziel, mittelfristig die Netto-Kreditaufnahme erheblich zurückzuführen, ein stärkeres Gewicht beizumessen.

¹⁵⁾ Unter Berücksichtigung von Umsetzungen auf andere Haushaltsstellen.

1.5.6 Ein wesentlicher Teil der bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gebildeten Ausgabereste von 134,6 Mio. DM betrifft Ausgaben, die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs (z.B. Zuweisungen an Kindertagesstätten, Ausgleichsstock) darstellen oder denen zweckgebundene Einnahmen (z.B. Fördermittel des Bundes und der EU) gegenüberstanden. Da die Einnahmemittel im Haushaltsvollzug 1998 für andere Zwecke eingesetzt wurden, können künftige Leistungen aufgrund der gebildeten Ausgabereste nur durch höhere Kreditaufnahmen, soweit dann keine anderen Einnahmequellen zur Verfügung stehen, finanziert werden. Dadurch können sich insbesondere bei der Kreditfinanzierung nichtinvestiver Ausgaben Probleme bei der Sicherstellung der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Art. 117 LV, § 18 Abs. 1 LHO) ergeben.

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:

	Mio. DM
Steuern und steuerähnliche Abgaben	+ 309,0
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 332,8
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	- 245,3
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	+ 2.702,7 ¹⁶⁾
Zusammen	+ 3.099,2

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

	Mio. DM
Personalausgaben	+ 9,6
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	+ 2.816,1 ¹⁶⁾
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	- 51,0
Baumaßnahmen	- 9,7
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	+ 313,7
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 20,5
Zusammen	+ 3.099,2

1.7 Personalausgaben

1.7.1 Die Personalausgaben und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1988 bis 1998:

Haushaltsjahr	Personalausgaben - Ist - Mio. DM	Veränderung gegenüber Vorjahr	
		Mio. DM	%
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
1997	8.552	92	1,1 ¹⁷⁾
1998	8.531	- 21	- 0,2

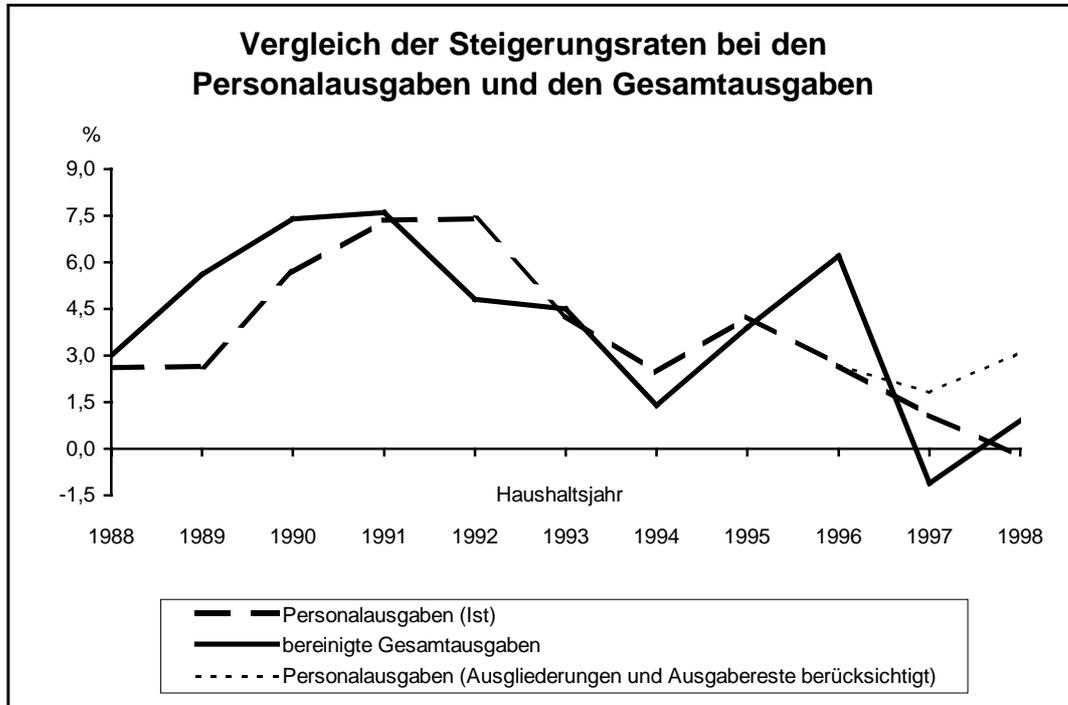
Während die bereinigten Gesamtausgaben um 0,9 % und die Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausgaben des Landes um 2,8 % gegenüber dem Vorjahr stiegen, gingen die Personal-Ist-Ausgaben 1998 um 0,2 % zurück. Hierbei darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Staatsbauverwaltung sowie die Staatsphilharmonie und

¹⁶⁾ Davon für Umschuldungen 2.550 Mio. DM.

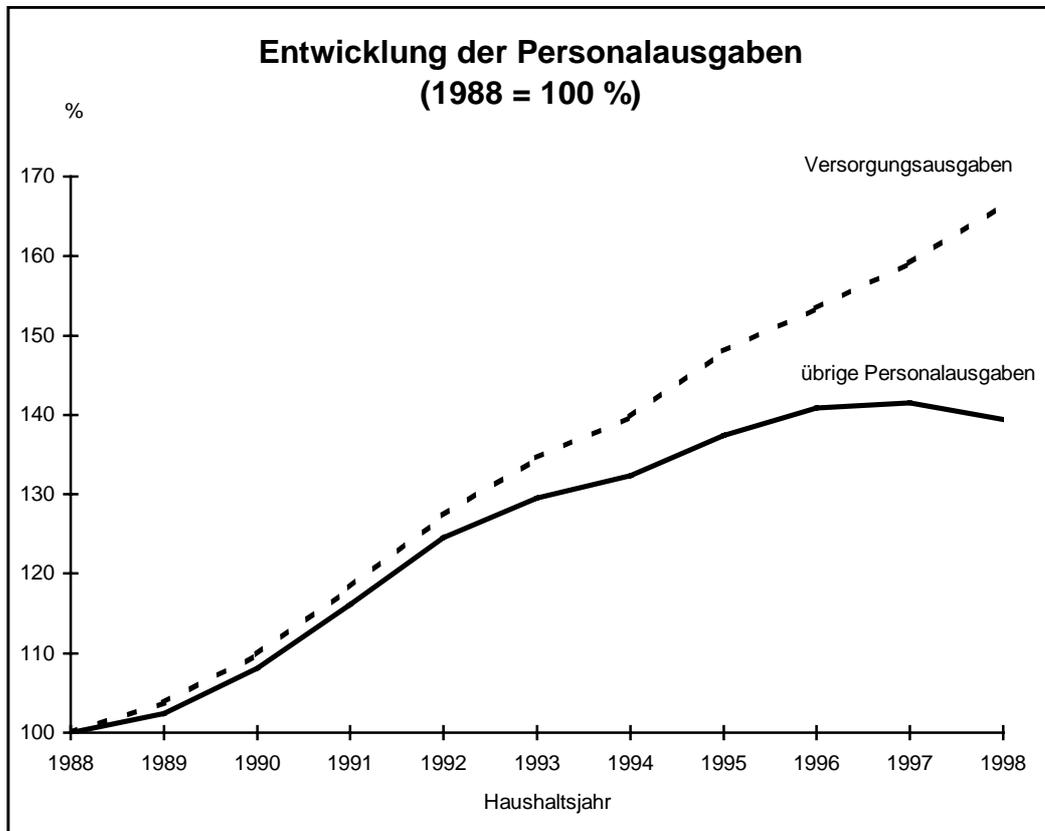
¹⁷⁾ Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich ein Anstieg von 1,8 % (vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 4, Drucksache 13/3970).

das Staatsorchester Rheinische Philharmonie zum 1. Januar 1998 in Landesbetriebe überführt wurden. Bei Berücksichtigung dieser Ausgliederungen ergibt sich für 1998 ein Anstieg der Personalausgaben von 2,0 %.

Ferner wurden bei den Personalausgaben aufgrund der Bonusregelung gemäß § 6 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 1998 Ausgaberreste von 113 Mio. DM gebildet. Werden auch die Reste einbezogen, beträgt der Anstieg der Haushaltsbelastung 3,1 %.



1.7.2 Die Personalausgaben stiegen von 1988 bis 1998 insgesamt um 44,3 % an. In diesem Zeitraum erhöhten sich die Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfänger um 66,6 %. Dabei nahmen die Versorgungsausgaben in allen Jahren stärker zu als die übrigen Personalausgaben.

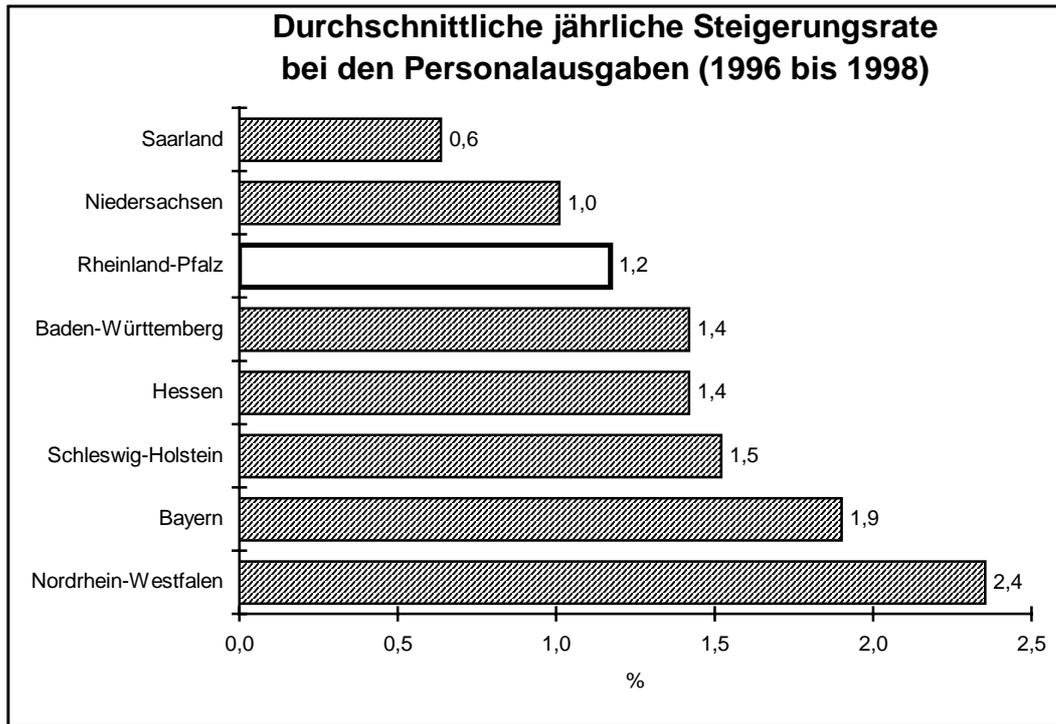


1.7.3 Im Einzelnen veränderten sich die Personalausgaben der Flächenländer (West) in den Jahren 1996 bis 1998:

Länder	Anstieg der Personalausgaben in %		
	1996	1997	1998 (vorläufig)
Baden-Württemberg	1,9	1,0	1,3
Bayern	2,2	1,7	1,7
Hessen	1,6	1,0	1,6
Niedersachsen	1,2	0,6	1,2
Nordrhein-Westfalen	2,6	2,0	2,3
Rheinland-Pfalz	2,7	1,1 ¹⁸⁾	-0,2 ¹⁹⁾
Saarland	1,2	-0,3	1,0
Schleswig-Holstein	2,1	1,3	1,1

18) Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich ein Anstieg von 1,8 %.

19) Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich ein Anstieg von 2,0 %.



Die Erhöhung der Personalausgaben des Landes von 1996 bis 1998 betrug durchschnittlich 1,2 % im Jahr²⁰⁾.

Zu den Vergleichsangaben ist zu bemerken, dass sie infolge von Ausgliederungen von Aufgabenbereichen²¹⁾ nur eingeschränkt aussagefähig sind.

1.7.4 Die Personalausgaben beanspruchten die Steuereinnahmen und die allgemeinen Finanzzuweisungen des Landes in erheblichem Maße. In den Jahren 1988 bis 1998 ergab sich folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Steuern			Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes		
	Mio. DM	Anstieg %	Beanspruchung durch Personalausgaben %	Mio. DM	Anstieg %	Beanspruchung durch Personalausgaben %
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
1997	12.802	- 1,9	66,8	14.419	- 1,6	59,3
1998	13.361	4,4	63,9 ²²⁾	14.817	2,8	57,6 ²³⁾

20) Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich ein Durchschnittswert von über 2 %.

21) Vgl. Tz. 3 Nr. 1 des Jahresberichts.

22) Bei Einbeziehung der Ausgabereise im Jahr 1998 ergibt sich ein Anteil von 64,7 %.

23) Bei Einbeziehung der Ausgabereise im Jahr 1998 ergibt sich ein Anteil von 58,3 %.

1.8 Kreditermächtigung

1.8.1 Kredite am Kreditmarkt (ohne Umschuldungen)

Kreditermächtigung ²⁴⁾	6.247.100.000,00 DM
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 1997 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	602.850.041,02 DM
Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Haushaltsjahrs 1997 (§ 18 Abs. 3 LHO)	<u>546.384.924,86 DM</u>
Kreditermächtigung insgesamt	<u><u>7.396.334.965,88 DM</u></u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	6.505.858.914,24 DM
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 1999 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	<u>768.811.630,48 DM</u>
Einnahmen und Reste insgesamt	<u><u>7.274.670.544,72 DM</u></u>

Das Ministerium der Finanzen griff im Haushaltsvollzug 1998 zur Deckung des Finanzbedarfs unter Berufung auf § 18 Abs. 3 LHO auf die nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Jahres 1997 von 546.384.924,86 DM zurück. In der Haushaltsrechnung 1998 (S. 16) ist eine Rest-Kreditermächtigung des Jahres 1998 von 121.664.421,16 DM ausgewiesen. Durch diese Verfahrensweise wird der Kreditrahmen für das laufende Jahr erhöht, ohne dass der Budgetgesetzgeber über die zusätzliche Inanspruchnahme beschließt. Er kann insofern auch keine Entscheidung treffen, anstatt einer Kreditaufnahme Einsparungen vorzunehmen.

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.

1.8.2 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ²⁵⁾	2.000.000.000,00 DM
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	2.550.000.000,00 DM

Die Gesamtsumme der Umschuldungen war um 550 Mio. DM höher als die Ermächtigung.

Das Ministerium der Finanzen hat die Auffassung vertreten, dass sich die Ermächtigung zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Kredite auf die am Ende des Haushaltsjahres 1997 vorhandenen Kredite beziehe. Daher sei die Kreditaufnahme um 700 Mio. DM - wegen mehrfacher Umschuldung in einem Jahr - zu bereinigen. Ergänzend hierzu hat das Ministerium mitgeteilt, dass es im Hinblick auf die nicht ganz eindeutige Rechtslage angezeigt erscheine, eine Klarstellung im Landeshaushaltsgesetz 2000/2001 herbeizuführen.

In der Sitzung am 20. Dezember 1999 hat der Haushalts- und Finanzausschuss eine entsprechende Ergänzung des Landeshaushaltsgesetzes 2000/2001 empfohlen. Die Ermächtigung zur Umschuldung kann hiernach im Laufe eines Haushaltsjahres – bei unverändertem Höchstbetrag von 2 Mrd. DM – wiederholt in Anspruch genommen werden.

24) § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1998 i.V.m. Nr. 1 des Kreditfinanzierungsplans 1998.

25) § 2 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 1998.

1.8.3 Kredite aus dem öffentlichen Bereich

Kreditermächtigung²⁶⁾ 29.278.000,00 DM

Darlehen vom Bund zur Förderung des Wohnungsbaues und des
Experimentellen Wohnungs- und Städtebaues (Kapitel 12 25
Titel 311 71) 27.700.000,00 DM

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

²⁶⁾ § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1998 i.V.m. Nr. 4 des Kreditfinanzierungsplans 1998.

Tz. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Im Jahr 1998 nahmen die laufenden Ausgaben erneut stärker zu als die laufenden Einnahmen. Dadurch erhöhte sich der Fehlbetrag der laufenden Rechnung auf 160 Mio. DM gegenüber 140 Mio. DM im Vorjahr.

Der Anstieg der laufenden Ausgaben (+ 336 Mio. DM) war vor allem auf höhere laufende Zuweisungen und Zuschüsse (+ 5,2 %) sowie Zinsleistungen (+ 3,4 %) zurückzuführen. Bei den laufenden Einnahmen (+ 316 Mio. DM) erhöhten sich insbesondere die Steuern (+ 4,4 %).

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen gingen 1998 gegenüber dem Vorjahr um 150 Mio. DM auf 2,8 Mrd. DM zurück. In gleicher Höhe fielen Bauausgaben bei dem neu gebildeten Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" an. Die Investitionsquote belief sich auf 13,1 % und lag damit weiterhin über dem Durchschnitt der Flächenländer (West).

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Finanzierung der Investitionsausgaben war 1998 um 156 Mio. DM geringer als im Vorjahr. Dadurch verringerte sich die Kreditfinanzierungsquote von 9,7 auf 8,9 %.

Die Zinsbelastung lag 1998 bei mehr als 1,9 Mrd. DM. Die Zinssteuerquote betrug wie im Vorjahr 13,2 %. Der Anteil der Zinsen an den Ausgaben belief sich auf 9,2 %.

Die Verschuldung des Landes stieg bis Ende 1998 insgesamt auf mehr als 35 Mrd. DM an. Sowohl die Höhe als auch der Anstieg der Verschuldung in den letzten zehn Jahren lag - im Vergleich zu den Flächenländern (West) - erheblich über dem Durchschnitt.

Nach der Haushaltsplanung für die Jahre 1999 bis 2001 werden Überschüsse der laufenden Rechnung erwartet. Die tatsächliche Entwicklung wird im Wesentlichen davon abhängig sein, inwieweit die erwarteten Steuereinnahmen erreicht und die veranschlagten globalen Mehreinnahmen erwirtschaftet werden, wie sich das Wirtschaftswachstum entwickelt und ob die beabsichtigte Konsolidierungspolitik eingehalten werden kann.

Die jährlichen Investitionsausgaben werden sich nach den Plandaten bei einer rückläufigen Investitionsquote voraussichtlich auf 2,5 bis 2,6 Mrd. DM belaufen. Es ist geplant, den Anteil der Kreditfinanzierung an den Ausgaben bis zum Jahr 2001 auf 5,8 % zurückzuführen. Selbst wenn der Schuldenanstieg gebremst wird, wird der Gesamtschuldenstand bis Ende des Jahres 2002 die 40 Mrd. DM-Grenze überschreiten.

Die angespannte Haushaltslage des Landes beeinträchtigt die Möglichkeiten, auf Risiken (z.B. Anstieg des Zinsniveaus, geringerer Steuerzuwachs, Änderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich und Lastenverschiebungen) und Zukunftsanforderungen ohne weitere Belastungen für künftige Haushalte angemessen reagieren zu können.

1. Allgemeines

Zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 1988 bis 1998, der Haushaltsplanung 1999, der Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2000/2001 (Hpl.) sowie der Finanzplanung 2002 und 2003 (Fpl.) 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 sich die Struktur der Haushalte seit 1996 durch die finanziellen Auswirkungen der Bahnreform und die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs auf der Ausgaben- und Einnahmenseite nachhaltig verändert hat. Darüber hinaus wird ein Vergleich der Haushaltsdaten des Landes auch durch die Ausgliederung von Aufgabenbereichen beeinträchtigt. Hierzu wird beispielhaft verwiesen auf:

- Zusammenfassung der drei landeseigenen psychiatrischen Kliniken in Andernach, Alzey und Meisenheim zu einem Landeskrankenhaus (Anstalt des öffentlichen Rechts) zum 1. Januar 1997,
- Umwandlung des der Krankenversorgung dienenden Teils der Universitätsklinik Mainz, die seit 1. Januar 1996 als Sondervermögen geführt wurde, in eine Anstalt des öffentlichen Rechts zum 1. Januar 1998²⁷⁾,

²⁷⁾ Der Teil der Universitätsklinik Mainz, der der Forschung und Lehre dient, bleibt als Sondervermögen bestehen.

- 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.

2. Wesentliches Ergebnis

2.1 Aufgliederung des Rechnungsergebnisses

Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben für die Jahre 1988 bis 1998 sind nach den Rechnungsergebnissen aufgliedert 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

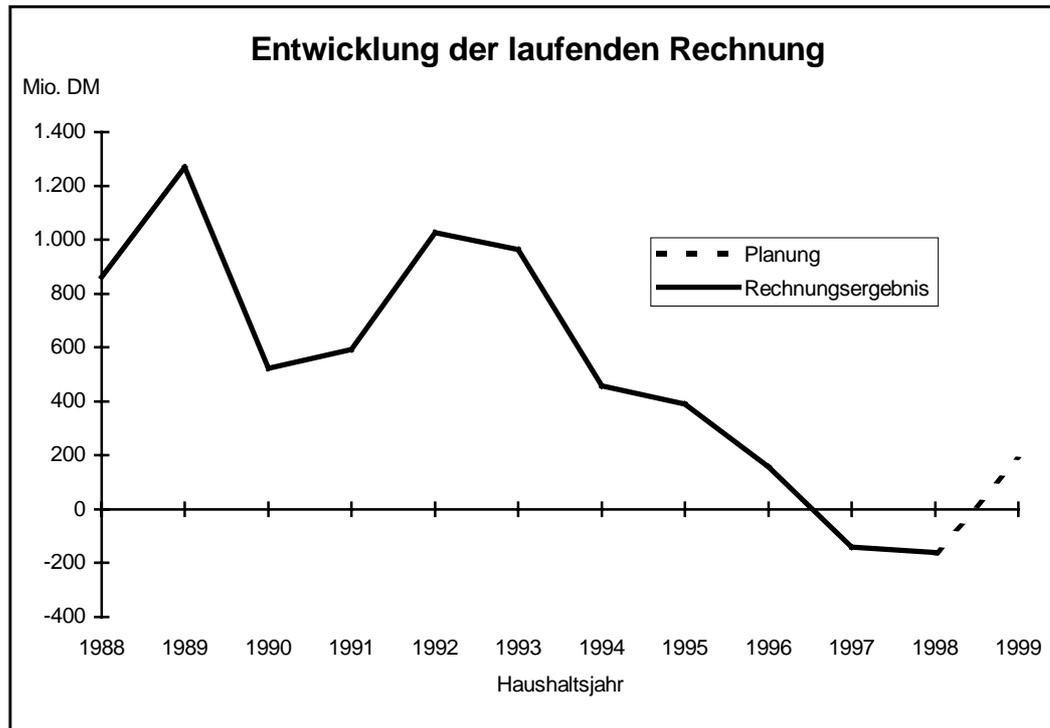
Die Einnahmen der laufenden Rechnung erhöhten sich 1998 um 1,8 % (+ 316 Mio. DM) auf 18.127 Mio. DM. Dies war insbesondere auf höhere Einnahmen bei den Steuern (+ 559 Mio. DM = + 4,4 %) zurückzuführen, denen jedoch Mindereinnahmen von 280 Mio. DM bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gegenüberstanden.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung stiegen gegenüber dem Vorjahr um 336 Mio. DM auf 18.287 Mio. DM an (+ 1,9 %). Während die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sich um 303 Mio. DM (+ 5,2 %) erhöhten, gingen die Personalausgaben um 21 Mio. DM (- 0,2 %) zurück²⁸⁾. Die Zinsausgaben nahmen um 63 Mio. DM (+ 3,4 %) zu.

Der stärkere Anstieg der laufenden Ausgaben gegenüber den laufenden Einnahmen führte dazu, dass sich das Ergebnis der laufenden Rechnung weiter verschlechterte. Während in den Jahren bis einschließlich 1996 noch Überschüsse erzielt wurden, entstanden 1997 und 1998 Fehlbeträge von 140 Mio. DM und 160 Mio. DM. Der finanzielle Handlungsspielraum hat sich hiernach erheblich eingengt.

Im Jahr 1992 wurde noch ein Überschuss der laufenden Rechnung von mehr als 1 Mrd. DM erzielt, mit dem ein Drittel der Investitionsausgaben finanziert werden konnte. Dagegen reichten im Jahr 1998 die laufenden Einnahmen nicht aus, um die laufenden Verpflichtungen zu decken. Es verblieben keine Eigenfinanzierungsmittel für Investitionen.

²⁸⁾ Vgl. Tz. 2 Nr. 1.7 des Jahresberichts.



Bei dieser Entwicklung nach den Ist-Ergebnissen darf nicht außer Acht bleiben, dass im Jahr 1998 die Ausgaberreste - insbesondere aufgrund der Restbildung bei den Personalausgaben im Rahmen der Bonusregelung gem. § 6 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 - auf einem Höchststand von 768,8 Mio. DM angelangt sind. Hierbei ist zu sehen, dass

- mit der Bildung von Ausgaberresten Ausgaben zeitversetzt kassenwirksam werden,
- ein wesentlicher Teil der bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen sowie den Sonstigen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen gebildeten Ausgaberreste Haushaltspositionen betrifft, denen zweckgebundene Einnahmen (z.B. Abwasserabgabe, Feuerschutzsteuer, Fördermittel des Bundes und der EU) sowie Steuern aus dem Steuerverbund für Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gegenüberstanden, und diese Einnahmen im Haushaltsvollzug 1998 teilweise für andere Zwecke eingesetzt wurden,
- zur Finanzierung der Ausgaberreste bei den Krediteinnahmen ein Einnahmerest in gleicher Höhe gebildet wurde mit der möglichen Folge einer zusätzlichen Verschuldung zur Erfüllung von Verpflichtungen aus Vorjahren auch für konsumtive Zwecke.

Die Restbildung und deren Inanspruchnahme hat insofern Einfluss auf das Ergebnis der laufenden Rechnung in künftigen Haushaltsjahren. Die nach der Haushaltsplanung 1999 sowie der Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2000/2001 erwarteten Überschüsse der laufenden Rechnung sind unter diesem Vorbehalt zu sehen.

2.3 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung²⁹⁾ wies 1998 Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen von 2.773 Mio. DM aus. Gegenüber 1997 verringerten sich die Investitionsausgaben um 150 Mio. DM (- 5,1 %).

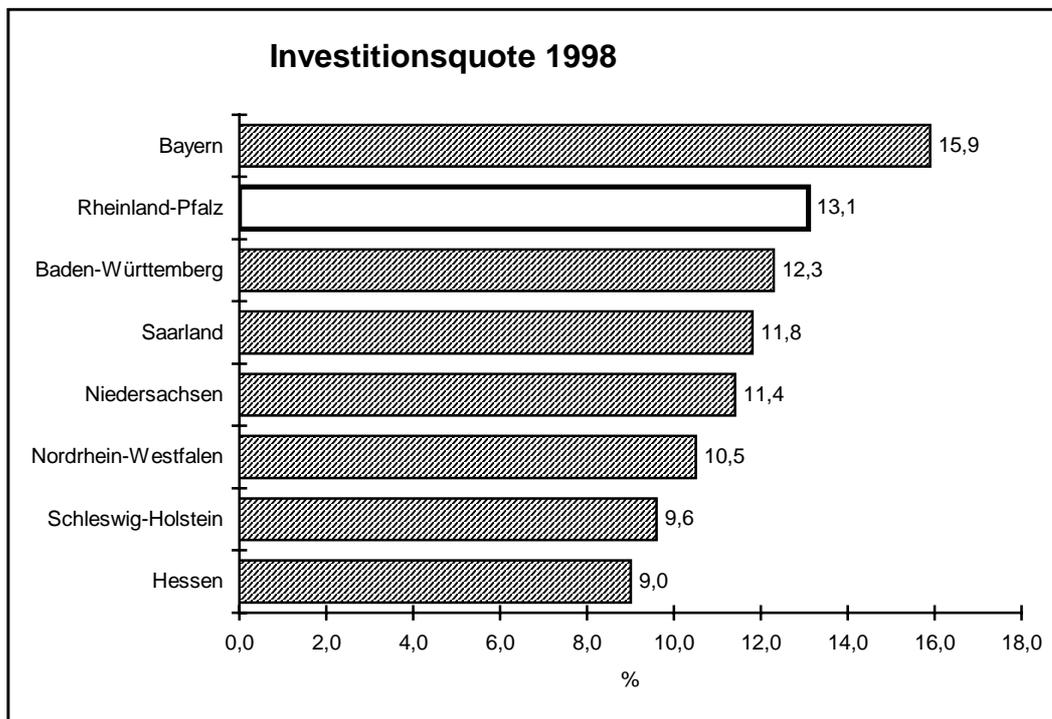
Bei dem zum 1. Januar 1998 neu gebildeten Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" fielen 1998 Bauausgaben von 152 Mio. DM an.

²⁹⁾ Ohne 43 Mio. DM Tilgungsausgaben an Verwaltungen.

Im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben³⁰⁾ zeigt sich bei den Investitionen folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Ausgaben ³⁰⁾ Mio. DM	Investitionsausgaben ³¹⁾ Mio. DM	Investitionsquote %
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	20.970	2.923	13,9
1998	21.157	2.773	13,1
1999 (Hpl.)	21.498	2.533	11,8
2000 (Hpl.)	21.847	2.606	11,9
2001 (Hpl.)	22.117	2.508	11,3
2002 (Fpl.)	22.576	2.533	11,2
2003 (Fpl.)	23.071	2.558	11,1

Die Investitionen hatten im Jahr 1998 einen Anteil an den Ausgaben von 13,1 % gegenüber 13,9 % im Vorjahr. Damit lag Rheinland-Pfalz über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 11,9 %³²⁾. Eine höhere Quote erreichte lediglich Bayern mit 15,9 %.



Die vergleichsweise hohe Investitionsquote geht einher mit einer weiterhin erheblichen Netto-Neuerschuldung. Da 1998, wie auch im Vorjahr, keine Eigenfinanzierungsmittel mehr vorhanden waren, verblieben zur Finanzierung der Investitionsausgaben neben den Einnahmen aus Investitionszuweisungen im Wesentlichen Krediteinnahmen als

³⁰⁾ Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen.

³¹⁾ Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen).

³²⁾ Dokumentation Nr. 2/99 des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. März 1999 (vorläufiges Ergebnis).

Deckungsmittel. Diese Entwicklung führte zu einer weiter wachsenden Verschuldung und einem, den Haushalt des Landes erheblich belastenden Anstieg des Schuldendienstes.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre ab 1999 ist ein weiterer Rückgang der Investitionsquote vorgesehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein unmittelbarer Vergleich zu den Vorjahren wegen der Überleitung der Staatsbauverwaltung in den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" (LBB) zum 1. Januar 1998 erschwert ist.

Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Die Ausgaben der Vorfinanzierung von Investitionsmaßnahmen des Landes entwickelten sich wie folgt³³⁾:

Zweckbestimmung	Ausgaben		Künftig noch zu erfüllende Verpflichtungen
	bis Ende 1997	1998	
	- Mio. DM -		
1. Hochbaumaßnahmen - Leasing von baulichen Anlagen	11,7	3,4	56,4
2. Straßenbaumaßnahmen Mietkauf von Landesstraßen nach dem Konzessionsmodell - Baukosten	4,8	2,8	208,7
- Finanzierungskosten	3,4	3,1	134,6
3. Deichbaumaßnahmen	0,0	0,0	39,8
insgesamt:	19,9	9,3	439,5

Für künftige Haushalte ergeben sich aufgrund der bereits eingegangenen Verpflichtungen Belastungen von 439,5 Mio. DM³⁴⁾.

Bei Berücksichtigung des privat vorfinanzierten Bauvolumens und der Investitionsausgaben der LBB ist die Investitionsquote des Landeshaushalts nach dem Finanzplan um jährlich rd. 1 Prozentpunkt höher anzusetzen.

2.4 Besondere Finanzierungsvorgänge

In den besonderen Finanzierungsvorgängen ist im Jahr 1998 eine Brutto-Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 9.056 Mio. DM ausgewiesen. Einschließlich der Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen belief sich die Gesamtschuldenaufnahme auf 9.084 Mio. DM. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr (+ 2.345 Mio. DM) ist im Wesentlichen auf die Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung zurückzuführen.

2.5 Kreditfinanzierungsquote

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

³³⁾ Übersicht 13 der Haushaltsrechnung 1998, S. 1199.

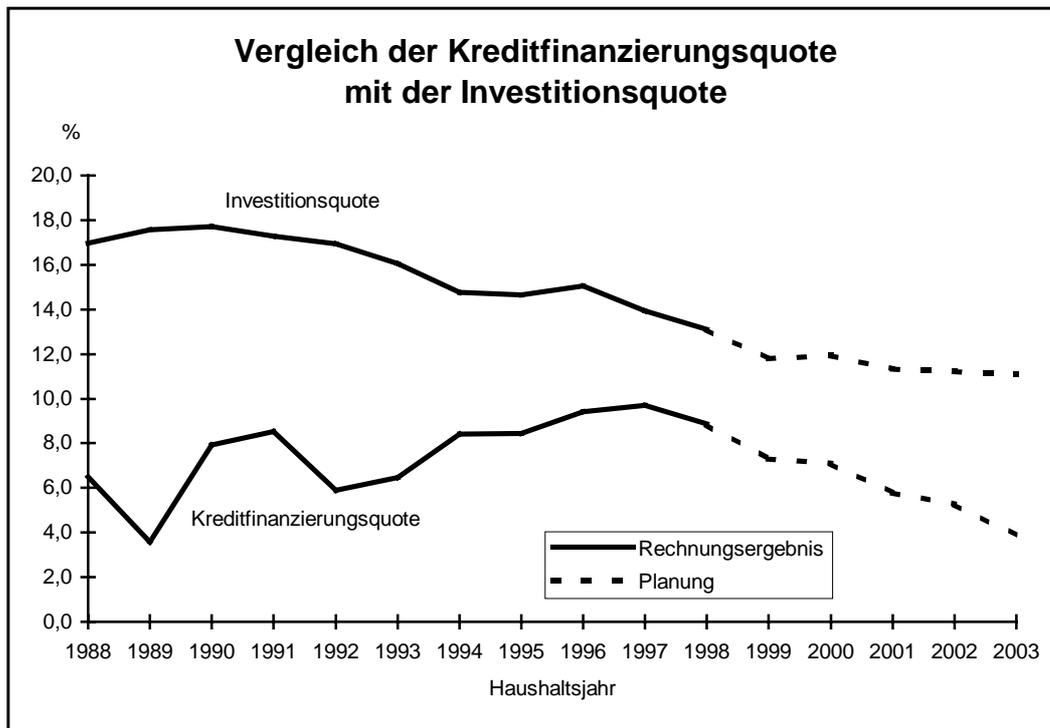
³⁴⁾ Vgl. Tz. 1 des Jahresberichts.

Die Kreditfinanzierungsquote zeigt seit 1988 folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Ausgaben ³⁵⁾ Mio. DM	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	
		Mio. DM	% der Ausgaben
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	20.970	2.035	9,7
1998	21.157	1.879	8,9
1999 (Hpl.)	21.498	1.569	7,3
2000 (Hpl.)	21.847	1.551	7,1
2001 (Hpl.)	22.117	1.280	5,8
2002 (Fpl.)	22.576	1.190	5,3
2003 (Fpl.)	23.071	890	3,9

Die Kreditfinanzierungsquote von 8,9 % lag auch 1998 erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 4,4 %³⁶⁾. Beim Bund betrug sie 12,4 %³⁷⁾.

Für die Folgejahre wird für Rheinland-Pfalz ein Rückgang der Kreditfinanzierungsquote erwartet.



Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt war 1998 mit 1.879 Mio. DM um 156 Mio. DM (- 7,7 %) niedriger als im Vorjahr.

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

36) Dokumentation Nr. 2/99 des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. März 1999 (vorläufiges Ergebnis).

37) Finanzbericht 2000 des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. August 1999 (S. 163).

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei den Krediteinnahmen ein Einnahmerest von 768,8 Mio. DM, das sind 166 Mio. DM mehr gegenüber dem Vorjahr, zur Finanzierung der Ausgabereiste gebildet wurde.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre 1999 bis 2003 sowie nach der Langfristprojektion bis 2008 ist eine stetige Verringerung der jährlichen Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt vorgesehen. Das Erreichen dieses Ziels erfordert allerdings eine konsequente Konsolidierungspolitik in den kommenden Haushaltsjahren.

Bei der Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote ist - ebenso wie bei der Investitionsquote - zu berücksichtigen, dass seit 1994 Investitionen über besondere Finanzierungsformen, wie z.B. der Mietkauf von Landesstraßen und ab 1998 die Finanzierung von Deichbaumaßnahmen, 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. So sind nach dem Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 und nach dem Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes 2000/2001 zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten von insgesamt bis zu 469 Mio. DM ausgewiesen.

2.6 Zinssteuerquote

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

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Ergänzungszuweisungen Bund	Einnahmen insgesamt	Zinsausgaben	Zinssteuerquote
	- Mio. DM -					%
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	12.802	335	1.100	14.237	1.877	13,2
1998	13.361	303	980	14.644	1.940	13,2
1999 (Hpl.)	13.876	432	1.150	15.458	2.014	13,0
2000 (Hpl.)	14.380	379	1.014	15.773	2.074	13,2
2001 (Hpl.)	14.669	424	1.049	16.142	2.155	13,4
2002 (Fpl.)	15.183	399	963	16.545	2.253	13,6
2003 (Fpl.)	15.845	435	966	17.246	2.347	13,6

Die Zinssteuerquote betrug nach dem Rechnungsergebnis 1998 - wie auch im Vorjahr - 13,2 %. Für die Folgejahre wird mit einer Zinssteuerquote zwischen 13,0 und 13,6 % gerechnet.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) belief sich 1998 auf 9,2 % gegenüber 9,0 % des Vorjahrs. Sie lag über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 7,7 %³⁸⁾.

³⁸⁾ Dokumentation Nr. 2/99 des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. März 1999 (vorläufiges Ergebnis).

2.7 Kreditaufnahme und verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Die Entwicklung der Brutto- und Netto-Kreditaufnahme und der Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen stellt sich seit 1988 wie folgt dar³⁹⁾:

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen ⁴⁰⁾	Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen	Brutto-Kreditaufnahme ⁴¹⁾	Netto-Kreditaufnahme ⁴¹⁾
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	2.923	612	2.311	6.739	2.029
1998	2.773	603	2.170	9.084	1.864
1999 (Hpl.)	2.533	559	1.974	6.217	1.558
2000 (Hpl.)	2.606	468	2.138	5.859	1.520
2001 (Hpl.)	2.508	463	2.045	5.846	1.246
2002 (Fpl.)	2.533	468	2.065	5.909	1.159
2003 (Fpl.)	2.558	473	2.085	5.709	859

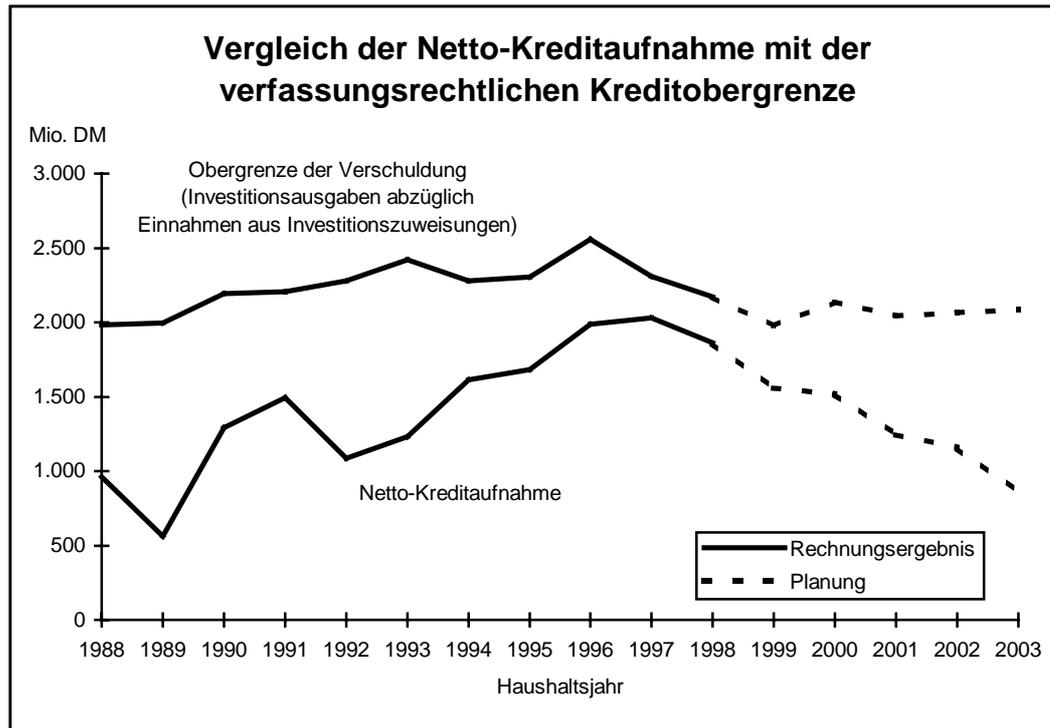
1998 betragen die Investitionsausgaben 2.773 Mio. DM. Vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, um Beiträge und um sonstige Zuschüsse für Investitionen (603 Mio. DM) verblieben anrechenbare Investitionsausgaben von 2.170 Mio. DM. Ihnen stand eine Netto-Kreditaufnahme von 1.864 Mio. DM gegenüber. Die Netto-Kreditaufnahme lag danach um 306 Mio. DM unter den vorbezeichneten Investitionsausgaben, deren Höhe - unbeschadet ihrer möglichen Überschreitung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts - die verfassungsrechtliche Obergrenze für Schuldenaufnahmen darstellt (Art. 117 LV, § 18 Abs. 1 LHO).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass zur Finanzierung der Ausgabereise, die auch konsumtive Ausgaben betreffen, ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen von 768,8 Mio. DM gebildet wurde. Im Ergebnis wird dies in künftigen Jahren zu zusätzlichen Kreditaufnahmen führen. Der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug sollte daher besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

³⁹⁾ In Übereinstimmung mit dem Ministerium der Finanzen und der in anderen Ländern geübten Praxis wurde bei der Ermittlung der Kreditobergrenze auf die anrechenbaren 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.

⁴⁰⁾ Einschließlich der Zuweisungen des Bundes zu Hilfen (Darlehen) für Ausbildungsförderung, die in der Haushaltsrechnung bis einschließlich 1997 unzutreffend als laufende Zuweisungen nachgewiesen wurden.

⁴¹⁾ Einschließlich Neuverschuldung im öffentlichen Bereich.



Der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze liegt die in den meisten Ländern praktizierte Berechnungsmethode zugrunde. Sie berücksichtigt allerdings nicht, dass ein Teil der Investitionsausgaben, die für die Ermittlung der Kreditobergrenze herangezogen werden, bereits durch zweckgebundene Einnahmen (z.B. Feuerschutzsteuer, Abwasserabgabe) finanziert ist und insoweit keiner Kreditfinanzierung bedürfte. Ferner ist zu sehen, dass die Investitionsschlüsselzuweisungen in voller Höhe als investive Ausgaben des Landes angesetzt sind, obwohl sie von den Kommunen vielfach zum Haushaltsausgleich und damit für konsumtive Ausgaben verwendet werden.

Außerdem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze keine Abschreibungen auf die Investitionen für Wertminderungen des Anlagevermögens angesetzt werden, die Wertgrenze von 5.000 DM für Investitionen verhältnismäßig niedrig festgelegt ist und ein Großteil der Investitionsausgaben Zuwendungen an Dritte betrifft. Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren nicht unerhebliche Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und Vermögensveräußerungen angefallen sind.

Der Rechnungshof hält es - auch mit Blick auf die notwendige innerstaatliche Umsetzung der im Vertrag von Maastricht festgelegten Konvergenzkriterien⁴²⁾ - für erforderlich, die Finanzierung durch Kredite enger zu begrenzen und die Obergrenze für Kreditaufnahmen eindeutig zu bestimmen.

Hierzu ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass auch das Bundesverfassungsgericht eine Präzisierung des Investitionsbegriffs dergestalt gefordert hat, "dass er seiner Funktion möglichst gerecht werden kann, einer Staatsverschuldung vorzubeugen, die den Bundeshaushalt für die Zukunft zu stark belastet und den notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber, dessen diese zur Lösung der dann vordringlichen Probleme bedürfen, über Gebühr beschneidet"⁴³⁾. Entsprechendes gilt für die Haushaltsgesetzgebung der Länder.

42) Die Referenzwerte sind:
- 3 % für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen,
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

43) Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82 - (NJW 1989 S. 2457).

2.8 Verschuldung

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln nahmen bis Ende 1998 auf mehr als 33,9 Mrd. DM zu ⁴⁴⁾. Die Schulden bei Verwaltungen ⁴⁵⁾ lagen 1998 bei 1,2 Mrd. DM.

Haushaltsjahr	Schulden ⁴⁶⁾	
	Aus Kreditmarktmitteln	bei Verwaltungen
	- Mio. DM -	
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	32.042	1.207
1998	33.921	1.187
1999 (Hpl.) ⁴⁷⁾	35.490	1.176
2000 (Hpl.) ⁴⁷⁾	37.041	1.144
2001 (Hpl.) ⁴⁷⁾	38.321	1.111
2002 (Fpl.)	39.511	1.080
2003 (Fpl.)	40.401	1.049

Die Verschuldung aus Kreditmarktmitteln einschließlich der Verschuldung bei Verwaltungen erhöhte sich von 20 Mrd. DM Ende 1988 auf über 35 Mrd. DM bis Ende 1998.

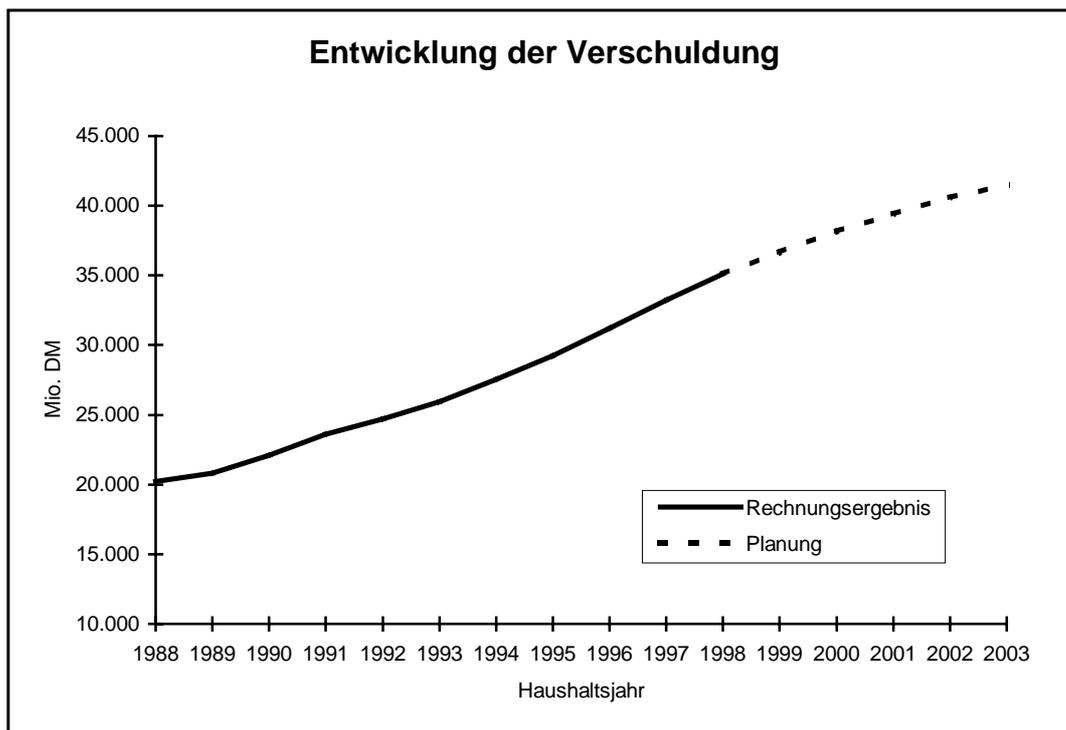
Für die Folgejahre wird mit einer weiteren Zunahme der Verschuldung gerechnet. Nach der Finanzplanung wird der Gesamtschuldenstand bis Ende des Jahres 2002 die 40 Mrd. DM-Grenze überschreiten. Damit wird er sich innerhalb von 14 Jahren verdoppelt haben.

⁴⁴⁾ Außerdem bestehen Kreditverpflichtungen des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" in Höhe von 68,5 Mio. DM (vgl. Tz. 1 des Jahresberichts).

⁴⁵⁾ U.a. Wohnbauschulden beim Bund.

⁴⁶⁾ Der Schuldenstand nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 der Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weicht infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab.

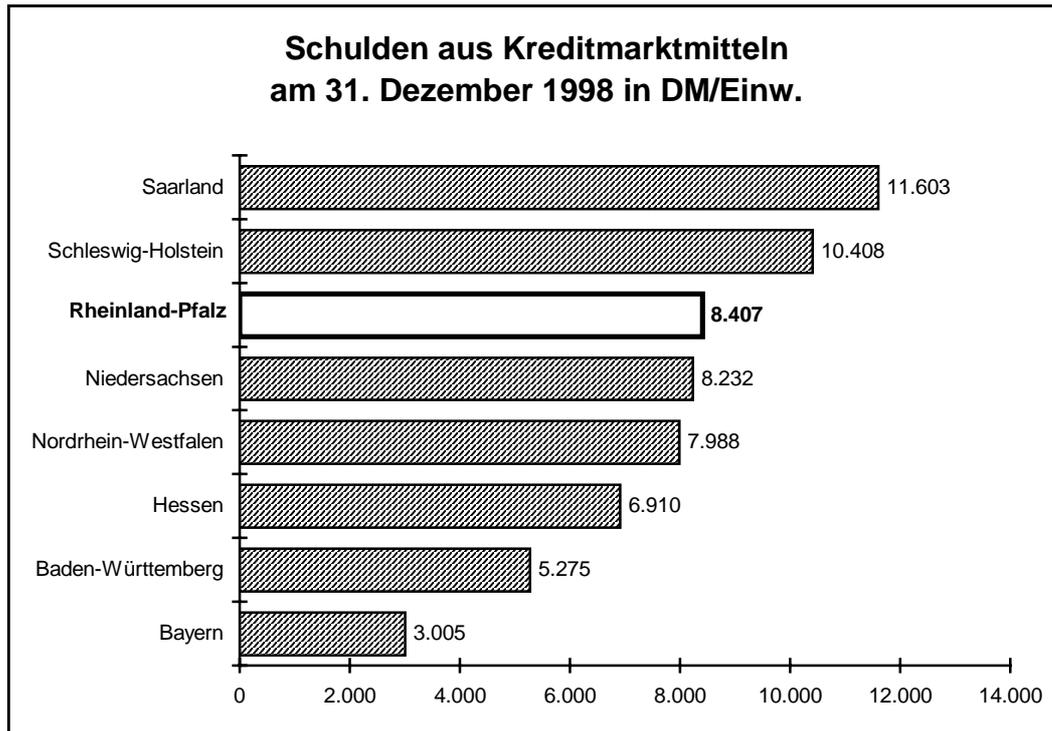
⁴⁷⁾ Ohne Kredite zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung".



Der Vergleich der Verschuldung des Landes mit der in den übrigen Flächenländern (West)⁴⁸⁾ und des Bundes⁴⁸⁾ zeigt zum 31. Dezember 1998 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	54.907	5.275	7	2.912	280	7	57.819	5.555	7
Bayern	36.255	3.005	8	4.955	411	2	41.210	3.416	8
Hessen	41.680	6.910	6	1.901	315	5	43.581	7.225	6
Niedersachsen	64.634	8.232	4	2.759	351	4	67.393	8.583	4
Nordrhein-Westfalen	143.523	7.988	5	7.779	433	1	151.301	8.421	5
Rheinland-Pfalz	33.782	8.407	3	1.187	295	6	34.969	8.702	3
Saarland	12.497	11.603	1	205	190	8	12.702	11.793	1
Schleswig-Holstein	28.731	10.408	2	1.066	386	3	29.797	10.794	2
Insgesamt	416.008	6.690		22.764	366		438.772	7.056	
Bund	944.210	11.511					944.210	11.511	

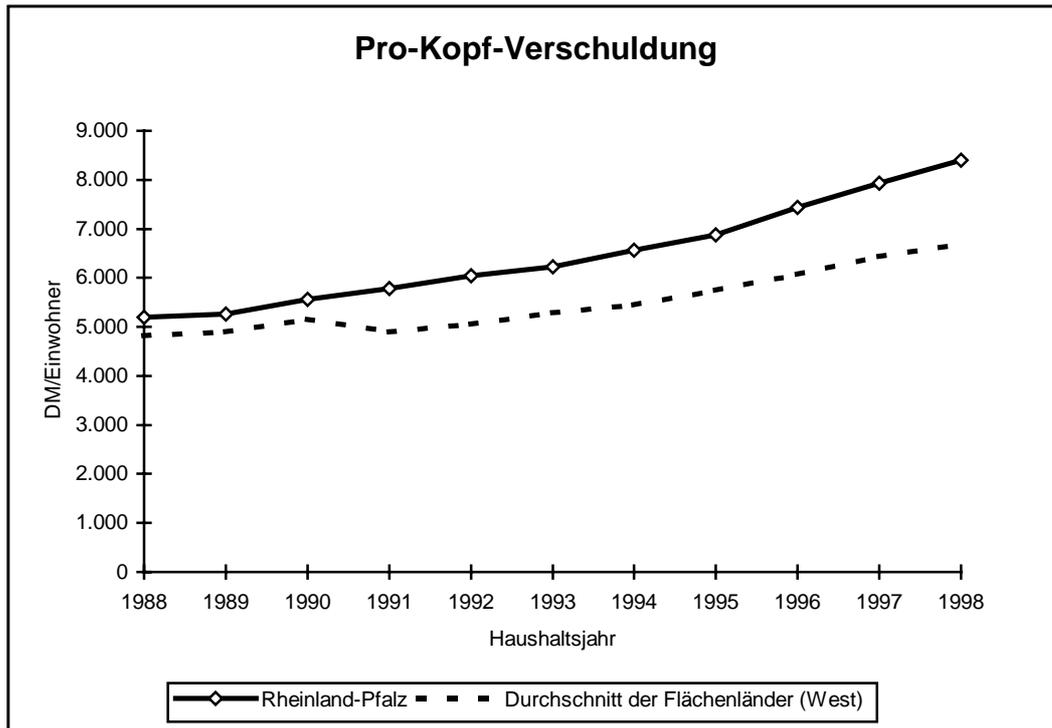
⁴⁸⁾ Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 23. März 1999 (VA 2- FV-4037-01/99).



Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln lag Ende 1998 mit 8.407 DM/Einw. über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) mit 6.690 DM/Einw. Höhere Kreditmarktschulden je Einwohner hatten das Saarland und Schleswig-Holstein.

Für die Beurteilung der Schulden aus Kreditmarktmitteln ist bedeutsam, dass die Verschuldung des Landes - bezogen auf die Einwohnerzahl - seit 1988 mit + 3.208 DM/Einw. deutlich stärker zunahm als im Durchschnitt der Flächenländer (West) mit + 1.865 DM/Einw.

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln je Einwohner		Verschuldung des Landes im Verhältnis zum Länderdurchschnitt
	Rheinland-Pfalz	Durchschnitt der Flächenländer (West)	
	DM	DM	%
1988	5.199	4.825	107,75
1989	5.259	4.901	107,30
1990	5.558	5.153	107,86
1991	5.777	4.898	117,95
1992	6.043	5.054	119,57
1993	6.227	5.283	117,87
1994	6.565	5.448	120,50
1995	6.874	5.741	119,74
1996	7.441	6.067	122,65
1997	7.938	6.431	123,43
1998	8.407	6.690	125,67



2.9 Schuldendienst

Die Gesamtbelastung des Haushalts durch die Zins- und Tilgungsausgaben zeigt sich am Verhältnis dieser Ausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen ⁴⁹⁾ (Schuldendienstbelastungsquote):

Haushaltsjahr	Bereinigte Gesamteinnahmen	Zinsen	Tilgung	Schuldendienst insgesamt	Schuldendienstbelastungsquote
					%
- Mio. DM -					
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	18.945	1.877	4.710	6.587	34,8
1998	19.246	1.940	7.219	9.159	47,6 ⁵⁰⁾
1999 (Hpl.)	19.930	2.014	4.659	6.673	33,5
2000 (Hpl.)	20.298	2.074	4.339	6.413	31,6
2001 (Hpl.)	20.839	2.155	4.600	6.755	32,4
2002 (Fpl.)	21.390	2.253	4.750	7.003	32,7
2003 (Fpl.)	22.185	2.347	4.850	7.197	32,4

Die Schuldendienstbelastungsquote erhöhte sich 1998 infolge der Umschuldung von Krediten auf 47,6 % gegenüber 34,8 % im Vorjahr. Ohne die Umschuldungen (2,55 Mrd. DM) hätte sich die Schuldendienstbelastungsquote auf 34,3 % belaufen.

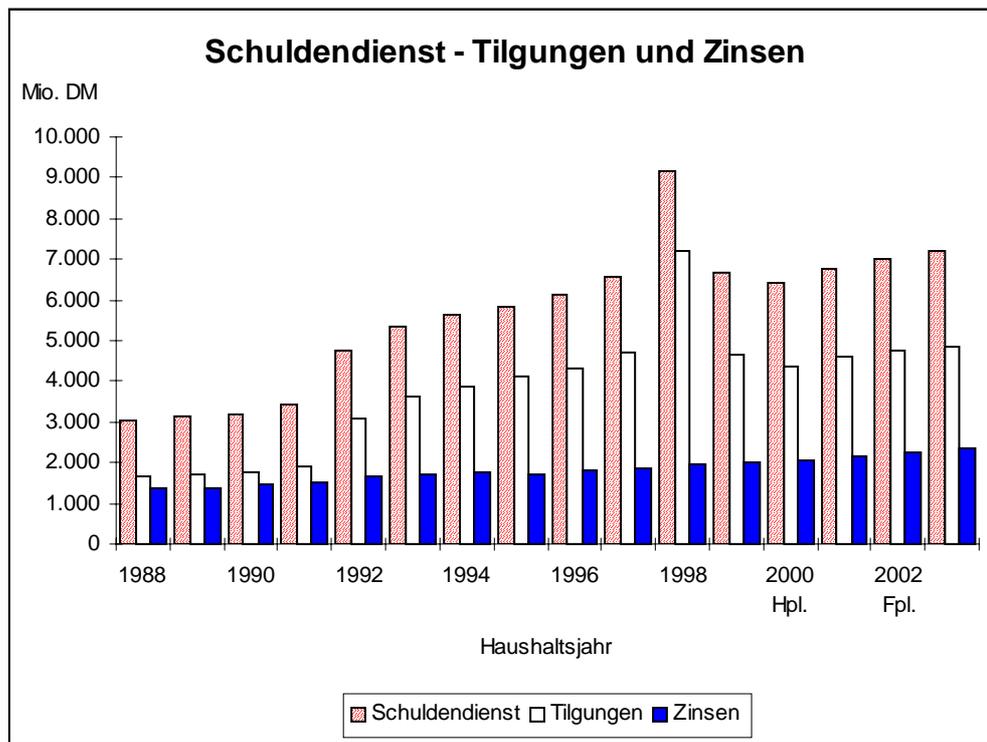
⁴⁹⁾ Gesamteinnahmen vermindert um Einnahmen aus Krediten und Rücklagen.

⁵⁰⁾ Ohne Umschuldungen 34,3 %.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung bis 2003 bleibt die Schuldendienstbelastungsquote auf einem verhältnismäßig hohen Niveau von 32 %.

Zum Schuldendienst ist zu bemerken, dass das Land seit 1990 zur Steuerung der Zinsänderungsrisiken und der Zinsausgaben im Rahmen des Kreditmanagements derivative Finanzinstrumente einsetzt⁵¹⁾.

Die Entwicklung des Schuldendienstes stellt sich seit 1988 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 Finanzaufwendungen des Bundes und der Länder wurden 1998 für Personalausgaben, allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und Zinsen 82,2 % beansprucht (1997: 82,4 %). Die Entwicklung dieser Quote wird anhand nachfolgender Tabelle verdeutlicht:

⁵¹⁾ Vgl. Tz. 24 des Jahresberichts.

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	14.419	11.888	82,4
1998	14.817	12.185	82,2
1999 (Hpl.)	15.601	12.574	80,6
2000 (Hpl.)	15.920	12.908	81,1
2001 (Hpl.)	16.293	13.155	80,7

3. Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Bei der seit Jahren angespannten Haushaltssituation des Landes war im Jahr 1998 keine Verbesserung zu verzeichnen. Nach den Rechnungsergebnissen der Jahre 1992 bis 1996 ging der Überschuss der laufenden Rechnung, der eine wesentliche Kennziffer zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit darstellt, von mehr als 1 Mrd. DM auf 157 Mio. DM zurück. In den Jahren 1997 und 1998 reichten die laufenden Einnahmen nicht mehr aus, um die laufenden Ausgaben zu decken. Die Unterdeckungen beliefen sich auf 140 Mio. DM und 160 Mio. DM.

Hohe Belastungen ergeben sich aus der seit Jahren hohen Netto-Kreditaufnahme, die 1998 bei 1,9 Mrd. DM lag und zu einer Gesamtverschuldung von mehr als 35 Mrd. DM führte. Die damit verbundenen Zins- und Tilgungslasten (ohne Umschuldungen) nahmen ein Drittel der Gesamteinnahmen des Landes in Anspruch. Allein die Zinsausgaben beliefen sich 1998 bei weiterhin niedrigem Zinsniveau auf mehr als 1,9 Mrd. DM und werden nach der Haushalts- und Finanzplanung bis zum Jahr 2003 auf mehr als 2,3 Mrd. DM ansteigen.

Der hohe Anteil der Personalausgaben belastet gleichfalls die angespannte Haushaltssituation des Landes. Zwar gingen die Personal-Ist-Ausgaben 1998 gegenüber dem Vorjahr geringfügig zurück; dies war jedoch im Wesentlichen auf Ausgliederungen zurückzuführen.

Nach der Haushaltsplanung werden in den Jahren 1999 bis 2001 Überschüsse der laufenden Rechnung erwartet. Die tatsächliche Entwicklung wird vor allem davon abhängig sein, ob die eingeplanten Steuereinnahmen erreicht werden, wie sich das Wirtschaftswachstum - von den wirtschaftswissenschaftlichen Instituten im Herbstgutachten 1999 auf 2,7 % für das Jahr 2000 prognostiziert - entwickelt und welche Auswirkungen Steuerrechtsänderungen haben werden.

Der Rückgang des Überschusses der laufenden Rechnung von 1992 bis 1996 und die Unterdeckungen in den Jahren 1997 und 1998 verdeutlichen, dass es in den kommenden Haushalten an Reserven fehlt, um auf Risiken und Zukunftsanforderungen angemessen reagieren zu können. Solche Risiken, die künftige Haushalte erheblich belasten können, sind z.B.

- ein Anstieg der Zinsen,
- rückläufige Steuereinnahmen bei ungünstiger Konjunktorentwicklung,
- Änderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich zu Lasten finanzschwächerer Länder oder Lastenverschiebungen⁵²⁾.

⁵²⁾ Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 - Az. 2 BvF 2/98, 3/98, 1/99 und 2/99 - ist der Gesetzgeber verpflichtet, die Maßstäbe der Finanzverteilung nach Art. 106 und Art. 107 GG hinsichtlich

- der Umsatzsteuerverteilung sowie der daraus folgenden Verteilungsregeln,
- des horizontalen Finanzausgleichs und
- der Bundesergänzungszuweisungen

in einem Gesetz zu konkretisieren und zu ergänzen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs bedarf es zur Sicherstellung eines angemessenen haushaltspolitischen Spielraums folgender Maßnahmen:

- Der in der Haushaltsplanung, Finanzplanung und Langfristprojektion angestrebte Abbau der Netto-Neuverschuldung ist umzusetzen.
- Bei der Ausführung des Landeshaushalts ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin zu wahren, um einen Eigenfinanzierungsanteil für Investitionen zu erwirtschaften. Das Zinsrisiko darf nicht außer Acht gelassen werden.
- Mehreinnahmen und Minderausgaben im Haushaltsvollzug sind - soweit verfügbar - vorrangig zur dauerhaften Haushaltsverbesserung zu nutzen.
- Das angestrebte Ziel, die Ausgaben nicht stärker wachsen zu lassen als die Einnahmen, ist nachhaltig umzusetzen. Hierzu ist die vom Finanzplanungsrat empfohlene Begrenzung des Ausgabenwachstums einzuhalten und nach Möglichkeit zu unterschreiten.
- Die eingeleiteten Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben sind fortzusetzen. Beim Einsatz flexibler Haushaltsinstrumentarien sind die Auswirkungen auf künftige Haushalte zu berücksichtigen und der Haushaltskonsolidierung Priorität einzuräumen.
- Die Verwirklichung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist - angesichts der weitgehenden Kreditfinanzierung - streng nach Prioritäten vorzunehmen und ggf. auch zeitlich zurückzustellen.
- Es ist zu untersuchen,
 - inwieweit Aufgaben abgebaut oder auf Dritte – auch Private – übertragen werden können,
 - ob bereits privatisierte Aufgaben - soweit weiterhin mit einer Belastung des Haushalts verbunden - nicht wirtschaftlicher selbst erledigt werden können.
- Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes
in den Jahren 1988 bis 1998**

1. Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	- Mio. DM -										
Steuern	9.545	10.287	10.099	10.857	11.685	12.029	11.967	12.845	13.055	12.802	13.361
Steuerähnliche Abgaben	106	107	118	136	126	183	182	163	209	183	173
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	292	321	338	319	318	312	341	347	306	303	336
Zinseinnahmen	30	27	26	28	30	49	51	49	55	54	61
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁵³⁾	2.180	2.357	2.563	2.851	3.314	3.645	3.564	3.238	3.830	3.836	3.556
Schuldendiensthilfen	5	4	4	8	8	7	3	1	1	0	0
Sonstige laufende Einnahmen	384	404	446	467	510	549	608	651	629	633	640
Einnahmen der laufenden Rechnung	12.542	13.507	13.594	14.666	15.991	16.774	16.716	17.294	18.085	17.811	18.127
Personalausgaben	5.912	6.069	6.413	6.885	7.394	7.712	7.902	8.238	8.460	8.552	8.531
Laufender Sachaufwand	959	1.028	1.261	1.234	1.274	1.313	1.373	1.437	1.521	1.516	1.499
Zinsausgaben	1.364	1.393	1.447	1.544	1.656	1.695	1.746	1.700	1.797	1.877	1.940
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	3.295	3.598	3.816	4.298	4.531	4.973	5.110	5.391	5.993	5.851	6.154
Schuldendiensthilfen	149	150	133	111	110	116	128	138	157	155	163
Ausgaben der laufenden Rechnung	11.679	12.238	13.070	14.072	14.965	15.809	16.259	16.904	17.928	17.951	18.287
Überschuss/Fehlbetrag (-)⁵³⁾ der laufenden Rechnung	863	1.269	524	594	1.026	965	457	390	157	- 140	- 160

⁵³⁾ 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 1988 bis 1997 ein um 52, 55, 56, 54, 50, 51, 33, 31, 29 und 25 Mio. DM geringerer Überschuss der laufenden Rechnung.

