

# Rechnungshof Rheinland-Pfalz

---



Jahresbericht  
2000

		Seite
	Vorbemerkungen	2
Tz. 1	Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 1999 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof	6
Tz. 2	Abwicklung des Landeshaushalts 1999	9
Tz. 3	Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung	21
Tz. 4	Erweiterung, Umbau und Modernisierung der Schwimmbäder in Bitburg und Traben-Trarbach	39
Tz. 5	Zuweisungen für die Stadtsanierung Kirchheimbolanden	46
Tz. 6	Förderung von Konversionsprojekten	52
Tz. 7	Zuwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	55
Tz. 8	Genetische Beratungsstelle	58
Tz. 9	Haushalts- und Wirtschaftsführung des Städtischen Krankenhauses Frankenthal	63
Tz. 10	Planung einer Umgehungsstraße	67
Tz. 11	Abrechnung von privat vorfinanzierten Straßenbaumaßnahmen	69
Tz. 12	Förderung kommunaler Verkehrsanlagen	71
Tz. 13	Abwicklung von Förderprogrammen für Verkehrsanlagen	74
Tz. 14	Förderung grenzüberschreitender Maßnahmen	78
Tz. 15	Reform der Landeskulturverwaltung - eine erste Zwischenbilanz -	82
Tz. 16	Verband der Teilnehmergeinschaften	87
Tz. 17	Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete	92
Tz. 18	Förderung von Einrichtungen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung - Kläranlage Wallmenroth-Muhlau - Anlagen des Wasserversorgungszweckverbands Maifeld-Eifel - Anlagen des Wasser- und Bodenverbands zur Beregnung der Vorderpfalz	95
Tz. 19	Forstwirtschaftliche Wegebaumaßnahmen	101
Tz. 20	Unterrichtsausfall, Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen	104
Tz. 21	Raumnutzungen im Neubau des Fachbereichs Chemie der Johannes Gutenberg-Universität Mainz	110
Tz. 22	Personalwohnheime beim Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz	113
Tz. 23	Stiftung Römisch-Germanisches Zentralmuseum Mainz	117
Tz. 24	Landesförderung der Stiftung "Historisches Museum der Pfalz"	120
Tz. 25	Zuwendungen zur Erhaltung, Sicherung und Wiederherstellung von Kulturdenkmälern	124
Tz. 26	Parallelausschreibung von Baumaßnahmen für die Universität Koblenz-Landau	127
Tz. 27	Beteiligung des Landes an der Nürburgring GmbH und deren Tochtergesellschaften	130
Tz. 28	Zuwendungen zum Bau von Altenpflegeheimen in Pirmasens, Frankenthal, Emmelshausen und Mudersbach	138
Tz. 29	Daten- und Informationszentrum	142

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
DV	Datenverarbeitung
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG-Mittel	Finanzausgleichs-Mittel
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
GAmtsBl.	Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung und Kultur und für Wissenschaft und Weiterbildung
GA-Mittel	Gemeinschaftsaufgabe-Mittel
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
HNF	Hauptnutzfläche
HOAI	Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und der Ingenieure
IT	Informationstechnologie
ku	künftig umzuwandeln (Stelle)
kw	künftig wegfallend (Stelle)
LHO	Landshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOB/A	Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VOL/A	Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift

## Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den **Jahresbericht 2000** (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 2000** auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren (§ 97 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung). Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 1999, das Gegenstand des nächsten Entlastungsverfahrens sein wird.

An den Prüfungen wirkten vielfach auch die Staatlichen Rechnungsämter Koblenz, Neustadt an der Weinstraße und Trier mit. Mit Wirkung vom 1. Januar 2001 wurden die Staatlichen Rechnungsämter in Außenstellen des Rechnungshofs umgewandelt.

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.

Entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission 13/1 "Parlamentsreform" zur Beschleunigung des Entlastungsverfahrens (Drucksache 13/3500) hat der Rechnungshof den Jahresbericht 2000 weitgehend im Dezember 2000 abgeschlossen. Da dem Rechnungshof erst am 3. November 2000 ein vorläufiger Vorabdruck der Haushaltsrechnung und am 7. Dezember 2000 die Haushaltsrechnung 1999 zugeleitet wurden, stand für das Verfahren zur Prüfung der Haushaltsrechnung nur eine sehr begrenzte Zeit zur Verfügung.

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 vorgelegen haben.
4. Der Rechnungshof hat nach § 5 Abs. 1 des Fraktionsgesetzes vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 642), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Februar 2000 (GVBl. S. 52), die **Verwendung von Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz** geprüft. Der abschließende Bericht über die Prüfungsergebnisse einschließlich der Stellungnahmen der Fraktionen wurde vom Präsidenten des Landtags als Drucksache 13/6317 veröffentlicht.
5. Der Rechnungshof hat in einem Sonderbericht vom 25. Oktober 2000 nach § 99 Landeshaushaltsordnung den Landtag über das Ergebnis der Prüfung der **Wirtschaftsführung des Daten- und Informationszentrums** in den Geschäftsjahren 1996 bis 1998 sowie des Betriebs des Daten- und Kommunikationsnetzes des Landes (*rlp*-Netz) unterrichtet (Vorlagen 13/4462 und 13/4543). Soweit schutzwürdige Belange - insbesondere Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse - einer Veröffentlichung entgegenstehen, wurden die Prüfungsergebnisse in einem vertraulichen Teil des Sonderberichts dargestellt.

Der Sonderbericht wurde am 30. November, 19. Dezember 2000 und 11. Januar 2001 im Haushalts- und Finanzausschuss, am 7. Dezember 2000 im Innenausschuss und am 12. Dezember 2000 im Rechtsausschuss erörtert.

Die wesentlichen Ergebnisse des Sonderberichts sind in den Jahresbericht (Tz. 29) aufgenommen.

6. Der Rechnungshof hat nach § 30 Abs. 3 i.V.m. § 1 Abs. 4 des ZDF-Staatsvertrags (Art. 3 Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland) die **Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweiten Deutschen Fernsehens, Mainz, (ZDF)** in den Jahren 1995 und 1996 sowie im Jahr 1997 geprüft. Die Prüfungsmitteilungen vom 28. Januar und 29. August 2000 wurden - entsprechend der Regelung im Staatsvertrag - der Anstalt und den Landesregierungen zugeleitet.

Am 15. März und 2. November 2000 erörterte der Rechnungshof die Prüfungsmitteilungen mit dem Finanzausschuss des Verwaltungsrats der Anstalt.

Nach der Vereinbarung zwischen dem Rechnungshof und dem ZDF vom 20. Juli 1995 hat die Anstalt die Präsidenten der Landesparlamente in Abstimmung mit dem Rechnungshof über die wesentlichen Prüfungsergebnisse unterrichtet (Vorlagen 13/3882 und 13/4499).

Mit den Prüfungsergebnissen hat sich am 23. Mai und 30. November 2000 der Haushalts- und Finanzausschuss sowie am 29. August und 7. Dezember 2000 der Medienpolitische Ausschuss des Landtags befasst.

7. Der Rechnungshof wird - wie in den drei 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 Mitte des Jahres 2001 abgeschlossen werden.
8. Die Prüfung der Jahresrechnung 1999 über die Ausgaben des Titels "Zur Verfügung des Ministerpräsidenten zur Förderung des Informationswesens und für Aufgaben auf kulturellem, sozialem, wirtschaftlichem Gebiet und dgl."<sup>1)</sup>, die dem Präsidenten des Rechnungshofs übertragen ist, ergab keine Feststellungen, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein können.
- Die Prüfung der Jahresrechnung 1999 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz<sup>2)</sup> wird voraussichtlich im zweiten Kalendervierteljahr 2001 durchgeführt werden.
9. Das Kollegium des Rechnungshofs hat den Jahresbericht (Tz. 1 - 27) in seinen Sitzungen am 16. Oktober, 14. November, 5., 20. und 21. Dezember 2000 beschlossen.
- Die Jahresberichtsbeiträge Tz. 28 "Zuwendungen zum Bau von Altenpflegeheimen in Pirmasens, Frankenthal, Emmelshausen und Mudersbach" und Tz. 29 "Daten- und Informationszentrum" wurden in der Sitzung am 17. Januar 2001 beschlossen.

Dem Kollegium gehören an:

Präsident Dr. Paul Georg Schneider, Vizepräsident Volker Hartloff, Leitende Ministerialrätin Sylvia Schill sowie die Leitenden Ministerialräte Heinrich Götz, Bernhard Krupp, Dr. Udo Rauch, Dietrich Schulte und Dr. Johannes Siebelt.

---

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 1999 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof**

### **Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 1999**

- **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.**

Zu den Übersichten zur Haushaltsrechnung 1999 und den Angaben im Abschlussbericht wurde insbesondere festgestellt:

#### **1. Entwicklung der Schulden im Haushaltsjahr 1999**

- 1.1** Im Abschlussbericht Nr. 9 über die Entwicklung der Schulden des Landes ist ein Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 1998 von 35.176,7 Mio. DM ausgewiesen. Dies entspricht dem Schuldenstand lt. Haushaltsrechnung 1998 von 35.108,2 Mio. DM zuzüglich der Schuldenaufnahme 1998 für den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" (LBB) von 68,5 Mio. DM<sup>3)</sup>.

In dem Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 1998 ist die Übernahme einer Darlehensverbindlichkeit der Stadt Bad Kreuznach von 4,7 Mio. DM im Jahr 1998 durch das Land nicht enthalten. Dieses Darlehen ist in der Übersicht 9 über die Schulden des Landes erst als Zugang im Jahr 1999 ausgewiesen.

Das Ministerium der Finanzen hat ergänzend mitgeteilt<sup>4)</sup>, dass zwischen der Stadt und dem Land die Übernahme der Darlehensverbindlichkeit von 4,7 Mio. DM bis zum 31. Dezember 1998 vereinbart worden sei.

- 1.2** Für den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" wurden nach der Kreditfinanzierungsrechnung 1999 im Jahr 1999 Darlehen von 20.244.926,52 DM aufgenommen. Im Abschlussbericht Nr. 9 und in der Übersicht 9 ist dieser Schuldenzugang nicht aufgeführt.

Das Ministerium hat angegeben<sup>4)</sup>, dass am 30. März 1999 Darlehen zur Deckung von Ausgaben der LBB in Höhe von 20.244.926,52 DM aufgenommen worden seien. Weiter hat das Ministerium mit Schreiben vom 30. November 2000 ausgeführt, dass es sich bei dieser Darlehensaufnahme um einen Kassenverstärkungskredit der LBB bei der Landeshauptkasse in Höhe von 20.077.000 DM sowie um eine Schuldübernahme der LBB über ein Hypothekendarlehen in Höhe von 167.926,52 DM handele. Für das letztgenannte Hypothekendarlehen seien Tilgungsausgaben in Höhe von 131.905,48 DM geleistet worden. Es bestehe hier noch eine Restverbindlichkeit von 36.021,04 DM.

Um eine eindeutige Zuordnung der Darlehen sicherzustellen, hält es der Rechnungshof für zweckmäßig, in der Übersicht über die Schulden des Landes die Entwicklung der Verbindlichkeiten des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" gesondert auszuweisen.

- 1.3** Der Schuldenzugang bei Gebietskörperschaften ist in der Übersicht 9 mit 25.841.000 DM angegeben. In der Kreditfinanzierungsrechnung 1999 sowie bei Kapitel 12 25 Titel 311 71 "Darlehen vom Bund" sind dagegen Einnahmen von 23.810.000 DM ausgewiesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt<sup>4)</sup>, dass der Unterschied auf eine verspätete Meldung der Abrechnung durch die Landesbank - Landestreuhandstelle - zurückzuführen sei, die die Bundesmittel zur Förderung des Wohnungsbaues verwaltet.

#### **2. Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen**

In der Übersicht 3 (Übersicht über die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen) sind nicht alle Haushaltspositionen aufgeführt, bei denen im Haushaltsvollzug Mehreinnahmen anfielen. Ferner sind in der Übersicht die Erlöse aus dem Verkauf von Forstdienst- und Forstmietwohnungen abweichend von den Angaben bei Kapitel 12 20 Titel 131 02 dargestellt.

Das Ministerium hat bestätigt<sup>5)</sup>, dass weitere Mehreinnahmen von 2,443 Mio. DM angefallen seien. Ferner hat es zu den unterschiedlichen Angaben zu Kapitel 12 20 Titel 131 02 mitgeteilt, dass in der Übersicht 3 die erhobenen Verzugszinsen nicht enthalten seien.

---

<sup>3)</sup> Vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 1 (Drucksache 13/5380).

<sup>4)</sup> Schreiben vom 25. September 2000.

<sup>5)</sup> Schreiben vom 6. Dezember 2000.

### 3. Geldforderungen des Landes

- 3.1 In der Übersicht 10 (Übersicht über die Geldforderungen des Landes aus der Hingabe von Darlehen) weicht der Bestand an Geldforderungen bei Kapitel 08 23 Titel 182 03 "Rückflüsse aus Darlehen zur Förderung der Flurbereinigung" am Ende des Haushaltsjahres 1998 um 700.118,76 DM vom Bestand zu Beginn des Haushaltsjahres 1999 ab.

Die Regierungskasse Trier hat angegeben<sup>6)</sup>, dass die Titeltkarte über die Darlehen zu den Ausführungskosten der Flurbereinigung in den Jahren 1998 und 1999 nicht richtig geführt worden sei. Das Ministerium hat dies bestätigt<sup>7)</sup>.

- 3.2 In der Übersicht 10 sind die aus dem Investitionsstock (Kapitel 20 06 und 20 75) gewährten Darlehen für die Modellvorhaben "Vorausfabrik" nicht nachgewiesen. In den Jahren 1992 bis 1998 wurden hierfür 25,8 Mio. DM bewilligt.

Das Ministerium hat mitgeteilt<sup>7)</sup>, dass es fraglich sei, ob es sich hierbei um für die Übersicht 10 relevante Geldforderungen oder um verlorene Zuschüsse handele.

Hierzu ist anzumerken, dass die bisherigen Fördermittel für die Modellvorhaben als zinslose Darlehen mit einer Laufzeit zwischen sechs und zehn Jahren und einer Rückzahlungsverpflichtung in einer Summe nach Ende der Bewilligungszeit gewährt wurden. Auch wurden in einem Fall im Haushaltsjahr 1999 bereits 4,3 Mio. DM an das Land zurückgezahlt. Bei den Darlehen aus dem Investitionsstock handelt es sich um Geldforderungen, die in die Übersicht aufzunehmen sind.

### 4. Globale Minderausgaben

Im Haushaltsplan sind bei den Kapiteln 08 01, 09 01 und 15 01, jeweils Titel 549 01, globale Minderausgaben von insgesamt 12.032.700 DM veranschlagt.

In der Haushaltsrechnung sind bei der Berechnung der Budgets für die Rücklagenbildung nach dem Bonus-/Malus-System lediglich 5.374.423 DM als globale Minderausgaben ausgewiesen. Über die Erwirtschaftung der restlichen globalen Minderausgaben von mehr als 6,6 Mio. DM enthält die Haushaltsrechnung keine Angaben.

Das Ministerium hat ergänzende Übersichten vorgelegt<sup>5)</sup>, aus denen die erforderlichen Angaben teilweise nicht unmittelbar nachvollziehbar sind.

Im Übrigen ist anzumerken, dass vor einer Rücklagenbildung nach dem Bonus-/Malus-System in der Haushaltsrechnung die globalen Minderausgaben vollständig zu erbringen sind.

### 5. Rücklagen

- 5.1 Nach der Finanzierungsrechnung 1999 wurden den Rücklagen 282,7 Mio. DM zugeführt. Davon entfallen u.a.

- 142,8 Mio. DM auf aus dem Bonus-/Malus-System gebildete Rücklagen bei den Personalausgaben (Übersicht 15 - Zusammenstellung der Bildung und Verwendung der in die Rücklage eingebrachten Beträge der Hauptgruppe 4 und der Obergruppen 51-54),
- 41,4 Mio. DM auf aus dem Bonus-/Malus-System gebildete Rücklagen bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (Übersicht 15),
- 93,9 Mio. DM auf Rücklagen zur teilweisen Abdeckung erwarteter Steuermindereinnahmen aufgrund von Rechtsänderungen (Übersicht 5 - Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie über den Bestand der Rücklagen).

Im Jahr 1999 erfolgte eine Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt von 1.569,1 Mio. DM. Ohne die Rücklagenbildung hätte sich nach den Angaben des Ministeriums in der Haushaltsbilanz 1999 eine um 280 Mio. DM geringere Kreditaufnahme ergeben. Dies sollte bei den weiteren Überlegungen, die auch ein übersichtlicheres Verfahren sowie eine verbesserte und nachvollziehbare Darstellung in der Haushaltsrechnung zum Ziel haben sollten, nicht außer Acht gelassen werden.

- 5.2 Mit der Bildung von Rücklagen im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems beim Jahresabschluss 1999 wurde Neuland betreten. Der Haushalts- und Finanzausschuss hat von dem Verfahren (Vorlage 13/3633) in der Sitzung am 20. Dezember 1999 Kenntnis genommen. Vergleicht man die Rücklagenzuführung mit dem Grenzwert von 10 Mio. DM für die Verpflichtung zur Aufstellung eines Nachtragshaushaltsgesetzes und der im Rahmen der Haushaltsaufstellung disponiblen Finanzmasse ist der Gesamtbetrag von mehr als 180 Mio. DM beachtlich, über den die Exekutive in

---

<sup>6)</sup> Schreiben vom 29. August 2000.

<sup>7)</sup> Schreiben vom 30. November 2000.

erheblichem Umfang losgelöst von den ursprünglichen Veranschlagungszwecken frei entscheiden kann. Es stellt sich die Frage, wie das verfassungsmäßige Budgetrecht des Parlaments sichergestellt und das Verfahren verbessert werden kann. Hierzu wird auch auf die Entschließung hingewiesen, die die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente auf ihrer Konferenz vom 21. bis 23. Mai 2000 verabschiedet haben<sup>8)</sup>.

- 5.3** In der Übersicht 14 (Zusammenstellung der Budgetierungsergebnisse bei den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 nach Einzelplänen) sind Minderausgaben bei den Personalausgaben von insgesamt 172,9 Mio. DM ausgewiesen. Der Rücklage wurden 142,8 Mio. DM zugeführt.

Nach der Zusammenstellung zur Übersicht 14 sind Globale Mehrausgaben für Personalausgaben von 274,7 Mio. DM den einzelnen Budgets zugeordnet. Zur Verfügung standen nach dem Haushaltsplan (Kapitel 20 02 Titel 461 01) 203,6 Mio. DM und Haushaltsreste aus dem Vorjahr von 1,2 Mio. DM. Außerdem wurden 69,9 Mio. DM überplanmäßig bewilligt (Drucksache 13/4572), die zu einer in der Übersicht 14 nicht ausgewiesenen Überschreitung bei Kapitel 20 02 Titel 461 01 führten.

Das Ministerium der Finanzen hat in einer Besprechung am 10. Juni 1999 den Rechnungshof unterrichtet, dass die bei Kapitel 20 02 Titel 461 01 veranschlagten Mittel nicht zur Deckung der durch die Bezügerhöhungen bedingten Mehrausgaben ausreichen. Deshalb sei eine überplanmäßige Ausgabe erforderlich. Die Ressorts würden - in Höhe der auf sie entfallenden Mehrausgaben - zu überplanmäßigen Ausgaben ermächtigt. Soweit diese Ermächtigung nicht in Anspruch genommen werde, solle sie im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems Berücksichtigung finden.

Der Rechnungshof hat gegen eine Rücklagenbildung aus überplanmäßig bereitgestellten Mitteln Bedenken erhoben, da überplanmäßige Mittel nur für unabwiesbare Ausgaben in Anspruch genommen werden dürfen (vgl. § 37 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 LHO).

Das Ministerium hat gebeten, im Hinblick auf den Modellcharakter der Personalausgabenbudgetierung, die von Regierung und Parlament bereits angekündigte Umsetzung der echten Personalverstärkungsmittel in die Ressorts und die Einmaligkeit der Maßnahme diese Bedenken zurückzustellen. Ergänzend hat es darauf hingewiesen<sup>5)</sup>, dass die Rücklagenbildung nicht auf den bei Kapitel 20 02 Titel 461 01 überplanmäßig bereitgestellten Haushaltsmitteln beruhe, sondern das Ergebnis managementbedingter Einsparungen sei.

- 5.4** Die aus dem Bonus-/Malus-System gebildeten Rücklagen bei den sächlichen Verwaltungsausgaben von 41,4 Mio. DM sind in der Haushaltsrechnung 1999 nur teilweise näher erläutert.

Das Ministerium hat erklärt<sup>5)</sup>, dass es wegen der Vielzahl der Titel auf eine Einzelaufstellung in der Haushaltsrechnung verzichtet habe. Es hat eine kapitelweise Übersicht erstellt, aus der allerdings die Rücklagenbildung nur teilweise nachvollziehbar ist.

- 5.5** Die Rücklagenzuführung von 93,9 Mio. DM zur teilweisen Abdeckung erwarteter Steuermindereinnahmen aufgrund von Rechtsänderungen ist ebenfalls außerplanmäßig erfolgt. Hierbei handelt es sich um den Unterschiedsbetrag zwischen den veranschlagten Netto-Krediteinnahmen und den zum Ist-Ausgleich beim Jahresabschluss benötigten Mitteln.

Das Ministerium hat erklärt<sup>5)</sup>, dass haushaltsrechtlich die Möglichkeit bestehe, auch durch Krediteinnahmen Überschüsse entstehen zu lassen. Dies ergebe sich aus dem Haushaltsvermerk, "überschießende" Krediteinnahmen in das folgende Haushaltsjahr umbuchen zu können, um mit einem ausgeglichenen Jahresergebnis abzuschließen und somit Überschüsse zu vermeiden.

Hierzu ist anzumerken, dass der Haushaltsvermerk bislang die Grundlage für den Ist-Ausgleich der Haushaltsrechnung durch entsprechende Verlagerung von Krediteinnahmen zwischen dem abgelaufenen und dem laufenden Haushaltsjahr bildete. Eine Rücklagenzuführung aus derartigen "überschießenden" Krediteinnahmen wird unter dem Gesichtspunkt der Haushaltsklarheit und des parlamentarischen Budgetrechts als problematisch angesehen.

- 5.6** Der Rücklage des Landeswohnungsbaufonds wurden nach den Angaben bei Kapitel 12 25 Titel 919 71 337.000 DM zugeführt. In der Übersicht 10 ist ein Abgang bei den Geldforderungen von 320.302,22 DM dargestellt.

Das Ministerium hat mitgeteilt<sup>5)</sup>, dass es der Landestreuhandstelle bei der Landesbank nicht möglich gewesen sei, zum Zeitpunkt des Abschlusses der Bücher der Landeshauptkasse einen endgültigen Jahresabschluss über den Stand der Rücklage "Landeswohnungsbaufonds" zu erstellen. Durch eine Fristverlängerung zur Durchführung der endgültigen Buchungen werde dies künftig vermieden.

- 5.7** Der Versorgungsrücklage (Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz) wurden außerplanmäßig 4,8 Mio. DM (Ausgabengruppe 424) und 1,6 Mio. DM (Ausgabengruppe 434) zugeführt.

Das Ministerium hat zugesagt<sup>5)</sup>, die Entwicklung der Versorgungsrücklage künftig in der Haushaltsrechnung darzustellen.

---

<sup>8)</sup> Abschn. II Nrn. 3, 4 und 5 der Entschließung (Drucksache 13/6466).



## **Tz. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 1999**

**Die Haushaltsrechnung 1999 schloss mit einem ausgeglichenen Ergebnis ab. Die Einnahmen und Ausgaben betragen jeweils 27,5 Mrd. DM.**

**Bei den bereinigten Gesamtausgaben ergab sich ein Anstieg um 1,3 % gegenüber 0,9 % im Vorjahr.**

**Die Ausgabereste, zu deren Finanzierung Einnahmereste bei den Kreditaufnahmen gebildet wurden, betragen 682 Mio. DM. Ihr Anteil am Gesamthaushaltsansatz war mit 2,6 % weiterhin verhältnismäßig hoch.**

**Einer Ausgleichsrücklage wurden außerplanmäßig insgesamt 278 Mio. DM zur Finanzierung von Leistungen nach dem Bonus-/Malus-System und zur teilweisen Abdeckung erwarteter Steuermindereinnahmen aufgrund von Rechtsänderungen zugeführt. Dabei belief sich die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt auf 1.569 Mio. DM.**

**Die Personal-Ist-Ausgaben stiegen 1999 um 260 Mio. DM auf 8,8 Mrd. DM an; sie nahmen damit fast drei Fünftel der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzaufweisungen des Landes in Anspruch. Die Steigerungsrate von 3 % war höher als in den anderen Flächenländern (West).**

**Die Brutto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt betrug 5,8 Mrd. DM. Die Umschuldungen beliefen sich auf 1,6 Mrd. DM. Die Kreditaufnahmen hielten sich im Rahmen der Haushaltsermächtigung.**

**1. Haushaltsrechnung**

**1.1 Haushaltsabschluss**

Der Haushaltsabschluss für 1999 war ausgeglichen:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
	- Rechnungsergebnis -	
a) Nach der Landeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1999 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	27.502.741.575,05	27.502.741.575,05
b) Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahrs 1999 verbliebenen Haushaltsreste (netto), die auf das Haushaltsjahr 2000 übertragen wurden	681.564.745,21	681.564.745,21
c) Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahrs 1999 verbliebenen Haushaltsreste	28.184.306.320,26	28.184.306.320,26
	- Haushaltsermächtigung -	
d) Nach dem Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1999 beträgt das Haushalts-Soll	26.120.136.200,00	26.120.136.200,00
e) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 1998 übernommenen Haushaltsreste (netto)	768.811.630,48	768.811.630,48
f) Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 1998 übernommenen Haushaltsreste	26.888.947.830,48	26.888.947.830,48
g) Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Haushaltsermächtigung (f) - Mehreinnahme/-ausgabe -	+ 1.295.358.489,78	+ 1.295.358.489,78
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1999	Ausgleich	

## 1.2 Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse in den Haushaltsjahren 1989 bis 1999 entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Einnahmen <sup>9)</sup>	Ausgaben <sup>9)</sup>	Fehlbetrag
	- Mio. DM <sup>10)</sup> -		
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	-
1999	27.415,5	27.415,5	-

Der Rückgang der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1999 gegenüber dem Vorjahr ist im Wesentlichen auf geringere Umschuldungen zurückzuführen. In diesem Jahr wurden 1,6 Mrd. DM Kredite zur vorzeitigen Ablösung von Krediten aufgenommen und entsprechende Tilgungsausgaben geleistet. Im Vorjahr waren es 2,55 Mrd. DM.

## 1.3 Haushaltssteigerung

Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen) veränderten sich seit 1989 wie folgt <sup>11)</sup>:

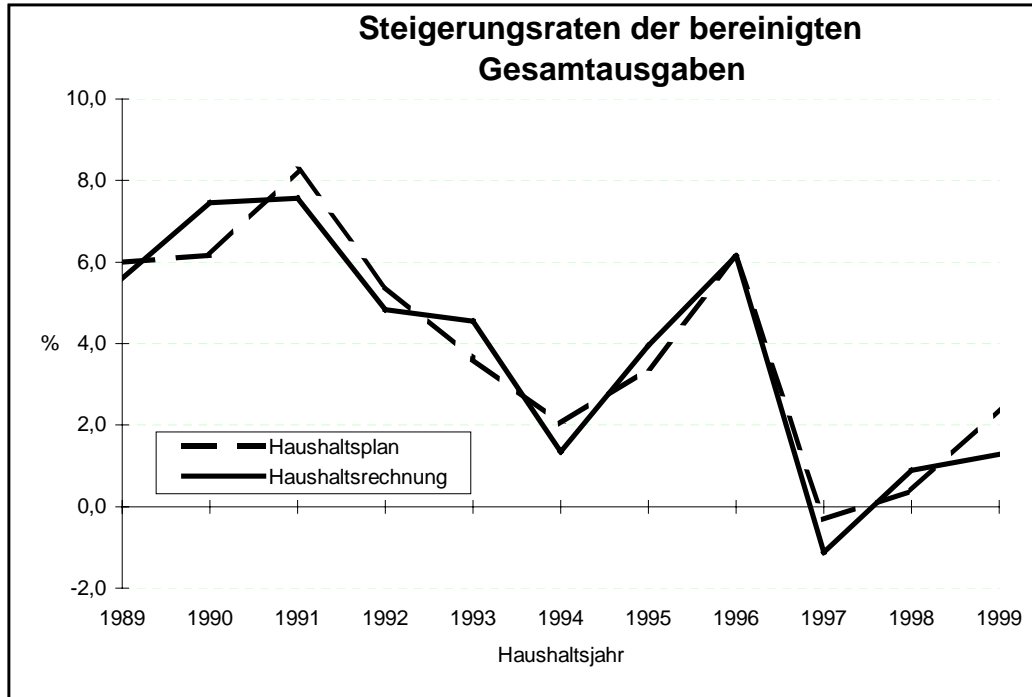
Haushaltsjahr	Ausgaben			
	Haushaltsplan		Haushaltsrechnung <sup>12)</sup>	
	Mio. DM	Anstieg %	Mio. DM	Anstieg %
1989	14.919	6,0	14.970	5,6
1990	15.840	6,2	16.085	7,4
1991	17.148	8,3	17.301	7,6
1992	18.076	5,4	18.138	4,8
1993	18.735	3,6	18.962	4,5
1994	19.118	2,0	19.218	1,4
1995	19.769	3,4	19.977	3,9
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
1999	21.498	2,4	21.430	1,3

<sup>9)</sup> Unter Berücksichtigung der Einnahme- und Ausgabereste.

<sup>10)</sup> Im Jahresbericht sind im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

<sup>11)</sup> Ab 1996 sind u.a. die Auswirkungen der Bahnreform zu berücksichtigen.

<sup>12)</sup> Ohne Haushaltsreste.



Nach der Haushaltsrechnung 1999 erhöhten sich die bereinigten Gesamtausgaben gegenüber dem Vorjahr um 1,3 %. Dies war im Ergebnis fast ausschließlich auf den Anstieg der Personalausgaben (3 %) zurückzuführen, die einen Anteil von mehr als 40 % an den bereinigten Gesamtausgaben haben.

#### 1.4 Haushaltsüberschreitungen

1.4.1 In der Übersicht 1 (S. 935 - 1055) zur Haushaltsrechnung sind Haushaltsüberschreitungen in folgender Höhe ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	1.193.391.243,48 DM
Außerplanmäßige Ausgaben	300.638.833,92 DM
<b>Zusammen</b>	<b>1.494.030.077,40 DM</b>

Bezogen auf die Haushaltsansätze (einschließlich der Haushaltsreste aus Vorjahren) betragen die Haushaltsüberschreitungen 5,6 % gegenüber 10,7 % im Vorjahr. Der Rückgang ist auf geringere überplanmäßige Umschuldungen zurückzuführen.

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

1.4.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach § 37 Abs. 1 LHO der Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums. In der Haushaltsrechnung sind 20 über- und außerplanmäßige Ausgaben mit insgesamt 973.289,67 DM ausgewiesen, bei denen diese Einwilligung nicht vorlag<sup>13)</sup>. Im Vorjahr waren es 27 nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 484.752,85 DM.

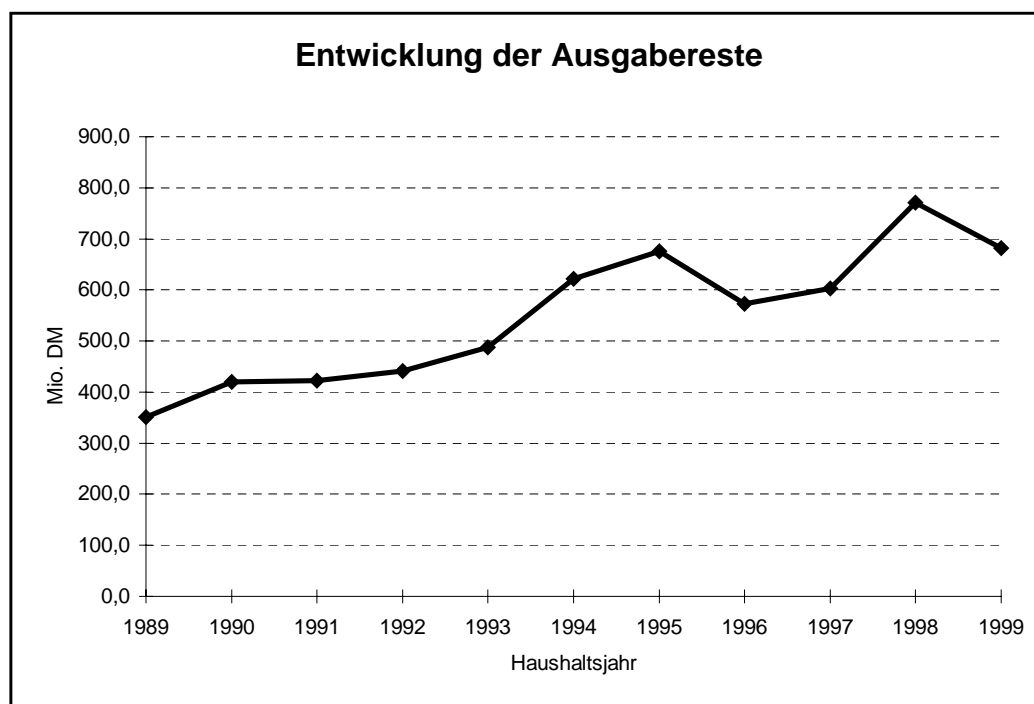
13) Davon entfallen auf

- Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 07 Titel 539 99 Ausgaben für Software	337.038,56 DM
- Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 13 Titel 427 71 Vergütungen für befristete Verträge mit Wissenschaftlern und Mitarbeitern, für Hilfskräfte, Lehraufträge sowie Gastprofessoren	253.486,92 DM
Kapitel 15 13 Titel 426 93 Löhne der Arbeiter	190.504,48 DM
Kapitel 15 64 Titel 425 81 Vergütungen der Angestellten	102.603,90 DM.

## 1.5 Ausgabereste und Vorgriffe

### 1.5.1 Die Ausgabereste und Vorgriffe betragen in den Jahren 1989 bis 1999:

Haushaltsjahr	Ausgabereste	Vorgriffe
	- Mio. DM -	
1989	351,1	9,1
1990	420,5	36,9
1991	422,8	70,4
1992	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	603,0	0,1
1998	770,9	2,1
1999	681,6	0,0



### 1.5.2 Gegenüber 1998 nahm der Gesamtbetrag der Ausgabereste 1999 um 89,3 Mio. DM auf 681,6 Mio. DM ab.

Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr ist im Wesentlichen auf die Änderung bei der Umsetzung des Bonus-/Malus-Systems zurückzuführen, nach der die bisherige Bildung von Ausgaberesten durch Rücklagenzuführungen ersetzt wurde (vgl. Nr. 1.6).

1.5.3 Die Ausgabereste von 681,6 Mio. DM im Jahr 1999 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste <sup>14)</sup>				
		Mio. DM	% des Haushaltsansatzes	Personalausgaben	Sächl. Verw.-Ausgaben	Lfd. Zuweisungen u. Zuschüsse	Baumaßnahmen	Sonst. Investitionen und Inv.-Förd.
- Mio. DM -								
01	Landtag	1,7	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung	3,0	4,7	0,0	2,4	0,1	0,0	0,4
03	Ministerium des Innern und für Sport	20,4	1,0	0,6	0,7	7,5	0,0	11,5
04	Ministerium der Finanzen	16,4	1,6	0,0	0,0	9,0	0,0	7,4
05	Ministerium der Justiz	1,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3
06	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	44,0	2,1	0,0	0,0	43,3	0,0	0,7
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	60,1	2,7	0,0	0,8	13,7	2,9	42,8
09	Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	70,6	8,4	0,3	1,7	62,3	0,6	5,6
10	Rechnungshof	0,4	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	170,2	20,2	0,0	0,0	10,2	100,0	60,0
14	Ministerium für Umwelt und Forsten	144,5	19,9	12,8	15,5	9,9	14,4	92,0
15	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	64,5	1,1	0,0	15,4	12,6	0,0	36,5
20	Allgemeine Finanzen	84,5	0,9	0,0	0,0	44,4	0,0	40,0
	Insgesamt	681,6	2,6	13,7	36,6	213,1	117,9	300,3

<sup>14)</sup> Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

**1.5.4** Nach der Haushaltsrechnung 1999 haben sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt verändert:

Ausgabereste	1998 <sup>15)</sup>		1999		Veränderungen 1999 zu 1998  Mio. DM
	Mio. DM	Anteil an den Resten insgesamt %	Mio. DM	Anteil an den Resten insgesamt %	
Personalausgaben	56,2 <sup>16)</sup>	7,3	13,7	2,0	- 42,5
Sächliche Verwaltungsausgaben	55,7	7,3	36,6	5,4	- 19,1
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	136,8	17,8	213,1	31,2	+ 76,3
Baumaßnahmen	91,7	11,9	117,9	17,3	+ 26,2
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	428,4	55,7	300,3	44,1	- 128,1
<b>Insgesamt</b>	<b>768,8</b>	<b>100,0</b>	<b>681,6</b>	<b>100,0</b>	<b>- 87,2</b>

Von den Ausgaberesten 1999 von 681,6 Mio. DM entfielen 418,2 Mio. DM (61,4 %) auf investive und 263,4 Mio. DM (38,6 %) auf konsumtive Ausgaben.

**1.5.5** Der überwiegende Teil der bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gebildeten Ausgabereste von 213,1 Mio. DM betrifft Ausgaben, die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs (z.B. Zuweisungen für Kindergärten, Horte und andere Kindertagesstätten, Ausgleichsstock) darstellen oder denen zweckgebundene Einnahmen (z.B. Fördermittel des Bundes und der EU) gegenüberstanden. Da die Einnahmemittel im Haushaltsvollzug 1999 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. Hierbei ist auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Art. 117 LV, § 18 Abs. 1 LHO) zu achten.

**1.6 Ausgleichsrücklage**

In der Haushaltsrechnung sind bei Kapitel 20 02 Titel 911 01 "Zuführungen an die Ausgleichsrücklage" außerplanmäßige Ausgaben von 278,1 Mio. DM nachgewiesen. Von der Rücklagenbildung sind 142,8 Mio. DM auf Minderausgaben bei den Personalausgaben gegenüber den veranschlagten Beträgen und 41,4 Mio. DM auf Minderausgaben bei den sächlichen Verwaltungsausgaben zurückzuführen. Die darüber hinausgehende Rücklagenzuführung von 93,9 Mio. DM ist zur teilweisen Abdeckung erwarteter Steuermindereinnahmen aufgrund von Rechtsänderungen vorgesehen.

Auf die Ausführungen zu Tz. 1 Nr. 5 wird hingewiesen.

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

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

	Mio. DM
Steuern und steuerähnliche Abgaben	+ 404,6
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 141,1
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 45,9
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	+ 703,8 <sup>17)</sup>
<b>Zusammen</b>	<b>+ 1.295,4</b>

<sup>15)</sup> Unter Berücksichtigung von Umsetzungen auf andere Haushaltsstellen.

<sup>16)</sup> In der Haushaltsrechnung 1998 waren bei den Personalausgaben Ausgabereste von 113,1 Mio. DM ausgewiesen. Davon wurden nach der Haushaltsrechnung 1999 49,0 Mio. DM auf Investitionsausgaben und 7,9 Mio. DM auf sächliche Verwaltungsausgaben sowie auf laufende Zuweisungen und Zuschüsse umgesetzt.

<sup>17)</sup> Im Jahr 1999 wurden Umschuldungen in Höhe von 1.600 Mio. DM vorgenommen.

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

	Mio. DM
Personalausgaben	- 57,0
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	+ 1.209,9 <sup>17)</sup>
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	- 152,2
Baumaßnahmen	- 55,5
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	+ 60,2
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 290,0 <sup>18)</sup>
Zusammen	+ 1.295,4

**1.8 Personalausgaben**

**1.8.1** Die Personalausgaben und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1989 bis 1999:

Haushaltsjahr	Personalausgaben - Ist - Mio. DM	Veränderung gegenüber Vorjahr	
		Mio. DM	%
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 <sup>19)</sup>
1998	8.531	- 21	- 0,2 <sup>20)</sup>
1999	8.791	260	3,0

Bei den Vergleichsdaten darf nicht außer Acht gelassen werden, dass in den letzten Jahren Stellen und damit Personalausgaben aus dem Landeshaushalt herausgenommen wurden. So wurden die staatlichen Gesundheitsämter zum 1. Januar 1997 in die Kreisverwaltungen eingegliedert und die Staatsbauverwaltung sowie die Staatsphilharmonie und das Staatsorchester Rheinische Philharmonie zum 1. Januar 1998 in Landesbetriebe überführt. Dagegen wurde ein Teil der Stellen und Mittel der in den Landesbetrieb "Liegenchafts- und Baubetreuung" umgewandelten Staatsbauverwaltung im Jahr 1999 wieder in den Landeshaushalt einbezogen <sup>21)</sup>.

Die Personal-Ist-Ausgaben stiegen 1999 um 3 % an. Im Vorjahr betrug der um die Ausgliederungen bereinigte Anstieg 2 %.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 1998 aufgrund des Bonus-/Malus-Systems gemäß § 6 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 1998 Ausgaberreste bei den Personalausgaben von 113,1 Mio. DM gebildet wurden. Nach der Umstellung des Bonus-/Malus-Systems wurden 1999 im Haushaltsvollzug 142,8 Mio. DM außerplanmäßig der Ausgleichsrücklage zugeführt.

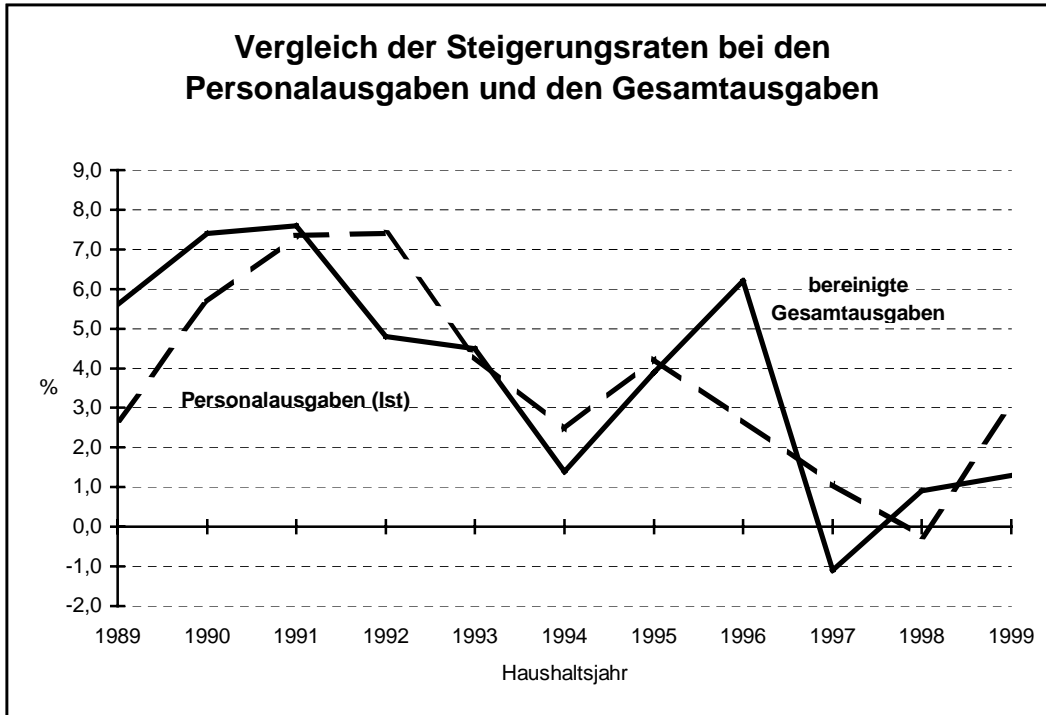
<sup>18)</sup> Einschließlich außerplanmäßige Zuführungen an die Ausgleichsrücklage von 278,1 Mio. DM.

<sup>19)</sup> Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich ein Anstieg von 1,8 % (vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 4, Drucksache 13/3970).

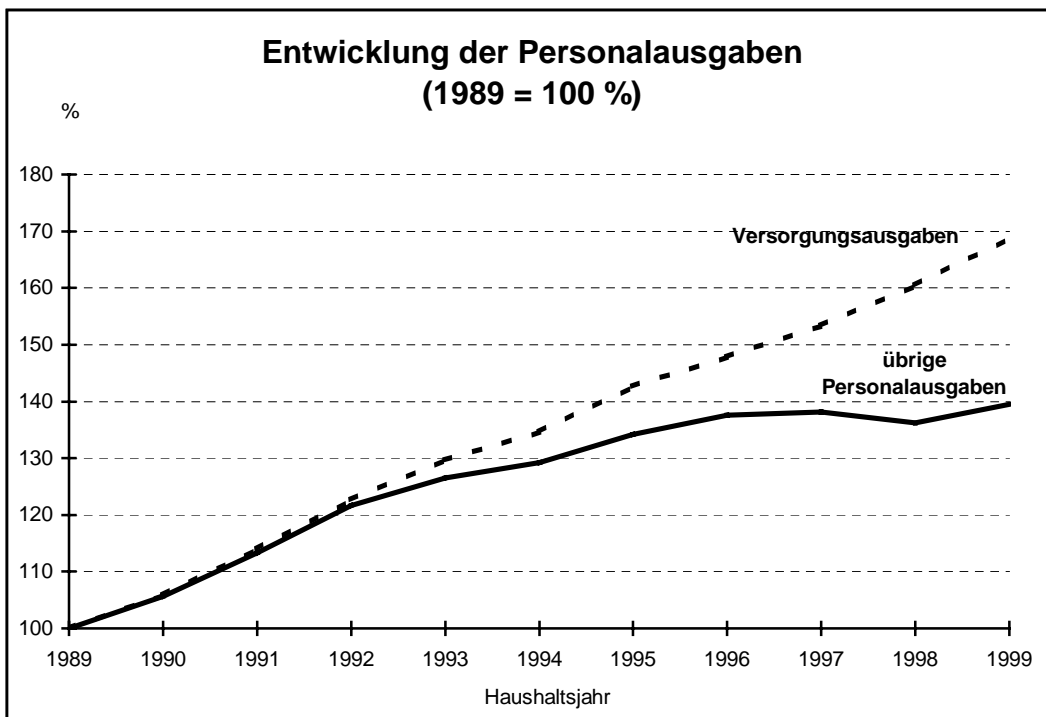
<sup>20)</sup> Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich ein Anstieg von 2,0 % (vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 2, Drucksache 13/5380).

<sup>21)</sup> Die Landesvermögens- und Bauabteilung ("Gruppe Bundesbau") wurde ab 1. Januar 1999 wieder in die Oberfinanzdirektion Koblenz eingegliedert (Kapitel 04 08). Ferner wurde die Ausbildung für die Laufbahn des höheren technischen Verwaltungsdienstes ab dem 1. Oktober 1999 beim Ministerium der Finanzen angesiedelt (Kapitel 04 01).





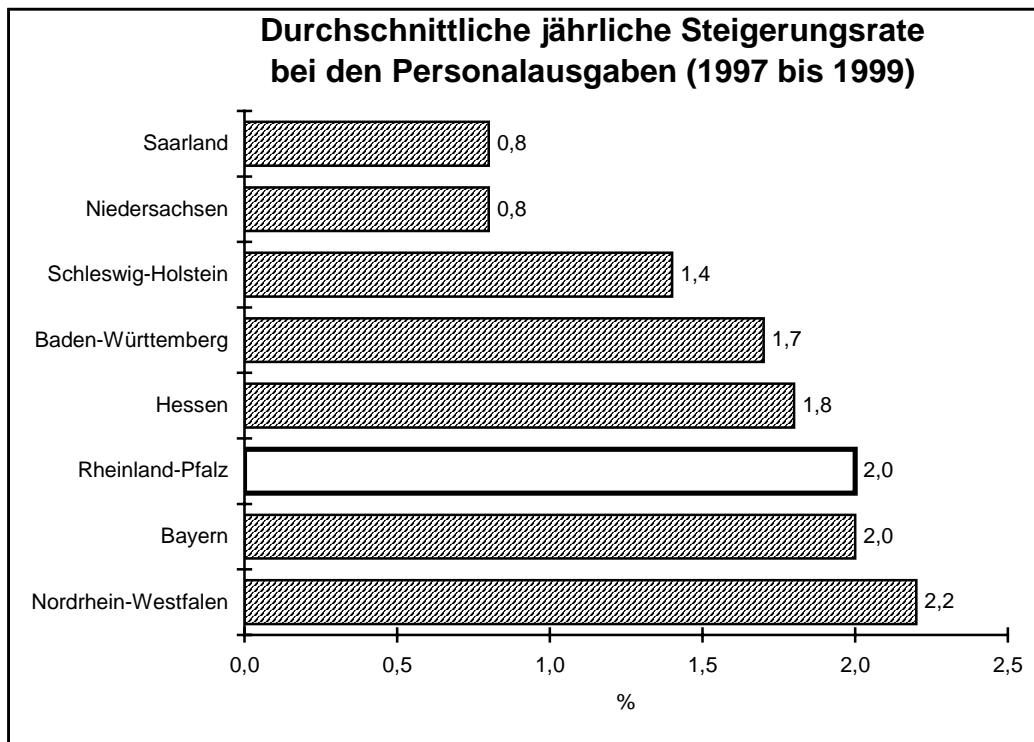
**1.8.2** Die Personalausgaben stiegen von 1989 bis 1999 insgesamt um 44,9 % an. Dabei betrug die Erhöhung der Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfänger in diesem Zeitraum 68,7 %. Die Versorgungsausgaben nahmen damit in zehn Jahren erheblich stärker zu als die übrigen Personalausgaben, die sich um 39,6 % erhöhten.



**1.8.3** Im Einzelnen veränderten sich die Personalausgaben der Flächenländer (West) unter Berücksichtigung von Ausgliederungen aus den Länderhaushalten in den Jahren 1997 bis 1999 <sup>22)</sup>:

Länder	Anstieg der Personalausgaben in %		
	1997	1998	1999 (vorläufig)
Baden-Württemberg	1,0	1,4	2,5
Bayern	1,7	1,7	2,6
Hessen	1,0	1,6	2,8
Niedersachsen	0,6	1,2	0,5
Nordrhein-Westfalen	2,0	2,3	2,1
Rheinland-Pfalz	1,1	1,7	3,0
Saarland	-0,3	1,0	1,6
Schleswig-Holstein	1,3	1,1	1,7

Im Jahr 1999 betrug die Erhöhung der Personalausgaben des Landes 3,0 %. Dies war die höchste Steigerungsrate unter den Flächenländern (West). Auch die durchschnittliche Steigerungsrate im Zeitraum von 1997 bis 1999 von 2,0 % im Jahr war vergleichsweise hoch.



<sup>22)</sup> Finanzbericht 2001 des Bundesministeriums der Finanzen vom 7. August 2000 (S. 365).

**1.8.4** Die Personalausgaben beanspruchten die Steuereinnahmen und die allgemeinen Finanzausweisungen des Landes in erheblichem Maße. In den Jahren 1989 bis 1999 ergab sich folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Steuern			Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen aus dem Länderfinanz- ausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes		
	Mio. DM	Anstieg %	Beanspru- chung durch Personal- ausgaben %	Mio. DM	Anstieg %	Beanspru- chung durch Personal- ausgaben %
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	14.817	2,8	57,6
1999	14.235	6,5	61,8	15.868	7,1	55,4

Der Anstieg der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausweisungen in den beiden letzten Jahren hat dazu geführt, dass die Beanspruchung durch die Personalausgaben von 59,3 % im Jahr 1997 auf 55,4 % im Jahr 1999 zurückging.

## 1.9 Kreditermächtigung

### 1.9.1 Kredite am Kreditmarkt (ohne Umschuldungen)

Kreditermächtigung <sup>23)</sup>	6.189.700.000,00 DM
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 1998 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	768.811.630,48 DM
Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Haushaltsjahrs 1998 (§ 18 Abs. 3 LHO)	<u>121.664.421,16 DM</u>
Kreditermächtigung insgesamt	<u><u>7.080.176.051,64 DM</u></u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	5.758.664.295,72 DM
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2000 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	<u>681.564.745,21 DM</u>
Einnahmen und Reste insgesamt	<u><u>6.440.229.040,93 DM</u></u>

Die Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

In der Haushaltsrechnung (S. 16) ist eine Rest-Kreditermächtigung 1999 von 639.947.010,71 DM ausgewiesen. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 518,3 Mio. DM ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Tilgungsausgaben am Kreditmarkt hinter den veranschlagten Beträgen zurückblieben<sup>24)</sup>.

<sup>23)</sup> § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1999 i.V.m. Nr. 1 des Kreditfinanzierungsplans 1999.

<sup>24)</sup> Bei einem Haushaltsansatz von 4,6 Mrd. DM betragen die Ist-Ausgaben - ohne Umschuldungen - 4,2 Mrd. DM (Kapitel 06 02 und Kapitel 20 05 Obergruppe 59).

Die Rest-Kreditermächtigung stellt eine Ausweitung des Kreditrahmens für Folgejahre dar, ohne dass der Budgetgesetzgeber über eine eventuelle zusätzliche Inanspruchnahme beschließt. Insofern kann er auch keine Entscheidung treffen, anstatt einer Kreditaufnahme eine anderweitige Finanzierung oder Einsparungen vorzunehmen.

Im Rahmen einer vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Organklage<sup>25)</sup> 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.

### 1.9.2 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen <sup>26)</sup>	2.000.000.000,00 DM
---	---------------------

Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	1.600.000.000,00 DM
---	---------------------

Die Gesamtsumme der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

### 1.9.3 Kredite aus dem öffentlichen Bereich

Kreditermächtigung <sup>27)</sup>	27.184.000,00 DM
-----------------------------------	------------------

Darlehen vom Bund zur Förderung des Wohnungsbaues und des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaues (Kapitel 12 25 Titel 311 71)	23.810.000,00 DM
---	------------------

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

---

25) Az.: 2 BvE 4/97.

26) § 2 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 1999.

27) § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1999 i.V.m. Nr. 4 des Kreditfinanzierungsplans 1999.

### **Tz. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung**

**Im Haushaltsjahr 1999 nahmen die laufenden Einnahmen des Landes erheblich stärker zu als die laufenden Ausgaben. Dadurch ergab sich - nach Fehlbeträgen in den beiden Vorjahren - wieder ein Überschuss der laufenden Rechnung von 540 Mio. DM. Die günstigere Entwicklung war vor allem auf höhere Einnahmen bei den Steuern sowie den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen zurückzuführen.**

**Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Landeshaushalt gingen 1999 gegenüber dem Vorjahr um 133 Mio. DM auf 2,64 Mrd. DM zurück. Die Investitionsquote belief sich auf 12,3 %; sie lag weiterhin über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 11,0 %.**

**Außerhalb des Landeshaushalts fielen Investitionsausgaben von 122 Mio. DM bei dem Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" an. Im Vorjahr waren es 151 Mio. DM.**

**Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt war 1999 mit 1.569 Mio. DM um 310 Mio. DM geringer als im Vorjahr. Die Kreditfinanzierungsquote lag trotz des Rückgangs auf 7,3 % weiterhin erheblich über dem Durchschnitt von 3,6 %.**

**Die Zinsbelastung lag 1999 bei mehr als 2 Mrd. DM. Die Zinssteuerquote verringerte sich trotz gestiegener Zinsausgaben auf 12,8 % gegenüber 13,2 % im Vorjahr aufgrund des stärkeren Anstiegs der Steuereinnahmen. Der Anteil der Zinsen an den Ausgaben belief sich auf 9,4 % und übertraf den Durchschnitt von 7,8 %.**

**Die Netto-Kreditaufnahme lag 1999 nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode um mehr als 0,5 Mrd. DM unter der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze von 2,1 Mrd. DM.**

**Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln stieg bis Ende 1999 auf 35,6 Mrd. DM an. Die Pro-Kopf-Verschuldung war höher als im Durchschnitt.**

**Nach der Haushaltsplanung für das Jahr 2001 wird ein geringerer Überschuss der laufenden Rechnung erwartet.**

**Die Investitionsausgaben werden sich 2001 bei einer rückläufigen Investitionsquote voraussichtlich auf 2,5 Mrd. DM belaufen. Dabei ist geplant, den Anteil der Kreditfinanzierung zurückzuführen. Aber auch bei dem vorgesehenen abgeflachten Schuldenanstieg wird der Schuldenstand bis Ende des Jahres 2003 die 40 Mrd. DM-Grenze überschreiten. Damit wird die Haushaltsbelastung weiter zunehmen.**

**Die Haushaltslage des Landes erfordert weiterhin nachhaltige Konsolidierungsanstrengungen, um auf Risiken (z.B. Zinsniveau, Wirtschaftswachstum, Änderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich und im Steuerrecht) angemessen reagieren und einen finanzpolitischen Gestaltungsspielraum für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben sicherstellen zu können.**

#### **1. Allgemeines**

Zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 1989 bis 1999, der Haushaltsplanungen 2000 und 2001 (Hpl.) sowie der Finanzplanung 2002 und 2003 (Fpl.) zusammengestellt. Die Daten 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<sup>28)</sup> sowie die teilweise Rückübertragung von Stellen und Mitteln beeinträchtigt<sup>29)</sup>.

## **2. Wesentliches Ergebnis**

### **2.1 Aufgliederung des Rechnungsergebnisses**

Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben für die Jahre 1989 bis 1999 sind nach den Rechnungsergebnissen aufgegliedert in

- laufende Rechnung  
(laufende Einnahmen und Ausgaben),
- Kapitalrechnung  
(vermögenswirksame Einnahmen und Investitionen),
- besondere Finanzierungsvorgänge  
(Schuldenaufnahmen, Tilgungsausgaben und Veränderung der Rücklagen).

Die Entwicklung im Einzelnen ist aus der Anlage ersichtlich.

### **2.2 Laufende Einnahmen und Ausgaben**

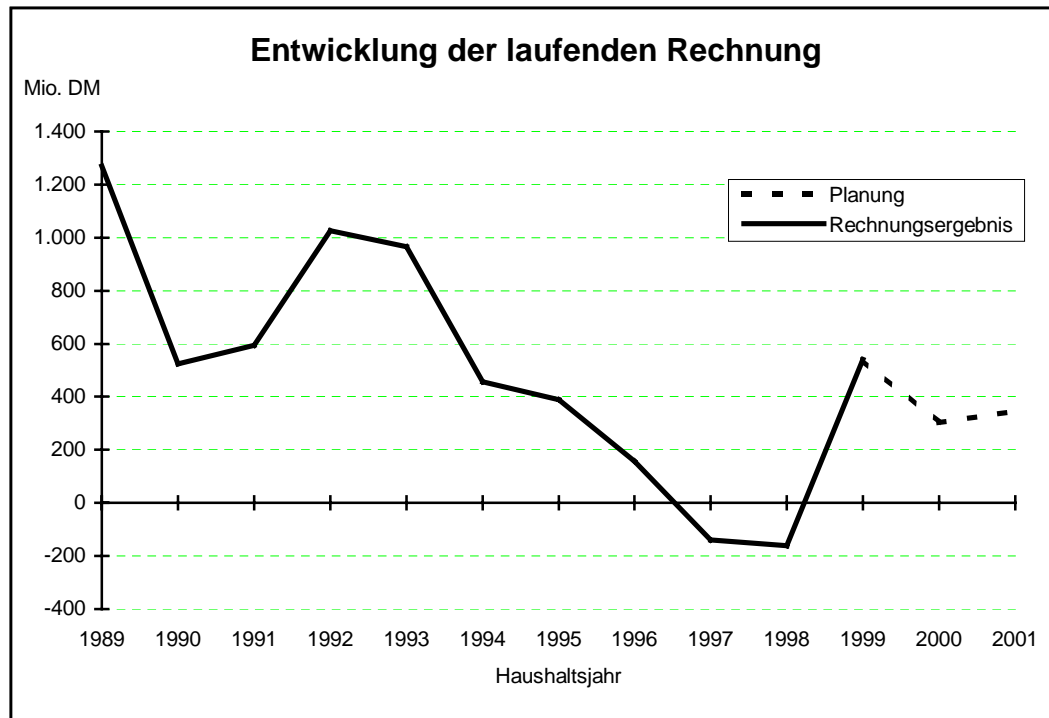
Die Einnahmen der laufenden Rechnung erhöhten sich 1999 um 6,1 % (+ 1.103 Mio. DM) auf 19.230 Mio. DM. Dies war insbesondere auf höhere Einnahmen bei den Steuern (+ 874 Mio. DM = + 6,5 %) sowie bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (+ 222 Mio. DM = + 6,2 %) zurückzuführen. Von den höheren Einnahmen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen entfielen 161 Mio. DM auf Ergänzungszuweisungen des Bundes und den Länderfinanzausgleich.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 2,2 % (+ 403 Mio. DM) auf 18.690 Mio. DM. Zu dieser Entwicklung trug im Wesentlichen der Anstieg der Personalausgaben (+ 260 Mio. DM = + 3,0 %), des laufenden Sachaufwands (+ 106 Mio. DM = + 7,1 %) und der Zinsausgaben (+ 71 Mio. DM = + 3,7 %) bei.

---

<sup>28)</sup> Zum 1. Januar 1997 wurden die drei landeseigenen psychiatrischen Kliniken in Andernach, Alzey und Meisenheim zu einem Landeskrankenhaus (Anstalt des öffentlichen Rechts) zusammengefasst sowie die Gesundheitsämter und deren Nebenstellen in die Kreisverwaltungen eingegliedert; zum 1. Januar 1998 wurden die Staatsphilharmonie und das Staatsorchester Rheinische Philharmonie in Landesbetriebe und die Staatsbauverwaltung in den Landesbetrieb "Liegenchafts- und Baubetreuung" übergeleitet; zum 1. Januar 2000 wurden das Kinderneurologische Zentrum Mainz, das Landesspracheilzentrum Meisenheim und die Reha-Klinik Rheingrafenstein Bad Münster am Stein-Ebernburg auf das Landeskrankenhaus übertragen.

<sup>29)</sup> Die Landesvermögens- und Bauabteilung ("Gruppe Bundesbau") wurde ab 1. Januar 1999 wieder in die Oberfinanzdirektion Koblenz eingegliedert (Kapitel 04 08). Ferner wurde die Ausbildung für die Laufbahn des höheren technischen Verwaltungsdienstes ab dem 1. Oktober 1999 beim Ministerium der Finanzen angesiedelt (Kapitel 04 01).



Der stärkere Anstieg der laufenden Einnahmen gegenüber den laufenden Ausgaben führte zu einem Überschuss von 540 Mio. DM in der laufenden Rechnung. In den Vorjahren reichten dagegen die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus (Fehlbetrag 1997: 140 Mio. DM und 1998: 160 Mio. DM).

Nach den Haushaltsplanungen für 2000 und 2001 werden geringere Überschüsse erwartet.

Bei dieser Entwicklung nach den Ist-Ergebnissen darf nicht außer Acht bleiben, dass im Jahresabschluss 1999 Ausgabereste von 681,6 Mio. DM ausgewiesen sind. Dabei ist von Bedeutung, dass

- mit der Bildung von Ausgaberesten Ausgaben zeitversetzt kassenwirksam werden,
- ein wesentlicher Teil der bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen sowie den Sonstigen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen gebildeten Ausgabereste 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 1999 teilweise für andere Zwecke eingesetzt wurden,
- zur Finanzierung der Ausgabereste bei den Krediteinnahmen ein Einnahmerest in gleicher Höhe gebildet wurde mit der Folge einer zusätzlichen Verschuldung.

Die Bildung von Haushaltsausgaberesten und deren Inanspruchnahme werden danach nicht ohne Einfluss auf das Ergebnis der laufenden Rechnung in künftigen Haushaltsjahren bleiben.

### 2.3 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung<sup>30)</sup> wies 1999 Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen von 2.640 Mio. DM aus. Gegenüber 1998 verringerten sich die Investitionsausgaben um 133 Mio. DM (- 4,8 %).

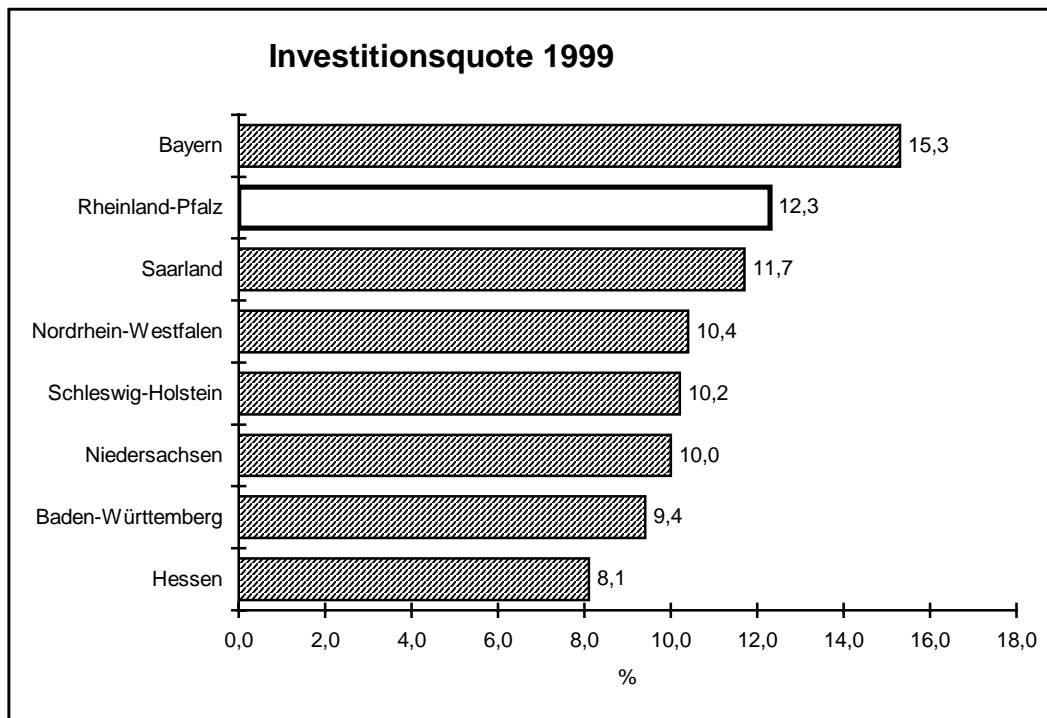
Bei dem zum 1. Januar 1998 neu gebildeten Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" fielen 1999 Investitionsausgaben von 122 Mio. DM gegenüber 151 Mio. DM im Vorjahr an.

<sup>30)</sup> Ohne 46 Mio. DM Tilgungsausgaben an Verwaltungen.

Im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben<sup>31)</sup> zeigt sich bei den Investitionen folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Ausgaben <sup>31)</sup> Mio. DM	Investitionsausgaben <sup>32)</sup> Mio. DM	Investitionsquote %
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	21.430	2.640	12,3
2000 (Hpl.)	21.823	2.613	12,0
2001 (Hpl.)	22.104	2.497	11,3
2002 (Fpl.)	22.576	2.533	11,2
2003 (Fpl.)	23.071	2.558	11,1

Die Investitionen hatten im Jahr 1999 einen Anteil an den Ausgaben von 12,3 % gegenüber 13,1 % im Vorjahr. Damit lag Rheinland-Pfalz über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 11,0 %<sup>33)</sup>. Eine höhere Quote erreichte lediglich Bayern mit 15,3 %.



Die vergleichsweise hohe Investitionsquote ging einher mit einer weiteren Netto-Neuverschuldung. Der Überschuss der laufenden Rechnung (Eigenfinanzierungsmittel) reichte nicht zur Finanzierung der Investitionsausgaben aus, so dass in erheblichem Umfang Kredite als Deckungsmittel in Anspruch genommen wurden. Diese Entwicklung führte zu einer weiter wachsenden Verschuldung und einem Anstieg des Schuldendienstes, der den Haushalt des Landes stark belastet.

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

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

33) Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom November 2000 (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036 - 10/00).



Nach der Haushalts- und Finanzplanung ist für die Folgejahre ein Rückgang der Investitionsquote auf weniger als 12 % vorgesehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein unmittelbarer Vergleich mit den Vorjahren wegen der Überleitung der Staatsbauverwaltung in den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" zum 1. Januar 1998 erschwert ist. So fielen allein bei dem Landesbetrieb in den Jahren 1998 und 1999 Investitionsausgaben von insgesamt 273 Mio. DM an.

Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Die Investitionen betreffen Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen. Hieraus ergeben sich aufgrund der bereits eingegangenen Verpflichtungen für künftige Haushalte Belastungen von 523 Mio. DM <sup>34)</sup>.

Bei Berücksichtigung des in besonderen Finanzierungsformen abgewickelten Bauvolumens und der Investitionsausgaben der LBB ist die Investitionsquote des Landeshaushalts um etwa 1 Prozentpunkt jährlich höher anzusetzen.

## 2.4 Besondere Finanzierungsvorgänge

In den besonderen Finanzierungsvorgängen ist im Jahr 1999 eine Brutto-Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 7.359 Mio. DM ausgewiesen. Einschließlich der Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen belief sich die Gesamtschuldenaufnahme auf 7.383 Mio. DM. Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr (- 1.701 Mio. DM) beruht überwiegend auf einer geringeren Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung (- 950 Mio. DM).

Ferner enthalten die besonderen Finanzierungsvorgänge Zuführungen an Rücklagen von 283 Mio. DM. Davon entfallen 278 Mio. DM auf außerplanmäßige Zuführungen an die Ausgleichsrücklage <sup>35)</sup>, die zur Umsetzung des Bonus-/Malus-Systems sowie zur teilweisen Abdeckung erwarteter Steuermindereinnahmen aufgrund von Rechtsänderungen gebildet wurde. Dabei weist die Finanzierungsrechnung 1999 einen Finanzierungssaldo von - 1.290 Mio. DM aus.

## 2.5 Kreditfinanzierungsquote

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

Die Kreditfinanzierungsquote zeigt seit 1989 folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Ausgaben <sup>36)</sup> Mio. DM	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	
		Mio. DM	% der Ausgaben
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	21.430	1.569	7,3
2000 (Hpl.)	21.823	1.551	7,1
2001 (Hpl.)	22.104	1.280	5,8
2002 (Fpl.)	22.576	1.190	5,3
2003 (Fpl.)	23.071	890	3,9

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt war 1999 mit 1.569 Mio. DM um 310 Mio. DM (- 16,5 %) niedriger als im Vorjahr. Die Kreditfinanzierungsquote ging auf 7,3 % zurück. Dennoch lag sie 1999 erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer (West), der sich auf 3,6 % belief <sup>37)</sup>. Beim Bund betrug die Quote 10,6 % <sup>38)</sup>.

<sup>34)</sup> Übersicht 13 zur Haushaltsrechnung 1999, S. 1156.

<sup>35)</sup> Kapitel 20 02 Titel apl. 911 01.

<sup>36)</sup> Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen.

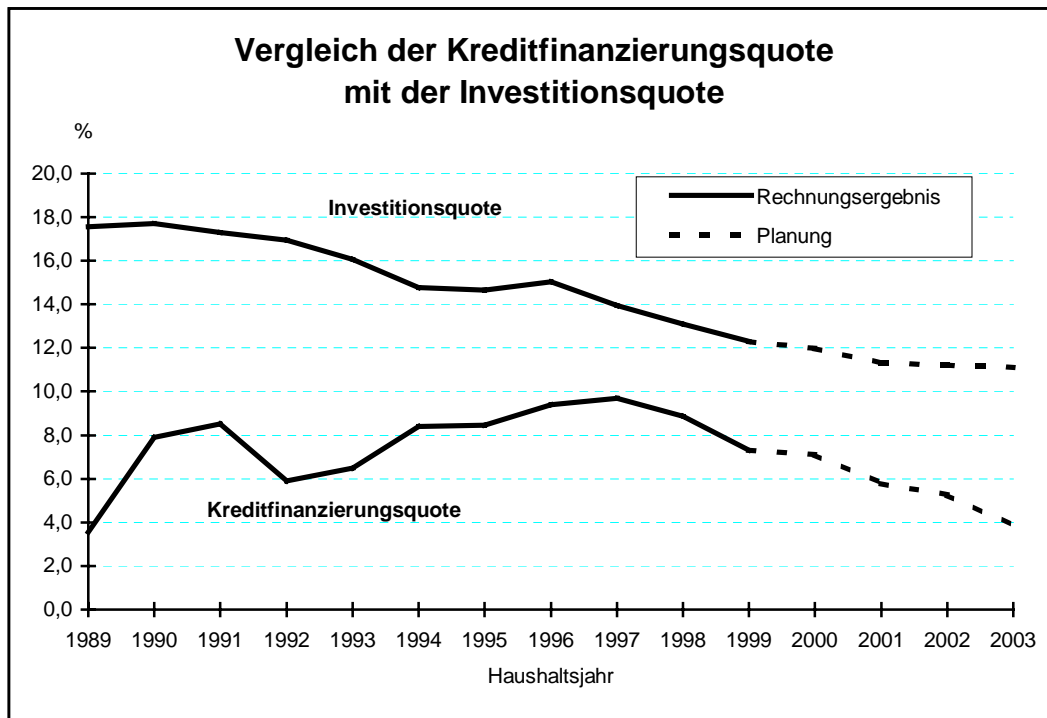
<sup>37)</sup> Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom November 2000 (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036 - 10/00). Die verhältnismäßig niedrige Kreditfinanzierungsquote beruht u.a. darauf, dass zwei Länder ihren Schuldenstand zurückführten.

