

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Jahresbericht
2001

Inhaltsübersicht

		Seite
	Vorbemerkungen	1
Tz. 1	Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2000 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof	3
Tz. 2	Abwicklung des Landeshaushalts 2000	8
Tz. 3	Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung	18
Tz. 4	Zuwendung zum Bau einer Pflegeeinrichtung in Bad Münster am Stein-Ebernburg	36
Tz. 5	Zuwendung zu Baumaßnahmen des Städtischen Krankenhauses Kemperhof in Koblenz	40
Tz. 6	Förderung des Neubaus eines Dienstgebäudes für die Verbandsgemeindeverwaltung Bad Marienberg	43
Tz. 7	Haushalts- und Wirtschaftsführung des Pfalzkrankenhauses für Psychiatrie und Neurologie	46
Tz. 8	Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik in der Landesverwaltung	50
Tz. 9	Planung und Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen	53
Tz. 10	Kostenteilung von Straßenkreuzungsmaßnahmen	56
Tz. 11	Förderung kommunaler Verkehrsanlagen	57
Tz. 12	Gebäudereinigung bei Straßenbaudienststellen	60
Tz. 13	Förderung des öffentlichen Schienenverkehrs	62
Tz. 14	Finanzhilfen für Konversionsmaßnahmen	65
Tz. 15	Messeförderung	69
Tz. 16	Abgabe nach dem Absatzförderungsgesetz Wein	71
Tz. 17	Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten	75
Tz. 18	Förderung von Schulbaumaßnahmen	81
Tz. 19	Unterrichtsorganisation und Wirtschaftsführung der Staatlichen Studienkollegs in Koblenz und Speyer	87
Tz. 20	Zuwendungen für den Bau wasserwirtschaftlicher Anlagen	92
Tz. 21	Serviceeinheiten und Einsatz von Informationstechnik bei ordentlichen Gerichten	96
Tz. 22	Justizvollzugsanstalten	99
Tz. 23	Beteiligung des Landes an zwei privatrechtlichen Unternehmen - Forschungsinstitut für mineralische und metallische Werkstoffe, Edelsteine/Edelmetalle GmbH, Idar-Oberstein - Deula Rheinland-Pfalz GmbH, Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik, Bad Kreuznach	103
Tz. 24	Abzug von Versicherungsbeiträgen als Sonderausgaben bei Veranlagungen zur Einkommensteuer	107
Tz. 25	Besteuerung von stillen Reserven bei Anteilseignern von Kapitalgesellschaften	110
Tz. 26	Auswirkungen der Dezentralisierung der Fachhochschule Rheinland-Pfalz auf die Personal- und Sachkosten	113
Tz. 27	Raumbedarfspläne für die Fachhochschulen Mainz und Worms	118
Tz. 28	Wirtschaftsführung von Laboreinrichtungen im Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz	122
Tz. 29	Auswirkungen der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben auf Stiftungen	128

		Seite
Anlagen zu Tz. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung		
1	Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung) -	1
2	Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - Kapitalrechnung -	3
3	Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - Besondere Finanzierungsvorgänge -	5
4	Übersicht über die Entwicklung der Personalausgaben	7
5	Übersicht über die Entwicklung der Personalausgaben im Vergleich der Jahre 1999 und 2000	8
6	Übersicht über die Beanspruchung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen durch die Personalausgaben	9
7	Übersicht über die Entwicklung der Investitionsquote - Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben -	10
8	Übersicht über die Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote - Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt zu den Ausgaben -	11
9	Übersicht über die Entwicklung der Zinssteuerquote - Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länder- finanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes -	12
10	Übersicht über die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze - Vergleich der Netto-Kreditaufnahme mit den Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen abzüglich der Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen -	13
11	Übersicht über die Entwicklung der Schulden	14
12	Übersicht über die Entwicklung der Schuldendienstbelastungsquote - Belastung der Gesamteinnahmen durch den Schuldendienst -	15

Abkürzungen

BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
BStBl.	Bundessteuerblatt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
JB1.	Justizblatt
ku	künftig umzuwandeln (Stelle)
kw	künftig wegfallend (Stelle)
LHO	Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Rdschr.	Rundschreiben
VkBl.	Verkehrsblatt
VOB/A	Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen
VOL/A	Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift

Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2001 (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 2001 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren (§ 97 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung). Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2000, das Gegenstand des nächsten Entlastungsverfahrens sein wird.

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungsergebnisse wurden grundsätzlich, auch soweit sie z.B. frühere Jahre oder in Verwaltungsvorschriften in DM festgelegte Werte betreffen, in Euro dargestellt. Die Zahlenangaben zum Landeshaushalt 2000 (Tz. 1 und 2) wurden entsprechend der vom Ministerium der Finanzen aufgestellten Haushaltsrechnung in DM ausgewiesen.

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 2001 weitgehend im Dezember 2001 abgeschlossen. Da dem Rechnungshof erst am 16. November 2001 ein Entwurf der Haushaltsrechnung und am 10. Dezember 2001 die Haushaltsrechnung 2000 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 Rheinland-Pfalz hat gemeinsam mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg nach § 35 Abs. 1 des Staatsvertrags über den Südwestrundfunk erstmals die Haushalts- und Wirtschaftsführung dieser Rundfunkanstalt in den Jahren 1998 bis 2000 geprüft. Die Prüfungsmittelungen wurden entsprechend der Regelung im Staatsvertrag der Anstalt, den Landesregierungen und den Landtagen¹⁾ am 15. Oktober 2001 zugeleitet.

Mit den Prüfungsergebnissen hat sich am 13. November 2001 der Ausschuss für Medien und Multimedia und am 27. November 2001 der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags befasst²⁾.

5. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Neuorganisation der Straßen- und Verkehrsverwaltung Rheinland-Pfalz (Drucksache 14/357) hat der Präsident des Rechnungshofs in der gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr und des Haushalts- und Finanzausschusses am 27. November 2001 auf Bitte der Ausschüsse zur Organisation des geplanten Landesbetriebs Straßen und Verkehr sowie zu den Auswirkungen auf den Landeshaushalt Stellung genommen. Dabei hat er u.a. darauf hingewiesen, dass die angestrebte wirtschaftliche Betriebsführung Strukturen voraussetze, die ein eigenverantwortliches Handeln des Betriebs bei ergebnisorientierter externer Steuerung ermöglichen. Darüber hinaus hat er die Beurteilung von Kreditaufnahmen für den Landesbetrieb im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze dargestellt.
6. Der Rechnungshof hat gegenüber dem Ministerium des Innern und für Sport auf rechtliche Bedenken gegen die Erwägung hingewiesen, die Abdeckung von Fehlbeträgen der kommunalen Verwaltungshaushalte aus Vorjahren (sog. Bugwelle) durch langfristige Kredite zuzulassen. Jedenfalls ist nach Auffassung des Rechnungshofs zu fordern, dass die Gemeinden alle Einnahmequellen ausschöpfen und alle Möglichkeiten der Aufwandminderung nutzen sowie Vermögen, das sie für öffentliche Zwecke nicht benötigen, veräußern, soweit dies wirtschaftlich vertretbar ist. Sondervermögen und Beteiligungen sind in die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen einzubeziehen. Außerdem sollten die Kredite zur Deckung von Alt-Fehlbeträgen vorrangig getilgt werden.
7. Der Rechnungshof wird - wie in den Vorjahren - Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände, soweit sie nicht für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein können, in einem Bericht zusammenfassend darstellen. Der Kommunalbericht, der zur beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung als Landtagsdrucksache veröffentlicht werden soll, wird vom Rechnungshof voraussichtlich im zweiten Kalendervierteljahr 2002 abgeschlossen werden.

1) Landtag Rheinland-Pfalz: Drucksache 14/364.

2) Drucksache 14/535.

8. Die Prüfung der Jahresrechnung 2000 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz³⁾ wird voraussichtlich im zweiten Kalendervierteljahr 2002 durchgeführt werden.
9. Das Kollegium des Rechnungshofs hat den Jahresbericht in seinen Sitzungen am 16. Oktober, 20. November, 11. Dezember, 14. und 28. Januar 2002 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 (bis 30. November 2001) und Dr. Johannes Siebelt.

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

Tz. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2000 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 2000

- **keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein können,**
- **keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.**

Bei der dem Rechnungshof durch Artikel 120 Abs. 2 der Verfassung und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO aufgegebenen Prüfung wurde zu den Angaben in der Haushaltsrechnung und den Übersichten insbesondere festgestellt:

1. Haushaltsvorgriffe

Im Haushaltsabschluss 2000, im Abschlussbericht Nr. 4 und Nr. 5 sowie in der Übersicht der Landeshauptkasse vom 11. Mai 2001 über die Zusammenstellung der Haushaltsreste wurden Haushaltsvorgriffe von 158.148,84 DM berücksichtigt.

Dagegen sind im Abschlussbericht Nr. 8 und in der Übersicht 1 (Übersicht über die überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung) Haushaltsvorgriffe von 121.035,12 DM aufgeführt.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass sich die Haushaltsvorgriffe auf insgesamt 158.148,84 DM beliefen. Die Differenz sei darauf zurückzuführen, dass ein Vorgriff von 26.261,60 DM (Kapitel 08 43 Titel 811 01) innerhalb des Budgets der Obergruppen 81/82 erfolgt sei. Ein weiterer Vorgriff von 10.852,12 DM (Kapitel 09 42 Titel 531 03) sei übersehen worden.

Soweit Gründe für eine abweichende Darstellung in den Übersichten bestehen, sind diese jeweils anzugeben. Im Übrigen ist auf einen übereinstimmenden Nachweis zu achten.

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.

Das Ministerium der Finanzen hat die Feststellungen des Rechnungshofs als zutreffend bestätigt. Es hat darauf hingewiesen, dass es sich bei der Übersicht 3 um die von den Ressorts gemäß Nummer 16.1.3 zu § 80 VV-LHO zu liefernden Beiträge zur Haushaltsrechnung handele.

Eine vollständige Erfassung der Einnahmen in der Übersicht sollte sichergestellt werden.

3. Entwicklung der Schulden

3.1 Die Entwicklung der Schulden des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" in der Kreditfinanzierungsrechnung und der Übersicht 9 (Übersicht über die Schulden des Landes) ist nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten nachvollziehbar. Die nachfolgenden Beispiele verdeutlichen, dass es - wie bereits in Tz. 1 Nr. 1.2 des Jahresberichts 2000¹⁾ ausgeführt - zweckmäßig wäre, in der Schuldenübersicht des Landes die Entwicklung der Verbindlichkeiten der Landesbetriebe gesondert auszuweisen, um damit eine eindeutige und nachvollziehbare Zuordnung der Darlehen sicherzustellen.

3.2 In der Schuldenübersicht 1999 ist der Schuldenstand eines Hypothekendarlehens zum Jahresbeginn mit 167.926,52 DM angegeben. Eine Tilgung von 131.905,48 DM ist in der Kreditfinanzierungsrechnung 1999 ausgewiesen. Der Unterschiedsbetrag von 36.021,04 DM ist in der Kreditfinanzierungsrechnung 2000 als Tilgung aufgeführt. Dabei war dieses Hypothekendarlehen bereits 1999 in der Schuldenübersicht vollständig in Abgang gestellt worden.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es sei bei der Aufstellung der Haushaltsrechnung 1999 davon ausgegangen, dass die Schuldenübernahme durch den Landesbetrieb mit einer entsprechenden Verminderung des Gesamtschuldenstandes des Landes einhergehe. Insoweit sei ein Ausweis im Schuldenstand des Landes für nicht zutreffend angesehen worden, wohl aber in der Kreditfinanzierungsrechnung des Landesbetriebs.

Eine nachvollziehbare Darstellung des Schuldenstandes und der Tilgungen ist sicherzustellen.

¹⁾ Drucksache 13/6750.

3.3 In der Kreditfinanzierungsrechnung 2000 des Landesbetriebs ist die Tilgung eines Kassenkredits von 20.077.000 DM ausgewiesen. Im Jahr 1999 war dieser Betrag in den Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt enthalten. In der Kreditfinanzierungsrechnung 2000 ist weiter eine Kassenkredit-Einnahme von 18.642.283,12 DM aufgeführt. Die Finanzierung von Ausgaben des Landesbetriebs mit Kassenkrediten, die im Übrigen nicht im Einklang steht mit deren Zweckbestimmung, hat zu Abweichungen zwischen der Kreditfinanzierungsrechnung und der Schuldenübersicht geführt.

3.4 In der Kreditfinanzierungsrechnung 2000 des Landesbetriebs ist eine Krediteinnahme von 3.397,72 DM ausgewiesen. Dagegen fehlt dieser Kredit in der Schuldenübersicht.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dass der Wert aus der Bilanz des Landesbetriebs übernommen worden sei und keine Erkenntnisse über den diese Verbindlichkeiten begründenden Sachverhalt vorlägen.

4. Geldforderungen des Landes

In der Übersicht 10 (Übersicht über die Geldforderungen des Landes aus der Hingabe von Darlehen) sind die aus dem Investitionsstock (Kapitel 20 06 und 20 75) gewährten Darlehen für die Modellvorhaben "Vorausfabrik" nicht nachgewiesen²⁾. In den Jahren 1992 bis 2000 wurden hierfür 27,3 Mio. DM bewilligt.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mit Schreiben vom 8. Juni 2001 mitgeteilt, dass es die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und deren Außenstelle - Regionale Servicestelle Kommunalaufsicht - angewiesen habe, in Absprache mit den Regierungskassen Annahmearrangements für Geldforderungen des Landes zu erteilen, damit die Übersicht erstellt und im Rahmen der Haushaltsrechnung 2001 vorgelegt werden könne.

5. Gesamtnachweisung über das Grundvermögen des Landes

5.1 Das Grundvermögen des Landes wird in der Haushaltsrechnung 2000 gegenüber den Vorjahren in vereinfachter Form dargestellt (Übersicht 11 - Gesamtnachweisung über das Grundvermögen des Landes und seine Veränderungen zum 31.12.1999).

Das Ministerium der Finanzen hat die Notwendigkeit der geänderten Darstellung damit begründet, dass die Erfassung der im Bereich des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" befindlichen Grundstücke und der im Ressortvermögen verbliebenen Grundstücke zurzeit in einem "dualen, nicht kompatiblen System" erfolge.

Der Rechnungshof hat, um Verzögerungen bei der Erstellung der Haushaltsrechnung zu vermeiden, seine Bedenken gegen die Änderung wegen der geringeren Aussagekraft der Angaben zurückgestellt und für die Haushaltsrechnung 2000 sein Einvernehmen (§ 86 Satz 2 LHO) zu der vereinfachten Gesamtnachweisung über das Grundvermögen des Landes erteilt. Dabei ist er davon ausgegangen, dass insbesondere aufgrund der Vorgaben in Art. 120 Abs. 1 LV und § 86 LHO für die Folgejahre die Nachvollziehbarkeit der Vermögensübersicht in der Haushaltsrechnung, die eine verlässliche und aussagefähige Grundlage zur Wahrnehmung der Kontrollaufgabe des Parlaments bieten muss, verbessert wird. Entsprechenden Vorschlägen des Ministeriums der Finanzen hierzu wird entgegen gesehen.

5.2 In der Nachweisung ist der Anfangsbestand am 1. Januar 1999 um 7.923 Ar höher ausgewiesen als der Endbestand am 31. Dezember 1998.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass der überhöhte Ausweis der Gesamtfläche bereinigt werde.

6. Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung

In der Übersicht 16 (Übersicht über die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung) sind die in den Jahren 1999 und 2000 erfolgten Zuführungen nach § 14 a BBesG aus der Besoldungs- und Versorgungsanpassung (Ausgabegruppen 424 und 434) von insgesamt 18 Mio. DM ausgewiesen. Der Kontostand des Finanzierungsfonds einschließlich Zinsen ist nicht dargestellt.

Auch enthält die Übersicht keine Angaben über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz, dessen Kontostand sich bis zum 31. Dezember 2000 auf insgesamt 126,7 Mio. DM (einschließlich 3,5 Mio. DM Zinsen) belief³⁾.

²⁾ Vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 1 (Drucksache 13/6750).

³⁾ Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2000 (Drucksache 14/390).

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass es künftig in der Landeshaushaltsrechnung die den Landeshaushalt unmittelbar betreffenden Zuführungen⁴⁾ an den Finanzierungsfonds ausweisen werde.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte geprüft werden, wie ein verbesserter Nachweis über die Entwicklung der Bestände erreicht werden kann.

7. Budgetierungsergebnisse

- 7.1** Die in den Übersichten 17 bis 19 dargestellten Budgetierungsergebnisse sind vielfach nicht oder nur mit erheblichen Einschränkungen nachvollziehbar. Dies gilt insbesondere für die Angaben über die Höhe der Mittel, die zur Verstärkung der Budgets herangezogen wurden (z.B. durch Deckungs- und Kopplungsvermerke).

Zu der Auffassung des Ministeriums der Finanzen, die Budgetierungsergebnisse seien nachvollziehbar in der Haushaltsrechnung dargestellt, ist anzumerken, dass in den Übersichten auf nicht näher erläuterte Zusammenstellungen der Ressorts verwiesen wird. Mit dieser Art der Darstellung ist die gebotene Klarheit und Transparenz der Rechnungslegung nicht gewährleistet.

- 7.2** Rücklagenzuführungen wurden bei den Personalausgaben auch bei Budgetüberschreitungen vorgenommen (u.a. Kapitel 15 22 bis 15 24, 15 26 und 15 27). Sie erfolgten teilweise auch über den Betrag der Wenigerausgaben hinaus (u.a. Kapitel 15 21, 15 28, 15 45 und 15 50).

Insgesamt überschreiten im Einzelplan 15 die Rücklagenzuführungen von 58.744.474,43 DM die Wenigerausgaben von 58.387.907,86 DM um 356.566,57 DM.

Ferner wurden bei Kapitel 15 63 und 15 67 Haushaltsausgabereste von insgesamt 14.381 DM gebildet, die bei der Darstellung der Budgetergebnisse nicht ausgewiesen wurden.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dass Feststellungen zu den Rücklagenzuführungen zunächst richtig seien. Unter Berücksichtigung von Deckungsvermerken habe sich jedoch für den gesamten Schulbereich (Kapitel 15 19 bis 15 34) eine Budgetunterschreitung ergeben. Es seien auch Malus-Vorträge aus 1999 zunächst nicht berücksichtigt worden, die im Jahr 2001 ausgeglichen würden. Außerdem seien die beiden Haushaltsausgabereste bei der Budgetdarstellung übersehen worden.

- 7.3** Bei Kapitel 12 20 - Obergruppen 51 bis 54 - wurden über die Wenigerausgaben von 18.161.109,94 DM hinaus Rücklagen von 19.995.250 DM gebildet. Gleichzeitig wurde in Höhe der Überschreitung eine Sperre von 1.834.140,06 DM ausgewiesen.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es habe sich nachträglich herausgestellt, dass die bewilligte Rücklage um 1.834.140,06 DM überhöht sei. Durch die Sperre sei deren Inanspruchnahme insoweit ausgeschlossen.

- 7.4** Bei Kapitel 02 01 - Obergruppen 81 und 82 - wurde eine Rücklage von 14.600 DM gebildet. Nach den Angaben in der Übersicht 19 wurden dem Budget Ausgabereste aus dem Vorjahr von 79.482,60 DM hinzugesetzt. Tatsächlich standen nur Ausgabereste aus dem Vorjahr von 62.149,30 DM zur Verfügung. Im Ergebnis war eine Budgetüberschreitung von 2.689,04 DM festzustellen.

Das Ministerium der Finanzen hat ausgeführt, das Ressort habe den Betrag fälschlicherweise um die Inanspruchnahme überplanmäßig bewilligter Mittel von 17.333,30 DM zugunsten des Titels 812 01 erhöht. Bei Nichtberücksichtigung des überplanmäßig verstärkten Titels sei im Kapitel eine Einsparung von 14.644,26 DM erzielt worden, die eine Rücklagenbildung von 14.600 DM ermöglicht habe.

Es ist anzumerken, dass Mehrausgaben aufgrund von überplanmäßigen Bewilligungen grundsätzlich zunächst durch Einsparungen innerhalb des Deckungskreises des jeweiligen Budgets zu decken sind.

- 7.5** In mehreren Fällen (Kapitel 09 40, 15 13, 15 23 und 15 64) wurde nach den Angaben in den Übersichten 18 und 19 auf über- und außerplanmäßige Bewilligungen zur Verstärkung des Budgets zurückgegriffen. Auf dieser Grundlage wurden Haushaltsausgabereste und Rücklagen gebildet.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass die Budgetdarstellung zu Kapitel 09 40 "vielleicht etwas irreführend" sei, da sie nur die Einspartitel aufführe. Über- und außerplanmäßige Bewilligungen seien zwar - wie auch in anderen Fällen - zunächst in das Budget eingerechnet worden. Sie seien aber anschließend nicht zur Bildung von Haushaltsausgaberesten und Rücklagen verwendet worden.

⁴⁾ Zuführungen werden regelmäßig aus Titeln der Gruppen 424 und 434 sowie ab dem Haushaltsjahr 2002 aus dem Titel 919 02 (bisher 439 11) geleistet.

Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass innerhalb der Budgets sichergestellt sein muss, dass über- und außerplanmäßig bewilligte Mittel nicht zur Bildung von Haushaltsausgaberesten und Rücklagen genutzt werden. Im Hinblick auf die Voraussetzungen für über- und außerplanmäßige Bewilligungen muss sich dies aus der Haushaltsrechnung eindeutig ergeben.

8. Entwicklung der Ausgleichsrücklage

- 8.1** Nach der Übersicht 5 (Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand der Rücklagen) weist die Ausgleichsrücklage zur Finanzierung des Bonussystems einen Bestand von 356.144.336,42 DM und die Ausgleichsrücklage zur Finanzierung geplanter Steuerentlastungen einen Bestand von 537.269.165,61 DM aus. Dagegen sind in den Nachweisungen der Landeshauptkasse vom 11. Mai 2001 über die Verwahrungen Rücklagenbestände von 356.193.836,42 DM und 537.219.665,61 DM dargestellt.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass in den Nachweisungen der Landeshauptkasse die tatsächlichen Bestände am Abschlussstag angegeben seien. Nach Abschluss des Haushaltsjahres 2000 habe sich bei den Rücklagen ein Berichtigungsbedarf von 49.500 DM ergeben, der zu einem berichtigten Stand der Rücklagen in der Haushaltsrechnung geführt habe.

Mit den nachträglichen Angaben sind die Abweichungen erläutert.

- 8.2** Die Angaben über die Rücklagenbildung zu einzelnen Kapiteln⁵⁾ in der Übersicht 18 (Zusammenstellung der Budgetierungsergebnisse bei den sächlichen Verwaltungsausgaben der Obergruppen 51 - 54) weichen von der Gesamtzusammenstellung in der Übersicht 20 (Zusammenstellung der Bildung und Verwendung der in die Rücklage eingebrachten Beträge) ab.

Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 10. Januar 2002 mitgeteilt, dass in der Übersicht 20 die gesamten Zuführungen ausgewiesen seien. Darin enthalten seien auch Rücklagen von insgesamt 1.612.940,80 DM bei den Titeln 518 05⁶⁾ und 519 05⁷⁾, die in der Übersicht 18 nicht aufgeführt seien. Die restliche Abweichung sei auf einen Malusbetrag bei Kapitel 15 32 Titel 531 01 (- 30.566,99 DM) sowie auf die versehentliche Aufnahme des Kapitels 15 12 Titel 893 08 (406,49 DM) zurückzuführen.

Ein nachvollziehbarer Nachweis in den Übersichten sollte sichergestellt werden.

- 8.3** In Teil II der Haushaltsrechnung und in der Übersicht 5 sind Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage zur Finanzierung des Bonussystems von 47.009.705,02 DM ausgewiesen. Ferner ist in der Übersicht 5 eine Entnahme von 16.924.207,95 DM zugunsten der Ausgleichsrücklage zur Finanzierung geplanter Steuerentlastungen dargestellt. Danach ergeben sich Entnahmen von 63.933.912,97 DM.

Nach den Angaben in der Übersicht 21 (Übersicht über die Abwicklung der 1999 gebildeten Rücklagen aus dem Bonus-/Malus-System) wurden von den im Jahr 1999 gebildeten Rücklagen insgesamt 61.626.638,04 DM verbraucht (entnommen).

Zwischen den Übersichten besteht eine Differenz bei den Entnahmen von 2.307.274,93 DM.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass die Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage in der Übersicht 5 zutreffend mit insgesamt 63.933.912,97 DM dargestellt seien. Die Abweichung zu den Angaben in der Übersicht 21 sei auf den fehlerhaften Ausweis der Entnahmen im Einzelplan 02 (307.273,93 DM) sowie bei den Kapiteln 05 03 (1 DM) und 08 75 (2.000.000 DM) zurückzuführen.

Auf eine übereinstimmende Darstellung der Rücklagenentnahmen in den Übersichten sollte geachtet werden.

- 8.4** In der Übersicht 21 sind verbleibende und neu bewilligte Rücklagen (Hauptgruppe 5) von 26.495.625,27 DM aufgeführt.

Bei Rücklagenbewilligungen von 45.116.775,02 DM und Entnahmen (Verbrauch) von 18.896.300,82 DM ergäbe sich dagegen ein Bestand von 26.220.474,20 DM.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Differenz von 275.151,07 DM erkläre sich dadurch, dass ein Teil der Entnahmen im Einzelplan 02 (vgl. Nr. 8.3) zu hoch ausgewiesen worden sei.

⁵⁾ Kapitel 08 01, 08 25, 08 33, 08 42, 15 01, 15 12, 15 23, 15 25, 15 32, 15 34 und 15 47.

⁶⁾ Nutzungsentgelte und Pachten an den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung".

⁷⁾ Kleinere hauswirtschaftliche Instandsetzungen, kleinere Maßnahmen und Schönheitsreparaturen bei Mietobjekten des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung".

9. Globale Minderausgaben

Im Haushaltsplan 2000 sind bei den Kapiteln 08 01, 09 01, 14 02 und 20 02, jeweils Titel 549 01, und bei Kapitel 12 20 Titel 772 01 globale Minderausgaben von insgesamt 40.090.000 DM veranschlagt. Die Erwirtschaftung ist in der Haushaltsrechnung nur teilweise nachgewiesen.

Das Ministerium der Finanzen hat dem Rechnungshof ergänzende Unterlagen vorgelegt.

In der Haushaltsrechnung ist ein Nachweis über die vollständige Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben zu führen, auch als Grundlage für die Entscheidungen im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems.

10. Mittel zur Selbstbewirtschaftung bei den Hochschulen

In der Haushaltsrechnung sind die den Hochschulen⁸⁾ zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Mittel der Titelgruppen 71 und 91 jeweils in voller Höhe als Mittelzuweisung an die Hochschulen verausgabt. Die tatsächliche Mittelverwendung wird in Nebenhaushalten außerhalb der Haushaltsrechnung abgewickelt. Zum 31. Dezember 2000 hatten die Hochschulen insgesamt 76 Mio. DM noch nicht abschließend verwendete Selbstbewirtschaftungsmittel angesammelt (vgl. hierzu Tz. 26 des Jahresberichts).

⁸⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 03 Johannes Gutenberg-Universität Mainz - ohne Klinikum -, Kapitel 15 06 Universität Trier, Kapitel 15 07 Universität Kaiserslautern, Kapitel 15 09 Universität Koblenz - Landau, Kapitel 15 61 Fachhochschule Bingen, Kapitel 15 62 Fachhochschule Kaiserslautern, Kapitel 15 63 Fachhochschule Koblenz, Kapitel 15 64 Fachhochschule Ludwigshafen, Kapitel 15 65 Fachhochschule Mainz, Kapitel 15 66 Fachhochschule Trier, Kapitel 15 67 Fachhochschule Worms.

Tz. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2000

Die Haushaltsrechnung 2000 schloss mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 26,1 Mrd. DM ab. Der Haushaltsausgleich wurde - wie in den Vorjahren - durch Kreditaufnahmen, die sich im Jahr 2000 auf 1,55 Mrd. DM netto beliefen, herbeigeführt.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen - wie im Vorjahr - um 1,3 %.

Die Ausgabereste, zu deren Finanzierung Einnahmereste bei den Kreditaufnahmen gebildet wurden, erhöhten sich auf 767 Mio. DM gegenüber 682 Mio. DM im Vorjahr. Ihr Anteil am Gesamthaushaltsansatz stieg auf 2,9 % an. Hinzu kommt, dass 236 Mio. DM (im Vorjahr 184 Mio. DM) der Ausgleichsrücklage zur Finanzierung von Leistungen nach dem Bonussystem zugeführt wurden. Dadurch erhöhte sich diese Rücklage auf 356 Mio. DM. Insgesamt stehen damit Haushaltsmittel von mehr als 1 Mrd. DM aufgrund von Haushaltsermächtigungen aus Vorjahren weiterhin zur Verfügung.

Den Ausgleichsrücklagen zur Finanzierung des Bonussystems und zur Finanzierung geplanter Steuerentlastungen wurden überplanmäßig insgesamt 662 Mio. DM zugeführt. Die Rücklagenbildung ist bei einer Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt von 1,55 Mrd. DM im Ergebnis als kreditfinanziert anzusehen.

Die Brutto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt für den Landeshaushalt betrug 4,9 Mrd. DM. Für den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" sind Kreditaufnahmen von 48 Mio. DM aufgeführt. Die Umschuldungen beliefen sich auf 0,4 Mrd. DM. Die Kreditaufnahmen hielten sich im Rahmen der Haushaltsermächtigung.

In der Haushaltsrechnung wurde neben Einnahmeresten bei den Kreditaufnahmen am Kreditmarkt von 767 Mio. DM eine Rest-Kreditermächtigung von 1,5 Mrd. DM ausgewiesen.

Haushaltsrechnung

1. Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss 2000 stellt sich wie folgt dar:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
	- Rechnungsergebnis -	
a) Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2000 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	26.118.539.576,63	26.118.539.576,63
b) Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahrs 2000 verbliebenen Haushaltsreste (netto), die auf das Haushaltsjahr 2001 übertragen wurden	766.790.440,19	766.790.440,19
c) Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahrs 2000 verbliebenen Haushaltsreste	26.885.330.016,82	26.885.330.016,82
	- Haushaltsermächtigung -	
d) Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2000 beträgt das Haushalts-Soll	26.113.421.400,00	26.113.421.400,00
e) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 1999 übernommenen Haushaltsreste (netto)	681.564.745,21	681.564.745,21
f) Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 1999 übernommenen Haushaltsreste	26.794.986.145,21	26.794.986.145,21
g) Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Haushaltsermächtigung (f) - Mehreinnahme/-ausgabe -	+ 90.343.871,61	+ 90.343.871,61
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2000	Ausgleich	

2. Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse in den Haushaltsjahren 1990 bis 2000 entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Einnahmen ¹⁾	Ausgaben ¹⁾	Fehlbetrag
	- Mio. DM 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	-
2000	26.203,8	26.203,8	-

Der Rückgang der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr ist im Wesentlichen auf geringere Umschuldungen zurückzuführen. In diesem Jahr wurden 0,4 Mrd. DM Kredite zur vorzeitigen Ablösung von Krediten aufgenommen und entsprechende Tilgungsausgaben geleistet. Im Vorjahr waren es 1,6 Mrd. DM.

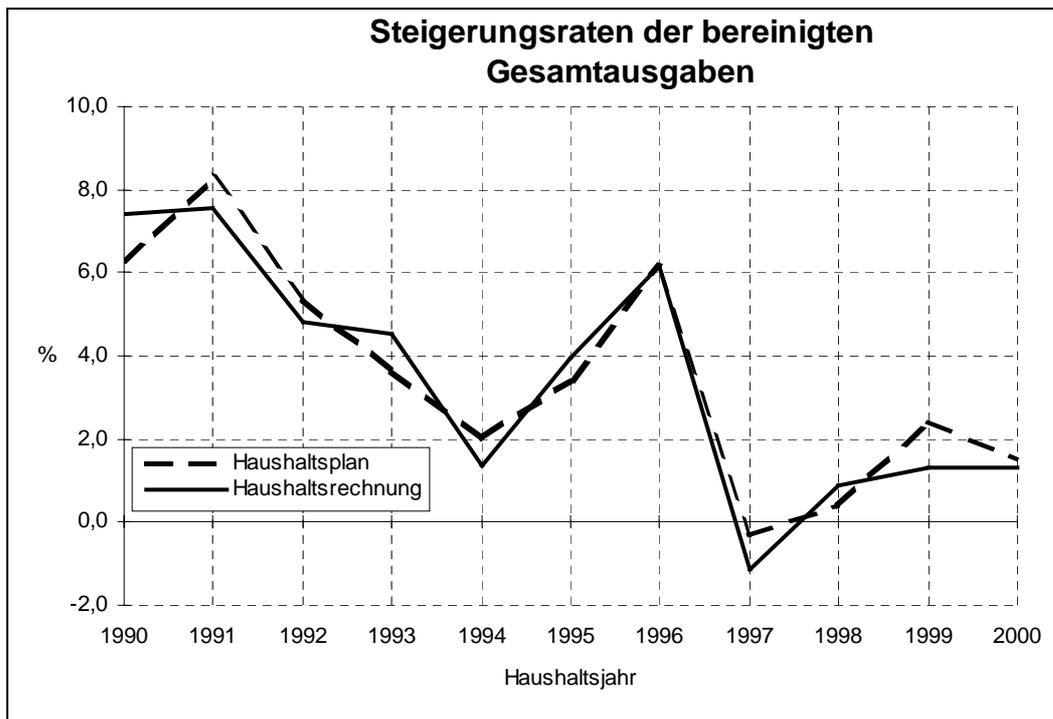
1) Unter Berücksichtigung der Haushaltsreste.

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

3. Haushaltssteigerung

Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen) veränderten sich seit 1990 wie folgt:

Haushaltsjahr	Ausgaben			
	Haushaltsplan		Haushaltsrechnung ³⁾	
	Mio. DM	Anstieg %	Mio. DM	Anstieg %
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
2000	21.823	1,5	21.714	1,3



Nach der Haushaltsrechnung 2000 erhöhten sich die bereinigten Gesamtausgaben - wie im Vorjahr - um 1,3 %. Dies war im Ergebnis auch auf den Anstieg der Personalausgaben (1,5 %) zurückzuführen, die einen Anteil von 41 % an den bereinigten Gesamtausgaben haben.

³⁾ Ohne Haushaltsreste.

4. Haushaltsüberschreitungen

4.1 In der Übersicht 1 (S. 925 bis 968) zur Haushaltsrechnung und im Haushaltsabschluss (S. 15) sind Haushaltsüberschreitungen in folgender Höhe ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	681.934.945,30 DM
Außerplanmäßige Ausgaben	76.788.990,00 DM
Haushaltsvorgriffe	158.148,84 DM ⁴⁾
Zusammen	758.882.084,14 DM

Bezogen auf die Haushaltsansätze (einschließlich der Ausgabereste aus Vorjahren) betragen die Haushaltsüberschreitungen 2,8 % gegenüber 5,6 % im Vorjahr. Die höheren Haushaltsüberschreitungen im Vorjahr waren insbesondere auf hohe Umschuldungen von Kreditmarktmitteln zurückzuführen.

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

4.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach § 37 Abs. 1 LHO der Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums. In der Haushaltsrechnung sind 19 über- und außerplanmäßige Ausgaben mit insgesamt 643.516,35 DM ausgewiesen, bei denen diese Einwilligung nicht vorlag ⁵⁾. Im Vorjahr waren es 20 nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 973.289,67 DM.

5. Ausgabereste und Vorgriffe

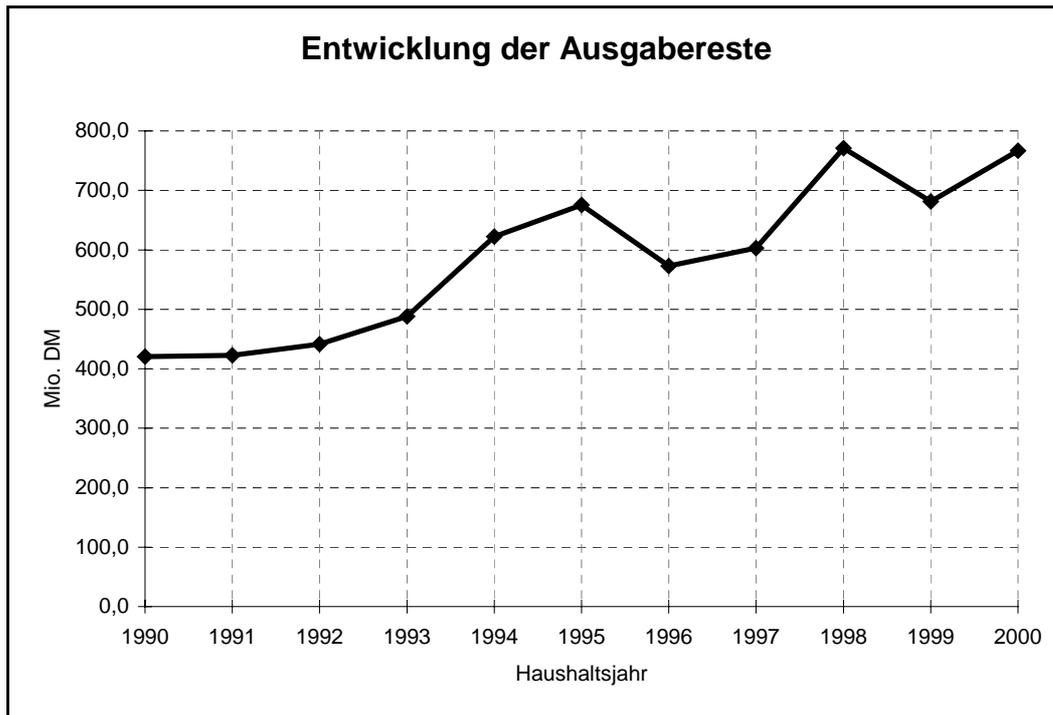
5.1 Die Ausgabereste und Vorgriffe betragen in den Jahren 1990 bis 2000:

Haushaltsjahr	Ausgabereste	Vorgriffe
	- Mio. DM -	
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
2000	767,0	0,2

⁴⁾ Im Abschlussbericht Nr. 8 (S. 28) und in der Übersicht 1 (S. 968) unzutreffend mit 121.035,12 DM ausgewiesen (vgl. hierzu Tz. 1).

⁵⁾ Davon entfallen auf

- Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport	146.296,91 DM
- Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	78.249,58 DM
- Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	418.461,36 DM.



Gegenüber 1999 stieg der Gesamtbetrag der Ausgaberreste 2000 um 85,4 Mio. DM auf 767 Mio. DM an. Damit erreichten die Reste nahezu den Höchststand des Jahres 1998, in dem erstmals Reste bei den Personalausgaben aufgrund des Bonus-/Malus-Systems gebildet wurden. Diese Restebildung wurde seit 1999 erweitert und durch Zuführungen an die Ausgleichsrücklage zur Finanzierung des Bonussystems ersetzt (vgl. Nr. 6). Zusammen mit dieser Rücklage stehen damit Haushaltsmittel von mehr als 1 Mrd. DM aufgrund von Haushaltsermächtigungen aus Vorjahren weiterhin zur Verfügung.

5.2 Die Ausgaberrreste von 766,8 Mio. DM ⁶⁾ im Jahr 2000 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgaberrreste insgesamt		Ausgaberrreste ⁷⁾			
		Mio. DM	% des Haushaltsansatzes	Sächl. Verw.-Ausgaben	Lfd. Zuweisungen u. Zuschüsse	Baumaßnahmen	Sonst. Investitionen und Inv.-Förd.
				- Mio. DM -			
01	Landtag	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung	1,5	2,3	1,2	0,0	0,0	0,3
03	Ministerium des Innern und für Sport	6,0	0,3	0,3	0,8	0,0	4,9
04	Ministerium der Finanzen	35,1	3,3	0,0	30,0	0,1	5,0
05	Ministerium der Justiz	0,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,9
06	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	43,0	2,0	0,2	41,5	0,0	1,3
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	96,2	4,1	0,8	28,2	3,9	63,2
09	Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	44,5	5,5	2,1	38,0	0,2	4,2
10	Rechnungshof	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbau-förderung	178,4	24,6	0,0	8,6	87,3	82,5
14	Ministerium für Umwelt und Forsten	154,5	20,1	15,7	18,3	18,0	102,5
15	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	62,6	1,0	13,5	16,8	0,0	32,3
20	Allgemeine Finanzen	144,0	1,6	0,0	97,7	0,0	46,3
	Insgesamt	766,8	2,9	33,9	279,9	109,4	343,6

⁶⁾ Ausgaberrreste 767 Mio. DM abzüglich 0,2 Mio. DM Vorgriffe.

⁷⁾ Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

5.3 Nach der Haushaltsrechnung 2000 veränderten sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt:

	1999 ⁸⁾		2000		Veränderungen 2000 zu 1999
	Mio. DM	Anteil an den Resten insgesamt %	Mio. DM	Anteil an den Resten insgesamt %	Mio. DM
Ausgabereste					
Personalausgaben	13,4	2,0	0,0	0,0	- 13,4
Sächliche Verwaltungsausgaben	37,4	5,5	33,9	4,4	- 3,5
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	211,7	31,0	279,9	36,5	+ 68,2
Baumaßnahmen	119,3	17,5	109,4	14,3	- 9,9
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	299,8	44,0	343,6	44,8	+ 43,8
Insgesamt	681,6	100,0	766,8	100,0	+ 85,2

Von den Ausgaberesten 2000 von 766,8 Mio. DM entfielen 453,0 Mio. DM (59,1 %) auf investive und 313,8 Mio. DM (40,9 %) auf konsumtive Ausgaben.

5.4 Ein erheblicher Teil der bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gebildeten Ausgabereste von 279,9 Mio. DM betrifft Ausgaben, die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs (z.B. Zuweisungen für Kindertagesstätten, Ausgleichsstock) darstellen oder denen zweckgebundene Einnahmen (u.a. Fördermittel des Bundes und der EU) gegenüberstanden. Da die Einnahmemittel im Haushaltsvollzug 2000 bereits eingesetzt wurden, können künftige Leistungen aufgrund der gebildeten Ausgabereste nur durch höhere Kreditaufnahmen finanziert werden, soweit dann keine anderen Einnahmequellen zur Verfügung stehen. Hierbei ist auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Art. 117 LV, § 18 Abs. 1 LHO) zu achten.

6. Ausgleichsrücklage

6.1 In der Haushaltsrechnung sind bei Kapitel 20 02 Titel 911 01 "Zuführungen an die Ausgleichsrücklage" überplanmäßige Ausgaben von 662,3 Mio. DM nachgewiesen, und zwar 235,9 Mio. DM zur Finanzierung des Bonussystems und 426,4 Mio. DM zur Finanzierung geplanter Steuerentlastungen.

Im Jahr 2000 erfolgte eine Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt von 1.551 Mio. DM. Damit sind die Rücklagenzuführungen im Ergebnis als kreditfinanziert anzusehen. Ohne die Rücklagenzuführungen hätte sich eine um mehr als 600 Mio. DM geringere Kreditaufnahme ergeben.

6.2 Von der Rücklagenbildung aufgrund des Bonus-/Malus-Systems von 235,9 Mio. DM, die sich aus Minderausgaben gegenüber den veranschlagten Beträgen ergeben, entfallen 160,9 Mio. DM auf Personalausgaben, 63,0 Mio. DM auf sächliche Verwaltungsausgaben und 12,0 Mio. DM auf investive Ausgaben.

Die Rücklagenbildung von 223,9 Mio. DM, die im Jahr 2000 im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems bei den Personalausgaben und den sächlichen Verwaltungsausgaben erfolgte, stellt im Vergleich zu dem Grenzwert von 10 Mio. DM für die Verpflichtung zur Aufstellung eines Nachtragshaushaltsgesetzes (§ 37 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LHO i.V.m. § 4 Abs. 1 Landeshausaltsgesetz 2000/2001) einen beachtlichen Gesamtbetrag dar, über den die Exekutive in erheblichem Umfang losgelöst von den ursprünglichen Veranschlagungszwecken frei entscheiden kann.

Weiterhin wurden der Ausgleichsrücklage über das bisherige Bonus-/Malus-System hinaus Rücklagen von 12 Mio. DM aufgrund von Minderausgaben bei den investiven Ausgaben der Obergruppen 81 und 82 zugeführt. Das Ministerium der Finanzen begründete die Erweiterung mit den Regelungen in § 6 Abs. 1 und 3 Landeshausaltsgesetz 2000/2001 und der Gesetzesbegründung⁹⁾. Hierzu ist zu bemerken, dass die Obergruppen 81 und 82 nicht in den Regelungen über die Rücklagenbildung nach dem Bonus-/Malus-System ausgewiesen sind.

Der Bestand der Ausgleichsrücklage zur Finanzierung des Bonussystems erhöhte sich im Jahr 2000 von 184 Mio. DM auf 356 Mio. DM. Dabei standen den Zuführungen von 236 Mio. DM Entnahmen von 47 und 17 Mio. DM gegenüber.

Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2000¹⁰⁾ im Zusammenhang mit der erstmaligen Bildung von Rücklagen aufgrund des Bonus-/Malus-Systems angemerkt, dass hiermit Neuland betreten worden sei und sich die Frage stelle,

⁸⁾ Unter Berücksichtigung von Umsetzungen auf andere Haushaltsstellen.

⁹⁾ Drucksache 13/4800 S. 21.

¹⁰⁾ Drucksache 13/6750, Tz. 1.

wie das verfassungsmäßige Budgetrecht des Parlaments sichergestellt und das Verfahren verbessert werden könne¹¹⁾. Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1999 wurde es für erforderlich gehalten, bei dem Verfahren zur Rücklagenbildung verstärkt darauf zu achten, dass das parlamentarische Budgetrecht und die gebotene Haushaltsklarheit gewahrt werden¹²⁾.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dass im Haushaltsjahr 2001 und in den Folgejahren aufgrund der schwierigen Einnahmesituation keine neuen Rücklagen gebildet werden¹³⁾.

- 6.3** Bei der weiteren überplanmäßigen Rücklagenzuführung von 426,4 Mio. DM zur Finanzierung geplanter Steuerentlastungen handelt es sich um den Unterschiedsbetrag zwischen den veranschlagten Netto-Krediteinnahmen und den zum Ist-Ausgleich beim Jahresabschluss benötigten Mitteln.

Die Rücklagenbildung für diesen Zweck erfolgte - wie im Vorjahr - im Ergebnis mit Hilfe einer erhöhten Kreditaufnahme. Das Verfahren, durch Kreditaufnahmen, die den zur Haushaltsfinanzierung erforderlichen Bedarf übersteigen, beim Abschluss einen Überschuss zu erzielen und diesen - auf § 25 LHO gestützt - der Rücklage zuzuführen, wird als problematisch angesehen. Neben den unter Nr. 6.2 angeführten grundsätzlichen Gesichtspunkten (Haushaltsklarheit, parlamentarisches Budgetrecht) steht der Rücklagenbildung auch die Regelung im Haushaltsplan entgegen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen im laufenden Haushaltsjahr in das folgende Haushaltsjahr umgebucht werden dürfen¹⁴⁾. Nach diesem Haushaltsvermerk, der das Ziel hat, beim Jahresabschluss einen Ist-Ausgleich herbeizuführen, wurde bis einschließlich 1998 verfahren.

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

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

	Mio. DM
Steuern und steuerähnliche Abgaben	- 146,1
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 74,7
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 820,7
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 659,0 ¹⁵⁾
Zusammen	+ 90,3

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

	Mio. DM
Personalausgaben	- 155,3
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 560,0 ¹⁵⁾
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	- 15,3
Baumaßnahmen	+ 13,9
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	+ 138,6
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 668,4 ¹⁶⁾
Zusammen	+ 90,3

Zur Entwicklung der Personalausgaben wird auf die Ausführungen in Tz. 3 verwiesen.

¹¹⁾ Vgl. hierzu auch die Entschließung, die die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente auf ihrer Konferenz vom 21. bis 23. Mai 2000 verabschiedet haben (Abschn. II Nrn. 3, 4 und 5 - Drucksache 13/6466 -).

¹²⁾ Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251 S. 2) und Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9 S. 475).

¹³⁾ Schreiben vom 20. November 2001.

¹⁴⁾ Vermerk zu Kapitel 20 05 Titel 325 01.

¹⁵⁾ Im Jahr 2000 wurden Umschuldungen in Höhe von 391 Mio. DM vorgenommen.

¹⁶⁾ Einschließlich überplanmäßige Zuführungen an die Ausgleichsrücklage von 662,3 Mio. DM.

8. Kreditermächtigung

8.1 Kredite am Kreditmarkt (ohne Umschuldungen) für Landeshaushalt

Kreditermächtigung für das Jahr 2000 ¹⁷⁾	5.839.500.000,00 DM
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 1999 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	681.564.745,21 DM
Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Haushaltsjahrs 1999 (§ 18 Abs. 3 LHO)	639.947.010,71 DM
Kreditermächtigung insgesamt	<hr/> 7.161.011.755,92 DM <hr/>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	4.897.478.119,66 DM
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2001 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	766.790.440,19 DM
Einnahmen und Reste insgesamt	<hr/> 5.664.268.559,85 DM <hr/>

Die Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (einschl. Einnahmereste) hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

In der Haushaltsrechnung (S. 15) ist neben den zur Finanzierung der Ausgabereste erforderlichen Mitteln von 0,76 Mrd. DM eine Rest-Kreditermächtigung 2000 von 1.496.743.196,07 DM ausgewiesen. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 856,8 Mio. DM ist darauf zurückzuführen, dass die veranschlagten Tilgungsausgaben am Kreditmarkt die tatsächlichen Ausgaben erheblich überstiegen. In den Jahren 1999 und 2000 waren die Planansätze für Tilgungsausgaben um insgesamt 1,37 Mrd. DM höher als die tatsächlichen Ausgaben.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dass die hohe Abweichung bei den Tilgungsausgaben systembedingt sei. Es handele sich um einen Dispositionsrahmen, um "Kurzläufer" umzuschulden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann es als nicht unproblematisch angesehen werden, in Höhe der zu hoch veranschlagten Tilgungsausgaben eine Rest-Kreditermächtigung weiterzuführen.

Die Rest-Kreditermächtigung, die die nach der Haushaltsplanung für das Jahr 2001 vorgesehene Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt von 1.279.589.200 DM übersteigt, 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.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, Überlegungen anzustellen, wie die Höhe der weitergeltenden Kreditermächtigung zu begrenzen ist und wie das Parlament stärker in das Verfahren bei der Inanspruchnahme der Rest-Kreditermächtigung eingebunden werden kann ¹⁸⁾.

Zur Entwicklung der Kreditaufnahmen und der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Art. 117 LV, § 18 Abs. 1 LHO) wird auf die Ausführungen in Tz. 3 verwiesen.

¹⁷⁾ § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2000/2001 i.V.m. Nr. 1 des Kreditfinanzierungsplans 2000.

¹⁸⁾ Vgl. die Haushaltsgesetze des Bundes seit 1999, die eine Begrenzung und Verfahrensregelung enthalten, die als erster Schritt zu einer Sicherstellung der Parlamentsrechte angesehen werden können.

8.2 Kredite am Kreditmarkt für Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

Kreditermächtigung ¹⁹⁾	150.000.000,00 DM
Bruttokreditaufnahme	47.983.130,84 DM

Nach den Angaben in der Kreditfinanzierungsrechnung 2000 des Landesbetriebs LBB entfallen von den Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt 29.337.450,00 DM auf langfristige Kredite, 18.642.283,12 DM auf einen Kassenkredit beim Land und 3.397,72 DM auf Verbindlichkeiten bei Kreditinstituten.

Die Bruttokreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

8.3 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ²⁰⁾	2.000.000.000,00 DM
---	---------------------

Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	391.166.000,00 DM
---	-------------------

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.4 Kredite aus dem öffentlichen Bereich

Kreditermächtigung ²¹⁾	19.145.000,00 DM
-----------------------------------	------------------

Außerdem war das für Finanzen zuständige Ministerium ermächtigt ²²⁾ , weitere Kredite bis zur Höhe von aufzunehmen, soweit der Bund, der Ausgleichsfonds oder die Bundesanstalt für Arbeit über die im Haushaltsplan veranschlagten Beträge hinaus weitere Kreditmittel zur Erfüllung bestimmter Zwecke zur Verfügung stellen.	25.000.000,00 DM
---	------------------

Darlehen vom Bund zur Förderung des Wohnungsbaues und des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaues (Kapitel 12 25 Titel 311 71)	25.549.000,00 DM
---	------------------

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

¹⁹⁾ § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2000/2001.

²⁰⁾ § 2 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 2000/2001.

²¹⁾ § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2000/2001 i.V.m. Nr. 4 des Kreditfinanzierungsplans 2000.

²²⁾ § 2 Abs. 5 Landeshaushaltsgesetz 2000/2001.