2. Kapitalrechnung

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	- Mio. DM -										
Veräußerungserlöse ⁵⁴⁾	17	29	143	22	20	16	25	28	222	214	169
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	425	634	656	786	797	624	561	626	629	612	603
Sonstige Zuweisungen	11	12	12	13	6	20	13	7	0	0	0
Darlehensrückflüsse	113	120	111	137	126	180	167	223	193	209	263
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	62	52	42	40	36	33	31	32	30	31	28
Einnahmen der Kapitalrechnung	628	847	964	998	985	873	797	916	1.074	1.066	1.063
Sachinvestitionen	704	827	842	818	775	696	663	707	806	833	670
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	720	884	864	935	1.002	969	893	961	1.106	958	1.011
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	427	419	519	579	667	657	596	591	655	617	636
Darlehen	536	489	609	649	621	710	593	647	597	494	431
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen ⁵⁵⁾	11	3	9	5	4	9	92	19	25	19	23
Erwerb von Beteiligungen	8	6	5	5	5	5	1	4	0	2	2
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	21	24	22	18	21	29	34	36	40	37	43
Ausgaben der Kapitalrechnung	2.427	2.652	2.870	3.009	3.095	3.075	2.872	2.965	3.229	2.960	2.816
Fehlbetrag der Kapitalrechnung	1.799	1.805	1.906	2.011	2.110	2.202	2.075	2.049	2.155	1.894	1.753

⁵⁴⁾ Die im Vergleich zu den Vorjahren höheren Einnahmen 1996, 1997 und 1998 sind insbesondere auf die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen zurückzuführen.

⁵⁵⁾ 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

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	- Mio. DM -										
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2.554	2.236	2.997	3.346	4.139	4.839	5.459	5.792	6.267	6.708	9.056
Entnahmen aus Rücklagen	8	6	100	8	9	4	9	4	3	3	45
Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen	2.562	2.242	3.097	3.354	4.148	4.843	5.468	5.796	6.270	6.711	9.101
Schuldentilgung	1.633	1.702	1.724	1.873	3.068	3.611	3.843	4.104	4.271	4.673	7.176
Zuführung an Rücklagen	2	13	4	30	8	4	14	19	10	13	14
Deckung von Vorjahresfehlbeträgen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.635	1.715	1.728	1.903	3.076	3.615	3.857	4.123	4.281	4.686	7.190
Überschuss aus besonderen Finanzierungsvorgängen	927	527	1.369	1.451	1.072	1.228	1.611	1.673	1.989	2.025	1.911

Tz. 4 Konversionsprojekt Holtzendorff-Kaserne in Kaiserslautern

Die Überführung der Liegenschaft in eine private Nutzung verzögerte sich, weil die Verhandlungen zunächst nur auf einen Unternehmer ausgerichtet waren, der nicht die geforderten Sicherheiten erbringen konnte.

Die Konversionsmaßnahme entwickelte sich infolge der guten Verkehrsanbindung der Grundstücke wesentlich günstiger als erwartet. Gleichwohl wurde die hohe Förderung unverändert fortgeführt.

Erfolgs- und Kostenkontrollen waren nicht ausreichend.

Von dem privaten Betreiber in Aussicht gestellte Leistungen wurden nicht vertraglich abgesichert.

Im Zusammenhang mit der Ansiedlung einer privaten Fachschule entstanden vermeidbare Ausgaben.

1. Allgemeines

Im September 1992 haben die französischen Streitkräfte das Gelände der Holtzendorff-Kaserne in der Stadt Kaiserslautern freigegeben.

Das 68 ha große Areal im Nordosten der Stadt liegt verkehrsgünstig an der Anschlussstelle der Bundesautobahnen A 6, Saarbrücken-Mannheim, und A 63, Kaiserslautern-Mainz, sowie an der Bundesstraße B 40, die als eine Hauptverkehrsachse durch die Stadt führt.

Die Freigabe der Kaserne ermöglicht es, auf der Liegenschaft Unternehmen anzusiedeln, um Arbeitsplätze zu schaffen.

Zur Umwandlung der militärisch beanspruchten Liegenschaft in eine gewerbliche Nutzung, die durch eine Wohnbebauung ergänzt wird, haben das Land und die Stadt ein öffentlich-privates Beteiligungsmodell gewählt. Privater Partner ist eine Regionalentwicklungsgesellschaft. Dieser Investor kaufte das Gelände im Juni 1997 und vermarktet es.

Der Rechnungshof hat die Ausgaben für das Konversionsprojekt Holtzendorff-Kaserne geprüft. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die Mittel für die zivile Nutzung des Kasernengeländes wirtschaftlich und sparsam verwandt wurden. Insbesondere wurden die vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Land, der Stadt und dem Investor untersucht. Die geplante Nutzung des Geländes war bei der Beurteilung zu berücksichtigen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Erfolgreiche Verhandlungen mit einem Interessenten

Das Land, die Stadt und der Bund verhandelten von Anfang 1995 bis März 1997 ohne Ergebnis mit einem von einer Kommunalentwicklungsgesellschaft vermittelten Unternehmer, der die Gesamtliegenschaft kaufen und entwickeln wollte. Der Unternehmer stellte im Rahmen der Vertragsverhandlungen in Aussicht, Investitionen von über 600 Mio. DM auszulösen. Die Verhandlungen scheiterten, weil der Interessent an dem für den Vertragsabschluss vorgesehenen Termin im März 1997 keine Bankbürgschaft in Höhe des Kaufpreises vorlegen konnte.

Das Ministerium des Innern und für Sport war der Auffassung, der Vertrag sei nicht zustande gekommen, weil die Banken aufgrund einer positiv beschiedenen Bauvoranfrage für ein anderes Investitionsprojekt nicht mehr auf die Entwicklungsfähigkeit des Standorts Holtzendorff-Kaserne vertraut hätten.

Nach Ansicht des Rechnungshofs hätten die Verhandlungen nicht nur auf einen Investor ausgerichtet werden dürfen. Außerdem hätte das Verfahren schon Anfang 1996 beschleunigt und es hätte geprüft werden müssen, ob die Unternehmen des Interessenten über eine ausreichende Kapitaldecke verfügten. Durch die einseitige Ausrichtung der Verhandlungen auf einen Investor hat sich die Konversionsmaßnahme unnötig verzögert.

Die Einschaltung der Kommunalentwicklungsgesellschaft brachte nicht den erhofften Erfolg. Das Land zahlte für die Vermittlungs- und Beratungstätigkeit sowie weitere projektbezogene Dienstleistungen im Zusammenhang mit anderen Konversionsprojekten insgesamt 1,5 Mio. DM.

Das Ministerium hat darauf verwiesen, dass nach dem Scheitern der Vertragsverhandlungen ein Abschluss mit der jetzigen Betreiberin innerhalb weniger Wochen möglich gewesen sei.

2.2 Förderung

Die Kosten der Aufschließungs- und Ordnungsmaßnahmen trägt zum Großteil das Land. Der Bund beteiligt sich - außer an den Kosten für die Beseitigung von Altlasten - nicht an den Ausgaben für das Konversionsprojekt.

Nach der Kosten- und Finanzierungsübersicht des Ministeriums vom August 1999 ist für die Entwicklung des Konversionsprojekts von Gesamtkosten in Höhe von 72 Mio. DM auszugehen, die eine Finanzierung oder Mitfinanzierung des Landes und der Stadt erfordern.

Für das Land ergibt sich eine direkte Kostenbeteiligung von 55,9 Mio. DM. Im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung will das Ministerium den Betrag in einem Zeitraum bis 2003 aufbringen. Bis Anfang September 1999 waren Zuwendungen von 36,7 Mio. DM bewilligt.

Diese Beträge enthalten nicht die Mittel, die zur Förderung der Unternehmen eingesetzt werden, die sich auf dem Konversionsgelände ansiedeln.

2.3 Finanzierungsanteil des Landes für Erschließungs- und Ordnungsmaßnahmen sowie landespflegerische Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die Regionalentwicklungsgesellschaft führt die Erschließungs- und Ordnungsmaßnahmen durch. Nach einer Übersicht von 1999 betragen die Ausgaben für die Aufschließung (z.B. Straßenbau, Gas-, Strom-, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung) voraussichtlich 49 Mio. DM. Für die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen (u.a. Beseitigung von baulichen Anlagen, Entsiegelung, Abbruch von Masten und Verlagerung von Betrieben) werden Aufwendungen von 27,3 Mio. DM erwartet.

Das Land und die Stadt entschieden sich, das Konversionsprojekt als städtebauliche Sanierungsmaßnahme im vereinfachten Verfahren nach den Vorschriften des Baugesetzbuches abzuwickeln. Der Investor beteiligt sich mit 10 % an den Kosten der umlagefähigen Aufwendungen der Aufschließung. Er muss bei diesem Verfahren weder Erschließungskosten noch einen Ausgleichsbetrag für sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen, wie in dem klassischen städtebaulichen Sanierungsverfahren, zahlen.

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, dass die Bodenwertsteigerungen auf die qualifizierte Tätigkeit des Investors zurückzuführen seien und nicht auf die Förderung der Maßnahme. Zum Zeitpunkt des Beschlusses der Sanierungssatzung sei nicht von einer nennenswerten Bodenwertsteigerung auszugehen gewesen. Allerdings seien sich Land und Stadt einig, dass es ohne die von öffentlicher Seite gewährten Grundleistungen nicht zu derart qualifizierten Entwicklungen gekommen wäre.

Darüber hinaus wird das Land 90 % der Kosten der Ordnungsmaßnahmen übernehmen, den restlichen Teil trägt die Stadt.

Ferner übernimmt das Land einen hohen Anteil des Aufwands für landespflegerische Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die Regionalentwicklungsgesellschaft überträgt der Stadt Waldflächen im Wert von 650.000 DM. Als Gegenleistung übernimmt die Stadt die landespflegerischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, deren Kosten auf 2,1 Mio. DM geschätzt wurden. Von diesen trägt das Land 1,89 Mio. DM (90 %) und die Stadt 210.000 DM (10 %).

Insgesamt gesehen finanziert das Land die Konversionsmaßnahmen zu einem hohen Anteil.

Der Grundstücksverkauf durch die Regionalentwicklungsgesellschaft verlief inzwischen wesentlich vorteilhafter als bei Vertragsabschluss vorausgesehen. Mangels ausreichender Regelungen darüber, welche Folgerungen aus einer finanziell günstigeren Entwicklung der Maßnahme zu ziehen sind, hat dies jedoch keinen Einfluss auf die Höhe der Förderung durch das Land.

Außerdem wurde der Regionalentwicklungsgesellschaft das Recht zugebilligt, ihre Aufwendungen für die innere Erschließung gegenüber denjenigen geltend zu machen, die Grundstücke von ihr erwerben.

Von einer echten Private-Public-Partnerschaft kann nach Auffassung des Rechnungshofs nur gesprochen werden, wenn die öffentliche Hand nicht nur die finanziellen Hauptlasten trägt, sondern auch an dem Erfolg angemessen beteiligt wird. Diesem Gesichtspunkt war in den vertraglichen Vereinbarungen nicht Rechnung getragen.

2.4 In Aussicht gestellte Gegenleistungen für die Förderung

Die Regionalentwicklungsgesellschaft versprach in ihrer Projektbeschreibung, Investitionen von 400 Mio. DM auszulösen und 1.500 Arbeitsplätze zu schaffen.

Im Vertragswerk findet sich weder eine entsprechende Verpflichtung noch eine Regelung für den Fall, dass die genannten Ziele nicht erreicht werden.

Das Ministerium hat hierzu erklärt, dass eine solche Vereinbarung von keinem Investor abgeschlossen werde und im Übrigen die Ankündigung, 1.500 Arbeitsplätze zu schaffen, bereits übertroffen worden sei.

Die positive Entwicklung ist in hohem Maße auf die erhebliche Förderung mit öffentlichen Mitteln zur Verwirklichung dieses Schlüsselprojekts zurückzuführen. In Anbetracht der Höhe der Förderung hätte es nach Auffassung des Rechnungshofs einer vertraglichen Regelung darüber bedurft, welche Folgerungen zu ziehen sind, wenn der versprochene Erfolg nicht erreicht wird.

2.5 Erfolgs- und Kostenkontrollen

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen gab es kein Konzept für konkrete Kontrollen der Kostenentwicklung und der mit dem erheblichen Mitteleinsatz erreichten Erfolge.

Das Ministerium hat die dynamische Entwicklung des Konversionsprojekts betont. Es verwies zugleich aber darauf, dass die öffentlichen Mittel in weniger als der Hälfte des prognostizierten Zeitraums bereitgestellt werden müssen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind jedoch gerade bei einer schnellen Entwicklung der Maßnahme systematische Erfolgskontrollen und aktuelle Kostenüberprüfungen unverzichtbar.

Inzwischen hat das Ministerium verschiedene Aufträge, u.a. an die Universität Mainz, erteilt, um Beurteilungskriterien zu erarbeiten.

2.6 Ansiedlung einer privaten Fachschule

Im Kaufvertrag und im städtebaulichen Vertrag wurde vereinbart, dass die Regionalentwicklungsgesellschaft das gesamte Konversionsgelände vom Bund erwirbt und dann die Trägerin einer privaten Fachschule von ihr das bebaute Grundstück zum vollen Verkehrswert kauft. Aufgrund einer Richtlinie des Bundes⁵⁶⁾ hätte der Bund der Schulträgerin das von ihr bereits gemietete Objekt wegen der schulischen Nutzung zum halben Verkehrswert verkaufen können. Damit weder die Schulträgerin noch die Regionalentwicklungsgesellschaft benachteiligt werden, verpflichteten sich das Land und die Stadt, Maßnahmen der Schulträgerin zu fördern. Die Trägerin der privaten Fachschule wurde im Ergebnis so gestellt, als habe sie die Grundstücke zum halben Verkehrswert erworben. Aus diesem Grund erhielt die Fachschule vom Land und von der Stadt Förderungsleistungen von insgesamt 450.000 DM. Diese Ausgaben waren vermeidbar.

Das Ministerium hat erklärt, dass der Mehraufwand unter Abwägung aller Gesichtspunkte im Rahmen der Gesamt- abwicklung der Maßnahme gerechtfertigt sei.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Vorgehensweise in hohem Maße unwirtschaftlich war.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei der Ausgestaltung von öffentlich-privaten Beteiligungsmodellen vertraglich für eine angemessene Verteilung der Risiken zu sorgen,
- b) in Aussicht gestellte Gegenleistungen für die Förderung vertraglich abzusichern,
- c) Kosten- und Erfolgskontrollen zu verbessern,
- d) einen möglichen Preisnachlass beim Grunderwerb zu nutzen.

Die Stellungnahme des Ministeriums des Innern und für Sport ist unter Nr. 2 dargestellt.

⁵⁶⁾ Erlass des Bundesministeriums der Finanzen vom 26. März 1996 zu den Grundsätzen und Richtlinien für die verbilligte Veräußerung/Nutzungsüberlassung und unentgeltliche Veräußerung bundeseigener Grundstücke.

Tz. 5 Förderung des "Erholungs- und Gesundheitszentrums" in Thalfang

Die Verbandsgemeinde Thalfang am Erbeskopf wies in ihrem Antrag auf Landesförderung für das "Erholungs- und Gesundheitszentrum" Folgekosten von 267.000 DM jährlich aus. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist dagegen - unter Berücksichtigung der kalkulatorischen Kosten - mit einer Belastung des Verbandsgemeindehaushalts in Höhe von 855.000 DM jährlich zu rechnen. Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinde ist dadurch gefährdet.

Bei der Bewilligung von Landesmitteln von 6,72 Mio. DM wurde der Zuwendungsantrag nicht mit der gebotenen Sorgfalt geprüft. Schon durch eine Plausibilitätsprüfung hätte festgestellt werden können, dass die Folgekosten voraussichtlich zu einer Überlastung des Haushalts führen werden. Von einer Förderung der Baumaßnahme hätte abgesehen werden müssen.

Bei der Vergabe der Bauleistungen wurden vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet.

1. Allgemeines

Die Verbandsgemeinde Thalfang am Erbeskopf errichtet als Ersatzbau für ein Hallenbad, das 1974 in Betrieb genommen worden war, ein "Erholungs- und Gesundheitszentrum". Das vorhandene Hallenbad weist in Folge unzureichender Unterhaltung gravierende Bauschäden auf. Eine Sanierung ist nach Berechnungen der Verbandsgemeinde wirtschaftlich nicht mehr vertretbar.

Der Neubau verfügt über drei Becken mit rund 227 m² Wasserfläche, eine Sauna, einen Fitness- und Therapiebereich sowie eine Cafeteria. Das größte Becken (Sport- und Schulungsbecken) besteht aus einem 60 m² großen Schwimmerbereich (8 m x 7,5 m) und einem 100 m² großen Nichtschwimmerbereich (8 m x 12,5 m). Die geschätzten Nettogesamtkosten einschließlich Grundstück betragen 9,75 Mio. DM.

Für die Maßnahme wurden insgesamt Zuwendungen von annähernd 7,6 Mio. DM bewilligt, die sich wie folgt zusammensetzen:

Investitionsstock (Konversion) 1996 ⁵⁷⁾	6.150.000 DM
Regionales Förderprogramm 1997 (FAG-Mittel) ⁵⁸⁾	570.000 DM
Kreiszuschuss als Sportförderung	879.000 DM.

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme und die Folgekostenberechnungen der Verbandsgemeindeverwaltung sowie die sich für den kommunalen Haushalt ergebenden Belastungen geprüft. Außerdem wurden die Ausschreibung und die Vergabe eines Teils der Bauleistungen in die Prüfung einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Folgekosten

Die Verbandsgemeindeverwaltung wies im Antrag auf Landesförderung Folgekosten von 267.000 DM jährlich aus. Der Berechnung lagen unrealistische Annahmen ⁵⁹⁾ zugrunde. Nach einer überschlägigen Ermittlung des Rechnungshofs ist mit einer Belastung des Verbandsgemeindehaushalts in Höhe von mindestens 585.000 DM jährlich zu rechnen. Unter Berücksichtigung der kalkulatorischen Kosten wird sich ein Defizit von 855.000 DM jährlich ergeben.

Bei der Personalkostenermittlung ging die Verbandsgemeindeverwaltung davon aus, dass das Bad bei einer jährlichen Betriebszeit von 3.700 Stunden mit etwa vier Kräften ⁶⁰⁾ betrieben werden könne. Dies entspricht einem Personalaufwand von 70 DM je Öffnungsstunde. Mit diesem Personaleinsatz wäre bei einer durchschnittlichen jährlichen Arbeitsleistung von 1.600 Stunden pro Mitarbeiter eine ordnungsgemäße Betriebs- und Wasseraufsicht nicht

⁵⁷⁾ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 75 Landesüberbrückungsprogramm "Konversion", Titel 883 08 Zuweisungen aus dem Investitionsstock.

⁵⁸⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 883 79 Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Investitionen im Bäderbereich und für kommunale Fremdenverkehrsanlagen, für Maßnahmen des umwelt- und sozialverträglichen Tourismus sowie für Denkmalsanierungen.

⁵⁹⁾ Der Schuldendienst war nicht berücksichtigt. Ein Jahr später wurden die Folgekosten auf 390.000 DM korrigiert.

⁶⁰⁾ Ein Badebetriebsleiter, ein Schwimmmeistergehilfe, eine Reinigungskraft, Kassenpersonal (zwei Teilzeitstellen).

mehr gewährleistet⁶¹⁾. Der Rechnungshof hat für einen nicht unterbrochenen Badebetrieb einen Mindestbedarf von 6,5 Stellen ermittelt. Die prognostizierten Personalkosten werden sich dadurch von 261.000 DM auf 404.000 DM jährlich erhöhen, das sind 109 DM je Öffnungsstunde⁶²⁾. Bei einem durch Schul- und Vereinssport unterbrochenen Badebetrieb könnten diese Kosten jedoch noch deutlich ansteigen, da sich hierbei höhere Bereitschaftszeiten für das Betriebspersonal ergeben, die nicht durch organisatorische Maßnahmen ausgeglichen werden können.

Der von der Verbandsgemeindeverwaltung angenommene Betrag von 12.000 DM pro Jahr wird für eine ordnungsgemäße Bauunterhaltung nicht ausreichen. Wie beim alten Hallenbad würde dies zu einer Vernachlässigung der Bausubstanz und zu entsprechenden Folgeschäden führen. Nach Erfahrungswerten ist als Bauunterhaltungspauschale ein Betrag von mindestens 1 % der Netto-Investitionskosten - das sind rund 97.000 DM jährlich - realistisch.

Darüber hinaus waren die Ausgabenansätze für den Rückspülwasserverbrauch und den Schuldendienst fehlerhaft.

Außer den Personalkosten stellen auch die geschätzten Einnahmen einen erheblichen Unsicherheitsfaktor in der Prognose der Verbandsgemeindeverwaltung dar. Ein Vertrag mit einem Ferienparkbetreiber, aufgrund dessen Einnahmen von 100.000 DM jährlich erwartet wurden, kam nicht zustande. Stattdessen hat der Ferienpark ein Pauschalarrangement mit einem anderen Schwimmbad getroffen.

Aus den Folgekostenberechnungen der Verbandsgemeindeverwaltung ergibt sich ein Kostendeckungsgrad (Erlöse/Kosten) von 35 %. Dieser Wert weicht erheblich von den Ergebnissen einer Untersuchung über die Wirtschaftlichkeit von Schwimmbädern ab⁶³⁾. Danach sind kleine Hallenbäder (bis 400 m² Wasserfläche) mit einem Kostendeckungsgrad zwischen 7,5 % und 15,5 % am unwirtschaftlichsten.

Nach alledem ist die optimistische Einschätzung der Wirtschaftlichkeit durch die Verbandsgemeindeverwaltung nicht berechtigt.

2.2 Notwendigkeit der Investition

Bei einer an der dauernden Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinde und an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Entscheidung hätte von einer Förderung der Einrichtung abgesehen werden müssen. Bei der Prüfung der Notwendigkeit der Baumaßnahme wurden wichtige Aspekte nicht ausreichend berücksichtigt. In Anbetracht der im Umkreis von 15 bis 20 km vorhandenen sechs Schwimmbäder besteht kein dringender Bedarf für dieses Bad. Gegen die Förderung spricht auch die Tatsache, dass die Verbandsgemeinde in der Vergangenheit das 1974 in Betrieb genommene Hallenbad - aus welchen Gründen auch immer - nicht ordnungsgemäß unterhalten hat.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat die Auffassung vertreten, dass bei einem Verzicht auf die Förderung des Erholungs- und Gesundheitszentrums 120 Arbeitsplätze beim Ferienpark und bei angegliederten Handwerkszweigen weggefallen wären. Im Einzelnen wurde dies nicht belegt. Im Hinblick auf die Entwicklung des Tourismus hätten im Übrigen die gestiegenen Ansprüche der Urlaubsgäste bei der Planung berücksichtigt werden müssen. Ein nur auf die Aktivität "Schwimmen" ausgerichtetes Bad würde diesen Ansprüchen nicht gerecht.

Dem ist entgegenzuhalten, dass das sehr kleine Becken für den Schwimmsport nicht und für den allgemeinen Badebetrieb kaum geeignet ist. Dies mindert die Attraktivität des Bades und kann sich negativ auf die Besucherzahlen auswirken.

2.3 Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzlage der Verbandsgemeinde und der Ortsgemeinden

Der Zuwendungsantrag wurde im Hinblick auf die von der Verbandsgemeindeverwaltung prognostizierten Folgekosten nicht mit der gebotenen Sorgfalt geprüft. Es war nicht gerechtfertigt, dass die Kreisverwaltung die geschätzte Erhöhung der Verbandsgemeindeumlage um 3,5 %-Punkte - wenn auch nur "unter Zurückstellung kommunalaufsichtlicher Bedenken" - akzeptiert hat. Auch die von dem Ministerium des Innern und für Sport im Verlauf des Prüfungsverfahrens vertretene Auffassung, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinde aufgrund der

⁶¹⁾ Dabei wurde berücksichtigt, dass die Zeiten für den Schul- und Vereinssport einen geringeren Personaleinsatz für die Wasseraufsicht erfordern. Nach Angaben der Verbandsgemeinde sollten der in der Personalkostenermittlung aufgeführte Badebetriebsleiter und der Schwimmmeistergehilfe außer der Wasser- und Saunaaufsicht auch noch die Betriebsführung der technischen Anlagen und die Pflege der Außenanlagen übernehmen.

⁶²⁾ Eine vom ifo-Institut für Wirtschaftsforschung durchgeführte Untersuchung weist für öffentliche Bäder bereits im Jahr 1991 einen Personalkostenansatz von 117 DM je Öffnungsstunde aus (Studien zur Finanzpolitik 52, Herstellungskosten und Folgekosten kommunaler Investitionen, 1992).

⁶³⁾ Achtzehnte Vergleichende Prüfung "Wirtschaftlichkeit von Schwimmbädern" in 21 Städten und Gemeinden, veröffentlicht in: Vierter Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften - über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 1996, S.92.

im Zuwendungsantrag angegebenen Folgekosten und der außergewöhnlich hohen Zuweisungen des Landes und des Landkreises nicht gefährdet sei, begegnet erheblichen Bedenken.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau wiederholte die von dem Ministerium des Innern und für Sport vertretene Auffassung, dass zum Zeitpunkt der Bewilligung eine gesicherte Finanzierung nachgewiesen worden sei. Auf die Berechnungen des Rechnungshofs gingen die Ministerien nicht ein.

Schon durch eine einfache Plausibilitätsprüfung hätte festgestellt werden können, dass wesentliche Annahmen der Folgekostenberechnung unrealistisch waren. Die Verbandsgemeindeumlage⁶⁴⁾ wird sich bei den vom Rechnungshof ermittelten Folgekosten - ohne Berücksichtigung der kalkulatorischen Kosten - um mehr als 5 %-Punkte erhöhen und damit einen weit überdurchschnittlichen Satz erreichen. Eine derart hohe Belastung ist angesichts der angespannten Haushaltslage der verbandsangehörigen Gemeinden kaum vertretbar. Bei der gegenwärtigen Finanzlage der Verbandsgemeinde werden voraussichtlich Defizite die Folge sein.

2.4 Vergabe von Bauleistungen

Die bei der Vergabe der Lüftungsarbeiten und der Aufzugsanlage geführten Verhandlungen über Änderungen der Angebote und der Preise verstießen gegen das Nachverhandlungsverbot der Allgemeinen Vergabebestimmungen (VOB/A). Das Angebot des Auftragnehmers für die Gerüstbauarbeiten war unvollständig und hätte daher ausgeschlossen werden müssen. Die nachträgliche Ermittlung von Einheitspreisen und die Änderung der angebotenen Gesamtpreise waren unzulässig. Darüber hinaus wurde bei der Wertung des Angebots des Auftragnehmers für die Zimmer- und Holzbauarbeiten ein unangemessen hoher Änderungssatz für die Lohngleitklausel anerkannt. Dies stand nicht im Einklang mit den Bestimmungen des Währungsgesetzes.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) im Rahmen des Bewilligungsverfahrens künftig sorgfältiger zu prüfen, ob
 - die geplante Maßnahme im Einklang steht mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit,
 - die von den Antragstellern prognostizierten Folgekosten auf realistischen Annahmen beruhen und zutreffend ermittelt sind,
 - die Finanzierung des Eigenanteils an den Investitionskosten und der Folgekosten ohne Gefährdung des Haushaltsausgleichs möglich ist,
- b) für eine Beachtung der Vergabebestimmungen zu sorgen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums des Innern und für Sport sowie des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sind unter Nr. 2 dargestellt.

⁶⁴⁾ Umlageanspannung (allgemeine Umlagen und Sonderumlagen) 1998 der Verbandsgemeinde Thalfang am Erbeskopf 43,52 %, Landesdurchschnitt 38,60 %.

Tz. 6 Sportförderung

Die Bearbeitung einer Vielzahl von Anträgen auf Förderung kleiner und mittlerer Vorhaben verursachte beim Ministerium unnötigen Verwaltungsaufwand. Zu gleichen oder ähnlichen Maßnahmen gewährten auch die Sportorganisationen Zuschüsse aus Landesmitteln. Eine Abstimmung zwischen den Zuschussgebern war nicht nachgewiesen.

Die Bewilligungsverfahren zur Projektförderung wiesen häufig Mängel auf.

Die Sportorganisationen verwendeten in Einzelfällen die Mittel nicht im Rahmen der Zweckbestimmung.

Überlegungen, wie der Aufwand für die zahlreichen Leistungszentren, Stützpunkte und Sport-schulen begrenzt werden kann, sind fortzuentwickeln.

Die Sportorganisationen können ihre Verwaltung durch organisatorische Maßnahmen straffen und damit wirtschaftlicher gestalten.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Bewilligung von Zuschüssen zur Förderung von Sportprojekten⁶⁵⁾ beim Ministerium des Innern und für Sport sowie ihre Verwendung bei den Empfängern geprüft. Die Prüfung betraf die Mittel, die das Land dem Landessportbund für eigene Aufgaben und die der angeschlossenen Organisationen sowie zur Finanzierung einzelner Maßnahmen dieser Organisationen gewährt⁶⁶⁾.

In die Prüfung einbezogen wurden auch die Mittel⁶⁷⁾, die das Land aufgrund der Rahmenvereinbarung mit dem Landessportbund vom 20. Juli 1990⁶⁸⁾ als pauschalen Aufwendersatz für Personal- und Sachkosten bewilligt.

Ausgenommen von der Prüfung waren die Zuschüsse zum Bau von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, die bereits in Vorjahren geprüft wurden⁶⁹⁾.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Bewilligungsverfahren

Die für die Vergabe und Verwendung der dem Landessportbund zugewiesenen Landesmittel gemäß § 16 Abs. 4 Sportförderungsgesetz erlassenen Förderrichtlinien⁷⁰⁾ sind durch Zeitablauf außer Kraft getreten⁷¹⁾. Für das Bewilligungsverfahren gelten nur noch die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO. Diese Vorschriften tragen jedoch in Teilbereichen den Besonderheiten der Sportförderung nicht ausreichend Rechnung.

Das Ministerium will nunmehr in den einzelnen Bewilligungsbescheiden besondere Regelungen über die Verwendung der Fördermittel und den Nachweis aufnehmen, die die Belange des Sports berücksichtigen. Es will jedoch keine eigenen Förderrichtlinien erlassen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Ausnahmen nach den Verwaltungsvorschriften nur in Einzelfällen möglich sind⁷²⁾.

65) Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 685 32 Zuschüsse zur Förderung von Sportprojekten.

66) Diese Mittel, die im Haushaltsplan als Zuschüsse zur Förderung von Sportprojekten ausgewiesen sind, stellen im Wesentlichen eine Ergänzung des pauschalen Aufwendersatzes für die Sportorganisationen dar, bei der die Verwendung der Mittel auf sehr allgemein beschriebene sportpolitische Ziele ausgerichtet ist.

67) Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 685 29 Pauschaler Aufwendersatz für den Landessportbund und seine angeschlossenen Organisationen.

68) Die Vereinbarung wurde inzwischen ersetzt durch die Vereinbarung vom 2. Februar 1999.

69) Jahresbericht 1998, Tz. 10 (Drucksache 13/3970).

70) Richtlinien über die Vergabe und Verwendung der dem Landessportbund Rheinland-Pfalz zugewiesenen Landesmittel aus dem Einzelplan des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Sport vom 21. Januar 1976 (MinBl. Sp. 174).

71) Vgl. Nr. 6 der Verwaltungsanordnung zur Vereinfachung und Bereinigung der Verwaltungsvorschriften des Landes Rheinland-Pfalz vom 20. November 1979 (MinBl. S. 418).

72) Vgl. VV Teil I Nr. 14 zu § 44 LHO.

2.2 Projektförderung

2.2.1 Zuständigkeiten

Neben den Sportorganisationen fördert das Ministerium selbst eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen der Träger aus dem Bereich des Sports (z.B. zu Veranstaltungen, zur Anschaffung von Sportgeräten) durch projektbezogene Zuwendungen kleiner und mittlerer Größenordnung im Wege der Festbetragsfinanzierung. Das Ministerium beschafft Sach- und Ehrenpreise in der Regel selbst und vergibt auch in geringem Umfang unmittelbar Preisgelder.

Häufig werden gleiche oder ähnliche Maßnahmen sowohl vom Ministerium als auch von Sportorganisationen gefördert. Eine Abstimmung zwischen den Zuschussgebern war nicht nachgewiesen.

Die Bewilligung und die Abwicklung durch das Ministerium sind grundsätzlich nicht vereinbar mit dessen Planungs- und Leitungsfunktion. Das Ministerium sollte sich auf die Förderung bedeutsamer Maßnahmen beschränken und die Förderung von kleinen und mittleren Einzelprojekten weitgehend den Sportorganisationen überlassen.

Das Ministerium will dieser Empfehlung nicht folgen. Es will einen Verlust der sportpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten für die Landesregierung vermeiden. Darüber hinaus hätten die bezuschussten Initiativen der Vereine und Verbände nicht selten Modellcharakter. Hinzu komme, dass die Einzelbewilligung dem Minister die Möglichkeit eröffne, seine Funktion als Förderer des Sports in der Öffentlichkeit deutlich zu machen.

Bei den geprüften Fällen war mit wenigen Ausnahmen weder eine sportpolitische Gestaltungsmöglichkeit noch ein Modellcharakter zu erkennen. Auf die Herkunft der Fördermittel aus dem Landeshaushalt kann in geeigneter Form hingewiesen werden. Der Minister ist darüber hinaus auch nicht gehindert, bedeutsame Ehrungen selbst vorzunehmen.

2.2.2 Finanzierungsart

Zahlreiche Einzelmaßnahmen, wie z.B. Sportveranstaltungen, wurden mit Festbeträgen finanziert. Dies führte auch, wegen nur grober Kostenschätzung im Förderantrag, im Ergebnis zu einem höheren Zuschussanteil als vorgesehen, der bei der Festbetragsfinanzierung nicht zurückgefordert wurde. Andererseits wurden die Zuschüsse bei einem höheren Finanzierungsfehlbetrag nach Abschluss der Maßnahme auf Antrag öfter nachträglich aufgestockt.

Der Rechnungshof sieht deshalb für Fälle, bei denen Kosten im Voraus nicht hinreichend genau ermittelt werden können oder die sich wegen fehlender Maßstäbe und Richtwerte für eine Festbetragsfinanzierung nicht eignen, eine Anteilsfinanzierung mit Begrenzung auf einen Höchstbetrag regelmäßig als gebotene Finanzierungsart an.

Das Ministerium will uneingeschränkt an der Festbetragsfinanzierung festhalten.

Dem ist entgegenzuhalten, dass diese Finanzierungsart voraussetzt, dass es geeignete Maßstäbe oder Richtwerte für die Festbeträge gibt. Eine nachträgliche Erhöhung der Förderung hat zu unterbleiben.

2.2.3 Verfahrensmängel

Die Bewilligungsverfahren wiesen im Übrigen wesentliche Mängel auf. Grundsätzlich fehlte z.B. die vorgeschriebene Dokumentation über das Ergebnis der Antragsprüfung, die eine Voraussetzung für die Nachprüfbarkeit des Verwaltungshandelns ist.

Diese Feststellungen gelten zum Teil auch für die Bewilligung von Zuschüssen durch die Sportorganisationen.

Das Ministerium will die Vorschriften beachten und auch bei den Sportorganisationen auf ihre Einhaltung hinwirken.

2.3 Bewilligungsbescheide

Die Bewilligungsbescheide waren häufig unvollständig oder zu unbestimmt. Es fehlten z.B. regelmäßig Angaben zu den zuwendungsfähigen Ausgaben, zur Finanzierungsart und zum Bewilligungszeitraum.

In die Bewilligungsbescheide sind die notwendigen Bestandteile aufzunehmen, um damit eine zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen und deren Kontrolle sicherzustellen.

Das Ministerium will dieser Forderung nachkommen. Es hat aber darauf hingewiesen, dass dadurch ein erheblicher Verwaltungsmehraufwand ausgelöst werden könne.

Der Rechnungshof teilt diese Ansicht nicht. Im Interesse einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung und deren Nachweis ist der Verwaltungsaufwand notwendig.

2.4 Nachweis der Verwendung

Die Verwendungsnachweise waren z.T. nicht hinreichend aussagefähig. Dies beeinträchtigte die Nachprüfbarkeit der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel.

Häufig wurden auch Fristen für die Vorlage nicht überwacht. Dies führte zu teilweise erheblich verspäteter Rückforderung und Rückerstattung von Zuwendungen, die nicht für den geförderten Zweck benötigt worden waren.

Die Einhaltung der Vorgaben zur Verwendung der Fördermittel muss durch Stichproben regelmäßig überwacht werden. Auch ehrenamtlich geführte Sportorganisationen müssen zur Beachtung der für den Umgang mit öffentlichen Mitteln erlassenen Vorschriften regelmäßig angehalten werden.

Soweit der Landessportbund institutionelle Fördermittel an seine angeschlossenen Verbände weitergibt, ist auch er für eine sachgerechte Verwendung verantwortlich und hat diese zumindest stichprobenweise zu prüfen⁷³⁾.

Das Ministerium hat die Beseitigung der festgestellten Mängel zugesagt. Es will jedoch nicht bei jedem Verstoß gegen Bewilligungsbedingungen und Auflagen Konsequenzen ziehen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist ein Verzicht auf Rückerstattung nur in besonderen Ausnahmefällen gerechtfertigt, der zu begründen ist.

2.5 Zulässigkeit und Angemessenheit von Aufwendungen

Die Sportorganisationen haben, wie der Rechnungshof bereits im Jahr 1988⁷⁴⁾ festgestellt hat, wiederum in nicht unerheblichem Umfang aus ihren Haushaltsmitteln unzulässige Ausgaben geleistet. So wurden z.B. Kosten übernommen, die nicht den notwendigen Auslagen einer sportbezogenen Veranstaltung zuzurechnen waren, wie z.B. Ausgaben für eine Weinprobe oder das "Begleitprogramm" (Abendveranstaltung) einer Tagung, das 82 % der Gesamtausgaben von 16.600 DM ausmachte. Ebenso wurden Spenden an Organisationen gewährt, die keinen Bezug zum Sport haben (z.B. Müttergenesungswerk).

Zum Teil verstießen die Sportorganisationen auch gegen das Verbot, Beschäftigte finanziell besser zu stellen als vergleichbare Landesbedienstete⁷⁵⁾. So wurden z.B. Sportfördermittel verwendet

- zur Übernahme von Versicherungsprämien für leitende Bedienstete von Sportorganisationen zur zusätzlichen Absicherung beruflich bedingter Unfallrisiken, obwohl diese bereits über eine Gruppenunfallversicherung abgedeckt waren,
- für Geschenke aus besonderen Anlässen (z.B. Krankheit, Jubiläum, Hochzeit, Geburt) an hauptamtliche Mitarbeiter,
- für die Ausrichtung von Weihnachtsfeiern und Betriebsausflügen.

Die zweckwidrige Verwendung der Mittel kann nicht länger hingenommen werden.

Der Landessportbund hat die fehlerhafte Verwendung der Sportfördermittel teilweise eingeräumt und zugesagt, die Mittel künftig sachgerecht und zweckentsprechend einzusetzen.

2.6 Leistungszentren, Stützpunkte und Sportschulen

Der Landessportbund und die Fachverbände unterhalten 35 Landesleistungszentren⁷⁶⁾ (davon eines zugleich als Bundesstützpunkt und neun als Bundesstützpunkte und/oder als Olympiastützpunkt-Trainingsstätte), 112 Landesstützpunkte, die nicht zugleich auch Landesleistungszentren sind und vier Sportschulen. Verschiedene Einrichtungen dienen mehreren Sportarten. Für einzelne Sportarten existieren mehrere Einrichtungen, im Einzelfall bis zu zehn.

Die Vielzahl der Einrichtungen steht einem wirtschaftlichen Betrieb entgegen.

Es ist zu untersuchen, ob der Aufwand durch organisatorische Maßnahmen, im Einzelfall auch durch Kooperationen mit Sportorganisationen benachbarter Länder, vermindert werden kann.

73) Vgl. VV Teil I Nr. 12 i.V.m. VV Teil I Nr. 11 zu § 44 LHO.

74) Jahresbericht 1988, Tz. 6 (Drucksache 11/2080).

75) VV Teil I/Anlage 2 Nr. 1.3 zu § 44 LHO.

76) Stand 22. Oktober 1999.

Die Sportorganisationen haben darauf hingewiesen, dass Verbesserungen mit dem Ziel eines wirtschaftlichen Betriebs der Einrichtungen eingeleitet seien.

2.7 Senkung des Mittelbedarfs durch organisatorische Maßnahmen

Die Organisation der Selbstverwaltung des rheinland-pfälzischen Sports war nicht Gegenstand der Prüfung. Von einer Untersuchung wurde auch deshalb abgesehen, weil die Sportorganisationen zu dieser Frage ein Gutachten bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Auftrag gegeben haben. Gleichwohl hat der Rechnungshof bei der Prüfung Erkenntnisse gewonnen, wie der Aufgabenvollzug wirtschaftlicher gestaltet werden kann. Einsparungen sind schon deshalb geboten, weil der Anteil der Landesmittel am Haushalt der Sportverbände sehr groß ist⁷⁷⁾.

Die Erledigung der administrativen Aufgaben der einzelnen Sportorganisationen sollte in einer leistungsfähig ausgestatteten gemeinsamen Organisationseinheit gebündelt werden. Ihr könnten z.B. die Liegenschaftsverwaltung, das Personal-, Haushalts- und Kassenwesen, Beschaffungen, die Abwicklung der Zuschüsse für Baumaßnahmen der Vereine und Verbände sowie die juristische Betreuung zugeordnet werden.

Das Ministerium stimmt dem grundsätzlich zu. Es verweist darauf, dass Reformbemühungen bisher erfolglos geblieben seien.

Der Landessportbund hat ausgeführt, dass auf der Grundlage des Gutachtens eine bessere Aufgabenteilung und Aufgabenabstimmung zwischen dem Landessportbund und den drei Sportbünden angestrebt werde. Auf die konkreten Vorschläge des Rechnungshofs ist er allerdings nicht eingegangen.

Eine Förderung der Sportorganisationen im bisherigen Umfang sollte davon abhängig gemacht werden, dass die vorhandenen Möglichkeiten einer wirtschaftlicheren Erledigung der Verwaltungsaufgaben genutzt werden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) dass sich das Ministerium auf die Förderung bedeutsamer Maßnahmen beschränkt und die Förderung kleiner und mittlerer Projekte den Sportorganisationen überlässt,
- b) die Festbetragsfinanzierung nur für geeignete Maßnahmen einzusetzen,
- c) das Bewilligungsverfahren eindeutig zu gestalten,
- d) die zweckentsprechende Verwendung der Mittel sicherzustellen,
- e) darauf hinzuwirken, dass auf eine wirtschaftliche Organisation der Leistungszentren, Stützpunkte und Sport-schulen geachtet und untersucht wird, inwieweit Kooperationsmöglichkeiten bestehen,
- f) sicherzustellen, dass organisatorische Möglichkeiten zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenwahrnehmung bei den Sportorganisationen genutzt werden.

Die Stellungnahmen des Ministeriums des Innern und für Sport sowie des Landessportbundes sind unter Nr. 2 dargestellt.

⁷⁷⁾ Insgesamt betrug die Förderung 1995 rd. 38,4 Mio. DM und 1996 rd. 40,6 Mio. DM (ohne die Mittel des Sonderprogramms von 2 Mio. DM 1995 und 2,5 Mio. DM 1996). Diese Landesmittel entsprachen einem Anteil am Haushalt

	1995	1996
des Landessportbundes	87,8 %	86,1 %
des Sportbundes Rheinland	74,7 %	71,3 %
des Sportbundes Pfalz	74,3 %	71,1 %
des Sportbundes Rheinhessen	65,0 %	64,0 %

Tz. 7 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderneurologischen Zentrums in Mainz

Das Kinderneurologische Zentrum ist nach Aufgabenumfang und Personalbesetzung zu klein, um kostengünstig wirtschaften zu können.

Die Kostenunterdeckung der Einrichtung belief sich im Jahr 1997 auf mehr als 2,4 Mio. DM. Sie betraf sowohl den stationären als auch den ambulanten Bereich sowie den Kindergarten und das Personalwohnheim.

Die Pflegesätze für den stationären Bereich waren nicht kostendeckend. Ihre gerichtliche Geltendmachung wurde zu lange verzögert.

Vom Träger des Jugendamts wurden die von ihm zu finanzierenden Kosten für die Regelkindergartenplätze nicht gefordert; dies waren seit 1991 über 300.000 DM.

Im medizinisch-technischen Dienst und Funktionsdienst bestanden Arbeitszeitreserven.

Die Speisenversorgung war nicht wirtschaftlich.

Das Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme von Personal, Material und Einrichtungen bei Nebentätigkeiten war zu niedrig festgesetzt.

1. Allgemeines

Das Land unterhält in Mainz seit 1971 das Kinderneurologische Zentrum⁷⁸⁾. Das Institut versteht sich als "Spezialklinik des Landes zur Diagnostik und Therapie von Kindern mit Entwicklungsstörungen bzw. neurologischen Erkrankungen". Der im Wesentlichen aus mehrfach behinderten oder mehrfach erkrankten Kindern bestehende Patientenkreis erfordert eine enge Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und Stellen, wie Akutkrankenhäusern, Hausärzten, Pflegefamilien sowie Jugend-, Sozial- und Schulämtern.

Behandlung und Betreuung der Kinder erfolgen interdisziplinär durch Kinderärzte, Psychologen, Krankengymnasten, Sozial-, Sonder- und Heilpädagogen, Sozialarbeiter, Ergotherapeuten, Logopäden und Tanztherapeuten. Dabei werden die Familien der Kinder - soweit möglich - einbezogen.

Die Einrichtung umfasst einen stationären und einen ambulanten Bereich, einen Kindergarten und ein Personalwohnheim.

Die Trägeraufgaben nimmt das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung wahr.

Der Rechnungshof hat 1999 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderneurologischen Zentrums in den Jahren 1995 bis 1997 geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Betriebsgröße

Der Betrieb des Kinderneurologischen Zentrums ist nach Aufgabenumfang und Personalbesetzung zu klein, um kostengünstig wirtschaften zu können. Der stationäre Bereich besteht lediglich aus zwei Stationen mit jeweils zehn Betten und aus einer "Mutter-Kind-Station" mit sechs Betten. Im ambulanten Bereich wurden täglich bis zu zehn Patienten behandelt.

Der Personalbestand entsprach insgesamt 80 Vollzeitstellen. Die Kräfte waren auf zu kleine Organisationseinheiten verteilt.

Die Zahl der Arbeitsvorgänge ist zu gering, um arbeitssparende Datenverarbeitungsverfahren einsetzen zu können. Dies gilt insbesondere im Bereich des Wirtschafts- und Versorgungsdienstes sowie der Verwaltung. Vergleiche mit Krankenhäusern zeigen, dass beispielsweise die in der Verwaltung beschäftigten neun Kräfte ausreichend wären, um - unter Einsatz von rationelleren Verfahren im Rechnungswesen sowie in der Einkaufs- und Lagerwirtschaft - wesentlich größere Betriebe wirtschaftlich zu führen.

In den anderen Bereichen steht - auch bei zurückgehenden Patientenzahlen - einer Verringerung des Personaleinsatzes die aus Gründen einer sachgemäßen Patientenversorgung gebotene Mindestausstattung entgegen. Von Nachteil ist

⁷⁸⁾ Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Kapitel 06 16 Kinderneurologisches Zentrum des Landes.

ferner, dass aufgrund des Standorts der Einrichtung die erforderliche Verzahnung mit anderen Fachbereichen, z.B. der Kinder- und Jugendpsychiatrie, der Orthopädie und der Urologie, nicht hinreichend gewährleistet ist.

Bei organisatorischer Einbindung des Kinderneurologischen Zentrums in größere klinische Einheiten entfällt die Vorkhaltung von Personal nach Maßgabe bestimmter Mindestausstattungen; die Personalbesetzung kann dann nach dem Arbeitsanfall am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet werden. Auch die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit anderen Fachgebieten und die Nutzung rationeller Arbeitstechniken verbessern sich in diesem Fall.

In § 1 der Ersten Landesverordnung zur Übertragung von Einrichtungen auf das Landeskrankenhaus vom 16. September 1999 (GVBl. S. 302) ist bestimmt, dass die Aufgaben des Kinderneurologischen Zentrums am 1. Januar 2000 auf das Landeskrankenhaus übergehen.

2.2 Wirtschaftliche Verhältnisse

Für das Kinderneurologische Zentrum war bislang eine kaufmännische Buchführung nicht eingerichtet. Eine Kosten- und Leistungsrechnung wurde ebenfalls nicht erstellt. Damit fehlten wesentliche Grundlagen für eine wirtschaftliche Betriebsführung.

Die erstmalige Aufbereitung der Kosten des Jahres 1997 nach Kostenstellen ergab insgesamt eine Kostenunterdeckung von 2,48 Mio. DM. Davon entfielen auf den stationären Bereich 1,86 Mio. DM, den ambulanten Bereich 0,2 Mio. DM, den Kindergarten 0,39 Mio. DM und das Personalwohnheim 34.000 DM.

Die durch Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben der Einrichtung, die sich in den letzten fünf Jahren insgesamt auf mehr als 12 Mio. DM⁷⁹⁾ beliefen, wurden durch das Land ausgeglichen.

2.2.1 Stationärer Bereich

Wesentliche Ursache der Kostenunterdeckung im stationären Bereich war ein unzureichender Pflegesatz, der seit 1989 unverändert blieb und insbesondere die tariflich bedingten Kostensteigerungen nicht berücksichtigte.

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung erhob am 30. Dezember 1997 Klage gegen die betroffenen Krankenkassen auf Zahlung eines kostendeckenden Pflegesatzes für das Jahr 1993. Diese Klage hätte bereits früher und auch für die Vorjahre erfolgen müssen. Maßgeblich für die verspätete Geltendmachung der Forderungen war, dass für Neuverhandlungen mit den Kostenträgern keine Kosten- und Leistungsrechnungen zur Verfügung standen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, dass es inzwischen auch für das Jahr 1994 Klage erhoben habe. Die Klage für 1995 werde vorbereitet.

2.2.2 Ambulanter Bereich

Von der Kostenunterdeckung des ambulanten Bereichs im Jahr 1997 entfielen 194.000 DM auf die Institutsambulanz.

Die Deckungslücke war darauf zurückzuführen, dass entgegen der Planung nicht 2.500, sondern lediglich 2.069 Behandlungen durchgeführt werden konnten, weil eine im Jahr 1997 frei gewordene Arztstelle erst im Laufe des Jahres 1998 wieder besetzt wurde. Im Übrigen waren für die Institutsambulanz - ohne vorherige Kostenermittlung - pauschale Leistungsvergütungen vereinbart.

2.2.3 Kindergarten

Der Kindergarten verfügt über 15 Sonderkindergarten- und 30 Regelkindergartenplätze. Die Kinder wurden zur Zeit der Prüfung von 7,5 Erziehungskräften und drei Praktikantinnen betreut.

Im Bereich der Sonderkindergartenplätze ergab sich im Jahr 1997 aufgrund der Deckelung der Pflegesätze eine Kostenunterdeckung von 133.400 DM.

Das Landesamt hat zugesagt, dass es auf der Grundlage aktueller Kostenberechnungen auf kostendeckende Pflegesätze hinwirken werde.

Im Bereich der Regelkindergartenplätze sind die Kosten nach § 12 Abs. 6 Kindertagesstättengesetz⁸⁰⁾ durch Elternbeiträge, Eigenleistungen des Trägers (hier: Land), Zuwendungen des Landes sowie des Trägers des örtlich zuständigen Jugendamts (hier: Stadt Mainz) zu finanzieren. Hier ergab sich im Jahr 1997 eine Kostenunterdeckung von

⁷⁹⁾ 1993 - 1998: 1,7 Mio. DM, 1,8 Mio. DM, 1,6 Mio. DM, 3,1 Mio. DM, 2,0 Mio. DM und 2,2 Mio. DM.

⁸⁰⁾ Vom 15. März 1991 (GVBl. S. 79), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Februar 1998 (GVBl. S. 25).

insgesamt 252.600 DM. Davon betrafen 46.000 DM den Träger des Jugendamts, dem unter Berücksichtigung der auf das Land entfallenden Leistungen die Restfinanzierung obliegt. Seit In-Kraft-Treten des Kindertagesstättengesetzes im Jahr 1991 entgingen dem Landeshaushalt Leistungen des Trägers des Jugendamts (Stadt Mainz) von insgesamt mehr als 300.000 DM.

Nach Mitteilung des Landesamts werden für die zurückliegenden Jahre die bestehenden Forderungen an die Stadt Mainz ermittelt. Künftig werde sichergestellt, dass die im Kindertagesstättengesetz festgelegten Finanzierungsanteile ordnungsgemäß ermittelt werden.

2.2.4 Personalwohnheim

Das Personalwohnheim ist für den Betrieb des Kinderneurologischen Zentrums entbehrlich. Der Großteil der Räumlichkeiten wird für das auf dem gleichen Gelände befindliche Sozialpädagogische Fortbildungszentrum des Landes genutzt. Eine Ausgliederung des Personalwohnheimes würde auch die gebotene organisatorische Neuordnung des Kinderneurologischen Zentrums erleichtern.

Das Landesamt hat angegeben, das Personalwohnheim solle nicht in das Landeskrankenhaus eingebracht werden.

2.3 Personalbedarf

Im Gegensatz zum Krankenhausbereich, für dessen Personalbemessung allgemein anerkannte Anhaltszahlen oder - im Fachbereich Psychiatrie - bundeseinheitliche Richtwerte bestehen, gibt es für das den Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen zugeordnete Kinderneurologische Zentrum keine normierten Maßstäbe. Auch Vorgaben des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung für die Bemessung des Personalbedarfs fehlen.

Nach Mitteilung des Landesamts werde angestrebt, im Zusammenhang mit der Eingliederung des Kinderneurologischen Zentrums in das Landeskrankenhaus Anhaltszahlen für die Personalbemessung zu erarbeiten.

2.3.1 Pflegedienst

Das Personal des Pflegedienstes war den Stationen jeweils fest zugeordnet, so dass insgesamt drei Dienstpläne zu erarbeiten waren. Danach waren in der ersten Station 9,5, in der zweiten Station 9,75 und in der Mutter/Kind-Station 0,75 Vollzeitkräfte beschäftigt. Es gab weder eine pflegerische Gesamtleitung noch einen stationsübergreifenden Einsatz des Pflegepersonals. Dadurch waren Vertretungsregelungen und eine gleichmäßige Auslastung des Personals erschwert. Bei Urlaub, Fort- und Weiterbildung oder Krankheit entstanden häufig Arbeitsengpässe.

Das Landesamt hat das Kinderneurologische Zentrum inzwischen angewiesen, den stationären Bereich zusammenzufassen und einer Pflegedienstleitung zu unterstellen.

2.3.2 Medizinisch-technischer Dienst und Funktionsdienst

Im Medizinisch-technischen Dienst und Funktionsdienst bestanden Arbeitszeitreserven. Sie betrafen die Bereiche Psychologie mit 30 %, Heilpädagogik mit 25 %, Ergo-/Beschäftigungstherapie mit 30 % und Krankengymnastik mit 35 % einer Vollzeitkraft.

Soweit die Personalreserven nicht zu Einsparungen genutzt werden können, stehen sie für eine Erweiterung des Leistungsangebots, insbesondere im ambulanten Bereich, zur Verfügung.

In der Beurteilung der Arbeitszeitreserven besteht Übereinstimmung zwischen Rechnungshof und Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung.

2.3.3 Küchendienst

Im Küchendienst waren zwei Vollzeitkräfte eingesetzt. Infolge des geringen Umfangs der zu erbringenden Leistungen war der Küchenbetrieb unwirtschaftlich. Die Kosten eines vollen Verköstigungstages beliefen sich auf 24 DM. Dieser Betrag übertraf um etwa 6 DM das Entgelt, das ein im Jahr 1998 vorübergehend eingesetzter privater Versorgungsbetrieb in Rechnung gestellt hatte.

Bei der Speisenversorgung bestehen Einsparungsmöglichkeiten. Durch Ausschreibung können die Vorteile des Wettbewerbs privater Anbieter genutzt werden. Außerdem lassen sich personelle Engpässe als Folge von Krankheit und Urlaub vermeiden.

Das Landesamt hat mitgeteilt, dass die Speisenversorgung künftig in Absprache mit dem Landeskrankenhaus durch Fremdbelieferung sichergestellt werde. Es sei beabsichtigt, die zwei Stellen des Küchenpersonals im Zuge der Personalfluktuaton abzubauen.

2.4 Ambulante Nebentätigkeit des ärztlichen Leiters

Für die ambulante Nebentätigkeit des ärztlichen Leiters findet aufgrund des Arbeitsvertrages das Nebentätigkeitsrecht⁸¹⁾ Anwendung. Abweichende Regelungen sind damit nicht zu vereinbaren.

Das Landesamt teilt diese Auffassung.

2.4.1 Privatbehandlung von Patienten

Die Kostenerstattung⁸²⁾ des ärztlichen Leiters für die Inanspruchnahme von Personal, Material und Einrichtungen des Kinderneurologischen Zentrums bei der Privatbehandlung von Patienten war für das Jahr 1997 um 32.319 DM zu niedrig festgesetzt. Auch der nach dem Nebentätigkeitsrecht zu zahlende Vorteilsausgleich⁸³⁾ für das Jahr 1997 war um 15.633 DM zu niedrig.

Das Landesamt will sich hinsichtlich der Kostenerstattung erst nach Stellungnahme des Arztes äußern. Den für das Jahr 1997 zu niedrig festgesetzten Vorteilsausgleich will es nacherheben. Im Übrigen hat es zugesagt, Kostenerstattung und Vorteilsausgleich künftig nach den Bestimmungen des Nebentätigkeitsrechts zu ermitteln und einzuziehen.

2.4.2 Gutachten

Der ärztliche Leiter legte erstmals im Rahmen der Prüfung Abrechnungsunterlagen zu den seit 1994 erstellten Gutachten mit Einnahmen von insgesamt 46.071 DM vor. Nach den Bestimmungen des Nebentätigkeitsrechts⁸⁴⁾ wäre er verpflichtet gewesen, dem Dienstherrn die für die Festsetzung des Nutzungsentgelts erforderlichen Angaben unverzüglich und vollständig zu machen.

Die Kosten für die Inanspruchnahme von Personal, Material und Einrichtungen beliefen sich nach den Erhebungen vor Ort insgesamt auf 31,5 % der Einnahmen aus der Gutachtertätigkeit. Nutzungsentgelte wurden bisher nicht festgesetzt.

Das Landesamt hat mitgeteilt, dass es - unabhängig von der noch zu erwartenden Stellungnahme des ärztlichen Leiters - die Zahlung eines Nutzungsentgelts in Höhe von 31,5 % der Bruttoeinnahmen aus der Gutachtertätigkeit für geboten halte.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) ein Konzept zu erarbeiten, das die Wirtschaftlichkeit der Einrichtung nachhaltig verbessert,
- b) kostendeckende Pflegesätze und Leistungsvergütungen auf der Grundlage von Kosten- und Leistungsrechnungen zu vereinbaren,
- c) die Finanzierungsanteile Dritter an den Kosten der Regelkindergartenplätze rechtzeitig und vollständig geltend zu machen,
- d) verbindliche Anhaltszahlen für die Personalbemessung festzulegen,
- e) entbehrliche Stellen mit "kw"-Vermerk zu versehen und verbleibende Arbeitszeitreserven zur Erweiterung des Leistungsangebots zu nutzen,
- f) den Pflegedienst der Stationen zusammenzufassen und einer Pflegedienstleitung zu unterstellen,
- g) die Speiserversorgung unter Nutzung des Preiswettbewerbs zu vergeben,
- h) sicherzustellen, dass die nach dem Nebentätigkeitsrecht vorgeschriebenen Mitteilungspflichten des ärztlichen Leiters eingehalten und kostendeckende Nutzungsentgelte festgesetzt werden.

Die Stellungnahme des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung ist unter Nr. 2 dargestellt.

⁸¹⁾ § 11 BAT i.V.m. der Nebentätigkeitsverordnung vom 2. Februar 1987 (GVBl. S. 31), zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 15. Juli 1997 (GVBl. S. 252).

⁸²⁾ § 19 Abs. 1 Nr. 1 Nebentätigkeitsverordnung.

⁸³⁾ § 19 Abs. 1 Nr. 2 Nebentätigkeitsverordnung: "Ausgleich für den Vorteil, der dem Arzt dadurch entsteht, dass er entsprechende eigene Einrichtungen, eigenes Personal oder eigenes Material nicht bereitstellen braucht".

⁸⁴⁾ § 13 Abs. 1 Nebentätigkeitsverordnung.

Tz. 8 Straßenbau

Das Land wurde mit Ausgaben für Bundesautobahnen belastet, die vom Bund zu tragen sind.

Eine Baufirma erhielt eine zusätzliche Vergütung für das Abfräsen einer Straßendecke, obwohl diese Arbeit bereits mit anderen Bauleistungen erfasst und abgegolten war.

Bei der Aufteilung der Kosten für den Bau und die Änderung der Kreuzungen von Landesstraßen mit kommunalen Straßen wurde das Land unangemessen hoch belastet.

Dem Land wurden inzwischen insgesamt 630.000 DM erstattet.

1. Allgemeines

Den Straßenbaubehörden - Autobahnamt, Straßen- und Verkehrsämter, Straßenprojektämter - obliegen die Durchführung des Straßenbaues sowie die Unterhaltung und die Verwaltung der Autobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen⁸⁵⁾. Mit den entsprechenden Kosten sind die jeweiligen Baulastträger, d.h. der Bund, das Land oder die Landkreise, zu belasten. Baukosten für Kreuzungen von Straßen verschiedener Baulastträger sind aufzuteilen.

Der Rechnungshof hat beim Autobahnamt Montabaur, beim Straßen- und Verkehrsamt Koblenz und beim Straßenprojektamt Vallendar stichprobenweise die Ausgaben für Straßenbaumaßnahmen geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ausgaben für Bundesautobahnen

In einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern ist die Verteilung der Kosten für die Autobahnen im Einzelnen geregelt. Das Autobahnamt hat diese Vereinbarung nicht beachtet. Es belastete das Land mit Ausgaben von insgesamt 248.000 DM für die Herstellung von Bestandsplänen, für die Ausführungsplanung sowie für Baugrunduntersuchungen, die vom Bund zu tragen sind.

Aufgrund der Prüfung wurde die Kostenzuordnung berichtigt.

2.2 Bauausführung einer Landesstraße

Für die Sanierung einer Talbrücke im Zuge der Landesstraße L 288 bei Elkenroth (Landkreis Altenkirchen) waren die vorhandene bituminöse Befestigung und die darunter liegende Abdichtung aufzunehmen. Im Leistungsverzeichnis des Bauvertrags waren die Arbeiten vollständig erfasst. Trotzdem gewährte die Straßenbaudienststelle nachträglich eine zusätzliche Vergütung von 57.000 DM für das Abfräsen der Deckschicht.

Das Bauunternehmen hat dem Land den überzahlten Betrag erstattet.

2.3 Aufteilung der Kosten von Kreuzungen

2.3.1 Der Anschluss einer Gemeindestraße in Schutzbach (Landkreis Altenkirchen) an die Landesstraße L 280 wurde neu hergestellt. Das Straßenprojektamt lastete die Kosten zunächst ausschließlich dem Land an.

Aufgrund der nachträglich mit der Gemeinde abgeschlossenen Vereinbarung über die Kostenteilung entfiel auf diese ein Anteil von 210.000 DM.

2.3.2 Bei der Änderung der Kreuzung der Landesstraße L 278 mit einer Stadtstraße in Wissen wurden der Kostenteilung die vorhandenen Breiten der Fahrbahnen im unmittelbaren Kreuzungsbereich zugrunde gelegt. Für die Kostenteilung sind aber die Breiten der an die Kreuzung anschließenden Strecken maßgebend.

Die Berechnung der Kostenanteile wurde korrigiert. Das Land wurde um 115.000 DM entlastet.

2.3.3 Für die Verteilung der Kosten bei einer Kreuzungsänderung ist das vorhandene Verkehrsaufkommen von Bedeutung. Von einer Kostenbeteiligung sind die Träger der Straßenbaulast dann befreit, wenn auf ihrer Straße der durchschnittliche tägliche Verkehr mit Kraftfahrzeugen nicht mehr als 20 % des Verkehrs auf anderen an der Kreuzung beteiligten Straßenästen beträgt ("Bagatellklausel").

⁸⁵⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 08 Straßenbau.