<sup>38)</sup> Finanzbericht 2001 des Bundesministeriums der Finanzen vom 7. August 2000 (S. 153).

Für die Folgejahre ist nach der Haushalts- und Finanzplanung des Landes ein weiterer Rückgang der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt vorgesehen.

Anzumerken ist, dass der Europäische Rat mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft 1999 u.a. beschlossen hat, dass die Mitgliedstaaten bis Ende 2002 in Übereinstimmung mit den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen nahezu ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse erzielen sollen. Zur Erreichung dieses Ziels ist nach der Langfristprojektion des Landes in den Jahren 2004 bis 2007 eine stetige Verringerung der jährlichen Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt vorgesehen. Für das Jahr 2008 ist erstmals ein ausgeglichener Haushalt ohne Neuverschuldung geplant.

Ein Vergleich der Kreditfinanzierungsquote mit der Investitionsquote zeigt, dass sich beide Quoten in den letzten Jahren verringert haben:



Bei der Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote ist - ebenso wie bei der Investitionsquote - zu berücksichtigen, dass seit 1994 Investitionen über besondere Finanzierungsformen abgewickelt werden, wie z.B. der Mietkauf von Landesstraßen und ab 1998 die Finanzierung von Deichbaumaßnahmen. 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 für den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" nach den Angaben in den Kreditfinanzierungsrechnungen in den Jahren 1998 und 1999 Kreditaufnahmen von 88,6 Mio. DM erfolgt. Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2000/2001 sind zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten von insgesamt bis zu 250 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 Län- derfinanz- ausgleich	Ergänzungs- zuweisungen Bund	Einnahmen insgesamt	Zinsaus- gaben	Zinssteuer- quote
	- Mio. DM -					%
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	14.235	397	1.047	15.679	2.011	12,8
2000 (Hpl.)	14.380	379	1.014	15.773	2.074	13,1
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 1999 12,8 % gegenüber 13,2 % im Vorjahr. Für die Folgejahre wird mit einer Zinssteuerquote zwischen 13,1 und 13,6 % gerechnet.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) belief sich 1999 auf 9,4 % gegenüber 9,2 % im Vorjahr. Sie lag über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 7,8 %<sup>39)</sup>.

Zur Entwicklung der Zinsen ist zu bemerken, dass das Land seit 1990 zur Steuerung der Zinsänderungsrisiken und der Zinsausgaben im Rahmen des Kreditmanagements derivative Finanzinstrumente einsetzt<sup>40)</sup>.

## 2.7 Kreditaufnahme und verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Die Entwicklung der Brutto- und Netto-Kreditaufnahme und der Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen stellt sich seit 1989 wie folgt dar:

<sup>39)</sup> Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom November 2000 (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036 - 10/00).

<sup>40)</sup> Vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 24 (Drucksache 13/5380).

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen <sup>41)</sup>	Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen <sup>42)</sup>	Brutto-Kreditaufnahme <sup>43)</sup>	Netto-Kreditaufnahme <sup>43)</sup>
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	2.640	539	2.101	7.383	1.547
2000 (Hpl.)	2.613	465	2.148	5.859	1.520
2001 (Hpl.)	2.497	458	2.039	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

Im Jahr 1999 betragen die Investitionsausgaben 2.640 Mio. DM. Vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, um Beiträge und um sonstige Zuschüsse für Investitionen (539 Mio. DM) <sup>42)</sup> verblieben anrechenbare Investitionsausgaben von 2.101 Mio. DM. Ihnen stand eine Netto-Kreditaufnahme von 1.547 Mio. DM gegenüber. Die Netto-Kreditaufnahme lag danach um 554 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).

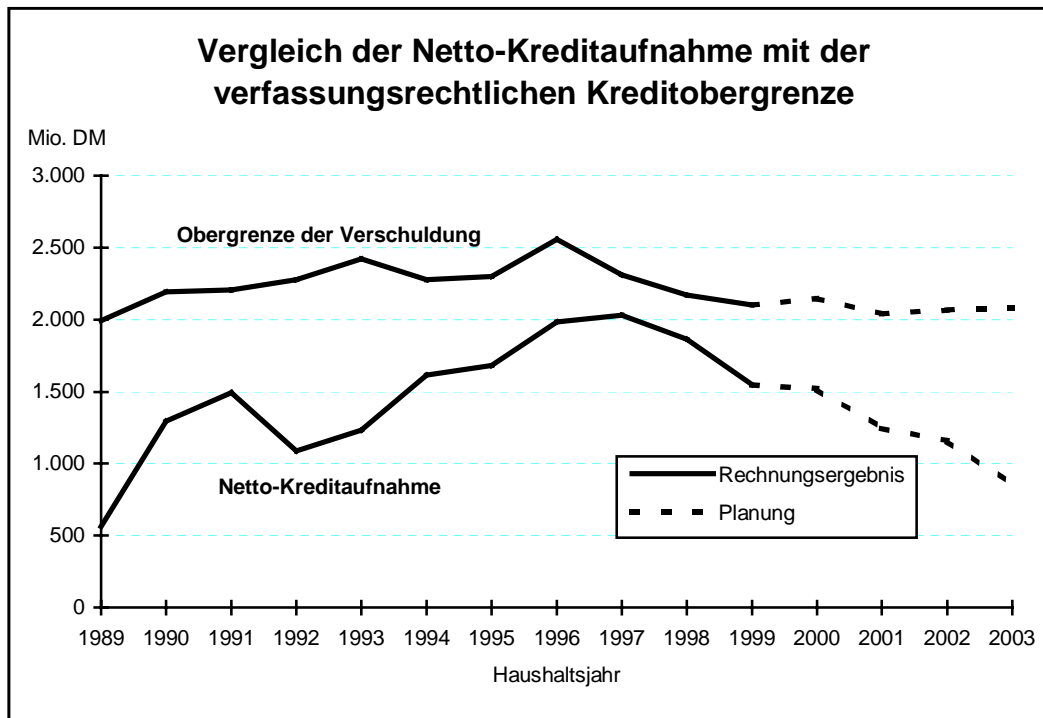
Dabei ist zu berücksichtigen, dass zur Finanzierung der Ausgabereste, die zu einem beträchtlichen Teil auch konsumtive Ausgaben betreffen, ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen von 681,6 Mio. DM gebildet wurde. Im Ergebnis wird dies im Haushaltsvollzug in künftigen Jahren zu zusätzlichen Kreditaufnahmen führen.

Ein Vergleich der Netto-Kreditaufnahme mit der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze in den Jahren 1989 bis 2003 zeigt, dass sich nach einer Einengung des Spielraums in den Jahren 1997 und 1998 seit dem Jahr 1999 wieder ein größerer Abstand zwischen Obergrenze und Kreditaufnahme ergibt:

<sup>41)</sup> Einschließlich der Zuweisungen des Bundes zu Hilfen (Darlehen) für Ausbildungsförderung, die in der Haushaltsrechnung bis einschließlich 1997 unzutreffend als laufende Zuweisungen nachgewiesen wurden.

<sup>42)</sup> 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.

<sup>43)</sup> Einschließlich Neuverschuldung im öffentlichen Bereich.



Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze, der die in den meisten Ländern praktizierte Berechnungsmethode zugrunde liegt, bleiben allerdings verschiedene Gesichtspunkte außer Betracht, die nach Auffassung des Rechnungshofs berücksichtigt werden müssten:

- Ein Teil der anrechenbaren Investitionsausgaben ist bereits durch zweckgebundene Einnahmen (z.B. Feuer-  
schutzsteuer, Abwasserabgabe) finanziert.
- Die Investitionsschlüsselzuweisungen sind in voller Höhe als investive Ausgaben des Landes angesetzt, obwohl  
sie von den Kommunen vielfach zum Haushaltsausgleich und damit für konsumtive Ausgaben verwendet  
werden.
- Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze werden keine Abschreibungen auf die Investi-  
tionen für Wertminderungen des Anlagevermögens angesetzt.
- Die Wertgrenze von 5.000 DM ist für die Anrechnung als Investition verhältnismäßig niedrig festgelegt.
- Ein Großteil der Investitionsausgaben betrifft Zuwendungen an Dritte, u.a. im kommunalen Finanzausgleich.
- In den letzten Jahren sind erhebliche Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und Vermögensveräußerungen  
angefallen, die nicht von den Investitionsausgaben abgesetzt werden. Dabei beliefen sich im Jahr 1999 allein die  
Darlehensrückflüsse auf 270 Mio. DM. Sie machen fast die Hälfte des Unterschiedsbetrags zwischen der Netto-  
Neuverschuldung und den anrechenbaren Investitionsausgaben aus. Im Übrigen ist bei den Darlehensrückflüssen  
auf Änderungen in der Veranschlagung ab dem Jahr 2000 hinzuweisen. So wurden Einnahmen aus Rückflüssen  
von Darlehen von insgesamt 62 Mio. DM ausgebracht<sup>44)</sup>, die in den Vorjahren von den Ausgaben abgesetzt  
worden waren. Im Ergebnis führt die Umstellung nach der praktizierten Berechnungsmethode zu einer Erhöhung  
der Kreditobergrenze, da die gewährten Darlehen nunmehr ohne Absetzungen den Investitionsausgaben zuge-  
rechnet werden.

Zu der nach Auffassung des Rechnungshofs unzureichenden Kreditbegrenzungswirkung hat das Ministerium der  
Finanzen ausgeführt, dass abgewartet werden solle, ob aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die  
anhängige Organklage<sup>45)</sup> allgemeine Folgerungen für die derzeit weitgehend bundeseinheitliche Berechnung der ver-  
fassungsmäßigen Kreditobergrenze zu ziehen sind.

<sup>44)</sup> Kapitel 14 02 Titel 182 51 und Kapitel 14 12 Titel 182 01.

<sup>45)</sup> Gegenstand der Organklage ist die Frage, ob die Bundesregierung im Vollzug des Haushaltsplans 1996 gegen Artikel 115 Grund-  
gesetz verstoßen hat (Az.: 2 BvE 4/97).

Hierzu ist anzumerken, dass die bestehenden Schwächen des Berechnungsverfahrens bei der Beurteilung der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze nicht außer Betracht gelassen werden dürfen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die notwendige innerstaatliche Umsetzung der im Vertrag von Maastricht festgelegten Konvergenzkriterien <sup>46)</sup> noch aussteht.

## 2.8 Verschuldung

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln <sup>47)</sup> und bei Verwaltungen <sup>48)</sup> entwickelten sich seit 1989 wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden <sup>49)</sup>	
	aus Kreditmarktmitteln	bei Verwaltungen
	- Mio. DM -	
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	33.990	1.187
1999 <sup>50)</sup>	35.563	1.161
2000 (Hpl.)	37.204	1.130
2001 (Hpl.)	38.550	1.096
2002 (Fpl.)	39.740	1.065
2003 (Fpl.)	40.630	1.034

Die Verschuldung aus Kreditmarktmitteln erhöhte sich von 19,6 Mrd. DM im Jahr 1989 auf 35,6 Mrd. DM im Jahr 1999. Für die Folgejahre ist eine weitere Zunahme der Verschuldung geplant. Nach der Finanzplanung wird der Schuldenstand bis Ende 2003 voraussichtlich auf über 40 Mrd. DM ansteigen. Damit wird er sich innerhalb von 14 Jahren verdoppelt haben.

---

<sup>46)</sup> 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.

<sup>47)</sup> Einschließlich der Schuldenaufnahmen für den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" in den Jahren 1998 bis 2001 (ohne Kassenverstärkungskredit 1999 bei der Landeshauptkasse).

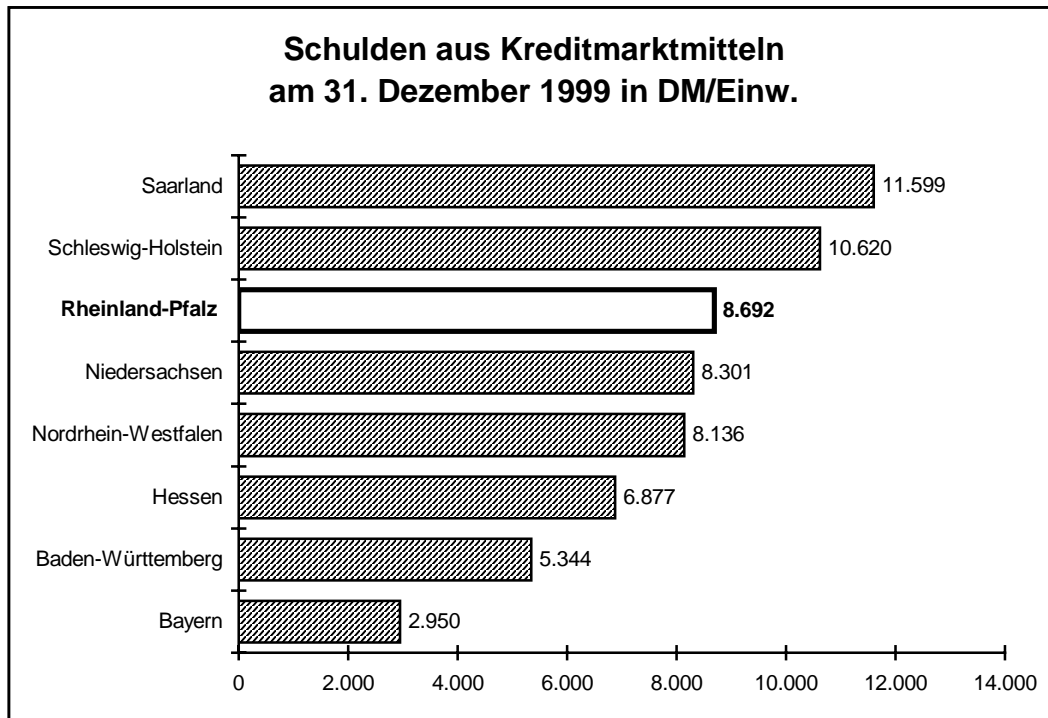
<sup>48)</sup> U.a. Wohnbauschulden beim Bund.

<sup>49)</sup> Der Schuldenstand nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weicht infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab.

<sup>50)</sup> Die Kreditfinanzierungsrechnung 1999 des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" weist außerdem Kreditverpflichtungen in Höhe von 20,1 Mio. DM aus. Hierzu hat das Ministerium der Finanzen mit Schreiben vom 30. November 2000 mitgeteilt, dass es sich im Wesentlichen um einen Kassenverstärkungskredit bei der Landeshauptkasse handele.

Der Vergleich der Verschuldung des Landes mit der in den übrigen Flächenländern (West)<sup>51)</sup> und des Bundes<sup>52)</sup> zeigt zum 31. Dezember 1999 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	55.847	5.344	7	3.433	329	5	59.280	5.673	7
Bayern	35.748	2.950	8	4.790	395	2	40.538	3.345	8
Hessen	41.560	6.877	6	1.852	306	6	43.412	7.183	6
Niedersachsen	65.397	8.301	4	2.679	340	4	68.076	8.641	4
Nordrhein-Westfalen	146.305	8.136	5	7.607	423	1	153.912	8.559	5
Rheinland-Pfalz <sup>53)</sup>	35.014	8.692	3	1.161	288	7	36.175	8.980	3
Saarland	12.439	11.599	1	205	191	8	12.644	11.790	1
Schleswig-Holstein	29.418	10.620	2	1.043	377	3	30.461	10.997	2
Insgesamt	421.728	6.765		22.732	365		444.498	7.130	
Bund <sup>54)</sup>	1.295.771	15.785		1			1.295.772	15.785	



Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln lag Ende 1999 mit 8.692 DM/Einw. über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) mit 6.765 DM/Einw. Höhere Kreditmarktschulden je Einwohner hatten das Saarland und Schleswig-Holstein. Die durchschnittliche Verschuldung der im Länderfinanzausgleich 1999 ausgleichsberechtigten Flächenländer (West)<sup>55)</sup> aus Kreditmarktmitteln betrug 9.033 DM/Einw.

51) Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom November 2000 (Übersicht 3 zu V A 2 - FV 4036 - 10/00).

52) Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 3. März 2000 (V A 2 - FV 4037 - 1/00).

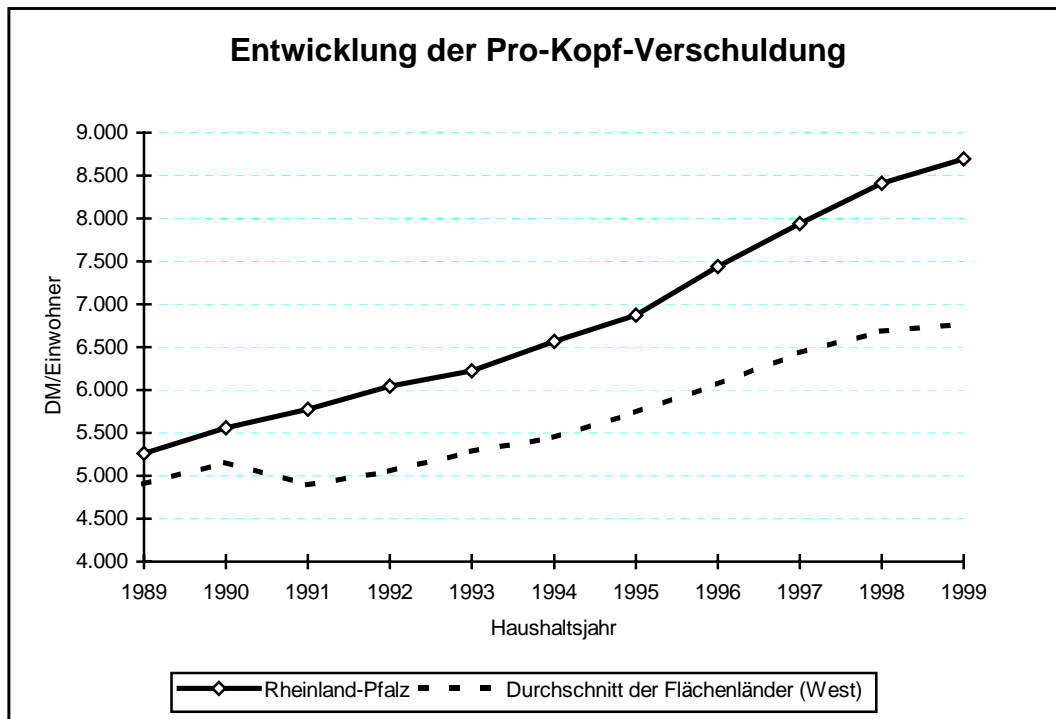
53) Unter Berücksichtigung der in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Verschuldung am Kreditmarkt von 35.563 Mio. DM ergibt sich eine Pro-Kopf-Verschuldung von 8.828 DM.

54) Unter Berücksichtigung des Gesetzes zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld einschließlich der Schulden des Bundeseseisenbahnvermögens, des Ausgleichsfonds Steinkohle und des Erblastentilgungsfonds.

55) Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland.

Ein Vergleich der Schuldenentwicklung zeigt, dass die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln - bezogen auf die Einwohnerzahl - seit 1989 mit + 3.433 DM/Einw. deutlich stärker zunahm als im Durchschnitt der Flächenländer (West) mit + 1.864 DM/Einw.

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln je Einwohner		Verschuldung des Landes im Verhältnis zum Länderdurchschnitt
	Rheinland-Pfalz	Durchschnitt der Flächenländer (West)	
	DM	DM	%
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
1999	8.692	6.765	128,48



## 2.9 Schuldendienst

Die Gesamtbelastung des Haushalts durch die Zins- und Tilgungsausgaben zeigt sich am Verhältnis dieser Ausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen<sup>56)</sup> (Schuldendienstbelastungsquote):

<sup>56)</sup> Gesamteinnahmen vermindert um Einnahmen aus Krediten und Rücklagen.



Haushaltsjahr	Bereinigte Gesamteinnahmen	Zinsen	Tilgung	Schuldendienst insgesamt	Schuldendienstbelastungsquote
	- Mio. DM -				%
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 <sup>57)</sup>
1999	20.141	2.011	5.836	7.847	39,0 <sup>58)</sup>
2000 (Hpl.)	20.274	2.074	4.339	6.413	31,6
2001 (Hpl.)	20.827	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 ging 1999 zurück. Ohne die Umschuldungen von Krediten verringerte sie sich auf 31,0 % gegenüber 34,3 % im Vorjahr.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung bleibt die Schuldendienstbelastungsquote auf einem verhältnismäßig hohen Niveau von mehr als 32 % in den Jahren 2001 bis 2003.

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

Von den Einnahmen des Landes aus Steuern sowie allgemeinen Finanzausweisungen des Bundes und der Länder wurden 1999 für Personalausgaben, allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und Zinsen 79,1 % beansprucht (1998: 82,2 %). Die Entwicklung dieser Quote wird anhand nachfolgender Übersicht verdeutlicht:

Haushaltsjahr	Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie allgemeinen Finanzausweisungen 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	15.868	12.545	79,1
2000 (Hpl.)	15.920	12.908	81,1
2001 (Hpl.)	16.293	13.155	80,7

### 3. Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die Haushaltssituation des Landes, die in den beiden Jahren zuvor äußerst angespannt war, hat sich 1999 aufgrund von Mehreinnahmen bei den Steuern und allgemeinen Zuweisungen verbessert. Nachdem 1997 und 1998 die laufen-

<sup>57)</sup> Ohne Umschuldungen 34,3 %.

<sup>58)</sup> Ohne Umschuldungen 31,0 %.

den Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben ausreichen, weist die laufende Rechnung für 1999 wieder einen Überschuss von 540 Mio. DM aus.

Bei dieser Entwicklung dürfen die weiterhin hohen Haushaltsbelastungen aus der Verschuldung und den Personalausgaben nicht außer Acht gelassen werden:

- Die Netto-Kreditaufnahme von 1,6 Mrd. DM im Jahr 1999 führte zu einem Anstieg der Verschuldung auf 35,6 Mrd. DM. Die damit verbundenen Zins- und Tilgungsausgaben nahmen fast ein Drittel der Gesamteinnahmen des Landes in Anspruch. Die Zinsausgaben überschritten bei vergleichsweise niedrigem Zinsniveau die 2 Mrd. DM-Grenze. Sie werden nach der Haushalts- und Finanzplanung bis zum Jahr 2003 auf mehr als 2,3 Mrd. DM ansteigen.
- Die Personal-Ist-Ausgaben erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 260 Mio. DM auf 8,8 Mrd. DM. Die Steigerungsrate war mit 3 % höher als in den anderen Flächenländern (West). Insbesondere die in den Personalausgaben enthaltenen Versorgungslasten nahmen in den vergangenen Jahren erheblich stärker zu als die übrigen Personalausgaben.

Nach der Haushaltsplanung für das Jahr 2001 wird ein geringerer Überschuss der laufenden Rechnung erwartet. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Steuerreform 2000 mit Steuermindereinnahmen von mehr als 800 Mio. DM gegenüber dem Haushaltsansatz gerechnet wird. Deren Finanzierung soll u.a. durch eine im Jahr 1999 gebildete Rücklage und durch eine sparsame Haushaltsführung erfolgen. Weiter werden Mehreinnahmen aus einer teilweisen Selbstfinanzierung der Steuerreform erwartet<sup>59)</sup>.

Die Ergebnisse der laufenden Rechnung der vergangenen Jahre verdeutlichen, dass die Bemühungen des Landes zur Haushaltskonsolidierung fortgesetzt werden müssen. Dafür sprechen auch eine Reihe nicht abschließend zu beurteilender Risiken, wie z.B.

- die Entwicklung des Zinsniveaus,
- die konjunkturelle Entwicklung und deren Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation sowie auf die Steuereinnahmen,
- die Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen,
- Änderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich zu Lasten finanzschwächerer Länder oder Lastenverschiebungen<sup>60)</sup>.

Nach Auffassung des Rechnungshofs bedarf es zur Sicherstellung eines angemessenen haushaltspolitischen Gestaltungsspielraums - auch für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben - weiterhin folgender Maßnahmen:

- Die in der Haushaltsplanung, Finanzplanung und Langfristprojektion angestrebte Verringerung der Neuverschuldung ist mit Nachdruck umzusetzen. Ein Abbau der Verschuldung muss folgen.
- Bei der Ausführung des Landeshaushalts ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin sicherzustellen.
- 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 zu verfolgen. Hierzu ist die vom Finanzplanungsrat empfohlene Begrenzung des Ausgabenwachstums nach Möglichkeit zu unterschreiten.
- Die eingeleiteten Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben sind angesichts der vergleichsweise hohen Steigerung der Ist-Ausgaben zu verstärken.
- Die Verwirklichung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist - im Hinblick auf die weitgehende Kreditfinanzierung - streng nach Prioritäten vorzunehmen und ggf. auch zeitlich zurückzustellen.

---

59) Vgl. Protokoll - Teil II - über die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 24. August 2000, Punkt 3 der Tagesordnung.

60) 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.

- 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 1989 bis 1999**

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

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	- Mio. DM -										
Steuern	10.287	10.099	10.857	11.685	12.029	11.967	12.845	13.055	12.802	13.361	14.235
Steuerähnliche Abgaben	107	118	136	126	183	182	163	209	183	173	189
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	321	338	319	318	312	341	347	306	303	336	328
Zinseinnahmen	27	26	28	30	49	51	49	55	54	61	56
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse <sup>61)</sup>	2.357	2.563	2.851	3.314	3.645	3.564	3.238	3.830	3.836	3.556	3.778
Schuldendiensthilfen	4	4	8	8	7	3	1	1	0	0	0
Sonstige laufende Einnahmen	404	446	467	510	549	608	651	629	633	640	644
<b>Einnahmen der laufenden Rechnung</b>	<b>13.507</b>	<b>13.594</b>	<b>14.666</b>	<b>15.991</b>	<b>16.774</b>	<b>16.716</b>	<b>17.294</b>	<b>18.085</b>	<b>17.811</b>	<b>18.127</b>	<b>19.230</b>
Personalausgaben	6.069	6.413	6.885	7.394	7.712	7.902	8.238	8.460	8.552	8.531	8.791
Laufender Sachaufwand	1.028	1.261	1.234	1.274	1.313	1.373	1.437	1.521	1.516	1.499	1.605
Zinsausgaben	1.393	1.447	1.544	1.656	1.695	1.746	1.700	1.797	1.877	1.940	2.011
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	3.598	3.816	4.298	4.531	4.973	5.110	5.391	5.993	5.851	6.154	6.145
Schuldendiensthilfen	150	133	111	110	116	128	138	157	155	163	138
<b>Ausgaben der laufenden Rechnung</b>	<b>12.238</b>	<b>13.070</b>	<b>14.072</b>	<b>14.965</b>	<b>15.809</b>	<b>16.259</b>	<b>16.904</b>	<b>17.928</b>	<b>17.951</b>	<b>18.287</b>	<b>18.690</b>
<b>Überschuss/Fehlbetrag (-) der laufenden Rechnung <sup>61)</sup></b>	<b>1.269</b>	<b>524</b>	<b>594</b>	<b>1.026</b>	<b>965</b>	<b>457</b>	<b>390</b>	<b>157</b>	<b>- 140</b>	<b>- 160</b>	<b>540</b>

<sup>61)</sup> Die Hilfen für Ausbildungsförderung wurden ab 1984 teilweise auf Darlehen umgestellt. Der Anteil des Bundes wurde jedoch bis 1997 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 1989 bis 1997 ein um 55, 56, 54, 50, 51, 33, 31, 29 und 25 Mio. DM geringerer Überschuss der laufenden Rechnung.

## 2. Kapitalrechnung

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	- Mio. DM -										
Veräußerungserlöse <sup>62)</sup>	29	143	22	20	16	25	28	222	214	169	13
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	634	656	786	797	624	561	626	629	612	603	539
Sonstige Zuweisungen	12	12	13	6	20	13	7	0	0	0	0
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	120	111	137	126	180	167	223	193	209	263	273
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	52	42	40	36	33	31	32	30	31	28	24
<b>Einnahmen der Kapitalrechnung</b>	<b>847</b>	<b>964</b>	<b>998</b>	<b>985</b>	<b>873</b>	<b>797</b>	<b>916</b>	<b>1.074</b>	<b>1.066</b>	<b>1.063</b>	<b>849</b>
Sachinvestitionen	827	842	818	775	696	663	707	806	833	670	688
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	884	864	935	1.002	969	893	961	1.106	958	1.011	999
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	419	519	579	667	657	596	591	655	617	636	568
Darlehen	489	609	649	621	710	593	647	597	494	431	349
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	3	9	5	4	9	92	19	25	19	23	34
Erwerb von Beteiligungen	6	5	5	5	5	1	4	0	2	2	2
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	24	22	18	21	29	34	36	40	37	43	46
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	<b>2.652</b>	<b>2.870</b>	<b>3.009</b>	<b>3.095</b>	<b>3.075</b>	<b>2.872</b>	<b>2.965</b>	<b>3.229</b>	<b>2.960</b>	<b>2.816</b>	<b>2.686</b>
<b>Fehlbetrag der Kapitalrechnung</b>	<b>1.805</b>	<b>1.906</b>	<b>2.011</b>	<b>2.110</b>	<b>2.202</b>	<b>2.075</b>	<b>2.049</b>	<b>2.155</b>	<b>1.894</b>	<b>1.753</b>	<b>1.837</b>

<sup>62)</sup> Die höheren Einnahmen in den Jahren 1996, 1997 und 1998 sind insbesondere auf die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen zurückzuführen.

### 3. Besondere Finanzierungsvorgänge

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	- Mio. DM -										
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2.236	2.997	3.346	4.139	4.839	5.459	5.792	6.267	6.708	9.056	7.359
Entnahmen aus Rücklagen	6	100	8	9	4	9	4	3	3	45	3
Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen	2.242	3.097	3.354	4.148	4.843	5.468	5.796	6.270	6.711	9.101	7.362
Schuldentilgung	1.702	1.724	1.873	3.068	3.611	3.843	4.104	4.271	4.673	7.176	5.790
Zuführung an Rücklagen <sup>63)</sup>	13	4	30	8	4	14	19	10	13	14	283
Deckung von Vorjahresfehlbeträgen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.715	1.728	1.903	3.076	3.615	3.857	4.123	4.281	4.686	7.190	6.073
Überschuss aus besonderen Finanzierungsvorgängen	527	1.369	1.451	1.072	1.228	1.611	1.673	1.989	2.025	1.911	1.289

<sup>63)</sup> Die höheren Ausgaben im Jahr 1999 sind insbesondere auf Zuführungen an die Ausgleichsrücklage zurückzuführen.

**Tz. 4 Erweiterung, Umbau und Modernisierung der Schwimmbäder in Bitburg und Traben-Trarbach**

**Baugewerbliche und freiberufliche Auftragnehmer wurden in erheblichem Umfang überzahlt.**

**Bei dem Bad in Traben-Trarbach wurden vertraglich vorgesehene und auch vergütete Leistungen im Wert von mehr als 3 Mio. DM nicht erbracht. Die von dem Vertrag abweichende Bauausführung und -abrechnung wurde von Seiten der Verbandsgemeinde nicht beanstandet. Mögliche Kontrollen unterblieben.**

**Die Interessen der Stadt Bitburg und der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach als Bauherren wurden trotz erheblicher finanzieller Aufwendungen für Bauleitung und Projektsteuerung nicht hinreichend vertreten; die Auftragnehmer wurden nicht wirksam kontrolliert.**

**Bei beiden Maßnahmen wurden in erheblichem Maße vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet.**

**Die Vergabe der Bauleistungen in einem Nichtoffenen Verfahren an einen zuvor mit der Planung des Schwimmbads in Traben-Trarbach beauftragten Generalunternehmer stand nicht im Einklang mit den haushalts- und vergaberechtlichen Bestimmungen.**

**Die Förderung einer verpachteten Gaststätte in Traben-Trarbach war fehlerhaft.**

**1. Allgemeines**

Die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach ließ ein Thermalhallenbad mit kleinem Außenbecken, die Stadt Bitburg ein Erlebnisbad (Kombinationsbad) errichten. In beiden Fällen wurden bestehende Schwimmbadanlagen umgebaut, modernisiert und in erheblichem Umfang durch Neubauten aufgewertet und erweitert<sup>64)</sup>.

Die Stadt Bitburg vergab die Bauleistungen nach Fachlosen getrennt an Einzelunternehmer. In Traben-Trarbach wurde ein Generalunternehmer mit der Planung und Bauausführung beauftragt. Bei beiden Baumaßnahmen war ein Projektsteuerer eingeschaltet.

Die veranschlagten Projektkosten werden wie folgt finanziert:

Finanzierung	Erlebnisbad Cascade Bitburg <sup>65)</sup>	Moseltherme Traben-Trarbach
	- DM -	- DM -
Ministerium des Innern und für Sport - Goldener Plan, Festbetragsfinanzierung	6.750.000 <sup>66)</sup>	6.750.000
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau - Regionale Wirtschaftsförderung, - Regionales Förderprogramm Rheinland-Pfalz - EG-Strukturfonds, jeweils Anteilsfinanzierung	1.155.420 <sup>67)</sup>	816.490 <sup>68)</sup> 1.433.510
Landkreis		1.500.000
Summe Fördermittel	7.905.420	10.500.000
Eigenanteil	22.194.580	4.500.000
Veranschlagte Gesamtkosten netto	30.100.000	15.000.000

Der Rechnungshof hat beide Baumaßnahmen geprüft<sup>69)</sup>. Im Folgenden werden nur die wesentlichen, das Interesse des Landes berührenden Feststellungen zum Vergabeverfahren und zur Abrechnung von Zuwendungen dargestellt.

<sup>64)</sup> In Traben-Trarbach wurden das vorhandene Freibad und Teile des Hallenbads abgerissen.

<sup>65)</sup> Einschließlich der Freibadsanierung, die als separate Baumaßnahme mit 1,7 Mio. DM netto veranschlagt wurde.

<sup>66)</sup> Erlebnisbad 6.300.000 DM  
Freibadsanierung 450.000 DM  
 Summe 6.750.000 DM

Nach Auskunft der Stadt Bitburg wurden für das Erlebnisbad bislang 6.249.000 DM bewilligt. Es sei vorgesehen, über den noch offenen Restbetrag im Rahmen des Förderprogramms 2001 zu entscheiden.

<sup>67)</sup> GA-Mittel 1995 (Kapitel 08 02 Titel 883 71) 1.050.000 DM  
Landesmittel 1995 (Kapitel 0802 Titel 883 72) 105.420 DM  
 Summe 1.155.420 DM.

<sup>68)</sup> FAG-Mittel 1994 (Kapitel 08 02 Titelgruppe 79).

<sup>69)</sup> Bei dem Schwimmbad in Bitburg waren die Zuwendungen nicht Gegenstand der Prüfung.

Feststellungen, die nur die kommunalen Gebietskörperschaften betreffen, sind Gegenstand eines gesonderten Verfahrens.

## **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

### **2.1 Moseltherme Traben-Trarbach**

#### **2.1.1 Projektsteuerung, Ausschreibungsverfahren**

Für die Durchführung der Baumaßnahme beauftragte die Verbandsgemeinde 1990 einen Projektsteuerer. Das Vertragsverhältnis wurde ohne Ausschreibung und ohne Prüfung der Angemessenheit des Honorars sowie der Notwendigkeit der angebotenen Leistungen begründet<sup>70)</sup>.

Der Verbandsgemeinde gelang es auch mit Hilfe des Projektsteuerers nicht, die ursprüngliche, von einem Architekten erstellte Entwurfsplanung im Rahmen des vorgegebenen Budgets von 15 Mio. DM zu realisieren. Nach Abstimmungsgesprächen mit dem Ministerium des Innern und für Sport und dem ehemaligen Ministerium für Wirtschaft und Verkehr beschloss sie deshalb Ende 1992, die Planung des Bauvorhabens einem Bauunternehmen zu übertragen und einen Generalunternehmer mit der Bauausführung zu beauftragen, um Kosten einzusparen<sup>71)</sup>. Das von der Verbandsgemeinde ausgewählte Bauunternehmen und der Architekt einigten sich innerhalb weniger Tage grundsätzlich über Umplanungen und Baukosteneinsparungen in der erforderlichen Höhe. Bei sachgerechter Kostenplanung hätte die festgelegte Investitionsobergrenze auch ohne die Übertragung von Planungsaufgaben an ein Bauunternehmen eingehalten werden können.

Das für ein Planungshonorar von 320.000 DM beauftragte Unternehmen wurde am Bauwettbewerb beteiligt<sup>72)</sup> und als Generalunternehmer mit der Ausführung der Bauleistungen beauftragt. Durch diese Verfahrensweise wurde dem Unternehmen die Gelegenheit zur Beeinflussung des Wettbewerbs eröffnet. Die zwischen der Verbandsgemeinde und dem Unternehmen getroffene Vereinbarung über die Rückerstattung des Planungshonorars im Fall der Auftragserteilung war geeignet, eine neutrale Vergabeentscheidung zu beeinflussen.

Mit Schreiben vom 21. Dezember 1993 entschied das ehemalige Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, dass es aus "besonderen technischen und wirtschaftlichen Überlegungen" zulässig sei, "auf eine Fachlosaufteilung zu verzichten und gem. § 4 VOB/A eine einheitliche Vergabe vorzunehmen". Die ehemalige Bezirksregierung Trier änderte daraufhin den Bewilligungsbescheid ab und stimmte der Beschränkten Ausschreibung und der Vergabe der Bauleistungen an einen Generalunternehmer zu.

Die beteiligten Ministerien und die Bezirksregierung Trier haben die Verbandsgemeinde weder auf die Notwendigkeit eines nach Fachlosen getrennten Offenen Verfahrens gemäß § 3a VOB/A hingewiesen noch davon abgeraten, Planungsleistungen an ein später am Wettbewerb teilnehmendes Unternehmen zu übertragen.

Die Vergabe der Bauleistungen an einen Generalunternehmer und die Wahl der Vergabeart (Beschränkte Ausschreibung, Nichtoffenes Verfahren) verstießen gegen haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen<sup>73)</sup>.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zugestimmt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat die Auffassung vertreten, die Formulierung "einheitliche Vergabe" sei möglicherweise missverstanden worden. Es habe seinerzeit keine Zustimmung zu der Generalunternehmervergabe erteilt. Ohne dies im Einzelnen zu erläutern, bemerkte es im Übrigen, dass in dem Vergabeverfahren ein Beurteilungsspielraum bestanden habe. Eine Rückforderung von Fördermitteln werde geprüft.

---

<sup>70)</sup> Sinngemäß gilt dies auch für die Baumaßnahme in Bitburg.

<sup>71)</sup> Das Ministerium des Innern und für Sport hat den Generalunternehmereinsatz bei der Moseltherme mit dem Hinweis auf dadurch zu erzielende Kosteneinsparungen von Anfang an befürwortet. Darüber hinaus lag der Verbandsgemeinde auch eine befürwortende Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen vor.

<sup>72)</sup> Die Beteiligung erfolgte zunächst im Rahmen einer Beschränkten Ausschreibung, bei der vier Angebote abgegeben wurden. Diese Ausschreibung musste aufgehoben werden, da sie gegen Bestimmungen der EG-Baukoordinierungsrichtlinie (§§ 1a, 3a VOB/A) verstieß. Daraufhin wurde die Baumaßnahme in Form eines Nichtoffenen Verfahrens gemäß § 3a Nr. 3 VOB/A (Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb) europaweit ausgeschrieben. In diesem Verfahren wurden nur noch zwei Angebote submitted.

<sup>73)</sup> Eine projektbezogene Begründung für die technische und wirtschaftliche Notwendigkeit des Generalunternehmereinsatzes lag nicht vor. Im Übrigen ist auch die Annahme nicht zutreffend, dass der Einsatz von Generalunternehmern ein kostengünstigeres Bauen garantiert. Parallelausschreibungen, wie z. B. die von dem Rechnungshof geprüfte Parallelausschreibung von Baumaßnahmen für die Universität Koblenz-Landau, haben das Gegenteil gezeigt. Auch von der Landesregierung ausgewertete Untersuchungen haben erwiesen, dass der Generalunternehmereinsatz zu einer Verteuerung der Gesamtleistung in einer Größenordnung von 10 bis 18 % führt; vgl. hierzu Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 29. Dezember 1997 auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, Vergabe öffentlicher Aufträge in Rheinland-Pfalz (Drucksache 13/2453).



Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Vergabe nach einem ca. anderthalb Jahre dauernden Diskussionsprozess erfolgt ist, in dem das Für und Wider einer Generalunternehmerausschreibung zwischen den Bewilligungsbehörden, der Bezirksregierung und der Verbandsgemeinde intensiv erörtert wurde. Dabei wurde auch die von der Bezirksregierung in Abstimmung mit der VOB-Stelle erhobene Forderung, eine Parallelausschreibung durchzuführen, nicht beachtet.

Das Ministerium des Innern und für Sport will darauf hinwirken, dass künftig "wegen der Schwierigkeit des betreffenden Rechtsgebiets das Votum der fachlich kompetenten VOB-Stelle entscheidende Berücksichtigung" findet. Es stimmt auch dem Rechnungshof zu, dass die "von der Verbandsgemeinde vertretene Auffassung", der Generalunternehmereinsatz ermögli che ein kostengünstigeres Bauen, nicht belegt sei.

### **2.1.2 Angebotsprüfung und -wertung**

In dem Pauschalpreisangebot des späteren Auftragnehmers waren in drei Positionen geringere Mengenansätze ausgewiesen als in dem von demselben Unternehmen aufgestellten Leistungsverzeichnis. Im Zuge der Angebotsprüfung wurde die angebotene Pauschalsumme deshalb um annähernd 0,5 Mio. DM erhöht. Die Erhöhung war unzulässig<sup>74)</sup>.

Außerdem wurden wegen einer Überschreitung der veranschlagten Kosten mit dem Bieter vor der Auftragserteilung Verhandlungen über eine Änderung des Angebots geführt, die zu einer Minderung der Angebotssumme von 15,5 Mio. DM auf 13,9 Mio. DM führten. Bei dieser Vorgehensweise wurde das Verhandlungsverbot gemäß § 24 Nr. 3 VOB/A nicht beachtet. Da bereits die erste Ausschreibung wegen eines Verstoßes gegen die Allgemeinen Vergabebestimmungen aufgehoben werden musste, war die Beachtung dieser Bestimmungen im zweiten Vergabeverfahren um so dringender geboten. Die von dem Projektsteuerer und dem Bauleitungsbüro geführten unzulässigen Verhandlungen waren Folge einer unzureichenden Kostenkontrolle und -steuerung. Es wurde versäumt, die Leistungsbeschreibung nach der bereits im ersten Vergabeverfahren offenkundig gewordenen Kostenüberschreitung zu ändern und dem vorgegebenen Kostenrahmen anzupassen.

### **2.1.3 Bauausführung und -abrechnung**

Bei der Bauausführung und -abrechnung unterliefen erhebliche Fehler, die von dem Bauleiter und dem Projektsteuerer nicht festgestellt wurden. Das für die Baumaßnahme verantwortliche Personal der Verbandsgemeindeverwaltung unterließ auch solche Überwachungstätigkeiten, die keine besonderen Kenntnisse erfordern.

Eine Fachbauleitung für die technischen Gewerke wurde nicht für notwendig erachtet. Stattdessen wurde der Generalunternehmer beauftragt, die Bauausführung (also sich selbst) zu überwachen. Er erhielt dafür, überschlägig ermittelt, 190.000 DM.

Nach vorläufiger Ermittlung wurde an das mit der Objektüberwachung des Gebäudes beauftragte Ingenieurbüro ein um 131.000 DM und an den Projektsteuerer ein um 50.000 DM zu hohes Honorar gezahlt, weil bei den Honorarabrechnungen die anrechenbaren Kosten zu hoch angesetzt waren. Außerdem wurden bei der Honorarabrechnung des Bauleitungsbüros Bestimmungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure nicht beachtet. Weitere finanzielle Nachteile für die Verbandsgemeinde entstanden aufgrund überhöhter Nebenkostenvereinbarungen in den Verträgen mit dem Bauleitungsbüro und dem Projektsteuerer. Darüber hinaus führten Leistungsüberschneidungen zwischen dem Bauleitungs- und dem Projektsteuerungsvertrag zu einer Doppelhonorierung verschiedener Grundleistungen der Leistungsphasen 7 und 8 (Mitwirkung bei der Vergabe und Objektüberwachung) nach § 15 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure. Bei ordnungsgemäßer Abgrenzung der Leistungsbilder sowie bei sachgerechter Bestimmung und Bewertung der für die Objektüberwachung erforderlichen Grundleistungen hätten mehr als 100.000 DM eingespart werden können<sup>75)</sup>.

Der Wert der erbrachten Leistungen in den vom Rechnungshof geprüften Gewerken ist mindestens 3,08 Mio. DM niedriger als die dem Generalunternehmer gezahlte Vergütung. Der Differenzbetrag ergibt sich aufgrund nicht erbrachter Leistungen im Wert von 1,84 Mio. DM, aus Minderkosten infolge nicht vertragsgemäß ausgeführter Leistungen im Wert von 0,94 Mio. DM und Mengenänderungen gegenüber der Leistungsbeschreibung im Wert von

---

<sup>74)</sup> Gemäß § 23 Nr. 3 VOB/A ist eine Pauschalsumme ohne Rücksicht auf etwa angegebene Einzelpreise verbindlich.

<sup>75)</sup> Sinngemäß gilt dies auch für die entsprechenden Verträge bei der Baumaßnahme in Bitburg. Die Leistungsinhalte und -anforderungen waren in beiden Projektsteuerungsverträgen nicht konkret genug beschrieben. Wichtige, für die ordnungsgemäße Projektdurchführung erforderliche Bauherrenleistungen fehlten in den Verträgen. Die Verbandsgemeinde Traben-Trarbach versäumte außerdem, den Projektsteuerungsvertrag den nach der Einschaltung des Generalunternehmers grundlegend geänderten Rahmenbedingungen anzupassen.

0,3 Mio. DM<sup>76)</sup>. Mit 2,66 Mio. DM betrifft der Großteil der nicht erbrachten und nicht vertragsgerecht ausgeführten Leistungen die technische Gebäudeausrüstung. Die Prüfung in den übrigen Gewerken beschränkte sich auf wenige Stichproben<sup>77)</sup>. Der für eine Baumaßnahme dieser Größenordnung äußerst geringe Schriftverkehr gibt nur einen unzureichenden Einblick in das Baugeschehen. Ob letztlich alle für die Beurteilung der Baumaßnahme notwendigen Unterlagen vorgelegt wurden, konnte nicht abschließend geklärt werden<sup>78)</sup>.

Bereits aus einer kurz nach dem Baubeginn übersandten Entwurfsbeschreibung des Generalunternehmers ging hervor, dass die Ausführungsart und der Qualitätsstandard der später ausgeführten technischen Gebäudeausrüstung wesentlich einfacher und billiger waren als im Vertrag vorgesehen. Der Projektsteuerer wies die Verbandsgemeinde nicht auf den Minderwert hin. Der Bürgermeister stimmte der geänderten Konzeption ohne vorhergehende technische und vertragsrechtliche Prüfung zu. Auch die Bezirksregierung stellte bei der Prüfung des Verwendungsnachweises nicht fest, dass die ausgeführten Leistungen in wesentlichen Teilen nicht der dem Zuwendungsantrag zugrunde liegenden Planung entsprachen.

Das Schwimmbad weist u.a. auch im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes Mängel auf, die ein erhebliches Gefahrenpotential darstellen<sup>79)</sup>. Sie wurden von der Bauaufsichtsbehörde bei der nach der Fertigstellung des Gebäudes durchgeführten Bauzustandsbesichtigung nicht festgestellt, im Rahmen der Schlussbesprechung aber von einem Vertreter der Brandschutzdienststelle der Kreisverwaltung bestätigt.

Die Verbandsgemeinde will aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs die Beseitigung der Mängel fordern, Schadenersatzansprüche geltend machen und die zu viel gezahlten Beträge zurückfordern.

#### 2.1.4 Förderung

Zur Finanzierung des Projekts wurden Zuwendungen in Höhe von 10,5 Mio. DM gewährt. Im Hinblick auf die erheblichen Abweichungen von der dem Zuwendungsantrag zugrunde liegenden Planung ergeben sich wesentlich geringere zuwendungsfähige Kosten.

Die beteiligten Ministerien wollen einen Widerruf der Bewilligungsbescheide dem Grunde und der Höhe nach prüfen. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion will die Förderung entsprechend kürzen.

Im Rahmen der Förderung erhielt die Verbandsgemeinde auch Zuwendungen in Höhe von insgesamt 680.000 DM für eine rd. 265 m<sup>2</sup> große Gaststätte<sup>80)</sup>. Im Verhältnis zur Größe und zum Besucheraufkommen des Schwimmbads sind die gastronomisch genutzten Flächen zu groß und zu aufwendig gestaltet. Eine wesentlich kleinere Fläche wäre ausreichend gewesen. Dadurch hätten der Kostenrahmen eingehalten und die Folgekosten reduziert werden können.

---

76) Die von dem Vertrag abweichende Ausführung war teilweise selbst für technische Laien unschwer zu erkennen. So wurde z.B. anstelle des im Vertrag aufgeführten Warmwassererwärmers mit 3.000 Liter Speicherinhalt ein 950 Liter-Speicher im Wert von 11.000 DM eingebaut. Vergütet wurden dafür 50.000 DM. Aus dem alten Schwimmbad wurden Teile der vorhandenen Sanitärinstallation und der Heizungsanlage übernommen und im Rahmen der Pauschale als neue Teile abgerechnet. An Stelle des Baus neuer Edelstahlkamine wurden lediglich vorhandene Schornsteine saniert. Des Weiteren ist der überwiegende Teil der Waschtische entgegen der dem Vertrag zugrunde liegenden Leistungsbeschreibung nicht mit Warmwasseranschlüssen ausgerüstet. Darüber hinaus wurden von 594 in Auftrag gegebenen Leuchten, für die 218.000 DM bezahlt wurden, nur 361 Leuchten im Wert von 77.000 DM ausgeführt.

77) Der Generalunternehmer hat darauf hingewiesen, dass er bei den vom Rechnungshof nicht geprüften Gewerken Mehrleistungen erbracht habe. Soweit die in einer Stellungnahme des Generalunternehmers aufgeführten Mehrleistungen ohne erheblichen technischen Aufwand und ohne Eingriffe in die Bausubstanz überprüft werden konnten, hatten sie nur einen vergleichsweise geringen wirtschaftlichen Wert. Im Übrigen war der Generalunternehmer vertraglich verpflichtet, in den Vertragsunterlagen nicht vorgesehene Leistungen, die "zur mängelfreien schlüsselfertigen und funktionsgerechten Erstellung" des Bauwerks "unter Beachtung der anerkannten Regeln der Baukunst und Technik" oder aufgrund öffentlich-rechtlicher Bestimmungen erforderlich sind, "auf eigene Kosten als Vertragsleistungen zu erbringen".

78) Der Generalunternehmer äußerte die Vermutung, dem Rechnungshof hätten möglicherweise nicht alle zur Beurteilung des Sachverhalts notwendigen Unterlagen und Vereinbarungen zur Verfügung gestanden. Dagegen versicherte der Bürgermeister, alle erforderlichen Unterlagen seien dem Rechnungshof vollständig vorgelegt worden. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass Bedienstete der Verbandsgemeindeverwaltung die vom Rechnungshof gestellten Fragen z.T. nur widerstrebend, ausweichend und kaum aufschlussreich beantworteten.

79) U.a. kann es infolge des Verzichts auf brandschutztechnisch notwendige Bauteile in den Technikzentralen zu einer Brandübertragung in angrenzende Räume sowie zu weiträumigen Verqualmungen mit toxischen Rauchgasen kommen.

80) Der Förderungsbetrag setzt sich wie folgt zusammen:

Sportförderungsmittel	510.000 DM
FAG-Mittel	62.000 DM
<u>EU-Mittel</u>	<u>108.000 DM</u>
Summe	680.000 DM.

Der Zuschuss des Landkreises ist in dieser Summe nicht berücksichtigt.

Die Gaststätte, die die Verbandsgemeinde ursprünglich selbst führen wollte, wurde nach der Fertigstellung des Thermalbads verpachtet. Sie verlor damit ihre Förderfähigkeit<sup>81)</sup>.

Das Ministerium des Innern und für Sport erkannte dies frühzeitig und wies darauf hin, dass bei einer dem "reinen Schank- und Verzehrbetrieb" dienenden verpachteten Gaststätte kein "innerer Zusammenhang" mit den in dem Schwimmbad ausgeübten sportlichen Aktivitäten bestehe. Aufgrund der Tatsache, dass ein Teil der Gaststätte ausschließlich von Badegästen genutzt werden kann, ermittelte es eine Rückforderung in Höhe von 258.000 DM. Dieser Betrag wurde mit zusätzlichen Fördermitteln für von der Verbandsgemeinde ausgewiesene Mehrkosten verrechnet. Da beide Beträge in etwa gleich groß waren, erfolgte keine förmliche Nachbewilligung.

Die nachträgliche Aufstockung der Fördermittel war unzulässig, da es sich um eine Festbetragsfinanzierung handelte und keiner der in Nr. 5.6.2 der Verwaltungsvorschrift über die Förderung des Baues von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen (VV Sportanlagen-Förderung) genannten Ausnahmetatbestände für eine Nachbewilligung erfüllt war. Darüber hinaus waren die von dem Ministerium anerkannten Mehrkosten auch nicht zutreffend ermittelt<sup>82)</sup>.

Auch die Voraussetzungen für die Förderung aus EU- und Finanzausgleichsmitteln sind nicht erfüllt, denn die verpachtete Gaststätte ist keine öffentliche Einrichtung des Fremdenverkehrs, die zu den "Basisseinrichtungen der Infrastruktur des Fremdenverkehrs" zählt und "für die Leistungsfähigkeit und wirtschaftliche Entwicklung von Fremdenverkehrsbetrieben von unmittelbarer Bedeutung" ist<sup>83)</sup>. Der Bau und die Verpachtung von Gaststätten können grundsätzlich nicht als Aufgabe angesehen werden, an deren Erfüllung ein erhebliches Landesinteresse besteht (§ 23 LHO).

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat sich hierzu nicht geäußert.

## **2.2 Erlebnisbad Cascade, Bitburg**

### **2.2.1 Ausschreibung und Vergabe**

Wichtige Vergabebestimmungen wurden nicht beachtet. Unvollständige Leistungsbeschreibungen und fehlerhafte Mengenansätze führten zu Nachtragsleistungen von erheblichem Umfang, die nicht dem Wettbewerb unterlagen und für die Stadt wirtschaftlich nachteilig waren<sup>84)</sup>. Darüber hinaus kam es zu Wettbewerbsverzerrungen durch erhebliche Abweichungen zwischen den ausgeschriebenen und den abgerechneten Mengen. In einem Fall wäre nach dem Ergebnis der tatsächlich ausgeführten Leistungen das Angebot des an dritter Stelle platzierten Bieters am günstigsten gewesen. Der Stadt entstand ein finanzieller Nachteil von 38.000 DM.

Des Weiteren ergaben sich Anhaltspunkte für Vergabemanipulationen. Aufgrund der bei der Prüfung getroffenen Feststellungen wurden zwei Ermittlungsverfahren eingeleitet<sup>85)</sup>.

Bei der Vergabe bestimmter Geräte erhielt ein ortsansässiges Unternehmen, dessen Nebenangebot wesentlich höher war als die Angebote der übrigen Bewerber, den Zuschlag. Die Gleichwertigkeit der angebotenen mit den ausgeschriebenen Geräten war nicht belegt. Die Wertung der Angebote, der nicht näher begründete Vergabevorschlag und die Vergabeentscheidung konnten nicht nachvollzogen werden, weil wichtige Vergabeunterlagen nicht mehr auffindbar waren.

In Zusammenhang mit Vergabeüberlegungen für eine Sonderkonstruktion reisten Mitglieder eines städtischen Arbeitskreises nach Großbritannien, um dort eine Anlage des späteren Auftragnehmers zu besichtigen. Dessen Angebot entsprach nicht den Anforderungen der Leistungsbeschreibung. Gleichwohl wurde das Angebot gewertet. Darüber hinaus wurden nach der Submission vergaberechtlich nicht zugelassene Verhandlungen geführt, die eine grundlegende

---

81) Nach § 12 Sportförderungsgesetz sind u.a. die Kosten der für die Funktion der Anlage notwendigen Einrichtungen zuwendungsfähig. Nach Auffassung des Ministeriums des Innern und für Sport zählen dazu auch bis zu einem gewissen Umfang Einrichtungen und Räume, die nicht unmittelbar dem Sport dienen, wenn sie für die Durchführung sozialer, kultureller, gesellschaftlicher und jugendpflegerischer Veranstaltungen des Bauträgers notwendig sind (vgl. Nr. 5.3.3 VV Sportanlagen-Förderung vom 5. April 1990, MinBl. S. 144).

82) Sie enthielten nicht zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe von 34.000 DM, z.B. für Werbemaßnahmen, Bewirtungen, Besichtigungsfahrten und die Einweihung. In den von der Verbandsgemeinde ausgewiesenen Mehrkosten waren außerdem "Ausgaben" in Höhe von 320.000 DM enthalten, die in Wirklichkeit nicht entstanden sind. Dabei handelte es sich um das als Provision mit der Pauschalvergütung für die Bauleistungen verrechnete Planungshonorar des Generalunternehmers. Diese "Ausgaben" wurden jedoch aus anderen Gründen nicht als zuwendungsfähig bewertet.

83) Vgl. 24. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Teil II - Regelungen über Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung - Nr. 7.2.6 (Drucksache 13/1376 des Deutschen Bundestags, S. 38).

84) In der Mehrzahl der geprüften Bauverträge waren die Leistungsbeschreibungen unzureichend. Im Bereich der technischen Ausrüstung betrug die Massenmehrungen und zusätzliche, in den Hauptaufträgen nicht vorgesehene Leistungen bis zu 50 % der Schlussrechnungssummen.

85) Ein Verfahren stellte die Staatsanwaltschaft wegen Eintritts der Verfolgungsverjährung ein.

Änderung des Angebots zur Folge hatten. Die Vergabe wurde mit dem Hinweis begründet, die Anlage stelle eine "Attraktionsbereicherung" für das Freizeitbad dar.

In einem Leistungsverzeichnis waren Produkte eines später am Wettbewerb teilnehmenden Bieters und ein bestimmtes System eines weiteren Herstellers, dessen Partnerfirma sich ebenfalls am Wettbewerb beteiligte, ausgeschrieben. Beide Firmen boten jeweils die Produkte ihres Mitbewerbers an. Mit Ausnahme weniger Positionen weisen die Angebotspreise beider Bieter einen Unterschied von genau 10 % auf. Bei der Prüfung und Wertung der Angebote wurde diese Übereinstimmung, die den Verdacht einer Preisabsprache hätte nahe legen müssen, nicht festgestellt. Ausweislich des Schriftverkehrs übernahm der Verfasser der Leistungsbeschreibung die Ausschreibungsvorschläge eines Herstellers in wesentlichen Teilen<sup>86)</sup>. Diese Vorgehensweise beachtete nicht das Gebot der produktneutralen Ausschreibung (§ 9 Nr. 5 VOB/A) und erfüllte nicht die Verpflichtung, den Bauherrn unabhängig zu beraten und die übertragenen Aufgaben ohne Bindung an Handwerker- oder Lieferanteninteressen zu gewährleisten.

In einem anderen Fall lag ein Angebot nach zweimaliger Nachrechnung an zweiter Stelle. Das Ergebnis beider Prüfberechnungen stimmte mit der ungeprüften Angebotssumme überein. Nach einer dritten Prüfung rückte das Angebot an die erste Stelle. Maßgeblich hierfür war ein in der Submissionsniederschrift nicht vermerkter Nachlass, der in Schriftbild und -farbe nicht mit den übrigen handschriftlichen Eintragungen im Angebot übereinstimmte. Bei der Ausführung verwendete die Firma ein billigeres Material, das mit den Preisen des ausgeschriebenen höherwertigen Materials abgerechnet und vergütet wurde.

Der spätere Auftragnehmer für die betrieblichen Einbauten einer zu dem Bad gehörenden Freizeiteinrichtung wurde bereits im Vorfeld des Vergabeverfahrens bevorzugt. Bei einer vor der Ausschreibung durchgeführten Besichtigungsfahrt nach Österreich einigten sich die Mitglieder eines städtischen Arbeitskreises auf eine Anlage des späteren Auftragnehmers. Dieser legte ein entsprechendes Nebenangebot vor, das eine in der Ausschreibung nicht geforderte und daher auch von den Mitbewerbern nicht angebotene zusätzliche Anlage enthielt<sup>87)</sup>. Im Übrigen besteht ausweislich des Schriftverkehrs Grund zu der Annahme, dass sich der spätere Auftragnehmer nicht an dem Öffentlichen Teilnahmewettbewerb im Rahmen des Nichtoffenen Verfahrens beteiligt hat. Die Stadt konnte nicht nachweisen, welche Firmen Teilnahmeanträge gestellt hatten, da auch hier die entsprechenden Unterlagen nicht mehr auffindbar waren.

Firmen, die sich in dem Öffentlichen Teilnahmewettbewerb nicht beworben haben, dürfen bei einem Nichtoffenen Verfahren nicht zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Im Übrigen lag das Nebenangebot - ohne Berücksichtigung der von dem späteren Auftragnehmer zusätzlich angebotenen Anlage - um 22.000 DM über dem Angebotspreis des Mindestfordernden. Außerdem waren einzelne Positionen des Nebenangebots in technischer und preislicher Hinsicht nicht vergleichbar und enthielten z.T. minderwertigere Materialien. Darüber hinaus entsprach eine der angebotenen Konstruktionen auch nicht den brandschutztechnischen Anforderungen.

### 2.2.2 Bauausführung und -abrechnung

Obwohl die Stadt einen Projektsteuerer und ein Ingenieurbüro eingeschaltet hatte, waren die Terminplanung und -überwachung sowie die Kostenkontrolle unzureichend. Vertragsstrafen wurden bei Fristüberschreitungen nicht geltend gemacht. In etlichen Gewerken fehlte eine verlässliche Übersicht über die Baukosten<sup>88)</sup>.

Die Prüfung der Rechnungen durch die von der Stadt Beauftragten war unzureichend; z.T. fehlten aussagekräftige Mengenerrechnungen und Abrechnungszeichnungen. Aufmaße waren in vielen Fällen nicht nachvollziehbar und fachtechnisch nicht prüfbar.

Bei Plausibilitätskontrollen wurden vom Rechnungshof zahlreiche Ungereimtheiten und Widersprüche festgestellt. Für zwei Gewerke lagen außer den Schlussrechnungen noch 46 Einzelrechnungen vor. Ausgaben von 70.000 DM wurden ohne entsprechende Nachweise geleistet, z.T. nur aufgrund von Aktenvermerken, aus denen sich die Beträge weder dem Grund noch der Höhe nach zweifelsfrei ergeben.

In der stichprobenweise geprüften Bauabrechnung wurden erhebliche Überzahlungen ermittelt, die nachträglich von den betroffenen Firmen zurückgefordert wurden. Ein Unternehmer hat 48.000 DM erstattet. Ein weiterer Teilbetrag wurde mit einem noch ausstehenden Restguthaben verrechnet. Für andere zum Zeitpunkt der Prüfung nicht nachgewiesene Leistungen wurden nachträglich Abrechnungsunterlagen vorgelegt.

---

<sup>86)</sup> In einer rechtlichen Auseinandersetzung zwischen der Stadt und einem unterlegenen Bieter kommentierte das mit der Aufstellung der Leistungsbeschreibung beauftragte Büro diese Vorgehensweise mit der Bemerkung, dies sei "eine Akquisitionstätigkeit, die häufig gemacht" werde, "um sich vielleicht eine bessere Chance für die spätere Ausschreibung zu verschaffen".

<sup>87)</sup> Soweit ersichtlich, war den Mitbewerbern die Planung für die betreffende Anlage nicht bekannt. Der Verfasser der Leistungsbeschreibung erklärte später, er habe die Anlage aufgrund eines Versehens nicht in das Leistungsverzeichnis aufgenommen.

<sup>88)</sup> So wurden z.B. in sechs Gewerken erst ein halbes Jahr nach Fertigstellung der Baumaßnahme Leistungen von über einer halben Million DM netto vergeben, um die Auftragssummen an die Schlussrechnungssummen anzupassen.

In anderen Fällen ist der Versuch einer außergerichtlichen Einigung gescheitert. Beträge in Höhe von mehr als 200.000 DM sind streitbefangen.

Nach dem bislang bekannten Stand der Abrechnung erhielt der Projektsteuerer ein um 25.000 DM zu hohes Honorar<sup>89)</sup>. Außerdem entstanden der Stadt durch nicht sachgerechte Vereinbarungen in zwei Architektenverträgen finanzielle Nachteile von mehr als 220.000 DM.

Insbesondere im Bereich der technischen Gebäudeausrüstung wurden zahlreiche z.T. erhebliche Baumängel festgestellt<sup>90)</sup>. Darüber hinaus entsprach auch die Ausführung der Trennwände im Saunabereich nicht den brand-schutztechnischen Anforderungen.

Bislang wurde nur ein Teil der Mängel beseitigt. Zur Klärung der Haftungsfragen hat die Stadt in einer Vielzahl von Fällen die Einleitung gerichtlicher Beweissicherungsverfahren beantragt.

### 3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei den vom Land geförderten Baumaßnahmen darauf hinzuwirken, dass für alle Bewerber Chancengleichheit herrscht und Wettbewerbsteilnehmern keine Einflussnahme auf die Vergabe gestattet wird,
- b) sicherzustellen, dass keine Unternehmen am Wettbewerb beteiligt werden, denen zuvor Planungsleistungen übertragen waren,
- c) die zuwendungsfähigen Kosten der gesamten Baumaßnahme Moseltherme in Traben-Trarbach im Hinblick auf die erheblichen Abweichungen von der dem Zuwendungsantrag zugrundeliegenden Planung neu zu ermitteln,
- d) die bestimmungswidrig in Anspruch genommenen Fördermittel zurückzufordern.

Aufgrund der bei den Prüfungen von Schwimmbädern und sonstigen Zuwendungsmaßnahmen gewonnenen Erkenntnisse hält es der Rechnungshof - nicht zuletzt auch zur Prävention und zur Bekämpfung korrupter Verhaltensweisen - allgemein für erforderlich<sup>91)</sup>,

- bei Zuwendungsmaßnahmen insbesondere im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise verstärkt darauf zu achten, dass das Vergaberecht eingehalten wird und schwere Verstöße grundsätzlich durch eine Kürzung von Zuwendungsmitteln geahndet werden,
- darauf hinzuwirken, dass von kommunalen Zuwendungsempfängern beauftragte freiberuflich Tätige, die Aufgaben im Bereich der Planung, Ausschreibung, Vergabe, Bauüberwachung und Projektsteuerung wahrnehmen, nach dem Verpflichtungsgesetz förmlich verpflichtet und damit Amtsträgern gleichgestellt werden<sup>92)</sup>,
- bei der Bewilligung von Zuwendungen für kommunale Träger darauf hinzuwirken, dass im Rahmen der Projektleitung ein wirksames Controlling gewährleistet ist.

Die Stellungnahmen des Ministeriums des Innern und für Sport, des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, der Stadt Bitburg und der Verbandsgemeinde Traben-Trarbach sind unter Nr. 2 dargestellt.

---

<sup>89)</sup> Darüber hinaus konnten Überzahlungen vermieden werden, weil der Rechnungshof die Verträge und die Honorarabrechnung der freiberuflich Tätigen vor der Anweisung der Zahlungen geprüft hatte. So wurde in einem Fall festgestellt, dass der Projektsteuerer aufgrund der Anwendung einer nicht zutreffenden Honorartabelle ein um 91.000 DM zu hohes Honorar zur Zahlung freigegeben hatte.

<sup>90)</sup> Diese betreffen z.B. die Überflutung eines Kellers bei der Filtrerrückspülung im Freibadbereich, die Gefahr der Überflutung eines weiteren Technikellers bei der Entleerung der Schwallwasserbehälter und der Schwimmbecken des Hallenbads, vermeidbare Wasserverluste durch die nicht sachgerechte Anordnung von Messstationen, erhöhte Energiekosten und negative Auswirkungen auf das Raumklima infolge des fehlerhaften Aufbaus eines Zentralgeräts der Lüftungsanlage, die nicht ausreichende Betriebssicherheit der Heizungsanlage aufgrund einer zu gering bemessenen Reserveleistung sowie die baukonstruktiv problematische Ausführung der Fassade im Sockelbereich, die nicht der allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassung des Wärmedämm-Verbundsystems entspricht.

<sup>91)</sup> Vgl. auch in diesem Zusammenhang Jahresbericht 1999, Tz. 5 Förderung des "Erholungs- und Gesundheitszentrums" in Thalfang (Drucksache 13/5380) sowie Jahresbericht 2000, Zuwendungen zum Bau von Altenpflegeheimen in Pirmasens, Frankenthal, Emmelshausen und Mudersbach sowie Förderung von Einrichtungen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung.

<sup>92)</sup> Verpflichtungsgesetz vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 547), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. August 1974 (BGBl. I S. 1942).

## **Tz. 5 Zuweisungen für die Stadtsanierung Kirchheimbolanden**

**Das Sanierungsgebiet ist nicht zweckmäßig abgegrenzt. Gestalterische Maßnahmen außerhalb des Gebiets, die bereits durchgeführt sind oder teilweise noch geplant waren, sind nicht förderungsfähig.**

**Grundstückseigentümer im Sanierungsgebiet wurden bislang nicht zur Zahlung von Ausgleichsbeträgen herangezogen. Es wurden auch keine Vorauszahlungen erhoben.**

**Grunderwerbskosten, die sich auf 20 % der gesamten Sanierungskosten beliefen, beanspruchten einen zu hohen Anteil an den Sanierungsmitteln. Diese Mittel fehlten bei anderen notwendigen Sanierungsmaßnahmen.**

**Zweckgebundene Einnahmen, wie z.B. Darlehensrückflüsse, Veräußerungserlöse und Stellplatzablösebeträge, wurden bei der Förderung nicht von den Ausgaben abgesetzt.**

**Die Ausgaben für einen Sanierungsbeauftragten waren unverhältnismäßig hoch und belasteten in zu starkem Maße die Fördermittel.**

**Insgesamt wurden Fördermittel von mehr als 2,5 Mio. DM bestimmungswidrig in Anspruch genommen. Bei künftigen Abrechnungen der laufenden Sanierungsmaßnahmen ergeben sich weitere Kürzungen von vorläufig 1,3 Mio. DM.**

### **1. Allgemeines**

Die Stadt Kirchheimbolanden wies 1986 zur Beseitigung von Missständen im engeren Altstadtbereich eine Fläche von 4,36 ha als Sanierungsgebiet "Altstadt" aus. Dieses Gebiet wurde 1997 um eine kleinere Teilfläche erweitert, die außerhalb des Altstadtkerns liegt.

Die Sanierung ist auch nach Ablauf von 14 Jahren nicht abgeschlossen. An mehr als der Hälfte der bei Beginn der Sanierung modernisierungs- oder instandsetzungsbedürftigen privaten Bauten sind die erforderlichen Baumaßnahmen noch nicht durchgeführt. Außerdem stehen noch einige Straßenausbaumaßnahmen an.

Zur Finanzierung der als zuwendungsfähig bezeichneten Gesamtkosten von 18,3 Mio. DM wurden bislang Zuweisungen von 11,4 Mio. DM aus Mitteln der Städtebauförderung<sup>93)</sup> und von 1,7 Mio. DM aus Mitteln nach dem Strukturhilfegesetz<sup>94)</sup> bewilligt. Bis zum 31. Dezember 2000 wurden Fördermittel von 12,6 Mio. DM ausgezahlt.

Für den Neubau eines Parkdecks bewilligte das Land 1997 eine zusätzliche Zuweisung von 1,1 Mio. DM aus Mitteln des Programms zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden<sup>95)</sup>.

Der Rechnungshof hat die Verwendung der Zuweisungen für die von der Stadt Kirchheimbolanden nach Städtebaurecht durchgeführten Sanierungsmaßnahmen geprüft.

Schwerpunkte der Prüfung waren die Förderung des Grunderwerbs sowie der Ordnungs- und Baumaßnahmen, die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel sowie die rechtzeitige und vollständige Erhebung sanierungsbedingter Einnahmen.

Außerdem wurden die Ordnungsmäßigkeit der Wettbewerbsverfahren und der Angebotswertungen sowie die Wirtschaftlichkeit einzelner Sanierungsmaßnahmen geprüft.

---

<sup>93)</sup> Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus.