Tz. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Im Haushaltsjahr 2000 nahmen die laufenden Einnahmen des Landes erheblich stärker zu als die laufenden Ausgaben. Dadurch ergab sich ein Überschuss der laufenden Rechnung von 477 Mio. € Dies war vor allem auf höhere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und bei den Ergänzungszuweisungen des Bundes zurückzuführen.

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2000 um 65 Mio. € auf 4,6 Mrd. € an; sie nahmen damit 54 % der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausweisungen des Landes in Anspruch. Die Steigerungsrate der Personalausgaben von 1,5 % war höher als die der Gesamtausgaben von 1,3 %.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Landeshaushalt erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 47 Mio. € auf 1,4 Mrd. € Die Investitionsquote belief sich auf 12,6 %; sie lag weiterhin über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 11,3 %.

Weitere Investitionsausgaben von 70,5 Mio. € fielen bei dem Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" an. Im Vorjahr waren es 62,1 Mio. €

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt erreichte mit 793 Mio. € fast den Vorjahresbetrag. Die Kreditfinanzierungsquote lag mit 7,1 % weiterhin erheblich über dem Durchschnitt aller Flächenländer.

Die Zinsbelastung belief sich auf mehr als 1 Mrd. € Die Zinssteuerquote verringerte sich trotz gestiegener Zinsausgaben auf 12,5 % gegenüber 12,8 % im Vorjahr aufgrund des stärkeren Anstiegs der allgemeinen Finanzausweisungen. Der Anteil der Zinsen an den Ausgaben lag mit 9,4 % über dem Durchschnitt aller Flächenländer.

Die Netto-Kreditaufnahme lag nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode um mehr als 0,3 Mrd. € unter der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze von 1,1 Mrd. €

Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln stieg bis Ende 2000 auf 19 Mrd. € an. Die Pro-Kopf-Verschuldung war höher als im Durchschnitt aller Flächenländer.

Nach der Haushaltsplanung für die Jahre 2002 und 2003 wird erwartet, dass sich das Ergebnis der laufenden Rechnung erheblich verschlechtert, so dass die Deckung der laufenden Ausgaben durch laufende Einnahmen gefährdet ist.

Die Investitionsausgaben werden sich nach den Plandaten bei einer rückläufigen Investitionsquote voraussichtlich auf jeweils 1,2 Mrd. € in den Jahren 2002 und 2003 belaufen. Dabei wird die Kreditfinanzierungsquote auf 8,1 % (2002) und 7,6 % (2003) steigen. Der Gesamtschuldenstand wird bis Ende 2003 nahezu 22 Mrd. € betragen.

Zur Erhaltung und Sicherung der Gestaltungsfähigkeit des Haushalts ist es unerlässlich, dass die eingeleiteten Bemühungen des Landes zur Haushaltskonsolidierung mit Nachdruck fortgesetzt werden.

1. Allgemeines

Zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 1990 bis 2000, der Haushaltsplanung 2001 (Hpl.), der Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2002/2003 (Hpl.) sowie der Finanzplanung 2004 und 2005 (Fpl.) zusammengestellt. Die Daten verdeutlichen das Gewicht und die Entwicklung bestimmter Einnahmen und Ausgaben. In geeigneten Fällen werden auch Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen. Außerdem wird auf die Entwicklung der Personalausgaben und der Investitionen sowie auf 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 Aufgabenbereichen¹⁾ beeinträchtigt.

2. Wesentliches Ergebnis

2.1 Aufgliederung des Rechnungsergebnisses

Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben für die Jahre 1990 bis 2000 sind nach den Rechnungsergebnissen aufgliedert in

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

Die Entwicklung im Einzelnen ist aus den Anlagen 1 bis 3 ersichtlich.

2.2 Laufende Einnahmen und Ausgaben

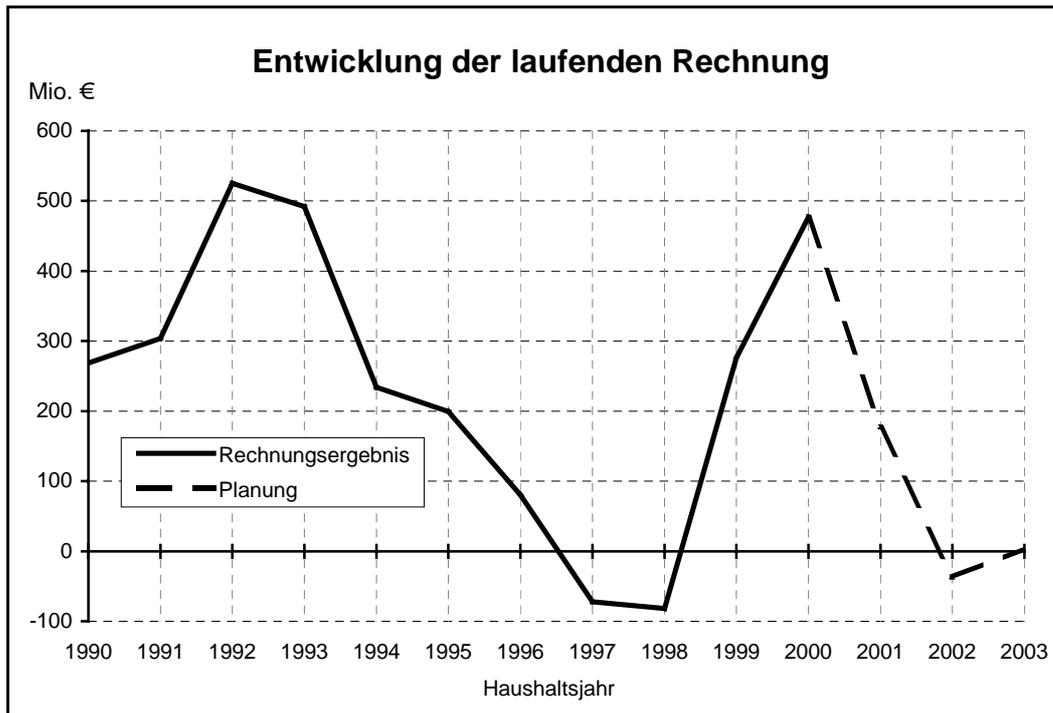
Die Einnahmen der laufenden Rechnung erhöhten sich 2000 um 3,1 % (+ 300 Mio. €) auf 10.132 Mio. €. Dies war vor allem auf höhere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (+ 186 Mio. € = + 91,4 %) und bei den Ergänzungszuweisungen des Bundes (+ 167 Mio. € = + 31,2 %) zurückzuführen.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 1 % (+ 99 Mio. €) auf 9.655 Mio. €. Zu dieser Entwicklung trug insbesondere der Anstieg der Personalausgaben (+ 65 Mio. € = + 1,5 %) bei.

Der stärkere Anstieg der laufenden Einnahmen gegenüber den laufenden Ausgaben führte in der laufenden Rechnung zu einem Überschuss von 477 Mio. €

Für die Jahre bis 2003 zeichnet sich eine erhebliche Verschlechterung des Ergebnisses der laufenden Rechnung ab. Nach der Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2002 und 2003 ist die Deckung der laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen gefährdet.

¹⁾ Es wurden z.B. zum 1. Januar 1997 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 "Liegenschafts- und Baubetreuung" übergeleitet; zum 1. Januar 2000 wurden das Kinderneurologische Zentrum Mainz, das Landessprachheilzentrum Meisenheim und die Reha-Klinik Rheingrafenstein Bad Münster am Stein-Ebernburg auf das Landeskrankenhaus übertragen. Zum 1. Januar 2002 wurde die Straßen- und Verkehrsverwaltung des Landes in den Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" überführt. Ferner wurde der Quasi-Landesbetrieb "Landesforsten Rheinland-Pfalz" errichtet. Ab dem Doppelhaushalt 2002/2003 wurde die Finanzierung laufender und neuer Investitionen des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz aus dem Landeshaushalt in den Wirtschaftsplan des Klinikums übergeleitet.



2.3 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung wies 2000 Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen von 1.396 Mio. € aus. Gegenüber 1999 stiegen die Investitionsausgaben um 47 Mio. € (+ 3,5 %).

Bei dem zum 1. Januar 1998 gebildeten Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" fielen 2000 Investitionsausgaben von 70,5 Mio. € gegenüber 62,1 Mio. € im Vorjahr an.

Nach der Haushaltsplanung für die Jahre 2002 und 2003 sind Investitionsausgaben von 1.182 Mio. € und 1.153 Mio. € (ohne Landesbetriebe) vorgesehen.

2.4 Besondere Finanzierungsvorgänge

In den besonderen Finanzierungsvorgängen ist im Jahr 2000 eine Brutto-Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 2.704 Mio. € ausgewiesen. Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr beruht überwiegend auf einer geringeren Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung.

Neben den Tilgungsausgaben von 1.911 Mio. € enthalten die besonderen Finanzierungsvorgänge Zuführungen an Rücklagen von 341 Mio. € insbesondere an die Ausgleichsrücklage, die zur Umsetzung des Bonus-/Malus-Systems sowie zur Finanzierung geplanter Steuerentlastungen gebildet wurde.

2.5 Personalausgaben

2.5.1 Die Personalausgaben, deren Entwicklung in der Anlage 4 dargestellt ist, veränderten sich seit dem Jahr 1990 wie folgt:

Haushaltsjahr	Veränderung gegenüber Vorjahr %
1990	5,7
1991	7,4
1992	7,4
1993	4,3
1994	2,5
1995	4,3
1996	2,7
1997	1,1 ²⁾
1998	- 0,2 ³⁾
1999	3,0
2000	1,5
2001 (Hpl.)	3,6 ⁴⁾
2002 (Hpl.)	- 1,9
2003 (Hpl.)	3,2
2004 (Fpl.)	2,2
2005 (Fpl.)	2,1
2006 (Fpl.)	2,0
2007 (Fpl.)	2,0
2008 (Fpl.)	2,0

Bei den Vergleichsdaten ist u.a. zu berücksichtigen:

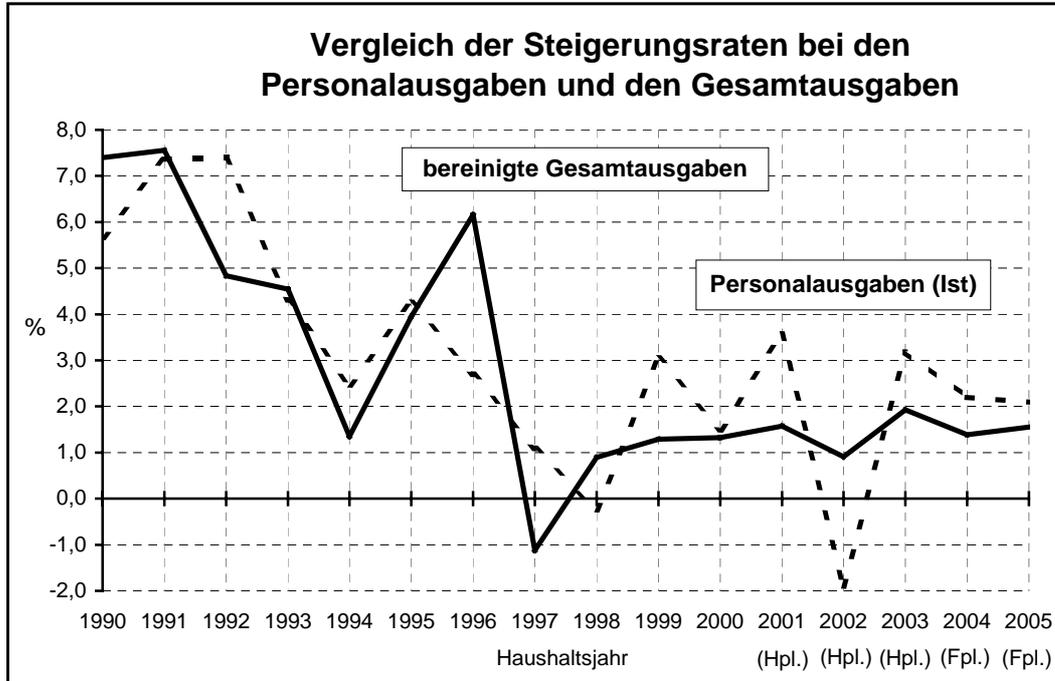
- In den vergangenen Jahren wurden vielfach Personalausgaben aus dem Landeshaushalt ausgegliedert, vgl. Nr. 1.
Ferner wurde zum 1. Januar 2002 der Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" errichtet, dessen Aufgaben bisher das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen und seine nachgeordneten Landesbehörden wahrgenommen haben. Die Personalausgaben (für mehr als 4.000 Stellen) sind im Entwurf des Wirtschaftsplans des Landesbetriebs nachgewiesen.
Außerdem ergeben sich ab 2002 Änderungen aufgrund der Errichtung des Quasi-Landesbetriebs "Landesforsten Rheinland-Pfalz". Im Entwurf des Wirtschaftsplans sind Personalausgaben von mehr als 120 Mio. € ausgebracht.
- Die Personalausgaben enthalten seit 1996 Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz für die nach dem 30. September 1996 neu eingestellten Beamten zur Sicherung der künftigen Versorgung (2000: rd. 25,8 Mio. €) und seit 1999 Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung nach § 14a BBesG aus der Besoldungs- und der Versorgungsanpassung (2000: rd. 5,9 Mio. €).
Ab 2002 werden die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz nicht mehr bei den Personalausgaben, sondern bei den besonderen Finanzierungsvorgängen als Rücklagenzuführungen veranschlagt.
- Im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems wurden aufgrund von Minderausgaben bei den Personalausgaben im Jahr 1998 Haushaltsausgabereste von 57,8 Mio. € sowie in den Jahren 1999 und 2000 Rücklagen von 73 Mio. € und 82,3 Mio. € gebildet, die in den Folgejahren zu zusätzlichen Belastungen auch bei den Personalausgaben führen werden.

Die Personalausgaben stiegen 2000 um 1,5 % an. Dabei wiesen die Versorgungsbezüge mit 5,9 % die höchste Steigerungsrate auf (Anlage 5).

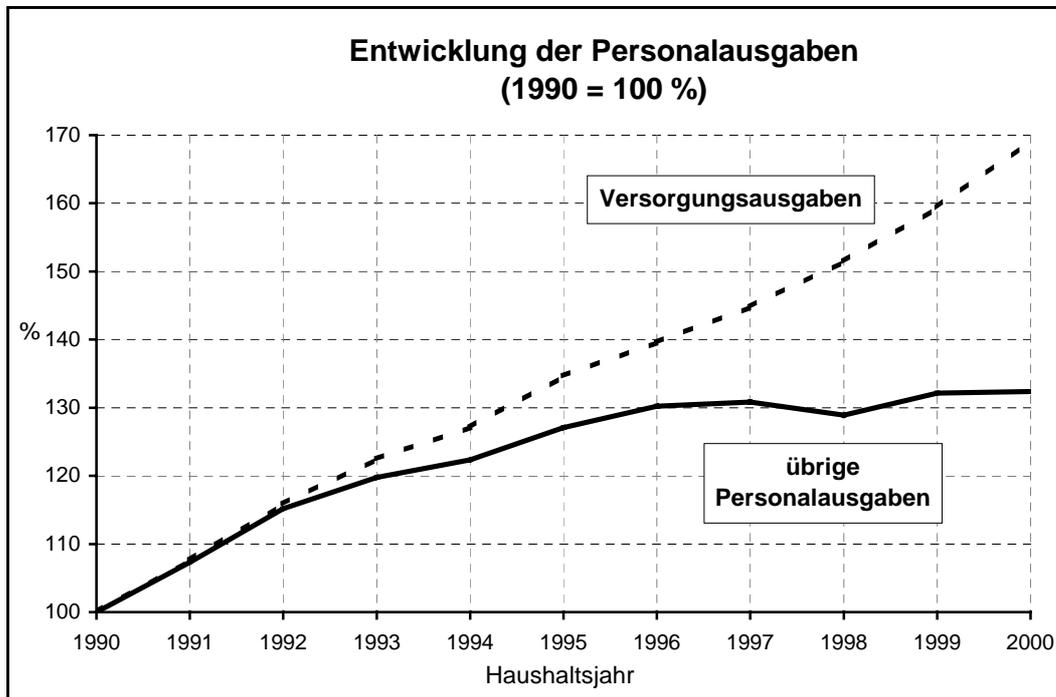
2) Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich ein Anstieg von 1,8 % (vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 4, Drucksache 13/3970).
3) Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich ein Anstieg von 2,0 % (vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 2, Drucksache 13/5380).
4) Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz wurden im Haushaltsvollzug den besonderen Finanzierungsvorgängen (Rücklagenzuführungen) zugeordnet.

Nach der Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2002 und 2003 nehmen die Personalausgaben im Jahr 2002 um 1,9 % ab und im Jahr 2003 um 3,2 % zu. Die Verringerung der Personalausgaben im Jahr 2002 ist insbesondere auf die Errichtung des Landesbetriebs "Straßen und Verkehr" und des Quasi-Landesbetriebs "Landesforsten Rheinland-Pfalz" zurückzuführen.

Der Anstieg bei den Personalausgaben lag - wie auch im Vorjahr - über dem der bereinigten Gesamtausgaben:



2.5.2 Die Personalausgaben stiegen von 1990 bis 2000 insgesamt um 39,1 % an⁵⁾. Dabei betrug die Erhöhung der Versorgungsausgaben⁶⁾ einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfänger in diesem Zeitraum 69,2 %. Die Versorgungsausgaben nahmen damit in zehn Jahren erheblich stärker zu als die übrigen Personalausgaben, die sich um 32,4 % erhöhten.



Im Hinblick auf die prognostizierte Erhöhung der Zahl der Versorgungsempfänger von derzeit 30.000 auf mehr als 52.000 bis zum Jahr 2020⁷⁾ wird eine zunehmende Belastung des Landeshaushalts durch die Versorgungsausgaben erwartet.

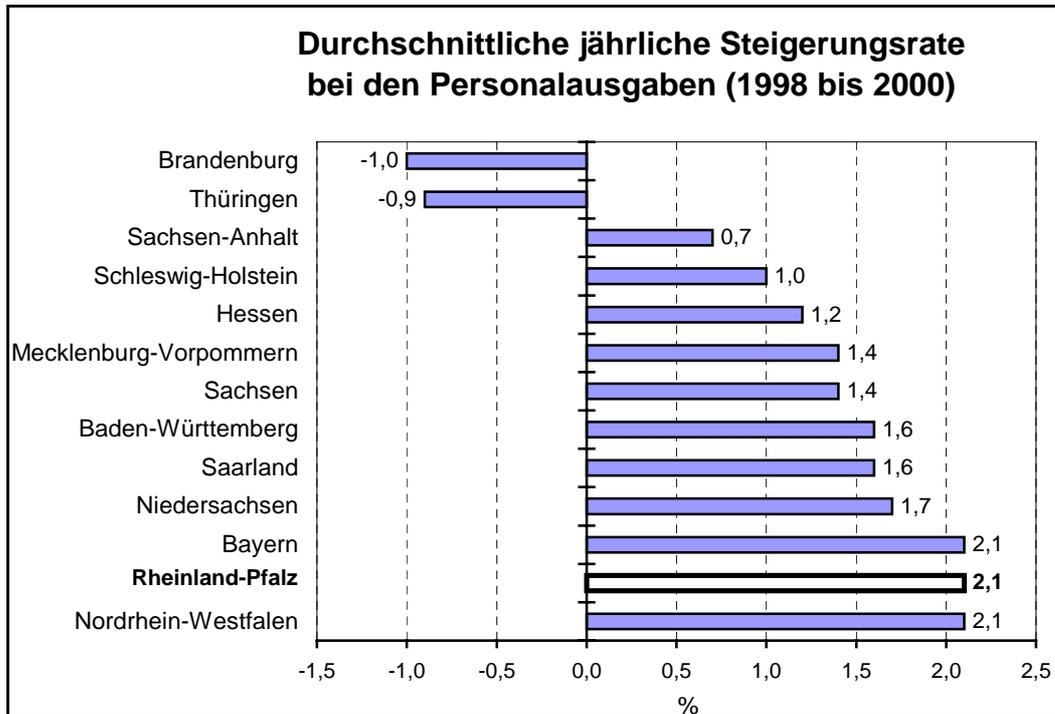
⁵⁾ Ohne Berücksichtigung von Ausgliederungen.

⁶⁾ Die Versorgungsausgaben enthalten seit 1996 auch Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung für die nach dem 30. September 1996 neu eingestellten Beamten aufgrund des Landesgesetzes über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und seit 1999 Zuführungen nach § 14a BBesG.

⁷⁾ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2001 bis 2005 (S. 9).

2.5.3 Im Einzelnen veränderten sich die Personalausgaben der Flächenländer unter Berücksichtigung von Ausgliederungen aus den Länderhaushalten in den Jahren 1998 bis 2000⁸⁾ wie folgt:

Länder	Anstieg der Personalausgaben in %		
	1998	1999	2000 (vorläufig)
Baden-Württemberg	1,4	2,5	0,9
Bayern	1,7	2,6	1,8
Brandenburg	0,9	0,2	- 4,2
Hessen	1,6	2,8	- 0,9
Mecklenburg-Vorpommern	1,5	1,8	0,7
Niedersachsen	1,2	2,7	1,1
Nordrhein-Westfalen	2,3	2,1	1,9
Rheinland-Pfalz	1,7 ⁹⁾	3,0	1,5
Saarland	1,0	2,4	1,4
Sachsen	1,6	1,5	0,9
Sachsen-Anhalt	0,1	1,4	0,5
Schleswig-Holstein	1,1	1,7	0,3
Thüringen	- 3,5	1,3	- 0,4



Im Jahr 2000 betrug die Erhöhung der Personalausgaben des Landes 1,5 %. Höhere Steigerungsraten hatten lediglich Bayern und Nordrhein-Westfalen. Auch die durchschnittliche Steigerungsrate des Landes im Zeitraum von 1998 bis 2000 von 2,1 % im Jahr war vergleichsweise hoch.

⁸⁾ Finanzbericht 2002 des Bundesministeriums der Finanzen vom 10. August 2001 (S. 366).

⁹⁾ Berechnet nach Absetzung von Personalausgaben von 84 Mio. € wegen Ausgliederung der Landesbauverwaltung aus dem Landeshaushalt.

2.5.4 Die Beanspruchung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzausweisungen des Landes durch die Personalausgaben (Anlage 6) hat sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Steuern		Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes	
	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Beanspruchung durch Personalausgaben %	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Beanspruchung durch Personalausgaben %
1990	- 1,8	63,5	- 0,6	57,3
1991	7,5	63,4	8,5	56,7
1992	7,6	63,3	9,7	55,5
1993	2,9	64,1	3,9	55,7
1994	- 0,5	66,0	- 1,0	57,7
1995	7,3	64,1	3,7	58,0
1996	1,6	64,8	3,2	57,8
1997	- 1,9	66,8	- 1,6	59,3
1998	4,4	63,9	2,8	57,6
1999	6,5	61,8	7,1	55,4
2000	- 0,2	62,8	4,1	54,0
2001 (Hpl.)	3,3	63,0	- 1,3	56,7
2002 (Hpl.)	- 3,4	63,9	- 0,8	56,1
2003 (Hpl.)	3,4	63,8	2,9	56,2
2004 (Fpl.)	7,2	60,8	6,6	53,9
2005 (Fpl.)	6,8	58,1	2,1	53,8

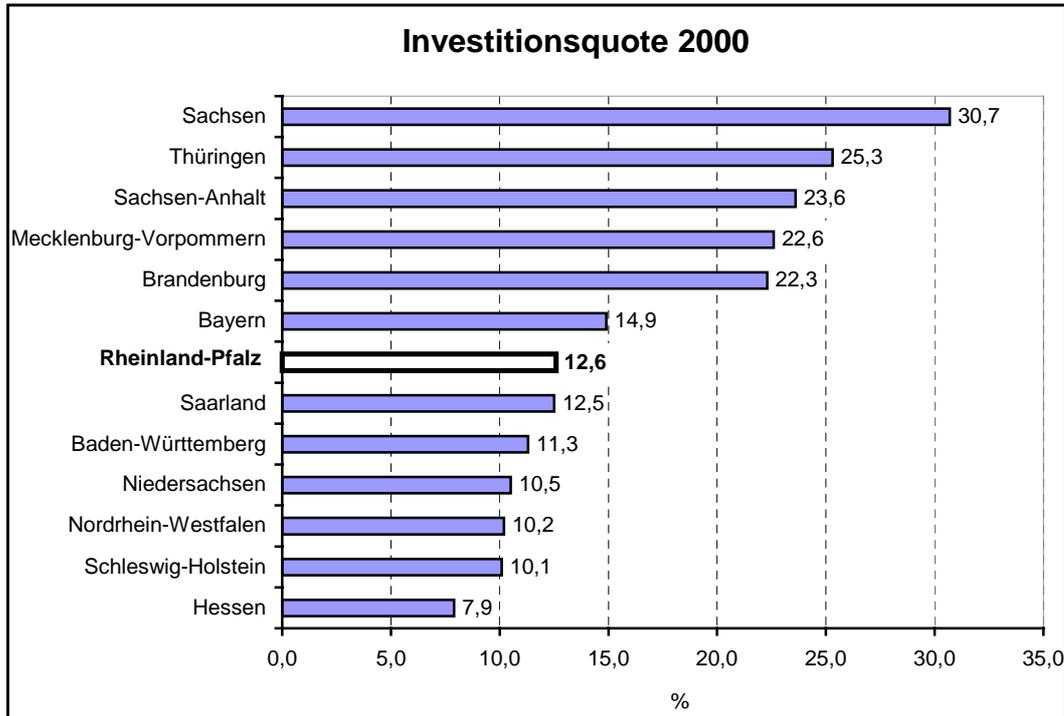
Der Anstieg der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausweisungen seit 1998 hat dazu geführt, dass die Beanspruchung durch die Personalausgaben von 59,3 % im Jahr 1997 auf 54 % im Jahr 2000 zurückging. Für die Folgejahre bis 2003 wird nach der Haushaltsplanung infolge stagnierender Einnahmen ein Anstieg der Belastungsquote auf mehr als 56 % erwartet.

2.6 Investitionsquote

Die Investitionsquote verdeutlicht den Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben (Anlage 7). Sie hat sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Investitionsquote %
1990	17,7
1991	17,3
1992	16,9
1993	16,1
1994	14,8
1995	14,7
1996	15,0
1997	13,9
1998	13,1
1999	12,3
2000	12,6
2001 (Hpl.)	11,3
2002 (Hpl.)	10,4
2003 (Hpl.)	9,9
2004 (Fpl.)	9,5
2005 (Fpl.)	9,2

Die Investitionen hatten im Jahr 2000 einen Anteil an den Ausgaben von 12,6 % gegenüber 12,3 % im Vorjahr. Damit lag Rheinland-Pfalz über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 11,3 %¹⁰⁾; eine höhere Quote erreichte lediglich Bayern mit 14,9 %.



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 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.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung ist für die Folgejahre ein Rückgang der Investitionsquote vorgesehen. Danach wird ab dem Jahr 2003 eine Quote von weniger als 10 % erwartet.

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 und der Straßen- und Verkehrsverwaltung in den Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" zum 1. Januar 2002 erschwert ist. So fielen allein bei dem Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" in den Jahren 1998 bis 2000 Investitionsausgaben von 77,5 Mio. € 62,1 Mio. € und 70,5 Mio. € 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 326 Mio. €¹¹⁾.

Bei Berücksichtigung des in besonderen Finanzierungsformen abgewickelten Bauvolumens und der Investitionsausgaben der Landesbetriebe ist die Investitionsquote des Landeshaushalts in den Jahren 2001 bis 2005 um durchschnittlich 1,5 %-Punkte höher anzusetzen.

Ferner ist im Doppelhaushalt 2002/2003 vorgesehen, dass die bisher im Einzelplan 12 veranschlagten Investitionen des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz künftig im Wirtschaftsplan des Klinikums und damit nicht unmittelbar im Landeshaushalt abgewickelt werden.

¹⁰⁾ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom März 2001 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu VA2-FV4036-201).

¹¹⁾ Übersicht 13 zur Haushaltsrechnung 2000, S. 1050.

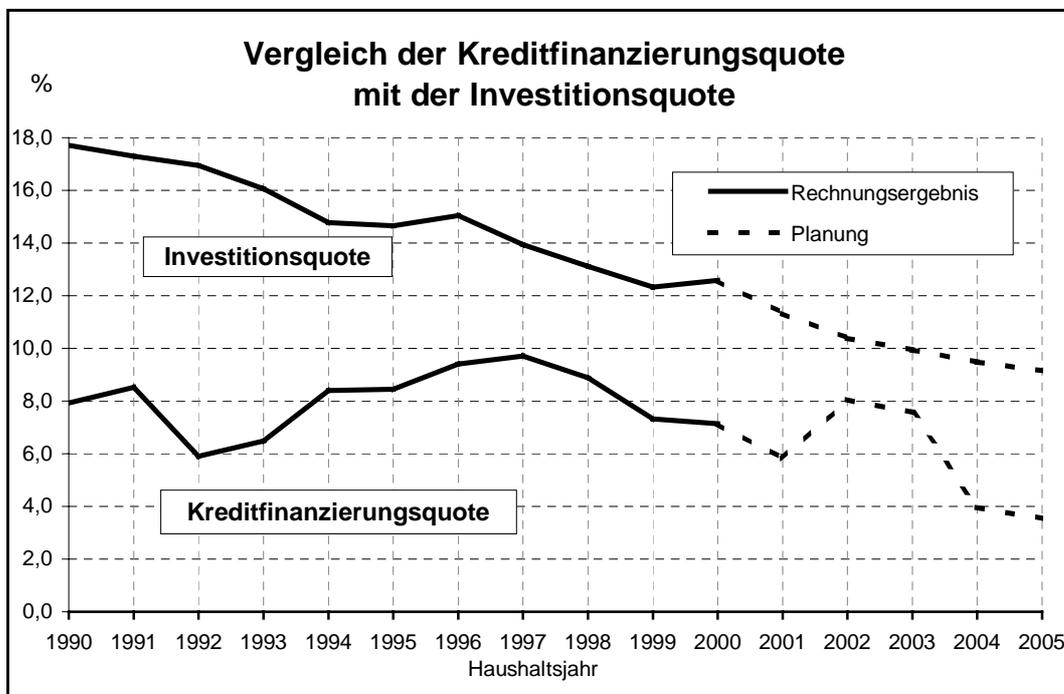
2.7 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote verdeutlicht den Anteil der Fremdfinanzierung. Sie weist das Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt zu den bereinigten Ausgaben aus (Anlage 8):

Haushaltsjahr	Kreditfinanzierungsquote %
1990	7,9
1991	8,5
1992	5,9
1993	6,5
1994	8,4
1995	8,4
1996	9,4
1997	9,7
1998	8,9
1999	7,3
2000	7,1
2001 (Hpl.)	5,8
2002 (Hpl.)	8,1
2003 (Hpl.)	7,6
2004 (Fpl.)	4,0
2005 (Fpl.)	3,5

Die Kreditfinanzierungsquote belief sich 2000 auf 7,1 %. Sie lag 2000 erheblich über dem Durchschnitt aller Flächenländer, der sich auf 1,1 % belief ¹²⁾. Beim Bund betrug die Quote 9,7 % ¹³⁾.

Für die Jahre 2002 und 2003 ist ein Anstieg der Netto-Kreditaufnahme und der Kreditfinanzierungsquote geplant. Nach der Finanzplanung des Landes und der Langfristprojektion werden in den Jahren 2004 bis 2006 eine stetige Verringerung der jährlichen Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt und in den Jahren 2007 und 2008 ein Schuldenabbau erwartet.



¹²⁾ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom März 2001 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu VA2-FV4036-201).

¹³⁾ Finanzbericht 2002 des Bundesministeriums der Finanzen vom 10. August 2001 (S. 157).

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 Aufgabebereichen aus dem Haushalt ergeben. So sind für den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" nach den Angaben in den Kreditfinanzierungsrechnungen in den Jahren 1998 bis 2000 Netto-Kreditaufnahmen von 59,5 Mio. € erfolgt. Ferner sind nach den Angaben in den Wirtschaftsplänen für die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Straßen und Verkehr" in den Jahren 2001 bis 2003 Netto-Kreditaufnahmen von 34,2 Mio. €, 217,7 Mio. € und 215,8 Mio. € vorgesehen.

2.8 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 (Anlage 9). Sie hat sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Zinssteuerquote %
1990	13,1
1991	12,9
1992	12,6
1993	12,4
1994	12,9
1995	12,1
1996	12,4
1997	13,2
1998	13,2
1999	12,8
2000	12,5
2001 (Hpl.)	13,4
2002 (Hpl.)	12,9
2003 (Hpl.)	12,9
2004 (Fpl.)	12,9
2005 (Fpl.)	12,9

Die Zinssteuerquote betrug nach dem Rechnungsergebnis 2000 12,5 % gegenüber 12,8 % im Vorjahr. Der Rückgang der Quote ist darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen stärker stiegen als die Zinsausgaben. Für die Folgejahre wird nach der Haushalts- und Finanzplanung bis 2005 mit einer höheren Zinssteuerquote gerechnet (zwischen 12,9 und 13,4 %).

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) belief sich - wie auch im Vorjahr - auf 9,4 %. Sie lag über dem Durchschnitt aller Flächenländer¹⁴⁾. In den Folgejahren bis 2005 wird eine Quote zwischen 9,3 und 9,9 % jährlich erwartet.

2.9 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Die Höchstgrenze für eine Kreditfinanzierung des Landeshaushalts ergibt sich aus Art. 117 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz i.V.m. § 18 Abs. 1 LHO. Danach dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze legt der Rechnungshof in Übereinstimmung mit dem Ministerium der Finanzen die allgemein übliche Berechnungsmethode zugrunde. Danach werden von den Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) die Einnahmen der Obergruppen 33 (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich) und

¹⁴⁾ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom März 2001 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu VA2-FV4036-201).

34 (Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen) abgesetzt. Diesen anrechenbaren Investitionsausgaben wird sodann die Netto-Kreditaufnahme gegenübergestellt.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze und die Netto-Kreditaufnahme (Anlage 10) haben sich seit 1990 wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Verfassungs- rechtliche Kreditobergrenze	Netto- Kreditauf- nahme ¹⁵⁾
	Mio. €	
1990	1.120	661
1991	1.127	765
1992	1.164	555
1993	1.238	630
1994	1.164	824
1995	1.177	861
1996	1.308	1.015
1997	1.181	1.037
1998	1.110	953
1999	1.074	791
2000	1.123	782
2001 (Hpl.)	1.043 ¹⁶⁾	637
2002 (Hpl.)	952 ¹⁶⁾	903
2003 (Hpl.)	923 ¹⁶⁾	861
2004 (Fpl.)	877	451
2005 (Fpl.)	848	408

Im Jahr 2000 betragen die anrechenbaren Investitionsausgaben 1.123 Mio. € Ihnen stand eine Netto-Kreditaufnahme von 782 Mio. € gegenüber. Die Netto-Kreditaufnahme lag danach um 341 Mio. € unter den vorbezeichneten Investitionsausgaben.

Künftig ist zu berücksichtigen, dass zur Finanzierung der Investitionsausgaben von Landesbetrieben in hohem Maße auf Krediteinnahmen zurückgegriffen werden soll. Beim Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" übersteigen nach dem Entwurf des Wirtschaftsplans die Krediteinnahmen die Investitionsausgaben ¹⁷⁾. Beim Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" sind die Investitionsausgaben höher als die Krediteinnahmen ¹⁸⁾.

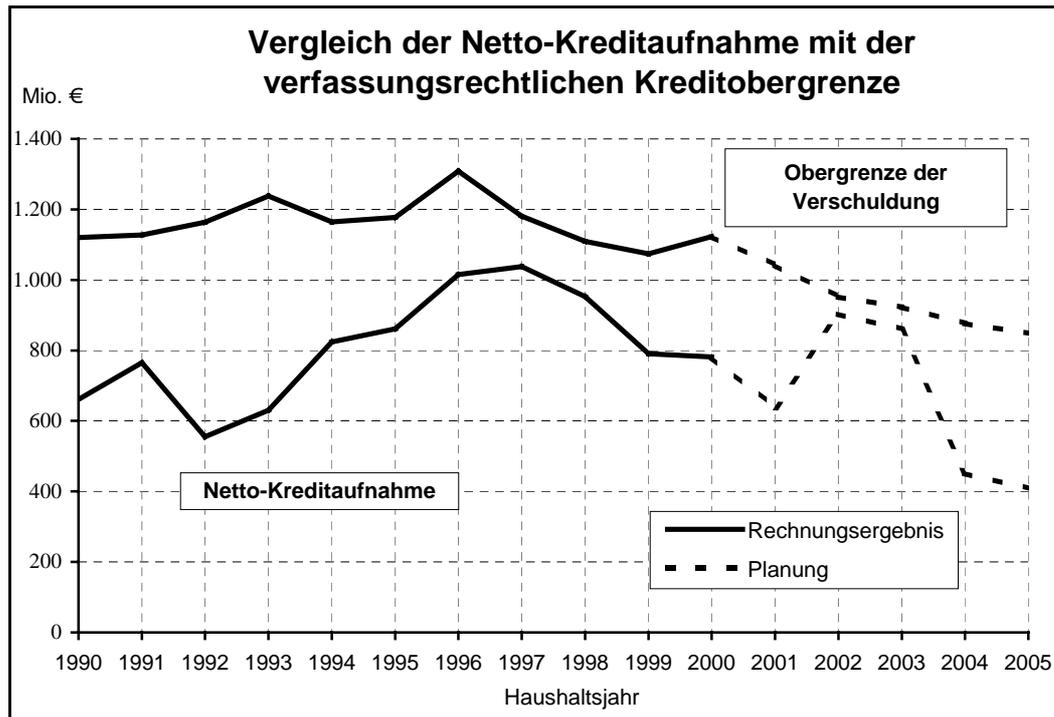
Die Aufnahme von Krediten und die Leistung von Investitionsausgaben sowohl im Landeshaushalt als auch bei den Landesbetrieben machen es erforderlich, dass die notwendigen Angaben über die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze nachvollziehbar dargestellt werden.

15) Einschließlich Verschuldung im öffentlichen Bereich.

16) Im Haushaltsplan sind globale Minderausgaben veranschlagt, die auch bei den investiven Ausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 erwirtschaftet werden dürfen. Es wird davon ausgegangen, dass hiervon kein Gebrauch gemacht wird und die Minderausgaben ausschließlich bei den konsumtiven Ausgaben der Hauptgruppen 4 bis 6 erwirtschaftet werden.

17) Nach dem Entwurf des Wirtschaftsplans, der in der Vorlage 14/0721 vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau erläutert ist, überschreitet 2002 die Netto-Kreditaufnahme des Landesbetriebs "Straßen und Verkehr" die Investitionsausgaben um 37 Mio. €. Nach der Darstellung des Ministeriums in der Vorlage 14/0601 übersteigen die Brutto-Investitionen die Krediteinnahmen.

18) Im Jahr 2002 sind Investitionsausgaben von 71 Mio. € und Netto-Krediteinnahmen von 38 Mio. € vorgesehen.



Ein Vergleich der Netto-Kreditaufnahme mit der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze in den Jahren 1990 bis 2005 zeigt, dass sich in den Jahren 1999 und 2000 nach einer Einengung des Spielraums in den Jahren 1997 und 1998 wieder ein größerer Abstand zwischen Obergrenze und Kreditaufnahme ergab.

Zur Einhaltung der Kreditobergrenze kommt insbesondere auch der Frage Bedeutung zu, wie Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage, die zur teilweisen Kompensierung von Steuermindereinnahmen eingesetzt werden sollen, zu beurteilen sind. In den Jahren 1999 und 2000 wurden dieser Ausgleichsrücklage, die im Ergebnis kreditfinanziert ist, mehr als 480 Mio. € zugeführt.

Unabhängig davon bleiben bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze nach der in den meisten Ländern praktizierten Berechnungsmethode verschiedene Gesichtspunkte außer Betracht, die nach Auffassung des Rechnungshofs im Hinblick auf eine wirksamere Begrenzung der Netto-Neuverschuldung nicht außer Acht gelassen werden dürfen:

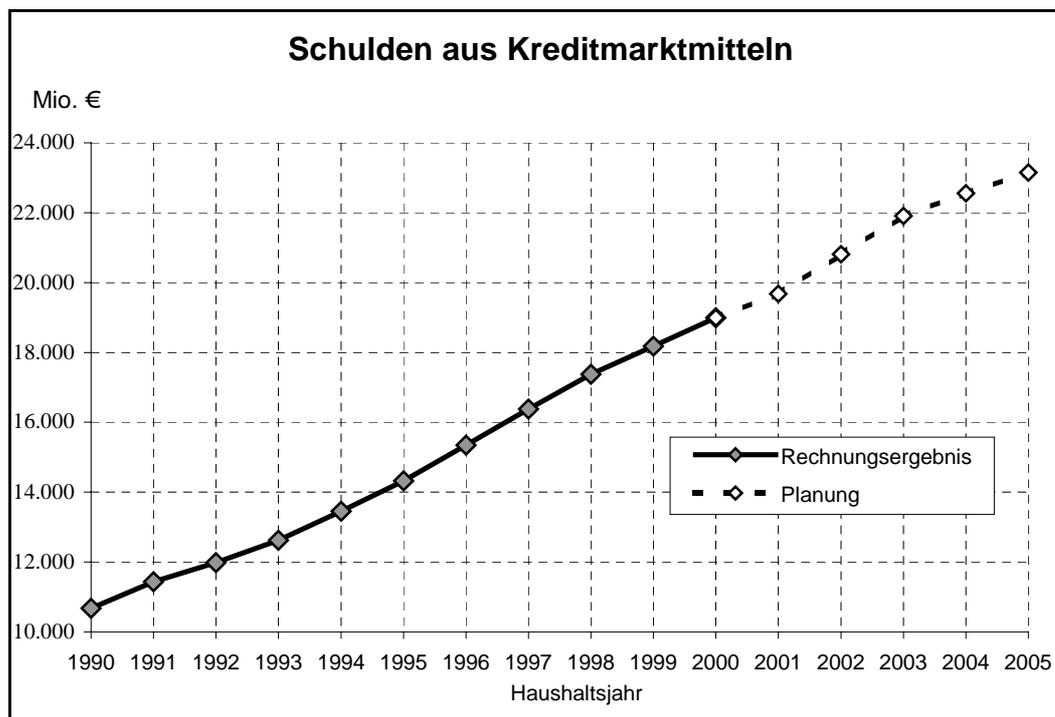
- Ein Teil der Investitionsausgaben ist bereits durch zweckgebundene Einnahmen (z.B. Feuerschutzsteuer, Abwasserabgabe) finanziert.
- Abschreibungen auf die Investitionen für Wertminderungen des Anlagevermögens werden nicht angesetzt.
- Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und Vermögensveräußerungen, die sich 2000 auf 177 Mio. € beliefen, werden nicht von den Investitionsausgaben abgesetzt.
- Ein erheblicher Teil der Investitionsausgaben betrifft Zuweisungen an Dritte, insbesondere auch im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.
- In den Investitionsausgaben sind auch Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen enthalten.
- 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.

In diesem Zusammenhang ist auf den Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom Mai 2001 hinzuweisen, wonach es für geboten gehalten wird, den Investitionsbegriff zu präzisieren.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die notwendige innerstaatliche Umsetzung der im Vertrag von Maastricht festgelegten Konvergenzkriterien¹⁹⁾ noch aussteht. Im Maßstäbengesetz zum Finanzausgleich ist festgelegt, dass bei der Abstimmung der Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern sowie bei der Gestaltung der öffentlichen Haushalte über die Bestimmungen des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 und 5 des Grundgesetzes hinaus sicherzustellen ist, dass durch eine gemeinsame Ausgabenlinie die Bestimmungen des Maastricht-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt werden²⁰⁾. Zwischen Bund und Ländern besteht Konsens über die gesetzliche Verankerung der Verfahrensregelungen zur Sicherstellung der dauerhaften Einhaltung der Defizitkriterien im Haushaltsgrundsätzegesetz.

2.10 Verschuldung

Die Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln ist aus der Anlage 11 ersichtlich. Danach erhöhte sich die Verschuldung von 10,7 Mrd. € im Jahr 1990 auf 19,0 Mrd. € im Jahr 2000. Für die Folgejahre ist eine weitere Zunahme der Verschuldung geplant. Nach der Finanzplanung wird der Schuldenstand bis Ende 2005 voraussichtlich auf 23 Mrd. € ansteigen.



Bei der Entwicklung der Schulden ist zu berücksichtigen, dass die Finanzierung von Investitionen des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Anstalt des öffentlichen Rechts) ab dem Jahr 2002 im Wirtschaftsplan des Klinikums abgewickelt wird und die Kredite hierfür außerhalb des Landeshaushalts aufgenommen werden²¹⁾.

19) Die Referenzwerte sind:

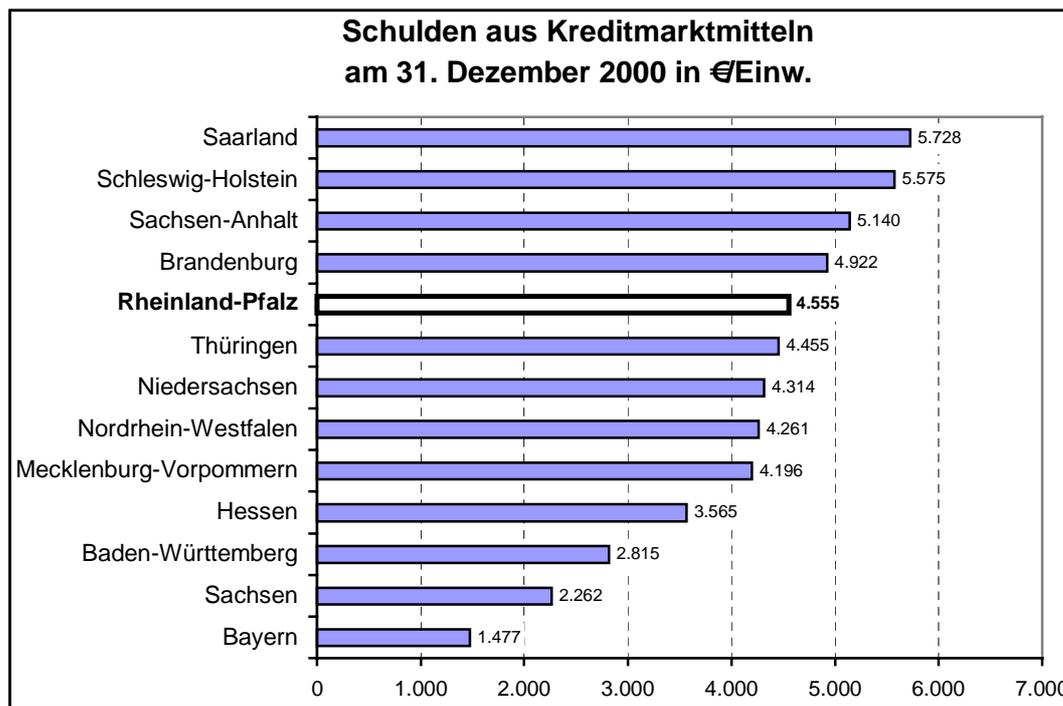
- 3 % für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen,
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

20) § 4 Abs. 3 Maßstäbengesetz (MaßstG) vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302).

21) Vorlage 14/0597 vom 7. Dezember 2001 an den Haushalts- und Finanzausschuss.

Der Vergleich der Verschuldung des Landes mit der in den übrigen Flächenländern²²⁾ und des Bundes²³⁾ zeigt zum 31. Dezember 2000 folgendes Bild:

Land	Schulden aus Kreditmarktmitteln		
	Mio. €	€/Einw.	Platz-Ziff.
Baden-Württemberg	29.506	2.815	11
Bayern	17.964	1.477	13
Brandenburg	12.799	4.922	4
Hessen	21.575	3.565	10
Mecklenburg-Vorpommern	7.493	4.196	9
Niedersachsen	34.076	4.314	7
Nordrhein-Westfalen	76.670	4.261	8
Rheinland-Pfalz ²⁴⁾	18.346	4.555	5
Saarland	6.130	5.728	1
Sachsen	10.071	2.262	12
Sachsen-Anhalt	13.576	5.140	3
Schleswig-Holstein	15.490	5.575	2
Thüringen	10.891	4.455	6
Insgesamt	274.587	3.595	
Bund	671.048	8.169	



Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln lag Ende 2000 mit 4.555 €/Einw. über dem Durchschnitt aller Flächenländer mit 3.595 €/Einw. Höhere Kreditmarktschulden je Einwohner hatten das Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Brandenburg.

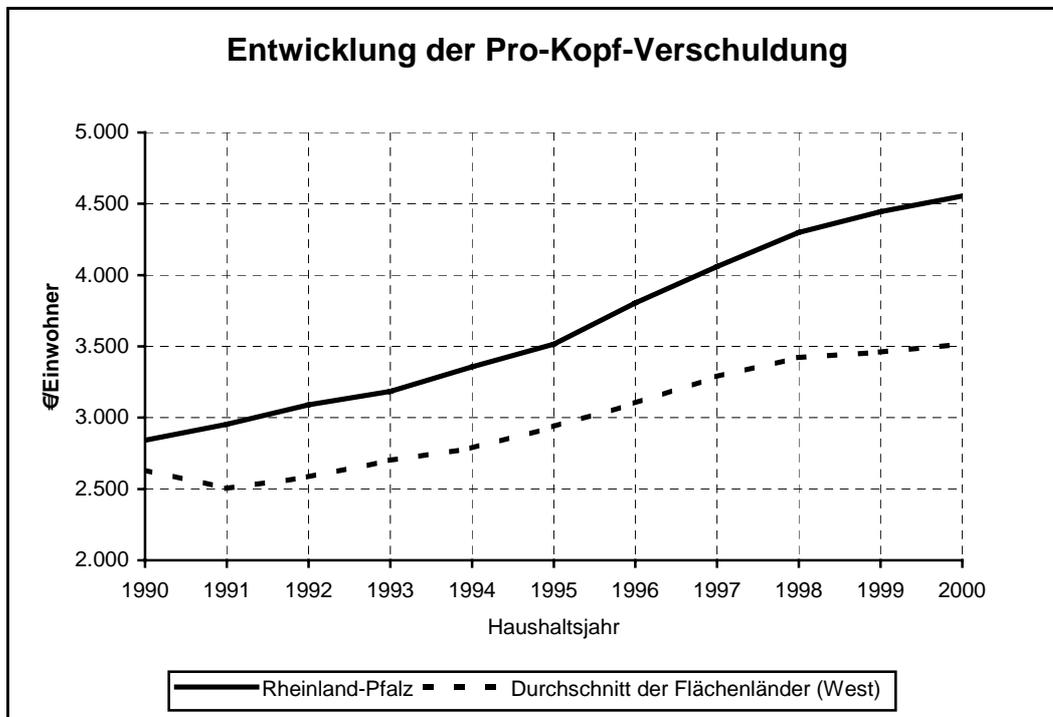
22) Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom März 2001 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 3 zu VA2-FV4036-201).

23) Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 4. Mai 2001 (V A 2 - FV 4037 - 2/01).

24) Die Schulden nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weichen infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab. In der Finanzstatistik ist der Schuldenstand des Landes stichtagsbezogen zum 31. Dezember ausgewiesen. Die nach dem 31. Dezember aufgenommenen und zum Ist-Ausgleich des abgelaufenen Haushaltsjahres umgebuchten Krediteinnahmen (vgl. Haushaltsvermerk zu Kapitel 20 05 Titel 325 01) sind insoweit nicht erfasst.

Ein Vergleich der Schuldenentwicklung zeigt, dass die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln seit 1990 mit + 1.713 €Einw. stärker zunahm als im Durchschnitt der Flächenländer (West) mit + 883 €Einw.

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln je Einwohner	
	Rheinland-Pfalz	Durchschnitt der Flächenländer (West)
	€	€
1990	2.842	2.635
1991	2.954	2.504
1992	3.090	2.584
1993	3.184	2.701
1994	3.357	2.786
1995	3.515	2.935
1996	3.805	3.102
1997	4.059	3.288
1998	4.298	3.421
1999	4.444	3.459
2000	4.555	3.518



2.11 Schuldendienstbelastungsquote

Die Gesamtbelastung des Haushalts durch die Zins- und Tilgungsausgaben zeigt sich am Verhältnis dieser Ausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen ²⁵⁾ (Schuldendienstbelastungsquote), die sich seit 1990 wie folgt entwickelt hat (Anlage 12):

Haushaltsjahr	Schuldendienstbelastungsquote %
1990	21,7
1991	21,7
1992	27,8
1993	30,1
1994	31,9
1995	31,9
1996	31,8
1997	34,8
1998 ²⁶⁾	34,3
1999 ²⁶⁾	31,0
2000 ²⁶⁾	26,2
2001 (Hpl.)	32,5
2002 (Hpl.)	33,0
2003 (Hpl.)	34,3
2004 (Fpl.)	32,4
2005 (Fpl.)	32,5

Die Schuldendienstbelastungsquote belief sich 2000 auf 26,2 %.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung beträgt die Schuldendienstbelastungsquote in den Jahren 2001 bis 2005 mehr als 32 %.

3. Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die Haushaltssituation des Landes im Jahr 2000 war günstiger als in den vorausgegangenen sechs Jahren. Der stärkere Anstieg der laufenden Einnahmen im Vergleich zu den laufenden Ausgaben, der vor allem auf die Ergänzungszuweisungen des Bundes und den Länderfinanzausgleich zurückzuführen war, führte im Jahr 2000 zu einem Überschuss in der laufenden Rechnung von 477 Mio. € (Vorjahr 276 Mio. €).

Allerdings dürfen bei dieser Entwicklung die weiterhin hohen Haushaltsbelastungen durch die Personalausgaben und die Verschuldung nicht außer Acht gelassen werden:

- Die Personalausgaben erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 65 Mio. € auf 4,6 Mrd. €. Sie beanspruchten rd. 43 % der Gesamteinnahmen des Landes. Dabei nahmen insbesondere die Versorgungslasten in den vergangenen Jahren erheblich stärker zu als die übrigen Personalausgaben.
- Die Netto-Kreditaufnahme von 0,8 Mrd. € im Jahr 2000 führte zu einem Anstieg der Verschuldung auf 19 Mrd. €. Die damit verbundenen Zins- und Tilgungsausgaben nahmen ein Viertel der Gesamteinnahmen des Landes in Anspruch.

Nach der Haushaltsplanung wird eine erhebliche Verschlechterung des Ergebnisses der laufenden Rechnung erwartet, so dass die Deckung der laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen gefährdet ist. Infolge unzureichender Eigenfinanzierungsmittel werden in den Jahren 2002 und 2003 Netto-Kreditaufnahmen von 0,9 Mrd. € jährlich und somit ein weiterer Anstieg der Verschuldung und des Schuldendienstes erwartet.

Die Kennzahlen zum Haushalt verdeutlichen, dass die Bemühungen des Landes zur Haushaltskonsolidierung weiter fortgesetzt werden müssen.

²⁵⁾ Gesamteinnahmen vermindert um Einnahmen aus Krediten, Rücklagen und - seit 2001 - haushaltstechnische Verrechnungen.

²⁶⁾ Ohne Umschuldungen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind zur Sicherstellung eines angemessenen haushaltspolitischen Gestaltungsspielraums - auch für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben - weiterhin folgende Maßnahmen notwendig:

- Die in der Finanzplanung und Langfristprojektion angestrebte Verringerung der Neuverschuldung mit dem Ziel eines Haushaltsausgleichs bis zum Jahr 2006 ist mit Nachdruck umzusetzen. Dabei darf die Entwicklung bei den Landesbetrieben nicht außer Acht gelassen werden. Ein Abbau der Verschuldung insgesamt muss - wie geplant - 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. Bei Entscheidungen im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems ist dafür zu sorgen, dass ein angemessener Teil der nicht verbrauchten Haushaltsmittel zur Haushaltskonsolidierung verwendet wird.
- Das Ziel, die Ausgaben nicht stärker wachsen zu lassen als die Einnahmen, ist nachhaltig zu verfolgen. Hierzu ist die vom Finanzplanungsrat empfohlene Begrenzung des Ausgabenwachstums einzuhalten und nach Möglichkeit zu unterschreiten.
- Die Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben sind angesichts der vergleichsweise hohen Steigerung der Ist-Ausgaben fortzusetzen und - soweit möglich - zu verstärken.
- Die Verwirklichung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist - im Hinblick auf die weitgehende Kreditfinanzierung - streng nach Prioritäten vorzunehmen und ggf. auch zeitlich zurückzustellen.
- Es ist zu untersuchen,
 - inwieweit Aufgaben abgebaut oder auf Dritte - auch Private - übertragen werden können,
 - ob bereits privatisierte oder auf andere selbständige Rechtsträger übertragene 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.

Tz. 4 Zuwendung zum Bau einer Pflegeeinrichtung in Bad Münster am Stein-Ebernburg

Die Fördermittel, die der Träger der Pflegeeinrichtung von fünf Zuwendungsgebern erhielt, überstiegen den für eine wirtschaftliche Baumaßnahme erforderlichen Bedarf. Durch die aufwendige Planungskonzeption entstanden vermeidbare Baukosten von mehr als 1,5 Mio. €

Die nachträgliche Bewilligung eines Zuschusses aus Bundesmitteln in Höhe von 2,25 Mio. € hätte für die Bewilligungsbehörde Anlass sein müssen, die Förderung mit Landesmitteln zu überprüfen.

Schwere Verstöße gegen das Vergaberecht führten zu erhöhten Baukosten. Dies wurde bei der Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Bezirksregierung nicht festgestellt.

Zahlungen von 76.000 € erfolgten, ohne dass Gegenleistungen belegt und erkennbar waren. Für weitere Zahlungen von 73.000 € fehlten schlüssige Nachweise.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Verwendung der als Festbetrag gewährten Landeszuwendung in Höhe von 0,86 Mio. € zum Bau der Kurzzeitpflegeeinrichtung St. Antonius-Haus in Bad Münster am Stein-Ebernburg geprüft¹⁾. Träger der Einrichtung ist die Caritas Trägergesellschaft Trier (ctt).

Mit dieser Prüfung wurde die Querschnittsprüfung von Zuwendungen zum Bau und zur Modernisierung von Altenhilfeeinrichtungen in den Regierungsbezirken Koblenz und Rheinhessen-Pfalz abgeschlossen, aus der Teilergebnisse im Jahresbericht 2000 dargestellt sind²⁾.

Das St. Antonius-Haus verfügt über insgesamt 60 Plätze in 48 Einzel- und sechs Doppelzimmern. Es wurde als Ersatz für eine im Winter 1991/1992 abgerissene Altenpflegeeinrichtung gebaut. Die vom Träger veranschlagten Gesamtbaukosten betragen 5,85 Mio. €. Die Baumaßnahme wurde nach dem Schlussverwendungsnachweis mit 6,78 Mio. € abgerechnet. Das entspricht Mehrkosten von 0,93 Mio. € (16 %).

Zu der Maßnahme erhielt der Träger Fördermittel von insgesamt 5,27 Mio. € von folgenden Zuwendungsgebern:

Bund	2,25 Mio. €
Land	0,86 Mio. €
Landkreis Bad Kreuznach	0,91 Mio. €
Stiftung Deutsches Hilfswerk	0,25 Mio. €
Bistum Trier	1,00 Mio. €
Insgesamt	5,27 Mio. €

Es wurde geprüft, ob

- die Zuwendung bestimmungsgemäß festgesetzt wurde,
- die Mittel rechtzeitig verwendet und ordnungsgemäß abgerechnet wurden,
- bei der Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen die vergaberechtlichen Bestimmungen beachtet wurden.

Grundlage der Prüfung waren die Förderakten der Bezirksregierung Koblenz und die vom Zuwendungsempfänger vorgelegten Akten.

1) Die Zuwendung wurde aufgrund der Verwaltungsvorschrift für die Gewährung von Zuschüssen zum Bau und zur Modernisierung von Einrichtungen der Altenhilfe bewilligt (Runderlass des Sozialministeriums vom 29. Dezember 1970, MinBl. 1971 Sp. 86).

2) Jahresbericht 2000, Tz. 28 (Drucksache 13/6750), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/7008 S. 20), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251 S. 14) und Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9 S. 475).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Zuwendungsverfahren

Die aufwendige Planungskonzeption eines kreisförmigen Baukörpers entspricht nicht dem bei Zuwendungsmaßnahmen zu beachtenden Grundsatz der einfachen und wirtschaftlichen Bauplanung³⁾. Die Baukosten, die die Bezirksregierung Koblenz bei der Prüfung des Zuwendungsantrags als "angemessen" beurteilte, sind verglichen mit den Kosten anderer Altenhilfeeinrichtungen unverträglich hoch. Obwohl die für die hohen Baukosten maßgeblichen Ursachen offensichtlich waren⁴⁾, unterließ es die Bezirksregierung, auf eine wirtschaftlichere Planung hinzuwirken.

Eine Vergleichsberechnung auf Grundlage des seit 1995 geltenden Baukostenhöchstwerts von 76.694 € (150.000 DM) je Pflegeplatz zeigt, dass eine wirtschaftlichere Planung erhebliche Kosteneinsparungen ermöglicht hätte⁵⁾. Die tatsächlichen Kosten je Heimplatz überschreiten diesen Wert um 26.587 € oder rd. 35 %. Das entspricht vermeidbaren Baukosten von mehr als 1,5 Mio. € Folglich hätten 5,1 Mio. € für den Bau der Kurzzeitpflegeeinrichtung ausgereicht. Mit den insgesamt bewilligten Zuschüssen von 5,27 Mio. € erhielt der Träger mehr Mittel, als er für eine wirtschaftlich geplante und ausgeführte Baumaßnahme überhaupt benötigt hätte. Infolgedessen bestand kein Anreiz mehr für wirtschaftliches Bauen.

Gegenüber den der Bewilligung der Landeszuwendung zugrunde liegenden Annahmen änderten sich die Rahmenbedingungen der Förderung durch zusätzlich gewährte Mittel des Bundes, des Landkreises Bad Kreuznach und des Bistums Trier grundlegend. Der Anteil der Zuschüsse an den förderungsfähigen Kosten erhöhte sich von 1,97 Mio. € (34 %) auf 5,27 Mio. € (91,5 %), so dass der von dem Träger durch Eigenmittel und Darlehen aufzubringende Anteil weniger als 10 % betrug. Angesichts eines derart geringen Eigenanteils des Trägers bestehen Bedenken, ob die Voraussetzungen gemäß § 23 LHO für die Veranschlagung und Gewährung einer Landeszuwendung gegeben waren. Bei den anderen vom Rechnungshof geprüften Altenhilfeeinrichtungen waren die Eigenanteile der Träger wesentlich höher⁶⁾. Die Bewilligungsbehörde hätte, nachdem sie von der hohen Förderung durch andere Zuschussgeber Kenntnis erhalten hatte, prüfen müssen, ob das Land von der Förderung Abstand nimmt.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit rechnet die Zuschüsse des Bistums und der Stiftung den Eigenmitteln des Trägers zu. Es hat die Auffassung vertreten, das Vorhaben sei unverändert förderfähig gewesen, weil der Eigenanteil des Trägers mehr als 10 % der zuwendungsfähigen Kosten betragen habe.

Der Rechnungshof weist auf die sehr unterschiedlich hohen Eigenanteile bei den geprüften Einrichtungen hin. Er ist der Auffassung, dass die Förderung mit Landesmitteln bei sehr niedrigem Eigenanteil des Trägers nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen soll.

Der Träger legte die Fördermittel des Bundes von 2,25 Mio. € die noch vor Beginn der Rohbauarbeiten zugewiesen worden waren, als Festgelder an. Er erzielte damit Zinseinnahmen von mehr als 35.000 €. Darüber hinaus leistete er einem Unternehmen Vorauszahlungen von schätzungsweise bis zu 1 Mio. €, die von diesem teilweise mit 8 % verzinst wurden. Das Unternehmen bot in einem Schreiben vom 11. November 1992 an, die Zinsen von der Schlusszahlung abzusetzen oder als Spende zur Verfügung zu stellen. Innerhalb der ersten vier Monate nach Beginn der Rohbauarbeiten überstiegen die dem Träger zugewiesenen Fördermittel den nach der Förderquote ermittelten Bedarf zeitweise um mehr als 2 Mio. €⁷⁾. Die Bezirksregierung hätte dies im Rahmen ihrer Prüfung feststellen müssen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es könne nicht mehr nachvollzogen werden, warum die Feststellung unterblieben sei. Es werde geprüft, ob Zinsforderungen geltend gemacht werden können.

³⁾ Vgl. Verwaltungsvorschrift Nr. 4.12 des Ministeriums der Finanzen vom 14. Dezember 1990 (MinBl. 1991 S. 30), zuletzt Verwaltungsvorschrift Nr. 4.6 vom 19. Dezember 2000 (MinBl. 2001 S. 154).

⁴⁾ Z.B. die aufwendige Grundrisskonzeption oder die Zimmergrößen, die die nach den damals geltenden Richtlinien vorgeschriebenen Mindestgrößen deutlich übersteigen.

⁵⁾ Gemäß § 14 Abs. 1 der Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über ambulante, teilstationäre und stationäre Pflegehilfen vom 12. Dezember 1995 (GVBl. S. 514), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), BS 82-20-1, wird der Bau von Pflegeeinrichtungen nur unter der Voraussetzung gefördert, dass der Baukostenhöchstwert nicht überschritten wird. Der Baukostenhöchstwert, der mit Wirkung vom 1. Januar 2000 wegen der rückläufigen Indexentwicklung auf 75.390 € herabgesetzt worden ist (vgl. amtliche Bekanntmachung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit im Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz Nr. 2/2000 S. 97), umfasst alle im Zusammenhang mit der Errichtung und der Erstausrüstung der Pflegeeinrichtung anfallenden Aufwendungen mit Ausnahme der grundstücksbezogenen Aufwendungen (Erwerb, Erschließung, Herrichtung von Grundstücken und Außenanlagen).

⁶⁾ Diese betragen z.B. bei den Altenpflegeheimen in Pirmasens und Frankenthal 59 % und 75 %. Auch bei den Altenpflegeheimen in Emmelshausen und Mudersbach war der Eigenanteil des Trägers weitaus höher als bei dem St. Antonius-Haus.

⁷⁾ So wurden dem Rohbauunternehmen bis Mitte Februar 1993, d.h. etwa dreieinhalb Monate nach Arbeitsbeginn, trotz witterungsbedingter Arbeitsunterbrechungen und der in diesen Zeitraum fallenden Feiertage und Betriebsferien bereits 90 % der Vergütung bezahlt. Die Fertigstellung der Rohbauarbeiten, die nach der ursprünglichen Terminplanung im Mai 1993 vorgesehen war, verzögerte sich erheblich. Die Abnahme erfolgte erst im Juni 1994.

2.2 Vergabeverfahren

Der Träger war wegen der Förderung des Vorhabens mit öffentlichen Mitteln verpflichtet, das Vergaberecht zu beachten.

Das Verfahren bei der Angebotseröffnung entsprach nicht den Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A). Die Verhandlungsleitung oblag freiberuflich Tätigen, die viele Submissionen in ihren Büroräumen durchführten. Die Submission der Rohbauarbeiten wurde von einem Vertreter eines am Wettbewerb teilnehmenden Bauunternehmens geleitet. In vielen Fällen wurden keine Schriftführer bei den Submissionen eingesetzt. Ein großer Teil der Angebote wurde weder durch Lochung noch auf eine andere geeignete Weise gesichert. Ein Schutz gegen Änderungen und eine ausreichende Transparenz der Verfahren waren nicht gewährleistet.

In nahezu allen Gewerken führte ein von dem Träger beauftragter Architekt nach der Submission unzulässige Verhandlungen über die Änderung der Angebote und der Preise. Den Bietern wurde die Möglichkeit eingeräumt, den Umfang der angebotenen Leistungen "eigenverantwortlich" zu prüfen. Bei 14 auf diese Weise getroffenen Pauschalpreisvereinbarungen erhöhten sich die Auftragssummen gegenüber den geprüften Endbeträgen der günstigsten Angebote um insgesamt mehr als 278.000 €. In fünf Fällen wurden Aufträge nicht an die mindestfordernden Bieter erteilt. Dies hatte Mehrkosten von 95.000 € zur Folge. Gründe hierfür gehen aus den Bauakten nicht hervor. Die gemäß § 30 VOB/A erforderlichen Vergabevermerke fehlen.

Das Angebot eines Auftragnehmers war unvollständig und enthielt in 41 von 57 Positionen derart offenkundige Rechenfehler, dass ein Versehen als Ursache hierfür kaum in Betracht kommen konnte. Es hätte daher von der Wertung ausgeschlossen werden müssen. In drei weiteren Fällen ergaben sich Anhaltspunkte für Manipulationen an Angeboten, die dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit zur weiteren Veranlassung mitgeteilt wurden.

In einem dem Schlussverwendungsnachweis beigefügten Prüfbericht vermerkte die Bezirksregierung Koblenz, dass die Vergabe der Arbeiten nach den Bestimmungen der VOB/A erfolgt sei.

Nach Angabe des Ministeriums wurde der Schlussverwendungsnachweis nur stichprobenweise überprüft, beispielsweise ob der billigste Bieter den Zuschlag erhalten habe.

Auch bei einer stichprobenweisen Prüfung hätten so viele Unregelmäßigkeiten festgestellt werden können, dass sich eine intensive Prüfung hätte aufdrängen müssen.

Das Ministerium will wegen der Vergabeverstöße Landesmittel zurückfordern.

2.3 Architektenleistungen

Obwohl der Träger bereits einen Architekten mit der Planung und einen weiteren Architekten mit der Bauleitung beauftragt hatte, zahlte er einem dritten Unternehmen einen Abschlag über 76.000 € für Architektenleistungen. Gegenleistungen waren weder belegt noch erkennbar⁸⁾.

Darüber hinaus wurden einer Niederlassung eines vierten Unternehmens, das auch für eine andere Baumaßnahme des Trägers tätig war, 73.000 € für Architekten- und Ingenieurleistungen gezahlt. Schlüssige Nachweise für diese Zahlung fehlten⁹⁾. Es war offen, ob dieser Betrag der Höhe nach gerechtfertigt und der geförderten Baumaßnahme zuzuordnen war. Die Bezirksregierung Koblenz hatte beide Zahlungen als zuwendungsfähig anerkannt.

Nach Mitteilung des Ministeriums wird der Betrag von 76.000 € als nichtzuwendungsfähig angesehen. Im Übrigen könne heute nicht mehr festgestellt werden, ob die Höhe des Honorars von 73.000 € angemessen sei.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) nach der Bewilligung bei eintretenden wesentlichen Änderungen der Finanzierung die Förderung durch das Land zu überprüfen,

⁸⁾ Es handelt sich um einen Teilbetrag der Summe von 256.000 € (500.000 DM), die Leistungen für drei Altenheime betreffen soll. Der Sachverhalt wurde bereits in Tz. 28 Nr. 2.3.2 des Jahresberichts 2000 (Drucksache 13/6750) dargestellt.

⁹⁾ Es wurden lediglich zwei fotokopierte Seiten einer insgesamt 24 Seiten umfassenden Rechnung vorgelegt, die einen Endbetrag von rd. 104.000 € auswies und von einer anderen Niederlassung dieses Unternehmens ausgestellt war.

- b) sicherzustellen, dass berufliche Prüfungen von Zuwendungsanträgen sorgfältiger durchgeführt werden und die dafür verantwortlichen Stellen den Grundsatz der einfachen und wirtschaftlichen Bauplanung und -ausführung in stärkerem Maße beachten,
- c) Verwendungsnachweise ordnungsgemäß zu prüfen, insbesondere daraufhin, ob die Zuwendungsempfänger das Vergaberecht zutreffend angewandt haben,
- d) Folgerungen aus den schweren Verstößen gegen das Vergaberecht zu ziehen,
- e) im Interesse eines einheitlichen Verwaltungsvollzugs und zur gebotenen Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger Maßstäbe für förderrechtliche Konsequenzen bei schweren Verstößen gegen das Vergaberecht vorzugeben¹⁰⁾.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit ist unter Nr. 2 dargestellt.

¹⁰⁾ Vgl. hierzu z.B. den Runderlass des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. Dezember 1997 über die Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VOL/A); Landtagsvorlage 14/155.

Tz. 5 Zuwendung zu Baumaßnahmen des Städtischen Krankenhauses Kemperhof in Koblenz

Bei der Bemessung der Zuwendung wurden - unabhängig von der Preisentwicklung - hohe Sicherheitszuschläge für künftige Preissteigerungen angesetzt. Wegen der während der Bauzeit stagnierenden und z.T. rückläufigen Baupreisentwicklung war die Förderung in dem geprüften Fall um mehr als 1 Mio. € zu hoch.

Eine fehlerhafte Vergabe führte zu vermeidbaren Baukosten.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat das Zuwendungsverfahren und Teile der Bauabrechnung für den sechsten Bauabschnitt des Städtischen Krankenhauses Kemperhof in Koblenz geprüft. Für die Baumaßnahmen, die den Neubau eines Funktionstrakts und die anschließend ausgeführten Umbaumaßnahmen im Hauptgebäude umfassen, hat das ehemalige Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit mit Bescheid vom 19. Dezember 1995 einen Festbetrag von 19 Mio. € (37,3 Mio. DM) bewilligt¹⁾.

Im Folgenden sind die Feststellungen, die den Landeshaushalt und damit die Entlastung der Landesregierung betreffen, wiedergegeben.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Festbetragsverfahren

Bei der Bemessung der Zuwendung durch das Ministerium wurde für die Jahre 1996 bis 1999 eine Steigerung der Baupreise von jeweils 3 % zugrunde gelegt. Auf dieser Grundlage wurden im Rahmen des Festbetrags 1,055 Mio. € für Preissteigerungen angesetzt. Tatsächlich war die Entwicklung der Preisindizes für Bauwerke in dem betreffenden Zeitraum aber rückläufig, so dass sich - an dem der Kostenberechnung zugrunde liegenden Baupreisindex gemessen - rechnerisch sogar Minderkosten von 143.000 € ergaben.

Eine Bewilligungspraxis, die das Risiko von Fehleinschätzungen in der hier festgestellten Größe in sich birgt, steht nicht im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und dem durch § 9 Abs. 5 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes²⁾ vorgegebenen Kostendeckungsprinzip. Nach § 12 Abs. 2 des Landeskrankenhausgesetzes³⁾ sollen dem Krankenhausträger "Kostenminderungen durch mehr Sparsamkeit", d.h. durch Managementleistungen bei der Kostenplanung und -steuerung erwirtschaftete Einsparungen, zugute kommen. Minderkosten, die auf zu hoch geschätzte Preissteigerungsraten zurückzuführen sind, stellen jedoch keine Einsparungen in diesem Sinne dar. Da eine zuverlässige Abschätzung künftiger Preisentwicklungen nur schwer möglich ist, lassen sich Fehleinschätzungen wie im vorliegenden Fall nicht grundsätzlich ausschließen. Sie können zu Unter- und Überfinanzierungen und damit zu einer unterschiedlichen Behandlung der verschiedenen Träger führen.

Das Bewilligungsverfahren ist so auszugestalten, dass die Festbetragsförderung "Anreize für eine sparsame Verwirklichung des Investitionsvorhabens" schafft und nur die "bei Anwendung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gerechtfertigten Kosten" als förderungsfähig anerkannt werden⁴⁾.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit hat mitgeteilt, das Verfahren zur Ermittlung der Festbeträge sei unter Beachtung der Vorgaben des Landeskrankenhausgesetzes so gestaltet worden, dass der Verwaltungsaufwand gering gehalten werden könne. Im vorliegenden Fall sei bei der Bewilligung der Zuwendung nicht absehbar gewesen, dass über mehrere Jahre ein Stillstand bzw. ein leichter Rückgang der Baupreise eintreten werde. Diese Entwicklung sei in den letzten 40 Jahren einmalig.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass zum Zeitpunkt der Bewilligung⁵⁾ bereits eine deutliche Abflachung der Preissteigerungsrate erkennbar gewesen ist. So lag die Baupreissteigerung in den Jahren 1993 bis 1995 unter dem vom Ministerium angenommenen Preisanstieg. Damit den Unwägbarkeiten der Preisentwicklung Rechnung getragen werden kann, hat der Rechnungshof eine Änderung des Verfahrens vorgeschlagen. Danach sollte sich die Zuwendung

1) Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Kapitel 06 03 Leistungen nach dem Landeskrankenhausgesetz (LKG), Titel 899 01 Zuschüsse an kommunale/staatliche Krankenhaus- und Schulträger zu Bau- und Einrichtungskosten einschließlich Kosten nach § 14 LKG.

2) Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) in der Fassung vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. April 2001 (BGBl. I S. 772).

3) Landeskrankenhausgesetz (LKG) vom 28. November 1986 (GVBl. S. 342, BS 2126-3), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325, BS 200-5).

4) § 12 Landeskrankenhausgesetz.

5) Datum des Bewilligungsbescheids: 19. Dezember 1995.

aus zwei Komponenten zusammensetzen, einem der Höhe nach nicht veränderlichen Festbetrag, der ohne Berücksichtigung eventueller Baupreissteigerungen festgesetzt wird, und einem unter Vorbehalt bewilligten Zuschlag für die zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht zuverlässig abschätzbaren Preissteigerungen. Die zweite Festbetragskomponente sollte auf Grundlage der bei der Bewilligung festgesetzten zuwendungsfähigen Kosten und des amtlichen Baupreisindex für die im Zuwendungsbescheid festgelegte Bauzeit ermittelt werden. Die Bewilligung sollte mit der Maßgabe erfolgen, dass zusätzliche Mittel nur für diejenigen durch Preissteigerungen verursachten Mehrkosten gewährt werden, die den als erste Festbetragskomponente bewilligten Betrag übersteigen. Die durch die zweite Festbetragskomponente vorgegebene Obergrenze sollte dabei nicht überschritten werden.

Das Ministerium zieht in Erwägung, dem Vorschlag des Rechnungshofs in modifizierter Form zu folgen. Es könne auf der Grundlage der baufachlichen Prüfung ein Festbetrag vereinbart werden, in dem Preissteigerungen nicht berücksichtigt seien ("Festbetrag I"). Gleichzeitig sollen die Bauzeit für das jeweilige Bauvorhaben und die auf die einzelnen Jahre der Bauzeit entfallenden Anteile der Baukosten zwischen Zuwendungsgeber und -empfänger verbindlich festgelegt werden. Nach Abschluss der Baumaßnahme sollen die so ermittelten Teilbeträge anhand eines amtlichen Preisindex angepasst und der endgültige Festbetrag ("Festbetrag II") festgelegt werden. Ein Nachweis über die konkrete Höhe der Mehrkosten solle dabei nicht gefordert werden, da dies mit einem zu hohen Verwaltungsaufwand verbunden sei.

Der Rechnungshof sieht in dem Vorschlag des Ministeriums einen geeigneten Weg, um die Höhe der Förderung bedarfsgerecht zu steuern und eine Gleichbehandlung der Träger zu gewährleisten.

2.2 Vergabeverfahren

2.2.1 In der Leistungsbeschreibung für die zentrale Gebäudeleittechnik waren Produkte eines bestimmten Herstellers mit dem Zusatz "oder gleichwertig" vorgegeben. Die Leistungsbeschreibung enthielt zudem nicht verkehrübliche Bezeichnungen wie Artikelnummern eines Herstellers⁶⁾.

Nach § 9 Nr. 5 VOB/A dürfen Bezeichnungen für bestimmte Erzeugnisse oder Verfahren nur ausnahmsweise verwendet werden, wenn eine Beschreibung durch hinreichend genaue, allgemeinverständliche Bezeichnungen nicht möglich ist.

Die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise zulässige produktspezifische Beschreibung lagen nicht vor. Eine produktneutrale Beschreibung wäre ebenso wie in dem von einem anderen Ingenieurbüro verfassten Teil des Leistungsverzeichnisses möglich gewesen, der u.a. die Gebäudeleittechnik-Zentrale für Elektro betraf.

Durch die Verfahrensweise, die außerdem gegen die Bestimmungen des § 2 Nr. 2 und des § 9 Nr. 1 und 4 VOB/A verstieß, wurde dem betreffenden Hersteller, der sich auch an dem Vergabeverfahren beteiligte, ein unzulässiger Vorteil im Wettbewerb eingeräumt. Er erhielt den Auftrag, obwohl vier preisgünstigere Angebote mit Produkten anderer Hersteller vorlagen. Die Gründe für den Ausschluss dreier Bieter waren im Einzelnen nicht hinreichend nachvollziehbar.

Die Stadt hält die Leistungsbeschreibung mit Rücksicht darauf, dass vergleichbare Produkte anderer Hersteller angeboten werden konnten, für unbedenklich.

Weil die geforderte Leistung unter der Verwendung der Produkte verschiedener Hersteller erbracht werden kann, bestand kein Anlass, das Produkt eines einzigen Herstellers als für die Wertung verbindlichen Vergleichsmaßstab zu benennen. Fabrikatspezifische Ausschreibungen erhöhen die Gefahr von Preisabsprachen. Allein aus diesem Grund wäre es geboten gewesen, produktneutral auszuschreiben.

Im Übrigen musste das Hochbauamt der Stadt damit rechnen, dass sich der spätere Auftragnehmer am Wettbewerb beteiligen würde. Dieser hatte insofern schon abstrakt die Möglichkeit, Einfluss auf die Preisbildung seiner Konkurrenten zu nehmen. Dass dadurch die Chancen derjenigen Mitbewerber, die die in der Leistungsbeschreibung geforderten Produkte des späteren Auftragnehmers anbieten, aussichtslos sein würden, war absehbar.

2.2.2 Bei der Prüfung des Ausschreibungsverfahrens wurde festgestellt, dass sich die Einheitspreise eines in der Wertung verbliebenen teureren Angebots in über 170 Positionen - darunter auch Positionen, die einen hohen Anteil von Montageleistungen enthalten - lediglich durch gleichbleibende prozentuale Zuschläge von den entsprechenden Einheitspreisen des Auftragnehmers unterschieden. Das Hochbauamt der Stadt prüfte nicht, ob eine Wertung der beiden Angebote unter diesen Voraussetzungen überhaupt zulässig war.

⁶⁾ Position 2.2.5: "Anschluss für Bediengeräte XI 581 AH/582 AH oder Bediencomputer XI 583R, Submodul XD 505 A", Position 2.2.11: "Sockel XS 563/4, Frontabdeckung XH 562, Bediengerät XI 581", Position 2.2.17: "Datenkabel für Bediengerät XI 582 mit Schnittstelle am Modul XC 5010 bzw. XC 510".

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) das Festbetragsverfahren so zu modifizieren, dass Zuschläge für Baupreissteigerungen auf der Grundlage wirtschaftlicher Bauzeiten und der tatsächlichen Preisentwicklung ermittelt werden,
- b) Folgerungen wegen des Verstoßes gegen das Vergaberecht zu ziehen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 6 Förderung des Neubaus eines Dienstgebäudes für die Verbandsgemeindeverwaltung Bad Marienberg

Die Planung für den Neubau des Verwaltungsgebäudes übersteigt die für Dienstgebäude der Verbandsgemeinden festgelegte Höchstfläche von 1.320 m² um 330 m². Das entspricht vermeidbaren Gesamtbaukosten von mindestens 1,2 Mio. € und führt außerdem zu vermeidbaren Folgekosten.

Die in der Kostenberechnung ausgewiesenen Baunebenkosten von 1,2 Mio. € sind gemessen an den Kosten des Bauwerks von 4 Mio. € deutlich zu hoch.

Die Voraussetzungen für eine Förderung mit Landesmitteln (Investitionsstock) waren nicht erfüllt.

1. Allgemeines

Aufgrund einer Studie über den Raumbedarf und die Lösungsmöglichkeiten für die Schaffung zusätzlicher Büroräume am Standort beschloss die Verbandsgemeinde Bad Marienberg im April 1999 den Neubau eines Verwaltungsgebäudes.

Zur Vorbereitung und Durchführung des Bauvorhabens zog sie einen Baubetreuer hinzu. Die Genehmigungs- und Ausführungsplanung war im Sommer 2000 abgeschlossen. Die Aufträge für die wesentlichen Roh- und Ausbaugewerke wurden im Frühjahr 2001 erteilt.

Die Gesamtbaukosten für den Neubau des Verwaltungsgebäudes (einschl. Außenanlagen) sind mit 7,5 Mio. € ausgewiesen. Das Land hat hierzu eine Zuwendung aus dem Investitionsstock von rd. 1,2 Mio. € (2,3 Mio. DM Festbetrag) bewilligt ¹⁾.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob bei der Planung die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet wurden und die Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln des Investitionsstocks vorlagen. Da zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen - Anfang Mai 2001 - bereits die wesentlichen Bauaufträge vergeben und der Rohbau des Kellers fertig gestellt waren, wurden der Raumbedarf und die Architekten- und Ingenieurverträge geprüft, bei der Planung insgesamt aber nur eine summarische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Zeitnahe Information über die geplanten Fördervorhaben

Der Rechnungshof wurde erst zu einem Zeitpunkt über das Bauvorhaben informiert, zu dem auch bei sofortigem Beginn der Prüfung Anregungen zur Verbesserung oder Herstellung der Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens wegen der fortgeschrittenen Planung und Bauausführung allenfalls mit erheblichem zusätzlichen Planungs- und Kostenaufwand hätten umgesetzt werden können.

Damit Maßnahmeprüfungen so rechtzeitig möglich werden, dass die Prüfungsfeststellungen zu einem wirtschaftlichen Bauen genutzt werden können, hat der Rechnungshof angeregt, ihm zur regelmäßigen und zeitnahen Information Abdrucke der fachlichen Stellungnahmen zu den größeren Bauvorhaben zuzuleiten.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, es werde eine entsprechende Regelung in die Fördervorschriften aufnehmen.

2.2 Raumbedarf

Nach der Verwaltungsvorschrift über die Zuwendungen für Dienstgebäude der Verbandsgemeindeverwaltungen und der Kreisverwaltungen nach pauschalierten Kosten (VV-Dienstgebäude) ²⁾ ergab sich für den Neubau des Dienstgebäudes ein Bedarf an Hauptnutzflächen von 1.320 m². Die von der Verbandsgemeinde zur Ausführung freigegebene Planung überschritt diese Vorgabe um 330 m². Dies ist im Wesentlichen auf die zu hohe Zahl von Arbeitsplätzen ³⁾ und eine großzügige Bemessung der Büroräume zurückzuführen. Darüber hinaus wurden zu große Flächen für Teeküchen, Küchen, Besprechungsräume und Archivräume vorgesehen. Die Raumbedarfsplanung ist sehr großzügig und unwirtschaftlich.

¹⁾ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 08 Zuweisungen aus dem Investitionsstock.

²⁾ Verwaltungsvorschrift Nrn. 3.2.1 und 3.2.2 des Ministeriums des Innern und für Sport vom 2. Dezember 1996 (MinBl. S. 510).

³⁾ Der Rechnungshof hat festgestellt, dass - ohne eine Reserve im Obergeschoss - 66 statt der erforderlichen 55 Arbeitsplätze geplant sind.

Die Verbandsgemeinde vertritt die Auffassung, das mit den Fachbehörden abgestimmte Bauvorhaben sei wirtschaftlich und nach ihrem Bedarf geplant. Sie verweist auf eine Stellungnahme des Baubetreuers, nach der insbesondere bei kleineren Verwaltungseinheiten, wie bei mittleren und kleineren Verbandsgemeindeverwaltungen, die Flächenrichtwerte der Verwaltungsvorschrift nicht ausreichen, um den tatsächlichen Bedarf zur Erfüllung der Pflichtaufgaben der Verwaltung abzudecken. Darüber hinaus seien die für die Geschäftszimmer der Landesbehörden vorgegebenen Höchstflächen⁴⁾ zu klein und entsprächen nicht den heutigen Anforderungen an Büroraumflächen. Die zusätzlich geplanten Büroarbeitsplätze seien als Reserveplätze und für Referendare und Auszubildende angemessen. Die Teeküchen seien Pausenräume und dienten gleichzeitig als Orte informeller "Querinformation", die gerade in Verwaltungsstrukturen mit spezialisierten Aufgabengebieten wichtig sei. Auch die übrigen Räume für Besprechungen, Archive, Kopiergeräte und für Beratungen seien notwendig und nicht überdimensioniert.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Verwaltungsvorschrift als Maßstab für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben bei der Förderung mit Landesmitteln dient und bei vergleichbaren Bauvorhaben des Landes der Bedarf in der Regel niedriger angesetzt wird als er sich für kommunale Bauvorhaben nach der Verwaltungsvorschrift ergibt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es in der Vergangenheit stets auf die Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit hingewirkt und die kommunalen Gebietskörperschaften wiederholt an die Beachtung dieser Grundsätze erinnert habe. Es werde den vorliegenden Fall zum Anlass nehmen, um in einem Förderrundschreiben erneut die Beachtung der Grundsätze in Erinnerung zu rufen. Im Übrigen sei beabsichtigt, im Rahmen der Novellierung des Förderinstrumentariums die Verwaltungsvorschrift durch Regelungen zur Ermittlung des Raumbedarfs, der förderfähigen Hauptnutzfläche und der Pauschalierung der Förderung zu ersetzen.

2.3 Wirtschaftlichkeitskennwerte/Planungskennwerte

Das geplante Verwaltungsgebäude ist aufgrund seiner technischen Ausstattung als "Verwaltungsgebäude, büroartig" im Sinne der Verwaltungsvorschrift einzustufen⁵⁾. Die ermittelten Flächen- und Verhältniswerte, die zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Planung herangezogen werden, liegen nahezu alle über den maßgeblichen Richtwerten. So wird der Grenzwert für das Verhältnis des Bruttorauminhalts zur Hauptnutzfläche von 5,60 um 0,59 überschritten. Dies entspricht einem zusätzlichen Bauvolumen von rd. 1.200 m³. Bauvorhaben mit höheren Werten als den Grenzwerten sind als unwirtschaftlich anzusehen. Auch der für die Beurteilung der Förderfähigkeit maßgebliche Grenzwert⁶⁾ ist erheblich überschritten. Das zusätzliche Bauvolumen beträgt rd. 2.500 m³.

Die Verbandsgemeinde hat sich auf die Auffassung des Baubetreuers berufen, nach der bei Gebäuden dieser Art der vom Rechnungshof herangezogene Grenzwert zu niedrig sei.

Demgegenüber wird auf die grundsätzlichen Ausführungen zu der Verwaltungsvorschrift bei Tz. 2.2 verwiesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sei angewiesen, bis zur endgültigen Klärung bei baufachlichen Prüfungen die bisher anzuwendenden Planungskennwerte zugrunde zu legen.

2.4 Baunebenkosten

Die in der Kostenberechnung ausgewiesenen Baunebenkosten von 1,2 Mio. € entsprechen rd. 30 % der Bauwerkskosten von 4 Mio. € und liegen damit um 100 % über dem maßgeblichen Orientierungswert der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RL-Bau) von 15 %.

Die Architekten- und Ingenieurverträge für das Gebäude und die Tragwerksplanung sehen als Honorargrundlage jeweils den Mittelsatz der Vergütung vor, ohne dass Gründe, die ein Abweichen von den Mindestsätzen gerechtfertigt hätten, in den Vertragsakten dargelegt wurden.

Der Baubetreuer sollte die Verbandsgemeinde u.a. maßgeblich bei der Raumbedarfsplanung, der Grundriss- und Baukörperkonzeption, der Entwurfs-, Genehmigungs- und Ausführungsplanung beraten. Im Leistungsbild ist außerdem festgelegt, dass er zur Vorbereitung und Durchführung des Vorentwurfsverfahrens eine Beschreibung der Aufgabe

4) Muster 13L Anlage 2 der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RL-Bau).

5) Anlage zu Nr. 6.2 der VV-Dienstgebäude.

6) Das Verhältnis des Bruttorauminhalts zur förderfähigen Hauptnutzfläche soll 6,5 nicht überschreiten. Der Bruttorauminhalt von Räumen für Einrichtungen, die nicht zur Verbandsgemeinde gehören, die aber aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ausnahmsweise mitgeplant werden sollen, kann bei der Errechnung des Grenzwerts unberücksichtigt bleiben. Bei einer Überschreitung des Grenzwerts ist davon auszugehen, dass damit nicht nur die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erheblich verletzt sind, sondern dass auch wegen dieses unwirtschaftlichen Aufwands Gefahren für die dauernde Leistungsfähigkeit des Bauträgers entstehen können, vgl. Nr. 3.2.2.5 VV-Dienstgebäude.

und der geforderten Architektenleistungen unter besonderer Beachtung der Aufgabenstellung, der Nutzeranforderungen und der Wirtschaftlichkeit bezüglich Investitions- und Betriebskosten vorlegen soll. Durch eine vergleichende Gegenüberstellung der verschiedenen Vorentwürfe sollte die Wirtschaftlichkeit der Planung nachgewiesen werden.

Dafür war ein Honorar, das im Ergebnis einem Anteil von 5 % der Kosten des Bauwerks und von 2,6 % der Gesamtbaukosten entspricht, vereinbart. Dieses Honorar trägt zu den hohen Baunebenkosten bei. Insgesamt war die Planung des Dienstgebäudes unwirtschaftlich, obwohl ein Baubetreuer eingeschaltet wurde.

Das Ministerium hat hierzu erklärt, es werde die Verbandsgemeinde anhalten, alle sich noch bietenden Einsparungsmöglichkeiten zu nutzen.

2.5 Förderung aus dem Investitionsstock

Das Vorhaben erfüllt nicht die Voraussetzungen für eine Förderung nach der Verwaltungsvorschrift für den Investitionsstock⁷⁾, weil die Planung des Verwaltungsneubaus zu aufwendig ist und die Baunebenkosten zu hoch veranschlagt sind und damit die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht mehr gewahrt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde von der Gewährung von Zweckzuweisungen für vergleichbar unwirtschaftliche Vorhaben künftig absehen. Es habe die Verbandsgemeinde aufgefordert, jede sich derzeit noch bietende Möglichkeit zu Einsparungen am Bauvorhaben zu nutzen. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sei gebeten worden, die Verbandsgemeinde zur Erzielung von Einsparungen baufachlich zu beraten und zu unterstützen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) dafür zu sorgen, dass ihm regelmäßig und zeitnah Abdrucke der baufachlichen Stellungnahmen zu den größeren Bauvorhaben zugeleitet werden,
- b) darauf hinzuwirken, dass Planungen von kommunalen Dienstgebäuden auf den Bedarf begrenzt werden,
- c) unwirtschaftliche kommunale Bauvorhaben nicht zu fördern.

Die Stellungnahmen des Ministeriums des Innern und für Sport und der Verbandsgemeinde sind unter Nr. 2 dargestellt.

⁷⁾ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 22. September 1993 (MinBl. S. 414; 1998 S. 558).

Tz. 7 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Pfalzklunikums für Psychiatrie und Neurologie

Der Aufbau einer gemeindenahen psychiatrischen Versorgung führt zu erheblichen Veränderungen am Standort Klingenmünster. Nach dem Ergebnis der Prüfung bestehen in ausgewählten Bereichen Einsparungsmöglichkeiten von bis zu 1,3 Mio. € jährlich.

Unabhängig von der Neuordnung der psychiatrischen Versorgung kann das Budget des Pfalzklunikums darüber hinaus um mindestens 0,7 Mio. € jährlich entlastet werden, wenn u.a.

- **Arbeitszeitreserven ausgeschöpft,**
- **Überbesetzungen abgebaut,**
- **Stellen zutreffend bewertet und**
- **Kostenvorteile durch eine wirtschaftliche Organisation der Gebäudereinigung genutzt werden.**

1. Allgemeines

Das Pfalzklunikum für Psychiatrie und Neurologie ist seit 1. Juli 1998 eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts¹⁾. Es vereint am Standort Klingenmünster die bis dahin ohne eigene Rechtspersönlichkeit geführten Einrichtungen des Bezirksverbands Pfalz: die "Pfalzklunik Landeck" (Erwachsenenpsychiatrie) sowie die organisatorisch selbständige Pflegeabteilung/Heimbereich und das "Pfalzinstitut für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie".

Das Pfalzklunikum gliederte sich 1999 in den Behandlungsbereich²⁾ mit 678, den Bereich der Forensischen Psychiatrie (Maßregelvollzug)³⁾ mit 102 und den Bereich "Betreuen, Fördern, Wohnen" mit 158 Betten.

Nach den Jahresabschlüssen wies das Pfalzklunikum für die Jahre 1997 bis 1999 Jahresüberschüsse von insgesamt 2,1 Mio. € aus⁴⁾. Die durchschnittliche Belegung lag im Jahr 1999 bei nahezu 93 %.

Der Betrieb und die Entwicklung der Anstalt sind gekennzeichnet von der Verlagerung psychiatrischer Versorgungsangebote in Wohnortnähe. So sind nach dem Dezentralisierungsplan des Bezirksverbands Pfalz am Standort Klingenmünster bis zum Jahr 2004 folgende Veränderungen vorgesehen:

Fachgebiet	Bettenzugänge	Bettenabgänge	Veränderung der Bettenzahl am Standort Klingenmünster
Behandlungsbereich in der Erwachsenenpsychiatrie	26	266	- 240
Bereich Forensische Psychiatrie für Erwachsene	13		+ 13
Bereich "Betreuen, Fördern, Wohnen"		78	- 78
Summe	39	344	- 305

Nach Abschluss der Dezentralisierungsmaßnahmen im Jahr 2004 soll das Pfalzklunikum am Standort Klingenmünster noch über 548 gegenüber 938 Betten (einschließlich Tagesplätze) im Jahr 1999 verfügen.

¹⁾ Vgl. Landesgesetz über die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts für Einrichtungen für Psychiatrie und Neurologie durch den Bezirksverband Pfalz (LBezVAEG) vom 18. Dezember 1997 (GVBl. S. 469, BS 2126-22) sowie Satzung des Bezirksverbands Pfalz für das Pfalzklunikum für Psychiatrie und Neurologie - Anstalt des öffentlichen Rechts -.

²⁾ Zum Behandlungsbereich gehören die Erwachsenenpsychiatrie mit 517 Planbetten, die Kinder- und Jugendpsychiatrie mit 70 Planbetten, die Neurologie mit 54 Planbetten und die Tagesklinik Landau mit 37 Plätzen (die Zahl der Planbetten entspricht dem Jahresdurchschnitt 1999). Im Unterschied zum Forensischen Bereich und dem Bereich "Betreuen, Fördern, Wohnen" ist der Behandlungsbereich Bestandteil des Landeskrankenhausplans, in dem die Zahl der Planbetten aufgeführt ist. Änderungen hierzu ergeben sich aus dem Planbettenbescheid des zuständigen Ministeriums.

³⁾ Der Bereich der Forensischen Psychiatrie (Maßregelvollzug) untergliedert sich in die Erwachsenenpsychiatrie mit 100 Betten sowie die Kinder- und Jugendpsychiatrie mit 2 Betten (Durchschnittswerte des Jahres 1999).

⁴⁾ 2,02 Mio. DM, 1,6 Mio. DM und 0,465 Mio. DM.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Pfalzkrankenhauses für Psychiatrie und Neurologie - Anstalt des öffentlichen Rechts - in den Jahren 1997 bis 1999 geprüft. Über die Prüfungsergebnisse wurden neben dem Krankenhausträger auch das Ministerium des Innern und für Sport sowie das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit unterrichtet.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Personalbedarf

2.1.1 Ärztlicher Dienst in der stationären Psychiatrie

Nach der vom Pfalzkrankenhaus für das Jahr 1999 vorgelegten Personalbedarfsberechnung auf der Grundlage der Psychiatrie-Personalverordnung⁵⁾ war der Bedarf an Ärzten in der stationären Psychiatrie um 2,2 Kräfte geringer als die Personalausstattung. Die sich hieraus ergebenden Arbeitszeitreserven hätten ausgereicht, um Überstunden (vgl. Nr. 2.2.1) und einen Teil der geleisteten Bereitschaftsdienste mit Freizeit auszugleichen.

Das Pfalzkrankenhaus hat zugesagt, die Hinweise des Rechnungshofs zum Ausgleich von Überstunden und Bereitschaftsdiensten zu berücksichtigen.

2.1.2 Betriebsärztliche und internistische Versorgung

Die Stelle der Betriebsärztin und die Stelle des Facharztes für Innere Medizin werden aufgrund des vorgesehenen Bettenabbaus entbehrlich. Betriebsärztliche und internistische Versorgung können künftig wirtschaftlicher auf vertraglicher Grundlage mit niedergelassenen Ärzten oder Krankenhäusern sichergestellt werden. Die dafür zu veranschlagenden Sachkosten dürften nicht unerheblich unter den bisherigen Personalkosten von insgesamt 148.000 € jährlich liegen.

Das Pfalzkrankenhaus will die betreffenden Stellen mit "kw"-Vermerken versehen.

2.1.3 Medizinisch-technischer Dienst und Vorzimmerkräfte der Pflegedienstleitung

Im Zuge der bereits begonnenen Regionalisierung der Psychiatrie verringert sich der Personalbedarf für den medizinisch-technischen Dienst, ärztlichen Schreibdienst und die Vorzimmerkräfte der Pflegedienstleitung am Standort Klingenstein um 14,5 Stellen:

1,5 Stellen im Apothekendienst,

1 Stelle im Bereich der physikalischen Therapie,

4 Stellen im Labordienst,

1,5 Stellen im Bereich Röntgen,

1,5 Stellen im Bereich der EKG/EEG⁶⁾-Untersuchungen,

4,5 Stellen im ärztlichen Schreibdienst und

0,5 Stellen für Vorzimmerkräfte.

Bei Abbau der Stellen im Rahmen der Personalfluktuation lassen sich 580.000 € jährlich einsparen.

Das Pfalzkrankenhaus will an 9,5 Stellen "kw"-Vermerke anbringen. Für das Labor und die Apotheke werde eine Kooperation mit den benachbarten Krankenhäusern angestrebt.

Sobald die Entscheidungen hierzu getroffen sind, sollte das Pfalzkrankenhaus den verbleibenden Stellenbedarf ermitteln und die gebotenen Folgerungen ziehen.

2.1.4 Küchendienst

Der Personalbedarf im Küchendienst verringert sich aufgrund der vorgesehenen Entwicklung anderer betrieblicher Standorte um bis zu 19,5 Stellen (Personalkosten 549.000 € jährlich).

⁵⁾ Verordnung über Maßstäbe und Grundsätze für den Personalbedarf in der stationären Psychiatrie vom 18. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2930).

⁶⁾ Elektrokardiogramm/Elektroenzephalogramm.

Das Pfalzkrlinikum ist der Auffassung, dass durch die beabsichtigte Speiserversorgung anderer Einrichtungen eine Auslastungsverbesserung im Küchenbereich erzielt werden könne. Es sei dann der Abbau von lediglich 7,5 Stellen (Personalkosten 211.000 €/jährlich) gerechtfertigt.

Das ist wirtschaftlich nur dann vertretbar, wenn die Personalkosten von 338.000 €/jährlich für die ansonsten entbehrlichen 12 Kräfte durch Entgelte Dritter gedeckt werden.

2.1.5 Technischer Dienst

Im Technischen Dienst fehlten nach wie vor Aufgabenbeschreibungen und vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, welche Arbeiten in eigener Zuständigkeit erledigt oder an private Unternehmen vergeben werden konnten. Der Personalbestand der Elektrowerkstatt lässt sich um zwei Stellen (Personalkosten von 71.000 €/jährlich) verringern.

Das Pfalzkrlinikum hat mitgeteilt, es werde an zwei Stellen "kw"-Vermerke anbringen. Darüber hinaus könne von einer zusätzlichen Verkleinerung des Technischen Dienstes um zwei weitere Stellen ausgegangen werden. Notwendige technische Instandhaltungsarbeiten würden im Rahmen eines jährlichen Instandhaltungsplans vorbereitet und durch Rahmenverträge mit privatwirtschaftlichen Unternehmen erledigt werden.

2.1.6 Reinigungsdienst

Das Pfalzkrlinikum hatte die in den früheren Prüfungen aufgezeigten Kostenvorteile beim Einsatz von privaten Gebäudereinigungsunternehmen nicht genutzt. Auch der geforderte Vergleich der Kosten zwischen der Eigenreinigung und der Fremdreinigung war nicht durchgeführt worden. Bei weitgehender Vergabe der Reinigungsarbeiten an private Unternehmen können die Kosten künftig um mehr als 500.000 €/jährlich zurückgeführt werden.

Das Pfalzkrlinikum will durch Verringerung der Personalausstattung bereits im Jahr 2002 zu Einsparungen von 77.000 € kommen. Weitere Wirtschaftlichkeitsverbesserungen sollen durch Überführung des Reinigungsdienstes in eine Servicegesellschaft realisiert werden, wodurch sich "kw"-Vermerke erübrigen.

Es sollte sichergestellt sein, dass im Falle der Gründung einer Servicegesellschaft der Reinigungsdienst wirtschaftlich organisiert wird. Von dem Erfordernis, "kw"-Vermerke anzubringen, sollte nur dann abgesehen werden, wenn die durch die Übernahme des Personals in eine Servicegesellschaft beim Pfalzkrlinikum frei werdenden Stellen gestrichen werden.