Das Land hat die Kosten in Höhe von 7,3 Mio. DM für die Änderung einer Straßenkreuzung in der Stadt Wissen in vollem Umfang getragen. Dabei wurde von einem Verkehrsanteil der städtischen Straße von 19,9 % ausgegangen (1.729 Kraftfahrzeuge im Vergleich zu 8.684 Kraftfahrzeugen). Die Unterlagen über die Verkehrserhebungen waren nicht mehr vorhanden. Deshalb konnten Zweifel an der richtigen Anwendung der Bagatellklausel nicht aufgeklärt werden.

Das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen hat die Straßenbaudienststellen auf den einheitlichen Zählmodus zur Ermittlung von Verkehrsmengen hingewiesen und angeordnet, die Ergebnisse der Verkehrszählung bei den Abrechnungsunterlagen der Baumaßnahmen aufzubewahren.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Kosten für Autobahnen nach der zwischen dem Bund und den Ländern getroffenen Vereinbarung aufzuteilen,
- b) den Forderungen auf zusätzliche Vergütung von Bauleistungen nur zu entsprechen, wenn diese im Leistungsverzeichnis nicht bereits erfasst und zur Durchführung der Arbeiten notwendig sind,
- c) bei der Beteiligung mehrerer Baulastträger an den Kosten für Straßenkreuzungen das Land nicht unangemessen hoch zu belasten,
- d) die für die Kostenaufteilung maßgebenden Verkehrsmengen sachgerecht zu ermitteln und die Abrechnungsunterlagen aufzubewahren.

Die Stellungnahmen der Straßenbaubehörden sind unter Nr. 2 dargestellt.

Dem Land wurden aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs vom Bund, den beiden kommunalen Baulastträgern und dem Bauunternehmen insgesamt 630.000 DM erstattet.

Tz. 9 Personenkraftfahrzeuge im Geschäftsbereich des Landesamts für Straßen- und Verkehrswesen

Beim Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen in Koblenz und den 13 nachgeordneten Ämtern waren 15 Stellen für Berufskraftfahrer und zwei Stellen eines Vermessungstrupps entbehrlich; für sechs Fahrzeuge bestand kein Bedarf.

Personalkosten in Höhe von mindestens 1,4 Mio. DM jährlich können eingespart werden. Außerdem lassen sich Kosten für die Anschaffung von Ersatzfahrzeugen vermeiden.

1. Allgemeines

Straßenbauämter wurden in den letzten Jahren mit den Straßenneubauämtern zu Straßen- und Verkehrsämtern in Bad Kreuznach, Kaiserslautern und Worms zusammengelegt. Das Straßenprojektamt Wittlich wurde in ein Projektbüro des Straßen- und Verkehrsamts Gerolstein umgewandelt. Außerdem wurden zunehmend freischaffende Ingenieure in der Planung und Bauüberwachung eingesetzt.

Der Rechnungshof hat deshalb die Auswirkungen dieser Veränderungen auf den Einsatz der Dienstfahrzeuge, die Jahresfahrleistungen der Berufskraftfahrer und der selbstfahrenden Amtsangehörigen (Selbstfahrer) mit Personenkraftfahrzeugen und Personenkombifahrzeugen sowie der Fahrer mit eigenen privaten Kraftfahrzeugen beim Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen und bei den dreizehn nachgeordneten Ämtern geprüft⁸⁶⁾. Dabei ging es um Fahrten zu Baustellen, Grunderwerbsverhandlungen, Vermessungsarbeiten und anderen Terminen, die im Allgemeinen nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln durchgeführt werden können. Nicht einbezogen in die Prüfung waren Fahrten der Straßenmeistereien, die im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Unterhaltung des Straßennetzes standen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

Das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen in Koblenz, das Autobahnamt Montabaur, die Straßen- und Verkehrsämter Bad Kreuznach, Cochem, Diez, Gerolstein, Kaiserslautern, Koblenz, Speyer, Trier, Worms und die Straßenprojektämter Dahn-Bad Bergzabern, Trier und Vallendar verfügten über 44 Personenkraftfahrzeuge, von denen 27 von Berufskraftfahrern und 17 von sonstigen Bediensteten, so genannten Selbstfahrern, gelenkt wurden. Außerdem waren 21 Personenkombifahrzeuge vorhanden, von denen vier von Berufskraftfahrern und 17 von Selbstfahrern gesteuert wurden. Darüber hinaus setzten Beschäftigte ihre privaten Fahrzeuge im Dienstreiseverkehr ein⁸⁷⁾.

Die Jahresfahrleistung der 27 Personenkraftfahrzeuge mit Berufskraftfahrern betrug zusammen 1.188.698 km, demnach 44.026 km im Durchschnitt. Die vier Berufskraftfahrer von Personenkombifahrzeugen erbrachten eine Jahresfahrleistung von 89.648 km; das entspricht einem Mittelwert von nur 22.412 km. Diese Jahresfahrleistung zeigt, dass das eigentliche Fahren nur einen geringen Anteil der Arbeitszeit der Berufskraftfahrer einnahm. Auch wenn die Fahrer zusätzlich Hilfs- oder Wartungstätigkeiten ausüben, ist ihr Einsatz besonders aufwendig, weil die Tätigkeit eines berufsmäßigen Kraftfahrers tariflich höher bewertet ist als die einer Hilfskraft.

Die teuerste Art der Personenbeförderung bei Dienstreisen ist der Einsatz von Dienstfahrzeugen mit Berufskraftfahrern⁸⁸⁾, vor allem wenn lange Warte- und Stillstandzeiten anfallen. Daher müssen für solche Einsätze zwingende Gründe vorliegen.

Bei notwendigen Dienstfahrten sollten die Dienstfahrzeuge vorrangig von den Bediensteten selbst gesteuert werden. Des Weiteren ist eine häufigere dienstliche Nutzung privater Fahrzeuge anzustreben. Hierzu bieten sich Vereinbarungen oder Anerkennungen nach dem Landesreisekostengesetz an.

Von den 32 Stellen für Berufskraftfahrer (davon eine Stelle unbesetzt) können 15 Stellen eingespart werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, dass es zehn Stellen sofort und vier Stellen nach Maßgabe einer zeitnahen Bewertung mittelfristig einsparen werde.

Über die zugesagten Einsparungen hinaus ist zu untersuchen, ob durch vermehrte Nutzung der Möglichkeit des Selbstfahrens oder des Einsatzes von privaten Fahrzeugen⁸⁹⁾ von den vier Stellen für Berufskraftfahrer beim Landesamt eine weitere Stelle eingespart werden kann.

⁸⁶⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 06 Straßen- und Verkehrsverwaltung, Kapitel 08 08 Straßenbau.

⁸⁷⁾ Davon 181 Vereinbarungen nach § 2 und 181 Anerkennungen nach § 3 Landesverordnung zu § 6 Landesreisekostengesetz vom 17. Januar 1967 (GVBl. S. 17), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. November 1991 (GVBl. S. 367); Landesreisekostengesetz in der Fassung vom 24. März 1999 (GVBl. S. 89); Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen über den Vollzug der Landesverordnung zu § 6 Landesreisekostengesetz vom 30. Dezember 1992 (MinBl. 1993 S. 3).

⁸⁸⁾ Vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 6 Kraftfahrzeugeinsatz bei den Ministerien und der Staatskanzlei (Drucksache 13/1440).

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass beim Straßenprojektamt Vallendar auf einen dritten Vermessungstrupp verzichtet werden konnte. Dadurch wurden zwei Stellen entbehrlich, und zwar für einen Vermessungsingenieur und einen Messgehilfen.

Des Weiteren bestand für drei Personenkraftfahrzeuge und drei Personenkombifahrzeuge kein Bedarf. Ersatzbeschaffungen und auch Wartungskosten können vermieden werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass vier Fahrzeuge bereits stillgelegt seien und ein weiteres Fahrzeug nicht mehr ersetzt werde. Auf ein entbehrliches Kombikraftfahrzeug will das Ministerium nicht verzichten, obwohl die Jahresfahrleistung 1998 lediglich 2.160 km betrug.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es auf Dauer nicht vertretbar, ein Fahrzeug mit einer derart geringen Jahresfahrleistung vorzuhalten.

Werden die Vorschläge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Fahrzeugen für Dienstreisen im Geschäftsbereich des Landesamts für Straßen- und Verkehrswesen genutzt, ergeben sich nach überschlägiger Ermittlung Einsparungen bei den Personalkosten von 1,4 Mio. DM jährlich. Weiter können im Zeitraum von etwa fünf Jahren Kosten für die Ersatzbeschaffung von Fahrzeugen in Höhe von 0,2 Mio. DM vermieden werden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) entbehrliche Stellen einzusparen,
- b) entbehrliche Kraftfahrzeuge nicht mehr zu ersetzen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau ist unter Nr. 2 dargestellt.

⁸⁹⁾ Es bestanden lediglich eine Vereinbarung und drei Anerkennungen für die Nutzung privater Fahrzeuge.

Tz. 10 Förderung kommunaler Verkehrsanlagen

In die Förderung kommunaler Verkehrsanlagen der Städte Daun, Remagen und Westerburg sowie mehrerer Ortsgemeinden der Verbandsgemeinden Hauenstein und Waldfischbach-Burgalben waren nicht zuwendungsfähige Kosten einbezogen.

Fördermittel von 1,4 Mio. DM waren zu viel in Anspruch genommen worden.

1. Allgemeines

Für den Neu-, Um- und Ausbau von kommunalen Verkehrsanlagen gewährt das Land Zuweisungen aus eigenen und aus Mitteln des Bundes⁹⁰⁾. Von den Zuwendungsempfängern ist den Straßen- und Verkehrsämtern die zweckentsprechende und ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel nachzuweisen⁹¹⁾.

Der Rechnungshof hat bei den vier Straßen- und Verkehrsämtern Cochem, Diez, Gerolstein und Kaiserslautern die Förderungsabrechnungen der Städte Daun, Remagen und Westerburg sowie der Verbandsgemeinden Hauenstein und Waldfischbach-Burgalben geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Fehlerhafte Ermittlung der förderfähigen Kosten

2.1.1 Der schienengleiche Bahnübergang einer Stadtstraße in Remagen wurde beseitigt. Eine Fußgängerunterführung und eine Straßenbrücke wurden gebaut. Von den mit Fördermitteln erworbenen Grundstücken wurden größere Restflächen nicht auf Dauer für die Baumaßnahmen gebraucht und können anderweitig genutzt werden.

Nachdem der Rechnungshof darauf hingewiesen hatte, dass der Erwerb dieser Teilflächen nicht gefördert werden darf, hat die Stadt die Grundstücke zum Preis von 1 Mio. DM verkauft. Es wurden 267.000 DM weniger an Zuwendungen gewährt.

2.1.2 Für den Bau einer neuen Straße in Lug kaufte die Verbandsgemeinde Hauenstein mehrere Grundstücke, die nur zum Teil beansprucht werden mussten. Gleichwohl wurden die Kosten für die gesamte Fläche in die Abrechnung der Fördermaßnahme einbezogen. Die Überzahlung betrug 43.000 DM.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat erklärt, dass der Schlussverwendungsnachweis berichtigt werde.

2.1.3 Die Verbandsgemeinde Waldfischbach-Burgalben machte in einem Schlussverwendungsnachweis Kosten von 60.000 DM für den Bau eines Wirtschaftswegs und einer Seitenstraße in Horbach geltend, die zwar gleichzeitig ausgebaut wurden, aber nicht zu dem geförderten Bauvorhaben gehörten.

Bei einer anderen Straßenbaumaßnahme in Steinalben wurden Kosten von 20.000 DM in die Förderung einbezogen, die das Verbandsgemeindewerk zu tragen hat.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat in beiden Fällen die Aufwendungen aus der Förderung herausgenommen.

2.1.4 Wegen des Umbaus einer innerstädtischen Straße in Westerburg wurden Schallschutzmaßnahmen notwendig. Der Berechnung der geplanten Lärminderung legte die Verwaltung einen zu hohen Anteil des Schwerlastverkehrs zugrunde.

Nach Berichtigung der Berechnung verminderten sich die Kosten der Schallschutzmaßnahmen von 136.000 auf 25.000 DM. Dadurch verringerte sich bei einem Fördersatz von 75 % die Zuweisung um 83.000 DM.

⁹⁰⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Förderung des ÖPNV sowie von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen, Titel 883 03 Zuweisungen an kommunale Baulastträger zum Bau und Ausbau von Verkehrswegen und Verkehrseinrichtungen (Haushaltspläne 1994 bis 1999); 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).

⁹¹⁾ VV des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr über die Förderung der Verkehrswege, Verkehrsanlagen und sonstigen verkehrswirtschaftlichen Investitionen kommunaler und privater Bausträger (VV-GVFG/FAG) 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).

- 2.1.5** Die Verbandsgemeinde Waldfischbach-Burgalben rechnete für den Ausbau von Gehwegen in Steinalben 10.000 DM mehr ab, als sie hierfür tatsächlich aufgewendet hatte.

Inzwischen wurde die Förderung entsprechend gekürzt.

- 2.1.6** Für einen Verbindungsweg in Waldfischbach-Burgalben wurden Kosten von 24.500 DM für eine befestigte Fläche von 245 m² geltend gemacht.

Die Überprüfung vor Ort ergab, dass nur eine Fläche von 130 m² befestigt worden ist. Die Abrechnung wurde korrigiert. Zuweisungen von 9.300 DM erhielt das Land zurück.

- 2.1.7** Zur Abgrenzung eines Platzes in Waldfischbach-Burgalben wurden am Straßenrand Sandsteinpoller aufgestellt. Auf Veranlassung der Gemeinde musste die Baufirma mehrfach Poller umsetzen. Die Ausgaben hierfür von 8.000 DM konnten nicht gefördert werden.

Nach Berichtigung der Abrechnung wurden 4.500 DM zurückgezahlt.

2.2 Anliegerbeiträge und nicht zuwendungsfähige Ausgaben

Kosten, die von einem anderen als dem Träger des Vorhabens übernommen werden müssen, sind nicht zuwendungsfähig. Hierzu gehören auch die von den Eigentümern der anliegenden Grundstücke zu tragenden Erschließungs- und Ausbaubeiträge.

Der Rechnungshof hat - wie in den vergangenen Jahren - festgestellt, dass Gemeinden die eigenen Einnahmemöglichkeiten nicht ausschöpfen, auf Beiträge der Anlieger ganz oder teilweise verzichten und deshalb überhöhte Zuwendungen in Anspruch nehmen.

Da ein Verzicht auf Ausbaubeiträge nicht zu einer Besserstellung gegenüber Kommunen führen darf, die ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen, müssen die erheblichen Beiträge, soweit sie auf zuwendungsfähige Kosten entfallen, abgesetzt werden.

- 2.2.1** Die Verbandsgemeinde Waldfischbach-Burgalben erhob für den Ausbau von zwei Gemeindestraßen in Horbach und Waldfischbach-Burgalben und für die Herstellung von Gehwegen an der Landesstraße L 499, der Kreisstraße K 32 in Waldfischbach-Burgalben und an den Landesstraßen L 363 und L 473 in Steinalben zu niedrige Beiträge.

Infolgedessen waren Kosten von 174.000 DM vom zuwendungsfähigen Aufwand abzusetzen.

- 2.2.2** Die Stadt Westerburg erhob für den Ausbau einer Stadtstraße keine Anliegerbeiträge. Die nachgewiesenen Kosten waren daher in Höhe von 564.000 DM nicht förderfähig. Außerdem machte die Stadt Ausgaben von 350.000 DM für Treppen, Geländer, Signalanlagen und die Pflege von Grünanlagen geltend, die im Bewilligungsbescheid von der Förderung ausgeschlossen waren.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat mitgeteilt, es werde die nicht zuwendungsfähigen Kosten von 914.000 DM aus der Förderung herausnehmen.

- 2.2.3** Bei einer Maßnahme in Daun wurde der Beitragssatz für die Ausbaubeiträge nach Bewilligung der Zuweisung vom Stadtrat herabgesetzt. Ferner wurden die Kosten für die Erneuerung einer baufälligen Stützmauer ausschließlich der in diesem Bereich geplanten Busbucht zugeordnet. Da die Mauer aber auch ohne den Bau der Busbucht hätte erneuert werden müssen, hätten die dafür angefallenen Ausgaben bei der Ermittlung der Anliegerbeiträge berücksichtigt werden müssen.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat erklärt, dass es bei der Prüfung des Schlussverwendungsnachweises die zuwendungsfähigen Kosten um 100.000 DM kürzen werde.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Grunderwerbskosten nur für die auf Dauer für das Bauvorhaben beanspruchten Grundstücksflächen zu fördern,
- b) keine Kosten in die Förderung einzubeziehen, die durch Anliegerbeiträge hätten gedeckt werden können oder die für andere, nicht geförderte Vorhaben angefallen sind,
- c) die Abrechnungen zu überprüfen und Überzahlungen auszugleichen.

Die Stellungnahmen der Straßenbaubehörden sind unter Nr. 2. dargestellt.

Insgesamt wurden von den geprüften Verwaltungen Ausgaben von 1,75 Mio. DM geltend gemacht, die nicht zuwendungsfähig sind. Bei Fördersätzen von 53 bis 85 % waren Fördermittel von 1,4 Mio. DM zu viel in Anspruch genommen worden.

Tz. 11 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landwirtschaftskammer in Bad Kreuznach

Die Landwirtschaftskammer hat neben der Zentralverwaltung weitere 33 Dienststellen eingerichtet. Diese Aufteilung verursacht einen wirtschaftlich nicht vertretbaren Koordinationsaufwand.

Die innere Verwaltungsgliederung war ebenfalls zu weit aufgefächert.

Die Personalausstattung überstieg um 16,25 Stellen den Bedarf. 26 Stellen waren zu hoch ausgewiesen. Die Personalaufwendungen können um 2 Mio. DM jährlich vermindert werden.

Die Geschäftsführung für Vereine, Verbände und andere Organisationen, für die insgesamt zehn Kräfte eingesetzt waren, gehört nicht zu den Aufgaben der Landwirtschaftskammer. Der Personalbestand kann entsprechend verringert werden. Die vom Land geförderten Personalkosten von 0,87 Mio. DM jährlich lassen sich einsparen.

Gebühren und Entgelte waren nicht kostendeckend. Die Einnahmen können um mehr als 1 Mio. DM jährlich verbessert werden.

Der Aufwand für die Selbstverwaltungsangelegenheiten kann ohne zusätzliche Belastung der landwirtschaftlichen Betriebe aus eigenen Mitteln finanziert werden. Zuschüsse des Landes in Höhe von 2,1 Mio. DM jährlich sind nicht erforderlich.

1. Allgemeines

Die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zur berufsständischen Vertretung der Landwirtschaft, die ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung verwaltet. Aufgaben, Aufbau, Aufsicht, Finanzierung sowie Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sind gesetzlich geregelt⁹²⁾. Die Kammer hat den Auftrag, im Einklang mit den Interessen der Allgemeinheit die Landwirtschaft und die in ihr Berufstätigen zu fördern und deren fachliche Belange zu vertreten. Neben den gesetzlich zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben sind ihr durch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Auftragsangelegenheiten) übertragen.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Einrichtung geprüft. Die Prüfung schließt an Erhebungen im Jahr 1993 an⁹³⁾. Bei der neuerlichen Prüfung, die insbesondere die Jahre 1997 und 1998 umfasste und sich im Wesentlichen auf die Organisation und den Personalbedarf erstreckte, wurden Feststellungen getroffen, die in gleicher oder ähnlicher Weise bereits in der Vergangenheit Anlass zu Beanstandungen und Verbesserungsvorschlägen gegeben hatten.

Einen weiteren Schwerpunkt der Prüfung bildeten die finanziellen Auswirkungen der zwischenzeitlich vertraglich näher beschriebenen Auftragsangelegenheiten und deren Kostenerstattung sowie die Landesleistungen bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Organisation

Die Landwirtschaftskammer hat ihren Hauptsitz in Bad Kreuznach. Neben der Zentralverwaltung unterhält sie insgesamt 33 Dienststellen. Im Einzelnen sind dies

- drei Außenstellen in Kaiserslautern, Koblenz und Trier,
- drei Weinbauämter in Alzey, Neustadt an der Weinstraße und Wittlich mit Nebenstellen in Koblenz und Trier,
- eine Lehr- und Versuchsanstalt in Emmelshausen und
- 24 Kreisgeschäftsstellen, die überwiegend Bürogemeinschaften mit den Geschäftsstellen der Bauern- und Winzerverbände bilden.

Bei den Weinbauämtern ist anzumerken, dass für die großen Anbaugebiete Rheinhessen und Pfalz jeweils nur ein Amt eingerichtet ist. Dagegen werden für die Anbaugebiete Ahr, Mittelrhein und Mosel-Saar-Ruwer das Weinbauamt

⁹²⁾ Landesgesetz über die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz vom 28. Juli 1970 (GVBl. S. 309), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. November 1995 (GVBl. S. 465).

⁹³⁾ Jahresbericht 1993, Tz. 43 (Drucksache 12/4800).

Wittlich mit Nebenstellen in Koblenz und Trier vorgehalten. Außerdem ist für das kleine Anbaugebiet Nahe bei der Zentralverwaltung in Bad Kreuznach eine besondere Stelle eingerichtet.

Diese weit gefächerte Gliederung verursacht einen erheblichen Koordinationsaufwand, der wirtschaftlich nicht vertretbar ist. Zudem entspricht die Organisation nicht den Vorgaben der Hauptsatzung der Landwirtschaftskammer⁹⁴⁾.

Zur Erfüllung der Aufgaben reicht es aus, wenn neben dem zentralen Standort Bad Kreuznach insgesamt drei Außenstellen - etwa an den Standorten Alzey, Neustadt an der Weinstraße und Wittlich - vorgehalten werden. Damit kann den regionalen fachlichen Erfordernissen hinreichend entsprochen werden. Soweit insbesondere verkehrsmäßige Besonderheiten vorliegen, könnten im Interesse einer bürgerfreundlichen Dienstleistung bedarfsorientierte Weinannahmestellen - in den Orten Ahrweiler, Koblenz, Trier und St. Goar - eingerichtet oder beibehalten werden.

Da die Kreisgeschäftsstellen vor allem Aufgaben der Verbände wahrnehmen und die Lehr- und Versuchstätigkeit vorrangig Aufgabe des Landes ist, verbleibt für die Kammertätigkeit nur ein geringer Aufgabenanteil, den die Außenstellen erledigen können.

Die Zentralverwaltung in Bad Kreuznach war in drei Abteilungen und diese waren in 15 Referate untergliedert. Einzelne Referate waren so klein geschnitten, dass ein referatsübergreifender Personaleinsatz erforderlich wurde. Zudem waren Vertretungsregelungen bei Urlaub, Fort- und Weiterbildung oder Krankheit erschwert.

Die Verwaltungsabläufe können verbessert werden, wenn Aufgaben gebündelt und die Zahl der Referate um vier verringert werden.

Die Landwirtschaftskammer hat ausgeführt, dass die derzeitige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen ihr und der staatlichen Agrarverwaltung die vorgeschlagenen Veränderungen ausschließt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten aus wirtschaftlichen Gründen die Zahl der Dienststellen verringert und die innere Verwaltungsgliederung gestrafft werden.

2.2 Personalbedarf

Die Landwirtschaftskammer verfügte im Oktober 1998 über insgesamt 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Stellenzahl überstieg den Bedarf. Die Einstufung von Beamten und die Eingruppierung von Angestellten waren zu hoch.

Der Personalbestand kann um 2,75 Stellen des höheren Dienstes, 2,5 Stellen des gehobenen Dienstes und 6,5 Stellen des mittleren Dienstes verringert werden. Außerdem besteht eine Einsparmöglichkeit von bis zu 4,5 Stellen des mittleren Dienstes, wenn die Arbeitszeit nicht mehr pauschal um zwei Stunden monatlich für Arztbesuche gekürzt wird.

Darüber hinaus sind bei sachgerechter Bewertung sieben Stellen für Beamte des höheren Dienstes und 19 Stellen für Angestellte in niedriger dotierte Stellen umzuwandeln.

Die vorgeschlagenen personellen Einsparungen führen zu einer Verringerung der Personalaufwendungen um 2 Mio. DM jährlich.

Die Landwirtschaftskammer hat mitgeteilt, dass sie 1,5 Stellen des gehobenen Dienstes und vier Stellen des mittleren Dienstes für einsparbar halte. Eine weitere Reduzierung sei nicht vertretbar. Die pauschale Arbeitszeitverkürzung will die Kammer im Wesentlichen belassen. Hinsichtlich der Einstufung der Beamten und der Eingruppierung der Angestellten werde die Bewertung des Rechnungshofs nicht geteilt.

Aus wirtschaftlichen Gründen und mit Rücksicht auf das Besoldungs- und Tarifrecht ist es bei dem Aufgabenumfang und der Wertigkeit der Tätigkeiten geboten, über die von der Kammer als einsparbar anerkannten 5,5 Stellen hinaus, entsprechend der Forderung des Rechnungshofs zusätzlich an bis zu 10,75 Stellen "kw"-Vermerke und an 26 zu hoch ausgewiesenen Stellen "ku"-Vermerke anzubringen.

2.3 Dienstleistungen für Vereine, Verbände und andere Organisationen

Die Bereitstellung von Personal durch die Landwirtschaftskammer für die Wahrnehmung von Geschäftsführungsaufgaben zahlreicher landwirtschaftlicher Organisationen war bereits in frühere Prüfungen einbezogen worden. Schon damals hatte der Rechnungshof die Auffassung vertreten, dass die Wahrnehmung als Daueraufgabe nicht zulässig sei

⁹⁴⁾ Nach § 2 der Hauptsatzung i.d.F. vom 15. November 1993 gliedert sich die Verwaltung der Kammer in die Zentrale und in Außenstellen. Weitere Einrichtungen sind nicht vorgesehen.

und zumutbare Entgelte zu erheben seien⁹⁵⁾. Hierzu hatte die Landwirtschaftskammer erklärt, dass diese Tätigkeiten ihre originäre Aufgabe sei. Sie wolle aber die Betroffenen verstärkt zu den Kosten heranziehen.

Die erneute Überprüfung ergab, dass im Jahr 1997 insgesamt 29 Beschäftigte mit Arbeitszeitanteilen von zehn Vollzeitstellen für private Organisationen tätig waren. Sie führten in der Hauptsache die laufenden Geschäfte der jeweiligen Einrichtungen. Hierfür entstand ein Personalaufwand von 1,1 Mio. DM jährlich. Die Organisationen erstatteten 230.000 DM, so dass auf die Landwirtschaftskammer ein Personalkostenanteil von 870.000 DM entfiel, der durch das Land mit 787.500 DM⁹⁶⁾ bezuschusst wurde.

Der Rechnungshof sieht im Landwirtschaftskammergesetz keine Grundlage für die Übernahme von Geschäftsführungsaufgaben durch die Kammer auf Dauer. Diese Tätigkeit bei privaten Verbänden und Organisationen ist keine öffentliche Aufgabe.

Bei Einstellung der Tätigkeit für die privaten Organisationen kann der Personalbestand der Landwirtschaftskammer um insgesamt zehn Kräfte vermindert werden. Drei Stellen des höheren Dienstes, vier Stellen des gehobenen Dienstes und drei Stellen des mittleren Dienstes sind entbehrlich. So lange diese Personaleinsparungen nicht erzielt werden können ist sicherzustellen, dass die Kosten in vollem Umfang von den privaten Organisationen erstattet werden.

Die Landwirtschaftskammer sieht es nach wie vor als ihre Aufgabe an, Fachverbände auch durch die Gestellung von Geschäftsführern zu unterstützen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass unter der gesetzlich zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgabe "Förderung des Fachverbandswesens" nur die Gewährung von Verwaltungshilfe in der Gründungsphase und eine beratende Tätigkeit zu verstehen sind. Personal für die Geschäftsführung ist daher nicht vorzuhalten.

2.4 Gebühren, Entgelte und Auslagen

Die Landwirtschaftskammer unterließ es, die Gebührensätze für den Zeitaufwand auf der Grundlage der vom Ministerium der Finanzen ermittelten höheren Richtwerte anzupassen. Deshalb waren die Gebührensätze zu niedrig.

Mit den Gebühreneinnahmen aus Anlass der Vorbereitung und Durchführung von Lehrgängen im Rahmen der Berufsaus- und -weiterbildung wurden nur 15 bis 20 % der Aufwendungen gedeckt. Vielfach unterblieb auch eine Gebührenerhebung, wie z.B. bei der Erstellung landespflegerischer Begleitpläne und bei Stellungnahmen zu kommunalen Abgaben. Die Betreuung einer Baumaßnahme erfolgte unentgeltlich. Bei der Beteiligung in Baugenehmigungsverfahren wurden Auslagen nicht geltend gemacht.

Die Höhe der nicht erhobenen Gebühren und Entgelte kann im Hinblick auf die Vielzahl der entgeltpflichtigen Fälle nicht genau beziffert werden. Sie dürfte jedoch erheblich über 1 Mio. DM im Jahr liegen. So wurde beispielsweise von den Kosten für die überbetriebliche Ausbildung im Gartenbau, die sich auf 0,35 Mio. DM jährlich beliefen, nur ein Siebtel durch Gebühreneinnahmen finanziert.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist es geboten, kostendeckende Gebühren und Entgelte zu erheben.

Die Landwirtschaftskammer will die Gebühren nur teilweise an die Kostenentwicklung anpassen und verschiedene Dienstleistungen, wie die Erstellung landespflegerischer Begleitpläne und Stellungnahmen zu kommunalen Abgaben, weiterhin unentgeltlich erbringen.

Zur Verbesserung der Haushaltssituation ist es unerlässlich, kostendeckende Gebühren und Entgelte vorzusehen.

2.5 Finanzierung der Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten

Mit Vertrag vom 9. Dezember 1994 zwischen dem Land und der Landwirtschaftskammer wurden Einzelheiten der Übertragung von Auftragsangelegenheiten, der Kostenerstattung und der Abgeltung für die Erfüllung der im Landesinteresse liegenden Selbstverwaltungsaufgaben vereinbart⁹⁷⁾.

⁹⁵⁾ Jahresbericht 1993, Tz. 43 (Drucksache 12/4800); Stellungnahme der Landesregierung (Drucksache 12/5300) und Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 12/6100) hierzu.

⁹⁶⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 685 03 Zuschüsse an die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben.

⁹⁷⁾ Der Vertrag konkretisiert und ergänzt die Vorgaben der §§ 3 und 20 des Landesgesetzes über die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz.

2.5.1 Auftragsangelegenheiten

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat die von der Kammer angegebenen Einnahmen und Ausgaben bei der Ausführung der einzelnen Auftragsangelegenheiten nicht überprüft, obwohl dies infolge von Veränderungen sowohl bei den Aufgaben als auch bei dem Personaleinsatz geboten gewesen wäre. Überhöhte Kostenerstattungen waren die Folge, insbesondere in den Bereichen Tierzucht, Saatenanerkennung (ohne Weinbau) und Buchführung.

Für die sozio-ökonomische Spezialberatung wurde ein Pauschalbetrag von 0,6 Mio. DM jährlich⁹⁸⁾ bereitgestellt. Dieser wurde von der Kammer jeweils zur Hälfte an die beiden Bauern- und Winzerverbände weitergeleitet, die mit dieser Aufgabe betraut waren. Die Kammer unterließ es, von den Verbänden Kostennachweise zu verlangen. Der Kostenerstattung stand daher kein belegbarer (zusätzlicher) Aufwand gegenüber.

Das Ministerium hat zugesichert, dass künftig die Höhe der Kostenerstattung und die Nachweise auf ihre Angemessenheit überprüft werden. Die Kostenerstattung werde in gebotem Umfang angepasst.

2.5.2 Selbstverwaltungsangelegenheiten

Die Abgeltung des Landesinteresses bei Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landwirtschaftskammer erfolgte durch die Gewährung eines Zuschusses, der sich im Jahr 1997 auf insgesamt 2,1 Mio. DM⁹⁹⁾ belief. Dieser teilte sich auf nachstehende Selbstverwaltungsaufgaben auf:

- Berufsbildung	785.500 DM,
- Verbandswesen	787.500 DM,
- Bau-/Technikberatung, Raumordnung	525.000 DM.

Nicht geregelt war die Art der Zuwendung; die Höhe der zuwendungsfähigen Kosten blieb unbestimmt und Vorkehrungen zum Nachweis und zur Prüfung der Verwendung wurden nicht getroffen.

Gegen die Förderung der Selbstverwaltungsaufgaben bestehen Bedenken. Für den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben wurde der Landwirtschaftskammer die Befugnis zur Gebühren- und Beitragserhebung eingeräumt. Demzufolge sind zuerst alle Möglichkeiten der Eigenfinanzierung zu nutzen. Hier besteht noch ein erheblicher Gestaltungsspielraum. Erst wenn die Möglichkeiten der Eigenfinanzierung ausgeschöpft sind und gleichzeitig die Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben gefährdet ist, greift die Finanzverantwortung des Landes. Daher ist für die Bereiche Berufsbildung, Verbandswesen und Bau-/Technikberatung nach dem Subsidiaritätsprinzip derzeit eine staatliche Förderung nicht geboten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Landesmittel für die Bereiche Berufsbildung und Bau-/Technikberatung, Raumordnung als Festbetrag gewährt werden und die Verwendung der Mittel über die Rechnungslegung der Landwirtschaftskammer jeweils festgestellt werden könne. Bei dem Zuschuss für das Verbandswesen werde geprüft, welche Zuwendungsart sachgerecht sei, von welchen zuwendungsfähigen Kosten auszugehen sei und wie die Prüfung der Verwendung sichergestellt werden könne. Eine Eigenfinanzierung dieser Bereiche durch die Landwirtschaftskammer und eine dadurch entstehende zusätzliche Belastung der landwirtschaftlichen Betriebe werde nicht für vertretbar gehalten. Im Übrigen bestehe an der Förderung ein erhebliches Landesinteresse.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass eine Mehrbelastung der landwirtschaftlichen Betriebe dann nicht eintreten werde, wenn die Landwirtschaftskammer alle Möglichkeiten der Ausgabenminderung zur wirtschaftlichen Erfüllung ihrer Aufgaben nutzt. Dies kann schon erreicht werden, wenn die Hinweise des Rechnungshofs beachtet werden. Die Gewährung von Zuschüssen für Selbstverwaltungsangelegenheiten ist dann nicht erforderlich. Eine zusätzliche Förderung mit Landesmitteln ist zudem nicht systemgerecht.

Neben dem allgemeinen Zuschuss für das Verbandswesen in Höhe von 0,8 Mio. DM wurde im Haushaltsjahr 1997 ein weiterer Zuschuss in Höhe von 0,25 Mio. DM für die Unterstützung des Vereins zur Förderung der rheinland-pfälzischen Veredlungswirtschaft e.V. bewilligt.

⁹⁸⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 671 01 Kostenerstattungen an die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz zur Durchführung von Auftragsangelegenheiten.

⁹⁹⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 685 03 Zuschüsse an die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben.

Ein förmliches Bewilligungsverfahren zur Weitergabe des Zuschusses an den Verein fand nicht statt. Die Mittel wurden ohne Zweckbindung und Verpflichtung zur Führung eines Nachweises über die Verwendung ausgezahlt. Wesentliche Voraussetzungen für die Gewährung eines Zuschusses waren deshalb nicht erfüllt.

Das Ministerium will nach der Abwicklung der bereits zugesagten Zuwendung die Unterstützung des Vereins einstellen.

In den Jahren 1996 und 1997 wurden der Landwirtschaftskammer zur Durchführung des Pilotprojektes "Besonders tiergerechte und kostengünstige Haltungsverfahren für Milchkühe" Zuwendungen von insgesamt 0,54 Mio. DM¹⁰⁰⁾ bewilligt. Die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben war nicht bestimmt, das Förderungsprojekt nicht inhaltlich beschrieben und die Laufzeit des Projektes nicht begrenzt. Die Landwirtschaftskammer legte bislang keinen Nachweis über die projektbezogenen Ausgaben vor.

Auch in diesem Fall waren wesentliche Voraussetzungen für die Gewährung eines Zuschusses nicht erfüllt. Eine zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel war nicht nachgewiesen.

Das Ministerium will das Pilotprojekt nicht weiter verfolgen. Zu viel ausgezahlte Fördermittel in Höhe von 0,31 Mio. DM wurden zurückgefordert. Soweit im Verwendungsnachweis die zweckentsprechende Verwendung weiterer Mittel nicht nachgewiesen werden kann, werden auch diese Teilbeträge (mit Zinsen) zurückgefordert.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Aufbauorganisation hinsichtlich der Zahl der Dienststellen und der inneren Verwaltungsgliederung zu straffen,
- b) entbehrliche Stellen einzusparen und zu hoch ausgewiesene Stellen mit "ku"-Vermerken zu versehen,
- c) von der Übernahme von Geschäftsführungsaufgaben für Vereine, Verbände und andere Organisationen abzu-
sehen, die Stellen des mit diesen Aufgaben betrauten Personals einzusparen und bis zur Umsetzung der notwen-
digen Maßnahmen für eine Erstattung des Aufwands zu sorgen,
- d) kostendeckende Gebühren und Entgelte festzusetzen,
- e) die Kostenerstattungen des Landes für Auftragsangelegenheiten zu überprüfen und an den geringeren Aufwand
anzupassen,
- f) die Gewährung von entbehrlichen Landeszuschüssen für Selbstverwaltungsangelegenheiten einzustellen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie der Landwirt-
schaftskammer sind unter Nr. 2 dargestellt.

¹⁰⁰⁾ U.a. Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im
Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 671 01 Kostenerstattungen an die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz zur
Durchführung von Auftragsangelegenheiten.

Tz. 12 Stiftung für Innovation

Im Vermögensverzeichnis der Stiftung wurden auch Finanzmittel nachgewiesen, die nicht dem Stiftungsvermögen zugehören.

Geschäftsführung und Verwaltung der Stiftung wurden weitgehend von Landesbediensteten wahrgenommen. Hierfür wurden der Stiftung vom Land Personal und Sachmittel unentgeltlich überlassen, ohne dass dies im Haushaltsplan des Landes zugelassen war.

Der Nachweis über die Verwendung der Stiftungsmittel kann vereinfacht werden.

Bei der Bewilligung und Abwicklung von Zuwendungen der Stiftung war beim Geschäftsführer wegen dessen Mitgliedschaft im Aufsichtsrat der geförderten Forschungsinstitute ein Interessenwiderstreit nicht ausgeschlossen.

1. Allgemeines

Die Stiftung "Rheinland-Pfalz für Innovation" wurde von der Landesregierung mit Stiftungsurkunde vom 17. Dezember 1991 als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts in Mainz errichtet.

Die Stiftung hat den Zweck, die wissenschaftliche und technologische Entwicklung in Rheinland-Pfalz zu fördern. Aus Stiftungsmitteln werden insbesondere Vorhaben der Grundlagenforschung und der anwendungsorientierten Forschung, neue Technologien sowie der Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Wirtschaft gefördert. Die Stiftung verfolgt nach der Satzung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke.

Bis Ende 1997 hatte die Stiftung aus ihrem Vermögen Erträge in Höhe von insgesamt 62,6 Mio. DM erwirtschaftet. Davon waren bis zum 31. Dezember 1997 rd. 61,5 Mio. DM für Fördermaßnahmen bewilligt worden.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung in den Jahren 1992 bis 1997 geprüft. Die Prüfung umfasste auch die Abwicklung der von der Stiftung an Dritte gewährten Zuschüsse.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Stiftungsvermögen

2.1.1 Die Stiftung wies Ende 1997 ein Stiftungskapital von 198 Mio. DM aus, das ihr vom Land in den Jahren 1991 bis 1994 aus dem Verkauf von Landesbeteiligungen zur Verfügung gestellt worden war.

In dem nach dem Stiftungsgesetz¹⁰¹⁾ zu führenden Vermögensverzeichnis waren auch Forderungen aus kurzfristigen Anlagen am Geldmarkt aufgeführt (z.B. zum 31. Dezember 1997: rd. 16,4 Mio. DM). Hierbei handelte es sich um Geldbestände für bewilligte, aber noch nicht für den Förderzweck abgerufene Zuschüsse, die deshalb vorübergehend verzinslich angelegt waren.

Das Stiftungsvermögen ist stets von anderen Vermögensmassen so zu trennen, dass es als selbständiges Vermögen erkennbar ist und nachgewiesen werden kann (§ 14 Abs. 2 Stiftungsgesetz). Ausgehend hiervon sind in das Vermögensverzeichnis auch nur solche Vermögensbestandteile aufzunehmen, die nach dem ausdrücklichen Willen des Stifters oder Zuwendungsgebers dem Stiftungsvermögen zugehören sollen.

Die Stiftung hat zugesagt, entsprechend zu verfahren.

2.1.2 Das der Stiftung zugewendete Geldvermögen wurde 1994 in Höhe von 150 Mio. DM in festverzinslichen Wertpapieren (Bundesobligationen und -anleihen) mit einem Nominalwert von 155 Mio. DM angelegt. Seitdem wies die Stiftung diese Forderungen aus Anlagen am Kapitalmarkt in dem jährlichen Vermögensverzeichnis mit einem Wert von 150 Mio. DM aus, obwohl dieser sich aus dem eigentlichen Anschaffungswert von 146.549.000 DM und Stückzinsen von 3.451.000 DM zusammensetzte.

Über eine Bewertung des Stiftungsvermögens sagt das Stiftungsgesetz nichts aus. Gleichwohl sollte hinsichtlich der Bewertung des Stiftungsvermögens den Erfordernissen und Vorschriften des Handels- und Steuerrechts gefolgt werden. Hiernach sind Wirtschaftsgüter, die nicht der Abnutzung unterliegen, mit den Anschaffungskosten anzusetzen. Stückzinsen beim Wertpapierkauf zählen nicht zu den Anschaffungskosten. Das am Kapitalmarkt angelegte Stiftungsvermögen war danach im Jahr der Anschaffung in dem Vermögensverzeichnis nicht mit 150.000.000 DM, sondern nur mit den Anschaffungskosten in Höhe von 146.549.000 DM auszuweisen.

¹⁰¹⁾ Stiftungsgesetz vom 22. April 1966 (GVBl. S. 95), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325).

Eine zur Feststellung etwaiger Vermögensmehrungen oder Vermögensminderungen gebotene Neubewertung des Stiftungsvermögens wurde im Prüfungszeitraum nicht vorgenommen.

Um feststellen zu können, ob sich bei den Wertpapieren Vermögensänderungen ergeben haben, sollte das Stiftungsvermögen regelmäßig neu bewertet werden.

Die Stiftung will dieser Empfehlung folgen.

2.2 Stiftungsverwaltung

Um die Verwaltungskosten zu beschränken, hat der Vorstand¹⁰²⁾ beschlossen, dass die laufenden Geschäfte der Stiftung im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau geführt werden sollen.

Zur Wahrnehmung der laufenden Geschäfte der Stiftung hat der Stiftungsvorstand einen Geschäftsführer bestellt. Der Geschäftsführer ist Landesbeamter und im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau als Leiter des Referates "Forschung, Technologie, Innovation, Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation" und der Referatsgruppe "Forschung, Technologie, Medien" tätig. Für diesen Bereich ist er auch Vertreter des Leiters der Abteilung "Wirtschaftsförderung, Technologie, Mittelstand, Industrie".

Die Geschäftsstelle der Stiftung ist im Gebäude des Ministeriums eingerichtet. Zum Zeitpunkt der Prüfung war die Geschäftsstelle der Stiftung, die vorwiegend die Sekretariats- und Projektverwaltungsaufgaben für die Stiftung wahrnimmt, mit drei Teilzeitkräften besetzt. Diese Kräfte sind Bedienstete der Stiftung.

Daneben nahmen bis zu fünf weitere Bedienstete des Ministeriums mit Teilen ihrer Arbeitszeit Verwaltungsaufgaben der Stiftung, wie z.B. die Vorbereitung der Bewilligung von Fördermitteln, wahr. Die hierfür entstandenen Personalkosten wurden dem Land von der Stiftung nicht erstattet.

Neben dem Personal standen der Stiftung Räume des Ministeriums mit der entsprechenden Sachmittelausstattung zur Verfügung. Zu einer Erstattung der hierdurch entstandenen Kosten wurde die Stiftung nicht herangezogen.

In den Haushaltsplänen des Landes waren keine Haushaltsvermerke über eine unentgeltliche Wahrnehmung von Geschäftsführungs- und Verwaltungsaufgaben für die Stiftung ausgebracht.

Die Stiftung hat dem Land grundsätzlich die Kosten zu erstatten, die diesem für die Wahrnehmung der Geschäftsführungs- und Verwaltungsaufgaben in nicht unerheblichem Umfang entstehen. In diesem Fall wäre zu prüfen, ob die Beschäftigung eigenen Personals und der Einsatz eigener Sachmittel nicht wirtschaftlicher wären. Sofern daran festgehalten werden soll, dass Landesbedienstete unentgeltlich Geschäftsführungs- und Verwaltungsaufgaben für die Stiftung wahrnehmen und Räume und Sachmittel unentgeltlich überlassen werden, ist es erforderlich, dass dies in analoger Anwendung von § 63 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 5 LHO durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan zugelassen wird.

Nach Mitteilung des Ministeriums soll auf eine Kostenerstattung auch weiterhin verzichtet werden, da die Stiftung Aufgaben des Landes wahrnehme. Es hat angekündigt, im Haushaltsplan werde ein Haushaltsvermerk angebracht, dass der Stiftung vom Land unentgeltlich Personal und Sachmittel überlassen werden.

2.3 Zwischennachweise über die Verwendung der Fördermittel

Die Laufzeit einer Fördermaßnahme beträgt in der Regel drei Jahre. Die Zuwendungsempfänger legen deshalb entsprechend den Bewilligungsbedingungen¹⁰³⁾ regelmäßig zwei Zwischennachweise und einen (Schluss)Verwendungsnachweis zur verwaltungsmäßigen Prüfung vor. Die Zwischennachweise sind wie der Verwendungsnachweis zu führen, d.h. sie haben insbesondere einen zahlenmäßigen Nachweis der Mittelverwendung zu enthalten.

Der Stiftung lagen zum 31. Dezember 1997 64 Verwendungsnachweise und 214 Zwischennachweise zur Prüfung vor.

Angesichts der regelmäßig dreijährigen Laufzeit der geförderten Maßnahmen sollte aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und auch zur Arbeitsentlastung bei den Zuwendungsempfängern ähnlich wie bei der Förderung von

¹⁰²⁾ Der Vorstand besteht aus dem Ministerpräsidenten, dem Minister der Finanzen, dem Minister für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie dem Minister für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung.

¹⁰³⁾ Nach den Förderrichtlinien der Stiftung sind die "Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung" (MinBl. 1983 S. 121) in ihrer jeweils geltenden Fassung Bestandteil der Bewilligungsbescheide der Stiftung. Nach Nr. 7.1 der vorgenannten Bestimmungen ist die Verwendung der Zuwendung innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Verwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Verwendungsnachweis). Ist der Verwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres erfüllt, ist binnen vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres über die in diesem Jahr erhaltenen Beträge ein Zwischennachweis zu führen.

Maßnahmen im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf Zwischenachweise verzichtet werden. Anstelle von Zwischennachweisen reicht es aus, wenn von den Zuwendungsempfängern Sachstandsberichte mit Angaben zu den bis dahin getätigten Ausgaben vorgelegt werden. Die Förderrichtlinien der Stiftung wären entsprechend zu ergänzen.

Die Stiftung will dieser Empfehlung folgen und die Förderrichtlinien insoweit ändern.

2.4 Interessenwiderstreit

Die Stiftung bewilligte in den Jahren 1993 bis 1997 fünf Forschungsinstituten für Forschungsvorhaben Zuwendungen von insgesamt 4,8 Mio. DM.

Der für die Vorbereitung der Bewilligung zuständige Geschäftsführer der Stiftung ist bei einem der fünf Forschungsinstitute Vorsitzender des Aufsichtsrates und bei den übrigen Forschungsinstituten jeweils Mitglied des Aufsichtsrates.

Bei Personen, die bei der Vorbereitung und Abwicklung von Bewilligungen mitwirken und zugleich den Aufsichtsräten der betroffenen Unternehmen angehören, kann ein Interessenwiderstreit nicht ausgeschlossen werden. Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁰⁴⁾ darf in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde nicht tätig werden, "wer bei einem Beteiligten als Mitglied des Vorstandes, des Aufsichtsrates oder eines gleichartigen Organs tätig ist". Diese Bestimmung gilt nach dem Landesverwaltungsverfahrensgesetz¹⁰⁵⁾ auch für die Stiftung.

Durch entsprechende organisatorische Maßnahmen ist sichergestellt worden, dass bei der Bewilligung und Abwicklung der Zuwendungen ein Widerstreit zum Stiftungsinteresse vermieden wird.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) in das Vermögensverzeichnis nur solche Vermögensbestandteile aufzunehmen, die nach dem Stifterwillen dem Stiftungsvermögen zuzurechnen sind,
- b) das in Form von Wertpapieren angelegte Stiftungsvermögen regelmäßig neu zu bewerten,
- c) bei weiterhin unentgeltlicher Wahrnehmung von Geschäftsführungs- und Verwaltungsaufgaben der Stiftung durch Landesbedienstete und Bereitstellung von Räumen und Sachmitteln dies im Haushaltsplan des Landes auszuweisen,
- d) aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung auf die Vorlage von Zwischennachweisen über die Verwendung der Fördermittel zu verzichten,
- e) sicherzustellen, dass bei der Bewilligung und Abwicklung der Zuwendungen ein Interessenwiderstreit ausgeschlossen ist.

Die Stellungnahmen der Stiftung sowie des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sind unter Nr. 2 dargestellt.

¹⁰⁴⁾ § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Verwaltungsverfahrensgesetz i.d.F. vom 21. September 1998 (BGBl. I S. 3050).

¹⁰⁵⁾ § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) vom 23. Dezember 1976 (GVBl. S. 308), zuletzt geändert durch Landesgesetz vom 17. November 1995 (GVBl. S. 463).

Tz. 13 Stiftung für Kultur

Geschäftsführung und Verwaltung der Stiftung wurden teilweise von Landesbediensteten wahrgenommen. Das Land stellte Personal und Sachmittel unentgeltlich zur Verfügung.

Die Haushaltspläne und Jahresrechnungen der Stiftung enthielten nicht die Einnahmen und Ausgaben der Künstlerhäuser Edenkoben und Schloss Balmoral.

Der Förderung von Projekten lagen unvollständige Anträge zugrunde. Die Finanzierungsart war in mehreren Fällen nicht festgelegt. Verwendungsnachweise, die nicht den Anforderungen entsprachen, wurden von der Stiftung nicht beanstandet.

Zuwendungen zur institutionellen Förderung wurden gewährt, ohne dass die Vorlage von Wirtschaftsplänen und Verwendungsnachweisen gefordert wurde.

1. Allgemeines

Die Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur wurde von der Landesregierung mit Stiftungsurkunde vom 17. Dezember 1991 als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Mainz errichtet. Zweck der Stiftung ist die Förderung von Kunst und Kultur im Land Rheinland-Pfalz. Gefördert werden insbesondere

- Erwerb und Sicherung besonders wertvoller Kunstgegenstände und Kulturgüter,
- bedeutsame Vorhaben der Dokumentation und Präsentation sowie
- Künstlerinnen, Künstler und Kulturstätten.

Im Jahr 1994 übernahm die Stiftung die Trägerschaft der Künstlerhäuser Edenkoben und Schloss Balmoral in Bad Ems sowie die institutionelle Förderung des Vereins Kultursommer Rheinland-Pfalz e.V. Seit 1995 wird auch die Stiftung Bahnhof Rolandseck institutionell gefördert.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung in den Jahren 1992 bis 1995 geprüft. Die Prüfung umfasste auch die Abwicklung der an Dritte gewährten Zuwendungen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Stiftungsverwaltung

Zur Wahrnehmung der laufenden Geschäfte der Stiftung hatte der Vorstand¹⁰⁶⁾ einen Geschäftsführer bestellt.

Der Geschäftsführer und eine weitere Kraft waren Bedienstete des Finanzamtes Kirchheimbolanden und nebenamtlich tätig. Außerdem war eine teilzeitbeschäftigte Kraft der Stiftung eingesetzt.

Die Geschäftsstelle der Stiftung war im Gebäude des Finanzamtes Kirchheimbolanden untergebracht.

Im Zusammenhang mit Fördermaßnahmen stehende Tätigkeiten (z.B. Stellungnahmen zu Förderanträgen für die Kulturministerin als Mitglied des Stiftungsvorstands, Versendung der Bewilligungsbescheide) wurden nicht von der Geschäftsstelle, sondern vom Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen wahrgenommen. Das Ministerium verwaltete auch die Künstlerhäuser Edenkoben und Schloss Balmoral. Zwei Mitarbeiter des Ministeriums waren mit Teilen ihrer Arbeitskraft für die Stiftung tätig.

Die Stiftung beschäftigt in jedem Künstlerhaus eine Verwaltungskraft.

Die Bereitstellung von Personal und Sachmitteln des Landes für die Stiftung erfolgte unentgeltlich. In den Haushaltsplänen des Landes waren keine entsprechenden Haushaltsvermerke ausgebracht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass ein erhebliches Landesinteresse an einer sachlich fundierten Entscheidungsfindung durch die Stiftung bestehe und daher auf die Erhebung von Entgelten für Leistungen des Landes verzichtet werde. Es gehe davon aus, dass der Einsatz von Personal und Sachmitteln der Stiftung nicht wirtschaftlicher wäre.

Im Übrigen würde die Anstellung weiteren Personals durch die Stiftung Finanzmittel beanspruchen, die jetzt Förderprojekten zugute kämen.

¹⁰⁶⁾ Der Vorstand besteht aus dem Ministerpräsidenten, dem Minister der Finanzen, dem Minister der Justiz und der Ministerin für Kultur, Jugend, Familie und Frauen.

Die Stiftung hat dem Land grundsätzlich die Kosten zu erstatten, die diesem für die Wahrnehmung der Geschäftsführungs- und Verwaltungsaufgaben in nicht unerheblichem Umfang entstehen. In diesem Fall wäre zu prüfen, ob die Beschäftigung eigenen Personals und der Einsatz eigener Sachmittel nicht wirtschaftlicher wären. Sofern daran festgehalten werden soll, dass Landesbedienstete unentgeltlich Geschäftsführungs- und Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und Räume und Sachmittel unentgeltlich überlassen werden, ist es erforderlich, dass dies in analoger Anwendung von § 63 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 5 LHO durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan des Landes zugelassen wird.

2.2 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Haushaltspläne der Stiftung wurden jeweils erst im Laufe eines Rechnungsjahres, zum Teil erst im Juni, festgestellt.

Das widerspricht den Vorschriften des Stiftungsgesetzes¹⁰⁷⁾, wonach der Haushaltsplan rechtzeitig vor Beginn des Rechnungsjahres in Einnahmen und Ausgaben festzustellen ist.

Die Einnahmen und Ausgaben aus dem Betrieb des Künstlerhauses Edenkoben (1994 bis 1996: Einnahmen 251.000 DM, Ausgaben 2,4 Mio. DM) und des Künstlerhauses Schloss Balmoral (1994 bis 1996: Einnahmen 48.000 DM, Ausgaben 1,9 Mio. DM) waren weder im Haushaltsplan der Stiftung veranschlagt noch in der Jahresrechnung nachgewiesen. Die Haushaltspläne und Jahresrechnungen enthielten lediglich "Zuschussbeträge" zur Finanzierung der Ausgaben beider Künstlerhäuser.

Die Stiftung betrachtete die beiden Künstlerhäuser, da sie vom Ministerium verwaltet werden, als selbständige Einrichtungen mit eigener Haushaltsführung und Rechnungslegung.

Die Künstlerhäuser sind unselbständige Einrichtungen der Stiftung. Die Einnahmen und Ausgaben dieser Einrichtungen sind deshalb - nach Zweckbestimmung und Ansatz - im Haushalt der Stiftung zu veranschlagen und in deren Jahresrechnung nachzuweisen.

Die Buchführung und die Erstellung der Jahresrechnung für das Künstlerhaus Schloss Balmoral waren einer Steuerberatungsgesellschaft übertragen. Dadurch entstanden zusätzliche Kosten.

Diese Aufgaben gehören zu den laufenden Geschäften der Stiftung. Die Übertragung der Buchführung und der Erstellung der Jahresrechnung für das Künstlerhaus Schloss Balmoral an eine Treuhand- und Steuerberatungsgesellschaft war nicht erforderlich.

Die Stiftung hat zugesagt, die Haushaltspläne rechtzeitig festzustellen und die Einnahmen und Ausgaben der beiden Künstlerhäuser in die Stiftungsrechnung zu integrieren. Die Buchführung und Erstellung der Jahresrechnung des Künstlerhauses Balmoral durch einen Steuerberater werde entfallen.

2.3 Projektförderung

Bei der stichprobenweisen Prüfung einzelner Projektförderungen wurde eine Reihe von Verstößen gegen die Förderrichtlinien festgestellt:

- Zuwendungen zur Projektförderung wurden gewährt, obwohl die Anträge häufig unvollständig waren. In vielen Fällen fehlten die erforderlichen Angaben zur Finanzierung des Projekts (Spezifizierung der Ausgaben, Eigenmittel, Zuwendungen Dritter, Einnahmen).

Anträge auf Förderung sollen nicht nur Art und Bedeutung eines Projekts beschreiben, sondern in der Regel auch einen detaillierten Kosten- und Finanzierungsplan enthalten.

- Die Stiftung bewilligte Zuwendungen für Projekte, die bereits begonnen waren, ohne dass Ausnahmegenehmigungen nachgewiesen waren.
- In Einzelfällen ließen die Bewilligungsbescheide die Finanzierungsart offen oder wiesen eine unrichtige Finanzierungsart aus.

Im Bewilligungsbescheid ist wegen unterschiedlicher Rechtsfolgen stets die Finanzierungsart anzugeben¹⁰⁸⁾. Geschieht dies nicht, können bei der Abwicklung der Maßnahme finanzielle Nachteile für die Stiftung eintreten (z.B. bei Kostenüberschreitung).

¹⁰⁷⁾ § 17 Abs. 1 Stiftungsgesetz vom 22. April 1966 (GVBl. S. 95), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325).

¹⁰⁸⁾ VV Teile I und II Nr. 4.2 zu § 44 LHO.

- Verwendungsnachweise wurden nicht rechtzeitig vorgelegt oder entsprachen nicht den Anforderungen der Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs. 1 LHO. Häufig fehlten nähere Angaben über die eingesetzten Finanzierungsmittel oder waren Ausgaben nur bis zur Höhe der Zuwendung, jedoch nicht in der Gesamthöhe, nachgewiesen. Auch der als Teil des Verwendungsnachweises geltende Sachbericht wurde verschiedentlich nicht vorgelegt.

Trotz der Mängel wurden die Verwendungsnachweise von der Stiftung nicht beanstandet.

Die Stiftung will das Antragsverfahren verbessern, Ausnahmegenehmigungen zum vorzeitigen Maßnahmebeginn, die nur in begründeten Ausnahmefällen erteilt werden dürfen, aktenkundig machen und im Bewilligungsbescheid die zutreffende Finanzierungsart festlegen. Es sei vorgesehen, für eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise zu sorgen.

2.4 Institutionelle Förderung

Der Verein Kultursommer Rheinland-Pfalz e.V. wurde von der Stiftung 1994 mit 3,8 Mio DM, 1995 mit 3,9 Mio DM und 1996 mit 4,3 Mio. DM institutionell gefördert. Die Stiftung Bahnhof Rolandseck erhielt 1995 Zuwendungen von 480.000 DM und 1996 von 1,2 Mio. DM. Die Förderungen erfolgten formlos durch Überweisung der im Haushaltsplan der Stiftung ausgewiesenen Beträge. Die Stiftung forderte von den Zuwendungsempfängern weder die Vorlage eines Haushalts- oder Wirtschaftsplans noch die Vorlage eines Nachweises der Mittelverwendung.

Voraussetzung einer institutionellen Förderung ist die Vorlage eines Haushalts- oder Wirtschaftsplans. Im Bewilligungsbescheid ist auch die Art des Nachweises der Verwendung der Fördermittel festzulegen¹⁰⁹⁾.

Die Stiftung will entsprechend verfahren.

2.5 Zuwendungen an Landesdienststellen

Die Stiftung förderte von 1992 bis 1995 rd. 240 Projekte mit insgesamt 24 Mio. DM. Zuwendungsempfänger waren auch Stellen des Landes, zum Beispiel das Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen sowie Landesmuseen und Landesbibliotheken. Auf Landesdienststellen entfielen bei 70 Bewilligungen Zuwendungen von 7,3 Mio. DM.

Die jeweiligen Zuwendungen wurden durch den Stiftungsvorstand beschlossen. Die Bewilligungsbescheide wurden von der Ministerin für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, auch soweit es ihren nachgeordneten Geschäftsbereich betraf, unterschrieben.

Die Mitwirkung eines Mitglieds des Stiftungsvorstands an Entscheidungen, die einer von ihm kraft Gesetz oder Vollmacht vertretenen Person einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann, war im Hinblick auf § 18 Abs. 2 Satz 1 Stiftungsgesetz in der bis 31. Dezember 1999 geltenden Fassung problematisch.

Das Stiftungsgesetz ist nach Hinweis des Rechnungshofs mit Wirkung vom 1. Januar 2000 dahingehend geändert worden, dass § 18 Abs. 2 nicht für Personen gilt, die als Vertreter der Landesregierung einem Stiftungsorgan angehören¹¹⁰⁾.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei weiterhin unentgeltlicher Wahrnehmung von Geschäftsführungs- und Verwaltungsaufgaben der Stiftung durch Landesbedienstete und Bereitstellung von Räumen und Sachmitteln dies im Haushaltsplan des Landes auszuweisen,
- b) den Haushaltsplan der Stiftung jeweils vor Beginn des Rechnungsjahres in Einnahmen und Ausgaben festzustellen,
- c) sicherzustellen, dass der Haushaltsplan und die Jahresrechnung alle Einnahmen und Ausgaben der Stiftung enthalten,
- d) Buchführung und Erstellung der Jahresrechnung für das Künstlerhaus Schloss Balmoral selbst wahrzunehmen,
- e) Projektförderungen und institutionelle Förderungen bestimmungsgemäß abzuwickeln und bei Verstößen die notwendigen Folgerungen zu ziehen.

¹⁰⁹⁾ VV Teil I Nm. 3.3.2 und 4 sowie VV Teil I/Anlage 2 Nr. 7 zu § 44 LHO.

¹¹⁰⁾ Artikel 161 Nr. 2 Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325).

Die Stellungnahmen der Stiftung sowie des Ministeriums für Kultur, Jugend, Familie und Frauen sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 14 Generalsanierung des "Großen Hauses" des Staatstheaters Mainz

Der Theatervertrag zwischen dem Land und der Stadt Mainz wurde nicht angepasst, obwohl das Gesamtbaukonzept für das Staatstheater Mainz wesentlich geändert worden war und damit nicht mehr den vertraglichen Grundlagen entsprach. Die finanziellen Auswirkungen der Änderungen der Konzeption wurden nicht berücksichtigt.

In der Kostenberechnung für die Sanierung des "Großen Hauses", die Gesamtbaukosten von 105,2 Mio. DM ausweist, sind die Baukosten und die Baunebenkosten zu hoch angesetzt. Selbst unter Berücksichtigung einer ausreichend bemessenen Kostenreserve hätte der Finanzierungsrahmen für die zunächst geplanten Sanierungsmaßnahmen, die Grundlage der Kostenberechnung waren, auf 95 Mio. DM begrenzt werden können. Auch die zusätzlichen Kosten¹¹¹⁾ für das nach Abschluss der Erhebungen erweiterte Bauprogramm (Änderung des Zuschauerraums, Errichtung eines größeren Dachcafés und Ersatzbauten für die Gelüstürme) können es nicht rechtfertigen, den zwischen Land und Stadt festgelegten Kostenrahmen von 105,2 Mio. DM auszuschöpfen.

Die zunächst von der Stadt und dem Land geprüften Finanzierungsmodelle hätten zu höheren Belastungen geführt als die auf Vorschlag des Rechnungshofs gewählte Finanzierung durch Kommunalkredit.

Die Ausschreibung der Sonderfinanzierung verursachte um 140.000 DM höhere Honorare als vorgesehen.

Mit den Bauarbeiten wurde begonnen, ohne dass die Form der Finanzierung geklärt war. Während der Bauarbeiten wurde das Konzept mehrfach geändert.

Der Zinsaufwand von 100.000 DM für die Zwischenfinanzierung des Kommunalkredits bis zum Haushaltsjahr 2000 war vermeidbar.

1. Allgemeines

1.1 Theatergutachten

In den Jahren 1987 und 1988 erstellte ein im Theaterbau erfahrenes Architektur- und Ingenieurbüro im Auftrag der Stadt Mainz zwei Gutachten zum Theater der Stadt.

Das erste Gutachten "Klärung des Raumbedarfs 'Kleines Haus' Mainz" vom Oktober 1987 betraf das aus einem Gesamtraumprogramm abgeleitete Teilraumprogramm für den Neubau einer zweiten Spielstätte mit verschiedenen Nebenräumen. Der für den Neubau ermittelte Raumbedarf war Grundlage für einen späteren Architektenwettbewerb. Die Baukosten - ohne Tiefgarage - wurden mit 35 Mio. DM geschätzt.

Das zweite Gutachten vom Mai 1988 betraf die Sanierung des "Großen Hauses". Es wurde eine umfassende Sanierung vorgeschlagen. Die Planung sah in Höhe des Bühnenniveaus einen Verbindungssteg zum "Kleinen Haus" vor. Dieser sollte eine nutzungsgerechte horizontale Anbindung an die später in den Neubau auszulagernden Abteilungen mit einer Fläche von 2.400 m² gewährleisten. Die Gesamtbaukosten der Generalsanierung wurden mit 43,8 Mio. DM¹¹²⁾ beziffert.

1.2 Theatervertrag

Am 15. Juni 1989 vereinbarten das Land und die Stadt die Überführung des Theaters in die Staatstheater Mainz GmbH, an der sie sich je zur Hälfte beteiligten. Es wurde festgelegt, dass das Staatstheater als Mehrspartentheater - Musiktheater, Ballett, Schauspiel mit Kinder- und Jugendtheater, Orchester einschließlich Konzertwesen - geführt wird. Die Baumaßnahme sollte in zwei Abschnitten erfolgen.