<sup>94)</sup> 1989: Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen, Kapitel 12 25 Förderung des Wohnungs- und Städtebaus, Titelgruppe 72 Förderung des Städtebaus;  
1990: Kapitel 12 70 Maßnahmen nach dem Strukturhilfegesetz: Kommunale Investitionen zur Stärkung der örtlichen Wirtschaftskraft, insbesondere im Bereich der Städtebauförderung, Titel 883 01 Zuweisungen für die Stadterneuerung und Kapitel 12 25, Titelgruppe 72.

<sup>95)</sup> Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Förderung des ÖPNV sowie von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen, Titel 883 05 Zuweisungen zum Bau und Ausbau kommunaler Parkhäuser und Tiefgaragen zur Entlastung der Stadtkerne.

## **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

### **2.1 Abgrenzung des Sanierungsgebiets**

Die Stadt führt Gestaltungs- und Ausbaumaßnahmen außerhalb des Sanierungsgebiets durch. Betroffen ist der südöstlich an das Sanierungsgebiet angrenzende, jedoch mit seiner ganzen Fläche außerhalb des Sanierungsgebiets liegende "Schlossplatz". Dieser wurde bereits in einem 1. Bauabschnitt mit Kosten von 70.000 DM ausgebaut. Die "Neue Allee", eine Straße, die entlang der bebauten südlichen Grenze des Sanierungsgebiets verläuft, jedoch in voller Breite außerhalb des Sanierungsgebiets liegt, soll neu gestaltet werden. Ausgaben von 1,1 Mio. DM sind geplant.

Die Kosten von gestalterischen Maßnahmen für den "Schlossplatz" und die "Neue Allee" sind nicht förderfähig. Es sind keine Maßnahmen einer "äußeren Erschließung" im Sinne von § 147 Satz 3 Baugesetzbuch<sup>96)</sup>, die unter bestimmten Voraussetzungen gefördert werden können. Die Erschließung des Sanierungsgebiets wird nicht verbessert.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vertritt die Auffassung, auch diese Maßnahmen dienen der Sanierung. Sie übersieht, dass von einer "äußeren Erschließung" nur gesprochen werden kann, wenn eine Erschließungsmaßnahme für das Sanierungsgebiet hergestellt wird. In den beiden Fällen sollen jedoch nur vorhandene Erschließungsanlagen umgestaltet, teilweise sogar zurückgebaut werden. Daher wäre eine Förderung mit Sanierungsmitteln nur zulässig, wenn die Bereiche in das Sanierungsgebiet einbezogen worden wären.

Auf eine sachgerechte Abgrenzung der Sanierungsgebiete muss geachtet werden. Dadurch werden auch Probleme bei der Abrechnung und Beitragserhebung vermieden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie achte bereits seit geraumer Zeit darauf, dass bei der Abgrenzung der Sanierungsgebiete beitrags- und förderrechtliche Folgen bedacht werden. Die Maßnahme Kirchheimbolanden sei ein "Altfall".

### **2.2 Ausgleichsbeträge für Bodenwerterhöhungen**

Die Eigentümer von in Sanierungsgebieten gelegenen Grundstücken sind zur Zahlung von Ausgleichsbeträgen für die sanierungsbedingte Erhöhung des Bodenwerts ihrer Grundstücke verpflichtet. Die Stadt hat - außer von den Erwerbenden zweier städtischer Grundstücke - bislang keine Ausgleichsbeträge erhoben. Ermittlungen zur Feststellung des jeweiligen Sanierungsvorteils wurden nicht durchgeführt. Auch die Möglichkeit, Vorauszahlungen zu erheben, hat die Stadt nicht genutzt.

Wegen des langen Zeitraums für das Sanierungsverfahren und der erheblichen Kosten der Zwischenfinanzierung war eine frühzeitige Refinanzierung geboten. Hierauf hat auch das Ministerium des Innern und für Sport allgemein in seinem Förderrundschreiben vom 15. September 1998 hingewiesen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion will die Stadt zur Ermittlung des jeweiligen Sanierungsvorteils und Erhebung der Ausgleichsbeträge sowie von Vorauszahlungen anhalten.

### **2.3 Grunderwerb**

#### **2.3.1** In den Jahren 1985 bis 1998 hat die Stadt 15 überwiegend bebaute Grundstücke zum Preis von insgesamt 3,7 Mio. DM erworben und aus Sanierungsmitteln finanziert. Damit entfielen von den Sanierungskosten 20 % auf den Grunderwerb. Dieser Anteil ist gemessen an den Sanierungszielen<sup>97)</sup> sehr hoch. Die durch den Grunderwerb gebundenen Sanierungsmittel fehlten für die Finanzierung von privaten Sanierungsmaßnahmen.

Für den Erwerb einiger privat nutzbarer Grundstücke lagen die Voraussetzungen für eine Förderung im Rahmen der Sanierung nicht vor. Insbesondere fehlte eine hinreichend konkrete Vorstellung über die Sanierungsziele im Einzelfall. Eine Förderung ist nur möglich, wenn der Erwerb der Sanierung dient und eine konkrete Planung vorliegt, die alsbald verwirklicht werden soll. Eine fachaufsichtliche Kontrolle der zeitnahen Durchführung der geplanten Maßnahmen ist unverzichtbar.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion will die Notwendigkeit des Erwerbs von privat nutzbaren Grundstücken künftig verstärkt prüfen.

#### **2.3.2** Die Stadt hat 1988 und 1998 je ein privat nutzbares Gebäude als Sanierungsobjekt instand gesetzt oder modernisiert. Sechs weitere Gebäude, deren Erwerb teilweise bis in das Jahr 1985 zurückreicht, wurden bis heute weder instand gesetzt noch modernisiert. Eine endgültige Regelung für die weitere Nutzung der Grundstücke fehlt immer noch.

---

<sup>96)</sup> Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141, ber. 1998 BGBl. I S. 137).

<sup>97)</sup> Erhaltung und Fortentwicklung der Wohn- und Versorgungsfunktion der Altstadt, Beseitigung der gravierendsten Missstände, vor allem des zu hohen Verkehrsaufkommens und der zu großen baulichen Dichte.

Im Rahmen der Fachaufsicht hätte auf eine vorrangige Veräußerung hingewirkt werden müssen, damit die gebundenen Finanzierungsmittel für andere Sanierungszwecke hätten eingesetzt werden können.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion will dies bei der weiteren Vorgehensweise berücksichtigen.

- 2.3.3** Um die Gemeinden zu bewegen, die Veräußerung privat nutzbarer Grundstücke aktiver zu betreiben, hat der Rechnungshof angeregt, künftig nicht mehr die vollen Kosten des Grunderwerbs, sondern nur noch die Belastungen aus einer Zwischenfinanzierung zeitlich befristet in die Förderung einzubeziehen.

Das Ministerium des Innern und für Sport will die Begrenzung der förderungsfähigen Kosten auf die Zwischenfinanzierung in den Förderrichtlinien prüfen. Durch die zusätzliche Verpflichtung zur Erstellung eines "Modernisierungsgutachtens", das den Bestand darstellen und einen Vorschlag zur Sanierung enthalten soll, können aus seiner Sicht die Veräußerungschancen verbessert werden.

- 2.3.4** Die Stadt erzielte aus der Veräußerung von Grundstücken des Sanierungsvermögens<sup>98)</sup> Erlöse von 840.000 DM<sup>99)</sup>. Sie hat bisher nur einen Betrag von 190.000 DM von den Ausgaben abgesetzt.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion will beim nächsten Mittelabruf die von der Stadt geltend gemachten Ausgaben um den Betrag von 650.000 DM mindern.

## **2.4 Ordnungsmaßnahmen**

- 2.4.1** Bei der Finanzierung des Ausbaus des Römerplatzes und der Errichtung einer Tiefgarage wurden die gleichen Straßen- und Erdbauarbeiten sowohl aus Sanierungsmitteln als auch aus Mitteln nach dem Strukturhilfegesetz gefördert. Kosten von 250.000 DM wurden dadurch mit weit über 100 % bezuschusst. Darüber hinaus wurden bei der nach dem Strukturhilfegesetz geförderten Maßnahme Teilbeträge von insgesamt 860.000 DM herausgenommen und aus Mitteln des Sanierungsprogramms gefördert. Bei einer Förderung nach dem Strukturhilfegesetz (Art. 1 § 4 Abs. 2) war eine Ergänzung der Förderung aus anderen Programmen nicht zulässig, auch dann, wenn - wie hier - die ursprünglich angenommenen Kostenansätze überschritten wurden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion will die Doppelförderung in Höhe von 250.000 DM rückgängig machen, an der ergänzenden Förderung aus Sanierungsmitteln dagegen festhalten, weil die Submissionsergebnisse höher gewesen seien als in der Kostenschätzung ausgewiesen. Man habe die Gegenstände der Förderung deshalb neu abgegrenzt und die öffentliche Tiefgarage, die Gestaltung des Römerplatzes und Teile der Straße "Am Wehgang" ausschließlich mit Strukturhilfemitteln und die Gestaltung der angrenzenden Straßen ausschließlich mit Sanierungsmitteln gefördert.

Dem ist entgegen zu halten, dass diese Trennung weder den Anträgen der Stadt auf Finanzhilfen noch den Bewilligungsbescheiden zu entnehmen ist. Die Anträge und Bescheide wurden nachträglich nicht geändert oder angepasst; in den Bewilligungsbescheiden kommt eine Aufteilung des Gesamtvorhabens nicht zum Ausdruck. Auch im Sachbericht zum Nachweis der Stadt über die Verwendung der Fördermittel nach dem Strukturhilfegesetz wird die Maßnahme als "Neugestaltung der Altstadtmitte Römerplatz und angrenzende Straßen" bezeichnet und als ungeteilte Baumaßnahme beschrieben. Es ist daran festzuhalten, dass die Ausgaben von 860.000 DM aus den Kosten der Stadtsanierung herauszunehmen sind.

- 2.4.2** Die Höhe der Förderung des Neubaus eines Parkdecks ist bisher noch nicht eindeutig festgelegt. Bei der Ermittlung der förderfähigen Kosten hätten nach den Fördervorschriften<sup>100)</sup> von den geltend gemachten Ausgaben fiktiv ermittelte Einnahmen von 1,37 Mio. DM abgesetzt werden müssen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion will die Höhe der Förderung dieser Ordnungsmaßnahmen mit dem Ministerium des Innern und für Sport abstimmen. Allerdings habe das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau bei der Ermittlung der förderfähigen Kosten nach dem Programm zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden bereits 1,37 Mio. DM für fiktive Stellplatzeinnahmen abgezogen.

Dem ist entgegen zu halten, dass die Anrechnung auf die Zuwendungshöhe aus Mitteln des Programms zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden keinen Einfluss auf die Förderung aus Mitteln der Städtebauförderung hat. Daher sind die verbleibenden "Restkosten"<sup>101)</sup> zu kürzen.

---

<sup>98)</sup> Grundstücke, die die Stadt im Rahmen der Sanierung mit finanzieller Unterstützung des Bundes und des Landes erworben hat.

<sup>99)</sup> Neben den Kaufpreisen sind in zwei Fällen auch die Einnahmen aus der Wertsteigerung durch die Sanierung enthalten.

<sup>100)</sup> Vgl. Nr. 6.6.4.2 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen über den Einsatz von Fördermitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 30. Dezember 1982 (MinBl. 1983 S. 58), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 17. Januar 1985 (MinBl. S. 67), die nach dem Abschnitt "Rechtsgrundlagen" der Bewilligungsbescheide des Ministeriums des Innern und für Sport fortgilt, soweit das Baugesetzbuch nicht entgegensteht.



- 2.4.3** Nach Abschluss der Sanierung stehen im Sanierungsgebiet und seinem Einzugsbereich 360 öffentliche Stellplätze zur Verfügung. Ein Bedarf in dieser Höhe wurde nicht nachgewiesen.

Um für künftige Entscheidungen Planungssicherheit zu bieten, hat der Rechnungshof angeregt, verbindliche Maßstäbe für die Ermittlung des Bedarfs an öffentlichen Stellplätzen vorzugeben.

Das Ministerium will die Anregung berücksichtigen.

- 2.4.4** Beim Neubau des Parkdecks ergaben sich Kosten von mehr als 35.000 DM je Stellplatz. Dies ist für Stellplätze in einem nicht mechanisch belüfteten Parkdeck ein sehr hoher Wert<sup>102)</sup>.

Um einer unangemessen hohen Förderung bei der Schaffung von öffentlichen Stellplätzen in Parkhäusern, Tiefgaragen und Parkdecks vorzubeugen, hat der Rechnungshof empfohlen, künftig eine Obergrenze für die Förderung festzulegen<sup>103)</sup>.

Das Ministerium will der Empfehlung folgen.

- 2.4.5** Die Stadt erzielte Einnahmen von 200.000 DM aus der Ablösung von Stellplatzverpflichtungen für Bauvorhaben, die im Sanierungsgebiet oder in dessen Nähe liegen. Außerdem bestehen weitere Forderungen aus Ablöseverträgen von 35.000 DM. Die Einnahmen wurden nicht den Finanzmitteln für die Sanierung zugeführt.

Weil bei der Sanierung die notwendigen Stellplätze geschaffen wurden, hätte die Gesamtsumme von 235.000 DM dem Sanierungsvermögen zugerechnet werden müssen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion will diese Einnahmen zur Deckung der Sanierungsausgaben heranziehen.

## **2.5 Baumaßnahmen**

- 2.5.1** Die Stadt hat bisher sechs Modernisierungsmaßnahmen an stadteigenen Gebäuden oder an Gebäuden des Sanierungsvermögens mit Bauausgaben von 3,3 Mio. DM durchgeführt. Davon betrafen vier Maßnahmen privat nutzbare Gebäude.

Insgesamt wurden für die städtischen Modernisierungen wesentlich mehr Sanierungsmittel eingesetzt als für die privaten Baumaßnahmen. Die Sanierung soll vorrangig durch eine Förderung privater Maßnahmen erfolgen. Nur dort, wo dies zur Erreichung des Sanierungsziels unvermeidbar ist, soll die Gemeinde die notwendigen Maßnahmen selbst durchführen. Für die Durchführung von Baumaßnahmen besteht nur eine subsidiäre Verpflichtung der Stadt. Dieser Grundsatz wurde nicht hinreichend beachtet.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat zugesagt, künftig werde verstärkt auf die Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität hingewirkt.

- 2.5.2** Aus vier Modernisierungsdarlehen ergaben sich bis Ende 1999 Rückflüsse von 260.000 DM. Beim Abruf von Fördermitteln hat die Stadt nur Einnahmen von 140.000 DM angegeben.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion will die Darlehensrückflüsse vollständig von den Ausgaben für die Sanierung absetzen.

- 2.5.3** Die Zwischenverwendungsnachweise für die von der Stadt durchgeführten Modernisierungen wurden von ihr unzureichend geführt. Ausgaben von 160.000 DM wurden bestimmungswidrig geltend gemacht. Im Übrigen waren für eine bereits 1989 abgeschlossene Baumaßnahme bislang noch nicht alle Ausgaben abgerechnet.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion will die Stadt zur Abrechnung der Maßnahmen auffordern und die Förderung entsprechend berichtigen.

- 2.5.4** Zwei Wohnungen wurden ohne besonderen Grund aufwendiger als nach den Erfordernissen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus ausgestattet. Für die Modernisierung fielen höhere Kosten an als für einen vergleichbaren Neubau. Die förderfähigen Kosten für diese Modernisierungsmaßnahme waren daher um etwa 200.000 DM zu hoch.

---

<sup>101)</sup> Beantragte Gesamtkosten abzüglich Förderbetrag des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

<sup>102)</sup> Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs ist von Werten zwischen 15.000 und 30.000 DM/Stellplatz auszugehen.

<sup>103)</sup> So hat beispielsweise das Land Baden-Württemberg für die Schaffung von Stellplätzen in Parkhäusern, Tiefgaragen und Parkdecks bei der Städtebauförderung eine Förderobergrenze von 20.000 DM pro Stellplatz, ohne Kosten des Grunderwerbs, festgelegt; vgl. Nr. 9.5.2.6 der Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Städtebauförderrichtlinien - StBauFR) vom 3. Februar 1997 (GABl. S. 185).

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion will künftig auf einen Nachweis der Wirtschaftlichkeit von Modernisierungsmaßnahmen achten.

## **2.6 Vergütung des Sanierungsbeauftragten**

### **2.6.1** Zur Vorbereitung der Stadtsanierung hat die Stadt 1984 einem Architekturbüro den Auftrag erteilt, eine Rahmenplanung für die Altstadt zu erstellen. Seit 1986 ist dieses Büro als Sanierungsbeauftragter tätig<sup>104)</sup>.

Das Honorar für den Sanierungsbeauftragten in Höhe von 19 % der Aufwendungen für die eigentlichen Sanierungsaufgaben ist außergewöhnlich hoch. Die Anerkennung der Förderfähigkeit des Honorars durch die Fachaufsicht führte zu einer unangemessen hohen Inanspruchnahme von Fördermitteln für diesen Zweck.

Der Rechnungshof hat zum Vergleich auf der Grundlage des Mustersanierungsvertrags<sup>105)</sup> das Honorar ermittelt, das ein Sanierungsträger erhalten hätte. Der sich hiernach ergebende Betrag war nur etwa halb so hoch wie das gezahlte Honorar. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein Sanierungsträger zusätzlich noch Treuhänderaufgaben wahrnehmen muss.

Außerdem waren weder in den Sanierungsakten der Verbandsgemeindeverwaltung noch in denen der Fachaufsichtsbehörde Übersichten über die Entwicklung der Honorarkosten vorhanden. Wäre die Entwicklung verfolgt worden, so hätte sich eine Kostensteuerung aufgedrängt.

Im Übrigen darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass andere Gemeinden die Sanierung überwiegend mit eigenem Personal durchführen<sup>106)</sup>. Da der eigene persönliche und sächliche Verwaltungsaufwand nicht förderfähig ist, erhalten die Gemeinden, die Aufgaben auf einen Beauftragten übertragen, höhere Fördermittel.

Der Rechnungshof hat empfohlen, für die Förderung der Honorarkosten von Sanierungsbeauftragten eine Obergrenze festzulegen.

Das Ministerium wird die Förderung der Ausgaben für Sanierungsträger und andere Beauftragte künftig auf einen pauschalen jährlichen Höchstsatz begrenzen.

### **2.6.2** Die Vergütung des Sanierungsbeauftragten erfolgte nach Zeitaufwand ohne Vereinbarung eines Fest- oder Höchstbetrags. Die Stundensätze lagen über den Mindestsätzen der HOAI. Die Mehrkosten betragen 970.000 DM. Im Zeitraum von 1992 bis 1999 überstiegen Teilhonorare von insgesamt 210.000 DM sogar eine aus den Höchstsätzen der HOAI gebildete Summe.

Für die weitere Abwicklung der Sanierungsmaßnahmen ist es erforderlich, dass die Honorarausgaben begrenzt werden.

## **2.7 Bewilligungsgrundlagen, Mittelabruf**

### **2.7.1** Für die Bewilligungen haben die Kosten- und Finanzierungsübersichten in den Förderanträgen eine zentrale Bedeutung. Bereits in den Förderrichtlinien sollte als Voraussetzung für Förderentscheidungen die Aufstellung und regelmäßige Fortschreibung detaillierter Übersichten festgelegt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass bereits ab dem Jahr 2000 bei der Antragstellung die Vorlage von Kosten- und Finanzierungsübersichten gefordert werde. Die Notwendigkeit der Vorlage fortgeschriebener Kosten- und Finanzierungsübersichten werde in den Förderrichtlinien festgelegt.

### **2.7.2** Die Zwischenverwendungsnachweise der Stadt beim Mittelabruf waren unübersichtlich und unvollständig. Eine fachaufsichtliche Prüfung war nicht erfolgt.

Das Ministerium will die Vorlage von einheitlichen Zwischenverwendungsnachweisen regeln und deren Prüfung durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sicherstellen.

## **2.8 Finanzielles Gesamtergebnis**

Die Stadt hat für die Sanierungsprogramme 1986 bis 1999 Sanierungsausgaben von insgesamt 16 Mio. DM geltend gemacht. Von den Ausgaben hat sie Einnahmen von 1 Mio. DM abgesetzt. Zum Ausgabenüberschuss von 15 Mio. DM hat sie Zuweisungen aus der Städtebauförderung von 11 Mio. DM erhalten.

---

<sup>104)</sup> Seinerzeit nach § 33 Städtebauförderungsgesetz, jetzt nach § 157 Baugesetzbuch.

<sup>105)</sup> Durchführungsvertrag A, der in einem Arbeitskreis der kommunalen Spitzenverbände erarbeitet und vom Deutschen Städtetag mit Rundschreiben vom 9. August 1971 seinen Mitgliedsstädten als Arbeitsgrundlage empfohlen wurde.

<sup>106)</sup> Vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 31 (Drucksache 13/1440) und Jahresbericht 1998, Tz. 9 (Drucksache 13/3970).

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind von dem durch die Fachaufsicht bisher anerkannten Ausgabenüberschuss weitere Einnahmen sowie nicht förderfähige Kosten von insgesamt 3,7 Mio. DM abzusetzen. Bei Fördersätzen von 65 bis 80 % entspricht dies bestimmungswidrig in Anspruch genommenen Fördermitteln von mehr als 2,5 Mio. DM.

Darüber hinaus werden sich durch die Feststellungen des Rechnungshofs Kürzungen der förderfähigen Ausgaben bei den Sanierungsmaßnahmen in Höhe von vorläufig 1,6 Mio. DM ergeben. Bei einem Fördersatz von 80 % betrifft dies Fördermittel von 1,3 Mio. DM.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat zugesagt, dass sie eine Berichtigung der Förderung auf der Grundlage eines Zwischenverwendungsnachweises sicherstellen werde.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass
  - Sanierungsgebiete sachgerecht abgegrenzt werden,
  - die Ausgleichsbeträge rechtzeitig und vollständig erhoben werden,
- b) beim Erwerb von privat nutzbaren Grundstücken nur die Kosten einer Zwischenfinanzierung in die Förderung einzubeziehen,
- c) Maßstäbe zur Bestimmung des Bedarfs an öffentlichen Stellplätzen vorzugeben und Obergrenzen für die Förderung festzulegen,
- d) Modernisierungsmaßnahmen nicht ohne Prüfung der Wirtschaftlichkeit zu fördern,
- e) Höchstsätze für die Förderung der Honorarkosten der Sanierungsbeauftragten festzulegen,
- f) Entscheidungen über Zuweisungen von der Vorlage detaillierter Kosten- und Finanzierungsübersichten abhängig zu machen,
- g) die Vorlage aussagefähiger Zwischenverwendungsnachweise beim Mittelabruf zu verlangen,
- h) fehlerhafte Abrechnungen zu berichtigen und bestimmungswidrig in Anspruch genommene Fördermittel zurückzuführen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums des Innern und für Sport sowie der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier sind unter Nr. 2 dargestellt.

## **Tz. 6 Förderung von Konversionsprojekten**

**Der Einsatz von Fördermitteln für Projekte der Raumkonversion und für sonstige konversionsbedingte Maßnahmen war nicht hinreichend an dem Ziel, neue Dauerarbeitsplätze zu schaffen, orientiert.**

**Vorhaben, für die andere Förderprogramme niedrigere Förderquoten vorsahen, wurden mit Konversionsmitteln höher gefördert. Die Förderprogramme überschritten sich auch.**

**Das vereinfachte städtebauliche Verfahren wirkte sich zu Lasten der Fördermittel aus.**

**Die Erfolgskontrollen waren nicht ausreichend.**

### **1. Allgemeines**

In Rheinland-Pfalz sind infolge des Truppenabbaus bei den alliierten Streitkräften und der Bundeswehr nach Angaben des Ministeriums des Innern und für Sport seit 1989 rd. 21.000 zivile Arbeitsplätze weggefallen. Der Verlust an Kaufkraft wird auf 3 Mrd. DM pro Jahr geschätzt.

Mit einem Konversionsprogramm fördert das Land den strukturellen Umbau ehemals militärisch genutzter Liegenschaften (Standortkonversion). Die Standortkonversion wird durch Projekte der Raumkonversion und sonstige konversionsbedingte Maßnahmen in besonders betroffenen Regionen (Westpfalz, Rhein-Hunsrück-Kreis, Trier und Landkreis Birkenfeld) ergänzt.

Wichtigstes Förderziel ist die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze.

Die Fördersätze für Konversionsprojekte sind wegen der besonderen Aufgabenstellung erheblich höher als bei konversionsunabhängigen Maßnahmen. Ein Vergleich der Fördersätze zeigt, dass innerhalb des Städtebauförderungsprogramms für konversionsbedingte Maßnahmen um bis zu 12,7 Prozentpunkte und für Maßnahmen des Konversionsprogramms um bis zu 19,2 Prozentpunkte höhere Fördersätze gewählt wurden als für konversionsunabhängige Vorhaben. Aus dem Investitionsstock wurden für konversionsbedingte Maßnahmen um bis zu 7,3 Prozentpunkte und für Maßnahmen des Konversionsprogramms um bis zu 30,8 Prozentpunkte höhere Fördersätze bewilligt.

Im Rahmen der Programmdurchführung ist das Ministerium des Innern und für Sport für die kommunale Entwicklung und die Liegenschaftsverwertung zuständig. Dabei werden die Regelungen des Investitionsstocks und der Städtebauförderung analog angewandt.

Der Rechnungshof hat das Konversionsprogramm für die Jahre 1993 bis 1998 mit den Förderschwerpunkten Raumkonversion und sonstige konversionsbedingte Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport geprüft. Grundlagen dieser Untersuchung waren die Kommunale Förderbilanz 1993 bis 1998, die Konversion Liegenschaftsverwertungsbilanz 1998, die Förderprojektlisten und verschiedene Einzelbewilligungen des Ministeriums des Innern und für Sport sowie die Konversionsbilanzen der Landesregierung.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Abgrenzung der Förderung**

Mehrfach war bei geförderten Vorhaben ein Konversionsbezug nicht nachvollziehbar begründet. Die Akten enthielten nur allgemeine Aussagen zum Förderzweck und zu der Zielsetzung. Neben der Umnutzung ehemaliger militärischer Liegenschaften wurde zunehmend die Umwandlung ziviler Brachflächen, wie beispielsweise nicht mehr benötigter Liegenschaften von Bahn und Post, nach den gleichen Maßstäben gefördert. Die Kriterien für die Zuordnung waren fließend und wenig strukturiert.

Darüber hinaus wurde die gesamtwirtschaftliche Bedeutung regionaler Konversionsmaßnahmen nicht in allen gebotenen Fällen aufgezeigt.

Die flexiblen Richtlinien für die Bewilligung von Mitteln des Investitionsstocks und der Städtebauförderung, die bewusst einen großzügig abgegrenzten Berechtigtenkreis erreichen sollen, sind für die Zwecke der Raumkonversion und der sonstigen konversionsbedingten Förderung nicht hinreichend konkret. Für die Förderung von Konversionsmaßnahmen müssen geeignete Abgrenzungsmaßstäbe und programmspezifische Prioritätskriterien festgelegt werden, mit denen das Ziel der Konversion - die Stärkung der Wirtschaftskraft als Ausgleich der durch den Truppenabbau bedingten wirtschaftlichen Nachteile - erreicht wird. Nur dann kann sich die mit der Förderung beabsichtigte Wirkung - Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze - entfalten.

Zur Abgrenzung von anderen, allgemein geltenden Förderprogrammen mit niedrigeren Fördersätzen muss definiert sein, welche Projekte eine besondere Förderung wegen des durch den Truppenabbau bedingten Strukturwandels erfahren sollen.

In seiner Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen hat das Ministerium erklärt, dass genauere Zielvorgaben festgelegt werden sollen.

## 2.2 Vereinfachte städtebauliche Verfahren

Für die Durchführung sonstiger Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen wurde vielfach das vereinfachte Verfahren nach dem Baugesetzbuch<sup>107)</sup> gewählt, bei dem von den Grundstückseigentümern<sup>108)</sup> keine Ausgleichsbeiträge für den durch die Sanierung erlangten Vorteil erhoben werden. Bei erfolgreicher Sanierung ergeben sich Bodenwertsteigerungen, die dann ausschließlich den Grundstückseigentümern zugute kommen.

Das vereinfachte Verfahren geht zu Lasten der Fördermittel. Es sollte daher nur in besonders begründeten Ausnahmefällen gewählt werden.

Das Ministerium hat dem zugestimmt.

## 2.3 Überschneidung mit anderen Förderprogrammen

Im Rahmen der Konversion wurden aus Mitteln des Investitionsstocks verschiedene Verwendungszwecke, beispielsweise der Bau von Schulen, Turnhallen und anderen Sportanlagen sowie von Anlagen des Fremdenverkehrs, gefördert, für die im Landeshaushalt spezielle Fördermittel veranschlagt sind. Dies hatte zur Folge, dass die Maßnahmen mit den erhöhten Sätzen der Konversion gefördert wurden.

Nach den Bestimmungen des kommunalen Finanzausgleichs<sup>109)</sup> sollen aus Mitteln des Investitionsstocks nur sonstige kommunale Vorhaben oder kommunale Beteiligungen an Vorhaben gefördert werden<sup>110)</sup>. Eine Förderung aus dem Investitionsstock soll grundsätzlich nur subsidiär erfolgen<sup>111)</sup>. Diesem Grundsatz widersprach die gewählte Verfahrensweise.

Zudem gab es keine eindeutigen Kriterien zur Abgrenzung zwischen der Förderung von Objekten der Raumkonversion durch das Ministerium des Innern und für Sport und der Förderung durch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau<sup>112)</sup>.

Insgesamt eröffnete die bisherige Förderpraxis die Möglichkeit, nicht zuwendungsfähige Kosten des einen Programms mit Mitteln aus einem anderen Programm zu fördern.

Nach Mitteilung des Ministeriums werden die Konversionsmittel, die in der Anfangsphase breiter eingesetzt wurden, mittlerweile insbesondere für Konversionsvorhaben zur Stärkung der Infrastruktur bei Großprojekten oder für eigenständige Projekte verwandt.

## 2.4 Erfolgskontrolle

Systematische Erfolgskontrollen wurden vielfach nicht durchgeführt. Beispielsweise unterblieb die Ermittlung der durch die Maßnahme neu geschaffenen Dauerarbeitsplätze. Daher fehlten Erkenntnisse für die bedarfsgerechte Planung und Fortführung der Förderung der Raumkonversion und der sonstigen konversionsbedingten Maßnahmen.

---

<sup>107)</sup> § 142 Abs. 4 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141; ber. 1998 I S. 137).

<sup>108)</sup> § 152 Baugesetzbuch.

<sup>109)</sup> § 18 Abs. 1 Nr. 6 Landesfinanzausgleichsgesetz vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415).

<sup>110)</sup> Nach Nr. 1.1 der Investitionsstockrichtlinien vom 22. September 1993 (MinBl. S. 414; 1998 S. 558) zählen hierzu u.a. Vorhaben zur Bewältigung der Konversion.

<sup>111)</sup> § 18 Abs. 2 Nr. 1 Landesfinanzausgleichsgesetz.

<sup>112)</sup> Nach den Darlegungen des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau in den jährlichen Konversionsbilanzen ist der Ausbau der wirtschaftsnahen, aber auch der kommunalen Infrastruktur in den vom Truppenabbau betroffenen Gebieten unter Beachtung der umweltpolitischen Belange ein zentraler Punkt der Raumkonversion. Die Fördermaßnahmen gliedern sich u.a. in die Bereiche

- Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen,
- Gewährung von Investitionszuschüssen für die Neuerrichtung und die Erweiterung von Betrieben der gewerblichen Wirtschaft,
- Errichtung von Industrie-, Technologie- und Gewerbeparks,
- Ausbau der Fremdenverkehrsinfrastruktur.

Die Zuordnung zu den unterschiedlichen Programmen erfolgt in einem interministeriellen Ausschuss - Konversion.

Das Ministerium hat erklärt, dass die Wirksamkeit von Erfolgskontrollen entsprechend dem Ergebnis eines in Auftrag gegebenen Gutachtens verbessert werden soll.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Kriterien für die Konversionsförderung festzulegen und sie von der allgemeinen Förderung abzugrenzen,
- b) höhere Förderhilfen gezielt auf arbeitsplatzschaffende Maßnahmen auszurichten,
- c) Maßnahmen im vereinfachten städtebaulichen Verfahren, bei dem keine Ausgleichsbeiträge von den Eigentümern erhoben werden, nur in begründeten Ausnahmefällen zu fördern,
- d) eine Förderung aus dem Investitionsstock auch im Rahmen der Konversion grundsätzlich auszuschließen, soweit spezielle Fördermittel im Haushalt veranschlagt sind,
- e) Erfolgskontrollen verstärkt auf die Zielerreichung, die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze, auszurichten.

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

## **Tz. 7 Zuwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen**

**Eine Erfolgskontrolle von geförderten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen war in der Vergangenheit nicht durchgeführt worden.**

**Maßnahmen, die sich über mehrere Haushaltsjahre erstreckten, wurden nicht in einer Bewilligung zusammengefasst.**

**Fördermittel wurden nicht zweckentsprechend verwendet.**

**Verwendungsnachweise wurden nicht zeitnah geprüft.**

### **1. Allgemeines**

Das Land fördert arbeitsmarktpolitische Maßnahmen kommunaler und freier Träger für schwer vermittelbare und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Jahr 1998 betragen die Landeszuwendungen hierfür insgesamt 46,8 Mio. DM <sup>113)</sup>.

Für die Durchführung der Förderverfahren war bis 31. August 1997 das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit zuständig; seit 1. September 1997 ist diese Aufgabe dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung übertragen.

Der Rechnungshof hat beim Landesamt die Bewilligung und Verwendung von Landeszuwendungen für ausgewählte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen <sup>114)</sup> geprüft. Die Prüfung umfasste die Jahre 1994 bis 1997.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Erfolgskontrolle**

Eine gezielte Auswertung und Beurteilung der Ergebnisse der bezuschussten Maßnahmen (Erfolgskontrolle) ist unterblieben. Es konnte deshalb nicht beurteilt werden, inwieweit die geprüften Maßnahmen erfolgreich waren.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass alle mit Mitteln des Landes ab 1991 bezuschussten Arbeitsförderungsmaßnahmen seit 1. Juli 1998 systematisch erfasst und auch auf ihre arbeitsmarktpolitische Wirkung ausgewertet werden.

Im Bericht der Landesregierung über die Finanzhilfen des Landes für die Jahre 1996 bis 1999 wurde ausgeführt, dass eine umfassende, aussagekräftige Evaluation der Programme bisher nicht existiert und eine Nacherfassung der durchgeführten Maßnahmen erfolgt <sup>115)</sup>.

#### **2.2 Bewilligungsverfahren**

##### **2.2.1 Zuwendungen des Landes für Arbeitsförderungsmaßnahmen wurden regelmäßig nur für die im jeweiligen Haushaltsjahr voraussichtlich anfallenden Ausgaben bewilligt, selbst wenn sich Maßnahmen über mehrere Haushaltsjahre erstreckten und Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt waren. Infolgedessen waren in einigen Fällen mehrere Antrags- und Bewilligungsverfahren erforderlich sowie mehrere Verwendungsnachweise zu erstellen und zu prüfen.**

Das Landesamt hat erklärt, es werde förderungsfähige Maßnahmen, die mehrere Haushaltsjahre betreffen, nunmehr als Gesamtmaßnahme behandeln und hierfür nur noch einen Bewilligungsbescheid erlassen.

##### **2.2.2 In sieben Fällen wurden Landeszuwendungen in Höhe von insgesamt 620.000 DM ausgezahlt, bevor ein Bewilligungsbescheid erlassen worden war.**

Das Ministerium hat diese Verfahrensweise mit einem Antragsstau aufgrund gestiegener Arbeitslosenzahlen begründet. Landeszuwendungen würden nunmehr bestimmungsgemäß erst nach Erlass eines Bewilligungsbescheides ausgezahlt.

##### **2.2.3 In Verwendungsnachweisen fehlten die Angaben über Zahlungszeitpunkt, Zahlungsempfänger und Zahlungsgrund. Die Nachweise wurden auch nicht immer unverzüglich nach Vorlage geprüft. So lagen dem Landesamt im März 1998**

---

<sup>113)</sup> Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Kapitel 06 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 684 19 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für schwer vermittelbare und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

<sup>114)</sup> Förderung der Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen, Förderung von Arbeitsloseninitiativen, Landesprogramm "Arbeit und Bildung statt Sozialhilfe", Zuschüsse zu Maßnahmen zur Flankierung des regionalen Strukturwandels und Förderung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik.

<sup>115)</sup> Drucksache 13/4470 vom 21. Juni 1999 (S. 44).

insgesamt noch 52 Verwendungsnachweise zu in den Jahren 1995 und 1996 vom Ministerium bewilligten und ausgezahlten Landeszuwendungen zur Prüfung vor.

Die Verwendung von Landeszuwendungen ist ordnungsgemäß nachzuweisen<sup>116)</sup>. Aus dem zahlenmäßigen Nachweis müssen Tag, Empfänger und Grund der Zahlung ersichtlich sein. Die Verwendungsnachweise sind unverzüglich nach Eingang zu prüfen, damit insbesondere mögliche Rückforderungsansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden können<sup>117)</sup>.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe inzwischen die Voraussetzungen für einen anforderungsgerechten Verwendungsnachweis geschaffen. Das Landesamt sei angehalten, die Verwendungsnachweise unverzüglich zu prüfen.

- 2.2.4** In einem Fall waren Rückforderungs- und Zinsansprüche des Landes erst zehn Monate nach ihrer Feststellung geltend gemacht worden.

Nach Mitteilung des Ministeriums war vorgesehen, die Ansprüche mit einer späteren Zuwendung zu verrechnen. Als sich die Abrechnung der Folgezuwendung verzögert habe, sei die Geltendmachung erfolgt.

- 2.2.5** Zuwendungen aus dem Öko-Programm<sup>118)</sup> und den übrigen arbeitsmarktpolitischen Programmen wurden in zwei verschiedenen Abteilungen des Landesamts bearbeitet.

Die Förderung betraf ursprünglich nur Projekte für arbeitslose Jugendliche und wurde daher in der Abteilung "Landesjugendamt" bearbeitet. 1990 wurde die Förderung auf Langzeitarbeitslose ausgeweitet. Seit 1997 ist das Landesamt auch für die Durchführung der übrigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zuständig. Diese sind der Abteilung "Qualitätssicherung im sozialen Bereich" übertragen.

Die Bearbeitung der Förderverfahren in zwei Abteilungen des Landesamts ist unzweckmäßig.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass vorgesehen sei, die Bearbeitung des Öko-Programms auf die Abteilung "Qualitätssicherung im sozialen Bereich" zu übertragen.

### **2.3 Verwendung von Landesmitteln**

- 2.3.1** Das Ministerium bewilligte zu einem Qualifizierungslehrgang eine Landeszuwendung von 57.662 DM. Im Verwendungsnachweis machte der Zuwendungsempfänger Personalkosten für eine Lehrgangsteilnehmerin bis zum Lehrgangsende geltend, obwohl diese vorzeitig aus der Qualifizierungsmaßnahme ausgeschieden war. Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises durch das Ministerium blieb dies unbeanstandet.

Der überzahlte Betrag einschließlich Zinsen wurde inzwischen zurückgefordert.

- 2.3.2** Ein Maßnahmeträger führte im Rahmen von drei Qualifizierungsmaßnahmen jeweils eine mehrtägige Gruppenfahrt nach Belgien durch. Begründet wurden die Reisen unter anderem mit "gruppodynamischen Gesichtspunkten" und "Motivation für den Fortbestand der Arbeitsverhältnisse". Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren in Ferienanlagen in der Nähe von Ostende untergebracht. Die Ausgaben von 11.500 DM rechnete der Träger mit dem Land ab.

In den Qualifizierungsprojekten sollten sich die Teilnehmer vor allem Grundfertigkeiten zur Verbesserung der beruflichen Perspektiven im Bauhaupt- und Baunebengewerbe sowie im Dienstleistungsbereich aneignen. Zur Erreichung dieses Ziels bedurfte es keiner Auslandsreisen. Die Förderung stand nicht in Einklang mit den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Das Ministerium hat dem Träger bereits bei der Abrechnung mitgeteilt, dass es solche Aktivitäten bei Folgeprojekten nicht mehr fördern werde.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei geförderten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geeignete Erfolgskontrollen sicherzustellen,
- b) Projekte, die sich über mehrere Jahre erstrecken, bei der Förderung - im Rahmen der Haushaltsermächtigung - als Gesamtmaßnahme zu behandeln,

---

<sup>116)</sup> VV Teil I/Anlage 3 Nr. 7.1 zu § 44 Abs. 1 LHO.

<sup>117)</sup> VV Teile I und II Nr. 11 zu § 44 Abs. 1 LHO.

<sup>118)</sup> Förderung von Beschäftigungs- und Bildungsmaßnahmen im Umwelt- und Naturschutzbereich.



- c) nicht zweckentsprechend verwendete Zuwendungen zurückzufordern,
- d) sicherzustellen, dass Verwendungsnachweise unverzüglich geprüft und Rückforderungsansprüche geltend gemacht werden.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit sowie des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung sind unter Nr. 2 dargestellt.

## **Tz. 8 Genetische Beratungsstelle**

**Die Genetische Beratungsstelle des Landesuntersuchungsamts ist nach Aufgabenumfang und Personalbestand zu klein, um die Aufgaben wirtschaftlich erledigen zu können.**

**Für das Beratungsangebot in der Fläche liegt bislang ein umfassendes Konzept nicht vor.**

**Die Haushaltsbelastung (Fehlbetrag 1999: 787.000 DM) kann bei bedarfsgerechter Personalausstattung um mindestens 425.000 DM jährlich zurückgeführt werden. Von 10,25 besetzten Stellen sind 4,75 entbehrlich.**

**Auch 1,25 nicht besetzte Stellen wurden nicht benötigt. Durch Wegfall dieser Stellen kann Kosten von 123.000 DM jährlich vorgebeugt werden.**

**Das Nutzungsentgelt für eine ambulante Nebentätigkeit war zu niedrig festgesetzt.**

### **1. Allgemeines**

Die Genetische Beratungsstelle<sup>119)</sup> des Landesuntersuchungsamts in Mainz besteht seit dem 17. März 1975<sup>120)</sup>. In den 80er-Jahren wurden ihr Außenstellen in Neustadt an der Weinstraße, Neuwied, Trier, Wittlich und Worms angegliedert.

Die Dienstaufsicht oblag bis Ende 1999 der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz. Seit 1. Januar 2000 ist die Genetische Beratungsstelle Teil des zum gleichen Zeitpunkt gebildeten Landesuntersuchungsamts<sup>121)</sup>. Die Dienstaufsicht führt seitdem das Ministerium für Umwelt und Forsten. Die Fachaufsicht übt das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit aus.

Es ist vorgesehen, die Aufgaben der Genetischen Beratungsstelle zum 1. April 2001 auf das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz zu übertragen und die Genetische Beratungsstelle aufzulösen<sup>122)</sup>.

Als besondere Einrichtung der Vorsorgemedizin bietet die Genetische Beratungsstelle flächendeckend Untersuchungen und Beratungen an<sup>123)</sup>, wobei der Schwerpunkt in genetischen Beratungen liegt.

Grundlage der Beratungen sind u.a. die Ergebnisse zytogenetischer Untersuchungen, die in dem bei der Genetischen Beratungsstelle eingerichteten Labor durchgeführt werden. Das Labor wird - gegen Kostenerstattung - auch von niedergelassenen Ärzten oder Krankenhäusern in Anspruch genommen.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Genetischen Beratungsstelle in den Jahren 1996 bis 1999 geprüft.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Wirtschaftliche Verhältnisse**

Eine im Rahmen der Prüfung erarbeitete Gegenüberstellung von Kosten und Erlösen ergab für das Jahr 1998 eine Kostenunterdeckung von über 718.000 DM. Hiervon entfielen auf die Aufgabenbereiche "Ärztliche Beratung" 405.000 DM, "Labor" 147.000 DM und "Allgemeine Verwaltung" 166.000 DM.

Nach den Ergebnissen der Haushaltsrechnung erhöhte sich der haushaltsmäßige Fehlbetrag von 499.000 DM im Jahr 1997 auf 787.000 DM im Jahr 1999. Er kann um mindestens 425.000 DM<sup>124)</sup> jährlich zurückgeführt werden, wenn die notwendigen Folgerungen aus den Prüfungsfeststellungen gezogen werden.

---

<sup>119)</sup> Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Kapitel 06 17 Genetische Beratungsstelle des Landes Rheinland-Pfalz sowie Kostenerstattung für die Gesundheitsämter, Titelgruppe 71 Genetische Beratungsstelle des Landes Rheinland-Pfalz.

<sup>120)</sup> Vgl. Anordnung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Sport vom 17. März 1975 (MinBl. Sp. 477).

<sup>121)</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsorganisationsreformgesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325).

<sup>122)</sup> Entwurf eines Landesgesetzes zur Übertragung der Aufgaben der Genetischen Beratungsstelle des Landesuntersuchungsamts auf das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Drucksache 13/6166 vom 5. September 2000).

<sup>123)</sup> Vgl. Art. 1 § 3 Abs. 3 Landesgesetz zur Neuordnung des öffentlichen Gesundheitsdienstes und zur Errichtung des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung und des Landeskrankenhauses - Anstalt des öffentlichen Rechts - vom 17. November 1995 (GVBl. S. 485), geändert durch Art. 57 des Gesetzes vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325) i.V.m. § 1 Abs. 2 der Geschäftsordnung für das Landesuntersuchungsamt vom 30. November 1999 (MinBl. 2000 S. 12).

<sup>124)</sup> Weiter bestehen bei Ausschöpfung der Gebühreneinnahmen Verbesserungsmöglichkeiten, die mit etwa 15.000 DM jährlich angenommen werden.

## 2.2 Aufbauorganisation und Personalausstattung

Die Bediensteten waren nach Ausbildung und überwiegender Tätigkeit den folgenden Arbeitsbereichen zugeordnet:

Dienst-/Arbeitsbereich	1996	1997	1998	1999	01.08.2000
Ärztlicher Dienst	2,50	2,25	3,00	3,00	3,00
Labordienst	4,50	4,00	3,50	3,00	3,75
Ärztlicher Schreibdienst	2,00	2,00	1,50	1,50	1,50
Verwaltungsdienst	1,50	2,00	2,00	2,00	2,00
Summe	10,50	10,25	10,00	9,50	10,25

Die - nach Aufgabenumfang und Personalbesetzung - geringe Größe der Einrichtung steht einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung entgegen. Insbesondere die Vorteile standardisierter und automatisierter Verfahren können sich mangels größerer Arbeitsmengen nicht auswirken. Zudem waren zu kleine Organisationseinheiten gebildet. Nicht ausgleichbare Personalausfälle durch Krankheit und Urlaub sowie Verzögerungen bei der Wiederbesetzung frei gewordener Stellen führten z.B. im ärztlichen Dienst zu einer Einschränkung der flächendeckenden Beratung und im Labordienst zu teilweise unangemessen langen Bearbeitungszeiten. Dies hatte wiederum Auftragsrückgänge von niedergelassenen Ärzten und Krankenhäusern zur Folge.

Nachteilig war weiterhin, dass der für eine qualifizierte genetische Beratung wichtige enge Kontakt zu entsprechenden Forschungseinrichtungen auch nach der organisatorischen Eingliederung der Genetischen Beratungsstelle in das Landesuntersuchungsamt nicht hinreichend gewährleistet war. Auch fachliche Verbindungen zu den übrigen Aufgabenbereichen des Landesuntersuchungsamts waren kaum zu erkennen.

Der vorgesehene Aufgabenübergang auf das Institut für Humangenetik des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität ermöglicht nicht nur die notwendige Zusammenführung von Forschung und praktischer Anwendung, sondern schafft auch die Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Aufgabenvollzug in größeren klinischen Einheiten.

In diesem Zusammenhang bedarf es auch einer Entscheidung über die Durchführung von Beratungen in Außenstellen. Bislang mangelte es vor allem an einem Konzept, das die Zielsetzung einer flächendeckenden Versorgung mit den personellen und finanziellen Möglichkeiten der Dienststelle in ein wirtschaftliches Gesamtgefüge gebracht hätte.

In den Außenstellen fanden im Prüfungszeitraum zwischen 11 und 17 % aller regelmäßigen Beratungen statt:

Außenstelle	1996 <sup>125)</sup>	1997 <sup>125)</sup>	1998	1999
Neustadt an der Weinstraße	29	23	18	17
Neuwied	48	37	37	41
Worms	18	13	0	8
Trier	-	-	7	26
Wittlich	-	-	21	26
Summe	95	73	83	118
Beratungen insgesamt	740	674	661	706
Anteil der Außenstellen	13 %	11 %	13 %	17 %

Die Zahl der genetischen Beratungen in den Außenstellen Neustadt an der Weinstraße und Worms, die der Hauptstelle in Mainz am nächsten liegen, ist zurückgegangen. Der im Vergleich zu den übrigen Außenstellen geringe Umfang an Beratungen zeigt, dass - soweit das Ziel einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung weiter verfolgt wird - eine bedarfsgerechtere Platzierung der Außenstellen geboten ist. Im Übrigen fehlten auch Entscheidungskriterien, unter welchen Voraussetzungen Beratungen in den Außenstellen sinnvoll sind und in welchen Fällen sie in der Hauptstelle in Mainz durchgeführt werden sollen.

Nach Mitteilung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit geht das Klinikum davon aus, dass der Beratungsbedarf die künftige Konzeption bestimmen werde, wobei auch die Aufgaben von Forschung und Lehre zu berücksichtigen seien.

<sup>125)</sup> Die Außenstellen Trier und Wittlich wurden in den Jahren 1996 und 1997 nicht betreut, weil die dafür notwendige, zeitweise vakante, zweite Vollzeitstelle erst im Jahr 1998 wieder besetzt wurde.

## 2.3 Personalbedarf

Dem Personaleinsatz lagen keine Personalbedarfsermittlungen zugrunde, die eine Beurteilung des Stellenbedarfs erlaubt hätten. Ein Geschäftsverteilungsplan, in dem die Aufgaben der einzelnen Organisationseinheiten oder der Bediensteten ausgewiesen sind, lag nicht vor. Anhalts-/Richtwerte über die Dauer einer genetischen Beratung oder einer Laboruntersuchung gab es ebenfalls nicht.

Der Personalbedarf des ärztlichen Dienstes und des Labordienstes wurde deshalb auf der Grundlage der zeitlich unterschiedlichen Leistungen einer Kraft (Arbeitsproduktivität) ermittelt. Bei dieser Berechnungsmethode wird unterstellt, dass das in einem bestimmten Jahr des Prüfungszeitraums erzielte Höchstmaß an Leistungen eines Beschäftigten - bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen - Maßstab für die Bemessung des Personalbedarfs ist<sup>126)</sup>. Ob und inwieweit das Leistungspotential einer Kraft damit hinreichend ausgeschöpft wird, bleibt hierbei außer Betracht.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit hat dazu mitgeteilt, dass Aufgabenstellung und personelle Ausstattung des Instituts für Humangenetik durch Beschluss des Aufsichtsrats des Klinikums bereits festgelegt seien. In der Gesamtheit entspreche die vorgesehene stellenplanmäßige und personelle Ausstattung des Instituts auch der Aufgabenstellung von Forschung und Lehre.

Die Ergebnisse der Personalbedarfsbemessung können dazu beitragen, die Kosten genetischer Beratungen und Untersuchungen als Teil der ambulanten Versorgung von den Kosten für Forschung und Lehre im Bereich des Instituts für Humangenetik zu trennen. Sie stehen unter dem Vorbehalt, dass der Personalbedarf nach Auflösung der Genetischen Beratungsstelle aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs neu ermittelt wird und die dann gegebenen Möglichkeiten der Rationalisierung genutzt werden.

### 2.3.1 Ärztlicher Dienst

Von 1996 bis 1999 stand für die in diesem Zeitraum erbrachten Beratungen folgendes Personal im ärztlichen Dienst zur Verfügung:

	1996	1997	1998	1999
Personaleinsatz	2,50	2,25	2,71 <sup>127)</sup>	3,00
Beratungen insgesamt	740	674	661	706
Beratungen insgesamt je Arzt	296,0	299,5	243,9	235,3

Eine halbe Stelle war nicht besetzt.

Gemessen an der im Jahr 1997 erzielten höchsten Arbeitsproduktivität (299,5 Beratungen je Arzt), aber auch an der etwas niedrigeren des Jahres 1996, lag der Personaleinsatz in den Jahren 1998 und 1999 um eine halbe Kraft über dem Vergleichswert. Die Arbeitsproduktivität entsprach - bei 220 Arbeitstagen im Jahr - einer täglichen Arbeitsleistung von 1,1 bis 1,4 Beratungen.

Im Hinblick darauf, dass "genetische Untersuchungen und Beratungen in Zukunft voraussichtlich verstärkt auch von anderen Stellen angeboten werden"<sup>128)</sup>, sind sowohl eine besetzte halbe Stelle (vermeidbare Kosten: etwa 60.000 DM/Jahr) als auch die unbesetzte halbe Stelle im ärztlichen Dienst entbehrlich. Bei Streichung der unbesetzten halben Stelle wird zusätzlichen Kosten von etwa 60.000 DM im Jahr vorgebeugt.

Nach Mitteilung des Landesuntersuchungsamts kann der geforderte "kw"-Vermerk für eine besetzte halbe Stelle ausgebracht und die unbesetzte Halbtagsstelle gestrichen werden.

### 2.3.2 Labordienst

Die Zahl der Laboraufträge (Chromosomenanalysen) ging im Prüfungszeitraum um über die Hälfte zurück. Der Stellenabbau hielt mit der starken Abnahme der Untersuchungen allerdings nicht Schritt, so dass die Arbeitsproduktivität von 241,4 auf 146,4 Laborleistungen je Kraft abfiel:

<sup>126)</sup> Obwohl Dauer und Arbeitsaufwand für eine Beratung/Laboruntersuchung individuell sehr unterschiedlich sein können, kann ab einer Fallzahl von 100 mit hinreichender Genauigkeit Normalverteilung unterstellt werden, so dass sich Arbeitszeit und Intensität einer Beratung/Laboruntersuchung zu einem Mittelwert ausgleichen.

<sup>127)</sup> Durchschnittlicher jährlicher Personaleinsatz in Vollzeitkräften umgerechnet, wobei die längere Ausfallzeit einer Halbtagskraft von fünf Monaten berücksichtigt wurde.

<sup>128)</sup> Vgl. Entwurf des Landesgesetzes zur Übertragung der Aufgaben der Genetischen Beratungsstelle des Landesuntersuchungsamts auf das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Begründung zu § 1 (Drucksache 13/6166).

	1996	1997	1998	1999
Gewichtete Laborleistungen	1.086,32	963,28	601,34	439,22
Personaleinsatz	4,50	4,00	3,50	3,00
Leistungen je Kraft	241,4	240,8	171,8	146,4

Rechnerisch unberücksichtigt blieb dabei die ab 1999 unbesetzte Stelle der Ende 1998 aus dem Dienst ausgeschiedenen ehemaligen Laborleiterin.

Bei Zugrundelegung der Leistungsmöglichkeiten einer Kraft nach den Kennzahlen der Jahre 1996 oder 1997 war der Labordienst im Jahr 1999 mit 1,2 Kräften überbesetzt. Dies verursachte vermeidbare Kosten von 106.000 DM.

Gleichwohl wurde die unbesetzte Stelle ab Mai 2000 wieder mit einer Kraft besetzt, deren Arbeitszeit zunächst 50 %, seit August 75 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft entspricht.

Die Ausweitung des Personaleinsatzes war aufgrund der Daten über die Zahl der im ersten Halbjahr 2000 durchgeführten Laboruntersuchungen nicht gerechtfertigt. Hochgerechnet auf das Gesamtjahr 2000 zeichnet sich danach gegenüber dem Vorjahr ein weiterer Auftragsrückgang von etwa 28 % ab <sup>129)</sup>.

Im Ergebnis besteht nunmehr für 2 Stellen (1,75 besetzte und 0,25 unbesetzte Stellen) kein Bedarf. Dann verbleibt noch eine Arbeitszeitreserve von mindestens 20 % einer Vollzeitkraft. Die Stelleneinsparung führt zu einer Verringerung der Personalkosten um 185.000 DM jährlich, mit der Stellenstreichung wird Personalkosten von 32.000 DM jährlich vorgebeugt.

Nach Mitteilung des Landesuntersuchungsamts könnten die gebotenen Folgerungen gezogen werden. Über den künftigen Bedarf im Klinikum sei jedoch noch zu verhandeln und zu entscheiden.

Die bei bedarfsgerechter Personalbesetzung zu kleine Organisationseinheit "Labor" sollte nach dem Aufgabenübergang auf das Klinikum in größere Laboreinheiten eingegliedert werden.

### 2.3.3 Ärztlicher Schreibdienst

Der Personalbedarf im ärztlichen Schreibdienst wurde im Wesentlichen nach der Anzahl der schriftlichen Berichte über die ärztlichen Beratungen bemessen. Für einen Bericht einschließlich der damit verbundenen Nebenarbeiten war von einem Zeitbedarf von 50 Minuten auszugehen. Insoweit stand dem Personaleinsatz im ärztlichen Schreibdienst folgender Zeit- und Personalbedarf gegenüber:

	1996	1997	1998	1999
Personaleinsatz	2,00	2,00	1,50	1,50
Berichte	740	674	661	706
Zeitbedarf in Minuten	37.000	33.700	33.050	35.300
Bedarf in Vollzeitstellen	0,39	0,36	0,35	0,38

Eine halbe Stelle war seit dem Jahr 1998 nicht besetzt.

Der Personalbestand übertraf nach dieser Berechnung den Bedarf um mehr als eine Kraft. Selbst bei Berücksichtigung zusätzlichen Schreibaufwands, beispielsweise im Zusammenhang mit Lehrveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, reichen zwei Halbtagskräfte oder eine Vollzeitkraft im ärztlichen Schreibdienst aus.

Die Einsparung der besetzten halben Stelle verringert die Personalkosten um 31.000 DM jährlich, die Streichung der unbesetzten halben Stelle wirkt - in gleicher Höhe - möglichen Kostensteigerungen entgegen.

Den Einsparungsmöglichkeiten kann nach Auffassung des Landesuntersuchungsamts entsprochen werden.

### 2.3.4 Verwaltungsdienst

Der Verwaltungsdienst verfügte über eine Ganztags- und zwei Halbtagsstellen; eine der Halbtagsstellen war mit einer medizinischen Fotoassistentin besetzt.

<sup>129)</sup> Die Leiterin der Genetischen Beratungsstelle hatte den Rückgang der Laboreinsendungen bereits 1999 mit der Eröffnung eines privaten zytogenetischen Labors im Herbst 1997 und dem Angebot eines anderen Großlabors in der Umgebung von Mainz erklärt.

Nach vollzogenem Aufgabenübergang auf das Klinikum wird keine dieser Stellen weiter benötigt. Die Verwaltungstätigkeiten, aber auch die Fotoentwicklungsarbeiten und Fotoaufnahmen, sind im Vergleich zu dem Umfang entsprechender Arbeiten im Klinikum von so geringem Gewicht, dass sie vom dortigen Personal mit erledigt werden können.

Bei einem Abbau der Stellen im Rahmen der Personalfuktuation ergeben sich Einsparungen von 150.000 DM im Jahr.

Nach Auffassung des Landesuntersuchungsamts sollten die geforderten "kw"-Vermerke ausgebracht und nach Aufgabenübergang auf das Klinikum vollzogen werden.

#### **2.4 Nutzungsentgelt für ambulante Nebentätigkeit**

Einer Kraft im ärztlichen Dienst war die genetische Beratung von Selbstzahlern während der Arbeitszeit als Nebentätigkeit genehmigt.

Die für die Festsetzung des Nutzungsentgelts zuständige Behörde hatte den abzugeltenden Vorteilsausgleich seit Jahren - entgegen § 19 Abs. 1 der Nebentätigkeitsverordnung (NebVO)<sup>130)</sup> - auf 10 % statt auf 20 % der Bruttoeinnahmen aus der ambulanten Nebentätigkeit festgesetzt. So wurde der Vorteilsausgleich z.B. im Jahr 1998 auf 2.297 DM festgesetzt. Er hätte aber 4.594 DM betragen müssen.

Weiteren Bestandteilen des Nutzungsentgelts, den Kostenerstattungen, lagen keine Kostenermittlungen der Festsetzungsbehörde zugrunde. Gemäß § 12 Abs. 5 NebVO darf das Nutzungsentgelt die dem Dienstherrn entstehenden Aufwendungen nicht unterschreiten. Nach den im Rahmen der Prüfung durchgeführten Berechnungen war die Kostenerstattung z.B. im Jahr 1998 um 2.540 DM zu niedrig.

Das Landesuntersuchungsamt hat inzwischen eine bestimmungsgemäße Festsetzung der Nutzungsentgelte angeordnet.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die künftige Organisation der genetischen Beratung im Rahmen einer Gesamtkonzeption zu entscheiden,
- b) die Personalausstattung dem Bedarf anzupassen und nach Übergang der Aufgaben auf das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz neu zu bemessen,
- c) das Nutzungsentgelt für ambulante Nebentätigkeit bestimmungsgemäß festzusetzen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit, die im Hinblick auf die vorgesehene Aufgabenübertragung mit dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung abgestimmt ist, sowie die Stellungnahme des Landesuntersuchungsamts sind unter Nr. 2 dargestellt.

---

<sup>130)</sup> Nebentätigkeitsverordnung vom 2. Februar 1987 (GVBl. S. 31), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Juli 1997 (GVBl. S. 252).

## **Tz. 9 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Städtischen Krankenhauses Frankenthal**

**Das Krankenhaus schloss in den Jahren 1996 und 1997 mit erheblichen Fehlbeträgen, im Jahr 1998 nur mit einem geringen Überschuss ab.**

**Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Laborbetriebs wurden nicht genutzt; kurzfristig können die Kosten um 126.000 DM jährlich gesenkt werden.**

**Überbesetzungen, Arbeitszeitreserven im Funktionsdienst und übertarifliche Leistungen verursachten zusätzliche Kosten von 259.000 DM im Jahr.**

**Bei der Gebäudereinigung sind durch einen stärkeren Einsatz privater Unternehmen Einsparungen von mindestens 285.000 DM jährlich zu erzielen.**

**Bei der Abfallentsorgung können die Sachkosten um 75.000 DM im Jahr verringert werden.**

**Die gebotene Verzinsung von vorübergehend nicht verwendeten pauschalen Fördermitteln unterblieb.**

**Überdurchschnittliche Verzögerungen bei den Zahlungseingängen führten 1998 zu Zinsnachteilen von mehr als 100.000 DM.**

### **1. Allgemeines**

Das Städtische Krankenhaus Frankenthal schloss in den Jahren 1996 und 1997 mit Jahresfehlbeträgen von insgesamt 2,7 Mio. DM ab. Im Jahr 1998 erzielte es einen Überschuss von 108.000 DM.

Von den insgesamt 325 vorgehaltenen vollstationären Betten waren - auch durch den Rückgang der Verweildauer bedingt - im Jahr 1998 durchschnittlich nur 75 % belegt. Nach dem Landeskrankenhausplan ist bis zum Jahr 2002 ein Abbau von insgesamt 30 Betten vorgesehen.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Krankenhauses in den Jahren 1996 bis 1998 geprüft. Über die Prüfungsfeststellungen wurden neben dem Krankenhausträger auch das Ministerium des Innern und für Sport sowie das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit unterrichtet.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Personalkosten**

##### **2.1.1 Labordienst**

Das mit 6,5 Kräften besetzte Labor kann nicht mehr wirtschaftlich geführt werden. Die Produktivität (Leistung je Kraft) ist hauptsächlich aufgrund eines überdurchschnittlich hohen Anteils manueller Tätigkeiten vergleichsweise niedrig. Ausschlaggebend hierfür ist, dass erst bei einem wesentlich größeren Probenaufkommen halb- und vollautomatisierte Analysegeräte wirtschaftlich eingesetzt werden können. Dies setzt aber eine Patientenzahl voraus, die bei der Betriebsgröße des Krankenhauses nicht erreicht wird.

Es bietet sich daher an, die Laborarbeiten - unter Aufrechterhaltung eines Notfalllabors - zu vergeben oder nach Möglichkeiten der Kooperation mit einem benachbarten Krankenhaus zu suchen.

Das einzige vollautomatisch arbeitende Analysegerät war nur zu 49 % ausgelastet. Die Auslastung lässt sich verbessern, wenn weitere automatisierbare Laboruntersuchungen, die bisher noch manuell erfolgen, mit Hilfe dieses Gerätes durchgeführt werden. In diesem Fall werden 1,5 Stellen entbehrlich, die Kosten von 102.000 DM im Jahr verursachen.

Weitere Einsparungen von etwa 24.000 DM jährlich sind kurzfristig möglich, wenn der Bereitschaftsdienst für das Laborpersonal besser an die Arbeitszeiten des ärztlichen Dienstes angepasst wird und Routineuntersuchungen generell im Normaldienst erledigt werden.

Der Krankenhausträger hat auf diese Feststellungen bereits reagiert und mit einem Privatunternehmen einen Laborleistungsvertrag abgeschlossen, der die Geräteausstattung verbessern und zu einer besseren Nutzung der Laborautomation führen soll. Weiter hat er mitgeteilt, dass die geforderte Anpassung der Dienstzeiten für die Laborkräfte an die Arbeitszeiten des ärztlichen Dienstes vorgesehen sei. Darüber hinaus werde derzeit auch mit anderen Krankenhäusern hinsichtlich weiterer Kooperationen verhandelt. Zu dem sich dann ergebenden Personalbedarf und den bereits bestehenden Arbeitszeitreserven hat sich der Träger nicht geäußert.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die nach Verwirklichung der angekündigten Maßnahmen noch verbleibenden Einsparungsmöglichkeiten ohne Verzögerung genutzt werden.

### **2.1.2 Funktionsdienst**

Der Funktionsdienst war in den Bereichen Zentralsterilisation, Hebammen/Entbindungspfleger und Funktionsdiagnostik um insgesamt 1,75 Stellen überbesetzt. Bei Abbau der Überbesetzungen im Rahmen der Personalfluktuations ergeben sich Einsparungen von insgesamt etwa 117.000 DM jährlich.

Weitere Einsparungen von über 86.000 DM im Jahr sind möglich, wenn die festgestellte Arbeitszeitreserve von 1,8 Kräften im Operationsdienst dafür genutzt wird, geleistete Bereitschaftsdienste durch Freizeit auszugleichen.

Der Krankenhausträger will die gebotenen Folgerungen ziehen.

### **2.1.3 Technischer Dienst**

Die Aufgaben des Technischen Dienstes waren nicht eindeutig festgelegt. Nicht geregelt war, in welchen Fällen Arbeiten in eigener Regie auszuführen oder an private Unternehmen zu vergeben sind. Häufig war nicht erkennbar, welche Gründe für die jeweilige Entscheidung maßgeblich waren. Kostenvergleiche wurden nicht durchgeführt.

Dem Personaleinsatz von zuletzt 7,7 Kräften lagen keine nachvollziehbaren Bedarfsermittlungen des Krankenhauses zugrunde. Hierzu fehlten insbesondere Unterlagen, die Rückschlüsse auf eine angemessene Auslastung der Arbeiter und den Umfang regelmäßig durchzuführender Instandsetzungsarbeiten zuließen.

Der Krankenhausträger hat die Mängel im Technischen Dienst eingeräumt. Er hat ausgeführt, dass er als Erstes die Aufzeichnung der ausgeführten Arbeiten angeordnet habe. Darüber hinaus sei er bestrebt, "Entscheidungskriterien für die Vergabe von Aufgaben nach außen oder Eigenleistungen umgehend festzulegen und die geforderten Personalbedarfsberechnungen sowie Arbeitsuntersuchungen baldigst durchzuführen".

### **2.1.4 Reinigungsdienst**

Die Gebäudereinigung war für etwa 79 % der Bodenfläche an ein privates Unternehmen vergeben. Das Krankenhaus zahlte dafür im Jahr 1998 etwa 918.000 DM oder 53,70 DM/m<sup>2</sup>.

Für die Reinigung der übrigen Bodenflächen waren 1998 insgesamt 13,5 Kräfte eingesetzt. Gemessen an den in diesem Jahr gezahlten Vergütungen von 700.000 DM und der gereinigten Bodenfläche betragen die Kosten 153,50 DM/m<sup>2</sup>. Die Reinigungskosten je Quadratmeter beliefen sich danach auf 286 % der entsprechenden Kosten des privaten Unternehmens.

Bei Vergabe der Reinigungsarbeiten der gesamten "unsensiblen"<sup>131)</sup> Flächenbereiche an private Unternehmen können die Reinigungskosten auf der Grundlage des derzeitigen Preis-/Leistungsverhältnisses um mindestens 285.000 DM im Jahr verringert werden.

Der Krankenhausträger hat mitgeteilt, dass mittlerweile die Reinigung dieser Flächen europaweit ausgeschrieben sei. Er rechne mit einem Einsparpotential von 300.000 DM. Das inzwischen auf 11,4 Stellen abgesenkte Reinigungspersonal werde durch natürliche Fluktuation weiter verringert.

### **2.1.5 Eingruppierung**

Die Pflegedienstleitung, drei Angestellte im Bereich Krankengymnastik und ein Angestellter waren zu hoch eingruppiert. Drei Arbeiter des Technischen Dienstes waren zu hoch eingestuft. Bei tarifgerechter Vergütung ergeben sich Einsparungen von insgesamt 56.000 DM im Jahr.

Der Krankenhausträger will für die übertarifliche Eingruppierung der leitenden Pflegekraft, die Mitglied des Krankenhausesdirektoriums ist, die Genehmigung der obersten Aufsichtsbehörde einholen. Zu den übrigen Fällen hat er zugesagt, dass die zu hohe Eingruppierung oder Einstufung im Rahmen der Fluktuation zurückgeführt werde.

---

<sup>131)</sup> "Sensible" Bereiche sind beispielsweise Operations- und Kreißsäle, Intensivstationen oder Zimmer, in denen Patienten mit hoch ansteckenden Krankheiten untergebracht sind.



## **2.2 Sachkosten**

### **2.2.1 Einkauf des medizinischen Sachbedarfs**

Der Einkauf des medizinischen Sachbedarfs war nicht zentralisiert. Hinzu kam, dass der Großteil der regelmäßig durch die Wirtschaftsabteilung bezogenen Medizinprodukte nicht am Jahresbedarf ausgerichtet war. Dadurch blieben Vorteile der Auftragsbündelung weitgehend ungenutzt. Preisliche Vorteile durch Vereinbarung größerer Abnahmemengen wurden nicht hinreichend ausgeschöpft.

Fachkompetenz, Sachzusammenhänge und rechtliche Regelungen legen es nahe, den bisher der Wirtschaftsabteilung obliegenden Einkauf der Medizinprodukte der Apotheke zu übertragen<sup>132)</sup>.

Der Krankenhausträger hat erklärt, die Prüfungsempfehlung könne mit Rücksicht auf notwendige Zuständigkeitsänderungen nur mittelfristig umgesetzt werden. Im Übrigen bestehe für den Einkauf aufgrund neu eingeführter DV-Programme mittlerweile auch die Möglichkeit, auf den Jahres- und Periodenverbrauch eines jeden Artikels zuzugreifen.

### **2.2.2 Trennung und Entsorgung von Abfällen**

Zur geordneten Entsorgung der Krankenhausabfälle auf den Stationen waren 84 Wertstoffsammelbehälter angemietet. Die Anmietung war unwirtschaftlich. Während die Mietkosten im Jahr 1998 bei etwa 18.200 DM lagen, hätten eigene Behälter auch bei Fremdfinanzierung Kosten von weniger als 3.000 DM jährlich verursacht.

Die in den Wertstoffsammelbehältern gesammelten Abfälle der Stationen wurden regelmäßig durch Bedienstete eines privaten Unternehmens zu zentral aufgestellten Müllcontainern transportiert. Die Arbeiten hätten, ohne sonderlich ins Gewicht zu fallen, von eigenen Kräften wahrgenommen werden können. Dies hätte zu einer besseren Auslastung des Technischen Dienstes, des Reinigungsdienstes sowie des Hol- und Bringendienstes beigetragen. Die Kosten von 63.000 DM im Jahr waren insoweit vermeidbar.

Weitere vermeidbare Kosten fielen auch für das Pressen von Kartonagen an, mit dem dasselbe Unternehmen beauftragt war. Die dafür aufgewandten acht bis zehn Arbeitsstunden im Monat können von den klinikeigenen Diensten übernommen werden. Dadurch ergeben sich zusätzliche Einsparungen von nahezu 12.000 DM jährlich.

Der Träger hat dargelegt, dass die 84 Wertstoffsammelbehälter zwischenzeitlich unentgeltlich in das Eigentum des Krankenhauses übergegangen seien. Die Abfallentsorgung sei mit dem Ergebnis ausgeschrieben worden, dass der Aufwand auf 47.000 DM im Jahr abgesenkt werde. Eine Übertragung dieser Arbeiten auf den Hol- und Bringendienst sei nicht möglich, da hier ein Stellenabbau stattgefunden habe und eine Fremdvergabe angestrebt werde. Das Pressen der Kartonagen habe dagegen der Technische Dienst übernommen.