2.2 Dienstzeitregelungen

2.2.1 Überstunden

Die regelmäßig für das Wochenende und für Feiertage angeordneten und mit 29.000 € im Jahr vergüteten Überstunden des ärztlichen Dienstes standen nicht in Einklang mit dem Tarifrecht (§ 17 Abs. 1 Satz 2 BAT). Danach sind Überstunden auf dringende Fälle zu beschränken und grundsätzlich durch Freizeit abzugelten.

Nach Darstellung des Pfalzkrlinikums diene die Anordnung von Überstunden der Überbrückung von vorübergehenden Personalengpässen.

2.2.2 Bereitschaftsdienste

Die geleisteten Bereitschaftsdienste des ärztlichen Dienstes wurden nach der höchsten Bereitschaftsdienststufe D vergütet, tatsächlich erfüllt waren lediglich die Voraussetzungen für eine Einstufung in die niedrigere Stufe C. Einsparungen von etwa 42.000 €/jährlich sind möglich.

Nach Darlegung des Pfalzkrlinikums war mit der Einstufung in die Bereitschaftsdienststufe D eine zusätzliche Motivation der Ärzte beabsichtigt. Die Einstufung werde daher nochmals überprüft.

2.3 Stellenbewertung

Eine technische Angestellte und zwei Angestellte in den Bereichen Kiosk und Cafeteria waren zu hoch eingruppiert. Zwei Arbeiter im Technischen Dienst waren übertariflich eingestuft. Nach Umwandlung der Stellen lassen sich etwa 37.000 €/jährlich einsparen.

Nach Mitteilung des Pfalzkrlinikums wurde die Stelle der technischen Angestellten bereits umgewandelt. Die übrigen Stellen würden mit "ku"-Vermerk versehen.

2.4 Sonstige Feststellungen

2.4.1 Transporte zur Tagesklinik Landau

Obwohl die Tagesklinik des Pfalzkrankums in Landau nicht weit vom Städtischen Krankenhaus Landau entfernt ist, wurden täglich durchschnittlich 25 Mittagessen von der Küche in Klingenstein zur Tagesklinik Landau transportiert. Die Fahrten zwischen den beiden Standorten kosteten 15.000 € jährlich. Nach § 30 Abs. 1 des Landeskrankenhausgesetzes⁷⁾ sind die Krankenhäuser innerhalb ihres Einzugsgebiets zur Zusammenarbeit verpflichtet, so dass die Belieferung vom Städtischen Krankenhaus in Landau hätte erfolgen können.

Nach Mitteilung des Pfalzkrankums wurden inzwischen die Transportfahrten kostenreduzierend einem Taxiunternehmen übertragen. Zur Bündelung aller Leistungen im Krankenhausbereich werde über die Gründung einer sog. Klinikverbund GmbH nachgedacht.

Es muss sichergestellt werden, dass vermeidbare und zudem unwirtschaftliche Transportfahrten unterbleiben.

2.4.2 Zentrale Dienstleistungen

Die Berechtigung der dem Pfalzkrankum in Rechnung gestellten Kosten in Höhe von 119.000 € im Jahr 1999 für zentrale Dienstleistungen des Bezirksverbands Pfalz war nicht erkennbar.

Zu unterscheiden ist zwischen Kosten für Ausgaben des Trägers des Krankenhauses (nichtbetriebliche Leistungen) und den Kosten für die Dienstleistungen des Krankenhausträgers, die sonst von Seiten des Krankenhauses erbracht werden müssten (betriebliche Leistungen).

Das Pfalzkrankum will den Forderungen des Rechnungshofs entsprechend nur noch die Kosten für zentrale betriebliche Dienstleistungen erstatten.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) entbehrliche Stellen mit "kw"-Vermerk und zu hoch ausgewiesene Stellen mit "ku"-Vermerk zu versehen,
- b) die Kostenvorteile durch eine wirtschaftliche Organisation der Gebäudereinigung zu nutzen,
- c) Überstunden und Bereitschaftsdienste tarifgerecht zu gestalten und möglichst durch Freizeit auszugleichen,
- d) entbehrliche Transportfahrten zur Tagesklinik in Landau insbesondere durch Zusammenarbeit mit benachbarten Krankenhäusern zu unterlassen,
- e) Erstattungen für zentrale Dienstleistungen auf betriebliche Kosten zu beschränken.

Die Stellungnahme des Pfalzkrankums ist unter Nr. 2 dargestellt.

⁷⁾ Landeskrankenhausgesetz (LKG) vom 28. November 1986 (GVBl. S. 342, BS 2126-3), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325, BS 200-5).

Tz. 8 Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik in der Landesverwaltung

Die Ministerien haben in den Jahren 1996 bis 2000 mit unterschiedlicher Intensität eine unterschiedlich große Zahl von größeren oder kleineren Reformprojekten unter aufgabenkritischen Aspekten durchgeführt. Mittlerweile ist in § 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz, das zum 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, eine ständige Aufgabenkritik in der Landesverwaltung vorgesehen. Die Landesregierung hat erstmals zum Ende des Jahres 2004 dem Landtag über vollzogene und geplante Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer ständigen Aufgabenkritik zu berichten.

Der Rechnungshof hat es deshalb als verfrüht angesehen, Reformprojekte und Maßnahmen dahingehend zu beurteilen, inwieweit sie Ergebnisse eines sachgerechten Einsatzes der Instrumente der Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik gewesen sind.

Als Ergebnis der Orientierungsprüfung hat der Rechnungshof Maßstäbe aufgezeigt, die künftigen Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen, die sich auch auf den Einsatz der Instrumente der Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik erstrecken, zugrunde gelegt werden sollen.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat sich im Rahmen einer Orientierungsprüfung, die sich auf den Zeitraum vom 1. Januar 1996 bis zum 1. Juli 2000 erstreckte, bei allen Ministerien darüber unterrichtet, welche Projekte und Maßnahmen in der Landesverwaltung mit den Instrumenten der Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik durchgeführt wurden.

Diese Orientierungsprüfung schloss an die frühere Prüfung des Rechnungshofs über die Auswirkungen des Modellversuchs der selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 im Haushaltsjahr 1997¹⁾ an. Bei dieser war u.a. festgestellt worden, dass die meisten Ministerien bis dahin keine umfassende Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik mit einer Überprüfung des Personalbedarfs durchgeführt hatten. Da hiernach Erkenntnisse fehlten, ob die Personalausgabenbudgets bedarfsgerecht bemessen wurden, hatte der Rechnungshof gefordert, "in allen Ressorts auf der Grundlage einer Aufgabenanalyse und -kritik den gesamten Personalbedarf kritisch zu überprüfen und danach die Einzelplanbudgets strikt bedarfsgerecht zu bemessen". Im Zuge des Entlastungsverfahrens für das Jahr 1997 hat der Landtag von der Stellungnahme der Landesregierung zustimmend Kenntnis genommen, dass "bei allen Ressorts mit einer Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik in sämtlichen Politikbereichen begonnen wurde"²⁾.

Mit der Orientierungsprüfung sollte ein erster Überblick darüber gewonnen werden, in welchem Umfang und mit welchen Wirkungen die Ministerien die ihnen obliegenden Aufgaben mit den Instrumenten der Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik überprüft haben, um das Ziel zu erreichen, die Personalausgabenbudgets nach dem für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Bedarf zu bemessen. Hierbei ist der Rechnungshof von Folgendem ausgegangen:

- Bei der Aufgabenanalyse werden Aufgaben systematisch und schrittweise in Teilaufgaben zerlegt, bis sie zweckmäßig nicht weiter gegliedert werden sollten und bestimmten Personen oder Organisationseinheiten übertragen werden können.
- Bei der Aufgabenkritik wird im Allgemeinen zwischen Zweckkritik (Aufgaben) und Vollzugskritik (Aufgabenwahrnehmung) unterschieden:
 - Die Zweckkritik zielt auf den Zweck, fragt also nach der Berechtigung oder Notwendigkeit einer konkreten Aufgabe. Im Rahmen der Zweckkritik wird hiernach geprüft, welche Aufgaben abgebaut oder verringert, auf private Träger übertragen oder besser auf einer anderen Ebene wahrgenommen (Delegation, Kommunalisierung) werden können.
 - Die Vollzugskritik stellt die Frage nach der richtigen Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung, der richtigen Stelle oder der richtigen Struktur und läuft im Ergebnis auf eine Optimierung der Geschäftsprozesse hinaus, ohne die Aufgaben als solche in Frage zu stellen³⁾.

1) Jahresbericht 1998, Tz. 4 (Drucksache 13/3970).

2) Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/4424 S. 5) und Beschluss des Landtags vom 24. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/87 S. 6636).

3) Abschlussbericht des am 18. Juli 1995 eingesetzten Sachverständigenrates "Schlanker Staat", Band 3: "Leitfaden zur Modernisierung von Behörden", S. 111/112, 137.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

Die Ministerien, die über den konkreten Einsatz der Instrumente der Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik befragt wurden, stellten alle Projekte und Maßnahmen dar, die sie in dem Untersuchungszeitraum mit aufgabenkritischen Ansätzen zur Verbesserung der Organisation und Steigerung der Effizienz durchgeführt hatten. Verschiedene Ministerien verwiesen dabei auf nachhaltige Veränderungen in ihrem Bereich als Folge einer permanenten Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik, während andere auf die begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten infolge weitgehender gesetzlicher Vorgaben und Bindungen hinwiesen. Im Ergebnis führte jedes Ministerium eine unterschiedlich große Zahl von größeren oder kleineren Reformprojekten oder Maßnahmen auf, die unter aufgabenkritischen Aspekten durchgeführt worden waren.

Mittlerweile ist in § 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz⁴⁾, das zum 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, eine ständige Aufgabenkritik in der Landesverwaltung vorgesehen. Die Landesregierung hat erstmals zum Ende des Jahres 2004 dem Landtag über vollzogene und geplante Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer ständigen Aufgabenkritik zu berichten.

Der Rechnungshof sah es deshalb als verfrüht an, die ihm genannten Reformprojekte und Maßnahmen dahingehend zu beurteilen, inwieweit sie Ergebnisse eines sachgerechten Einsatzes der Instrumente der Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik gewesen sind. Auch musste offen bleiben, ob in den Verwaltungsbereichen, die bei der Darstellung der durchgeführten Reformprojekte und Maßnahmen nicht erwähnt wurden, eine Aufgabenkritik bislang völlig unterblieben ist.

Es wird künftigen Prüfungen vorbehalten bleiben, darüber zu befinden, ob und in welchen Verwaltungsbereichen organisatorische Reformen und personelle Veränderungen auf den Einsatz der Instrumente der Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik oder auf andere Einflüsse (z.B. politische Leitentscheidungen) zurückzuführen sind.

3. Folgerungen

Als Ergebnis der Orientierungsprüfung wird der Rechnungshof bei künftigen Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen, die sich auch auf den Einsatz der Instrumente der Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik erstrecken, folgende Maßstäbe zugrunde legen:

- a) Der Einsatz einer systematischen Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik ist eine neuere Aufgabe für die Verwaltung. Das erforderliche Fachwissen ist schrittweise aufzubauen. Hierzu sollten in einem geschlossenen, ressortübergreifenden Konzept strategische Leitungsentscheidungen über die Ziele und den Einsatz der Instrumente für die Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik sowie über die Form und den allgemeinen Zeitrahmen ihrer Einführung und Umsetzung festgelegt werden (z.B. durch das Erstellen eines Leitfadens).
- b) Zur ressortübergreifenden Beratung empfiehlt es sich, eine zentrale Stelle einzurichten. Damit könnten z.B. unnötige Verzögerungen, unbegründete unterschiedliche Vorgehensweisen, Probleme beim Einsatz von Datenverarbeitungssystemen, mehrfacher Aufwand für externe Berater, Informationsdefizite oder weitere Unwirtschaftlichkeiten, z.B. durch Doppelarbeiten, vermieden werden.
- c) Die einzelnen Reformvorhaben sollten jeweils auf konkreten, ergebnisorientierten Zielvorgaben beruhen. Allgemeine Zielformulierungen, wie z.B. Steigerung der Effektivität der Verwaltung, Stärkung des Kostenbewusstseins, besserer Schutz der Bürgerinnen und Bürger, mehr Bürgernähe, reichen als nur schwerlich evaluierbare Erfolgskriterien nicht aus. Ohne hinreichend konkrete Zielvorgaben lassen sich die Auswirkungen der Reformprojekte und Maßnahmen nicht genau genug beurteilen. Die Ziele sollten vielmehr so gesetzt werden, dass sie nachprüfbar sind und Grundlage für eine Erfolgskontrolle sein können.
- d) Aufgrund ihrer Sachnähe und ihres besonderen Fachwissens ist es vorteilhaft, grundsätzlich die Beschäftigten in den Reformprozess mit einzubeziehen (z.B. Workshops, Mitarbeiterbefragung).
- e) Die einzelnen Projekte sollten in sachlicher und zeitlicher Hinsicht genau festgelegt und mit konkreten Zielen verbunden werden. Hierzu sollten grundsätzlich die Methoden des Projektmanagements (ergebnisorientierte Zielvorgabe, Begrenzung in zeitlicher und finanzieller Hinsicht, Berichtswesen, Controlling) angewandt werden.
- f) Der Aufwand für die Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik sowie für sonstige Modernisierungsmaßnahmen darf nicht höher sein als der erwartete Nutzen. Hierzu sollte jeweils zumindest eine überschlägige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO erstellt und entschieden werden, ob nach der aufwendigeren analytischen oder einer weniger aufwendigen Methode (z.B. summarische Aufgabenkritik) verfahren werden soll. Die Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik müssen zielorientiert eingesetzt werden.

⁴⁾ Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325, BS 200-4).

- g)** Inhalt und Umfang der Aufgaben sind oft gesetzlich festgelegt. Gleichwohl sollten grundsätzlich auch gesetzlich festgelegte Aufgaben in Frage gestellt werden. Reformvorhaben der Landesregierung auf der Grundlage der Ergebnisse der Aufgabenkritik (Zweckkritik) werden meist nur mit Hilfe entsprechender Gesetzesänderungen möglich.
- h)** Für die Berichte nach § 4 VwORG empfiehlt es sich, ein einheitliches Berichtssystem vorzugeben, nach dem Ziele und (Teil-)Ergebnisse der einzelnen Reformprojekte und Maßnahmen darzustellen sind.

Von einer Aufforderung zur Äußerung zu dem Ergebnis der Orientierungsprüfung, das den Ministerien am 24. Oktober 2001 mitgeteilt wurde, hat der Rechnungshof abgesehen.

Tz. 9 Planung und Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen

Die Aufteilung der Kosten von Baumaßnahmen für mehrere Baulastträger erfolgte nicht immer sachgerecht.

Bei der Planung einer neuen Landesstraße war die Kostenbeteiligung der Stadt Koblenz um nahezu 3 Mio. € zu gering bemessen.

Bei der Planung von Bauwerken können Mittel eingespart werden.

Brückenbauwerke waren durch Verkleidungen mit Sandstein und Pflasterungen von Böschungen zu aufwendig gestaltet.

1. Allgemeines

Die Straßen- und Verkehrsverwaltung war zuständig für die Planung und die Durchführung von Straßenbaumaßnahmen sowie die Unterhaltung der Autobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen¹⁾. Die jeweiligen Baulastträger, d.h. der Bund, das Land und die Landkreise, sind mit den anteiligen Kosten zu belasten. Baukosten für Kreuzungen von Straßen verschiedener Baulastträger sind aufzuteilen.

Der Rechnungshof hat beim Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Koblenz, beim Straßen- und Verkehrsamt Worms und beim Straßenprojektamt Trier stichprobenweise Planungen und Ausgaben für Straßenbaumaßnahmen geprüft.

In die Prüfung einbezogen wurde auch der Neubau der B 271 von Bad Dürkheim nach Neustadt an der Weinstraße, da sich das Land an den Kosten mit einem Festbetrag von rd. 18,3 Mio. € beteiligt hat²⁾.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Kostenzuordnung

2.1.1 Im Rahmen des Neubaus der Landesstraße 52 (sog. "Nordtangente Koblenz-Metternich") von der B 258 am Bundeswehrzentral Krankenhaus bis zur B 9 am Bubenheimer Kreisel³⁾ sollen an der Anschlussstelle "Messe" die städtische Kreisstraße 12 und das geplante Dienstleistungszentrum "Gewerbe- und Technologiezentrum Bubenheim/B 9" angeschlossen werden. An den Kosten für diese Anschlussstelle von rd. 9 Mio. € sollte die Stadt Koblenz mit 162.080 € beteiligt werden. Dieser Anteil war zu niedrig bemessen.

Nach den rechtlichen Vorgaben für die Kostenteilung bei Straßenkreuzungen⁴⁾ beträgt der städtische Anteil rd. 3 Mio. €

Das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen hat die Kostenteilung berichtigt. Dadurch wird der Landeshaushalt um rd. 2,85 Mio. € entlastet.

2.1.2 Im Zusammenhang mit dem Neubau der B 271 wurde am Ortsrand von Deidesheim - auch auf Betreiben der Stadt - ein Mitfahrerparkplatz angelegt. Er wird werktags kaum genutzt. Infolge des knappen Parkraums der Stadt dient er an Wochenenden und insbesondere bei größeren städtischen Veranstaltungen als Parkplatz für Besucher der Stadt.

Das Straßen- und Verkehrsamt Worms hat eine vom Rechnungshof aufgrund des erheblichen kommunalen Interesses an der Anlage geforderte hälftige Beteiligung der Stadt an den Herstellungskosten von 90.000 € abgelehnt, weil kein Konflikt zwischen den unterschiedlichen Nutzungsarten zu erwarten sei.

1) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 06 Straßen- und Verkehrsverwaltung, Kapitel 08 07 Straßenunterhaltung und Kapitel 08 08 Straßenbau.

2) Mitfinanzierungsabkommen vom 17./18. April 1991 und Änderung vom 16. Juni 1992, Mitfinanzierung insgesamt: 450 Mio. DM (405 Mio. DM für Bau und Grunderwerb, 45 Mio. DM für Planungskosten), Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 08 Straßenbau, Titel 711 05 Mitfinanzierung von Bundesfernstraßen.

3) Die L 52neu ist im Haushaltsplan 2000/2001 im Bauprogramm zu Kapitel 08 08 Straßenbau, Titel 711 02 Um- und Ausbau der Landesstraßen mit Gesamtkosten von 40 Mio. DM enthalten.

4) § 12 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung vom 19. April 1994 (BGBl. I S. 854), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 1997 (BGBl. I S. 1452) bzw. § 18 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. November 2000 (GVBl. S. 504), BS 91-1; Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen und Einmündungen von Bundesfernstraßen und anderen öffentlichen Straßen (Straßen-Kreuzungs-Richtlinien) vom 1. September 1975 (VkB. S. 576).

Der Rechnungshof hält eine Beteiligung der Stadt für geboten, weil der Parkplatz nahezu ausschließlich städtischen Interessen dient.

- 2.1.3 Beim Bau der Bundesautobahn A 60 zwischen Bitburg und Wittlich wurden Kosten von 8.244 € für eine trassenbegleitende waldbauliche Planung vom Land übernommen, obwohl diese Kosten dem Bund anzulasten waren. Das Straßenprojektamt hat die Ausgabenzuordnung berichtigt.
- 2.1.4 Das Land trug die Kosten in Höhe von 2.963 € der Einstufung der Moselbrücke Piesport (L 50) in die militärische Lastenklasse. Diese Kosten hat die Wehrbereichsverwaltung zu übernehmen. Ein Ausgleich ist zwischenzeitlich erfolgt.
- 2.1.5 Beim Bau der B 271 wurden für den ersten Abschnitt einer Kreisstraße, der bisher ausschließlich als Zufahrt zu einer Bauschutttaufbereitungsanlage des Landkreises Bad Dürkheim dient, Leistungen erbracht, die vom Kreis zu tragen sind. Die Ermittlung des Kostenanteils des Landkreises war fehlerhaft. Das Straßen- und Verkehrsamt hat zwischenzeitlich 7.438 € zusätzlich angefordert.

2.2 Planungskosten

- 2.2.1 Die Höhe der Planungskosten richtet sich nach den Baukosten. In den ersten Planungsphasen dienen die geschätzten Kosten als Maßstab. Bei der Planung für Bauwerke im Zuge des Baus der B 271 lagen die geschätzten Kosten vielfach höher als die tatsächlichen Baukosten. Dadurch ergaben sich höhere Ingenieurhonorare. In vielen Fällen sind die Ursachen nicht mehr nachvollziehbar.

Das Straßen- und Verkehrsamt Worms hat erklärt, es werde in Zukunft realistischere Kostenschätzungen anstreben und die Ermittlung dieser Kosten besser dokumentieren.

- 2.2.2 Infolge der durch den Bau der B 271 bedingten Änderungen im Straßennetz wurde eine Landesstraße entbehrlich. Das Straßen- und Verkehrsamt erkannte dies zu spät. Es waren bereits 109.000 € für die Planung einer Straßenunterführung, die als Unterführung für einen Radweg umgeplant werden musste, aufgewendet worden.

2.3 Kosten für Gestaltung von Bauwerken

Überführungsbauwerke über die neue B 271 wurden nicht kostenbewusst gestaltet. Vermeidbare Ausgaben entstanden durch aufwendige Verkleidungen mit Sandstein und Pflasterungen von Böschungen sowie nicht notwendige Nischen:



Nische



Böschungspflaster

Eine Verkleidung mit Sandstein ist nicht in jedem Fall erforderlich. Auf funktionell nicht notwendige und erhöhten Unterhaltungsaufwand verursachende Nischen an mehreren Brücken und die Pflasterung von Böschungen hätte verzichtet werden können.

Das Straßen- und Verkehrsamt Worms hat erklärt, die architektonische und baukünstlerische Gestaltung der ca. 30 Brücken sei im Hinblick auf die Einbindung der B 271 in die von Weinbau, Landwirtschaft und Tourismus besonders geprägte Region, trotz der hierdurch verursachten Mehrkosten, von allen Beteiligten gewünscht worden.

Dem ist entgegenzuhalten, dass hinsichtlich der Gestaltung von Bauwerken ein strengerer Maßstab unter Beachtung des Maßnahmekatalogs "Einsparpotentiale Straßenbau" des Landesamts für Straßen- und Verkehrswesen anzulegen ist.

2.4 Netzkonzept

Beim Bau der Bundesautobahn A 60 hätte sich ein Lückenschluss zwischen der Anschlussstelle Prüm und der K 119 im Bereich von Schlossheck angeboten. Vom Bau der etwa 100 m langen Strecke wurde mit Rücksicht auf die sich daraus ergebenden Belastungen für ein benachbartes Wochenendhausgebiet abgesehen. Stattdessen wurden rd. 1 km Kreisstraße und eine Überführung über die Autobahn ohne direkte Anbindung an die Anschlussstelle Prüm gebaut.

Die Mehrkosten hierfür sowie die daraus entstandenen Folgekosten waren vermeidbar. Zudem fehlt eine direkte Anbindung des Raums Pronsfeld an die A 60.

Das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen hat mitgeteilt, es werde ein schlüssiges Netzkonzept unter Vermeidung von Belastungen für die Bewohner des Wochenendhausgebiets entwickelt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) fehlerhafte Zuordnungen von Kosten auf die Baulastträger zu berichtigen,
- b) einen wirtschaftlichen Einsatz der Mittel bei Planungen und bei der Gestaltung von Bauwerken sicherzustellen.

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

Tz. 10 Kostenteilung von Straßenkreuzungsmaßnahmen

Beim Bau von zwei Straßenkreuzungen bei Mayen und Herschbach wurde der Landeshaushalt mit Baukosten von 1,3 Mio. € belastet, die vom Bund zu tragen waren.

1. Allgemeines

Beim Bau einer neuen Kreuzung zwischen Straßen verschiedener Baulastträger sind die dabei entstehenden Kosten zwischen den beteiligten Straßenbaulastträgern aufzuteilen¹⁾.

Der Rechnungshof hat beim Straßen- und Verkehrsamt Koblenz die Abrechnung verschiedener Straßenkreuzungsmaßnahmen geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1

Beim Bau der Umgehung Mayen im Zuge der Bundesstraße 258 wurde die vorhandene Landesstraße 82 gekreuzt. Die Kreuzung wurde höhenfrei hergestellt. Da beim Umbau der L 82 die Planungen für den Neubau der B 258 bereits bekannt waren, wurden die Kosten zwischen dem Bund und dem Land nach den Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste aufgeteilt, wie wenn es sich um den gleichzeitigen Bau zweier Straßen gehandelt hätte²⁾. Der Kostenanteil des Landes betrug 1.233.000 €

Die Kostenteilung entsprach nicht den Straßen-Kreuzungs-Richtlinien. Infolge des Baus der Umgehung Mayen entstand eine neue Kreuzung, deren Kosten der Bund als Veranlasser in voller Höhe zu tragen hatte³⁾. Dies war auch im Planfeststellungsbeschluss für den Bau der B 258 so vorgesehen.

Das Straßen- und Verkehrsamt Koblenz hat die vom Bund zu tragenden Kosten von 1.233.000 € zwischenzeitlich diesem angelastet. Der Landeshaushalt wurde entsprechend entlastet.

2.2

Im Zuge des Neubaus der Bundesstraße 413, Umgehung Herschbach, wurde auch die Kreisstraße 4 verlegt. Die Kreisstraße wurde nicht mehr direkt an die Bundesstraße, sondern höhengleich an die ebenfalls verlegte Landesstraße 305 angeschlossen.

Die Kosten für die erstmals hergestellte Kreuzung zwischen der Kreis- und der Landesstraße sind nach den Straßen-Kreuzungs-Richtlinien zwischen den beiden beteiligten Straßenbaulastträgern aufzuteilen. Dabei umfasst die zu teilende Kostenmasse die Aufwendungen für alle Maßnahmen, die sich aus der Zusammenführung der Straßen ergeben.

In die Kostenteilung wurde auch ein Teilstück der freien Strecke der Kreisstraße einbezogen, die der Bund als Veranlasser der Verlegung der Kreisstraße tragen musste. Der Landeshaushalt wurde dadurch mit zusätzlichen Kosten von 94.000 € belastet.

Das Straßen- und Verkehrsamt Koblenz hat die Kostenteilung berichtigt und den Landeshaushalt um den fehlerhaft zugeordneten Kostenanteil von 94.000 € entlastet.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert, die fehlerhaften Kostenteilungen zu berichtigen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau wurde über die wesentlichen Prüfungsfeststellungen unterrichtet.

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

¹⁾ § 12 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung vom 19. April 1994 (BGBl. I S. 854), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 1997 (BGBl. I S. 1452) bzw. § 18 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. November 2000 (GVBl. S. 504), BS 91-1; Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen und Einmündungen von Bundesfernstraßen und anderen öffentlichen Straßen (Straßen-Kreuzungs-Richtlinien) vom 1. September 1975 (VkBBl. S. 576).

²⁾ § 12 Abs. 2 FStrG.

³⁾ § 12 Abs. 1 FStrG.

Tz. 11 Förderung kommunaler Verkehrsanlagen

Die Städte Ludwigshafen am Rhein und Speyer sowie die Gemeinde Leubsdorf bezogen in die Förderungsabrechnungen kommunaler Verkehrsanlagen nicht zuwendungsfähige Kosten ein. Es handelte sich u.a. um zu hohe Baukosten und Grunderwerbskosten sowie um Kosten nicht förderfähiger Anlagen. Weiter wurden Anliegerbeiträge, die als vorrangige Finanzierungsmittel zu berücksichtigen sind, nicht oder nicht vollständig geltend gemacht.

Fördermittel von insgesamt 650.000 € wurden zu viel in Anspruch genommen.

1. Allgemeines

Für den Neu-, Um- und Ausbau von kommunalen Verkehrsanlagen gewährt das Land Zuweisungen¹⁾. Die zweckentsprechende und ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel ist den Straßen- und Verkehrsämtern von den Empfängern der Zuweisungen nachzuweisen²⁾.

Der Rechnungshof hat bei den Straßen- und Verkehrsämtern Speyer und Koblenz die Abrechnung von Zuwendungen an die Städte Ludwigshafen am Rhein und Speyer sowie die Gemeinde Leubsdorf (Landkreis Neuwied) geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ermittlung der förderfähigen Kosten

2.1.1 Beim Ausbau einer Kreisstraße in Ludwigshafen rechnete das Bauunternehmen eine größere Menge Auffüllmaterial ab, als nachgewiesen wurde. Die Kosten hierfür waren mit 13.000 € angesetzt.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die Förderungsabrechnung berichtigt.

2.1.2 Die Städte Ludwigshafen und Speyer machten in drei Schlussverwendungsnachweisen einen Teil der Kosten für die im Zusammenhang mit dem Straßenbau erneuerten Anlagen der Straßenbeleuchtung geltend. Es handelte sich um insgesamt 17.000 €

Erneuerungsmaßnahmen sind nicht förderungsfähig. Die für die Neuanlagen aufgewendeten Kosten müssen deshalb bei der Förderung unberücksichtigt bleiben.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die Förderungsabrechnungen gekürzt.

2.1.3 Die Stadt Ludwigshafen verlegte infolge des Ausbaus einer Kreisstraße eine Beregnungsleitung. Die hierfür unter Verwendung neuer Rohre angefallenen Kosten bezog sie in die Förderung ein.

Der höhere Wert der neuen Leitung hätte berücksichtigt werden müssen.

Das Straßen- und Verkehrsamt nahm als Ausgleich für die Wertverbesserung einen Kostenanteil von 18.000 € aus der Förderung heraus.

2.1.4 Die Stadt Ludwigshafen bezog in einen Schlussverwendungsnachweis Kosten von 58.000 € ein, die von Dritten als Kostenbeitrag erstattet wurden. Die Stadt Speyer forderte bei einer Maßnahme die von Dritten zugesagten Kostenbeteiligungen von 14.000 € nicht an und machte stattdessen diesen Betrag in der Förderungsabrechnung geltend.

Die Schlussverwendungsnachweise wurden berichtigt.

2.1.5 Die Stadt Speyer machte Kosten von 25.000 € für die Herstellung von bituminösen Deckschichten auf Fahrbahnen geltend, die nicht zu dem geförderten Bauvorhaben gehörten. In eine andere Förderungsabrechnung bezog die Stadt bestimmungswidrig Kosten von 17.000 € für den gleichzeitigen, jedoch nicht förderfähigen, Ausbau einer Stichstraße ein.

¹⁾ 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 (Haushaltspäne 1994 bis 1999); veranschlagt sind Zuweisungen aus Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2858) und Mittel des Landes nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415, BS 6022-1).

²⁾ 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).

Die Gemeinde Leubsdorf bezog in eine Fördermaßnahme auch die Kosten von 77.000 € für den Bau eines Straßensstücks ein, das nicht Gegenstand der Bewilligung war. Weiter machte sie Kanalbaukosten von 56.000 € geltend, die einem Baugebiet und nicht der geförderten Straßenbaumaßnahme zuzuordnen waren.

Die Straßen- und Verkehrsämter haben die Förderungsabrechnungen entsprechend gekürzt.

- 2.1.6** Die Gemeinde Leubsdorf machte wegen der Verzögerung einer Straßenbaumaßnahme Mehrkosten von 39.000 € für den Grunderwerb geltend. Es wurde nicht berücksichtigt, dass die Verzögerung allein von der Gemeinde zu vertreten war.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die Fördersumme entsprechend gekürzt.

2.2 Anliegerbeiträge

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, indem sie auf Beiträge der Anlieger, zu deren Erhebung sie verpflichtet sind, ganz oder teilweise verzichten und stattdessen 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** Die Stadt Ludwigshafen legte beim Ausbau von Gehwegen an zwei Kreisstraßen und beim Bau eines Radwegs nur einen Teil der beitragsfähigen Kosten auf die Anlieger um.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die beiden Förderungsabrechnungen um insgesamt 90.000 € gekürzt.

- 2.2.2** Beim Neubau der Teilstrecke eines Fördervorhabens hat die Stadt Speyer den Eigentümer eines erschlossenen Grundstücks nicht zu Erschließungsbeiträgen herangezogen. Außerdem wurden die für einen weiteren Abschnitt der Maßnahme erhobenen Ausbaubeiträge nicht von den zuwendungsfähigen Kosten abgesetzt.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat inzwischen die Förderungsabrechnungen um 158.000 € gekürzt.

- 2.2.3** Für den Ausbau einer Straße erhob die Stadt Speyer Ausbaubeiträge, die um 15.000 € zu niedrig waren.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die Förderungsabrechnung berichtigt.

- 2.2.4** Beim Ausbau der Hauptstraße in Leubsdorf wurden erstmals Gehwege angelegt. Die Gemeinde erhob keine Anliegerbeiträge für die Gehwege und den Fahrbahnausbau.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat 59.000 € als Anliegerbeiträge in der Förderungsabrechnung abgesetzt.

- 2.2.5** Die Ortskernentlastungsstraße Leubsdorf hat auch Erschließungsfunktion. Dennoch erhob die Gemeinde keine Erschließungsbeiträge.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die förderfähigen Kosten um 43.000 € reduziert.

2.3 Grunderwerb

Beim Grunderwerb sind nur die Gestehungskosten, soweit sie entschädigungsrechtlich vertretbar sind, zuwendungsfähig. Kosten für den Erwerb von Grundstücken und Grundstücksteilen, die nicht unmittelbar oder nicht dauernd für das Vorhaben benötigt werden, sind nicht zuwendungsfähig.

- 2.3.1** Die Stadt Ludwigshafen machte bei einem Fördervorhaben für die als Verkehrsflächen ausgewiesenen Teilgrundstücke 14.000 € mehr geltend, als hierfür aufgewendet wurden. Außerdem bezog sie Kosten von 8.000 € für die Straßenschlussvermessung in die Förderungsabrechnung ein, obwohl keine Vermessungsarbeiten durchgeführt wurden.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat den Schlussverwendungsnachweis berichtigt.

- 2.3.2** Für Grundstücke, die nicht für den geförderten Straßenausbau notwendig waren, machte die Stadt Speyer in einem Schlussverwendungsnachweis bestimmungswidrig 73.000 € geltend.

Die Förderung wurde inzwischen entsprechend gekürzt.

- 2.3.3** In der Abrechnung der Kosten für eine Ortskernentlastungsstraße wurde ein zu hoher Kaufpreis für den Erwerb eines Anwesens in Leubsdorf geltend gemacht.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat die förderfähigen Kosten um 59.000 € auf den gutachterlich festgestellten Wert reduziert.

2.4 Gesamtergebnis

Von den Kommunen wurden nicht zuwendungsfähige Ausgaben von insgesamt 850.000 € geltend gemacht. Bei Fördersätzen von 65 % bis 85 % wurden Fördermittel von 650.000 € zu viel in Anspruch genommen, die von den Straßen- und Verkehrsämtern zurückgefordert wurden³⁾.

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,
- c) beim Grunderwerb den gutachterlich festgestellten Wert anzusetzen und nur die Gestehungskosten der benötigten Flächen zu fördern.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau wurde über die Prüfungsfeststellungen unterrichtet.

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

³⁾ Die Gemeinde Leubsdorf hat Widerspruch gegen die Neufestsetzung der förderfähigen Kosten und die Rückforderung der überzahlten Beträge eingelegt, über den noch nicht entschieden ist.

Tz. 12 Gebäudereinigung bei Straßenbaudienststellen

Die Kosten der Gebäudereinigung können bei der Straßen- und Verkehrsverwaltung verringert werden. Allein bei vier geprüften Ämtern ist eine Kostenminderung um 127.000 € jährlich erzielbar, das ist ein Drittel der bisherigen Kosten.

Vergleichsberechnungen über die Kosten der Gebäudereinigung durch eigene Kräfte oder durch Unternehmen fehlten häufig oder waren vielfach fehlerhaft.

Der Anteil der Gebäudereinigung durch eigene Kräfte, die in den geprüften Fällen höhere Kosten als die Reinigung durch Unternehmen verursachte, war sehr hoch.

Bei der Vergabe von Reinigungsleistungen an Unternehmen wurden die Vorteile des Wettbewerbs nicht ausreichend genutzt.

1. Allgemeines

Bei den Straßen- und Verkehrsämtern Cochem, Gerolstein, Kaiserslautern und Worms wurden im Jahr 2000 die Kosten der Reinigung von 34 Verwaltungsgebäuden¹⁾ geprüft. Die Ergebnisse sind als repräsentativ anzusehen und sollten deshalb bei verwaltungsinternen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berücksichtigt werden.

Aus den Prüfungsfeststellungen können sich Folgerungen für weitere acht nachgeordnete Dienststellen²⁾ mit dazugehörigen 14 Autobahnmeistereien, 32 Straßenmeistereien und mehreren Baubüros an zahlreichen Standorten in Rheinland-Pfalz ergeben.

Die Straßen- und Verkehrsverwaltung will entsprechende Folgerungen ziehen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Grundlagen für die Kostenermittlung

Im Jahr 1976 hat das Ministerium der Finanzen den Behörden des Landes Richtlinien³⁾ an die Hand gegeben, mit deren Hilfe Vergleichsberechnungen zur Ermittlung der wirtschaftlichsten Art der Reinigung von Gebäuden, Gebäudeteilen und Räumen durchzuführen sind.

Für jedes Reinigungsobjekt sind die Kosten der Reinigung sowohl durch eigenes Personal (Eigenreinigung) als auch durch private Unternehmen (Fremdreinigung) zu ermitteln und gegenüberzustellen.

Bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung werden die Besonderheiten der Nutzung und der Grad der Verschmutzung der Objekte, beispielsweise der Baustellenbüros oder Duschräume des Straßenunterhaltungsdienstes, berücksichtigt.

Von der ermittelten wirtschaftlicheren Art der Reinigung darf nur in Ausnahmefällen⁴⁾ abgewichen werden.

Dem Abschluss von Verträgen für die Vergabe von Reinigungsarbeiten an private Unternehmen muss eine öffentliche Ausschreibung (§ 55 LHO) vorausgehen.

2.2 Vergleichsberechnungen durch die Dienststellen

2.2.1 Das Straßen- und Verkehrsamt Cochem hatte für keines der sieben in die Prüfung einbezogenen Objekte - Dienstgebäude des Amts in Cochem und sechs Verwaltungsgebäude bei Straßenmeistereien - Vergleichsberechnungen erstellt. Die Reinigung erfolgte ausschließlich durch verwaltungseigenes Personal.

2.2.2 Im Zuständigkeitsbereich des Straßen- und Verkehrsamts Gerolstein lagen für das Projektbüro Wittlich und das Verwaltungsgebäude einer Straßenmeisterei keine Vergleichsberechnungen vor. Für die Arbeiten waren eigene Kräfte eingesetzt.

Berechnungen zur Ermittlung des Aufwands für die Gebäude in Gerolstein und von sieben Straßenmeistereien waren zwar durchgeführt, entsprachen aber nicht den Richtlinien.

1) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 06 Straßen- und Verkehrsverwaltung, Titel 517 01 Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume.

2) Autobahnamt, Straßen- und Verkehrsämter und Straßenprojektämter.

3) Richtlinien für die Reinigung von öffentlichen Gebäuden im Bereich der Landesverwaltung, Rdschr. vom 15. Dezember 1976 (MinBl. Sp. 1449), die das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr mit erläuterndem Rundschreiben vom 8. November 1988 für den Bereich der damaligen Straßenverwaltung zur Beachtung bekanntgegeben hat.

4) Z.B. bei besonderem Sicherheitsbedürfnis oder zur vollen Auslastung von anderweitig eingesetztem Personal.

Die Aufträge an Reinigungsunternehmen wurden für das Amtsgebäude Gerolstein nach einer beschränkten Ausschreibung vergeben, für sieben Straßenmeistereigebäude waren lediglich Preisfragen erfolgt. Einige Verträge bestanden seit dem Jahr 1982.

- 2.2.3** Beim Straßen- und Verkehrsamt Kaiserslautern waren nur für drei Gebäude Vergleichsberechnungen erstellt; für die übrigen sechs Objekte fehlten die Berechnungen.

Mit der Reinigung eines Dienstgebäudes in Kaiserslautern und einer Straßenmeisterei wurden Unternehmen nach einer Preisfrage beauftragt. Die Büroräume des Zweckverbands Schienenpersonennahverkehr im Bahnhof Kaiserslautern reinigte eine Firma, die im gesamten Bahnhof im Einsatz war.

Die übrigen sechs Objekte im Geschäftsbereich des Straßen- und Verkehrsamts Kaiserslautern wurden durch eigenes Personal gereinigt.

- 2.2.4** Das Straßen- und Verkehrsamt Worms hatte Vergleichsberechnungen für zwei Amtsgebäude in Worms und das Verwaltungsgebäude einer Straßenmeisterei vorgenommen. Für die übrigen fünf Gebäude waren keine Kostenvergleiche durchgeführt.

Vier Gebäude wurden von Unternehmen gereinigt. Die Aufträge wurden nach Preisfragen vergeben. Für die Fensterreinigung in einem Gebäude und die Bodenreinigung in einem anderen lagen keine schriftlichen Verträge vor. Bei vier Objekten erfolgte die Reinigung durch eigene Kräfte.

- 2.2.5** Die von den Ämtern erstellten Vergleichsberechnungen waren häufig fehlerhaft. Sie konnten deshalb nur eingeschränkt als Entscheidungshilfe dienen.

- 2.2.6** Öffentliche Ausschreibungen fanden in der Regel nicht statt, so dass die Preise nicht dem Wettbewerb unterstellt waren.

2.3 Ergebnis der im Rahmen der Prüfung erstellten Vergleichsberechnungen

Bei den vier geprüften Ämtern sind nach den im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof erstellten Vergleichsberechnungen Kostenminderungen von insgesamt 127.000 € jährlich erreichbar. Dabei wurde unter Zugrundelegung von angemessenen Richtwerten, von einem Zwei-Tage-Rhythmus⁵⁾ für die Reinigung der Räume in den Verwaltungsgebäuden, einer Verringerung der Reinigungshäufigkeit in Besprechungs- und Archivräumen und einer jährlich zweimaligen Fensterreinigung ausgegangen.

Bei den Ämtern Cochem und Kaiserslautern, die ausschließlich oder überwiegend durch eigene Kräfte reinigen, bestehen bei Kosten von 78.000 € und 98.000 € Einsparmöglichkeiten von jeweils 41.000 € jährlich.

Das Amt Worms kann bei Kosten von 115.000 € Einsparungen von 29.000 € jährlich erzielen.

Beim Amt Gerolstein, das mit etwa zwei Dritteln den höchsten Anteil der Fremdreinigung aufweist, können die Kosten von 84.000 € um 16.000 € jährlich gemindert werden.

Die Dienststellen haben mitgeteilt, dass die Gebäudereinigung entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs wirtschaftlicher gestaltet werden soll.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Gebäudereinigung bei den geprüften Ämtern wirtschaftlicher zu gestalten,
- b) bei den übrigen Dienststellen der Straßen- und Verkehrsverwaltung Vergleichsberechnungen durchzuführen und sich für die jeweils wirtschaftlichste Art der Reinigung zu entscheiden,
- c) bei der Vergabe von Reinigungsarbeiten die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen wurden über die Prüfungsfeststellungen unterrichtet. Die Äußerungen der geprüften Straßen- und Verkehrsämter sind unter den Nummern 1 und 2 dargestellt.

⁵⁾ Ausgenommen Sanitärbereiche mit täglicher Reinigung.

Tz. 13 Förderung des öffentlichen Schienenverkehrs

In den Nachweisen über die Verwendung von Fördermitteln wurden nicht förderfähige Investitionsausgaben geltend gemacht. Es wurden auch höhere Ausgaben abgerechnet, als für die Beschaffung von Schienenfahrzeugen geleistet worden waren. Fördermittel in Höhe von 2,88 Mio. € waren zurückzufordern.

Bei einer Zuwendung des Bundes von 19,8 Mio. € zugunsten des Landes für die Beschaffung von acht Schienenfahrzeugen unterblieb die Anrechnung auf Zahlungen der Schienenpersonennahverkehr-Zweckverbände für Schienenverkehrsleistungen der Deutschen Bahn AG. Die Möglichkeit, den finanziellen Spielraum des Landes für die Förderung des Schienenpersonennahverkehrs um bis zu 19,8 Mio. € zu erweitern, wurde dadurch nicht genutzt.

In den Förderverträgen waren keine Regelungen für eigenständige Prüfungsrechte der Bewilligungsbehörde vorgesehen. Teilweise fehlten auch Regelungen über den Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel.

1. Allgemeines

Zur Sicherung und Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs gewährt das Land Zuwendungen für eine attraktive öffentliche Verkehrsbedienung durch den Einsatz moderner Nahverkehrsfahrzeuge¹⁾. Die Zuwendungen werden vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau bewilligt²⁾. Sie werden überwiegend aus Finanzhilfen des Bundes finanziert³⁾.

Der Rechnungshof hat die Bewilligung von Zuwendungen an die Deutsche Bundesbahn (nunmehr Deutsche Bahn AG) für die Beschaffung von Schienenfahrzeugen und Fahrkartenverkaufsautomaten in den Jahren 1991 bis 1998 geprüft. In diesem Zeitraum wurden Zuwendungen von insgesamt 107,7 Mio. € bewilligt. Hiervon entfallen 106 Mio. € auf die Förderung der Beschaffung von Schienenfahrzeugen.

Die Zweckverbände "Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord" mit Sitz in Koblenz und "Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd" mit Sitz in Kaiserslautern erhalten zur Durchführung ihrer Aufgaben aus den vom Bund dem Land ab 1996 nach § 8 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz bereitgestellten Mitteln Zuwendungen, die zur Finanzierung der Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr des Landes zu verwenden sind. Nach einer Absprache zwischen der Verkehrsministerkonferenz und dem Vorstand der Deutschen Bahn AG können Zuwendungen der Länder für Investitionsmaßnahmen der Bahn nach näherer Vereinbarung im Einzelfall auf die Zuwendungen zur Finanzierung der Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr angerechnet werden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Form und Inhalt der Bewilligungen

Alle Zuwendungen an die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bahn AG wurden aufgrund von Verträgen bewilligt. In keinem Vertrag hatte sich das Ministerium ein eigenständiges Prüfungsrecht bei der Zuwendungsempfängerin ausbedungen. In fünf Fällen hatte es auch nicht den Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen geregelt, obwohl § 44 Abs. 1 LHO die Bewilligungsbehörde verpflichtet, ein Prüfungsrecht für sich oder einen Beauftragten festzulegen und zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Bei zwei Verträgen, in denen Regelungen über einen Verwendungsnachweis getroffen waren, hatte das Ministerium nicht darauf gedrungen, den Verwendungsnachweis zu führen.

1) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Förderung des ÖPNV sowie von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen, Titel 891 01 Zuwendungen für Investitionen des öffentlichen Schienenverkehrs.

2) Nr. 10.4 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau über die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) vom 14. Oktober 1997 (MinBl. S. 480).

3) Veranschlagt sind Zuwendungen aus

- Finanzhilfen des Bundes nach dem Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395) und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2858),
- sonstigen Mitteln des Landes auf der Grundlage des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415, BS 6022-1).

Des Weiteren waren die "Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung"⁴⁾ entgegen der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO nicht zum Gegenstand der Bewilligungsverträge gemacht worden.

Das Ministerium hat während der Prüfung die nachträgliche Vorlage von Verwendungsnachweisen erwirkt, soweit dies der Zuwendungsempfängerin noch möglich war. Es hat auch zugesagt, die Zuwendungsvorschriften künftig zu beachten.

2.2 Einzelfeststellungen

2.2.1 In fünf Fällen wurden in den Nachweisen über die Verwendung von Zuwendungen für die Beschaffung von zusammen 20 Schienenfahrzeugen⁵⁾ Ausgaben aufgeführt, die nicht förderfähig waren. Im Einzelnen handelte es sich dabei um

- Ausgaben für Bauartänderungen, die vom Fahrzeughersteller bereits abschließend in seiner Gesamtrechnung berücksichtigt worden waren,
- Ausgaben für jeweils zwei Sicherheitseinrichtungen ("Indusi-Rechner") pro Schienenfahrzeug, obwohl tatsächlich nur jeweils ein Rechner pro Schienenfahrzeug eingebaut und in der Gesamtrechnung berücksichtigt worden war,
- Kostenpauschalen für angebliche Eigenleistungen (Einbau verschiedener Teile in die Schienenfahrzeuge), die nicht erbracht wurden, weil die Einbauten bereits vom Fahrzeughersteller vorgenommen worden waren.

Zuwendungen von insgesamt 2,2 Mio. € waren zurückzufordern.

Das Ministerium hat zugesagt, die zu viel gezahlten Zuwendungen, soweit diese nicht bereits bei den Zahlungen der Schienenpersonennahverkehr-Zweckverbände für die Verkehrsleistungen der Deutschen Bahn AG angerechnet wurden, mit künftigen Zuwendungen an die Deutsche Bahn AG zu verrechnen und die Zinsen für die unberechtigten Leistungen geltend zu machen.

2.2.2 In zwei Fällen wurden für 19 Doppelstockwagen und zwei Dieseltriebwagen ausgehend von geschätzten Anschaffungskosten von 26,4 Mio. € auf Anforderung der Deutschen Bahn AG Zuwendungen von insgesamt 15,27 Mio. € ausgezahlt⁶⁾. Dabei wurde nicht auf der vertraglich vereinbarten Vorlage der Rechnungen bestanden. Die nachträglich erstellten Verwendungsnachweise zeigen, dass die Anschaffungskosten um insgesamt 1,07 Mio. € niedriger gewesen waren. 0,68 Mio. € (0,52 Mio. € bei den Doppelstockwagen, 0,16 Mio. € bei den Dieseltriebwagen)⁷⁾ waren demnach unberechtigt geleistet worden.

Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, dass die unberechtigten Zuwendungsbeträge zurückgefordert oder mit künftigen Zuwendungen an die Deutsche Bahn AG verrechnet werden, soweit sie nicht schon auf die Zahlungen der Schienenpersonennahverkehr-Zweckverbände für Schienenpersonennahverkehrsleistungen der Deutschen Bahn AG angerechnet worden seien. Im Übrigen hätten sich die zwei Dieseltriebwagen als nicht praxistauglich erwiesen und seien auf Verlangen des Landes von der Deutschen Bahn AG zurückgenommen worden. Die darauf entfallende Zuwendung von 1,6 Mio. € werde in voller Höhe und nicht nur hinsichtlich des unberechtigt geleisteten Teilbetrags von 0,16 Mio. € zurückgefordert oder mit Zahlungen der Zweckverbände verrechnet.

2.2.3 In zwei Fällen hat die Deutsche Bahn AG bewilligte Zuwendungen von annähernd 3 Mio. € zu früh abgerufen. Sie wurden nicht - wie in den Zuwendungsbestimmungen vorgesehen - für Zahlungen benötigt, die innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung der Zuwendungen im Rahmen des Zuwendungszwecks zu leisten waren. Die Zahlungen erfolgten zum Teil erst 29 Monate später.

Das Ministerium will die Zinsen für die vorzeitig abgerufenen Zuwendungen festsetzen und bei der Deutschen Bahn AG geltend machen.

4) VV Teil I/Anlage 3 zu § 44 LHO.

5) Baureihe VT 628/VS 928.

6) Geschätzte Anschaffungskosten für 19 Doppelstockwagen: 24,8 Mio. €, hierauf als Zuwendung bewilligt: 13,63 Mio. € (55 %), geschätzte Anschaffungskosten für zwei Dieseltriebwagen: 1,64 Mio. €, hierauf als Zuwendung bewilligt: 1,64 Mio. € (100 %).

7) Kostenminderung bei den Doppelstockwagen: 0,91 Mio. €, hiervon 55 % = 0,52 Mio. €, Kostenminderung bei den Dieseltriebwagen: 0,16 Mio. €, hiervon 100 % = 0,16 Mio. €

- 2.2.4** Im Jahr 1990 vereinbarten Land und Bund im Zusammenhang mit der Neubaustrecke Köln - Rhein/Main, dass der Bund die Elektrifizierung der unteren Lahntalstrecke finanzieren solle. Gleichzeitig bestand zwischen dem Land und der Deutschen Bahn AG Einvernehmen darüber, ab 1996 auf dieser Strecke Fahrzeuge mit Neigetechnik einzusetzen.