Die Kosten des 1. Bauabschnitts - Neubau des "Kleinen Hauses" -, zuletzt 114,4 Mio. DM, sollte das Land tragen. Die Kosten des 2. Bauabschnitts - Sanierung des "Großen Hauses" auf der Grundlage des Gutachtens vom Mai 1988 - sollten Land und Stadt je zur Hälfte tragen.

¹¹¹⁾ Basis sind die von der Stadt genannten, vom Rechnungshof nicht überprüften zusätzlichen Kosten (Stand: 22. Dezember 1999).

¹¹²⁾ Kostenstand 1. Quartal 1988.

1.3 Einfluss der Planung des "Kleinen Hauses" auf den Umbau

Nach der Entscheidung im Architektenwettbewerb für die Planung des "Kleinen Hauses" im November 1989 wurde ein völlig neues erweitertes Bespielungskonzept erarbeitet, das eine erhebliche Vergrößerung des Neubaus erforderte.

Die vorhandenen Werkstätten genügten den erhöhten Anforderungen nicht mehr. Die aus dem Altbau in den Neubau zu verlegenden Flächen erhöhten sich um 2.200 m² auf 4.600 m².

Für den Transport der Bühnendekorationen sollte die Bühne des "Großen Hauses" eine unterirdische Verbindung zu den im "Kleinen Haus" geplanten Prob Bühnen erhalten. Vorgesehen wurde, die Hinterbühne des "Großen Hauses" als fahrbares Transportpodium auszubauen, das bis unter die Gründungsebene des Altbaus auf das Niveau der Prob Bühnen im Neubau abgesenkt werden kann¹¹³⁾. Dies setzte Unterfangungen in erheblichem Umfang und den Ausbau der bühnentechnischen Einrichtung voraus.

1.4 Generalsanierung

Der Umbau umfasst folgende Baumaßnahmen:

Der ursprüngliche Theaterbau (Hinterhaus) wird entkernt. Von der Bausubstanz bleiben nur die Außenwände und die Wände des Bühnenturms erhalten. Das gesamte innere Raumgefüge und das Dach werden neu errichtet. Eine unterirdische bauliche Verbindung zwischen "Großem Haus" und "Kleinem Haus" ist vorgesehen. Die Werkstätten sind teilweise neu angeordnet und dem Mehrbedarf entsprechend erweitert. Die Transportwege zwischen der "Anlieferung" und den Werkstätten, den Werkstätten und der Bühne sowie den Werkstätten und dem Magazin werden neu hergestellt. Die Bühnentechnischen Anlagen, die Haustechnischen Installationen und Einrichtungen sowie die Aufzugsanlagen werden insgesamt erneuert. Das Hinterhaus besitzt nach Fertigstellung die Qualität eines Neubaus.

Der Foyerbereich wird neu geordnet. Für die Kommunikation mit dem Besucher wird ein "Servicegürtel" eingerichtet. Die WC-Anlagen werden erneuert. Auf dem Dach wird ein öffentliches Café errichtet.

Von der im Theatervertrag vorgesehenen weitgehenden Erhaltung und Wiederherstellung des 1833 von Moller gestalteten und 1912 von Gelius umgebauten Theaterbaus wurde im Laufe der Planung schrittweise Abstand genommen. Im Wesentlichen werden nur die Fassaden des "Mollerbaus" erhalten. Der zuletzt im Herbst 1999 geänderte Entwurf sieht im Zuschauerhaus zur Verbesserung der raumakustischen Bedingungen und zur Erweiterung der Darstellungsmöglichkeiten bauliche Veränderungen vor¹¹⁴⁾.

Stadt und Land haben sich im Dezember 1997 auf ein Budget mit Gesamtbaukosten von 105,2 Mio. DM¹¹⁵⁾ geeinigt, das unabhängig von der Entwicklung der Planung und der Baukosten eingehalten werden soll.

Der Rechnungshof hat die Bauvorbereitungen zur Generalsanierung des Staatstheaters Mainz "Großes Haus" geprüft. Grundlagen für die örtlichen Erhebungen waren die Bauplanungen in der Fassung der Genehmigungsplanung, die Kostenberechnung, die Verträge mit privaten Büros, die Vergaben von Bauleistungen sowie die zunächst angestrebte Sonderfinanzierung. Dargestellt sind im Folgenden insbesondere die Auswirkungen auf den Landeshaushalt.

Planung, Vergabe und die Kosten betreffende Einzelheiten der Prüfung werden mit der Stadt Mainz erörtert. Dieses Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Auswirkungen der Konzeptionsänderung für das "Kleine Haus"

Die Änderung der Konzeption für das "Kleine Haus", insbesondere die Auslagerung der Prob Bühnen in den Neubau und die unterirdische Verbindung der Gebäude, hat die Konzeption für die Sanierung des "Großen Hauses" erheblich verändert.

113) Bühnenboden Altbau ± 0.00 m, Kellerfußbodenebene Altbau - 7.00 m, Prob Bühnenboden Neubau - 17.00 m.

114) Die Zuschauerränge werden neu gestaltet. Der Zuschauerraum wird zur Verbesserung der Akustik erhöht. Das Café erhält eine größere Fläche als bisher geplant. Die erweiterte Planung setzt eine Teilerneuerung der bestehenden inneren "Mollerwand" und den Einbau einer neuen Dachkonstruktion voraus. Weiter sollen die früher vorhandenen Geliüstürme ersetzt werden. Diese Umplanung war nicht mehr Gegenstand der Prüfung.

115) Alle Angaben erfolgen ohne Umsatzsteuer. Die Stadt unterhält seit 1. Januar 1990 einen Betrieb gewerblicher Art, der die Räume und die Betriebseinrichtungen an die Staatstheater Mainz GmbH verpachtet. Durch die Abrechnung der Baumaßnahme über diesen Betrieb strebt die Stadt eine Erstattung der bei den Ausgaben für die Generalsanierung des "Großen Hauses" gezahlten Umsatzsteuer an.

Die danach notwendigen Eingriffe in die Bausubstanz des Altbaus sind so erheblich, dass ein umfangreicher Neuaufbau erforderlich wurde, der weit über den im Theatervertrag vereinbarten Sanierungsumfang hinausgeht.

In einer Vorlage für die Aufsichtsratssitzung der Staatstheater Mainz GmbH am 3. August 1990 bezifferte der Theatergutachter die zusätzlichen Investitionskosten im Altbau für die unterirdische Verbindung mit 8,8 Mio. DM. Die Investitionskosten für die baulichen Änderungen, insbesondere in den Werkstattbereichen des Altbaus, waren in der Vorlage nicht beziffert.

Der Rechnungshof schätzt auf der Basis der Kostenberechnung, dass durch die Änderung der Theaterkonzeption (vgl. Nr. 1.3) insgesamt ein zusätzlicher Investitionsbedarf von mindestens 25 Mio. DM für die Sanierung des "Großen Hauses" ausgelöst wurde.

Das Projekt wurde von einer Arbeitsgruppe "Staatstheater Mainz, Neubau Kleines Haus", die sich aus Vertretern der Stadt und des Landes zusammensetzte, begleitet. Die Entscheidungen zum Bau- und Raumprogramm erfolgten ohne die Einbeziehung der staatlichen Bauverwaltung.

Das Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen¹¹⁶⁾ hat ausgeführt, für die Planung sei die Stadt als Bauherrin verantwortlich. Zudem hätten Baufachleute der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz die Entwicklung des Bauvorhabens in der Arbeitsgruppe begleitet.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs trifft dies für die Zeit der grundsätzlichen Entscheidung über das Bau- und Raumprogramm nicht zu.

Das damalige Kultusministerium¹¹⁷⁾, das im Aufsichtsrat der Staatstheater Mainz GmbH die Interessen des Landes vertrat, hätte sicherstellen müssen, dass die sich infolge der Konzeptänderung abzeichnenden Mehrkosten für den 2. Bauabschnitt "Großes Haus" festgestellt und aufgezeigt werden.

Das Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen macht geltend, es hätten damals keine Erkenntnisse hinsichtlich der kostenmäßigen Auswirkung der Grundsatzentscheidung auf den 2. Bauabschnitt vorgelegen.

Der Hinweis des Theatergutachters vom August 1990 auf zusätzliche Investitionskosten für den 2. Bauabschnitt hätte zum Anlass genommen werden müssen, den gesamten Kostenumfang zu ermitteln.

Obwohl die Konzepte für beide Spielstätten nicht mehr den im Theatervertrag vereinbarten Grundlagen entsprachen, wurde der Vertrag nicht geändert. Wegen der durch die Ausweitung des vereinbarten Bauprogramms entstandenen Mehrkosten hätte die Kostenbeteiligung zwischen Land und Stadt neu verhandelt werden müssen.

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, dass Neuverhandlungen vor dem Hintergrund der Zustimmung des Landes und der Stadt zu der weiterentwickelten Planung nicht zuletzt unter Berücksichtigung der damaligen Haushaltslage der Stadt mit aller Wahrscheinlichkeit keine anderen Finanzierungsregelungen erbracht hätten.

Der Rechnungshof hält daran fest, dass schon mit Rücksicht auf die Steigerung des Finanzierungsbedarfs für beide Bauabschnitte auf mehr als das Doppelte eine Überprüfung des Theatervertrags und dessen Finanzierungsregelungen geboten gewesen wäre. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die erforderliche Zustimmung des Finanzministers zum Theatervertrag nach § 40 Abs. 1 Satz 2 LHO auf der Grundlage wesentlich anderer Bedingungen erteilt wurde.

2.2 Ermittlung der Baukosten

Die angesetzten Baukosten waren zu hoch. Infolge teilweise zu hoher Einzelansätze sowie von Doppelansätzen und versteckten Reserven waren die Ansätze der Kostenberechnung für die Rohbau- und Abbrucharbeiten um 6,5 Mio. DM und für die Ausbaurbeiten um 2,2 Mio. DM zu hoch.

Die Kostenberechnung für die Haustechnischen Anlagen hatte lediglich die Qualität einer Kostenschätzung. Sie wurde auch durch das Ausschreibungsergebnis erheblich unterschritten.

Auch die Auftragssummen für die Rohbau- und Abbrucharbeiten, die Demontearbeiten, den Einbau des Kulissenaufzugs sowie die Erstellung der Haustechnischen und Bühnentechnischen Anlagen, die noch um 7,6 Mio. DM unter den vom Rechnungshof bereinigten Ansätzen der Kostenberechnung liegen, bestätigen, dass die Ansätze der Stadt überhöht waren.

Die Stadt hat unter Hinweis auf eine von ihr eingeholte gutachtliche Stellungnahme der Architektenkammer Hessen die Auffassung vertreten, dass ihre Kostenberechnung nicht unterschritten werden könne. Außerdem hätten die bisher

¹¹⁶⁾ Im Einvernehmen mit dem Ministerium des Inneren und für Sport und dem Ministerium der Finanzen.

¹¹⁷⁾ Heute Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen.

angefallenen Kosten für die Stabilisierung der vorhandenen Mauern die Richtigkeit der Kostenberechnung bestätigt. Die "Ersparnisse" durch die günstigeren Ausschreibungsergebnisse der Technischen Gebäudeausrüstung seien den Rückstellungen zugeführt worden. Auf die offene Ausweisung einer Kostenreserve für "Unvorhergesehenes" sei bewusst verzichtet worden, um eine Streichung dieses Ansatzes bei der Festlegung des Budgets zu verhindern. Man habe stattdessen risikobehaftete Positionen mit höheren Kostenansätzen eingestellt.

Diese Ausführungen widersprechen sich. Dem Argument, es seien keine Kostenreserven in die Kostenberechnung aufgenommen worden, steht entgegen, dass Kostenreserven auf Einzelpositionen verteilt worden seien.

Die Stellungnahme der Stadt geht auf die detaillierten Ergebnisse der Prüfung nicht ein. Die Abweichungen in den Ergebnissen der bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen durchgeführten Ausschreibungen können nur zum geringen Teil mit günstigen Wettbewerbsbedingungen begründet werden. Ursache ist vielmehr eine zu hohe Kostenberechnung, die zudem zwangsläufig zu überhöhten Honoraren für die mit der Planung betrauten Büros führt.

2.3 Ermittlung der Baunebenkosten

Bei von der Stadt ermittelten Gesamtbaukosten von 105,2 Mio. DM sind die Baunebenkosten mit 23,1 Mio. DM sehr hoch angesetzt.

Der hohe Gesamtumfang der Baunebenkosten zeigt sich schon bei einem Vergleich mit den Baukosten. So ergibt sich ein Anteil der Baunebenkosten an den Baukosten von 28,1 %. Die Erfahrungswerte für Neubauten liegen bei 12 bis 20 %. Bei Umbaumaßnahmen können sie sich geringfügig erhöhen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war der Ansatz für die Baunebenkosten in der Kostenberechnung um 6,9 Mio. DM zu verringern. Danach hätte der Anteil 22,1 % der reduzierten Baukosten betragen.

So ist der Gesamtaufwand für die Projektsteuerungs- und Bauherrenleistungen übersetzt.

Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass ein zunächst geplanter Auftrag an eine stadtnahe Gesellschaft über 1,3 Mio. DM für weitere Leistungen entbehrlich war. Die Stadt hat nach Hinweis des Rechnungshofs auf die Erteilung dieses Auftrags verzichtet.

In den Honorarvereinbarungen für mehrere umfangreiche Ingenieurleistungen wurde von zu hohen Berechnungsgrundlagen ausgegangen. Ohne Grund wurde mehrfach ein Umbauzuschlag vereinbart. Weiter wurde eine höhere Vergütung zugestanden als vertraglich vereinbart. Bei der Honorarermittlung wurde die vorhandene Bausubstanz zu hoch bewertet. Insgesamt errechnen sich dadurch nicht gerechtfertigte Vergütungen in Höhe von etwa 3,9 Mio. DM. Mit Rücksicht auf die Verbindlichkeit der Architekten- und Ingenieurverträge kann dieser Betrag nur noch teilweise eingespart werden.

Die Stadt hat den Anteil der Baunebenkosten "wegen der Komplexität der Maßnahme" für angemessen gehalten. Das Verhältnis der Baukosten zu den Baunebenkosten sei vernachlässigbar, wenn sich "letztendlich" die Gesamtmaßnahme in kostengünstiger Weise realisieren lasse. Im Übrigen werde sie bei der Abrechnung die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure beachten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei den Honorarberechnungen von zutreffenden Berechnungsgrundlagen ausgegangen werden muss.

2.4 Aussagefähigkeit der Kostenberechnung der Stadt

In der Kostenberechnung waren nach den Feststellungen des Rechnungshofs die Gesamtbaukosten um 16 Mio. DM zu hoch angesetzt.

Die Auftragssummen der bis zum Juni 1999 durchgeführten Vergaben, die 73 % der Gesamtleistungen umfassten, lagen um weitere 7,6 Mio. DM unter der Kostenberechnung (vgl. Nr. 2.2).

Das bestätigt, dass der Finanzierungsrahmen nach dem bis zu diesem Zeitpunkt verfolgten Baukonzept für die Gesamtbaukosten auf 95 Mio. DM begrenzt werden kann:

Kostenberechnung der Stadt	105,2 Mio. DM
Prüfungsergebnis	-16,0 Mio. DM
	<hr/>
	89,2 Mio. DM
Kostenunterschreitung nach Vergabe	-7,6 Mio. DM
	<hr/>
	81,6 Mio. DM
Reserve	13,4 Mio. DM
neuer Finanzierungsrahmen	<hr/>
	95,0 Mio. DM

Die in diesem Finanzierungsrahmen enthaltene Reserve von 13,4 Mio. DM kann für die unvorhergesehenen Ertüchtigungsmaßnahmen am Mauerwerk, erhöhte Aufwendungen für Beschleunigungsmaßnahmen zur Einhaltung des Fertigstellungstermins und weitere Leistungen eingesetzt werden.

Die Stadt hat die bis zum 21. Oktober 1999 geltend gemachten zusätzlichen Leistungen mit 10,4 Mio. DM angegeben¹¹⁸⁾. Weitere Kostensteigerungen sind aufgrund der späteren Änderungen des Konzepts zu erwarten.

Noch bis in den Herbst 1999 wurden, teilweise nach Beauftragung weiterer Gutachter und Planer, Umplanungen in größerem Umfang durchgeführt¹¹⁹⁾. Die Mehrkosten für diese Maßnahmen, einschließlich höherer Submissionsergebnisse im Ausbaubereich, werden von der Stadt mit 7,4 Mio. DM angegeben, die durch Vereinfachungen in der Bauausführung, durch ein weiteres günstiges Ausschreibungsergebnis bei der Technischen Gebäudeausrüstung und durch die Einsparung infolge des vom Rechnungshof geforderten Verzichts auf den geplanten Auftrag an eine stadtnahe Gesellschaft aufgefangen werden sollen.

Selbst bei Berücksichtigung dieser Mehrkosten bestehen ausreichend Möglichkeiten, den Kostenrahmen von 105,2 Mio. DM zu unterschreiten.

Das Ministerium hat ausgeführt, dass eine Herabsetzung des gemeinsam festgelegten Budgets im Sinne des Theatervertrags nur im Einvernehmen mit der Stadt erfolgen könne, die als Bauherrin die Federführung habe.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Kostenrahmen nur eine Obergrenze festlegt, die nicht erreicht werden muss. Die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind zu beachten.

2.5 Finanzierung der bühnentechnischen Geräte

In der Kostenberechnung sind die Kosten für bühnentechnische Geräte nicht enthalten¹²⁰⁾. Sie sind außerhalb der Baumaßnahme zu finanzieren. Hierauf wurde bei der Prüfung hingewiesen.

Die Stadt hat dem zugestimmt. Das Ministerium hat dagegen ausgeführt, dass die Stadt sowohl die Sanierung des "Großen Hauses" als auch die damit notwendigerweise verbundene Einrichtung und Ausstattung mit bühnentechnischen Geräten durch Aufnahme eines Kredits finanziere. An den Schuldendienstleistungen beteilige sich das Land anteilig.

Nach Auffassung des Rechnungshofs zählen zu den Herstellungskosten neben den Bau- und Planungskosten auch die Kosten der mit dem Gebäude fest verbundenen Einrichtung. Zu den Baukosten gehören aber nicht die Ausgaben für die Ausstattung mit losen bühnentechnischen Geräten, die ausschließlich für den Betrieb erforderlich sind.

2.6 Ausschreibung von freiberuflichen Leistungen

Die Aufträge an freischaffende Architekten und Ingenieure zur Vorbereitung der Generalsanierung des "Großen Hauses" für die Projektsteuerung, die Gebäudeplanung, die Tragwerksplanung sowie die Planungen der Haustechnischen und Bühnentechnischen Anlagen wurden ohne Ausschreibung vergeben.

Nach der Dienstleistungsrichtlinie des Rats der EG vom 18. Juni 1992¹²¹⁾ war eine Ausschreibung geboten¹²²⁾.

118) Die Nachtragsforderungen wurden vom Rechnungshof nicht geprüft.

119) Siehe Fußnote 3.

120) In einer Aufstellung zum Vergabebudget vom 12. August 1998 war hierfür ein Betrag von 2 Mio. DM angegeben.

121) Richtlinie Nr. 92/50 EWG (ABl. EG Nr. L 209 S. 1).

Die Stadt hat die Ansicht vertreten, dass die Richtlinie nicht zu beachten gewesen sei, weil die freiberuflichen Leistungen bereits vor In-Kraft-Treten der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen, mit der die EU-Dienstleistungs-Richtlinie für den Bereich der Bundesrepublik umgesetzt wurde, vergeben worden seien.

Das trifft nicht zu, weil die Dienstleistungsrichtlinie ab 1. Juli 1993, also vor Vertragsschluss, unmittelbar für alle öffentlichen Auftraggeber galt.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat die Auffassung des Rechnungshofs bestätigt. Es will im nächsten Förderrundschreiben auf die Verwaltungsvorschrift "Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz", zu deren Beachtung die Kommunalen Gebietskörperschaften verpflichtet sind, hinweisen¹²³⁾.

2.7 Finanzdienstleistung

2.7.1 Die Stadt und das Land hatten Ende 1997 beschlossen, für die Finanzierung der Generalsanierung des "Großen Hauses" eine Sonderfinanzierung oder ein Kommunaldarlehen vorzusehen. Die wirtschaftlichste Finanzierungsart sollte nach einem europaweiten offenen Vergabeverfahren in Form einer Parallelausschreibung ermittelt werden.

Zur Unterstützung der Ausschreibung sowie zur finanzmathematischen Auswertung der abgegebenen Angebote wurde eine Managementgesellschaft bei einem geplanten Honorarrahmen von 100.000 DM eingeschaltet. Es wurde ein öffentlicher Teilnahmewettbewerb mit anschließendem Verhandlungsverfahren durchgeführt. Die Parallelausschreibung erfolgte nicht.

Das Ministerium der Finanzen und die Stadt haben hierzu ausgeführt, die Managementgesellschaft habe den Vorstellungen von Stadt und Land Rechnung getragen, indem sie für den Kommunalkredit eine Referenzberechnung auf der Basis gleicher Rahmendaten durchgeführt und diese den Sonderfinanzierungsangeboten gegenüber gestellt habe.

Das gewählte Verfahren konnte die geforderte Parallelausschreibung nicht ersetzen. Nur sie hätte einen echten Vergleich zwischen den beiden Finanzierungsformen im Wettbewerb ermöglicht. Eine Entscheidung über die Finanzierungsform hätte frühzeitiger getroffen werden können.

2.7.2 Die Bauzwischenfinanzierung wurde nicht dem Wettbewerb unterstellt. Nach dem Ausschreibungstext hatten die Bieter in ihren Angeboten zu einzelnen Fragen keine konkreten Angaben zu machen.

Bei der Vergleichsberechnung blieb unberücksichtigt, dass Baunebenkosten in Höhe von 6,6 Mio. DM bereits finanziert waren. Für den Kommunalkredit wurde eine höhere Liquiditätsbelastung als beim üblichen Tilgungsverlauf einer Haushaltsfinanzierung dargestellt.

Offene steuerrechtliche Fragen veranlassten die Bieter zu Vorbehalten, die die Angebote letztlich unverbindlich machten.

Bereits das Ausschreibungsergebnis vom Mai 1998 zeigte, dass die Sonderfinanzierung nicht den angestrebten erheblichen Vorteil bringen werde. Bei Baubeginn im August 1998 war die Finanzierung nicht geklärt. Die spätere Umstellung des Finanzierungsmodells war durch die Einbeziehung des "Kleinen Hauses" mit erheblichen Risiken behaftet und führte nicht zu wirtschaftlichen Ergebnissen.

Das Ministerium der Finanzen und die Stadt haben zunächst darauf hingewiesen, dass das Risiko des Spezialleasings und damit der "steuerrechtlichen Bedenklichkeit" des Modells weder vom externen Berater noch von den Anbietern bestätigt worden sei. Dennoch habe man, um den Barwertvorteil deutlich zu erhöhen, auch das "Kleine Haus" mit in die Finanzierungsbetrachtung einbezogen. Die Kostenhöhe der im Rahmen des Denkmalschutzes steuerlich begünstigten Teile hätte zudem erst nach Fertigstellung der Baumaßnahme verbindlich nachgewiesen werden können. Eine Vorabbescheinigung des Landesamts für Denkmalpflege und die Beantwortung eines Antrags auf verbindliche Auskunft durch das zuständige Finanzamt hätten bereits vorgelegen.

Während der Prüfung durch den Rechnungshof war zu erkennen, dass allen Beteiligten, dem Land, der Stadt, der Managementgesellschaft und den Bietern, das Risiko des Spezialleasings durchaus bewusst war. Als Folge wurde zuletzt nur noch das Finanzierungsmodell, das das "Kleine Haus" mit in die Finanzierung einbezog, weiterverfolgt.

Für die Sonderfinanzierung wurden abschreibungsfähige Kosten in Höhe von 34,3 Mio. DM unterstellt. Später wurde von einem zusätzlichen Abschreibungspotential für erhöhte Absetzungen bei Baudenkmalen von 36,1 Mio. DM aus

¹²²⁾ Die Umsetzung ins deutsche Recht erfolgte mit der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen - VOF - vom 12. Mai 1997 (Bundesanzeiger Nr. 164 a vom 3. September 1997).

¹²³⁾ VV des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, des Ministeriums des Inneren und für Sport und des Ministeriums der Finanzen vom 30. September 1998 (MinBl. S. 490).

den Herstellungskosten des "Kleinen Hauses" ausgegangen¹²⁴⁾. Die als verbindlich bezeichnete Auskunft des Finanzamts enthielt nur allgemeine Aussagen über die Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen für die Herstellungs- und Anschaffungskosten bei Baudenkmalen. Zum Umfang der abschreibungsfähigen Kosten wurden keine Aussagen gemacht.

In Anbetracht des geringen Anteils an erhaltener Bausubstanz des Denkmals "Großes Haus" erscheint aus Sicht des Rechnungshofs die hierfür zugrunde gelegte Summe deutlich übersetzt¹²⁵⁾. Eine steuerliche Abschreibung von Teilaufwendungen für den Neubau des "Kleinen Hauses" aus Gründen des Denkmalschutzes ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht möglich.

Bis zur Einstellung der Verhandlungen mit der Leasinggesellschaft war nicht klar, ob bei der Sonderfinanzierung Grunderwerbsteuer für die Übertragung des Eigentums an beiden Häusern und Gewerbesteuer anfallen würden. Bei Berücksichtigung dieser Steuern wäre die Sonderfinanzierung noch ungünstiger gewesen.

Die Vergleichsberechnung besaß deshalb nur einen eingeschränkten Aussagewert.

Die Verhandlungen und Beratungen in Zusammenhang mit dem Sonderfinanzierungsmodell zogen sich erheblich hin. Dies führte zu zusätzlichen Kosten in Höhe von 140.000 DM.

- 2.7.3** Die Kommunalkreditfinanzierung wurde europaweit im nichtoffenen Verfahren ausgeschrieben. Aufgrund des günstigen Festzinssatzes und jährlicher Annuitäten von 10 Mio. DM¹²⁶⁾ ist das Darlehen nach 14 Jahren getilgt. Die Liquiditätsbelastung beträgt insgesamt 129,4 Mio. DM.

Auf der Grundlage des von der Verwaltung vorgelegten Finanzierungsplans errechnet sich für den Kommunalkredit ein Barwert von 99,4 Mio. DM.

- 2.7.4** Im Folgenden sind die Auswirkungen von Sonderfinanzierung und Kommunalkreditfinanzierung gegenübergestellt:

Finanzierungsform	Liquiditätsbelastung	Barwert
Sonderfinanzierung (ohne Berücksichtigung Gewerbesteuer)	173,3 Mio. DM	108,8 Mio. DM
Sonderfinanzierung (mit Berücksichtigung Gewerbesteuer)	180,6 Mio. DM	112,1 Mio. DM
Kommunalkreditfinanzierung	129,4 Mio. DM	99,4 Mio. DM

Der Vergleich zeigt, dass sowohl nach der Liquiditätsbelastung als auch nach dem Barwert die Kommunalkreditfinanzierung wesentlich günstiger ist als die Sonderfinanzierung.

2.8 Veranschlagung

Die Stadt sah bei der Veranschlagung der Baumaßnahme "Großes Haus" im Haushaltsplan 1998 keine Kommunalkreditfinanzierung vor. Sie ging ohne abschließende Klärung der Finanzierungsfrage Verpflichtungen ein.

Im Doppelhaushalt 1998/1999 des Landes war für den vom Land zu übernehmenden Anteil an den Sanierungskosten des "Großen Hauses" weder ein Haushaltsansatz noch eine Verpflichtungsermächtigung ausgewiesen.

Bei der Kommunalkreditfinanzierung war u.a. im Hinblick auf die für die Jahre 1998 und 1999 bereits mit dem Land getroffenen Dispositionen über den Landeshauptstadtansatz vereinbart, ein Teildarlehen in Höhe von 43,1 Mio. DM bis zum Haushaltsjahr 2000 zins- und tilgungsfrei zu stellen. Damit war ein zusätzlicher Zinsaufwand von 100.000 DM verbunden. Diese Mehrausgaben wären bei Beachtung des Haushaltsrechts vermeidbar gewesen.

Das Ministerium und die Stadt haben hierzu ausgeführt, dass eine Finanzierung über Kommunalkredit nicht vorgesehen gewesen sei. Die Zins- und Tilgungsfreistellung habe das Ziel verfolgt, die Finanzierung den Möglichkeiten der Haushalte anzupassen.

¹²⁴⁾ Tiefgaragenstellplätze, Proebühnen, ober- und unterirdische Gebäudeverbindungen, Technik des Hinterbühnenpodiums und zusätzliche Entschädigungsleistungen.

¹²⁵⁾ Da nach dem letzten Stand der Planung im Wesentlichen nur die Fassaden als denkmalwürdige Substanz erhalten bleiben, ist der Wert erheblich niedriger anzusetzen.

¹²⁶⁾ Im ersten Jahr 1,3 Mio. DM, im letzten Jahr 8,1 Mio. DM.

3. **Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei wesentlichen Änderungen von Vertragsgrundlagen, insbesondere bei erheblicher Steigung des Finanzierungsbedarfs, die Finanzierungsregelungen zu überprüfen,
- b) zu hohe Ansätze in der Kostenberechnung entsprechend den Prüfungsergebnissen zu reduzieren und den Kostenrahmen hiernach zu begrenzen,
- c) Aufträge an freischaffende Architekten und Ingenieure nach den Vorschriften der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen zu vergeben,
- d) Honorarvereinbarungen nur auf Grundlage realistischer Kostenansätze zu treffen und keine ungerechtfertigten Zuschläge einzuräumen,
- e) die Verträge mit den Architekten und Ingenieuren - soweit rechtlich möglich - zu korrigieren,
- f) auf der Grundlage des Theatervertrags ausschließlich die Herstellungskosten und keine Betriebsausstattung zu finanzieren,
- g) die Maßnahme anstelle einer Sonderfinanzierung mit dem wirtschaftlicheren Kommunalkredit zu finanzieren,
- h) mit Baumaßnahmen erst zu beginnen, wenn ihre Finanzierung sichergestellt ist.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und für Sport sowie der Stadt sind unter Nr. 2. dargestellt.

Tz. 15 Planung eines Neubaus in Oppenheim für das Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht sowie für das Landesamt für Wasserwirtschaft

Der Raumbedarfsplan für den Neubau der beiden Landesämter übersteigt bei den Diensträumen, den Fach- und Laborräumen sowie der Kantine den Bedarf. Die geplante Hausmeisterwohnung ist nicht notwendig. Die Hauptnutzfläche kann insgesamt um 1.363 m² reduziert werden. Dies entspricht Baukosten von 7 Mio. DM, die eingespart werden können. Eine entsprechende Minderung der Miet- und Mietnebenkosten wird die Folge sein.

Weitere Einsparmöglichkeiten bestehen bei den Nebennutzflächen.

Von einer ursprünglich geplanten Personalausweitung der Landesämter um 25 Stellen für ein Bodenlabor wird nunmehr abgesehen. Damit wird Personalausgaben von 3 Mio. DM jährlich vorgebeugt.

Bei der weiteren Planung sind Änderungen des Personalbedarfs, die sich durch die Reform der Landesverwaltung ergeben können, zu berücksichtigen.

1. Allgemeines

Die Landesregierung beabsichtigt, das Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht¹²⁷⁾ und das Landesamt für Wasserwirtschaft¹²⁸⁾ zu einem gemeinsamen Landesamt mit Sitz in Oppenheim zusammenzufassen.

Die beiden Landesämter sind an einer Vielzahl unterschiedlicher Standorte untergebracht:

- Das Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht verfügt derzeit über Räumlichkeiten an drei Standorten in Mainz und zwei Standorten in Oppenheim.
- Das Landesamt für Wasserwirtschaft befindet sich an fünf Standorten in Mainz.
- Diensträume mit einer Hauptnutzfläche (HNF) von 2.717 m² sind angemietet.

Für den Neubau der zusammengeführten Landesämter in Oppenheim sieht der Raumbedarfsplan eine HNF von 11.604 m² vor.

Der Rechnungshof hat den Raumbedarfsplan für die Baumaßnahme geprüft.

Im Laufe der Prüfung ergaben sich Überlegungen für eine Neukonzeption in Folge der Reform der Landesverwaltung. Deren Auswirkungen auf den Raumbedarf konnten noch nicht in die Betrachtungen einbezogen werden. Das Ministerium für Umwelt und Forsten erwartet jetzt einen geringeren Flächenbedarf.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Hauptnutzfläche

Der Raumbedarfsplan weist sowohl für die Diensträume als auch für die Fach- und Laborräume sowie für die Kantine Hauptnutzflächen aus, die den Bedarf übersteigen. Die geplante Hausmeisterwohnung ist entbehrlich.

2.1.1 Diensträume

Für die Sachbearbeitung sieht der Raumbedarfsplan 138 Einzelzimmer vor. Lediglich zwei Diensträume weisen zwei Arbeitsplätze aus. Von den Einzelzimmern sind 39 Diensträume für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit jeweils 0,5 Stellen und fünf Diensträume für Kräfte mit jeweils 0,75 Stellen vorgesehen. Der Anteil der Doppelzimmer ist zu gering. Durch eine Unterbringung der Teilzeitkräfte und der Sachbearbeiter gleicher Referate in Mehrarbeitsplätzen, kann ein um 246 m² geringerer Raumbedarf geplant werden.

Für Referentinnen und Referenten weist der Raumbedarfsplan ausschließlich 18 m² große Einzelzimmer aus. In Anlehnung an die durch Richtlinien festgelegten Höchstflächen für Geschäftszimmer der Landesbehörden sind bei Ober- und Mittelbehörden die Büroräume der Referentinnen und Referenten je zur Hälfte mit 12 und 18 m² zu bemessen. Dies führt zu einer Flächenreduzierung um 174 m².

¹²⁷⁾ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 04.

¹²⁸⁾ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 11.

Für die Diensträume mit Kartennutzung sind Flächenzuschläge von 6 m² vorgesehen. Der Rechnungshof hat belegt, dass die Zuschläge halbiert werden können. Hieraus ergibt sich eine Flächenreduzierung um 144 m².

Im Raumbedarfsplan sind für die Schreibkräfte sieben Räume mit insgesamt 108 m² ausgewiesen. Hierfür reichen 87 m² aus.

Die Aufgaben des Bodenlabors werden von dem Personal der übrigen Laborbereiche mit wahrgenommen. Deshalb besteht im Bereich des Bodenlabors kein gesonderter Bedarf für 138 m² Dienstzimmerfläche.

Das Ministerium hat den Flächenreduzierungen zugestimmt.

2.1.2 Fach- und Laborräume

Der Raumbedarfsplan weist für die DV-Fachanwendung im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege eine Fläche von 354 m² aus. In den Erläuterungen ist darauf hingewiesen, dass aufgrund des technischen Fortschritts die Digitalisierbrettmethode und die Arbeit mit Leuchttischen auf absehbare Zeit keinen Bestand mehr haben. Nach einer Planungsvariante ist bei Einsatz neuer Techniken lediglich noch eine Fläche von 262 m² erforderlich.

Das Raumprogramm kann um 92 m² reduziert werden, da die neue Technik voraussichtlich bis zur Bezugfertigkeit des Neubaus eingeführt sein wird. Außerdem kann der Raum für die Aufstellung des Infrarotgeräts und die Probenvorbereitung um 8 m² verkleinert werden.

Das Ministerium hat den Flächenoptimierungen zugestimmt.

2.1.3 Kantine

Für die Kantine sind insgesamt 443 m² HNF vorgesehen. Davon entfallen 100 m² auf den Speisesaal sowie 343 m² auf den Küchen- und Lagerbereich. Im Küchenbereich wird bei der Bemessung der Sozialräume für das Küchenpersonal von acht bis zehn Beschäftigten ausgegangen.

Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs ist der Küchenbereich, auch bei der angestrebten besonderen Verpflegungskonzeption, deutlich überdimensioniert. Je nach Organisation des Küchenbetriebs ist allenfalls eine Größe von bis zu 100 m² vertretbar. Danach ist der Raumbedarf um 243 m² geringer.

Nach den Erläuterungen ist beabsichtigt, die Kantine von einem Pächter betreiben zu lassen. Die Neubaufächen werden von der LBB errichtet und danach vom Fachministerium angemietet werden. Es wird daher als wenig sinnvoll angesehen, dass das Ministerium Kantinenflächen zum Zweck der Weiterverpachtung anmietet. Die Kantinenfläche kann ganz aus dem Raumbedarfsplan herausgenommen und der Raumbedarfsplan um weitere 200 m² gemindert werden. Ob von der LBB eine Kantine zur unmittelbaren Verpachtung geplant wird, ist von dieser nach eigenen wirtschaftlichen Überlegungen zu entscheiden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es einer Flächenreduzierung zustimme. Es sei allerdings sicherzustellen, dass zumindest in unmittelbarer Nähe eine Kantine vorgesehen werde.

2.1.4 Hausmeisterwohnung

Das Raumprogramm sieht eine Hausmeisterwohnung von 97 m² für einen Vier-Personen-Haushalt vor. Das Ministerium hat hierzu angegeben, die Wohnung sei notwendig, damit ein ortskundiger Ansprechpartner jederzeit erreichbar sei. Außerdem sei wegen des hochwertigen Gerätebestands der Labore der Sicherheitsaspekt bedeutsam.

Von der Hausmeisterwohnung kann abgesehen werden, da die angesprochenen Ziele auf andere Art, z.B. durch Fernüberwachung, wirksamer und kostengünstiger zu erreichen sind.

Das Ministerium hat auf die Hausmeisterwohnung verzichtet.

2.1.5 Gesamtergebnis

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Neubauplanung Flächenminderungen von zusammengefasst 1.363 m² HNF vorzunehmen. Das entspricht Baukosten von 7 Mio. DM, die vermeidbar sind. Diese Einsparungen werden einen unmittelbaren Einfluss auf die Miet- und Mietnebenkosten haben.

2.2 Nebennutzflächen

Die Nebennutzflächen sind ebenfalls zu großzügig bemessen. So sind den Abteilungen als Abteilungscenter Teeküchen, Kopier-, Putz- und Toilettenräume mit festen Größen zugeordnet. Unter anderem sind insgesamt Toilettenanlagen für bis zu 650 Beschäftigte eingeplant.

Auf der Grundlage einer Gesamtbeschäftigtenzahl von rd. 400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besteht ein deutlich geringerer Flächenbedarf bei den Nebennutzflächen. Auch sollte im Interesse einer Minimierung des Installationsaufwands die räumliche Zuordnung der Toiletten und Putzräume erst in der Entwurfsphase erfolgen.

Das Ministerium will die Nebennutzflächen entsprechend verringern.

2.3 Personalbedarf für das Bodenlabor

Im Raumbedarfsplan wird von einer Personalausweitung der Landesämter um 25 Stellen für ein Bodenlabor ausgegangen.

Nach Einwänden des Rechnungshofs während der Prüfung hat das Ministerium erklärt, dass von der Personalausweitung abgesehen werde. Die Aufgaben im Bodenlabor würden durch das vorhandene Personal wahrgenommen werden.

Damit wird im Ergebnis zusätzlichen Personalausgaben von 3 Mio. DM jährlich vorgebeugt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Raumbedarfsplan bei den Diensträumen, den Fach- und Laborräumen sowie der Kantine um entbehrliche Flächen zu verringern und zu optimieren,
- b) auf den Bau einer Hausmeisterwohnung zu verzichten,
- c) die Nebennutzflächen auf den Bedarf zu begrenzen und wirtschaftlich anzuordnen.

Mit der weiteren Planung des Vorhabens sollte erst dann begonnen werden, wenn die Auswirkungen der Reform der Landesverwaltung auf das Gesamtkonzept feststehen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt und Forsten ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 16 Organisation und Personalbedarf des Landesamts für Wasserwirtschaft in Mainz

Regelungen über Aufgaben, Organisation und Dienstbetrieb des Landesamts fehlten.

Die Organisation war zu weit gegliedert.

Der Aufwand bei den Probenahmen kann erheblich vermindert werden.

Bei der Erfassung, Verteilung und Auswertung der Proben sowie der Festsetzung der Gebühren wurden die Vorteile der automatisierten Datenverarbeitung nicht hinreichend genutzt.

Die Personalbesetzung überstieg um 9,25 Stellen den derzeitigen Bedarf. Personalaufwendungen von 1,2 Mio. DM jährlich sind einsparbar.

Bei Messprogrammen erfolgte keine Kosten-Nutzen-Analyse.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamts für Wasserwirtschaft in Mainz¹²⁹⁾ geprüft.

Die Prüfung im Jahr 1999 erstreckte sich vor allem darauf, ob der Aufbau und die Gliederung der Verwaltung, die Verteilung und der Ablauf der Arbeiten sowie die eingesetzten Arbeitsmittel zweckmäßig und der Personalaufwand zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben notwendig waren.

Die Prüfung schloss an die in den Jahren 1988/89 durchgeführte umfassende Prüfung der Organisation und des Personalbedarfs der Wasserwirtschaftsverwaltung an¹³⁰⁾. Aufbauend auf die damaligen Prüfungsergebnisse wurde nunmehr untersucht, ob sich die Aufgabenstellung verändert hat und welche organisatorischen und personellen Folgerungen sich hieraus ergeben.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Aufgabenstellung

Das Landesamt für Wasserwirtschaft ist eine wasserwirtschaftliche Fachbehörde. Daneben bestehen als weitere wasserwirtschaftliche Fachbehörden sechs Staatliche Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft. Diese Behörden arbeiten in vielen Bereichen zusammen und ergänzen sich gegenseitig.

Die wasserwirtschaftlichen Fachbehörden wirken beim Vollzug des Wasserhaushaltsgesetzes¹³¹⁾ und des Landeswassergesetzes¹³²⁾ mit und haben die fachlichen Belange der Wasserwirtschaft in sonstigen Verwaltungsverfahren zu vertreten. Insbesondere obliegt ihnen,

- die für die Ordnung des Wasserhaushalts nach Menge und Güte notwendigen Daten und wasserwirtschaftlichen Grundlagen zu ermitteln, bei der Einrichtung und Fortschreibung entsprechender Datensammlungen und Kartenwerke sowie bei der Ermittlung des für die Wasserwirtschaft bedeutsamen Standes der Technik und dessen Weiterentwicklung mitzuwirken, Auskünfte zu erteilen und zu beraten,
- in Verbindung mit den Wasserbehörden die Gewässeraufsicht auszuüben,
- in wasserwirtschaftlichen Fachausschüssen mitzuarbeiten und
- beim Vollzug der abfallrechtlichen Bestimmungen mitzuwirken.

Sowohl das Wasserrecht als auch das Abfallrecht enthalten keine Bestimmungen über Inhalt und Verfahren der fachlichen Mitwirkung. Ferner sind die Zuständigkeiten der einzelnen Fachbehörden nicht eindeutig festgelegt oder abgegrenzt.

¹²⁹⁾ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 11 Wasserwirtschaftsverwaltung.

¹³⁰⁾ Jahresbericht 1990, Tz. 30 (Drucksache 11/5214).

¹³¹⁾ Wasserhaushaltsgesetz in der Fassung vom 12. November 1996 (BGBl. I. S. 1695), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. April 1998 (BGBl. I. S. 823).

¹³²⁾ Landeswassergesetz in der Fassung vom 14. Dezember 1990 (GVBl. 1991 S. 11), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 1995 (GVBl. S. 69).

Weitere Aufgaben des Landesamts für Wasserwirtschaft werden auf Weisung des Ministeriums für Umwelt und Forsten wahrgenommen. Das Amt ist z.B. an Messprogrammen im Rahmen verschiedener Richtlinien der Europäischen Union, der Internationalen Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung sowie des Deutschen Untersuchungsprogramms Rhein beteiligt.

Für das Landesamt fehlt im Gegensatz zu den Staatlichen Ämtern für Wasser- und Abfallwirtschaft¹³³⁾ eine Regelung, in der alle Aufgaben sowie die Organisation, der Dienstbetrieb und der Arbeitsablauf beschrieben sind.

Der geplante Erlass einer solchen Regelung durch das Ministerium wurde wegen der vorgesehenen Zusammenlegung mit dem Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht und der Neuorganisation der Landesverwaltung zurückgestellt. Dahingehende Vorarbeiten waren bereits geleistet. Nunmehr ist beabsichtigt, eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag einzusetzen, alle wasserwirtschaftlichen Aufgaben zu beschreiben sowie einen Vorschlag für Organisation, Dienstbetrieb und Arbeitsablauf zu erarbeiten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs darf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe nicht dazu führen, dass der Erlass der notwendigen Regelung, die auch zur Ermittlung des Personalbedarfs unerlässlich ist, verzögert wird.

2.2 Aufbauorganisation

Die Dienststelle, bei der zur Zeit der Prüfung 126 Kräfte beschäftigt waren, war in sechs Abteilungen und diese waren in 31 Fachgebiete gegliedert. Fünf Fachgebiete waren nochmals in (zwei bis vier) Referate/Teilgebiete untergliedert. Insgesamt waren 15 Referate eingerichtet.

Sechs Fachgebiete waren personell nur mit einem Mitarbeiter ausgestattet. Überwiegend waren diese Mitarbeiter der Laufbahn des höheren Dienstes zugeordnet. In zwölf Fachgebieten waren neben dem Leiter lediglich jeweils zwei weitere Bedienstete eingesetzt.

Die tiefe Gliederung hatte zur Folge, dass der Aufwand für Führungs- und Leitungstätigkeiten unverhältnismäßig hoch war. Des Weiteren führte die teilweise geringe personelle Ausstattung der einzelnen Organisationseinheiten zu einem übergreifenden Personaleinsatz. Zudem waren Vertretungsregelungen erschwert.

Durch Bündelung der Aufgaben und Zusammenführung der Organisationseinheiten in fünf Abteilungen und 23 Fachgebiete können die Verwaltungsabläufe gestrafft und die Leitungsfunktionen reduziert werden. Im Übrigen ist eine Untergliederung der Fachgebiete in Referate nicht erforderlich.

Das Landesamt will lediglich zwei Fachgebiete zusammenlegen. Die weiteren vorgeschlagenen Veränderungen seien "nicht sinnvoll".

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die notwendige Straffung der Organisation aus wirtschaftlichen Gründen alsbald vorgenommen werden.

2.3 Ablauforganisation

2.3.1 Probenahme

Bei den Probenahmen im Rahmen der Einleiterüberwachung waren regelmäßig jeweils drei Mitarbeiter eingesetzt, und zwar

- ein Kraftfahrer (Führung des Dienstkraftfahrzeugs),
- ein Laborant (für die eigentliche Probenahme) und
- ein Ingenieur (Überprüfung des Anlagenzustands und der Eigenüberwachungsunterlagen).

Wie die Verfahrensweise bei den Staatlichen Ämtern für Wasser- und Abfallwirtschaft zeigt, ist nicht bei jeder Probenahme eine Überprüfung des Bau- und Betriebszustands der Abwasserbehandlungsanlagen durch einen Ingenieur erforderlich. Das ist nur bei einer ausführlichen Anlagenüberprüfung geboten.

Im Übrigen sollte die Probenahme von den dazu ausgebildeten Mitarbeitern (Ver- und Entsorgern) vorgenommen werden. Aufgrund ihrer Ausbildung sind diese in der Lage, im Zusammenhang mit der Probenahme eine Kurzkontrolle des Anlagenzustands vorzunehmen und die Betriebsunterlagen der Eigenüberwachung zu sichten. Außerdem kann regelmäßig auf den zusätzlichen Einsatz eines Kraftfahrers verzichtet werden.

¹³³⁾ Für die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft wurde mit Wirkung vom 1. Juli 1994 eine Dienstanweisung eingeführt.

Weitere Einsparungsmöglichkeiten bestehen bei den Probenahmen im Rahmen der Bewertung der Gewässergüte des Grundwassers sowie bei stehenden Gewässern und Fließgewässern. Auch in diesen Fällen ist in der Regel der Einsatz von Mitarbeitern des gehobenen und des höheren Dienstes nicht erforderlich. Zu erwägen ist darüber hinaus bei einem Aufkommen von rd. 15.000 Proben im Jahr die Einrichtung eines zentralen Probenahmedienstes.

Das Landesamt hat den Einsatz von Kräften des gehobenen und des höheren Dienstes weiterhin für notwendig angesehen, damit das Personal den Bezug zur Praxis behalte und kompetent bleibe.

Demgegenüber hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass auch bei der Wahrnehmung gesetzlich vorgegebener Kontrollfunktionen die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden müssen. Damit ist es nicht vereinbar, regelmäßig Personal des gehobenen und des höheren Dienstes an der Entnahme von Gewässerproben zu beteiligen.

2.3.2 Datenverarbeitung

Die Erfassung der rd. 15.000 Proben jährlich, ihre Verteilung und Auswertung im Laborbereich erfolgt mit hohem manuellem Aufwand. Die dabei mehrfach erforderliche Erfassung von Daten erhöht die Fehleranfälligkeit und erfordert zusätzliche Kontrollen.

Personal- und Sachaufwendungen können in erheblichem Umfang vermieden werden, wenn die Möglichkeiten der automatisierten Datenverarbeitung genutzt werden. Zahlreiche Arbeitsschritte können entfallen oder zügiger erledigt werden. Gleichzeitig wäre ein Zugriff auf die Daten für alle fachlich beteiligten Mitarbeiter gewährleistet. Voraussetzung ist jedoch, die bislang noch nicht angeschlossenen Fachgebiete in das Daten-Netzwerk des Landesamts einzubinden.

Das Landesamt hat die Hinweise des Rechnungshofs zum Anlass genommen, in diesem Bereich die Datenverarbeitung stärker zu nutzen.

Ein hoher Verwaltungsaufwand entsteht auch bei der Erstellung der Gebührenbescheide. Die für die Gebührenberechnung maßgeblichen Daten übermitteln die Fachabteilungen an die für die Ausfertigung der Bescheide zuständige Verwaltungsabteilung. Obwohl diese Grundlagen in vielen Fällen bereits mittels Datenverarbeitung aufbereitet sind, werden sie für die Gebührenerhebung nochmals in schriftlicher Form mitgeteilt und für die Erstellung der Gebührenbescheide erneut erfasst.

Des Weiteren lag zwischen der Vornahme der gebührenpflichtigen Tätigkeiten und dem Erlass der Gebührenbescheide aus nicht nachvollziehbaren Gründen vielfach eine große Zeitspanne (teilweise von bis zu sieben Monaten).

Durch die Vernetzung der Geräte und geänderte Zugriffs- und Verarbeitungsmöglichkeiten kann erreicht werden, dass vorhandene Daten auch für die Erstellung der Gebührenbescheide verfügbar sind. Dadurch wird auch eine Zusammenführung von Sach- und Kostenentscheidung ermöglicht und eine zeitnahe Gebühreneinzahlung sichergestellt.

Das Landesamt will die Vorschläge aufgreifen und umsetzen.

2.4 Personalbedarf

Als Folge der fehlenden Konkretisierung der Aufgaben geht das Landesamt hinsichtlich der notwendigen Personalbesetzung von Gestaltungsmöglichkeiten aus, die nicht vertretbar sind. Dies gilt gleichermaßen für die Bestimmung der Wertigkeit der einzelnen Tätigkeiten.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs können die von 126 Beschäftigten wahrgenommenen Aufgaben mit weniger Personal erledigt werden. Der Personalbestand kann um fünf Stellen des höheren Dienstes, eine Stelle des gehobenen Dienstes und 2,5 Stellen des mittleren Dienstes reduziert werden ("kw"-Vermerke). Außerdem können 0,75 Stellen für Arbeiter entfallen. Personalkosten von 1,2 Mio. DM jährlich lassen sich bei Wegfall der entbehrlichen Stellen einsparen.

Die personellen Einsparungen will das Landesamt nicht vornehmen. Es hat auf mögliche neue Aufgaben hingewiesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass das Personal für künftige Aufgaben erforderlich sei. Konkrete Aufgabenbeschreibungen legte es aber nicht vor.

Dem ist entgegenzuhalten, dass es bei den derzeitigen Aufgaben aus wirtschaftlichen Gründen geboten ist, die nicht notwendigen personellen Ressourcen abzubauen.

Anzumerken ist darüber hinaus, dass der Inhaber einer Stelle, die vom Rechnungshof als einsparbar aufgezeigt worden war, zwischenzeitlich befördert wurde. Dabei war auch die Wertigkeit der Funktion für eine Stelle des höheren

Dienstes nicht ausreichend. Dieses Beispiel zeigt in besonderem Maße, dass offenbar die Bereitschaft zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Verfahrensweise beim Landesamt fehlt.

Außerdem überstieg die Ausstattung des Landesamts mit Stellen des höheren Dienstes den Umfang der Aufgaben, deren Erledigung eine wissenschaftliche Ausbildung voraussetzt. Zahlreiche Mitarbeiter des höheren Dienstes waren mit Aufgaben betraut, die üblicherweise von Kräften in niedrigeren Laufbahnen zu erledigen sind. Mit den höherwertigen Stellen will das Landesamt erreichen, dass ihm für seine Aufgaben Kräfte mit einer breiten wissenschaftlichen Ausbildung zur Verfügung stehen.

Nach der verbindlichen Festlegung der Aufgaben ist es erforderlich, die notwendigen Korrekturen in den Stellenbewertungen vorzunehmen.

2.5 Kosten-Nutzen-Analyse

Die wesentliche Aufgabenstellung des Landesamts, die Sammlung und Fortschreibung wasserwirtschaftlicher Grunddaten, erfordert die Vorhaltung einer Vielzahl von Mess-, Beobachtungs- und Untersuchungseinrichtungen. Mit dem Betrieb dieser Einrichtungen wird sichergestellt, dass die aus fachlicher Sicht erforderlichen Daten erhoben werden. Die Erfassung solcher Daten erfolgt z.B. im hydrologischen Dienst in unterschiedlichen zeitlichen Intervallen. Dabei entscheidet über die Häufigkeit vielfach auch die Art der Datenerfassung und -übermittlung. Mit der Datenfernübertragung wird die Intensität der Datenermittlung ohne Schwierigkeit vervielfacht.

Besonders kostenintensiv ist die Datensammlung im Rahmen der qualitativen Gewässerüberwachung; denn die dabei gewonnenen Daten sind erst nach einer Probenahme sowie einer chemisch-physikalischen und/oder biologischen Analyse verfügbar.

Die in den letzten Jahrzehnten durchgeführten Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte haben dazu geführt, dass sich die Gewässergüte, insgesamt gesehen, erheblich verbessert hat. Es ist deshalb zu untersuchen, ob hinsichtlich der Gewässerüberwachung die derzeitige Kontrolldichte weiterhin uneingeschränkt beibehalten werden muss. Bei dieser aus fachlicher Sicht zu bewertenden Frage bestehen vielfach Bindungen nationaler und internationaler Art, insbesondere durch EU-Recht. Gleichwohl sind auch in diesen Fällen Möglichkeiten zur Kostenminderung zu untersuchen und zu nutzen.

Die Vorhaltung der zahlreichen Einrichtungen zur Datensammlung und die verschiedenen Messprogramme sollten daher einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden.

Das Landesamt hat hierauf nur mit allgemeinen Ausführungen zur Sinnfälligkeit und Notwendigkeit von Messprogrammen reagiert. Kosten-Nutzen-Analysen hat es nicht in Betracht gezogen.

Hierzu ist anzumerken, dass sachgerechte Entscheidungen zu Umfang und Häufigkeit von Messprogrammen nur dann möglich sind, wenn Kostentransparenz gewährleistet ist.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Aufgabenstellung des Landesamts für Wasserwirtschaft zu konkretisieren und alsbald verbindlich festzulegen,
- b) die Aufbauorganisation zu straffen,
- c) den Aufwand bei den Probenahmen auf den notwendigen Umfang zu begrenzen,
- d) die Vorteile der automatisierten Datenverarbeitung bei der Probenbearbeitung sowie der Gebührenberechnung zu nutzen,
- e) entbehrliche Stellen einzusparen und zu hoch ausgewiesene Stellen umzuwandeln,
- f) Kosten-Nutzen-Analysen als Beurteilungsgrundlage für die Notwendigkeit von Messprogrammen zu erstellen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Umwelt und Forsten sowie des Landesamts für Wasserwirtschaft sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 17 Organisation und Zusammenwirken von Pädagogischem Zentrum, Staatlichem Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung, Landesmedienzentrum und Schulpsychologischem Dienst

Die organisatorische Aufteilung pädagogischer Ergänzungsaufgaben auf vier selbständige Einrichtungen hat zu Überschneidungen bei der Aufgabenwahrnehmung geführt. Einander bedingende Aufgaben und wirtschaftliche Gründe legen es nahe, Pädagogisches Zentrum sowie Staatliches Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung organisatorisch zusammenzuführen.

Durch Bündelung von Aufgaben des Landesmedienzentrums und des Landesfilmdienstes e.V. können Überschneidungen vermieden werden.

Für Standortwahl und Arbeitsschwerpunkte von vier eigenständigen Häusern des Staatlichen Instituts für Lehrerfort- und -weiterbildung sowie sieben pädagogischen Stützpunkten des Pädagogischen Zentrums war ein systematisches Konzept nicht erkennbar.

Die Organisation des Schulpsychologischen Dienstes beruht auf überholten Planungen. Drei gleichgeordnet nebeneinander arbeitende Hauptstellen erschwerten landeseinheitliche Zielsetzungen und Arbeitsbedingungen. Eine landesweit gleich hohe Versorgungsdichte durch die Schulpsychologischen Beratungsstellen war nicht gewährleistet.

Die organisatorische Verbindung von Beratungsstellen des Schulpsychologischen Dienstes mit Außenstellen anderer pädagogischer Ergänzungseinrichtungen zu regionalen Service-Zentren kann die Qualität der landesweiten Versorgung verbessern.

Durchgängige Arbeitsplanung, Berichtswesen und Erfolgskontrolle fehlten.

Die Kosten für Herstellung und Vertrieb von Unterrichtsmaterialien sowie für Vorbereitung und Durchführung von Projekten waren nicht bekannt.

Bei Abordnungen waren die Kriterien der Personalauswahl nicht transparent. Personalkosten von über 2,2 Mio. DM jährlich für teilabgeordnete Lehrkräfte waren im Haushalt der pädagogischen Ergänzungseinrichtungen nicht enthalten.

Fortbildungsveranstaltungen des Staatlichen Instituts fanden nur in geringem Umfang in der unterrichtsfreien Zeit statt. Dadurch wurde das Unterrichtsangebot beeinträchtigt.

Lehrplanarbeiten für die Berufsbildung, die nicht mit der ausbildenden Wirtschaft abgestimmt waren, führten zu vermeidbaren Kosten von 670.000 DM beim Pädagogischen Zentrum.

1. Allgemeines

Pädagogisches Zentrum, Staatliches Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung, Landesmedienzentrum und Schulpsychologischer Dienst sind pädagogische Ergänzungseinrichtungen¹³⁴⁾.

Der Rechnungshof hat die Organisation und das Zusammenwirken der pädagogischen Ergänzungseinrichtungen geprüft.

Untersucht wurden insbesondere

- Aufgabenstellung und Aufgabenwahrnehmung sowie
- die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Die Prüfung umfasste die Jahre 1997 und 1998¹³⁵⁾. Soweit erforderlich, wurden auch Vorgänge aus früheren Jahren in die Prüfung einbezogen.

1.1 Pädagogisches Zentrum¹³⁶⁾

Das Pädagogische Zentrum in Bad Kreuznach entstand 1985 durch Zusammenführung der Arbeitsstelle für Lehrplanentwicklung und -koordination mit dem Regionalen Pädagogischen Zentrum.

¹³⁴⁾ Der Begriff "pädagogische Ergänzungseinrichtungen" findet sich im Vierten Abschnitt des Ersten Teils des Schulgesetzes vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1997 (GVBl. S. 53).

¹³⁵⁾ Die Prüfung des Schulpsychologischen Dienstes umfasste die Jahre 1996 und 1997.

¹³⁶⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 31 Pädagogisches Zentrum.

Im Haushaltsplan 1998 waren 41,5 Vollzeitstellen ausgewiesen. Die Personalkosten waren mit 3.337.700 DM (1997: 3.115.200 DM), die Sachkosten mit 786.600 DM und die investiven Ausgaben mit 25.000 DM veranschlagt.

Das Pädagogische Zentrum hat folgende Aufgaben¹³⁷⁾:

- Koordination der Lehrpläne und der Lehrplanentwicklung sowie Umsetzung der Lehrpläne in didaktische Materialien wie Unterrichtsmodelle, Unterrichtsinformationen und Handreichungen,
- Unterstützung der einzelnen Schulen durch Projekte zur Verbesserung des schulischen Angebots und des Schullebens, der Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Schulen, mit den Eltern und mit außerschulischen Einrichtungen im staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich,
- Beobachtung und Auswertung der erziehungswissenschaftlichen, fachwissenschaftlichen und fachdidaktischen Forschung und ihre Aufbereitung für die pädagogische Praxis.

1.2 Staatliches Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung¹³⁸⁾

Das Staatliche Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung (SIL) in Speyer wurde 1970 als unmittelbar dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung nachgeordnete Dienststelle errichtet.

Im Haushaltsplan 1998 waren 34,5 Vollzeitstellen ausgewiesen. Die Personalkosten waren mit 4.693.000 DM, die Sachkosten mit 2.046.600 DM und die investiven Ausgaben mit 125.600 DM veranschlagt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung bestanden neben der Zentraleinrichtung in Speyer vier als Häuser bezeichnete Außenstellen, nämlich das Haus Boppard, das Haus Oberwesel, das Haus Saarburg und das aus der Zentraleinrichtung ausgegliederte Haus Speyer. Das Haus Oberwesel wurde im Frühjahr 1999 in das Haus Boppard eingegliedert.

Das Staatliche Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung hat folgende Aufgaben¹³⁹⁾:

- Durchführung von Maßnahmen zur Lehrerfort- und -weiterbildung,
- Laufende Analyse und Auswertung aller für die Inhalte und Methoden der Lehrerfort- und -weiterbildung relevanten wissenschaftlichen Erkenntnisse, insbesondere der Erziehungswissenschaften und der Curriculumforschung,
- Angebot von Lehrerfort- und -weiterbildungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit anderen regionalen und überregionalen Einrichtungen¹⁴⁰⁾ und Verbänden.

1.3 Landesmedienzentrum¹⁴¹⁾

Das Landesmedienzentrum in Koblenz ist 1992 durch Zusammenführung der Landesbildstelle und der Informationsstelle "Schule und Computer" entstanden.

Im Jahr 1998 waren beim Landesmedienzentrum - umgerechnet in Vollzeitkräfte - 29,5 hauptamtlich Beschäftigte und 8,5 abgeordnete Kräfte tätig. Die Personalkosten waren mit 3.342.000 DM, die Sachkosten mit 622.600 DM und die investiven Ausgaben mit 289.300 DM veranschlagt.

Das Landesmedienzentrum hat im Wesentlichen folgende Aufgaben¹⁴²⁾:

- Förderung des Gebrauchs audiovisueller und computerunterstützter Unterrichtsmittel,
- Beratung der Schulen bei der Verwendung der verschiedenen technischen Medien im Unterricht,
- Beratung und Förderung der Medienstellen und Bildstellen der kreisfreien Städte und der Landkreise.

¹³⁷⁾ Rundschreiben des Kultusministeriums vom 28. März 1984 (Amtsbl. S. 311).

¹³⁸⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 32 Lehrerfort- und -weiterbildung.

¹³⁹⁾ Runderlass des Ministeriums für Unterricht und Kultus vom 22. Juli 1970 (Amtsbl. S. 355).

¹⁴⁰⁾ Neben dem Staatlichen Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung gibt es in Rheinland-Pfalz weitere nichtstaatliche Träger der Lehrerfort- und -weiterbildung, z.B. das Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung in Mainz (ILF) in Trägerschaft der Gemeinnützigen Gesellschaft zur Förderung von Wissenschaft und Bildung mbH (Katholische Kirche) und das Erziehungswissenschaftliche Fort- und Weiterbildungsinstitut der Evangelischen Kirchen in Rheinland-Pfalz, Landau (EFWI).

¹⁴¹⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 33 Landesmedienzentrum.

¹⁴²⁾ § 16 Schulgesetz sowie Nummern 2 und 4 der Verwaltungsvorschrift vom 8. April 1992 (GAmtsbl. S. 300).

1.4 Schulpsychologischer Dienst¹⁴³⁾

Der Schulpsychologische Dienst besteht aus drei Schulpsychologischen Hauptstellen und 32 Schulpsychologischen Beratungsstellen¹⁴⁴⁾.

Im Haushaltsplan 1998 waren 62,5 Vollzeitstellen¹⁴⁵⁾ ausgewiesen. Die Personalkosten waren mit 6.133.400 DM, die Sachkosten mit 976.000 DM und die investiven Ausgaben mit 7.700 DM veranschlagt.

Weitere Personal- und Sachkosten entstanden bei den Schulpsychologischen Hauptstellen der Bezirksregierungen (je ein Psychologiedirektor mit - anteiligen - Sachbearbeiterkosten) und beim Ministerium.

Der Schulpsychologische Dienst fördert die pädagogische Arbeit an den Schulen und die Weiterentwicklung des Schulwesens. Er hat insbesondere die Aufgabe, Schülern, Eltern und Lehrern bei der Lösung schulischer und erzieherischer Probleme behilflich zu sein, die Schule bei Schulversuchen zu beraten und mit der Schullaufbahnberatung zusammenzuarbeiten¹⁴⁶⁾.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Überschneidungen bei der Aufgabenwahrnehmung

Die pädagogischen Ergänzungseinrichtungen sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten und teilweise durch Eingliederung bereits früher nebeneinander vorhandener Organisationen entstanden. Ihre Aufgaben überschneiden sich zum Teil bereits nach dem Wortlaut der Errichtungserlasse. Nach den Prüfungsfeststellungen kam es darüber hinaus auch in der praktischen Arbeit zu Überschneidungen.