Nach dem Ergebnis der Prüfung reicht die Personalausstattung des Technischen Dienstes und des Reinigungsdienstes aus, die Abfallentsorgung ohne Inanspruchnahme privater Unternehmen durchzuführen.

## **2.3 Erlöse**

### **2.3.1 Verzinsung von Fördermitteln**

Das Krankenhaus erhielt nach § 13 Landeskrankenhausgesetz jährlich 1,2 Mio. DM pauschale Fördermittel für die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter und für kleine bauliche Maßnahmen. Entgegen den Auflagen im Bewilligungsbescheid unterblieb eine Verzinsung der vorübergehend nicht investierten Fördermittel. Bei bestimmungsgemäßer Verzinsung hätten den Fördermitteln 1996 Zinserlöse von 30.000 DM, 1997 von 10.000 DM und 1998 von 4.000 DM zugeführt werden müssen.

Der Krankenhausträger hat zugesagt, gemäß den Förderbestimmungen eine Verzinsung sicherzustellen.

### **2.3.2 Arzneimittelverkauf an Bedienstete des Krankenhauses**

Der Verkauf von Arzneimitteln an Bedienstete des Krankenhauses verursacht zusätzlichen Aufwand. Zur Kostendeckung ist ein Aufschlag von etwa 30 % auf die Netto-Einkaufspreise der Apotheke erforderlich. Dies führt zu Mehrerlösen von schätzungsweise 20.000 DM jährlich.

Der Krankenhausträger hat die Prüfungsfeststellung aufgegriffen und seit 1. Mai 2000 entsprechende Arzneimittelaufschläge festgesetzt.

---

<sup>132)</sup> Vgl. hierzu auch Jahresbericht 1999 des Rechnungshofs, Tz. 21 Betriebs- und Wirtschaftsführung des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Drucksache 13/5380 S. 102).

### 2.3.3 Betriebliche Außenstände

Das Krankenhaus bilanzierte für den Jahresabschluss 1998 Forderungen aus Krankenhausrechnungen von 7,9 Mio. DM. Die Forderungen entsprachen Umsatzerlösen von 60 Tagen. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs sollten die Außenstände einen Umsatz von 45 Tagen nicht übersteigen.

Bei entsprechendem Zahlungseingang hätten dem Krankenhaus 1998 zusätzliche liquide Mittel in Höhe von rd. 2 Mio. DM mit einem Zinsvorteil von mehr als 100.000 DM zur Verfügung gestanden. Schuldner waren vor allem Krankenkassen, die die Rechnungen vielfach erst mit Verzögerung bezahlten. Nach Angaben des Krankenhauses waren die Kassen nicht bereit, Abschlagszahlungen vor Abschluss der Rechnungsprüfung zu leisten.

Der Krankenhausträger verweist auf die begrenzten Möglichkeiten zur Verbesserung der Zahlungsabwicklung. Er will gleichwohl versuchen, einen zügigeren Zahlungseingang zu erreichen.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass das Krankenhaus bei Überschreitung des Zahlungsziels Verzugszinsen berechnen kann, ohne dass es einer Mahnung bedarf<sup>133)</sup>.

### 3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Laborbetriebs zu nutzen,
- b) entbehrliche Stellen und Arbeitszeitreserven abzubauen sowie den Personalbedarf im Technischen Dienst auf der Grundlage aussagefähiger Unterlagen zu ermitteln,
- c) die Kostenvorteile durch Vergabe der Gebäudereinigung an private Unternehmen stärker zu nutzen,
- d) zu hoch ausgewiesene Stellen mit "ku"-Vermerk zu versehen,
- e) die Sachkosten durch Auftragsbündelung und bessere Auslastung klinikeigener Dienste zurückzuführen,
- f) pauschale Fördermittel, die vorübergehend nicht für den Förderzweck verwendet werden, bestimmungsgemäß zu verzinsen,
- g) geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Verzögerungen bei den Zahlungseingängen zu vermeiden.

Die Stellungnahme des Krankenhausträgers ist unter Nr. 2 dargestellt.

---

<sup>133)</sup> Vertrag nach § 112 Abs. 2 Nr. 1 Sozialgesetzbuch V vom 19. November 1999, vgl. auch Gesetz zur Beschleunigung fälliger Zahlungen vom 30. März 2000 (BGBl. I S. 330).

## **Tz. 10 Planung einer Umgehungsstraße**

**Durch Verzicht auf nicht notwendige bauliche Maßnahmen, wie z.B. Fußgängerbrücke und Wendepplatz, und auf überzogene Gestaltungsmaßnahmen können Baukosten von 440.000 DM eingespart werden.**

**Die Verlegung landespflegerischer Ausgleichsflächen ermöglicht eine wirtschaftlichere Flächennutzung.**

**Für die von der Stadt und der Bundeswehr gewünschten zusätzlichen Baumaßnahmen sind schriftliche Vereinbarungen über die Kostenübernahme erforderlich.**

### **1. Allgemeines**

Im Rahmen des Landesstraßenbaus ist vorgesehen, die Landesstraße L 5 zur Entlastung der innerstädtischen Bereiche von Bitburg aus der bebauten Ortslage an den Ortsrand zu verlegen. Der Rechnungshof hat die Planung dieser sog. Nord-Ost-Tangente geprüft<sup>134)</sup>.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Bauliche Ausgestaltung**

Für die Überquerung der Landesstraße zu einem Naherholungsgebiet ist eine Fußgängerbrücke geplant. Diese ist nicht notwendig. Die Fußgänger können bei geringfügiger Verlängerung der Wegeführung die neue L 5 an einem Fahrbahnteiler vor einem Kreisverkehrsplatz überqueren und anschließend ihren Weg auf einem Rad- und Wirtschaftsweg fortsetzen. Es können Baukosten von 220.000 DM und laufende Unterhaltungskosten eingespart werden.

Ein geplanter Wendepplatz an der alten B 257, dessen Anlegung 60.000 DM kosten würde, ist entbehrlich.

Eine Verschwenkung des bestehenden Rad- und Wirtschaftsweges ist nicht erforderlich. Baukosten von 10.000 DM können eingespart werden.

Das Straßen- und Verkehrsamt Gerolstein will die Vorschläge des Rechnungshofs umsetzen und auf die Fußgängerbrücke sowie den Wendepplatz verzichten. Außerdem werde der Anschluss der Nord-Ost-Tangente an die bestehende Landesstraße umgeplant. Es sei ein Kreisverkehrsplatz vorgesehen, der eine bessere verkehrstechnische Anbindung biete und auch den direkten und sicheren Anschluss des Rad- und Wirtschaftsweges ermögliche.

#### **2.2 Landespflegerische Maßnahmen**

Die im landschaftspflegerischen Begleitplan vorgesehene Gestaltung der Kreisverkehrsplätze (Solitäräume, Trockenmauern, Felslandschaft, Aufstellung einer Plastik) mit geschätzten Kosten von 168.000 DM ist sehr aufwendig. Eine einfachere Gestaltung würde Einsparungen von bis zu 150.000 DM erbringen.

Das Straßen- und Verkehrsamt Gerolstein will die Gestaltung "entsprechend den sicherheitsrelevanten Vorgaben" ausführen. Es werde keine darüber hinausgehenden gestalterischen Maßnahmen zu Lasten des Landes vornehmen.

Als landespflegerische Ausgleichsflächen waren landwirtschaftlich genutzte Flächen vorgesehen. Hierfür können unwirtschaftlich zu nutzende Flächen und Restflächen im Eigentum des Baulastträgers verwendet werden.

Das Straßen- und Verkehrsamt will durch Umplanungen die wirtschaftliche Nutzung der Flächen gewährleisten.

#### **2.3 Vereinbarung über Kostenübernahme**

Auf Wunsch der Stadt sollen zusätzliche Parallelwege angelegt und ein Baugebiet an die neue L 5 angeschlossen werden. Auf Forderung der Bundeswehr soll die Fahrbahn breiter als für den Straßenverkehr erforderlich angelegt werden. Die hieraus jeweils entstehenden Kosten sind von der Stadt und der Bundeswehr zu übernehmen. Hierzu sind vor Baubeginn schriftliche Vereinbarungen über die Kostenübernahme abzuschließen.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat dies zugesagt.

---

<sup>134)</sup> Die noch nicht in das Bauprogramm des Landes aufgenommene Straße wurde zunächst von der Stadt Bitburg als Gemeindestraße geplant und soll vom Land mit einem Kostenaufwand von 10,7 Mio. DM als Landesstraße finanziert werden.

**3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) auf nicht erforderliche bauliche Anlagen und überzogene Gestaltungsmaßnahmen zu verzichten,
- b) für landespflegerische Ausgleichsmaßnahmen unwirtschaftlich zu nutzende Flächen und vorhandene Restflächen zu verwenden,
- c) Vereinbarungen über die Übernahme der zusätzlichen Baukosten mit der Stadt und der Bundeswehr abzuschließen.

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

## **Tz. 11 Abrechnung von privat vorfinanzierten Straßenbaumaßnahmen**

**Höhere Zinssätze für die Bauzeitfinanzierung im Vergleich zur anschließenden Endfinanzierung erfordern eine zügige Durchführung und Abrechnung der Straßenbaumaßnahmen.**

**Unwägbarkeiten hinsichtlich der späteren Belastung für das Land bestehen wegen der fehlenden Festlegung der Zinshöhe für die zweite Dekade (Jahre 11 bis 20) der Endfinanzierung.**

**Transportkosten wurden in unveränderter Höhe vergütet, obwohl sich der Transportweg erheblich verkürzt hatte.**

**Einem privat vorfinanzierten Bauprojekt wurden Kosten einer anderen Baumaßnahme zugeordnet.**

### **1. Allgemeines**

Das Land setzt für den Bau von Landesstraßen verstärkt die Privatfinanzierung<sup>135)</sup> nach dem Mogendorfer Modell ein. Hierbei schließen das Land und ein Bauunternehmen neben dem Werkvertrag über die Bauleistung einen "Kreditvertrag" ab, worin das Unternehmen dem Land die Werklohnforderung in der Weise stundet, dass dieses den Betrag nebst Zinsen über einen Zeitraum von 20 Jahren in Raten zu zahlen hat. Das Land willigt ein, dass das Unternehmen alle Zahlungsansprüche an eine von ihm zu bestimmende Bank abtritt und verzichtet im Verhältnis zu dieser Bank auf Gegenrechte. Gemäß dem Baufortschritt bestätigt das Land dem Bauunternehmen durch Bautestate, dass bestimmte Leistungen erbracht worden sind und die betreffenden Preise dem Werkvertrag entsprechen. In einem Forfaitierungsvertrag tritt das Bauunternehmen seine Zahlungsansprüche gegen das Land an die finanzierende Bank ab. Die Bank verpflichtet sich, an das Unternehmen Zahlungen im Wert der testierten Bauleistungen zu erbringen und stellt es von Zins und Tilgung frei. Aus abgetretenem Recht nimmt die Bank das Land auf ratenweise Zahlung gemäß den Bautestaten in Anspruch. Die hierfür anfallenden Zinsen werden vom Land direkt an die Bank gezahlt (Bauzeitinsen).

Der Rechnungshof hatte 1994 die ersten vier privat vorfinanzierten Straßenbauprojekte (L 242 Nahebrücke Langenlonsheim-Gensingen, L 307 Umgehung Mogendorf, L 338 Umgehung Bornich, L 348 Umgehung Baumholder) nach wirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft<sup>136)</sup>. Nunmehr wurde nach der Durchführung der Maßnahmen vom Rechnungshof untersucht, ob die Bauleistungen ordnungsgemäß abgerechnet, die Zinsen zutreffend berechnet und marktübliche Kommunalkreditkonditionen vereinbart wurden.

Neben den geprüften Verwaltungen wurde auch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau über die Prüfungsergebnisse unterrichtet.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Finanzierung**

**2.1.1** Bei privat vorfinanzierten Straßenbaumaßnahmen setzt sich der zu zahlende Zinssatz aus dem jeweils gültigen Satz für Staats- und Kommunalkredite (Referenzzinssatz am Tag der Einreichung der jeweiligen Forderung bei der Bank) und ggf. einer Bankmarge<sup>137)</sup> zusammen. Die Bankmargen werden von den Bietern angeboten und sind für die Bauzeit und die Endfinanzierung unterschiedlich.

**2.1.2** Für die Bauzeitinsen waren die Zinssätze höher als für die Endfinanzierung. Mit einer möglichst kurzen Bauzeit und einem verzögerungsfreien Beginn der Endfinanzierung kann das Land unnötige Zinsen vermeiden. Verzögerungen im Bauablauf oder beim Übergang von der Bauzeitfinanzierung in die Endfinanzierung, die nicht dem Land zuzurechnen sind (z.B. durch nicht fristgerechte Vorlage der Schlussrechnung), dürfen keinen Einfluss auf die vom Land zu zahlenden Zinsen haben. Dies muss im Bauvertrag geregelt sein.

Das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Koblenz hat erklärt, dass hierauf bereits geachtet werde. Die Fristen für den Übergang von der Bauzeitfinanzierung in die Endfinanzierung seien auf den Zeitpunkt der Feststellung der

---

<sup>135)</sup> Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 08 Straßenbau, Titel 821 03 Mietkauf von Landesstraßen nach dem Konzessionsmodell (Tilgung der Baukosten).

<sup>136)</sup> Vgl. Jahresbericht 1995, Tz. 19 (Drucksache 12/8380), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/427) sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/802). Die haushaltsrechtliche Beurteilung der privaten Vorfinanzierung von Baumaßnahmen war auch Gegenstand eines Verfassungsrechtsstreits (Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. November 1996, AS 25, S. 387 ff.).

<sup>137)</sup> Aufschlag auf den Referenzzinssatz, der in den geprüften Fällen zwischen 0,10 und 0,25 Prozentpunkten betrug.

Schlussrechnung, spätestens sechs Monate nach Abnahme festgelegt worden. Eine Verkürzung auf die Fristen der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB)<sup>138)</sup> sei aus personellen Gründen nicht möglich.

Dem ist entgegen zu halten, dass zur Einsparung von Zinsen die VOB-Fristen einzuhalten sind und nicht überschritten werden dürfen.

- 2.1.3** Die Zinsbindung für die Endfinanzierung erfolgte in einer Zeit günstiger Zinskonditionen für die Dauer von zehn Jahren. Für die anschließenden zehn Jahre des 20-jährigen Rückzahlungszeitraums wurden keine Zinskonditionen vereinbart. Es fehlte eine Regelung, dass die jeweils nach dem Ablauf der ersten zehnjährigen Tilgungsperiode geltenden Kommunalkreditkonditionen für die folgende Tilgungsperiode gelten sollen.

Das Landesamt hat erklärt, inzwischen sei im Rahmen der "Optimierungsklausel" in den Verträgen und durch die Beteiligung des Ministeriums der Finanzen bei der Festlegung der Zinskonditionen auch sichergestellt, dass die Endfinanzierung über die gesamte Laufzeit nach Kommunalkreditkonditionen erfolgen kann.

## **2.2 Ausführung und Abrechnung der Baumaßnahmen**

### **2.2.1 Angemessenheit der Preise**

Beim Bau der Nahebrücke Langenlonsheim-Gensingen (Landkreis Bad Kreuznach) konnte teerhaltiger Straßenaufbruch abweichend von der ursprünglichen Vereinbarung zu einer etwa 45 km näher gelegenen Aufbereitungsanlage gebracht werden. Wegen des kürzeren Transportwegs hätte ein neuer Preis unter Berücksichtigung der verminderten Transportkosten vereinbart werden müssen.

Das Straßen- und Verkehrsamt Bad Kreuznach hat zwischenzeitlich mit dem Bauunternehmen Verhandlungen über eine Preisreduzierung aufgenommen.

### **2.2.2 Vertragliche Abwicklung**

Bei der Umgehung Mogendorf (Westerwaldkreis) wurden für verschiedene Gewerke nachträglich Gewährleistungsfristen von einem Jahr bis zu drei Jahren vereinbart, obwohl im Bauvertrag fünf Jahre vorgesehen waren.

Das Straßen- und Verkehrsamt Diez hat geltend gemacht, die Fristen seien nur dem üblichen Rahmen angepasst worden. Es sei kein finanzieller Nachteil für das Land entstanden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs bestand kein Grund für die Änderung des Vertrags zu Lasten des Landes.

Zu der Ortsumgehung Bornich (Rhein-Lahn-Kreis) hat das Ministerium der Finanzen mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 6. Oktober 1994 seine Einwilligung erteilt (Vorlage 12/2722). Entgegen der Festlegung in der Vorlage wurden beim Bau der Umgehung die Kosten für die Erneuerung der Fahrbahnoberfläche der bisherigen Ortsdurchfahrt in die Maßnahme einbezogen.

Das Straßen- und Verkehrsamt Diez hat hierzu ausgeführt, dass die Abstufung der alten Ortsdurchfahrt im Zuge der L 338 bereits im Planfeststellungsbeschluss für die neue Ortsumgehung festgelegt gewesen sei. Aufgrund des schlechten Zustands der Ortsdurchfahrt habe sie vor der Abstufung erneuert werden müssen. Dies sei wegen des sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs im Zuge des Baus der privat vorfinanzierten Ortsumgehung vorgenommen worden.

Die Haushaltsmittel waren ausschließlich für den Bau der Ortsumgehung bestimmt. Die Erweiterung des Verwendungszwecks stand nicht im Einklang mit dem Budgetrecht des Parlaments.

## **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zur Einsparung der höheren Bauzeitzinsen für eine zügige Durchführung und Abrechnung der Straßenbaumaßnahmen zu sorgen,
- b) vertragliche Regelungen hinsichtlich der Finanzierungsmodalitäten zu treffen,
- c) einen Ausgleich für zu viel gezahlte Vergütungen herbeizuführen,
- d) privat vorfinanzierte Maßnahmen nur nach Maßgabe der festgelegten haushaltsmäßigen Zuordnungen durchzuführen.

Die Stellungnahmen der Straßen- und Verkehrsverwaltungen sind unter Nr. 2 dargestellt.

---

<sup>138)</sup> Die Frist beträgt bei dreimonatiger Bauzeit 2,5 Monate; sie wird für je drei weitere Monate Bauzeit um eine Woche verlängert.

## **Tz. 12 Förderung kommunaler Verkehrsanlagen**

**In die Förderungsabrechnungen kommunaler Verkehrsanlagen der Stadt Landau, der Gemeinde Langenlonsheim und mehrerer Ortsgemeinden in der Verbandsgemeinde Dahn waren nicht zuwendungsfähige Kosten einbezogen.**

**Fördermittel von 2,4 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 Bundes<sup>139)</sup>. Von den Empfängern der Zuweisungen ist den Straßen- und Verkehrsämtern die zweckentsprechende und ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel nachzuweisen<sup>140)</sup>.

Der Rechnungshof hat bei den Straßen- und Verkehrsämtern Bad Kreuznach, Kaiserslautern und Speyer die Abrechnungen von Zuweisungen an die Gemeinde Langenlonsheim und an mehrere Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Dahn sowie an die Stadt Landau geprüft.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Fehlerhafte Ermittlung der förderfähigen Kosten**

##### **2.1.1** Im Zusammenhang mit dem Ausbau einer Gemeindestraße in Dahn erneuerte die Verbandsgemeinde die Anlagen der Straßenbeleuchtung, die nicht mehr den Erfordernissen entsprachen hatten.

Erneuerungsmaßnahmen sind nicht förderungsfähig. Es müssen deshalb die Kosten der Neuanlage bei der Förderung unberücksichtigt bleiben.

Das Straßen- und Verkehrsamt Kaiserslautern hat erklärt, dass es bei der abschließenden Prüfung des Schlussverwendungsnachweises die Kosten von 53.000 DM für die Straßenbeleuchtung absetzen werde.

##### **2.1.2** Für die Erneuerung der bituminösen Deckschicht auf Parkplätzen und auf der Fahrbahn eines Straßenabschnitts machte die Stadt Landau bestimmungswidrig 50.000 DM im Schlussverwendungsnachweis geltend.

Die Verbandsgemeinde Dahn bezog Kosten für die Befestigung eines Wanderparkplatzes in die Förderungsabrechnung ein, obwohl es sich dabei um nicht zuwendungsfähige Kosten handelte.

Die Straßen- und Verkehrsämter Speyer und Kaiserslautern haben die Aufwendungen aus der Förderung herausgenommen.

##### **2.1.3** Die Verbandsgemeinde Dahn machte in einem Schlussverwendungsnachweis Kosten von 22.000 DM geltend. Diese Kosten waren ihr vom Straßen- und Verkehrsamt Kaiserslautern zu Lasten des Bundeshaushalts erstattet worden.

Inzwischen wurde die Förderung entsprechend gekürzt.

##### **2.1.4** Die Verbandsgemeinde Dahn bezog bei verschiedenen Bauvorhaben die Kosten für Ingenieurleistungen, für die Prüfung von statischen Unterlagen und für Vermessungsarbeiten in Höhe von 35.000 DM in die Förderung ein. Die Gemeinde Langenlonsheim führte 48.000 DM für die Straßenabsteckung und die Fertigung von Vermessungsunterlagen im Schlussverwendungsnachweis an. Diese Kosten gehören zum Verwaltungsaufwand, der nicht zuwendungsfähig ist.

Die Straßen- und Verkehrsämter Kaiserslautern und Bad Kreuznach wollen die nicht zuwendungsfähigen Kosten aus der Förderung herausnehmen.

##### **2.1.5** Infolge von Bodenversiegelungen beim Bau von Radwegen waren von der Verbandsgemeinde Dahn Ausgleichszahlungen zur Durchführung von Maßnahmen nach Maßgabe des Landespflegegesetzes an die Kreisverwaltung zu

---

<sup>139)</sup> 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 der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2858) und Mittel des Landes nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415).

<sup>140)</sup> Verwaltungsvorschrift 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).

leisten. In einem Fall forderte die Kreisverwaltung eine um 27.000 DM zu hohe Zahlung. Außerdem machte die Verbandsgemeindeverwaltung in den Förderungsabrechnungen 12.000 DM mehr geltend als ausgegeben worden waren.

Das Straßen- und Verkehrsamt Kaiserslautern hat erklärt, dass es die Schlussverwendungsnachweise berichtigen werde.

- 2.1.6** Durch fehlerhafte Abrechnung von Bauleistungen beim Radwegbau in der Verbandsgemeinde Dahn wurden an verschiedene Baufirmen insgesamt 108.000 DM zu viel gezahlt.

Das Straßen- und Verkehrsamt Kaiserslautern hat die Förderungen entsprechend gekürzt.

## **2.2 Anliegerbeiträge und nicht zuwendungsfähige Ausgaben für Erschließungsmaßnahmen**

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 festgestellt, dass Gemeinden die eigenen Einnahmemöglichkeiten nicht ausschöpfen, auf Beiträge der Anlieger ganz oder teilweise verzichten und deshalb höhere Zuweisungen in Anspruch nehmen.

Da ein Verzicht auf Ausbaubeiträge nicht zu einer Besserstellung gegenüber Kommunen führen darf, die ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen, müssen die zuwendungsfähigen Kosten entsprechend gekürzt werden.

- 2.2.1** Für die Erschließung eines Gewerbegebiets in Langenlonsheim war ursprünglich der Bau einer 6,50 m breiten Straße vorgesehen. Die Planung für diese Straße wurde später geändert. Es wurde eine 9,50 m breite Straße gebaut, damit die neue Ortsrandstraße Verkehr aus der Ortslage übernehmen kann.

Nur die Kosten, die für die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse beim Bau der Ortsrandstraße entstanden sind, können bezuschusst werden<sup>141)</sup>. Das wurde bei der Abrechnung nicht beachtet. Der zum Erschließungsaufwand zählende Anteil an den Baukosten für die Ortsrandstraße betrug 874.000 DM.

Für seitlich von der Ortsrandstraße abzweigende Erschließungsstraßen und auf der Ortsrandstraße angelegte Abbiegespuren und Sperrflächen waren weitere 500.000 DM angefallen.

Das Straßen- und Verkehrsamt Bad Kreuznach hat inzwischen den nicht zuwendungsfähigen Betrag von zusammen 1.374.000 DM aus der Förderung herausgenommen.

- 2.2.2** Die Stadt Landau legte beim Ausbau einer Stadtstraße nur einen geringen Teil der beitragsfähigen Kosten mit einem zu niedrigen Beitragssatz auf die Anlieger um. Bei einem anderen beitragsfähigen Straßenausbau verzichtete die Stadt ganz auf die Erhebung von Ausbaubeiträgen.

Das Straßen- und Verkehrsamt Speyer hat inzwischen 798.000 DM vom zuwendungsfähigen Aufwand abgesetzt.

- 2.2.3** Die Verbandsgemeindeverwaltung Dahn erhob für den Ausbau von Gehwegen an der Bundesstraße 427 in Dahn und für den Ausbau einer Gemeindestraße in Bruchweiler-Bärenbach zu niedrige Ausbaubeiträge.

Das Straßen- und Verkehrsamt Kaiserslautern hat mitgeteilt, es werde die um 92.000 DM zu hoch geltend gemachten Kosten aus der Förderung herausnehmen.

## **2.3 Grunderwerb**

Der Grunderwerb für die Erschließungsstraßen eines Gewerbegebiets in Langenlonsheim erfolgte im Rahmen eines Umlegungsverfahrens. Die im Bebauungsplan innerhalb des Umlegungsgebiets festgesetzten Verkehrsflächen wurden der Gemeinde zur Verfügung gestellt. Die hierbei entstandenen Kosten sind als Eigenanteil der Gemeinde nicht zuwendungsfähig. Die Verbandsgemeindeverwaltung Langenlonsheim und das Straßen- und Verkehrsamt Bad Kreuznach haben das bei der Aufstellung und Prüfung des Schlussverwendungsnachweises übersehen.

Das Straßen- und Verkehrsamt Bad Kreuznach hat mitgeteilt, dass sich der Umfang der zuwendungsfähigen Kosten um 615.000 DM verringert habe.

---

<sup>141)</sup> Für den Erschließungsaufwand gelten die §§ 127 ff. Baugesetzbuch.



#### **2.4 Gesamtergebnis**

Von den geprüften Verwaltungen wurden insgesamt nicht zuwendungsfähige Ausgaben von 3,2 Mio. DM geltend gemacht. Bei Fördersätzen von 70 bis 85 % waren Fördermittel von 2,4 Mio. DM zu viel in Anspruch genommen worden.

#### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Förderungsabrechnungen zu berichtigen und Überzahlungen auszugleichen,
- b) keine Kosten in die Förderung einzubeziehen, die durch Anliegerbeiträge gedeckt werden können.

Die Stellungnahmen der Straßen- und Verkehrsämter sind unter Nr. 2 dargestellt.

## **Tz. 13 Abwicklung von Förderprogrammen für Verkehrsanlagen**

**Die Bewilligungsverfahren waren zu aufwendig und führten zu Doppelarbeit. Die Vorteile einer ganzheitlichen Sachbearbeitung wurden zu wenig genutzt.**

**Die Förderung von Vorhaben aus mehreren Förderprogrammen war nicht hinreichend abgestimmt.**

**Förderzusagen führten in den Haushaltsjahren 1993 bis 1997 zu hohen Überschreitungen der Haushaltsermächtigungen.**

**In den Bauprogrammen wurden nicht für alle Fördervorhaben die Kosten in den Folgejahren aufgeführt.**

**Bei vorfinanzierten Maßnahmen wurden Zinsen den investiven Ausgaben zugeordnet.**

**Durch Einsatz verbesserter Informations- und Kommunikationstechnik kann der Personalaufwand bei der Abwicklung der Förderprogramme verringert werden.**

### **1. Allgemeines**

Das Land Rheinland-Pfalz gewährt im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes<sup>142)</sup>, des Nahverkehrsgesetzes<sup>143)</sup> und des Landesfinanzausgleichsgesetzes<sup>144)</sup> Zuwendungen und Zinszuschüsse an kommunale Baulastträger für den Bau und Ausbau von Verkehrswegen und Verkehrseinrichtungen sowie an kommunale, gemischtwirtschaftliche und private Verkehrsträger für den Bau und Ausbau von Verkehrsanlagen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs.

Der Rechnungshof hat beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und bei der Straßen- und Verkehrsverwaltung das Antrags- und Bewilligungsverfahren für die Förderung kommunaler Verkehrsanlagen und baulicher Anlagen des ÖPNV einschließlich der Abwicklung geprüft. Weiterhin wurden die Veranschlagung sowie die Bewirtschaftung der Zuwendungen in die Prüfung einbezogen.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Antrags- und Bewilligungsverfahren**

##### **2.1.1 Antragsbearbeitung**

Bewilligungsbehörden sind - je nach Verwendungszweck und Höhe der zuwendungsfähigen Kosten - das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen oder das regionale Straßen- und Verkehrsamt. Die Bewilligungsbehörde ist zuständig für den Erlass, die Änderung und die Aufhebung des Bewilligungsbescheids. Die gesamte weitere Abwicklung ist den Straßen- und Verkehrsämtern übertragen.

Die Zuwendungsanträge werden zunächst von den Straßen- und Verkehrsämtern geprüft. Bei Zuständigkeit des Landesamts oder des Ministeriums für die Bewilligung werden die Förderanträge vom Landesamt ein zweites Mal geprüft. Diese doppelte Prüfung der Anträge ist nicht erforderlich.

Bei Straßenbaumaßnahmen der Landkreise obliegen den Straßen- und Verkehrsämtern u.a. die Planung, Ausschreibung und Abrechnung. Im Rahmen der Prüfung von Zuwendungsanträgen der Landkreise für diese Straßenbaumaßnahmen nehmen die Straßen- und Verkehrsämter auch baufachlich Stellung zu den von ihnen geplanten Maßnahmen. Die baufachliche Stellungnahme zu Vorhaben der Landkreise kann entfallen, da eine Überprüfung eigener Leistungen kaum neue Erkenntnisse bringt.

Teilweise wird die fachtechnische Bearbeitung der Förderanträge bei den Bewilligungsstellen auf mehrere Personen aufgeteilt. Dieses arbeitsteilige Verfahren ist nicht zweckmäßig und zu aufwendig. Es sollte durch eine ganzheitliche Sachbearbeitung ersetzt werden.

Vermeidbarer Verwaltungsmehraufwand entstand auch dadurch, dass den Antragstellern pauschalisierte Obergrenzen für die Höhe von zuwendungsfähigen Kosten für einzelne Maßnahmen nicht bekannt waren.

---

<sup>142)</sup> Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2858).

<sup>143)</sup> Gesetz vom 17. November 1995 (GVBl. S. 450), geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325).

<sup>144)</sup> Gesetz vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415).

Das Ministerium hat erklärt, es werde das Prüfungsverfahren bei Zuwendungsanträgen optimieren.

### 2.1.2 Kostenbeiträge Dritter

Kosten, die Dritte tragen müssen, sind nicht zuwendungsfähig. Hierzu zählen insbesondere die Ausbaubeiträge der Grundstückseigentümer.

Vielfach wurden die Ausbaubeiträge zu niedrig angesetzt. Dabei hatten die Kommunalaufsichtsbehörden die nicht sachgerechten Beitragssätze bestätigt. Einnahmeausfälle bei den Gemeinden können die Folge sein.

Das Ministerium hat durch die Vorgabe von Regelsätzen für den Anteil der Anliegerbeiträge an den Gesamtkosten eine teilweise Verfahrensvereinfachung erreicht.

Eine weitere Verbesserung des Verfahrens ist erforderlich.

### 2.1.3 Umfang der Zuwendungen

Die Zuwendungen zur Förderung des kommunalen Straßenbaus werden als Anteilsfinanzierung gewährt. Vielfach wurden sie nachträglich erhöht. Die Anteilsfinanzierung sollte in allen geeigneten Fällen auf einen Höchstbetrag begrenzt werden<sup>145)</sup>.

Das Ministerium hat zugesagt, die Bewilligungsstellen nochmals darauf hinzuweisen, dass eine nachträgliche Aufstockung der Förderung nur in Ausnahmefällen möglich ist.

Bei Maßnahmen, die aus mehreren Programmen gefördert werden, erfolgte nicht immer eine ressortübergreifende Abstimmung.

Das Ministerium hat erklärt, dass die Abstimmung zwischenzeitlich erfolge.

## 2.2 Haushalt

### 2.2.1 Darstellung im Haushalt

Die Summen der Förderzusagen überstiegen in den Haushaltsjahren 1993 bis 1997 die Haushaltsermächtigungen durch Ausgabenansätze und Verpflichtungsermächtigungen erheblich. Erst die deutliche Aufstockung der Verpflichtungsermächtigungen in den Jahren 1996 und 1997 führte dazu, dass die Förderzusagen im Laufe des Haushaltsjahres 1998 wieder durch Haushaltsermächtigungen gedeckt waren. Förderzusagen sind haushaltswirksame Verpflichtungen. Sie dürfen die Ausgabenansätze und Verpflichtungsermächtigungen nicht übersteigen. Überplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen bedürfen der Einwilligung durch das Finanzministerium nach § 38 Abs. 1 i.V.m. § 37 Abs. 1 Satz 2 LHO.

Das Ministerium hat erklärt, es sei sichergestellt, dass überplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen erst nach Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums eingegangen werden.

In den Bauprogrammen<sup>146)</sup> waren nicht für alle Fördervorhaben die in den Folgejahren anfallenden Zuwendungen erfasst. Zur Haushaltsklarheit soll in den Bauprogrammen unter Einbeziehung der Verpflichtungsermächtigungen auch für die Folgejahre der Finanzierungsspielraum für neue Maßnahmen dargestellt werden.

Das Ministerium hat hierzu ausgeführt, dass einige Vorhaben in Globalpositionen<sup>147)</sup> veranschlagt seien; künftig würden auch diese Positionen mit den entsprechenden Beträgen im Bauprogramm ausgewiesen.

In fünf Fällen wurden Fördermaßnahmen vollständig mit Kommunalkrediten vorfinanziert. Das Land hat die Zinsen in Höhe der Förderquote getragen. Nach Angabe des Ministeriums beliefen sich die Ausgaben für die Haushaltsjahre 1995 bis 1998 auf 1.001.959 DM, die vollständig als investive Ausgaben nachgewiesen wurden<sup>148)</sup>.

---

<sup>145)</sup> Vgl. Nr. 5 Verwaltungsvorschrift 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).

<sup>146)</sup> Zu 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 Ausbau von Verkehrswegen und Verkehrseinrichtungen, Titel 883 04 Zuweisungen an kommunale Baulastträger zum Bau und Ausbau von Radwegen, unabhängig von Straßenbaumaßnahmen, Titel 883 05 Zuweisungen zum Bau und Ausbau kommunaler Parkhäuser und Tiefgaragen zur Entlastung der Stadtkerne und Titel 883 07 Sonderprogramm zum Erhalt kommunaler Straßenbrücken und Stützwände.

<sup>147)</sup> Neue Vorhaben, die sich noch in Vorbereitung befinden, kleinere Maßnahmen, Schlusszahlungen.

<sup>148)</sup> Kapitel 08 11, Titel 883 03.

Investive und nicht investive Ausgaben müssen voneinander getrennt in verschiedenen Ausgabebetiteln veranschlagt werden<sup>149)</sup>.

Das Ministerium hat hierzu ausgeführt, dass die Gewährung von Zinszuschüssen letztmals im Doppelhaushalt 2000/2001 vorgesehen sei; sollten darüber hinaus Restabwicklungen notwendig sein, werde bestimmungsgemäß nach den Verwendungszwecken veranschlagt.

### **2.2.2 Mittelbewirtschaftung**

Am Bewilligungsverfahren sind drei Verantwortungsebenen beteiligt. Die Mittelbewirtschaftung erfolgt in hohem Maße arbeitsteilig. Der Verwaltungsaufwand kann erheblich reduziert werden.

Durch eine zwischenzeitlich vom Ministerium vorgenommene Neuregelung bei der Erteilung der Förderzusage für kommunale Straßenbauvorhaben wurde eine Verringerung des Verwaltungsaufwands erreicht.

Die Auszahlung der Fördermittel wird sowohl in so genannten Ausgabeblättern als auch DV-technisch erfasst. Die DV-technische Mittelbewirtschaftung reicht aus.

Nach den Vorstellungen des Ministeriums soll durch die Einführung eines neuen DV-Haushaltsprogramms ab dem Haushaltsjahr 2002 das Führen der Ausgabeblätter entfallen.

### **2.3 Einsatz von Informationstechnik**

Seit 1996 werden die Förderprogramme für den kommunalen Straßenbau und den baulichen Teil der ÖPNV-Förderung DV-gestützt abgewickelt. Das Großrechnerprogramm bietet nicht alle für eine sachbezogene Bearbeitung erforderlichen Voraussetzungen. Dadurch ist eine wirtschaftliche Sachbearbeitung nicht möglich.

Mit neuen Informations- und Kommunikationstechniken lassen sich der Verwaltungsaufwand deutlich verringern und die Qualität der Arbeitsergebnisse verbessern. Zeitgewinn ist die Folge.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass ein neues DV-Konzept - basierend auf dem Pilotprojekt "papierloser Vorgang" der Arbeitsgruppe Förderwesen des Ministeriums des Innern und für Sport - entwickelt werde, das die Vorschläge des Rechnungshofs berücksichtige.

Bei Ausschöpfung des noch vorhandenen Rationalisierungspotentials durch eine verbesserte Informations- und Kommunikationstechnik ist eine Verringerung des Personalaufwands bei der Abwicklung der Förderprogramme in der Größenordnung von 25 % möglich. Das entspricht einem Einsparpotential von rd. 1 Mio. DM jährlich.

Das Ministerium hat das Landesamt zu einer Überprüfung der personellen und organisatorischen Maßnahmen aufgefordert. Es hält Einsparungen in der vom Rechnungshof genannten Größenordnung nicht für möglich. Infolge der Verlagerung von Aufgaben der ehemaligen Bezirksregierungen zu der Straßen- und Verkehrsverwaltung und der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs habe das vorhandene Personal zusätzliche Aufgaben zu bewältigen. Außerdem seien die technische Prüfung von Anträgen und Verwendungsnachweisen sowie die Beratung der Antragsteller zeitaufwendig.

Das neue DV-Konzept ist entgegen den ursprünglichen Planungen derzeit noch nicht einsatzfähig. Organisatorische Maßnahmen hat das Ministerium zurückgestellt. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass das Einsparpotential zügig genutzt wird.

## **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) eine ganzheitliche Sachbearbeitung der Förderanträge bei den Bewilligungsstellen einzuführen,
- b) eine sachgerechte Ermittlung der Anliegerbeiträge sicherzustellen,
- c) bei Förderungen aus mehreren Programmen eine ressortübergreifende Abstimmung vorzunehmen,
- d) sicherzustellen, dass die Förderzusagen die Ausgabenansätze und Verpflichtungsermächtigungen nicht übersteigen,

---

<sup>149)</sup> Vgl. § 17 LHO, Jahresbericht 1995 des Rechnungshofs, Tz. 19 Nr. 2.4.1 (Drucksache 12/8380). Die haushaltsrechtliche Beurteilung der privaten Vorfinanzierung von Baumaßnahmen war auch Gegenstand eines Verfassungsrechtsstreits (Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. November 1996, AS 25, S. 387 ff.).

- e) den Verwaltungsaufwand für die Abwicklung der Zuwendungen durch Einsatz verbesserter Informations- und Kommunikationstechniken zu verringern.

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

## **Tz. 14 Förderung grenzüberschreitender Maßnahmen**

**Das Zustandekommen eines grenzüberschreitenden Verbunds der Wasserversorgung der Stadt Wissembourg und der Verbandsgemeinde Bad Bergzabern ist gefährdet, weil die nach französischem Recht erforderliche Genehmigung für die Bildung eines Zweckverbands noch aussteht.**

**Im Rahmen des grenzüberschreitenden Technologie- und Kooperationsnetzes PAMINA wurde eine Maßnahme gefördert, die bereits begonnen war. Es wurden bislang auch Ausgaben geltend gemacht, die nicht zwingend der Weiterentwicklung grenzüberschreitender Kooperationsstrukturen zuzuordnen sind.**

**Die Bewilligungsentscheidungen im Rahmen des Jugendprogramms PAMINA wurden abweichend von den Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft getroffen.**

**In der Gesamtfinanzierung des Projekts der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Volkshochschulen/Universités Populaires war die Behandlung von Einnahmen aus Teilnehmergebühren nicht geklärt.**

### **1. Allgemeines**

Im Rahmen der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Gemeinschaftsinitiative für grenzübergreifende Zusammenarbeit und ausgewählte Energienetze (INTERREG II) wurde eine Gemeinschaftsunterstützung in Form von Darlehen, Zuschüssen und technischer Hilfe für Maßnahmen in Gebieten gewährt, die Bestandteil eines Operationellen Programms waren. Zu den Antragsberechtigten für eine solche Unterstützung gehörten auch die Partner im Kooperationsraum PAMINA<sup>150)</sup>.

Das maßgebliche Operationelle Programm für den Zeitraum vom 30. Januar 1995 bis 31. Dezember 1999 sah eine Gemeinschaftsbeteiligung (EU-Mittel) von insgesamt 11,33 Mio. € (22,16 Mio. DM)<sup>151)</sup> vor. Danach konnten Projekte mit Gemeinschaftsmitteln mit bis zu 50 % der Aufwendungen gefördert werden. Die Restfinanzierung mussten die betroffenen Länder und kommunalen Gebietskörperschaften übernehmen (Kofinanzierung).

In dem Programm ist festgelegt, dass für die Bewilligung der Gemeinschaftsmittel, die Begleitung, Koordination und Überwachung der Projekte sowie für Zwischenbewertungen und die Annahme der Abschlussberichte ein Begleitausschuss<sup>152)</sup> zuständig ist. Er wird von einer Arbeitsgruppe<sup>153)</sup> unterstützt, die vorbereitend tätig ist und Beschlussvorschläge zu unterbreiten hat.

Nach Bewilligung der Gemeinschaftsmittel hatten die Projektbeteiligten eine Vereinbarung entsprechend den Vorgaben des Begleitausschusses vorzulegen. Diese enthielt im Wesentlichen Regelungen für die Durchführung, Finanzierung, Kontrolle und Bewertung sowie Abrechnung des Projekts und zu den damit verbundenen Pflichten des Projektträgers.

Die Gesamtverantwortung für die finanzielle Abwicklung des Programms gegenüber der Europäischen Union ist Frankreich übertragen und wird vom Département du Bas-Rhin, Strasbourg, wahrgenommen.

Die Ergebnisse aus den Jahres-, Rechenschafts- und Abschlussberichten der Projektträger werden in einem Jahresbericht des Begleitausschusses gegenüber der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zusammengefasst und projektbezogen dargestellt. Anhand dieser Unterlagen kann von der Kommission die Einhaltung des vorgegebenen Finanzrahmens überwacht werden.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise vier Projekte von Trägern geprüft, die ihren Sitz in Rheinland-Pfalz haben. Die finanzielle Abwicklung der Gemeinschaftsmittel war mangels entsprechender Prüfungskompetenz nicht Gegenstand der Prüfung.

---

<sup>150)</sup> Die PAMINA-Region umfasst folgende Teilgebiete: Palatinat du Sud (Südpfalz) - mit den Landkreisen Germersheim und Südliche Weinstraße, der kreisfreien Stadt Landau und dem Mittelbereich Dahn des Landkreises Südwestpfalz - (PA), Region Mittlerer Oberrhein (Baden-Württemberg) - mit den Landkreisen Karlsruhe und Rastatt sowie den Stadtkreisen Baden-Baden und Karlsruhe - (MI) und Alsace du Nord (nördliches Elsass) - mit den Arrondissements Haguenau, Wissembourg und Saverne - (NA).

<sup>151)</sup> Fixierter Konversionskurs zur DM: 1 Euro (€) = 1,95583 DM.

<sup>152)</sup> 15 ständige Mitglieder, von denen neun aufgrund ihres Amtes und sechs im Auftrag ihrer Beschäftigungseinrichtung dem Begleitausschuss angehören. Den Vorsitz führt der Président du Conseil Général du Bas-Rhin.

<sup>153)</sup> 14 namentlich bestimmte ständige Mitglieder. Den Vorsitz führt die Landrätin des Landkreises Südliche Weinstraße.

## 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

### 2.1 Grenzüberschreitender Wasserversorgungsverbund Stadt Wissembourg/Verbandsgemeinde Bad Bergzabern

Mit dem Projekt sollen im Rahmen eines grenzüberschreitenden Verbunds die Wasserversorgung der Stadt Wissembourg (Elsass) mit der Verbandsgemeinde Bad Bergzabern sichergestellt und das Trinkwasser gemeinsam geschützt und genutzt werden. Vorgesehen sind die Erstellung einer Grundwasserstudie, der Bau von Verbund- und Versorgungsleitungen, eines Druckerhöhungs- und eines Zwischenpumpwerks sowie die Erweiterung eines Wasserwerks.

Nach der Projektvereinbarung stellt sich die Finanzierung der Maßnahme wie folgt dar:

	€	DM
Verbandsgemeinde Bad Bergzabern (Projekträger)	791.880	1.549.000
Stadt Wissembourg	756.345	1.479.000
Europäische Gemeinschaft	1.497.465	2.929.000
Insgesamt	3.045.690	5.957.000

Das Projekt soll bis zum 30. September 2001 vollständig realisiert werden.

Unabhängig von der abgeschlossenen Projektvereinbarung haben sich die Verbandsgemeinde Bad Bergzabern und die Stadt Wissembourg darüber verständigt, dass die Anlagegüter in das Eigentum eines noch zu errichtenden Zweckverbands nach rheinland-pfälzischem Recht übertragen werden sollen. Diese Regelung wurde angestrebt, weil der Finanzierungsanteil der Stadt Wissembourg (756.345 €) die im Rahmen des Projekts durchzuführenden Investitionen auf französischem Hoheitsgebiet (355.000 €) erheblich übersteigt und der französische Staat eine Beteiligung nur dann zulassen will, wenn ein Zweckverband auf der Grundlage des "Karlsruher Übereinkommens"<sup>154)</sup> als Träger tätig wird.

Die Verbandsgemeinde Bad Bergzabern übersandte im August 1999 der Stadt Wissembourg den Entwurf einer Zweckverbandsordnung zur Genehmigung durch die zuständigen staatlichen Stellen in Frankreich. Es ist nicht abzu- sehen, wann diese Genehmigung vorliegen wird<sup>155)</sup>.

Aufgrund der ausstehenden Genehmigung verzögerte sich die Durchführung des Projekts. Es ist fraglich, ob es noch fristgerecht abgeschlossen werden kann.

Die Verbandsgemeinde Bad Bergzabern beabsichtigt dennoch, die Projektmaßnahmen auf deutschem Hoheitsgebiet auszuführen, damit die bewilligten Gemeinschaftsmittel nicht verfallen. Sie trägt dadurch das gesamte finanzielle Risiko. Wenn die Genehmigung zur Zweckverbandsbildung von Frankreich nicht erteilt wird, verliert das Projekt seinen grenzüberschreitenden Charakter. Die Voraussetzungen für eine Förderung aus dem INTERREG II-Programm liegen dann nicht mehr vor. Im Übrigen hat sich die Stadt Wissembourg bisher nicht zur Abnahme der ihr zuzu- rechnenden und höhere Investitionen auslösenden Trinkwassermenge verpflichtet.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau als federführende Stelle des Landes für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit will darauf hinwirken, dass künftig bereits im Rahmen der Projektvereinbarung die nach nationalem Recht erforderlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

### 2.2 Grenzüberschreitendes Technologie- und Kooperationsnetz PAMINA

Das Zentrum für Technologie- und Innovationsberatung Südpfalz<sup>156)</sup> beabsichtigte, zusammen mit drei vergleichbaren Einrichtungen in Baden-Württemberg und dem Elsass durch Einrichtung eines grenzüberschreitenden Technologie- und Kooperationsnetzes die notwendige Transparenz im Wirtschaftsraum PAMINA zu gewährleisten, um damit die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu verbessern.

Neben den durchzuführenden Einzelmaßnahmen und den dafür zuständigen Projektbeteiligten bestimmt ein Pflichten- heft auch den Finanzrahmen von insgesamt 990.000 € (1.936.000 DM). Der Anteil der Gemeinschaftsmittel beträgt

<sup>154)</sup> Nach Artikel 8 Abs. 2 des Übereinkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Franzö- sischen Republik, der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen bedarf die Beteiligung einer Genehmigung, sofern innerstaatliches Recht dies vorsieht. Dem Übereinkommen wurde durch Landesgesetz vom 17. Dezember 1996 (GVBl. 1997 S. 9) zugestimmt. Das Über- einkommen ist am 1. September 1997 (GVBl. 1998 S. 267) in Kraft getreten.

<sup>155)</sup> Von dem PAMINA-Büro wurde hierzu ausgeführt, dass das Verfahren besonders langwierig sei, weil in Frankreich der Conseil d'Etat der Entscheidung des Innenministeriums zustimmen müsse.

<sup>156)</sup> Mit den Gesellschaftern Industrie- und Handelskammer für die Pfalz und IHK-Requa GmbH, Ludwigshafen am Rhein.

495.000 € (968.000 DM). Das Land Rheinland-Pfalz beteiligte sich an der Finanzierung mit 265.000 € (518.000 DM)<sup>157)</sup>. Nähere Angaben, welche Einzelmaßnahmen wie und mit welchem finanziellen Aufwand durchgeführt werden, fehlten.

Das im Jahr 1996 begonnene Projekt soll bis zum 30. September 2001 vollständig realisiert sein. Bis zum 30. Juni 1999 waren Ausgaben von etwa 486.000 € (951.000 DM) nachgewiesen.

Drei der Projektbeteiligten waren bereits im Rahmen des INTERREG I-Programms gefördert worden. Deshalb konnte eine Förderung im Rahmen des INTERREG II-Programms nur für den Ausbau, die Weiterentwicklung und Fortführung der grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen erfolgen. Derartige Aufwendungen sind bislang jedoch nur in geringem Umfang entstanden. Bei einem Teil der geltend gemachten Kosten handelt es sich um Personal- und Sachaufwand für die laufenden Aufgaben. Eine Förderung dieser Kosten sieht das Operationelle Programm jedoch nicht vor. Zudem waren Aufwendungen in erheblichem Umfang bereits vor der Verfügbarkeit der EU-Mittel entstanden<sup>158)</sup>.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof zugestimmt, dass eine Förderung nur für den Ausbau und die Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen erfolgen kann.

### 2.3 Jugendprogramm PAMINA

Das Land Rheinland-Pfalz<sup>159)</sup> beabsichtigte, mit einem speziellen Jugendprogramm eine breitere Basis für Begegnungsmöglichkeiten zwischen Jugendlichen des PAMINA-Raums zu ermöglichen. Im Rahmen des Gesamtprojekts sollten Einzelaktivitäten der grenzüberschreitenden Jugendbegegnung und Jugendarbeit in den Bereichen Kultur, Sport, Freizeit und Umwelt unterstützt werden. Jugendliche konnten die Förderung grenzüberschreitender Einzelaktivitäten selbst, über Jugendorganisationen oder Gebietskörperschaften beantragen. Über die Förderanträge für Einzelmaßnahmen und die Bereitstellung der Mittel (nach generell festgelegten Auswahlkriterien und Förderbedingungen) entschied ein dafür gesondert berufenes Auswahlgremium.

Nach der Projektvereinbarung sind Aufwendungen von 153.336 € (300.000 DM) vorgesehen. An Gemeinschaftsmitteln wurden 76.668 € (150.000 DM) bereitgestellt, die Beteiligung des Landes Rheinland-Pfalz beläuft sich auf 33.333 €<sup>160)</sup> (65.000 DM). Das Projekt soll bis zum 30. September 2001 vollständig realisiert sein.

Aufgrund des beantragten Sammelprojekts ohne Darstellung der Einzelvorhaben hat der für die Durchführung des Operationellen Programms allein zuständige Begleitausschuss keine Einzelbewilligungen ausgesprochen. Er beschränkte sich auf eine allgemein gehaltene Aussage hinsichtlich des Bewilligungsumfangs.

Das Ministerium hat hierzu mitgeteilt, dass die Bewilligung im Rahmen der EU-Regelungen möglich und in anderen Programmen üblich sei, soweit bestimmte Anforderungen eingehalten werden.

Dem ist entgegenzuhalten, dass das Programm INTERREG II diese Möglichkeit nicht vorsieht. Es ist lediglich geplant, das INTERREG III-Programm flexibler zu gestalten.

Im Prüfungsverfahren hat der Projektträger zugesagt, dass der Begleitausschuss noch über die Einzelmaßnahmen informiert und dessen Zustimmung eingeholt werde.

### 2.4 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Volkshochschulen/Universités Populaires im PAMINA-Raum

Im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Volkshochschulen/Universités Populaires hat die Kreisvolkshochschule Südwestpfalz e.V., Pirmasens, eine übergreifende Weiterbildung angeboten und eigene Semesterprogramme herausgegeben, die dann von den insgesamt zwölf beteiligten Weiterbildungseinrichtungen (überwiegend Volkshochschulen) umgesetzt wurden.

Nach der im Januar 1998 abgeschlossenen Projektvereinbarung sind Aufwendungen von 307.692 € (602.338 DM) vorgesehen, die zur Hälfte mit Gemeinschaftsmitteln (153.846 €) finanziert werden. Die restlichen Finanzmittel wurden von 15 Projektbeteiligten und Projektförderern aus Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Frankreich

---

<sup>157)</sup> Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 10 Neue Technologien, Titel 685 53 Zuschüsse zur Förderung des Technologietransfers für die mittelständische Wirtschaft, ab 1998 Titel 683 01 Technologieförderung in privaten Unternehmen.

<sup>158)</sup> Für die vom Land Rheinland-Pfalz als Kofinanzier der Maßnahme bereitgestellten Fördermittel bestimmen haushaltsrechtliche Vorgaben (VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO), dass Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Eine Ausnahmegenehmigung lag nicht vor.

<sup>159)</sup> Projektträger ist die Staatskanzlei.

<sup>160)</sup> Einzelplan 02 Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung, Kapitel 02 01 Ministerpräsident und Staatskanzlei, Titel 531 05 Zusammenarbeit in innereuropäischen Grenzräumen.



bereitgestellt. Das Land Rheinland-Pfalz förderte das Vorhaben mit 15.625 € (30.560 DM)<sup>161)</sup>. Das Projekt sollte bis zum 30. Juni 2000 vollständig realisiert werden.

Der vorgesehene Finanzrahmen war bis zum 30. Juni 1999 fast vollständig ausgeschöpft und die Finanzierungsmittel waren im Wesentlichen abgerufen. Einnahmen aus Teilnehmergebühren in Höhe von 66.000 € (129.085 DM), die im Finanzierungsplan nicht vorgesehen sind, werden bis zum Abschluss des Projekts erwartet.

Das Ministerium hat zu den neu hinzugetretenen Finanzierungsmitteln (Teilnehmergebühren) mitgeteilt, dass im Rahmen der noch ausstehenden Kontrolle der Verwendungsnachweise die Frage einer eventuellen Rückforderung von Fördermitteln überprüft werde.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert, darauf hinzuwirken, dass

- a) Gemeinschaftsmittel nur bereitgestellt werden, wenn von den Vertragspartnern verbindliche Finanzierungszusagen abgegeben sind und sichergestellt ist, dass die nach nationalem Recht erforderlichen Voraussetzungen vorliegen,
- b) bereits begonnene Maßnahmen von einer Förderung ausgenommen werden sowie von der Förderung laufender Kosten abgesehen und das Vergabeverfahren eingehalten wird,
- c) die Auswirkungen neu hinzugetretener Finanzierungsmittel auf die Förderung des Gesamtprojekts geklärt werden.

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

---

<sup>161)</sup> Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 40 Förderung der Weiterbildung, Titel 684 04 Zuschüsse zu Modellprojekten und Schwerpunktmaßnahmen anerkannter Volkshochschulen und Landesorganisationen der Weiterbildung bzw. deren Einrichtungen.

## **Tz. 15 Reform der Landeskulturverwaltung - eine erste Zwischenbilanz -**

**Die bei den Kulturämtern eingerichteten beiden Organisationseinheiten mit Querschnittsaufgaben können zusammengefasst werden.**

**Bemessungsgrundlagen für eine Personalbedarfsberechnung standen nicht zur Verfügung.**

**153 Stellen, die künftig nicht mehr benötigt werden, waren nicht mit den erforderlichen Wegfallvermerken versehen.**

**Die den jährlichen Arbeitsprogrammen zugrunde liegenden Kontrakte wurden zu häufig mit hohem Aufwand geändert.**

**Die Arbeitsproduktivität wurde bislang nicht im angestrebten Maße gesteigert.**

**Eine Methode zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Bodenordnungsverfahren fehlte. Eine Kosten- und Leistungsrechnung war nicht eingeführt. Controllingaufgaben waren nicht festgelegt.**

**Die zur Beschleunigung der Verfahrensabläufe geplanten DV-Schnittstellen zu externen Datenbanken waren noch nicht eingerichtet.**

**Für die Nebenstelle Adenau des Kulturamtes Mayen besteht kein Bedarf mehr.**

### **1. Allgemeines**

Zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung kann ländlicher Grundbesitz im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren neu geordnet werden. Diese Aufgabe ist der Landeskulturverwaltung übertragen und wird im Wesentlichen von den neun Kulturämtern des Landes<sup>162)</sup> erfüllt.

Bei den Flurbereinigungsverfahren betrug die Zeitspanne zwischen Einleitung und Abschluss 16 bis 22 Jahre. Diese Dauer und die vielfach vertretene Auffassung von Verfahrensbeteiligten, dass die Aufgabe weitestgehend erfüllt sei, verminderten die Akzeptanz. Zudem standen gestiegenen Verfahrenskosten immer weniger neu geordnete Flächen gegenüber.

Die Landeskulturverwaltung hat deshalb eine Reform eingeleitet mit den Zielen einer Reduzierung des Personals, der Verfahrensbeschleunigung und der Verlagerung von Aufgaben auf Dritte. Zur Umsetzung der Reform wurde das in der Wirtschaft entwickelte und erprobte Business Reengineering<sup>163)</sup> gewählt. Bedeutsam ist insbesondere der Übergang von einer arbeitsteiligen zu einer prozessorientierten Organisation.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landeskulturverwaltung bei ausgewählten Dienststellen<sup>164)</sup>, den ehemaligen Bezirksregierungen und dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau geprüft. Dabei sollten vor allem Erkenntnisse über die Umsetzung des Reformkonzeptes gewonnen werden.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Innere Struktur der Kulturämter**

Der nach dem Reformkonzept vorgesehene Wechsel von einer hierarchischen, mehrere Organisationsebenen umfassenden Organisation zu einer prozessorientierten Organisationsstruktur ist im Allgemeinen vollzogen. Lediglich bei einer Dienststelle hat sich die Anpassung verzögert und ist deshalb noch nicht abgeschlossen. Die Kulturämter sind nunmehr in der Regel in vier Gruppen<sup>165)</sup>, denen folgende wesentliche Aufgaben zugeordnet sind, gegliedert:

---

<sup>162)</sup> Mayen (mit Nebenstelle Adenau), Simmern, Westerburg, Kaiserslautern, Neustadt an der Weinstraße, Worms, Bernkastel-Kues, Prüm und Trier. Daneben besteht die Luftbild- und Rechenstelle der Landeskulturverwaltung in Mainz.

<sup>163)</sup> Radikale und umfassende Neuorganisation einer Unternehmensstruktur.  
Ganzheitliche und tiefgreifende Verfahrensoptimierung.

<sup>164)</sup> Kulturämter Mayen mit Nebenstelle Adenau, Trier und Worms.

<sup>165)</sup> Bei den Kulturämtern Neustadt an der Weinstraße und Prüm sind jeweils fünf Gruppen, darunter drei Produktionsgruppen, eingerichtet.

- Gruppe 1 - Zentralgruppe -  
Projektübergreifende und sonstige Querschnittsaufgaben, wie Personal- und Finanzverwaltung, Angelegenheiten der Datenverarbeitung.
- Gruppe 2 - Produkt- und Landentwicklung -  
Allgemeine Vorbereitung neuer Bodenordnungsverfahren, Koordinierung von Entwicklungsschwerpunkten und Agrarförderung.
- Gruppe 3 - Ländliche Bodenordnung -  
Verfahrensbezogene Aufgaben im Zusammenhang mit den Bodenordnungsmaßnahmen.
- Gruppe 4 - Ländliche Bodenordnung -  
Aufgabenstellung wie die Gruppe 3.

Wegen des geringen Aufgabenumfanges der Gruppen 1 und 2 ist es nicht gerechtfertigt, zwei gesonderte Organisationseinheiten einzurichten<sup>166)</sup>.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, dass "im Rahmen freiwerdender Stellen des höheren Dienstes" eine Zusammenführung der Gruppen 1 und 2 erfolgen wird.

## 2.2 Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs

Dem Reformkonzept liegt ein in pauschaler Form ermittelter Personalbedarf zugrunde. Festlegungen zu Aufgabenumfang und -wertigkeit fehlten. Für ein Kulturamt wurde regelmäßig ein Personalbestand von 62 Kräften angenommen. Als Folge wurde die Arbeitsplanung der Kulturämter für die Jahre 1995 bis 1999 an der vorhandenen Personalkapazität und den verfügbaren finanziellen Mitteln orientiert.

Bei einer abstrakten Festlegung der Personalausstattung fließen wirtschaftliche Überlegungen nur nachrangig ein. Sie können erst dann Bedeutung erlangen, wenn Erkenntnisse über den Umfang der zu erfüllenden Aufgaben vorliegen.

Unerlässlich für eine Ermittlung des Personalbedarfs sind deshalb auch Grunddaten zur Aufgabenentwicklung. Dabei hat die Wahl der jeweiligen Verfahrensart unmittelbaren Einfluss auf den Bedarf an Personal und Mitteln, weil sich die Flurbereinigungsverfahren in Art, Umfang und Anzahl der Verfahrensbeteiligten wesentlich unterscheiden. Zudem kann nur aufgrund solcher Ermittlungen auch die Wirtschaftlichkeit des Handelns der einzelnen Dienststellen einer objektiven Bewertung unterzogen werden.

Verfahrensspezifische Arbeitswerte von Bodenordnungsverfahren können als Grundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs genutzt werden.

Das Ministerium hat ausgeführt, dass die Entwicklung eines Verfahrens, das als Grundlage für eine Personalbedarfsermittlung herangezogen werden kann, eingeleitet sei. Es bedürfe noch der Weiterentwicklung und Erprobung.

## 2.3 Personalentwicklung

Nach dem Reformkonzept soll der Personalbestand bis zum Jahr 2010 um 205 Stellen vermindert werden. Ein Teil dieser Stellenreduzierung wurde bereits vollzogen.

Zu Beginn des Jahres 2000 standen der Landeskulturverwaltung noch 816 Stellen zur Verfügung oder waren von ihr beansprucht. Bis zum Jahr 2010 soll die Stellenzahl auf 663 vermindert werden, so dass noch 153 Stellen einzusparen sind. Im Haushaltsplan waren diese Stellen nicht mit den gebotenen "kw"-Vermerken versehen.

Das Ministerium hat erklärt, dass im Entwurf des Doppelhaushalts 2002/2003 an 113 Stellen "kw"-Vermerke angebracht werden. Die weiteren 40 Stellen will es für einen neuen Sonderkontrolldienst verwenden, der im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens des Europäischen Ausgleichsfonds<sup>167)</sup> einzurichten ist. Es sei vorgesehen, freiwerdende Stellen in den nächsten drei bis vier Jahren hierfür zu nutzen.

Dem war entgegen zu halten, dass zunächst eine genaue Bedarfsermittlung für die neue Aufgabe vorzunehmen ist, damit der Gesetzgeber über die Stellen entscheiden kann.

---

<sup>166)</sup> Das Reformkonzept sieht die Möglichkeit der Zusammenfassung vor.

<sup>167)</sup> Anhang 3.ii) der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 (ABl. L 158 vom 8. Juli 1995 S. 6), zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 2245/1999 (ABl. L 273 vom 23. Oktober 1999 S. 5).

## 2.4 Kontraktmanagement

Im Rahmen des Reformkonzepts wurde als Element der Neuen Steuerungsmodelle für die jährliche Arbeitsplanung ein Kontraktmanagement eingeführt. In den Kontrakten, die Verfahrensvorgaben und Zeitpläne für einzelne Bodenordnungsverfahren enthalten, werden die Arbeitsziele einvernehmlich zwischen den Gruppen und der Amtsleitung festgelegt.

Wenn sich im Laufe des Jahres abzeichnete, dass Zielvorgaben nicht zu erreichen waren, wurden oftmals die Kontrakte an die jeweils neu zu erwartenden Arbeitsergebnisse angepasst. Gleichwohl waren auch in diesen Fällen danach noch erhebliche Abweichungen zwischen Kontraktzielen und Arbeitsergebnissen festzustellen.

Nach Erstellung der Kontrakte verursachten zahlreiche Änderungen erheblichen Aufwand, weil detailliert darzustellen war, wer wann was zu erledigen hatte. Soweit die Zielvorgaben nicht erreicht wurden, war im Nachhinein wiederum die "Nichterfüllung der Kontrakte" zu begründen. Die häufigen Zielveränderungen hatten nicht nur vermeidbaren Aufwand, sondern auch Unsicherheiten zur Folge.

Nach Mitteilung des Ministeriums werden die Zielvereinbarungen im Rahmen des Kontraktmanagements in Zukunft einmal jährlich abgeschlossen und nur noch in Ausnahmefällen geändert.

## 2.5 Arbeitsproduktivität

Die Arbeitsproduktion wird im Wesentlichen durch die Flächenleistung<sup>168)</sup> der Bodenordnungsverfahren aufgezeigt.

Die Planungsdaten (Soll) und die tatsächliche Flächenleistung (Ist) stellen sich wie folgt dar:

Jahr	1996		1997		1998		1999	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
Flächen (ha)	98.800	60.502	93.562	70.432	82.308	61.097	72.124	54.639
Grad der Zielerreichung	61 %		75 %		74 %		76 %	

Die Arbeitsergebnisse sind hinter den Zielvorgaben der Kontrakte zurückgeblieben; der Grad der Zielerreichung bewegte sich im Durchschnitt der letzten drei Jahre bei etwa 75 % der planerischen Vorgaben.

Die Entwicklung der Flächenleistung zeigt, abgesehen von einer Steigerung im Jahr 1997, in den folgenden Jahren einen Abwärtstrend. Die Leistung des Jahres 1999 liegt darüber hinaus noch unter dem Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1995<sup>169)</sup>.

Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass eine ausgewogene Leistungsbeurteilung einen wesentlich längeren Zeitrahmen voraussetzt, wird bei den Flächenleistungen deutlich, dass das Reformziel, die Arbeitsproduktivität bei vermindertem Personaleinsatz zu steigern, noch nicht erreicht wurde. Dabei war eine Verbesserung der Ergebnisse zu erwarten, weil die Umstellung von klassischen Bodenordnungsverfahren auf beschleunigte Verfahren zusätzliche Flächenleistungen gegenüber der Vergangenheit versprach und die Arbeitsproduktion durch Vereinfachungen in der Verfahrensabwicklung, der Planung und der Technik sowie vermehrter Nutzung der Automation optimiert werden sollte.

Das Ministerium hat erklärt, dass eine Sollvorgabe von etwa 130 % der tatsächlich möglichen Leistung eingeplant werden müsse, damit unter Berücksichtigung nicht steuerbarer Einflüsse eine mindestens 100 %-ige Auslastung gewährleistet werden könne. Die vom Rechnungshof festgestellten Ergebnisse entsprächen den Erwartungen. Weitere Verbesserungen zur Steigerung der Ergebnisse durch Delegation von Aufgaben und verstärkte Fortbildung seien eingeleitet.

Im Rahmen des Kontraktmanagements sollten nach Auffassung des Rechnungshofs realistische Ziele vorgegeben werden, so dass bei einem Vergleich der Soll- und Istzahlen im Regelfall eine weitgehende Übereinstimmung erzielt werden kann.

---

<sup>168)</sup> Bei der Flächenleistung ist entsprechend den Verfahrensschritten bei der Bodenordnung zu unterscheiden zwischen Flächen bei

- Anordnung,
- Besitzübergang,
- Grundbuchberichtigung,
- Katasterberichtigung und
- Schlussfeststellung.

Wichtigster Verfahrensschritt ist der Besitzübergang, weil er nach außen hin die Leistungen der Flurbereinigung dokumentiert.

<sup>169)</sup> 55.282 ha.

Die durchschnittliche Verkürzung der Laufzeit eines Bodenordnungsverfahrens um bis zu fünf Jahre und die Verringerung des Zeitraums zwischen Anordnung und Besitzübergang auf maximal drei Jahre sollten nach dem Reformkonzept ebenfalls zur Steigerung der Arbeitsproduktivität führen. Wegen der unterschiedlichen Umsetzung durch die einzelnen Ämter und des kurzen Zeitrahmens seit Beginn des Reformvorhabens ist noch keine endgültige Bewertung möglich. Erste Feststellungen in diesem Bereich lassen jedoch erkennen, dass infolge der Umstellung von klassischen Bodenordnungsverfahren auf beschleunigte Zusammenlegungsverfahren sowie des Einsatzes von DV-Technologien eine Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten eingetreten ist und dieses Reformziel erreicht werden dürfte.

## 2.6 Kosten der Verfahren

Die Kosten der Bodenordnungsverfahren gliedern sich in Verfahrens- und Ausführungskosten<sup>170)</sup>. Die persönlichen und sächlichen Kosten der Behördenorganisation übernimmt das Land (Verfahrenskosten), die zur Ausführung der Flurbereinigung erforderlichen Aufwendungen haben die Teilnehmergemeinschaften zu tragen (Ausführungskosten).

Der Zuschussbedarf der Landeskulturverwaltung (Verfahrenskosten) für das Jahr 1999 belief sich auf 62,9 Mio. DM.

Das Land fördert die Ausführungskosten eines Bodenordnungsverfahrens je nach Verfahren und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Teilnehmer zu 75 bis 100 %. Im Jahr 1999 umfasste das Fördervolumen insgesamt 26,1 Mio. DM.

Insgesamt werden danach die Bodenordnungsverfahren überwiegend, teilweise sogar vollständig, mit öffentlichen Mitteln finanziert. Allein der Verwaltungsaufwand verursacht 70 % der Gesamtkosten.

Aus der Gegenüberstellung von Verfahrenskosten und Fördermitteln lassen sich allerdings noch keine Folgerungen über die Arbeitsproduktivität und Wirtschaftlichkeit einzelner Bodenordnungsverfahren ziehen. Es muss nach den Kosten der einzelnen Verfahrensschritte differenziert werden. Hierfür sind bislang noch keine Daten verfügbar.

Der Anteil der Verfahrenskosten ist zu hoch und muss deutlich vermindert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist Kostentransparenz, z.B. durch eine Kosten- und Leistungsrechnung, herzustellen.

Um die Wirtschaftlichkeit einzelner Bodenordnungsverfahren beurteilen zu können, hat das Ministerium damit begonnen, eine Methode zu entwickeln, mit der unter Beachtung der Verschiedenartigkeit der Verfahren eine einheitliche Bewertung der einzelnen Verfahrensschritte ermöglicht werden soll.

## 2.7 Controlling

Das Reformkonzept sieht die Einführung eines Controllings als weiteres Element der Neuen Steuerungsmodelle vor.

Bisher wurden beim Controlling hauptsächlich die in den Kontrakten vereinbarten Planungsdaten mit den Arbeitsergebnissen abgeglichen. Dies war im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Unklarheiten über Aufgabenstellung und Zuständigkeiten der Controller bestanden. Allgemein war zu erkennen, dass diese Aufgabe von den damit befassten Kräften jeweils nach eigener Einschätzung und Bewertung ausgeführt wurde.

Im Rahmen des Reformvorhabens sollte eine Arbeitsgruppe "Controlling" in einem Pilotverfahren die Arbeitsergebnisse praxisorientiert erproben. Ihre Arbeit wurde eingestellt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann auf ein wirksames Controlling nicht verzichtet werden.

Das Ministerium will sicherstellen, dass in der Zentralgruppe künftig Controlling als Mittel zur Führungsunterstützung mit klaren Vorgaben eingesetzt wird.

## 2.8 Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik

Zur Beschleunigung der Verfahren bedient sich die Landeskulturverwaltung verschiedener Informations- und Kommunikationssysteme<sup>171)</sup>.

---

<sup>170)</sup> §§ 104 und 105 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 1997 (BGBl. I S. 1430, 1440).

<sup>171)</sup> Genutzt werden für

- die Bearbeitung und Verwaltung der Register als verfahrenstechnischem Kernprozess der Ländlichen Bodenordnung das Register- und Datenbanksystem "REDAS" und
- die automatisierte Bearbeitung von Karten das Grafische Informations- und Bearbeitungs-System "GRIBS".