Die Deutsche Bahn AG sah sich außerstande, die dazu erforderlichen acht Fahrzeuge zu finanzieren. Der für Wirtschaft und Verkehr zuständige Minister des Landes schlug dem Bundesminister für Verkehr deshalb vor, auf die Elektrifizierungsmaßnahme zu verzichten, wenn der Bund stattdessen anstelle des Landes u.a. die Kosten für die Beschaffung von acht Neigetechnik-Fahrzeugen bezuschusse. Der Bundesminister für Verkehr stimmte diesem Vorschlag zu. Das Eisenbahn-Bundesamt bewilligte der Deutschen Bahn AG für die Beschaffung von acht Neigetechnik-Fahrzeugen eine Zuwendung bis zu einem Höchstbetrag von 19,8 Mio. €

Das Bundesministerium für Verkehr hatte in diesem Zusammenhang den Vorstand der Deutschen Bahn AG ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Zuwendung des Bundes für die acht Schienenfahrzeuge bei den Zahlungen der Zweckverbände für die Erbringung von Schienenpersonennahverkehrsleistungen durch die Deutsche Bahn AG mit einzubeziehen sei, weil die Züge im Schienenpersonennahverkehr eingesetzt würden. Ungeachtet dessen teilte die Deutsche Bahn AG mit Schreiben vom 18. September 1996 dem Ministerium des Landes dazu mit, dass eine Anrechnung der Bundeszuwendung nicht in Betracht kommen könne. Es könnten lediglich die durch die neuen Schienenfahrzeuge erreichten "Produktivitätsvorteile" an das Land weitergegeben werden.

In einer Protokollnotiz zur Vereinbarung über die Beschaffung und den Einsatz der acht Neigetechnik-Fahrzeuge vom 19. September 1996 stellten das Land und die Deutsche Bahn AG fest, dass über die Anrechnung des Bundeszuschusses für die acht Fahrzeuge keine Einigkeit bestehe. Nach der Vereinbarung hat die Deutsche Bahn AG dafür Sorge zu tragen, dass eine Regelung zur Kostentragung getroffen wird.

Sowohl in dem Verkehrsvertrag vom 6. Juni 1997 zwischen dem Land, den Schienenpersonennahverkehr-Zweckverbänden und der Deutschen Bahn AG über die Bestellung von Schienenpersonennahverkehrsleistungen als auch in den nachfolgenden Verkehrsverträgen ist nach den Feststellungen des Rechnungshofs die vorgesehene Regelung (Anrechnung der Bundeszuwendung auf die Zahlungen der Schienenpersonennahverkehr-Zweckverbände) nicht getroffen worden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es die Deutsche Bahn AG aufgefordert habe, den notwendigen Nachweis über eine bereits erfolgte Anrechnung der Bundeszuwendung auf die Zahlungen der Schienenpersonennahverkehr-Zweckverbände vorzulegen. Die Deutsche Bahn AG habe dies zugesagt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Fördervorschriften über die Einräumung eines eigenständigen Prüfungsrechts der Bewilligungsbehörde und den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen künftig zu beachten,
- b) die unberechtigt in Anspruch genommenen Zuwendungen zurückzufordern oder mit künftigen Zuwendungen zu verrechnen,
- c) Zinsansprüche wegen vorzeitig oder unberechtigt in Anspruch genommener Zuwendungen geltend zu machen,
- d) die Anrechnung der Zuwendung des Bundes auf die Zahlungen der Schienenpersonennahverkehr-Zweckverbände an die Deutsche Bahn AG nachzuweisen oder gegebenenfalls eine Regelung über die Anrechnung zu treffen.

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

Tz. 14 Finanzhilfen für Konversionsmaßnahmen

Beihilfen aus Förderprogrammen der Europäischen Gemeinschaft wurden bestimmungswidrig verwendet.

Bei der Wahl der Form der Förderung, ob Darlehen oder nicht rückzahlbarer Zuschuss, wurde die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen nicht hinreichend berücksichtigt.

Erbbauzinsen und Erschließungskostenanteile Dritter wurden bei der Förderung von Erschließungsmaßnahmen nicht ausgewogen berücksichtigt.

Die Entwicklung eines Haushaltsbewirtschaftungssystems für eine projektbezogene Erfassung der Ausgaben ist noch nicht abgeschlossen.

Zinsansprüche wegen nicht fristgerechter Verwendung von Fördermitteln wurden nicht geltend gemacht.

1. Allgemeines

Das Land fördert nach Maßgabe des Landesüberbrückungsprogramms "Konversion" organisatorische Maßnahmen zur Vorbereitung und Umsetzung von Konversionsprojekten, die zivile Anschlussnutzung bisher militärisch genutzter Liegenschaften, den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie die Neuerrichtung und Erweiterung von Betrieben der gewerblichen Wirtschaft.

Die Europäische Gemeinschaft hat sich im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen PERIFRA 1992¹⁾ und KONVER I²⁾ an der Finanzierung verschiedener Konversionsmaßnahmen im Land mit bis zu 50 % beteiligt.

Wichtigstes Ziel der Förderung ist es, den vielfältigen negativen Folgen von Truppenreduzierungen und Standort-schließungen entgegenzuwirken und neue Dauerarbeitsplätze zu schaffen.

Die Auszahlung der Zuwendungen und die Prüfung der Verwendungsnachweise ist für Teilbereiche ab 1994 der Investitions- und Strukturbank übertragen.

Der Rechnungshof hat die Bewilligung von Zuwendungen³⁾ durch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau für ausgewählte Konversionsmaßnahmen, die Verwendung der Mittel und die Abwicklung der Gemeinschaftsinitiativen geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Gemeinschaftsinitiative PERIFRA 1992

Der Zuwendungsempfänger gab im Verwendungsnachweis für das Konversionsprojekt "Militärstandort Föhren/Hetzerath" an, dass Ausgaben von 5,4 Mio. € im Rahmen der "Durchführungsfrist⁴⁾" geleistet worden seien. Entgegen der Bestätigung war von den geltend gemachten Ausgaben ein Teilbetrag von 164.000 € lediglich einem Verwahrgeldkonto zugeführt worden. Erst nach Ablauf der Frist wurde dieser Betrag an die Auftragnehmer geleistet. Außerdem waren in dem Verwendungsnachweis nicht förderfähige Sachausgaben von 34.000 € aufgeführt. Bei einem Fördersatz von 27,45 % wurden EG-Beihilfen von 54.000 € bestimmungswidrig in Anspruch genommen.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hat das Ministerium die Förderung aus Mitteln der Europäischen Gemeinschaft nachträglich gekürzt und die Mittel zurückgeführt.

1) EU-Gemeinschaftsinitiative PERIFRA 1992 für vom Truppenabbau betroffene Gebiete, Kommissionsentscheidung Nr. SG (92) D/11023 vom 7. August 1992.

2) EU-Gemeinschaftsinitiative KONVER I für vom Truppenabbau betroffene Gebiete, Kommissionsentscheidung Nr. K (93) 3964/6 vom 22. Dezember 1993.

3) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 75 Landeskonversionsprogramm, Titel 685 31 Zuwendungen zur Förderung organisatorischer Maßnahmen, Titel 883 03 Zuwendungen für vom Truppenabbau betroffene Gebiete aus EU-Sonderprogrammen und Titel 892 02 Zuschüsse zur Umwandlung militärischer Liegenschaften.

4) Nach den Bedingungen der Gemeinschaftsinitiative PERIFRA 1992 durften die bis zum 31. Dezember 1996 geleisteten Ausgaben berücksichtigt werden.

2.2 Gemeinschaftsinitiative KONVER I

In das Konversionsprojekt "Militärflugplatz Zweibrücken" flossen aus der Gemeinschaftsinitiative KONVER I Beihilfen von 1,4 Mio. € Nach den für die Bewilligung von Mitteln aus der Gemeinschaftsinitiative geltenden Bedingungen durfte der Flugplatz Zweibrücken nicht für Linien- und Charterflugverkehr genutzt werden. Dies wurde nicht beachtet.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Europäische Kommission aufgrund des Ergebnisses nachträglicher Verhandlungen keine für das Land nachteiligen Schritte unternehmen werde.

2.3 Finanzierung einer Machbarkeitsstudie

Die Kosten der Erstellung einer Machbarkeitsstudie zur Gründung eines "Venture-Capital-Fonds" für den Raum Birkenfeld in Höhe von 128.000 € wurden vom Land anteilig mit Zuwendungen von 90.000 € gefördert. Dabei war die Gründung des Fonds Voraussetzung für eine vollständige Auszahlung der Fördermittel. Obwohl es nicht zur Gründung kam, erhielt der Auftraggeber die Zuwendung in voller Höhe. Weil die Voraussetzungen für die vollständige Auszahlung der Fördermittel nicht erfüllt waren, durften nur Zuwendungsmittel von rd. 63.000 €⁵⁾ geleistet werden.

Das Ministerium hat erklärt, es habe den ursprünglich festgelegten regionalen Rahmen - Birkenfeld und Umgebung - für die Machbarkeitsstudie auf das Gebiet des Landes ausgedehnt. Der Vertrag über die Erstellung der Studie und der Bewilligungsbescheid seien den veränderten Rahmenbedingungen nicht angepasst worden. Mit Rücksicht auf den größeren Umfang der Studie seien aber die Fördermittel vollständig ausgezahlt worden. Künftig werde es die erforderlichen Anpassungen zeitnah vornehmen.

2.4 Finanzierungsanteil des Landes für Erschließungsmaßnahmen auf dem Flughafen Hahn

Die Trägerholding war zunächst Eigentümerin aller Grundstücke des Flugplatzgeländes, die nach dem Vermarktungskonzept nicht veräußert werden sollten. Stattdessen war die Einräumung langfristiger Nutzungsrechte vorgesehen. Nachdem der Rechnungshof angeregt hatte, zur besseren Vermarktung der Liegenschaft auch den Grunderwerb zuzulassen⁶⁾, änderte die Holding ihre Geschäftspolitik und veräußerte außerhalb des fliegerischen Bereichs gelegene Grundstücke. Innerhalb dieses Bereichs sollten aus Sicherheitsgründen nur Erbbaurechte bestellt werden. Im Jahr 1999 haben das Land und die Trägerholding im Zusammenhang mit der Entwicklung des Konversionsprojekts Flughafen Hahn vereinbart, dass die aus dem Verkauf von Grundstücken der Trägerholding resultierenden Erlöse zunächst auf die Infrastrukturinvestitionen angerechnet werden sollen und zu den verbleibenden Kosten Zuwendungen bis zu 50 % gewährt werden. In der Folge wurden für verschiedene im fliegerischen Bereich gelegene Grundstücke Erbbaurechte auf 60 Jahre bestellt. Die Trägerholding erzielte dadurch Erträge von mindestens 720.000 € jährlich, die bei der Förderung unberücksichtigt blieben.

Der Rechnungshof sieht keinen Grund für eine unterschiedliche Behandlung von Erträgen aus dem Verkauf von Grundstücken und aus der langfristigen Einräumung dinglicher Nutzungsrechte bei der Förderung.

Das Ministerium beruft sich auf den Wortlaut der Grundlagenvereinbarung, nach dem nur Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken anzurechnen seien.

Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass die aus sicherheitstechnischen Erwägungen getroffene Entscheidung keine differenzierte Ertragsbewertung rechtfertigt. Deshalb ist auf eine einheitliche Berücksichtigung der Erträge aus Grundstücksgeschäften bei der Förderung - falls notwendig durch eine Änderung der vertraglichen Grundlagen - hinzuwirken.

Zur Gesamtfinanzierung für die Erschließung von zwei Frachthallen ist zu bemerken, dass die Trägerholding nach den Bewilligungsbedingungen einen Eigenfinanzierungsanteil von mindestens 10 % aufzubringen hat. Ihre, den geförderten Projekten zuzurechnenden, Einnahmen setzen sich zusammen aus den Erbbauzinsen, den Entgelten für die Erschließung der Erbbaugrundstücke und den Zuwendungen des Landes. In der vom Land festgelegten zehnjährigen Zweckbindungsfrist werden diese Einnahmen 9,5 Mio. €⁷⁾ betragen. Dem stehen Ausgaben der Trägerholding von 6,5 Mio. € für Investitionen gegenüber, insbesondere für die Erschließung der Erbbaugrundstücke. Danach übersteigen

⁵⁾ 127.800 € (Gesamthonorar) abzüglich 38.300 € (vereinbarte Erfolgskomponente) = 89.500 € x 70 % = 62.650 €

⁶⁾ Jahresbericht 1998, Tz. 7 (Drucksache 13/3970), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/4253 S. 8) und Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/4424 S. 6).

⁷⁾

Erbbauzinsen	4,8 Mio. €
Entgelte für die Erschließung	2,8 Mio. €
Zuwendungen des Landes	1,9 Mio. €
Zusammen	9,5 Mio. €

die zur Verfügung stehenden Einnahmen die Ausgaben um 3 Mio. € Die Landeszuwendung war demnach nicht erforderlich.

Das Ministerium hat ausgeführt, eine Rückführung der Landeszuwendung sei nicht beabsichtigt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die unterschiedliche Behandlung von Verkauf und Erbpacht zu einer nicht ausgewogenen Förderung führt.

2.5 Form der Förderung

Den Maßnahmeträgern wurden regelmäßig nicht rückzahlbare Landeszuschüsse bewilligt. Das bei der Förderung mit öffentlichen Mitteln zu beachtende Subsidiaritätsprinzip hätte nach den Feststellungen des Rechnungshofs bei der einzelbetrieblichen Förderung eines Unternehmens auf dem Flugplatz Zweibrücken und bei der Förderung des "Industrieparks Region Trier" aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu einer Förderung durch Gewährung von Darlehen führen müssen.

Das Ministerium hat erklärt, dass künftig in derartigen Fällen verstärkt die Gewährung von Darlehen in Erwägung gezogen werden solle.

2.6 Projektbezogene Erfassung der Ausgaben

Zu den Feststellungen des Rechnungshofs bei der Prüfung von Konversionsprojekten hat die Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1998 in ihrer Stellungnahme vom 26. April 1999 angekündigt, dass ein neues Haushaltsbewirtschaftungssystem für eine projektbezogene Ausgabenerfassung entwickelt werde⁶⁾. Obwohl verschiedene Konversionsprojekte gemeinsam durch mehrere Ministerien gefördert wurden, war ein projektbezogenes Steuerungs- und Kontrollsystem noch nicht erkennbar.

Das Ministerium hat erklärt, an der projektbezogenen Erfassung der Ausgaben werde noch gearbeitet. Es sei beabsichtigt, ein projektbezogenes Steuerungs- und Kontrollsystem entsprechend der Prüfungsfeststellung des Rechnungshofs zu gestalten.

2.7 Zinsansprüche, sonstige Feststellungen

2.7.1 Bei mehreren Konversionsmaßnahmen wurden die Fördermittel nicht fristgerecht verwendet. Wegen der vorzeitigen Inanspruchnahme von Zuwendungen hat das Land einen Zinsanspruch von 25.000 €

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Investitions- und Strukturbank die Zinsansprüche geltend machen werde.

2.7.2 In einem Fall wurde es unterlassen, neben dem Ausgleichsanspruch des Landes wegen der nachträglichen Veräußerung geförderter Immobilien Zinsen von 31.500 € für die Zeit von der Auszahlung der Fördermittel bis zur Erstattung des Rückforderungsbetrags geltend zu machen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Investitions- und Strukturbank habe 1997 über die Verzinsung entschieden und Zinsen von 548 € erhoben. Nachträglich könnten aus rechtlichen Gründen keine weiteren Zinsen verlangt werden.

Dem Land sind durch die fehlerhafte Zinsberechnung Einnahmen von 31.000 € entgangen.

2.7.3 In zwei Fällen wurde die als Vorsteuer abziehbare, nicht zuwendungsfähige Umsatzsteuer in die Förderungsabrechnung einbezogen.

Der überzahlte Betrag von 6.000 € wurde zurückgefordert.

2.7.4 Zins- und Personalkostenzuschüsse von 1,3 Mio. € für eine Konversionsmaßnahme wurden entgegen den haushaltsmäßigen Vorgaben als investive Ausgaben im Haushalt nachgewiesen⁸⁾.

Das Ministerium will künftig auf eine zutreffende Zuordnung achten.

⁸⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 75 Landeskonversionsprogramm, Titel 892 02 Zuschüsse zur Umwandlung militärischer Liegenschaften.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Rückführung von bestimmungswidrig in Anspruch genommenen EG-Beihilfen zu veranlassen,
- b) sicherzustellen, dass bei der Förderung von Konversionsprojekten eigene Finanzierungsmittel des Maßnahmeträgers ausgewogen in die Bemessung der Zuwendungen einbezogen werden,
- c) die Entscheidung über die Form der Förderung von der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung des geförderten Unternehmens abhängig zu machen,
- d) eine projektbezogene, ressortübergreifende Erfassung der Ausgaben für die einzelnen Konversionsmaßnahmen - wie angekündigt - sicherzustellen,
- e) bestimmungswidrig in Anspruch genommene Fördermittel einschließlich Zinsen zurückzuverlangen und bei nicht fristgerechter Verwendung der Zuwendungen Zinsen geltend zu machen.

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

Tz. 15 Messeförderung

Die regelmäßig im Land veranstaltete Handwerksmesse kann angesichts der wirtschaftlichen Verhältnisse des Zuwendungsempfängers ohne eine Zuwendung des Landes durchgeführt werden.

Landesmittel von zuletzt 0,26 Mio. € jährlich können eingespart werden.

1. Allgemeines

Das Land fördert durch Zuwendungen u.a.

- die Erschließung ausländischer Märkte für die rheinland-pfälzische Wirtschaft durch Beteiligung an Messen und Ausstellungen¹⁾ und
- die Durchführung verschiedener Messen²⁾.

Der Rechnungshof hat beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau die Bewilligung von Zuwendungen für diese Zwecke geprüft. Die Prüfung erstreckte sich stichprobenweise auf die Bewilligung von Zuwendungen in den Jahren 1995 bis 2000.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

Zur Mitfinanzierung der Vorbereitung und Durchführung der seit dem Jahr 1987 regelmäßig stattfindenden Handwerksmesse erhielt die Handwerkskammer Koblenz jeweils eine Zuwendung von 0,26 Mio. € jährlich. In den Jahren 1987 und 1991 betrug die Förderung davon abweichend 0,51 Mio. € und 0,33 Mio. €. Die Zuwendungen von insgesamt 2,4 Mio. € wurden jeweils als Festbetrag bewilligt und waren vorrangig für Sonderveranstaltungen während der Messe sowie für Werbung einzusetzen.

In den Bewilligungsbescheiden war der Handwerkskammer zur Auflage gemacht worden, zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Landesmittel die Gesamtkosten der Veranstaltung, die Einnahmen aus der Veranstaltung und die Höhe der aufgewendeten Eigenmittel darzustellen.

Die von der Handwerkskammer erstellten Verwendungsnachweise enthielten lediglich die Ausgaben, die ihr zur Vorbereitung und Durchführung der jeweiligen Messe entstanden waren, und als Einnahmen die jeweilige Landeszuwendung.

Die Verwendungsnachweise entsprachen damit nicht den mit der Bewilligung der Zuwendungen verbundenen Auflagen. Sie enthielten weder die Gesamtkosten noch die Gesamteinnahmen der Veranstaltung. Aus den Nachweisen ging auch nicht hervor, dass

- Veranstalter der jeweiligen Messe eine Messegesellschaft (GmbH) war, die im Jahr 1991 von der Handwerkskammer als alleiniger Gesellschafter eigens zu diesem Zweck gegründet worden war,
- die Messegesellschaft sich zur Besorgung ihrer Geschäfte des Personals und der Sachmittel der Handwerkskammer bediente und dieser dafür auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrags Entgelte zahlte,
- die Einnahmen aus der Messe (insbesondere Eintrittsgelder und Standmieten) der Messegesellschaft zufließen.

Den Verwendungsnachweisen war schließlich nicht zu entnehmen, ob überhaupt und ggf. in welchem Umfang die Handwerkskammer für die Vorbereitung und Durchführung der Messe Eigenmittel einsetzte. Im Übrigen enthielten die Verwendungsnachweise auch Ausgaben, deren Förderfähigkeit in Zweifel zu ziehen war.

Das Ministerium wäre hiernach gehalten gewesen, der Handwerkskammer die Ergänzung und Vervollständigung ihres jeweiligen Verwendungsnachweises aufzugeben, um die zweckentsprechende Verwendung der Landeszuwendung sachgerecht prüfen zu können.

Nach den jeweiligen Bewilligungsbescheiden hat das Land ein erhebliches Interesse an der Durchführung der Messe, weil sie als Mittel der Strukturpolitik für die weitere Entwicklung in der Region von besonderer Bedeutung ist. Auch

1) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft und Verkehr, Titel 546 51 Beteiligung an Messen und Ausstellungen sowie Förderung internationaler Wirtschaftskontakte.

2) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft und Verkehr, Titel 685 61 Förderung von Messen und Ausstellungen.

die Handwerkskammer hat gegenüber dem Ministerium in den vergangenen Jahren stets vorgetragen, dass "ohne die Zuwendungen des Landes die Messen nicht durchführbar wären".

Die Auffassung der Handwerkskammer, sie könne die Messe nicht ohne eine Mitfinanzierung durch das Land durchführen, wird durch die Ergebnisse der dem Ministerium vorliegenden Jahresabschlüsse und Vermögensnachweise für die Haushaltsjahre 1997, 1998 und 1999 nicht gestützt.

Die Handwerkskammer ist unter Berücksichtigung der der Messegesellschaft zufließenden Einnahmen aus der Messeveranstaltung und ihrer guten Finanzlage durchaus in der Lage, die Kosten der Messe vollständig aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Da die Messeveranstaltung auch ohne die Zuwendung des Landes durchgeführt werden kann, liegen die Voraussetzungen nach § 23 LHO für die Veranschlagung einer Landeszuwendung nicht mehr vor. Nach dieser Bestimmung dürfen Zuwendungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Das Ministerium hat erklärt, dass die Handwerkskammer aufgefordert sei, eine detaillierte Darstellung der Aufwendungen und Einnahmen der Handwerksmessen 1997, 1999 und 2001 (einschließlich der Messe GmbH) vorzulegen. Bei der Entscheidung über künftige Förderanträge werde insbesondere die Prüfung und Bewertung der Höhe der ungedeckten Aufwendungen, der tatsächlich bei der Kammer entstehenden Mehraufwendungen für die Handwerksmesse sowie die Frage der Finanzierung aus eigenen Mitteln Voraussetzung für eine etwaige weitere Beteiligung des Landes sein.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert, die künftige Förderung der Handwerksmesse durch das Land zu überprüfen.

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

Tz. 16 Abgabe nach dem Absatzförderungsgesetz Wein

Die Abgabe wurde von den Gemeinden, die mit der Erhebung beauftragt sind, mit erheblicher zeitlicher Verzögerung an die Landwirtschaftskammer abgeführt.

Das Zinsaufkommen aus der Anlage nicht verbrauchter Mittel wurde nicht vollständig dem Abgabeaufkommen zugeführt.

Fördermittel von 0,9 Mio. € jährlich wurden ohne Ermächtigung an Bereichsweinwerbungen weitergeleitet.

Aufwendungen für Wein- und Tourismuswerbung wurden nicht abgegrenzt.

Die Absatzfördereinrichtung Rheinhessenwein e.V. ist an mehreren Gesellschaften beteiligt, die auch mit der Erfüllung von Aufgaben der Fördereinrichtung beauftragt waren. Ein erhöhter Aufwand war die Folge.

Weiterbildungsmaßnahmen wurden aus Abgabemitteln mitfinanziert, obwohl diese Aufgaben von den Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten wahrzunehmen sind.

Einrichtungen der Absatzförderung gewährten ihren Mitarbeitern über- und außertarifliche Leistungen. Allein bei der Absatzfördereinrichtung Rheinhessenwein e.V. betragen die zusätzlichen Aufwendungen mehr als 23.000 € jährlich.

Der Erfolg der vielfältigen Werbemaßnahmen wurde, insbesondere hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Weinabsatz, nicht kontrolliert.

1. Allgemeines

Wegen der schwierigen Marktbedingungen für die weinerzeugenden und weinverarbeitenden Betriebe wird der Absatz von Wein, in Ergänzung zu den Aktivitäten der einzelnen Unternehmen, durch Erschließung und Pflege des Marktes im Rahmen der Ermächtigung nach dem Weingesetz gefördert¹⁾.

Mit übergeordneten Werbemaßnahmen ist der Deutsche Weinfonds, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, beauftragt. Die erforderlichen Mittel werden durch eine Pflichtabgabe von Unternehmen der Weinwirtschaft aufgebracht.

Daneben sind die Länder ermächtigt, eine weitere Abgabe zur besonderen Förderung des in ihrem Gebiet erzeugten Weines zu erheben. Die Eigentümer oder Nutzungsberechtigten von weinbaulich genutzten Flächen in Rheinland-Pfalz müssen zur gebietlichen Absatzförderung eine zusätzliche Abgabe leisten²⁾.

Aus dem Aufkommen werden von den Verbänden des Weinbaues getragene Einrichtungen der Gebietsweinwerbung gefördert³⁾. Als institutionelle Förderung werden 90 % des Aufkommens zur Verfügung gestellt. Die restlichen 10 % sind einzelnen Maßnahmen der Gemeinschaftswerbungen für mehrere Anbaugebiete vorbehalten.

Der Rechnungshof hat die Mittelbewirtschaftung des Aufkommens aus der Abgabe zur besonderen Förderung des in Rheinland-Pfalz erzeugten Weines geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Festsetzung, Erhebung und Verwaltung der Abgabe

2.1.1 Die Abgabe wird von den für die weinbauliche Grundstücksfrage zuständigen Gemeinden festgesetzt, erhoben und beigetrieben⁴⁾, die sie an die mit der Verwaltung der Einnahmen beauftragte Landwirtschaftskammer abführen. Das Aufkommen beläuft sich insgesamt auf mehr als 5 Mio. € jährlich.

Die Gemeinden führten die erhobenen Abgaben zum Teil mit erheblicher zeitlicher Verzögerung an die Landwirtschaftskammer ab. Die schleppende Zahlungsweise zeigte sich insbesondere am Jahresende. In der Regel waren dann Abgaben von insgesamt mehr als 0,8 Mio. € das war annähernd ein Sechstel des Gesamtaufkommens, noch nicht abgeführt.

1) Gesetz vom 8. Juli 1994 (BGBl. I S. 1467), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Mai 2000 (BGBl. I S. 710).

2) Absatzförderungsgesetz Wein vom 28. Juni 1976 (GVBl. S. 187), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1995 (GVBl. S. 418), BS 7821-9.

3) In jedem der sechs Weinanbaugebiete des Landes besteht eine Absatzfördereinrichtung.

4) Grundlage für die Bemessung sind von der Landwirtschaftskammer gelieferte Flächendaten.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau will darauf hinwirken, dass die Gemeinden die erhobenen Abgaben unverzüglich an die Landwirtschaftskammer weiterleiten.

- 2.1.2** Die Landwirtschaftskammer erhält als Vergütung für den durch die Verwaltung der Abgabe entstehenden Aufwand eine Pauschale von 0,4 % des Aufkommens. Weitere Vergütungen sind nicht vorgesehen. Trotzdem ist in dem von der Kammer aufgestellten Wirtschaftsplan ein ergänzender Ansatz mit der Zweckbestimmung "Erstattung von Verwaltungsausgaben EDV" ausgewiesen. Zahlungen wurden bislang nicht geleistet.

Sowohl die Landwirtschaftskammer als auch das Ministerium halten die Leistung von Ausgaben zu Lasten dieser Zweckbestimmung für gerechtfertigt, wenn Zahlungen an Dritte im Zusammenhang mit der Erfassung der abgabepflichtigen Rebflächen erforderlich sind.

Neben der pauschalen Vergütung besteht nach Auffassung des Rechnungshofs kein Raum für Sonderzahlungen. Durch zusätzliche Zahlungen würde der durch die Verordnung festgelegte Erstattungsrahmen überschritten.

- 2.1.3** Nicht verbrauchte Mittel aus der Abgabe sind in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen und möglichst zinsgünstig anzulegen. Die Zinsen sind dem Aufkommen zuzuführen. Das gilt auch für Mittel des laufenden Jahres, die nicht alsbald verwendet werden können.

Die Zinsen wurden regelmäßig ermittelt und dem Aufkommen zugerechnet; dabei wurde allerdings der für anbau- gebietsübergreifende Werbemaßnahmen bestimmte Anteil von 10 % des Aufkommens nicht in die Berechnung einbezogen. Aufgrund dieser Verfahrensweise wurden, nach überschlägiger Ermittlung durch den Rechnungshof, im Jahr 1999 Zinsen von mehr als 8.000 € nicht berücksichtigt.

Das Ministerium will darauf hinwirken, dass das Zinsaufkommen aus der Anlage nicht verbrauchter Mittel für Maßnahmen der Gemeinschaftswerbung ebenfalls dem Abgabenaufkommen zugeführt wird.

2.2 Weitergabe von Fördermitteln

Der Haushaltsplan der Absatzförderereinrichtung Gebietsweinwerbung Pfalzwein e.V. umfasste neben den eigenen Einnahmen und Ausgaben auch die Etatansätze der Bereichsweinwerbungen Südliche Weinstraße e.V. und Deutsche Weinstraße e.V., Mittelhaardt. Dabei war wegen der Zusammenfassung der Haushaltsansätze nicht erkennbar, welcher Teil des Gesamtetats auf die einzelnen Vereine entfiel.

Die beiden Vereine der Bereichsweinwerbung bewirtschafteten ihre Mittel - unabhängig von der Bündelung im Haushaltsplan der Pfalzwein e.V. - aufgrund eigener Haushaltspläne. Die "Dachorganisation" Pfalzwein e.V. wies deshalb auch den Einrichtungen insgesamt etwa die Hälfte der ihr zu Verfügung stehenden Mittel zu, das waren ca. 0,9 Mio. € jährlich, obwohl eine Weitergabe der Fördermittel nicht zugelassen ist. Nachweise über den Einsatz dieser Mittel wurden nicht gefordert.

Unabhängig von dem erhöhten Personal- und Sachaufwand für die Vorhaltung von drei Geschäftsstellen entspricht die Aufteilung der Fördermittel nicht deren Zweckbestimmung, der Förderung von Maßnahmen der Weinwerbung für das gesamte Gebiet Pfalz.

Das Ministerium will die Bewilligungsstelle anweisen, Bewilligungen an die Gebietsweinwerbung Pfalzwein e.V. unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Nichtweitergabe an Dritte auszusprechen.

2.3 Wein- und Tourismuswerbung

Die touristische Attraktivität des Landes wird wesentlich durch den Weinbau geprägt. Deshalb ist der Wein bedeutender Teil der Tourismuswerbung mit der Folge, dass ein beachtlicher Teil der rheinland-pfälzischen Weine von Touristen konsumiert oder eingekauft wird. Deswegen bestehen enge Verflechtungen zwischen der Wein- und der Tourismuswerbung. Diese engen Bindungen haben z.B. dazu geführt, dass ein Großteil der Weinwerbeveranstaltungen in Verbindung mit touristischen Aktivitäten, wie Touristikmessen, Weinfesten und Erlebnistagen, durchgeführt wird.

Die Verknüpfung beider Werbeparten wird dadurch begünstigt, dass die Absatzförderereinrichtungen ausnahmslos auch Tourismuswerbung betreiben. Das hat vielfach zur Folge, dass Werbemaßnahmen durchgeführt werden, bei denen der Tourismus im Vordergrund steht, obwohl aus der Abgabe der Weinbaubetriebe nur eine Förderung des Absatzes von in bestimmten Anbaugebieten erzeugten Weinen erfolgen darf.

Das Ministerium weist darauf hin, dass durch die enge Verzahnung von Wein- und Tourismuswerbung erhebliche Synergieeffekte und für beide Bereiche erkennbare werbliche Erfolge erzielt werden. Es will aber darauf hinwirken, dass die Fördermittel zweckentsprechend, d.h. für Werbemaßnahmen rheinland-pfälzischer Weine, verwendet werden.

2.4 Beteiligungen an Gesellschaften

Die Absatzfördereinrichtung Rheinhessenwein e.V. ist an mehreren Gesellschaften des privaten Rechts beteiligt. Diese sind als Serviceeinrichtungen für Weinbaubetriebe konzipiert, die Mitglieder des Vereins sind. Neben der Erfüllung von Aufgaben für die gebietliche Weinwerbung bieten die Gesellschaften ihre Leistungen überwiegend diesem Personenkreis an. Die Stammeinlagen betragen zwischen 2.400 und 12.500 €

Geschäftsführer und Bedienstete dieser Gesellschaften sind Angehörige der Absatzfördereinrichtung. Die Gesellschaften verfügen über keine eigenen Büroräume und Ausstattungsgegenstände. Sie nutzen die Einrichtungen des Vereins.

Die Gesellschaften erhielten Zuschüsse zu ihren Aktivitäten. Damit wurden teilweise die Aufwendungen für die Geschäftsführung und Werbemaßnahmen für rheinhessische Weine finanziert. Beispielsweise wurde ein Zuschuss von 4.200 € ausschließlich dazu verwendet, die Aufwendungen für die Geschäftsführungstätigkeit, die vom Geschäftsführer der Absatzfördereinrichtung Rheinhessenwein e.V. in Personalunion erbracht wurde, zu bestreiten.

Abgesehen davon, dass die Weitergabe von Fördermitteln nicht zugelassen war, wurde mit ihrer Weiterleitung an die Gesellschaften eine Kontrolle über die Verwendung beeinträchtigt.

Im Übrigen wurden, neben Darlehen in Höhe von 58.000 € zur Behebung von zeitweiligen Liquiditätsschwierigkeiten, einer Gesellschaft im Jahr 1999 wiederholt unverzinsliche Kredite bis zu einer Höhe von 155.000 € gewährt. Die Kredite sind zwischenzeitlich zurückgezahlt.

Durch diese Verfahrensweise wurden über längere Zeiträume Fördermittel nach dem Absatzförderungsgesetz Wein der bestimmungsgemäßen Verwendung vorenthalten.

Das Ministerium hat fachliche und steuerliche Gründe für eine Beteiligung an den Gesellschaften angeführt. Zudem dienten die Tätigkeiten dieser Gesellschaften dem gleichen Ziel, dem auch die Absatzfördereinrichtungen verpflichtet seien. Das Verfahren werde aber neu geregelt. Dabei solle auch die Kontrolle der Verwendung der Mittel sichergestellt werden. Kredite würden nicht mehr gewährt.

Der Rechnungshof sieht weder fachliche noch steuerliche Gründe, die eine Weitergabe von Fördermitteln und eine Verlagerung von Aufgaben rechtfertigen könnten. Erkennbar ist bislang nur der erhöhte Aufwand für die Geschäftsführung.

2.5 Vermeidbare Aufwendungen

2.5.1 Die Absatzfördereinrichtung Rheinhessenwein e.V. bietet Weiterbildungsseminare für die Betriebsleiter und Mitarbeiter in Weinbaubetrieben, Straußwirtschaften und in der Gastronomie an. Inhaltlich befassen sich die Seminare mit Marketing, Controlling und EDV im Weinbaubetrieb, Rhetorik, Essen und Wein. Die Veranstaltungen werden in Kooperation mit der örtlich zuständigen Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalt durchgeführt, die auch regelmäßig die Referenten stellt.

Weiter werden Leistungen, die sich thematisch mit dem Weinmarketing befassen, für einen Beratungsring erbracht und einzelbetriebliche Marketing-Beratung angeboten.

Sowohl im Bereich der Weiterbildung als auch in dem der Beratung können die Leistungen nicht der Werbung zugeordnet werden. Es handelt sich um Aufgaben, die den Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten übertragen sind. Für eine zusätzliche Betätigung der Absatzfördereinrichtungen besteht daher keine Notwendigkeit.

Das Ministerium sieht die Weiterbildung als Teil der Werbung, weil dadurch Repräsentanten herangebildet werden, die ihr Wissen wieder in den Dienst der Gebietsweinwerbung stellen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass der in Frage kommende Personenkreis auf das Weiterbildungsangebot der Lehr- und Versuchsanstalten hingewiesen werden sollte.

2.5.2 Der Geschäftsführer der Absatzfördereinrichtung Rheinhessenwein e.V. erhielt eine Pauschalvergütung. Die Leistungen an die übrigen Bediensteten erfolgte in Anlehnung an den BAT. Die Höhe der Vergütungen orientierte sich allerdings nicht an den jeweiligen Vergütungstarifverträgen. Es wurden höhere Vergütungen von insgesamt 10.000 € jährlich gezahlt. Außerdem wurden zusätzliche Fahrtkostenentschädigungen von 13.000 € jährlich sowie höhere Reisekostenvergütungen gewährt. Hierzu war auf die allgemeine Landesregelung hinzuweisen, dass ein Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten finanziell nicht besser stellen darf als vergleichbare Landesbedienstete.

Bei den übrigen Absatzfördereinrichtungen ergaben sich dieselben Feststellungen.

Das Ministerium will die Gebietsweinwerbungen auffordern, beim Abschluss von Arbeitsverträgen alle Mitarbeiter tarifgerecht einzugruppieren und die Reisekosten nach den landesrechtlichen Regelungen abzurechnen.

2.6 Erfolgskontrolle

Die Absatzfördereinrichtungen dokumentieren ihre Aktivitäten regelmäßig in einem jährlichen Geschäftsbericht, in dem die einzelnen Werbemaßnahmen dargestellt werden, z.B. Veranstaltungen und Verkaufsförderungsaktionen.

Eine Bewertung der Effektivität der Maßnahmen, insbesondere ihrer Auswirkungen auf den Weinabsatz, unterblieb bisher. Lediglich eine Einrichtung der Gebietsweinwerbung hat im Haushaltsplan einen Ansatz für solche Marktforschungsmaßnahmen ausgewiesen; Ausgaben wurden jedoch nicht geleistet.

Kritisch zu bewerten waren Pressekonferenzen, z.B. aus Anlass der Präsentation einer neuen Marketingstrategie, die in Spitzenhotels für einen ausgewählten Personenkreis durchgeführt wurden. Dies betraf auch Maßnahmen, die nur die Vermarktung einer Weinsorte zum Ziel hatten und die nur einen kleineren Anbieterkreis umfassten.

Bei einem Werbeetat von mehr als 5 Mio. € ist eine Erfolgskontrolle erforderlich, ggf. unter Beteiligung einer unabhängigen Marktforschungseinrichtung.

Das Ministerium hat zugesagt, die Empfehlung des Rechnungshofs dem Werbebeirat zur Beratung vorzulegen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass die erhobenen Abgaben von den Gemeinden unverzüglich weitergeleitet werden, Sondervergütungen neben der pauschalierten Verwaltungskostenerstattung unterbleiben und Zinsen zutreffend ermittelt werden,
- b) sicherzustellen, dass die Fördermittel ausschließlich von Absatzfördereinrichtungen verwendet und nicht an Dritte weitergeleitet werden,
- c) darauf hinzuwirken, dass die Mittel nur für Zwecke der Weinwerbung eingesetzt werden,
- d) sicherzustellen, dass Werbemaßnahmen von den Absatzfördereinrichtungen nur in eigener Zuständigkeit und nicht durch Beteiligungsgesellschaften durchgeführt werden,
- e) sicherzustellen, dass für Weiterbildungsveranstaltungen keine Fördermittel nach dem Absatzförderungsgesetz Wein eingesetzt werden,
- f) darauf hinzuwirken, dass die Bediensteten der Absatzförderungseinrichtungen keine höheren Leistungen erhalten als vergleichbare Bedienstete des Landes,
- g) eine Kontrolle des Erfolgs der vielfältigen Werbemaßnahmen und deren Auswirkungen auf den Absatz der rheinland-pfälzischen Weine durchzuführen.

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

Tz. 17 Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten

Bei fünf Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten bestehen neun Außenstellen, die nicht mehr erforderlich sind. Die Aufgaben können besser und wirtschaftlicher von den Hauptstellen wahrgenommen werden. Die Personal- und Sachaufwendungen lassen sich um 0,78 Mio. € jährlich vermindern.

Die Ergebnisse einer mit hohem Aufwand entwickelten Kosten- und Leistungsrechnung eignen sich nur eingeschränkt als Grundlagen für Budgetierung, Qualitäts- und Kontraktmanagement sowie Controlling.

Die Lehr- und Versuchsanstalt Bad Kreuznach und die Landwirtschaftskammer waren am gleichen Standort im Versuchswesen tätig. Durch Bündelung der Aufgaben bei einem Träger lassen sich die Aufgaben wirtschaftlicher erledigen.

Verpflegungsbetrieb und Internat eines Wohnheims der Lehr- und Versuchsanstalt Bad Kreuznach verursachten einen Zuschussbedarf von mindestens 0,25 Mio. € jährlich. Durch Kooperation mit einer ortsansässigen Gesellschaft kann die Wirtschaftlichkeit erheblich verbessert werden.

1. Allgemeines

Im Rahmen der Neuorganisation der staatlichen Agrarverwaltung im Jahr 1993 wurden zahlreiche Dienststellen aufgelöst und die Aufgaben bei acht Staatlichen Lehr- und Versuchs-(Forschungs-)anstalten in Bad Neuenahr-Ahrweiler, Bad Kreuznach, Neustadt an der Weinstraße, Oppenheim, Trier-Bernkastel-Kues, Bitburg-Prüm, Kaiserslautern und Montabaur-Altenkirchen gebündelt¹⁾. Mehreren Anstalten wurden Außenstellen zugeordnet, von denen einige zwischenzeitlich geschlossen wurden.

Daneben wurden den sechs landesweit zuständigen Einrichtungen

- Landesanstalt für Bienenzucht Mayen,
- Landesanstalt für Rebenzüchtung Alzey,
- Landgestüt Zweibrücken,
- Landesanstalt für Tierzucht und Qualitätsprüfungen Neumühle,
- Landesanstalt für Pflanzenbau und Pflanzenschutz Mainz und
- Bildungsseminar für die Agrarverwaltung Emmelshausen

zentrale Aufgaben zugewiesen.

Der Rechnungshof hat in den Vorjahren aufgrund mehrerer Prüfungen weitere organisatorische Maßnahmen vorgeschlagen, die unter Berücksichtigung des ständigen Strukturwandels in der Landwirtschaft sowohl deren Bedarf entsprechen als auch eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung erlauben.

In der Folge sind drei mit zentralen Aufgaben befasste Einrichtungen aufgelöst und unter Beibehaltung der bisherigen Standorte als Fachbereiche in Anstalten eingegliedert worden. Es handelt sich hierbei um

- die Landesanstalt für Bienenzucht Mayen²⁾,
- die Landesanstalt für Rebenzüchtung Alzey³⁾ und
- das Bildungsseminar für die Agrarverwaltung Emmelshausen²⁾.

¹⁾ Rdschr. des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten vom 28. Juni 1993 (MinBl. S. 347).

²⁾ Vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 16 (Drucksache 13/3970), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/4253 S. 22), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/4424 S. 12) und Beschluss des Landtags vom 24. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/87 S. 6636).

³⁾ Vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 18 (Drucksache 13/1440), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/1790 S. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/2090 S. 10) und Beschluss des Landtags vom 16. Oktober 1997 (Plenarprotokoll 13/41 S. 3316).

Bei weiteren geprüften Einrichtungen sind die Überlegungen zur Neuorganisation noch nicht abgeschlossen oder umgesetzt. Dies betrifft u.a.

- die Landesanstalt für Tierzucht und Qualitätsprüfungen Neumühle, die mit der Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung Neumühle des Bezirksverbands Pfalz zusammengeführt werden sollte⁴⁾,
- die Landesanstalt für Pflanzenbau und Pflanzenschutz Mainz, die an einen anderen Standort verlagert und in eine Lehr- und Versuchsanstalt eingebunden werden sollte⁵⁾.

Zur Ergänzung der bisherigen Prüfungen hat der Rechnungshof untersucht, ob es unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit sinnvoll ist, weiterhin Außenstellen bei den Lehr- und Versuchsanstalten aufrechtzuerhalten oder ob aufgrund veränderter Rahmenbedingungen hierauf verzichtet werden kann.

Bei der Anfang der neunziger Jahre erfolgten Anpassung der staatlichen Agrarverwaltung an die veränderten Strukturen in der Landwirtschaft wurden neben den zentralen Standorten der Anstalten Außenstellen vorgehalten. Zurzeit sind den Lehr- und Versuchsanstalten Bad Neuenahr-Ahrweiler, Bad Kreuznach, Trier-Bernkastel-Kues, Bitburg-Prüm und Montabaur-Altenkirchen Außenstellen zugeordnet. Mit den Außenstellen sollte für die neuen Verwaltungsaufgaben zur Umsetzung der EG-Agrarreform weiterhin eine ortsnahe Beratung und Weiterbildung angeboten werden. Hierbei wurden in der Regel die Gebäude und die Ausstattung der aufgelösten Beratungs- und Weiterbildungsstellen genutzt. Teilweise wurden Beratungsstellen(-stützpunkte) eingerichtet. Gleichzeitig konnte so der regelmäßig mit der Auflösung von Dienststellen verbundene Ortswechsel zahlreicher Mitarbeiter vermieden werden.

Neben dieser mehr auf organisatorische Belange ausgerichteten Prüfung erschien es sinnvoll, gleichzeitig die Ergebnisse der Entwicklung einer Kosten- und Leistungsrechnung, die zwischenzeitlich bei allen Anstalten eingeführt ist, zu untersuchen. Die Prüfung konzentrierte sich auf das bei der Lehr- und Versuchsanstalt Bad Kreuznach durchgeführte Pilotprojekt. Sie umfasste auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung dieser Anstalt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten (Notwendigkeit von Außenstellen)

Die verschiedenen Standorte und die personelle Ausstattung der Lehr- und Versuchsanstalten stellen sich wie folgt dar:

- Die Aufgaben der Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft, Weinbau und Gartenbau Bad Neuenahr-Ahrweiler mit Berufsbildender Schule sowie Fachstelle für Land- und Hauswirtschaft Mayen und Fachbereich Bienenkunde Mayen werden an sechs Standorten von insgesamt 89 Bediensteten wahrgenommen.

Neben der Hauptstelle Bad Neuenahr-Ahrweiler mit dem angeschlossenen Staatsweingut Marienthal (49 Bedienstete) sind in Mayen eine Fachstelle (24 Bedienstete) und ein Fachbereich (9 Bedienstete) in räumlich getrennten Gebäuden eingerichtet. In Cochem wird eine Beratungsstelle (4 Bedienstete) vorgehalten und bei der Lehr- und Versuchsanstalt Trier ist ein weiterer Fachbereich (3 Bedienstete) mit Teilaufgaben untergebracht.

- Die Aufgaben der Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft und Weinbau Bad Kreuznach mit Berufsbildender Schule, Bildungszentrum Hauswirtschaft Bad Kreuznach und Bildungsseminar für die Agrarverwaltung in Emmelshausen sowie Fachstelle für Landwirtschaft in Simmern werden von insgesamt 139 Bediensteten an drei Standorten wahrgenommen.

Neben der Hauptstelle Bad Kreuznach (103 Bedienstete) ist in Simmern eine Fachstelle (14 Bedienstete) eingerichtet. Eine weitere Außenstelle besteht in Emmelshausen als zentrale Fortbildungsstätte der Agrarverwaltung. Sie nimmt die bisherigen Aufgaben des zum 1. Oktober 2000 aufgelösten Bildungsseminars für die Agrarverwaltung (22 Bedienstete) wahr.

- Die Aufgaben der Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft, Weinbau und Gartenbau Trier-Bernkastel-Kues mit Berufsbildender Schule und Fachstelle für Weinbau Bernkastel-Kues werden von insgesamt 106 Bediensteten an fünf Standorten wahrgenommen.

⁴⁾ Vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 15 (Drucksache 13/3970), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/4253 S. 22), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/4424 S. 12) und Beschluss des Landtags vom 24. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/87 S. 6636).

⁵⁾ Vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 17 (Drucksache 13/3970), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/4253 S. 22), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/4424 S. 12) und Beschluss des Landtags vom 24. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/87 S. 6636).

Neben der Hauptstelle Trier einschließlich dem Staatsweingut Avelsbach mit der Zentralkellerei sowie dem Lehr- und Versuchsbetrieb Weinbau (96 Bedienstete) ist in Bernkastel-Kues eine Fachstelle (10 Bedienstete) eingerichtet. In Wittlich und Saarburg bestehen Beratungsstützpunkte zur Abhaltung von Sprechtagen durch Bedienstete der Hauptstelle Trier.

- Die Aufgaben der Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft Bitburg-Prüm mit Berufsbildender Schule und Fachstelle für Tierhaltung und Futterbau Prüm werden an drei Standorten von insgesamt 50 Bediensteten wahrgenommen.

Neben der Hauptstelle in Bitburg (31 Bedienstete) sind in Prüm eine Fachstelle für Tierhaltung und Futterbau (16 Bedienstete) und in Daun ein Beratungsstützpunkt (3 Bedienstete) eingerichtet.

- Die Aufgaben der Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft Montabaur-Altenkirchen mit der Fachstelle für Tierhaltung und Futterbau in Altenkirchen werden an zwei Standorten von insgesamt 31 Bediensteten wahrgenommen.

Neben der Hauptstelle in Montabaur (22 Bedienstete) ist in Altenkirchen eine Fachstelle (9 Bedienstete) eingerichtet.

Durch die Aufteilung der Aufgaben auf mehrere Standorte entstanden organisatorische Nachteile, die zu Doppel- und Mehrarbeit und damit zu einem erhöhten Personalaufwand führten. Die Vorhaltung von Außenstellen bedingt darüber hinaus einen zusätzlichen Sachaufwand. Zudem wurden zahlreiche Räume nicht oder nicht ausreichend genutzt. Auch in den Bereichen der Berufs- und Fachschulbildung war ein erhöhter Aufwand zu verzeichnen. Bei einer Konzentration des schulischen Angebots der Außenstellen Bernkastel-Kues, Prüm und Altenkirchen an den jeweiligen Hauptstellen hätten weniger Klassen gebildet, die Lehrkräfte effizienter eingesetzt und die Klassenräume besser ausgelastet werden können⁶⁾.

Weiterhin war festzustellen, dass durch die Fortentwicklung der Kommunikationstechnik sowohl bei der Erfüllung des Beratungsauftrags als auch im Bereich der Weiterbildung ein wesentlich verändertes Nutzerverhalten zu verzeichnen ist. Die Dienstleistungen der Agrarverwaltung werden überwiegend telefonisch, per Fax oder über das Internet abgerufen. Persönliche Kontakte von Ratsuchenden bei den Dienststellen sind rückläufig. Bei einigen Außenstellen finden an einem Tag nicht selten nur noch höchstens zwei persönliche Beratungsgespräche statt. Vielfach ist zudem eine Beratung vor Ort in den landwirtschaftlichen Betrieben notwendig. Deshalb ist es nicht erforderlich, dass die Beratungsstellen ortsnah erreichbar sind. Hinzu kommt, dass aufgrund des weiter fortschreitenden Strukturwandels in der Landwirtschaft zunehmend Spezial- und Intensivberatungen nachgefragt werden, die von den Beratungskräften in der Fläche nur noch eingeschränkt erbracht werden können, weil das geforderte Spezialwissen fehlt. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Aufgaben zurückgehen. So ist z.B. die Beteiligung der Anstalten an verschiedenen Förderprogrammen entfallen.

Folgende Außenstellen, Beratungsstellen und Beratungsstützpunkte können aufgegeben und die Aufgaben an die Hauptstellen verlagert werden:

- Mayen und Cochem nach Bad Neuenahr-Ahrweiler⁷⁾,
- Bernkastel-Kues, Saarburg und Wittlich nach Trier⁸⁾,
- Simmern nach Bad Kreuznach⁹⁾,
- Prüm und Daun nach Bitburg,
- Altenkirchen nach Montabaur.

Bei Umsetzung der vorgeschlagenen organisatorischen Maßnahmen kann eine finanzielle Entlastung für den Landeshaushalt von 0,78 Mio. € jährlich erzielt werden. Einsparbar sind Bewirtschaftungskosten für Gebäude von

⁶⁾ Mit Beschluss vom 10. Juli 1998 zu Drucksache 13/3274 (Plenarprotokoll 13/66 S. 5229) hat der Landtag seinen Beschluss im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1995, Tz. 19 zu Drucksache 13/2090 über die Schließung der Berufs- und Fachschulklassen bis zum Ablauf des Schuljahres 2000/2001 ausgesetzt. Mit Beschluss vom 23. August 2001 zu Drucksache 14/174 (Plenarprotokoll 14/7 S. 366) hat der Landtag bis zum 1. Februar 2002 einen Bericht der Landesregierung gefordert, in dem zur Situation der landwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulklassen Stellung genommen werden soll.

⁷⁾ Denkbar ist auch die Beibehaltung einer Außenstelle in Mayen. Dann sollten jedoch der Fachbereich Bienenkunde und die übrigen in einem anderen Gebäude untergebrachten Fachbereiche zusammengefasst werden.

⁸⁾ Erwägenswert ist auch eine Bündelung aller Beratungsaufgaben für das Weinanbaugebiet Mosel in Bernkastel-Kues bei Auflösung des Standorts Cochem. Der Berufs- und Fachschulbereich sollte aber jedenfalls in Trier zusammengeführt werden.

⁹⁾ Die Außenstelle Emmelshausen als zentrale Fortbildungsstätte der Agrarverwaltung könnte dann fortbestehen, wenn außerdem an diesem Standort die Versuchsaufgaben im nördlichen Landesteil gebündelt werden.