Die geprüften Einrichtungen erstellten nebeneinander Materialien zur Unterstützung von Schulen und Lehrkräften. Eine in der Sache gebotene Abstimmung fand in der Regel nicht statt. In einem Fall waren sowohl vom Landesmedienzentrum als auch vom Pädagogischen Zentrum Unterrichtsmaterialien zum gleichen Thema¹⁴⁷⁾ erstellt und herausgegeben worden, ohne dass dies wechselseitig bekannt war.

Alle Einrichtungen betätigten sich in erheblichem Umfang¹⁴⁸⁾ in der Lehrerfort- und -weiterbildung, die Aufgabe des Staatlichen Instituts für Lehrerfort- und -weiterbildung ist. Eine zentrale Steuerung in der Ressortverantwortung des Ministeriums, aufeinander abgestimmte Zielvorgaben und eine übergreifende Erfolgskontrolle waren nicht immer gegeben. Gegenstand und inhaltliche Gestaltung ihrer Arbeit bestimmten die Einrichtungen oft selbst.

Die festgestellte Aufgabenwahrnehmung zeigt Schwächen der Organisation auf. Es ist unwirtschaftlich, dass mehrere selbständige Einrichtungen zur Erfüllung gleicher Aufgaben nebeneinander tätig werden.

Das Ministerium will die Anstrengungen, die Kooperation zwischen den Einrichtungen zu verbessern, fortsetzen und weiter intensivieren.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass - wie im Folgenden näher dargestellt (vgl. Nr. 2.1.1) - eine verstärkte Kooperation zwischen Pädagogischem Zentrum und Staatlichem Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung nicht ausreicht.

2.1.1 Pädagogisches Zentrum und Staatliches Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung

Die Absicht des Ministeriums, durch mehr Kooperation zwischen Pädagogischem Zentrum und Staatlichem Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung überschneidende Tätigkeiten auszuschließen, hält der Rechnungshof aus folgenden Gründen nicht für Erfolg versprechend:

- Fortbildungsaktivitäten erfolgten häufig aufgrund engen Sachzusammenhangs. Gerade die Tatsache, dass sich dadurch eine bestimmte Aufgabenwahrnehmung "quasi von selbst" entwickelt hat, zeigt, dass Aufgabenüberschneidungen unvermeidbar sind.

¹⁴³⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 34 Schulpsychologischer Dienst.

¹⁴⁴⁾ § 87 Abs. 1 Schulgesetz sowie Nummern 2 und 4 der Verwaltungsvorschrift vom 8. April 1992 (GAmtsbl. S. 300).

¹⁴⁵⁾ Zusätzlich war eine Stelle für einen abgeordneten Beamten des höheren Dienstes ausgewiesen. Bei weiteren 32 Stellen für teilzeitbeschäftigte Arbeiter handelt es sich um Stellen für Reinigungskräfte.

¹⁴⁶⁾ § 15 Abs. 2 Schulgesetz und Richtlinien für den Schulpsychologischen Dienst in Rheinland-Pfalz; Rundschreiben des Kultusministeriums vom 16. Oktober 1972 (Amtsbl. S. 501).

¹⁴⁷⁾ Projekt "Bendorfer Hütte".

¹⁴⁸⁾ Pädagogisches Zentrum 30 %, Landesmedienzentrum 13 %, Schulpsychologischer Dienst 23 % der gesamten Tätigkeit.

- Die Arbeit des Pädagogischen Zentrums, z.B. in der Lehrplanentwicklung und der Umsetzung der Lehrpläne in didaktische Materialien, setzt sich unmittelbar und kontinuierlich in der Übermittlung der Neuerungen an die Lehrkräfte fort. Es ist sinnvoll und wirtschaftlich, wenn die Stelle, die z.B. die Lehrpläne entwickelt, auch dafür zuständig ist, sie durch Fortbildungsmaßnahmen umzusetzen.

Ähnliches trifft auf Modellversuche zu. Deren Durchführung obliegt dem Pädagogischen Zentrum, für die Umsetzung der Ergebnisse in die schulische Praxis ist das Staatliche Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung zuständig. Das Gleiche gilt für die dem Pädagogischen Zentrum obliegende pädagogische Grundlagen- und Entwicklungsarbeit. Auch hier kommt es darauf an, wissenschaftliche Erkenntnisse ohne jede Zäsur in die Lehrerfort- und -weiterbildung einzubringen. Auch die intensivste Koordination kann in diesen Fällen die Vorteile einer integrativen Aufgabenwahrnehmung nicht ersetzen.

Es ist nach allem nicht einsichtig, warum einander bedingende Aufgaben nicht auch organisatorisch bei einem Aufgabenträger zusammengeführt werden. Die vor Ort angetroffenen Tatbestände legen nahe, die derzeit selbständigen Aufgabenträger Pädagogisches Zentrum und Staatliches Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung organisatorisch zu einer übergreifenden pädagogischen Ergänzungseinrichtung zusammenzuführen.

Nicht außer Acht gelassen werden dürfen auch die Kosten, die bei einer noch intensiveren Kooperation entstünden. Schon jetzt betrug der allein beim Pädagogischen Zentrum entstehende Kooperationsaufwand zur Abstimmung der Aktivitäten zwischen Pädagogischem Zentrum und Staatlichem Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung 174.000 DM¹⁴⁹⁾ im Jahr. Beim Staatlichen Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung entstand Kooperationsaufwand in vergleichbarer Größenordnung. Schließlich ist auch auf die Synergie-Effekte einer Zusammenführung für die wirtschaftlichere Auslastung der Kapazitäten hinzuweisen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Schlussfolgerungen des Rechnungshofs "grundsätzlich nachvollziehbar" seien. Eine Umsetzung könne aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vorgenommen werden. Es müssten, "die aufgeführten Begründungen umfassend und sorgfältig überprüft werden, aber auch die ggf. entgegenstehenden Problemstellungen der Kosten, Personalentwicklungen und Regionalpolitik". Neben der Prüfung einer Zusammenlegung sieht das Ministerium deshalb gegenwärtig die Hauptaufgabe "in einer weiteren Optimierung der kooperativen Arbeitsplanung und in der Umsetzung klarer Aufgabenprofile". Das schließt nicht aus, die aus der verstärkten Kooperation gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse mit den Möglichkeiten einer stärker integrativen Aufgabenwahrnehmung zu vergleichen und zur gegebenen Zeit nach umfassender und sorgfältiger Prüfung auch der entgegenstehenden Problemstellungen zu einer weitergehenden Lösung zu kommen.

Zu den vom Rechnungshof dargelegten zusätzlichen Kosten wird vom Ministerium ausgeführt, "dass Abstimmungs- und Koordinationsaufwand bei einer übergreifenden pädagogischen Einrichtung, die regional verankert bliebe, in einem vergleichbaren Umfang anfielen".

Hierzu ist anzumerken, dass der angesprochene Aufwand ausschließlich die Zusammenarbeit der nebeneinander arbeitenden Organisationen Pädagogisches Zentrum und Staatliches Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung betrifft. Die Kosten der regionalen Verankerung der Einrichtungen entstehen hiervon unabhängig. Sie führen bei nicht integrierten Organisationen neben dem Koordinationsaufwand für die Einrichtung zu einer doppelten Belastung.

2.1.2 Landesmedienzentrum

Anders als bei dem Staatlichen Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung sowie dem Pädagogischen Zentrum ist eine Zusammenführung des Landesmedienzentrums mit anderen pädagogischen Ergänzungseinrichtungen nicht angezeigt.

Das Landesmedienzentrum wird nur zum Teil als pädagogische Ergänzungseinrichtung tätig. Zuständigkeiten des Landes bestehen nur für den Bereich der Medienpädagogik. Nur für diesen Bereich können der Einrichtung auf der Grundlage der Ressortverantwortung des Ministeriums uneingeschränkt Zielvorgaben für die Aufgabenwahrnehmung gemacht werden. Soweit das Landesmedienzentrum für die Bildstellen der kreisfreien Städte und Landkreise tätig wird, sind auch die Maßgaben der kommunalen Träger relevant.

Die Eingliederung allein der schulpädagogischen Aufgaben in eine andere pädagogische Ergänzungseinrichtung ist nicht zweckmäßig. Sie zerschlägt die in der Praxis bewährte Bündelung der Medienkompetenz beim Landesmedienzentrum.

¹⁴⁹⁾ Nach den Angaben des Pädagogischen Zentrums wandten im Jahr 1997 die Referenten 192 und der Dienststellenleiter 20 Arbeitstage für die Koordination mit dem Staatlichen Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung auf.

Unwirtschaftliche Aufgabenüberschneidungen, die mit dem Landesfilmdienst e.V.¹⁵⁰⁾ bestehen, könnten vermieden werden, wenn Landesmedienzentrum und Landesfilmdienst e.V. zusammengeführt würden.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass im Prüfungszeitraum die Leitungsstelle des Landesmedienzentrums vakant gewesen sei. Seit 1998 werde die Empfehlung des Rechnungshofs, die Kooperation mit den anderen pädagogischen Ergänzungseinrichtungen zu verbessern, in vielfältiger Weise umgesetzt. Diese Anstrengungen hätten bereits zu einer Vermeidung der beanstandeten Doppelarbeit geführt. Die Initiativen für eine noch engere Kooperation über Absprachen und Schwerpunktsetzungen seien verstärkt worden; die weitere Intensivierung sei vorgesehen. Die angeregte Zusammenführung der Aufgaben von Landesmedienzentrum und Landesfilmdienst e.V. werde sehr sorgfältig geprüft.

2.1.3 Schulpsychologischer Dienst

Die Fachaufsicht über die Beratungsstellen¹⁵¹⁾ wurde bisher von den bei den Bezirksregierungen eingerichteten Schulpsychologischen Hauptstellen ausgeübt.

Mit der ersatzlosen Streichung des § 87 Schulgesetz im Rahmen der Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung entfällt die Rechtsgrundlage für die Schulpsychologischen Hauptstellen. Der Schulpsychologische Dienst ist künftig organisatorisch mit der Lehrerfort- und -weiterbildung verbunden¹⁵²⁾. Die Änderung sollte genutzt werden, um die in der Vergangenheit eingetretenen Mängel von drei gleichgeordnet nebeneinander arbeitenden Schulpsychologischen Hauptstellen zu vermeiden.

Folgende Schwachpunkte bestanden bisher:

- Die Hauptstellen waren ungleichmäßig ausgelastet. Bei vergleichbarer personeller Besetzung war die Hauptstelle in Trier für fünf, die Hauptstelle in Koblenz für elf und die Hauptstelle in Neustadt/Weinstr. für 16 Dienststellen zuständig.
- Bei einem landesweiten Personalbestand von 60 Bediensteten (ohne Arbeiter) waren die drei Hauptstellenleiter mit Führungsaufgaben¹⁵³⁾ nicht ausgelastet.
- Trotz erheblichen Koordinationsaufwands¹⁵⁴⁾ erschwerte die Dreiteilung der Leitung landeseinheitliche Zielsetzungen und Vorgaben sowie Rahmen- und Arbeitsbedingungen. So standen z.B. unterschiedliche Beurteilungen der Voraussetzungen von Erfolgskontrollen sowie uneinheitliche Jahresberichte und Arbeitsnachweise einer bezirksübergreifenden Auswertung der Arbeitsergebnisse entgegen.

Es erscheint danach sachdienlich, die vorgesehene organisatorische Verbindung des Schulpsychologischen Dienstes mit der Lehrerfort- und -weiterbildung zentral auszugestalten, etwa als eigene Abteilung der auch für die Lehrerfort- und -weiterbildung zuständigen Einrichtung. Dort sollte auch die landesweite Fachaufsicht eingerichtet werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass "in Zusammenarbeit mit dem Schulpsychologischen Dienst im Rahmen der Vorgaben der Schulgesetzänderung (.....) verschiedene Organisationsmodelle mit der leitenden Zielsetzung einer Integration mit dem SIL bei inhaltlicher Selbständigkeit entwickelt und auf ihre Realisierbarkeit und Effizienz geprüft" würden. Die Wahrnehmung der Fachaufsicht über den Schulpsychologischen Dienst durch eine landesweit zuständige

¹⁵⁰⁾ Der "Landesfilmdienst Rheinland-Pfalz e.V." ist eine Einrichtung der Jugend- und Erwachsenenbildung, der Information und Weiterbildung sowie der Freizeitarbeit u.a. Er führt insbesondere pädagogische Veranstaltungen zu audiovisuellen Medien und zur Verwendung audiovisueller Arbeitsmittel durch (zu Einzelheiten vgl. § 2 Abs. 1 der Satzung des Landesfilmdienstes Rheinland-Pfalz e.V. vom 9. Juni 1972).

Vereinsmitglieder sind neben kirchlichen Vereinigungen und mehreren Jugendverbänden u.a. auch Landkreise und kreisfreie Städte. Neben dem Hauptsitz in Mainz werden Außenstellen in Koblenz, Neustadt/Weinstr. und Trier unterhalten. Der Landesfilmdienst deckt seinen Finanzbedarf (Ansatz 1998: 2.242.800 DM) durch Einnahmen und Mitgliedsbeiträge (Ansatz 1998: 1.334.300 DM) sowie durch Landeszuwendungen des Ministeriums für Kultur, Jugend, Familie und Frauen (Ansatz 1998 bei Kapitel 09 03 Familie und Jugend, Titel 684 16 Zuschüsse zur institutionellen Förderung, insbesondere von Trägern der Jugendarbeit, Untertitel 03: 908.500 DM).

Mit Ausnahme des schulischen Bezugs überschneiden sich die Tätigkeiten des Landesfilmdienstes, des Landesmedienzentrums und der Bildstellen/Medienzentren. Schulischer und außerschulischer Bezug sind aber gerade bei der Jugendbildung nicht immer voneinander zu trennen.

¹⁵¹⁾ § 87 Schulgesetz und Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift des Kultusministeriums vom 14. Januar 1983 (Amtsbl. S. 203).

¹⁵²⁾ Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), Artikel 121 Nr. 1 a und 7.

¹⁵³⁾ Laut Arbeitsplatzbeschreibung benötigt jeder Hauptstellenleiter für die Fachaufsicht einschl. der Personalverwaltung 40 % seiner Arbeitszeit.

¹⁵⁴⁾ Der Koordinationsaufwand beträgt 5 % der Arbeitszeit der drei Hauptstellenleiter.

Fachkraft werde grundsätzlich befürwortet. Aufgrund der gegebenen Personalsituation sei eine Realisierung erst mittelfristig (ca. fünf Jahre) möglich.

2.2 Außenstellen der pädagogischen Ergänzungseinrichtungen

Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es mit acht pädagogischen Stützpunkten¹⁵⁵⁾ des Pädagogischen Zentrums, vier Häusern des Staatlichen Instituts für Lehrerfort- und -weiterbildung und 32 Beratungsstellen des Schulpsychologischen Dienstes landesweit insgesamt 44 Außenstellen der pädagogischen Ergänzungseinrichtungen¹⁵⁶⁾.

2.2.1 Pädagogische Stützpunkte des Pädagogischen Zentrums

Neben dem Hauptsitz in Bad Kreuznach bestehen eine Außenstelle in Pirmasens¹⁵⁷⁾ sowie pädagogische Stützpunkte in Altenkirchen, Alzey, Daun, Koblenz, Landau, Ludwigshafen und Trier.

Die Einrichtung von pädagogischen Stützpunkten (Außenstellen) war im Errichtungserlass¹⁵⁸⁾ nicht vorgesehen. Eine Organisationsverfügung gab es lediglich für die Außenstelle für berufs- und arbeitspädagogisches Lernen in Pirmasens¹⁵⁹⁾. Die pädagogischen Stützpunkte sollen "im Interesse eines regional unterschiedlichen schulischen Bezugsrahmens"¹⁶⁰⁾ bestehen.

Für die Standortwahl der pädagogischen Stützpunkte waren Besonderheiten "eines regional unterschiedlichen schulischen Bezugsrahmens" nicht transparent. Es entstand der Eindruck, dass Stützpunkte meist dort gebildet worden waren, wo Lehrkräfte aus der Region aufgrund ihrer Ausbildung und Interessenlage bereit waren, in einem bestimmten pädagogischen Bereich mitzuarbeiten, und Schulträger geeignete Räumlichkeiten zur Verfügung stellten.

Das Ministerium hat mitgeteilt: "Die Anregung des Rechnungshofs wird aufgegriffen, im Hinblick auf eine - nach Maßgabe regional unterschiedlicher schulischer Bezugsrahmen - flächendeckende Versorgung der Schulen den Standort und die Aufgabenwahrnehmung bei den Außenstellen des Pädagogischen Zentrums zu überprüfen".

2.2.2 Häuser des Staatlichen Instituts für Lehrerfort- und -weiterbildung

Die Standorte der Häuser beruhen nicht auf einer am regionalen Bedarf ausgerichteten Planung, sondern ergaben sich eher zufällig dadurch, dass am jeweiligen Standort Räumlichkeiten zur Verfügung standen¹⁶¹⁾. Die Häuser wurden mit Bediensteten der Zentrale besetzt, die ihre Zuständigkeiten beibehielten.

Die landesweiten Zuständigkeiten der einzelnen Häuser verursachen hohe Kosten für die Aufgabenkoordination und insbesondere hohe Reisekosten.

Besonders deutlich wird dies am Beispiel des Hauses Saarburg. Dem zuvor in Speyer für die Fortbildung der Grundschullehrer zuständigen Referenten wurde bei unveränderter Zuständigkeit die Leitung dieses Hauses übertragen. Statt - wie beabsichtigt - die Lehrerfort- und -weiterbildung räumlich näher zu den Lehrkräften und Schulen zu bringen, wurde die landesweite Zuständigkeit für die größte Lehrergruppe¹⁶²⁾ an einen peripheren Standort verlagert, der zudem nicht über eigene Übernachtungsmöglichkeiten verfügt.

Die Möglichkeiten, mit einer Verstärkung der regionalen, schulnahen und schulinternen Fortbildung zugleich eine Kostensenkung zu erreichen, wurden durch die Einrichtung landesweiter Zuständigkeiten in den einzelnen Häusern erschwert.

Neben den bereits genannten Folgekosten ergab sich ein hoher Koordinationsaufwand. So wurde beim Staatlichen Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung eine Leitungskonferenz gebildet, die aus dem Direktor, den Leitern der

¹⁵⁵⁾ Einschließlich der ehemaligen Arbeitsstelle für berufs- und arbeitspädagogisches Lernen. Vgl. Organisationsverfügung des Kultusministeriums vom 28. Februar 1990 über die Eingliederung der selbständigen Dienststelle "Arbeitsstelle für berufs- und arbeitspädagogisches Lernen (ABAL)" als Außenstelle in das Pädagogische Zentrum.

¹⁵⁶⁾ Das Landesmedienzentrum hat keine Außenstellen. Die zurzeit in Rheinland-Pfalz bestehenden 31 Bildstellen oder Medienzentren (außer der Bezeichnung gibt es keine Unterschiede) stehen in kommunaler Trägerschaft. Sie haben die Aufgabe, die Schulen ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs mit Medien zu versorgen und zu beraten.

¹⁵⁷⁾ Ehemalige Arbeitsstelle für berufs- und arbeitspädagogisches Lernen.

¹⁵⁸⁾ Rundschreiben des Kultusministeriums vom 28. März 1984 (Amtsbl. S. 311).

¹⁵⁹⁾ Organisationsverfügung des Kultusministeriums vom 28. Februar 1990.

¹⁶⁰⁾ Haushaltsplan Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 1998 und 1999, Vorwort zu Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 31 Pädagogisches Zentrum.

¹⁶¹⁾ Z.B. Auflösung einer Schule in Boppard, Aufgabe des Justizausbildungszentrums in Saarburg.

¹⁶²⁾ Von den landesweit 15.300 Lehrkräften an Grundschulen sind etwa 5.800 im Regierungsbezirk Koblenz, 7.400 im Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz und knapp 2.100 im Regierungsbezirk Trier tätig.

Häuser und dem Verwaltungsleiter der Zentralverwaltung besteht. Zur Abstimmung der einzelnen Maßnahmen tagt die Leitungskonferenz etwa einmal pro Monat im Wechsel an allen Standorten des Staatlichen Instituts für Lehrerfort- und -weiterbildung. Ungeachtet der zusätzlichen Kosten geht durch die Reisen in erheblichem Umfang Arbeitszeit verloren.

Das Ministerium hält den Vorschlag des Rechnungshofs, die Häuser als Außenstellen zu führen, aus pädagogischer und bildungspolitischer Sicht für nicht ratsam. Es hat hierzu ausgeführt: "Die derzeitige Struktur des SIL mit einer zentralen Verwaltung in Speyer sowie drei gleichberechtigten Häusern in Speyer, Saarburg und Boppard bündelt in gelungener Weise die Anforderungen an das SIL, einerseits bildungspolitische Vorgaben landesweit umzusetzen, andererseits aber verstärkt nachfrageorientiert auf die spezifischen Fortbildungsgegebenheiten der Schulen der Region einzugehen." Es sei nicht wirtschaftlich und erfordere zusätzliches Personal, wenn die fachlichen Qualifikationen des Personals ausschließlich regional genutzt würden und nicht auch der zentralen Fortbildung zur Verfügung stünden.

Der Rechnungshof sieht den wirtschaftlichen Einsatz des Personals als Aufgabe der zentralen Leitung. Der Unterhaltung mehrerer gleichberechtigter Dienststellen und einer Leitungskonferenz bedarf es hierzu nicht. Zu berücksichtigen ist auch, dass sich bei Bildung regionaler Service-Zentren (vgl. Nr. 2.2.4) völlig neue Möglichkeiten zur Nutzung der vorhandenen Ressourcen ergeben.

2.2.3 Beratungsstellen des Schulpsychologischen Dienstes

Mit dem Ziel, für je 5.000 Schüler einen Schulpsychologen bereitzustellen und jede Beratungsstelle mit mindestens zwei bis sieben schulpsychologischen Kräften interdisziplinär zu besetzen, wurden seit 1976 insgesamt 32 Beratungsstellen eingerichtet und - aus damaliger Sicht vorläufig - mit je einer schulpsychologischen Kraft ausgestattet.

Obwohl der ursprünglich geplante personelle Ausbau der Dienststellen nicht erfolgte, blieb die Organisationsstruktur unverändert. Dies hatte nachteilige Auswirkungen auf Organisation und Arbeitsablauf.

Die Beratungsstellen sind im Regelfall für einen Landkreis oder eine kreisfreie Stadt zuständig. Dies hat aufgrund der jeweiligen Einwohnerzahlen zu einer sehr unterschiedlichen Versorgungsdichte geführt. So reicht die Zuständigkeit je Schulpsychologe von 7.500 Schülern in 21 Schulen bis zu 25.400 Schülern in 95 Schulen. Die unterschiedlichen Schülerzahlen führten zwangsläufig zu unterschiedlichen Betreuungsangeboten¹⁶³⁾.

Die Beratungsstellen sind regelmäßig nur mit einer schulpsychologischen Kraft besetzt. Trotz wachsender Anforderungen in Hinblick auf Themen- und Methodenvielfalt hat jeder einzelne Schulpsychologe alle Zuständigkeitsbereiche abzudecken. Die Spezialisierung des Einzelnen innerhalb einer Gruppe ist nicht möglich.

"Einpersonendienststellen" sind nicht effizient. Um bei unveränderter Personalstärke dennoch eine vergleichbare Versorgungsdichte und eine Gruppenbildung zu erreichen, müssen die Beratungsstellen zahlenmäßig reduziert und zusammengefasst werden.

Der Rechnungshof hat die Auswirkungen einer Organisationsstraffung - ohne Veränderung der Zahl des schulpsychologischen Personals - untersucht. Unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten für möglichst gleich große Schüler- und Schulzahlen wurden die bestehenden Beratungsstellen modellhaft¹⁶⁴⁾ in zwölf Beratungszentren mit - wegen regionaler Besonderheiten und Nähe zu den Schulen - fünf Außenstellen¹⁶⁵⁾ zusammengefasst. Neben Einsparungen im Verwaltungsbereich und bei der Raumbewirtschaftung von 600.000 DM jährlich ergeben sich Möglichkeiten zu Spezialisierung, Gruppenbildung¹⁶⁶⁾ und kontinuierlicher Kommunikation.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass sich Schwierigkeiten für die Akzeptanz von Beratungszentren im Hinblick auf weitere Wege für Schüler und Eltern ergeben können. Diesen Nachteilen kann jedoch durch flexiblen Einsatz des Schulpsychologischen Dienstes begegnet werden. Schon jetzt findet ein Großteil der Einzelfallberatungen im häuslichen oder schulischen Umfeld des Ratsuchenden und nicht in der Beratungsstelle statt. Diese Tendenz wird sich im Zuge der künftigen Entwicklung der schulinternen Systemberatung und der Verlagerung der Fort- und -weiterbildung an die Schule erheblich verstärken.

Das Ministerium hat die Notwendigkeit grundsätzlich anerkannt, die Organisationsstruktur des Dienstes den gegebenen Bedingungen anzupassen. Dies sei in Angriff genommen. Der Forderung nach Neuorganisation, zahlenmäßiger Reduzierung und Zusammenfassung der Beratungsstellen werde grundsätzlich zugestimmt. Eine kurzfristige Lösung sei u.a. mit Blick auf bestehende Mietverträge nicht möglich.

¹⁶³⁾ Bei der Beratungsstelle in Frankenthal wurden 1,7 %, in Ludwigshafen nur 0,4 % aller Schüler beraten.

¹⁶⁴⁾ Anhand des Beispiels sollten ausschließlich rechnerisch mögliche finanzielle Auswirkungen der gebotenen Neuorganisation aufgezeigt werden.

¹⁶⁵⁾ U.a. ohne eigenes Sekretariat, Jahresbericht.

¹⁶⁶⁾ Bei zwölf Dienststellen ergäben sich Gruppengrößen von drei bis sechs Kräften.

2.2.4 Regionale Service-Zentren

Gemeinsame Zielorientierung der allgemeinen Schulentwicklung und Erhöhung der Kompetenz der Einzelschule erfordern für Lehrerfortbildung und sonstige Schulentwicklungsarbeit eine größere Nähe zu den Schulen. Auch die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten sowie die Begrenzung der Reisetätigkeit aus Kosten-, Zeit- und Umweltgründen verlangen, dass die Dienstleistungen der pädagogischen Ergänzungseinrichtungen auch vor Ort verfügbar sind.

Hierbei geht es nach Auffassung des Rechnungshofs vor allem darum, für die auf die pädagogische Gesamtleistung ausgerichtete Nachfrage der Lehrkräfte und Schulen in der Region ein entsprechendes Angebot bereitzustellen.

Zu diesem Zweck sollten die derzeit bestehenden 44 Beratungsstellen, Häuser, Außenstellen sowie pädagogischen Stützpunkte zu regionalen Service-Zentren zusammengeführt werden. Ziel könnte sein, nach und nach ein möglichst flächendeckendes Angebot an gemeinsamen Dienstleistungs-Stützpunkten aller pädagogischen Ergänzungseinrichtungen zu schaffen. Neben einer wirtschaftlicheren Auslastung der Einrichtungen könnte dadurch auch die Qualität des derzeitigen Angebots verbessert werden.

Obwohl die kommunalen Bildstellen (Medienzentren) nicht der Organisationsgewalt des Landes unterliegen, wäre es im Interesse einer weiteren Bündelung des pädagogischen Ergänzungsangebots in der Region wünschenswert, wenn auch sie in die regionalen Service-Zentren einbezogen werden könnten.

Das Ministerium hat erklärt, die Schaffung regionaler Zentren für die Lehrkräfte der Schulen einer Region werde grundsätzlich befürwortet, vor allem mit Blick auf die Tatsache, dass dann eine Anlaufstelle zur Verfügung stehe, bei der das Angebot aller Serviceeinrichtungen verfügbar sei. Basis für ein solches regionales Netz könnten nach Auffassung des Ministeriums die Beratungsstellen des Schulpsychologischen Dienstes sein, die - zusammengefasst zu Beratungszentren - auch die Angebote der anderen pädagogischen Ergänzungseinrichtungen zur Verfügung halten könnten. Welches Modell am ehesten geeignet sei, werde seitens des Ministeriums derzeit geprüft. Das gelte auch für die Einbeziehung der Bildstellen und Medienzentren.

2.3 Feststellung des Bedarfs, Evaluation und Erfolgskontrolle

Voraussetzung für einen sachgerechten und wirtschaftlichen Einsatz der im Landeshaushalt zur Verfügung gestellten Mittel ist, dass den Einrichtungen die Ziele konkret vorgegeben werden, weil sonst keine Steuerung und Kontrolle des Erfolges möglich ist.

Nach den Prüfungsfeststellungen bestand für das Pädagogische Zentrum und das Staatliche Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung kein systematisches Verfahren zur Aufstellung der Arbeitsprogramme. Es war nicht immer zweifelsfrei, ob für die Arbeitsprogramme pädagogische Erfordernisse oder vorrangig die Fachkompetenz und Neigung einzelner Referenten ursächlich waren.

Auch im Landesmedienzentrum war kein systematisches Verfahren zur Aufstellung von Arbeitsprogrammen erkennbar, das auf Deckung eines zuvor konkret für den Bereich der Medienpädagogik ermittelten Bedarfs ausgerichtet war. Den Referenten blieb es überwiegend selbst überlassen, welche Arbeiten sie ausführten, welche Prioritäten sie setzten und wie der Kostenrahmen zu gestalten war. In einer Reihe von Fällen waren weder konkrete Arbeitsziele formuliert, noch gab es verbindliche Vorgaben für die Arbeitsausführung. So war nicht sichergestellt, dass die Fachkräfte auf die richtigen Themenschwerpunkte konzentriert und wirtschaftlich eingesetzt wurden.

Im Schulpsychologischen Dienst waren für die einzelnen Aufgabenfelder keine Schwerpunkte vorgegeben. Nach übereinstimmender Äußerung von Beratungsstellen, Hauptstellen und Ministerium sollen die Aufgabenfelder Einzelfallberatung, Mitwirkung in der Lehrerfort- und -weiterbildung sowie Schulberatung gleich wichtig sein und etwa im gleichen Umfang bearbeitet werden.

In der Praxis wurde jedoch eine hiervon abweichende Schwerpunktbildung festgestellt. 20 % der Arbeitszeit¹⁶⁷⁾ entfielen auf Schulberatung, 23 % auf die Lehrerfortbildung und 57 % auf die Einzelfallberatung. Es war nicht zweifelsfrei, ob die tatsächliche Schwerpunktbildung vor Ort dem Bedarf entspricht, der durch die pädagogische Ergänzungseinrichtung Schulpsychologischer Dienst zu decken ist.

Was Evaluation und Erfolgskontrolle angeht, war Folgendes festzustellen:

Bei dem Pädagogischen Zentrum und dem Landesmedienzentrum gab es kein durchgängiges Berichtswesen. Daten über die Kosten wurden nicht erfasst. Die bei dem Staatlichen Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung in Eigen-

¹⁶⁷⁾ Die ebenfalls einzubeziehenden Tätigkeiten im Aufgabenfeld Mitwirkung bei Schulversuchen, Projekten oder Modellversuchen im schulischen Bereich und der Zeitaufwand für Kooperationen in den Bereichen Schulberatung, Lehrerfortbildung und Einzelfallarbeit konnten nicht prozentual zugeordnet werden.

initiative angefertigten Einzelberichte von Fachreferaten oder Häusern beruhen nicht auf einheitlichen Kriterien und waren daher nicht vergleichbar.

In den Jahresberichten des Schulpsychologischen Dienstes der Regierungsbezirke Trier und Koblenz wurden Arbeiten aufgeführt¹⁶⁸⁾, die im Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz für nicht erforderlich erachtet wurden.

Mit Ausnahme der die Einzelfallberatungen abschließenden Berichte und der jährlichen Tätigkeitsberichte bei dem Schulpsychologischen Dienst gab es bei den pädagogischen Ergänzungseinrichtungen keine Kontrolle der Zielerreichung. Bei dem Pädagogischen Zentrum und bei dem Landesmedienzentrum wurde der Erfolg daran gemessen, inwieweit die Arbeiten bei den schulischen Einrichtungen "gut angekommen" waren. Diese Feststellung ist aber allein keine ausreichende Erfolgskontrolle.

Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, im Rahmen des umfassenden Qualitätsmanagements deckten sich die Forderungen des Rechnungshofs mit seinen Arbeitszielen. Die Projektorientierung werde künftig verstärkt auf fachliche, methodisch-didaktische Bedürfnisse der Schulen und bildungspolitische Zielsetzungen ausgerichtet. In Umsetzung neuer Steuerungsmechanismen würden verstärkt Arbeitsziele festgelegt und fachliche Schwerpunktvereinbarungen sowie eindeutige Projektdefinitionen getroffen. Bei der Zielvorgabe werde eine Detailsteuerung jedoch vermieden, um einerseits Raum für Kreativität der Einrichtungen zu erhalten und um andererseits die auch vom Rechnungshof geforderte Orientierung an der Nachfrage durch die Schulen ausreichend zu gewährleisten.

Das Ministerium hat der Einführung eines Berichtswesens und einer systematischen Erfolgskontrolle zugestimmt. Kriterien für Erfolgskontrollen sollen in Abstimmung mit den pädagogischen Ergänzungseinrichtungen erarbeitet werden.

2.4 Sonstige Feststellungen

2.4.1 Kosten der Projekte und Veröffentlichungen

Pädagogisches Zentrum, Staatliches Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung und Landesmedienzentrum führen Projekte durch, das Landesmedienzentrum zusätzlich Ausstellungen. Daneben erstellen sie zur Veröffentlichung vorgesehene Studienmaterialien.

Den Einrichtungen waren weder die Druckkosten bei Veröffentlichungen noch die Personal- und Sachkosten für die an Planung und Durchführung beteiligten Kräfte bekannt. Lediglich beim Pädagogischen Zentrum waren Daten verfügbar, die als Grundlage für Kostenberechnungen hätten dienen können.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dem Vorschlag des Rechnungshofs, Kostenkalkulationen zu erstellen, werde künftig entsprochen.

2.4.2 Veräußerung von Veröffentlichungen

Beim Pädagogischen Zentrum war mehr als die Hälfte der Veröffentlichungen unentgeltlich abgegeben worden. Für die Abgabe weiterer Exemplare an Schulen und sonstige Interessierte wurden "Entgelte", die zwischen drei und 10 DM lagen, sowie eine Versandkostenpauschale von 2,50 DM erhoben.

Der Rechnungshof ermittelte für drei ausgewählte Veröffentlichungen überschlägig die Herstellungskosten - ohne Gemeinkosten -. Sie betragen 47, 49 und 85 DM je Exemplar.

Beim Staatlichen Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung wurden im Haushaltsjahr 1997 durch den Verkauf von Studienmaterialien Einnahmen von 12.585,90 DM erzielt. Dafür waren 450 Bearbeitungsvorgänge erforderlich. Der Verkaufserlös von durchschnittlich knapp 28 DM entsprach bei weitem nicht den Herstellungskosten und deckte nicht einmal die Kosten der Versandbearbeitung.

Zur Abgabe von Veröffentlichungen war zu bemerken, dass Vermögensgegenstände grundsätzlich nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden dürfen. Ist der Wert gering oder besteht ein dringendes Landesinteresse, so kann der Minister der Finanzen Ausnahmen zulassen¹⁶⁹⁾. Vom Pädagogischen Zentrum und Staatlichen Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung waren keine entsprechenden Anträge gestellt worden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, durch Ausbringung eines Vermerks im Haushaltsplan werde künftig zugelassen, dass Veröffentlichungen unter Wert an Schulen und Lehrkräfte abgegeben werden können.

Die Vermerke sind im Entwurf der Haushaltspläne 2000/2001 bereits ausgebracht.

¹⁶⁸⁾ Z.B. Abschlussberichte zu Einzelfallberatungen.

¹⁶⁹⁾ § 63 Abs. 4 LHO.

2.4.3 Druckereien

Pädagogisches Zentrum und Landesmedienzentrum verfügen jeweils über eine hauseigene Druckerei.

Druckarbeiten wurden zum Teil in der hauseigenen Druckerei erledigt und zum Teil an Privatfirmen vergeben. Die Vergabe erfolgte, wenn die hauseigene Druckerei ausgelastet oder aufgrund der technischen Voraussetzungen¹⁷⁰⁾ des Druckauftrags überfordert war.

Die Kosten der Druckereien und die Druckkosten für einzelne Veröffentlichungen waren unbekannt. Personaleinsatz, Maschinenlaufzeiten und Materialeinsatz waren nicht dokumentiert. Mit vertretbarem Aufwand war im Laufe der Prüfung nicht feststellbar, ob Vorhaltung und Betrieb der Druckerei oder Fremdvergabe wirtschaftlicher gewesen wären.

Das Ministerium will eingehend prüfen, ob die Druckereien zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammengeführt werden können. Hierbei werde auch der Frage der Fremdvergabe nachgegangen. Das Anliegen der beiden Einrichtungen, eine hauseigene Druckerei für Druckarbeiten in geringem Umfang beizubehalten, werde in die Überlegungen einbezogen.

Dies darf nicht zu unwirtschaftlichen Lösungen führen.

2.4.4 Auswahl der abgeordneten Lehrkräfte

Es war nicht ersichtlich, nach welchen Kriterien die Auswahl der zu dem Staatlichen Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung, dem Pädagogischen Zentrum und dem Landesmedienzentrum abgeordneten Lehrkräfte erfolgte. Interessierte Lehrkräfte waren nicht über den aktuellen Personalbedarf der Einrichtungen informiert¹⁷¹⁾.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass es in der Vergangenheit vereinzelt Ausschreibungen gegeben habe. Es hat zugesagt, den Fragenkomplex für alle pädagogischen Ergänzungseinrichtungen generell zu überprüfen.

2.4.5 Kosten der teilabgeordneten Kräfte

Die Dienstbezüge für Lehrkräfte, die mit weniger als der Hälfte ihres Regelstundenmaßes an die pädagogischen Ergänzungseinrichtungen abgeordnet waren, verblieben in voller Höhe bei dem Kapitel der jeweiligen Schulart. Den pädagogischen Ergänzungseinrichtungen wurden keine Teilbeträge entsprechend dem jeweiligen Beschäftigungsumfang zugeordnet.

Aufgrund dieses Verfahrens wurden Personalausgaben in Höhe von über 2,2 Mio. DM für teilabgeordnete Lehrkräfte beim Pädagogischen Zentrum, Staatlichen Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung und Landesmedienzentrum¹⁷²⁾ nicht berücksichtigt:

	Gesamtpersonalkosten gem. Haushaltsplan	Personalkosten der Teilabordnungen	Anteil
Staatliches Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung	4.693.000 DM ¹⁷³⁾	737.416 DM ¹⁷³⁾	15,71 %
Pädagogisches Zentrum	3.115.200 DM ¹⁷⁴⁾	1.123.369 DM ¹⁷⁴⁾	36,06 %
Landesmedienzentrum	3.342.000 DM ¹⁷³⁾	415.236 DM ¹⁷³⁾	12,42 %
Summe	11.150.200 DM	2.276.021 DM	20,41 %

Im Interesse der Kostentransparenz ist eine Zuordnung der Personalkosten der Teilabordnungen zu den jeweiligen Einrichtungen erforderlich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, "die Klärung, ob und inwieweit Fallzahlen zumindest im Wege einer hinreichend genauen Abschätzung im Haushaltsplan genannt und den pädagogischen Ergänzungseinrichtungen kostengerecht zugeordnet werden können, ist in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen eingeleitet".

¹⁷⁰⁾ Zum Beispiel Mehrfarbendruck, besondere Bindearbeiten.

¹⁷¹⁾ Nach § 10 Landesbeamtengesetz sind nur Planstellen auszuschreiben.

¹⁷²⁾ Beim Schulpsychologischen Dienst wurden keine vergleichbaren Abordnungen festgestellt.

¹⁷³⁾ 1998.

¹⁷⁴⁾ 1997.

2.4.6 Veranstaltungen des Staatlichen Instituts für Lehrerfort- und -weiterbildung in unterrichtsfreien Zeiten

Die Veranstaltungen der Lehrerfort- und -weiterbildung wurden nur in Ausnahmefällen¹⁷⁵⁾ in der unterrichtsfreien Zeit angeboten. So fanden im Jahr 1997 von insgesamt 691 geplanten Veranstaltungen lediglich 26 am Wochenende, an Feiertagen oder in den Ferien statt. Das entspricht einem Anteil von 3,8 %.

Auf der Basis der Teilnehmerzahlen für das Jahr 1997 entsprach die für Fortbildung in Anspruch genommene Zeit der Unterrichtsverpflichtung von 152 Vollzeitlehrkräften¹⁷⁶⁾.

Außerdem hatte diese Terminierung zur Folge, dass beim Institut ganzjährig vorgehaltene Ressourcen nicht wirtschaftlich genutzt werden konnten.

Unterrichtsausfall und damit verbundene Aufwendungen könnten zum Teil durch Verlegung der Veranstaltungen in unterrichtsfreie Zeiten vermieden werden. Auch in den Schulferien und an Wochenenden sollten Fortbildungsmaßnahmen angeboten werden. Für regionale oder schulinterne Veranstaltungen kommen unterrichtsfreie Nachmittage in Betracht.

Jede Lehrkraft ist - auch während der Ferien - zur Teilnahme an Veranstaltungen der Lehrerfortbildung verpflichtet¹⁷⁷⁾, soweit dadurch der nach Beamten- oder Tarifrecht zustehende Urlaubsanspruch nicht gemindert wird.

Urlaub zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen während der Unterrichtszeit kann nur gewährt werden, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstehen¹⁷⁸⁾. Hierbei ist auch der Anspruch der Schüler auf kontinuierlichen Unterricht zu berücksichtigen.

Das Ministerium will die Hinweise mit Nachdruck aufgreifen. Man stimme dem Rechnungshof zu, dass Urlaub zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen nur gewährt werden könne, wenn dienstliche Gründe nicht entgegenstünden. Es sei vorgesehen, dass Freistellung vom Unterricht wegen Fortbildung künftig grundsätzlich nur dann gewährt werde, wenn Vertretung gewährleistet sei. Im Übrigen unternehme das Staatliche Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung in Abstimmung mit dem Ministerium zunehmend Anstrengungen, Fortbildungsmaßnahmen mehr als bisher in die unterrichtsfreie Zeit zu verlegen. Nach Maßgabe der Möglichkeiten und Erfordernisse würden auch stärker als in der Vergangenheit spezifische Lehrerfortbildungsmaßnahmen in den Schulferien angeboten. Darüber hinaus ermögliche die Häuserstruktur des Instituts eine schulnahe Angebotsorientierung der Lehrerfortbildung. Durch verstärkte Regionalisierung der Angebote, auch im Rahmen landesweiter Projekte, könnten in zunehmendem Maße die unterrichtsfreien Nachmittage für Fortbildungsangebote genutzt werden.

2.4.7 Lehrplanarbeit des Pädagogischen Zentrums

Auf Veranlassung des Ministeriums¹⁷⁹⁾ wurden unter Mitarbeit des Pädagogischen Zentrums in den Jahren 1992 bis 1994 Lehrpläne für die doppelqualifizierenden Bildungsgänge¹⁸⁰⁾ Energieelektroniker, Industriekaufmann und Industriemechaniker erstellt.

Die Bildungsgänge wurden erstmals zum Schuljahr 1994/95 an drei berufsbildenden Schulen angeboten. Da diese Ausbildung in der Praxis kaum nachgefragt wurde, konnte weder an den drei ausgewählten Schulstandorten noch andernorts eine Fachklasse eingerichtet werden.

Für die Vorbereitung dieser Lehrpläne entstanden Gesamtkosten in Höhe von 670.000 DM.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die geplanten doppelqualifizierenden Bildungsgänge seien auf den Widerstand der Wirtschaft gestoßen.

Diese Kosten hätten nach Auffassung des Rechnungshofs vermieden werden können, wenn vor Aufnahme der Lehrplanarbeiten der voraussichtliche Ausbildungsbedarf ermittelt und mit der Wirtschaft abgestimmt worden wäre.

¹⁷⁵⁾ Zum Beispiel für den Auslandsaufenthalt bei fremdsprachlichen Fortbildungen wird eine der beiden Wochen in die Ferien gelegt.

¹⁷⁶⁾ Zugrunde liegt die Annahme eines schulartübergreifenden Mittelwerts von 4,4 Unterrichtsstunden je Lehrkraft pro Tag.

¹⁷⁷⁾ Nr. 7.11 i.V.m. Nr. 7.11.8 der Dienstordnung für die Leiter und Lehrer an öffentlichen Schulen in Rheinland-Pfalz; Rundschreiben des Kultusministeriums vom 15. März 1976 (Amtsbl. S.188), zuletzt geändert am 13. Mai 1986 (Amtsbl. S. 340).

¹⁷⁸⁾ Vgl. Nr. 4.3 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung und Kultur vom 13. Oktober 1992 (Amtsbl. S. 220).

¹⁷⁹⁾ Entscheidungen darüber, ob und für welche Bereiche Lehrpläne entwickelt werden, trifft das Ministerium (§ 84 Abs. 3 Satz 1 Schulgesetz).

¹⁸⁰⁾ Bildungsgänge, die außer einer Berufsqualifikation gleichzeitig eine Schulqualifikation (Mittlere Reife) beinhalten.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass weder Doppelarbeiten stattfinden, noch mehrere selbständige Aufgabenträger unwirtschaftlich nebeneinander tätig werden,
- b) die Wirtschaftlichkeit und Effizienz der pädagogischen Ergänzungsarbeit durch organisatorische Zusammenführung von Pädagogischem Zentrum und Staatlichem Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung zu verbessern,
- c) die vorgesehene organisatorische Verbindung des Schulpsychologischen Dienstes mit der Lehrerfort- und -weiterbildung zentral auszugestalten und die landesweite Fachaufsicht über die Schulpsychologischen Beratungsstellen auf eine Stelle zu konzentrieren,
- d) zu prüfen, ob Aufgaben von Landesmedienzentrum und Landesfilmdienst e.V. zusammengeführt werden können,
- e) die Voraussetzungen für Einrichtung, Bestand und Bildung von Arbeitsschwerpunkten der pädagogischen Stützpunkte des Pädagogischen Zentrums und der Häuser des Staatlichen Instituts für Lehrerfort- und -weiterbildung verbindlich zu regeln und zu prüfen, ob weiterhin Bedarf für alle Stellen besteht,
- f) die Schulpsychologischen Beratungsstellen zusammenzufassen und nach Maßgabe der Zahl der Schüler, Lehrer und Schulen neu zu ordnen,
- g) die Außenstellen, Stützpunkte und Häuser der pädagogischen Ergänzungseinrichtungen - soweit möglich unter Einbeziehung der Bildstellen und Medienzentren - zu gemeinsamen Service-Zentren in den Regionen auszubauen,
- h) die Arbeitsprogramme der Einrichtungen auf zuvor definierte Ziele auszurichten,
- i) ein einheitliches Berichtswesen einzuführen und Kriterien für eine systematische Erfolgskontrolle zu erarbeiten,
- j) bereits bei der Arbeitsplanung die voraussichtlichen Kosten für Veröffentlichungen und Projekte zu ermitteln, das Verhältnis von Kosten und Leistungen abzuwägen und Unterrichtsmaterialien nicht ohne Ausnahmegenehmigung unter Wert abzugeben,
- k) die Kosten der Druckereien zu ermitteln und zu untersuchen, ob die Druckereien des Landesmedienzentrums und des Pädagogischen Zentrums zusammengeführt werden können,
- l) die Personalausgaben bei der Abordnung zu pädagogischen Ergänzungseinrichtungen möglichst verursachungsgerecht zuzuordnen und auf Abordnungsmöglichkeiten landesweit hinzuweisen,
- m) Fortbildungsveranstaltungen des Staatlichen Instituts für Lehrerfort- und -weiterbildung wesentlich mehr als bisher in der unterrichtsfreien Zeit anzubieten,
- n) vor Aufnahme von Lehrplanarbeiten den voraussichtlichen Ausbildungsbedarf zu ermitteln.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 18 Hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen an zwei Universitäten

Der Anteil der freihändigen Vergaben bei den hauswirtschaftlichen Instandsetzungsarbeiten und kleineren baulichen Maßnahmen war mit über 87 % bei der Johannes Gutenberg-Universität und mit über 99 % bei der Universität Kaiserslautern zu hoch. Öffentliche Ausschreibungen fanden nicht statt. Aufträge wurden vorzugsweise an einen kleinen Kreis ausgewählter Firmen vergeben. Dies war unwirtschaftlich und verstieß gegen Bestimmungen des Haushalts- und des Vergaberechts.

Die Universitäten nahmen ihre Bauherrenpflichten bei der Planung und Abwicklung der Baumaßnahmen nur unzureichend wahr. Teilweise kam es zu erheblichen Kostensteigerungen. Den Auftragnehmern wurde weitgehend überlassen, Art und Umfang der Bauleistungen nach eigenem Ermessen zu bestimmen.

In zahlreichen Fällen wurden Arbeiten im Stundenlohn ausgeführt, obwohl eine Vergütung nach Leistung möglich gewesen wäre. Die Vergütung für diese Arbeiten war oftmals überhöht.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Ausgaben für kleinere hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen im Bereich der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Universität Kaiserslautern geprüft¹⁸¹⁾.

In den Haushaltsjahren 1994 bis 1997 waren für diese Bauleistungen folgende Mittel veranschlagt:

	Johannes Gutenberg-Universität DM	Universität Kaiserslautern DM
1994	2.416.000	1.735.000
1995	2.416.000	1.735.000
1996	2.585.000	2.120.000
1997	2.594.000	2.150.000

Die Prüfung bezog sich auf 729 Aufträge¹⁸²⁾, die in den Jahren 1994 bis 1997 abgerechnet wurden und deren Wert überwiegend in einer Größenordnung zwischen 5.000 DM und der jeweils im Haushaltsplan festgelegten Wertgrenze (Bagatellgrenze) lag¹⁸³⁾.

Gegenstand der Prüfung waren das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, die Streuung des Bieterkreises und die Kostenentwicklung der einzelnen Baumaßnahmen von der Auftragserteilung bis zur Abrechnung. Außerdem wurden die Baudurchführung und -abrechnung stichprobenweise geprüft.

¹⁸¹⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 03 Johannes Gutenberg-Universität Mainz - ohne Klinikum - und 15 07 Universität Kaiserslautern, jeweils Titel 519 02 Kleinere hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen.

¹⁸²⁾ Von den 729 Aufträgen entfallen 394 Aufträge auf die Johannes Gutenberg-Universität (Abrechnungszeitraum 1994-1997) und 335 Aufträge auf die Universität Kaiserslautern (Abrechnungszeitraum 1995-1997).

¹⁸³⁾ Die Wertgrenze beträgt im Einzelfall für die Johannes Gutenberg-Universität 40.000 DM und für die Universität Kaiserslautern 60.000 DM (1994 und 1995: 40.000 DM).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Vergabe der Einzelmaßnahmen

Die erfassten, in den Jahren 1994 bis 1997 abgerechneten Aufträge verteilen sich hinsichtlich der Vergabeart wie folgt:

Vergabeart	Johannes Gutenberg-Universität			Universität Kaiserslautern		
	Aufträge	%	Abrechnungssumme - DM -	Aufträge	%	Abrechnungssumme - DM -
öffentlich,	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
beschränkt	15	3,8	294.314,38	3	0,9	147.665,52
freihändig, mit Gegenangeboten	8	2,0	73.352,76	119	35,5	1.870.579,01
freihändig, ohne Gegenangebote	337	85,6	3.753.107,92	213	63,6	2.550.728,44
Einzelaufträge (Zeitvertragsarbeiten)	34	8,6	525.411,24	¹⁸⁴⁾	-	-
Summe	394	100,0	4.646.186,30	335	100,0	4.568.972,97

Bei beiden Universitäten fand in den Jahren 1994 bis 1997 keine öffentliche Ausschreibung statt. Der Anteil der beschränkten Ausschreibungen bei der Johannes Gutenberg-Universität lag unter 4 % und bei der Universität Kaiserslautern sogar unter 1 %. In der Mehrzahl der Fälle waren entweder keine oder keine stichhaltigen Gründe für den Verzicht auf die öffentliche oder die beschränkte Ausschreibung zu erkennen. Mehr als 87 % bzw. mehr als 99 % der Aufträge wurden freihändig vergeben. Dabei wurden nur in wenigen Fällen Vergleichsangebote eingeholt. Die Bestimmungen des § 55 LHO, die die öffentliche Ausschreibung als Regelfall vorschreiben, wurden nicht beachtet.

Die Johannes Gutenberg-Universität will durch die Beachtung der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Vergabewertgrenzen¹⁸⁵⁾ den Anteil der öffentlichen und beschränkten Ausschreibungen in Zukunft deutlich erhöhen.

Die Universität Kaiserslautern hat zunächst entgegnet, dass durch strenge Vergabevorgaben ein erheblicher Zeitaufwand verursacht werde, der in keinem angemessenen Verhältnis zu den möglicherweise zu erzielenden Einsparungen stehe. Gleichwohl will sie nunmehr in verstärktem Maße Bauleistungen dem Wettbewerb unterstellen.

2.2 Streuung des Bieterkreises

Unter den Bewerbern wurde nicht in dem erforderlichen Umfang gewechselt. Dadurch erhöhte sich die Gefahr von Preisabsprachen. Die Festlegung auf einen kleinen Kreis ausgewählter Firmen verstieß gegen das Diskriminierungsverbot der Allgemeinen Vergabebestimmungen (VOB/A). Zu enge Bindungen an bestimmte Firmen können zu Nachlässigkeiten und zu Befangenheit führen. Zuverlässigkeitslücken im Kontrollbereich können die Folge sein.

Beide Universitäten wollen künftig darauf achten, dass bei der Aufforderung zur Angebotsabgabe ein ausreichend großer Bewerberkreis angesprochen wird. Des Weiteren sei vorgesehen, zur Kontrolle der Bieterstreuung Vergabestatistiken zu führen. Die Johannes Gutenberg-Universität beabsichtigt außerdem, ihre Mitarbeiter intensiv im Vergaberecht zu schulen.

2.3 Kostenentwicklung

Die hauswirtschaftlichen Instandsetzungen und kleineren baulichen Maßnahmen wurden vielfach nur unzureichend geplant und vorbereitet. Bei der Universität Kaiserslautern waren die Kostenschätzungen in vielen Fällen unzutreffend. In 14 von insgesamt 86 untersuchten Fällen aus dem Haushaltsjahr 1997 überstiegen die abgerechneten Beträge um 30 % bis 100 % die geschätzten Kosten, in zehn Fällen sogar um mehr als 100 % bis zu 1.300 %. Bei der Johannes

¹⁸⁴⁾ Aufgrund der geringen Anzahl wurden die Einzelaufträge für Zeitvertragsarbeiten bei der Universität Kaiserslautern nicht gesondert erfasst.

¹⁸⁵⁾ Freihändige Vergaben nach VOB/A bis zu einem geschätzten Auftragswert von höchstens 5.000 DM, beschränkte Ausschreibungen bis zu einem geschätzten Auftragswert von 20.000 DM und öffentliche Ausschreibungen ab einem geschätzten Auftragswert von 20.000 DM.

Gutenberg-Universität betrug die Differenz zwischen den Auftrags- und den Abrechnungssummen in 39 Fällen zwischen 30 % und 500 %.

Die Auftragschreiben enthielten häufig nur sehr ungenaue und pauschale Beschreibungen der auszuführenden Leistungen. Ein Drittel der bei beiden Universitäten untersuchten Aufträge enthielt keine Auftragssummen. Die Universitätsverwaltungen überließen damit den Auftragnehmern in sehr weit gehendem Maße, die Instandsetzungskonzeption und den Leistungsumfang nach eigenem Ermessen zu bestimmen. Diese Vorgehensweise eröffnet Möglichkeiten zum Missbrauch und verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

2.4 Veranschlagung im Haushaltsplan

Die Veranschlagung der Haushaltsmittel für Instandsetzungsarbeiten und kleinere bauliche Maßnahmen in einem Titel ist unter dem Gesichtspunkt der Gebäudeunterhaltung problematisch. Insbesondere im Bereich der Johannes Gutenberg-Universität wurde festgestellt, dass die hauswirtschaftliche Instandhaltung einen eher untergeordneten Stellenwert hatte. Ein beträchtlicher Teil der Mittel wurde für Umbaumaßnahmen eingesetzt¹⁸⁶⁾. Auf Dauer gesehen birgt eine derartige Entwicklung die Gefahr in sich, dass die Substanzerhaltung vernachlässigt wird und Reparaturbedarf und Folgeschäden zunehmen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat darauf hingewiesen, dass die Konferenz der Landeshochschulpräsidenten eine Erhöhung der Bagatellgrenze beantragt habe.

Der Rechnungshof sieht gegenwärtig die Voraussetzungen für eine solche Erhöhung nicht als gegeben an.

2.5 Allgemeine Feststellungen zu den Angeboten und Abrechnungen

Bei beiden Universitäten war nicht nachvollziehbar, ob die Angebote fachtechnisch, rechnerisch und wirtschaftlich geprüft worden sind. Die angeforderten Angebote waren vielfach nicht vergleichbar. Durch Fehler bei der Angebotswertung entstanden vermeidbare Mehrkosten.

Häufig wurden Leistungen im Stundenlohn vergeben, obwohl dies unwirtschaftlich war. Die Bauleistungen hätten zum überwiegenden Teil in Leistungsverzeichnissen erfasst, dem Wettbewerb unterstellt und auf der Grundlage von Einheitspreisverträgen vergeben werden können.

Die Universität Kaiserslautern bat vielfach erst bei der Auftragserteilung um Mitteilung der Stundenlohnverrechnungssätze der jeweiligen Auftragnehmer.

In mehreren Fällen vergütete die Johannes Gutenberg-Universität einem Auftragnehmer aus dem Westerwald für Fahrzeiten und handwerklich einfache Tätigkeiten Stundenlohnverrechnungssätze von 91 DM und 113 DM netto¹⁸⁷⁾. Für die Ausführung dieser Arbeiten hätte zum Teil der Einsatz von Hilfsmonteuren mit Stundenlohnsätzen von 50 DM ausgereicht.

Die Universität erwiderte, dass sie keinen Einfluss darauf habe, welche Arbeitskräfte eine Firma vor Ort einsetze. Aus den Rechnungen sei nicht ersichtlich, dass Fahrzeiten vergütet worden seien.

Es bestand keine Notwendigkeit, Aufträge an eine Firma zu erteilen, die überhöhte Stundenlohnsätze verlangt. Der Auftragnehmer hatte in seinen Lieferbedingungen darauf hingewiesen, dass Fahrzeiten wie Arbeitszeiten abgerechnet würden.

Bei der Johannes Gutenberg-Universität waren allein in den stichprobenweise geprüften Fällen Stundenlohnarbeiten im Wert von mehr als 85.000 DM nicht belegt. Es ist offen, ob die betreffenden Leistungen tatsächlich in dem in Rechnung gestellten Umfang erbracht wurden und ob die Vergütung angemessen war.

Die von der Johannes Gutenberg-Universität erteilten Einzelaufträge für "Zeitvertragsarbeiten" hatten in der Regel keinen Bezug zu den Leistungsverzeichnissen der Rahmenaufträge. Überwiegend wurden nur Stundenlohnarbeiten abgerechnet. Teilweise betraf dies auch Umbauarbeiten. Dies widerspricht der eigentlichen Zweckbestimmung der Zeitverträge, die eine leistungsbezogene Vergütung für regelmäßig wiederkehrende Bauunterhaltungsarbeiten vorsehen.

¹⁸⁶⁾ Z.B. für Umbaumaßnahmen, die mit der Nutzungsänderung einzelner Gebäude oder Räume oder mit der Berufung neuer Professoren in Zusammenhang standen.

¹⁸⁷⁾ Gemäß der Honorarordnung für Architekten- und Ingenieure betragen die Stundenlohnsätze für Architekten- und Ingenieurleistungen 70 bis 115 DM.

Förmliche Abnahmen wurden nicht durchgeführt. Abnahmebescheinigungen oder Vermerke über die formlose Abnahme der Bauleistungen waren in den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nicht vorhanden¹⁸⁸⁾.

Die Johannes Gutenberg-Universität hat zugesichert, die Abnahmen künftig entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs zu dokumentieren. Die Universität Kaiserslautern hat die Auffassung vertreten, dass bei Bauleistungen bis zu einem Wert von 10.000 DM mit der Feststellung der sachlichen Richtigkeit auf den Rechnungsbelegen auch die Abnahme bestätigt worden sei.

Dem ist entgegenzuhalten, dass ein aufgrund haushaltsrechtlicher Vorschriften erforderlicher Feststellungsvermerk die technische und rechtsgeschäftliche Abnahme einer Bauleistung nicht ersetzen kann.

2.6 Durchführung und Abrechnung einzelner Baumaßnahmen

Im Vergabeverfahren für den Einbau einer Schweißrauch- und Kühlmittelabsaugung im Technischen Betriebszentrum der Johannes Gutenberg-Universität wurden wichtige Vergabebestimmungen nicht beachtet. Der Auftrag wurde einem Unternehmen erteilt, dessen Angebot mehr als einen Monat nach dem Eröffnungstermin eingegangen war. Es wurde versucht, das mit der Wertung betraute Ingenieurbüro zu einer Rückdatierung dieses Angebots zu veranlassen.

Im Verlauf der Bauausführung kam es zu erheblichen Leistungsänderungen. Die Abrechnungssumme lag um 19.200 DM (34 %) über der Auftragssumme. Die für den ursprünglich niedrigen Angebotsendpreis maßgeblichen Positionen entfielen. Nur ein Drittel der Positionen der Schlussrechnung wurde nach Wettbewerbspreisen abgerechnet. In 58 Fällen berechnete der Auftragnehmer neue Einheitspreise. Die Abrechnung wies gravierende Fehler auf. Dem Auftragnehmer wurden mehr als 9.600 DM netto zu viel gezahlt. Durch Änderungen gegenüber der ursprünglichen Planung entstanden vermeidbare Mehrkosten von 1.500 DM netto. Darüber hinaus ist offen, warum Stundenlohnarbeiten in Höhe von 5.800 DM netto ohne angemessene Gegenleistung vergütet wurden. Insgesamt entstand durch die unzureichende Kontrolltätigkeit ein Schaden von mehr als 18.000 DM; das entspricht 32 % der Auftragssumme.

Für den Einbau einer Kühlung in einem Kompressorraum erkannte die Johannes Gutenberg-Universität insgesamt 288 Stunden an. Aufgrund einer Nachkalkulation des Rechnungshofs wurde eine Montagedauer von 76 Stunden als angemessen ermittelt. Die im Haushaltsplan festgelegte Bagatellgrenze wurde um mehr als 13.000 DM überschritten.

Die Universität bestätigte, dass die Stundenlohnarbeiten nicht ordnungsgemäß überwacht worden seien. In Zukunft solle dies nicht mehr vorkommen. Den hohen Zeitaufwand erklärte die Universität mit bei der Planung nicht absehbaren Erschwernissen und mit Installationsarbeiten im Bereich der abgehängten Decken, die im Angebot nicht berücksichtigt worden seien. Warum nach Vorlage der Schlussrechnung noch zwei Aufträge für vor der Rechnungsstellung ausgeführte Arbeiten erteilt wurden, ist auch aufgrund der Stellungnahme der Universität nicht nachvollziehbar.

Die Schlussrechnung in Höhe von 32.800 DM für raumluftechnische Arbeiten in einem Film- und Video-Studio der Johannes Gutenberg-Universität enthielt u.a. Stundenlohnarbeiten, die sich auf andere Gebäude und Aufträge bezogen. Für insgesamt 208 Arbeitsstunden im Wert von über 13.000 DM lagen keine Nachweise vor. Die in Rechnung gestellte Arbeitszeit für die Arbeiten im Film- und Video-Studio war unvertretbar hoch. Der Rechnungshof hat durch eine Nachkalkulation einen Betrag von 16.000 DM als angemessene Vergütung ermittelt.

Nachdem die Universität trotz Rückfragen keine Erklärungen vorgelegt hatte, führte sie nach Abschluss der Prüfung aus, der Auftragnehmer habe seinerzeit zusätzliche, aus der Rechnung nicht ersichtliche Nebenarbeiten ausgeführt. Das Fehlen von Nachweisen könne zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr geklärt werden.

Bei den von der Universität aufgeführten Arbeiten handelte es sich u.a. auch um die Beseitigung von Mängeln, für die dem Auftragnehmer keine Vergütung zustand. Im Übrigen ist der für die Nebenarbeiten angenommene Zeitaufwand außergewöhnlich hoch.

Die Asbestentsorgungsarbeiten in zwei benachbarten Gebäuden der Universität Kaiserslautern wurden in zwei Einzelaufträgen freihändig vergeben, obwohl eine zusammengefasste Ausschreibung wirtschaftlicher gewesen wäre. Die von zwei Firmen eingeholten Angebote waren nicht vergleichbar und wurden nicht ordnungsgemäß gewertet. Bereits bei der Angebotsprüfung hätte festgestellt werden müssen, dass die von dem späteren Auftragnehmer für 13.000 DM angebotene Leistung nicht alle notwendigen Angaben enthielten. Im Zuge der Bauausführung forderte der Auftragnehmer eine zusätzliche Vergütung von annähernd 21.000 DM für verschiedene Nachtragsarbeiten. Der für drei Freigabemessungen gezahlte Betrag von über 9.000 DM war unvertretbar hoch. Ein unabhängiges Messinstitut hätte die Messungen wesentlich kostengünstiger ausführen können. Auch die Rechnungsprüfung war unzureichend. Unter anderem fehlten Abrechnungsbelege und ein Entsorgungsnachweis.