Die IT-Technik war noch nicht vollständig für eine dezentrale Datenbankstruktur ausgerüstet. Zudem fehlten Schnittstellen zu anderen Informationssystemen, um wiederholte Dateneingaben und entbehrliche Arbeitsschritte zu vermeiden:

- Die schriftlich beim Katasteramt angeforderten Daten aus dem automatisierten Liegenschaftskataster wurden von einer zentralen Stelle aufbereitet und waren erst nach einem längeren Bearbeitungszeitraum verfügbar.
- Daten der Landwirtschaftlichen Betriebsdatenbank und der Weinbaukartei mussten beim Statistischen Landesamt Bad Ems angefordert werden.
- Ein Zugriff auf die Daten des Grundbuchs und der Einwohnermeldedatei im Wege der automatisierten Datennutzung war noch nicht möglich.
- Das zum Aufbau des landespflegerischen Teils des Flurbereinigungsplans notwendige Daten- und Kartenmaterial musste über zeitaufwendige landespflegerische Bestandsaufnahmen oder spezielle Untersuchungen beschafft werden.

Verbesserungen beim Zugriff auf externe Datenbanken wurden oder werden nach Mitteilung des Ministeriums erzielt, weil die notwendigen Schnittstellen zum Datenaustausch zwischenzeitlich geschaffen, vereinbart oder geplant sind.

### **2.9 Nebenstelle Adenau des Kulturamtes Mayen**

Bei der Nebenstelle Adenau des Kulturamtes Mayen sind 13 Bedienstete überwiegend in der Produktionsgruppe für ländliche Bodenordnung beschäftigt. Die Aufgaben der Nebenstelle beschränkten sich in der Vergangenheit auf Bodenordnungsverfahren im Raum Adenau. Da die Anzahl der Verfahren in diesem Gebiet rückläufig ist, erfolgt nunmehr ein weiträumigerer Arbeitseinsatz. Wirtschaftliche Vorteile durch geringere Wegstrecken und kürzere Fahrzeiten zu den Einsatzorten sind damit entfallen. Der dezentrale Einsatz des Personals verursacht im Gegenteil zusätzlichen Verwaltungsaufwand und erschwert die Koordination der Arbeitsschritte bei Bodenordnungsverfahren.

Hinzu kommt, dass von der Nebenstelle lediglich eine Fläche von 550 m<sup>2</sup> in einem landeseigenen Gebäude in Adenau mit 1.742 m<sup>2</sup> Gesamtnutzfläche beansprucht wurde. Weitere 218 m<sup>2</sup> waren an die Stadt Adenau und an ein privates Planungsbüro vermietet; die restlichen Räume standen seit dem 1. Januar 1999 leer. Das in den Jahren 1992 bis 1995 mit einem Kostenaufwand von rund 1,6 Mio. DM sanierte Gebäude verursachte jährliche Bewirtschaftungskosten von etwa 30.000 DM.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Nebenstelle aufgelöst werde, sobald die mit viel örtlichem Aufwand durchzuführenden Arbeiten in neu angeordneten Verfahren soweit abgeschlossen seien, dass Restarbeiten wirtschaftlich von der Hauptstelle aus erledigt werden können. Dies sei voraussichtlich Ende des Jahres 2010 der Fall. Zu den leer stehenden Räumen hat es angemerkt, dass diese zwischenzeitlich vermietet seien. Die Nettomieteinnahmen beliefen sich auf 63.000 DM jährlich.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Organisation zu straffen,
- b) Bemessungsgrundlagen für die Personalbedarfsermittlung festzulegen,
- c) entbehrliche Stellen mit "kw"-Vermerken zu versehen,
- d) Zielvereinbarungen nur in Ausnahmefällen zu ändern,
- e) weitere Verbesserungen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität vorzunehmen,
- f) durch die Herstellung von Kostentransparenz eine Bewertung der Verfahren zu ermöglichen,
- g) die Voraussetzungen für ein Controllingsystem zu schaffen,
- h) die technischen und rechtlichen Voraussetzungen für den Datenzugriff auf externe Datenbanken herzustellen.

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

## **Tz. 16 Verband der Teilnehmergeinschaften**

**Der Verband der Teilnehmergeinschaften verfügt über insgesamt 20 Außenstellen und Bauhöfe und ist damit zu tief gegliedert. Die Aufgaben können wirtschaftlicher in einer zentralen Organisationseinheit und drei Regionalstellen erfüllt werden.**

**Beim Verwaltungspersonal können neun Stellen eingespart werden.**

**Umlage und Beiträge waren nicht nach den tatsächlichen Aufwendungen bemessen.**

**Die Gliederung des Wirtschaftsplans und der Stellenplan entsprachen nicht den Anforderungen.**

**Der Regiebetrieb führte entgegen den Vorgaben auch größere Baumaßnahmen durch.**

**Die Aufgaben im Bereich des Kassen- und Rechnungswesens waren noch nicht vollständig von der Landeskulturverwaltung auf den Verband übergegangen.**

### **1. Allgemeines**

Die Neuordnung von ländlichem Grundbesitz wird in einem behördlich geleiteten Verfahren durch ein Kulturamt unter Mitwirkung aller beteiligten Grundstückseigentümer durchgeführt. Für die gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmer ist die Teilnehmergeinschaft zuständig.

In der Vergangenheit übernahmen überwiegend die Kulturämter die Aufgaben der Teilnehmergeinschaften, weil diese hierzu organisatorisch und fachlich nicht in der Lage waren. Die im Flurbereinigungsgesetz<sup>172)</sup> vorgesehene Trennung von Verfahrenssteuerung und Verfahrensdurchführung erfolgte nicht.

Im Jahr 1996 wurde als Teil des Konzepts zur Reform der Landeskulturverwaltung ein landesweit zuständiger Verband der Teilnehmergeinschaften in der Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gebildet<sup>173)</sup>. Er soll alle den Teilnehmergeinschaften obliegenden Aufgaben auf der Grundlage ihrer Beschlüsse wahrnehmen. Im Wesentlichen sind dies folgende Tätigkeiten:

- Kassen- und Buchführung,
- Vorbereitung und Durchführung der Erhebung von Geldforderungen von Beteiligten an Bodenordnungsverfahren,
- Einrichtung und Verwaltung eines finanziellen Grundstocks und eines gemeinschaftlichen Kontos,
- Ausführung aller Arbeiten im Zusammenhang mit der Herstellung und Unterhaltung gemeinschaftlicher Anlagen, soweit sie den Teilnehmergeinschaften obliegen, und
- Vertretung in Beiräten und Ausschüssen.

Daneben unterstützt er seine Mitglieder bei der Finanzierung von Aufgaben und bei der Verwaltung öffentlicher Mittel.

Für die Herstellung und Unterhaltung der gemeinsamen öffentlichen Anlagen, für Bodenverbesserungsarbeiten sowie für vermessungstechnische und verfahrensbezogene Aufgaben kann der Verband Arbeitskräfte, Maschinen, Geräte und Material stellen.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Verbands der Teilnehmergeinschaften geprüft. Vor allem wurde untersucht, ob die Lösungsansätze des Konzepts zur Reform der Landeskulturverwaltung verwirklicht wurden.

---

<sup>172)</sup> Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 1997 (BGBl. I S. 1430, 1440).

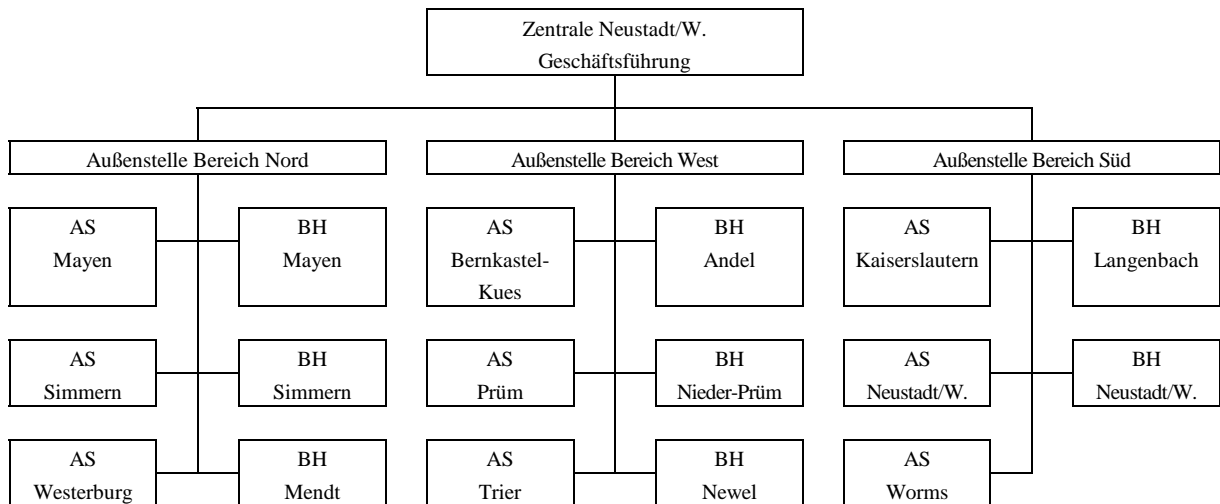
<sup>173)</sup> Der Verband der Teilnehmergeinschaften Rheinland-Pfalz wurde von 242 Teilnehmergeinschaften im Jahr 1996 gegründet. Die Mitgliederzahl hat sich seither auf 377 Teilnehmergeinschaften erhöht (Stand: 15. September 1999). Damit sind rd. 75 % der zurzeit in Rheinland-Pfalz bestehenden 505 Teilnehmergeinschaften dem Verband angeschlossen. Die nicht beitragswilligen Teilnehmergeinschaften streben in erster Linie deshalb keine Mitgliedschaft an, weil ihre Verfahren bereits weitgehend abgewickelt sind.

## 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

### 2.1 Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation des Verbands ist in drei Ebenen gegliedert. Auf der ersten Organisationsebene ist eine zentrale Organisationseinheit eingerichtet, die auch die Geschäfte führt. Sie ist in drei Außenstellenbereiche untergliedert. Auf der nächsten Organisationsebene sind jeweils drei Außenstellen gebildet. Daneben bestehen besondere Regiebetriebsteile, die Bauhöfe, die den Außenstellen angegliedert sind. Insgesamt verfügt der Verband landesweit über 20 Außenstellen (AS) und Bauhöfe (BH).

Der Verband der Teilnehmergeinschaften ist wie folgt gegliedert:



Ursächlich für die weitverzweigte Gliederung war zum einen das Bestreben, die Akzeptanz des neu gegründeten Verbands durch größtmögliche Ortsnähe sowie enge Verbindung zu den Teilnehmergeinschaften und den Kulturämtern zu erhöhen. Zum anderen bot es sich an, die Standorte der früheren Wasser- und Bodenverbände zur Förderung der Landeskultur beizubehalten<sup>174)</sup>.

Die Zahl der Arbeitskräfte der Bauhöfe hat sich zwischenzeitlich vermindert. Sie war teilweise deutlich unter die für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung erforderliche Mindestzahl gesunken.

Zur Verbesserung des Personal- und Maschineneinsatzes sollten deshalb neben der Zentralstelle nur drei Regionalstellen beibehalten werden.

Der Verband hat mitgeteilt, dass eine regionale Konzentration in der Folge von Personalveränderungen angestrebt werde.

### 2.2 Personelle Ausstattung

Im Jahr 1999 verfügte der Verband über insgesamt 133 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, davon 33 in der Verwaltung der Zentralstelle und den Außenstellen. Der Personalbestand war um neun Bedienstete höher als im Reformkonzept der Landeskulturverwaltung vorgesehen:

Funktion	Anzahl der Bediensteten	
	Geplant	Bestand
Geschäftsführer	1	1
Geschäftsbereichsleiter	-	2
Sachgebietsleiter	-	1
Sachbearbeiter	6	6
Bezirkskoordinatoren	-	3
Bausachbearbeiter	9	9
Verwaltungssachbearbeiter	5	8
Landespfleger	3	3
Insgesamt	24	33

<sup>174)</sup> Weitere Nutzung der Bauhöfe.



Die Abweichung war im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass in der Gründungsphase vermehrter Verwaltungsaufwand für die Entwicklung von DV-Programmen und die Steuerung des Regiebetriebs anfiel.

Zur Erfüllung der Aufgaben sind künftig nur 24 Bedienstete erforderlich. Der Personalbestand kann auf die Vorgaben des Reformkonzepts zurückgeführt werden. Der Regiebetrieb kann überwiegend von den Schachtmeistern und Vorarbeitern gesteuert werden.

Der Verband will das dezentral eingesetzte Verwaltungspersonal sozialverträglich um neun Stellen verringern.

### **2.3 Finanzierung**

Die Bilanzsumme betrug im Geschäftsjahr 1999 rd. 15 Mio. DM.

Der Verband finanziert seine Aufwendungen im Wesentlichen durch eine Umlage und Beiträge.

Mit der Umlage soll der personelle und sächliche Aufwand für die Geschäftsstelle und die ihr zugeordneten Bediensteten in den Außenstellen abgedeckt werden. Für die vom Verband gestellten Arbeitskräfte, Maschinen und Geräte werden Beiträge nach Stundensätzen berechnet.

Für das Geschäftsjahr 1999 wurde eine Umlage von 3 Mio. DM festgesetzt. Damit finanzierte der Verband

- 2,4 Mio. DM Personalaufwand für 24 Bedienstete und
- 0,6 Mio. DM Sachaufwand und Abschreibungen.

Der übrige Aufwand der Geschäftsstelle, Personalaufwand für neun Bedienstete und anteiliger Sachaufwand, wurde dem Regiebetrieb zugeordnet und bei der Ermittlung der Beitragshöhe berücksichtigt.

Bei der Bemessung der Umlage war der Personalaufwand mit 24 Bediensteten zu hoch angesetzt. Auf den Umlagebereich (Kassenführung, Bauleitung, Vergabe) entfielen lediglich Zeitanteile von 20 Vollzeitkräften. Nur ein Aufwand von 2 Mio. DM hätte der Umlage für das Jahr 1999 zugrunde gelegt werden dürfen. Der weitere Personalaufwand wäre bei der Beitragsfestsetzung zu berücksichtigen gewesen.

Ohne sachgerechte Kostenzuordnung auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung ist eine richtige Ermittlung der Umlage und damit der Beitragshöhe nicht möglich.

Der Verband will eine sachbezogene Kostenzuordnung sicherstellen, um eine möglichst exakte Umlage- und Beitragsermittlung nachweisen zu können.

### **2.4 Wirtschaftsplan**

Der Verband hat nach § 110 LHO einen Wirtschaftsplan aufgestellt, der ein flexibles Wirtschaften, orientiert an dem jeweiligen Aufgabenumfang, erlaubt.

Da der Wirtschaftsplan nur Einnahmen aus der Umlage und den Beiträgen auswies und die betrieblichen Aufwendungen nur nach Ausgabearten (z.B. Material-, Personalaufwand) gegliedert waren, ist eine Kosten-Nutzen-Betrachtung nicht möglich.

Die Aufgaben des Verbands gliedern sich im Grundsatz in zwei voneinander unabhängige Arbeitsbereiche, die unterschiedlich finanziert werden. Eine Aufschlüsselung der Aufwandseite ist daher erforderlich.

Dem Wirtschaftsplan war ein Stellenplan beigefügt. In ihm war lediglich die Gesamtstellenzahl, differenziert nach Stellen für Angestellte und Arbeiter, ausgewiesen. Aussagen zur Wertigkeit der Stellen fehlten.

Der Stellenplan entspricht nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen. Nach § 17 Abs. 6 LHO sind die Stellen nach Vergütungsgruppen getrennt auszuweisen.

Der Verband will die Aufwandseite des Wirtschaftsplans so gliedern, dass eine Zuordnung zu den Aufgabenbereichen und damit zu den beiden Finanzierungsarten gewährleistet ist. Der Stellenplan werde künftig in der vorgegebenen Form aufgestellt.

### **2.5 Regiebetrieb**

Ein wichtiges Reformziel war die Eingliederung der Wasser- und Bodenverbände zur Förderung der Landeskultur in den Verband der Teilnehmergemeinschaften.

Die Aufgabe dieser Verbände bestand in der Vergangenheit hauptsächlich darin, die Ausbau- und Unterhaltungsarbeiten, soweit sie nicht an Privatunternehmen vergeben wurden, als Regiearbeit für die Teilnehmergeinschaften durchzuführen.

Nach dem Reformkonzept sollen durch die Bündelung der Aufgaben bei einem landesweit tätigen Regiebetrieb und die Beschränkung auf kleinere Ausbaumaßnahmen<sup>175)</sup> ein hohes Maß an Wirtschaftlichkeit erreicht und den Teilnehmern der Flurbereinigungsverfahren weiterhin Eigenleistungen durch Eigenarbeit sowie Hand- und Spanndienste ermöglicht werden.

Die Bauhöfe waren unterschiedlich mit Personal und Maschinen ausgestattet. Es bestand ein deutliches Nord-Süd-Gefälle. Während in den nördlichen und westlichen Landesteilen bis zu 45 % der Bauleistungen bei Flurbereinigungsverfahren durch die Bauhöfe erbracht wurden, lag dieser Anteil im Süden unter 20 %. Die hohen Anteile im Norden und Westen deuten darauf hin, dass in diesen Landesteilen auch größere Bauvorhaben vom Regiebetrieb ausgeführt wurden.

Mit der Übernahme von Bauleistungen stand der Regiebetrieb regelmäßig in Konkurrenz zu privaten Bauunternehmen. Die Entscheidung, ob Arbeiten vergeben werden, traf zwar die jeweilige Teilnehmergeinschaft; sie folgte jedoch in der Regel einer Empfehlung des Verbands, für den die Auslastung des Regiebetriebs Vorrang vor der Auftragsvergabe an private Unternehmen hatte.

Der Verband hat erklärt, der Umfang der Regiearbeit sei im Verhältnis zu den Aufträgen an private Bauunternehmen von untergeordneter Bedeutung. Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, es werde verstärkt auf die Beachtung der Reformziele hinwirken.

## **2.6 Aufgabenübergang von der Kulturverwaltung**

Nach dem Reformkonzept sollte der Verband die Aufgaben, die den Teilnehmergeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz übertragen sind, bis zum Ende des Jahres 1998 übernehmen. Tatsächlich wurden diese Aufgaben im Jahr 1999 noch zu einem Großteil von der Flurbereinigungsbehörde wahrgenommen.

Übergegangen waren lediglich alle Aufgaben im Zusammenhang mit baulichen Maßnahmen, wie Ausschreibung, Vergabe, Bauleitung und Bauausführung.

Noch nicht abgeschlossen war dagegen die Übernahme des Kassen- und Rechnungswesens. Nur für 210 Teilnehmergeinschaften werden bislang die Kassengeschäfte von dem Verband erledigt<sup>176)</sup>. Aber auch in diesen Fällen wurde die Führung von Kassengegenbüchern, die Erstellung von Zahlungsanordnungen und die Arbeiten im Zusammenhang mit der Antragstellung, Anforderung und Nachweisführung öffentlicher Mittel weiterhin von den Kulturämtern wahrgenommen.

Der im Reformkonzept vorgesehene zügige Übergang der Aufgaben im Bereich des Kassen- und Rechnungswesens ist demnach nicht eingetreten und die damit verbundenen Arbeiten sind bei den Flurbereinigungsbehörden nicht entfallen.

Der Verband und das Ministerium haben mitgeteilt, dass der Übergang der Buchführungs- und Kassengeschäfte kurzfristig abgeschlossen werde.

## **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Organisation durch Bündelung der Aufgaben bei einer zentralen Organisationseinheit und drei Regionalstellen zu straffen,
- b) entbehrliche Stellen einzusparen,
- c) die Höhe der Umlage und der Beiträge an dem tatsächlichen Aufwand auszurichten,
- d) die Aufwandseite des Wirtschaftsplans nach Aufgabenbereichen aufzugliedern und im Stellenplan die Wertigkeit der Stellen auszuweisen,
- e) den Einsatz des Regiebetriebs auf die Durchführung kleinerer Bauvorhaben zu beschränken,

---

<sup>175)</sup> Größere Aufträge sollten vergeben werden.

<sup>176)</sup> Bei 160 Teilnehmergeinschaften wurden die Kassengeschäfte, die Buchführung und die Erhebung von Geldforderungen weiterhin von ehrenamtlich tätigen Kassenverwaltern wahrgenommen. Es handelt sich hierbei überwiegend um Flurbereinigungsverfahren in fortgeschrittenem Stadium.

f) eine zügige Übernahme aller Aufgaben im Bereich des Kassen- und Rechnungswesens sicherzustellen.

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

## **Tz. 17 Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete**

**Die Aufgaben der Wiederaufbaukasse rheinland-pfälzischer Weinbaugebiete sind rückläufig. Sie können ohne Qualitätsverlust von anderen Einrichtungen wirtschaftlicher erledigt werden.**

**Eine Umstellung des Förderverfahrens beim planmäßigen Wiederaufbau von Rebflächen hätte eine Minderung des Aufwands zur Folge.**

### **1. Allgemeines**

Die Wiederaufbaukasse rheinland-pfälzischer Weinbaugebiete, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, hat nach Maßgabe des Weinbergsaufbaugesetzes<sup>177)</sup> den planmäßigen Wiederaufbau der im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren neu geordneten Rebflächen vorzubereiten und zu fördern. Sie erhebt Beiträge von ihren Mitgliedern. Darüber hinaus gibt sie auf dem Kapitalmarkt aufgenommene Mittel als zinsgünstige Kredite an Erzeugergemeinschaften, Genossenschaften und Wirtschaftsunternehmen weiter, damit diese in die Lage versetzt werden, die Liquidität der weinerzeugenden Betriebe zu verbessern.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Wiederaufbaukasse geprüft. Dabei wurde vor allem untersucht, ob die Aufgaben mit geringerem Aufwand erfüllt werden können.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Förderverfahren**

Die Hauptaufgabe der Anstalt, der planmäßige Wiederaufbau von Rebflächen, ist weiterhin rückläufig. Die Zahl der Verfahren hat sich von 94 im Jahr 1985 auf 48 im Jahr 1998 nahezu halbiert. Die Fördermittel des Landes haben sich von 5,7 Mio. DM um mehr als 60 % auf 2,1 Mio. DM<sup>178)</sup> vermindert. Für das Haushaltsjahr 2001 sind 1,1 Mio. DM veranschlagt.

Derzeit wird der planmäßige Wiederaufbau durch Landeszuschüsse und Darlehen an die Aufbaugemeinschaften gefördert. Die Darlehen werden durch Zinszuschüsse des Landes verbilligt. Die Aufbaugemeinschaften geben die Fördermittel (Zuschuss und Darlehen) unter Abzug einer Verwaltungskostenpauschale an die an den Wiederaufbaumaßnahmen beteiligten Mitglieder weiter.

Dieses Verfahren, insbesondere die Förderung durch Darlehen, verursacht bei der Wiederaufbaukasse, den Aufbaugemeinschaften, den Winzern und den ebenfalls damit befassten Staatlichen Lehr- und Versuchs-/Forschungsanstalten einen erheblichen Verwaltungsaufwand.

Durch eine Änderung bei der Bereitstellung von Fördermitteln ist eine Verminderung dieses Aufwands erreichbar. Mit der Bewilligung von (Einmal-)Zuschüssen sollte die bisherige Mischförderung (Zuschuss und Darlehen) abgelöst werden. Dabei wären, um einerseits Nachteile für die Aufbaugemeinschaften und ihre Mitglieder zu vermeiden, andererseits möglichst die gleiche Förderwirkung zu erzielen, für einmalige Zuschüsse rd. 575.000 DM pro Jahr erforderlich. Diese Summe würde um 15 % über dem Betrag liegen, den das Land bisher für Zinsverbilligungsmaßnahmen zur Verfügung stellte (500.000 DM)<sup>179)</sup>. Jedoch könnten die Ausgaben für Förderungen insgesamt bei Wegfall der zinsverbilligten Darlehen um 130.000 DM jährlich gesenkt werden<sup>180)</sup>.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau will an dem bisherigen Förderverfahren festhalten, weil es für die Zuwendungsempfänger günstiger sei. Eine Umstellung der Förderung sei für die Weinbaubetriebe nur dann ohne Einbußen möglich, wenn die Förderung um 1,1 Mio. DM aufgestockt werde.

Unberücksichtigt bei dieser Betrachtungsweise blieb eine Entlastung der Weinbaubetriebe durch einen Verzicht auf die Erhebung von Beiträgen nach dem Weinbergsaufbaugesetz mit einem wesentlich höheren Finanzvolumen, zu der sich das Ministerium nicht geäußert hat. Hinzu kommt eine erhebliche Minderung des Verwaltungsaufwands, so dass das vom Rechnungshof vorgeschlagene Förderverfahren sich letztlich als die wirtschaftlichere Lösung darstellt.

---

<sup>177)</sup> Gesetz vom 12. Mai 1953 (GVBl. S. 54), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325).

<sup>178)</sup> Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 892 18 Zuschüsse für den Wiederaufbau von Rebflächen.

<sup>179)</sup> Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 661 18 Zinsverbilligung für Darlehen zum planmäßigen Wiederaufbau von Rebflächen.

<sup>180)</sup> Dieser Betrag ergibt sich aus der Differenz zwischen Zinsereinnahmen (2,5 % Zinsleistungen der Darlehensnehmer) und Zinsausgaben der Wiederaufbaukasse (6 % Bankzinsen) bei einem jährlichen Darlehensvolumen von rd. 3,7 Mio. DM.

## 2.2 Aufgabenvollzug

Beim Aufgabenvollzug ergaben sich im Wesentlichen die gleichen Beanstandungen wie bei früheren Prüfungen des Rechnungshofs. Nach wie vor hat die Wiederaufbaukasse es unterlassen,

- Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Geschäftsberichte fristgerecht zu erstellen,
- für den DV-Einsatz ein sinnvolles Konzept zu erarbeiten,
- darauf hinzuwirken, dass Aufbaugemeinschaften, deren Aufgaben erfüllt sind, aufgelöst werden<sup>181)</sup>,
- die Rechtsaufsicht über die Aufbaugemeinschaften im gebotenen Umfang auszuüben.

Diese Versäumnisse waren teilweise auf erhebliche Ausfälle wegen Urlaubs oder Krankheit von Bediensteten zurückzuführen. Dabei war die Personalausstattung der Anstalt mit 7,5 Kräften insgesamt ausreichend.

## 2.3 Aufgabenverlagerung

Die Aufgaben können besser erledigt werden, wenn sie, sofern nicht ganz auf sie verzichtet wird, größeren Organisationseinheiten zugewiesen werden, die mit vergleichbaren oder ähnlichen Aufgaben befasst sind. Dies gilt auch bei einer Neuausrichtung des Förderverfahrens. Hierzu bieten sich verschiedene Lösungsmöglichkeiten an.

Die Aufgaben im Bereich des planmäßigen Wiederaufbaus von Rebflächen könnten der im Zuge der Neuorganisation der Landesverwaltung<sup>182)</sup> gebildeten Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier übertragen werden, bei der die Aufgaben für Landwirtschaft, Weinbau, ländliche Bodenordnung und Flurbereinigungsplanung zusammengefasst sind. Alternativ wäre auch eine Verlagerung auf Flurbereinigungsbehörden zu erwägen, die bereits Aufgaben des landwirtschaftlichen Förderbereichs erfüllen. Teilaufgaben der Geschäftsführung sowie des Kassen- und Rechnungswesens der Aufbaugemeinschaften könnten in beiden Fällen dem Verband der Teilnehmergeinschaften zugeordnet werden.

Die Abwicklung laufender Darlehen sollte mit Zustimmung der Darlehensnehmer (Aufbaugemeinschaften) durch Umwandlung der Darlehensrestschuld in entsprechende Zuschüsse beschleunigt werden. Dadurch kann eine Bindung des Personals für die Zeit der Darlehensabwicklung - ca. zehn Jahre - vermieden werden. Insoweit stünde einem etwaigen Teil-Schuldenerlass eine Minderung des Verwaltungsaufwands gegenüber. Alternativ könnte die Abwicklung auch der Investitions- und Strukturbank übertragen werden.

Wenn die Altdarlehen abgewickelt sind, führt dies - ohne Berücksichtigung der Verwaltungskosten der Wiederaufbaukasse - zu jährlichen Einsparungen von etwa 1 Mio. DM<sup>183)</sup>.

Das weitere Aufgabenfeld der Wiederaufbaukasse, die Förderung der nach dem Marktstrukturgesetz anerkannten Erzeugergemeinschaften für Wein, könnte der Investitions- und Strukturbank übertragen werden.

Außerdem wäre bei einer Neuordnung zu bedenken, ob und in welcher Höhe die nach § 8 Weinbergsaufbaugesetz festzusetzenden Beiträge des Berufsstandes weiter erhoben werden. Das mit 1,6 Mio. DM zu beziffernde Jahresaufkommen könnte zur Entlastung der Winzerschaft beitragen.

Das Ministerium will zur Frage des Fortbestands der Wiederaufbaukasse weitere Überlegungen anstellen.

Der Rechnungshof hält eine alsbaldige Neuordnung aus wirtschaftlichen Gründen für unerlässlich.

## 3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) das Förderverfahren beim planmäßigen Wiederaufbau von Rebflächen umzustellen und anstelle der Mischförderung (Zuschuss und Darlehen) nur noch (Einmal-)Zuschüsse zu gewähren,
- b) die rückläufigen Aufgaben der Wiederaufbaukasse einer anderen Einrichtung zuzuordnen.

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

---

<sup>181)</sup> Zu Beginn des Jahres 1999 bestanden insgesamt 317 Aufbaugemeinschaften. Hiervon waren lediglich 106 mit Aufgaben des planmäßigen Wiederaufbaus beschäftigt. Bei den restlichen 211 Körperschaften waren diese Aufgaben abgeschlossen.

<sup>182)</sup> Vgl. Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325).

<sup>183)</sup> Dieser Betrag entspricht den Aufwendungen der Wiederaufbaukasse für zinsverbilligte Darlehen insgesamt bei einem Bankkreditvolumen von rd. 30 Mio. DM.

## **Tz. 18 Förderung von Einrichtungen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung**

- **Kläranlage Wallmenroth-Muhlau**
- **Anlagen des Wasserversorgungszweckverbands Maifeld-Eifel**
- **Anlagen des Wasser- und Bodenverbands zur Beregnung der Vorderpfalz**

**Planungen für Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen überstiegen den Bedarf. Unnötige Bauausgaben waren die Folge. Leistungsverzeichnisse von Ausschreibungen waren ungenau. Daraus entstanden finanzielle Nachteile für die Auftraggeber. Angebote waren falsch gewertet. Unternehmen wurden durch freihändige Vergabe von Aufträgen bevorzugt.**

**Ausgeschriebene Bauleistungen waren für Pauschalpreisvergaben ungeeignet. Abrechnungen waren in hohem Maße fehlerhaft.**

**Die Beanstandungen führten bisher zur Rückforderung von Fördermitteln in Höhe von insgesamt 1,2 Mio. DM (einschließlich Zinsen).**

### **1. Allgemeines**

Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sind öffentliche Aufgaben. Die hierfür benötigten baulichen und technischen Einrichtungen erfordern beträchtliche finanzielle Mittel. Das Land fördert die Maßnahmen der Träger durch Zuwendungen nach Maßgabe von Förderrichtlinien<sup>184)</sup>.

Der Rechnungshof hat folgende Baumaßnahmen geprüft:

- Erweiterung, Nachrüstung und Sanierung des mechanisch-biologischen Klärwerks der Kläranlage Wallmenroth-Muhlau des Abwasserzweckverbands Betzdorf-Kirchen-Daaden,
- Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen des Wasserversorgungszweckverbands Maifeld-Eifel und
- Anlagen des Wasser- und Bodenverbands zur Beregnung der Vorderpfalz.

Der Abwasserzweckverband Betzdorf-Kirchen-Daaden hat das mechanisch-biologische Klärwerk erweitert, nachgerüstet und saniert. Die Bauoberleitung, die verwaltungsmäßige Abwicklung und die Geschäftsführung für das Bauvorhaben einschließlich der Eröffnung der Angebote nahm der Zweckverband Wasserversorgung Kreis Altenkirchen als Betriebsführer wahr<sup>185)</sup>. Ein Ingenieurbüro war mit der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen, der Wertung der Angebote der Bauunternehmen und der Durchführung der örtlichen Bauleitung beauftragt.

Der Wasserversorgungszweckverband Maifeld-Eifel hat die Aufgabe, für seine Mitglieder eine nach Menge und Güte ausreichende öffentliche Wasserversorgung sicherzustellen. Mitglieder sind die Landkreise Ahrweiler und Mayen-Koblenz sowie die Verbandsgemeinden Brohltal, Maifeld, Mayen-Land, Pellenz, Untermosel und Kelberg.

Der Wasser- und Bodenverband zur Beregnung der Vorderpfalz mit Sitz in Mutterstadt hat im Wesentlichen die Aufgaben, auf die Sicherung und Stützung der Grundwasserverhältnisse hinzuwirken, der Landwirtschaft im Verbandsgebiet Beregnungswasser zur Verfügung zu stellen und Beregnungsanlagen zu planen, herzustellen, zu betreiben und zu unterhalten.

Die Prüfungen erstreckten sich auf die Planung, Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen sowie auf die ordnungsgemäße Verwendung der Landeszuwendungen.

Über die Prüfungsergebnisse wurde außer den geprüften Stellen und den Aufsichtsbehörden das Ministerium für Umwelt und Forsten unterrichtet.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Kläranlage Wallmenroth-Muhlau des Abwasserzweckverbands Betzdorf-Kirchen-Daaden**

##### **2.1.1 Betriebsstockwerk, Änderung der Planung**

Mit dem Neubau und der Sanierung von Teilen der Kläranlage wurde ein vorhandenes Gebäude um ein Geschoss aufgestockt und ein neuer Zugang über einen Treppenturm geschaffen.

---

<sup>184)</sup> Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt vom 3. November 1992 (MinBl. S. 425), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 3. Januar 1996 (MinBl. S. 20; 1997 S. 534; 1998 S. 569).

<sup>185)</sup> Nach einer zwischenzeitlichen Änderung der Organisation erfolgt die Betriebsführung seit Ende 1999 durch die Verbandsgemeindewerke.

Im Zuge der Ausführungsplanung veranlasste die Werkleitung eine Änderung des Baukonzepts. Anstatt eines Labors und einer Aussichtsgalerie wurde ein 100 m<sup>2</sup> großer Sitzungsraum für 60 Personen gebaut. Das Labor im alten Maschinenhaus wird weiter genutzt.

Der Neubau des Betriebsstockwerks für 1,3 Mio. DM war nicht notwendig. Insbesondere bestand für den Sitzungsraum und seine Ausstattung mit sehr aufwendiger Kommunikationstechnik kein Bedarf, weil der alte Sitzungssaal weiterhin zur Verfügung steht und außerdem der Sitzungsraum der Verbandsgemeinde Betzdorf genutzt werden kann.

Im Übrigen war das Betriebsstockwerk, das einen zweiten Treppenturm, einen zweiten Personenaufzug, Erkerelemente und Sonnenschutzverglasung erhielt, zu aufwendig geplant und gebaut.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord hat sich den Prüfungsfeststellungen angeschlossen. Die zuwendungsfähigen Kosten wurden entsprechend gekürzt.

### **2.1.2 Ausschreibung und Auftragsvergabe von Bauleistungen**

Der Zweckverband hat bei der Ausschreibung, Wertung und Vergabe von Bauleistungen in zahlreichen Fällen grundlegende Bestimmungen des Vergaberechts nicht beachtet:

- 2.1.2.1** Vor Erteilung eines Auftrags zum Bau von Rohrleitungen wurden dem Werksausschuss falsche Angebotssummen mitgeteilt. Auch wurden widersprüchliche Auftragssummen verschleiert. Der Zweckverband entschuldigte dies mit der Begründung, der für die Objektüberwachung verantwortliche Werkleiter<sup>186)</sup> habe nach einem "neuen innovativen Projektmanagement" gehandelt.

An der Submission hatten sieben Bewerber teilgenommen. Die Wertung der Angebote durch die Bauoberleitung und die Vergabe des Auftrags erfolgte in mehrerlei Hinsicht abweichend von den Vergabebestimmungen. Entgegen dem Nachverhandlungsverbot änderte die Bauoberleitung die Leistungsbeschreibung einseitig zu Gunsten des späteren Auftragnehmers, erhöhte in unzulässiger Weise wesentliche Positionen eines günstigeren Angebots und veränderte dadurch die Bieterfolge.

- 2.1.2.2** Bei dem Auftrag zur Lieferung und Montage eines Faulschlamm-Mischers wurde ein Wettbewerb vorgetäuscht, der in Wirklichkeit nicht stattgefunden hatte. Ein Fachingenieur, der freiberuflich für die Baufirma tätig war, die später den Auftrag erhielt, legte Preise von zwei Herstellerfirmen vor, die selbst keine Angebote eingereicht hatten. In der Vorlage zur Vergabeentscheidung wurden die Preisangaben als Angebote bezeichnet. Der Auftrag über 255.000 DM wurde ohne echten Preisvergleich freihändig vergeben.

- 2.1.2.3** Ohne öffentliche Ausschreibung oder Preisfragen bei anderen Unternehmen wurde ein Unternehmen beauftragt, für 1.450.000 DM einen Vererdungsteich zur ökologischen Entsorgung von Klärschlamm zu bauen und verschiedene Betonbecken und Schlammteiche zu Vererdungsteichen umzugestalten.

Einige Monate später erhielt die gleiche Firma wiederum freihändig einen Anschlussauftrag über 650.000 DM zum Anlegen eines weiteren Vererdungsteichs.

Die Bauoberleitung begründete die freihändige Vergabe mit der Unbestimmbarkeit der Bauleistung und der besonderen Erfahrung des Unternehmens auf dem Gebiet der Klärschlammvererdung. Im Übrigen seien die ausgehandelten Preise günstige Sonderpreise für ein neues Entsorgungskonzept. Durch die freihändige Vergabe sei kein finanzieller Schaden entstanden.

Der Abwasserzweckverband war angesichts der Auftragssumme von über 2 Mio. DM zur öffentlichen Ausschreibung der Bauleistung verpflichtet. Gründe für eine beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe lagen nicht vor (§ 31 GemHVO i.V.m. § 3 Nr. 3 und 4 VOB/A).

- 2.1.2.4** Ein Unternehmen hatte sich an der Ausschreibung von Stahlbetonarbeiten für einen Faulturm beteiligt. Drei Monate nach dem Submissionstermin reichte es ein Nebenangebot ein, auf das die Werkleitung den Auftrag zum Pauschalpreis von 956.000 DM erteilte.

Das in Kenntnis der Preise der Mitbewerber abgegebene Nebenangebot hätte vom Wettbewerb ausgeschlossen werden müssen (§ 25 Nr. 1 Abs. 1 Buchst. a VOB/A).

- 2.1.2.5** Die Bauarbeiten für die Kläranlage waren in sechs Losen ausgeschrieben. Ein Unternehmen lag nach der Wertung bei fünf Losen an erster Stelle der Bieterfolge. Für ein Los - Herstellen von Rohrgräben und Verlegen von Rohren - hatte

---

<sup>186)</sup> Er wurde während der Prüfung beurlaubt. Das Arbeitsverhältnis wurde später aufgelöst.

eine andere Baufirma ein um 30.000 DM günstigeres Angebot abgegeben. Es wurde entgegen der Empfehlung des Ingenieurbüros nicht berücksichtigt.

Der Zweckverband hat mitgeteilt, dass für die Vergabe von sechs Baulosen an ein Unternehmen Gründe des Bauablaufs und der Gewährleistung maßgebend gewesen seien.

Dem ist entgegenzuhalten, dass eine getrennte Vergabe sachgerecht und wirtschaftlicher gewesen wäre.

- 2.1.2.6** Nach europaweiter öffentlicher Ausschreibung der Leistungen zur Sanierung verschiedener Gebäude- und Anlagenteile sowie zum Neubau von vier Belebungsbecken und drei Nachklärbecken mit unverhältnismäßig hoch geschätzten Kosten von 53 Mio. DM änderte die Werkleitung das Konzept grundlegend. Sie veranschlagte die Investitionskosten nunmehr mit 35 Mio. DM, ohne die erforderlichen Leistungen zutreffend zu erfassen.

Die Verwaltung führte an, aus Zeitgründen sei von einer Aufhebung der Ausschreibung und einem neuen Wettbewerb Abstand genommen worden.

Die gegenüber der Ausschreibung erheblich geänderte Bauausführung und die für die verschiedenen Leistungen vereinbarte pauschale Abrechnung verursachten vermeidbare Mehrkosten und höheren Verwaltungsaufwand durch zahlreiche Nachträge.

- 2.1.2.7** Der Zweckverband hat die Verstöße (Nrn. 2.1.2.1 bis 2.1.2.6) im Wesentlichen eingeräumt. Er hat Folgerungen gezogen und zugesagt, dass künftig korrekt verfahren werde.

### **2.1.3 Abrechnung von Bauarbeiten**

#### **2.1.3.1 Nachträglich vereinbarte Vergütungen**

Positionen mit unterwertig angebotenen Einheitspreisen kamen häufig nicht oder nur in geringem Umfang zur Abrechnung. Die entsprechenden Leistungen wurden über zusätzliche Vereinbarungen abgegolten. Preise, die nicht im Rahmen des Wettbewerbs, sondern nachträglich vereinbart wurden, waren erheblich höher als die im Wettbewerb angebotenen, wie folgende Beispiele belegen:

- Für den Bau von zwei Messschächten wurden aufgrund nachträglicher Vereinbarung 82.000 DM vergütet. Bei Anwendung der zu niedrigen Preisen angebotenen Beton- und Schalungspositionen wären 61.000 DM eingespart worden.
- Obwohl die Kosten für den Isolieranstrich an den Betonflächen von Bauwerken der Kläranlagen in die Einheitspreise der Betonpositionen einzurechnen waren, wurden über Nachträge 38.000 DM für die Isolierung des Betons abgerechnet.
- Die Herstellung eines Filtratwasserschachts wurde in einem Nachtrag pauschal mit 29.000 DM abgerechnet. Mit dem Bau des gleichen Schachts war dieselbe Firma in einem anderen Baulos zeitgleich beauftragt worden. In diesem Vertrag waren dafür 3.000 DM vereinbart.
- Drei Nachträge betrafen das Herstellen von Gräben und den Einbau von Schüttmaterialien für 26.000 DM. Nach den Positionen des Vertragsverzeichnisses hätten 15.000 DM abgerechnet werden dürfen.

#### **2.1.3.2 Nachträge, Pauschalpreise**

Verschiedene Leistungen wurden aufgrund von Nebenangeboten nicht nach Einheitspreisen, sondern nach Pauschalpreisen abgerechnet:

- Im Pauschalpreis für Stahlbetonarbeiten zur Herstellung eines Faulturms waren Kosten in Höhe von 55.000 DM für die Wärmedämmung der Zylinderwand sowie des Sohl- und Trichterbereichs enthalten. Trotzdem wurden über einen Nachtrag für Wärmedämmung und Verkleidung 240.000 DM abgerechnet.
- Obwohl im Pauschalpreis die technische Bearbeitung des Sondervorschlags zum Bau von Belebungsbecken abgedeckt war, wurden hierfür nachträglich eine Vergütung in Höhe von 80.500 DM und für Nebenleistungen zur Absicherung der Baustelle nochmals 10.000 DM vereinbart.
- Im Bauvertrag für das Baulos "Faulturm, Eindicker, Neubau des Betriebsstockwerks" war für den Titel "Baustelleneinrichtung" ein Pauschalpreis von 315.000 DM vereinbart. Die im Leistungsverzeichnis vorgesehene spätere Anpassung des Pauschalpreises an die tatsächlichen Baukosten der übrigen Titel des Bauloses hatte der Auftragnehmer durch einen Zusatz ausdrücklich ausgeschlossen. Gleichwohl belief sich die Schlussrechnung für die Baustelleneinrichtung wegen der ohne besondere Vereinbarung erfolgten Ausweitung des Leistungsumfangs auf 487.000 DM. Die Mehrforderung von 172.000 DM wurde vergütet.



- Beim Bau der Nachklärbecken wurden die geplanten Betonlaufrippen, Mitteltische und Ablaufschächte wegen konstruktiver Änderung der Saugräume nicht ausgeführt. Obwohl sich daraus Einsparungen von 175.000 DM ergaben, wurde der Pauschalpreis nicht gekürzt.

### **2.1.3.3 Weitere Feststellungen**

Weiter waren unwirtschaftliche Ausgaben und die Annahme geldwerter Vorteile zu beanstanden:

- Eine Natursteinmauer zur Hangbefestigung eines Fahrwegs um das Vorklärbecken kostete rd. 40.000 DM. Eine technische Notwendigkeit, für die Hangsicherung Basaltsteine zu verwenden, bestand nicht. Eine flachere Abböschung und die Bepflanzung des Böschungsgeländes wären mindestens 20.000 DM kostengünstiger gewesen.
- Für die Küche im Betriebsstockwerk bestellte die Werkleitung neue Möbel und Elektrogeräte im Wert von 11.000 DM. Die Rechnungen wurden von einem Bauunternehmen beglichen.

**2.1.4** Zu den Feststellungen unter den Nummern 2.1.1 bis 2.1.3 hat die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord in Koblenz mitgeteilt, dass bisher ein Betrag von 1.330.000 DM im Verwendungsnachweis gestrichen worden sei. Das habe zu einer Verringerung der Förderung um 762.000 DM geführt. Außerdem seien 140.000 DM Zinsen an das Land gezahlt worden. Die Prüfung der Verwendungsnachweise sei noch nicht abgeschlossen. Die Frage eines Schadensausgleichs sei noch offen.

## **2.2 Anlagen des Wasserversorgungszweckverbands Maifeld-Eifel**

Der Zweckverband erteilte im Zeitraum von 1994 bis 1997 auf der Grundlage von Bauverträgen eine Vielzahl so genannter Anschlussaufträge. Zudem wurden 21 Maßnahmen freihändig vergeben. Die Abrechnungssumme beträgt insgesamt 3,5 Mio. DM. Nahezu alle diese Aufträge wurden nur zwei Firmen erteilt.

Der Verzicht auf öffentliche Ausschreibungen ist mit den Grundprinzipien des Vergaberechts nicht zu vereinbaren. Bestimmte Firmen kamen dadurch bevorzugt zu öffentlichen Aufträgen, während für andere nicht einmal die Chance bestand, sich zu bewerben. Ein transparenter Wettbewerb war nicht gewährleistet. Außerdem nahm der Zweckverband zu Lasten seiner Mitglieder und der Verbraucher die wirtschaftlichen Nachteile eines stark eingeschränkten Wettbewerbs in Kauf.

Die Erfassung des Leistungsumfangs von Baumaßnahmen, die nach öffentlichem oder beschränktem Wettbewerb vergeben wurden, entsprach nicht den Erfordernissen. Die vom Zweckverband erstellten Leistungsnachweise weisen Mängel auf. Firmen nutzten diese Umstände bei der Bauabrechnung zu ihrem Vorteil, indem sie über Nachträge Leistungen zu höheren Preisen abrechneten. Es wurden überhöhte Zahlungen im Umfang von 175.000 DM festgestellt. Durch nachträgliche Preisvereinbarungen konnte der Zweckverband inzwischen 84.000 DM wieder zurückführen.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord will die nicht notwendigen Ausgaben aus der Förderung herausnehmen und die Förderung anteilig kürzen.

## **2.3 Anlagen des Wasser- und Bodenverbands zur Beregnung der Vorderpfalz**

### **2.3.1 Planung von Ringleitungen, Ingenieurhonorare**

**2.3.1.1** Die Planung für den Ausbau des bestehenden Verteilernetzes in den Verbandsgebieten Mutterstadt und Dannstadt-Schauernheim zur Verbesserung der Wasserzirkulation und Vermeidung von Stagnationszonen war unvollständig. In den Planungsunterlagen und Kostenberechnungen wurden für zwei von sechs Einzelmaßnahmen keine hydraulischen Berechnungen erstellt, mit denen die wirtschaftlichsten Rohrdurchmesser hätten ermittelt werden können. Leitungen mit Rohren des für die angestrebten Ziele ausreichenden Durchmessers DN 100 hätten gegenüber den durchgehend verlegten Rohren DN 300 etwa 125.000 DM weniger gekostet.

**2.3.1.2** Ein Ingenieurbüro errechnete in der Planungsphase für die Erweiterung des Beregnungsgebiets Baukosten von mehr als 2 Mio. DM und ermittelte auf dieser Basis sein Honorar für die Vor-, Entwurfs- und Genehmigungsplanung. Die Baukosten betragen nach der geprüften Schlussrechnung 1,15 Mio. DM. Zwischen zunächst ermittelten und dann festgestellten Kosten bestand eine Differenz von 74 %.

**2.3.1.3** Das gleiche Ingenieurbüro erhielt für die Ausarbeitung von Bestandsplänen 11.000 DM. Die Erstellung dieser Pläne war bereits als Bestandteil des Bauvertrags der Baufirma übertragen und mit der pauschalen Vergütung ihrer Leistungen abgegolten.

- 2.3.1.4** Ferner wurde im Ingenieurvertrag für die Erstellung der Genehmigungsplanung zur Erweiterung eines Berechnungsgebiets eine Vergütung von 5.500 DM vereinbart, obwohl den Beteiligten bekannt war, dass die Erweiterung keiner Genehmigung durch die Wasserbehörde bedurfte.
- 2.3.1.5** Im Ingenieurvertrag war auch für die "Bauoberleitung" die Teilleistung "Aufsicht über die örtliche Bauüberwachung" vereinbart. Diese Teilleistung ist nur notwendig, wenn z.B. im Sinne der Verwaltungsvorschrift "Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung"<sup>187)</sup> das Vier-Augen-Prinzip angewandt wird, also Bauoberleitung und Bauüberwachung von verschiedenen Personen wahrgenommen werden.
- 2.3.1.6** Ursprünglich waren für die jeweiligen Bauverträge Abrechnungen auf der Grundlage von umfangreichen Einheitspreis-Leistungsverzeichnissen vorgesehen. Durch nachträglich vereinbarte pauschalisierte Abrechnungen entfielen arbeitsintensive Einzelleistungen wie gemeinsames Aufmaß und Rechnungsprüfung; die örtliche Bauüberwachung wurde dadurch erheblich erleichtert. Angleichungen der Ingenieurverträge an die geminderten Leistungen wären sachgerecht gewesen.

## **2.3.2 Ausschreibung und Auftragsvergabe von Bauleistungen**

- 2.3.2.1** Die Ausschreibung der Herstellung des Verteilernetzes Maxdorf-Lamsheim wurde nach Eröffnung der Angebote aufgehoben, weil die Position "Grundwasserabsenkung" nicht mehr dem aktuellen Grundwasserstand entsprach.

Ein Unternehmen, das später den Zuschlag erhielt, hatte einen Sondervorschlag abgegeben, in welchem 160 Einheitspreispositionen in 17 Pauschalpreispositionen zusammengefasst waren. Damit hatte es an zweiter Stelle der Bieterfolge gelegen. Mit ihm und dem ersten Bieter wurde über eine freihändige Vergabe des Auftrags verhandelt. Beide Firmen änderten die Preise der Position Grundwasserabsenkung. Die Firma mit dem ursprünglich günstigsten Gesamtangebot erhöhte den Positionspreis; die andere Firma setzte ihn herab und wurde mit einem Angebot von 4,3 Mio. DM günstigster Bewerber. Unter Berücksichtigung des Sondervorschlags mit 17 Pauschalpreispositionen erhielt das Unternehmen den Auftrag.

Eine Vergabe zu Pauschalpreisen ist nur zweckmäßig, wenn die Ausführung nach Art und Umfang genau bestimmbar und mit Änderungen während der Bauausführung nicht zu rechnen ist. Diese Voraussetzungen waren bei den Tiefbauarbeiten nicht erfüllt. Das zeigte auch die Prüfung der Abrechnung (vgl. Nr. 2.3.3.2). Abgesehen davon hätten die Arbeiten neu ausgeschrieben werden müssen.

- 2.3.2.2** Originalangebote für die Bauleistungen zur Erweiterung des Berechnungsgebiets Rinkenbergerhof wurden dem privaten Ingenieurbüro zur rechnerischen Prüfung, Wertung und Ausarbeitung eines Vergabevorschlags ausgehändigt. Dabei wurde versäumt, Sicherungskopien der Angebote zu fertigen und bis zum Abschluss des Prüfungs- und Wertungsverfahrens zu verwahren.

Das Ingenieurbüro berücksichtigte bei der Ermittlung der Angebotsendsummen Nachlässe in den Angeboten, die an Bedingungen gebunden waren. Nachlässe, die unter Vorbehalt eingeräumt werden, sind zwar bei der Wertung zu berücksichtigen, nicht jedoch bei der Berechnung des Angebotspreises.

Das Ingenieurbüro wertete Nebenangebote, bei denen wesentliche Preise fehlten. Zwei Tage nach der Submission teilte ein Bieter seine Preise in Kenntnis der Konkurrenzpreise mit. Er erhielt den Auftrag, obwohl sein Angebot hätte ausgeschlossen werden müssen.

Für das Nebenangebot, auf das der Auftrag erteilt wurde, vereinbarten Auftraggeber und Auftragnehmer eine Pauschalabrechnung auf der Grundlage der Einheitspreisausschreibung. Die Leistungen waren nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben (§ 9 VOB/A). Das Leistungsverzeichnis enthielt neben dem Ansatz für Stundenlohnarbeiten weitere 31 Bedarfspositionen, welche in die Angebotsendsumme eingegangen waren. Zusätzlich waren Leistungen vorgesehen, die ihrer Natur nach Bedarfspositionen betrafen, aber als solche nicht kenntlich gemacht waren, wie die Lieferung von Austauschboden und das Sortieren des Aushubs zur Wiederverwendung oder zur Abfuhr auf eine Deponie.

Bei richtiger Erfassung wäre der Leistungsumfang der Ausschreibung geringer ausgefallen. Das Nebenangebot, für das eine Pauschalierung des Preises vereinbart worden ist, war mit den Einheitspreisangeboten der Mitbewerber nicht vergleichbar. Es hätte nicht angenommen werden dürfen.

---

<sup>187)</sup> Verwaltungsvorschrift der Landesregierung vom 29. Oktober 1996 (MinBl. 1997 S. 160).

### **2.3.3 Abrechnung von Bauarbeiten**

**2.3.3.1** Zu den für den Bau von Ringleitungen in den Verbandsbereichen Fußgönheim, Ruchheim und Schifferstadt-Limburgerhof nachgewiesenen Kosten gehörte ein Betrag von 146.000 DM, der den bewilligten Zuschüssen nicht zugeordnet werden konnte.

**2.3.3.2** Im Bauvertrag für das Verlegen von Ringleitungen im Verbandsgebiet Mutterstadt-Dannstadt-Schauernheim waren Positionen für die Leistungen zur Herstellung von Verbindungen zwischen den neu verlegten und den vorhandenen Leitungen vorgesehen. Diese Positionen wurden nicht angewandt. Vielmehr rechnete die Baufirma die Arbeiten zu Nachtragspauschalpreisen mit 137.000 DM ab. Der Betrag wurde von der Bauleitung anerkannt und vom Verband vergütet. Bei einer Abrechnung nach Vertragspositionen wären nur 37.000 DM angefallen.

**2.3.3.3** Beim Neubau einer Hauptleitung wurden dem Auftragnehmer über einen Nachtrag pauschal 43.800 DM für PVC-Leitungen zur Grundwasserableitung gezahlt, obwohl im Pauschalpreis von 228.000 DM die kompletten Wasserhaltungsarbeiten erfasst waren.

**2.3.3.4** Zwei im Verwendungsnachweis über die Förderung der Herstellung des Verteilernetzes Schifferstadt Nordost aufgeführte Rechnungen über netto 28.000 DM betrafen Arbeiten, die vor Bekanntgabe des Bewilligungsbescheids für die Förderung durchgeführt worden waren. Die Vergabe dieser Arbeiten konnte nicht nachgewiesen werden.

Leistungen, die vor Erlass des Bewilligungsbescheids vergeben werden, sind nicht förderfähig.

**2.3.4** Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat zu den Feststellungen unter den Nummern 2.3.1 bis 2.3.3 mitgeteilt, dass die Verwendungsnachweise berichtigt und überzahlte Landeszuwendungen zurückgefordert werden.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass bereits die Planung auf einen wirtschaftlichen Bau und Betrieb ausgerichtet wird,
- b) bei der Bemessung von Zuwendungen überzogene Maßnahmen und übertriebenen Aufwand auszunehmen,
- c) sicherzustellen, dass bei den geförderten Maßnahmen Ingenieur- und Bauleistungen unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der Regeln des Vergabe- und Honorarrechts sowie der technischen Regelwerke vergeben, durchgeführt und abgerechnet werden,
- d) bestimmungswidrig in Anspruch genommene Zuwendungen zurückzuverlangen.

Die Stellungnahmen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd sowie des Abwasserzweckverbands zu den Prüfungsfeststellungen sind unter Nr. 2 dargestellt.

## **Tz. 19 Forstwirtschaftliche Wegebaumaßnahmen**

**Die mittelfristige Wegebauplanung für den Staatswald war nur teilweise fertig gestellt und nicht aktualisiert. Einzelne Wegebaumaßnahmen entsprachen nicht den Vorgaben zur technischen Ausführung.**

**Der Staatsforstbetrieb trug den Unterhaltungsaufwand für Straßen, die nur in geringem Umfang forstlichen Zwecken dienen.**

**Die Erneuerung einer Brücke war nicht erforderlich, weil die Holzabfuhr über eine benachbarte Brücke sichergestellt war.**

**Wegebaumaßnahmen kommunaler und privater Waldbesitzer wurden gefördert, obwohl die Förderungsvoraussetzungen nicht vorlagen. Für die Beurteilung des Bedarfs fehlten oft wesentliche Angaben. Nachweise über die Verwendung von Fördermitteln wurden von der Verwaltung nicht ordnungsgemäß geprüft.**

### **1. Allgemeines**

Der Landesforstverwaltung obliegen die Planung und Durchführung der Wegebaumaßnahmen. Den kommunalen und privaten Waldbesitzern gewährt das Land Zuwendungen für den forstwirtschaftlichen Wegebau<sup>188)</sup> aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" und Mitteln des EG-Strukturfonds. Zuständig für die Bewilligung von Zuwendungen waren die Bezirksregierungen.

Im Haushaltsjahr 1998 wurden Haushaltsmittel von insgesamt 5,1 Mio. DM verausgabt<sup>189)</sup>.

Der Rechnungshof hat bei ausgewählten Forstämtern eine Reihe von Wegebaumaßnahmen geprüft. In die Prüfung einbezogen waren auch mit Landesmitteln geförderte Maßnahmen im Körperschafts- und Privatwald<sup>190)</sup>.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Staatsforstbetrieb**

##### **2.1.1 Wegebauplanung**

Für den Staatswald wurde zu Beginn der 80er-Jahre mit einer flächendeckenden Wegebauplanung einschließlich Wegeinventur begonnen. Sie war in den ehemaligen Regierungsbezirken Rheinhessen-Pfalz und Trier noch nicht fertig gestellt und insgesamt nicht aktualisiert.

Die Bestandserfassung und die Planung stellen wichtige Entscheidungsgrundlagen für die wirtschaftliche Verwendung von Mitteln für Maßnahmen des forstwirtschaftlichen Wegebaus dar, zumal der Staatswald im Wesentlichen erschlossen ist.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat eine Arbeitsgruppe zur Wegeinventur und Wegebauplanung gebildet.

##### **2.1.2 Ausbaustandards**

Bei der Planung und Durchführung forstwirtschaftlicher Wegebaumaßnahmen sind von den Forstämtern die Richtlinien des Fachausschusses "Ländliche Wege" des Deutschen Verbandes für Wasserwirtschaft und Kulturbau e.V. - RLW - sowie die Wegebauempfehlungen des Ministeriums (Ausbaustandards) zu beachten. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass die Maßnahmen technisch und ökologisch einwandfrei und mit angemessenen Kosten realisiert werden.

---

<sup>188)</sup> Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 892 38 Förderung der ländlichen Gebiete mit Mitteln aus dem EAGFL (inzwischen umgesetzt nach Titel 892 04 Förderung aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung), Kapitel 08 23 Bewilligungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (Gemeinschaftsaufgabe), Titel 883 59 Zuweisungen zur Förderung des forstwirtschaftlichen Wegebaus; Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 22 Allgemeine Bewilligungen Forsten, Titel 883 31 Zuweisungen zur Förderung des nichtkommunalen Körperschaftswaldes, Titel 892 31 Zuschüsse zur Förderung des Privatwaldes.

<sup>189)</sup> Jahresbericht 1998 der Landesforstverwaltung.

<sup>190)</sup> Die Förderung richtete sich nach der Verwaltungsvorschrift über Zuwendungen zur Förderung der Forstwirtschaft (Förderungsgrundsätze - Forst) vom 14. Februar 1992 (MinBl. S. 167) und vom 23. Oktober 1995 (MinBl. S. 491); nunmehr Verwaltungsvorschrift vom 5. August 1999 (MinBl. S. 343).

Einzelne Maßnahmen entsprachen nicht diesen Anforderungen. So wurden Wege statt mit dem in den Wegebau-richtlinien empfohlenen Rundprofil (bogenförmige Querneigung des Weges) im Flachprofil ausgebaut. Bei anderen Maßnahmen wurde die vorgeschriebene Deck- und Verschleißschicht nicht aufgebracht. Beides verursacht höhere Unterhaltungskosten.

Vereinzelte entstand vermeidbarer Aufwand, weil Baumaßnahmen während der jährlichen Nässeperiode (Spätherbst, Winter) ausgeführt wurden.

Auch wurden notwendige Unterhaltungsmaßnahmen, wie Grabenreinigung und Wiederherstellen von Wegeprofilen nach starkem Regen oder Mulchen der Seitenbankette, nicht ordnungsgemäß durchgeführt.

Das Ministerium will die Einhaltung der maßgebenden Wegebaustandards und die ordnungsgemäße Unterhaltung der Waldwege sicherstellen.

### **2.1.3 Öffentliche Straßen im Bereich des Staatswaldes**

Der Staatsforstbetrieb unterhält insbesondere im Bereich des Pfälzerwaldes dem Staatsforst zugeordnete öffentliche Straßen, die nur noch in geringem Maße forstwirtschaftlichen Zwecken dienen. Die Straßen werden überwiegend von der Bevölkerung genutzt und sollten - wie im Einzelfall bereits erfolgt - an kommunale Baulastträger übergeben werden.

Das Ministerium hat erklärt, sich weiter zu bemühen, dass die Baulast an die Kommunen abgegeben werden kann.

### **2.1.4 Erneuerung einer Brücke**

Ein Brückenbauwerk in einem Natur- und Landschaftsschutzgebiet wurde mit einem Kostenaufwand von 670.000 DM erneuert, obwohl die Holzabfuhr aus dem Forstrevier über eine in geringer Entfernung vorhandene Brücke sichergestellt war.

Das Ministerium hält die Erneuerung der Brücke für erforderlich, weil in dem Staatswaldrevier auch Holz aus benachbarten Revieren gelagert werde. Die Lagerung entlang eines befestigten Waldweges erlaube eine zentrale und kundenorientierte Holzvermarktung. Die Konzentration des Holzes sei wegen der Entwicklung auf den Holzmärkten erforderlich und werde zunehmend in der gesamten Landesforstverwaltung praktiziert. Eine ordnungsgemäße forstwirtschaftliche Nutzung sei in diesem Natur- und Landschaftsschutzgebiet zulässig. Die Holzabfuhr über eine benachbarte Brücke scheidet aus, weil die sich dann anschließende weitere Brücke auf Lasten bis 12 t beschränkt und der Transport durch enge und teilweise verkehrsberuhigte Ortsstraßen für Langholzfahrzeuge nur bedingt möglich sei. Außerdem müsse bei Benutzung der benachbarten Brücke der Verbindungsweg zu dem gelagerten Holz stärker befestigt werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs geht das Holzlager für mehrere staatliche und kommunale Forstreviere und der vermehrte An- und Abtransport von Stammholz über eine ordnungsgemäße forstliche Nutzung im Sinne des Natur- und Landschaftsschutzes hinaus. Das zu beiden Seiten des Waldweges auf einer Länge von mehr als 2 km platzierte und zum Teil gestapelte Langholz ist nicht sachgerecht gelagert. Es müssen Böschungs- und Nassflächen genutzt werden. Außerdem dienen Bäume als Polterstützen. Die Holzlagerung auf Flächen zwischen dem befestigten Weg und dem Waldrand unterdrückt den natürlichen Pflanzenwuchs und ist mit der besonderen Bedeutung dieser Waldregion für den Arten- und Biotopschutz nicht vereinbar. Das in der Nähe eines Flusses gelegene und von Bächen durchzogene Waldgebiet ist hochwassergefährdet und soll daher in die Polderplanung mit einbezogen werden. Die in dem Forstrevier selbst anfallenden Holz mengen können über die benachbarte Brücke und das anschließende Gewerbegebiet problemlos in Richtung Bundesstraße abgefahren werden, wie dies auch mit Holz aus angrenzenden Waldgebieten geschieht. Einer stärkeren Befestigung des Verbindungsweges zu dieser Brücke bedarf es nicht.

Das Ministerium will bei künftigen, ähnlich gelagerten Projekten sicherstellen, dass auch monetär nicht fassbare Aspekte in die Kosten-Nutzen-Untersuchung stärker einbezogen werden.

## **2.2 Zuwendungen an kommunale und private Waldbesitzer**

Nach den Förderrichtlinien des Landes dürfen Zuwendungen bewilligt werden für den Neu- und Ausbau von Wirtschaftswegen, die ein ganzjähriges Befahren mit Lastkraftwagen zur Holzabfuhr ermöglichen, sowie von naturfesten Waldwegen, die bei geeigneter Witterung vom Schwerlastverkehr für die Holzabfuhr genutzt werden können.

### **2.2.1 Einhaltung von Förderungsvoraussetzungen**

Bei einigen Maßnahmen lagen die Förderungsvoraussetzungen nicht vor. So wurden Fördermittel für den Neu- und Ausbau von Wegestrecken in Anspruch genommen, die nicht die in den Förderrichtlinien vorgesehene Mindestlänge von 500 m aufwiesen oder für die wegen ausreichender Erschließung der Waldfläche kein Bedarf bestand. In die Förderung wurden auch Instandsetzungsmaßnahmen einbezogen, obwohl diese nicht förderungsfähig sind. In einigen

Fällen wurde von den verbindlichen Ausbaustandards abgewichen und damit das Ziel der Förderung nicht in vollem Umfang erreicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Mängel beseitigt seien. Im Übrigen will es im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten überzahlte Zuwendungen zurückfordern.

### **2.2.2 Beantragung und Abwicklung von Zuwendungen**

Aufgrund der inzwischen mit Hilfe der langjährigen staatlichen Förderung erreichten Dichte des forstlichen Wegenetzes besteht nur noch ein begrenzter Bedarf für Neu- und Ausbaumaßnahmen. An den weiteren Ausbau des Wegenetzes ist daher - auch zur Vermeidung von Unterhaltungskosten und ökologischen Nachteilen - ein strenger Maßstab anzulegen.

Die Beschreibung der Förderprojekte war in den Anträgen und Bewilligungsbescheiden vielfach lückenhaft und ungenau. Es fehlten insbesondere Angaben über die Lage der zu erschließenden Waldfläche, das Alter und die Ertragsklasse der vorhandenen Baumarten, die in den nächsten zehn bis 15 Jahren zu erwartenden forstlichen Maßnahmen, den Ausbauzustand des Weges sowie Art und Umfang der beabsichtigten Baumaßnahme.

Bei der Bewilligung von Zuwendungen wurden die Empfänger nicht verpflichtet, die neu- oder ausgebauten Wege innerhalb eines angemessenen Zeitraumes instand zu halten.

Die mit der Überwachung der Bauausführung und der Prüfung der Verwendungsnachweise beauftragten Forstämter erfüllten häufig ihre Kontrollpflichten nicht. So wurde die Abnahme von Wegebaumaßnahmen nicht ordnungsgemäß durchgeführt und dokumentiert. Insbesondere fehlte das Aufmaß. Eine Nachprüfung war in diesen Fällen nicht möglich. Zum Teil wurden nicht abgeschlossene oder sogar noch nicht begonnene Maßnahmen als fertig gestellt bestätigt.

Das Ministerium hat zugesagt, es werde das Förderungsverfahren verbessern. Eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise werde sichergestellt. Es habe die zu beachtenden Regeln und Grundsätze, die es auch den Forstämtern mitteilen werde, mit der Zentralstelle der Forstverwaltung besprochen. Die Verpflichtung der Zuwendungsempfänger zur Instandhaltung von neu- und ausgebauten Wegen werde in die Förderrichtlinien aufgenommen. Einzelne Forstämter seien auf ihre Pflichten bei der Abwicklung von Fördermaßnahmen besonders hingewiesen worden.

## **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Wegeinventur und Wegebauplanung für den Staatswald fertig zu stellen und regelmäßig fortzuschreiben,
- b) die vorgeschriebenen Wegebaustandards einzuhalten und die ordnungsgemäße Unterhaltung der Waldwege sicherzustellen,
- c) darauf hinzuwirken, dass die Baulast für überwiegend nicht forstlich genutzte Straßen im Bereich des Staatswaldes auf die zuständigen kommunalen Baulasträger übertragen wird,
- d) bei der Planung und Ausführung forstlicher Maßnahmen die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie den Natur- und Landschaftsschutz zu beachten,
- e) bestimmungswidrig in Anspruch genommene Fördermittel zurückzufordern,
- f) das Förderungsverfahren für die forstwirtschaftlichen Wegebaumaßnahmen zu verbessern und Verwendungsnachweise ordnungsgemäß zu prüfen.

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

## **Tz. 20 Unterrichtsausfall, Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen**

**An den 123 geprüften Schulen fielen 4,2 % des planmäßigen Unterrichts aus. Dieser tatsächliche Unterrichtsausfall kann insbesondere durch Verbesserung des Schulmanagements verringert werden.**

**Die Summe der Entlastungsstunden und Freistellungen im Schuljahr 1998/99 entsprach rechnerisch dem Regelstundenmaß von über 2.500 vollbeschäftigten Lehrkräften.**

**Bei der Bemessung der Schulleitungspauschalen nach Klassenzahlen - ohne Berücksichtigung der Schülerzahl - bleibt außer Betracht, dass nicht nur organisatorischer Aufwand für die Klasse als Gesamtheit, sondern auch für die einzelnen Schüler entsteht.**

**Durch verstärkten Einsatz von Fachkräften für Verwaltungsaufgaben der Schulleitung und Erweiterung des Modells "Geld statt Anrechnungsstunden" können zusätzliche Unterrichtskapazitäten gewonnen werden.**

**Schwerbehinderte Lehrkräfte waren im Vergleich zu anderen schwerbehinderten Bediensteten deutlich besser gestellt.**

**Freistellungen örtlicher Personalräte überstiegen oft den festgelegten Umfang.**

### **1. Allgemeines**

Der Rechnungshof hat den tatsächlichen Unterrichtsausfall<sup>191)</sup> sowie die Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte an 123 öffentlichen Schulen geprüft.

Untersucht wurden insbesondere

- Höhe und Ursachen von Unterrichtsausfall,
- Gewährung und Angemessenheit von Entlastungsstunden.

Die Prüfung betraf das Schuljahr 1998/99. Soweit erforderlich, wurden auch Vorgänge aus anderen Schuljahren in die Prüfung einbezogen. Erhebungszeitraum für den Unterrichtsausfall war das erste Schulhalbjahr 1998/99 (18 Wochen).

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Umfang und Ursachen des tatsächlichen Unterrichtsausfalls**

##### **2.1.1 Umfang**

An den geprüften Schulen fielen im ersten Schulhalbjahr 1998/99 wöchentlich insgesamt 4.051 geplante Unterrichtsstunden ersatzlos aus. Der tatsächliche Unterrichtsausfall betrug danach 4,2 %. Bei pauschaler Hochrechnung<sup>192)</sup> auf alle Schulen des Landes wären das 25.686 Unterrichtsstunden/Woche, das entspräche 1.138 Lehrervollzeitstellen.

##### **2.1.2 Ursachen**

Im Rahmen der Prüfung festgestellte Ursachen von Unterrichtsausfall waren:

- Erkrankungen, Kuraufenthalte (48 %),
- Studientage, Klassen- und Studienfahrten - soweit dadurch Unterricht in nicht teilnehmenden Klassen ausfiel - (13,8 %),
- Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen (13,4 %),
- Konferenzen, Sprechtag (8,8 %),
- Dienstbefreiungen, Beurlaubungen (5,9 %),

---

<sup>191)</sup> Als Unterrichtsausfall wurde gewertet, wenn geplanter Unterricht temporär ersatzlos ausfiel. Nicht berücksichtigt wurden struktureller Unterrichtsausfall und Unterrichtserteilung in vom Stundenplan abweichender Form (z.B. Exkursionen, Vertretungsunterricht).

<sup>192)</sup> Die Hochrechnung kann lediglich als Anhaltswert für die Größenordnung des tatsächlichen Unterrichtsausfalls angesehen werden, da ihr eine statistisch repräsentative Erhebung nicht zugrunde liegt.