0,38 Mio. € jährlich. Darüber hinaus sind Personalaufwendungen von 0,4 Mio. € jährlich für fünf Stellen für Verwaltungskräfte und fünf Stellen für Beschäftigte der zentralen Dienste vermeidbar.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau teilt im wesentlichen die Auffassung des Rechnungshofs und will prüfen, inwieweit auf die Außenstellen verzichtet werden könne. Im Hinblick auf die angestrebte Neuorganisation der gesamten Agrarverwaltung, für die noch ein Gesamtkonzept nach einer vorausgehenden Kundenbefragung zu entwickeln sei, könne eine Entscheidung erst zu einem späteren Zeitpunkt getroffen werden.

Hierzu ist anzumerken, dass die erforderlichen entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte für eine Reform der Agrarverwaltung - auch aufgrund des Ergebnisses der Prüfungen des Rechnungshofs, die in den Jahresberichten 1996³⁾ und 1998^{2) 4) 5)} dargestellt sind - bekannt sind. Es ist daher nicht ersichtlich, welche weiteren Erkenntnisse eine Kundenbefragung erbringen könnte. Um die aufgezeigten Einsparmöglichkeiten zu nutzen, sollte das Reformvorhaben unverzüglich in Angriff genommen werden.

2.2 Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft und Weinbau Bad Kreuznach

2.2.1 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Lehr- und Versuchsanstalt wurde zu Beginn des Jahres 1997 zusammen mit einem Unternehmensberater mit der Entwicklung einer Kosten- und Leistungsrechnung für die Agrarverwaltung im Rahmen eines Pilotprojekts beauftragt.

Von verschiedenen Arbeitsgruppen wurde ein Produktplan mit Produktbeschreibungen und einer Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung auf der Basis der tatsächlichen Ausgaben entwickelt. Bei der Beschreibung der Produkte wurde auf eine angemessene Gliederungstiefe (Anzahl der Produkte) geachtet. Während die Kostenarten- und die Kostenstellenrechnung als Vollkostenrechnung ausgebildet wurden, sollte die Kostenträgerrechnung nur die direkt zuordnungsfähigen Kosten enthalten (Teilkostenrechnung).

Der Produktplan umfasste fünf Produktbereiche, 30 fachbereichsbezogene Produktgruppen und 178 Einzelprodukte.

Die Zusammenarbeit mit dem Unternehmensberater, der eine Gesamtvergütung von 0,68 Mio. € erhielt, endete mit Ablauf des Jahres 1999 ohne eine abschließende Erfolgskontrolle.

Auf den bis dahin erarbeiteten Grundlagen wurde die Kosten- und Leistungsrechnung mit einem dann neu entwickelten Produktplan fortgeführt. Dieser gliedert sich nunmehr in fünf Produktbereiche, neun Produktgruppen und 34 Einzelprodukte.

Mit der Systemänderung wurde die Aussagekraft der Kostenträgerrechnung erheblich vermindert, weil nicht mehr erkennbar wird, welche Leistungen, in welcher Form und von welchem Fachbereich erbracht werden. Das mit der Kosten- und Leistungsrechnung verfolgte Ziel der Herstellung von Kostentransparenz kann nicht erreicht werden. Bei dem jetzigen Verfahren werden die Kosten großer Aufgabenbereiche zusammengefasst, so dass unwirtschaftliche Teilbereiche unentdeckt bleiben. Es geht auch die Möglichkeit verloren, vermeidbare Tätigkeiten oder Doppelarbeiten zu erkennen. Der Personalbedarf für die einzelnen Fachbereiche kann aufgrund dieser Daten nicht ermittelt werden.

Hinzu kommt, dass wegen der Ausgestaltung der Kostenträgerrechnung als Teilkostenrechnung den Einzelprodukten nur ein Teil der Personalkosten zugeordnet wird. Durch diese auch schon in der Einführungsphase gewählte Form der Datenerfassung und den daraus folgenden geringeren Genauigkeitsgrad wird die nunmehrige Kosten- und Leistungserfassung in ihrer Aussagefähigkeit weiter vermindert. Außerdem ergaben sich keine Hinweise, in welcher Form und unter welchen Bedingungen die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung in die Budgetierung, in ein Qualitäts- und Kontraktmanagement sowie ein darauf aufbauendes Controllingverfahren einfließen können.

Insgesamt entsprach das Ergebnis des Pilotprojekts zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, insbesondere unter Berücksichtigung der hohen Entwicklungskosten und des erheblichen Verwaltungsaufwands, nicht den Anforderungen, die an dieses Steuerungsinstrument zu stellen sind.

Trotz der unterschiedlichen Organisationsstruktur der Lehr- und Versuchsanstalten, die einen Leistungsvergleich erschwert, wurde zwischenzeitlich die Kosten- und Leistungsrechnung in der gesamten Agrarverwaltung eingeführt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige, zusätzliche Produkte zu definieren und den Produktkatalog insgesamt zu optimieren. Den Empfehlungen des Rechnungshofs werde gefolgt. Es sei vorgesehen, Differenzierungen in der Organisationsstruktur konkret festzulegen und unterschiedliche Bezeichnungen für vergleichbare Aufgaben zu vereinheitlichen.

2.2.2 Versuchswesen

Die Lehr- und Versuchsanstalt verfügt neben den für Zwecke des Weinbaus genutzten Flächen von 21,15 ha des Staatsweinguts über 20,69 ha landeseigene und 2,30 ha zugepachtete Ackerflächen, die für die Durchführung von Versuchen vorgehalten werden. Von der Gesamtfläche von 22,99 ha liegen 8,02 ha landeseigene und 0,52 ha zugepachtete Flächen in der Gemarkung Bad Kreuznach¹⁰⁾. Die restlichen landeseigenen Flächen von 12,67 ha und zugepachteten Grundstücke von 1,78 ha liegen in der Gemarkung Dörth bei Emmelshausen.

Das Versuchsfeld mit einer Gesamtfläche von 14,45 ha in Dörth wird nur mit einer Teilfläche von 10,42 ha genutzt. Flächen von 4,03 ha sind an die Landwirtschaftskammer und an zwei Landwirte verpachtet. Die Landwirtschaftskammer führt auf den Grundstücken und weiteren eigenen Ackerflächen mit zusammen rd. 10 ha Gesamtfläche Grünlandversuche durch.

Die Maschinen und Geräte für die Bodenbearbeitung sind in Maschinenhallen des ehemaligen Bildungsseminars für die Agrarverwaltung in Emmelshausen untergebracht. Diese Unterbringungsmöglichkeit wird auch von der Landwirtschaftskammer für ihre Maschinen und Geräte genutzt. Infolge der unmittelbaren Nachbarschaft beider Versuchsfelder hat sich im Laufe der Zeit eine enge Zusammenarbeit entwickelt, bei der die Geräte und Maschinen im gegenseitigen Einvernehmen gemeinsam genutzt werden. Deshalb hat der Rechnungshof angeregt, die Versuchseinrichtungen aus wirtschaftlichen Gründen zusammenzuführen.

Das Ministerium hat erklärt, dass es die Auffassung des Rechnungshofs teile. Die Zuordnung des Versuchswesens zu einem Träger sei bereits Gegenstand von Verhandlungen zwischen Land und Landwirtschaftskammer über die Neuordnung der künftigen Zusammenarbeit.

2.2.3 Wohnheim und Verpflegungsbetrieb

Die Lehr- und Versuchsanstalt unterhält ein Wohnheim und einen Verpflegungsbetrieb in Bad Kreuznach. Auslastung und Inanspruchnahme der beiden Einrichtungen wurden bereits im Jahr 1995 geprüft. Das Wohnheim war damals zu 75 % ausgelastet. Mit den Einnahmen wurden lediglich 17 % der Ausgaben finanziert, weil die Benutzungsentgelte zu niedrig angesetzt waren. Der Zuschussbedarf belief sich auf 118.000 €/jährlich.

Im Jahr 1999 hat sich der Zuschussbedarf auf annähernd 175.000 €/jährlich erhöht, obwohl die Auslastung auf 80 % der Gesamtkapazität gesteigert und die Benutzungsentgelte geringfügig angehoben worden sind.

Die Aufwendungen des Verpflegungsbetriebs wurden im Jahr 1995 nur zu 41,9 % durch Einnahmen finanziert. Der Zuschussbedarf belief sich auf 97.000 €/jährlich.

Im Jahr 1999 hat sich der Deckungsgrad durch einen gestiegenen Umsatz und eine verbesserte Preisgestaltung auf 52,7 % erhöht. Der Zuschussbedarf wurde dadurch auf 75.000 € vermindert.

Die ungünstige wirtschaftliche Situation hat sich im Grunde bei beiden Einrichtungen nicht wesentlich verändert. Eine weitere Anhebung des Übernachtungsentgelts dürfte im Hinblick auf den sanierungsbedürftigen baulichen Zustand des Wohnheims und die den heutigen Anforderungen nicht angepasste Innenausstattung nicht durchzusetzen sein. Die Möglichkeiten einer Steigerung der Essensausgabe und einer Erhöhung des Verpflegungsentgelts sind wegen des in Frage kommenden begrenzten Personenkreises gering. Die Situation erfordert daher eine grundsätzliche Neuorientierung.

Eine kostengünstigere Alternative könnte ein vergleichbares Leistungsangebot der ortsansässigen Deula Rheinland-Pfalz GmbH, Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik, sein (vgl. hierzu auch den Beitrag "Beteiligung des Landes an zwei privatrechtlichen Unternehmen"). Die Einrichtung, die nach dem Gesellschaftsvertrag überwiegend in der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung im Agrarbereich tätig ist, verfügt ebenfalls über ein Wohnheim und einen Verpflegungsbetrieb. Beide Betriebszweige arbeiten kostendeckend, verfügen aber noch über freie Kapazitäten und könnten durch eine Kooperation mit der Lehr- und Versuchsanstalt ihre wirtschaftliche Situation verbessern.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass im Bereich des Verpflegungsbetriebs zurzeit die Möglichkeit einer Zusammenarbeit geprüft werde. Dabei werde auch die Vergabe der Leistungen an ein Catering-Unternehmen erörtert. Bei der Unterbringung der Internatsschüler sei eine Kooperation jedoch nicht möglich, weil die Gesellschaft zeitweise ihre Übernachtungskapazitäten fast vollständig selbst auslaste, ein Fahrdienst eingerichtet werden müsse und minderjährige Schüler zu beaufsichtigen seien.

Eine Gesamtbetrachtung der Übernachtungszahlen beider Wohnheime zeigt, dass erst durch eine Konzentration der Übernachtungen eine optimale Auslastung bei der Gesellschaft erreicht werden kann. Voraussetzung hierfür ist eine

¹⁰⁾ Von der Gesamtfläche von 8,54 ha in der Gemarkung Bad Kreuznach können 1,63 ha ackerbaulich nicht genutzt werden, da es sich um Ödland handelt. Weitere 6,91 ha sind für Versuchszwecke nur bedingt geeignet, weil sie in einem Wasserschutzgebiet liegen.

zeitliche Steuerung des Bildungsangebots für andere Berufe, wie Garten- und Landschaftsbauer, Ver- und Entsorger und Berufskraftfahrer. Dadurch können die freien Übernachtungsmöglichkeiten in weniger frequentierten Zeiten genutzt werden. Die Einrichtung eines Fahrdienstes ist nicht erforderlich, weil eine Beförderungspflicht für Schüler von berufsbildenden Schulen nicht besteht. Zudem beträgt der kürzeste Fußweg zwischen beiden Einrichtungen noch nicht einmal zwei Kilometer. Aufsichtsfunktionen sind gewährleistet, da der zu beaufsichtigende Personenkreis ohnehin an den von der Gesellschaft durchgeführten Lehrgängen teilnimmt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Außenstellen aufzulösen und die Aufgaben an den Hauptstellen zu bündeln,
- b) den Produktkatalog der Kosten- und Leistungsrechnung bedarfsorientiert auszuweiten und eine einheitliche Gliederung, insbesondere bei den Staatsweingütern sowie den Lehr- und Versuchsbetrieben, sicherzustellen, um Leistungsvergleiche zu ermöglichen,
- c) die landwirtschaftlichen Versuchseinheiten in Emmelshausen der Lehr- und Versuchsanstalt Bad Kreuznach und der Landwirtschaftskammer unter einheitlicher Trägerschaft zusammenzufassen und den Versuchsstandort Bad Kreuznach aufzugeben,
- d) bei der Bereitstellung von Übernachtungsmöglichkeiten und der Vorhaltung eines Verpflegungsbetriebs für ein Wohnheim der Lehr- und Versuchsanstalt Bad Kreuznach mit einer ortsansässigen Bildungseinrichtung zu kooperieren.

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

Tz. 18 Förderung von Schulbaumaßnahmen

Schulbaumaßnahmen wurden gefördert, obwohl Anträge nicht fristgerecht oder unvollständig vorgelegt worden waren.

Richtwerte zur angemessenen Ausschöpfung von Einnahmequellen waren seit Jahren nicht an die Entwicklung der Steuerhebesätze angepasst worden.

Zuwendungen waren überhöht, weil Projektkosten zu großzügig ermittelt, Bedarfswerte überschritten und Abzüge für Bauunterhaltung unterlassen wurden.

Schülerzahlenprognosen waren nicht gesichert und Planungen unwirtschaftlich.

In mehreren Fällen wich die tatsächliche von der genehmigten Bauausführung ab.

Auflagen und vergaberechtliche Bestimmungen wurden nicht beachtet.

1. Allgemeines

Das Land gewährt den kommunalen Gebietskörperschaften und Schulverbänden Zuwendungen zu den Kosten für schulbehördlich genehmigte Schulbaumaßnahmen¹⁾.

Das Förderverfahren bestimmt sich nach der Verwaltungsvorschrift über den Bau von Schulen und die Förderung des Schulbaues²⁾. Art, Anzahl und Größe der förderungsfähigen Räume ergeben sich aus den Rahmenraumprogrammen³⁾.

Der Rechnungshof hat Zuwendungen zu den Kosten für schulbehördlich genehmigte Um- und Erweiterungsbauten von Schulgebäuden und -anlagen sowie deren Ersteinrichtung⁴⁾ geprüft. Neubaumaßnahmen waren nicht in die Prüfung einbezogen.

Die Querschnittsprüfung umfasste 21 Schulbaumaßnahmen der Haushaltsjahre 1997 und 1998 mit Zuwendungen in Höhe von insgesamt 22,8 Mio. €. Soweit erforderlich, wurden auch Vorgänge aus früheren Jahren einbezogen.

Geprüft wurde insbesondere, ob die

- Voraussetzungen für die Förderungen vorlagen,
- Zuwendungen bestimmungsgemäß festgesetzt wurden,
- die vergaberechtlichen Bestimmungen beachtet wurden,
- Bedingungen und Auflagen der Bewilligungsbescheide eingehalten wurden,
- die Mittel rechtzeitig und zweckentsprechend verwendet sowie ordnungsgemäß abgerechnet wurden.

Grundlage der Prüfung waren die Zuwendungsakten der ehemaligen Bezirksregierungen⁵⁾. Ergänzend fanden örtliche Erhebungen bei Schulträgern und Schulen statt.

¹⁾ § 75 Schulgesetz (SchulG) vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. September 2000 (GVBl. S. 415), BS 223-1.

²⁾ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 15. März 1996 (Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und für Kultur, Jugend, Familie und Frauen S. 297), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend vom 31. Oktober 2001 (Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung, Frauen und Jugend und für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur S. 455); im Folgenden: VV über den Bau von Schulen.

³⁾ Anlage 2 zur VV über den Bau von Schulen.

⁴⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 19 Schulen - Allgemein -, Titelgruppen 76 bis 83 Zuwendungen für Schulbauten.

⁵⁾ Jetzt: Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier mit den Außenstellen der Schulaufsicht in Koblenz und Neustadt an der Weinstraße.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Antragsverfahren

2.1.1 Antragsfrist

Der Schulträger hat die Planungsunterlagen mit dem Antrag auf Erteilung der schulbehördlichen Genehmigung und auf Gewährung einer Zuwendung bis zum 1. August eines Jahrs der Bezirksregierung zur Aufnahme in das Schulbauprogramm des folgenden Haushaltsjahrs vorzulegen.

Bei fünf der geprüften Projekte wurde der Vorlagetermin - zum Teil erheblich - überschritten. Trotzdem erfolgte in allen Fällen noch die Aufnahme in das Schulbauprogramm des folgenden Jahrs.

Das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend hat erklärt, eine Änderung der Verwaltungsvorschrift dahingehend, dass Anträgen bei Fristüberschreitung nur in begründeten Ausnahmefällen entsprochen werde, sei vorgemerkt.

Im Hinblick auf Planungssicherheit und Gleichbehandlung der Antragsteller sollte die Änderung alsbald erfolgen.

2.1.2 Vollständigkeit der Antragsunterlagen

Zuwendungen wurden bewilligt, obwohl die Antragsunterlagen nicht vollständig waren. Zum Beispiel fehlte teilweise der Nachweis, dass der Schulträger Eigentümer des für die Durchführung der Schulbaumaßnahme erforderlichen Baugrundstücks ist.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde verstärkt darauf hinwirken, dass künftig nur bei Vollständigkeit der Antragsunterlagen gefördert wird.

2.1.3 Angemessene Ausschöpfung der Einnahmequellen

Zuwendungen zu Schulbaumaßnahmen werden nur gewährt, wenn die kommunale Gebietskörperschaft ihre Einnahmequellen angemessen ausschöpft. Die Realsteuern gelten als ausgeschöpft, wenn die Hebesätze der Grundsteuer A 240 %, der Grundsteuer B 270 % und der Gewerbesteuer 320 % nicht unterschreiten⁶⁾. Die tatsächlichen Hebesätze haben sich in den letzten Jahren erhöht. Hieraus wurden bisher keine Folgerungen gezogen.

Die Förderrichtlinien wurden zwischenzeitlich angepasst.

2.2 Notwendigkeit der Schulbaumaßnahme

2.2.1 Schülerzahlenprognosen

Basierend auf der Schülerzahlenprognose des Schulträgers wurden die Erweiterung einer zweizügigen Grundschule um vier Klassenräume und Nebenräume sowie weitere Umbaumaßnahmen⁷⁾ zur Vervollständigung des Raumprogramms schulbehördlich genehmigt. Die Landeszuwendung betrug 853.000 €.

Nach dem aktuellen Schülerzahlenspiegel des Schulträgers bis zum Schuljahr 2006/2007 ist - mit Ausnahme des Schuljahrs 2001/2002 - nicht mit einer durchgängigen Zweizügigkeit der Grundschule zu rechnen. Eine Erweiterung um vier Klassenräume war nicht erforderlich; ein Klassenraum wird auf Dauer ungenutzt bleiben. Allein für diesen Klassenraum beliefen sich die zuwendungsfähigen Kosten auf 140.000 €⁸⁾.

Eine andere Grundschule wurde durch umfangreiche Umbau- und Sanierungsmaßnahmen dem heutigen Sicherheitsstandard angeglichen und in ihrem räumlichen Angebot an das Raumprogramm einer einzügigen Grundschule angepasst. Zum Zeitpunkt der Antragstellung im Schuljahr 1996/1997 wurden an der Grundschule 64 Schülerinnen und Schüler in drei Klassen⁹⁾ unterrichtet. Dabei wurde nach der Prognose der Schulbehörde vom 11. Dezember 1996 davon ausgegangen, dass sich die Schülerzahl über das Jahr 2000 hinaus in dieser Größenordnung stabilisieren werde.

⁶⁾ Nr. 3.4 VV über den Bau von Schulen. Die inhaltlich gleiche Nr. 3.4 der Verwaltungsvorschrift des Kultusministeriums vom 22. April 1985 (MinBl. S. 291) nimmt Bezug auf die Landesverordnung über die Realsteuern der Gemeinden vom 22. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 43, BS 611-11), die durch das Achte Rechtsbereinigungsgesetz vom 4. Dezember 1990 (GVBl. S. 384) mit Wirkung vom 1. Januar 1991 aufgehoben wurde.

⁷⁾ Lehrer-, Arzt- und Elternsprechzimmer, WC-Anlage, Brandschutz- und Unfallverhütungsmaßnahmen, Dachumbauten.

⁸⁾ $60 \text{ m}^2 \text{ Hauptnutzfläche} \times 4.565 \text{ DM/m}^2 = 273.900 \text{ DM} (= 140.000 \text{ €})$. Vgl. Nr. 1 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums über Kostenrichtwerte im Schulbau vom 16. Januar 1996 (Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und für Kultur, Jugend, Familie und Frauen S. 60).

⁹⁾ Bildung einer kombinierten Klasse in den Klassenstufen 1 und 2.

Eine noch vor Baubeginn¹⁰⁾ erstellte neue Prognose der Schulbehörde vom 10. Februar 1998 hatte zum Ergebnis, dass ab dem Schuljahr 2001/2002 in den Klassenstufen 1 und 2 sowie den Klassenstufen 3 und 4 jeweils kombinierte Klassen, also insgesamt nur zwei Klassen, zu bilden seien.

Im Ergebnis wurden Baumaßnahmen an einer Schule gefördert, die die gesetzliche Mindestgröße von vier Klassen unterschritt¹¹⁾.

2.2.2 Umfang der Maßnahmen

Aufgrund gestiegener Schülerzahlen wurde eine Grundschule entsprechend dem Raumbedarfsplan zu einer zwei-zügigen Grundschule erweitert. Die Gesamtkosten des Projekts wurden mit 892.700 € festgestellt. Die Landeszuwendung betrug 335.900 €

Eine Planungsvariante, die die Einbeziehung der an den Altbau des Schulgebäudes angeschlossenen ehemaligen Lehrerwohnungen in die Erweiterungs- und Umbaumaßnahme vorsah, hätte die Möglichkeit geboten, bestehende Gebäudeteile in die Erweiterungsmaßnahme zu integrieren und damit die Neubau- und Erweiterungsmaßnahmen zu reduzieren.

Die Baumaßnahme wurde nach den für Neubau- und Erweiterungsmaßnahmen geltenden Kostenrichtwerten gefördert. Die Höhe einer Landeszuwendung für den Umbau der Lehrerwohnungen hätte dagegen auf der Basis der tatsächlichen Kosten erfolgen müssen. Dabei wären Sanierungsanteile zu Lasten des Schulträgers gegangen.

Bei einer weiteren Baumaßnahme wurden neue Klassenräume und alter Baubestand durch eine 362 m² große Halle - veranschlagte Kosten: 234.500 €- verbunden. Die Maßnahme wurde gefördert, obwohl das Baureferat¹²⁾ der Bezirksregierung festgestellt hatte, dass die Wirtschaftlichkeitsdaten¹³⁾ bei Teilen des Bauprojekts überschritten seien.

2.3 Ermittlung der förderfähigen Kosten

2.3.1 Bedarfswerte

Die im Rahmenraumprogramm festgelegten Bedarfswerte bilden grundsätzlich die Obergrenze für die Ermittlung der förderfähigen Kosten.

Bei sieben der geprüften Projekte (30%) wurden die Bedarfswerte ohne hinreichende Begründung überschritten. Die Abweichungen beliefen sich auf Flächen von insgesamt 355 m² mit zuwendungsfähigen Kosten von mehr als 700.000 €. Die Gesamtfördersumme betrug 460.000 €

2.3.2 Kostenrichtwerte

Zur Pauschalierung der zuwendungsfähigen Baukosten bei Neubauten und größeren Erweiterungsmaßnahmen legt das für Schulbau zuständige Ministerium im Benehmen mit dem Ministerium der Finanzen Kostenrichtwerte für die einzelnen Schularten fest. Diese berücksichtigen auch die Kosten für technische Anlagen (Abwasser, Wärmeversorgung, Fernmeldeanlagen usw.), Außenanlagen, Ausstattung, Kunstwerke und Baunebenkosten. Bei kleineren Erweiterungsbauten fallen derartige Kosten regelmäßig nicht an. Sie werden daher auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten gefördert.

Allgemein bestand Unsicherheit über die Abgrenzung zwischen größeren und kleineren Erweiterungsmaßnahmen. So wurde z.B. der Anbau von vier Klassenräumen an das bestehende Gebäude einer Grundschule als "größere Erweiterungsmaßnahme" gefördert, obwohl weder eine neue Heizungsanlage noch eine Erneuerung der Toilettenanlagen oder des Pausenhofs erforderlich war.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Ergänzung der Verwaltungsvorschrift um eine geeignete Definition sei vorgesehen.

¹⁰⁾ Aufgrund mehrmaliger Änderungen der Bauplanung wurde mit den Bauarbeiten am 29. Juni 1998 begonnen.

¹¹⁾ Vgl. § 10 Abs. 1 SchulG. Aus einem Aktenvermerk der Schulbehörde vom 24. Juli 1995 geht hervor, dass es ohne Bildung zusätzlicher Klassen möglich gewesen wäre, die Schülerinnen und Schüler in einer rd. acht Kilometer entfernten Grundschule unterzubringen.

¹²⁾ Die Bezirksregierungen waren bei der Förderung des Schulbaues in einer Doppelfunktion als Schulbehörde nach dem Schulgesetz und als zuständige Bauverwaltung nach Maßgabe der Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) tätig (vgl. VV Teil I/Anlage 1 Nr. 1.3 zu § 44 LHO).

¹³⁾ Nach Nr. 1.4.5 VV über den Bau von Schulen sollen als Pausenhalle je Schüler 0,2 m² überdachte Fläche vorgesehen werden. Bei 381 Schülern im Schuljahr 1996/1997 wären lediglich rund 77 m² überdachte Pausenhalle förderfähig gewesen.

2.4 Umbau älterer Schulgebäude - Abzug für Bauunterhaltungskosten

Beim Umbau älterer Schulgebäude können die zuwendungsfähigen Kosten in einem pauschalierten Verfahren durch Abzug von 35 % als Anteil für Bauunterhaltungsmaßnahmen festgestellt werden.

In der Praxis wurde von den Bewilligungsbehörden unterschiedlich verfahren. Teils erfolgte generell ein Abzug, teils wurde dies ohne Angabe von Gründen unterlassen.

Das Ministerium hat erklärt, durch geeignete Maßnahmen werde auf eine Vereinheitlichung des Verfahrens hingewirkt.

2.5 Festsetzung und Bewilligung der Zuwendungen

2.5.1 Höhe der Zuwendungen

Die Höhe der Zuwendungen richtet sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit des Schulträgers und dem Landesinteresse an der Ausführung des Vorhabens.

In der Bewilligungspraxis betragen die Zuwendungen für Gemeinden und Verbandsgemeinden regelmäßig 60 % und für Landkreise 55 % der zuwendungsfähigen Kosten. Eine Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit war nicht erkennbar.

Von der vorgenannten Praxis abweichend gewährte das Ministerium einer Verbandsgemeinde 70 %, obwohl diese nur 60 % beantragt und die Schulbehörde in ihrer Stellungnahme ebenfalls 60 % vorgeschlagen hatte. Ein Landkreis erhielt 60 %, obwohl die Schulbehörde einen Fördersatz von 55 % vorgeschlagen hatte.

Kriterien für die unterschiedliche Bemessung der Fördersätze waren nicht dokumentiert, Abweichungen vom Fördervorschlag nicht begründet.

Das Ministerium hat zugesagt, insbesondere bei Abweichungen von den "Regelsätzen" die für die Höhe der Festsetzung maßgeblichen Gründe zu dokumentieren.

2.5.2 Festbetragsfinanzierung; Berechnung der voraussichtlichen Kosten

Zuwendungen für Schulbaumaßnahmen werden zur Teilfinanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben mit einem festen Betrag bewilligt (Festbetragsfinanzierung). Die Prüfung hat gezeigt, dass die Kostenermittlungen in einer Reihe von Fällen über den tatsächlichen Ausgaben lagen.

In einem Fall wurden Gesamtkosten für einen Bauabschnitt mit 3.426.000 € ermittelt. Tatsächlich abgerechnet wurde die Umbaumaßnahme mit 2.282.000 €

In einem anderen Fall wurden für die Erweiterung einer Grundschule nach Prüfung durch die Schulbehörde Kosten von 1.547.000 € als förderfähig anerkannt. Die tatsächlichen Ausgaben nach Abschluss des Projekts betragen jedoch nur 1.435.000 €. Darüber hinaus ergaben die örtlichen Erhebungen, dass mindestens 38.900 € für Bauunterhaltungs- und Beschaffungsmaßnahmen verwendet worden waren. Die "Einsparung" ergab sich nach eigener Einschätzung des Schulträgers zumindest zum Teil aufgrund des "genügend großen Kalkulationsrahmens" des beauftragten Architekten.

2.6 Abwicklung der Fördermaßnahmen

2.6.1 Förderung durch mehrere Stellen des Landes

Bei einem Gymnasium wurde u.a. eine Sporthalle umgebaut. Im Untergeschoss der Sporthalle sind das Kreismedienzentrum, das Kreisarchiv und die Außenstelle des Pädagogischen Zentrums untergebracht. Für den Umbau des Untergeschosses wurden vom Ministerium des Innern und für Sport Zuwendungen von 203.600 € gewährt. Der Zuwendungsempfänger hat es unterlassen, im Zuwendungsantrag für die Schulbaumaßnahmen hierauf hinzuweisen. Eine Abstimmung zwischen den Zuwendungsgebern ist aus diesem Grund unterblieben.

2.6.2 Vorzeitiger Baubeginn

Zuwendungen zur Projektförderung dürfen grundsätzlich nur für noch nicht begonnene Vorhaben bewilligt werden.

Bei einer Schulbaumaßnahme waren im Jahr 1996 bereits Arbeiten für die Sanierung der Fassaden und der Heizungsanlage für rd. 1,12 Mio. € - bei zuwendungsfähigen Kosten von rd. 2,85 Mio. € - ausgeführt worden. Die Einwilligung zum vorzeitigen Baubeginn wurde erst mit Schreiben vom 2. Juni 1997 erteilt.

2.6.3 Ausschreibung und Auftragsvergabe

In vielen Fällen wurde bei der Vergabe von Aufträgen von einer Öffentlichen Ausschreibung abgesehen und stattdessen beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben. Dies betraf in 16 Fällen auch größere Aufträge mit einem Gesamtwert von rd. 445.000 €, in einem Fall das gesamte Auftragsvolumen von 854.000 €.

Mehrfach wurde im Verlauf von Vergabeverfahren gegen vergaberechtliche Bestimmungen¹⁴⁾ verstoßen. So wurden z.B. Nachweise für die Beurteilung der Eignung des Auftragnehmers nicht gefordert. Niederschriften über die Verdingungsverhandlungen am Eröffnungstermin waren unvollständig ausgefüllt. In zwei Fällen waren Angebote nicht gegen Änderungen gesichert.

Aufträge wurden vergeben, obwohl die entsprechenden Angebote hätten ausgeschlossen werden müssen¹⁵⁾. Mehrfach wurde das Gebot der produktneutralen Ausschreibung nicht beachtet.

Das Ministerium hat erklärt, dass es im Rahmen seiner Möglichkeiten zusammen mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion auf die Einhaltung der Bestimmungen achten werde.

2.6.4 Bauausführung

Die Zuwendung ist ausschließlich für die im Bewilligungsbescheid festgelegten Maßnahmen zu verwenden. Wesentliche Abweichungen von den Planungsunterlagen oder der Raumnutzung bedürfen vor ihrer Ausführung der Zustimmung der Bewilligungsbehörde.

In mehreren Fällen entsprach die tatsächliche Bauausführung nicht den genehmigten Plänen. So wurden z.B. ein Pausenhof ohne Genehmigung und an Stelle eines Fachraums für Bildende Kunst ein zweiter 71,16 m² großer Musikraum gebaut. Zwei genehmigte Rampen für den behindertengerechten Zugang und ein Behindertenaufzug kamen nicht zur Ausführung.

2.6.5 Kunst am Bau

Bei Hochbaumaßnahmen, die das Land durch Zuwendungen fördert, sollen Ausgaben für die künstlerische Ausgestaltung vorgesehen werden¹⁶⁾.

In einem Fall wurde die Zuwendung durch die Bewilligungsbehörde gekürzt, nachdem die Gemeindevertretung im Verlauf der Baumaßnahme den Beschluss gefasst hatte, von einer künstlerischen Ausgestaltung abzusehen. In zwei Fällen unterblieb die Ausgestaltung ebenfalls, ohne dass dies eine Kürzung der Fördermittel zur Folge hatte.

2.7 Nachweis der Verwendung

2.7.1 Nachweisverfahren

Bei Schulbaumaßnahmen ist für den Nachweis der Verwendung ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen¹⁷⁾.

Die Schulträger legten teils vereinfachte Nachweise, teils erweiterte Nachweise nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Landeshaushaltsordnung vor.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es auf ein einheitliches vereinfachtes Verfahren hinwirken werde.

2.7.2 Vorlage der Verwendungsnachweise

Die Verwendung von Landeszuwendungen ist innerhalb eines Jahrs nach Fertigstellung und Inbetriebnahme des Schulgebäudes, spätestens jedoch ein Jahr nach Ablauf des Bewilligungszeitraums, nachzuweisen.

In zwei Fällen legten die Zuwendungsempfänger die Verwendungsnachweise erst 20 bzw. 32 Monate nach Abschluss der Baumaßnahme vor. In vier Fällen fehlten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (1. Vierteljahr 2001) die Verwendungsnachweise, obwohl die Maßnahmen bereits zwischen Mai 1998 und Anfang 2000 abgeschlossen worden waren.

¹⁴⁾ Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) und Verdingungsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A).

¹⁵⁾ § 21 Nr. 1 Abs. 1 i.V.m. § 25 Nr. 1 Abs. 1 Buchst. b VOB/A.

¹⁶⁾ Nr. 1 Verwaltungsvorschrift über die künstlerische Ausgestaltung öffentlich geförderter Hochbauten vom 9. Juni 1993 (MinBl. S. 311; 1998 S. 558).

¹⁷⁾ Vgl. VV Teil II Nr. 10.1 zu § 44 Abs. 1 LHO und Nr. 5.2.3 VV über den Bau von Schulen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Zuwendungen nur bei Vollständigkeit der Antragsunterlagen zu bewilligen und Anträgen bei Fristüberschreitungen nur in begründeten Ausnahmefällen zu entsprechen,
- b) die Richtwerte zur Bemessung einer angemessenen Ausschöpfung der Einnahmequellen im Hinblick auf die gestiegenen Realsteuerhebesätze anzupassen,
- c) Zuwendungen nur aufgrund abgesicherter Schülerprognosen zu gewähren,
- d) Antragsunterlagen sorgfältiger zu prüfen und die Förderung auf den erforderlichen Umfang zu begrenzen,
- e) die für die Höhe des Bemessungssatzes der Zuwendung maßgeblichen Gründe zu dokumentieren,
- f) sicherzustellen, dass Auflagen und insbesondere Vergabebestimmungen von den Zuwendungsempfängern beachtet werden.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 19 Unterrichtsorganisation und Wirtschaftsführung der Staatlichen Studienkollegs in Koblenz und Speyer

Zu kleine Organisationseinheiten und fehlende Kooperation mit anderen Schularten wirkten sich nachteilig aus.

Die Bemessung der Schulleitungspauschale war wenig bedarfsgerecht.

Lehrkräfte erhielten Ermäßigungsstunden zum Ausgleich besonderer unterrichtlicher Belastungen, obwohl sie ihre Unterrichtsverpflichtung nicht in vollem Umfang erfüllten.

Am Speyer-Kolleg fielen 13,2 % des planmäßigen Unterrichts aus. Das war mehr als viermal so viel als am Koblenz-Kolleg.

Für die Übernachtungen im Wohnheim und die Verpflegung in der Kantine des Speyer-Kollegs entstanden dem Land hohe Kosten. Zumindest für das Wohnheim besteht kein Bedarf mehr.

Eine Pförtnerloge war ohne sachliche Notwendigkeit rund um die Uhr besetzt.

1. Allgemeines

Die Staatlichen Studienkollegs in Koblenz und Speyer¹⁾ sind Einrichtungen des Zweiten Bildungsweges mit dem Status besonderer staatlicher Schulen²⁾. Ziel der Ausbildung am Kolleg ist es, Erwachsene mit Berufserfahrung regelmäßig in drei Jahren zur allgemeinen Hochschulreife zu führen³⁾. Der Bildungsgang beginnt am 1. August eines jeden Jahres und gliedert sich in die Einführungsphase (Klassenstufe 11) und das Kurssystem (Klassenstufen 12 und 13).

Der Rechnungshof hat für das Schuljahr 1999/2000 die Organisation, die Bildung von Klassen, Lerngruppen und Arbeitsgemeinschaften, den Einsatz der Lehrkräfte, die Vergabe von Anrechnungsstunden sowie Umfang und Gründe des tatsächlichen Unterrichtsausfalls bei den Kollegs geprüft.

Untersucht wurde auch die Wirtschaftlichkeit des Wohnheims und des Kantinenbetriebs beim Staatlichen Speyer-Kolleg.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Entwicklung der Kollegiatenzahlen; Größe der Organisationseinheiten

Beim Koblenz-Kolleg besteht seit dem Schuljahr 1996/1997 neben dem Bildungsgang ein Abendgymnasium als Schulversuch⁴⁾. Am Speyer-Kolleg wurde ab 1. Februar 1998 erstmals seit zwölf Jahren wieder ein Vorkurs zur Vorbereitung auf den Bildungsgang eingerichtet.

Die Zahl der Kollegiaten hat sich wie folgt entwickelt:

Schuljahr	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Staatliches Speyer-Kolleg	200	162	141	139	132	107	126	132	150
Staatliches Koblenz-Kolleg (ohne Abendgymnasium)	141	120	103	116	125	138	136	125	122
Summe Kollegiaten	341	282	244	255	257	245	262	257	272
Abendgymnasium	0	0	0	0	17	27	37	49	49
Zusammen	341	282	244	255	274	272	299	306	321

1) Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 28 Einrichtungen des Zweiten Bildungsweges.
2) § 71 Abs. 1 Nr. 1 Schulgesetz (SchulG) vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. September 2000 (GVBl. S. 415), BS 223-1.
3) § 2 Landesverordnung über die Aufnahme und den Bildungsgang an den Kollegs vom 4. Juli 2001 (GVBl. S.164, BS 223-1-43).
4) Der Schulversuch, der zunächst für die Dauer von drei Aufnahmejahren vorgesehen war, ist nach Auskunft des Ministeriums mittlerweile um vier Jahre verlängert worden.

Ohne Berücksichtigung der Vorkurse und des Abendgymnasiums haben sich die Kollegiatenzahlen seit Jahren nicht wesentlich verändert.

Im Schuljahr 1999/2000 wurden am Speyer-Kolleg 132 Kollegiaten von 13,75 Vollzeitlehrkräften⁵⁾, am Koblenz-Kolleg (mit Abendgymnasium) 174 Kollegiaten von 15,4 Vollzeitlehrkräften⁶⁾ ausgebildet. Die geringe Zahl von Kollegiaten an den Standorten war aus pädagogischer Sicht von Nachteil und unwirtschaftlich:

- Die Zahl der Kollegiaten war für die Bildung von Grundkursen zu gering. Deshalb mussten in Koblenz zwei jahrgangsübergreifende Grundkurse, in Speyer einer gebildet werden. Drei Grundkurse wurden in Koblenz und einer in Speyer zu Leistungskursen aufgestockt.
- In zu kleinen Lehrerkollegien sind fachpädagogischer Erfahrungsaustausch und sinnvolle Vertretungsregeln meist nicht möglich.
- Darüber hinaus war die Kollegiaten-Lehrer-Relation (Kollegiaten je Vollzeitlehrkraft) der Kollegs mit 9,6 (auf eine Vollzeitlehrkraft entfielen 9,6 Kollegiaten) in Speyer und 9,7 in Koblenz (ohne Abendgymnasium)⁷⁾ deutlich niedriger, als die Schüler-Lehrer-Relation bei den Sekundarstufen II anderer Schularten⁸⁾. Nur bei den Sonderschulen ist die Schüler-Lehrer-Relation mit 7,1 noch niedriger. Im Ergebnis sind die Personalkosten für Lehrkräfte je Kollegiat zwei- bis dreimal so hoch wie bei anderen Schularten⁹⁾.

Durch die organisatorische Anbindung an eine andere Schulart oder Kooperation mit Sekundarstufen II anderer Schularten kann die Situation der Kollegs verbessert werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, aufgrund der unterschiedlichen Ausbildungsstrukturen sei eine organisatorische Verbindung oder eine durchgängige Zusammenarbeit mit anderen Schularten nicht möglich. Es werde sich jedoch bei zwei Einrichtungen anderer Länder, in denen eine organisatorische Verbindung zwischen Regelschule und Zweitem Bildungsweg bestehe, über die Möglichkeiten der Integration informieren. Jedenfalls solle die organisatorische Kooperation mit benachbarten Schulen beim Einsatz von Lehrkräften ausgebaut werden.

2.2 Unterrichtsorganisation

2.2.1 Anrechnungsstunden

Die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte ergibt sich aus dem Regelstundenmaß¹⁰⁾. Für die Wahrnehmung von Funktionen und Sonderaufgaben sowie für besondere unterrichtliche Belastungen kann die Zahl der zu erteilenden Unterrichtsstunden einer Lehrkraft verringert werden (Stundenanrechnung).

2.2.2 Anrechnungsstunden für Schulleitungsaufgaben

Im Gegensatz zu allen anderen Schularten, bei denen sich die Schulleitungspauschale an der Größe der Schule orientiert, wird bei den Kollegs größenunabhängig die Schulleitung um 28 Unterrichtsstunden je Woche entlastet. Eine Veränderung der Kollegiatenzahl wirkt sich ebenso wenig auf die Schulleitungspauschale aus wie zusätzliche Belastungen, z.B. durch Abendgymnasium oder Vorkurse.

⁵⁾ 12 Vollzeitlehrkräfte und 5 weitere Lehrkräfte mit zusammen 42 Lehrerwochenstunden, das entspricht 1,75 Vollzeitlehrkräften.

⁶⁾ 9 Vollzeitlehrkräfte und 16 weitere Lehrkräfte mit zusammen 153 Lehrerwochenstunden, das entspricht 6,4 Vollzeitlehrkräften.

⁷⁾ Bei 12,9 Lehrkräften; bei Berücksichtigung des Abendgymnasiums und 15,4 Lehrkräften erhöht sich die Schüler-Lehrer-Relation auf 11,3.

⁸⁾ Die Schüler-Lehrer-Relation in den Sekundarstufen II beträgt bei Gymnasien 12,2 und bei integrierten Gesamtschulen 11,5. Berufsbildende Schulen haben eine Schüler-Lehrer-Relation von 13,2.

⁹⁾ Nach den Berechnungen des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung (Drucksache 13/5607) betragen die jährlichen Personalkosten je Schüler

- in der Sekundarstufe II für Gymnasien	4.169 €
- in der Sekundarstufe II der integrierten Gesamtschulen	3.329 €
- an öffentlichen Kollegs	10.794 €

¹⁰⁾ Das Regelstundenmaß der an den Staatlichen Studienkollegs eingesetzten Lehrkräfte beträgt 24 Wochenstunden, vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO) vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148, BS 2030-1-4).

Das Ministerium hat erklärt, die Kollegleitungspauschale werde in die - vom Rechnungshof angeregte¹¹⁾ - Prüfung einer generellen Neugestaltung der Schulleitungspauschalen einbezogen werden.

2.2.3 Anrechnungspauschale für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben

Die Kollegs erhalten zum Ausgleich für besondere unterrichtliche Belastungen und für schulbezogene Sonderaufgaben eine Anrechnungspauschale. Die Pauschale in Unterrichtsstunden entspricht der Hälfte der Zahl der Vollzeitlehrerfälle.

Im Schuljahr 1999/2000 endete der Unterricht in den Abschlusskursen am 11. April 2000. Neun Lehrkräfte erfüllten deswegen nicht ihre Gesamt-Unterrichtsverpflichtung; trotzdem erhielten fünf je eine Anrechnungsstunde, obwohl bei der Bemessung von Anrechnungsstunden Entlastungen durch vorzeitige Entlassungen der Kollegiatinnen und Kollegiaten zu berücksichtigen sind.

Das Ministerium hat erklärt, der beim Koblenz-Kolleg bereits praktizierte Abgleich von Entlastungen mit Anrechnungsstunden werde künftig auch am Speyer-Kolleg berücksichtigt werden.

2.3 Tatsächlicher Unterrichtsausfall

Bei einem Lehrerwochenstunden-Soll von 362 Stunden und einem Ist von 339 Stunden betrug der strukturelle Unterrichtsausfall im Schuljahr 1999/2000 in Koblenz 6,4 %. In Speyer waren es bei einem Soll von 315 und einem Ist von 287 Wochenstunden 8,9 %.

Dagegen lag der tatsächliche Unterrichtsausfall in Koblenz mit insgesamt 440 Wochenstunden bei 3,2 %, in Speyer aber mit 1.437 Wochenstunden bei 13,2 %.

Der Rechnungshof hat zuletzt im Jahresbericht 2000¹¹⁾ Ursachen für tatsächlichen Unterrichtsausfall und Möglichkeiten zu seiner Begrenzung aufgezeigt. Bei der Prüfung der Kollegs wurden darüber hinausgehende Ursachen festgestellt.

2.3.1 Kursarbeitswochen

Während zwei sog. Kursarbeitswochen in jedem Schulhalbjahr fand am Speyer-Kolleg kein Unterricht im Kurssystem statt. Im Schuljahr 1999/2000 fielen dadurch insgesamt 358 Wochenstunden Unterricht aus. Beim Koblenz-Kolleg wurden derartige Kursarbeitswochen nicht praktiziert.

Die Kursarbeitswochen werden aufgrund der Hinweise bei der Prüfung nicht mehr durchgeführt.

2.3.2 Unterrichtsausfall wegen geringer Teilnehmerzahlen

Beim Speyer-Kolleg ließen Lehrkräfte Unterricht ausfallen, wenn ihnen die Zahl der anwesenden Kollegiaten zu gering erschien. Diese Lehrkräfte kamen insoweit ihrer Unterrichtsverpflichtung nicht nach.

Nach Auffassung des Rechnungshofs war auch in diesen Fällen Unterricht zu erteilen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Einwand des Rechnungshofs werde berücksichtigt werden.

2.4 Haushalts- und Wirtschaftsführung beim Speyer-Kolleg

2.4.1 Wohnheim

Dem Staatlichen Speyer-Kolleg war im Prüfungszeitraum ein Schülerheim (Wohnheim) angeschlossen. Wohnheime sollen den Heimbewohnern für die Dauer ihres Schulbesuchs eine preisgünstige Unterkunft mit Verpflegung bieten und den Ausbildungserfolg sichern helfen¹²⁾. Die Verwaltung des Wohnheims obliegt nach der Wohnheimordnung dem Leiter des Kollegs. Durch Schreiben vom 16. Mai 2000 hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung die Verwaltung auf das Institut für schulische Fortbildung und schulpyschologische Beratung übertragen.

¹¹⁾ Vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 20 (Drucksache 13/6750), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/7008 S. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251 S. 11) und Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9 S. 475).

¹²⁾ § 2 Wohnheimordnung vom 22. April 1978 (GVBl. S. 250, BS 223-1-32).

2.4.2 Nutzung des Wohnheims; geplante Sanierung

Von ursprünglich sieben Geschossen (74 Einzel- und 72 Doppelzimmer) mit einer Fläche von 2.266 m² wurden im Prüfungszeitraum nur noch das dritte und vierte Obergeschoss als Wohnraum für Kollegiaten genutzt.

Das Erdgeschoss diente der Unterbringung der Wohnheimverwaltung. Das erste, zweite und fünfte Obergeschoss stand ausschließlich für Übernachtungen von Lehrgangsteilnehmern des Instituts für schulische Fortbildung und schulp-psychologische Beratung und von Gästen zur Verfügung. Im sechsten und siebten Obergeschoss hat das Institut bereits seit Anfang der 80er Jahre seine Verwaltung eingerichtet.

Da die Unterbringungsmöglichkeiten im Wohnheim dem Standard der 60er Jahre entsprechen, wurden im Haushaltsjahr 1998 Mittel für die Sanierung der Sanitäreinrichtungen in den vom Institut genutzten Stockwerken des Wohnheims bereitgestellt. Im Rahmen der Durchführungsplanung für diese Maßnahme kam der Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" zu dem Ergebnis, dass eine Beschränkung der Sanierung auf die Sanitäreinrichtungen im ersten und zweiten Obergeschoss unwirtschaftlich sei. Vielmehr seien eine Komplettsanierung und Modernisierung des gesamten Gebäudekomplexes notwendig. Zuvor sei eine grundsätzliche Entscheidung über die künftige Nutzung des Gebäudes zu treffen¹³⁾.

Nach den im Folgenden aufgezeigten Feststellungen des Rechnungshofs sind zum einen die tatsächlichen Übernachtungskosten bereits ohne die Sanierungskosten sehr hoch, zum anderen zeigt der geringe Auslastungsgrad, dass für eine Sanierung zu Wohnzwecken kein Bedarf besteht.

2.4.3 Übernachtungs- und Verpflegungskosten

Für das Wohnheim des Speyer-Kollegs entstanden im Jahr 1999 Personalkosten von 260.000 € und Sachkosten von 278.000 €. Die Personal- und Sachkosten anderer mit dem Wohnheim befasster Stellen (Institut für schulische Fortbildung und psychologische Beratung, ehemalige Bezirksregierung, Ministerium), die Abschreibung des Wohnheimgebäudes sowie kalkulatorische Zinsen wurden bei der Ermittlung der Gesamtkosten nicht berücksichtigt.

Bei insgesamt 12.384 Übernachtungen im Jahr 1999 ergaben sich durchschnittliche Kosten von 43,44 € je Übernachtung. Für die im Wohnheim untergebrachten Kollegiaten kommen zu diesem Betrag noch Verpflegungskosten von 27,50 € pro Tag.

Den jährlichen Kosten für Übernachtung und Verpflegung von mehr als 19.000 € je Kollegiat stehen Einnahmen von 2.154 € (Einzelzimmer) und 2.374 € (Einzelunterbringung im Doppelzimmer) gegenüber.

Infolge des Rückgangs der Zahl der Kollegiaten, die im Wohnheim untergebracht sind, von durchschnittlich 44 im Prüfungszeitraum auf 26 im September 2000 haben sich die rechnerischen Kosten einer Übernachtung weiter erhöht.

2.4.4 Bedarf an Übernachtungsmöglichkeiten

Seit Inbetriebnahme eines gemeinsamen Wohnheims für die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, das Institut für schulische Fortbildung und schulp-psychologische Beratung und das Führungskolleg des Ministeriums des Innern und für Sport im Jahr 1998 stehen dem Institut in Speyer 44 moderne Einzelzimmer mit Dusche und Toilette zur vorrangigen Belegung zur Verfügung. Das Institut hat wiederholt erklärt, aus seiner Sicht bestehe kein Bedarf mehr an Unterbringungsmöglichkeiten im Wohnheim des Kollegs. Auch sonstige Gäste würden dort mittlerweile nicht mehr untergebracht.

Ob für die Unterbringung von Kollegiaten im Wohnheim noch Bedarf besteht, erscheint fraglich. Das Wohnheim sollte ursprünglich Bewerbern aus weiter entfernten Landesteilen die Möglichkeit des Kollegibesuchs eröffnen. Von den 26 am 1. September 2000 im Heim wohnenden Kollegiaten kam nahezu die Hälfte aus dem näheren Einzugsbereich von Speyer¹⁴⁾. Der einzige Kollegiat, dessen Wohnort in über 100 km Entfernung lag, kam aus dem Einzugsbereich des Koblenz-Kollegs.

Die Leitung des Speyer-Kollegs hält den weiteren Betrieb des Wohnheims nicht für erforderlich. Aus pädagogischer Sicht sei eine Trennung von Schule und Wohnen zu empfehlen.

13) Vgl. Drucksache 13/5821.

14)

Bis zu 15 km	sechs Kollegiaten,
von 15 km bis zu 30 km	sechs Kollegiaten,
von 30 km bis zu 50 km	zwölf Kollegiaten,
von 50 km bis zu 100 km	ein Kollegiat und
über 100 km	ein Kollegiat.

Das Ministerium will den Betrieb des Wohnheims insgesamt aufgeben und das Gebäude voraussichtlich bis zum Ende des Schuljahrs 2003/2004 einer anderen Nutzung zuführen.

2.4.5 Kantine

Das Land betreibt auf dem Schulgrundstück des Speyer-Kollegs eine Kantine, die seit 1994 von einem Unternehmen bewirtschaftet wird. Das Unternehmen beschafft auf eigene Rechnung Lebensmittel, verarbeitet sie und gibt die fertigen Speisen aus. Das Land stellt die für den Kantinenbetrieb erforderlichen Küchen- und Speiseräume, die Ausstattung und (derzeit) überwiegend das Küchenpersonal. Es erstattet dem Unternehmen darüber hinaus dessen Personal- und Sachkosten (mit einem Gewinnzuschlag) und zahlt eine Dienstleistungsvergütung.