¹⁸⁸⁾ Nach Auskunft der Universität Kaiserslautern wurden bei Rechnungsbeträgen über 10.000 DM in der Regel Abnahmebescheinigungen ausgestellt. Diese wurden dem Rechnungshof bei den örtlichen Erhebungen trotz Rückfragen jedoch nicht vorgelegt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) grundsätzlich öffentlich oder beschränkt auszuschreiben und nur Bauleistungen bis zu einem geschätzten Auftragswert von höchstens 5.000 DM, bei darüber hinausgehenden Beträgen nur in begründeten Ausnahmefällen auf der Grundlage mehrerer vergleichbarer Angebote, freihändig zu vergeben,
- b) durch geeignete Maßnahmen eine möglichst breite Streuung des Bieterkreises sicherzustellen und zu enge Bindungen an bestimmte Firmen zu vermeiden,
- c) durch eine verstärkte Aufsicht dafür zu sorgen, dass die Vergabegrundsätze und die Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung beachtet werden,
- d) die Vergütung grundsätzlich nach Leistung zu bemessen und nur Bauleistungen geringeren Umfangs, die überwiegend Lohnkosten verursachen und nicht genau kalkuliert werden können, im Stundenlohn zu vergeben,
- e) die Anwendung von Zeitverträgen auf regelmäßig wiederkehrende Unterhaltungsarbeiten, für die es entsprechende Leistungsverzeichnisse gibt, zu beschränken und die auszuführenden Bauleistungen in den Auftragschreiben genau zu bestimmen,
- f) die Abnahme der Bauleistungen in den Abrechnungsunterlagen zu dokumentieren,
- g) dafür zu sorgen, dass die im Einzelplan 15 bei Titel 519 02 für kleinere hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen etatisierten Mittel vorzugsweise für Zwecke der Instandsetzung verwendet werden.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung sowie der Universitäten sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 19 Förderung von Modellprojekten und Schwerpunktmaßnahmen im Bereich der Weiterbildung

Die Förderverfahren waren zu aufwendig.

Die Eigenbeteiligung der Projektträger und die Teilnehmerentgelte waren teilweise zu gering.

Für die Bewilligung der Zuwendungen als Festbetragsfinanzierung fehlten die erforderlichen Maßstäbe wie Kostenpauschalen oder Richtwerte. Dies hatte finanzielle Nachteile für das Land zur Folge.

Bei einzelnen Projekten waren die als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben unangemessen hoch.

1. Allgemeines

Das Bildungssystem des Landes umfasst neben Schule, Hochschule und Berufsausbildung als vierte Säule die Weiterbildung¹⁸⁹⁾. Die Weiterbildung wird gleichrangig und gleichwertig von anerkannten Volkshochschulen und anerkannten Landesorganisationen der Weiterbildung in freier Trägerschaft oder deren Einrichtungen durchgeführt¹⁹⁰⁾ und mit Mitteln des Landes gefördert (1998 rd. 15,8 Mio. DM). Die Förderung nach dem Weiterbildungsgesetz gliedert sich in die so genannte Regelförderung und besondere Zuwendungen.

Die Regelförderung umfasst eine Grundförderung der Personalkosten für hauptberufliche pädagogische Fachkräfte und der Kosten der Geschäftsführung sowie eine Angebotsförderung für die Planung und Durchführung von Maßnahmen der Weiterbildung der staatlich anerkannten Träger der Weiterbildung¹⁹¹⁾.

Besondere Zuwendungen können darüber hinaus nach Maßgabe des Landeshaushaltsplans staatlich anerkannten, aber auch anderen Einrichtungen der Weiterbildung für Modellprojekte und Schwerpunktmaßnahmen sowie für Investitionen im Bereich der Weiterbildung gewährt werden¹⁹²⁾. Die Angebotsförderung ist hierbei zu berücksichtigen¹⁹³⁾.

Der Rechnungshof hat die Gewährung der besonderen Zuwendungen für Modellprojekte und Schwerpunktmaßnahmen¹⁹⁴⁾ stichprobenweise geprüft. Die Prüfung umfasste die Jahre 1995 bis 1997¹⁹⁵⁾. Soweit erforderlich, wurden auch aktuelle sowie Vorgänge aus früheren Jahren in die Prüfung einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Organisation des Bewilligungsverfahrens

Anträge auf Förderung waren an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung zu richten. Dieses prüfte die Förderfähigkeit und sicherte den Antragstellern bei positivem Ergebnis die Förderung nach Art und Höhe schriftlich zu. Anschließend wurde der Vorgang der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz als zentraler Bewilligungsbehörde für das Land zugeleitet. Diese erließ den förmlichen Bewilligungsbescheid auf der Grundlage von § 44 LHO.

Das weitere Verfahren (Änderungsbescheide, Prüfung der Verwendungsnachweise, etwaige Nachbewilligungen), einschließlich der Führung der Sachakten, wurde parallel auf beiden Verwaltungsebenen (Ministerium, Bezirksregierung) durchgeführt.

Diese Praxis war unwirtschaftlich und entsprach nicht der festgelegten Zuständigkeitsverteilung¹⁹⁶⁾, wonach die verwaltungstechnische Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung der Bewilligung der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz oblagen.

¹⁸⁹⁾ § 1 Abs. 1 Weiterbildungsgesetz (WBG) des Landes Rheinland-Pfalz vom 17. November 1995 (GVBl. S. 454).

¹⁹⁰⁾ § 3 Abs. 1 Weiterbildungsgesetz.

¹⁹¹⁾ §§ 9 und 12 i.V.m. §§ 13 und 14 Weiterbildungsgesetz.

¹⁹²⁾ §§ 15 ff. Weiterbildungsgesetz.

¹⁹³⁾ § 15 Abs. 1 Satz 2 Weiterbildungsgesetz.

¹⁹⁴⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 40 Förderung der Weiterbildung, Titel 684 02 Zuschüsse zu Modellprojekten und Schwerpunktmaßnahmen nicht anerkannter Organisationen der Weiterbildung und Titel 684 04 Zuschüsse zu Modellprojekten und Schwerpunktmaßnahmen anerkannter Volkshochschulen und Landesorganisationen der Weiterbildung bzw. deren Einrichtungen.

¹⁹⁵⁾ Das Fördervolumen betrug
1995 2,40 Mio. DM,
1996 0,98 Mio. DM und
1997 1,12 Mio. DM.

¹⁹⁶⁾ § 2 Nr. 2 Landesverordnung zur Durchführung des Weiterbildungsgesetzes (WBGDVO) vom 5. Februar 1996 (GVBl. S. 111).

Von einer Einschaltung des Ministeriums in die Einzelbewilligungen sollte abgesehen werden, da dies keine ministerielle Aufgabe ist.

Das Ministerium will dem weitgehend entsprechen, allerdings nicht auf den Erlass förmlicher Zusicherungsbescheide verzichten.

2.2 Eigenbeteiligung der Projektträger

Nach den für die jeweiligen Haushaltsjahre geltenden Förderrichtlinien hatten die Projektträger in der Regel einen angemessenen Eigenanteil an den Kosten der geförderten Modellprojekte und Schwerpunktmaßnahmen zu erbringen. Dieser betrug seit 1996 grundsätzlich mindestens 20 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben.

Gleichwohl wurde in einigen Fällen von einer angemessenen Eigenbeteiligung der Projektträger an den Gesamtkosten abgesehen, ohne dass hierfür besondere Gründe ersichtlich waren.

So wurde das Modellprojekt "Fort- und Weiterbildungsverbund des Landesbeirats für Weiterbildung Rheinland-Pfalz - FWL", das vom 1. August 1992 bis 31. Dezember 1995 in Kooperation mit der Johannes Gutenberg-Universität Mainz durchgeführt wurde, mit insgesamt 1,44 Mio. DM gefördert. Obwohl das Projekt ausschließlich der Qualifizierung und Professionalisierung des Weiterbildungspersonals der im Landesbeirat vertretenen Organisationen diente und trügereigene Fortbildungsmaßnahmen teilweise entfallen konnten, wurde den Trägern eine Vollfinanzierung in Aussicht gestellt und von einer Eigenbeteiligung der Träger abgesehen. Das Ministerium begründete dies mit dem sehr großen Landesinteresse an der Durchführung des Projekts.

Das Ministerium will sicherstellen, dass neben den berechtigten Interessen der Träger auch das Interesse des Landes auf wirtschaftlichen Einsatz der nur begrenzt vorhandenen finanziellen Mittel beachtet wird. Künftig werde mindestens der in den Förderrichtlinien vorgesehene Eigenanteil gefordert und hiervon nur in Ausnahmefällen abgewichen, die in den Förderakten begründet würden.

2.3 Teilnehmerentgelte

Im Rahmen von Modellprojekten und Schwerpunktmaßnahmen wurden auch mehrtägige Seminare durchgeführt, bei denen Unterkunft und Verpflegung gewährt wurden. Eine Kostenbeteiligung der Seminarteilnehmer durch Teilnehmerentgelte in angemessener Höhe erfolgte in der Regel nicht.

So wurden im Rahmen eines Modellprojekts zehn Seminare mit Übernachtung und Verpflegung für die Teilnehmer durchgeführt. Die Teilnehmerentgelte deckten lediglich 25 % der für Unterkunft und Verpflegung veranschlagten und geförderten Kosten. Bei einem weiteren Modellprojekt wurden die entrichteten Teilnehmerentgelte vom Projektträger wieder in voller Höhe als Fahrkostenzuschüsse an die Seminarteilnehmer zurückgezahlt.

Das Ministerium hat zugesagt, in die Förderrichtlinien Regelungen über Teilnehmerentgelte aufzunehmen.

2.4 Nichtbeachten von Verfahrensvorschriften

Haushalts- und förderrechtliche Bestimmungen wurden oft nicht beachtet.

- So wurden Projekte gefördert, obwohl die Förderanträge erst sechs Monate nach dem in den Förderrichtlinien festgelegten letzten Antragstermin eingereicht worden waren.
- Bei einem Modellprojekt wurden Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt, die weder im Kosten- und Finanzierungsplan enthalten noch nachträglich genehmigt worden waren.
- Bei einem anderen Modellprojekt wurde die in Aussicht gestellte Zuwendung in Höhe von 10.000 DM gewährt, obwohl das Projekt bei Antragstellung bereits begonnen und bei Auszahlung der Zuwendung seit mehreren Monaten abgeschlossen war. Im Übrigen unterschritten die tatsächlichen Kosten die im Antrag veranschlagten Projektkosten um 35 %.
- Es wurden Datenverarbeitungs-Anlagen und -Zubehör überlassen, obwohl Sachzuwendungen nach dem Zuwendungsrecht nicht vorgesehen sind¹⁹⁷⁾.

Das Ministerium hat zugesichert, bei künftigen Förderungen von Modellprojekten und Schwerpunktmaßnahmen die haushalts- und förderrechtlichen Vorschriften zu beachten.

¹⁹⁷⁾ VV Nr. 1.2.1 zu § 23 LHO.

2.5 Finanzierungart

Die Zuwendungen wurden überwiegend als Festbetragsfinanzierung gewährt, obwohl die hierfür maßgeblichen Voraussetzungen wie Kostenpauschalen oder Richtwerte nicht erfüllt waren. Dies hatte in einigen Fällen finanzielle Nachteile für das Land zur Folge, da - bei geringeren tatsächlichen Gesamt-Projektkosten gegenüber den ursprünglich veranschlagten Kosten - die Zuwendungen zu hoch waren.

Das Ministerium hat zugesichert, die Festbetragsfinanzierung nur noch in geeigneten Fällen anzuwenden und in den Förderrichtlinien grundsätzlich die Anteilfinanzierung (mit Höchstbetrag) vorzusehen.

2.6 Kosten-Nutzen-Relation

Die als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben waren bei einzelnen Modellprojekten unangemessen hoch. Teilweise wurden auch Projekte und Maßnahmen gefördert, bei denen Zweifel an einer vertretbaren Kosten-Nutzen-Relation bestanden.

So wurde im Rahmen des Projekts "Arbeit und Gesundheit" ein zweitägiger Workshop, insbesondere für Arbeitnehmer in Klein- und Mittelbetrieben aus ländlichen Regionen zur Vermittlung von Kenntnissen in den Bereichen "Arbeitsschutz" und "arbeitsbedingte gesundheitliche Risiken", durchgeführt. Allein für dessen Vorbereitung und Durchführung wurden anteilige Personalkosten (Verwaltungspersonal und Referenten) von 27.000 DM als zuwendungsfähig anerkannt.

Bei einem anderen, aus zwei zweitägigen Veranstaltungen bestehenden Projekt "Öffentlichkeitsarbeit und pädagogikorientierte Computerpraxis - Weiterbildung für Erzieherinnen und pädagogische Mitarbeiterinnen" beliefen sich die Gesamtkosten auf 94.000 DM. Bei insgesamt 26 Kursteilnehmern ergaben sich somit Kosten von 3.600 DM pro Teilnehmer.

Das Ministerium hat zugesichert, stärker als bisher auf eine angemessene Kosten-Nutzen-Relation zu achten.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen Ministerium und der nachgeordneten Behörde (bisher Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz) vorzunehmen, um die wirtschaftliche Durchführung des Förderverfahrens zu gewährleisten,
- b) die Förderung von einer Eigenbeteiligung der Träger und der Erhebung von Teilnehmerentgelten in angemessener Höhe abhängig zu machen,
- c) die Einhaltung der haushalts- und förderrechtlichen Bestimmungen sicherzustellen,
- d) bei der Förderung von Projekten und Schwerpunktmaßnahmen regelmäßig von der Anteilfinanzierung auszugehen,
- e) auf eine angemessene Kosten-Nutzen-Relation zu achten.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 20 Fachhochschule Bingen

- Nebentätigkeiten, Transfereinrichtungen, Beschaffungen -

Genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten wurden zum Teil ohne Genehmigung ausgeübt, genehmigungsfreie dagegen in Einzelfällen förmlich genehmigt.

Obwohl Art und Umfang der Nebentätigkeiten von den Antragstellern nicht konkret angegeben waren, wurden Genehmigungen erteilt.

Entgelte nach Maßgabe des Nebentätigkeitsrechts für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal oder Material der Fachhochschule wurden nicht immer erhoben.

Zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Fachhochschule und Privatwirtschaft bestanden sowohl eine privatrechtlich organisierte Transfergesellschaft als auch eine Transferstelle der Fachhochschule. Eine klare Abgrenzung - auch hinsichtlich der Erträge - fehlte.

In einem Chemielabor lagerte zum Teil noch original verpacktes technisches Gerät im Wert von 219.000 DM, das in den Jahren 1997 und 1998 beschafft worden war.

1. Allgemeines

Für das beamtete wissenschaftliche und künstlerische Personal der Fachhochschulen gelten grundsätzlich die allgemeinen Bestimmungen des Beamtenrechts¹⁹⁸⁾ und damit auch die Regelungen über die Ausübung von Nebentätigkeiten¹⁹⁹⁾. Diese Bestimmungen sind für Angestellte und Arbeiter sinngemäß anzuwenden²⁰⁰⁾.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Nebentätigkeiten der Bediensteten der Fachhochschule Bingen²⁰¹⁾ in den Haushaltsjahren 1995 bis 1998 geprüft. Einbezogen war die Abgeltung der Inanspruchnahme von Personal und Einrichtungen der Fachhochschule bei der Ausübung von Nebentätigkeiten. Die Prüfung erstreckte sich auch auf die Tätigkeit der Transfergesellschaft und der Transferstelle sowie auf Beschaffungen. Soweit erforderlich, wurden in die Prüfung auch aktuelle sowie Vorgänge aus zurückliegenden Jahren einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Anzeige- und Genehmigungsverfahren

Für nebensätigkeitsrechtliche Entscheidungen²⁰²⁾ ist das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung als oberste Dienstbehörde zuständig. Hinsichtlich der Nebentätigkeiten der Hochschulbediensteten hat es diese Zuständigkeiten grundsätzlich auf die Präsidenten der Hochschulen übertragen²⁰³⁾.

2.1.1 Verspätete und fehlende Genehmigung

Beamte bedürfen zur Übernahme einer Nebentätigkeit der vorherigen Genehmigung durch den Dienstherrn²⁰⁴⁾.

¹⁹⁸⁾ § 39 Abs. 2 Fachhochschulgesetz (FHG) vom 6. Februar 1996 (GVBl. S. 71).

¹⁹⁹⁾ §§ 71a ff. Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz (LBG) in der Fassung vom 14. Juli 1970 (GVBl. S. 241), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 1998 (GVBl. S. 205) und die Nebentätigkeitsverordnung (NebVO) vom 2. Februar 1987 (GVBl. S. 31), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Juli 1997 (GVBl. S. 252).

²⁰⁰⁾ § 11 Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT), § 13 Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder (MTArb). § 13 MTArb enthält zwar - anders als § 11 BAT - keine ausdrückliche Verweisung auf die beamtenrechtlichen Bestimmungen, dennoch wird auch auf Arbeiter das Nebentätigkeitsrecht für Beamte des jeweiligen Bundeslandes angewandt (vgl. Scheuring/Steingen/Banse/Thivessen, Kommentar zum MTArb, Teil I, Erl. 1 zu § 13 MTArb).

²⁰¹⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 61 Fachhochschule Bingen.

²⁰²⁾ § 74a Abs. 4 Landesbeamtengesetz.

²⁰³⁾ § 1 Satz 2, § 3 Abs. 1 Nr. 2, § 10 Abs. 1 und 2 Landesverordnung über dienstrechtliche Zuständigkeiten im Hochschulbereich des Kultusministeriums (Hochschul-ZustVO) vom 14. Mai 1987 (GVBl. S. 155), zuletzt geändert durch Verordnung vom 13. Oktober 1996 (GVBl. S. 376). Dabei hat sich das Ministerium vorbehalten, für genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten, die voraussichtlich mehr als ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit in Anspruch nehmen oder für die das gezahlte Entgelt mehr als 1.000 DM im Monat beträgt, die Genehmigung von seiner vorherigen Zustimmung abhängig zu machen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Hochschul-ZustVO).

Professoren haben wissenschaftliche oder künstlerische Nebentätigkeiten einschließlich Gutachtertätigkeiten, die entgeltlich ausgeübt werden, vor Aufnahme dem jeweiligen Dienstvorgesetzten anzuzeigen, unabhängig davon, ob sie einer Genehmigung bedürfen oder nicht²⁰⁵⁾.

In mehreren Fällen wurde die Genehmigung erst beantragt oder erteilt, nachdem die Nebentätigkeit bereits bis zu sechs Monate ausgeübt worden war.

Die Fachhochschule will darauf hinwirken, dass Anträge auf Genehmigung von Nebentätigkeiten frühzeitig eingereicht werden. Darüber hinaus werde eine zügige Abwicklung der Genehmigungsverfahren sichergestellt.

Ferner wurden anzeige- oder genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten ausgeübt, die nicht angezeigt waren oder für die Genehmigungen nicht eingeholt worden waren.

Einem Professor wurde bei seiner Berufung zugesichert, dass er seine Tätigkeit als Geschäftsführer eines Ingenieurbüros in Nebentätigkeit weiterführen könne, sofern sie zeitlich auf maximal 20 % der wöchentlichen Arbeitszeit reduziert werde und dienstliche Interessen nicht beeinträchtigt würden. Die Nebentätigkeitsgenehmigung war auf ein Jahr befristet und in den Jahren 1994 und 1995 jeweils um ein Jahr verlängert worden. Für den Zeitraum vom 1. April 1996 bis 20. Mai 1997 lag weder ein Antrag auf Genehmigung noch ein Genehmigungsbescheid vor.

Die Fachhochschule will künftig sicherstellen, dass längere Phasen ungenehmigter Nebentätigkeit bei auf Dauer angelegten Tätigkeiten vermieden werden.

2.1.2 Genehmigungsfreie Nebentätigkeiten

In mehreren Fällen, in denen insbesondere bei schriftstellerischen und wissenschaftlichen Tätigkeiten sowie bei Vortrags- und Gutachtertätigkeiten lediglich Anzeigepflicht besteht, wurden Genehmigungen erteilt. Dies betraf

- einen vierstündigen Vortrag an einer anderen Fachhochschule (genehmigungsfrei gemäß § 74 Satz 1 Nr. 3 Landesbeamtengesetz),
- Tätigkeiten als Gutachter in gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Verfahren (allgemein genehmigt gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 3 Nebentätigkeitsverordnung),
- wissenschaftliche Beiträge für Fachzeitschriften (genehmigungsfrei gemäß § 74 Satz 1 Nr. 3 Landesbeamtengesetz),
- ehrenamtliche Mitarbeit in einer Kommission des "Vereins deutscher Ingenieure" (genehmigungsfrei gemäß § 74 Satz 1 Nr. 1 Landesbeamtengesetz).

Die Durchführung der Genehmigungsverfahren verursachte vermeidbaren Verwaltungsaufwand.

Die Fachhochschule will künftig sicherstellen, dass nur solche Tätigkeiten genehmigt werden, die der Genehmigungspflicht unterliegen.

2.1.3 Art und Umfang der Nebentätigkeiten

Nebentätigkeiten wurden genehmigt, obwohl die Antragsteller Art und Umfang der Nebentätigkeit nicht hinreichend dargelegt hatten²⁰⁶⁾.

So wurden einem Hochschulmitglied - entsprechend seinem Antrag jeweils für nicht mehr als eine Stunde pro Woche - folgende allgemein beschriebenen Nebentätigkeiten genehmigt:

- Tätigkeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung und der Beratung in seinem Fachgebiet,
- Tätigkeit als Gutachter in seinem Fachgebiet (nicht im Zusammenhang mit gerichtlichen oder staatsanwaltschaftlichen Verfahren),

²⁰⁴⁾ § 73 Abs. 1 Landesbeamtengesetz. Allerdings gilt für bestimmte Tätigkeiten die Genehmigung als generell erteilt (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 Nebentätigkeitsverordnung i.V.m. § 3 Nr. 26 Einkommensteuergesetz; hiernach gelten vor allem Tätigkeiten zur Förderung gemeinnütziger, karitativer oder kirchlicher Zwecke - soweit die jährlichen Einnahmen hieraus die Freigrenze von 2.400 DM nicht übersteigen - als allgemein genehmigt; vgl. ferner §§ 15 und 17 Nebentätigkeitsverordnung). Von der Genehmigungspflicht ausgenommen sind lediglich die in § 74 Satz 1 Landesbeamtengesetz i.V.m. § 5 Nebentätigkeitsverordnung abschließend aufgeführten Nebentätigkeiten.

²⁰⁵⁾ § 45 Abs. 3 Fachhochschulgesetz.

²⁰⁶⁾ § 74a Abs. 2 Satz 2 Landesbeamtengesetz.

- Tätigkeit als Gutachter in gerichtlichen oder staatsanwaltschaftlichen Verfahren.

Außerdem bestanden Zweifel, ob diese Tätigkeiten in dem festgesetzten zeitlichen Rahmen durchzuführen waren.

Die Fachhochschule will künftig darauf achten, dass sowohl in den Anträgen als auch in den Genehmigungsbescheiden die Nebentätigkeiten so konkret bezeichnet werden, dass eine Beurteilung hinsichtlich der Art sowie des zeitlichen und inhaltlichen Umfangs - und damit der Inanspruchnahme des Bediensteten - möglich ist.

2.2 Inanspruchnahme von Einrichtungen der Fachhochschule

Bei der Ausübung von Nebentätigkeiten dürfen Einrichtungen, Personal oder Material des Dienstherrn nur bei Vorliegen eines öffentlichen oder wissenschaftlichen Interesses mit dessen Genehmigung und gegen Entrichtung eines angemessenen Entgelts in Anspruch genommen werden²⁰⁷⁾. Der Umfang der Inanspruchnahme ist in der Genehmigung festzulegen²⁰⁸⁾.

Dem wurde nicht immer entsprochen.

So genehmigte die Fachhochschule in einem Fall folgende Nebentätigkeiten:

- Erstellung von Gutachten,
- Durchführung von Messungen,
- Durchführung von Schulungen.

Gleichzeitig wurde - dem Antrag entsprechend - die Inanspruchnahme von Einrichtungen der Fachhochschule zugelassen. Festlegungen, welche Einrichtungen in welchem Umfang genutzt werden durften und welches Entgelt zu zahlen ist, erfolgten nicht.

Die Fachhochschule will sicherstellen, dass bei der Genehmigung der Inanspruchnahme von Ressourcen für die Ausübung von Nebentätigkeiten der Umfang dieser Inanspruchnahme und ein entsprechendes Nutzungsentgelt festgelegt werden.

2.3 Zusammenarbeit zwischen Innovations- und Transferinstitut Bingen GmbH²⁰⁹⁾ und Fachhochschule

Im November 1995 wurde das Innovations- und Transferinstitut Bingen gegründet und mit Gesellschaftsvertrag vom 16. Dezember 1996 in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung umgewandelt. Die Transfergesellschaft hat vor allem die Beratung von Unternehmen, die Anbahnung von Auftragsforschung, die Organisation und Durchführung von Weiterbildungsangeboten sowie die Unterstützung technologieorientierter Unternehmensgründungen zur Aufgabe. Das Land ist mit 56,25 % am Stammkapital beteiligt.

2.3.1 Gegenseitige Leistungen und Leistungsverrechnung

Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Transfergesellschaft und Fachhochschule ist ein Kooperationsvertrag über die "Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Technologie- und Wissenstransfers"²¹⁰⁾. Im Rahmen der Zusammenarbeit soll nach Möglichkeit die Infrastruktur der beiden Kooperationspartner gemeinsam genutzt werden.

Die Transfergesellschaft erbringt ihre Leistungen im Wesentlichen durch das Akquirieren von Aufträgen aus der Privatwirtschaft. Diese Aufträge werden in der Regel von Professoren der Fachhochschule in Nebentätigkeit ausgeführt, die den hierbei gewonnenen "Praxisbezug" für die Forschung und Lehre der Fachhochschule nutzen. Ferner sollen Industrie- und Firmenkontakte die Vermittlung von Praxissemestern und Diplomarbeiten für die Studierenden ermöglichen.

Die Leistung der Fachhochschule besteht in der Bereitstellung ihrer Einrichtungen nach Maßgabe von Nutzungsvereinbarungen²¹¹⁾, die für die Inanspruchnahme von Laboren, Geräten usw. abgeschlossen worden sind.

²⁰⁷⁾ § 74b Satz 1 Landesbeamtengesetz.

²⁰⁸⁾ § 11 Abs. 1 Nebentätigkeitsverordnung.

²⁰⁹⁾ Im Folgenden: Transfergesellschaft.

²¹⁰⁾ § 1 Abs. 1 des Kooperationsvertrags vom 18. Juni 1996.

²¹¹⁾ Zusätzlich zum Kooperationsvertrag sind für Räume und Geräte der Fachhochschule, die von ihren Mitarbeitern bei Durchführung der über die Transfergesellschaft vermittelten Aufträge in Anspruch genommen werden, jeweils Nutzungsvereinbarungen (z.B. über den Motorenprüfstand des Fachbereichs Maschinenbau) abgeschlossen.

Soweit Professoren der Fachhochschule aufgrund von Werkverträgen mit der Transfergesellschaft in Nebentätigkeit Räume, Personal und Einrichtungen der Fachhochschule nutzen, sollen diese Ressourcen allerdings "im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen" zur Verfügung gestellt werden²¹²⁾. Auf die gesetzlichen Bestimmungen über das Nutzungsentgelt wird ausdrücklich verwiesen.

Nutzungsentgelte nach Maßgabe des Nebentätigkeitsrechts sind bislang nicht erhoben worden. Stattdessen wurden der Fachhochschule von der Gesellschaft die Entgelte "gut geschrieben", die in den jeweiligen Nutzungsvereinbarungen vorgesehen waren. Die Gutschriften wurden mit Leistungen der Transfergesellschaft für die Fachhochschule verrechnet.

Dieser Leistungsaustausch steht nicht in Einklang mit dem Nebentätigkeitsrecht.

Das Ministerium will sicherstellen, dass künftig für die Inanspruchnahme von Räumen, Geräten und sonstigen Einrichtungen ein dem Nebentätigkeitsrecht entsprechendes Nutzungsentgelt erhoben wird. Die Kooperationsvereinbarung werde dahin geändert, dass Nutzungsentgelte gegen Forderungen der Transfergesellschaft nicht mehr aufgerechnet werden können.

2.3.2 Kooperation zwischen Transfergesellschaft und Transferstelle Bingen

Seit 1989 besteht an der Fachhochschule die Transferstelle für regenerative Energiesysteme, neue Werkstoffe und neue Verfahren²¹³⁾. Schwerpunkt ihrer Arbeit ist die Initiierung von Kontakten mit Betrieben der Industrie und Wirtschaft sowie öffentlichen Institutionen auf dem Gebiet der rationellen und regenerativen Energienutzung.

Transferstelle und Transfergesellschaft arbeiten eng zusammen. Der Leiter der Transferstelle ist zugleich einer der Geschäftsführer der Transfergesellschaft.

Allerdings hat die Transfergesellschaft im Zuge der Kooperation mit der Transferstelle Aufträge, die von der Transferstelle akquiriert und von deren Mitarbeitern ausgeführt worden waren, abgerechnet und die Erlöse für sich vereinnahmt.

So erteilte eine Stadt der Transferstelle 1997 einen Auftrag zur Erstellung eines Energiekonzepts. Anbahnung, Kalkulation und Ausführung des Auftrags erfolgten ausschließlich durch die Transferstelle. Die Transfergesellschaft erstellte im Wesentlichen nur die Schlussrechnung. Dennoch wurde der Rechnungsbetrag von 7.600 DM von der Transfergesellschaft vereinnahmt, obwohl ihr selbst nur Kosten von 174,51 DM (Porto- und anteilige Lohnkosten) entstanden waren.

Bei weiteren Aufträgen, die von der Transferstelle ausgeführt wurden, wurde ähnlich verfahren.

Diese Praxis ist mit der wirtschaftlichen Konzeption der Transferstelle, die sich - nach Auslaufen der Anschubfinanzierung - aus eingeworbenen Drittmitteln selbst finanzieren soll²¹⁴⁾, nicht zu vereinbaren. Sie entzieht der Transferstelle die Grundlage, sich aus eigenen Mitteln ausreichend zu finanzieren.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und inwieweit es sachgerecht ist, neben der Transfergesellschaft an der Fachhochschule eine Transferstelle beizubehalten.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die aufgezeigte Praxis sich nicht mit der Konzeption einer Transferstelle vereinbaren lässt. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung unterstreicht, dass eine Vermengung der Aufgaben zwischen der Transfergesellschaft und der Transferstelle nicht weiter toleriert werden kann.

Beide Ministerien haben zugesagt zu prüfen,

- ob eine völlige Trennung und Aufgabenabgrenzung herbeigeführt werden oder
- ob die Transferstelle in die Transfergesellschaft integriert werden soll.

212) § 3 Abs. 5 des Kooperationsvertrags.

213) Im Folgenden: Transferstelle.

214) Vgl. Landesforschungsbericht 1990, Veröffentlichung des Kultusministeriums, S. 131, sowie Zuwendungsbescheid des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 17. November 1989, Az.: 837-38 53 14 ("Die Unterhaltung der Transferstelle muss aus eingeworbenen Drittmitteln erfolgen.").

2.4 Sonstige Feststellungen

Im Chemielabor eines Fachbereichs standen zum Zeitpunkt der Prüfung (Mai 1999) zum Teil noch original verpackte Geräte, die auf Veranlassung eines Hochschulmitglieds beschafft und zwischen November 1997 und Juli 1998 geliefert worden waren. Der Kaufpreis betrug 219.000 DM.

Das Hochschulmitglied hatte sich geweigert, die Endmontage der Geräte durchzuführen und das Labor in einen ordnungsgemäßen Zustand zu versetzen. So lagen z.B. ein neu angeschafftes Forschungsmikroskop (Anschaffungswert 31.000 DM) in Einzelteile zerlegt auf der Arbeitsplatte des Labors und ein ebenfalls nicht einsatzfähiges elektronisches Messgerät (Anschaffungswert 16.000 DM) auf einer Fensterbank.

Aufgrund der Feststellungen bestanden erhebliche Zweifel, ob die Geräte zum Zeitpunkt der Beschaffung für Forschung und Lehre überhaupt erforderlich waren.

Nach Mitteilung der Fachhochschule wurden die Geräte zwischenzeitlich aufgebaut und in Betrieb genommen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten rechtzeitig genehmigt werden,
- b) darauf zu achten, dass in den Anträgen und Genehmigungen Art und Umfang der Nebentätigkeiten konkret bezeichnet werden,
- c) Entgelte für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal oder Material der Fachhochschule nach Maßgabe des Nebentätigkeitsrechts zu erheben,
- d) zu klären, ob und inwieweit neben der Transfergesellschaft weiterhin eine Transferstelle beibehalten werden soll,
- e) technische Geräte erst bei Bedarf zu beschaffen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und der Fachhochschule sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 21 Betriebs- und Wirtschaftsführung des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Der Einkauf von Verbrauchsgütern durch das Klinikum war unwirtschaftlich organisiert. Vorteile der Nachfragebündelung blieben ungenutzt.

Finanziell bedeutsame Aufträge wurden nicht ausgeschrieben.

Im Zentrallager können die Vorräte erheblich zurückgeführt werden. Von insgesamt sechs besetzten Stellen waren 1,5 Stellen entbehrlich.

Der Einkauf von Medizinprodukten sowohl durch die Beschaffungsabteilung als auch die Apotheke stand der gebotenen Nachfragebündelung entgegen.

1. Allgemeines

Die Ausgaben des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz für den Einkauf von Gütern betragen im Jahr 1997 insgesamt 141 Mio. DM. Hiervon entfielen auf die

- | | |
|---------------------------------|--------------------|
| - Beschaffungsabteilung | 62 Mio. DM (44 %), |
| - Apotheke | 58 Mio. DM (41 %), |
| - Abteilung Technik | 14 Mio. DM (10 %), |
| - Abteilung Wirtschaftsbetriebe | 7 Mio. DM (5 %). |

Die Ausgaben betrafen nicht nur Verbrauchs-, sondern - zu etwa 10 % - auch Investitionsgüter.

Der Rechnungshof hat 1999 bei der Beschaffungsabteilung den Einkauf von Verbrauchsgütern in den Jahren 1997 und 1998 geprüft. Einkäufe der klinikeigenen Apotheke wurden nur insoweit in die Prüfung einbezogen, als Überschneidungen und sachliche Zusammenhänge bestanden.

Das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ist seit 1. Januar 1998 gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts²¹⁵⁾. Es steht unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung²¹⁶⁾. Von den fünf stimmberechtigten Mitgliedern des Aufsichtsrats sind drei Vertreter der Landesregierung, darunter als Vorsitzender der Minister.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Beschaffungsabteilung

Die Beschaffungsabteilung umfasst zwei Sachgebiete für den Einkauf sowie das Zentrallager und die Abteilungsleitung, der ein Sekretariat und eine Projektbearbeitungsstelle zugeordnet sind. Der Personalbestand entsprach insgesamt 20,5 Vollzeitstellen.

2.1.1 Bereich Einkauf

Vom Sachgebiet 1 der Beschaffungsabteilung wurden vor allem Verbrauchsgüter beschafft. Hier waren acht Kräfte damit beschäftigt, jeweils abgegrenzte Produktgruppen einzukaufen.

Mehr als 70 % der Arbeitszeit entfiel auf einfache Routinearbeiten: Anforderungsformulare auf Vollständigkeit und Richtigkeit überprüfen, telefonisch Preise vergleichen, Daten erfassen und Rückfrage bei den Verbrauchsstellen halten.

Dagegen unterblieben vielfach grundlegende Arbeiten für einen wirtschaftlichen Einkauf: Durchführung von Ausschreibungen, Feststellung des Jahresverbrauchs und Erstellung von Beschaffungsplänen usw. Dies führte letztlich dazu, dass die innerbetrieblichen Kosten des Einkaufs zu hoch waren und mögliche Verbesserungen der Lieferkonditionen nicht ausgeschöpft wurden.

Der Aufgabenvollzug lässt sich verbessern, wenn die Routinearbeiten abgebaut und verstärkt die für die Wirtschaftlichkeit des Einkaufs grundlegenden Arbeiten wahrgenommen werden.

²¹⁵⁾ Artikel 2 und 7 Landesgesetz zur Umwandlung des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts vom 1. Juli 1997 (GVBl. S. 169).

²¹⁶⁾ § 5 Universitätsklinikumsgesetz vom 1. Juli 1997 (GVBl. S. 170).

Das Klinikum will die Vorschläge des Rechnungshofs bei der vorgesehenen Neukonzeption des Einkaufs berücksichtigen.

2.1.2 Zentrallager

Im Zentrallager waren bereits nach der vom Klinikum im Jahr 1996 durchgeführten Personalbedarfsermittlung 1,5 von insgesamt sechs besetzten Stellen entbehrlich. Die Prüfung durch den Rechnungshof hat die Überbesetzung bestätigt. Bei Abbau der entbehrlichen Stellen ergeben sich Einsparungen von etwa 90.000 DM im Jahr.

Das Klinikum will über die künftige Personalausstattung des Zentrallagers im Zusammenhang mit der Neuordnung des Einkaufs entscheiden.

2.2 Auftragserteilungen

Der Einkauf war durch eine große Zahl von Einzelbestellungen und Kleinaufträgen gekennzeichnet. So erteilte die Beschaffungsabteilung 1997 insgesamt 19.474 Aufträge, davon 11.222 mit einem Auftragswert von weniger als 500 DM und 7.601 im Wert zwischen 500 und 10.000 DM.

Ursache dieser Praxis waren unregelmäßige, dem aktuellen Bedarf entsprechende Anforderungen der über 300 Verbrauchsstellen des Klinikums. Eine Bündelung oder Koordinierung der Anforderungen nach zeitlichen oder sachlichen Gesichtspunkten fand nur in wenigen Fällen statt. So löste 1997 allein die Verbrauchsstelle "Immunologie" 252 Aufträge bei insgesamt 27 Lieferanten aus. Diese Aufträge führten zu einer Kette von Anschlussarbeiten, angefangen von 252 Anlieferungen durch Fahrzeuge der Lieferanten, die von der zentralen Annahmestelle des Zentrallagers entgegenzunehmen und an die Verbrauchsstelle weiterzutransportieren waren. Außerdem waren 252 Lieferscheine und Rechnungen zu überprüfen und zu erfassen.

2.3 Artikelverzeichnis

Zu der unwirtschaftlichen Einkaufspraxis trug insbesondere bei, dass ein zentral geführtes Artikelverzeichnis fehlte, in dem festgelegt ist, welche Artikel die Verbrauchsstellen überhaupt einsetzen dürfen.

Ein zentral geführtes, verbindliches Verzeichnis ist insbesondere Voraussetzung dafür,

- mengen- oder umsatzbezogene Preisnachlässe geltend zu machen,
- die Typenvielfalt der angebotenen Produkte einzuschränken,
- Produktbestellungen mehrerer Verbrauchsstellen zusammenzuführen und
- die Zahl der Lieferanten und deren Konditionen überschaubar zu halten.

Im Unterschied zur Praxis der Beschaffungsabteilung stellte die Apotheke des Klinikums für ihren Zuständigkeitsbereich jeder Verbrauchsstelle ein auf ihren Bedarf zugeschnittenes Artikelverzeichnis zur Verfügung.

Bei zügigem Ausbau der Artikelstammdatei, die zur Zeit der Prüfung etwa ein Drittel der regelmäßig erforderlichen Verbrauchsartikel umfasste, kann ein durch die automatisierte Datenverarbeitung gestütztes Artikelverzeichnis erstellt und fortgeschrieben werden.

Das Klinikum hat mitgeteilt, die Artikelstammdatei werde kurzfristig fertig gestellt. Das dann verfügbare Verzeichnis könne auch für Verbrauchsanalysen und Ausschreibungen genutzt werden.

2.4 Artikelsortiment

Weitgehende Wahlfreiheit der Verbrauchsstellen hatte zur Folge, dass das Artikelsortiment unübersichtlich und - soweit in Teilbereichen erkennbar - zu breit war. Hierauf deuteten die zahlreichen Ausstattungsvarianten artgleicher Produkte hin. So wurden 1997 beispielsweise 29 unterschiedliche Handschuharten, die von sieben Lieferanten stammten, neun Arten von Spritzen und fünf verschiedene Typen von EKG-Elektroden bezogen.

Die innerbetrieblichen Arbeitsabläufe sind umso wirtschaftlicher, je kleiner das Artikelsortiment und je weiter die Standardisierung der benötigten Produkte entwickelt ist. Hinzu kommt, dass standardisierte Produkte und kleine Artikelsortimente gute Voraussetzungen für eine Zusammenführung möglichst vieler Bestellungen bieten.

Ziel muss daher sein, die für Auswahl und Einsatz der Verbrauchsgüter zuständigen Gremien, insbesondere die Kommission für Medizinprodukte, zu verpflichten, sachgerechte Artikelverzeichnisse festzulegen, die unter Berücksichtigung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts auch eine möglichst wirtschaftliche Anwendung gewährleisten.

Das Klinikum hat dies zugesichert.

2.5 Jahresbedarf

Für die Mehrzahl der regelmäßig erforderlichen Materialien wurde weder die jährliche Bestellmenge noch der jährliche Verbrauch ermittelt. Bei Vertrags- und Preisverhandlungen war es daher nicht möglich, von bestimmten Jahresabnahmemengen auszugehen. Hierdurch fehlte ein wichtiges Instrument, die preislichen Spielräume der Lieferanten durch Zusicherung größerer Abnahmemengen hinreichend zu nutzen. Dies war auch ein Grund dafür, dass nur in wenigen Fällen Ausschreibungen durchgeführt und Rahmenverträge mit Abrufoption abgeschlossen wurden.

Bei genereller Ausrichtung der Auftragsvergaben am Jahresbedarf entsteht ein Bündelungseffekt, der eine Vielzahl der bisherigen Routinearbeiten in der Beschaffungsabteilung unnötig macht und die Verhandlungsposition gegenüber den Lieferanten nachhaltig stärkt.

Das Klinikum will künftig die regelmäßig benötigten Artikel auf der Grundlage des Jahresbedarfs ausschreiben.

2.6 Lieferanten

Die Beschaffungsabteilung unterhielt 1998 Geschäftsbeziehungen zu insgesamt 1.449 Warenlieferanten. Dies war auf die große Zahl von Kleinaufträgen und die unzureichende Zusammenführung des Bedarfs zurückzuführen. So betrug der Jahresumsatz der gelieferten Güter bei

- 1.325 Lieferanten weniger als 100.000 DM,
- 96 Lieferanten zwischen 100.000 und 400.000 DM und
- 28 Lieferanten über 400.000 DM.

Zur Vielzahl der Lieferanten trug bei, dass sich die Zuständigkeit der Einkaufssachbearbeiter nach den Produkten richtete. Unterschiedliche Produktgruppen wurden deshalb häufig bei mehreren Firmen geordert, obwohl in nicht wenigen Fällen ein Lieferant die Zuständigkeitsbereiche mehrerer Produktsachbearbeiter abgedeckt hätte.

Das Klinikum will unter Nutzung des Preiswettbewerbs die Zahl der Lieferanten auf ein wirtschaftliches Maß beschränken.

2.7 Ausschreibungen

Die Beschaffungsabteilung vergab 1997 insgesamt 133 Aufträge mit einem Auftragswert von jeweils über 50.000 DM freihändig, davon

- 30 Aufträge mit einem Auftragswert zwischen 100.000 DM und 200.000 DM,
- 10 Aufträge mit einem Auftragswert zwischen 200.000 DM und 400.000 DM,
- 10 Aufträge mit einem Auftragswert von mehr als 400.000 DM, darunter allein ein Auftrag im Wert von 2,2 Mio. DM.

Auswertungen einzelner größerer Auftragsvergaben in den Jahren 1998 und 1999 zeigten, dass auch in diesen Jahren größere Aufträge nicht ausgeschrieben wurden.

Durch das Unterlassen von Ausschreibungen wurde gegen die Vergabebestimmungen verstoßen²¹⁷⁾. Im Übrigen stand dies bei Auftragsvergaben im Wert von mehr als 200.000 ECU²¹⁸⁾ auch nicht in Einklang²¹⁹⁾ mit der Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A - (VOL/A). Der Verzicht auf die Vergabe eines dem EG-weiten Wettbewerb unterstellten Auftrags hätte dem Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften mitgeteilt werden müssen²²⁰⁾.

Das Klinikum hat zugesagt, dass die Einhaltung des Vergaberechts künftig besser sichergestellt werde.

²¹⁷⁾ § 55 Abs. 1 LHO, Beschluss des Klinikvorstands vom 5. Januar 1998.

²¹⁸⁾ 1 ECU entspricht 1,99583 DM.

²¹⁹⁾ § 1 a Nr. 1 Abs. 1 und § 3 a der Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A - (VOL/A) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Mai 1997 - Bundesanzeiger Nr. 163 a vom 3. September 1997.

²²⁰⁾ § 26 a Satz 1 VOL/A.

2.8 Vertragsgestaltung

Im Jahr 1997 wurden lediglich 17 Rahmenverträge abgeschlossen, die eine bestimmte Jahresbezugsmenge mit Abrufoption unterschiedlicher Bestellmengen innerhalb eines Jahres zum Gegenstand hatten. Ihr Auftragsvolumen betrug insgesamt 5,3 Mio. DM. Die auf der Grundlage von Einzelverträgen abgewickelten 19.457 Aufträge hatten dagegen einen Auftragswert von insgesamt 45,2 Mio. DM, das sind 89 % der Gesamtausgaben für Verbrauchsgüter der Beschaffungsabteilung.

Rahmenverträge mit Abrufoption haben neben günstigeren Preisen den Vorteil, dass Einzelbestellungen der Verbrauchsstellen nicht mehr über Einzelaufträge abgewickelt werden müssen. Der Bedarf kann vielmehr ohne größere Inanspruchnahme des Zentrallagers und der Einkaufssachbearbeiter durch Direktabruf der Verbrauchsstellen bei den Lieferanten gedeckt werden. Dies spart Lager- und Personalkosten.

Das Klinikum will die Prüfungsfeststellung im Zuge einer vorgesehenen Neukonzeption aufgreifen.

2.9 Lagerhaltung

Die Lagerhaltung war nicht wirtschaftlich organisiert. Das vorgehaltene Lagerartikelsortiment war zu umfangreich. Mit dem Klinikum besteht Übereinstimmung, dass künftig etwa 200 der insgesamt 435 Lagerartikel ohne zwischenzeitliche Lagerung kurzfristig beschafft werden können. Die Halbierung des Lagerartikelsortiments schafft zusätzliche Lagerkapazitäten und ermöglicht eine stärkere Bevorratung der am häufigsten benötigten Artikel. Außerdem können jeweils größere Aufträge zur Auffüllung verbrauchter Materialien auf der Grundlage von Ausschreibungen vergeben werden.

Das Zentrallager kann darüber hinaus entlastet werden, wenn von der Möglichkeit stärker Gebrauch gemacht wird, in geeigneten Fällen Lieferantenlager einzurichten. Dabei handelt es sich um kleine Lager, die der Lieferant in Verbrauchsnähe selbst vorhält. Der Rechnungshof hat eine entsprechende Prüfung angeregt.

Das Klinikum hat mitgeteilt, eine weitere Verringerung der Lagerhaltung sei vorgesehen und die Einrichtung von Lieferantenlagern werde im Einzelfall geprüft.

2.10 Einkauf von Medizinprodukten

Produkte des medizinischen Sachbedarfs wurden sowohl von der Beschaffungsabteilung als auch von der Apotheke eingekauft. Im Jahr 1997 lag das Auftragsvolumen der Beschaffungsabteilung bei 32 Mio. DM, das der Apotheke bei 26 Mio. DM. Die Zuständigkeiten waren nicht eindeutig abgegrenzt.

Der Verzicht auf die wirtschaftlichen Vorteile einer Bündelung der Nachfrage des Klinikums am Markt ist nicht länger zu vertreten. So verkaufte ein Großhandelsunternehmen dem Klinikum jährlich Medizinprodukte im Wert von etwa 4 Mio. DM, ohne Rabatte oder Jahresgutschriften einzuräumen, wie sie bei Vereinbarung eines solchen Lieferwertes möglich wären. Der Verkäufer hatte aus seiner Sicht mit zwei Kunden unterschiedliche Verträge zu unterschiedlichen Konditionen abgeschlossen:

- Zum Einen mit der Beschaffungsabteilung des Klinikums, die zwar Aufträge im Gesamtwert von 3,5 Mio. DM jährlich vergab, jedoch nicht in der Lage war, aus 971 Kleinaufträgen im Jahr 1997 Großaufträge zu bilden.
- Zum Anderen mit der Apotheke des Klinikums, die bei diesem Unternehmen Medizinprodukte im Wert von etwa 0,5 Mio. DM jährlich eingekauft hatte.

In der Sache liegt es nahe, die erforderliche Nachfragebündelung dadurch herzustellen, dass der Apotheke die zentrale Beschaffung aller Medizinprodukte übertragen wird.

So bilden seit In-Kraft-Treten des Medizinproduktegesetzes²²¹⁾ und der dazu ergangenen Verordnungen Medizinprodukte und Arzneimittel bei vielen therapeutischen Anwendungen eine Einheit. Bei solchen Produkten ist nach der Verordnung über Vertriebswege für Medizinprodukte²²²⁾ ohnehin der Vertriebsweg auf Apotheken beschränkt.

Hinzu kommt, dass Apotheker aufgrund ihrer Fachkompetenz bei Ärzten und Pflegekräften eher alternative Produkte und wirtschaftlichere Lösungen durchsetzen können als Sachbearbeiter der Beschaffungsabteilung. Gleiches gilt für die Zusammenarbeit der Apotheke mit den Medizintechnikern. Der Betrieb von medizintechnischen Geräten erfordert oft gerätespezifische Medizinprodukte und die Beurteilung von deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Schließlich

221) Medizinproduktegesetz vom 2. August 1994 (BGBl. I S. 1963).

222) Verordnung über Vertriebswege für Medizinprodukte vom 17. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3148).

hätte die gemeinsame Bewirtschaftung von Arzneimitteln und Medizinprodukten durch die Apotheke auch für die Stationen Vorteile. Bestellungen und Reklamationen nur mit einem Partner abwickeln zu müssen, erspart Zeit.

Das Klinikum hat die Auffassung vertreten, dass sich die bisherige Zuordnung bewährt habe.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die derzeitigen Zuständigkeiten eine stärkere Zusammenführung der Auftragsvergaben verhindert und - in Einzelfällen - zu Parallelbeschaffungen gleicher Produkte zu unterschiedlichen Preisen und Lieferkonditionen geführt haben.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Arbeitsablauf bei den Beschaffungen wirtschaftlicher zu gestalten,
- b) entbehrliche Stellen abzubauen,
- c) ein automationsgestütztes Verzeichnis der einzusetzenden Produkte zu führen und das Artikelsortiment zu straffen,
- d) Vorteile des Preiswettbewerbs durch Ausschreibungen zu nutzen,
- e) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Bündelung der Nachfrage nach Verbrauchsgütern auszuschöpfen,
- f) das Zentrallager von kurzfristig lieferbaren Produkten zu entlasten,
- g) der Apotheke die zentrale Beschaffung aller Medizinprodukte zu übertragen.

Die Stellungnahme des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 22 Berücksichtigung von Gewerbeverlusten bei Personengesellschaften

Bei Personengesellschaften mit Gewerbeverlusten und Veränderungen im Gesellschafterbestand waren vielfach Gewerbesteuerveranlagungen und gesonderte Feststellungen des Gewerbeverlustes nicht zutreffend.

Bei 35 nicht mehr änderbaren Veranlagungen und Feststellungen waren die Verluste um 4,6 Mio. DM zu hoch und um 0,9 Mio. DM zu niedrig angesetzt. In 34 Fällen, bei denen Änderungen noch möglich waren, wurden um 22,4 Mio. DM zu hohe Verluste und um 4,1 Mio. DM zu niedrige Verluste ausgewiesen.

Nach den Berechnungen des Rechnungshofs lassen sich Gewerbesteuerbeträge von 560.000 DM nacherheben. Darüber hinaus können sich künftig weitere Auswirkungen auf die Höhe der Gewerbesteuerfestsetzungen ergeben.

In neun Fällen, die nicht mehr geändert werden können, führte die fehlerhafte Bearbeitung zu Gewerbesteuerausfällen von 240.000 DM.

1. Allgemeines

Der maßgebende Gewerbeertrag eines Unternehmens war nach der früheren Regelung (§ 10a Gewerbesteuer-gesetz 1984 in der Fassung vom 14. Mai 1984 - BGBl. I S. 657 -) um Fehlbeträge zu kürzen, die sich bei der Ermittlung des Gewerbeertrags für die fünf vorangegangenen Erhebungszeiträume ergeben hatten.

Durch Artikel 3 des Steuerreformgesetzes 1990 vom 25. Juli 1988²²³⁾ wurden u.a. die §§ 10a und 36 Gewerbesteuer-gesetz geändert. Danach entfielen die zeitlichen Beschränkungen beim Verlustabzug für die ab dem Erhebungszeit-raum 1985 entstandenen Fehlbeträge. Zugleich war die Höhe des vortragsfähigen Gewerbeverlustes seit 1990 geson-dert festzustellen.

Die Berücksichtigung eines Gewerbeverlustes setzt voraus, dass er bei demselben Unternehmen entstanden ist, dessen Gewerbeertrag im Anrechnungsjahr gekürzt werden soll (Unternehmensgleichheit). Ferner ist die Berücksichtigung des Gewerbeverlustes an die Person des Unternehmers geknüpft, der den Verlust erlitten hat (Unternehmergleichheit).

Bei Personengesellschaften kommt dem Erfordernis der Unternehmergleichheit besondere Bedeutung zu. In den Fällen des Wechsels eines Gesellschafters oder mehrerer Gesellschafter muss auf jeden einzelnen Gesellschafter abgestellt werden. Der Verlustabzug ist hier an die Person des Mitunternehmers gebunden, der den Verlust erlitten hat (Abschnitt 68 Abs. 7 Gewerbesteuer-Richtlinien 1990²²⁴⁾ und Abschnitt 68 Abs. 3 Gewerbesteuer-Richtlinien 1998²²⁵⁾). Beim Ausscheiden von Gesellschaftern kommt daher ein Verlustabzug insoweit nicht in Betracht, als er anteilig auf den oder die ausgeschiedenen Gesellschafter entfällt.

Die Möglichkeit eines Verlustabzugs geht dagegen nicht verloren, wenn eine Einzelfirma in eine Personengesellschaft umgewandelt wird oder weitere Gesellschafter in eine Personengesellschaft eintreten. In diesen Fällen bleiben die Unternehmer/Mitunternehmer, die den Verlust in eigener Person erlitten hatten, an der Gesellschaft beteiligt. Der vor-tragsfähige Gewerbeverlust kann jedoch nicht vom gesamten positiven Gewerbeertrag künftiger Erhebungszeiträume abgesetzt werden, sondern nur von dem Teil, der anteilmäßig auf den früheren Einzelunternehmer oder die bisherigen Mitunternehmer entfällt.

Der Rechnungshof hatte bei seinen turnusmäßigen Prüfungen der Finanzämter in den Jahren 1993 bis 1995 festge-stellt, dass die Vorschrift des § 10a Gewerbesteuer-gesetz in den Fällen von Gesellschafterwechseln wiederholt nicht richtig angewandt worden war²²⁶⁾. Dadurch hatten sich Ausfälle bei der Gewerbesteuer ergeben.

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei 17 Finanzämtern hat der Rechnungshof deshalb gezielt die Grundlagen für die Anerkennung von Verlustabzügen geprüft.

223) BGBl. I S. 1093.

224) BStBl. I Sondernummer 2/1990.

225) BStBl. I Sondernummer 2/1998, S. 91.

226) Jahresbericht 1996, Tz. 7, Nr. 2.6.1 (Drucksache 13/1440).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Fehlerquote

Zur Ermittlung der für eine Prüfung in Betracht kommenden Gewerbesteuerfälle wurden alle Personengesellschaften (ab dem Erhebungszeitraum 1990) mit Verlusten von mehr als 100.000 DM herangezogen.

Insgesamt ergaben sich bei 105 dieser Gesellschaften Veränderungen im Gesellschafterbestand. In 52 Fällen wurden im Rahmen der Bearbeitung die notwendigen Folgerungen nicht oder nicht zutreffend gezogen.

Bei einzelnen Unternehmen waren Veränderungen in mehreren Jahren eingetreten, so dass insgesamt 129 Gewerbesteueranlagen und gesonderte Feststellungen des vortragsfähigen Gewerbeverlustes zu überprüfen waren. Davon erwiesen sich 69 Anlagen und Feststellungen als fehlerhaft. In 57 Fällen wurde nicht erkannt, dass gewerbesteuerliche Folgerungen aus den Gesellschafterwechseln zu ziehen waren. Bei zwölf gesonderten Feststellungen wurden zwar Konsequenzen gezogen. Die Sachbehandlung gab jedoch gleichwohl noch Anlass, fehlerhafte Bearbeitungen aufzuzeigen.

2.2 Einzelne Fehlerbereiche

2.2.1 Gewerbesteueranlagen und gesonderte Feststellungen des vortragsfähigen Gewerbeverlustes, die unter dem Vorbehalt der Nachprüfung²²⁷⁾ standen

Von den 69 fehlerhaft bearbeiteten Fällen standen 34 gesonderte Feststellungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung. Bei der Bearbeitung solcher Vorbehaltsfälle ist nach den bestehenden Dienstanweisungen²²⁸⁾ in der Regel zwar eine überschlägige Überprüfung der Steuererklärungen ausreichend. Dabei sind allerdings insbesondere offensichtliche Fehler unmittelbar zu berichtigen, die nach Auffassung des Rechnungshofs immer dann vorliegen, wenn die Finanzämter bei der Bearbeitung der Gewerbesteuerfälle die Gesellschafterwechsel nicht gewürdigt haben.

Diese Voraussetzung traf auf 25 gesonderte Feststellungen über die Höhe des vortragsfähigen Gewerbeverlustes zu. Im Rahmen der Prüfung gab der Rechnungshof auch Bearbeitungshinweise für die abschließende Bearbeitung der übrigen neun unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehenden Feststellungen. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass die Fehler bei der endgültigen Bearbeitung der Vorbehaltsfälle auch tatsächlich korrigiert werden. Denn es hat sich gezeigt, dass selbst nach Betriebsprüfungen Fehler nicht immer berichtigt werden.

2.2.2 Steuerfälle, in denen eine Betriebsprüfung stattgefunden hatte

Von den beanstandeten Anlagen und gesonderten Feststellungen standen 35 nicht mehr unter dem Vorbehalt der Nachprüfung. Davon waren in 15 Fällen auch im Zuge von Betriebsprüfungen die gewerbesteuerlichen Auswirkungen von Gesellschafterwechseln nicht gewürdigt worden. Zwei gesonderte Feststellungen wiesen Fehler bei der Ermittlung der Fehlbeträge aus.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, die Betriebsprüfungsstellen würden bei Fortbildungsveranstaltungen erneut auf die Besonderheiten des gewerbesteuerlichen Verlustabzugs beim Ausscheiden von Gesellschaftern aus Personengesellschaften hingewiesen.

2.3 Fehlerarten und Auswirkung der Fehler auf die Gewerbeverluste

2.3.1 Fehlerarten

Bei den fehlerhaften Bearbeitungen handelte es sich zum einen um Fälle, in denen die Anteile von neu in eine Personengesellschaft eingetretenen Gesellschaftern am positiven Gewerbeertrag mit Verlusten verrechnet worden waren, die sie selbst nicht erlitten hatten. Als Folge davon wurden die bis dahin entstandenen Verluste der Gesellschaft insoweit zu Unrecht entsprechend gemindert und die gebotene Versteuerung der anteiligen Gewerbeerträge unterlassen. Zum anderen minderten die Finanzämter die Gewerbeverluste von Personengesellschaften nicht oder nicht in der zutreffenden Höhe um die auf ausgeschiedene Gesellschafter entfallenden Verlustanteile.

²²⁷⁾ § 164 Abs. 2 Abgabenordnung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613; ber. 1977 BGBl. I S. 269), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3816 und S. 3836).

²²⁸⁾ a) Dienstanweisung zur Durchführung der Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens (DA-GNOFÄ Rheinland-Pfalz). Vgl. dazu die Rundverfügungen der Oberfinanzdirektion Koblenz, zuletzt vom 18. August 1993.

b) DA-GNOFÄ 97 Rheinland-Pfalz, ab 1. Januar 1997 in Kraft getreten. Vgl. Rundverfügung der Oberfinanzdirektion Koblenz vom 17. Februar 1997.

Ohne gewerbesteuerliche Würdigung blieben der Eintritt von acht und das Ausscheiden von 70 Gesellschaftern. Beim Ausscheiden von weiteren 14 Beteiligten waren nicht alle notwendigen gewerbesteuerlichen Konsequenzen gezogen worden.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, sie habe die Finanzämter in der Vergangenheit mehrfach durch Rundverfügungen auf die Besonderheiten des gewerbesteuerlichen Verlustabzugs im Zusammenhang mit dem Ausscheiden von Gesellschaftern aus Personengesellschaften hingewiesen. Der Problemkreis werde seit Jahren regelmäßig bei Prüfungen der Innenrevision untersucht. Auch sei er im Rahmen von Einkommensteuer-Gruppenbesprechungen als Fehlerschwerpunkt erörtert worden. Die Oberfinanzdirektion sei daher ihrer Pflicht zur Dienstaufsicht über die Finanzämter hinreichend nachgekommen.

2.3.2 Steuerliche Auswirkung

Der Rechnungshof hat ermittelt, in welchem Umfang sich Fehler in den 69 beanstandeten Fällen auf die Gewerbeverluste der Personengesellschaften ausgewirkt haben. Dabei wurden die auf die jeweiligen Gesellschafter entfallenden Anteile nach dem Gewinnverteilungsschlüssel laut Gesellschaftsvertrag zugrundegelegt.

Bei den 34 noch änderbaren gesonderten Feststellungen waren die Verluste um 22,4 Mio. DM zu hoch und um 4,1 Mio. DM zu niedrig angesetzt.

Durch Fehler bei der Bearbeitung von 17 Veranlagungen und gesonderten Feststellungen, die durch Betriebsprüfungen abschließend untersucht und deshalb nicht mehr änderbar waren, wurden weitere Verluste von 3,1 Mio. DM zu viel und von 0,9 Mio. DM zu wenig berücksichtigt.

In den übrigen 18 Fällen, für die Änderungen ebenfalls nicht mehr in Betracht kamen, stellten die Finanzämter die Verluste um 1,5 Mio. DM zu hoch fest. Einige Finanzämter haben inzwischen mitgeteilt, dass acht fehlerhafte Feststellungen mit um 450.000 DM zu hohen Verlusten nicht mehr zu steuerlichen Auswirkungen führten, weil die Personengesellschaften ihren Betrieb aufgegeben hätten.

Nach den überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs wird die Korrektur von Fehlern zu Gewerbesteuermacherhebungen von 560.000 DM führen. Die Steuerausfälle betragen zum Zeitpunkt der Prüfung 240.000 DM. Derzeit kann noch nicht beurteilt werden, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe sich durch die Änderung fehlerhafter Verwaltungsakte oder als Folge nicht mehr zulässiger Korrekturen künftig weitere Auswirkungen auf die Gewerbesteuer ergeben werden. Erwirtschaften die betroffenen Unternehmen in der Zukunft positive Gewerbeerträge und stehen nach einer Fehlerberichtigung höhere oder geringere Fehlbeträge für einen Verlustabzug zur Verfügung, kann dies zu Steuerminderingen oder -nacherhebungen führen. Steuerausfälle oder nicht mehr erstattungsfähige Steuerbeträge werden sich dann ergeben, wenn zu hohe oder zu niedrige Fehlbeträge mit positiven Gewerbeerträgen verrechnet werden müssen, weil die Verlustfeststellungen nicht mehr änderbar sind.

2.4 Verbesserung der Verfahrensabläufe

Die Querschnittsprüfung zeigte, dass vielfach nicht erkannt worden war, welche Auswirkungen sich auf die Gewerbeverluste aus Gesellschafterwechseln hätten ergeben müssen. Durch die Ausgabe von Prüfhinweisen ist es möglich, im maschinellen Bearbeitungsverfahren auf mögliche Folgerungen aufmerksam zu machen.

Die Oberfinanzdirektion Koblenz hat dazu mitgeteilt, sie habe inzwischen einen Prüfhinweis entwickelt, den sie im Hinblick auf eine bundeseinheitliche maschinelle Bearbeitung der zuständigen Stelle zur Genehmigung zugeleitet habe.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die fehlerhaften Steuer- und Feststellungsbescheide - soweit verfahrensrechtlich noch möglich - zu ändern,
- b) bei der Bearbeitung von Gewerbesteuerfällen mit Gewerbeverlusten auf das Ausscheiden und Eintreten von Gesellschaftern zu achten und die notwendigen Folgerungen auch dann zu ziehen, wenn die Feststellungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehen,
- c) Vorsorge zu treffen, dass im Rahmen von Betriebsprüfungen aus den Gesellschafterwechseln die gebotenen Konsequenzen für die Gewerbesteuer gezogen werden,
- d) durch Erstellung geeigneter Prüfhinweise im Rahmen der maschinellen Bearbeitung zu einer Verminderung der Fehlerquellen beizutragen.

Die Stellungnahme der Oberfinanzdirektion ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 23 Betätigung des Landes bei der LUMEDIA Grundbesitz Verwaltungs-GmbH

Die Gesellschaft schloss in den Jahren 1992 bis 1997 mit Fehlbeträgen von insgesamt 2,4 Mio. DM ab. 1998 betrug der Fehlbetrag 10,3 Mio. DM. Ursächlich hierfür war vor allem eine Teilwertabschreibung auf das Sachanlagevermögen der Gesellschaft in Höhe von 9,8 Mio. DM. Dadurch werden sich die künftigen Abschreibungen um 230.000 DM jährlich verringern. Hieraus kann eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit erwartet werden.

Ein wichtiges Landesinteresse als gesetzliche Voraussetzung für eine Beteiligung des Landes an der Gesellschaft ist nicht mehr gegeben.

Im April 1998 standen knapp 27 % der Mietflächen leer. Für vergleichbare Flächen wurden unterschiedlich hohe Mietsätze verlangt. Einnahmemöglichkeiten blieben somit ungenutzt.

Die Fristen für die Aufstellung der Jahresabschlüsse wurden nicht eingehalten und Kredite ohne die vorherige Zustimmung der Gesellschafterversammlung aufgenommen.