- Fachleitertätigkeiten (0,7 %),
- Personalversammlungen, Tätigkeiten in Personalvertretungen (0,5 %),
- sonstige Gründe (8,9 %).

Unmittelbare Zusammenhänge zwischen tatsächlichem und strukturellem Unterrichtsausfall<sup>193)</sup>, Schulart oder Schulgröße waren nicht erkennbar.

Bei Einhaltung bereits bestehender Regelungen und durch schulinterne Maßnahmen hätte der Unterrichtsausfall insbesondere in folgenden Fällen reduziert werden können:

- Lehrkräfte wurden beurlaubt, obwohl die Voraussetzungen nicht vorlagen.
- Bei sich häufenden kürzeren Erkrankungen, insbesondere vor und nach unterrichtsfreien Tagen, wurden nicht immer Maßnahmen, wie z.B. die Erhöhung der Anforderungen an den Nachweis der Arbeitsunfähigkeit, ergriffen. Die dafür zuständigen Schulbehörden wurden nur in wenigen Fällen unterrichtet.
- An einigen Schulen wurden zum Teil auch die Begleitlehrkräfte nach Rückkehr von Klassenfahrten am folgenden Unterrichtstag freigestellt.
- Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, Studientage, Lehrerkonferenzen, Dienstbesprechungen, Elternsprechtage und Fachleitertätigkeiten fanden in zu großem Umfang während der Unterrichtszeit statt.

Dass Unterrichtsausfall zumindest teilweise vermeidbar ist, zeigt der Vergleich der geprüften Schulen. So reichte die Bandbreite des Unterrichtsausfalls von null bis über neun Prozent:

Unterrichtsausfall	0 %	<1%	<2%	<3%	<4%	<5%	<6%	<7%	<8%	<9%	>9%
Zahl der Schulen	3	7	20	23	23	13	13	12	7	1	1

Bei einzelnen Ursachen ergibt der Vergleich folgendes Bild: An 31 Schulen fiel Unterricht nicht wegen Ausflügen und Studientagen aus, acht Schulen verzeichneten keinen Unterrichtsausfall aufgrund von Fortbildungsmaßnahmen. Bei 29 Schulen verursachten Konferenzen und Sprechstage, bei 28 Schulen Beurlaubungen und bei 95 Schulen Personalratstätigkeiten keinen Unterrichtsausfall.

### 2.1.3 Schulmanagement

Durch verbessertes Schulmanagement, wie z.B. Jahresplanungen, Vertretungsregelungen, Erfassung des Unterrichtsausfalls und Einrichtung von Lehrerstundenkonten, kann Unterrichtsausfall über die bereits aufgezeigten Möglichkeiten hinaus begrenzt werden:

- Durch eine auf das Schuljahr bezogene Abstimmung aller schulischen Unternehmungen, Grundsatzregelungen für Vertretungen und Einrichtung von Vertretungsbereitschaften kann Unterrichtsausfall verringert werden. Gleichwohl hatten nur wenige Schulen von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht.
- Aufzeichnungen über tatsächlichen Unterrichtsausfall lagen nur in Einzelfällen vor.

Eine lückenlose Dokumentation des Unterrichtsausfalls ist jedoch als Basis für eine Analyse der Ursachen und darauf aufbauende Maßnahmen zur Gegensteuerung unverzichtbar. Der Mehraufwand ist gering, zumal Fehlzeiten aufgrund von Erkrankungen, der anteilig größten Ursache für Unterrichtsausfall, ohnehin zu dokumentieren sind.

- Nur an wenigen Schulen wurden Aufzeichnungen über den tatsächlichen Einsatz der Lehrkräfte geführt. Es besteht daher kaum ein Überblick über die Belastung der einzelnen Lehrkräfte. So erfüllten Lehrkräfte ihre Unterrichtsverpflichtung nicht vollständig, z.B. wegen vorzeitiger Entlassung von Abschlussklassen, Betriebspraktika

---

<sup>193)</sup> Das Unterrichtsangebot an den Schulen erfolgt auf der Grundlage der geltenden Stundentafeln in Pflichtfächern, Wahlpflichtfächern und wahlfreiem Unterricht. Dazu werden den Schulen Lehrerwochenstunden (LWS) zugewiesen, die im Wesentlichen auf der Grundlage von Schüler- und Klassenzahlen berechnet werden. Das rechnerische Ergebnis wird als "Soll" bezeichnet. Die einer Schule tatsächlich zugewiesenen Lehrerwochenstunden stellen das "Ist" dar. Ist das "Soll" größer als das "Ist" entsteht so genannter struktureller Unterrichtsausfall. Dies bedeutet aber in der Regel nicht, dass nach den Stundentafeln vorgesehener Unterricht ausfällt, da das rechnerische Soll den Bedarf nach der Stundentafel übersteigt.  
Beispielsweise betrug der strukturelle Unterrichtsausfall an einer Berufsbildenden Schule 13,9 %, der tatsächliche Ausfall dagegen 2,2 %. Eine andere Berufsbildende Schule wies bei einem strukturellen Unterrichtsausfall von 3,1 % einen tatsächlichen Unterrichtsausfall von 5,3 % aus.



der Schüler, Beurlaubungen aus persönlichen Anlässen oder außergewöhnlicher Witterungsverhältnisse. Dagegen erteilten sie Unterricht über ihre eigentliche Verpflichtung hinaus, wenn sie zu Vertretungsunterricht herangezogen wurden.

Die Anlegung eines "Stundenkontos" für jede Lehrkraft wäre zweckmäßig. Ausfallende Pflichtstunden könnten vor- oder nachgearbeitet, Zeitguthaben verrechnet werden. Der Nachweis, dass alle Lehrkräfte gleichmäßig herangezogen werden, kann die Bereitschaft zur Übernahme von Vertretungen steigern und die Führungskompetenz der Schulleitungen stärken.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat mitgeteilt, es habe die Schulen mit Rundschreiben auf die Feststellungen des Rechnungshofs und die Einhaltung der Vorschriften hingewiesen. Gleichzeitig habe es den Schulleitungen die Anordnungsbefugnis zur Vorlage von Attesten bei kurzfristigen Erkrankungen erteilt. Regelungen zu Studientagen, Elternsprechtagen und Fachleitertätigkeiten seien in Vorbereitung. Die Verbesserung des Schulmanagements, die Dokumentation des Unterrichtsausfalls und die Führung von Lehrerstundenkonten werde im laufenden Schuljahr 2000/2001 an zehn Schulen als Modellprojekt durchgeführt.

## **2.2 Stundenanrechnungen, Stundenermäßigungen und Freistellungen**

### **2.2.1 Umfang**

Die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte ergibt sich aus dem Regelstundenmaß<sup>194)</sup>. Für die Wahrnehmung von Funktionen und Sonderaufgaben sowie für besondere unterrichtliche Belastungen kann die Zahl der zu erteilenden Unterrichtsstunden einer Lehrkraft verringert werden (Stundenanrechnung). Daneben kann zur persönlichen Entlastung das Regelstundenmaß reduziert werden (Stundenermäßigung). Anrechnungen und Ermäßigungen werden unter dem Oberbegriff "Entlastungsstunden" zusammengefasst. Mitglieder der Personalvertretungen, schwerbehinderte Lehrkräfte und Vertrauenspersonen der Schwerbehinderten werden in bestimmtem Umfang vom Unterricht freigestellt.

Im Schuljahr 1998/99<sup>195)</sup> betrug die Summe der Entlastungsstunden und Freistellungen 67.016 Wochenstunden. Dies entsprach 9,6 % der 698.243 statistisch zu erteilenden Wochenstunden oder dem Regelstundenmaß von 2.651<sup>196)</sup> vollbeschäftigten Lehrkräften.

### **2.2.2 Anrechnungen für Schulleitungsaufgaben**

Jede Schule erhält für die nicht unterrichtlichen Tätigkeiten der Schulleitung Anrechnungsstunden (Schulleitungspauschale). Die Höhe der Schulleitungspauschalen ist schulartspezifisch in Tabellen vorgegeben<sup>197)</sup>. Sie ist abhängig von der Zahl der Klassen oder Klasseneinheiten. Die Schulleitungspauschalen steigen, mit Ausnahme der für Sonderschulen, in unterschiedlich großen Sprüngen und Intervallen. Ein durchgängiges System ist nicht erkennbar. Der Vergleich der Schularten untereinander zeigt bei gleichen Klassenzahlen erhebliche Abweichungen. Diese Unterschiede sind nicht ausschließlich mit schulartspezifischen Besonderheiten zu erklären. So erhält z.B. eine Berufsbildende Schule mit fünf oder sechs Klassen 15 Entlastungsstunden, eine Hauptschule oder Realschule mit entsprechender Klassenzahl zehn. Bei 47 bis 49 Klassen erhält die Berufsbildende Schule 35 Entlastungsstunden, die Real- oder Hauptschule dagegen 40.

Die ausschließliche Koppelung der Schulleitungspauschalen an die Klassenzahl (Klassenfaktor) führt dazu, dass z.B. eine Hauptschule mit 313 Schülern und zwölf Klassen 18 Anrechnungsstunden erhält, eine andere mit 330 Schülern und 15 Klassen aber 24 Anrechnungsstunden, die gleiche Zahl wie eine weitere Schule mit 453 Schülern und 18 Klassen.

Bei der Bemessung der Pauschalen bleibt außer Betracht, dass nicht nur organisatorischer Aufwand für die Klasse als Gesamtheit, sondern auch für die einzelnen Schüler entsteht. Schulen mit kleinerer Schülerzahl pro Klasse haben dadurch Vorteile.

---

<sup>194)</sup> Rechtsgrundlage für den Prüfungszeitraum war die Verwaltungsvorschrift über Regelstundenmaße, Stundenanrechnungen und -ermäßigungen für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen vom 23. Juni 1997 (GAmtsbl. S. 447), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 15. Juni 1998 (GAmtsbl. S. 414); nachfolgend als "Verwaltungsvorschrift Regelstundenmaße" zitiert. Diese Verwaltungsvorschrift ist inzwischen ersetzt durch die Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148).

<sup>195)</sup> Vgl. Statistische Berichte des Statistischen Landesamts:  
1. Allgemeinbildende Schulen und Kollegs im Schuljahr 1998/99, Teil I Lehrkräfte, Pädagogische Fachkräfte; Tabelle S. 26,  
2. Berufsbildende Schulen im Schuljahr 1998/99, S. 20.  
In diesen Tabellen sind auch die Zahlenangaben für nicht öffentliche Schulen enthalten.

<sup>196)</sup> Allgemeinbildende Schulen: 2.234 Vollzeit-Lehrkräfte,  
Berufsbildende Schulen: 417 Vollzeit-Lehrkräfte.

<sup>197)</sup> Vgl. Nr. 2.1.1 Verwaltungsvorschrift Regelstundenmaße.

Die Zuweisungskriterien für die Schulleitungspauschalen sollten unter Berücksichtigung folgender Gesichtspunkte neu gestaltet werden:

- Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Schularten.
- Lineare Erhöhung ohne Sprünge, wobei auch dem Umstand Rechnung zu tragen ist, dass mit steigender Klassen- und Schülerzahl der relative Mehraufwand abnimmt.
- Verstärkte Koppelung an die Größe der Schule durch Berücksichtigung der Schülerzahl neben der Klassenzahl.

Der Rechnungshof hat dazu modellhaft eine Zuweisungsformel entwickelt und dem Ministerium zur Verfügung gestellt. Die beispielhafte Anwendung dieser Formel bei sechs Hauptschulen zeigt eine sachgerechtere Verteilung:

	Klassen	Schüler	Anrechnungsstunden	
			Ist	Modellrechnung
Schule 1	9	211	14	15
Schule 2	12	313	18	19
Schule 3	13	250	20	18
Schule 4	14	353	20	21
Schule 5	15	330	24	21
Schule 6	18	453	24	25
Summe Entlastungsstunden			120	119

Das Ministerium prüft die Anregungen des Rechnungshofs und will bis zum Ende des Schuljahres 2000/2001 seine Überlegungen zur Neugestaltung der Schulleitungspauschalen mitteilen.

### 2.2.3 Entlastung der Schulleitungen durch Verwaltungsfachkräfte

Im Prüfungszeitraum belief sich die Summe aller Leitungsanrechnungsstunden auf 27.573 Lehrerwochenstunden<sup>198)</sup>, das entsprach rechnerisch 1.083 Vollzeitkräften.

Die Verwaltungsaufgaben der Schulleitungen erfordern keine pädagogische Ausbildung und können von Verwaltungsfachkräften - bei entsprechender Kürzung der Schulleitungspauschale - kostengünstiger erledigt werden. Lehrkräfte könnten dadurch, ihrer Ausbildung entsprechend, in größerem Umfang für den Unterricht zur Verfügung stehen.

Die Möglichkeiten zur Verbesserung der Unterrichtskapazität sollten Anlass sein, die generelle Einführung der bisher nur modellhaft<sup>199)</sup> erprobten "Verwaltungsfachkraft an Schulen" zu prüfen. Neben dem Einsatz einer Kraft an größeren Schuleinheiten wäre auch die Zuständigkeit einer Verwaltungskraft für mehrere kleinere Schulen denkbar.

Bei einem verstärkten Einsatz von Verwaltungsfachkräften müssen den zusätzlichen Personalkosten entsprechende Einsparungen bei den Anrechnungsstunden für Schulleitungen gegenüberstehen. Die im Rahmen der Weiterführung des Modellprojekts<sup>200)</sup> u.a. als "angemessene Kostenbeteiligung" der Schulen vorgegebene Einsparung von vier Anrechnungsstunden ist dafür nicht ausreichend.

Den jährlichen Personalkosten einer Verwaltungsfachkraft von mindestens 72.000 DM stehen mit vier Entlastungsstunden lediglich Einsparungen von 22.400 DM gegenüber. Die Personalkosten einer Verwaltungskraft sind erst ab einer Einsparung von etwa dreizehn Anrechnungsstunden ausgeglichen.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass die im Modellversuch geltende Personalkosteneinsparungsregelung bei einem Einsatz "auf breiter Basis" keine Bindungswirkung habe. Es hat angekündigt, bis Ende des laufenden Schuljahres 2000/2001 werde über den verstärkten Einsatz von Verwaltungsfachkräften dem Grunde nach entschieden.

<sup>198)</sup>

Schulart	Grund- und Hauptschulen	Sonderschulen	Realschulen	Gymnasien	Berufsbildende Schulen	Zusammen
Anrechnungsstunden	15.400	1.936	3.184	4.909	2.144	27.573
Vollzeitkräfte	600	72	118	204	89	1.083

<sup>199)</sup>

Modellversuch "Entlastung von Schulleitungen durch Verwaltungskräfte", vgl. GAmtsbl. 1996 S. 341.

<sup>200)</sup>

Vgl. Landtags-Vorlage 13/2109.

## 2.2.4 Anrechnungspauschale für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben

Zum Ausgleich besonderer unterrichtlicher Belastungen und für schulbezogene Sonderaufgaben erhalten die Schulen eine Anrechnungspauschale, die sich nach Schulart und Zahl der Vollzeitlehrerfälle bemisst. Die Grundsätze für die Verteilung der Anrechnungspauschale beschließt die Gesamtkonferenz, über die Verteilung der Anrechnungsstunden im Einzelnen entscheidet der Schulleiter unter Beteiligung des Personalrats. Die Verteilung der Anrechnungsstunden ist schriftlich festzuhalten.

## 2.2.5 Vergabe von Anrechnungsstunden

Mehrfach waren Anrechnungsstunden fehlerhaft vergeben.

In vielen Fällen lag ein Beschlussprotokoll der Gesamtkonferenz nicht vor. Die Verteilung der Anrechnungsstunden im Einzelnen war nicht immer schriftlich festgehalten. Eine Kontrolle der Vergabekriterien war nicht möglich.

Oft rechtfertigte die Belastung nicht die Vergabe einer Entlastungsstunde. Nur in Ausnahmefällen war an den Schulen bekannt, dass eine Entlastungsstunde bis zu acht Unterrichtstagen<sup>201)</sup> im Schuljahr entspricht.

An einigen Schulen erfolgte die Vergabe der Anrechnungsstunden nach einem anhand selbst bestimmter Kriterien - z.B. Betreuung von Sammlungen, Nachmittagsunterricht, Schülerzahl, korrekturintensive Fächer, Unterricht an fünf Wochentagen - entwickelten Punktesystem, wonach die Stunden meist vollständig, oft rein schematisch und ohne Rücksicht darauf, ob wirklich ausgleichsbedürftige Belastungen vorlagen, verteilt wurden.

Das Ministerium hat die Schulen mit Rundschreiben auf die Einhaltung der Vergabevorschriften hingewiesen.

## 2.2.6 Erweiterung des Modells "Geld statt Anrechnungsstunden"

Um auf freiwilliger Basis die Inanspruchnahme von Anrechnungsstunden einzuschränken, hat das Ministerium ab dem Schuljahr 1995/96 das Modell "Geld statt Anrechnungsstunden" eingeführt. Lehrkräfte, die auf die Inanspruchnahme ihnen zustehender Anrechnungsstunden verzichten, erhalten 2.500 DM jährlich je Anrechnungsstunde.

Der Rechnungshof hat angeregt, darüber hinaus auch Schulen einen finanziellen Vorteil zu belassen, wenn auf die vollständige Verteilung der Anrechnungsstunden verzichtet wird. Damit könnte der im Rahmen der Prüfung festgestellten Praxis, die Anrechnungspauschale auch dann auszuschöpfen, wenn dies durch sachliche Gründe nicht gerechtfertigt ist, entgegengewirkt werden. Die so "erwirtschafteten" Mittel sollten im Rahmen schulischer Zwecke<sup>202)</sup> frei einsetzbar sein. Es wird erwartet, dass innerhalb der Kollegien, in denen die tatsächliche Belastung der einzelnen Lehrkräfte am besten bekannt ist, der "Vergabedruck" nachlässt. Außerdem könnte auf diese Weise auch die Selbständigkeit der Schule und die Bildung eines Schulprofils gefördert werden.

Das Ministerium hat erklärt, dass noch im laufenden Schuljahr eine Entscheidung über die Erweiterung des Modells getroffen werde.

## 2.3 Ermäßigung für Schwerbehinderte

Schwerbehinderte<sup>203)</sup> Lehrkräfte und Pädagogische Fachkräfte<sup>204)</sup> erhalten abhängig vom Grad ihrer Behinderung (50, 70 oder 90 %) eine Ermäßigung von zwei, drei oder vier Wochenstunden. Eine Wochenstunde entspricht - in Abhängigkeit vom Regelstundenmaß - etwa sieben bis acht Unterrichtstagen/Jahr.

Darüber hinaus kann in besonderen Fällen auf Antrag der schwerbehinderten Lehrkraft oder Pädagogischen Fachkraft durch die Schulbehörde eine zusätzliche Stundenermäßigung von bis zu weiteren drei Wochenstunden gewährt werden.

201)

Arbeitsstunden/Lehrerwochenstunden			Arbeitswochen/Jahr	Eine Lehrerwochenstunde entspricht	
Beamte	40 pro Woche	à 60 Min.	44		
Lehrer GS	25 pro Woche	à 50 Min.	39	1,81 Zeitstunden	7,80 Unterrichtstagen/Jahr
Lehrer HS/Real/SoSch	27 pro Woche	à 45 Min.	39	1,67 Zeitstunden	7,22 Unterrichtstagen/Jahr
Lehrer Gymn./BBS	24 pro Woche	à 45 Min.	39	1,88 Zeitstunden	8,13 Unterrichtstagen/Jahr

202) Z.B. Zuschüsse für Schulfahrten, (Buch-) Preise für herausragende Leistungen von Schülern.

203) Vgl. Nr. 3.2 Verwaltungsvorschrift Regelstundenmaße, § 1 Schwerbehindertengesetz (SchwbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1986 (BGBl. I S. 1421, 1550), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2000 (BGBl. I S. 632, 634).

204) Vgl. Nr. 4.6 und 4.8 der Verwaltungsvorschrift über die Tätigkeit und Arbeitszeit der Pädagogischen Fachkräfte an Sonderschulen vom 22. Mai 1999 (GAMtsbl. S. 340).

Im Höchstfall kann eine schwerbehinderte Lehrkraft demnach rechnerisch rd. 57 Unterrichtstage oder im Ergebnis mehr als elf Wochen zusätzlich vom Unterricht freigestellt werden. In anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes gibt es keine hinsichtlich der Höhe der Freistellung vergleichbaren Regelungen. Regelmäßig haben Schwerbehinderte einen Anspruch auf einen bezahlten zusätzlichen Urlaub von fünf Arbeitstagen im Urlaubsjahr<sup>205)</sup>.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde prüfen, ob für die weitergehende Entlastung eine hinreichende Legitimationsgrundlage besteht. Eine Entscheidung werde bis zum Schuljahresende 2000/2001 getroffen.

#### **2.4 Freistellungen für die Mitglieder der örtlichen Personalräte**

Die Freistellung von Mitgliedern der Personalvertretungen richtet sich nach den Bestimmungen des Landespersonalvertretungsgesetzes<sup>206)</sup>. Für die örtlichen Personalräte hat das Ministerium den Umfang der Freistellungen durch die sog. Einigungsformel konkretisiert.

Viele der geprüften Schulen hatten die Freistellungsstunden für die örtlichen Personalräte falsch berechnet, weil z.B.

- das Rundschreiben des Ministeriums nicht allen Schulleitungen und Personalräten bekannt war,
- die Freistellungsstunden der örtlichen Personalräte ohne Neuberechnung aus dem Gliederungsplan des vorangegangenen Schuljahres übertragen wurden,
- der Berechnung nicht die Zahl der Beschäftigten am Beginn des Schuljahres zugrunde gelegt wurde,
- falsch gerundet wurde.

Die im Schuljahr 1998/99 in Anspruch genommenen 2.695 Freistellungsstunden<sup>207)</sup> entsprachen, bezogen auf das Regelstundenmaß der jeweiligen Schulart, rd. 107 Vollzeitlehrkräften. Angesichts der Größenordnung sollten "routinemäßige" Überschreitungen nicht geduldet werden.

Das Ministerium hat die Schulen mit Rundschreiben auf die Beachtung der vereinbarten Grundsätze hingewiesen.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Unterrichtsausfall durch Einhaltung bestehender Regelungen sowie durch verbessertes Schulmanagement zu verringern,
- b) Vertretungsbedarf und tatsächlichen Unterrichtsausfall zu erfassen sowie Lehrerstundenkonten einzuführen,
- c) die Schulleitungspauschalen bedarfsgerechter zu bemessen,
- d) durch verstärkten Einsatz von Verwaltungsfachkräften bei entsprechender Einsparung von Entlastungsstunden zusätzliche Unterrichtskapazitäten zu gewinnen,
- e) die sachgerechte Vergabe von Anrechnungsstunden sicherzustellen,
- f) das Modell "Geld statt Anrechnungsstunden" zu erweitern,
- g) den Umfang der Freistellung schwerbehinderter Lehrkräfte und Pädagogischer Fachkräfte dem anderer schwerbehinderter Bediensteter anzugleichen,
- h) bei der Freistellung der örtlichen Personalräte die vereinbarten Grenzen einzuhalten.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung ist unter Nr. 2 dargestellt.

---

<sup>205)</sup> § 47 SchwbG.

<sup>206)</sup> Gesetz vom 8. Dezember 1992 (GVBl. S. 333), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. September 2000 (GVBl. S. 402).

<sup>207)</sup> Vgl. Statistische Berichte des Statistischen Landesamts, a.a.O.

## **Tz. 21 Raumnutzungen im Neubau des Fachbereichs Chemie der Johannes Gutenberg-Universität Mainz**

**Bauausführung und Nutzung weichen im Bereich der Dienstzimmer in erheblichem Maße von den im Raumbedarfsplan genehmigten Raumgrößen und Flächennutzungen ab.**

**Für die nicht zweckentsprechend genutzten Flächen entstanden vermeidbare Baukosten von schätzungsweise 0,9 Mio. DM. Zusätzliche Baunutzungskosten in beachtlicher Höhe sind die Folge.**

### **1. Allgemeines**

In der Johannes Gutenberg-Universität Mainz wurde der erste Bauabschnitt des Neubaus für den Fachbereich Chemie ausgeführt. Der Rechnungshof hatte im Zusammenhang mit der 1996 abgeschlossenen planungsbegleitenden Prüfung der Haushaltsunterlage -Bau-<sup>208)</sup> Bedenken hinsichtlich der sachgerechten Umsetzung des 1995 geprüften Raumbedarfsplans geäußert<sup>209)</sup>. Die Bedenken betrafen insbesondere die Größe der Eingangshalle, die Anordnung sämtlicher Abstellräume in den Bürogeschossen des Dienstzimmerbereichs und die Verbindung von Büro- und Abstellflächen zu 24 m<sup>2</sup> großen Raumeinheiten, die die im Raumbedarfsplan genehmigten Flächenansätze überschritten<sup>210)</sup>. Auf der Grundlage dieser Feststellungen hatte der Rechnungshof eine wirtschaftlichere Planungskonzeption der Eingangshalle und des damit räumlich verbundenen Dienstzimmerbereichs gefordert.

Ungeachtet der Einwendungen des Rechnungshofs hielt die Universität an der von ihr maßgeblich beeinflussten Entwurfskonzeption des Dienstzimmerbereichs fest. Den Vorschlag, einen Großteil der Abstellräume in Reserveflächen<sup>211)</sup> im Kellergeschoss unterzubringen, lehnte sie mit der Begründung ab, die Anordnung aller Abstellflächen in den Bürogeschossen und die Kombination eines Teils dieser Flächen mit der Hauptnutzfläche von Dienstzimmern und anderen Räumen sei in funktionaler Hinsicht notwendig. Dadurch wurde eine Verkleinerung der Flächen des Dienstzimmerbereichs und als Folge davon auch der Eingangshalle verhindert. Eine dem Vorschlag des Rechnungshofs entsprechende Umplanung hätte zu erheblichen Kosteneinsparungen geführt.

Die Universität hatte versichert, diese Raumkonzeption sei nicht gewählt worden, "um auf Umwegen die Dienstzimmer der Professoren später auszuweiten"<sup>212)</sup>. Aufgrund dieser Erklärung hatte der Rechnungshof seinerzeit nicht weiter an der Forderung nach einer Änderung der Entwurfskonzeption des Dienstzimmerbereichs festgehalten.

Nach der Fertigstellung der wesentlichen Teile des ersten Bauabschnitts führte der Rechnungshof eine Bestandsanalyse der Raumnutzungen in Teilbereichen des Gebäudes durch. Dabei wurden die tatsächlichen Nutzungen und Raumgrößen mit den im Raumbedarfsplan genehmigten Flächenansätzen und mit den in den Entwurfsplänen dargestellten Nutzungen verglichen.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Dienstzimmer**

Die in dem Bereich der Dienstzimmer vorgefundene Situation stimmt weder mit den im Raumbedarfsplan genehmigten Raumgrößen noch mit den Nutzungen überein, die in den Entwurfsplänen und in den nach Bezug des Gebäudes erstellten Bestandsplänen dargestellt sind. Durch die Kombination von Abstellflächen mit der Hauptnutzfläche einzelner Rechnerräume, Sekretariate und Dienstzimmer wurden u.a. sechs jeweils 24 m<sup>2</sup> große, repräsentativ gestaltete Eckräume mit Fenstern zu zwei Seiten und einem über 10 m<sup>2</sup> großen Balkon geschaffen<sup>213)</sup>. Fünf dieser

---

<sup>208)</sup> Vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 10 (Drucksache 13/1440), Stellungnahme der Landesregierung (Drucksache 13/1790 S. 7), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/2090 S. 7), Schlussbericht der Landesregierung (Drucksache 13/2910 S. 7) und Plenarprotokoll 13/41 S. 3316.

<sup>209)</sup> Vgl. Jahresbericht 1995, Tz. 30 (Drucksache 12/8380), Stellungnahme der Landesregierung (Drucksache 13/427 S. 18), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/802 S. 13) und Plenarprotokoll 13/19 S. 1415. Im Raumbedarfsplan waren 504 m<sup>2</sup> Hauptnutzflächen für den Dienstzimmerbereich (Dienstzimmer für Professoren, Rechnerräume, Sekretariate und Teeküchen) und 87 m<sup>2</sup> Nebennutzflächen für Abstellräume genehmigt.

<sup>210)</sup> Als Dienstzimmer für C 3- und C 4-Professoren wurden in dem Raumbedarfsplan jeweils 18 m<sup>2</sup> große Büros und für C 2-Professoren 12 m<sup>2</sup> große Büros genehmigt. Nach aktuellem Stand beträgt die von dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung festgelegte Raumgröße für Professorenbüros - unabhängig von der Besoldungsgruppe - einheitlich 15 m<sup>2</sup>.

<sup>211)</sup> Diese mehr als 200 m<sup>2</sup> großen, im Raumbedarfsplan nicht genehmigten Flächen sind u.a. durch die Entwurfskonzeption bedingt und mussten aufgrund gründerzeitlicher Notwendigkeiten gebaut werden.

<sup>212)</sup> Schreiben vom 25. April 1996, Az.: K/Ra-960408.

<sup>213)</sup> Der Balkon ist Bestandteil des Fluchtwegsystems im Dienstzimmerbereich.

Räume werden als Dienstzimmer für C 4-Professoren genutzt<sup>214)</sup>. Der weitere 24 m<sup>2</sup> große Raum dient als Vorzimmer und ist mit zwei Personen besetzt. In den Bestandsplänen sind für fünf Räume andere Nutzungen angegeben<sup>215)</sup>.

Fünf ursprünglich als Dienstzimmer für C 4-Professoren geplante 18 m<sup>2</sup> große Räume stehen als Vorzimmer jeweils einer Sekretärin zur Verfügung; im Raumbedarfsplan sind hierfür 12 m<sup>2</sup> vorgesehen. Die C 2- und C 3-Professoren sind entsprechend dem genehmigten Raumbedarfsplan in 12 m<sup>2</sup> und 18 m<sup>2</sup> großen Räumen untergebracht.

Die den Dienstzimmern der Professoren und den Vorzimmern außerdem noch zugeordneten, in den Bestandsplänen als "Rechner-/Kopiererräume" bezeichneten 12 m<sup>2</sup> großen Räume werden als Teeküchen sowie als Büroerweiterungs- und Archivflächen genutzt. Der Fachbereich hat sich auf diese Weise Reserveflächen für im Raumbedarfsplan nicht genehmigte Nutzungen geschaffen<sup>216)</sup>. In jedem Bürogeschoss ist zudem bereits eine eigene Teeküche vorhanden. Auch deren Anzahl und Größe überschreitet die im Raumbedarfsplan genehmigten Ansätze.

Gemessen an den im Raumbedarfsplan vorgegebenen Flächenhöchstwerten für die einzelnen Räume und im Hinblick auf eine am Kriterium der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Planung ist die Hauptnutzfläche des Dienstzimmerbereichs zu groß. Unter Einbeziehung der "Rechnerräume" und in Folge der Verkleinerung der Halle hätten nach den jetzt vorliegenden Erkenntnissen Baukosten von schätzungsweise 0,9 Mio. DM eingespart werden können<sup>217)</sup>. Dadurch hätten sich auch die Baunutzungskosten<sup>218)</sup>, die - bezogen auf die Lebensdauer des Gebäudes - ein Mehrfaches der Investitionskosten betragen werden, erheblich verringert.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat auf eine Stellungnahme der Universität verwiesen. Danach habe der aus Gründen des Brandschutzes durch die Dienstzimmer verlaufende interne Fluchtweg die Nutzungs- und Möblierungsmöglichkeiten so eingeschränkt, dass das Institut einen Tausch der Belegung vorgenommen habe, um einen reibungslosen Arbeitsablauf zu gewährleisten. Die Problematik sei bei der Planung nicht absehbar gewesen. Im Übrigen seien die Rechnerräume zur freien Verfügung für die Arbeitskreise geplant worden.

Dieser Auffassung kann der Rechnungshof nicht folgen. Die durch den internen Fluchtweg bedingten funktionalen Nachteile waren der Universität bereits in einem frühen Planungsstadium Ende 1995 bekannt<sup>219)</sup>. Unter anderem auch aus diesem Grund hatte der Rechnungshof die von der Universität abgelehnte Umplanung gefordert. Von einer Nutzung der Rechner- und Kopiererräume entgegen der eindeutigen Bezeichnung im Raumbedarfsplan war nie die Rede. Im Übrigen widerspricht die Ausstattung der Räume der in der Stellungnahme der Universität genannten Nutzung<sup>220)</sup>.

## 2.2 Eingangshalle

Die Bestandsanalyse durch den Rechnungshof hat auch die seinerzeit bei der Prüfung der Haushaltsunterlage -Baugetrossenen Feststellungen zu der Eingangshalle bestätigt.

Über die 500 m<sup>2</sup> große und 16 m hohe, viergeschossige Eingangshalle werden nur der Dienstzimmer- und der Forschungsbereich erschlossen. Die Studenten nutzen die Halle kaum, sie haben einen eigenen Eingang in einem anderen Gebäudetrakt. Die in der Halle mit Hängekonstruktionen als "schwebende Plattformen" angeordneten offenen Aufenthaltszonen, die als "Sozialräume" für den Forschungsbereich vorgesehen sind, werden nur wenig frequentiert. Die Halle dient somit im Wesentlichen als den Dienstzimmern vorgelagerter Repräsentationsbereich. Für diesen Zweck ist sie weit überdimensioniert.

---

214) Lediglich ein C 4-Professor ist - wie ursprünglich vorgesehen - in einem 18 m<sup>2</sup> großen Dienstzimmer untergebracht.

215) Abstellraum/Dienstzimmer, Abstellraum/Sekretariat und Abstellraum/Rechner/Kopierer.

216) Ob für Teile dieser Flächen nachträglich ein zusätzlicher Bedarf entstanden ist, war nicht Gegenstand der Prüfung. Soweit dies nicht der Fall ist, werden die vorhandenen Raumreserven bei dem Raumbedarf für den zweiten Bauabschnitt zu berücksichtigen sein.

217) Der Schätzung liegt der Kostenorientierungswert für Gebäude mit büroartiger Nutzung zugrunde (5.606 DM/m<sup>2</sup> HNF).

218) Dabei handelt es sich nach DIN 18 960 um die Kapitalkosten sowie die Kosten für Abschreibung, Verwaltung, Steuern, Betrieb und Erhaltung.

219) Mit Schreiben vom 30. Januar 1996 hat die Universität die geplante Nutzung detailliert dargestellt. Danach sollten die Abstellflächen durch Raumteiler in Form von Regalen oder Schrankwänden von den Dienstzimmern abgetrennt werden. Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 1. Oktober 1996 zu dem durch die Dienstzimmer verlaufenden Fluchtweg Folgendes bemerkt: "Die angeführten Verbindungen der Dienstzimmer sind überwiegend nicht aus Erfordernissen des Brandschutzes entstanden, sondern im Sinne einer größeren Nutzungsflexibilität konzipiert. Insgesamt wurden aus Brandschutzgründen lediglich fünf Verbindungstüren mehr eingebaut, als von der nutzenden Verwaltung ohnehin gefordert waren."

220) Die "Rechner-/Kopiererräume", die nach dem Raumprogramm mit Servern, Kopierern und Scannern ausgestattet werden sollten, sind mit Kühlschränken, Kaffeemaschinen, Schreibtischen, Bücherregalen und Schränken zur Aufbewahrung von Geschirr, Lebensmitteln, Firmenkatalogen und Akten eingerichtet.

### 2.3 Werkstätten

Im Werkstattbereich wurden Umnutzungen vorgenommen. Der ursprünglich erst im Rahmen des zweiten Bauabschnitts vorgesehene Raum für Groß- und Sondermaschinen wurde zusätzlich in dem Neubau untergebracht<sup>221)</sup>. Infolgedessen sind Kosten- und Flächenminderungen im zweiten Bauabschnitt möglich.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat zugesagt, dass bei der Realisierung des zweiten Bauabschnitts nur die für die Lehrlingsausbildung in der Werkstatt für Physikalische Chemie benötigten Flächen geschaffen werden sollen.

### 3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat nach Abschluss der Neubaumaßnahme für den Fachbereich Chemie im Rahmen einer Bestandsanalyse festgestellt, dass die tatsächlichen Raumnutzungen im Bereich der Dienstzimmer von dem Raumbedarfsplan und der Entwurfsplanung abweichen, die zuvor von ihm geprüft worden waren. Der Forderung des Landtags im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 1995 (Beschluss vom 16. Oktober 1997 zur Drucksache 13/2090), in stärkerem Maße auf eine wirtschaftliche, flächensparende und einfache Bauplanung zu achten, wurde danach nicht entsprochen. Die Abweichungen führten zu vermeidbaren Bau- und Baunutzungskosten in beachtlicher Höhe. Dies sollte Anlass sein, die Verantwortlichkeit hierfür zu untersuchen und die gebotenen Folgerungen zu ziehen.

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei der Planung und Ausführung von Bauvorhaben die Festlegungen im Raumbedarfsplan einzuhalten,
- b) den Raum für Groß- und Sondermaschinen aus dem Programm für den zweiten Bauabschnitt herauszunehmen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung sowie der Johannes Gutenberg-Universität sind unter Nr. 2 dargestellt.

---

<sup>221)</sup> Dies war u.a. auch dadurch möglich, dass sich die bei der Aufstellung des Raumbedarfsplans angenommene Zahl von acht Ausbildungsstellen um zwei Stellen verringert hat.

## **Tz. 22 Personalwohnheime beim Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz**

**Die beiden Personalwohnheime schlossen mit Kostenunterdeckungen ab (1997: 1,9 Mio. DM; 1998: 1,6 Mio. DM), die überwiegend vermeidbar waren.**

**Von insgesamt 565 Wohneinheiten waren im Dreijahresdurchschnitt 85 nicht belegt.**

**Für die 173 Stellplätze auf dem Grundstück wurde kein Nutzungsentgelt gefordert. Einnahmen von 36.000 DM jährlich können erzielt werden.**

**Der Personalbestand für die Verwaltung und technische Betreuung der Personalwohnheime überstieg um drei Stellen den Bedarf. Kosten von 185.000 DM jährlich sind vermeidbar.**

**Vergütungen von über 50.000 DM jährlich für Rufbereitschaftsdienste lassen sich einsparen; Bewachungskosten von 665.000 DM jährlich können vermieden werden.**

**Die Kosten der Bodenreinigung, die sich nunmehr auf 296.000 DM im Jahr belaufen, wurden bislang - entgegen den tarifvertraglichen Regelungen - nicht auf die Bewohner umgelegt.**

### **1. Allgemeines**

Das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz<sup>222)</sup> bewirtschaftet auf einem Grundstück von insgesamt 18.721 m<sup>2</sup> zwei außerhalb des Betriebsgeländes gelegene Personalwohnheime. Grundstückseigentümer ist das Land.

Das Land erwarb die Gebäude im Jahr 1964 und stellte sie - nach Umbaumaßnahmen - dem Klinikum zur Verfügung. Die Ausgaben für Erwerb, Aus- und Umbau sowie Erstausrüstung (einschließlich Möblierung) beliefen sich auf rd. 14,4 Mio. DM. An der Finanzierung der Gesamtausgaben beteiligte sich der Bund mit rd. 5 Mio. DM.

In den beiden Personalwohnheimen befinden sich insgesamt vier Landeswohnungen<sup>223)</sup> und 565 Unterkünfte<sup>224)</sup>. Die Unterkünfte sind zum Großteil möbliert und haben eine Nutzfläche zwischen 14,85 und 15,26 m<sup>2</sup>. In jeder Etage der zwei Wohnheime sind für jeweils neun Unterkünfte eine Küche, zwei Bäder, eine Dusche und drei Toiletten eingerichtet.

Die Unterkünfte waren hauptsächlich an Personal und Auszubildende des Klinikums nach Maßgabe des Tarifvertrags über die Bewertung der Personalunterkünfte für Angestellte<sup>225)</sup> vergeben. Die übrigen Bewohner - im Wesentlichen ehemalige Bedienstete, Beschäftigte von Fremdfirmen, Gäste, Besucher und Angehörige von Patienten des Klinikums - hatten mit dem Klinikum überwiegend Dauermietverträge abgeschlossen<sup>226)</sup>.

Das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ist seit 1. Januar 1998 gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts<sup>227)</sup>. Es steht unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung<sup>228)</sup>. Von den fünf stimmberechtigten Mitgliedern des Aufsichtsrats sind drei Vertreter der Landesregierung, darunter als Vorsitzender der Minister.

Der Rechnungshof hat im Jahr 1999 die Wirtschaftsführung der Personalwohnheime geprüft.

---

222) Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 04 Sondervermögen Medizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Anstalt Klinikum.

223) Zwei Landeswohnungen haben eine Wohnfläche von jeweils 81,99 m<sup>2</sup>, die beiden übrigen von jeweils 104,80 m<sup>2</sup>.

224) In Abschn. 31 Abs. 5 der Lohnsteuerrichtlinien ist ein Wohnraum bei Mitbenutzung von Bad, Toilette und Küche als Unterkunft bezeichnet.

225) Tarifvertrag über die Bewertung der Personalunterkünfte für Angestellte (TV-Persunterk) vom 16. März 1974, geändert durch die Änderungstarifverträge vom 7. November 1974, 14. November 1977 und 6. Februar 1979.

226) Mietverträge von nur wenigen Tagen Dauer fielen kaum ins Gewicht.

227) 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).

228) § 5 Universitätsklinikumsgesetz vom 1. Juli 1997 (GVBl. S. 170).



## **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

### **2.1 Kosten- und Erlösrechnung**

Nach den für die Jahre 1997 und 1998 erstellten Kosten- und Erlösrechnungen schlossen die beiden Personalwohnheime mit erheblichen Kostenunterdeckungen ab:

- 1997 rd. 1,9 Mio. DM,
- 1998 rd. 1,6 Mio. DM.

Die Kosten - insgesamt rd. 3,2 Mio. DM im Jahr 1998 - betragen je Unterkunft und Monat 467 DM oder 31 DM/m<sup>2</sup>. Sie lagen damit weit über den tariflich festgelegten Entgelten für die Überlassung von Personalunterkünften an Angestellte und Arbeiter<sup>229)</sup>. Der maßgebliche Wert belief sich 1998 auf 12,90 DM/m<sup>2</sup> monatlich.

Besonders hervorzuheben sind die Kosten für

- Personal mit insgesamt 427.000 DM oder 13,5 % der Gesamtkosten,
- Wasser, Energie, Brennstoffe mit insgesamt 566.000 DM oder 17,9 % der Gesamtkosten,
- Instandsetzungen und Instandhaltungen mit insgesamt 305.000 DM oder 9,6 % der Gesamtkosten,
- Fremdreinigung mit insgesamt 404.000 DM oder 12,8 % der Gesamtkosten,
- Einsatz eines Bewachungsunternehmens mit insgesamt 380.000 DM oder 12,0 % der Gesamtkosten.

### **2.2 Erlöse**

#### **2.2.1 Auslastung der Personalwohnheime**

In den Jahren 1996 bis 1998 waren im Durchschnitt 85 der insgesamt 565 Unterkünfte nicht belegt.

Das Klinikum hatte es unterlassen, die leerstehenden Unterkünfte Bediensteten der eigenen oder anderer Verwaltungen, der Oberfinanzdirektion Koblenz für Landesbedienstete oder am freien Wohnungsmarkt anzubieten. Es begründete die Praxis zum einen damit, dass die leerstehenden Unterkünfte auf dem Wohnungsmarkt kaum vermietbar seien. Zum anderen sei eine gewisse Zimmerreserve für Gäste des Klinikums und für Patientenangehörige vorzuhalten.

Das Klinikum hat zunächst angekündigt, über die Universitätsverwaltung, die Stadtverwaltung Mainz und einige große Firmen in Mainz weitere Mietinteressenten zu suchen. Nunmehr will es diese Bemühungen zurückstellen, bis endgültig darüber entschieden sei, wer künftiger Eigentümer der beiden Personalwohnheime werde<sup>230)</sup>.

Der Rechnungshof hält es nicht für vertretbar, weitere Einnahmeausfälle durch die unzureichende Auslastung der Personalwohnheime hinzunehmen.

#### **2.2.2 Nutzung der Stellplätze**

Auf den 173 besonders gekennzeichneten und befestigten Stellplätzen des Grundstücks konnte unentgeltlich geparkt werden. Eine Vermietung der Parkplätze an Bewohner der Personalwohnheime oder Anwohner hatte die Verwaltung des Klinikums nicht in Erwägung gezogen.

Selbst wenn eine bestimmte Reserve an freien Parkplätzen (u.a. für Besucher) vorgehalten wird, können etwa 150 Stellplätze vermietet werden. Bei einem monatlichen Entgelt von 20 DM je Stellplatz<sup>231)</sup> lassen sich Einnahmen von etwa 36.000 DM jährlich erzielen.

Das Klinikum hat die Auffassung vertreten, eine Vermietung der Stellplätze lasse sich nur bei nicht tarifgebundenen Dauermietern realisieren. Hier sei ein Probelauf angebracht, von dessen Ergebnis eine dauerhafte Vermietung der Stellplätze abhängig zu machen wäre. Ein Probelauf werde jedoch erst dann in Angriff genommen, wenn die Eigentumsfrage geklärt sei.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die bestehenden Einnahmemöglichkeiten ohne Verzögerung genutzt und dabei alle Mieter einbezogen werden sollten.

---

229) Der Tarifvertrag für Angestellte entspricht dem Tarifvertrag für Arbeiter.

230) Klinikum oder beispielsweise Stiftung Mainzer Universitätsfonds.

231) Umfragen bei kommunalen Krankenhäusern haben ergeben, dass Krankenhausträger in kleineren Städten für die Benutzung eines Parkplatzes im Bereich der Personalwohnheime Entgelte zwischen 10 und 30 DM im Monat verlangen.

## **2.3 Personalkosten**

### **2.3.1 Personalbedarf**

Die Bewirtschaftung der Personalwohnheime oblag sechs Kräften (mit insgesamt 5,26<sup>232)</sup> Stellenanteilen) der Zentralabteilung, die für die Hausverwaltung und technische Betreuung zuständig waren. Diesem Personaleinsatz lagen keine Personalbedarfsbemessungen des Klinikums zugrunde. Hierzu fehlten vor allem Berechnungsgrundlagen über Art und Umfang der regelmäßig durchzuführenden Arbeiten sowie über zumutbare mittlere Bearbeitungszeiten einer Arbeitskraft.

Punktuelle Arbeitsplatzüberprüfungen ergaben, dass erhebliche Arbeitszeitreserven und Rationalisierungsmöglichkeiten bestanden. Eine Stelle in der Verwaltung und zwei Arbeiterstellen sind entbehrlich. Ihr Abbau im Zuge der Personalfuktuation ermöglicht Einsparungen von 185.000 DM jährlich.

Das Klinikum hat zugesagt, den Personaleinsatz dem Bedarf anzupassen.

### **2.3.2 Rufbereitschaftsdienste**

Für das unmittelbar in den Personalwohnheimen beschäftigte Personal<sup>233)</sup> der Zentralabteilung waren - zeitlich parallel - zwei Rufbereitschaftsdienste für Arbeiten angeordnet, die außerhalb der Normaldienstzeit anfallen.

Der für hausverwaltende Tätigkeiten eingerichtete Rufbereitschaftsdienst wurde im Wechsel von einer Angestellten und einem Arbeiter wahrgenommen. Die aufgezeichneten Arbeitseinsätze dauerten in der Regel nicht länger als eine Arbeitsstunde. Vielfach waren Ein- oder Auszüge von Hausbewohnern nach 19:00 oder 20:00 Uhr Ursache für die Arbeitseinsätze.

Das Klinikum hat diesen Rufbereitschaftsdienst auf Anregung des Rechnungshofs bereits während der Prüfung eingestellt. Damit sind gleichzeitig Rufbereitschaftsdienstvergütungen von über 20.000 DM im Jahr entfallen.

Der für die sofortige Beseitigung von technischen Schäden eingerichtete Rufbereitschaftsdienst war jeweils einem der drei Arbeiter übertragen. Die Arbeitseinsätze umfassten häufig auch Arbeiten, die ebenso in der Normaldienstzeit (z.B. die Beseitigung von Abfällen) oder durch eigene Initiativen der Bewohner hätten erledigt werden können.

Die gebotene technische Betreuung der Personalwohnheime außerhalb der Normaldienstzeit hätte auch vom Rufbereitschaftsdienst der Technischen Abteilung des Klinikums sichergestellt werden können. Die Rufbereitschaftsvergütungen von über 30.000 DM jährlich waren vermeidbar.

Das Klinikum hat mitgeteilt, dass der Rufbereitschaftsdienst in die Technische Abteilung verlagert werde.

## **2.4 Sachkosten**

### **2.4.1 Einsatz eines privaten Wachdienstes**

Das Klinikum hatte 1995 ein privates Unternehmen beauftragt, beide Personalwohnheime täglich "rund um die Uhr" zu bewachen. Das Unternehmen war vor allem verpflichtet, die Pforten der Personalwohnheime durchgehend mit jeweils einer Bewachungskraft zu besetzen, die Alarmanlage für die Versorgung mit Strom/Wasser und die Brandmeldung in Notfällen zu betätigen, die Adressaten von Postsendungen alphabetisch aufzulisten, die Post auszuhandigen und für Ruhe und Ordnung zu sorgen.

Als Vergütung zahlte das Klinikum im Jahr 1996 insgesamt 371.000 DM, in den beiden Folgejahren jeweils 380.000 DM.

Für eine vollständige Bewachung und einen Pfortendienst innerhalb und außerhalb der dienstplanmäßigen Arbeitszeit besteht kein Bedürfnis, weil nicht nur der Haupteingang, sondern auch die Türen zu den einzelnen Etagen der beiden Gebäude und die Unterkünfte jeweils separat abgeschlossen werden können.

Auch auf die Entgegennahme der Post und die Auflistung der Postadressaten kann verzichtet werden. Hierzu ist es erforderlich, dass Briefkästen eingerichtet und größere Sendungen bei der hausverwaltenden Angestellten hinterlegt werden. Im Übrigen ist es den Heimbewohnern durchaus zumutbar, den Rufbereitschaftsdienst selbst zu benachrichtigen oder auch bei Notfällen Polizei und Feuerwehr zu alarmieren.

---

<sup>232)</sup> Ein Beamter, drei Arbeiter und 1,26 Stellenanteile für Angestellte.

<sup>233)</sup> Eine Angestellte und drei Arbeiter.

Eine Umlage der Kosten des Bewachungsdienstes auf die Bewohner war nicht vorgesehen, obwohl dies tarifvertraglich möglich gewesen wäre<sup>234)</sup>. Im Jahr 1998 hätte dann jeder Bewohner neben dem eigentlichen Wohnungsentgelt monatlich 65 DM aufbringen müssen.

Der Vertrag mit dem Unternehmen wurde zum 1. April 1999 gekündigt. Die Aufgaben werden seitdem durch insgesamt zehn Bedienstete wahrgenommen, die vorher im Betriebsbereich des Klinikums Pfortnerdienste geleistet hatten. Dieses Personal war dort entbehrlich geworden, weil die Pfortnerleistungen an das zuvor mit der Bewachung der Personalwohnheime beauftragte Unternehmen vergeben worden waren. Die Personalkosten für diese Kräfte betragen insgesamt 665.000 DM jährlich.

Der Aufwand für den Bewachungsdienst zu Lasten des Klinikums ist nicht vertretbar. Andere Personalwohnheime im Land kommen ohne einen solchen Dienst aus.

Das Klinikum will den Vorschlägen des Rechnungshofs folgen und die betroffenen zehn Stellen sozialverträglich abbauen.

### 2.4.2 Fremdreinigung

Boden-, Glas- und Rahmenreinigungsarbeiten waren seit Februar 1992 an private Reinigungsunternehmen vergeben. Die Kosten beliefen sich im Jahr 1998 auf insgesamt 404.000 DM. Hiervon entfielen 394.000 DM auf die Bodenreinigung.

Die Reinigungskosten je Quadratmeter waren mit 59,50 DM/Jahr oder 4,96 DM/Monat vergleichsweise hoch. Hierzu trug bei, dass die Vorteile des Wettbewerbs nicht hinreichend genutzt worden waren.

Das Klinikum hatte - entgegen den tarifvertraglichen Regelungen - nicht erwogen, die Fremdreinigungskosten entweder auf die Bewohner umzulegen oder ihnen die Reinigung bestimmter Flächen selbst aufzuerlegen.

Nach § 3 Abs. 4 Unterabsatz 2 des Tarifvertrags über die Bewertung der Personalunterkünfte für Angestellte ist für Leistungen des Arbeitgebers, die über die allgemein üblichen Nebenleistungen<sup>235)</sup> hinaus erbracht werden, ein Zuschlag in Höhe der Selbstkosten zu erheben. Bezogen auf die insgesamt 486 Bewohner<sup>236)</sup> der zwei Personalwohnheime im Jahr 1998 hätte somit ein Zuschlag von 67,50 DM monatlich festgesetzt werden müssen, um die Selbstkosten der Bodenreinigung zu decken.

Das Klinikum hat mitgeteilt, dass die Bodenreinigung auf der Grundlage einer beschränkten Ausschreibung neu vergeben worden sei. Die Fremdreinigungskosten hätten um 98.000 DM jährlich verringert werden können. Es sei vorgesehen, die Gesamtkosten von nunmehr 296.000 DM jährlich auf alle Bewohner anteilmäßig umzulegen.

### 3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen,
- b) entbehrliche Stellen einzusparen,
- c) Rufbereitschaftsdienste auf den unabweisbaren Bedarf zurückzuführen und in die Technische Abteilung einzugliedern,
- d) den Aufwand für den Bewachungsdienst in den Personalwohnheimen abzubauen,
- e) die Kosten der Fremdreinigung durch Nutzung des Wettbewerbs zu verringern und auf die Bewohner umzulegen.

Die Stellungnahme des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ist unter Nr. 2 dargestellt.

---

<sup>234)</sup> Nach § 3 Abs. 4 Satz 3 des Tarifvertrags über die Bewertung der Personalunterkünfte für Angestellte und den Regelungen in den Mietverträgen.

<sup>235)</sup> Allgemein übliche Nebenleistungen sind nach § 3 Abs. 4 des Tarifvertrags über die Bewertung der Personalunterkünfte für Angestellte Heizung, Strom, Wasser (einschließlich Warmwasser), die Gestellung sowie die Reinigung der Bettwäsche und der Handtücher.

<sup>236)</sup> Soweit Mietverträge bestanden, waren die Bodenreinigungskosten nach entsprechender vertraglicher Maßgabe zu erstatten.

## **Tz. 23 Stiftung Römisch-Germanisches Zentralmuseum Mainz**

**Möglichkeiten, durch Erhebung angemessener Eintrittsgelder den Zuschussbedarf des Museums zu verringern, wurden nicht genutzt.**

**Durch Bewirtschaftung von Mitteln außerhalb des Haushalts und Buchungen ohne Zahlungen wurde das Rechnungsergebnis unzutreffend ausgewiesen. Dadurch wurde 1997 und 1998 insgesamt ein um mehr als 200.000 DM zu hoher Bedarf an Landeszuschüssen ausgewiesen.**

### **1. Allgemeines**

Das Römisch-Germanische Zentralmuseum ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Mainz. Träger der Stiftung sind das Land Rheinland-Pfalz und die Stadt Mainz. Die Stiftungsaufsicht obliegt dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung<sup>237)</sup>.

Aufgabe der Stiftung ist es, Forschungen zur vorgeschichtlichen, provinzialrömischen und frühgeschichtlichen Archäologie zu betreiben<sup>238)</sup>. Darüber hinaus soll sie in ihren Sammlungen einen systematischen Überblick über die vor- und frühgeschichtlichen Epochen geben. Der Anteil der Forschung an den gesamten Aktivitäten beträgt 65 %, der Museumsanteil 35 %.

Als Forschungseinrichtung von gesamtstaatlichem Interesse wird das Römisch-Germanische Zentralmuseum seit 1977 durch Bund und Länder als Einrichtung der "Blauen Liste"<sup>239)</sup> gefördert.

Der durch Zuwendungen gedeckte Bedarf betrug in den Jahren 1996 bis 1998 im Durchschnitt 9,2 Mio. DM jährlich. Die Zuwendungen zum Forschungsanteil werden von Bund und Ländern gemeinsam getragen. Den Museumsanteil finanziert das Land allein. Der Landeszuschuss<sup>240)</sup> betrug in den zurückliegenden Jahren zwischen 5,67 und 6,38 Mio. DM<sup>241)</sup>.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Museums in den Jahren 1996 bis 1998 stichprobenweise geprüft. Soweit erforderlich, wurden auch aktuelle sowie Vorgänge aus früheren Jahren in die Prüfung einbezogen.

Im Folgenden werden nur die wesentlichen, das Interesse des Landes berührenden Feststellungen dargestellt. Weitere Feststellungen sind Gegenstand eines gesonderten Verfahrens.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Eintrittsgelder**

Für den Besuch der Schausammlungen wurden bisher keine Eintrittsgelder erhoben. Möglichkeiten, den Zuschussbedarf durch zusätzliche Einnahmen zu verringern, wurden nicht genutzt<sup>242)</sup>.

Stiftung und Ministerium haben hiergegen eingewandt, die Ausstellungen seien wesentlicher Teil der Öffentlichkeitsarbeit des im Hauptzweck auf die Forschung ausgerichteten Instituts. Deshalb könne eher der Vergleich zu der Öffentlichkeitsarbeit einer Universität oder eines Universitätsinstituts als zu der Präsentation von in weitestem Sinne künstlerisch geprägten Ausstellungen der klassischen Museen gezogen werden. Die Stiftung hat darüber hinaus auf die Notwendigkeit zusätzlichen Personals und die Gefahr eines spürbaren Rückgangs der Besucherzahlen hingewiesen.

---

<sup>237)</sup> § 29 Abs. 4 i.V.m. § 26 Stiftungsgesetz (StiftG) vom 22. April 1966 (GVBl. S. 95), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325).

<sup>238)</sup> § 2 der Stiftungssatzung vom 29. Oktober 1979 (Staatsanzeiger S. 688).

<sup>239)</sup> Gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 5 und 6 der Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Art. 91b GG vom 28. November 1975 können u.a. selbständige Forschungseinrichtungen gefördert werden, sofern sie von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftlichen Interesse sind. Diese Einrichtungen sind in der so genannten "Blauen Liste" - einer Anlage zur Ausführungsvereinbarung Forschungseinrichtungen vom 5./6. Mai 1977 - abschließend aufgeführt.

<sup>240)</sup> Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 685 05 Zuschuss an das Römisch-Germanische Zentralmuseum Mainz.

<sup>241)</sup> Ohne anteilige Förderung in Höhe von jeweils 100.000 DM aus den Hochschulsonderprogrammen II und III.

<sup>242)</sup> Legt man die Besucherzahlen des Jahres 1998 zugrunde, ließen sich bei Eintrittsgeldern von 3 DM für Erwachsene und 1,50 DM für Schüler und Jugendliche zusätzliche Einnahmen von 250.000 DM jährlich erzielen. Entsprechende Eintrittsgelder werden für den Besuch der von der Stiftung wissenschaftlich betreuten Ausstellung des Forschungsbereichs "Altsteinzeit" im Museum für die Archäologie des Eiszeitalters in Neuwied-Monrepos erhoben.

Angesichts der Höhe des Zuschussbedarfs sollte auf die Erhebung angemessener Eintrittsgelder nicht verzichtet werden, zumal § 14 der Satzung diese als laufende Einnahmen vorsieht. Auch bei anderen Forschungseinrichtungen der "Blauen Liste" wird ein Eintrittsgeld erhoben<sup>243)</sup>. Dabei könnte die Erhebung der Eintrittsgelder vom Aufsichtspersonal übernommen werden. Überdies steht die Auffassung, dass "Ausstellungen wesentlicher Teil der Öffentlichkeitsarbeit des im Hauptzweck auf die Forschung ausgerichteten Instituts" seien, nicht mit der bisherigen Finanzierungspraxis im Einklang, die ausdrücklich zwischen Forschungs- und Museumsanteil unterscheidet.

## **2.2 Mittelbewirtschaftung**

### **2.2.1 Verfügungsmittel**

Zur Verstärkung des im Haushaltsplan 1998 ausgebrachten Ansatzes für Verfügungsmittel in Höhe von 500 DM beantragte die Stiftung einen Zuschuss der Gesellschaft der Freunde des Römisch-Germanischen Zentralmuseums von 6.700 DM. Die Einnahme wurde - unter Verstoß gegen das Bruttoprinzip - von den Ausgaben abgesetzt, um in der Jahresrechnung ein Ausgaben-Ist von lediglich 500 DM nachweisen zu können.

Die Stiftung hat zugesichert, Verfügungsmittel und sonstige Mittel künftig im Rahmen der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu bewirtschaften.

### **2.2.2 Buchungen ohne Zahlungen**

In den Jahren 1997 und 1998 wurden in drei Fällen insgesamt 65.600 DM als Ausgaben für Druck- und Buchbindearbeiten angeordnet und in den Jahresrechnungen nachgewiesen, obwohl zum Zeitpunkt der Buchungen weder Zahlungen geleistet noch entsprechende Aufträge erteilt worden waren. In den Folgejahren wurden diese Buchungen mit tatsächlichen Ausgaben für Druckaufträge in Höhe von 38.600 DM "verrechnet". Dem Restbetrag standen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (Juli 1999) noch keine entsprechenden Leistungen gegenüber.

Als Folge dieser Buchungen wurde das Rechnungsergebnis unzutreffend und der durch Zuschüsse zu deckende Betrag zu hoch ausgewiesen.

Das Ministerium hat eine disziplinarrechtliche Überprüfung in die Wege geleitet.

### **2.2.3 Abwicklung von Einnahmen und Ausgaben über Verwahrkonten**

Die Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben erfolgte zum Teil außerhalb des Haushalts. Hiernach wurden der überwiegende Teil der Drittmittel (1998 rd. 2,5 Mio. DM)<sup>244)</sup> sowie sonstige Einnahmen auf einem so genannten Verwahrkonto vereinnahmt und bewirtschaftet.

Fehlerhafte oder unterlassene Umbuchungen zwischen Verwahrkonto und Haushalt führten dazu, dass allein in den Jahren 1997 und 1998 der Zuschussbedarf um insgesamt 150.000 DM zu hoch ausgewiesen wurde. So wurden z.B. Löhne und Gehälter der aus Drittmitteln finanzierten Mitarbeiter zunächst auf Haushaltstitel gebucht<sup>245)</sup>. Am Ende eines Haushaltsjahres sollten diese Ausgaben auf das Verwahrkonto umgebucht werden, da dort die korrespondierenden Einnahmen aus Drittmitteln zur Verfügung standen. Gleichwohl wurden Ausgaben für drittmittelfinanziertes Personal in Höhe von 27.000 DM (1997) und 58.000 DM (1998) nicht auf das Verwahrkonto umgebucht. Darüber hinaus wurden Einnahmen aus Aufträgen Dritter sowie Miet- und Zinseinnahmen nicht den entsprechenden Haushaltsstellen, sondern dem Verwahrkonto zugeordnet. Sie standen damit dem Haushalt nicht als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung.

Die Stiftung hat - der Empfehlung des Rechnungshofs folgend - im Haushaltsplan für das Jahr 2001 die Einnahmen aus Drittmitteln als zweckgebundene Zuschüsse sowie die entsprechenden Ausgaben als Drittmittel für die Forschung veranschlagt.

Das Ministerium will die Frage einer eventuellen Rückforderung überhöhter Zuwendungen nach eingehender Überprüfung der Sachverhalte mit dem Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien und gegebenenfalls mit der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung erörtern.

---

243) Beispiele:

Deutsches Schifffahrtsmuseum, Bremerhaven (Erwachsene: 8 DM, Rentner, Jugendliche: 5 DM),  
Römisch-Germanisches Nationalmuseum, Nürnberg (Erwachsene: 8 DM, Rentner, Jugendliche: 6 DM).

244) Bei der entsprechenden Haushaltsstelle (Titel 291 01 Zweckgebundene Zuschüsse) wurden lediglich 263.000 DM als Rechnungsergebnis für das Haushaltsjahr 1998 nachgewiesen.

245) Titel 425 01 Vergütung der Angestellten und Titel 426 01 Löhne der Arbeiter.

**3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zur Minderung des Zuschussbedarfs des Museums für den Besuch der Schausammlungen angemessene Eintrittsgelder zu erheben,
- b) alle Einnahmen und Ausgaben, einschließlich der Drittmittel, im Rahmen des Haushalts zu bewirtschaften,
- c) die Rückforderung überhöhter Zuwendungen zu prüfen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und des Römisch-Germanischen Zentralmuseums sind unter Nr. 2 dargestellt.

## **Tz. 24 Landesförderung der Stiftung "Historisches Museum der Pfalz"**

**Der Haushalt der Stiftung wurde mit vermeidbaren Ausgaben belastet.**

**Auflagen im Rahmen der institutionellen Förderung und Projekte der Stiftung standen nicht in Einklang mit dem Stiftungszweck.**

**Zweckgebundene Rücklagen wurden bestimmungswidrig mit der allgemeinen Rücklage zusammengeführt.**

**Zur Finanzierung des allgemeinen Stiftungsbetriebs und für Investitionen wurden zweckgebundene Fördermittel und Rücklagen eingesetzt.**

### **1. Allgemeines**

Die Stiftung "Historisches Museum der Pfalz" ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Speyer. Stifter sind der Bezirksverband Pfalz, die Stadt Speyer, das Bistum Speyer, die Evangelische Kirche der Pfalz sowie der Historische Verein der Pfalz e.V.

Die Stiftungsaufsicht obliegt dem Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen.

Die Stiftung hat die Aufgabe (Stiftungszweck), das Historische Museum der Pfalz zu betreiben, zu unterhalten, zu erweitern und der Öffentlichkeit zu erschließen<sup>246)</sup>.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Landesförderung<sup>247)</sup> der Stiftung "Historisches Museum der Pfalz" geprüft. Die Prüfung umfasste die Jahre 1995 bis 1999. Soweit erforderlich, wurden auch Vorgänge aus früheren Jahren in die Prüfung einbezogen.

Im Folgenden werden nur die wesentlichen, das Interesse des Landes berührenden Feststellungen dargestellt. Weitere Feststellungen sind Gegenstand eines gesonderten Verfahrens.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Verträge und Beschaffungen**

Beim Abschluss von Verträgen und bei Beschaffungen wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit nicht immer hinreichend beachtet:

- Bei einem Bewachungsvertrag mit variablem Leistungsumfang wurden Abschlagszahlungen in Höhe von monatlich rd. 98.000 DM vereinbart. Eine Anpassungsklausel war nicht vorgesehen. Überzahlungen von rd. 20.000 DM konnten wegen Vermögenslosigkeit des Vertragspartners nicht zurückgefordert werden.
- In den Jahren 1998 und 1999 erbrachte die Stiftung als Miteigentümerin eines Grundstücks Leistungen allein, die von allen Miteigentümern gemeinsam zu tragen waren. Der wirtschaftliche Nachteil betrug annähernd 9.000 DM.
- Das Elektrotechnische Prüfamts des Bezirksverbands Pfalz hatte in Verhandlungen mit den Stadtwerken Speyer GmbH erreicht, dass im Rahmen von Sondervereinbarungen zur Lieferung elektrischer Energie an die Stiftung keine Beträge für die Vorhaltung von Messeinrichtungen erhoben werden sollten. Ungeachtet dessen schloss die Stiftung für die Jahre 1999 und 2000 Verträge einschließlich Entgelten für Messeinrichtungen ab.
- Ein ausstellungsbegleitendes Kinderbuch mit einer Auflage von 1.500 Exemplaren (23.000 DM) wurde mehr als zwei Monate nach Ausstellungsbeginn erstmals zum Verkauf angeboten. Dadurch war der potentielle Käuferkreis erheblich eingeschränkt. Zum Zeitpunkt der Prüfung, mehr als ein Jahr nach Beendigung der Ausstellung, waren noch 873 Exemplare des Kinderbuches vorhanden.
- Bei Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen ließ die Stiftung 1990 nach eigenen Vorgaben 27 Standleuchten zum Gesamtpreis von 73.000 DM anfertigen. Diese Standleuchten erwiesen sich als ungeeignet. Sie lagern seither ungenutzt im Werkstatt- und Depotgebäude.

Die Stiftung will aus den Hinweisen des Rechnungshofs die notwendigen Folgerungen ziehen.

---

<sup>246)</sup> Vgl. § 2 Stiftungssatzung vom 20. Oktober 1984 (Staatsanzeiger 1985, S. 309), zuletzt geändert durch Satzung vom 6. November 1985 (Staatsanzeiger 1985, S. 1003).

<sup>247)</sup> Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, Kapitel 09 02 Allgemeine Bewilligungen, Titelgruppe 85 Förderung nichtstaatlicher Museen, Titel 685 85 Zuweisungen an kommunale Museen.

## 2.2 Stiftungszweck

### 2.2.1 Projekte der Stiftung

Die Stiftung hat Auftragsarbeiten übernommen, die mit dem Stiftungszweck nicht in Einklang standen:

- Durch Vertrag mit der Stadt Neustadt an der Weinstraße vom 19. Juni 1997 verpflichtete sich die Stiftung, für 50.000 DM ein Rahmen- und Museumskonzept zu erarbeiten. Das Projekt ist noch nicht abgeschlossen.
- In der Zeit vom 1. Oktober 1997 bis 31. März 1998 stellte die Stiftung dem Land für die Durchführung des Projekts "Hambacher Schloss" Fachpersonal sowie allgemeine Sachmittel zur Verfügung. Das Land verpflichtete sich, die Personal- und Sachkosten nach tatsächlichem Aufwand zu erstatten. Ursprünglich waren als Höchstbetrag 290.000 DM vorgesehen. Infolge der erheblichen Inanspruchnahme des Personals belief sich der Erstattungsbetrag letztlich auf 521.000 DM.
- Im Jahr 1997 sanierte die Stiftung im Auftrag der Stadt Speyer für 85.000 DM den St. Georgsbrunnen auf dem Alten Marktplatz in Speyer.

Durch die Auftragsarbeiten wurde Personal gebunden, das insoweit für die Aufgaben der Stiftung nicht zur Verfügung stand.

### 2.2.2 Auflagen im Rahmen der institutionellen Förderung

In den vergangenen Jahren hat das Land die Stiftung mit zuletzt 850.000 DM institutionell gefördert.

Seit 1997 erfolgt diese Förderung unter den Auflagen, die Beratung für nichtstaatliche Museen wahrzunehmen und die Bodenfunde des Amtes Speyer der Abteilung Archäologische Denkmalpflege des Landesamts für Denkmalpflege in das Depot der Stiftung zu übernehmen.

Die Beratung anderer Museen und die Einlagerung von Fundgegenständen Dritter entsprechen nicht dem Stiftungszweck. Im Übrigen sollten derartige Leistungen nur auf vertraglicher Grundlage übernommen werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Stiftung strebe eine Erweiterung des Stiftungszwecks an. Vertragliche Regelungen über die genannten Leistungen würden folgen.

## 2.3 Projektförderung

Für die Durchführung von Großausstellungen erhielt die Stiftung in den vergangenen Jahren aus Mitteln des Landes und der Stiftung "Rheinland-Pfalz für Kultur" folgende projektbezogene Förderungen:

Projekt (Jahr)	Betrag	Zuwendungsgeber
"Götter - Menschen - Pharaonen" (1993)	1.000.000 DM	Kulturstiftung
	500.000 DM	Land
"Der Zarenschatz der Romanovs" (1994)	1.000.000 DM	Kulturstiftung
	500.000 DM	Land
"Leonardo da Vinci" (1995)	1.000.000 DM	Kulturstiftung
	500.000 DM	Land
"Mysterium Wein" (1996)	1.000.000 DM	Kulturstiftung
	500.000 DM <sup>248)</sup>	Kulturstiftung
"Napoleon" (1998)	1.500.000 DM	Kulturstiftung

### 2.3.1 Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Stiftung aus Mitteln der Projektförderung

Sach- und Betriebsausgaben, Investitionsmaßnahmen und Personalkosten wurden ganz oder teilweise den Großausstellungen zugeordnet und mit Mitteln der Projektförderung finanziert.

---

<sup>248)</sup> Bürgschaft; diese wurde nicht in Anspruch genommen.



So wurden für den Einbau einer Klimaanlage, die Verlegung von Teppichböden und die Beschaffung von Ausstattungsgegenständen, die später zum Teil in der Verwaltung eingesetzt wurden, ausschließlich Projektfördermittel für die Großausstellung "Mysterium Wein" verwendet. Post- und Fernmeldegebühren in Höhe von 120.000 DM wurden zur Hälfte der Großausstellung zugeordnet, obwohl im Vergleich zu Haushaltsjahren ohne Großausstellung (90.000 DM) nur 30.000 DM an Mehrausgaben zu verzeichnen waren.

Ohne verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten können Doppelförderungen nicht ausgeschlossen werden. Deshalb muss eine Abgrenzung zwischen institutioneller Förderung und Projektförderung vorgenommen werden.