2.4.6 Kosten der Verpflegung

Die Kosten für den Bereich Küche/Kantine betragen im Jahr 1999 insgesamt 501.720 €. In diesem Zeitraum wurden 50.961 Mahlzeiten ausgegeben. Davon entfielen 13.509 auf Frühstück, 24.158 auf Mittagessen und 13.294 auf Abendessen.

Umgerechnet ergeben sich tägliche Kosten in Höhe von 27,50 € für Vollverpflegung.

Die Gebühren für das Kantinenessen sind nach Teilnehmergruppen¹⁵⁾ gestaffelt. Bei Tagessätzen von 4,60 € bis 10,23 € entsteht eine Unterdeckung von 17,27 € bis 22,90 € pro Tag. Diese wäre nur vertretbar, wenn das Land verpflichtet wäre, eine Kantine vorzuhalten. Eine solche Verpflichtung kann jedenfalls nicht aus der Wohnheimordnung abgeleitet werden. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die in unmittelbarer Nachbarschaft liegende Mensa der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften von Kollegiaten und Lehrgangsteilnehmern genutzt werden kann.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Möglichkeit neuer Vertragsgestaltungen in Kooperation mit der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften prüfen.

2.4.7 Pfortendienst

In einem Flur zwischen Kollegräumen und Kantine/Wohnheim befindet sich eine rund um die Uhr besetzte Pfortnerloge. Das Speyer-Kolleg beschäftigt vier Pfortner, die im Übrigen lediglich Kontrollgänge und Hilfstätigkeiten für den Hausmeister ausführen.

Sachliche Gründe für die Notwendigkeit eines Pfortnerdienstes konnten nicht genannt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Pfortendienst sei bereits eingestellt und die Pfortner seien mit anderen Aufgaben betraut.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation der Staatlichen Studienkollegs zu prüfen,
- b) die Schulleitungspauschale für Kollegs neu zu gestalten,
- c) bei der Vergabe von Anrechnungsstunden Entlastungen durch Wegfall von Unterrichtsverpflichtungen in Abschlusskursen zu berücksichtigen,
- d) sicherzustellen, dass Unterricht nicht durch Kursarbeitswochen oder wegen geringer Teilnehmerzahlen ausfällt,
- e) alternative Nutzungsmöglichkeiten für das Wohnheim zu prüfen,
- f) den Betrieb der Kantine unter den derzeitigen Konditionen nicht fortzuführen,
- g) die Besetzung der Pforte aufzugeben.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend ist unter Nr. 2 dargestellt.

¹⁵⁾ Zum Zeitpunkt der Prüfung entfielen etwa 20 % der ausgegebenen Mahlzeiten auf Kollegiaten, 70 % auf Teilnehmer von Veranstaltungen der Lehrerfortbildung und 10 % auf sonstige Dritte.

Tz. 20 Zuwendungen für den Bau wasserwirtschaftlicher Anlagen

Die zweckentsprechende Verwendung von teilweise schon vor mehr als zehn Jahren bewilligten Fördermitteln in Höhe von 179 Mio. € war nicht nachgewiesen oder von der Verwaltung nicht geprüft.

Die Abwasserbeseitigungsanlage eines Wochenendhausgebiets in der Verbandsgemeinde Eich mit Kosten von 5,5 Mio. € wurde gefördert, obwohl derartige Gebiete nicht der Grundsicherung des Wohnbedarfs dienen und deshalb allgemein nicht förderungsfähig sind. Entgegen der allgemeinen Regelung wurden dabei auch Aufwendungen von 2,1 Mio. € für die Herstellung von Hausanschlüssen in die Förderung einbezogen. Es wurden Fördermittel von insgesamt 3,3 Mio. € nicht sachgerecht verwendet.

Fördermittel wurden für nicht zuwendungsfähige Aufwendungen in Höhe von 0,75 Mio. € in Anspruch genommen.

1. Allgemeines

Wasserwirtschaftliche Maßnahmen werden vom Land gefördert. Bei Anlagen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung soll den überwiegend kommunalen Bauträgern durch die Gewährung von Zuwendungen die Möglichkeit eröffnet werden, die Nutzungsentgelte so zu gestalten, dass die Einwohner nicht unzumutbar belastet werden. Näheres zu Fördergegenstand, Umfang und Verfahren sind in einer Verwaltungsvorschrift festgelegt¹⁾.

Der zweckentsprechende Einsatz der Fördermittel wird wegen des hohen Finanzvolumens von jährlich weit über 100 Mio. €²⁾ regelmäßig vom Rechnungshof geprüft. Die Prüfungen werden bei der Bewilligungsstelle, den mit der Auszahlung der Fördermittel und der Prüfung der Verwendungsnachweise beauftragten Stellen und im Einzelfall bei den Zuwendungsempfängern durchgeführt.

Im Jahr 2001 war bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (Regionalstelle Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz Mainz) eine projektbezogene Prüfung der Verwendung von Zuwendungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen vorgesehen. Diese Prüfung konnte jedoch wegen fehlender oder unzureichender Unterlagen nicht durchgeführt werden.

In einem gesonderten Verfahren wurde der Bau wasserwirtschaftlicher Anlagen in der Verbandsgemeinde Eich geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf das Bewilligungsverfahren, den zweckentsprechenden Einsatz der Fördermittel sowie die Abwicklung der Maßnahmen von der Planung und Ausschreibung bis zur Abrechnung.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Verwendungsnachweise

Im Rahmen einer Prüfung der Bewilligung und Verwendung von Zuwendungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen in den Jahren 1993/1994 bei dem Staatlichen Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft Mainz (Vorgängereinrichtung der Regionalstelle Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz Mainz) wurde festgestellt, dass

- 143 Verwendungsnachweise mit einem Gesamtfördervolumen von 55 Mio. € der Jahre 1985 bis 1992 vorlagen, die von dem Amt noch nicht geprüft waren,
- 130 Verwendungsnachweise von den Zuwendungsempfängern noch nicht erstellt waren.

Eine projektbezogene Prüfung war daher in diesen Fällen nicht möglich.

Die geprüfte Stelle hatte im Beantwortungsverfahren damals mitgeteilt, dass aufgrund personeller und organisatorischer Maßnahmen ein zügiger Abbau der Rückstände zu erwarten sei. Die Maßnahmeträger würden an ihre Pflichten zur Vorlage der Verwendungsnachweise erinnert und auf die Möglichkeit der Rückforderung der Zuwendungen hingewiesen. Erforderlichenfalls werde sie Fördermittel zurückfordern.

¹⁾ Im Prüfungszeitraum war die Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt vom 3. November 1992 (MinBl. S. 425), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt und Forsten vom 3. Januar 1996 (MinBl. S. 20) anzuwenden.

²⁾ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 853 51 Darlehen zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie Zinszuschüsse, Titel 883 51 Zuweisungen zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, Kapitel 14 12 Vollzug der Abwasserabgabengesetze, Titel 853 01 Darlehen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz.

Bei der erneuten Prüfung im Jahr 2001 konnten projektbezogene Erhebungen wiederum nicht durchgeführt werden, weil nach wie vor Verwendungsnachweise fehlten oder von der Verwaltung noch nicht geprüft waren. Im Vergleich zu den Jahren 1993/1994 hatte sich die Situation sogar noch verschlechtert. Es waren erheblich höhere Rückstände zu verzeichnen. Im September 2001 stellte sich die Sachlage wie folgt dar:

- 170 Verwendungsnachweise mit einem Fördervolumen von über 89 Mio. € der Jahre 1985 bis 1996 lagen vor, waren aber von der Verwaltung noch nicht geprüft,
- 217 Verwendungsnachweise mit einem Fördervolumen von über 90 Mio. € der Jahre 1985 bis 1999 waren von den Zuwendungsempfängern noch nicht erstellt.

Einige Maßnahmeträger legten schon seit Jahren keine Verwendungsnachweise mehr vor, ohne dass dies Auswirkungen auf die Auszahlung von Fördermitteln in den Folgejahren hatte. So war z.B. die Verbandsgemeinde Alzey-Land mit der Vorlage von 21 Verwendungsnachweisen mit Förderbeträgen von über 15 Mio. € für die Jahre 1991 bis 1999 im Rückstand. Von diesem Maßnahmeträger waren darüber hinaus weitere 28 Verwendungsnachweise mit einem Gesamtförderbetrag von annähernd 19 Mio. € der Jahre 1985 bis 1993 ungeprüft. Somit waren an einen Zuwendungsempfänger insgesamt 34 Mio. € Fördermittel ohne Prüfung des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes ausbezahlt.

Bindende haushaltsrechtliche Verwaltungsvorschriften³⁾ und die sie ergänzende Verwaltungsvorschrift der Wasserwirtschaftsverwaltung⁴⁾ wurden über Jahre von der mit der Auszahlung der Fördermittel und der Prüfung des zweckentsprechenden Einsatzes dieser Mittel beauftragten Stelle nicht beachtet. Die Regionalstelle hat die bewilligende Stelle, das Ministerium für Umwelt und Forsten, in den Stellungnahmen zu den Förderanträgen auf die fehlenden Verwendungsnachweise hingewiesen. Gleichwohl wurden die beantragten Fördermittel bereitgestellt. Die Regionalstelle hat danach offenbar keinen zwingenden Handlungsbedarf gesehen.

Das Ministerium hat angeordnet, dass die ausstehenden Verwendungsnachweise eingefordert und alle Verwendungsnachweise zügig geprüft werden. Darüber hinaus wurde die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd angewiesen, für die Folgejahre bewilligte Mittel erst nach ordnungsgemäßer Vorlage der Verwendungsnachweise auszuzahlen.

2.2 Förderung einer Abwasserbeseitigungsanlage in einem Wochenendhausgebiet in der Verbandsgemeinde Eich

Die Verbandsgemeinde Eich beantragte für die Jahre 1993 bis 1997 für die erstmalige Herstellung einer Abwasserbeseitigungsanlage im Wochenendhausgebiet "Eicher See" eine Zuwendung zur Finanzierung der Gesamtkosten von 5,5 Mio. € Betroffen ist ein Naherholungsgebiet mit mittlerweile 660 Wochenendhausparzellen auf einer Fläche von 96 Hektar⁵⁾, das regelmäßig von 100 Personen und von bis zu 7.000 Personen an Wochenenden und in der Ferienzeit genutzt wird. Obwohl nach den Festsetzungen des Bebauungsplans keine dauerhafte wohnliche Nutzung zugelassen ist, sind in dem Gebiet rd. 100 Personen mit Hauptwohnsitz gemeldet.

Das Wochenendhausgebiet liegt im Bereich eines Überschwemmungsgebiets am linken Ufer des Rheins zwischen Worms und Guntersblum. Durch gewerblichen Kiesabbau ist ein künstliches Gewässer, der Eicher See, mit Verbindung zum Rhein entstanden. Für das in den fünfziger Jahren zunächst durch Erholungssuchende und Badegäste genutzte und danach durch "wilde Bebauung" entstandene Wochenendhausgebiet wurde im Jahr 1968 ein Bebauungsplan aufgestellt. Das gesamte Wochenendhausgebiet einschließlich der Seefläche wurde im Jahr 1974 in ein Trinkwasserschutzgebiet für die Stadtwerke Mainz einbezogen.

Die in dem Gebiet anfallenden Abwässer wurden zunächst in Gruben gesammelt. Die verstärkte Nutzung des Naherholungsgebiets führte zu einer verminderten Wasserqualität des Eicher Sees. Durch eine starke Anreicherung mit Nährstoffen (Eutrophierung) verschlechterte sich dieser Zustand zunehmend. Die Wasserbehörde forderte daher Mitte der achtziger Jahre zur Verbesserung der Wasserqualität und zum Schutz der Trinkwasservorkommen eine geordnete Beseitigung der Abwässer. Sie sollten über eine Kanalisation einer Kläranlage außerhalb des Wochenendhausgebiets zugeführt werden. Wegen der Randbedingungen (Hochwasser, ungünstige Topographie, fehlende Strom- und Wasserversorgung) kam für die Abwasserbeseitigung nur das Verfahren der Unterdruckentwässerung (Vakuumverfahren) in Betracht. Hierbei wird ausschließlich das häusliche Schmutzwasser entsorgt, das Niederschlagswasser versickert weiterhin in der Fläche.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten stellte für die Maßnahme Zuwendungen in Höhe von 3,3 Mio. € bereit, das sind 60 % der Gesamtkosten.

Im Bereich der Abwasserbeseitigung werden die Herstellung und der Ausbau von Abwasseranlagen gefördert, soweit sie zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung erforderlich sind und nicht der Erschließung neuer oder der Erweiterung vorhandener Baugebiete dienen. Die Höhe der Förderung ist grundsätzlich unabhängig von der Art des

3) VV Nrn. 10 und 11 zu § 44 Abs. 1 LHO und VV Teil II/Anlage 1 Nrn. 7 bis 9 zu § 44 Abs. 1 LHO.

4) Nr. 8.4 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt vom 3. November 1992 (MinBl. S. 425).

5) Einschließlich der Seefläche von 60 ha.

Erschließungsgebiets. Da die Bereitstellung von staatlichen Mitteln einen Beitrag zur Daseinsvorsorge darstellt, dürfen nach der Verwaltungsvorschrift Zuwendungen nur zu Ausgaben für dem Wohl der Allgemeinheit dienende Vorhaben gewährt werden. Folgerichtig sind zum Beispiel Anlagen oder Anlagenteile von abwasserintensiven Betrieben von einer Förderung ausgenommen. Durch Gewährung von Zuwendungen soll eine dauerhafte und durchgehende wohnliche Nutzung von Grundstücken (Gebäuden) unter Sicherstellung einwandfreier hygienischer Verhältnisse - als Grundbedürfnis - gewährleistet werden.

Diese Voraussetzungen sind bei Wochenendhausgebieten nicht erfüllt, denn diese dienen nicht der Grundsicherung des Wohnbedarfs. Solche Gebiete sind durch eine vereinzelte, in der Regel kurzzeitige, oft unterbrochene Nutzung zur Erholung oder zur Freizeitgestaltung gekennzeichnet.

Zwar dient der Bau und Betrieb von Abwasserbeseitigungsanlagen in Wochenendhausgebieten dem Schutz der Gewässer vor Verunreinigung und damit öffentlichen Zwecken; an eine finanzielle Beteiligung des Landes an den Herstellungskosten ist jedoch bei dem in der Verwaltungsvorschrift genannten Förderzweck nicht gedacht. Deshalb war in der Vergangenheit die Erschließung von Wochenendhausgebieten⁶⁾ ausdrücklich von einer Förderung ausgeschlossen. In der seit 1992 geltenden Verwaltungsvorschrift fehlte eine entsprechende Regelung. Gründe für eine Änderung der Förderpraxis waren nicht erkennbar.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass in der ab dem Jahr 2000 geltenden Verwaltungsvorschrift⁷⁾ die Förderung von "Sondernutzungsgebieten" (dazu zählen auch Wochenendhausgebiete) ausgeschlossen wurde.

2.3 Förderung von Hausanschlusskosten

In die Verwendungsnachweise für die Abwasserbeseitigung in dem Wochenendhausgebiet mit Gesamtkosten von 5,5 Mio. € wurden Aufwendungen von 2,1 Mio. € für die Herstellung von Hausanschlüssen aufgenommen und als förderfähig anerkannt, obwohl nach Nr. 7.3 der Verwaltungsvorschrift solche Investitionen den nicht zuwendungsfähigen Kosten zugeordnet sind. Die Bewilligungsbehörde hatte, nach anfänglicher Ablehnung, aus technischen Gründen der Einbeziehung der Hausanschlüsse in die Förderung zugestimmt, weil das Vakuumsystem als Einheit zu sehen sei. Unterbrechungen des Vakuums seien systembedingt technisch und tatsächlich nicht möglich. Alle Anlagenteile zusammen gehörten zum Gesamtsystem der öffentlichen Abwasseranlage.

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass Hausanschlüsse den Übergang von der Hausentwässerung zum Leitungsnetz bilden und der Entwässerung des jeweiligen Grundstücks dienen. Die Tatsache, dass aufgrund des Vakuumentwässerungssystems für die Hausanschlüsse besondere Bauteile verwendet werden mussten, kann eine Förderfähigkeit nicht begründen. Auch die technische Notwendigkeit, dass die Hausanschlüsse und das Leitungsnetz systembedingt aufeinander abgestimmt sein müssen, führt zu keiner anderen Bewertung. Das Vakuumentwässerungssystem ist auch ohne den einzelnen Hausanschluss funktionsfähig. So kann z.B. jeder Hausanschluss manuell durch eine eingebaute Sicherungsmöglichkeit⁸⁾ abgesperrt werden, ohne dass dadurch das Gesamtsystem in seiner Funktion beeinträchtigt wird.

Die Entscheidung des Ministeriums entlastete die Grundstückseigentümer. Sie mussten statt der vollen Anschlusskosten nur etwa 40 % dieser Kosten selbst tragen. Fördermittel von 1,26 Mio. € wurden nicht entsprechend den Vorgaben der Verwaltungsvorschrift eingesetzt.

Das Ministerium hat dazu ausgeführt, eine Förderung der Hausanschlusskosten sei aufgrund der systembedingten Einheit der Abwasseranlage gerechtfertigt.

Die vom Ministerium genannten technischen Gründe greifen - wie dargelegt - nicht durch. Eine von der Verwaltungsvorschrift abweichende Förderung der Hausanschlusskosten war nicht gerechtfertigt.

2.4 Nicht zuwendungsfähige Aufwendungen

Bei mehreren Bauvorhaben beachtete die Verbandsgemeinde Eich die Vergabevorschriften nicht. Ingenieurhonorare und Entgelte für das Baubetreuungsunternehmen waren unzutreffend bemessen. Bauleistungen wurden überhöht vergütet. Durch bessere Koordination hätten Aufwendungen vermieden werden können. Insgesamt wurden nicht zuwendungsfähige Kosten von über 0,75 Mio. € abgerechnet.

Das Ministerium hat die für die Weiterverfolgung der Prüfungsfeststellungen zu Nr. 2.4 zuständige Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (Regionalstelle Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz Mainz) aufgefordert, nach Anhörung der Verbandsgemeinde bestimmungswidrig verwandte Zuwendungen zurückzufordern.

6) Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung vom 31. März 1977 (MinBl. Sp. 399).

7) Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung vom 31. August 2000 (MinBl. S. 385).

8) Diese Einrichtung ist erforderlich für die Durchführung von Wartungs- oder Reparaturarbeiten.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) auf die unverzügliche Vorlage der Verwendungsnachweise hinzuwirken,
- b) die unverzügliche Prüfung, ob die Fördermittel zweckentsprechend verwendet wurden, durch die Verwaltung sicherzustellen,
- c) die Förderung von Maßnahmen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Wochenendhausgebieten zu unterlassen,
- d) Kosten für die Herstellung von Hausanschlüssen nicht zu fördern,
- e) Fördermittel, die für nicht zuwendungsfähige Aufwendungen verwendet wurden, zurückzufordern.

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

Tz. 21 Serviceeinheiten und Einsatz von Informationstechnik bei ordentlichen Gerichten

Die Einrichtung von Serviceeinheiten führte bei drei der vier geprüften Gerichte nicht zu der angestrebten Straffung des Arbeitsablaufs. Die Aufgaben wurden nicht spürbar schneller erledigt. Es war nicht hinreichend sichergestellt, dass die Aufgaben möglichst umfassend und abschließend bearbeitet werden. Eine teamorientierte Arbeiterledigung war nur teilweise gewährleistet.

Der Arbeitsablauf war nur im Bereich des Büro- und Kanzleidienstes automatisiert.

Leistungsfähigkeit, Bedienungskomfort und Anwenderfreundlichkeit des Informationstechnik-Verfahrens "Mainzer Automatisierte Justiz-Anwendung" (MAJA) entsprechen nicht mehr den Anforderungen moderner automationsunterstützter Arbeitsplätze.

Automationsunterstützte Direktabfragen bei den Zentralregistern und ein Austausch von Daten innerhalb der Justizverwaltung waren nicht möglich.

1. Allgemeines

Bei den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit wurden die Aufgaben der bisherigen Geschäftsstellen und des Schreibdienstes 1995 neugebildeten Serviceeinheiten übertragen.

Diese organisatorische Veränderung ging auf ein vom Bundesministerium der Justiz 1990/1991 im Rahmen des Forschungsschwerpunktes "Strukturanalyse der Rechtspflege" in Auftrag gegebenes Gutachten¹⁾ zurück, in dem im Wesentlichen auf die Ineffizienz der Arbeitsabläufe durch die extreme Arbeitsteilung und den hohen Aufwand für den Aktentransport in der Justizverwaltung hingewiesen wurde.

Nach Abschluss der Modellversuche ordnete das Ministerium der Justiz an, möglichst alle Gerichte nach dem Modell von Serviceeinheiten zu organisieren²⁾. Um die bisherige starke Arbeitsteilung zurückzuführen, sollten die Geschäftsstellen und Schreibkanzleien in Serviceeinheiten zusammengefasst werden. Dabei sollten (Misch)Arbeitsplätze mit dem Ziel möglichst ganzheitlicher Vorgangsbearbeitung unter Einsatz sachgerechter Technikausstattung eingerichtet und die Serviceeinheiten dem Richter oder Rechtspfleger persönlich zugeordnet werden.

Die Prüfung des Rechnungshofs bei den Landgerichten Kaiserslautern und Landau i.d.Pfalz sowie bei den Amtsgerichten Neuwied und Sinzig erstreckte sich im Wesentlichen darauf festzustellen, ob durch die Änderung der Organisation und den Einsatz von Informationstechnik der Arbeitsablauf verbessert wurde und die mit der Neuorganisation verfolgten Ziele erreicht wurden. In die Prüfung waren die bei den Gerichten gebildeten Geschäftsstellen, Serviceeinheiten und Schreibdienste einbezogen, ausgenommen waren die Stellen für Grundbuchsachen³⁾.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Arbeitsablauf in den Serviceeinheiten

Die anfallende Arbeit wurde beim Landgericht Kaiserslautern sowie bei den Amtsgerichten Neuwied und Sinzig stark arbeitsteilig erledigt. Jede Servicekraft war für einen bestimmten Aktenbestand allein zuständig. Wegen des unterschiedlichen Ausbildungs- und Kenntnisstands der Servicekräfte (Geschäftsstellenbeamte oder Schreibkräfte) wechselten die Bearbeiter ständig. Die Arbeitsmengen waren nicht immer groß genug, um die einzelnen Arbeitsschritte rationell zu erledigen. Spitzenbelastungen und Vertretungen waren bei dieser Form der Arbeitsorganisation schwerer zu bewältigen.

Eine teamorientierte Arbeiterledigung war nur teilweise gewährleistet. Eine umfassende abschließende Bearbeitung innerhalb einer Serviceeinheit war nicht verwirklicht, weil Aufgaben wie die Festsetzung von Sachverständigen- und Dolmetscherentschädigungen, der Ansatz von Kosten oder die Fertigung von längeren Schriftstücken nicht in die Serviceeinheiten verlagert worden waren. Die Zahl der Aktentransporte konnte deshalb nicht deutlich verringert werden. Die Akten waren zeitweilig nicht verfügbar, Aktenbewegungen mussten entgegen der Zielsetzung bei der Bildung der Serviceeinheiten weiter mit Hilfe von Karteien überwacht werden.

Die mit der Einführung der Serviceeinheiten angestrebten Ziele wurden nur zum Teil erreicht:

- Die Bildung von Serviceeinheiten bewirkte noch keine durchgreifende Verbesserung oder Beschleunigung des Arbeitsablaufs.

1) Veröffentlicht im Bundesanzeiger vom 20. Februar 1992.

2) Rundschreiben vom 12. Dezember 1995.

3) Organisation und Automation der Grundbuchämter waren 1997 geprüft worden (Jahresbericht 1997, Tz. 15 - Drucksache 13/2770 -).

- Für die Bürger ergaben sich durch die Einrichtung von Serviceeinheiten kaum Vorteile. Die Geschäftsabwicklung wurde nicht spürbar beschleunigt.
- Für die Mitarbeiter in den Serviceeinheiten hatten sich zwar Arbeitsinhalte verändert, deutliche Rationalisierungsvorteile aus der geänderten Arbeits erledigung waren aber noch nicht zu erkennen.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass eine der Zielsetzungen bei der Einführung von Serviceeinheiten die Zusammenführung möglichst aller Unterstützungsfunktionen zur ganzheitlichen Erledigung der Geschäftsaufgaben gewesen sei. Die Unterstützungskräfte sollten in ihrer Gesamtheit ein Team bilden, das die Organisationseinheit "Serviceeinheit" darstelle. Dadurch könnten Stärken einzelner Mitarbeiter genutzt bzw. ihre Schwächen ausgeglichen werden. Die Serviceeinheiten sollten ausreichend groß bemessen sein, weil erst dann ihre Vorteile, beispielsweise einfache und zweckmäßige Vertretungsregelungen, voll zum Tragen kämen. Es werde erwartet, dass mit der Bereitstellung moderner informationstechnischer Anwendungen an den Richter- und Rechtspflegerarbeitsplätzen die Teamorientierung nicht nur innerhalb des Unterstützungsbereichs, sondern auch im Verhältnis zu Richtern und Rechtspflegern deutliche Fortschritte machen werde. Dabei könne auf der bereits bestehenden persönlichen Zuordnung der Unterstützungskräfte zu den Richtern und Rechtspflegern aufgebaut werden.

2.2 Informations- und Kommunikationstechnik

2.2.1 Im Land wurde seit Anfang der neunziger Jahre unter der Bezeichnung "Mainzer Automatisierte Justiz-Anwendungen" (MAJA) ein zentrales System zur Unterstützung der Geschäftsstellen- und Kanzleiarbeit entwickelt. In dem Grundmodul enthalten waren die Funktionalitäten für die Geschäftsstellenaufgaben in Zivil- und Familiensachen. Das MAJA-Grundmodul wurde ab 1996 bei den Gerichten eingesetzt.

Im Laufe des Jahres 1999 wurde das Grundmodul um das Modul für die Geschäftsstellenaufgaben in Strafsachen ergänzt. Die Einführung der Zusatzmodule für Statistikfunktionen und für die Kostenerfassung und -einziehung stand beim Abschluss der örtlichen Erhebungen zu dieser Prüfung kurz bevor.

Die MAJA-Anwendungen laufen auf Rechnern der mittleren Datentechnik. Die angeschlossenen Arbeitsplätze sind meist mit Terminals ohne eigene Rechnerleistung ausgestattet. Bei MAJA handelt es sich um ein zeichenorientiertes Programmsystem, das ausschließlich mittels Tastaturbefehlen bedient wird. Moderne Bedienungselemente wie grafische Benutzeroberfläche und Maussteuerung fehlen. Die Textformatierung ist umständlich.

Dieses System hat Nachteile im Vergleich zu modernen Client-Server-Systemen.

Das Ministerium hat dazu ausgeführt, bereits Mitte der neunziger Jahre sei erkannt worden, dass sich vernetzte Personalcomputer und Client-Server-Systeme zunehmend gegenüber Rechnern der mittleren Datentechnik durchsetzen. Zum damaligen Zeitpunkt sei jedoch die Übernahme eines Datenbank- und Textfachsystems anderer Länder oder Entwicklungsverbände gegenüber dem weiteren Einsatz von MAJA nicht mit erkennbaren Vorteilen verbunden gewesen, weil sich in der Justiz Client-Server-Systeme bundesweit erst im Anfangsstadium der Entwicklung befunden hätten.

2.2.2 Mit der Einführung von MAJA wurden die Arbeitsplätze in den Serviceeinheiten, den Geschäftsstellen und den Kanzleien ausnahmslos, die Arbeitsplätze der Richter und Rechtspfleger dagegen nur vereinzelt mit Informationstechnik ausgestattet. Diese Kräfte konnten weder auf die von der Serviceeinheit gespeicherten Daten zugreifen noch sie, z.B. für Richter Verfügungen, verwerten.

In den Arbeitsabläufen zwischen den Entscheidern und den Ausführenden fand deshalb noch ein "Medienbruch" statt.

Nach der Darstellung des Ministeriums hat die Ausstattung der Arbeitsplätze der Richter und Rechtspfleger mit informationstechnischen Anwendungen in der Vergangenheit nicht parallel zum Ausbau der Automationsunterstützung des Servicebereichs betrieben werden können. Nunmehr sei es eines der vordringlichen Ziele der Informationstechnik-Planung, die Richter und Rechtspfleger enger in die Abläufe im Unterstützungsbereich einzubinden.

2.2.3 Leistungsmerkmale und Funktionen des MAJA-Grundmoduls, wie z.B. die Akten- und Fristenkontrolle, wurden nicht von allen mit MAJA ausgestatteten Organisationseinheiten genutzt.

Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, dass die Gerichte erneut auf diese Möglichkeiten, die bereits im Rahmen von Schulungen umfassend dargelegt und auch im Anwenderhandbuch dokumentiert worden seien, hingewiesen werden sollen.

2.2.4 Verfahrens- und Personendaten konnten nicht aus dem Datenbestand der Staatsanwaltschaft und - bei Einlegen von Rechtsmitteln - auch nicht von dem Gericht der vorherigen Instanz elektronisch übernommen werden; sie waren erneut zu erfassen.

Bereits im Vorfeld der Auswahl neuer Fachverfahren soll nach der Äußerung des Ministeriums künftig geprüft werden, in welchen Bereichen ein Datenaustausch zwischen den Justizbehörden und den mit ihnen korrespondierenden Verwaltungen ermöglicht werden müsse. Bei der Entscheidung für ein Fachverfahren sei sodann sicherzustellen, dass dieses über die erforderlichen Verfahrensschnittstellen verfüge. Schließlich sei es eines der wesentlichen Ziele der Informationstechnik-Erneuerung, einmal erfasste Daten justizübergreifend während der gesamten Verfahrenslaufzeit von allen Instanzen nutzen zu können.

- 2.2.5** Der Datenaustausch mit anderen Stellen innerhalb der Justiz (Gerichtsvollzieher, Sozialdienst) war nicht durchgängig gewährleistet. Für Auskunftersuchen aus Registern (Zentralregister, Erziehungsregister) mussten die Daten regelmäßig erneut eingegeben werden.

Nach Darstellung des Ministeriums wird der Anbindung aller Fachanwendungen an zentrale Register in den nächsten Jahren eine hohe Priorität beigemessen.

- 2.2.6** Einsatz und Ausbau der Informationstechnik im Bereich der Serviceeinheiten erfolgten nicht auf der Grundlage eines Informationstechnik-Gesamtkonzepts, das u.a. Aussagen zu Wirtschaftlichkeitsfragen, organisatorischen Auswirkungen, Prioritäten, Mittel- und Personalbedarf, Zeitbedarf für die Realisierung sowie Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten enthalten soll.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass mittlerweile ein zukunftsorientiertes Informationstechnik-Gesamtkonzept für die Jahre 2001 bis 2007 aufgestellt worden sei. Eine Eigenentwicklung von Software-Lösungen werde künftig möglichst vermieden. Es werde auch dem Gesichtspunkt der Vereinheitlichung der Hardware verstärkt Rechnung getragen werden. Im Rahmen des Gesamtkonzepts sollen moderne Client-Server-Systeme eingesetzt werden, die gegenüber den derzeit noch überwiegend eingesetzten Zentralrechnersystemen erhebliche Vorteile hätten. Bei der Auswahl dieser Systeme werde sichergestellt, dass sie mit Landesstandards im Einklang stünden.

Im Verlauf und nach der Prüfung hat das Ministerium Anordnungen zur Regelung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten beim Einsatz und beim Ausbau der Informationstechnik erlassen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) in den Serviceeinheiten die Aufgaben möglichst umfassend und abschließend zu erledigen und bisher noch dezentral wahrgenommene Aufgaben in die Serviceeinheiten zu integrieren,
- b) Serviceeinheiten in einer Größe zu bilden, die intern teamorientierte Arbeitsstrukturen ermöglichen,
- c) das Informationstechnik-Verfahren "Mainzer Automatisierte Justiz-Anwendung" (MAJA) durch ein offenes Informationssystem mit den in der Landesverwaltung üblichen Standards abzulösen und auf der Grundlage moderner Informationstechnik den stark gegliederten Arbeitsablauf grundlegend zu straffen,
- d) die Arbeitsplätze der Richter und Rechtspfleger mit geeigneter Informationstechnik auszustatten,
- e) den Datenaustausch innerhalb der Justizverwaltung und die automationsunterstützte Direktabfrage bei den Zentralregistern zu ermöglichen.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Justiz ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 22 Justizvollzugsanstalten

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Justizvollzugsanstalt Koblenz und der Jugendstrafanstalt Schifferstadt kann verbessert werden; dies betrifft insbesondere

- **den Warenverkauf, der eine hohe Kostenunterdeckung aufweist,**
- **die Lagerhaltung, die den Bedarf an Bekleidung weit übersteigt,**
- **den Lehrereinsatz im pädagogischen Dienst, der erheblich hinter der Unterrichtsverpflichtung zurückbleibt.**

Der Laufbahnwechsel vom Verwaltungsdienst zum allgemeinen Vollzugsdienst von mehreren Beamten kurz vor Vollendung des 60. Lebensjahres, der besonderen Altersgrenze für Beamte des Vollzugsdienstes, hat zu vermeidbaren Versorgungslasten geführt. Dabei wurden die Vorteile dieser Laufbahn in Anspruch genommen, ohne dass die Erschwernisse des Vollzugsdienstes, wie z.B. Nacht- und Schichtdienst, hingenommen werden mussten.

Die ärztliche Versorgung der Gefangenen kann zweckmäßiger und kostengünstiger gestaltet werden.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Justizvollzugsanstalt Koblenz und der Jugendstrafanstalt Schifferstadt geprüft¹⁾. Die Prüfung erstreckte sich vor allem auf die Verwaltungsabteilungen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Warenverkauf

Die Jugendstrafanstalt betreibt einen Kiosk für den Verkauf von Waren an Gefangene. Damit ist sie die einzige im Land, die den Warenverkauf in Eigenregie durchführt. In den anderen Anstalten erfolgt der Verkauf von Waren an Gefangene durch gewerbliche Betriebe.

Der Warenverkauf in Eigenregie verursachte zusätzliche Personal- und Sachkosten. Zum Betrieb des Kiosks war ein Beamter des Vollzugsdienstes (Besoldungsgruppe A 8) eingesetzt. Neben den Personalkosten (einschl. eines Zuschlags für Vertretungsfälle) von 50.000 € jährlich fielen Sachkosten an, u.a. durch den Einsatz von Kraftfahrzeugen für den Wareneinkauf durch den Bediensteten. Die Anstalt veräußerte die Waren (ausgenommen Tabakwaren) zu den Einkaufspreisen an die Gefangenen. Sie trug somit die gesamten Personal- und Sachkosten des Warenverkaufs.

Die Anstalt hat mitgeteilt, dass sie die Verkaufspreise schrittweise angehoben habe.

2.2 Bekleidung der Gefangenen

2.2.1 Die Räume der Bekleidungskammer der Jugendstrafanstalt reichten nicht aus, um den Bestand an Bekleidung zu lagern. Deshalb wurde die Bekleidung an drei weiteren Stellen auf dem Anstaltsgelände aufbewahrt. Die Verteilung der Artikel auf verschiedene Orte und die Aufbewahrung in überfüllten Räumen machten die Lagerhaltung unübersichtlich und zeitaufwendig.

Die Anstalt will die Lagerhaltung durch Ausbau eines Speichers verbessern.

2.2.2 Der Bestand an Bekleidung übertraf in beiden Anstalten - trotz gestiegener Gefangenenzenzahlen - den Bedarf erheblich.

Seit Eröffnung der Jugendstrafanstalt im Jahr 1991 befanden sich 2.000 Bekleidungsartikel ungetragen und teilweise noch original verpackt im Lagerbestand. Ihr Wert betrug 28.000 €. Darüber hinaus war ein zu hoher Bestand an Arbeitshemden im Wert von 12.000 € vorhanden.

Bei der Justizvollzugsanstalt überstieg allein der Wert des Bestandes an Arbeitskleidung den Bedarf um 15.000 €

Von den Anstalten wird eine anderweitige Verwendung des zu hohen Bestandes an Bekleidung angestrebt.

¹⁾ Einzelplan 05 Ministerium der Justiz, Kapitel 05 04 Justizvollzugsanstalten.

2.3 Pädagogischer Dienst

In der Jugendstrafanstalt können jugendliche Gefangene den Hauptschulabschluss nachholen. Dafür besteht ein pädagogischer Dienst mit drei Lehrkräften, deren Unterrichtsverpflichtung mindestens die Hälfte der Pflichtstunden der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen mit vergleichbarem Unterricht (27 Wochenstunden für Haupt- und Sonderschulen)²⁾ betragen soll. Diese Unterrichtsverpflichtung wurde von zwei Lehrkräften wegen anderer Tätigkeiten oft nicht erreicht. So erteilte 1998 eine der beiden Lehrkräfte mehrere Wochen keinen Unterricht, ansonsten überwiegend nur zwischen einer und vier Wochenstunden.

Die Anstalt hat mitgeteilt, dass im pädagogischen Dienst die Unterrichtsverpflichtung künftig eingehalten werde.

2.4 Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen

Für Fahrten anlässlich der Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen (z.B. in Wittlich und Bad Münster am Stein-Ebernburg) wurde Bediensteten der Jugendstrafanstalt in den Jahren 1996 bis 1998 in mehr als 40 Fällen ein Dienstkraftfahrzeug überlassen. Das Fahrzeug verblieb jeweils an bis zu fünf Tagen am Veranstaltungsort und war damit für die Anstalt nicht verfügbar. Im Übrigen war es mit rd. 10.000 km Fahrleistung im Jahr auch nicht ausgelastet.

Für Landesbehörden dürfen Dienstkraftfahrzeuge nach Maßgabe des Haushaltsplans nur beschafft werden, wenn deren Haltung für einen bestimmungsgemäßen und geordneten Ablauf des Dienstbetriebs unerlässlich ist und der Dienstreiseverkehr nicht auf andere Weise wirtschaftlicher durchgeführt werden kann. Bei der Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen ist zu berücksichtigen, dass die Kosten des Dienstreiseverkehrs so niedrig wie möglich zu halten sind³⁾.

Das Ministerium der Justiz hat mitgeteilt, dass eine benachbarte Anstalt Bedarf für ein zusätzliches Fahrzeug habe. Diese Anstalt werde das nicht ausgelastete Fahrzeug der Jugendstrafanstalt mitbenutzen.

2.5 Laufbahnwechsel

Beamten des mittleren Verwaltungsdienstes, die ihre Tätigkeit in der Laufbahn des allgemeinen Vollzugsdienstes begonnen haben, war die Möglichkeit eingeräumt, unter Beibehaltung ihrer bisherigen Aufgaben sich wieder in ein Amt gleicher Besoldungsstufe der Laufbahn des allgemeinen Vollzugsdienstes zurückversetzen zu lassen⁴⁾.

Bei der Justizvollzugsanstalt machten drei von vier Beamten, die dafür in Betracht kamen, von dieser Möglichkeit Gebrauch. Dabei wechselten zwei Beamte die Laufbahn erst drei bzw. vier Jahre vor ihrem 60. Lebensjahr (Altersgrenze für Beamte der Laufbahn des Vollzugsdienstes). Bis zu ihrer Ruhestandsversetzung gehörten sie insgesamt nur sieben bzw. fünf Jahre der Laufbahn des Vollzugsdienstes an. Nach dem Laufbahnwechsel änderten sich ihre Aufgaben nicht.

Der Laufbahnwechsel hatte für die Beamten zur Folge, dass sie, ohne selbst Erschwernisse⁵⁾ hinnehmen zu müssen, nunmehr die Vorteile der Laufbahn des Vollzugsdienstes nutzen konnten:

- Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand bildet das vollendete 60. Lebensjahr (anstelle des 65. Lebensjahres)⁶⁾,
- Ruhegehalt bis zu fünfundsiebzig vom Hundert der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bereits ab dem 60. Lebensjahr ohne Abschläge⁷⁾ und
- einmaliger Versorgungsausgleich neben dem Ruhegehalt in Höhe des Fünffachen der monatlichen Dienstbezüge, jedoch nicht über rd. 4.000 €⁸⁾.

Der Laufbahnwechsel ohne Einsatz im Vollzugsdienst und wenige Jahre vor Vollendung des 60. Lebensjahres führte zu vermeidbaren Versorgungslasten. Er sollte daher unterbleiben.

2) Rdschr. des Ministeriums der Justiz vom 10. Dezember 1985 (JBl. 1986 S. 3), i.V.m. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 23. Juni 1997 (Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und für Kultur, Jugend, Familien und Frauen 1998 S. 414).

3) Verwaltungsvorschrift Nrn. 2.1 und 3.1 über die Beschaffung und Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen vom 14. Dezember 1993 (JBl. 1994 S. 96).

4) Schreiben des Ministeriums der Justiz an die Justizvollzugsanstalten vom 3. Januar 1985.

5) Nacht- und Schichtdienst, Dienst am Wochenende.

6) § 54 i.V.m. § 216a Landesbeamtengesetz (LBG).

7) § 14 Abs. 1 und 3 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG).

8) § 48 Abs. 1 BeamtVG.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass ein Laufbahnwechsel ohne Einsatz im Vollzugsdienst nicht mehr zugelassen werde. Er werde auch bei Beamten, die sich wenige Jahre vor Vollendung des 60. Lebensjahres befinden, nicht mehr praktiziert.

2.6 Sprechstunden des Anstaltsarztes

Die medizinische Versorgung wurde in der Justizvollzugsanstalt von einem Anstaltsarzt durchgeführt, der montags und donnerstags Sprechstunden abhielt.

Während der Abwesenheit des Arztes waren Sanitätsbedienstete, in Notfällen niedergelassene Ärzte, für die medizinische Betreuung zuständig.

Bei Erstaufnahme von Gefangenen konnten die vorgeschriebenen Aufnahmeuntersuchungen, die "alsbald" vorzunehmen sind⁹⁾, nicht immer zeitnah erfolgen. In zahlreichen Fällen lagen zwischen Erstaufnahme und Aufnahmeuntersuchung mehr als drei Tage.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass ab 1. August 2001 ein dritter Sprechstundentag eingeführt sei.

2.7 Augenärztliche Behandlung

In den Jahren 1997 bis 1999 wurden in der Justizvollzugsanstalt jährlich zwischen 35 und 69 Gefangene mit Bewachung zu Augenärzten gebracht.

Bei den Einzelausführungen wurde die Bewachung durch zwei, bei Ausführung von zwei Gefangenen durch drei Beamte vorgenommen. Die Kosten für die Bewachung der Gefangenen und für die Benutzung eines Dienstkraftfahrzeugs beliefen sich im Durchschnitt auf 5.000 €/jährlich.

Die Kosten der Beschaffung einer augenärztlichen Behandlungseinrichtung würden etwa 34.000 € betragen. Bei räumlicher Unterbringung im Sprechzimmer des Anstaltsarztes und Ansatz eines Abschreibungssatzes von 10 % und einer angemessenen Kapitalverzinsung ergäben sich Aufwendungen von 4.600 €/jährlich.

Die anteiligen Kosten einer eigenen Behandlungseinrichtung wären somit niedriger als die in den Jahren 1997 bis 1999 jeweils angefallenen zusätzlichen Bewachungskosten. Auch entfielen das sich bei Ausführungen ergebende Sicherheitsrisiko, wenn Sprechstunden innerhalb der Anstalt von einem frei praktizierenden Augenarzt durchgeführt würden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Beschaffung entsprechender Geräte im Rahmen der Vorbereitung der Haushaltspläne 2002/2003 beantragt sei. Ein geeigneter Augenarzt für die Behandlung der Gefangenen könne gefunden werden.

2.8 Zahnärztliche Versorgung

2.8.1 Die zahnärztliche Versorgung wurde in der Justizvollzugsanstalt Koblenz von einem Vertragszahnarzt durchgeführt, der ab 1. April 1998 auch für vier weitere Anstalten zuständig war. Die erforderlichen Behandlungseinrichtungen und Geräte wurden durch die Anstalten zur Verfügung gestellt.

Der Zahnarzt bestellte eigenständig das von ihm für die Behandlung der Gefangenen benötigte Verbrauchsmaterial bei einem Dental-Versand seiner Wahl. Die Lieferungen erfolgten in seine Praxis, die auch den Erhalt quittierte. Die Rechnungen wurden von der Anstalt in Koblenz bezahlt.

Die Anstalt konnte weder den Umfang noch die Ordnungsmäßigkeit der Lieferungen kontrollieren. Damit war auch eine sachliche und rechnerische Prüfung der Rechnungen nicht möglich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass das Verbrauchsmaterial künftig in die Anstalt geliefert und die Ordnungsmäßigkeit dort überprüft werde.

2.8.2 Die zahntechnischen Leistungen wurden in der Justizvollzugsanstalt vom Zahnarzt an ein Dental-Labor seiner Wahl vergeben. Vertragsbeziehungen bestanden in diesen Fällen nur zwischen Zahnarzt und Labor, nicht aber zwischen Justizvollzugsanstalt und Labor. Die Laborkosten wurden von dem Vertragszahnarzt der Anstalt als Fremdleistungen in Rechnung gestellt.

Die von dem Labor erbrachten Leistungen sowie die Preisgestaltung entzogen sich somit dem Einfluss der Anstalt. Eine sachgerechte Prüfung der Rechnungen konnte nicht stattfinden.

⁹⁾ Nr. 28 Abs. 1 Vollzugsgeschäftsordnung vom 1. Juli 1965 (JBl. S. 130), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 3. Mai 1993 (JBl. S. 123).

Die zahntechnischen Leistungen sollten ausgeschrieben und ähnlich wie bei den allgemeinen medizinischen Leistungen durch ein Vertragslabor ausgeführt werden. Damit könnten die erforderlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten gewährleistet werden.

Das Ministerium will nach Ausräumung der von den Anstaltszahnärzten erhobenen Bedenken die zahntechnischen Leistungen ausschreiben.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei den Preisen für den Warenverkauf in der Jugendstrafanstalt Schifferstadt auch die Personal- und Sachkosten zu berücksichtigen,
- b) die Vorhaltung von Gefangenekleidung auf den Bedarf zu beschränken und die Lagerhaltung zu verbessern,
- c) die Einhaltung der Unterrichtsverpflichtung durch die Lehrkräfte im pädagogischen Dienst sicherzustellen,
- d) Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen dem Bedarf anzupassen,
- e) einen Laufbahnwechsel ohne Einsatz im Vollzugsdienst und kurz vor Vollendung des 60. Lebensjahres nicht zuzulassen,
- f) Erstuntersuchungen von Gefangenen zeitnah und augenärztliche Behandlungen innerhalb der Justizvollzugsanstalt Koblenz durchzuführen,
- g) bei der zahnärztlichen Versorgung die Beschaffung des Verbrauchsmaterials zu überprüfen und die zahntechnischen Leistungen auszuschreiben.

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

Tz. 23 Beteiligung des Landes an zwei privatrechtlichen Unternehmen

- **Forschungsinstitut für mineralische und metallische Werkstoffe, Edelsteine/Edelmetalle GmbH, Idar-Oberstein**
- **Deula Rheinland-Pfalz GmbH, Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik, Bad Kreuznach**

Die beiden Unternehmen, an denen das Land jeweils mit Mehrheit beteiligt ist, haben Geschäftsaktivitäten entwickelt, die mit den Vorgaben der Gesellschaftsverträge nicht in Einklang stehen. Das Vorliegen eines wichtigen Landesinteresses am Produktionsbereich des Forschungsinstituts ist zweifelhaft.

Die Deula GmbH hielt vielfach die Vorgaben zur Gruppenstärke der Lehrgänge im Berufsschulunterricht nicht ein. Durch die Bildung zu kleiner Gruppen ergaben sich vermeidbare Kosten für das Land. Andere Länder hatten für ihre Teilnehmer teilweise deutlich niedrigere Entgelte zu zahlen.

Das Wohnheim und die Kantine der Deula GmbH können bei einer Kooperation mit der Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft und Weinbau Bad Kreuznach wirtschaftlicher betrieben werden.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der Forschungsinstitut für mineralische und metallische Werkstoffe, Edelsteine/Edelmetalle GmbH, Idar-Oberstein¹⁾, und bei der Deula Rheinland-Pfalz GmbH, Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik, Bad Kreuznach,²⁾ unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze (§ 92 Abs. 1 LHO) und unter Einbeziehung der Hinweise des Ministeriums der Finanzen für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes³⁾ geprüft. Er hat dabei insbesondere untersucht, ob ein wichtiges Landesinteresse nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO für die Beteiligung des Landes an den Gesellschaften vorliegt.

Ergänzend zur Prüfung beim Ministerium der Finanzen hat sich der Rechnungshof auch bei den Gesellschaften unmittelbar⁴⁾ unterrichtet.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre 1994 bis 1999. Aus Gründen der Aktualität wurden auch einzelne Geschäftsvorgänge aus dem Jahr 2000 einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Forschungsinstitut für mineralische und metallische Werkstoffe, Edelsteine/Edelmetalle GmbH, Idar-Oberstein

2.1.1 Gesellschaftsvertrag und Geschäftstätigkeit

Die Gesellschaft wurde 1989 mit dem Ziel gegründet, für die Edelstein- und Schmuckindustrie auf dem Gebiet der anwendungsorientierten Forschung ein Dienstleistungsangebot aufzubauen und durch geeignete Transfermaßnahmen insbesondere rheinland-pfälzischen Unternehmen Know-how zur Verfügung zu stellen. Neben dem Land sind noch drei weitere Gesellschafter⁵⁾ beteiligt.

Die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft entwickelte sich in eine andere Richtung als ursprünglich vorgesehen. Im Prüfungszeitraum erzielte das Unternehmen mehr als 90 % seiner Umsätze aus dem Verkauf von selbst hergestellten Laserkomponenten an Abnehmer außerhalb des Landes. Dementsprechend war die Mehrzahl der Mitarbeiter direkt oder indirekt im Produktionsbereich tätig. Wirtschaftliches Hauptziel war die Produktion und der Verkauf von Laserkristallen und nicht der Transfer von Wissen in die Region. Die Ergebnisse der Forschung der Gesellschaft dienten fast ausschließlich der Weiterentwicklung der eigenen Produktionsmöglichkeiten. Eine Übertragung von Know-how an regionale mittelständische Unternehmen fand daher nur eingeschränkt statt.

1) 75 % Beteiligungsanteil des Landes.

2) 90 % Beteiligungsanteil des Landes.

3) Im Folgenden Hinweise genannt. Vgl. Jahresbericht 1997, Tz. 5 (Drucksache 13/2770), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (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).

4) § 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. dem jeweiligen Gesellschaftsvertrag.

5) Die Stadt Idar-Oberstein mit 10 %, die Landkreis Birkenfeld Wirtschaftsförderungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft mbH mit 10 % und der Bundesverband der Edelstein- und Diamantindustrie e.V., Idar-Oberstein, mit 5 %.

Als Reaktion auf diese Unternehmensentwicklung wurde Ende 2000 der Gesellschaftsvertrag geändert. Danach soll die Gesellschaft "durch anwendungsorientierte Forschung und Dienstleistung auf den Gebieten der technischen Kristalle, Edelsteine und Metalle sowie durch geeignete Transfermaßnahmen insbesondere den Technologiestandort Rheinland-Pfalz stärken. Durch das unmittelbare Umsetzen von Forschungsergebnissen in Produkte, Verfahren und Dienstleistungen werden der Forschung und Industrie frühzeitig neue Materialien zugänglich gemacht."

Im Vergleich zur ursprünglichen Fassung kommt die Neufassung des Gesellschaftszwecks zwar der tatsächlichen Tätigkeit der Gesellschaft näher. Insgesamt sind die Ziele des Unternehmens aber nicht so präzise bestimmt, dass sie als Vorgabe für die mittelfristige Planung und Steuerung zugrunde gelegt werden könnten und dem Landtag eine Überprüfung der Betätigung des Landes bei der Gesellschaft ermöglichen⁶⁾. Die Errichtung des Unternehmens als Landesgesellschaft, die Gewährung von Zuwendungen durch das Land⁷⁾ und der Gesellschaftsvertrag sprechen dafür, dass auch der Produktionsbereich überwiegend und unmittelbar für Unternehmen im Land tätig sein müsste. Dies ist jedoch nach dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen anders als bei der Herstellung von Laserkomponenten für drei aus der Gesellschaft ausgegliederte Unternehmen (spin-offs) im Raum Idar-Oberstein nicht der Fall.