1. Allgemeines

Die LUMEDIA Grundbesitz Verwaltungs-GmbH wurde 1988 gegründet. Sie hat ihren Sitz in Ludwigshafen am Rhein. Am Stammkapital von 7,5 Mio. DM waren das Land, die Stadt Ludwigshafen am Rhein und die Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter mit jeweils 2,5 Mio. DM beteiligt. Im Jahr 1998 wurde das Stammkapital durch Beschluss der Gesellschafterversammlung auf 240.000 DM herabgesetzt.

Die Rechte des Landes in der Gesellschafterversammlung²²⁹⁾ nimmt das Ministerium der Finanzen wahr.

Nach § 2 Gesellschaftsvertrag sind Gegenstand des Unternehmens der Erwerb, die Errichtung, die An- und Vermietung und die Verwaltung von Immobilien, die Veranstaltern von Hörfunk- und Fernsehprogrammen zur Nutzung überlassen werden.

Die LUMEDIA verwaltet im Wesentlichen ein Sendebetriebsgebäude, das sie 1988 von einem privaten Investor erworben und an Dritte vermietet hat. Mit dem Erwerb übernahm sie Kreditverpflichtungen in Höhe von 11,3 Mio. DM. Durch eine Umschuldung und Tilgung der Kredite konnte die Zinsbelastung verringert werden. Die gesunkenen Finanzierungskosten ermöglichten es der Gesellschaft, niedrigere Mieten festzusetzen.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der GmbH geprüft. Dazu hat er sich bei dem Ministerium der Finanzen und der Gesellschaft unmittelbar²³⁰⁾ unterrichtet. Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre 1992 bis 1997. Wichtige Geschäftsvorgänge aus den Jahren 1998 und 1999 wurden aus Gründen der Aktualität mit einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ertragslage

Die LUMEDIA wies in den Geschäftsjahren 1992 bis 1998 folgende Betriebsergebnisse aus:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	- in Mio. DM -						
Umsatzerlöse	1.672,8	1.790,1	1.730,2	1.796,4	1.662,0	2.019,9	1.756,5
Sonstige Erträge	199,5	143,7	129,0	128,2	142,5	135,3	141,6
Erträge insgesamt	1.872,3	1.933,8	1.859,2	1.924,6	1.804,5	2.155,2	1.898,1
Abschreibungen	693,7	714,9	712,6	758,2	767,0	767,2	10.569,6
Zinsaufwand	1.188,7	1.100,2	1.022,0	1.017,8	1.000,6	977,7	908,0
Andere							
Aufwendungen	449,6	446,9	550,8	528,1	536,2	679,8	675,3
Aufwendungen insgesamt	2.332,0	2.262,0	2.285,4	2.304,1	2.303,8	2.424,7	12.152,9
Jahresfehlbetrag	459,7	328,2	426,2	379,5	499,3	269,5	10.254,8

²²⁹⁾ Die Gesellschaft hat keinen Aufsichtsrat.

²³⁰⁾ § 54 Haushaltsgrundsatzgesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2512, 2519) i.V.m. § 12 des Gesellschaftsvertrags.

Am 24. Juni 1999 beschloss die Gesellschafterversammlung, zum 31. Dezember 1998 eine Teilwertabschreibung in Höhe von 9.795.664 DM auf das Sachanlagevermögen vorzunehmen. Der Grund dafür war, dass das ursprünglich mit hohem Aufwand erbaute Sendebetriebsgebäude bei der derzeitigen Nutzung als Bürogebäude wesentlich weniger wert ist. Nach dieser Maßnahme werden sich die künftigen Abschreibungen um 230.000 DM jährlich verringern. Zum Ausgleich des sich im Wesentlichen aus der Teilwertabschreibung im Jahr 1998 ergebenden Jahresfehlbetrags von 10.254.799 DM und der aufgelaufenen Verlustvorräte (806.053 DM) wurde am 15. September 1999, rückwirkend zum 31. Dezember 1998, eine Kapitalherabsetzung um 7.260.000 DM und eine Auflösung der Kapitalrücklage von 3.800.000 DM beschlossen. Danach war das Jahresergebnis nahezu ausgeglichen.

2.2 Zuwendungen des Landes

Das finanzielle Gesamtengagement des Landes zu Gunsten der LUMEDIA seit der Gesellschaftsgründung im Jahr 1988 belief sich - einschließlich der Bereitstellung des anteiligen Stammkapitals - bis 1997 auf über 9 Mio. DM.

Jahr	Ausgaben des Landes	Betrag - in Mio. DM -	Zwischensummen/ Endsumme - in Mio. DM -
1988	Anteil am Stammkapital	2,500	2,500
1989	Zuschüsse zur Entschuldung (als Zuführung zur Kapitalrücklage behandelt)	0,665	
1990	dto.	1,515	
1991	dto.	1,620	3,800
1988	Mietzuschüsse an die LUMEDIA zur Abdeckung des Nachteils der zu geringen Miete ²³¹⁾	0,150	
1989	dto.	0,285	
1990	dto.	0,285	
1991	dto.	0,306	1,026
1990	Zuschuss als Gesellschafter zur Finanzierung des Erweiterungsbaus	1,000	1,000
1992	Anteil am Ausgleich von Verlusten	0,180	
1995	dto.	0,200	
1997	dto.	0,350	0,730
1988-1997	Insgesamt		9,056

2.3 Wichtiges Landesinteresse

Nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO soll sich das Land an einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts u.a. nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Das Land hat auch nach dem Eingehen einer Beteiligung ständig zu prüfen, ob diese Voraussetzungen noch vorliegen und der Fortbestand der Beteiligung gerechtfertigt ist.

Das besondere Interesse des Landes, sich an der LUMEDIA zu beteiligen, zielte in erster Linie darauf ab, die Miete des damaligen Mieters, einer GmbH in Landesbesitz, abzusenken. Mit dem Verkauf der Landesanteile an dieser Gesellschaft im August 1995 entfiel der für die Beteiligung des Landes an der LUMEDIA ursächliche Zweck.

Die Bereitstellung von Büro- und Produktionsflächen an Medienunternehmen stellt keine spezifische öffentliche Aufgabe des Landes dar. Wegen des Wegfalls eines wichtigen Landesinteresses lässt sich eine kapitalmäßige Beteiligung an der LUMEDIA nicht mehr weiter rechtfertigen.

Die Mitgesellschafter waren bisher nicht bereit, den Landesanteil an der GmbH zu übernehmen. Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dass die Verkaufsbemühungen fortgesetzt würden und die Landesregierung das Ziel verfolge,

²³¹⁾ Brutto (einschl. Umsatzsteuer).

"die Beteiligung an der LUMEDIA GmbH in einen engen sachlichen Zusammenhang mit der Stärkung des Medienstandorts Ludwigshafen einzubinden" ²³²⁾.

Die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation durch die Teilwertabschreibung dürfte dazu beitragen, die Aussichten zur Veräußerung der Landesanteile zu steigern.

2.4 Mieten

Im April 1998 waren von der zur Verfügung stehenden vermietbaren Fläche von 7.812 m² nur 5.717 m² (73 %) vermietet. Damit war mehr als ein Viertel der Gesamtfläche ungenutzt. Aus einer Aufstellung der berechneten Büromieten ging u.a. hervor, dass die Gesellschaft für das Untergeschoss ihres Neubaus unterschiedlich hohe Mietsätze verlangte.

Die Gesellschaft geht davon aus, dass bei einer Vollvermietung ab dem Jahr 2000 ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt werden kann.

Nach Angaben des Ministeriums hat der Vertreter des Landes in der Gesellschafterversammlung die Geschäftsführung auf die grundsätzlich einzuhaltende Linie hingewiesen, angemessene Mieten zu erheben und Anstrengungen im Hinblick auf die Vollbelegung des Objektes vorzunehmen.

2.5 Jahresabschlüsse und Kreditaufnahmen

Nach § 11 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag sind der Jahresabschluss und der Lagebericht in den ersten drei Monaten des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres aufzustellen. Nach § 7 Abs. 2 a Gesellschaftsvertrag bedarf die Aufnahme von Krediten der "vorherigen Zustimmung der Gesellschafterversammlung". Die Gesellschaft hat diese Verpflichtungen nicht beachtet.

Die Jahresabschlüsse und Lageberichte für die Geschäftsjahre 1992 bis 1997 wurden durchweg verspätet (zwischen einem Monat und 2,5 Monaten) aufgestellt.

Im Zeitraum von August 1991 bis März 1998 nahm die Gesellschaft sechs Kredite auf. In drei Fällen stimmten die Gesellschafter erst nachträglich der Kreditaufnahme zu (bis zu vier Monate später). In den drei anderen Fällen informierte der Geschäftsführer die Gesellschafterversammlung erst vier, acht und 13 Monate nach der Aufnahme der Kredite.

Nach Angaben des Ministeriums hat der Vertreter des Landes in der Gesellschafterversammlung die Geschäftsführung auf die sich aus dem Gesellschaftsvertrag ergebenden Verpflichtungen hingewiesen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Bemühungen fortzusetzen, die Beteiligung des Landes an der Gesellschaft aufzugeben,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaft
 - die möglichen Ertragssteigerungen bei den Mieten ausschöpft,
 - die Jahresabschlüsse rechtzeitig aufstellt,
 - Kredite nur mit der vorherigen Zustimmung der Gesellschafterversammlung aufnimmt.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist unter Nr. 2. dargestellt.

²³²⁾ Vgl. Landtagsdrucksache 13/3794 vom 15. Dezember 1998.

Tz. 24 Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei der Kreditbeschaffung

Das Land setzt seit 1990 derivative Finanzinstrumente mit dem Ziel ein, die Zinsausgaben zu steuern und zu optimieren. Der Umfang der Derivatgeschäfte war zuletzt im Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 auf höchstens 50 % des Gesamtschuldenstands begrenzt. Angesichts der Besonderheiten und Risiken der Derivatgeschäfte hat der Rechnungshof empfohlen, diese Begrenzung (Volumenlimit) durch eine Regelung über die Höhe des Risikos (Risikolimit) zu ergänzen.

Die Derivate dienen grundsätzlich weitgehend nur der Gestaltung und Kontrolle der Zinsänderungsrisiken eines konkreten Grundgeschäfts (Konnexität). Von diesem Grundsatz kann abgewichen werden, wenn durch begleitende Regelungen und Maßnahmen das mit der Konnexität verbundene Ziel erreicht wird, den Einsatz von derivativen Produkten zur spekulativen Einnahme-/Ertragserzielung zu verhindern und die Risiken zu beherrschen.

Die mit den Derivatgeschäften verbundenen Zahlungsströme wurden über die Zinsausgabentitel für Kredite abgewickelt. Einnahmen und Ausgaben aus Derivatgeschäften sind daher weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung getrennt ausgewiesen.

Durch Derivatgeschäfte ergeben sich Zahlungsströme und Verpflichtungen, die wirtschaftlich nicht einem bestimmten Haushaltsjahr zugerechnet werden können, sondern auf die Laufzeit des Geschäfts bezogen werden müssen. Es empfiehlt sich, mit einer Ausgleichsrücklage im Haushalt die Zahlungsströme periodengerecht zuzuordnen.

Die für den Einsatz derivativer Produkte gebotene Risikokontrolle entsprach nicht völlig den Erfordernissen.

- Bei der Abwicklung der derivativen Geschäfte war die notwendige organisatorische Funktionstrennung nicht durchgängig gewährleistet. Es fehlte eine eigenständige Controllingstelle.
- Die Verfahren zur Steuerung und Messung des Zinsänderungsrisikos lassen sich verbessern. Obergrenzen für das Gesamtrisiko sind festzusetzen.
- Das Berichtswesen sollte inhaltlich weiter verbessert und durch eine regelmäßige Unterrichtung des Landtags ergänzt werden.

Das wirtschaftliche Ergebnis des Derivateinsatzes wurde bislang nur für den jeweiligen Geschäftsabschluss festgehalten. Ein geeignetes System zur Messung der Wirtschaftlichkeit im Rahmen des Schuldenmanagements des Landes war noch nicht entwickelt. Sowohl die stichprobenweise Prüfung der einzelnen Geschäfte als auch das Ergebnis einer Modellrechnung auf Gesamtportfolioebene deuteten darauf hin, dass durch den Einsatz von Derivaten finanzielle Vorteile erzielt wurden.

Mit der Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung von Kreditmitteln und dem Rahmenkonzept für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten hat das Ministerium wesentliche Empfehlungen des Rechnungshofs zwischenzeitlich umgesetzt und damit - bei dem derzeitigen Stand der Erfahrungen - eine weitgehend hinreichende Grundlage für die Bewirtschaftung der derivativen Finanzinstrumente geschaffen.

In einigen Bereichen, wie bei der Risikobegrenzung, der Veranschlagung und dem Nachweis der Zahlungsströme in eigenen Haushaltsansätzen sowie einem Verfahren der Wirtschaftlichkeitsmessung, stehen Entscheidungen noch aus.

1. Gegenstand und Umfang der Prüfung

1.1 Der Einsatz von Zinsderivaten im Kreditmanagement des Landes

Die Zinsausgaben des Landes sind von 1,45 Mrd. DM im Jahr 1990 auf 2 Mrd. DM im Jahr 1998 gestiegen. Sie beanspruchten jährlich rd. 13 % der Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen und sind damit ein bedeutsamer Ausgabenfaktor, der den haushaltspolitischen Spielraum des Landes einengt. Hinzu

kommt, dass aus der Verschuldung und den darauf beruhenden Zinsen für die kommenden Haushalte zusätzliche Risiken im Falle eines Anstiegs des derzeitigen Zinsniveaus erwachsen können²³³⁾.

Zur Steuerung der Zinsänderungsrisiken und der Zinsausgaben setzen seit Ende der 80er-Jahre die Länder und seit 1998 auch der Bund im Rahmen ihres Kreditmanagements in zunehmendem Maße derivative Finanzinstrumente ein.

Derivative Finanzinstrumente sind auf den Finanzmärkten gehandelte - "künstlich" geschaffene - Produkte, die aus originären Basisprodukten (z.B. Aktien, Kredite, Schuldverschreibungen) abgeleitet sind²³⁴⁾.

Zinsderivate dienen dazu, Zahlungsströme (im Wesentlichen Zinszahlungen) zu verändern (Austausch mit anderen Zahlungsströmen) oder sich das Recht auf einen Austausch zu sichern. Darüber hinaus werden Derivate auch abgeschlossen, um für künftige Geschäfte bereits zum aktuellen Zeitpunkt Konditionen festzulegen. Damit ist es z.B. möglich, Risiken der Zinsentwicklung entgegenzuwirken, steuernd einzugreifen und auch Erträge zu erzielen.

Zugleich entsteht auch das Risiko zusätzlicher finanzieller Belastungen, die sich aus der Abhängigkeit von künftigen Entwicklungen (insbesondere der Zinsen) ergeben. Ähnliche Risiken bestehen zwar auch bei Entscheidungen im Rahmen des klassischen Kreditgeschäfts (z.B. über die Laufzeit und über die Festlegung fester oder variabler Zinsen). Das Risikopotential bei derivativen Geschäften ist jedoch insbesondere wegen der Vielschichtigkeit und der daraus erwachsenden Anforderungen an Steuerung und Bewertung von Finanzderivaten besonders ausgeprägt.

Derivative Geschäfte lassen sich vereinfacht nach folgenden Kriterien zuordnen:

- Börsengehandelte Derivate (z.B. Bund-Futures) und nicht börsengehandelte Derivate (so genannte OTC - "over the Counter" - Geschäfte),
- Beidseitig verpflichtende Geschäfte (z.B. beim Austausch von Zahlungsströmen) und einseitig verpflichtende Geschäfte (z.B. Optionen),
- Kassageschäfte (Geschäftsbeginn bei Abschluss) und Forward-Geschäfte (Geschäftsbeginn zu einem bei Abschluss festzulegenden, in der Zukunft liegenden Zeitpunkt),
- "Konventionelle" Derivate (Standardprodukte mit in der Regel Basisbezug) und "exotic products" (Sonderformen oder Produkte ohne Basisbezug).

Speziell in den Finanzmärkten wurden die Zahl der derivativen Produkte und das Geschäftsvolumen in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet.

1.2 Durchführung der Prüfung

Das Ministerium der Finanzen setzt im Rahmen seines Kreditmanagements seit 1990 derivative Finanzprodukte mit dem Ziel ein, die Zinsausgaben zu steuern und zu optimieren. Der Rechnungshof hat den Einsatz dieser Finanzinstrumente durch das Ministerium geprüft. Zu der Prüfung hat er das Wirtschaftsprüfungsunternehmen KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft AG, Frankfurt, (KPMG) als Sachverständigen hinzugezogen (§ 94 Abs. 2 LHO).

Die Prüfung umfasste die Jahre 1990 bis 1997. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den Abschluss von derivativen Finanzinstrumenten ausreichend sind und die Risikosteuerung und -überwachung den an sie zu stellenden Anforderungen genügen. Überprüft wurden dabei auch die Aufbau- und Ablauforganisation, die datenverarbeitungstechnische Unterstützung und das Berichtswesen. Weiterhin wurden die vom Ministerium abgeschlossenen Geschäfte überprüft und bewertet sowie die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes derivativer Finanzinstrumente untersucht.

Bislang liegen für die öffentliche Hand detaillierte, allgemein verbindliche Regelungen zum Abschluss, zur Abwicklung und zum Risikomanagement beim Einsatz derivativer Produkte nicht oder nur in begrenztem Umfang vor. Deshalb wurden im Rahmen der Prüfung neben den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen auch Regelungen ergänzend herangezogen, die für Derivatgeschäfte im Bereich der Kreditinstitute und Versicherungen gelten²³⁵⁾. Dabei wurden auch die besondere Kreditsituation des Landes (als Dauerschuldner) und insbesondere die Verpflichtung der

²³³⁾ Vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 3 (Drucksache 13/3970, S. 24, 31).

²³⁴⁾ Derivative Produkte haben sich zunächst im Bereich des Handels als Termin- und Optionsgeschäfte entwickelt. Dort ergab sich die Notwendigkeit, Geschäfte aktuell abzuschließen und erst später abzuwickeln (Termingeschäft) oder sich das Recht auf ein späteres Geschäft zu sichern (Option). Diese Zielrichtungen wurden in Form von Finanzderivaten auf Geschäfte an Finanzmärkten übertragen und haben sich dort in vielfältiger Weise entwickelt. Inzwischen umfasst das Finanzderivatengeschäft auch Produkte, die ohne Bezug zu einem Grundgeschäft (z.B. "exotic option") abgeschlossen werden.

²³⁵⁾ Insbesondere: "Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften der Kreditinstitute" (Verlautbarung des Bundesamts für das Kreditwesen vom 23. Oktober 1995, Geschäftsnummer I 4 - 42 - 3/86).

öffentlichen Hand zum sorgsamem, wirtschaftlichen und treuhänderischen Umgang mit öffentlichen Mitteln berücksichtigt.

Als Maßstäbe für die Prüfung und die Beurteilung der festgestellten Sachverhalte dienten ferner die Empfehlungen der Landesrechnungshöfe²³⁶⁾ für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im öffentlichen Bereich. Diese Empfehlungen bauen auf den für die Kreditinstitute geltenden Maßstäben auf und berücksichtigen vor allem die Besonderheiten öffentlicher Haushalte, insbesondere die verfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben.

Die den Prüfungsmitteilungen zugrunde liegenden Feststellungen wurden am 8. Januar, am 23. August und am 5. November 1999 mit dem Ministerium erörtert.

Danach wurde zum Zwecke der unverzüglichen Unterrichtung des Landtags ein Bericht nach § 99 LHO²³⁷⁾ erstellt mit

- den wesentlichen Prüfungsfeststellungen und den Empfehlungen des Rechnungshofs sowie
- den entsprechenden Äußerungen des Ministeriums und den von ihm auf die Empfehlungen des Rechnungshofs getroffenen Maßnahmen.

Der Bericht wurde dem Landtag und der Landesregierung mit Schreiben vom 12. November 1999 zugestellt und am 26. November 1999 im Haushalts- und Finanzausschuss erörtert.

2. Zusammenfassung des Prüfungsergebnisses

2.1 Bestände

Im Rahmen des Einsatzes derivativer Finanzinstrumente schloss das Ministerium im Wesentlichen Geschäfte mit standardisierten, nicht börsengehandelten Zinsderivaten ab. Das Land verfügte am 31. Dezember 1997 über Bestände an derivativen Finanzinstrumenten in Höhe von insgesamt 10,22 Mrd. DM.

2.2 Landeshaushaltsgesetz und Risikobegrenzung

Der Landtag hat den Minister der Finanzen erstmals 1992 durch eine Bestimmung im Landeshaushaltsgesetz ausdrücklich ermächtigt, Vereinbarungen zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken zu treffen. Diese Ermächtigung wurde auf der Grundlage der Erfahrungen des Ministeriums beim Einsatz derivativer Finanzinstrumente fortentwickelt. Im Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 wurde der Umfang der zulässigen Derivatgeschäfte auf höchstens 50 % des Gesamtschuldenstands am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres begrenzt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, angesichts der Besonderheiten und Risiken der Geschäfte und vor dem Hintergrund sich ständig fortentwickelnder Märkte und neuer Produkte die rechtlichen Rahmenbedingungen konkreter zu regeln. Insbesondere wurde angeregt, die derzeitige Begrenzung auf 50 % des Gesamtschuldenstands durch eine Regelung über die Höhe des Risikos (Risikolimit) aus Derivatgeschäften zu ergänzen.

2.3 Konnexität

Das Ministerium schloss weitgehend nur Geschäfte ab, die der Gestaltung und Kontrolle der Zinsänderungsrisiken eines konkreten Grundgeschäfts dienen (Konnexität). Im Rahmen einer Globalsteuerung von Gesamt- oder Einzelportfolien²³⁸⁾ kann die Einhaltung des Grundsatzes der Konnexität jedoch nicht gewährleistet werden. Der Rechnungshof hält ein Abweichen von diesem Grundsatz dann für vertretbar, wenn durch begleitende Regelungen und Maßnahmen das mit der Anforderung der Konnexität verbundene Ziel erreicht wird, den Einsatz von derivativen Produkten zur spekulativen Einnahme-/Ertragszielung zu verhindern und die Risiken zu beherrschen.

2.4 Veranschlagung und Rechnungslegung

Das Ministerium wickelt die mit den Derivatgeschäften verbundenen Zahlungsströme (Einnahmen/Ausgaben) derzeit über die Zinsausgabentitel für Kredite ab, bei Einnahmen durch Absetzung von den Ausgaben. Die Einnahmen und Ausgaben aus Derivatgeschäften sind daher weder im Haushalt getrennt veranschlagt noch in der Rechnung gesondert nachgewiesen. Der Rechnungshof hat - auch zur Sicherung der verfassungsmäßig gebotenen Transparenz für Parlament und Öffentlichkeit - die Veranschlagung und den Nachweis der Einnahmen und Ausgaben aus derivativen Geschäften in eigenen Titeln vorgeschlagen.

²³⁶⁾ Beschlossen auf der Präsidentenkonferenz vom 28. bis 30. September 1999 in Mainz.

²³⁷⁾ Bericht vom 12. November 1999 – Az.: 4-5270/90-97/SB.

²³⁸⁾ Portfolio = Gesamtbestand oder Teilbestand, z.B. an Wechseln oder Wertpapieren, im vorliegenden Fall von Krediten/Schuldverschreibungen oder an Derivaten.

2.5 Ausgleichsrücklage

Beim Abschluss von Derivatgeschäften ergeben sich Zahlungsströme und Verpflichtungen, die wirtschaftlich nicht einem bestimmten Haushaltsjahr, sondern auf die Laufzeit bezogen, zuzurechnen sind (z.B. Prämien bei Optionsgeschäften, Gewinne und Verluste bei der Schließung von Geschäften). Um eine zutreffendere Beurteilung der Ergebnisse aus Derivatgeschäften zu erleichtern, hat der Rechnungshof empfohlen, die kassenwirksamen Zahlungsströme über eine Ausgleichsrücklage periodengerecht zuzuordnen oder die auf künftige Jahre entfallenden Zahlungsströme (und Risiken) im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung gesondert darzustellen.

2.6 Risikokontrolle und Risikomanagement

Die Risikokontrolle und das Risikomanagement waren - bedingt auch durch den schrittweisen Einstieg des Landes in diesen Markt - den Anforderungen des gestiegenen Einsatzes der derivativen Produkte nicht vollständig angepasst. Der Rechnungshof hat - ausgerichtet an dem Ziel, Risiken zu vermeiden oder zumindest einzuschränken - Empfehlungen zur Verbesserung der Risikokontrolle und des Risikomanagements ausgesprochen:

2.6.1 Funktionstrennung

Bei der Abwicklung der derivativen Geschäfte war die gebotene organisatorische Funktionstrennung von Geschäftsabschluss, Abwicklung und Risikoüberwachung nicht durchgängig gewährleistet. Eine - gegenüber den mit Geschäftsabschluss und -abwicklung befassten Referaten - unabhängige Controllingstelle fehlte. Der Rechnungshof hat hierzu eine Änderung der Aufbauorganisation und der Zuständigkeiten als erforderlich angesehen (Funktionstrennung).

2.6.2 Datenverarbeitungssystem

Das in der Erprobungsphase eingesetzte und weiterentwickelte Datenverarbeitungsverfahren genügte den mit dem Einsatz derivativer Produkte verbundenen Anforderungen nicht voll. Die Einführung eines Datenverarbeitungssystems mit entsprechender Funktionalität wurde empfohlen.

2.6.3 Zinsrisikomanagement

Die vorhandenen Verfahren zur Steuerung und Messung des Zinsänderungsrisikos, das bei dem Einsatz von derivativen Produkten von besonderer Bedeutung ist, lassen sich verbessern. Hierzu hält es der Rechnungshof für geboten, ein Limitsystem für die Risiken einzurichten und Obergrenzen für das gesamte Risiko sowie ggf. für bestimmte Risikogruppen (z.B. Optionen) festzusetzen. Darüber hinaus ist es nach Auffassung des Rechnungshofs u.a. erforderlich, sachgerechte Methoden zur Risikomessung zu entwickeln, die zulässigen Finanzinstrumente, Märkte und Marktsegmente festzulegen und Anforderungen an die Bonität der Vertragspartner (Kontrahenten) und die Höhe des maximal jeweils abzuschließenden Geschäftsumfanges (Kontrahentenlimit) festzuschreiben.

2.6.4 Berichtswesen

Das bisherige Berichtswesen - das sich aus der Erprobungsphase heraus entwickelte und zunehmend aussagefähiger wurde - sollte inhaltlich weiter verbessert werden. Zur Sicherung der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle hat der Rechnungshof neben einer internen Berichterstattung auch eine regelmäßige Unterrichtung des Parlaments angeregt, die vor allem die aktuelle Schuldenstruktur, Prognosen zur Marktentwicklung und zu dem tatsächlichen Marktverlauf, die vorgesehene Strategie, ihre Umsetzung und mögliche Auswirkungen auf den Gesamthaushalt umfassen sollte.

2.7 Performancemessung

Das wirtschaftliche Ergebnis des Derivateeinsatzes wurde bislang nicht insgesamt dokumentiert, sondern nur für den jeweiligen Geschäftsabschluss festgehalten. Um Anhaltspunkte zur Frage des wirtschaftlichen Ergebnisses des bisherigen Derivateeinsatzes zu gewinnen, wurden stichprobenweise Einzelgeschäfte untersucht. Diese Einzelbetrachtungen wurden im Rahmen der verfügbaren Daten um eine Betrachtung der Effizienz des Derivateeinsatzes auf Gesamtportfolioebene im Rahmen eines Simulationsmodells ergänzt.

Sowohl die stichprobenweise Prüfung als auch das Ergebnis der Modellrechnung deuteten darauf hin, dass durch den Einsatz von Derivaten Vorteile erzielt wurden und eine Verringerung der Zinsbelastung der Haushalte erreicht werden konnte. Um künftig einen vollständigen und aussagefähigen Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes derivativer Produkte zu erreichen, hat der Rechnungshof empfohlen, ein System zur Performancemessung zu entwickeln, das in seiner fachlichen Ausgestaltung die Besonderheiten des Schuldenmanagements öffentlicher Haushalte berücksichtigt.

2.8 Folgerungen

Das Ministerium hat inzwischen auf die Empfehlung des Rechnungshofs eine "Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung von Kreditmitteln und für ergänzende Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Beschaffung von Kreditmitteln" erlassen²³⁹⁾ und ein "Rahmenkonzept für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten in Rheinland-Pfalz" verabschiedet²⁴⁰⁾. Mit Schreiben vom 24. November 1999 hat das Ministerium den Landtag hierüber unterrichtet (Landtagsvorlage 13/3531).

Nach dieser Verwaltungsvorschrift werden Festlegungen getroffen über

- die Zuständigkeit,
- die Kontrolle im Haushaltsverfahren,
- die zulässige Art von Kreditmitteln und von ergänzenden Vereinbarungen im Zusammenhang mit ihrer Beschaffung,
- die Einhaltung des Grundsatzes der Konnexität,
- das zulässige Gesamtvolumen für ergänzende Vereinbarungen,
- die Auswahl der Vertragspartner für ergänzende Vereinbarungen,
- die Ausgestaltung und Dokumentation der Verträge,
- das Berichtswesen,
- die haushaltsmäßige Zuordnung und
- die Datenverarbeitungs Ausstattung.

Das Rahmenkonzept für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten in Rheinland-Pfalz, mit der die weiteren Empfehlungen des Rechnungshofs umgesetzt werden, enthält Aussagen über

- die Zweckbestimmung,
- die Darstellung im Landeshaushalt,
- den Produktkatalog,
- die Zuständigkeiten und Abläufe,
- das Berichtswesen und die Bewertung,
- den Bezug zum Grundgeschäft und die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit,
- die Steuerung des Zinsänderungsrisikos und
- die Steuerung weiterer Risiken.

Mit der Verwaltungsvorschrift und dem Rahmenkonzept werden die Empfehlungen und Anregungen des Rechnungshofs weitgehend umgesetzt. Im Einzelfall wurde - auch im Hinblick auf eine anzustrebende bundeseinheitliche Regelung - den Empfehlungen noch nicht in vollem Umfange entsprochen (z.B. bei der haushaltsgesetzlichen Vorgabe eines Risikolimits, der Veranschlagung und dem Nachweis der Zahlungsströme). Insoweit sind die Erörterungen zwischen dem Rechnungshof und dem Ministerium noch nicht abgeschlossen.

3. Einsatz derivativer Finanzinstrumente in der Schuldenverwaltung des Landes

3.1 Zielrichtung des Landes beim Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Ministerium sieht die Aufgabe der Schuldenverwaltung darin, einerseits die für die Umschuldung und für die Deckung des aktuellen Defizits benötigten Kredite im Verlauf des Haushaltsjahres so zeitig zu besorgen, dass die Zahlungsfähigkeit des Landes jederzeit gegeben ist, und andererseits den Haushaltsansatz für Zinsausgaben mindestens so zu bewirtschaften, dass er nicht überschritten wird. Im Rahmen der vorgegebenen Eckdaten des jeweiligen

²³⁹⁾ In-Kraft-Treten der Verwaltungsvorschrift am 3. Januar 2000.

²⁴⁰⁾ Das Rahmenkonzept trat am 15. Oktober 1999 in Kraft.

Landeshaushalts und der Gesamtverschuldung sollen stetig eine erträgliche jährliche Belastung mit Zinsausgaben hergestellt und hierfür die Möglichkeiten der Märkte genutzt werden. Ziel ist es, die Zinsausgaben langfristig in Relation zu den Steuereinnahmen (Zinssteuerquote) und zu den bereinigten Gesamtausgaben (Zinsausgabenquote) auf einer erträglichen Bandbreite zu steuern.

Aus dieser allgemeinen Zielsetzung leitete das Ministerium im Prüfungszeitraum als operationale Vorgabe die Absicherung des durchschnittlichen für die Schulden des Landes zu zahlenden Zinssatzes auf einem Niveau von unter 7 % p.a. ab. Solche Zinssätze stuft es mit Blick auf die in der Vergangenheit für Landesschulden zu zahlenden Zinssätze und eine langfristige Durchschnittsbetrachtung als realistisch und vertretbar ein.

Daneben wird angestrebt, im Schuldenmanagement den Zinsaufwand durch die selektive Übernahme von Zinsänderungsrisiken zu verringern, soweit eine subjektive Chancen- und Risikoabwägung dies opportun und vertretbar erscheinen lässt. Sowohl bei der Absicherung des Zinsniveaus nach oben als auch bei der gezielten Nutzung von Chancen zur Reduzierung des Zinsaufwands kommen derivative Zinsinstrumente zum Einsatz. Das Ministerium will mit Hilfe der Zinsderivate Schwankungen der Zinsstrukturkurve nutzen oder ausgleichen und insbesondere Vorkehrungen zur Steuerung des Zinsänderungsrisikos treffen. In der Nutzung der Derivate sieht es eine Verpflichtung, die sich aus dem generellen Auftrag des § 7 Abs. 1 LHO ergebe, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans zu beachten.

3.2 Art und Umfang des Einsatzes derivativer Finanzinstrumente

3.2.1 Arten

Das Ministerium tätigte im Wesentlichen Geschäfte über folgende standardisierte, nicht börsengehandelte Derivatprodukte ("klassische Derivate"):

- **Cap und Floor**

Bei diesen Derivaten handelt es sich um Zinsoptionen. Dabei wird - im Allgemeinen gegen Zahlung einer Prämie - für einen zugrunde liegenden Kapitalbetrag eine Zinsobergrenze (Cap), eine Zinsuntergrenze (Floor) oder eine Zinsober- und Zinsuntergrenze (Collar) vertraglich vereinbart. Das Basisinstrument ist in der Regel ein Geldmarktzinssatz, wie etwa der 3-, 6- oder 12-Monats-LIBOR/EURIBOR²⁴¹.

Durch den Erwerb eines **Caps** schützt sich der Käufer dagegen, dass die Zinszahlungen einer variabel verzinslichen Verbindlichkeit eine im Voraus definierte Zinsobergrenze überschreiten. Wird diese Zinsobergrenze übertreten, dann hat der Verkäufer dem Käufer nach Ablauf der vereinbarten Zinsperiode den übersteigenden Betrag zu erstatten. Demgegenüber schützt der **Floor** den Inhaber einer variabel verzinslichen Forderung gegen das Fallen des zugrunde liegenden Zinssatzes unter eine im Voraus bestimmte Zinsuntergrenze. Ein Schuldner wird daher in der Regel als Erwerber von Caps und als Verkäufer von Floors auftreten.

- **Forward Rate Agreement (FRA)**

Ein **FRA** ist eine vertragliche Vereinbarung, bei der Zinssätze für zukünftige Perioden für Einlagen oder Ausleihungen im Voraus festgelegt werden. Es handelt sich um einen Terminkauf oder -verkauf von Termingeldern, jedoch ohne Kapitalbewegung und damit ohne Liquiditätseffekt. Liegt zum vereinbarten Termin der Geldmarktzinssatz über dem vereinbarten Festzins, erhält der Käufer eines FRA vom Verkäufer eine Ausgleichszahlung. Der Abschluss eines FRA ist, falls dieser zu aktuellen Marktkonditionen erfolgt, nicht mit der Zahlung einer Prämie verbunden.

- **Zins-Swap**

Dabei handelt es sich um eine vertragliche Vereinbarung, für eine im Vorhinein festgelegte Laufzeit feste gegen variable Zinsen zu tauschen. Hierbei wird zwischen sog. Payer- und Receiver-Swaps unterschieden. Aus Sicht des Landes handelt es sich dann um einen Payer-Swap, wenn es einen Festzinssatz bezahlt und im Gegenzug dafür einen variablen Zinssatz, in der Regel 3-, 6- oder 12-Monats-LIBOR/EURIBOR, empfängt. Bei einem Receiver-Swap empfängt das Land dagegen einen festen Zinssatz und zahlt variable Zinsen. Das Eingehen eines Swaps ist, falls dieser zu aktuellen Marktkonditionen abgeschlossen wird, nicht mit der Zahlung von Prämien verbunden. Bei einem **in-arrears-Swap** erfolgt die Zinsfeststellung nicht am Anfang, sondern am Ende der Zinsperiode.

- **Swaption**

Die **Swaption (Swaption)** beinhaltet das Recht, einen Swap zu einem späteren Zeitpunkt einzugehen. Dabei wird der Festzinssatz des Swaps bereits bei Abschluss der Swaption festgelegt. Es wird zwischen Payer- und Receiver-Swaptions unterschieden. Bei einer **Payer-Swaption** hat der Erwerber der Swaption das Recht, einen Payer-Swap, d.h. einen Swap, bei dem er Festzinsen bezahlt und variable Zinsen empfängt, einzugehen. Bei einer

²⁴¹⁾ LIBOR = London Interbank Offered Rate, EURIBOR = EURO Interbank Offered Rate (ab 1. Januar 1999).

Receiver-Swaption hat der Erwerber demgegenüber das Recht, einen Swap einzugehen, bei dem er Festzinsen empfängt und variable Zinsen zahlt. Wirtschaftlich bedeutet daher der Erwerb einer Payer-Swaption für den Käufer einen Schutz gegen steigende Zinsen, während er mit dem Erwerb einer Receiver-Swaption von fallenden Swapsätzen profitiert. Der Erwerb von Swaptions impliziert im Allgemeinen die Zahlung einer Prämie.

- **Schuldscheindarlehen (SSD) mit Schuldnerkündigungsrechten ("Call-SSD")**

Diese Form des Derivats räumt dem Land das Recht ein, zu einem vertraglich vereinbarten Termin den gewährten Kredit zu pari zu kündigen. Als Ausgleich für das Schuldnerkündigungsrecht zahlt das Land dem Käufer des Schuldscheindarlehens einen über dem Marktniveau liegenden Zinssatz. Abgesehen von Liquiditäts- und Ausfallrisiken kann diese Konstruktion aus Sicht des Landes entweder als der Verkauf eines kurzlaufenden Schuldscheindarlehens, verbunden mit dem Erwerb einer Payer-Swaption, oder als Verkauf eines langlaufenden Schuldscheindarlehens, verbunden mit dem Erwerb einer Receiver-Swaption, aufgefasst werden.

- **Schuldscheindarlehen mit Gläubigerkündigungsrechten ("Put-SSD")**

Mit einer solchen Vereinbarung behält sich der Käufer des Schuldscheindarlehens das Recht vor, das Darlehen nach Ablauf einer vertraglich vereinbarten Frist, i.d.R. zum Nominalbetrag, vom Land zurückzufordern. Dafür zahlt dieses einen unter den Marktkonditionen liegenden Zinssatz. Ohne Berücksichtigung von Liquiditäts- und Ausfallrisiken kann diese Konstruktion aus Sicht des Landes entweder als der Verkauf eines kurzlaufenden Schuldscheindarlehens, verbunden mit dem Verkauf einer Receiver-Swaption, oder als Verkauf eines langlaufenden Schuldscheindarlehens, verbunden mit dem Verkauf einer Payer-Swaption, aufgefasst werden.

- **Gläubigerwandlungsrechte**

Die Gläubigerwandlungsrechte geben dem Gläubiger einer Anleihe die Möglichkeit, von fester Verzinsung in variable Verzinsung oder umgekehrt zu wechseln. Hinsichtlich des Marktpreisrisikos entsprechen sie damit Receiver- oder Payer-Swaptions.

3.2.2 Umfang des Derivateinsatzes

Nach den Unterlagen des Ministeriums wurden im Prüfungszeitraum nach Art und Umfang die in der nachfolgenden Tabelle aufgelisteten derivativen Finanzinstrumente, die im Zusammenhang mit Kreditaufnahmen des Landes stehen, abgeschlossen:

Art	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		Summen	
	An-zahl	Mio. DM	An-zahl	Mio. DM	An-zahl	Mio. DM	An-zahl	Mio. DM	An-zahl	Mio. DM								
Caps/Floors	17	900	0	0	0	0	0	0	0	0	11	550	0	0	3	150	31	1.600
Forward Rate Agreements	0	0	1	100	10	500	1	100	0	0	27	1.550	0	0	0	0	39	2.250
Swaps	8	350	5	225	18	850	12	620	29	1.780	50	2.580	31	1.550	20	1.350	173	9.305
verkaufte Swaptions	1	50	4	200	7	290	2	100	14	700	14	675	34	1.950	45	3.000	121	6.965
gekaufte Swaptions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	50	7	400	2	100	10	550
Put-SSD	3	250	22	640	24	670	11	500	13	740	7	450	1	50	0	0	81	3.300
Call-SSD	1	50	4	200	2	80	0	0	3	160	2	75	10	500	41	2.550	63	3.615
Summen	30	1.600	36	1.365	61	2.390	26	1.320	59	3.380	112	5.930	83	4.450	111	7.150	518	27.585

Das Land verfügte zum 31. Dezember 1997 über folgende Bestände an derivativen Finanzinstrumenten:

	31. Dezember 1997 Nominalvolumen in Mio. DM
Caps	700
verkaufte Swaptions	2.750
gekaufte Swaptions	400
"Paket Swaps", ²⁴²⁾	750
laufende Payer-Swaps	2.800
laufende Receiver-Swaps ohne in-arrears-Swaps	220
laufende Receiver-Swaps (nur in-arrears-Swaps)	150
Gläubigerkündigungsrechte	350
Gläubigerwandlungsrechte	250
Schuldnerkündigungsrechte	1.850
Gesamtbestand	10.220

4. Rechtliche Rahmenbedingungen

Für den Abschluss von Verträgen über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente ergibt sich die Notwendigkeit haushaltsrechtlicher Ermächtigungen im Wesentlichen aus folgenden Gesichtspunkten:

- Der Abschluss von Verträgen über derivative Finanzinstrumente ist in der Regel²⁴³⁾ ein eigenständiges, von der Kreditaufnahme losgelöstes Rechtsgeschäft²⁴⁴⁾. Der Einsatz von Zinsderivaten dient - im Gegensatz zur Kreditaufnahme - vorrangig nicht der Finanzierung von Ausgaben²⁴⁵⁾ oder der Sicherung der Liquidität (Kassenverstärkungskredit), sondern der Zinsabsicherung (Absicherungsgeschäfte), der Erwirtschaftung von Einnahmen, die im Ergebnis die Zinsausgaben vermindern (Ertragsgeschäfte), und der Sicherung des derzeitigen Marktniveaus für künftige Kreditaufnahmen (Vorbereitungsgeschäfte).
- Der Einsatz derivativer Finanzinstrumente führt - je nach Ausgestaltung - zu Verpflichtungen, deren Eintritt und deren Höhe zum Zeitpunkt des Abschlusses nicht zweifelsfrei bestimmt werden können und die insoweit mit Risiken für die aktuelle oder künftige Haushaltsführung verbunden sind. Für vergleichbare Verpflichtungen, z.B. aus der Aufnahme von Krediten, der Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder aus sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, enthält Art. 117 LV einen Gesetzesvorbehalt. Sie bedürfen einer gesetzlichen Ermächtigung, die der Höhe nach bestimmbar ist.
- Für das Land entsteht mit dem Abschluss derivativer Verträge die Verpflichtung, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Zahlungen aktuell oder in folgenden Haushaltsjahren zu leisten. Der Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit (Art. 116 Abs. 1 LV, § 11 Abs. 2 LHO) gebietet es, für die mit dem Abschluss derivativer Vereinbarungen verbundenen Zahlungen eine Ermächtigung im Haushaltsplan vorzusehen (§ 3 Abs. 1 LHO).

4.1 Grundlagen im Prüfungszeitraum

Für den Abschluss von Verträgen über derivative Finanzinstrumente bestehen - abgesehen von den Bestimmungen der Landeshaushaltsgesetze - keine ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen.

²⁴²⁾ Als "Paket-Swaps" werden Portfolien aus je einem Payer- und einem Receiver-Swap oder Portfolien aus variabel verzinslichen Darlehen und Payer-Swaps bezeichnet, bei denen sich über die gesamte Restlaufzeit der eingesetzten Finanzinstrumente die variablen Zinszahlungen gerade gegenseitig aufheben und ein fester Zahlungsstrom verbleibt. In den Paket-Swaps waren zum 31. Dezember 1997 noch 350 Mio. DM Receiver-Swaps enthalten.

²⁴³⁾ Ausnahmen bilden z.B. Schuldscheindarlehen mit Kündigungs- und Wandlungsrechten. Diese eingebetteten Kündigungs- und Wandlungsrechte sind im Ergebnis hinsichtlich des Risikos als Swaptions zu bewerten.

²⁴⁴⁾ Im Handelsrecht stellen z.B. Ansprüche und Verpflichtungen aus Grund- und Sicherungsgeschäft keinen einheitlichen Vermögensgegenstand dar, sondern jeweils gesondert anzusetzende Vermögensgegenstände, die auch im Sicherungszusammenhang ihre selbständige Bewertungsfähigkeit nicht verlieren (vgl. Anstett/Husmann, Betriebs-Berater 1998, S. 1523).

²⁴⁵⁾ Vgl. hierzu Verfassungsgerichtshof (VGH) Rheinland-Pfalz, Entscheidung vom 20. November 1996 - VGHN 3/96 - Abschnitt C II. 2 a (Deutsches Verwaltungsblatt 1997 S. 491 ff.): "Kreditaufnahme im Sinne von Art. 117 Satz 1 LV ist die vertragliche Begründung von Finanzschulden, die dem Land für eine bestimmte Zeit Geldmittel zur Finanzierung von Haushaltsausgaben zuführt oder ihm unmittelbar die Leistung von Haushaltsausgaben erspart. Demgegenüber ist die Eingehung von Schulden, die bei Waren- oder Dienstleistungsgeschäften entstehen, oder die Gewährung von Zahlungszielen, die in diesem Zusammenhang verabredet werden, keine Kreditaufnahme."

Das Ministerium leitet die Ermächtigung zum Abschluss von Verträgen über derivative Finanzinstrumente ab

- aus der generellen Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten und zur Leistung von Zinsausgaben und
- aus der Verpflichtung, bei der Ausführung des Haushaltsplans - speziell bei der Bewirtschaftung der veranschlagten Zinsausgaben - die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 LHO).

Mit Landeshaushaltungsgesetz (LHG) 1992/1993²⁴⁶⁾ wurde erstmals in § 2 Abs. 3 mit Blick auf den Einsatz derivativer Instrumente folgende Regelung getroffen:

Der Minister der Finanzen wird ermächtigt, Vereinbarungen zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken zu treffen.

Diese Ermächtigung wurde unverändert in das Landeshaushaltungsgesetz 1994/1995 übernommen.

In § 2 Abs. 4 LHG 1996²⁴⁷⁾ wurde sie wie folgt gefasst:

Das für Finanzen zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Vereinbarungen zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen für bereits bestehende Schulden, für die gemäß Abs. 1 für das laufende Haushaltsjahr vorgesehenen neuen Kredite sowie für die im Finanzplanungszeitraum zur Anschlussfinanzierung fällig werdenden Tilgungen bis zu einem Gesamtbetrag von 3.500.000.000 DM zu treffen.

Im Landeshaushaltungsgesetz 1997²⁴⁸⁾ lautete die Ermächtigung in § 2 Abs. 4 wie folgt:

Das für Finanzen zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Rahmen der Kreditbeschaffung ergänzende Vereinbarungen zu treffen, die der Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Kreditmarktschulden dienen.

Mit der Änderung der verwendeten Begriffe zur Darstellung des Ziels der Ermächtigung entfiel zugleich die Begrenzung des Volumens der ergänzenden Vereinbarungen.

Im Landeshaushaltungsgesetz 1998/1999²⁴⁹⁾ wurde die Ermächtigung aus dem Landeshaushaltungsgesetz 1997 in § 2 Abs. 4 übernommen und um folgenden Satz 2 ergänzt:

...In der Summe dürfen diese ergänzenden Vereinbarungen 50 v.H. des Gesamtschuldenstands am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres nicht überschreiten.

Der Haushaltsgesetzgeber hat damit in den jeweiligen Landeshaushaltungsgesetzen seit 1992 eine Ermächtigung für derivative Geschäfte geschaffen und weiterentwickelt.

Bewertung

Bei der Beurteilung dieser Ermächtigungen sind nach Auffassung des Rechnungshofs folgende Gesichtspunkte von Bedeutung:

- § 2 Abs. 4 Satz 2 LHG 1996 begrenzte die Ermächtigung erstmals auf ein Volumen von 3,5 Mrd. DM. Nach der Ermächtigung im Landeshaushaltungsgesetz 1998/1999 darf die Ermächtigung die Summe der ergänzenden Vereinbarungen 50 v.H. des Gesamtschuldenstands am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres nicht überschreiten.

Die Festlegung des Geschäftsumfangs im Bereich der Finanzderivate ausschließlich nach dem Volumen (Volumen- oder Nominallimit) ist nicht ohne weiteres geeignet, das finanzielle Risiko zu begrenzen, das sich für das Land aus dem möglichen Abschluss derivativer Geschäfte in einer Größenordnung von z.Z. mehr als 16 Mrd. DM für das Land ergeben kann.

Zu bedenken ist, dass z.B. Risiken aus Optionsgeschäften durch ein nur auf das Volumen der Geschäfte bezogenes Limit nicht ausreichend beschränkt werden. Hierzu wäre zur quantitativen Einschränkung der Derivatgeschäfte eine Begrenzung des Risikos erforderlich²⁵⁰⁾ und das bisherige Volumenlimit um ein Risikolimit zu

²⁴⁶⁾ LHG 1992/1993 vom 31. März 1992 (GVBl. S. 85).

²⁴⁷⁾ LHG 1996 vom 5. Januar 1996 (GVBl. S. 1).

²⁴⁸⁾ LHG 1997 vom 12. Februar 1997 (GVBl. S. 39).

²⁴⁹⁾ LHG 1998/1999 vom 30. Januar 1998 (GVBl. S. 11).

²⁵⁰⁾ Vgl. Prah, Reinhard, Die Wirtschaftsprüfung 1996, S. 833 "...die Implementierung eines geeigneten und sachgerechten Limitsystems ist eine *conditio sine qua non*."

ergänzen. Um Risikolimit und Risikoanalyse aussagefähig zu gestalten, müsste zugleich eine Festlegung der Methodik der Risikomessung erfolgen.

- § 2 Abs. 4 Satz 1 in der Fassung der genannten Landeshaushaltsgesetze spricht nur allgemein von "Vereinbarungen" und bezeichnet lediglich deren Zweck, der in den Haushaltsjahren unterschiedlich ausgestaltet war. Damit fehlt bislang eine Aussage, welche derivativen Finanzprodukte mit Blick auf bestehende Risiken zugelassen sind. Eine solche Begrenzung auf bestimmte Produkte ist aber gerade im Hinblick auf das unterschiedlich hohe Risiko einzelner Geschäftsarten unerlässlich.
- Mit dem Landeshaushaltsgesetz 1997 wurden die Ziele des Einsatzes derivativer Vereinbarungen neu definiert:

Landeshaushaltsgesetz 1996	Landeshaushaltsgesetz 1997
"Begrenzung von Zinsänderungsrisiken"	"Steuerung von Zinsänderungsrisiken"
"Optimierung der Kreditkonditionen"	"Erzielung günstiger Konditionen"

Damit wurde nach Auffassung des Ministeriums der Handlungsspielraum beim Einsatz derivativer Zinsinstrumente, der sich zunächst stärker auf die Absicherung von Krediten beschränkte, erweitert. Das Ministerium ging davon aus, dass damit auch die Handlungsfreiheit geschaffen worden sei, im Bereich der Derivate Nebengeschäfte vorzunehmen, um Gewinne zu erzielen, die im Ergebnis der Verringerung der Zinsausgaben dienen²⁵¹⁾. Im Ergebnis führen diese Geschäfte jedoch regelmäßig auch zum Aufbau eines zusätzlichen Zinsrisikos für das Land, verbunden mit der Erwartung, dass bei einem für das Land günstigen Zinsverlauf die Position mit Gewinn geschlossen werden kann.

- Aus der Formulierung "ergänzende Vereinbarungen" (§ 2 Abs. 4 LHG) wird nicht deutlich, ob und in welchem Umfang damit eine Bindung der Verträge an konkrete Grundgeschäfte (Konnexität) oder das bestehende Kreditvolumen insgesamt vorgeschrieben ist. Ferner ist nicht bestimmt, ob Vertragsabschlüsse auch im Vorgriff auf vorgesehene Kreditaufnahmen zulässig sein sollen. Die Formulierung "bei neuen Krediten und bestehenden Kreditmarktschulden" ist hinsichtlich der Frage, ob auch für Umschuldungen und Kreditaufnahmen in Folgejahren im Voraus Derivatgeschäfte abgeschlossen werden können (etwa im Rahmen der im Finanzplan vorgesehen Kreditfinanzierung), nicht ausreichend bestimmt.
- Das Ministerium nahm in der Praxis Derivatgeschäfte vor, die in Portfoliostrategien eingebettet waren und bei denen ein unmittelbarer zeitlicher und sachlicher Zusammenhang mit einem Grundgeschäft nur auf der Grundlage mehrerer zusammengefasster Kreditverträge gegeben war.

Empfehlungen

Die Ermächtigungsgrundlage in den Landeshaushaltsgesetzen für den Einsatz von Derivaten mag vor dem Hintergrund der begrenzten Erprobungs- und Erfahrungsphase und des ursprünglich geringen Geschäftsumfanges beim Einsatz derivativer Instrumente im Kreditmanagement in den ersten Jahren noch ausreichend gewesen sein. Angesichts der Besonderheiten und Risiken des Einsatzes derivativer Zinsinstrumente und des auf inzwischen 50 % des Gesamtschuldenstands am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahrs ausgeweiteten Rahmens hat der Rechnungshof es jedoch als erforderlich angesehen, die Ermächtigung zum Einsatz derivativer Instrumente zu konkretisieren, insbesondere hinsichtlich des Umfangs, der einzusetzenden Produkte, der zugrunde liegenden Strategien und des möglichen Risikos.

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, neben der grundsätzlichen Ermächtigung für den Einsatz solcher Instrumente, folgende konkrete Vorgaben zu treffen:

- Festlegung einer Obergrenze für das Risiko aus dem Einsatz derivativer Instrumente. Sofern ein Volumenlimit beibehalten werden sollte, bedarf es zumindest ergänzend der Festlegung von Risikolimits und einer Regelung, wie die Risiken zu ermitteln und zu bewerten sind.
- Abschließende Aufzählung der im Rahmen des Derivateinsatzes zulässigen Instrumente und Märkte, auch um Formen und Marktsegmente mit spekulativem Charakter zu vermeiden.
- Vorgaben über die Einhaltung einer objektiven, subjektiven und zeitlichen Bindung des Abschlusses von Derivatgeschäften an vorhandene Grundgeschäfte (Konnexität) und ggf. eine Festlegung der Voraussetzungen,

²⁵¹⁾ Die Ermächtigung erstreckt sich danach auch auf den Verkauf von Payer-Swaptions. Das Land erhöht z.B. in solchen Fällen als Stillhalter ("Versicherungsgeber") gegen Erhalt einer Optionsprämie sein Zinsrisiko, in der Erwartung, dass bei günstiger Zinsentwicklung für das Land die Option nicht ausgeübt wird und damit die Prämie als Gewinn verbleibt. Gleiches gilt für Termin-Receiver-Swaps, durch die Festzinsdarlehen in eine variabel verzinsliche Position gewandelt werden.

unter denen davon abgewichen werden kann. Dabei ist auch zu konkretisieren, auf welche Kredite (bestehende Schulden, neue Kreditaufnahmen, Anschlussfinanzierungen) sich die Ermächtigung erstreckt. Soweit derivative Geschäfte für Anschlussfinanzierungen zugelassen werden sollen, wären dabei auch die Voraussetzungen und der Planungszeitraum zu regeln.

- Festschreibung, dass und in welcher Form eine Wirtschaftlichkeitskontrolle vorzunehmen ist, welche Prognosen dem Abschluss von derivativen Geschäften zugrunde zu liegen haben und wie Abweichungen hiervon zu dokumentieren sind.
- Regelung der Berichtspflicht, sowohl zeitlich als auch hinsichtlich des Adressatenkreises und des Detaillierungsgrads.
- Festlegung, in welcher Form die Transparenz des Geschehens im Bereich der Finanzderivate im Rahmen der Haushaltsplanung und -rechnung für Parlament, Öffentlichkeit und Finanzkontrolle gewährleistet werden soll.

Im Hinblick auf den damit verbundenen Detaillierungsgrad hat der Rechnungshof vorgeschlagen, mittelfristig die Grundlagen wie folgt zu gestalten:

1. Die grundsätzliche Ermächtigung sollte als dauergesetzliche Regelung dann in die Landeshaushaltsordnung aufgenommen werden, wenn hinreichend sichere Erfahrungen über den Einsatz von Zinsderivaten und die notwendigen Vorkehrungen gegen die damit verbundenen Risiken vorliegen.
2. Der Umfang der Ermächtigung sollte - wie bisher - jeweils im Landeshaushaltungsgesetz festgelegt werden. Allerdings sollte das bisherige Volumenlimit um ein Limit für das Gesamtrisiko ergänzt werden.
3. Weitergehende Detailregelungen, insbesondere zur Aufbau- und Ablauforganisation einschließlich Controlling, zur Wirtschaftlichkeitskontrolle und zum Berichtswesen, sollten durch Verwaltungsvorschrift getroffen werden.
4. Eine nähere Ausgestaltung des Einsatzes derivativer Instrumente (besonders zur generellen Zielrichtung, den zugrunde liegenden Prognosen und den allgemeinen Verfahrensweisen) sollte darüber hinaus in einem Rahmenkonzept erfolgen.

Ergebnis

Das Ministerium strebt an, die Hinweise des Rechnungshofs zur Konkretisierung der gesetzlichen Ermächtigung im Rahmen einer inhaltlich bundeseinheitlichen Lösung umzusetzen und regt an, die Beschlüsse des mit dieser Frage befassten Bund-/Länder-Arbeitsausschusses Haushaltsrecht und Haushaltssystematik abzuwarten. Unabhängig davon hat das Ministerium bereits die Empfehlungen des Rechnungshofs, weitergehende Detailregelungen zu treffen, in der Verwaltungsvorschrift und dem Rahmenkonzept aufgegriffen²⁵²⁾.

4.2 Konnexität

4.2.1 Begriff

Mit zunehmendem Einsatz derivativer Produkte bei öffentlichen Haushalten ist die Diskussion über die rechtliche Zulässigkeit, eine Risikobegrenzung und die Ermittlung eines wirtschaftlichen Ergebnisses in Literatur und Praxis, insbesondere auch im Rahmen der Finanzkontrolle, geprägt von der Forderung nach Einhaltung der "Konnexität".

Ausgangspunkt hierfür war vor allem die Frage, ob und in welchem Umfang die Finanzminister berechtigt seien, im Rahmen der Kreditaufnahme und Verwaltung der Schulden Zins-Swapgeschäfte (und in der Folge weitere Geschäfte mit Zinsderivaten) abschließen zu können. In der Literatur²⁵³⁾ wird zu Swap-Geschäften die Auffassung vertreten, dass deren Ausführung als "Annexkompetenz" zur Kreditermächtigung insoweit zulässig sei, als das Swap-Geschäft in "Konnexität" zu einem bestehenden Grundgeschäft stehe. Als konnex wird ein Swap-Geschäft angesehen, wenn es der Gestaltung und Kontrolle von Zinsänderungsrisiken eines konkreten Kredits als "Grundgeschäft" dient. Dabei wird davon ausgegangen, dass das Vorliegen der Konnexität sowohl nach objektiven als auch nach subjektiven Kriterien zu prüfen ist.

Objektive Konnexität liegt unter folgenden Voraussetzungen vor:

1. Die Nominalbeträge und die Währung von Grundgeschäft und Derivatgeschäft müssen identisch sein (sachliche Konnexität). Eine sachliche Konnexität wird auch dann als gegeben angesehen, wenn

²⁵²⁾ Vgl. Nr. 2.8.

²⁵³⁾ Vgl. Kewenig, Wilhelm, und Schneider, Hannes, Swap-Geschäfte der öffentlichen Hand in Deutschland, WM - Wertpapiermitteilungen - Sonderbeilage 2/1992.

- ein Derivat einen geringeren, keinesfalls aber einen höheren Nominalbetrag als das Grundgeschäft umfasst oder
 - zu einem konnexen Derivat ein weiteres Derivat abgeschlossen wird, das z.B. die wirtschaftlichen Folgen des ursprünglichen Derivats umkehrt (Verknüpfung mehrerer Geschäfte).
2. Die Laufzeit des Derivats darf die Laufzeit des Grundgeschäfts nicht überschreiten (zeitliche Konnexität). Dies gilt nach überwiegender Meinung auch dann, wenn das Derivat nicht schon zu Beginn, sondern erst während der Laufzeit des Grundgeschäfts abgeschlossen wird.

Subjektive Konnexität ist gegeben, wenn das Derivat mit der Absicht abgeschlossen wird, die Konditionen eines konkreten Grundgeschäfts zu gestalten.

Mit der Forderung, die Konnexität beim Einsatz von Derivaten zu beachten, soll sichergestellt werden, dass die öffentliche Hand Derivate nicht zur spekulativen Einnahme-/Ertragserzielung und nicht als Handelsobjekt unter Inkaufnahme von Verlustrisiken einsetzt.

Ausgehend von dieser Zielsetzung besteht bei den Rechnungshöfen und bei den meisten Finanzministerien Einigkeit, dass Konnexität für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente zu fordern ist²⁵⁴⁾. Die Empfehlungen der Rechnungshöfe der Länder für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im öffentlichen Bereich sehen insoweit vor:

"Zeitliche und inhaltliche Konnexität sind zu wahren; abweichende Lösungen sind möglich, soweit sie eine der Konnexität vergleichbare Risikoabsicherung gewährleisten".

4.2.2 Beachtung des Grundsatzes der Konnexität

Bis 1996 war die Ermächtigung in § 2 Abs. 4 LHG zum Einsatz von Finanzderivaten auf "Vereinbarungen zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen" beschränkt. Damit konnte von einer Konnexität zwischen Grundgeschäft (Kreditaufnahme) und Derivatgeschäft als Maßstab für die rechtliche Zulässigkeit von Zinsderivatgeschäften ausgegangen werden. Ab 1997 wurde diese Ermächtigung dahingehend geändert, dass das Ministerium "im Rahmen der Kreditbeschaffung ergänzende Vereinbarungen" treffen kann, "die der Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Kreditmarktschulden dienen".

Das Ministerium führte dazu aus, dass mit der Änderung des Gesetzeswortlauts auch die Handlungsfreiheit geschaffen worden sei, Geschäfte im Bereich der Derivate abzuschließen, um mit Gewinnen die Zinsausgaben zu verringern. Damit ist in der Ermächtigung das Konzept der Konnexität nicht mehr streng beibehalten. Hinsichtlich der zeitlichen, sachlichen und subjektiven Bindung wurde der Gestaltungsspielraum erweitert.

Bis auf die nachfolgenden Fälle entsprachen die vom Ministerium abgeschlossenen Derivatgeschäfte, soweit sie Gegenstand der Prüfung waren, den Anforderungen der Konnexität:

1. In einem Fall lag dem Abschluss zweier FRA kein Basisgeschäft zugrunde. Konnexität war nicht gegeben. Aufgrund gesunkener Zinsen entstand für das Land zwar eine Zinsentlastung von rd. 100.000 DM; ein Anstieg der Zinsen hätte jedoch zu einem entsprechenden Verlust geführt.
2. Das Land vereinbarte im Rahmen seiner beim Einsatz von Derivaten verfolgten Strategie in erheblichem Maß langlaufende Payer-Swaps, die revolvingend mit kurzlaufenden Kreditaufnahmen unterlegt wurden. In diesen Fällen war die Laufzeit der Kredite regelmäßig kürzer als die des Derivats. Außerdem bestand das Risiko, dass Derivate zeitweise nicht mit konkreten Mittelaufnahmen unterlegt waren. Die sich bei enger Auslegung des Grundsatzes der Konnexität ergebende Bedingung, dass die Laufzeit des Derivats nicht die Laufzeit des Kredits überschreiten darf, wurde in diesen Fällen nicht erfüllt.

Mit der Nutzung dieser Strategie wurde das Zinsrisiko aus den kurzfristig revolvingenden Kreditaufnahmen abgesichert und damit insgesamt eine Finanzierung erreicht, die vom Risikoprofil in etwa einer langfristigen, festverzinslichen Finanzierung entsprach. Insofern entstanden für das Land aus der fehlenden zeitlichen Konnexität keine erkennbaren wirtschaftlichen Nachteile.

3. Im Rahmen der Derivatgeschäfte verkaufte das Land Swaptions. Die Verträge waren mit festverzinslichen Schuldscheindarlehen verknüpft (sachliche Konnexität). Für die Einräumung der Option erhielt das Land eine Prämie, welcher der Aufbau einer Zinsrisikoposition gegenüberstand. Ziel des Vertragsabschlusses war es damit nicht, ein Zinsrisiko abzusichern, sondern die Zinskonditionen des Grundgeschäfts zu optimieren. Dem Ver-

²⁵⁴⁾ Müller, Udo, und von Stechow, Friedrich Leopold, Einsatz neuer Instrumente bei der Finanzierung, VOP -Verwaltung Organisation Personal- 9/1997.

tragsabschluss lag die Absicht zugrunde, dadurch Einnahmen zu erzielen, dass der Käufer - bei einer für ihn ungünstigen Zinsentwicklung - die Option nicht ausübt. Bei für das Land ungünstiger Zinsentwicklung hätten der empfangenen Prämie dagegen Kosten für das Beenden des Geschäfts oder die Abwicklung des Vertrags gegenübergestanden.

4. Ferner schloss das Land in erheblichem Umfang Termin-Receiver-Swaps ab, mit denen festverzinsliche Kredite auf Termin in variable Verbindlichkeiten gewandelt wurden. Dabei lag die - eingetretene - Erwartung zugrunde, das Geschäft bei günstiger Zinsentwicklung mit Gewinn schließen zu können. Zugleich wurde jedoch mit der variablen Verzinsung ein zusätzliches Risiko aufgebaut.

Empfehlungen

Der Rechnungshof hält in bestimmten Fällen eine Abweichung von der strengen Konnexität für vertretbar. In Betracht kommen hierfür beispielsweise die Fälle der Globalsteuerung von Gesamt- oder Einzelportfolien. Eine solche Steuerung kann bei sachgerechter Handhabung das Kreditmanagement in seinem Ziel der Optimierung der Zinsausgaben unterstützen und verbessern.