Ministerium und Stiftung haben mitgeteilt, es sei beabsichtigt, ab dem Haushaltsjahr 2000 den bisherigen Unterabschnitt "Großausstellungen" im Haushaltsplan aufzulösen.

Die angekündigte Veranschlagung von Großausstellungen im laufenden Haushalt räumt die Prüfungsfeststellungen nicht aus. Das Gebot der zweckentsprechenden Verwendung von Projektfördermitteln<sup>249)</sup> erfordert eine sachgerechte Zuordnung der Mittel für die Durchführung von Großausstellungen.

### 2.3.2 Abrechnung einer Großausstellung

Für die Großausstellung "Götter - Menschen - Pharaonen" erhielt die Stiftung Projektfördermittel von insgesamt 1,5 Mio. DM. Diese Zuwendungen sollten entsprechend der Einnahmeentwicklung zurückgeführt werden. Mehrausgaben durften bei der Ermittlung des Rückzahlungsbetrags nur in festgelegtem Umfang berücksichtigt werden.

Während die Zuwendung des Landes in vollem Umfang zurückgezahlt wurde, erhielt die Kulturstiftung lediglich 732.014 DM, da alle Mehrausgaben abgezogen wurden. Nach den Bedingungen des Zuwendungsbescheids hätten weitere 104.950 DM erstattet werden müssen.

In den folgenden Jahren ließen Zuwendungsbescheide überhaupt keine Absetzung von Ausgaben zu. Diese mussten selbst getragen, Einnahmen aber in vollem Umfang abgeführt werden. Die Motivation der Stiftung zur Erzielung von Mehreinnahmen wurde dadurch erheblich beeinträchtigt.

Die Stiftung will durch Verhandlungen mit den Zuwendungsgebern erreichen, dass künftig - in sachlich gebotenem Umfang - Aufwendungen von den Einnahmen abgesetzt werden können.

### 2.4 Rücklagen

Die Stiftung verfügte anfänglich lediglich über eine Baurücklage. Ab 1992 wurde daneben eine "Sonderrücklage Großausstellungen"<sup>250)</sup> und ab 1993 eine "Allgemeine Rücklage" gebildet. Auf Beschluss des Stiftungsrats vom 31. Oktober 1996 wurden die Sonderrücklagen "Großausstellungen" (2.055.918 DM) und "Bau" (828.122 DM) aufgelöst und der "Allgemeinen Rücklage" zugeführt.

Die Zusammenführung der Rücklagen war unzulässig, da zweckgebundene Rücklagen<sup>251)</sup> nur aufgelöst werden dürfen, soweit der Zweck entfallen ist.

Eine abschließende Äußerung zur Rücklagenbildung liegt noch nicht vor.

### 2.5 Institutionelle Förderung

Abweichend von der ansonsten gewählten Festbetragsfinanzierung wurde im Jahr 1998 die institutionelle Förderung als Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. Mit der Bewilligung wurde die Bildung einer zweckgebundenen Rücklage zur finanziellen Absicherung künftiger Großausstellungen zugelassen.

Die Stiftung führte in diesem Haushaltsjahr überplanmäßig 725.900 DM der "Allgemeinen Rücklage" zu und entnahm statt des im Haushaltsplan veranschlagten Betrags von 982.968 DM lediglich 439.200 DM.

Nach den Zuwendungsbedingungen waren ausschließlich Zuführungen zur Sonderrücklage "Großausstellungen" zulässig, so dass Zuführungen zur "Allgemeinen Rücklage" schon deshalb nicht in Frage kamen. Gleichwohl hat das Ministerium die Rücklagenzuführung als zuwendungsfähige Ausgabe anerkannt.

---

<sup>249)</sup> Vgl. VV Teil I/Anlage 3 Nr. 1.1 zu § 44 Abs. 1 LHO.

<sup>250)</sup> Im Hinblick auf das generelle Verbot der Bildung von Rücklagen bei institutioneller Förderung - vgl. VV Teil I/Anlage 2 Nr. 1.7 zu § 44 LHO - ließ das Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen zum Zweck der Sicherung künftiger Großausstellungen die Bildung von "Rückstellungen" zu (mittlerweile in Höhe von 2 Mio. DM).

<sup>251)</sup> Für Vorhaben, für deren Durchführung konkrete Zeitvorstellungen bestehen, können zweckgebundene Rücklagen in erforderlicher Höhe gebildet werden, vgl. z.B. § 21 Abs. 2 GemHVO.

Im Übrigen wäre bei Inanspruchnahme der "Allgemeinen Rücklage" in veranschlagter Höhe und ohne Rücklagenzuführung ein durch die Förderung zu deckender Fehlbetrag nicht entstanden.

Die Stiftung hat darauf hingewiesen, dass noch bis zum November 1998 die Frage der Landesförderung offen gewesen sei. Sie habe deshalb finanzwirksame Maßnahmen in das Jahr 1999 verschoben und dadurch die zuwendungsfähigen Ausgaben gesenkt.

Das Ministerium hat dazu Folgendes mitgeteilt: "Ziel der Landesförderung der letzten Jahre war die Unterstützung der Stiftung als Institution. Eine Differenzierung zwischen laufendem Museumsbetrieb und Projektförderung (von Großausstellungen) wurde damit aufgehoben ... Die einmalige Änderung der Finanzierungsart im Jahre 1998 auf Fehlbedarfsfinanzierung (an Stelle Festbetragsfinanzierung) war in noch offenen Finanzierungsfragen zum Jahresende hin begründet. Diese wurden im Jahr 1999 geklärt, so dass der vollständige Zuschuss ausgezahlt werden konnte. Deshalb ... wurde auch auf eine Einbeziehung der Rücklagen in die Finanzierung verzichtet."

Ungeachtet der Zielsetzung, die Stiftung ausschließlich als Institution fördern zu wollen, erfordert die noch bestehende Parallelität von institutioneller Förderung und Projektförderung die Abgrenzung von projektbezogenen Sonderrücklagen zu allgemeinen Rücklagen für den laufenden Museumsbetrieb.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass bei Gestaltung und Abwicklung von Verträgen der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet wird,
- b) insbesondere bei Projekten und Leistungen für Dritte die durch den Stiftungszweck vorgegebenen Grenzen einzuhalten,
- c) eine Abgrenzung zwischen institutioneller Förderung und Projektförderung herbeizuführen,
- d) Fördermittel und Rücklagen unter Beachtung der Zuwendungsbedingungen zweckentsprechend zu verwenden.

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

## **Tz. 25 Zuwendungen zur Erhaltung, Sicherung und Wiederherstellung von Kulturdenkmälern**

**Bei Zuwendungen für Kulturdenkmäler wurden die Regelfördersätze häufig überschritten, ohne dass die Gründe nachvollziehbar waren.**

**Aus Anlass der Sanierung einer Burganlage zahlte das Land 650.000 DM für die Nutzung der Burg durch die Stiftung "Villa Musica" ohne Haushaltsermächtigung. Die Nutzungsvereinbarung wirkte sich zudem nachteilig aus.**

**Bei Baumaßnahmen wurden nicht denkmalbedingte Mehraufwendungen bestimmungswidrig bezuschusst.**

### **1. Allgemeines**

Das Land fördert Maßnahmen, die allein oder überwiegend aus Gründen der Denkmalpflege erforderlich werden, soweit sie den üblichen Aufwand bei vergleichbaren nicht denkmalwerten Objekten übersteigen (denkmalbedingte Mehraufwendungen)<sup>252)</sup>. Im Landeshaushalt waren hierfür im Jahr 1998 12,9 Mio. DM und im Jahr 1999 10,9 Mio. DM veranschlagt<sup>253)</sup>.

Der Rechnungshof hat Zuwendungen zur Erhaltung, Sicherung und Wiederherstellung von Kulturdenkmälern beim Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen und beim Landesamt für Denkmalpflege geprüft. Die Prüfung erstreckte sich im Wesentlichen auf die Jahre 1993 bis 1998.

### **2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **2.1 Regelfördersätze**

Die Regelfördersätze betragen bei Privateigentümern bis zur Hälfte, bei Kommunen und Kirchen bis zu einem Drittel der zuwendungsfähigen Ausgaben<sup>254)</sup>.

Zahlreiche Kulturdenkmäler wurden dagegen mit einem Landesanteil von über 65 bis zu 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert.

In 30 Fällen der Jahre 1995 bis 1998 mit einer Fördersumme von 5,4 Mio. DM wurde die Regelförderung um insgesamt 2,7 Mio. DM überschritten.

In Ausnahmefällen können die Fördersätze zwar überschritten werden, insbesondere wenn ein Kulturdenkmal nicht nutzbar oder seine Nutzbarkeit wegen des Denkmalschutzes erheblich eingeschränkt ist oder eine akute Gefährdung des Kulturdenkmals nur durch eine höhere Zuwendung abgewendet werden kann<sup>255)</sup>. Eine Vollfinanzierung scheidet dagegen in aller Regel aus, weil Zuwendungen grundsätzlich nur zur Teilfinanzierung bewilligt werden dürfen<sup>256)</sup>. Es war nicht nachvollziehbar, ob in den geprüften Fällen Ausnahmegründe vorlagen.

Das Landesamt für Denkmalpflege hat mitgeteilt, bei den Objekten handele es sich um große, teils ruinenartige Anlagen mit erheblicher Denkmalbedeutung. Auch stehe die geringe oder fehlende Nutzung in keiner angemessenen Relation zur Erhaltungslast.

Es ist erforderlich, die Überschreitung von Regelfördersätzen nachvollziehbar zu begründen.

---

<sup>252)</sup> § 29 Abs. 1 Denkmalschutz- und -pflegegesetz - DSchPflG - vom 23. März 1978 (GVBl. S. 159), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325); Nr. 5.1 der Verwaltungsvorschrift über Zuwendungen des Landes zur Erhaltung von nicht staatlichen Kulturdenkmälern (VV-DSchPflG) des Ministeriums für Kultur, Jugend, Familie und Frauen vom 8. Dezember 1994 (GAmtsbl. 1995 S. 3).

<sup>253)</sup> Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, Kapitel 09 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 893 14 Zuschuss zum Wiederaufbau des Schlosses Sayn, Kapitel 09 40 Landesamt für Denkmalpflege, Titel 883 01 Zuweisungen zur Sicherung und Erhaltung der denkmalwerten Substanz kommunaler Kulturdenkmale, Titel 893 01 Zuschüsse zur Erhaltung profaner und kirchlicher Kulturdenkmale sowie Titel 893 11 Zuschuss für die Sanierung und Restaurierung von Burg Namedy.

<sup>254)</sup> Nr. 5.5 Abs. 2 VV-DSchPflG.

<sup>255)</sup> Nr. 5.5 Abs. 3 VV-DSchPflG.

<sup>256)</sup> VV Nr. 2.2 und 2.3 zu § 44 LHO.

## 2.2 Förderung einer Sanierungsmaßnahme

- 2.2.1** Das Land förderte in den Jahren 1990 bis 1999 die Sanierung der Burg Namedy mit 2,4 Mio. DM. Aufgrund von Bewilligungen aus dem Jahr 1993 gewährte es dem Eigentümer "Zuwendungen" in Höhe von 1 Mio. DM für die Instandsetzung des Nordflügels der Burg als Tagungs- und kulturelle Begegnungsstätte <sup>257)</sup>.

Von diesem Betrag stellen nur 350.000 DM eine Zuwendung im Rechtssinne dar. Die restlichen 650.000 DM sind Entgelt für die Nutzung der Burg durch die Stiftung "Villa Musica". Dabei war die Landesförderung an die Einräumung eines zehnjährigen Nutzungsrechts zugunsten der Stiftung geknüpft. Der am 5. Juli 1993 von dem Eigentümer der Burg mit der Stiftung geschlossene Vertrag sah vor, dass das Land berechtigt ist, die Zuwendung anteilig bis zu 650.000 DM zurückzufordern, falls die zehnjährige Nutzungsdauer aus Gründen, die der Eigentümer zu vertreten hat, nicht ermöglicht werden kann. Das macht deutlich, dass die als Zuschüsse für die Sanierung der Burg <sup>258)</sup> und zur Erhaltung profaner und kirchlicher Kulturdenkmale <sup>259)</sup> verbuchten Mittel letztlich eine Gegenleistung für die Einräumung des Nutzungsrechts darstellen und als Vorauszahlung gedacht waren. Im Ergebnis wurde die Stiftung durch die Schaffung des Nutzungsrechts gefördert. Der Burgeigentümer erhielt durch die Vorauszahlung die Möglichkeit, das für die Instandsetzung erforderliche Eigenkapital einzubringen.

Für die Nutzungsentgeltvorauszahlung bestand allerdings keine haushaltsrechtliche Ermächtigung, weil nach dem Rechnungsergebnis für das Jahr 1993 der Haushaltsansatz von 2.040.000 DM <sup>260)</sup> in voller Höhe in Anspruch genommen war.

Das Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen hat die Ansicht vertreten, der Zweck des "Zuschusses" sei investiver Natur und deshalb seien die Mittel zutreffend zugeordnet.

Dem widerspricht nach Auffassung des Rechnungshofs der eindeutige Sachverhalt.

- 2.2.2** Nach dem Nutzungsvertrag stand der Nordflügel der Burg nach dem Ausbau als kulturelle Begegnungsstätte für Musik-, Vortrags-, Seminar-, Übungs- und andere kulturelle Veranstaltungen der Stiftung zur Verfügung. Hierzu sollten in Obergeschossen Übernachtungsräume für ca. 20 Personen an 30 Tagen jährlich und der Spiegelsaal zusätzlich für fünf Konzertveranstaltungen genutzt werden können. Von den vereinbarten 600 Übernachtungsmöglichkeiten jährlich wurden in den Jahren 1994 bis 1996 insgesamt weniger als 50 % in Anspruch genommen. Die Übernachtungszahlen gingen von 324 (Anteil 54 %) im Jahr 1994 auf 215 (Anteil 36 %) im Jahr 1996 zurück. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das 20 km von der Burg entfernte Schloss Engers in den Jahren 1993 bis 1998 für 14 Mio. DM vom Land renoviert wurde <sup>261)</sup>. Dort wurden auch Räumlichkeiten für den Kurs- und Konzertbetrieb der Stiftung einschließlich 40 Übernachtungsmöglichkeiten geschaffen.

Ein dringender Bedarf für die Nutzung der Burg durch die Stiftung war weder dargetan noch ersichtlich. Bis 1993 hatte die Stiftung andere Tagungsstätten genutzt.

Das Ministerium hat erklärt, zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses habe der Bedarf an Übernachtungs- und Probemöglichkeiten im nördlichen Teil des Landes nicht durch Inanspruchnahme der im südlichen Landesbereich gelegenen Tagungsstätte gedeckt werden können. Es sei nicht absehbar gewesen, ab wann das Schloss Engers habe genutzt werden können.

Das Schloss wird seit Mitte 1995 von der Stiftung genutzt. Seitdem werden die Übernachtungsmöglichkeiten der Burg noch weniger in Anspruch genommen <sup>262)</sup>. Dies spricht dagegen, dass der Nutzungsvertrag in diesem Umfang und für die Dauer von zehn Jahren abgeschlossen werden musste.

- 2.2.3** Der Ermittlung der Höhe der Vorauszahlung von 650.000 DM lagen eine Nutzung der Übernachtungsmöglichkeiten für 20 Teilnehmer und die Nutzung von Räumen für Musik-, Vortrags- und Übungsveranstaltungen an jeweils 30 Tagen jährlich zugrunde <sup>263)</sup>. Tatsächlich waren nur 16 Übernachtungsplätze vorhanden. Auf der Basis der tatsächlichen

<sup>257)</sup> Bewilligung vom 15. April 1993 in Höhe von 350.000 DM aus Kapitel 09 02 Titel 893 06, Bewilligung vom 20. September 1993 in Höhe von 425.000 DM aus Kapitel 09 02 Titel 893 06 und Bewilligung vom 20. September 1993 in Höhe von 225.000 DM aus Kapitel 09 40 Titel 893 01.

<sup>258)</sup> Kapitel 09 02 Titel 893 06.

<sup>259)</sup> Kapitel 09 40 Titel 893 01.

<sup>260)</sup> Kapitel 09 02 Titel 685 48.

<sup>261)</sup> Vorlage 13/2613 des Ministeriums der Finanzen vom 7. Dezember 1998.

<sup>262)</sup> 1997: 154 (25,7 %),

1998: 85 (14,2 %),

1999: 27 ( 4,5 %),

2000: 84 (14,0 %).

<sup>263)</sup> Die Vorauszahlung errechnete sich nach dem Vertragsentwurf aus dem Nutzungsentgelt für zehn Jahre von 1.110.000 DM durch Abzinsung mit einem Faktor von 7 %.

Inanspruchnahme hat der Rechnungshof - ohne Verpflegungskosten für die Teilnehmer - Tagessätze von 342 DM (1994) und von 516 DM (1996) ermittelt. Das vereinbarte Nutzungsentgelt war zu hoch.

Das Ministerium hat geltend gemacht, dass bei der Belegung nicht von den zur Verfügung stehenden Plätzen ausgegangen werden könne, sondern von dem jeweils durchzuführenden Projekt.

Dem ist entgegenzuhalten, dass gerade dann, wenn die Projektplanung keine genaue Ermittlung des Raumbedarfs erlaubt, Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit bei der längerfristigen Anmietung von Räumen in besonderem Maße beachtet werden müssen. Noch im Jahr 1992, also vor Abschluss des Nutzungsvertrags, hatte die Stiftung an den Burgeigentümer für Übernachtung, Verpflegung und Nutzung von Räumen lediglich einen Tagessatz von 114 DM je Teilnehmer gezahlt.

- 2.2.4** Nach dem Zuwendungsantrag sollten bei der Burg neben Sanierungsarbeiten, die durch Hausschwamm und Erdbebenschäden bedingt waren, auch die Herrichtung des Wohnbereichs und der Einbau von Heizungs- und Sanitäreinrichtungen gefördert werden. Daneben wurden die Ausgaben von 248.000 DM für Erschließungsmaßnahmen, die 1993 bis 1995 erfolgten, in voller Höhe bezuschusst. Für den II. und III. Bauabschnitt wurden nach den Verwendungsnachweisen insgesamt 1.686.000 DM abgerechnet, von denen 819.000 DM nicht denkmalbedingt und 867.000 DM nur teilweise denkmalbedingt waren.

Die Verwaltungsvorschrift von 1994<sup>264)</sup> stellt klar, dass nur die "denkmalbedingten Mehraufwendungen" gefördert werden. Die Wiederherstellung von Wohnungen und der dazu gehörenden Heizungs- und Sanitäreinrichtungen gehört nicht dazu. Erschließungskosten sind sogar ausdrücklich von der Förderung ausgeschlossen<sup>265)</sup>. Das zuständige Referat des Ministeriums und das Landesamt hatten darauf hingewiesen, dass "nur zum sehr geringen Teil denkmalpflegerische Maßnahmen realisiert" würden und gegenüber anderen Objekten "eine schwer begründbare Ungleichbehandlung" bestünde.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es das Ziel der Landesregierung gewesen sei, auf der Burg eine kulturelle Begegnungsstätte einzurichten. Dabei sei allen Beteiligten bekannt gewesen, dass neben den rein denkmalpflegerischen Maßnahmen weitere umfangreiche Sanierungsmaßnahmen erforderlich gewesen seien. Daher - und um die Abwicklung in einer Hand zu belassen - seien die Haushaltsmittel bei Kapitel 09 02 Titel 893 06 (Zuschuss für die Sanierung der Burg) etatisiert worden. Dadurch habe festgelegt werden sollen, dass über die denkmalpflegerische Zielsetzung hinaus die allgemeinen Vorschriften für die Zuschussvergabe gemäß § 44 LHO zur Anwendung kommen sollten.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Sanierung der Burg von 1990 bis 1999 sowohl aus den getrennt veranschlagten Mitteln für die Burg<sup>266)</sup> als auch aus allgemeinen Denkmalpflegemitteln<sup>267)</sup> gefördert wurde. Gemäß den Bewilligungsbescheiden wurden alle Zuschüsse "aus Mitteln zur Erhaltung nicht staatlicher Kulturdenkmäler" entsprechend den Verwaltungsvorschriften von 1983 und 1994 zum Denkmalschutz- und -pflegegesetz gewährt. Die Bescheide ab 1995 enthielten zusätzlich die Ergänzung, dass die Zuwendung zur Mitfinanzierung der "denkmalbedingten Mehraufwendungen" entsprechend Nr. 5.1 der Verwaltungsvorschrift von 1994 bestimmt ist. Hinzu kommt, dass ab 1996 die beim Landesamt veranschlagten Mittel mit den allgemeinen Denkmalpflegemitteln gegenseitig deckungsfähig waren. Die getrennte Veranschlagung von Ausgaben für die Burg erfolgte demnach nur, weil die vorgesehenen Zuwendungen den Betrag von 300.000 DM überstiegen<sup>268)</sup>.

### 3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Abweichungen von den Regelfördersätzen nachvollziehbar zu begründen,
- b) bei der Leistung von Ausgaben die Haushaltsermächtigungen einzuhalten,
- c) nur denkmalbedingte Mehraufwendungen zu fördern.

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

---

<sup>264)</sup> Nr. 5.1 VV-DSchPflG vom 8. Dezember 1994 (GAmtsbl. 1995 S. 3).

<sup>265)</sup> Nr. 5.2 VV-DSchPflG vom 7. Februar 1983 und VV-DSchPflG 1994.

<sup>266)</sup> Kapitel 09 02 Titel 893 06, ab 1996 Kapitel 09 40 Titel 893 11.

<sup>267)</sup> Kapitel 09 40 Titel 893 01.

<sup>268)</sup> VV Nr. 3.3 zu § 23 LHO.

## **Tz. 26 Parallelausschreibung von Baumaßnahmen für die Universität Koblenz-Landau**

**Die Parallelausschreibung von Baumaßnahmen für die Universität Koblenz-Landau hat ergeben, dass die voraussichtlichen Baukosten bei einer Vergabe nach Einzelgewerken mit nahezu 100 Mio. DM um 13 Mio. DM niedriger sind als das günstigste Generalunternehmerangebot.**

**Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich, der auch die Nebenkosten einbezieht, zeigt, dass die Barwerte der günstigsten Leasing- und Generalunternehmerangebote um 10 bis 13 % über denen der Einzelgewerke liegen. Der Barwertvorteil einer Vergabe nach Einzelgewerken beträgt danach zwischen 12,6 und 16,4 Mio. DM.**

### **1. Allgemeines**

Die Abteilung Koblenz der Universität Koblenz-Landau wird auf das Gelände der ehemaligen Pionierkaserne in Koblenz-Metternich verlagert. Teilweise wird die vorhandene Bausubstanz nach einem Umbau weiterverwendet<sup>269)</sup>. Im Übrigen werden auf dem Kasernengelände Neubauten erstellt<sup>270)</sup>.

Die Baumaßnahme wird in zwei Bauabschnitten durchgeführt. Zunächst wurden die bereits seit Oktober 1998 bezogenen ehemaligen Unterkunftsgebäude umgebaut und saniert. In einem zweiten Bauabschnitt folgen derzeit die Bauarbeiten für die Erschließung des Baugrundstücks, für die Neu- und Erweiterungsbauten und für die Herstellung der Außenanlagen.

Die Bauarbeiten der Neu- und Erweiterungsbauten sowie die Erschließung des ehemaligen Kasernengeländes für Zwecke der Universität wurden parallel nach Einzelgewerken (Fachlosen), nach zusammengefassten Gewerken (Generalunternehmer) und als leasingfinanzierte Maßnahme europaweit im offenen Verfahren ausgeschrieben<sup>271)</sup>. Grundlage war eine vollständige Planung einschließlich der Erstellung der Leistungsverzeichnisse für die Einzelgewerke. Mit der Parallelausschreibung sollte das wirtschaftlichste Angebot auf der Basis aktueller Marktpreise erlangt werden. Damit wurde auch der Forderung des Landtags im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1993 entsprochen. Mit Beschluss des Landtags vom 29. Februar 1996 zu Drucksache 12/8172 war die Landesregierung u.a. aufgefordert worden, "in künftigen Fällen die wirtschaftlichste Lösung durch Parallelausschreibungen für Leasing und Eigenbau zu ermitteln und den Wirtschaftlichkeitsberechnungen die im Wettbewerb ermittelten Marktpreise der konkreten Objekte zugrunde zu legen".

Die Parallelausschreibung eröffnete in Rheinland-Pfalz erstmals einen echten Vergleich zwischen den Baukosten nach den unterschiedlichen Vergabearten und einen anschließenden Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen einer Haushalts- und einer Leasingfinanzierung und führte zu einer Vergabe nach Einzelgewerken.

Nachdem der Rechnungshof bereits 1996 den Raumbedarf der Universität<sup>272)</sup> und 1997 die Haushaltsunterlage -Bau-<sup>273)</sup> für die Herrichtung der Kaserne geprüft hatte, hat er wegen des Pilotcharakters auch die Ausschreibungsergebnisse bewertet. Hierzu hat er die Zusammenstellungen und Berechnungen vollständig, die einzelnen Angebote stichprobenweise überprüft.

### **2. Wesentliches Ergebnis**

#### **2.1 Vergabeverfahren**

Der Ausschreibung nach Einzelgewerken lagen 51 Einzelleistungsverzeichnisse zugrunde. Innerhalb der Gewerke war eine losweise Vergabe der Bauleistungen für die einzelnen Gebäude vorbehalten.

Grundlage der Leasing- und Generalunternehmerausschreibung für die Gesamtbaumaßnahme waren jeweils die zu einem Paket zusammengefassten Leistungsverzeichnisse. Die Unterlagen zur Ausschreibung für Generalunternehmer, getrennt nach Einzelgebäuden, umfassten drei Pakete mit Leistungsverzeichnissen. Um Abrechnungsproblemen im Falle einer Auftragserteilung zu begegnen, waren von den Bietern detaillierte Preisangaben im gleichen Umfang wie

---

<sup>269)</sup> Ehemalige Unterkunftsgebäude A und B (Fachbereich 4), ehemaliges Wirtschaftsgebäude mit Neubauteil (Bibliothek) und ehemaliges Wachgebäude (Zentrale Leittechnik, Werkstatt).

<sup>270)</sup> Ein Zentralgebäude, die Gebäude der Fachbereiche 1, 2 und 3 sowie eine Sporthalle.

<sup>271)</sup> Die Ausschreibung wurde am 11. Mai 1998 veröffentlicht. Die Submission erfolgte am 4. November 1998.

<sup>272)</sup> Vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 27 (Drucksache 13/1440 S. 120), Stellungnahme der Landesregierung (Drucksache 13/1790 S. 24), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/2090 S. 14) und Beschluss des Landtags vom 16. Oktober 1997 (Plenarprotokoll 13/41 S. 3329).

<sup>273)</sup> Vgl. Jahresbericht 1997, Tz. 8 (Drucksache 13/2770 S. 45), Stellungnahme der Landesregierung (Drucksache 13/3100 S. 3), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/3550 S. 6) und Beschluss des Landtags vom 8. Oktober 1998 (Plenarprotokoll 13/71 S. 5559).

bei den Fachlosen gefordert. Eine Vergabe der Bauleistungen zu einer Pauschalsumme ohne Aufmaß und Abrechnung an einen Generalunternehmer war wegen der Erfahrungen des Landes bei anderen größeren Bauvorhaben nicht vorgesehen.

Insgesamt forderten 1.093 Bewerber Leistungsverzeichnisse an. Zur Ausschreibung als Leasingmaßnahme gingen drei Hauptangebote und zwei Nebenangebote von Baukonzernen in Verbindung mit Finanzierungsinstituten ein. Vier Baukonzerne boten die Gesamtmaßnahme als Generalunternehmer an, zwei Baukonzerne gaben Generalunternehmerangebote für die Einzelgebäude ab. Zu den Einzelgewerken lagen 360 Angebote vor.

Nach der Zahl der Angebote war die Teilnahme von Generalunternehmern und Leasinganbietern am Wettbewerb eher zurückhaltend. Dagegen belegen die zahlreichen Angebote für die Einzelgewerke, dass die Ausschreibung nach Fachlosen vom Markt auf breiter Basis angenommen wurde und einen echten Wettbewerb gewährleistete. Den Zielen, eine mittelstandsgerechte Vergabe durchzuführen und das eindeutig wirtschaftlichste Angebot herauszufinden, wurde damit in höherem Maße entsprochen.

## 2.2 Vergleich der Baukosten und der Wirtschaftlichkeit

Nach einer vorläufigen Nachrechnung der Angebote durch die Niederlassung Koblenz des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" stellte sich das Submissionsergebnis wie folgt dar:

Rangfolge	Angebot/Vertragsvariante	Angebotspreis Mio. DM	Differenz	
			Mio. DM	%
1	Einzelgewerke (Fachlose)	99,40		
2	Generalunternehmer-Einzelgebäude	112,45 <sup>274)</sup>	+ 13,05	+ 13,1
3	Generalunternehmer-Gesamt	114,37	+ 14,97	+ 15,1
4	Leasing-Gesamt (Nebenangebot)	118,09	+ 18,69	+ 18,8

Die zusammengefassten Angebotspreise für die Einzelgewerke liegen danach deutlich unter den Ergebnissen der Generalunternehmer- und Leasing-Angebote.

Eine auf die Einzelgebäude bezogene Betrachtung der Ausschreibungsergebnisse zeigt, dass auch für die einzelnen Gebäude eine Vergabe nach Einzelgewerken deutlich günstiger gewesen wäre.

Ein Vergleich der Ausschreibungsergebnisse insgesamt zeigt, dass das Ergebnis der Ausschreibung nach Einzelgewerken unter den Kosten nach der Haushaltsunterlage -Bau- liegt; die Generalunternehmer- und Leasing-Angebote sind dagegen höher:

Haushaltsunterlage -Bau-	Einzelgewerke	Generalunternehmer- Einzelgeb.	Generalunternehmer- Gesamt	Leasing-Gesamt
109,64 Mio. DM	99,40 Mio. DM	112,45 Mio. DM	114,37 Mio. DM	118,09 Mio. DM
100,0 %	90,7 %	102,6 %	104,3 %	107,7 %

Ein im Auftrag des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" von einer Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft erstellter Wirtschaftlichkeitsvergleich auf der Grundlage der Barwertmethode unter Berücksichtigung von Objektkosten, Nebenkosten, Baunebenkosten<sup>275)</sup> und Bauzeitinsen ergab folgende Rangfolge:

Rangfolge	Angebot/Vertragsvariante	Gesamtinvestitionskosten Mio. DM	Differenz %	Barwert Mio. DM	Differenz %
2	Leasing (Nebenangebot)	142,78	113,0	139,32	+ 9,9
3	Generalunternehmer-Einzelgebäude und Infrastruktur	140,53	111,2	140,97	+ 11,2
4	Generalunternehmer-Gesamt	142,68	112,9	143,11	+ 12,9

<sup>274)</sup> Einschließlich Infrastruktur-Einzelgewerke.

<sup>275)</sup> Die Baunebenkosten wurden nach den Bestimmungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) ermittelt. Bei der Ermittlung der nach der Vergabe anfallenden Baunebenkosten wurden insbesondere auch die Minderungen am Bedarf von Projektsteuerungsleistungen bei den Generalunternehmer- und Leasingausführungen berücksichtigt. Eine deutliche Reduzierung der Einzelleistungen der Leistungsphase 8 - Objektüberwachung - konnte hier jedoch nicht berücksichtigt werden, weil bei allen Vertragsarten die Durchführung von Aufmaßen und Einzelabrechnungen vorgesehen war.

Die Barwerte der Leasing- und Generalunternehmerangebote, das sind die auf einen einheitlichen Zahlungszeitpunkt umgerechneten Ausgaben, liegen danach zwischen 10 und 13 % über dem Angebot für die Fachlose. Die Vergabe nach Einzelgewerken führt zu einem Barwertvorteil zwischen 12,6 und 16,4 Mio. DM<sup>276)</sup>.

### 3. Folgerungen

Durch das Ergebnis der Parallelausschreibung wird die Auffassung des Rechnungshofs bestätigt, dass eine Vergabe nach Einzelgewerken grundsätzlich wirtschaftlicher ist<sup>277)</sup>. Bei der Vergabe von Bauleistungen ist nicht nur nach den Vergabevorschriften, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit eine Ausschreibung nach Einzelgewerken unverzichtbar.

Mit der Verwaltungsvorschrift "Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz", nach der Generalübernehmer- und Generalunternehmervergaben in Rheinland-Pfalz nicht zulässig sind, wurde die Ausschreibung nach Einzelgewerken inzwischen die Regelausschreibung<sup>278)</sup>.

Der mit Beschluss des Landtags vom 29. Februar 1996 zu Drucksache 12/8172 geforderte Vergleich zwischen einem Leasingverfahren und einer Vergabe im Eigenbau reduziert sich demnach auf einen Vergleich zwischen einem Leasingverfahren und einer Vergabe nach Einzelgewerken.

Das Ministerium der Finanzen will künftig im Regelfall auf einen solchen Vergleich verzichten, weil Leasingangebote auf Generalunternehmerangeboten aufbauten und die dort höher angebotenen Baukosten selbst in der Form einer Sonderfinanzierung in aller Regel nicht soweit kompensiert werden könnten, dass sie bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich in die Nähe der günstigeren Barwerte der Einzelgewerke gelangen könnten. Außerdem hält es die beim Leasingverfahren grundsätzlich unvermeidbare Vermischung von Finanzierungsleistungen und gewerblichen Bauleistungen für wenig zweckmäßig<sup>279)</sup>. Darüber hinaus seien - soweit bekannt - im Angebotsstadium bislang verbindliche Festlegungen des endgültigen Entgelts durch die Leasinggesellschaften nicht zustande gekommen, sie könnten regelmäßig nur in über Gebühr aufwendigen Verhandlungen erzielt werden. Es werde künftig ausschließlich nach Maßgabe der Verwaltungsvorschrift "Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz" verfahren.

Auf der Grundlage der dargestellten Erfahrungen wird die angekündigte Verfahrensweise für sachgerecht gehalten.

---

276) Nach Durchführung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs wurden die endgültigen Nachrechnungsergebnisse festgestellt. Diese weichen nur in geringem Umfang von den Ergebnissen der vorläufigen Nachrechnung ab. Wegen der großen Differenz zwischen der Summe der Fachlosangebote und den Angeboten der übrigen Vergabearten erübrigte sich daher eine Neuberechnung der Barwerte.

277) Auch die Erfahrungen in anderen Ländern bei Parallelausschreibungen zeigen wirtschaftliche Vorteile der Vergaben nach Einzelgewerken auf, z.B. Neubau eines Finanzamts in Ludwigsburg (Baden-Württemberg), Neubau eines Polizeidienstgebäudes in München-Neuperlach (Bayern). Der Bundesrechnungshof geht aufgrund seiner Nachprüfungen inzwischen von der Regelvermutung aus, dass Generalunternehmervergaben etwa 10 % teurer seien als Vergaben nach Fachlosen (vgl. Sonderrundschreiben S 534/2000 des Landkreistags Rheinland-Pfalz vom 18. August 2000, Anlage 2, S. 4).

278) Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums der Finanzen vom 30. September 1998 (MinBl. S. 490).

279) Dies gelte insbesondere auch im Hinblick auf das Transparenzgebot, welches entsprechend der in Kürze erwarteten Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge, die die Vergabeordnung vom 22. Februar 1994 (BGBl. I S. 321), geändert durch Verordnung vom 29. September 1997 (BGBl. I S. 2384), ersetzen soll, eine übergeordnete Rolle einnehme.



## **Tz. 27 Beteiligung des Landes an der Nürburgring GmbH und deren Tochtergesellschaften**

**Das Land sah im Ergebnis von der Vereinnahmung von Zinsen aus Gesellschafterdarlehen durch gleichzeitige Zuwendungen in Höhe der Zinsansprüche ab, obwohl die Nürburgring GmbH über eine ausreichende Liquidität verfügte. Auch wurden keine Tilgungsleistungen geltend gemacht.**

**Die Grundsätze des öffentlichen Beschaffungswesens wurden vielfach nicht beachtet. Dadurch blieben die Vorteile des Wettbewerbs ungenutzt. Nicht zuletzt aufgrund mangelhafter Planung und Koordination wurden Baumaßnahmen ohne öffentliche Ausschreibung vergeben.**

**Bei den Gesellschaften bestehen Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftsführung, die von den Gesellschaftern und dem Aufsichtsrat genutzt werden sollten. Dazu zählen u.a.**

- **Verringerung des Personalaufwands einschließlich des damit zusammenhängenden Beratungsaufwands,**
- **Überprüfung der Zielgenauigkeit von Marketingmaßnahmen,**
- **Erhebung marktüblicher Erbbauzinsen.**

**Bei einer Tochtergesellschaft wurden Kommanditisten Vorteile durch eine hohe Verzinsung von Gesellschafterdarlehen und durch Garantieaufwendungen der Nürburgring GmbH gewährt.**

### **1. Allgemeines**

Die Nürburgring GmbH wurde 1928 zur Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung der Eifel gegründet. Gegenstand des Unternehmens ist "die Förderung des Kraftfahrzeugwesens und des Motorsports mit dem Ziel, zur Verkehrsertüchtigung der Fahrer, technischen Verbesserung der Fahrzeuge und damit zur Sicherheit auf den öffentlichen Straßen beizutragen. Zugleich soll durch den Betrieb der Rennstrecken 'Nürburgring' und ihrer Einrichtungen der Fremdenverkehr im Eifelraum gefördert werden"<sup>280</sup>.

Am Stammkapital der Gesellschaft von 10 Mio. DM sind heute das Land mit 9 Mio. DM (90 %) und der Landkreis Ahrweiler mit 1 Mio. DM (10 %) beteiligt. Die Rechte des Landes in der Gesellschafterversammlung nimmt das Ministerium der Finanzen wahr. Im Aufsichtsrat stellt das Land drei von vier Mitgliedern.

Die Nürburgring GmbH unterhält zwei Rennstrecken (Nordschleife und Grand Prix-Kurs). Sie versteht sich als "Freizeitunternehmen mit dem Schwerpunkt Motorsport und den drei strategischen Geschäftsfeldern Rennstrecken, Verkehrssicherheit und Freizeit". Die Gesellschaft finanziert sich im Wesentlichen neben Zuwendungen des Landes, die sich von 1992 bis 1999 auf 10,3 Mio. DM<sup>281</sup> beliefen, aus Einnahmen aus der sportlichen und kulturellen Vermarktung der Anlage "Nürburgring". Darunter fallen Rennen der Formel 1 und des Truck Grand Prix sowie andere motorsportliche Veranstaltungen, aber auch Musikgroßereignisse wie "Rock am Ring". Insbesondere die Nordschleife wird als Teststrecke durch die Automobil- und Reifenindustrie, als Fahrtrainingstrecke und zu Touristenfahrten genutzt. Außerdem tragen Einnahmen aus der Werbung, dem Parkplatz- und Zeltplatzgeschäft und den Marketenderabgaben zum Ergebnis bei.

Die Nürburgring GmbH war zum 31. Dezember 1999 an folgenden Gesellschaften beteiligt:

- **Motosport-Akademie Nürburgring GmbH & Co. KG (49 %), die alle Anteile an der Motosport-Akademie Verwaltungs-GmbH hält,**
- **Erlebnispark Nürburgring GmbH & Co. KG (30 %)<sup>282</sup>, die alle Anteile an der Erlebnispark Nürburgring Verwaltungs-GmbH hält,**
- **Fahrsicherheitszentrum am Nürburgring GmbH & Co. KG (26 %) und**
- **Fahrsicherheitszentrum am Nürburgring Verwaltungs-GmbH (26 %).**

---

<sup>280</sup>) § 2 des Gesellschaftsvertrags in der Fassung vom 4. April 1997.

<sup>281</sup>) Darunter Zuwendungen zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung im Zusammenhang mit der Verzinsung der Gesellschafterdarlehen (vgl. Nr. 2.2).

<sup>282</sup>) Ab 2000 beträgt der Anteil 38 %.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei den Nürburgring-Gesellschaften gemäß § 92 Abs. 1 LHO unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze mit dem Ziel geprüft, Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftsführung aufzuzeigen. Dabei hat er berücksichtigt, dass die Nürburgring GmbH im Wettbewerb zu anderen - auch ausländischen - Rennstreckenbetreibern steht, zugleich aber auch der Tatsache Rechnung getragen, dass es sich bei der Nürburgring GmbH um ein Unternehmen handelt, dessen Stammkapital ausschließlich öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften halten und dessen Geschäftsleitung nach einer Geschäftsanweisung<sup>283)</sup> die Wirtschaftspläne unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchzuführen hat. Außerdem orientierte sich der Rechnungshof an den Hinweisen des Ministeriums der Finanzen für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes<sup>284)</sup>. Gegenstand der Prüfung war nicht, inwieweit die Gesellschaft ihre Aufgabe der Förderung des Eifelraums erfüllt oder die strukturpolitische Zielsetzung des Landes sich besser oder wirtschaftlicher hätte erreichen lassen.

Zur Prüfung hat sich der Rechnungshof beim Ministerium der Finanzen und den Gesellschaften unmittelbar<sup>285)</sup> unterrichtet. Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre 1993 bis 1998. Wichtige Geschäftsvorgänge aus dem Jahr 1999 wurden aus Gründen der Aktualität mit einbezogen.

## 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

### 2.1 Ertragslage

Die Nürburgring GmbH erzielte in den Geschäftsjahren 1993 bis 1999 folgende Jahresergebnisse:

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	- 1.000 DM -						
Umsatzerlöse	14.111	15.199	32.120	43.942	51.772	51.336	57.566
Sonstige Erträge	1.534	1.433	1.925	1.467	1.611	1.899	3.978
Erträge	15.645	16.632	34.045	45.409	53.383	53.235	61.544
Material- und Ver- anstaltungsaufwand	2.571	2.930	11.035	23.734	30.479	27.993	30.090
Personalaufwand	4.395	4.598	5.448	5.665	5.575	5.792	6.698
Abschreibungen	3.307	3.231	3.224	4.620	7.009	3.811	4.354
Zinsaufwand für Gesellschafterdarlehen	-	-	-	350	2.448	1.389	4.262
Übrige Aufwendungen	4.436	5.899	7.985	8.592	7.276	13.864	13.666
Aufwendungen	14.709	16.658	27.692	42.961	52.787	52.849	59.070
Steuern vom Ertrag	-	-	-	-	5	162	2.140
Jahresergebnis	+ 936	- 26	+ 6.353	+ 2.448	+ 591	+ 224	+ 334

Die Erhöhung der Umsatzerlöse ab 1995 ist überwiegend darauf zurückzuführen, dass seit 1995 wieder Formel 1-Rennen auf dem Nürburgring stattfinden. Dadurch wurde seit dieser Zeit ein Jahresüberschuss erzielt, wenn auch mit rückläufiger Tendenz. Diese ist allerdings zum Teil darauf zurückzuführen, dass Gesellschafterdarlehen seit 1996 verzinst werden (vgl. Nr. 2.2).

### 2.2 Gesellschafterdarlehen

Dem Land<sup>286)</sup> stehen gegen die Nürburgring GmbH Ansprüche aus ursprünglich unverzinslichen Krediten von insgesamt 53,3 Mio. DM zu. Mit der Tilgung der Darlehen wurde bislang nicht begonnen. Eine Verzinsung erfolgte seit 1996 zum Teil und seit 1997 vollständig<sup>287)</sup>. Danach entstanden bis 1999 Zinsansprüche von 8,4 Mio. DM. Wirtschaftlich sollte die Gesellschaft vom Land jedoch so gestellt werden, als seien die Darlehen weiterhin unverzinslich. Das Land sagte der Nürburgring GmbH daher bis zum Jahr 2001 Mittel in Höhe der zu zahlenden Zinsen zur Verbesserung der

283) Geschäftsanweisung des Aufsichtsrats für die Geschäftsführung vom 1. Januar 1990.

284) Im Folgenden Hinweise genannt. Vgl. Jahresbericht 1997, Tz. 5 (Drucksache 13/2770 S. 35), Stellungnahme der Landesregierung (Drucksache 13/3100 S. 2), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/3550 S. 4) und Beschluss des Landtags vom 8. Oktober 1998 (Plenarprotokoll 13/71 S. 5559).

285) § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2512, 2519) i.V.m. den Bestimmungen der jeweiligen Gesellschaftsverträge.

286) Der Bund hatte als früherer Mitgesellschafter der Nürburgring GmbH Darlehen in Höhe von 51,6 Mio. DM gewährt. Bei seinem Ausscheiden aus der Gesellschaft trat er die Ansprüche aus den Darlehen an das Land ab, das selbst Darlehen von 1,7 Mio. DM zur Verfügung gestellt hatte.

287) Die Verzinsung erfolgt nur insoweit, als das Jahresergebnis (vor diesen Zinsen sowie Steuern vom Einkommen und Ertrag) 600.000 DM übersteigt.

Eigenkapitalausstattung zu. Diese Mittel wurden mit den Zinsansprüchen verrechnet. Im Gegensatz zum Jahr 1997 wurden weder 1998 noch 1999 die Einnahmen und Ausgaben in der Haushaltsrechnung nachgewiesen. Im Landeshaushalt sind die entsprechenden Zahlungsströme erst ab dem Jahr 2000 veranschlagt<sup>288)</sup>.

Im Prüfungszeitraum tilgte die Nürburgring GmbH zuvor aufgenommene Darlehen bei Kreditinstituten in Höhe von 7 Mio. DM. Am 31. Dezember 1998 gewährte sie Tochtergesellschaften Kredite von 7,2 Mio. DM. Daneben wurden im Jahresdurchschnitt Festgelder zwischen 2,2 und 14,1 Mio. DM angelegt. Zum 31. Dezember 1999 bestanden Bankguthaben von 10,3 Mio. DM. Aufgrund der guten Liquiditätslage wäre es der Gesellschaft nicht nur möglich gewesen, die Zinsen tatsächlich zu tragen, sondern auch ab 1997 mit der Tilgung der Gesellschafterdarlehen zu beginnen. Nach Angaben des Ministeriums wurde jedoch davon abgesehen, da die Mittel zur Eigenfinanzierung seit langem geplanter Großinvestitionen eingesetzt werden sollten.

Angesichts der Verschuldung des Landes ist es wirtschaftlich nicht vertretbar, von Darlehensrückzahlungen abzu-  
sehen, wenn der Darlehensnehmer Mittel als Festgeld anlegen kann. Während die Gesellschaft 1998 Festgeldzinssätze von 3 bis 3,3 % erzielte, musste das Land für seine Schulden nach der Haushaltsrechnung eine Durchschnittsverzinsung von 5,9 % aufbringen.

Sofern die Eigenmittel nicht zur Finanzierung kurzfristig anfallender Investitionen benötigt werden, sind der faktische Verzicht auf eine Verzinsung und ein Absehen von der Tilgung der Gesellschafterdarlehen nicht wirtschaftlich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Land werde "sowohl auf eine endgültige Vereinnahmung der Zinsen als auch auf die Tilgung der Gesellschafterdarlehen drängen", soweit es die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft in der Zukunft zulasse.

### **2.3 Beschaffungen**

Geprüft wurden alle Beschaffungen mit einem Wert von mehr als 10.000 DM. Das betraf ein Gesamtvolumen von mehr als 13 Mio. DM (netto).

In 37 von insgesamt 48 vom Rechnungshof untersuchten Beschaffungsfällen waren Abweichungen von den Vorschriften des öffentlichen Beschaffungswesens festzustellen<sup>289)</sup>. Bei der Gesellschaft wurde die in den Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen zur Regel erhobene öffentliche Ausschreibung nur in einem Fall vorgenommen. Die Vergaben erfolgten überwiegend freihändig, dabei wurden in 18 Fällen mit einem Umfang von bis zu 1,8 Mio. DM zudem keine Gegenangebote eingeholt. In zehn Fällen wurde beschränkt ausgeschrieben; das betraf auch den Ausbau und die Überdachung einer Tribüne mit einem Rechnungsbetrag von 5,5 Mio. DM. Vielfach fehlten Unterlagen über die Entscheidungen bei Ausschreibungen, so z.B. bei der Verlegung einer Landesstraße (Rechnungsbetrag 1,2 Mio. DM).

Als Grund für den Verzicht auf öffentliche Ausschreibungen wurde wiederholt die Dringlichkeit der Maßnahme angegeben. Dies konnte in den wenigsten Fällen überzeugen, zumal die Gesellschaft jährlich einen Wirtschaftsplan erstellt, der auch die Investitionen umfasst. Das Ausmaß der mit dieser Begründung freihändig oder beschränkt vergebenen Aufträge lässt den Schluss auf unzureichende Planung und Koordination der Baumaßnahmen zu. Bei längerfristiger und sorgfältiger Planung ließen sich die von der Gesellschaft eingewandten Termenschwierigkeiten vermeiden.

Nach Mitteilung des Ministeriums hat die Gesellschaft zugesagt, künftig die Vorschriften des Vergaberechts zu beachten. Insbesondere größere Baumaßnahmen sollen nach Möglichkeit frühzeitig geplant werden. Um die ordnungsgemäße Vergabe von Aufträgen und deren Dokumentation sicherzustellen, hat die Nürburgring GmbH inzwischen einen Bauingenieur eingestellt.

### **2.4 Aufwendungen für Personalberatung**

Der Gesellschaft entstanden im Prüfungszeitraum Aufwendungen für Beratungsleistungen von zusammen über 3,3 Mio. DM. Die Ausgaben erhöhten sich von 274.000 DM im Jahr 1993 auf 783.000 DM im Jahr 1998.

Seit 1995 nimmt die Nürburgring GmbH u.a. Leistungen eines Personalberatungsunternehmens in Anspruch. Ein förmlicher Beratervertrag wurde nicht abgeschlossen. Zu den auf Stundenbasis abgerechneten Beratungsleistungen gehörte auch die Auswahl von Auszubildenden sowie des Personals in der Telefonzentrale und der Finanzbuchhaltung mit Hilfe von Eignungstests (Assessment-Center-Methode). Hinzu kamen z.B. Unterrichtungen des Betriebsrats über

---

<sup>288)</sup> Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 04 Vermögensanlagen, Titel 161 02 Zinseinnahmen aus Gesellschafterdarlehen an Nürburgring GmbH und 831 01 Erwerb und Erhöhung von Beteiligungen.

<sup>289)</sup> Im Interesse einer angemessenen Preisbildung sowie einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Ausführung der Investitionen sollen Aufträge im Allgemeinen nach den Grundsätzen der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) ausgeschrieben und vergeben werden (Tz. 131 der Hinweise).

personelle Angelegenheiten. Für die Beratungsleistungen berechnete die Gesellschaft von 1995 bis 1998 netto 925.000 DM einschließlich des Aufwands für Anzeigen sowie der Reise- und Verpflegungskosten der Personalberater.

Die Beratungsleistungen betreffen im Wesentlichen Aufgaben, die zum Kern der Tätigkeit der Geschäftsleitung gehören. Das Ausmaß der hiermit verbundenen Aufwendungen ist für ein Unternehmen mit einem durchschnittlichen Personalbestand von 37 Vollzeitkräften (außer der Geschäftsleitung) mit den von der Gesellschaft zu beachtenden Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar. Hinzu kommt, dass die Leistungen nicht ausgeschrieben und dadurch die Möglichkeiten des Marktes nicht genutzt wurden. Außerdem unterließ es die Gesellschaft, einen Pauschalvertrag mit Festpreisen abzuschließen und dabei günstigere Entgelte auszuhandeln.

Das Ministerium hält die in Anspruch genommenen Personalberatungsleistungen für einen "unverzichtbaren Bestandteil" der Geschäfts- und Personalpolitik. Auch die Durchführung von Assessment-Centern im "mittleren bis unteren" Managementbereich sei gerechtfertigt. Ein mittlerweile eingeholtes Angebot eines ortsansässigen Personalberaters hätte um zwei- bis dreifach höhere Kosten ergeben.

Selbst wenn in einem Unternehmen mit einer so geringen Anzahl von Mitarbeitern neben der erweiterten Geschäftsleitung weitere Managementebenen existieren sollten, lassen sich Mitarbeiter in der Finanzbuchhaltung und der Telefonzentrale sowie Auszubildende, die mit Hilfe von Assessment-Centern ausgewählt wurden, weder der unteren noch der mittleren Managementebene zuordnen. Im Übrigen bietet nur ein - dazu noch nachträglich eingeholtes - Angebot keine hinreichende Grundlage für die Beurteilung der Angemessenheit des Preises für die Beratungsleistung.

## **2.5 Veranstaltung von Formel 1-Rennen**

### **2.5.1 Künftige Ergebnisentwicklung**

Die Nürburgring GmbH übernahm zusammen mit einem Mitveranstalter für die Jahre 1995 bis 2004 die kommerzielle Verantwortung für die Durchführung der Formel 1-Veranstaltungen auf dem Nürburgring. Für das Recht, Formel 1-Rennen austragen und damit Erlöse aus dem Kartenverkauf erzielen zu dürfen, traten die Veranstalter u.a. alle Rechte zur Medienverwertung an den weltweiten Formel 1-Vermarkter ab und zahlten an ihn eine sog. Fahrerfeldgebühr in Höhe von mehreren Millionen US-Dollar. Dieser Betrag erhöht sich jährlich um einen festen Prozentsatz. Demzufolge dürfte in den nächsten Jahren mit einer negativen Entwicklung der Ertragslage zu rechnen sein.

Das Ministerium hat betont, dass in einem vertretbaren Umfang auch Verluste aus einzelnen Tätigkeitsfeldern hinnehmbar seien, sofern die Aufrechterhaltung dieser Geschäftsbereiche nachhaltige positive Auswirkungen auf die Wirtschaftskraft und die Arbeitsmarktsituation der Region habe. Gleichwohl würden alle Anstrengungen unternommen, um den Aufwand zu verringern und die Erträge zu erhöhen.

### **2.5.2 Ausgleich von Mehrbelastungen**

Für die Versteuerung des der Einkommensteuer unterliegenden Teils der von beiden Veranstaltern für die Formel 1-Mannschaften gezahlten Fahrerfeldgebühr wurde mit der Finanzverwaltung ein pauschaliertes Verfahren vereinbart. Bis 1998 teilten sich die Veranstalter die Steuerbelastung. Ab 1999 verpflichtete sich die Nürburgring GmbH vertraglich, die Lasten aus der Versteuerung allein zu übernehmen. Dafür erhöhte sich die vom Mitveranstalter an die Gesellschaft zu zahlende Kostenpauschale. Diese Erhöhung reicht aber nicht zur Kompensation der Steuer Mehrbelastung aus. Der Nürburgring GmbH entstehen voraussichtlich Mehrbelastungen bis zum Jahr 2004 von insgesamt erheblich mehr als 500.000 DM.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Zustimmung des Mitveranstalters zur vorzeitigen Verlängerung des Promotervertrags bis 2004 sei nur mit diesem Zugeständnis erreichbar gewesen. Der Mehrbelastung der Gesellschaft stünden die Vorteile der vorzeitigen Vertragsverlängerung gegenüber. Durch den neuen Vertrag sei es gelungen, die Fahrerfeldgebühr abzusenken. Außerdem habe man vermeiden können, mit konkurrierenden Rennstrecken um einen neuen und sicher ungünstigeren Vertrag kämpfen zu müssen.

Im Rahmen der nächsten Vertragsverhandlungen mit dem Mitveranstalter sollte eine gleichmäßigere Verteilung der Belastungen angestrebt werden.

## **2.6 Personalaufwendungen**

### **2.6.1 Gesamtbezüge der Mitglieder der erweiterten Geschäftsleitung**

Während die Gesellschaft ihre Mitarbeiter nach einem Haustarifvertrag entlohnt, der im Wesentlichen dem BAT entspricht, beziehen die sieben Mitglieder der seit 1995 in mehreren Schritten erweiterten Geschäftsleitung außertarifliche Vergütungen, die aus einem festen Jahresgehalt sowie erfolgsabhängigen Prämien bestehen. Geschäftsführer und kaufmännischer Leiter erhalten weitere Leistungen (u.a. Dienstfahrzeug, Direktversicherung, Dienstwohnung). Außerdem stehen ihnen Bezüge für die Tätigkeit als Geschäftsführer von Tochtergesellschaften zu.

Die aus einem Geschäftsführer, einem Prokuristen und fünf Handlungsbevollmächtigten bestehende Geschäftsführung war überbesetzt. Weder die Anzahl der von der Gesellschaft beschäftigten Vollzeitbeschäftigten noch die von dem Unternehmen erzielten Umsätze rechtfertigen eine aus sieben Personen bestehende Geschäftsleitung (mit außertariflicher Vergütung).

Bei der Beurteilung der Bezüge der Mitglieder der Geschäftsleitung ist der Rechnungshof davon ausgegangen, dass die Nürburgring GmbH ein sich im Wettbewerb dynamisch entwickelndes Unternehmen im Freizeitbereich darstellt. Faktoren, die nach empirischen Untersuchungen das Gehalt des Managements solcher Gesellschaften beeinflussen, sind neben der Branche in erster Linie Mitarbeiterzahl, Umsatz und Ertragslage. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte waren die Gesamtbezüge der erweiterten Geschäftsleitung 1999 unverhältnismäßig hoch. Von 1995 bis 1999 betrug die Steigerungsrate bei den Gesamtbezügen des Geschäftsführers 107 %. Die Gesamtbezüge der anderen Mitglieder der erweiterten Geschäftsleitung erhöhten sich im gleichen Zeitraum um bis zu 79 %.

Das Ministerium hält die Gesamtbezüge unter Hinweis auf Vergütungsstudien einer Unternehmensberatungsgesellschaft und den mit der dynamischen Entwicklung der Gesellschaft einhergehenden Aufgabenzuwachs nicht für überhöht.

Die Auswertung der vom Ministerium vorgelegten Studien der Beratungsgesellschaft führt zu keinem anderen Ergebnis in der Beurteilung der Bezüge der Geschäftsleitung. Im Übrigen ist ein Vergleich mit Unternehmen der freien Wirtschaft nur eingeschränkt möglich, da sich das Stammkapital der Nürburgring GmbH vollständig im Besitz der öffentlichen Hand befindet und diese das Unternehmen durch Zuwendungen und faktisch zinslose Darlehen unterstützt<sup>290)</sup>.

## **2.6.2 Erfolgs- und Leistungsprämien**

Trotz rückläufiger Jahresüberschüsse stiegen die erfolgsabhängigen Prämien der Mitglieder der erweiterten Geschäftsleitung. Ihre Zahlung - in einem Fall in Form von monatlichen Abschlagszahlungen - erfolgte aufgrund der vom Aufsichtsrat genehmigten Anstellungsverträge. Diese sehen eine Staffelung der Prämien nach der Leistung vor. Über die tatsächliche Höhe dieser Sondervergütungen entschied der Geschäftsführer - auch bei Anhebung der Prämien - nach von ihm vorgenommener Beurteilung ohne weitere Beteiligung des Aufsichtsrats. Nach dem Gesellschaftsvertrag bedarf die Gewährung außertariflicher Vergütungen in jedem Fall der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrats.

Nach Angaben des Ministeriums wird der Aufsichtsrat seit 1998 im Zusammenhang mit der Aufstellung des Jahresbudgets über die beabsichtigten Prämienzahlungen an Führungskräfte unterrichtet.

Aus dem Protokoll der Sitzung des Aufsichtsrats vom Dezember 1998 geht hervor, dass der Aufsichtsrat mit der Genehmigung des Wirtschaftsplans nur die Bandbreite möglicher Prämienzahlungen festlegte. Damit kommt er seiner Kontrollfunktion nicht in dem gebotenen Maße nach. Vor Zahlung von Prämien ist deren genaue Höhe vom Aufsichtsrat zu genehmigen.

## **2.7 Nutzungsverträge**

Im Rahmen der Vermarktung der Anlage "Nürburgring" schließt die Gesellschaft Verträge mit Dritten ab. Nachdem ein Vertragspartner wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten bis zum Spätjahr 1998 keine Zahlungen geleistet hatte, obwohl der entsprechende Vertrag am 1. Januar 1998 in Kraft getreten war, einigten sich die Parteien auf eine Verringerung der für die Jahre 1998 und 1999 geschuldeten Beträge um 470.000 DM. Nachweise über die wirtschaftlichen Schwierigkeiten legte der Vertragspartner nicht vor. Die Nürburgring GmbH ließ die Buchhaltungsunterlagen der Gesellschaft nicht einsehen, obwohl ihr der Vertrag das Recht dazu einräumt. Eine Befassung des Aufsichtsrats mit dem Forderungserlass unterblieb.

Die Geschäftsführung hätte angesichts der Größenordnung der erlassenen Beträge die wirtschaftliche Lage ihres Vertragspartners nachprüfen müssen. Nach dem Gesellschaftsvertrag wäre für den Erlass der Forderung die Einwilligung des Aufsichtsrats einzuholen gewesen.

Nach Angaben des Ministeriums ist mittlerweile eine Prüfung der finanziellen Lage des Vertragspartners veranlasst und der Geschäftsführer auf die Einhaltung des Gesellschaftsvertrags hingewiesen worden.

---

<sup>290)</sup> Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass nach Tz. 134 und 141 der Hinweise Mitglieder der Geschäftsleitung und leitende Angestellte finanziell nicht bessergestellt sein sollen als vergleichbare Landesbedienstete. Nach Tz. 135 der Hinweise sind Einkünfte aus der Zugehörigkeit zu Organen anderer Unternehmen regelmäßig zu berücksichtigen, wenn diese Nebentätigkeit im Interesse der Gesellschaft übernommen wird.

## 2.8 Marketingmaßnahmen

Die Gesellschaft lädt zu den Formel 1-Rennen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, Geschäftsfreunde, Mitglieder des Aufsichtsrats und deren Gäste für das Rennwochenende ein und überlässt ihnen unentgeltlich sog. Ehrenkarten. Ihr Wert betrug von 1995 bis 1998 fast 321.000 DM. Zusätzlich erhielt ein Teil dieser Gäste "Fahrerlagerclubprivilegien"<sup>291)</sup>. Dafür hatte die Gesellschaft im Jahr 1998 im Durchschnitt über 2.000 DM pro Person an den weltweiten Formel 1-Vermarkter zu zahlen. Des Weiteren fielen erhebliche Kosten für sonstige Bewirtungen an.

Die Aufwendungen für Ehrengäste waren überhöht, u.a. weil Ehrengäste nicht zielgenau ausgewählt wurden. Die Bewirtungskosten waren häufig absolut oder je Teilnehmer unverhältnismäßig hoch. Zudem waren vielfach Bewirtungsanlass, Bewirtungsrahmen und Teilnehmerkreis nicht angegeben oder nicht überzeugend begründet<sup>292)</sup>, so dass die Gefahr von Steuernachzahlungen wegen der Nichtanerkennung als Betriebsausgaben besteht.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass die Ausgaben für Ehrengäste wichtige Marketingmaßnahmen darstellen, die bei vergleichbaren nationalen und internationalen Rennstrecken üblich seien. Bewirtungsaufwendungen hätten sich an den üblichen Standards von Wirtschaftsunternehmen zu orientieren. Die gesetzlichen Vorgaben für den Nachweis von Bewirtungsaufwendungen würden künftig beachtet.

Der Rechnungshof anerkennt die Funktion von Ehrenkarten und Bewirtungen als Marketinginstrument. Er hält es jedoch für erforderlich, die Zielgenauigkeit der Maßnahmen - auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>293)</sup> - zu überprüfen (vgl. auch Nr. 2.10).

## 2.9 Erbbaurecht

Für ein Erbbaurecht, das die Gesellschaft ihrer Tochtergesellschaft Erlebnispark Nürburgring GmbH & Co. KG eingeräumt hat, sind vertragsgemäß Erbbauzinsen von 250.000 DM jährlich zu zahlen. Diese Verpflichtung tritt jedoch erst ein, wenn mehr als 200.000 Gäste pro Jahr den Park besuchen. Diese Zahl wurde im Prüfungszeitraum nicht erreicht.

Bei einem Unternehmen im vollständigen Besitz der öffentlichen Hand ist entsprechend § 64 Abs. 4 LHO für die Überlassung der Nutzung eines Grundstücks grundsätzlich der volle Wert zu verlangen. Dem war nicht Rechnung getragen, weil die Zahlung eines Erbbauzinses vom Erreichen einer zu hohen Mindestbesucherzahl abhing. Wirtschaftlich betrachtet wurde dadurch außerdem ein Teil der von allen Gesellschaftern zu tragenden Jahresfehlbeträge der Erlebnispark Nürburgring GmbH & Co. KG auf die Nürburgring GmbH verlagert.

Nach Angaben des Ministeriums war diese Vereinbarung ein Zugeständnis, um private Investoren einbinden zu können.

Angesichts der von der Nürburgring GmbH übernommenen Risiken (vgl. Nr. 2.11.1) ist dieses Entgegenkommen nicht vertretbar.

## 2.10 Weitere Empfehlungen

Der Rechnungshof hat weitere Empfehlungen zur Betätigung des Landes bei der Gesellschaft gegeben. So hat er eine Verringerung der Aufwendungen für Aufsichtsratssitzungen<sup>294)</sup> angeregt. Reisekosten sind so zu belegen, dass sie steuerlich anerkannt werden können. Die Gesellschaft sollte die Mieten für Betriebsangehörigen überlassene Wohnungen angemessen erhöhen. Die Ausgaben für Betriebsveranstaltungen und Bewirtungen von Mitarbeitern<sup>295)</sup> der Gesellschaft sind einzuschränken.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei vorgesehen, den Empfehlungen weitgehend zu folgen.

## 2.11 Betätigung des Landes bei Tochtergesellschaften der Nürburgring GmbH

### 2.11.1 Erlebnispark Nürburgring GmbH & Co. KG

Um den Fremdfinanzierungsbedarf für die Errichtung des Erlebnisparks zu verringern, stellten die Nürburgring GmbH und die anderen Kommanditisten 1997 ihrer Gesellschaft Darlehen von insgesamt 5,5 Mio. DM zu einem bis

---

<sup>291)</sup> Z.B. für Boxengassengänge und Bereitstellung von Parkplätzen.

<sup>292)</sup> Vergleichbare Feststellungen ergaben sich bei einer Tochtergesellschaft.

<sup>293)</sup> Vgl. Tz. 145 der Hinweise.

<sup>294)</sup> Vgl. Tz. 143 und 144 der Hinweise. Danach sollen bei Gesellschaften, an denen nur öffentlich-rechtliche Einrichtungen beteiligt sind, keine Vergütungen bewilligt, sondern nur Sitzungsgelder gezahlt werden. Aufwendungen jeder Art für den Aufsichtsrat sollen nur insoweit geleistet werden, als sie nach den Grundsätzen einer sparsamen Wirtschaftsführung als angemessen anzusehen sind.

<sup>295)</sup> Bewirtungen zum Ausgleich von Mehrarbeit sind nicht erforderlich, da diese nach Tz. 140 der Hinweise vor allem bei den Mitgliedern der Geschäftsleitung durch die Vergütung abgedeckt ist.

Ende 2001 festen Zinssatz zur Verfügung. Dabei garantierte die Nürburgring GmbH den übrigen Kommanditisten, für die Jahre 1998 bis 2002 die Verluste auszugleichen, die auf die Zahlung von Zinsen für die Gesellschafterdarlehen zurückgehen. 1998 und 1999 hatte die Nürburgring GmbH daher Aufwendungen von zusammen 745.000 DM zu tragen.

Für zwei zum gleichen Zeitpunkt aufgenommene Darlehen bei einem Kreditinstitut vereinbarte die Kommanditgesellschaft bei einer Zinsfestschreibung bis 2007 deutlich niedrigere Zinssätze. Bei Festlegung solcher Zinssätze für die Gesellschafterdarlehen oder der Inanspruchnahme von Kreditmarktmitteln hätte die Kommanditgesellschaft die jährlichen Aufwendungen um bis zu 208.000 DM verringern können.

Infolge der Garantieübernahme und der Vereinbarung über die Erhebung von Erbbauzinsen (vgl. Nr. 2.9) trägt die Nürburgring GmbH die Verluste der Kommanditgesellschaft zu einem nicht unbedeutenden Teil allein. Auch im Hinblick hierauf erscheint die hohe Verzinsung der Gesellschafterdarlehen unangemessen. Insgesamt stellt sich vor dem Hintergrund der einseitigen Risikotragung durch die Nürburgring GmbH die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Beteiligung anderer Kommanditisten an der Gesellschaft.

Das Ministerium hat betont, die Nürburgring GmbH habe aus eigener Kraft die Entwicklung des Freizeitparks nicht schaffen können. Das Engagement der anderen Kommanditisten sei nur unter Inkaufnahme von Zugeständnissen möglich gewesen.

Da die Nürburgring GmbH zumindest fünf Jahre lang faktisch die Zinslast aus den Gesellschafterdarlehen trägt, hätte sie auch die Darlehen - ggf. mit Hilfe einer Landesbürgschaft - allein aufnehmen und dabei günstigere Konditionen erzielen können.

### **2.11.2 Motorsport-Akademie Verwaltungs-GmbH**

Mit Vertrag vom 25. Mai 1998 gründete die Nürburgring GmbH die Motorsport-Akademie Verwaltungs-GmbH mit einem Stammkapital von 50.000 DM. Die Eintragung in das Handelsregister wurde am 11. August 1998 vorgenommen.

Die Entscheidung zur Gründung der Tochtergesellschaft erfolgte entgegen dem Gesellschaftsvertrag ohne die Einwilligung des Aufsichtsrats der Nürburgring GmbH. Der Maßnahme stimmte nur der Vorsitzende des Aufsichtsrats in Form einer Eilentscheidung zu. Als Begründung wurden Verfahrensvereinfachung und Vermeidung zeitlicher Verzögerungen angegeben. Der Aufsichtsrat wurde erst in der Sitzung am 14. September 1998 über die Beteiligung unterrichtet.

Weder das für die Verwaltung von Beteiligungen zuständige Ministerium der Finanzen (§ 65 Abs. 3 LHO) noch der Rechnungshof (§ 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO) wurden über die Gründung der Tochtergesellschaft rechtzeitig unterrichtet. Erst 15 Monate nach Vertragsunterzeichnung zeigte das Ministerium dem Rechnungshof die Beteiligung an.

Das Ministerium hat angegeben, da es sich um eine reine Vorratsgründung gehandelt habe, sei es angemessen und wirtschaftlich gewesen, die Einwilligungs- und Unterrichtsverfahren erst nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit einzuleiten.

Diese Verfahrensweise steht im Widerspruch zum eindeutigen Wortlaut der Landeshaushaltsordnung. Zudem kann eine Vorratsgründung nicht mit Eilbedürftigkeit begründet werden.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) auf die Tilgung der Gesellschafterdarlehen zu drängen und die Zinsen tatsächlich zu vereinnahmen,
- b) auch bei Vorratsgründungen von Gesellschaften die Vorschriften der §§ 65 Abs. 3 und 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO einzuhalten,
- c) über die Vertreter des Landes in der Gesellschafterversammlung und im Aufsichtsrat der Nürburgring GmbH darauf hinzuwirken, dass
  - Baumaßnahmen besser geplant und koordiniert sowie durch Einhaltung der Vorschriften des Vergaberechts die Vorteile des Wettbewerbs genutzt werden,
  - die Aufwendungen für Personal verringert werden und die Inanspruchnahme eines Personalberatungsunternehmens eingeschränkt wird,
  - Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage ergriffen werden, insbesondere die Zielgenauigkeit der Marketingmaßnahmen überprüft wird und marktübliche Erbbauzinsen verlangt werden,

- d) über die Vertreter der Nürburgring GmbH in der Gesellschafterversammlung der Erlebnispark Nürburgring GmbH & Co. KG dafür einzutreten, dass die der Kommanditgesellschaft gewährten Gesellschafterdarlehen zu marktüblichen Konditionen verzinst oder durch Darlehen von Kreditinstituten abgelöst werden.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist unter Nr. 2 dargestellt.



## **Tz. 28 Zuwendungen zum Bau von Altenpflegeheimen in Pirmasens, Frankenthal, Emmelshausen und Mudersbach**

**In Zuwendungsanträgen und Verwendungsnachweisen waren zuwendungsfähige und nicht zuwendungsfähige Kosten nicht richtig abgegrenzt.**

**Eine unzutreffende Ermittlung der Zuwendungsteilbeträge für zwei Bauabschnitte eines Altenpflegeheims und die vorzeitige Anforderung von Fördermitteln in zwei anderen Fällen führten zu Zinsnachteilen für das Land von etwa 140.000 DM.**

**Die Bauplanung für ein Altenpflegeheim war teilweise unwirtschaftlich. Die Fläche des Verwaltungsbereichs ist überdimensioniert.**

**Zahlungen eines Trägers in Höhe von 560.000 DM erfolgten, ohne dass Gegenleistungen erkennbar und belegt waren.**

**Bei zwei Baumaßnahmen hat der Träger der Altenpflegeheime Grundprinzipien des Vergaberechts nicht beachtet. Eine unzureichende Nutzung des Preiswettbewerbs führte zu vermeidbaren Ausgaben des Trägers.**

### **1. Allgemeines**

Im Rahmen des Landesgesetzes über ambulante, teilstationäre und stationäre Pflegehilfen<sup>296)</sup> und der dazugehörigen Durchführungsverordnung<sup>297)</sup> fördert das Land die Aufwendungen, die den Trägern für die Errichtung von teilstationären und stationären Pflegeeinrichtungen entstehen. Daneben werden die kommunalen Gebietskörperschaften an der Projektfinanzierung beteiligt. Vor Inkrafttreten des Gesetzes war die Förderung von Einrichtungen der Altenhilfe durch das Land auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften geregelt<sup>298)</sup>.