Die Abweichung von der strengen Konnexität setzt allerdings voraus, dass durch begleitende Regelungen und Maßnahmen sichergestellt ist, dass die mit dem Konzept der Konnexität verbundenen Ziele gewahrt werden. Dazu zählen

- eine klare Festlegung der zulässigen derivativen Instrumente,
- ein ausreichendes Risikomanagement und -controlling,
- eine zeitnahe und aussagefähige Erfolgskontrolle,
- ein anerkanntes System zur Performancemessung und
- ein aussagefähiges Berichtswesen.

Unter diesen Rahmenbedingungen wird weitgehend gewährleistet, dass beim Abschluss derivativer Geschäfte kein Freiraum für den Einsatz von Finanzderivaten zu spekulativen Zwecken eröffnet wird, der mit der Verpflichtung der öffentlichen Hand zum treuhänderischen Umgang mit öffentlichen Mitteln nicht vereinbar wäre.

Das Ministerium hat den Überlegungen des Rechnungshofs zugestimmt. In der Verwaltungsvorschrift und dem Rahmenkonzept ist vorgesehen, dass jede ergänzende Vereinbarung mit der Beschaffung von Kreditmitteln im Zusammenhang stehen muss. Gleichwertig sei dabei, ob das Grundgeschäft bereits zum Bestand gehöre, es sich um neu kontrahierte oder im Rahmen des jährlichen Emmissionsgeschäfts geplante Geschäfte handle. Im Hinblick darauf, dass in Verwaltungsvorschrift und Rahmenkonzept Festlegungen zu den oben genannten begleitenden Regelungen und Maßnahmen getroffen wurden, sei damit gewährleistet, dass die mit der Forderung nach Einhaltung der Konnexität verbundenen Ziele gewahrt werden.

4.3 Veranschlagung von Haushaltsmitteln im Zusammenhang mit dem Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Die Ermächtigung im Landeshaushaltsgesetz zum Abschluss ergänzender Vereinbarungen ist bislang nicht durch eine spezielle Ermächtigung im Haushaltsplan zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen (§ 3 Abs. 1 LHO) näher ausgestaltet. Die mit den Derivatgeschäften verbundenen Zahlungsströme (laufende und einmalige Zahlungen/Einnahmen) wickelt das Ministerium über die Zinsausgabentitel für Kredite (bei Einnahmen durch Absetzung von den Ausgaben) ab.

4.3.1 Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben

Das Haushaltsrecht enthält für die Veranschlagung (und die Rechnungslegung) derivativer Geschäfte bislang keine besonderen Regelungen. Deshalb sind die allgemeinen Vorgaben des Haushaltsrechts zugrunde zu legen.

Geschäfte mit Finanzderivaten sind rechtlich eigenständige Kauf- oder Tauschgeschäfte, die nicht unmittelbar auf Kreditaufnahmen²⁵⁵⁾ zurückzuführen sind. Sie sind deshalb grundsätzlich getrennt von den Zinsausgaben zu veranschlagen und nachzuweisen. Die derzeit praktizierte Abwicklung über die Zinsausgabentitel für Kredite steht mit dem Grundsatz der sachlichen Spezialität (§ 17 LHO) und dem Gebot der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht in Ein-

²⁵⁵⁾ Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, a.a.O., C II. 2 a).

klang. Darüber hinaus entsprechen die Veranschlagung und der Nachweis der erzielten Einnahmen in einem Ausgabentitel (Nettobuchung durch Absetzung) nicht dem Bruttoprinzip (§§ 15 und 35 LHO)²⁵⁶⁾.

Mit dem bislang geübten Verfahren ist es dem Haushaltsgesetzgeber und der Öffentlichkeit nicht möglich, bei der Haushaltsplanung die finanziellen Auswirkungen der Ermächtigung in § 2 Abs. 4 LHG im Voraus auch nur annähernd zu beurteilen. Mangels konkreter Ansätze im Haushalt ist im Rahmen der Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Entlastung eine Kontrolle²⁵⁷⁾ darüber nicht möglich, inwieweit im Haushaltsvollzug die erwarteten Ergebnisse verwirklicht werden konnten und welche finanziellen Wirkungen Geschäfte mit Finanzderivaten für das jeweilige Haushaltsjahr entwickelten.

Zwar lässt das Haushaltsrecht Abweichungen von Haushaltsgrundsätzen (z.B. durch Haushaltsvermerke oder Ausnahmeregelungen in der Landeshaushaltsordnung und dem Haushaltsgesetz) zu. Dies setzt jedoch voraus, dass die Ausnahme durch besondere Gründe gerechtfertigt (z.B. wirtschaftlichere Verfahrensweise) und die Transparenz des Haushalts nicht beeinträchtigt wird. Mit einem Nachweis der Zahlungsströme in den Zinstiteln wird eine Beurteilung des finanziellen Ergebnisses des Derivateeinsatzes für den Landeshaushalt wenn nicht verhindert, so doch wesentlich beeinträchtigt. Deshalb kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass es unter den Gesichtspunkten des Haushaltsrechts vertretbar wäre, die bisherige Handhabung als Ausnahmeregelung beizubehalten.

Empfehlungen

Die Sicherung der Rechts- und Kontrollfunktion des Haushalts gebietet es nach Auffassung des Rechnungshofs, die Einnahmen und die Ausgaben im Zusammenhang mit Finanzderivatgeschäften in eigenen Haushaltstiteln (ggf. in einem eigenen Kapitel zusammengefasst) zu veranschlagen. Wenn und soweit der Haushaltsgesetzgeber im Rahmen seiner allgemeinen Ermächtigung bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen über Zinssicherungsgeschäfte hinausgehende derivative Instrumente (z.B. Payer-Swaptions, Termin-Receiver-Swaps) zulassen sollte, wäre eine getrennte Veranschlagung der Haushaltsmittel für solche Produktbereiche empfehlenswert, um die Entwicklung der damit verbundenen Zahlungsströme (Prämien) vor dem Hintergrund des Aufbaus möglicher Risiken zu dokumentieren. Flexibilität beim Haushaltsvollzug könnte innerhalb der Veranschlagung durch Deckungs- und Kopplungsvermerke hergestellt werden.

4.3.2 Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen

Derivatgeschäfte sind geeignet, künftige Haushalte vorzubelasten, soweit sie zu Ausgaben führen, die erst nach dem Ende des laufenden Haushaltsjahres wirksam werden. Es ist deshalb geboten, dass Verpflichtungsgeschäfte, die sich auf Ausgaben in kommenden Jahren beziehen und nicht der laufenden Verwaltung zuzurechnen sind, nur mit parlamentarischer Ermächtigung geschlossen und transparent gemacht²⁵⁸⁾ werden. Es stellt sich somit die Frage, ob für Ausgaben aus derivativen Geschäften Verpflichtungsermächtigungen zu veranschlagen sind. Wird davon ausgegangen, dass - vergleichbar den Zinsausgaben oder der Veranschlagung von Ausgaben für Gewährleistungen - eine Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen unterbleiben kann, so kann es jedoch aus dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Kontrolle und des Informationsanspruchs der Öffentlichkeit geboten sein, die mögliche Vorbelastung künftiger Haushalte darzustellen. Aus diesem Grund werden z.B. bei der Privatfinanzierung von Straßen Finanzierungskosten künftiger Jahre in einem eigenen Sachausgabentitel unter Ansatz der Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt. Dies erscheint angesichts des inzwischen zugelassenen Volumens auch für Derivatgeschäfte erforderlich, soweit die mit solchen Geschäften verbundenen Risiken geeignet sind, künftige Haushalte nachhaltig zu belasten und damit das Ausgabenbewilligungsrecht des Parlaments auszuhöhlen.

²⁵⁶⁾ Im Rahmen des "Netting" (Aufrechnung von Ansprüchen und Verpflichtungen bzw. positiven und negativen Marktwerten aus Derivaten, die mit demselben Vertragspartner kontrahiert wurden) entspricht es dem Bruttoprinzip, die kassenwirksamen Ergebnisse auszuweisen.

²⁵⁷⁾ Hierzu hat der VGH Rheinland-Pfalz ausgeführt, a.a.O., C II.:
"Nach Art. 116 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 LV (= Art. 110 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 GG) sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen, der seinerseits durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird. Die Regelungen sind Ausdruck der verfassungsrechtlichen Forderung nach Vollständigkeit des Haushalts. Erst die Vollständigkeit des Haushalts sichert, daß alle staatlichen Aktivitäten, soweit sie den Einnahmen und Ausgaben zuzurechnen sind, im Budget erfaßt werden. ... Aus dem Vollständigkeitsgebot leiten sich auch die Gebote der Haushaltswahrheit und -klarheit ab: Der Haushaltsplan hat sich jeglicher den Überblick verfälschender Verschleierung zu enthalten. Er muß transparent machen, wo und in welcher Höhe die veranschlagten Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben und in welcher Höhe Ausgaben für welchen Zweck voraussichtlich anfallen. In diesen Grundsätzen bewährt sich das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments als das wesentliche Instrument der Regierungskontrolle. Ihnen entspricht aber auch die Pflicht des Parlaments, sich selbst und der Öffentlichkeit in einer tatsächlich wirksamen Weise Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes abzulegen."

²⁵⁸⁾ Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, a.a.O., C II. 3 a).

Empfehlung

Die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen entspräche somit dem gegenwärtigen Stand von Haushaltsveranschlagung und -praxis. Andererseits besteht in dieser Frage - im Gegensatz zur Veranschlagung der Ausgaben - für den Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum. Angesichts der Probleme, in der Praxis die notwendige Höhe der Verpflichtungsermächtigungen annähernd zutreffend zu berechnen oder zu schätzen, hält es der Rechnungshof für sachgerechter, anstelle konkreter Verpflichtungsermächtigungen Risikolimits unter Berücksichtigung der bereits für Folgejahre bestehenden Risiken festzulegen und insoweit dem Budgetrecht des Parlaments und dem Informationsanspruch der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen.

4.4 Rechnungslegung und Ausgleichsrücklage

Mangels getrennter Veranschlagung sind bislang weder die Zahlungsströme noch - wie dargestellt - die finanziellen Auswirkungen der Derivatgeschäfte für den Landeshaushalt aus der Haushaltsrechnung des Landes ersichtlich. Angaben zum Ergebnis des Derivateeinsatzes (z.B. als Anlage zur Haushaltsrechnung) fehlen. Damit mangelt es an der Transparenz, die es dem Parlament ermöglicht, sich selbst und der Öffentlichkeit in einer tatsächlich wirksamen Weise Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes abzulegen.

Mit der empfohlenen Veranschlagung in eigenen Haushaltstiteln wäre ein Nachweis der Ist-Ergebnisse in der Haushaltsrechnung verbunden.

Wegen der Besonderheiten der Derivatgeschäfte (Laufzeit, Risiko, Sofortleistung von Prämien) geben diese Ist-Ergebnisse allerdings keinen hinreichend genauen Aufschluss über die periodengerechten wirtschaftlichen Ergebnisse:

- Die Zahlungsströme aus Derivatgeschäften wurden bislang unter dem Gesichtspunkt der Kassenwirksamkeit in den Zinsausgaben für Kredite der Haushaltsjahre nachgewiesen, in denen sie anfielen. Beim Abschluss von Derivatverträgen ergeben sich jedoch Zahlungen und Verpflichtungen, die wirtschaftlich nicht einem bestimmten Haushaltsjahr zuzurechnen sind, sondern laufzeitbezogen zugeordnet werden müssen (z.B. Prämien bei Optionsgeschäften, Gewinne und Verluste bei Schließung von Geschäften), oder zeitlich auseinander fallen.
- Das Ministerium hat durch entsprechende Vertragsgestaltung durchaus die Möglichkeit, die Zuordnung von Zahlungen zu bestimmten Haushaltsjahren zu steuern.

Bei einem Nachweis der Zahlungen ausschließlich nach dem Zeitpunkt der Kassenwirksamkeit werden die tatsächlichen Ergebnisse der Derivatgeschäfte und mögliche Zukunftsbelastungen oder -erträge für den Haushalt nicht ersichtlich (Periodenabgrenzung)²⁵⁹⁾. Hinzu kommt, dass bestehende Risiken aus laufenden Geschäften für kommende Haushalte weder dargestellt werden noch für sie finanzielle Vorsorge getroffen ist.

Empfehlung

Eine zutreffendere Beurteilung der Ergebnisse aus Derivatgeschäften würde erleichtert, wenn

- a) die kassenwirksamen Zahlungsströme periodengerecht zugeordnet und über eine Ausgleichsrücklage abgewickelt oder
- b) die auf künftige Jahre entfallenden Zahlungsströme (und Risiken) auf der Grundlage einer ausreichenden Risikoanalyse und Bewertung zumindest in einer besonderen Darstellung zu Haushaltsplan und Haushaltsrechnung nachgewiesen würden.

Voraussetzung für eine periodengerechte Abwicklung über eine Ausgleichsrücklage wäre allerdings, dass der Berechnung der Rücklagenzuführung und -entnahme eine hinreichend genaue Bewertung und Risikoberechnung zugrunde gelegt und das mögliche Risiko durch Zu- und Abschläge ausgeglichen würde.

Mit einer solchen Darstellung - in naturgemäß aggregierter Form - könnte der Unterrichtung des Parlaments Rechnung getragen werden.

²⁵⁹⁾ Im Handelsrecht gebietet der Grundsatz ordnungsmäßiger Buchführung, z.B. beim An- und Verkauf von Optionen, Aufwand und Ertrag solcher Geschäfte unmittelbar in der Gewinn- und Verlustrechnung zu erfassen. Sie sind zu bewerten und gegebenenfalls ganz oder teilweise abzuschreiben (Käufer) oder über Rückstellungen abzuwickeln. Bei Zinsbegrenzungsgeschäften ist eine periodengerechte Abwicklung abgeschlossener (Teil-) Geschäfte geboten.

Ergebnis

Das Ministerium hat hierzu die Auffassung vertreten, dass die bisherige Form der mittelbaren Veranschlagung der Effekte der Derivate über die traditionellen Zinstitel dem Charakter der Derivate als Mittel der Steuerung der Zinsausgaben gerecht geworden sei; denn nur im engen Zusammenhang mit den Zinsausgaben entfalteten sie ihre finanzwirtschaftliche Wirkung. Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass Derivate inzwischen beim Bund und den Ländern eingesetzt würden. Der Bund-/Länder-Arbeitsausschuss Haushaltsrecht und Haushaltssystematik erarbeite derzeit bundeseinheitliche Vorgaben zu Fragen der parlamentarischen Beteiligung, der haushaltsrechtlichen Ermächtigung und der haushaltsmäßigen Veranschlagung und Nachweisung. Dabei würden auch die Empfehlungen der Rechnungshöfe sowie der Kreditreferenten des Bundes und der Länder einbezogen. Im Hinblick auf die Wahrung einer weitgehenden bundesweiten Einheitlichkeit haushaltsrechtlicher Bestimmungen hält es das Ministerium für angezeigt, das Votum des Bund-/Länder-Arbeitsausschusses für Haushaltsrecht und Haushaltssystematik abzuwarten.

Die Verwaltungsvorschrift und das Rahmenkonzept sehen dementsprechend vor, weiterhin sämtliche im Zusammenhang mit ergänzenden Vereinbarungen stehenden Zahlungsvorgänge bei Kapitel 20 05 Titel 575 01 zuzuordnen und Einnahmen weiterhin bei den Zinsausgaben (rot) abzusetzen²⁶⁰⁾. Darüber hinaus ist allerdings vorgesehen, eingehende Zahlungen, die erst in einem späteren Haushaltsjahr wirksam werden sollen, über eine Ausgleichsrücklage abzuwickeln.

Der Rechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, die Zahlungsströme aus dem Abschluss ergänzender derivativer Vereinbarungen getrennt von den Zinsausgaben und unter Beachtung des Bruttoprinzips auszuweisen. Im Hinblick auf eine bundeseinheitliche Regelung einer Veranschlagung und Rechnungslegung und auf die Erklärung des Ministeriums, das Parlament vorab zu unterrichten, stellt er Bedenken gegen eine Fortsetzung der bisherigen Handhabung zunächst zurück. Dabei berücksichtigt er auch, dass nach der Verwaltungsvorschrift und dem Rahmenkonzept eine bedarfsorientierte Unterrichtung des Parlaments vorgesehen ist und damit die - wenn auch nicht regelmäßige - Haushaltstransparenz für eine Übergangszeit bis zu Regelungen über eine bundeseinheitliche Veranschlagung und Rechnungslegung gewährleistet werden soll.

5. Risikokontrolle und Risikomanagement

Mit der Beschaffung von Kreditmitteln und dem damit verbundenen Derivatgeschäft sind verschiedene Risiken verbunden. So bestehen insbesondere

- Betriebsrisiken,
- Zinsänderungsrisiken,
- Adressenausfallrisiken,
- Marktliquiditätsrisiken und
- rechtliche Risiken.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob und in welchem Umfang das Ministerium Vorkehrungen zur Vermeidung oder Reduzierung der genannten Risiken getroffen hat.

5.1 Betriebsrisiken

Betriebsrisiken entstehen durch menschliches Versagen, Schwächen der Aufbau- und Ablauforganisation, der Informationssysteme sowie des internen Kontrollsystems. Daher hatte der Rechnungshof die Aufbau- und Ablauforganisation anhand des Organisations- und Geschäftsverteilungsplans des Ministeriums (Stand 1. September 1996) analysiert sowie die Kontrollen beim Abschluss und bei der Abwicklung der derivativen Finanzgeschäfte untersucht.

Risikosteuerung

Für die Bearbeitung der derivativen Finanzinstrumente waren zur Zeit der Prüfung im Ministerium die folgenden Organisationseinheiten zuständig:

- in der Abteilung 2 - Haushalt - das Kreditreferat²⁶¹⁾ (Referat 4226),

²⁶⁰⁾ Nr. 9 VV und Nr. 2 des Rahmenkonzepts.

²⁶¹⁾ Ab 1. März 1999 der Finanzwirtschaftlichen Grundsatzgruppe zugeordnet.

- in der Abteilung 3 - Beteiligungen, Landesvermögen und -schulden, Lastenausgleich, Landesausgleichsamt, Lotteriewesen, Spielbanken, Wiedergutmachung, Wirtschaftshilfe - die Schuldenverwaltung (Referat 434) sowie
- die Landeshauptkasse.

Daneben bestand eine Arbeitsgruppe "Finanzen", die unmittelbar dem Minister zugeordnet und mit der Kontrolle der Ist-Entwicklung der Zinsausgaben befasst war.

5.1.1 Aufbau- und Ablauforganisation im Kreditreferat

Das Kreditreferat war mit einem Referenten und zwei Sachbearbeitern besetzt. Der Referent nahm die Strategieentwicklung und -durchführung für das Schuldenmanagement, die Liquiditätsplanung, die Kontrolle der Geschäftsabschlüsse sowie die Anleitung und die Überwachung der Sachbearbeiter wahr. Daneben übte er das Risikomanagement und -controlling aus. Im Prüfungszeitraum wurde er von einem anderen Referenten der Abteilung 2 - Haushalt - vertreten. Bei Entscheidungen von erheblicher strategischer Bedeutung für das Schuldenmanagement (z.B. eine weit über den jeweiligen Zeitabschnitt hinausgehende Mittelaufnahme mit dem Ziel der Ausnutzung einer günstigen Zinssituation) stimmte der Referent das Vorhaben mit dem Minister oder dem Staatssekretär ab.

Im Kreditreferat wurden die Geschäftsabschlüsse getätigt, der gesamte Schriftverkehr (einschließlich der Geschäftsbestätigungen) abgewickelt und die Dokumentation der Geschäftsabschlüsse sowie die Kontrolle der Zinsfixings und der Zahlungsströme aus den Derivaten und den variabel verzinslichen Darlehen vorgenommen.

Zur Bestimmung des Marktwerts der Finanzinstrumente standen zwei Datenverarbeitungsprogramme zur Verfügung. Swaps und Swaptions wurden einmal im Monat von den Partner-Banken bewertet. Diese Ergebnisse wurden mit den Ergebnissen des selbst verwendeten Auswertungsprogramms verglichen.

Die abgeschlossenen Geschäfte wurden an die Schuldenverwaltung gemeldet, die daraufhin Anordnungen an die Landeshauptkasse erstellte.

5.1.2 Aufbau- und Ablauforganisation in der Schuldenverwaltung

Die Schuldenverwaltung wurde von einem Referenten und drei Sachbearbeitern wahrgenommen, von denen nur einer an der Abwicklung der derivativen Geschäfte beteiligt war.

Aufgabe der Schuldenverwaltung war es sicherzustellen, dass Zahlungen im Zusammenhang mit dem Schuldendienst rechtzeitig und in der richtigen Höhe erfolgten. Sie stellte grundsätzlich die Auszahlungs- und Annahmeanordnungen für die Landeshauptkasse aus.

Zur Bestandsüberwachung führte die Schuldenverwaltung eine Liste über die vom Kreditreferat gemeldeten Geschäfte. Ein manueller Bestandsabgleich mit dem Kreditreferat fand einmal im Jahr statt. Ein datenverarbeitungstechnischer Abgleich war bisher nicht möglich.

Die Schuldenverwaltung verfügte nicht über die Möglichkeit, sich die aktuellen Marktkonditionen zur Ermittlung der Zinsausgaben zu beschaffen. Sie war insoweit auf die Überlassung der Daten durch das Kreditreferat angewiesen.

Bewertung

Zwischen Abschluss, Abwicklung und Kontrolle der einzelnen Geschäfte war eine Funktionstrennung nicht durchgängig gegeben. Insbesondere die Verantwortung des Referenten im Kreditreferat für die Geschäftsabschlüsse und die gleichzeitige Wahrnehmung des Risikocontrollings widersprachen dem Gebot der Funktionstrennung.

In gleicher Weise war die Überwachung der Dokumentation der Geschäftsabschlüsse, der Zinsfixings und der Zahlungsströme durch Mitarbeiter des Kreditreferats mit einer organisatorischen Trennung von Geschäftsabschluss einerseits sowie Abwicklung und Kontrolle andererseits unvereinbar. So erfolgte keine vom Kreditreferat unabhängige Kontrolle der abgeschlossenen Geschäfte auf Marktgerechtigkeit. Zudem wurden die Geschäftsbestätigungen unmittelbar an das die Geschäfte abschließende Kreditreferat versandt und auch von diesem Referat bestätigt. Das Fehlen einer vom Kreditreferat unabhängigen Controllingstelle erhöhte die betrieblichen Risiken aus der Abwicklung der derivativen Geschäfte.

Empfehlungen

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, eine effektive aufbauorganisatorische Trennung von Geschäftsabschluss, Abwicklung und Risikoüberwachung (Controlling) einzuführen. Die die Geschäfte abschließende Stelle sollte weder mit der Geschäftsabwicklung noch mit der Risikoüberwachung befasst sein. Die Abwicklungsstelle sollte anhand der von der die Geschäfte abschließenden Stelle übersandten Unterlagen die Geschäftsbestätigungen einholen sowie die

Zinsfixings und die Zahlungsströme überwachen. Sie sollte in die Lage versetzt werden, die Marktgerechtigkeit der einzelnen Geschäftsabschlüsse nachzuvollziehen und diese auch in Stichproben zu überprüfen.

Weiterhin war empfohlen worden, die Risikoüberwachung einer Person zu übertragen, die nicht mit der Geschäftsabwicklung betraut und nicht von Weisungen dieser Stelle abhängig ist. Zu den wichtigsten an ein Controlling zu richtenden Anforderungen gehört es

- zu überprüfen, ob die Abschlüsse sich hinsichtlich der Art und der Größenordnung im Rahmen der üblichen Geschäftstätigkeit und der festgesetzten Limits bewegen und ob Abweichungen von vorgegebenen Standards (Stammdaten, Anschaffungswege, Zahlungswege u.ä.) verabredet sind,
- die mit den Geschäften verbundenen Risiken zu messen und zu kontrollieren,
- das Ergebnis der Prüfungen zu dokumentieren sowie
- im Rahmen eines Berichtswesens die erforderlichen Informationen zu liefern.

Ergebnis

Das Ministerium hat inzwischen die Zuständigkeiten im Bereich der Beschaffung von Kreditmitteln und des damit zusammenhängenden Abschlusses von ergänzenden Vereinbarungen neu geordnet²⁶²⁾. Danach werden die Zuständigkeiten auf vier Referate und die Landeshauptkasse verteilt.

- Das Referat 404 (Kreditaufnahme für den Landeshaushalt) soll für die Entwicklung des Einsatzkonzeptes, die Beschaffung von Kreditmitteln und für den Abschluss von ergänzenden Vereinbarungen im Zusammenhang mit ihrer Beschaffung zuständig sein.
- Das Referat 405 (Kontrolle der Kreditaufnahme) wird die Abschlüsse hinsichtlich ihrer rechtlichen und konzeptionellen Zulässigkeit kontrollieren, die Wirtschaftlichkeit überwachen, die Geschäftsbestätigungen mit den Vertragspartnern des Landes durchführen und die Verträge vorbereiten. Es wird auch die variablen Zinsen und die Höhe der jeweils fälligen Zinszahlungen mit den Vertragspartnern abgleichen und den in diesem Zusammenhang anfallenden Schriftverkehr führen. Das Referat soll einmal monatlich an die Leitung des Ministeriums über den Einsatz der derivativen Finanzinstrumente berichten.
- Das Referat 434 (Verwaltung der Schulden des Landes) soll die Verträge anfertigen und an die Vertragspartner versenden sowie die Zinszahlungstermine und die Termine für die Anpassung der Zinssätze bei variabler Verzinsung überwachen. Es wird allein zuständig sein, der Landeshauptkasse Annahme- und Auszahlungsanordnungen zu erteilen.
- Das Referat 421 (Überwachung der Kreditaufnahme auf den Landeshaushalt) wird in einem Soll-Ist-Abgleich die unmittelbaren Auswirkungen der Beschaffung von Kreditmitteln und der ergänzenden Vereinbarungen auf den Haushaltsvollzug, die Haushaltsaufstellung und die Finanzplanung kontrollieren.
- Die Landeshauptkasse ist nach wie vor zuständig für die Auszahlung und die Entgegennahme von Zahlungen sowie für die Bewirtschaftung der Liquidität.

Somit wird - nach den Empfehlungen des Rechnungshofs - dem Prinzip der Funktionstrennung Rechnung getragen und eine Controllingstelle eingerichtet.

5.1.3 Datenverarbeitung

Die Bestandsdaten des Kreditreferats waren in Tabellen hinterlegt, die mit Hilfe von Excel-Programmen erstellt wurden. Zur Bewertung der Schuldscheindarlehen und der derivativen Finanzinstrumente setzte das Kreditreferat im Prüfungszeitraum die Programme von zwei Firmen ein. Zur Überwachung komplexer Derivate war aber noch ein hohes Maß an manuellen Tätigkeiten erforderlich, die nur von den täglich damit befassten Mitarbeitern des Kreditreferats überblickt werden konnten. In den Fällen, in denen die Datenverarbeitung eingesetzt wurde, waren die Geschäfte in mehreren, nicht miteinander verbundenen Dateien erfasst.

Das barg die Gefahr von Fehlverarbeitungen in sich. So wurden in den Dateien, in denen die Verknüpfung zwischen Grundgeschäft und Derivaten festgehalten wird, in wenigen Einzelfällen Doppel- oder Fehlzuordnungen zu den Grundgeschäften festgestellt.

²⁶²⁾ Die Einzelheiten sind in der Verwaltungsvorschrift und dem Rahmenkonzept geregelt.

Die Schuldenverwaltung benutzte für die Eröffnung und die Überwachung der Konten ein auf dem Datenbanksystem dBase aufgebautes Programm. Dieses war für die Verwaltung von Schuldscheindarlehen erstellt worden und ist nicht für die Bestandsführung von Derivaten geeignet. Alle abgeschlossenen Derivate wurden daher wie Darlehen behandelt. Die Schuldenverwaltung musste deshalb die Zahlungsströme der Derivate manuell aktualisieren und konnte die Fälligkeitstermine von Optionen nur manuell überwachen.

Aufgrund der veralteten Datenverarbeitung war ein automationsgestützter Bestandsabgleich mit dem Kreditreferat nicht möglich, so dass Daten im Kreditreferat und in der Schuldenverwaltung doppelt erfasst und gehalten wurden. Um Eingabe- oder Erfassungsfehler zu vermeiden, waren regelmäßige manuelle Abstimmungen der Bestände erforderlich.

Empfehlungen

Der Rechnungshof hat angeregt, zur Unterstützung des Kreditreferats und der Schuldenverwaltung sowie zur einfachen Erfassung des Bestands an derivativen Finanzinstrumenten ein Datenverarbeitungssystem mit den entsprechenden Funktionalitäten einzuführen. Insbesondere sollte eine maschinelle Bestandsabstimmung zwischen Schuldenverwaltung und Kreditreferat ermöglicht werden. Darüber hinaus sollte der Schuldenverwaltung eine entsprechende technische Infrastruktur zur eigenen Versorgung mit Marktdaten zur Verfügung gestellt werden.

Ergebnis

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass Ende Mai 1999 die Testversion eines umfassenden neuen Datenverarbeitungssystems installiert worden sei, das vom Kreditreferat und der Schuldenverwaltung gleichermaßen genutzt werden könne. Nach Abschluss der Testphase werde das System ab dem Jahr 2000 voll einsatzfähig sein.

5.2 Zinsänderungsrisiken

Das Zinsänderungsrisiko beschreibt den potentiellen Verlust aus einer Veränderung des Marktzinsniveaus oder der Zinsstruktur. Es ist latent vorhanden, wenn sich inkongruente zinsabhängige Zahlungsansprüche und -verpflichtungen gegenüberstehen. Das Risiko besteht insbesondere für variabel verzinsliche Positionen und die gesamten Bruttokreditaufnahmen wegen der Neufestsetzung der Zinssätze.

Das Zinsänderungsrisiko wurde beim Land auf strategischer und operativer Ebene gesteuert.

5.2.1 Strategisches Zinsrisikomanagement

Risikosteuerung

Die Risikosteuerung erfolgte durch die Festlegung des Verhältnisses von variabel- und festverzinslichen Positionen sowie der Fälligkeitsstruktur der Schulden. Im Prüfungszeitraum wurde dabei von Nominalbeträgen ausgegangen. Daraus ermittelte das Kreditreferat das "primäre Restrisiko" für das laufende und die folgenden elf Jahre. Dabei handelte es sich um das Volumen der Titel, für die der Zinssatz neu festzulegen ist. Es ergab sich aus den variabel verzinslichen Schuldtiteln, den Tilgungen, der Neuverschuldung, den Swaps, in denen das Land variabel bezahlt, abzüglich der Swaps, in denen das Land variabel erhält, und des Bestands der Caps. Aus diesem Volumen ist ersichtlich, wie stark die Zinsbelastung des Landes pro Jahr steigt, wenn sich das Zinsniveau dauerhaft um einen Prozentpunkt erhöht. Für 1998 hatte das Ministerium ein Volumen von 4,7 Mrd. DM ermittelt. Das bedeutet, dass die jährlichen Zinsausgaben des Landes bei einer Zinserhöhung von einem Prozentpunkt um 47 Mio. DM steigen würden.

Bewertung

Die Wirkung der eingesetzten Finanzinstrumente auf das Zinsänderungsrisiko wurde in zwei Fällen nicht zutreffend erfasst:

Zum Einen wurden die Caps vollständig von den variabel verzinslichen Schulden abgesetzt, unabhängig davon, auf welchem Niveau die Zinsabsicherung stattfand. Für 1998 ergab sich so eine Reduzierung des "primären Restrisikos" um 700 Mio. DM. Der vom Kreditreferat angegebene Wert für eine potentielle Erhöhung der Zinsbelastung bei einer Zinserhöhung um einen Prozentpunkt sank so um sieben Mio. DM. Tatsächlich würde aber beim damaligen Zinsniveau von zwischen drei und vier % für variabel verzinsliche Darlehen und den vom Land abgeschlossenen Caps, die eine Zinsabsicherung auf dem Niveau von sieben bis acht % boten, eine Erhöhung des Zinsniveaus um einen Prozentpunkt in voller Höhe auf die Zinsbelastung des Landes durchschlagen.

Zum Anderen kann es selbst bei einer Zinsniveauerhöhung von einem Prozentpunkt gegenüber dem aktuellen Zinsniveau dennoch durch Tilgungen hochverzinslicher Darlehen zu einer Reduzierung der Zinsbelastung kommen.

Das Risiko aus Swaptions wurde unabhängig vom "primären Restrisiko" ermittelt. Das vom Kreditreferat so bezeichnete "optionale Risiko" ergab sich als Differenz der Nominalbeträge der verkauften und gekauften Swaptions in den

jeweiligen Jahren ihrer Fälligkeit. Eine Zusammenfassung des "primären Restrisikos" und des "optionalen Risikos" zu einer Risikomesszahl für das Zinsänderungsrisiko erfolgte nicht.

Empfehlungen und Ergebnis

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, das Zinsänderungsrisiko auf Gesamtportfolioebene operational und sachgerecht zu definieren, geeignete Methoden zu seiner Messung zu entwickeln und das Zinsänderungsrisiko in geeigneter Form zu begrenzen.

Das Ministerium hat in dem Rahmenkonzept die Berechnung des Zinsänderungsrisikos verfeinert und die Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend berücksichtigt. Insbesondere wurden das primäre Restrisiko und das optionale Risiko zusammen ermittelt sowie die aufgezeigten Mängel in der Behandlung der Caps und der Berücksichtigung der Verzinsung der zur Tilgung anstehenden Schulden beseitigt. Das geminderte Volumen der Titel, für die der Zinssatz neu festzulegen ist, soll sich errechnen aus:

- den variabel verzinslichen Schuldtiteln (Floater),
- den Tilgungen (Bedienung der Fälligkeiten),
- der Neuverschuldung,
- den Swaps, in denen das Land variabel bezahlt,
- den strukturierten Festdarlehen mit dem Risiko, dass der Gläubiger auf Wandlung in variable Verzinsung optiert (erhöht den Anteil der Floater),
- den strukturierten Festdarlehen mit dem Risiko, dass der Gläubiger vor Eintritt der Endfälligkeit kündigt (erhöht das Tilgungsvolumen)

gemindert durch

- Swaps, in denen das Land variabel erhält,
- Rechte des Landes, Festdarlehen vor Eintritt der Fälligkeit zu kündigen und
- Optionen mit dem Recht für das Land, variabel zu empfangen.

Erstmals wurde bestimmt, dass das so ermittelte geminderte Volumen der Titel, für die der Zinssatz neu festzulegen ist, nur bis zu 25 % der Schulden des Landes am Kapitalmarkt am Ende des jeweiligen Haushaltsjahrs betragen darf. Diese Grenze kann, nach Rücksprache mit der Leitung des Ministeriums, erweitert werden, wenn das Land Caps abgeschlossen hat, deren Zinsobergrenze unter dem aktuellen Zinsniveau liegt. Es wurde weiter vorgeschrieben, dass das prognostizierte Zinsniveau und das Volumen der Titel die Grundlage für die Schätzung der Zinsausgaben der folgenden Haushaltsperioden bilden und dabei die mittlere Verzinsung der zur Tilgung anstehenden Schuldtitel zu berücksichtigen ist. Die so ermittelten Zinsausgaben werden in Beziehung zu den Zinsausgaben der Vorperiode gesetzt und zu zwei Aussagen verdichtet:

"Ist die Zinsprognose zutreffend, steigen/fallen die Zinsausgaben um...% und liegen die Zinsen tatsächlich um einen Prozentpunkt über/unter der Prognose, bedeutet dies Mehr/Minderausgaben in Höhe von ... Mio. DM gegenüber dem Haushaltsansatz."

Im Rahmenkonzept wurde zudem festgelegt, dass das zum Jahresanfang vorzulegende Emissionskonzept "eine bestimmte, im Konzept im Einzelnen begründete Bandbreite in der Entwicklung des Zinsniveaus" berücksichtigen und Wege aufzeigen soll, "das Zinsänderungsrisiko soweit zu begrenzen, dass der Haushaltsansatz für Zinsausgaben mit hoher Wahrscheinlichkeit eingehalten werden kann".

5.2.2 Operatives Zinsrisikomanagement

Risikosteuerung

Grundlage für das operative Zinsrisikomanagement war in erster Linie die Übersicht "Swap-Grundgeschäfte". Dort waren zum Prüfungsstichtag 31. Dezember 1997 ca. 50 Kleinportfolios aus Swaps, strukturierten oder variabel verzinslichen Darlehen und Swaptions verzeichnet. Daneben waren acht weitere Übersichten für das Zinsrisikomanagement des Derivateportfolios von Bedeutung.

Das operative Management der Derivate erfolgte auf der Basis der Bewertung dieser Geschäfte zum Barwert. Dieser wurde mit Hilfe eines Datenverarbeitungsprogramms ermittelt. Die Eingabeparameter für die Bewertungsmodelle wurden dem Nachrichtenübermittlungs- und Informationssystem Reuters entnommen.

Es existierte eine Vereinbarung mit den kontrahierenden Banken, wonach diese dem Land monatlich eine Bewertung der mit ihnen abgeschlossenen Geschäfte übermitteln. Diese Vereinbarung wurde angabegemäß von ca. 80 bis 85 % der Banken eingehalten. Zum Jahresende bat das Kreditreferat auch die Banken, die nicht automatisch ihre Bewertungsergebnisse mitteilen, um einen Abgleich der Bewertungen der offenen Positionen. Das Ergebnis dieser Bewertungsvergleiche wurde ausführlich dokumentiert.

Bewertung

Verlust- oder Risikolimits für Derivatgeschäfte waren nicht vorgegeben. Ebenso existierten keine schriftlichen Vorgaben hinsichtlich der kontrahierbaren Produkttypen oder der Märkte, auf denen das Kreditreferat tätig werden darf. Das Fehlen von Vorgaben hinsichtlich der kontrahierbaren Produkttypen sowie von wirksamen Risikolimits erlaubte kein effektives, vom Kreditreferat unabhängiges Risikocontrolling und bewirkte eine starke Abhängigkeit des eingegangenen Zinsrisikos von der subjektiven Beurteilung durch das Kreditreferat.

Eine aggregierte Erfolgsermittlung für das Derivatgeschäft fand nicht statt.

Empfehlungen

Um sicherzustellen, dass der Einsatz von derivativen Zinsinstrumenten nicht losgelöst von der Beschaffung von Kreditmitteln erfolgt, hatte der Rechnungshof die Entwicklung eines Rahmenkonzepts für den Einsatz dieser Produkte vorgeschlagen. Darin sollten die Ziele und Strategien im Zusammenhang mit dem Einsatz derivativer Finanzinstrumente definiert werden. Bei jedem Abschluss eines derivativen Zinsinstruments sollte der Zusammenhang zwischen der Mittelbeschaffung und dem Einsatz des Derivats sowie die Einhaltung des Rahmenkonzepts dokumentiert werden.

Um das operative Zinsrisikomanagement übersichtlicher zu gestalten, eine effektive Risikobegrenzung zu erreichen sowie um ein unabhängiges Risikocontrolling zu ermöglichen, hatte der Rechnungshof empfohlen, wie folgt vorzugehen:

- Die Finanzinstrumente, die kontrahiert werden dürfen, sollten in einem Produktkatalog dokumentiert werden. Dieser sollte neben einer verbalen und quantitativen Produktbeschreibung auch das Risikoprofil sowie die Bewertungs- und Abwicklungsregeln für diese Produkte enthalten.
- Mit Hilfe bereits vorliegender Übersichten sollten die sich aus Zinsänderungen ergebenden Risiken ermittelt und die damit verbundenen Verlustpotentiale analysiert werden. Die Risiken sind durch geeignete Methoden zu quantifizieren. Dabei sollte auch das Auftreten extremer Marktsituationen ("worst-case-Szenarien") berücksichtigt werden.
- Es sollte darüber hinaus ein Limitsystem für die Risiken eingerichtet werden. Dieses sollte an den vom Risikomesssystem gelieferten Risikowerten anknüpfen und Obergrenzen für die Risikowerte der einzelnen Übersichten, unter Berücksichtigung eines kumulierenden Verlustlimits²⁶³⁾, enthalten.
- Zum Zweck der Wirtschaftlichkeitskontrolle sollte sichergestellt werden, dass das Ministerium jederzeit in der Lage ist, den wirtschaftlichen Wert des Derivatebestandes zu ermitteln und zu dokumentieren.
- Es sollte ein regelmäßiges Berichtswesen eingerichtet werden.

Ergebnis

Das Ministerium hat im Rahmenkonzept die Ziele und Strategien im Zusammenhang mit dem Einsatz derivativer Finanzinstrumente definiert und einen Katalog der zulässigen Arten ergänzender Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Beschaffung der Kreditmittel angegeben. Danach dürfen nur die folgenden Arten von ergänzenden Vereinbarungen getroffen werden:

- a) Kauf und/oder Verkauf des Rechts auf vorzeitige Kündigung einer Emission
- b) Kauf und/oder Verkauf von Zinsobergrenzen
- c) Kauf und/oder Verkauf von Zinsuntergrenzen
- d) Kombinationen aus b) und c)

²⁶³⁾ Verlustvolumen je Periode unter Berücksichtigung bereits eingetretener Verluste.

- e) Forward Rate Agreements
- f) Zinsswaps
- g) Optionen auf Zinsswaps.

Die Festlegung eines Risikomesssystems steht noch aus. Obergrenzen für das Risiko insgesamt und für einzelne Risikogruppen sind bisher nicht vorgesehen. Im Rahmen einer monatlichen Berichtspflicht an die Leitung des Ministeriums soll zwar eine aktuelle Bewertung des Derivatebestandes erfolgen. Damit besteht die Datenbasis, um ggf. ein Derivat zu schließen und somit das Risiko auf operativer Ebene zu steuern. Der Einsatz von Zinsderivaten ohne eindeutige und verbindliche Risikoobergrenzen kann aber zu hohen Risiken für den Landeshaushalt führen.

5.3 Adressenausfallrisiken

Adressenausfallrisiken sind Verluste, die sich aus dem Ausfall eines Kontraktpartners ergeben können. Das Risiko resultiert zum Einen daraus, dass Vertragspartner Zahlungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten leisten und zum Anderen, dass der Vertragspartner ausfallen kann. Für das Land ist das Adressenausfallrisiko vor allem dadurch von Bedeutung, dass es mit dem Abschluss von Zinsderivaten im Gegensatz zur üblichen Position als Schuldner zum Gläubiger langfristiger Verbindlichkeiten werden kann.

Risikosteuerung

Das Land steuerte das Adressenausfallrisiko, indem nur Geschäfte mit Kontrahenten hoher Bonität (Rating mindestens AA) abgeschlossen wurden und zudem das Nominalvolumen der mit einem Kontrahenten abgeschlossenen Derivate auf 1 Mrd. DM begrenzt war.

Das Kreditreferat erstellte einmal monatlich eine Übersicht, in der Kontrahenten, Typen und Nominalvolumen der abgeschlossenen Derivate sowie das Moody's- und Standard & Poor's-Rating der Kontrahenten aufgeführt sind. Ratingänderungen und Unternehmensmeldungen wurden über das Informationssystem Reuters sowie über die Tagespresse verfolgt und dokumentiert. Zusätzlich war im Kreis der Länderkreditreferenten eine Person insbesondere mit der Überwachung der Ratings und Unternehmensmeldungen beauftragt. Schließlich wurde mit den kontrahierenden Banken vereinbart, dass diese automatisch über erfolgte Ratingänderungen zu informieren haben. Die Einhaltung der Kontrahentenlimits wurde anhand einer Kontrahentendatei überwacht, in der die Kontraktvolumen erfasst waren.

Die Einschränkungen, die sich das Kreditreferat hinsichtlich der Bonität seiner Kontrahenten und der Kontrahentenlimits auferlegt hatte, waren nicht schriftlich dokumentiert.

Empfehlungen und Ergebnis

Der Rechnungshof hatte gefordert, schriftlich festzulegen, mit welchen Kontrahenten Geschäfte getätigt werden dürfen und welche Kontrahentenlimits gelten sollen. Die Einhaltung dieser Kontrahentenlimits sollte von einer vom Kreditreferat unabhängigen Stelle zeitnah überwacht werden.

Das Ministerium hat in der Verwaltungsvorschrift und dem Rahmenkonzept festgelegt, dass ergänzende Vereinbarungen nur mit Unternehmen geschlossen werden dürfen, die mindestens über ein mit AA- eingestuftes Langfristrating der Ratingagenturen Standard & Poor's, Moody's und/oder Fitch IBCA verfügen. Das maximale Vertragsvolumen je Partner soll auf 5 % des Gesamtvolumens der Schulden des Landes aus Kreditmarktmitteln zum 31. Dezember des jeweiligen Vorjahres begrenzt werden. Die Einhaltung dieser Auflagen soll vom Referat 405 kontrolliert werden.

Damit wurde den Empfehlungen entsprochen.

5.4 Marktliquiditätsrisiken

Liquiditätsrisiken können einerseits als Gefahr umschrieben werden, dass Positionen aufgrund fehlender Kontrahenten nicht oder nur unter Hinnahme erheblicher Preisabschläge geschlossen werden können und dadurch Verluste entstehen. Andererseits entsteht ein Liquiditätsrisiko auch dann, wenn das Land wegen eines fehlenden Angebots an anlagewilligem Kapital Schwierigkeiten hat, bei vorzeitig gekündigten Darlehen Anschlussfinanzierungen zu finden.

Risikosteuerung

Das Land engagierte sich nahezu ausschließlich in Standardzinsderivaten, die von einer Vielzahl von Marktteilnehmern permanent gehandelt wurden. Schriftlich niedergelegte Richtlinien, welche Arten von Zinsderivaten eingesetzt werden dürfen, bestanden nicht. Es hatten sich aber u.a. folgende "Usancen" herausgebildet:

- Es wurden nur DM-Zinsderivate kontrahiert, beschränkt auf "liquide" Produkte. Das sind solche Derivate, für die im Falle ihrer Auflösung von mehreren Banken Angebote erhältlich sind.
- Das Kreditreferat beschränkte sich nur auf Standard-Derivate, deren Marktwert es selbst bestimmen kann.

Empfehlungen und Ergebnis

Der Rechnungshof hat empfohlen, das Marktliquiditätsrisiko indirekt durch die schriftliche Festlegung von kontrahierbaren Finanzinstrumenten, zulässigen Märkten und Marktsegmenten zu begrenzen.

Das Ministerium hat in der Verwaltungsvorschrift und dem Rahmenkonzept einen Produktkatalog der zulässigen Finanzprodukte vorgegeben. Im Rahmenkonzept ist weiterhin vorgeschrieben, dass die Produkte liquide sein müssen und dass ihr Marktwert mittels eigener Software kalkuliert werden kann.

Damit wurde den Empfehlungen entsprochen.

5.5 Rechtliche Risiken

Rechtliche Risiken beschreiben mögliche Verluste, die im Derivatgeschäft aus unklaren, zwischen den Vertragsparteien umstrittenen vertraglichen Regelungen, aus Änderungen des Marktumfeldes oder der allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen erwachsen können.

Risikosteuerung

Um dem Auftreten von rechtlichen Risiken entgegenzuwirken, verwendete das Land ausschließlich Rahmenverträge, die von einer Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder und des Bundesverbands deutscher Banken entwickelt wurden.

Nach der Verwaltungsvorschrift stimmen sich Bund und Länder im Kreditausschuss für die öffentliche Hand hinsichtlich der Ausgestaltung und Dokumentation der Verträge im Interesse eines möglichst bundeseinheitlichen Vorgehens ab. Der Leiter des Referats 405 vertritt das Land in diesem Ausschuss und ist beauftragt, das diesbezügliche Vertragswerk des Landes dementsprechend zu gestalten und zu pflegen. Gegenüber den Vertragspartnern wird das zwischen Bund und Ländern abgestimmte Vertragswerk zur Vertragsgrundlage gemacht. Davon im Einzelfall abweichende Regelungen muss das Referat 404 dem Referat 405 vorher zur Genehmigung vorlegen.

5.6 Berichtswesen

Feststellungen

Im Rahmen des für den Einsatz von Derivaten gebotenen Risikomanagements und des Risikocontrollings, nicht zuletzt zur Überwachung, ob und in welchem Umfang Strategien eingehalten werden und Prognoseerwartungen eingetreten sind, ist ein sachgerechtes Berichtswesen unerlässlich. Das Ministerium hatte bislang keine schriftlich festgehaltenen Regelungen über die Notwendigkeit und Ausgestaltung eines Berichtswesens getroffen. Über Notwendigkeit und Inhalt von Berichten entschied das Kreditreferat. Ein Berichtsbedarf wurde nach dessen Angaben immer dann gesehen, wenn eine Überschreitung der Haushaltsansätze für Zinsausgaben einzutreten drohte.

Daneben entwickelte sich in der Praxis folgende, schriftlich nicht festgelegte Vorgehensweise:

- Zu Beginn eines Haushaltsjahres berichtete das Kreditreferat der Leitung des Ministeriums über das vergangene Jahr, verbunden mit einem Handlungsprogramm für das kommende Jahr, zum Zwecke der Kenntnisnahme und Zustimmung.
- Daneben bestanden häufige, in der Regel nicht dokumentierte, unmittelbare informelle Kontakte zwischen dem Kreditreferat und der Leitung des Ministeriums.
- Der Leitung des Ministeriums wurden - soweit das Kreditreferat dies wegen des Eintritts nach seiner Einschätzung bedeutsamer Veränderungen als notwendig ansah - in unregelmäßigen Abständen referatsintern erstellte Monatsberichte zur Kenntnisnahme zugeleitet.

Die Inhalte der schriftlichen Berichte über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente sind seit dem ersten Abschluss dieser Geschäfte im Jahr 1990 zunehmend aussagefähiger geworden. Zur Zeit der Prüfung enthielt der Jahresbericht einen Marktrückblick für das vergangene Jahr, einen Ausblick auf die vorgesehenen Aktivitäten sowie die Markteinschätzung des Kreditreferats. Daneben wurden aktuelle organisatorische Themen des Kreditreferats angesprochen.

Die referatsinternen Monatsberichte befassten sich mit folgenden Themen:

- Übersicht über den Bestand an Derivaten,
- Übersicht zum Adressenausfallrisiko,
- Übersicht über die mit den Restlaufzeiten gewichteten Nominalbestände an Derivaten,
- aktuelle Marktbewertung der Derivate,
- Angaben zu Volatilitäten und Zinssätzen zum Berichtszeitpunkt,
- detaillierte Einzelübersichten über Derivatbestände nach Produktgruppen.

Empfehlungen

Der Rechnungshof hat empfohlen, das Berichtswesen - vor allem auch im Hinblick auf den Umfang derivativer Geschäfte und die Art der eingesetzten Instrumente - schriftlich festzulegen und inhaltlich zu verbessern:

- Das Berichtswesen sollte hinreichend genaue Aussagen zur zugrunde liegenden Strategie, zu den Prognosen und zu dem Risikopotential enthalten.
- Die Berichterstattung an die Leitung des Ministeriums sollte im Turnus der Entwicklung des Derivatgeschäfts angepasst sein. Nach dem gegenwärtigen Umfang ist eine monatliche Berichterstattung angebracht. Diese Berichte müssen aussagefähige Angaben enthalten, die einen hinreichend genauen Einblick in den Umfang, die wirtschaftlichen Ergebnisse und das Risiko der einzelnen Geschäftsarten geben. Sie müssen Aufschluss über die Einhaltung der Risikolimits sowie die Aufbau- und Ablauforganisation geben.
- Zur Gewährleistung einer unabhängigen Berichterstattung wurde empfohlen, die Berichtspflicht nicht dem mit dem Abschluss der Geschäfte befassten Kreditreferat zuzuweisen, sondern die Abfassung der Berichte - bei Abstimmung der Sachverhalte mit dem Kreditreferat - der mit der Kontrolle und Risikoüberwachung betrauten Stelle zu übertragen.
- Zur Sicherung der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle sollte die Berichterstattung - in aggregierten Angaben - an das Parlament (Haushalts- und Finanzausschuss) geregelt werden. Dabei sollte mindestens berichtet werden über
 - die Art und den Umfang der kontrahierten derivativen Finanzinstrumente,
 - die im operativen Zinsmanagement verfolgten Strategien, insbesondere im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Derivateinsatz und Kreditmittelbeschaffung und die Einhaltung der zu definierenden Rahmenkonzeption,
 - die Performance der zinsrisikobehafteten Instrumente,
 - die Einhaltung der gesetzten Limits,
 - das wirtschaftliche Ergebnis des Derivateinsatzes und
 - das zum Berichtszeitpunkt im ungünstigsten Fall bestehende Risiko ("worst-case-Szenario").

Diese Berichterstattung sollte - soweit das Parlament nicht abweichende Berichtspflichten als erforderlich ansieht - möglichst im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen und als ergänzende Unterrichtung zur Haushaltsrechnung (z.B. als Anlage oder Übersicht) erfolgen. Sie sollte jeweils die aktuelle Schuldenstruktur, Prognosen zur Marktentwicklung und den tatsächlichen Marktverlauf, die vorgesehene Strategie, ihre Umsetzung sowie mögliche Auswirkungen auf den Gesamthaushalt aufzeigen.

Ergebnis

Das Ministerium hat zugestimmt, dass die Berichtspflicht einer unabhängigen Stelle übertragen werden müsse. Zwischenzeitlich sei das Verfahren verbessert worden und es erfolge hausintern eine monatliche Berichterstattung.

Die Verwaltungsvorschrift sieht vor, dass

- das Referat 404 (Kreditaufnahme für den Landeshaushalt) zu Beginn des Haushaltsjahres das Konzept für die Beschaffung der Kreditmittel und für den Einsatz von ergänzenden Vereinbarungen mit einer Stellungnahme des Referats 405 (Kontrolle der Kreditaufnahme) über den Leiter der finanzwirtschaftlichen Grundsatzgruppe und den Leiter der Haushaltsabteilung der Leitung des Hauses zur Genehmigung vorlegt,
- bei Veränderung der Rahmenbedingungen im Jahresverlauf eine entsprechend modifizierte Wiedervorlage zur Genehmigung erfolgt,

- das Referat 405 monatlich den Vollzug des Emmissionskonzeptes und den Bestand an ergänzenden Vereinbarungen dokumentiert und der Leitung des Hauses vorlegt,
- der Landtag und der Rechnungshof bei Bedarf unterrichtet werden.

Ergänzend sieht das Rahmenkonzept vor, dass

- der vom Referat 405 zu erstellende monatliche Bericht eine Bewertung des Derivatebestandes umfasst,
- der Monatsbericht zum Jahresende um eine Auswertung des Derivatebestandes hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Derivateeinsatzes ergänzt werden soll,
- die Referate 404 und 405 gehalten sind, ihre Datenbestände so zu organisieren, dass sie Berichtswünschen des Landtags und des Rechnungshofs kurzfristig entsprechen können.

Darüber hinaus hat das Ministerium am 26. November 1999 den Haushalts- und Finanzausschuss über den bisherigen Derivateeinsatz unterrichtet.

6. Wirtschaftlichkeit des Einsatzes derivativer Finanzinstrumente

6.1 Allgemeines

Das Ministerium begründet seine Entscheidung, derivative Finanzinstrumente einzusetzen, mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit. Auch den Ermächtigungen im Landeshaltsgesetz zur Nutzung von Derivaten lag zugrunde, dass bei Nutzung der Ermächtigung Risiken für das Land vermieden und zugleich wirtschaftliche Vorteile erzielt werden können.

Der Einsatz von Finanzderivaten im Rahmen der Kreditbeschaffung kann zweckmäßig oder geboten sein. Dies ergibt sich aus dem als Teil des Gemeinwohlprinzips verfassungsrechtlich garantierten Wirtschaftlichkeitsgebot²⁶⁴⁾ und aus § 7 LHO. Voraussetzung ist jedoch, dass

- der Einsatz der derivativen Finanzinstrumente ein insgesamt wirtschaftlich günstigeres Ergebnis erbringt oder dies zumindest bei Abwägung aller bei Zugrundelegen der notwendigen Sorgfalt einzubeziehender Gesichtspunkte zum Zeitpunkt der Entscheidung erwarten ließ,
- das gleiche Ergebnis nicht auf andere Weise, z.B. ohne Inkaufnahme zusätzlicher Risiken oder mit einer stärkeren Risikobegrenzung, erreicht werden kann/konnte,
- die wirtschaftlichen Ergebnisse zutreffend gemessen und ausreichend dokumentiert werden können und damit im Ministerium zur Steuerung und Entscheidung des Derivateeinsatzes und zur Unterrichtung des Parlaments und des Rechnungshofs im Rahmen der Finanzkontrolle zur Verfügung stehen.

Das Ministerium hat das wirtschaftliche Ergebnis des Derivateeinsatzes bislang nur für den jeweiligen Vertragsabschluss durch nähere Angaben auf einem besonderen Deckblatt zu dem jeweiligen Geschäftsvorgang festgehalten. Es hat bisher davon abgesehen, die ausgewiesenen wirtschaftlichen Effekte auf die einzelnen Haushaltsjahre hochzurechnen und die wirtschaftlichen Ergebnisse seiner Entscheidungen - im Vergleich zu den Prognosen - auszuweisen. Aussagefähige und nachvollziehbare Angaben zur Wirtschaftlichkeit des Derivateeinsatzes insgesamt lagen nicht vor. Im Rahmen der Prüfung war es damit nicht ohne weiteres möglich, das wirtschaftliche Ergebnis des Derivateeinsatzes insgesamt zu bewerten.

6.2 Prüfung von Einzelgeschäften

Um Anhaltspunkte für die Frage des wirtschaftlichen Ergebnisses des Derivateeinsatzes zu gewinnen, wurden deshalb im Rahmen der Prüfung zunächst stichprobenweise abgeschlossene Einzelgeschäfte untersucht. Der Auswahl der Einzelgeschäfte ging zunächst eine Typisierung der vom Land verfolgten Strategien beim Einsatz von Zinsderivaten voraus.

Im Rahmen der Prüfung wurde der Derivateeinsatz in mehrere Portfolienstrategien eingeteilt, die zum 31. Dezember 1997 rund 75 % des Derivateeinsatzes abdeckten:

²⁶⁴⁾ VGH Rheinland-Pfalz, a.a.O., C IV.

Portfolios	31. Dezember 1997	
	Nominalwert in Mio. DM	Anteil am Derivatebestand in %
Payer-Swaps unter permanentem Management und damit zusammenhängende Derivate	5.800	56,8
Schuldscheindarlehen und verkaufte Payer-Swaptions	1.250	12,2
Forward Rate Agreements	0	0,0
Gekaufte Caps	700	6,8
Summe	7.750	75,8

Diese Portfoliostrategien wurden auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht. Unter Wirtschaftlichkeit wurde in diesem Zusammenhang verstanden, dass die mit den Portfoliostrategien jeweils verbundenen Risiken in einem vertretbaren Verhältnis zum Beitrag dieser Strategien zur Zinsbelastung des Landes stehen (Reduzierung von Zinsänderungsrisiken und Optimierung von Kreditkonditionen). Dazu wurden je Portfoliostrategie Stichproben von zu einem Kleinportfolio gehörenden Einzelgeschäften gezogen und diese im Detail analysiert und beurteilt. Danach ergaben sich Anhaltspunkte für ein insgesamt wirtschaftliches Ergebnis beim Derivateinsatz.

6.3 Auswertung eines Simulationsmodells

Die Ergebnisse aus den stichprobenweisen Untersuchungen waren jedoch nur bedingt geeignet, einen umfassenden Überblick über die Wirtschaftlichkeit des Derivateinsatzes insgesamt zu verschaffen; denn die Aussagefähigkeit von Einzelgeschäften des derivativen Bereichs muss auch vor dem Hintergrund der Gesamtentscheidungen im Zinsmanagement (Verhältnis von fest- und variabelverzinslichen Darlehen, jeweilige Laufzeiten) gesehen werden. Um hieraus entstehende Probleme zu vermeiden sowie einem etwaigen Vorwurf der Willkürlichkeit bei der Auswahl der Stichproben und des gewählten Vergleichsmaßstabs bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit zu begegnen, wurden die Einzelgeschäftsbetrachtungen im Rahmen der beim Land verfügbaren Daten um eine Betrachtung der Effizienz auf Gesamtportfolioebene ergänzt. Hierzu wurde von dem zu der Prüfung hinzugezogenen Wirtschaftsprüfungsunternehmen ein Simulationsmodell erarbeitet.

Die Grundidee des Simulationsmodells war, die zum Ende des Haushaltsjahres 1990 gegebene Schuldenstruktur des Landes unter Berücksichtigung der tatsächlichen Nettokreditaufnahme und der historischen Zinssätze für Schulden des Landes für die Jahre 1991 bis 1996 fortzuschreiben und daraus die Summe der Zinsbelastung in den Jahren 1991 bis 1997 für die modellendogenen alternativen Strategien zu ermitteln.

Das Modell liefert eine Aussage darüber, wie stark die Zinsbelastung des Landes bei gegebenem historischem Zinsverlauf hätte schwanken können, wenn man an Stelle einer aktiven Steuerung des Schuldenportfolios unter Einsatz von Derivaten lediglich eine passive Strategie betrieben hätte, bei der auf den Einsatz von Derivaten verzichtet und keine bewusste Steuerung der Laufzeitenstruktur des Schuldenportfolios vorgenommen worden wäre.

Darüber hinaus wird durch den Vergleich der Simulationsergebnisse mit der aus den Haushaltsrechnungen ermittelten Zinsbelastung des Landes ein Indiz für die Wirtschaftlichkeit des tatsächlich durchgeführten Zinsmanagements auf Gesamtportfolioebene gewonnen. Wirtschaftlichkeit bedeutet hier, dass durch das aktive Portfoliomanagement eine Reduzierung der Zinsbelastung des Landes gegenüber einer passiven Portfoliostrategie erreicht werden konnte.

Eine auf der Basis dieses Simulationsmodells beruhende zusammenfassende Beurteilung des Zinsmanagements des Landes auf Gesamtportfolioebene - unter Berücksichtigung system- und datenbedingter Einschränkungen - ergab Anhaltspunkte dafür, dass durch das aktive Portfoliomanagement unter Einsatz von Zinsderivaten Vorteile erzielt wurden und eine Reduzierung der Zinsbelastung des Haushalts erreicht werden konnte.

6.4 Empfehlungen und Ergebnis

Sowohl die Ergebnisse der stichprobenweisen Untersuchung von Einzelgeschäften als auch das Ergebnis der Modellrechnung zeigten insgesamt gesehen positive Ergebnisse des Derivateinsatzes für die Zinsbelastung des Landes. Eine abschließende konkrete Aussage über das wirtschaftliche Ergebnis des Derivateinsatzes im Prüfungszeitraum insgesamt war infolge der unzureichenden Datenlage mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand nicht erreichbar. Für eine hinreichend genaue Beurteilung hätte es letztlich, den Einsatz derivativer Produkte begleitender, nachprüfbarer Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Ministeriums bedurft.

Um künftig einen vollständigen und umfassenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes derivativer Produkte zu erreichen, hat der Rechnungshof empfohlen, ein System zur Performanceerfassung zu entwickeln, das in seiner fachlichen Ausgestaltung die Besonderheiten des Schuldenmanagements öffentlicher Haushalte berücksichtigt. Dazu sollte erwogen werden, entweder auf in anderen Bereichen (Kreditinstitute, Versicherungen oder Wirtschaft) eingeführte Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsmessung zurückzugreifen und diese den Besonderheiten des Derivateeinsatzes in öffentlichen Haushalten anzupassen²⁶⁵⁾ oder aber eine eigene aussagefähige und nachprüfbare Lösung zu entwickeln und einzuführen.

Das Ministerium verwies auf analytische Probleme bei der Entwicklung von Verfahren zur Messung der Wirtschaftlichkeit des Derivateeinsatzes. Insbesondere äußerte es Bedenken, die Wirtschaftlichkeitsmessung separat von der Kreditaufnahme auf der Ebene der Derivate etablieren zu wollen. Andererseits verkenne es jedoch nicht, dass Parlament und Öffentlichkeit Klarheit über den wirtschaftlichen Effekt der Verwendung von Derivaten haben wollten. Das Rahmenkonzept sehe insoweit vor, dass im Rahmen des Berichtswesens der Monatsbericht zum Jahresende um eine Auswertung des Derivatebestandes hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Derivateeinsatzes ergänzt werde.

7. Folgerungen

Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) die rechtlichen Rahmenbedingungen über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente konkreter zu regeln und vor allem die derzeitige Volumenbegrenzung durch eine Regelung über die Höhe des Risikos (Risikolimit) zu ergänzen,
- b) durch begleitende Regelungen und Maßnahmen sicherzustellen, dass der Einsatz derivativer Produkte zur spekulativen Einnahme-/Ertragszielung verhindert wird und die Risiken beherrscht werden,
- c) die Einnahmen und Ausgaben aus derivativen Geschäften in eigenen Haushaltsansätzen nachzuweisen,
- d) Zahlungen, die auf die Laufzeit von derivativen Geschäften bezogen sind, über eine Ausgleichsrücklage periodengerecht den jeweiligen Haushaltsjahren zuzuordnen,
- e) durch eine Änderung der Aufbauorganisation und der Zuständigkeiten eine Funktionstrennung von Geschäftsabschluss, Abwicklung und Risikoüberwachung herbeizuführen,
- f) zur Unterstützung der betroffenen Stellen und Vereinfachung der Arbeitsabläufe das bisher verwendete Datenverarbeitungs-System zu optimieren,
- g) das Berichtswesen inhaltlich zu verbessern und neben einer internen Berichterstattung auch eine regelmäßige Unterrichtung des Parlaments vorzusehen,
- h) Vorschriften zu erstellen, die alle mit dem Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten verbundenen Probleme sachgerecht regeln.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist unter den Nrn. 2.8 und 4 bis 6 dargestellt.

Speyer, 22. Dezember 1999

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

(Dr. Paul Georg Schneider)
Präsident

²⁶⁵⁾ Vgl. hierzu Hashagen, Sommer, Steitz, Zinsrisikosteuerung und Performancemessung, Verwaltung und Management, 1999, S. 107 (112).