Der Rechnungshof hat die bestimmungsgemäße Verwendung der Zuwendungen des Landes<sup>299)</sup> zum Bau von sieben Altenhilfeeinrichtungen im Rahmen einer Querschnittsprüfung geprüft. Bei vier Altenhilfeeinrichtungen führte die Prüfung zu Feststellungen von grundsätzlicher oder finanzieller Bedeutung. Im Einzelnen handelt es sich dabei um ein Altenpflegeheim in Pirmasens, das Altenpflegeheim Heilig-Geist in Frankenthal sowie um die Alten- und Altenpflegeheime St. Hildegard in Emmelshausen und St. Barbara in Mudersbach. Für diese vier Altenhilfeeinrichtungen mit insgesamt 437 Heimplätzen wurden Zuwendungen des Landes von 13,16 Mio. DM<sup>300)</sup> sowie Zuwendungen kommunaler Gebietskörperschaften von 17,16 Mio. DM gewährt. Ferner hat ein Landkreis den Schuldendienst für ein Darlehen von 1,5 Mio. DM übernommen. Die Zuwendungen des Landes wurden als Festbeträge - unabhängig von der Höhe der Baukosten - nach der Zahl der Heimplätze gewährt.

Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob

- die Zuwendungen bestimmungsgemäß festgesetzt wurden,
- die Mittel rechtzeitig und ordnungsgemäß verwendet wurden und
- bei der Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen die vergaberechtlichen Bestimmungen beachtet wurden.

Grundlage der Prüfung waren die Förderakten der Bezirksregierungen und die von den Zuwendungsempfängern vorgelegten Akten. Die Bauabrechnung wurde nicht gezielt geprüft. Mängel der Abrechnung wurden aufgezeigt,

---

<sup>296)</sup> Gesetz vom 28. März 1995 (GVBl. S. 55).

<sup>297)</sup> Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über ambulante, teilstationäre und stationäre Pflegehilfen vom 12. Dezember 1995 (GVBl. S. 514).

<sup>298)</sup> Richtlinien für die Gewährung von Zuschüssen zum Bau und zur Modernisierung von Einrichtungen der Altenhilfe; Runderlass des Sozialministeriums vom 29. Dezember 1970 (MinBl. 1971 S. 86), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit vom 19. August 1992 (MinBl. S. 366).

<sup>299)</sup> Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Kapitel 06 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 893 49 Zuschüsse zur Förderung von teilstationären und stationären Pflegeeinrichtungen sowie Kurzzeitpflegeeinrichtungen nach dem Landespflegehilfengesetz.

<sup>300)</sup> Altenpflegeheim Pirmasens, Steinstraße 53	171 Plätze	5.398.000 DM
Altenpflegeheim Heilig-Geist, Frankenthal	74 Plätze	2.072.000 DM
Alten- und Altenpflegeheim St. Hildegard	108 Plätze	3.024.000 DM
Alten- und Altenpflegeheim St. Barbara	84 Plätze	2.664.000 DM
Insgesamt	437 Plätze	13.158.000 DM

Die Zahl der Heimplätze hat sich bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Altenpflegeheim in Pirmasens auf 218 und im Altenpflegeheim Heilig-Geist in Frankenthal auf 82 erhöht.

soweit diese offenkundig waren. Die Verantwortlichkeit von Auftragnehmern der Maßnahmeträger wurde nicht untersucht.

## 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

### 2.1 Altenpflegeheim in Pirmasens

2.1.1 Bei der Baumaßnahme waren die zuwendungsfähigen und die nicht zuwendungsfähigen Kosten nicht richtig abgegrenzt. Die als zuwendungsfähig anerkannten Kosten waren um rund 3 Mio. DM zu hoch. Auch wenn sich dies im vorliegenden Fall wegen der nach der Bettenzahl ermittelten Festbetragsförderung nicht auf die Höhe der Zuwendung ausgewirkt hat, kann grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden, dass Zuwendungen infolge einer nicht korrekten Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten unzutreffend bemessen werden.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit hat erklärt, es werde darauf hinwirken, dass zuwendungsfähige und nicht zuwendungsfähige Kosten sorgfältig getrennt werden.

2.1.2 Das Ministerium gewährte Zuwendungsteilbeträge von 3.396.000 DM für den ersten Bauabschnitt mit 106 Betten und von 2.002.000 DM für den zweiten Bauabschnitt mit 65 Betten<sup>301)</sup>. Die Ermittlung der Zuwendungsteilbeträge beruhte auf falschen Annahmen der Bewilligungsbehörde. Ausweislich der der Bewilligung zugrunde liegenden Planung umfasste der erste Bauabschnitt 80 Heimplätze und der zweite Bauabschnitt 91 Heimplätze. Danach errechnen sich Zuwendungsteilbeträge von 2.512.000 DM und 2.886.000 DM<sup>302)</sup>.

Infolge der im ersten Bauabschnitt für die Berechnung der Zuwendung zu hoch angesetzten Bettenzahl standen dem Träger während der Bauzeit überhöhte Zuwendungsmittel zur Verfügung, die bis zum Ende des ersten Bauabschnitts auf 884.000 DM anwuchsen und im Laufe des zweiten Bauabschnitts schrittweise abgebaut wurden. Dem Land entstanden dadurch vermeidbare Aufwendungen für Zinsen von etwa 100.000 DM.

Das Ministerium hat zugesagt, künftig verstärkt darauf zu achten, dass eine "überproportionale Landesförderung" unterbleibt.

2.1.3 Die Büroflächen für die Verwaltung sind, gemessen an der Richtlinie über Höchstflächen für Geschäftszimmer der Landesbehörden<sup>303)</sup>, unverhältnismäßig groß<sup>304)</sup>. Im Bewilligungsverfahren wurde es versäumt, auf eine "einfache und wirtschaftliche Bauplanung und -ausführung" des Verwaltungsbereichs hinzuwirken<sup>305)</sup>. Dies hatte vermeidbare Kosten in erheblichem Umfang zur Folge.

---

301)

<u>Erster Bauabschnitt</u>		
80 Einzelzimmer =	80 Betten à 34.000 DM =	2.720.000 DM
13 Doppelzimmer =	26 Betten à 26.000 DM =	676.000 DM
Summe	106 Betten	3.396.000 DM

<u>Zweiter Bauabschnitt</u>		
39 Einzelzimmer =	39 Betten à 34.000 DM =	1.326.000 DM
13 Doppelzimmer =	26 Betten à 26.000 DM =	676.000 DM
Summe	65 Betten	2.002.000 DM
Summe der Zuwendungsteilbeträge für insgesamt 171 Betten =		5.398.000 DM.

302)

<u>Erster Bauabschnitt</u>		
54 Einzelzimmer =	54 Betten à 34.000 DM =	1.836.000 DM
13 Doppelzimmer =	26 Betten à 26.000 DM =	676.000 DM
Summe	80 Betten	2.512.000 DM

<u>Zweiter Bauabschnitt</u>		
65 Einzelzimmer =	65 Betten à 34.000 DM =	2.210.000 DM
13 Doppelzimmer =	26 Betten à 26.000 DM =	676.000 DM
Summe	91 Betten	2.886.000 DM
Summe der Zuwendungsteilbeträge für insgesamt 171 Betten =		5.398.000 DM.

303) Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes im Zuständigkeitsbereich der Staatsbauverwaltung Rheinland-Pfalz (RLBau), Muster 13 L, Anlage 2.

304) Das Büro des Geschäftsführers entspricht mit 44,5 m<sup>2</sup> größtmäßig dem Dienstzimmer eines Ministers; das 27 m<sup>2</sup> große Vorzimmer übersteigt z.B. die einem Referatsleiter in Ministerien zustehende Bürofläche. Das Finanzbuchhalterzimmer hat mit 29,4 m<sup>2</sup> die Größe eines Büros für den Leiter einer Mittelbehörde. Darüber hinaus sind auch die Flächen anderer Räume im Verwaltungsbereich überhöht, z.B. der Konferenzraum (62,5 m<sup>2</sup>), zwei Besprechungsräume (jeweils 28 m<sup>2</sup>), die Küche (20 m<sup>2</sup>), ein Vierpersonenzimmer für die Heimkostenabrechnung (54 m<sup>2</sup>) sowie ein Zweipersonenzimmer für die Lohnbuchhaltung (31 m<sup>2</sup>).

305) Vgl. Nr. 4.12 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 1992 vom 3. April 1992 (MinBl. S. 185), nunmehr Nr. 4.6 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2000 vom 28. Februar 2000 (MinBl. S. 154).

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass bei der Prüfung der Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen Dritter die gleichen Maßstäbe anzuwenden sind wie im unmittelbaren Landesbereich und die Richtlinie über Höchstflächen für Geschäftszimmer der Landesbehörden zu beachten ist.

- 2.1.4** Im Zuge der Bauausführung erhöhten sich die mit 26 Mio. DM veranschlagten Gesamtkosten um 8 Mio. DM oder 31 %<sup>306)</sup>. Von den Mehrkosten entfielen 1,4 Mio. DM auf zusätzliche Leistungen. Die übrigen Mehrkosten waren auf Preissteigerungen und auf die im Vergleich zu anderen Zuwendungsmaßnahmen von Anfang an zu gering kalkulierten Baukosten zurückzuführen. Die Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz hatte es bei der baufachlichen Prüfung unterlassen, die Kostenberechnung zu korrigieren und die Gesamtkosten auf einen realistischen Betrag anzuheben.

Das Ministerium hat dazu bemerkt, es sei an realistischen Kostenberechnungen interessiert. Die Bezirksregierung habe frühzeitig darauf hingewiesen, dass die Baukosten zu niedrig veranschlagt worden seien; der Träger habe jedoch auf seiner Kalkulation beharrt.

Durch die baufachliche Prüfung der Zuwendungsanträge muss sichergestellt werden, dass die Träger die Baukosten zutreffend ermitteln und hierfür eine gesicherte Finanzierung nachweisen. Sofern ein Träger diese Anforderungen nicht erfüllt, liegen die Voraussetzungen für die Bewilligung einer Zuwendung nicht vor<sup>307)</sup>.

## **2.2 Altenpflegeheim Heilig-Geist in Frankenthal**

- 2.2.1** Obwohl von Anfang an feststand, dass in dem Heim auch nicht pflegebedürftige Personen untergebracht werden sollten, wurde für alle 74 Heimplätze eine zusätzliche Zuwendung für die Einrichtung von Pflegeplätzen in Höhe von insgesamt 296.000 DM gewährt<sup>308)</sup>. Die zusätzliche Förderung war schätzungsweise nur für zwei Drittel der Plätze berechtigt. Bei einer nach Pflege- und Altenheimplätzen differenzierten Bemessung hätte sich eine um 100.000 DM niedrigere Zuwendung ergeben.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass das Prinzip der gegliederten Einrichtung (Altenwohnheim, Altenheim, Altenpflegeheim) aufgegeben worden sei, da es sich als praxisfern erwiesen habe. Es sei bundesweit fachlicher Standard, Plätze in stationären Einrichtungen der Altenhilfe "wohnlisch und pflegerecht" zu bauen. Diese Entwicklung sei in dem Landesgesetz über ambulante, teilstationäre und stationäre Pflegehilfen und in der Durchführungsverordnung nachvollzogen worden. Es werde nur noch von "vollstationären, für einen Daueraufenthalt vorgesehenen Plätzen" ausgegangen.

Mit Rücksicht auf die nach der Bewilligung eingetretene Rechtsänderung wurde von einer Weiterverfolgung abgesehen.

- 2.2.2** Bei der Prüfung des Zuwendungsantrags durch die Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz wurden auch bei dieser Baumaßnahme die zuwendungsfähigen Kosten fehlerhaft ermittelt. Es wurde versäumt, den Wert des Altbaus in Höhe von 1,9 Mio. DM von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen. Außerdem war der Zeitraum von rund zweieinhalb Jahren bis zum Abschluss der Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Bezirksregierung unangemessen lang.

## **2.3 Alten- und Altenpflegeheime St. Hildegard in Emmelshausen und St. Barbara in Mudersbach**

- 2.3.1** Beim Alten- und Altenpflegeheim St. Hildegard in Emmelshausen (Rhein-Hunsrück-Kreis) hatte der Träger im Verwendungsnachweis statt des Datums der tatsächlichen Zahlung jeweils das Eingangsdatum der Rechnungen ausgewiesen. Maßgebend für den Nachweis der Verwendung ist jedoch der Tag der Zahlung<sup>309)</sup>. Die Zahlungen wurden in der Regel erheblich später geleistet als von dem Träger angegeben.

Darüber hinaus erkannte die Bezirksregierung Koblenz auch nicht zuwendungsfähige Ausgaben als förderfähig an<sup>310)</sup>.

Infolgedessen konnte der Träger über wesentlich mehr Fördermittel verfügen, als er innerhalb der vorgeschriebenen Frist von zwei Monaten nach der Mittelzuweisung für fällige Zahlungen benötigte.

Auch bei dem Alten- und Altenpflegeheim St. Barbara wurden nicht zuwendungsfähige Kosten<sup>311)</sup> anerkannt und Fördermittel nicht fristgerecht verwendet.

---

<sup>306)</sup> In den Kostenvergleich wurde der Wert der wiederverwendeten Inventargegenstände einbezogen, den der Träger nur in der Kostenberechnung, nicht aber in der Kostenfeststellung ausgewiesen hatte.

<sup>307)</sup> Vgl. VV Nr. 1.2 zu § 44 Abs. 1 LHO.

<sup>308)</sup> 74 Pflegeplätze x 4.000 DM/Bett = 296.000 DM.

<sup>309)</sup> Vgl. VV Teil I/Anlage 3 Nr. 7.4 zu § 44 LHO.

<sup>310)</sup> Z.B. Finanzierungskosten von mehr als 150.000 DM.

Infolgedessen hat das Land wegen der vorzeitigen Inanspruchnahme von Zuwendungen, überschlägig ermittelt, einen Zinsanspruch von insgesamt 40.000 DM.

Das Ministerium will die genaue Höhe der Zinsen in Zusammenarbeit mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion ermitteln.

**2.3.2** In dem Verwendungsnachweis für das Alten- und Altenpflegeheim St. Barbara in Mudersbach (Landkreis Altenkirchen) waren zwei jeweils für den gleichen Auftragnehmer bestimmte Zahlungen von 191.500 DM und von 60.200 DM ausgewiesen. Grundlage der ersten Zahlung war eine Rechnung über 500.000 DM, in der auch noch Abschläge für zwei weitere Altenhilfeeinrichtungen des Trägers angefordert wurden<sup>312)</sup>. Art und Umfang der Leistungen, die dieser Forderung zugrunde liegen, sind aus der Rechnung nicht ersichtlich. Auch der Träger konnte keinen schlüssigen Grund für die Zahlung von 560.000 DM angeben<sup>313)</sup>.

**2.3.3** Bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen wurden vielfach - entgegen der Verpflichtung im Bewilligungsbescheid - Bestimmungen der VOB/A nicht beachtet. Ein integrierter Wettbewerb und objektive Vergabebeschlüsse waren teilweise nicht gewährleistet. Vermeidbare Baukosten des Trägers waren die Folge.

Das Ministerium will wegen der besonderen Schwere der Verstöße gegen das Vergaberecht die Bewilligungsbescheide teilweise widerrufen und Fördermittel in noch nicht festgelegter Höhe zurückfordern.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zuwendungsfähige und nicht zuwendungsfähige Kosten in den Zuwendungsanträgen und Verwendungsnachweisen sachgerecht abzugrenzen,
- b) durch die baufachliche Prüfung im Bewilligungsverfahren sicherzustellen, dass der Grundsatz der einfachen und wirtschaftlichen Bauplanung und -ausführung beachtet wird und Baukosten zutreffend ermittelt werden,
- c) wegen der vorzeitigen Inanspruchnahme von Zuwendungen Zinsen geltend zu machen,
- d) in verstärktem Maße zu überwachen, ob die Zuwendungsempfänger die vergaberechtlichen Regelungen einhalten,
- e) Folgerungen aus den schwerwiegenden Verstößen gegen Grundprinzipien des Vergaberechts zu ziehen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit ist unter Nr. 2 dargestellt.

---

<sup>311)</sup> Ein Teil dieser Kosten hatte keinen Bezug zu der Baumaßnahme oder wurde von Dritten übernommen. Darüber hinaus waren in den als zuwendungsfähig anerkannten Kosten Beträge von insgesamt mehr als 230.000 DM enthalten, die der Träger nicht verausgabt hatte.

<sup>312)</sup> Ausweislich eines Vermerks auf der Rechnung erhielt der Auftragnehmer noch am Tag der Rechnungsstellung einen Verrechnungsscheck über den geforderten Betrag.

<sup>313)</sup> Die in der Rechnung über 60.200 DM aufgeführten Leistungen hat der Träger nach Auskunft seiner Bauabteilung mit eigenem Personal erbracht.

## **Tz. 29 Daten- und Informationszentrum**

**Das Daten- und Informationszentrum unterliegt als Anstalt des öffentlichen Rechts öffentlich-rechtlichen Bindungen.**

**Die Entgelte waren fehlerhaft kalkuliert. Sie überstiegen teilweise die Kosten, die auch nicht verursachungsgerecht zugeordnet wurden. Dies widersprach den gesetzlichen Vorgaben.**

**Die Finanzlage eröffnet Spielräume, die Entgelte zu senken. Bei einem Bilanzvolumen von 61,5 Mio. DM beliefen sich Ende 1998 die Kassenmittel auf 24,3 Mio. DM und die sonstigen Rückstellungen auf 14,4 Mio. DM.**

**Vielfach wurden finanziell bedeutsame Leistungen unter Verstoß gegen zwingende Vorschriften des Vergaberechts vergeben. Der wirtschaftlichste Bieter erhielt nicht immer den Auftrag.**

**Eine IT-Gesamtplanung für das Daten- und Kommunikationsnetz des Landes (*rlp*-Netz) fehlte. Es war auch nicht untersucht worden, ob nichthoheitliche Aufgaben wirtschaftlicher von privaten Dritten erbracht werden können.**

**Auch drei Jahre nach der Gründung der Anstalt waren Leistungen in nicht unerheblichem Umfang vertraglich nicht hinreichend abgesichert.**

**Nicht alle Organisationseinheiten und Hierarchiestufen waren notwendig. Die Arbeitsabläufe waren nicht so gestaltet, wie es die Informationstechnik ermöglicht hätte.**

**Von 216 geprüften Stellen sind 55 entbehrlich, wenn die Aufbauorganisation gestrafft, Arbeitsabläufe vereinfacht und angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden. Mittelfristig können Kosten von 6 Mio. DM jährlich eingespart werden.**

**Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten stellt sich die Frage der weiteren Notwendigkeit von drei Standorten.**

### **1. Allgemeines**

#### **1.1 Errichtung, Aufgaben und Organe**

Das Land betrieb bis Ende 1995 die staatlichen Rechenzentren des Statistischen Landesamts in Bad Ems und Mainz sowie der Finanzverwaltung bei der Oberfinanzdirektion Koblenz und die zentralen Datennetze des Landesrechenzentrums<sup>314)</sup> und der Finanzverwaltung<sup>315)</sup>. Die Aufgaben dieser Rechenzentren und der zentralen Datennetze wurden ab 1. Januar 1996 dem Daten- und Informationszentrum übertragen, das durch Landesgesetz<sup>316)</sup> als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet worden ist. Die Anstalt untersteht der Rechtsaufsicht des Ministeriums des Innern und für Sport. Ihr Sitz ist Bad Ems; weitere Betriebsstätten bestehen in Mainz und in Koblenz.

Dem Daten- und Informationszentrum obliegen gemäß § 3 DIZG im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Es berät und unterstützt den Landtag, die Landesregierung und die Behörden des Landes bei der Planung, der Entwicklung und dem koordinierten Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik.
- Es unterstützt die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes sowie zwischen dem staatlichen und kommunalen Bereich und fördert die Verwirklichung des Datenschutzes.
- Es betreibt das zentrale Rechenzentrum und das Daten- und Kommunikationsnetz des Landes.

Ferner kann die Anstalt weitere Aufgaben wahrnehmen, soweit diese mit der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben in Zusammenhang stehen.

Nach § 3 Abs. 2 DIZG erbringt das Daten- und Informationszentrum seine Leistungen im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen und gesetzlicher Vorschriften auf der Basis betriebswirtschaftlicher Kostenrechnung.

Die Behörden des Landes sind verpflichtet, bei der Planung und der Verwirklichung von Vorhaben der Informations- und Kommunikationstechnik das Daten- und Informationszentrum zu beteiligen (Anfragepflicht). Die Gemeinden und

---

<sup>314)</sup> 664 Einzelleitungsstücke mit Anschluss von Dienststellen in 204 Orten.

<sup>315)</sup> 174 Einzelleitungsstücke mit Anschluss von Dienststellen in 45 Orten.

<sup>316)</sup> Landesgesetz über die Errichtung des Daten- und Informationszentrums Rheinland-Pfalz vom 17. November 1995 (GVBl. S. 447), im Folgenden DIZG.

Gemeindeverbände und deren Vereinigungen und Gesellschaften können die Leistungen des Daten- und Informationszentrums in Anspruch nehmen.

Organe des Daten- und Informationszentrums sind der Verwaltungsrat und der Vorstand. Der Verwaltungsrat entscheidet in allen grundsätzlichen Angelegenheiten, insbesondere solchen von wesentlicher finanzieller Bedeutung. Der Vorstand leitet das Daten- und Informationszentrum nach Maßgabe des Errichtungsgesetzes, der Satzung und der Beschlüsse des Verwaltungsrats und vertritt die Anstalt gerichtlich und außergerichtlich<sup>317)</sup>.

## 1.2 Gegenstand der Prüfung und Verfahren

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftsführung des Daten- und Informationszentrums in den Geschäftsjahren 1996 bis 1999 und den Betrieb des Daten- und Kommunikationsnetzes des Landes (*rlp*-Netz) geprüft<sup>318)</sup>. Die überwiegenden und vor allem die finanziell bedeutsamen Prüfungsfeststellungen betreffen Vergabeentscheidungen, die Aufbau- und Ablauforganisation und den Personalbestand im dritten und vierten Jahr nach der Errichtung der Anstalt (1998 und 1999). Die Probleme der Anstalt in der Gründungsphase standen nicht im Vordergrund der Prüfung.

Die Feststellungen des Rechnungshofs<sup>319)</sup> und die Äußerungen des Daten- und Informationszentrums, des Vorsitzenden des Verwaltungsrats, des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums der Finanzen bildeten die Grundlage eines Sonderberichts, den der Rechnungshof dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet hat<sup>320)</sup>.

Das wesentliche Ergebnis der Prüfung, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann, ist nachstehend dargestellt. Soweit schutzwürdige Belange einer Veröffentlichung von Prüfungsfeststellungen entgegenstehen, wurden der Präsident des Landtags, der Ministerpräsident und der Minister der Finanzen vertraulich unterrichtet (§ 97 Abs. 4 LHO).

In zwei Dritteln der insgesamt 194 Prüfungsfeststellungen hat das Daten- und Informationszentrum den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs entsprochen oder zugesagt, ihnen künftig zu entsprechen. Überwiegend handelt es sich dabei um Feststellungen zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation, zur vertraglichen Absicherung der Erträge, zur besseren Organisation des Rechenzentrums und zum Personalbedarf. Insoweit sind in den Jahresbericht nur Feststellungen von besonderer Bedeutung aufgenommen worden.

## 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

### 2.1 Jahresabschlüsse 1996 bis 1998

Der Bilanzgewinn erhöhte sich von 0,4 Mio. DM im Jahr 1996 auf 4,3 Mio. DM im Jahr 1997 und 5,5 Mio. DM im Jahr 1998. Die Bilanzsumme stieg - ausgehend von der Eröffnungsbilanz - in den Geschäftsjahren 1996 bis 1998 von 19 Mio. DM am 1. Januar 1996 auf 61,5 Mio. DM am 31. Dezember 1998 an. Ursächlich hierfür war bei den Aktiva eine starke Zunahme des Umlaufvermögens und hier besonders der Kassenmittel. Diese beliefen sich zum Ende der Geschäftsjahre 1997 auf 19,4 Mio. DM und 1998 auf 24,3 Mio. DM (jeweils 40 % der Bilanzsumme).

Die hohen liquiden Mittel rührten daher, dass dem Daten- und Informationszentrum vom Land im Zusammenhang mit der Gründung der Anstalt Geldmittel in Höhe der bis dahin im Landeshaushalt veranschlagten Ausgabemittel für die drei staatlichen Rechenzentren, zusätzlich eine Anschubfinanzierung in Höhe von 1,5 Mio. DM und in den folgenden Haushaltsjahren Entgelte in Höhe der entsprechenden Haushaltsansätze im Landeshaushalt - ungeachtet der tatsächlichen geringeren Kosten - zur Verfügung gestellt wurden.

Bei den Passiva nahmen im gleichen Zeitraum vor allem die sonstigen Rückstellungen erheblich zu (01.01.1996: 0,1 Mio. DM; 31.12.1998: 14,4 Mio. DM). Verschiedene Rückstellungen hätten nicht oder zumindest nicht in der jeweiligen Höhe gebildet werden können, wenn nicht entsprechend hohe liquide Mittel zur Verfügung gestanden hätten. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass die Rückstellungen nach handelsrechtlichen Vorschriften möglich waren.

Insgesamt eröffnet die Finanzlage Spielräume für die Anstalt, im Rahmen ihrer Aufgabenstellung - auch zur Entlastung der öffentlichen Haushalte - die Entgelte zu senken.

---

317) §§ 5 bis 8 DIZG.

318) § 14 Abs. 6 DIZG.

319) Prüfungsmittelungen vom 12. Mai 2000 im Anschluss an die Schlussbesprechung vom 29. März 2000.

320) Vorlagen 13/4462 und 13/4543; vgl. auch Nr. 5 der Vorbemerkungen.

## 2.2 Wirtschaftliche Betätigung und Kostentransparenz

Das Daten- und Informationszentrum wurde insbesondere in den Geschäftsjahren 1996 und 1997 weitgehend auf der Grundlage der pauschalen Haushaltsansätze des Landeshaushaltsplans für die früheren Rechenzentren finanziert. In den Jahren 1998 und 1999 waren die Ressorts immer noch auf die Inanspruchnahme der Leistungen des Daten- und Informationszentrums auf der Grundlage der veranschlagten Haushaltsmittel festgelegt. Die Entgelte ermittelte das Daten- und Informationszentrum intern und teilte sie zum Zwecke der Veranschlagung in den Haushaltsplänen den Ressorts mit. Auf dieser Grundlage wurden die Haushaltsansätze bemessen.

Die Anstalt ist bislang ganz überwiegend auf dem speziellen "Markt" der öffentlichen Verwaltung tätig und aufgrund ihrer monopolähnlichen, geschützten Stellung kaum dem freien Wettbewerb ausgesetzt.

Das Daten- und Informationszentrum erhob teilweise Entgelte, die über die Kostendeckung hinausgingen. Es kalkulierte u.a. mit zu hohen Ansätzen für Personalkosten (z.B. Personal in der Anwendungsentwicklung, Projektleitung). Damit wurden die bisherigen Erträge weiterhin erzielt und Spielraum für Nachlässe gegenüber Großkunden geschaffen. Diese Kalkulation entsprach nicht den gesetzlichen Vorgaben. Die Kosten waren nicht auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung ermittelt und auch nicht verursachungsgerecht zugeordnet.

Die Betriebskosten des Rechenzentrums am Standort Mainz wurden z.B. gleichmäßig auf alle Nutzer des Rechenzentrums verteilt, obwohl von 9.152 Personenstunden (Nachtschichten, Arbeiten an Samstagen und Sonntagen) 8.000 Personenstunden im Jahr ausschließlich auf den 24-Stunden-Service für die Polizei entfielen.

Im Bereich des Einwohnermeldewesens stand die Kostenteilungsverordnung<sup>321)</sup> des Landes einer verursachungsgerechten Kostenzuordnung entgegen. Nach dieser Verordnung haben kommunale Gebietskörperschaften, deren Meldebehörden mit Datenendgeräten an das landeseinheitliche Verfahren für das Meldewesen angeschlossen sind, für jeden postalischen Anschluss monatlich einen Betrag von 250 DM als Abgeltung der Kosten des Betriebs des landeseinheitlichen Verfahrens und der Nutzung der Datenübermittlungswege zu entrichten. Die tatsächlichen Kosten für die Nutzung des *rtp*-Netzes betragen demgegenüber pro Anschluss und Monat 1.339 DM. Dabei sind die Kosten für den Betrieb des IT-Verfahrens für das Meldewesen noch nicht berücksichtigt. Die insoweit nicht gedeckten Kosten des Daten- und Informationszentrums wurden im Jahr 1996 in voller Höhe und in den Jahren 1997 und 1998 teilweise vom Ministerium des Innern und für Sport aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs (Ausgleichsstock) erstattet.

Das als Dienstleistungsunternehmen für die öffentliche Verwaltung in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts errichtete Daten- und Informationszentrum unterliegt als landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts öffentlich-rechtlichen Bindungen. Die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts bleibt auch dann Verwaltung, wenn sie wirtschaftet<sup>322)</sup>. Der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, gleich in welcher Rechtsform sie erfolgt, sind Grenzen gesetzt. Rein erwerbswirtschaftliche, allein auf Gewinnerzielung ausgerichtete Unternehmen, die nicht auch Gemeinwohlzwecke verfolgen, sind nicht zulässig. Daraus leitet sich ab, dass eine Preisbildung mit dem Ziel einer größtmöglichen Gewinnerzielung nicht statthaft ist.

Ziel der Errichtung der Anstalt war es - wie es in § 2 des Errichtungsgesetzes, dem Vorblatt und der Begründung des Regierungsentwurfs<sup>323)</sup> zum Ausdruck kommt -, beim Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik in der öffentlichen Verwaltung zu Kostentransparenz und Wirtschaftlichkeit beizutragen, die Leistungen gegen Erstattung der Kosten zu erbringen, die Kosten verursachungsgerecht zuzuordnen und ihre Ermittlung auf eine betriebswirtschaftlich kalkulierte Vollkostenrechnung nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung umzustellen<sup>324)</sup>.

Das Daten- und Informationszentrum darf deshalb grundsätzlich nur die Entgelte erheben, die zur Kostendeckung aller - auch in Entwicklung befindlicher - Produkte (Leistungen) erforderlich sind. Die Ergebnisse kostensenkender Maßnahmen sind bei der Bemessung der Entgelte zu berücksichtigen.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat zum Meldewesen erklärt, dass im Zusammenhang mit dessen Neuordnung in der nächsten Legislaturperiode eine Überarbeitung und Neufassung des § 37 Meldegesetz und die Aufhebung der Kostenteilungsverordnung geplant seien.

---

321) Landesverordnung über die Kostenverteilung des landeseinheitlichen Verfahrens für das Meldewesen (Kostenteilungsverordnung) vom 8. April 1988 (GVBl. S. 82).

322) Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. März 2000 - N 12/1998 -, DVBl. 2000, S. 992; Grupp, Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Zeitschrift für Handelsrecht, Band 140 S. 367; Püttner, Die öffentlichen Unternehmen, Handbuch zu Verfassungs- und Rechtsfragen der öffentlichen Wirtschaft, S. 185 (198); Löwer, Der Staat als Wirtschaftssubjekt und Auftraggeber, Leitsätze zur Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, DVBl. 2000, S. 1757.

323) Drucksache 12/6840.

324) Drucksache 12/6840, Vorblatt, B. Lösung; Begründung zu § 2 des Gesetzentwurfs; siehe auch Vorlage 13/1512 vom 19. Dezember 1997 des Ministeriums des Innern und für Sport an den Haushalts- und Finanzausschuss, S. 2 und 3.

## 2.3 Vergabe von Leistungen und Lieferungen

Das Daten- und Informationszentrum vergab in finanziell bedeutsamen Fällen Leistungen, ohne die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen. Dabei verstieß es gegen zwingende Vorschriften des Vergaberechts und teilweise gegen die eigene Dienstanweisung.

**2.3.1** Die Beschaffung eines Kassettenarchivsystems wurde im Jahr 1998 öffentlich ausgeschrieben. Im hierzu erstellten Pflichtenheft war festgelegt: "Aufgrund der hohen Verfügbarkeitsanforderungen durch die Anwendungen muss eine hohe Ausfallsicherheit gewährleistet sein. Eine zusätzliche Hochverfügbarkeitseinrichtung ist allerdings nicht erforderlich." Daraufhin gingen zwei Angebote ein:

- Das Angebot eines Bieters umfasste ein Kassettenarchivsystem mit vier Bandlaufwerken einschließlich der Wartung für drei Jahre zum Leasingpreis von 1.017.414 DM <sup>325)</sup>.
- Das Angebot eines anderen Anbieters betraf ein Kassettenarchivsystem mit zwei Bandlaufwerken einschließlich der Wartung für drei Jahre zum Leasingpreis von 921.600 DM <sup>325)</sup>.

Nach der Eröffnung der Angebote erstellte das Daten- und Informationszentrum eine fiktive Rechnung für das Angebot mit vier Bandlaufwerken. Dabei versuchte es zu ermitteln, zu welchem Preis der Bieter ein Kassettenarchivsystem mit zwei Bandlaufwerken angeboten hätte, und verringerte die Angebotssumme fiktiv um den aus der Anlage zu dem Angebot zu entnehmenden vollen Listenpreis für zwei Laufwerke. Der so ermittelte mutmaßliche Gesamtpreis war günstiger als das zweite Angebot. Den Zuschlag erhielt dann der Bieter, dessen tatsächliches Angebot um 95.814 DM teurer war.

Die Vergabeentscheidung war fehlerhaft. Mit der Verfügbarkeitsanforderung von vier Bandlaufwerken wurde ein Ausstattungskriterium zugrunde gelegt, das in dem vorgeschriebenen Anforderungsprofil ("hohe Ausfallsicherheit") nicht eigens erwähnt worden war und demnach nicht entscheidendes Beschaffungsmerkmal hätte sein dürfen. Beide Kassettenarchive erfüllten das Anforderungsprofil der Ausschreibung. Der zweite Bieter konnte davon ausgehen, dass die angebotenen zwei Bandlaufwerke der Anforderung hoher Ausfallsicherheit entsprachen. Im Pflichtenheft war eine zusätzliche Hochverfügbarkeitseinrichtung ausdrücklich als nicht erforderlich angesehen worden.

Wenn es das Daten- und Informationszentrum zur Gewährleistung einer hohen Ausfallsicherheit für erforderlich gehalten hätte, ein Kassettenarchivsystem nicht mit zwei, sondern mit vier Bandlaufwerken zu beschaffen, hätte es diese besondere Anforderung im Pflichtenheft festhalten müssen. Da - wie bereits der Listenpreis von rd. 300.000 DM für die angebotenen vier Bandlaufwerke zeigt - die ausgeschriebene Leistung wesentlich geändert wurde, hätte die Ausschreibung gemäß § 26 Abs. 1 Buchst. d VOL/A aufgehoben und die Beschaffung eines Kassettenarchivsystems mit vier Laufwerken neu ausgeschrieben werden müssen.

Dem kann das Daten- und Informationszentrum nicht entgegenhalten, dass "eine erneute Ausschreibung (...) offensichtlich überflüssig gewesen" wäre bzw. "die erneute Ausschreibung letztlich zum gleichen Ergebnis geführt" hätte. Eine erneute Ausschreibung hätte schon deshalb nicht zum gleichen Ergebnis führen können, weil ihr ein anderes Leistungsverzeichnis hätte zugrunde gelegt werden müssen.

**2.3.2** Das Daten- und Informationszentrum hat im Jahr 1999 die Beschaffung von zwei Großrechnersystemen öffentlich ausgeschrieben. In die Wertung der Angebote, die am 29. Juni 1999 eröffnet wurden, wurden zuletzt zwei Angebote einbezogen:

- Die Firma A bot zwei Großrechnersysteme einschließlich dreijähriger Wartung zum Leasingpreis von 3.785.280 DM an.
- Die Firma B bot zwei Großrechnersysteme einschließlich dreijähriger Wartung zum Leasingpreis von 2.277.432 DM an.

Zwei Tage nach Öffnung der Angebote erhielt das Daten- und Informationszentrum ein Telefax der Firma A, das sich auf "Ihre Anfrage zu unserem Angebot" bezog. Darin bot die Firma die beiden Großrechnersysteme zu einem erheblich reduzierten Preis bei sonst gleichen Bedingungen an. Dieses nachträgliche Angebot hielt die Justitiarin des Daten- und Informationszentrums unter Hinweis auf das Nachverhandlungsverbot nach § 24 VOL/A zu Recht nicht für zulässig.

Unabhängig davon entfaltete das Daten- und Informationszentrum Aktivitäten und Überlegungen, die schließlich zur Auftragsvergabe an den erheblich teureren Bieter führten. Es verhandelte über Ausstattungsmerkmale, die in der Leistungsbeschreibung (Pflichtenheft) nicht gefordert waren:

---

<sup>325)</sup> Ohne Mehrwertsteuer.



- Fiber-Connection-Kanalverbindungen (FICON-Anschlüsse, die am Markt noch nicht erhältlich waren),
- Erweiterter System- und Softwareservice.

Außerdem räumte das Daten- und Informationszentrum der Firma A nachträglich die Möglichkeit ein, ein neues Angebot für die im Pflichtenheft ausgeschriebenen Leistungen, d.h. ohne die in ihrem ursprünglichen Angebot enthaltene FICON-Option, abzugeben. Die Firma übermittelte daraufhin am 5. Juli 1999 per Telefax einen neuen, um 870.588 DM reduzierten Gesamtleasingpreis. Bei der Wertung der Angebote ging das Daten- und Informationszentrum von dem um diesen Betrag verminderten Angebotspreis von 2.914.692 DM aus.

Zum Systemservice war im "Pflichtenheft zur Ausschreibung Rechnersystem" vom 7. Mai 1999 festgelegt, dass die "Kosten für die Serviceerweiterung auf 24 Stunden an sieben Tagen in der Woche" vom Anbieter anzugeben seien. Die beiden Angebote enthielten demgemäß jeweils auch die Preise mit der ausgeschriebenen, auf 24 Stunden an sieben Tagen in der Woche erweiterten Serviceleistung.

Davon zu unterscheiden ist der Erweiterte System- und Softwareservice, der bei beiden Anbietern erhältlich ist und der vor allem Unterstützung in System- und Softwarefehlersituationen sowie bei System- und Softwareanpassungen bietet.

Diese zusätzliche Leistung war im Pflichtenheft nicht gefordert worden. In den eröffneten Angeboten waren demnach auch bei beiden Anbietern keine Preise dafür angegeben. Nach der Eröffnung der Angebote fragte das Daten- und Informationszentrum dennoch bei beiden Firmen nach dem Preis für den Erweiterten System- und Softwareservice, ohne den gewünschten zeitlichen Umfang der Dienstleistung zu benennen.

Daraufhin teilte die Firma A mit, dass sie, bezogen auf eine dreijährige Nutzungsdauer, diese Leistung an 24 Stunden und sieben Tagen in der Woche für die von ihr gelieferten Großrechner für rd. 375.000 DM und für andere Großrechner für 750.000 DM anbiete.

Die Firma B bot die nachgefragte Leistung innerhalb der Bürozeiten (8:00 Uhr bis 16:00 Uhr), bezogen auf eine dreijährige Laufzeit, für 432.000 DM an.

Das Daten- und Informationszentrum schätzte, dass im Falle der Vergabe der Leistung mit Erweitertem System- und Softwareservice an die Firma B zur Gewährleistung dieser Leistung außerhalb der Bürozeiten in einem Zeitraum von drei Jahren weitere 510.000 DM anfallen würden. Der auf diese Weise angenommene mutmaßliche Preis von 942.000 DM für einen vom Anbieter B zu leistenden Erweiterten System- und Softwareservice wurde dem von dem Anbieter A genannten Preis von 750.000 DM für seine Serviceleistung bei Großrechnern anderer Hersteller gegenübergestellt. Im Hinblick darauf wurde im Rahmen der Vergleichsberechnung das Angebot des Anbieters B fiktiv um 750.000 DM erhöht.

Das Angebot der Firma B wäre auch nach diesen Berechnungen immer noch günstiger gewesen als das Angebot der Firma A.

Im Rahmen weiterer Überlegungen stellte das Daten- und Informationszentrum darauf ab, dass nach der mittelfristigen Planung vorgesehen sei, in einigen Jahren möglicherweise drei Großrechner in Mainz zu betreiben, und bei Rechnern unterschiedlicher Hersteller mit einem Mehraufwand von mindestens 300.000 DM zu rechnen sei. Unter Einbeziehung von weiterem internen Mehraufwand bei einer Nutzung der Großrechnersysteme der Firma B wurde das Angebot der Firma A letztlich als um 85.475 DM günstiger angesehen.

Der Zuschlag wurde schließlich auf das nach Öffnung der Angebote eingegangene - um 870.588 DM reduzierte - Angebot der Firma A erteilt.

Die Auftragsvergabe verstieß gegen § 24 VOL/A. Diese Vorschrift bestimmt u.a., dass nach Öffnung der Angebote bis zur Zuschlagserteilung mit den Bietern über ihre Angebote nur verhandelt werden darf, um Zweifel über die Angebote oder die Bieter zu beheben, und dass andere Verhandlungen, insbesondere über Änderungen der Angebote oder Preise, unstatthaft sind.

Infolge der nachträglichen Änderung der Leistungsanforderungen und des Vorgehens bei der Wertung der Angebote durch die Reduzierung des Preises der Firma A und die rechnerische Erhöhung des Preises der Firma B wurde die Leistung nicht an den wirtschaftlichsten Bieter vergeben.

Die Einwendungen des Daten- und Informationszentrums, die sich auf ein von ihm in Auftrag gegebenes Gutachten stützen, können nicht zu einer anderen rechtlichen Beurteilung des Vergabeverfahrens führen. Das Gutachten knüpft nicht am Pflichtenheft der Ausschreibung an, sondern legt der rechtlichen Würdigung die in entscheidenden Teilen davon abweichende Darstellung durch das Daten- und Informationszentrum zugrunde.

Das Gutachten geht davon aus, dass die Firma A mit den angebotenen FICON-Anschlüssen dem ausgeschriebenen Leistungselement im Pflichtenheft entsprochen habe und deshalb die Nachfragen an beide Firmen wegen der FICON-Anschlüsse berechtigt gewesen seien. Im Pflichtenheft waren aber "ESCON-Kanäle" zur Verbindung der Großrechner-

systeme mit externen Hardwareeinheiten ausgeschrieben. Offensichtlich werden im Gutachten die internen Verbindungen der beiden Großrechnersysteme mit den externen Verbindungen der Großrechner zu weiteren Hardwareeinheiten verwechselt. Im Pflichtenheft wurde gefordert, dass beide Großrechnersysteme mit "Anschluss zur Rechnerverbindung mit höchster Bandbreite und Geschwindigkeit" ausgestattet werden sollten. Dementsprechend boten beide Firmen interne Rechnerverbindungen an, die jedoch nichts mit den ESCON- bzw. FICON-Kanälen für externe Verbindungen zu tun haben.

Ferner geht das Gutachten davon aus, dass die Firma B entgegen der Festlegung im Pflichtenheft nicht die 24-stündigen Service- und Beratungsleistungen an sieben Tagen in der Woche angeboten habe. Diese Annahme trifft nicht zu; denn dieser Grundsatz war von beiden Firmen angeboten worden. Der Erweiterte System- und Softwareservice war hingegen weder ausgeschrieben noch in den ursprünglichen Angeboten beider Firmen enthalten.

Über diese nicht ausgeschrieben Leistungen von erheblichem Wert hat das Daten- und Informationszentrum entgegen § 24 VOL/A nachverhandelt.

Der dazu vertretenen Auffassung der Gutachter, derartige Verhandlungen seien zulässig, kann nicht gefolgt werden. Ihre Auffassung findet auch keine Stütze im Vergaberecht, insbesondere auch nicht in der Literatur, auf die sich das Gutachten beruft.

Kulartz und Ingenstau/Korbion<sup>326)</sup> halten Nachverhandlungen aus anderen als den gesetzlich zugelassenen Gründen für unzulässig. Rusam, Lampe-Helbig/Wörmann und Ax<sup>327)</sup> halten Nachverhandlungen außerhalb des gesetzlichen Rahmens für zulässig, jedoch nur mit dem Bieter, der das annehmbarste Angebot abgegeben hat, und nur bei geringfügigen Änderungen.

Im Übrigen gestattet das für das Daten- und Informationszentrum geltende Vergaberecht nur ein Ermessen bei der Auswahl des wirtschaftlichsten Bieters, räumt aber darüber hinaus keine "unternehmerischen Spielräume" ein.

**2.3.3** Das Daten- und Informationszentrum bemühte sich 1996 zur Erarbeitung einer Unternehmensstrategie um Unterstützung durch einen externen Unternehmensberater. Hierzu wurden mehrere Gespräche mit potentiellen Leistungsanbietern geführt, von denen zwei Interessenten ein konkretes Angebot abgaben.

Der Vorstand schlug dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats Ende 1996 vor, das strategische Unternehmenskonzept mit einem der Bieter zu erarbeiten<sup>328)</sup>. Der Vorsitzende des Verwaltungsrats setzte sich hingegen nachdrücklich für den Berater Olschewski ein, der bis dahin kein Angebot abgegeben hatte. Dieser sollte den Vorstand bei der strategischen Weiterentwicklung unterstützen.

Daraufhin wurde auf der Grundlage eines von Olschewski vorgelegten Vertragsentwurfs am 19. Dezember 1996 ein Vertrag über die "Beratung der Geschäftsführung des Daten- und Informationszentrums" geschlossen. Der Vertrag wurde für ein Jahr mit einer Verlängerungsoption für jeweils ein weiteres Jahr geschlossen. Als Vergütung war ein Grundhonorar von monatlich 10.000 DM zuzüglich Nebenkosten und Mehrwertsteuer vereinbart.

Die Vergabe des Beratungsauftrags verstieß gegen die EG-Dienstleistungsrichtlinie vom 18. Juni 1992<sup>329)</sup>. Diese war bis zum 1. November 1997 anzuwenden und galt bis zum In-Kraft-Treten der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen als unmittelbar geltendes Recht für öffentliche Dienstleistungsaufträge, deren geschätzter Wert ohne Mehrwertsteuer 200.000 ECU (Gegenwert 1997: 381.161 DM) oder mehr betrug<sup>330)</sup>.

Sieht der beabsichtigte Dienstleistungsauftrag - wie hier - Optionsrechte vor, so ist der Vertragswert aufgrund des größtmöglichen Gesamtwertes<sup>331)</sup> des Beratungsvertrags zu berechnen. Der größtmögliche Gesamtwert des Vertrags wird bei Verträgen mit unbestimmter Laufzeit aus der monatlichen Zahlung multipliziert mit 48 berechnet<sup>332)</sup>. Deshalb war von einem Gesamtwert von  $48 \times 10.000 \text{ DM} = 480.000 \text{ DM}$  auszugehen.

---

<sup>326)</sup> Kulartz in: Daub/Eberstein, VOL/A, 4. Auflage 1998, § 24, Rn. 14; Ingenstau/Korbion, VOB, 13. Auflage 1996, Teil A, § 25, Rn. 28.

<sup>327)</sup> Heiermann/Riedel/Rusam, Handkommentar zur VOB, 8. Auflage 1997, Teil A, § 24, Rn. 33; Lampe-Helbig/Wörmann, Handbuch der Bauvergabe, 2. Auflage 1995, Rn. 286; Ax, Baurecht 1999, S. 1238/1246.

<sup>328)</sup> Schreiben vom 5. November 1996.

<sup>329)</sup> Richtlinie 92/50 EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (ABl. L 209 vom 24. Juli 1992 S. 1).

<sup>330)</sup> Darauf hatte das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr die anderen Ressorts mit Rundschreiben vom 24. Juni 1993 hingewiesen.

<sup>331)</sup> Artikel 7 Abs. 7 der EG-Dienstleistungsrichtlinie: "Sieht der beabsichtigte Dienstleistungsauftrag Optionsrechte vor, so ist der Vertragswert aufgrund des größtmöglichen Gesamtwertes unter Einbeziehung der Optionsrechte zu berechnen."

<sup>332)</sup> Artikel 7 Abs. 5 zweiter Spiegelstrich der EG-Dienstleistungsrichtlinie: "Bei Aufträgen, für die kein Gesamtpreis angegeben wird, ist Berechnungsgrundlage für den voraussichtlichen Vertragswert bei Verträgen mit unbestimmter Laufzeit oder mit einer Laufzeit von mehr als 48 Monaten der Vertragswert aus der monatlichen Zahlung multipliziert mit 48."

Der Vorsitzende des Verwaltungsrats hält die EG-Dienstleistungsrichtlinie für nicht anwendbar, weil das Auftragsvolumen des ersten Vertrags den Schwellenwert von 200.000 ECU nicht erreicht habe. Der Vertrag sei "im Grundsatz" vom 1. Januar bis 31. Dezember 1997 befristet gewesen. Die Einräumung einer Verlängerungsoption habe zum Ziel gehabt, dann noch nicht vollständig erfüllte Aufgaben zu erledigen und hierfür eine vertragliche Grundlage zu schaffen. Aufgrund des ersten Vertrags seien an den Berater tatsächlich nur 170.000 DM gezahlt worden.

Diesen Einwendungen kann angesichts der zwingenden Rechtslage nicht gefolgt werden<sup>333)</sup>. Maßgeblich ist nicht, welcher Betrag tatsächlich gezahlt wurde, sondern das Ergebnis der europarechtlich vorgeschriebenen abstrakten Berechnung<sup>334)</sup>.

In der Folgezeit hat das Daten- und Informationszentrum noch drei weitere Beraterverträge - ebenfalls ohne Wettbewerb - mit dem Berater abgeschlossen. Der Vorsitzende des Verwaltungsrats hatte den Abschluss dieser Verträge jeweils vorgeschlagen. Der Vorstand hat die direkte Vergabe des Beratungsauftrags erstmals in einem Aktenvermerk vom 23. Juni 1998 - nach Abschluss des dritten Vertrags - begründet. Der vierte Vertrag vom 15. März/29. April 1999 war bis 14. Dezember 1999 befristet und enthielt erstmals keine Verlängerungsklausel mehr.

Der Berater erhielt Vergütungen in Höhe von insgesamt 670.000 DM zuzüglich Nebenkosten und Mehrwertsteuer.

- 2.3.4** Das Daten- und Informationszentrum vergab auf Empfehlung des Beraters Olschewski an den Berater Bastian, mit dem er ein gemeinsames Büro unterhielt, mehrere Aufträge im Wert von 238.000 DM<sup>335)</sup> zur Erbringung von Dienstleistungen im Bereich "Marketing".

Nach den Prüfungsfeststellungen wurde kein Versuch unternommen, weitere Anbieter zu erkunden und damit durch Wettbewerb den günstigsten Preis zu erzielen.

- 2.3.5** Das Daten- und Informationszentrum hat in folgenden Fällen ohne EU-weite vorherige Vergabebekanntmachung mit freiberuflich tätigen Beratern Verträge abgeschlossen, deren Auftragswert oberhalb des Schwellenwerts von 200.000 ECU lag:

- Das Daten- und Informationszentrum schloss mit einem Berater einen Dienstleistungsvertrag für die Zeit vom 1. Januar 1997 bis 31. Dezember 1999 ab, der im Wesentlichen die Unterstützung bei der Betreuung und Entwicklung eines bestimmten DV-Verfahrens zum Inhalt hatte und sich über ein Auftragsvolumen von 667.500 DM<sup>336)</sup> erstreckte.
- Das DV-Verfahren "Owi-neu" wurde mit Unterstützung eines anderen Beraters entwickelt. Hierzu schloss das Daten- und Informationszentrum einen Rahmenvertrag und drei Einzelverträge ab. Das Honorar für die Jahre 1997 und 1998 betrug 870.000 DM<sup>335)</sup>.

Das Daten- und Informationszentrum hatte in beiden Fällen keine weiteren Angebote eingeholt<sup>334)</sup>.

- 2.3.6** Im Jahr 1998 absolvierten leitende Mitarbeiter des Daten- und Informationszentrums ein Praxis-Training für Führungskräfte. Den Auftrag erhielt ohne Ausschreibung und ohne Einholung von Vergleichsangeboten ein Unternehmen zum Preis von 5.800 DM zuzüglich Mehrwertsteuer und Spesen je Trainingstag. Die Gesamtkosten im Jahr 1998 betragen 129.000 DM. Ein schriftlicher Vertrag wurde erst im Zuge der Fortführung des Trainingsprogramms mit dem Unternehmen am 16. November 1998 abgeschlossen.

Das Daten- und Informationszentrum hat die Auffassung vertreten, es habe ausschließlich der beauftragte Berater verpflichtet werden können.

Dem ist entgegenzuhalten, dass im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung vergleichbar qualifizierte andere externe Berater mit ähnlichen Aufgaben beauftragt werden.

- 2.3.7** Für die organisatorische Abwicklung von Kundenveranstaltungen wurde Ende 1997 an einen privaten Anbieter ein Auftrag in Höhe von 98.000 DM ohne Ausschreibung vergeben. Vergleichsangebote anderer Unternehmen wurden nicht eingeholt.

---

<sup>333)</sup> Vgl. auch Heiermann/Ax, Neueste Entwicklungen im deutschen Vergaberecht, Betriebs-Berater 1998, S. 1541, 1544.

<sup>334)</sup> Selbst wenn der Schwellenwert nicht überschritten worden wäre, hätte der Auftrag auch nicht ohne Wettbewerb vergeben werden dürfen; §§ 7, 55 Abs. 1 LHO.

<sup>335)</sup> Einschließlich Mehrwertsteuer.

<sup>336)</sup> Zuzüglich Mehrwertsteuer.

Der Auftragnehmer, der weitere andere Veranstaltungen durchführte, erhielt für seine Leistungen eine Vergütung in Höhe von insgesamt 665.000 DM. Prüffähige Unterlagen, die eine ordnungsgemäße Vergabe der weiteren Aufträge hätten belegen können, wurden dem Rechnungshof nicht vorgelegt.

Dem Hinweis des Vorstands, dass es sich um Leistungen gehandelt habe, die besondere schöpferische Fähigkeiten verlangten und nicht so eindeutig und erschöpfend hätten beschrieben werden können, dass hinreichend vergleichbare Angebote zu erwarten gewesen wären, steht entgegen, dass das Daten- und Informationszentrum selbst im Jahr 1999 im Vorfeld einer weiteren Veranstaltungsreihe Angebote für ähnliche Leistungen bei verschiedenen Anbietern eingeholt hat.

- 2.3.8** Im Mai 1999 beauftragte das Daten- und Informationszentrum ein Unternehmen mit einer Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des Rechenzentrums. Die Leistung wurde zum Preis von 435.000 DM<sup>337)</sup> vergeben, ohne weitere Anbieter zu ermitteln und Vergleichsangebote einzuholen.

Kurz vor der Vergabe hatte das Daten- und Informationszentrum eigene Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit des Rechenzentrums durchgeführt und war dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Änderung der Aufbauorganisation die Wirtschaftlichkeit erhöhen werde. Der Verwaltungsrat hatte dem Vorschlag zur Änderung der Organisation zugestimmt und beschlossen, entsprechende Maßnahmen durchzuführen. Es war nicht zu erkennen, aus welchen Gründen vor der schon beschlossenen Änderung der Organisation eine weitere Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für erforderlich gehalten und die Leistung auch nicht ausgeschrieben wurde.

Das Daten- und Informationszentrum hat erklärt, eine Ausschreibung sei entbehrlich gewesen, weil der vom Anbieter geforderte Preis den Schwellenwert der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen für eine EU-weite Ausschreibung nicht erreicht habe.

Es blieb ungeprüft, ob die Verdingungsordnung für Leistungen hätte beachtet werden müssen. Eindeutig und erschöpfend beschreibbare freiberufliche Leistungen sind - unabhängig von der Höhe des Vertragswerts - nach der Verdingungsordnung für Leistungen zu vergeben<sup>337)</sup>.

Im Übrigen konnte das Daten- und Informationszentrum in diesem Zusammenhang keinerlei Aktivitäten zur Ermittlung auch nur eines weiteren Anbieters dieser Leistung belegen.

- 2.3.9** Die Verträge über die zum Betrieb des *rlp*-Netzes notwendigen Leitungsverbindungen, für die Hard- und Software sowie für die Wartungsleistungen waren erstmals zum 1. Juli 1998 kündbar. Sie wurden nicht gekündigt.

Die Anstalt hat trotz der Möglichkeiten, die die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes bietet, bislang nicht versucht zu ermitteln, ob die Telekommunikationsdienstleistungen (oder zumindest Teile dieser Leistungen, wie z.B. Netz-Teilstrecken) von anderen Anbietern wirtschaftlicher bezogen werden könnten. Das Gleiche gilt für die Beschaffung der Hard- und Software sowie für die Wartungsleistungen.

Das Daten- und Informationszentrum hat sich nunmehr beim Betrieb des *rlp*-Netzes für ein flexibleres Konzept entschieden, in das künftig auch die Leistungen alternativer Anbieter integriert werden können.

Damit ist die Empfehlung des Rechnungshofs aufgegriffen worden. Er geht davon aus, dass die Netzfunktionalitäten von dem jeweils wirtschaftlichsten Anbieter gemietet werden.

Die Hard- und Software zum Betrieb des *rlp*-Netzes wurde durch Leasing beschafft. Trotz einer sich abzeichnenden Nutzung der Netzkomponenten über die kalkulierte Leasingdauer hinaus war die Höhe der Leasingraten nach dem Ablauf der kalkulierten Leasingdauer nicht festgestellt worden. Zudem hätte z.B. untersucht werden müssen, ob nicht angesichts der vorhandenen Liquidität der Kauf von Hardware die wirtschaftlichere Beschaffungsart gewesen wäre.

Das Daten- und Informationszentrum will die Leasinggeberin auffordern, ein Angebot zur Ablösung der Leasingverträge zu erstellen, wenn nach Abschluss der Teststellung geklärt ist, wie lange und in welchem Umfang die gegenwärtig eingesetzten Komponenten noch genutzt werden. Netzfunktionalitäten würden nur noch gemietet.

## **2.4 Betrieb des *rlp*-Netzes**

- 2.4.1** Eine Gesamtplanung für den Betrieb und den weiteren Ausbau des *rlp*-Netzes fehlte. So waren z.B. nahezu zwei Jahre nach dem Abschluss des Vertrags über die Einrichtung von kostenintensiven Hochgeschwindigkeitsstrecken innerhalb des *rlp*-Netzes noch keine Verwaltungsdaten über diesen Teil des *rlp*-Netzes übertragen worden. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hatte zu der Nutzung dieser Netzstrecken für Verwaltungsdaten Bedenken geäußert. Vermeidbarer Aufwand entstand wegen der dadurch erforderlichen weiteren Nutzung des "alten" Backbones<sup>338)</sup>. Wirt-

---

<sup>337)</sup> § 2 Abs. 1 Sätze 2 und 3 der Vergabeverordnung.

<sup>338)</sup> Im *rlp*-Netz wird die Verbindung größerer Städte durch Kommunikationsverbindungen hoher Kapazität als Backbone bezeichnet.

schaftlichkeitsbetrachtungen, die schon bei der Planung von IT-Projekten anzustellen sind, konnten für die überwiegende Zahl der Verfahren nicht vorgelegt werden.

Das Daten- und Informationszentrum hat im Rahmen der Neukonzeption (*rlp*-Netz 2000) mittlerweile einen entsprechenden IT-Gesamtplan erstellt.

- 2.4.2** Die Kommunikation innerhalb des *rlp*-Netzes wurde auf allen Netzebenen ausschließlich durch ständig geschaltete Verbindungen (Festverbindungen, 24 Stunden an sieben Tagen in der Woche) gewährleistet. Es lag keine zeitnahe Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darüber vor, ob dem Kommunikationsbedarf nur durch das Vorhalten von Festverbindungen für alle Nutzergruppen auf die wirtschaftlichste Weise entsprochen wird oder ob den Anforderungen zumindest für bestimmte Nutzer auch mit Wählverbindungen entsprochen werden kann.

Das Daten- und Informationszentrum bietet seinen Kunden seit dem 1. Juli 2000 Wählverbindungen zum *rlp*-Netz an, die für geringeren Kommunikationsbedarf ausgelegt und damit kostengünstiger sind. Diese Wählverbindungen werden durch besondere Maßnahmen (Zugangsberechtigung, Integrität und Vertraulichkeit) gesichert und in das Gesamtsicherheitskonzept des *rlp*-Netzes eingebettet.

Das Daten- und Informationszentrum kommt damit einer Aufforderung des Rechnungshofs nach, den unterschiedlichen Verfügbarkeits- und Sicherheitsbedürfnissen bei der Entscheidung über die wirtschaftlichste Art der Kommunikation innerhalb des *rlp*-Netzes zu entsprechen.

- 2.4.3** Für die Nutzung des *rlp*-Netzes durch die Polizei bestand zwischen dem Daten- und Informationszentrum und dem Ministerium des Innern und für Sport als dem größten Kunden keine schriftliche Vertragsgrundlage. Gleichwohl richtete das Daten- und Informationszentrum seit Oktober 1997 Multiprotokollanschlüsse bei den Polizeidienststellen ein.

Es war vorgesehen, dass dafür einmalige Kosten in Höhe von 1 Mio. DM und jährliche Kosten in Höhe von 5,9 Mio. DM (4,1 Mio. DM mehr als für die bisherige Lösung mit Kosten in Höhe von 1,8 Mio. DM) anfallen sollten.

Das Daten- und Informationszentrum hat mitgeteilt, dass nunmehr der Nutzungsvertrag abgeschlossen worden sei.

- 2.4.4** Nach der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes und dem erreichten Stand der Technik gibt es vor allem für Dienstleistungen zur Konfiguration und Überwachung der Netzverbindungen sowie zur Realisierung der Internetnutzung durch Nutzer des *rlp*-Netzes eine Reihe von privaten Anbietern. Der technische Betrieb des *rlp*-Netzes stellt keine hoheitliche Aufgabe dar. Für alle sich daraus ergebenden Aufgaben hat das Daten- und Informationszentrum bisher keine Angebote anderer Dienstleister eingeholt, um zu prüfen, ob die Leistungen wirtschaftlicher von diesen erbracht werden können.

Nach Darstellung des Daten- und Informationszentrums unterliegt der Betrieb des *rlp*-Netzes einer ständigen Überprüfung der Wirtschaftlichkeit im Hinblick auf eigene und fremde Leistungen. Der Vergleich mit einem Leistungsangebot für den Netzbetrieb habe ergeben, dass das Daten- und Informationszentrum diese Leistungen zu einem marktüblichen Preis abbilde.

Mit der vom Daten- und Informationszentrum zugesagten, zur Zeit der Prüfung gleichwohl nicht in ausreichendem Maße festgestellten, ständigen Überprüfung der Wirtschaftlichkeit im Hinblick auf eigene und fremde Leistungen wird die Empfehlung des Rechnungshofs aufgegriffen.

## 2.5 Absicherung der Erträge

Das Daten- und Informationszentrum erzielte im Geschäftsjahr 1998 Erträge in Höhe von 76,7 Mio. DM. Davon entfielen 57,8 Mio. DM (75 %) auf die folgenden sechs Kunden:

Nr.	Kunde	Erträge 1998	
1	Ministerium des Innern und für Sport	22,9 Mio. DM	(30 %)
2	Oberfinanzdirektion Koblenz	21,8 Mio. DM	(28 %)
3	Statistisches Landesamt	6,7 Mio. DM	( 9 %)
4	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	2,7 Mio. DM	( 4 %)
5	Ministerium der Justiz	1,9 Mio. DM	( 2 %)
6	Gemeinde- und Städtebund	1,8 Mio. DM	( 2 %)
	Summe	57,8 Mio. DM	(75 %)

Gemessen am Umsatzvolumen waren zur Zeit der Prüfung - mehr als drei Jahre nach der Errichtung des Daten- und Informationszentrums - mit den staatlichen Kunden Erträge in Höhe von 20,5 Mio. DM noch nicht durch schriftliche Verträge abgesichert.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, die Anstalt habe inzwischen mit fast allen staatlichen Kunden entsprechende Verträge abgeschlossen.

Der Stand der Verträge mit den nichtstaatlichen Kunden (insbesondere Kommunalverwaltungen) war mangels eines Informationssystems nicht genau bekannt.

Das Daten- und Informationszentrum hat mitgeteilt, ab dem dritten Quartal 2000 werde ein Vertriebsinformationssystem für die notwendige Transparenz in diesem Bereich sorgen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass damit einhergehend auch noch ausstehende Verträge mit allen nichtstaatlichen Kunden abgeschlossen werden.

## 2.6 Organisation

Beim Daten- und Informationszentrum bestanden keine konkreten Vorstellungen über eine wirtschaftlichere Organisation des Rechenzentrums. Erst die Prüfung löste offenbar eigene Überlegungen der Anstalt aus. Die Vorschläge des Vorstands an den Verwaltungsrat zur Reorganisation des Rechenzentrums blieben allerdings weit hinter den Empfehlungen des Rechnungshofs zurück.

Die Aufbauorganisation war zu weit gegliedert. Es bestanden zu große Organisationseinheiten und im Bereich des Rechenzentrums nicht notwendige Hierarchiestufen. Die Zuordnung der Aufgaben und die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den einzelnen Organisationseinheiten an den drei Standorten waren unzureichend.

Die Arbeitsabläufe waren nicht in dem Maße vereinfacht und gestrafft, wie es die Entwicklung der Technik, insbesondere der Automationstechnik, zugelassen hätte. Die Ablauforganisation lässt sich deshalb in vielfältiger Weise verbessern.

Das Daten- und Informationszentrum hat die Aufbauorganisation unter Berücksichtigung der Vorschläge des Rechnungshofs im Jahr 2000 weiter gestrafft und die Zahl der Organisationseinheiten verringert. Auch will es den Empfehlungen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Arbeitsabläufe weitgehend entsprechen.

## 2.7 Personalbedarf

**2.7.1** Die Prüfung erstreckte sich auf 216 Stellen. Bei Verwirklichung der Vorschläge zur Straffung der Aufbauorganisation und zur Vereinfachung von Arbeitsabläufen sowie bei Zugrundlegung angemessener Leistungsanforderungen sind insgesamt 55 Stellen entbehrlich. Davon entfallen auf die Unternehmensbereiche "Anwendungen" 7 Stellen, "Kommunikationsdienste" 1,5 Stellen, "Vertrieb und Marketing" 1 unbesetzte Stelle, "Verwaltung, Controlling" 5,5 Stellen sowie auf das Rechenzentrum 40 Stellen.

Die Einsparung der 55 Stellen entspricht einer Kostenersparnis (Personalkosten, Sachkosten und Gemeinkosten) von jährlich 6 Mio. DM.

Das Daten- und Informationszentrum will zunächst nur 19 Stellen einsparen (in den Unternehmensbereichen "Kommunikationsdienste" 1,5 Stellen, "Verwaltung, Controlling" 1 Stelle und beim Rechenzentrum 16,5 Stellen), da die Personalfuktuation lediglich zu einem geringen Teil genutzt werden könne. Die Anstalt habe sich zum Ziel gesetzt, neue Geschäftsfelder zu entwickeln, um letztlich damit auch frei werdende Personalkapazitäten unter Berücksichtigung der möglichen Qualifizierung auszuschöpfen. Über die Aufgaben der verbleibenden Mitarbeiter solle im Rahmen der Personalplanung entschieden werden. Bei der Hochspezialisierung im Bereich der Informationstechnik seien Einsparungen nur bedingt möglich, da nicht alle Mitarbeiter für alle Aufgaben qualifiziert werden könnten.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden aber mehrfach Aushilfskräfte zur Bewältigung von Arbeitsspitzen eingestellt, obwohl vorhandene Mitarbeiter nicht ausgelastet waren und Vertretungen aus anderen Teams, bei denen ein Personalüberhang bestand, hätten herangezogen werden können. Weiter wurden Mitarbeiter für Aufgaben im Bereich "Operating" neu eingestellt. Sie erledigten überwiegend einfache Aufgaben. Besondere Fachkenntnisse waren für die Wahrnehmung der Tätigkeiten nicht notwendig, so dass durchaus die Möglichkeit bestanden hätte, vorhandene Personalreserven zu nutzen.

Sofern für die nach dem Errichtungsgesetz zulässigen neuen Aufgaben (§ 3 Abs. 5 DIZG) ein unabweisbarer Personalbedarf bestehen sollte, wäre dieser gegenüber dem Verwaltungsrat zu begründen und dessen Einwilligung zur Ausweisung der hierfür erforderlichen Stellen einzuholen. Entsprechende Beschlüsse des Verwaltungsrats bedürften im Zuge der Aufstellung des Wirtschaftsplans der Genehmigung des Ministeriums des Innern und für Sport sowie des Ministeriums der Finanzen (§ 7 Abs. 3 DIZG).

#### **2.7.2** Mindestens 12,5 (Plan-)Stellen waren zu hoch bewertet. Mit ihrer Umwandlung lassen sich die Personalkosten senken.

Das Daten- und Informationszentrum hat hierzu darauf verwiesen, dass seit 1. November 1998 eine Stellenbewertungskommission eingerichtet sei.

### **2.8 Betriebsstätten**

Das Daten- und Informationszentrum erbringt seine Dienstleistungen an den Betriebsstätten Bad Ems, Koblenz und Mainz. Die aus einer Ausschöpfung des Rationalisierungspotentials folgende notwendige Verringerung des Stellenbestands am Standort Bad Ems auf 43 Stellen und am Standort Koblenz auf 21,5 Stellen wirft die Frage auf, ob die Beibehaltung kleinerer Betriebsstätten aus strukturpolitischen Erwägungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten noch vertretbar ist.

Durch die Verteilung der Bereiche auf die drei Standorte ist insbesondere die Erfüllung der Aufgaben der Führungskräfte erschwert. Zur Erledigung von Dienstgeschäften werden sehr häufig Dienstreisen zwischen den Standorten durchgeführt. Arbeiterschwernisse ergeben sich auch bei anderen Mitarbeitern dadurch, dass Abstimmungen und die Zeichnung des Schriftverkehrs allgemein einen höheren Aufwand erfordern oder zu zeitlichen Verzögerungen führen. Auch werden infolge der Verteilung auf die drei Standorte verschiedene Funktionen (z.B. Verwaltungssachbearbeiter, Hausmeister, Sekretariatskräfte) mehrfach vorgehalten.

Durch eine Konzentration des Daten- und Informationszentrums auf einen Standort könnten neben einer Verbesserung der Arbeitsqualität erhebliche finanzielle Vorteile (z.B. über 2 Mio. DM jährlich durch Einsparung von Miet-, Reise- und Personalkosten) erzielt werden.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass der Verwaltungsrat des Daten- und Informationszentrums kürzlich beschlossen habe, ein Consultingunternehmen zu beauftragen, eine Konzeption für eine Strategie der dauerhaften, wirtschaftlich tragfähigen Neupositionierung des Daten- und Informationszentrums zu entwickeln. Dabei werde auch die Frage der zukünftigen Standorte der Anstalt thematisiert werden. Insoweit solle dem Anliegen des Rechnungshofs Rechnung getragen werden, die Standortfrage des Daten- und Informationszentrums auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen.

### **3. Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die finanziellen Spielräume zu nutzen, um im Rahmen der Aufgabenstellung der Anstalt - auch zur Entlastung der öffentlichen Haushalte - die Entgelte angemessen zu senken,
- b) die Kosten auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung zu ermitteln und verursachungsgerecht zuzuordnen,
- c) bei der Vergabe von Leistungen strikt nach den vergaberechtlichen Bestimmungen zu verfahren und damit die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen,
- d) zur Absicherung der Erträge mit allen Kunden Verträge schriftlich abzuschließen,

- e) dem Betrieb und weiteren Ausbau des *rlp*-Netzes eine auf Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen basierende IT-Gesamtplanung zugrunde zu legen und zu untersuchen, ob und inwieweit diese Aufgaben wirtschaftlicher von Dritten erbracht werden können,
- f) nach einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den Kunden möglichst auch Wählverbindungen zum *rlp*-Netz anzubieten,
- g) die Aufbau- und Ablauforganisation zu straffen und zu verbessern,
- h) entbehrliche Stellen einzusparen,
- i) die weitere Notwendigkeit dreier Standorte für die Anstalt im Hinblick auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu überprüfen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums des Innern und für Sport, des Daten- und Informationszentrums sowie des Vorsitzenden des Verwaltungsrats des Daten- und Informationszentrums sind unter Nr. 2 dargestellt.

Speyer, 17. Januar 2001

Rechnungshof  
Rheinland-Pfalz

(Dr. Paul Georg Schneider)  
Präsident