2.1.2 Landesinteresse an der Beteiligung

Das Land soll sich an einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes⁸⁾ vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

Das Ministerium der Finanzen begründet die Beteiligung des Landes an der Gesellschaft damit, dass diese anwendungsorientierte Forschung als Dienstleistungsangebot und Know-how durch Transferleistungen vorwiegend für rheinland-pfälzische Unternehmen zur Verfügung stellen sollte. Dieses Ziel spielt bei den Tätigkeiten der Gesellschaft aber eine untergeordnete Rolle. Ob die Haupttätigkeit der Gesellschaft, die Produktion von Laserkristallen und deren kommerzieller Vertrieb, eine bedeutsame Aufgabe des Landes darstellt und damit ein wichtiges Interesse des Landes im Sinne des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO vorliegt, ist zweifelhaft. Die Gesellschaft stellt weder öffentliche noch solche Güter her, die private Unternehmer nicht oder nicht im ausreichenden Maße anbieten könnten. Zudem ist die Produktion an den Gewinnmöglichkeiten auf dem Weltmarkt und nicht am Know-how-Transfer in die Region orientiert.

Das Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau haben erklärt, die Beibehaltung der Gesellschaft in der derzeitigen Struktur liege im Interesse des Landes. Forschung und Entwicklung sowie die Produktion von Laserkristallen bedingten sich gegenseitig. Bei einer Aufspaltung sei der Bereich Forschung und Entwicklung ohne erhebliche Zuwendungen nicht überlebensfähig.

Hierzu ist anzumerken, dass die Gesellschaft von 1995 bis 1999 Zuwendungen allein für Forschungs- und Entwicklungszwecke in Höhe von 1,5 Mio. € erhalten hat⁹⁾. Würde bei Vorliegen marktfähiger Produkte von der Möglichkeit zur Ausgliederung, ggf. auch unter Einbeziehung von Mitarbeiterbeteiligungen, Gebrauch gemacht, könnten Lizenz-einnahmen zur Finanzierung des Forschungsbetriebs beitragen.

2.2 Deula Rheinland-Pfalz GmbH, Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik, Bad Kreuznach

2.2.1 Gesellschaftsvertrag und Geschäftstätigkeit

Die Deula Rheinland-Pfalz GmbH wurde 1994 gegründet. Sie betreibt eine vom Bund übernommene landwirtschaftliche Bildungseinrichtung mit Internat und Kantine. Die Gesellschaft führt ausgelagerten Berufsschulunterricht und überbetriebliche Aus- und Fortbildung in eigenen technischen Einrichtungen mit überwiegend eigenen Lehrkräften durch. Im Wesentlichen finanziert sie sich durch Lehrgangsentgelte und Einnahmen aus der Bereitstellung von Unterkunft und Verpflegung. Neben dem Land ist die Landwirtschaftskammer mit 10 % beteiligt.

Gegenstand des Unternehmens ist nach dem Gesellschaftsvertrag "die praxis- und umweltorientierte Förderung der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung in erster Linie im Agrarbereich und im Bereich Umwelttechnik". Unter anderem unterhält die Gesellschaft dazu eine "Fahrschule für Fahrzeuge im Agrar- und Umweltbereich und in der Forstwirtschaft".

⁶⁾ Nach Tz. 9 der Hinweise soll der Unternehmensgegenstand möglichst klar umrissen und abgegrenzt sein und dem mit der Beteiligung verfolgten Zweck Rechnung tragen.

⁷⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 75 Landeskonversionsprogramm, Titel 891 01 Zuschüsse zur Errichtung und zum Ausbau von Technologiezentren/Technologieparks sowie an Forschungsinstitute, Kapitel 08 77 Beschäftigung, Ausbildung, Wirtschaftsstruktur, Titel 892 02 Investitionsförderung von Projekten in zukunftsorientierten Schlüsseltechnologien (ab 1998).

⁸⁾ Tz. 7 der Hinweise definiert, dass ein wichtiges Interesse des Landes an einer Beteiligung vorliegt, wenn hierdurch bedeutsame Aufgaben des Landes erfüllt werden.

⁹⁾ Insgesamt erhielt die Gesellschaft Zuwendungen von 3,2 Mio. € davon 2,5 Mio. € unmittelbar oder mittelbar vom Land.

Das Fahrschulangebot der Gesellschaft umfasst alle Führerscheinklassen. Sie führt mehrwöchige Vollzeit-Lehrgänge für Teilnehmer aus dem gesamten Agrarbereich, aber auch für Andere durch. Mit ihren Preisen orientiert sich die Gesellschaft an denen der örtlichen privaten Unternehmen. Im Jahr 1999 erzielte das Unternehmen mehr als 43 % seiner Erlöse für Fahrausbildungslehrgänge durch Schulungen für den Erwerb der Fahrerlaubnisse für Personenkraftwagen¹⁰⁾ und Krafträder¹¹⁾.

Das Betreiben der Fahrschule entspricht nur insoweit dem Gesellschaftszweck, als die allgemeine Fahrerlaubnis für Personenkraftwagen und Krafträder eine Voraussetzung für den Erwerb der Fahrerlaubnis für Fahrzeuge im Agrar- und Umweltbereich und in der Forstwirtschaft darstellt. Die Ausbildung von Fahrschülern in den Führerscheinklassen A und B, die nicht diesem Zweck dient, wird vom Gesellschaftsvertrag nicht gedeckt; hierfür liegt im Übrigen auch kein wichtiges Landesinteresse (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO) vor.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Landesvertreter im Aufsichtsrat würden künftig darauf achten, dass die Leistungen der Fahrschule grundsätzlich nur von Schülern der Gesellschaft in Anspruch genommen würden und die Fahrausbildung für Krafträder im Rahmen des Gesamtbetriebs von untergeordneter Bedeutung bleibe.

2.2.2 Aufwendungen für Lehrgänge für Agrartechnik

Im praktischen Teil des Agrartechnikunterrichts leisten Berufsschüler der landwirtschaftlichen berufsbildenden Schulen im Fach Landtechnik in jedem Berufsschuljahr einen einwöchigen Lehrgang bei der Gesellschaft ab. Das Land als Träger der berufsbildenden Schulen übernimmt die Kosten für die Lehrgänge, die sich an der Größe der jeweiligen Gruppe orientieren, und die Kosten der Unterkunft¹²⁾.

Bei den Lehrgängen handelt es sich um Schulveranstaltungen im Sinne von § 52 Schulgesetz¹³⁾. Die Zahl der Teilnehmer im fachpraktischen Unterricht soll in der Regel 16 nicht überschreiten und darf 8 nicht unterschreiten¹⁴⁾. Die Gesellschaft bildete aber z.T. kleinere Gruppen; so teilte sie einen Lehrgang mit insgesamt 26 Teilnehmern in drei statt zwei Gruppen. Bei Beachtung der Vorschriften zur Gruppenstärke hätten weniger Lehrkräfte eingesetzt werden müssen. Das Land hätte Ausgaben von mindestens 46.000 €/jährlich vermeiden können.

Die Gesellschaft berechnete dem Land die Lehrgangsgebühren nicht nach dem tatsächlichen Aufwand, sondern aufgrund von Schätzungen, da sie nicht über eine Kostenrechnung verfügte. Für Teilnehmer aus anderen Ländern wurden die Entgelte nicht nach der Gruppenstärke, sondern pauschal in unterschiedlicher Höhe und z.T. deutlich niedriger abgerechnet.

Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen werden die Vertreter des Landes in den Gesellschaftsorganen darauf hinwirken, dass die Vorgaben zur Gruppenstärke der Lehrgänge eingehalten werden. Außerdem werde die unterschiedliche Entgeltgestaltung überprüft.

2.2.3 Wohnheim und Kantine

Die Gesellschaft verfügt über ein Wohnheim mit 38 Zimmern und 110 Betten, das 1998 mit 39 % und 1999 mit 46 % ausgelastet war. Weniger als die Hälfte des Umsatzes ergab sich aus Übernachtungen von Lehrgangsteilnehmern für Agrartechnik aus Rheinland-Pfalz. Hierfür erstattete das Land der Gesellschaft 1999 Unterkunftskosten von 62.000 €

Gleichzeitig betreibt die Gesellschaft zur Verpflegung der Lehrgangsteilnehmer eine Kantine mit 190 Plätzen. Die Verpflegungssätze übertrafen die vergleichbarer Betriebe bei landwirtschaftlichen Einrichtungen um ein Vielfaches¹⁵⁾.

Obwohl mehr als die Hälfte der Kapazität des Wohnheims und ein wesentlicher Teil des Leistungsvermögens der Kantine nicht genutzt wurden, fand eine Zusammenarbeit mit der nahe gelegenen Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft und Weinbau Bad Kreuznach bislang nicht statt. Bei einer intensiveren Nutzung der Einrichtungen in Kooperation mit dieser Lehr- und Versuchsanstalt oder einer Fremdvergabe der Verpflegungsleistungen ließen sich die Entgelte verringern. Dadurch entstünden dem Land geringere Ausgaben für die Unterbringung der Berufsschüler.

10) Führerscheinklasse B, vor 1999 Führerscheinklasse 3.

11) Führerscheinklassen A und A1, vor 1999 Führerscheinklassen 1, 1a und 1b.

12) Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 22. November 1996 (MinBl. S. 506).

13) Schulgesetz (SchulG) vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. September 2000 (GVBl. S. 415), BS 223-1.

14) Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung und Kultur vom 24. Juli 1992 (Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung und Kultur und für Wissenschaft und Weiterbildung von Rheinland-Pfalz S. 404).

15) Z.B. 4,34 € für ein Frühstück. Demgegenüber beträgt die entsprechende Entgeltregelung bei landwirtschaftlichen Schulen zwischen 1,27 und 2,30 €

Das Ministerium der Finanzen hat auf Probleme hingewiesen, die sich aus der hohen Auslastung des Wohnheims in den Wintermonaten ergeben können. Einzelheiten hierzu sind im Beitrag "Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten" dargestellt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat bei der Forschungsinstitut für mineralische und metallische Werkstoffe, Edelsteine/Edelmetalle GmbH gefordert,

- a) den Gegenstand des Unternehmens im Gesellschaftsvertrag eindeutig zu bestimmen,
- b) zu prüfen, ob für den Produktionsbereich ein wichtiges Landesinteresse vorliegt.

Der Rechnungshof hat bei der Deula Rheinland-Pfalz GmbH, Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik, gefordert,

- a) zu prüfen, inwieweit der Unterricht zum Erwerb von Fahrerlaubnissen für Krafträder und Personenwagen der Führerscheinklassen A und B mit dem Gesellschaftszweck in Einklang steht,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaft die Bestimmungen zur Gruppenstärke der Lehrgänge im fachpraktischen Berufsschulunterricht einhält und die unterschiedliche Entgeltgestaltung überprüft,
- c) zur Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses des Wohnheims und der Kantine die Möglichkeiten einer Kooperation mit der Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft und Weinbau Bad Kreuznach zu prüfen und dabei auch eine Fremdvergabe der Verpflegungsleistungen zu untersuchen.

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

Tz. 24 Abzug von Versicherungsbeiträgen als Sonderausgaben bei Veranlagungen zur Einkommensteuer

Bei Veranlagungen zur Einkommensteuer von Geschäftsführern, die zugleich an den Kapitalgesellschaften beteiligt sind, wurden zu hohe Sonderausgaben berücksichtigt.

Vielfach erfolgte keine Kürzung, obwohl die Steuerpflichtigen alle für eine sachgerechte Bearbeitung erforderlichen Angaben gemacht hatten. Häufig unterliefen den Finanzämtern diese Fehler auch im Zuge von Betriebsprüfungen und in Fällen, bei denen eine Intensivprüfung durchzuführen war.

Die nachträglichen Änderungen der Einkommensteuerveranlagungen führten zu Steuernachhebungen. Bei Veranlagungen, die nicht mehr änderbar waren, ergaben sich Steuerausfälle.

1. Allgemeines

Das Einkommensteuergesetz begrenzt den Sonderausgabenabzug bestimmter Versicherungsbeiträge (Vorsorgeaufwendungen)¹⁾ durch Höchstbeträge. Hierzu gehört der Vorwegabzug in Höhe von 3.068 € jährlich, im Falle einer Zusammenveranlagung von Ehegatten in Höhe von 6.136 € jährlich. Der Vorwegabzug soll solchen Steuerpflichtigen zugute kommen, die ausschließlich durch eigene Aufwendungen für die Zukunft vorsorgen müssen. Nach den gesetzlichen Bestimmungen ist er deshalb u.a. bei Arbeitnehmern zu kürzen, denen keine Aufwendungen für die gesetzliche Rentenversicherung entstehen und die im Zusammenhang mit ihrer Berufstätigkeit ein Anwartschaftsrecht auf Altersversorgung ganz oder teilweise ohne eigene Beiträge erworben haben²⁾. Die Kürzung des Vorwegabzugs beträgt pauschal 16 % der Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit (ohne Versorgungsbezüge).

Von der Kürzung betroffen sind hauptsächlich Gesellschafter-Geschäftsführer von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, denen eine Pensionszusage erteilt wurde. Die in Betracht kommenden Steuerpflichtigen sind verpflichtet, dazu in den Einkommensteuererklärungen entsprechende Angaben zu machen.

Der Rechnungshof hatte in den Vorjahren bei seinen turnusmäßigen Prüfungen der Finanzämter Fälle dieser Art stichprobenweise untersucht und dabei vielfach Fehlbearbeitungen festgestellt. Die Oberfinanzdirektion nahm u.a. diese Feststellungen zum Anlass, den Finanzämtern die aufgetretenen Mängel aufzuzeigen, Bearbeitungshinweise zu geben, maschinelle Plausibilitätsprüfungen einzuführen und die Möglichkeit der Speicherung von Überwachungstatbeständen im maschinellen Verfahren zu schaffen.

Die Feststellungen veranlassten den Rechnungshof, im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei neun Finanzämtern³⁾ 7.438 Einkommensteuerveranlagungen mit ungekürztem Vorwegabzug zu untersuchen. Die Prüfung betraf Fälle der Veranlagungszeiträume 1993 bis 1999 mit Arbeitslöhnen von mehr als 25.500 € jährlich.

Bei den zur Prüfung ausgewählten 7.438 Einkommensteuerveranlagungen wurde zunächst untersucht, ob den Steuerpflichtigen Pensionszusagen erteilt worden waren. Nach dem Ergebnis von Rückfragen bei den zuständigen Körperschaftsteuerstellen lagen in 862 Fällen Pensionszusagen vor oder es ergaben sich Hinweise für das Vorliegen von Zusagen. Bei diesen 862 Veranlagungen wurde anhand der Einkommensteuerakten die sachgerechte Bearbeitung überprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Feststellungen bei den für die Besteuerung der Gesellschafter zuständigen Arbeitsgebieten

2.1.1 Angaben zum Vorliegen von Anwartschaftsrechten auf Altersversorgung in den Steuererklärungen

Der Vorwegabzug wurde bei 335 Veranlagungen nicht gekürzt, obwohl die Steuerpflichtigen erklärt hatten, es bestünden Anwartschaftsrechte auf Altersversorgung ohne eigene Beitragsleistungen. Die Fehlbearbeitungen waren darauf zurückzuführen, dass in den Eingabebelegen fälschlicherweise Eintragungen vorgenommen wurden, die eine automatische Kürzung des Vorwegabzugs im maschinellen Verfahren verhinderten.

In 310 Fällen erklärten die Steuerpflichtigen, ein Anspruch auf Altersversorgung bestehe nicht, so dass die Finanzämter keine Veranlassung sahen, den Vorwegabzug zu kürzen. Die Angaben der Steuerpflichtigen trafen jedoch nach den Feststellungen bei den Körperschaftsteuerstellen zumindest in 244 Fällen nicht zu.

¹⁾ § 10 Abs. 1 Nr. 2 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung vom 16. April 1997 (BGBl. I S. 821), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1310, 1313).

²⁾ § 10 Abs. 3 Satz 2 EStG.

³⁾ Bingen, Daun, Hachenburg, Koblenz, Neustadt, St. Goarshausen, Speyer, Trier, Worms.

Ohne Kürzung blieb der Vorwegabzug auch bei weiteren 204 Veranlagungen. In diesen Fällen nahmen die Finanzämter die fehlenden oder widersprüchlichen Angaben in den Steuererklärungen nicht zum Anlass, den Sachverhalt aufzuklären. Den Steuerpflichtigen waren in 185 dieser Veranlagungen Pensionszusagen erteilt worden.

2.1.2 Veranlagungen, die unter dem Vorbehalt der Nachprüfung⁴⁾ stehen

Ein Teil der 862 untersuchten Veranlagungen stand noch unter dem Vorbehalt der Nachprüfung. In diesen Fällen genügt nach den bestehenden Dienstanweisungen⁵⁾ in der Regel eine überschlägige Überprüfung der Steuererklärungen. Dabei sind offensichtliche Fehler zu berichtigen.

Bei 34 Veranlagungen wurden offensichtliche Fehler festgestellt, die darauf zurückzuführen waren, dass der Vorwegabzug ungekürzt blieb, obwohl die Steuerpflichtigen erklärt hatten, es bestünden Anwartschaftsrechte auf Altersversorgung.

2.1.3 Maschinell zur Intensivprüfung ausgewählte Steuerfälle

Seit 1997 sind Einkommensteuerfälle vor der endgültigen Steuerfestsetzung umfassend intensiv zu prüfen, wenn sie dazu maschinell ausgewählt wurden⁶⁾.

Die Untersuchung von 77 Steuererklärungen, die von den Finanzämtern hätten intensiv geprüft werden müssen, ergab 46 Beanstandungen. Bei 23 Fällen unterließen es die Finanzämter, aus den korrekten Angaben der Steuerpflichtigen zu den Anwartschaftsrechten die richtigen Folgerungen zu ziehen und den Vorwegabzug zu kürzen. In den übrigen 23 Fällen wurde der ungekürzte Vorwegabzug eingeräumt, obwohl die Steuerpflichtigen keine oder widersprüchliche Angaben zu den Anwartschaftsrechten auf Altersversorgung gemacht hatten.

2.1.4 Fälle, in denen eine Betriebsprüfung stattgefunden hat

Die unterlassene Kürzung des Vorwegabzugs wurde bei 28 Veranlagungen auch im Rahmen von Betriebsprüfungen, die bei den Steuerpflichtigen durchgeführt worden waren, nicht korrigiert, obwohl die Steuerpflichtigen auch in diesen Fällen alle für eine sachgerechte Bearbeitung notwendigen Angaben gemacht hatten.

2.1.5 Maschinelle Überwachung der Fälle mit Pensionszusagen

Die Prüfung ergab, dass die Finanzämter von der Möglichkeit einer maschinellen Überwachung der Fälle, in denen eine Pensionszusage erteilt worden war, kaum Gebrauch gemacht hatten.

2.2 Informationsaustausch zwischen den Arbeitsgebieten

Durch Fertigung und sachgerechte Auswertung von Kontrollmaterial, das Auskunft über das Bestehen von Pensionszusagen gibt, können Fehlbearbeitungen bei den Einkommensteuerstellen vermieden werden.

2.2.1 Kontrollmitteilungen durch die Körperschaftsteuerstellen

Der Rechnungshof hat bei früheren Prüfungen wiederholt die Fertigung von Kontrollmitteilungen für die Einkommensteuerstellen gefordert. Die Querschnittsprüfung hat gezeigt, dass dies nur in 13 von 140 Fällen geschehen ist, in denen nach den Akten Kapitalgesellschaften Pensionszusagen erteilt hatten.

2.2.2 Kontrollmitteilungen durch die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen und die Betriebsprüfungsstellen

Die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen sind seit 1994 angewiesen⁷⁾, den Einkommensteuerstellen Fälle mitzuteilen, in denen eine Kürzung des Vorwegabzugs vorzunehmen ist. Die Betriebsprüfungsstellen haben generell über Feststellungen, die für die Besteuerung anderer Steuerpflichtiger von Bedeutung sind, Kontrollmitteilungen zu fertigen⁸⁾.

4) § 164 Abs. 2 Abgabenordnung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613, ber. 1977 I S. 269), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1887, 1921).

5) a) Dienstanweisung zur Durchführung der Grundsätze zur Neuordnung der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens (DA-GNOFÄ Rheinland-Pfalz). Vergleiche dazu die Rundverfügungen der Oberfinanzdirektion, zuletzt vom 18. August 1993.
b) DA-GNOFÄ 97 Rheinland-Pfalz, am 1. Januar 1997 in Kraft getreten. Vergleiche dazu die Rundverfügungen der Oberfinanzdirektion vom 17. Januar 1997 und vom 27. Januar 1999.

6) Tz. 2.3.1 und 3.3.1 der DA-GNOFÄ 97 Rheinland-Pfalz.

7) Anleitung für den Lohnsteuer-Außendienst (Stand Mai 1994).

8) Betriebsprüfungskartei der Oberfinanzdirektion, § 194 Abs. 3 Abgabenordnung, Karte 1, § 8 Betriebsprüfungsordnung vom 17. Dezember 1987 (BStBl. I S. 802).

Der Rechnungshof hat bei fünf in die Querschnittsprüfung einbezogenen Finanzämtern festgestellt, dass 32 von 46 in den Einkommensteuerakten vorgefundenen Mitteilungen der Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen und 13 von 22 Mitteilungen der Betriebsprüfungsstellen keinen Hinweis darauf enthielten, dass Pensionszusagen erteilt waren.

2.2.3 Auswertung von Kontrollmitteilungen

Bei 27 fehlerhaften Veranlagungen blieb das in den Einkommensteuerakten abgeheftete Kontrollmaterial, aus dem sich zweifelsfrei ergab, dass Pensionszusagen erteilt worden waren, unausgewertet.

2.3 Steuerliche Auswirkung der Fehlbearbeitungen

Allein bei den in die Querschnittsprüfung einbezogenen neun Finanzämtern haben sich durch die Änderung von 263 Einkommensteuerveranlagungen inzwischen Steuernacherhebungen in Höhe von 455.000 € ergeben. Die Steuer ausfälle bei weiteren 501 Fällen gaben die Finanzämter mit 700.000 € an.

2.4 Verbesserung der Sachbearbeitung und der Verfahrensabläufe

Die Querschnittsprüfung hat gezeigt, dass die festgestellten Fehler häufig Folge von Informationsdefiziten sind. Durch die Ausgabe von Prüfhinweisen im maschinellen Verfahren bei Vorliegen hoher Arbeitslöhne, die Verwendung landeseinheitlicher Kontrollmitteilungen für alle Fälle sowie die Ergänzung des für die Lohnsteuer-Außenprüfung maßgeblichen Stichprobenkatalogs ließe sich die Bearbeitungsqualität verbessern.

Außerdem wurde wegen des mit 33 % hohen Anteils von Prüfungsfeststellungen, die sich bei Veranlagungen mit Arbeitslöhnen von mehr als 153.300 € jährlich ergaben, vorgeschlagen, diese Fälle vermehrt für eine punktuelle Intensivprüfung auf Weisung der Sachgebietsleiter⁹⁾ vorzusehen.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, sie habe die Vorschläge des Rechnungshofs zur Verbesserung der Verfahrensabläufe und zur Behebung der Informationsdefizite inzwischen umgesetzt. Auch werde im Rahmen einer Fortbildungsveranstaltung für Lohnsteuer-Außenprüfer der Themenbereich eingehend behandelt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die fehlerhaften Steuerbescheide - soweit verfahrensrechtlich möglich - zu ändern,
- b) bei der Bearbeitung der Steuererklärungen aus korrekten Angaben die gebotenen steuerrechtlichen Konsequenzen zu ziehen und fehlende oder unvollständige Angaben zu ergänzen,
- c) im Zuge künftiger Körperschaftsteuerveranlagungen in allen einschlägigen Fällen unterlassene Kontrollmitteilungen nachzuholen und dies auch zu dokumentieren,
- d) durch weitere Prüfhinweise im maschinellen Verfahren zu einer Verminderung der Fehlbearbeitungen beizutragen,
- e) die Fälle mit Pensionszusagen bei den Einkommensteuerstellen zu dokumentieren und dabei von der Möglichkeit der maschinellen Speicherung eines Überwachungsstatbestands vermehrt Gebrauch zu machen.

Die Stellungnahme der Oberfinanzdirektion ist unter Nr. 2 dargestellt.

⁹⁾ Tz. 2.3.2 und 3.3.2 der DA-GNOFÄ 97 Rheinland-Pfalz.

Tz. 25 Besteuerung von stillen Reserven bei Anteilseignern von Kapitalgesellschaften

Bei Kapitalgesellschaften unterblieb vielfach die Überwachung von stillen Reserven, die nach den Bestimmungen des Umwandlungssteuergesetzes zunächst unbesteuert geblieben waren. In mehr als drei Viertel der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Fälle ergaben sich Beanstandungen.

In einem Fall hatte ein Finanzamt eine Einkommensteuerforderung von 460.000 € zunächst nicht geltend gemacht, da eine Kontrollmitteilung fehlte.

Als Folge fehlender Überwachungsmaßnahmen und unterlassener Auswertung von Kontrollmitteilungen wurden Veräußerungsgewinne von 217.000 € in einem Fall und von insgesamt 157.000 € in zwei Fällen nicht versteuert.

1. Allgemeines

Änderungen der Unternehmensform können nach den allgemeinen steuerrechtlichen Vorschriften bei stillen Reserven zu erheblichen steuerlichen Belastungen führen. Diese steuerlichen Hindernisse für den Rechtsformwechsel hat das Umwandlungssteuergesetz weitgehend beseitigt. So ist die Einbringung eines Betriebs, Teilbetriebs oder Mitunternehmeranteils in eine Kapitalgesellschaft gegen Gewährung neuer Gesellschaftsanteile (Sachgründung) unter bestimmten Voraussetzungen ganz oder teilweise von der Ertragsbesteuerung befreit¹⁾. Die in den neuen Anteilen ruhenden und ihnen später zuwachsenden stillen Reserven sind jedoch bei einer späteren Veräußerung von den Gesellschaftern zu versteuern²⁾. Neben der Veräußerung führen auch bestimmte Veräußerungsersatztatbestände zu einer Besteuerung³⁾. Das ist beispielsweise der Fall, wenn Anteile durch Schenkung an beschränkt Steuerpflichtige übertragen werden und damit das Besteuerungsrecht der Bundesrepublik Deutschland aus einer späteren Veräußerung der Anteile ausgeschlossen wird.

Die Voraussetzungen für das Aufdecken der stillen Reserven werden, da eine zeitliche Begrenzung nicht besteht, mitunter erst Jahre oder Jahrzehnte nach der Sachgründung erfüllt. Eine zutreffende Besteuerung setzt daher in erster Linie das Erkennen und sachgerechte Überwachen der in Betracht kommenden Anteile voraus.

Der Rechnungshof hatte bereits in früheren Jahren Mängel bei der Überwachung der stillen Reserven festgestellt, die zu Steuerausfällen von 0,8 Mio. € und zu Steuernacherhebungen von 80.000 € geführt hatten⁴⁾. Da sich auch bei den turnusmäßigen Prüfungen der Finanzämter immer wieder Beanstandungen ergaben, führte der Rechnungshof im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei 15 Finanzämtern⁵⁾ eine umfassende Prüfung der Überwachungsmaßnahmen durch. Die Prüfung bezog sich in der Regel auf Kapitalgesellschaften, die in der Zeit von 1978 bis 1991 gegründet worden waren, und auf deren Gesellschafter, soweit sie bei den geprüften Dienststellen steuerlich geführt wurden. Bei elf Finanzämtern hatte der Rechnungshof bereits im Rahmen der turnusmäßigen Untersuchungen Überwachungsmängel festgestellt. Insoweit war es auch Ziel der Prüfung, festzustellen, ob die Beanstandungen ausgeräumt worden waren.

Insgesamt wurden die Steuerakten von 1.156 Kapitalgesellschaften daraufhin untersucht, ob eine Einbringung i.S. von § 20 Umwandlungssteuergesetz vorlag. Dabei wurden 193 Gesellschaften ermittelt, bei denen im Zuge der Einbringung stille Reserven, deren Besteuerung zu überwachen war, auf die neuen Anteile übergegangen sein konnten.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Feststellungen bei den Körperschaftsteuerstellen

2.1.1 Überwachungsmaßnahmen

Die Überwachung der Besteuerung ist seit 1985 mit Hilfe von Überwachungsbogen sowie durch die Fertigung von Kontrollmitteilungen sicherzustellen. Die Mitteilungen, die für die Steuerakten der Anteilseigner bestimmt sind, betreffen nunmehr alle Einbringungsvorgänge und Anteilsveräußerungen. Über unentgeltliche Abtretungen sind die Einkommensteuerstellen seit 1996 zu informieren.

1) § 20 Umwandlungssteuergesetz in der Fassung vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3267), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Oktober 2000 (BGBl. I S. 1433, 1458).

2) § 21 Abs. 1 Umwandlungssteuergesetz i.V.m. § 16 Einkommensteuergesetz.

3) § 21 Abs. 2 Umwandlungssteuergesetz.

4) Jahresbericht 1986, Tz. 13 Nr. 2.4 (Drucksache 10/2921), Jahresbericht 1993, Tz. 10 Nr. 2.2.5 (Drucksache 12/4800).

5) Finanzämter Altenkirchen, Bad Kreuznach, Bingen, Frankenthal, Koblenz, Landau, Mayen, Montabaur, Neustadt, Neuwied, Pirmasens, Speyer, Trier, Wittlich und Worms.

Die Körperschaftsteuerstellen legten für 53 (= 27 %) von 193 Gesellschaften keine Überwachungsbogen an. In weiteren 54 Fällen (= 28 %) wiesen die verwendeten Vordrucke u.a. wegen fehlender oder falscher Angaben zur Steuerverhaftung der Gesellschaftsanteile so gravierende Mängel auf, dass eine sachgerechte Überwachung nicht gewährleistet war. Auch die Fertigung von Kontrollmitteilungen über die bei der Einbringung erworbenen steuerverhafteten Anteile unterblieb vielfach. Den für die Gesellschafter zuständigen Einkommensteuerstellen wurden so in 274 Fällen die notwendigen Informationen zur Überwachung nicht übermittelt. Davon betroffen waren z.B. Gesellschafter allein eines Unternehmens mit Anteilen im Nominalwert von rd. 30 Mio. €

Kontrollmitteilungen unterblieben auch bei 135 entgeltlichen oder unentgeltlichen Anteilsabtretungen. Dies entsprach den damals geltenden Weisungen in 79 Fällen unentgeltlicher Abtretungen. Auch bei ihnen können sich aus der Steuerverhaftung der Anteile noch steuerliche Folgen ergeben. Für 56 Abtretungen bestand dagegen eine Mitteilungspflicht.

Fehlbearbeitungen, hauptsächlich wegen fehlender oder fehlerhafter Angaben zur Steuerverhaftung, wiesen auch 15 von 57 Kontrollmitteilungen auf, die über Anteilsabtretungen gefertigt worden waren.

Insgesamt ergaben sich bei den überprüften 193 Fällen der Einbringung von stillen Reserven in Kapitalgesellschaften im Zusammenhang mit den Überwachungsmaßnahmen in 154 Fällen zum Teil mehrere Beanstandungen.

2.1.2 Überwachungsmängel, die bereits bei früheren Prüfungen festgestellt wurden

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die bei früheren Prüfungen des Rechnungshofs geforderten Überwachungsmaßnahmen mitunter nur unzureichend umgesetzt worden sind. So war bei einem Finanzamt keiner der sieben festgestellten Mängel beseitigt worden.

Die Oberfinanzdirektion hat dazu mitgeteilt, sie werde die persönliche Verantwortung der zuständigen Mitarbeiter prüfen lassen.

2.1.3 Steuerliche Auswirkung der Fehlbearbeitungen

Bei einer früheren Prüfung hatte der Rechnungshof festgestellt, dass ein Finanzamt die Steuerverhaftung von Anteilen nicht erkannt hatte, die eine Anteilseignerin ihren in der Schweiz lebenden Enkeln unentgeltlich übertragen hatte. Daraus ergab sich eine Steuernachforderung von 460.000 €. Bei der Querschnittsprüfung zeigte sich, dass diese Fehlbearbeitung darauf beruhte, dass die Körperschaftsteuerstelle die vorgeschriebene Kontrollmitteilung nicht gefertigt hatte.

In einem weiteren Fall wurde die Steuerverhaftung von Gesellschaftsanteilen selbst im Rahmen der bei einer Kapitalgesellschaft durchgeführten Betriebsprüfung nicht erkannt, so dass auch über eine Anteilsveräußerung keine Kontrollmitteilung gefertigt wurde. Bei der Einkommensteueranmeldung des Gesellschafters blieb deshalb ein Veräußerungsgewinn von 217.000 € unberücksichtigt.

Zur Abtretung steuerverhafteter Anteile im Nennwert von 26.000 € zum Preis von 192.000 € wurde nachträglich eine Kontrollmitteilung für die Einkommensteuerstelle gefertigt. Gegen den Einkommensteuerbescheid, bei dem ein Veräußerungsgewinn von 166.000 € angesetzt wurde, legte der Steuerpflichtige Einspruch ein. Über den Rechtsbehelf ist noch nicht entschieden.

Viele Mängel und Fehler bei den Überwachungsmaßnahmen wirkten sich bisher steuerlich noch nicht aus. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Sachverhalte, die zur Besteuerung der Anteilseigner nach § 21 Umwandlungssteuergesetz hätten führen können, noch nicht eingetreten sind.

2.2 Feststellungen bei den Einkommensteuerstellen

2.2.1 Maschinelle Überwachung

Die Einkommensteuerstellen sind seit 1994 gehalten, in Fällen, in denen die Besteuerung der stillen Reserven nach § 21 Umwandlungssteuergesetz hinausgeschoben ist, von der Möglichkeit der maschinellen Überwachung Gebrauch zu machen.

Im Rahmen der Querschnittsprüfung wurde festgestellt, dass 13 von 44 Fällen nicht maschinell überwacht worden waren, obwohl nach den Einkommensteuerakten steuerverhaftete Anteile vorlagen.

2.2.2 Auswertung von Kontrollmitteilungen

Von den Kontrollmitteilungen, die den Einkommensteuerstellen übermittelt worden waren, wurde eine Mitteilung nicht ausgewertet. Eine weitere war zwar von der Körperschaftsteuerstelle an die Einkommensteuerstelle weitergeleitet worden. Die Mitteilung befand sich jedoch nicht bei den Einkommensteuerakten des Anteilseigners. Im Zuge der

Einkommensteuerveranlagungen blieben in den beiden Fällen Veräußerungsgewinne von insgesamt 157.000 € außer Ansatz.

Die Oberfinanzdirektion hat angemerkt, wegen der materiell-rechtlichen Schwierigkeiten bei der Besteuerung der Anteilseigner von Kapitalgesellschaften werde zurzeit die Möglichkeit einer Zentralisierung der Bearbeitung erörtert. Zunächst werde in einem Versuch bei fünf Finanzämtern die Auswertung der Kontrollmitteilungen zentral überwacht.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Steuerbescheide aufgrund der Prüfungsfeststellungen zu ändern oder zu berichtigen, soweit dies verfahrensrechtlich noch möglich ist,
- b) Mängel und Fehler bei den Überwachungsmaßnahmen zu korrigieren, um so die Risiken späterer Steuerausfälle zu vermeiden,
- c) beim Vorliegen steuerverhafteter Anteile Kontrollmitteilungen auch in allen Fällen von unentgeltlichen Abtretungen zu fertigen,
- d) im Zuge künftiger Körperschaftsteuerveranlagungen die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen auch in den Fällen der Einbringung von stillen Reserven durchzuführen, die nicht Gegenstand der Prüfung waren,
- e) bei den Einkommensteuerstellen von der Möglichkeit der maschinellen Überwachung in allen Fällen Gebrauch zu machen, in denen die Besteuerung von stillen Reserven hinausgeschoben ist.

Die Stellungnahme der Oberfinanzdirektion ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 26 Auswirkungen der Dezentralisierung der Fachhochschule Rheinland-Pfalz auf die Personal- und Sachkosten

Mit den Hochschulstatistiken übereinstimmende Aufzeichnungen über die Entwicklung der personellen Ausstattung der Fachhochschulen, insbesondere ihrer Fachbereiche, lagen nicht vor.

Kleinere Fachbereiche hatten überdurchschnittlich hohe Personalausgaben je Studierendem.

Den Fachhochschulen wurden fast 30 % ihrer Mittel aus hochschulübergreifenden zentralen Haushaltspositionen zur Verfügung gestellt. Ein Überblick über die Gesamtbudgets der einzelnen Fachhochschulen war dadurch nicht möglich.

Aus Mitteln, die den Fachhochschulen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen waren, bestanden zum 31. Dezember 2000 noch Ausgabeermächtigungen von 16 Mio. DM. Weitere Selbstbewirtschaftungsmittel von 60 Mio. DM standen zum 31. Dezember 2000 bei den Universitäten zur Verfügung.

Ermäßigungen der Lehrverpflichtung verursachten Personalkosten von mehr als 4,7 Mio. € jährlich.

Die wissenschaftliche Weiterbildung wurde nicht an allen Fachhochschulen im gebotenen Maße intensiviert.

1. Allgemeines

Mit der Novellierung des Fachhochschulgesetzes im Jahr 1996¹⁾ wurden drei Hauptziele verfolgt²⁾:

- Strukturänderung der bisherigen Fachhochschule Rheinland-Pfalz (Auflösung der einheitlichen, aus acht Abteilungen bestehenden Fachhochschule und Neugründung von sieben selbständigen Fachhochschulen),
- Hochschulreform, mit der die quantitativen und qualitativen Veränderungen im Hochschulsystem auf der Ebene der Fachhochschulen besser bewältigt werden können (z.B. Einführung berufsbegleitender Weiterbildungsangebote),
- fachhochschulspezifische Änderungen, mit denen Erfahrungen und Entwicklungsnotwendigkeiten Rechnung getragen werden soll.

Die Umstrukturierung sollte "aufs Ganze gesehen kostenneutral erfolgen"²⁾. Die Mehrkosten für die neuen Leitungsebenen (Präsidenten, Vizepräsidenten und Kanzler) sollten durch

- eine Verringerung der Zahl der Fachbereiche,
- die rechnerische Einsparung von insgesamt 17 Professorenstellen (Wegfall von Deputatsermäßigungen für Dekane und Prodekanen bei gleichzeitiger Reduzierung der Fachbereiche)

ausgeglichen werden. Die Mehrkosten aufgrund der Intensivierung der Weiterbildung sollten durch Entgelte finanziert werden.

Die Prüfung betraf die infolge der Umstrukturierung eingetretenen Veränderungen. Dabei wurde insbesondere untersucht,

- wie sich Studierendenzahlen, Ausgaben und personelle Ausstattung der nunmehr selbständigen neuen Fachhochschulen im Vergleich zu den Abteilungen der ehemaligen Fachhochschule Rheinland-Pfalz verändert haben,
- wie die vom Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur nach Leistungsparametern zugewiesenen Mittel von den Fachhochschulen bewirtschaftet wurden.

Die Prüfung umfasste insbesondere die Jahre 1995 bis 1999.

¹⁾ Fachhochschulgesetz (FHG) vom 6. Februar 1996 (GVBl. S. 71), geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 1999 (GVBl. S. 467), BS 223-9.

²⁾ Drucksache 12/7282 S. 65 und S. 2.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Personelle und finanzielle Entwicklung

Weder im Ministerium noch in den Fachhochschulen lagen Aufzeichnungen vor, die zuverlässige Aussagen über die tatsächliche personelle und finanzielle Entwicklung der jeweiligen Hochschule und der einzelnen Fachbereiche zulassen hätten. Die erforderlichen Daten wurden größtenteils im Laufe der Prüfung gemeinsam mit den jeweiligen Hochschulen ermittelt. Dabei wurden auch die vom Statistischen Landesamt aufgrund der Angaben der einzelnen Hochschulen veröffentlichten Zahlen herangezogen.

Bei nahezu allen Fachhochschulen wurden zum Teil erhebliche Differenzen zwischen den Angaben in der amtlichen Statistik und den tatsächlichen Zahlen festgestellt. Beispiele:

- Bei der Fachhochschule Bingen waren in der amtlichen Statistik 89 nichtwissenschaftliche Beschäftigte erfasst. Tatsächlich betrug die Beschäftigtenzahl 61.
- Bei der Fachhochschule Kaiserslautern war die Zahl der Lehrbeauftragten und wissenschaftlichen Hilfskräfte nur "überschlägig" ermittelt.
- Bei der Fachhochschule Mainz waren Stellen zum Teil doppelt erfasst.
- Die Fachhochschulen Mainz und Bingen berücksichtigten auch studentische wissenschaftliche Hilfskräfte, obwohl dieser Personenkreis bereits seit 1994 nicht mehr zu melden war.

Fehler in der amtlichen Statistik wirken sich unmittelbar auf die Ausstattung der Fachhochschulen aus, da das Ministerium diese Angaben im Rahmen des Mittelbemessungsmodells und des Personalbemessungskonzepts zugrunde legt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Fachhochschulen auffordern, die Daten sorgfältig zu erheben und diese mit dem Statistischen Landesamt abzustimmen. Bereits während der örtlichen Erhebungen hat das Statistische Landesamt die Vorgaben in den Erfassungsbogen konkretisiert.

2.2 Ausstattung der Fachbereiche

Die Betreuungsrelationen "Studierende je Stelle für wissenschaftliches Personal" und "Studierende je Professur" haben sich nach der Umstrukturierung aus der Sicht der Studierenden etwas verbessert. Im Landesdurchschnitt kamen 1995 rd. 24 Studierende auf eine Stelle für wissenschaftliches Personal; 1999 waren es rd. 21,3 Studierende. Ein Professor betreute 1995 durchschnittlich rd. 31 Studierende; 1999 waren es rd. 27,5 Studierende.

Die Personalausgaben je Studierendem stiegen im Landesdurchschnitt von 2.900 €(1995) auf 3.700 €(1999).

Zwar haben die technisch ausgerichteten Hochschulen grundsätzlich einen höheren und anderen Betreuungsaufwand als die ausschließlich oder überwiegend betriebswirtschaftlich orientierten Hochschulen ³⁾, drei Fachbereiche und eine Betriebseinheit wichen aber auch von diesen höheren Werten erheblich ab. Für das Jahr 1999 stellten sich die Kennzahlen wie folgt dar:

- Fachbereich Polymertechnologie der Fachhochschule Kaiserslautern am Standort Pirmasens
"Studierende je Professur" 10,64,
"Personalausgaben je Studierendem" 7.630 €
- Fachbereich Werkstofftechnik Glas und Keramik der Fachhochschule Koblenz am Standort Höhr-Grenzhausen
"Studierende je Professur" 7,27,
"Personalausgaben je Studierendem" 14.280 €
- Institut für Künstlerische Keramik ⁴⁾ am Standort Höhr-Grenzhausen
"Studierende je Professur" 12,0,
"Personalausgaben je Studierendem" 18.630 €
- Fachbereich Edelstein- und Schmuckdesign der Fachhochschule Trier am Standort Idar-Oberstein
"Studierende je Professur" 11,83,
"Personalausgaben je Studierendem" 9.190 €

³⁾ Vgl. z.B. Betreuungsrelation im Jahr 1999:
- "Studierende je Professur" Fachhochschule Bingen 19,7,
Fachhochschule Ludwigshafen 42,8,
- "Personalausgaben je Studierendem" Fachhochschule Bingen 5.040 €,
Fachhochschule Ludwigshafen 2.500 €

⁴⁾ Betriebseinheit gemäß § 76 Fachhochschulgesetz.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Einrichtung dieser Standorte hätten vor allem strukturpolitische Entscheidungen zugrunde gelegen. Es sehe keine Möglichkeit, die Kosten zu senken. So seien kleine Standorte immer relativ teurer als größere. Eine Schwächung der kleinen Standorte würde zu einem Eingriff in das erforderliche Mindestlehrangebot führen. Auch die Eingliederung in größere Fachbereiche würde nicht zwingend zur Reduzierung von Verwaltungsaufwand führen, da die Betreuung der Studierenden vor Ort nach wie vor gewährleistet sein müsse. Eine Reduzierung des wissenschaftlichen Personals zugunsten von Lehraufträgen sei ebenfalls problematisch.

Selbst wenn im Hinblick auf strukturpolitische Erwägungen kleine Standorte eingerichtet und auch bei stark rückläufigen Studierendenzahlen⁵⁾ aufrecht erhalten werden, sollten jedenfalls die Möglichkeiten einer Kooperation mit anderen Fachbereichen und die Angemessenheit der Personalausstattung überprüft werden.

2.3 Finanzbedarf der Fachhochschulen

Die Haushaltsmittel der Fachhochschulen waren nicht nur in den jeweiligen Fachhochschulkapiteln, sondern auch in sog. Zentralkapiteln⁶⁾ veranschlagt. Diese Mittel wurden im Rahmen des Haushaltsvollzugs auf die einzelnen Hochschulen verteilt. Im Jahr 1999 betrug der aus zentral veranschlagten Mitteln finanzierte Anteil an den Gesamtausgaben bis zu 47 % (Fachhochschule Kaiserslautern einschließlich Standort Zweibrücken)⁷⁾.

Aufgrund dieser Veranschlagungspraxis war es nicht möglich, jeder Hochschule ein Gesamtbudget zu Beginn und zum Ende der jeweiligen Haushaltsperiode zuzuordnen.

Darüber hinaus war die Planungssicherheit der Hochschulen erheblich eingeschränkt, weil Mittel aus den Zentralkapiteln zum Teil erst gegen Ende eines Haushaltsjahrs zugewiesen wurden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, ab dem Haushaltsjahr 2002 würden Stellen und Mittel aus den Zentralkapiteln in die Hochschulkapitel verlagert werden. Um Haushaltsmittel flexibel, antragsgemäß und leistungsbezogen zuweisen zu können, seien zentrale Ansätze aber nach wie vor erforderlich. Das Ministerium der Finanzen ist der Auffassung, dass die Zentralkapitel in künftigen Haushaltsjahren ihre Bedeutung - je nach Fortschritt der Finanzautonomie der Hochschulen - verlieren werden. Es strebe an, den Anteil von Ausgaben aus Zentralkapiteln, gemessen an den Gesamtausgaben der jeweiligen Hochschule, auf ein vertretbares Maß (etwa 20 bis 25 %) zurückzuführen.

2.4 Selbstbewirtschaftungsmittel

In den Hochschulkapiteln⁸⁾ des Landeshaushalts wurden den Hochschulen die Mittel folgender Titelgruppen zur Selbstbewirtschaftung⁹⁾ übertragen:

- 71 Lehre und Forschung,
- 86 Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen (Drittmitteln)¹⁰⁾ und
- 91 Rechenzentren.

Voraussetzung für die Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln ist die Förderung einer sparsamen Bewirtschaftung.

5) Fachbereich Polymertechnologie der Fachhochschule Kaiserslautern am Standort Pirmasens:
Wintersemester 1995/1996: 237 Studierende; 14 Professuren; 18 Stellen für wiss. Personal;
Wintersemester 1999/2000: 149 Studierende; 14 Professuren; 18 Stellen für wiss. Personal.

Fachbereich Werkstofftechnik Glas und Keramik der Fachhochschule Koblenz am Standort Höhr-Grenzhausen:
Wintersemester 1995/1996: 143 Studierende; 9 Professuren; 14 Stellen für wiss. Personal;
Wintersemester 1999/2000: 80 Studierende; 11 Professuren; 14 Stellen für wiss. Personal.

6) Insbesondere: Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 01 Ministerium, Kapitel 15 02 Allgemeine Bewilligungen, Kapitel 15 12 Neue Technologien und Umwelt, Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen - Hochschulen und Klinikum, Forschung, Ausbildungsförderung, Kapitel 15 15 Förderung und Unterstützung der Lehre, Kapitel 15 16 Förderung der interdisziplinären Forschung mit Schwerpunkt in den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften, Kapitel 15 40 Förderung der Weiterbildung. Darüber hinaus standen den Fachhochschulen auch Mittel aus dem Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung zur Verfügung.

7) Im Jahr 1999 lag der aus zentral veranschlagten Mitteln finanzierte Anteil an den Gesamtausgaben aller Fachhochschulen im Durchschnitt bei 27,2 %.

8) Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 03 Johannes Gutenberg-Universität Mainz - ohne Klinikum -, Kapitel 15 06 Universität Trier, Kapitel 15 07 Universität Kaiserslautern, Kapitel 15 09 Universität Koblenz - Landau, Kapitel 15 61 Fachhochschule Bingen, Kapitel 15 62 Fachhochschule Kaiserslautern, Kapitel 15 63 Fachhochschule Koblenz, Kapitel 15 64 Fachhochschule Ludwigshafen, Kapitel 15 65 Fachhochschule Mainz, Kapitel 15 66 Fachhochschule Trier, Kapitel 15 67 Fachhochschule Worms.

9) § 15 Abs. 2 LHO.

10) Bis einschließlich 1997.

Eine Überprüfung durch das Ministerium, ob und inwieweit diese Voraussetzung bei der Ausführung des Haushalts tatsächlich erfüllt worden ist, hat bisher nicht stattgefunden.

Der Landeshochschulkasse¹¹⁾ waren die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel nicht bekannt. Eine auf Veranlassung des Rechnungshofs durchgeführte Umfrage ergab, dass zum 31. Dezember 2000 noch Mittel in Höhe von insgesamt 16 Mio. DM bei den Fachhochschulen und 60 Mio. DM bei den Universitäten zur Verfügung standen.

Bei der Rechnungslegung wird die Zuweisung der Mittel an die Hochschulen als Ausgabe nachgewiesen. Wann und in welcher Höhe die Mittel tatsächlich verausgabt werden, ist aus der Haushaltsrechnung nicht ersichtlich. Parlament und Öffentlichkeit erhalten somit nur unzureichende Informationen über den tatsächlichen jährlichen Finanzbedarf der Hochschulen und die Verwendung der Mittel.

Die in der Landeshaushaltsordnung sowie regelmäßig in § 6 Landeshaushaltsgesetz vorgesehenen und von den Fachhochschulen ebenfalls genutzten Möglichkeiten zur Flexibilisierung und Übertragung von Haushaltsmitteln bieten ausreichende Voraussetzungen für einen wirtschaftlicheren Haushaltsvollzug. Darüber hinaus Mittel zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung zu stellen, ist nicht erforderlich.

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, bereits die Bildung von Dauerfonds sei ein Indiz dafür, dass die Hochschulen ihre Haushaltsmittel wirtschaftlicher verwendeten. Im Übrigen sei die Finanzierung der Hochschulen im Haushaltsplan ausgewiesen und damit der Öffentlichkeit zugänglich. Das Ministerium der Finanzen teilt die Auffassung des Rechnungshofs hinsichtlich der bei einer extensiven Anwendung der Selbstbewirtschaftung auftretenden Abgrenzungsschwierigkeiten zu der Bonus-/Malus-Regelung und der Bildung von Ausgaberesten. Eine Entscheidung über die endgültige Aufhebung der Selbstbewirtschaftung solle allerdings erst getroffen werden, wenn die Experimentierphase für die neuen Haushaltsinstrumentarien abgeschlossen sei.

2.5 Ermäßigungen der Lehrverpflichtung

Der Umfang der dienstrechtlichen Regellehrverpflichtung (Lehrdeputat) für Professoren an Fachhochschulen beträgt 18 Lehrveranstaltungsstunden¹²⁾. Die Lehrverpflichtung kann insbesondere für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben ermäßigt werden¹³⁾.

Die durchschnittliche Ermäßigung betrug im Prüfungszeitraum je Professur mehr als 10 %. Diese Ermäßigungen entsprechen rechnerisch Personalkosten von mehr als 4,7 Mio. € jährlich.

2.6 Wissenschaftliche Weiterbildung

Die Novellierung des Fachhochschulgesetzes hatte das Ziel, die wissenschaftliche Weiterbildung zu intensivieren. Die Fachhochschulen sollen entsprechende Angebote bereitstellen und die Zusammenarbeit mit Einrichtungen außerhalb der Fachhochschulen ausdehnen¹⁴⁾. Die Kosten dafür sollen durch Entgelte finanziert werden. Die Höhe der Weiterbildungseinnahmen wird im Übrigen im Rahmen des Personalbemessungskonzepts berücksichtigt.

Insgesamt gesehen wurde die Weiterbildung zwar intensiviert, in den einzelnen Fachhochschulen aber in sehr differenziertem Maße. Von 1997 bis 1999 haben die Fachhochschulen Kaiserslautern, Ludwigshafen, Mainz und Trier die entsprechenden Einnahmen deutlich gesteigert, während bei den Fachhochschulen Bingen und Worms ein Rückgang um mehr als 50% zu verzeichnen war.

Das Ministerium will im Zusammenhang mit der Einführung von Studienkonten ab dem Jahr 2004 zusätzliche finanzielle Anreize für die Einrichtung von Weiterbildungsstudiengängen schaffen.

¹¹⁾ Die Landeshochschulkasse ist zuständig für die Buchführung und Rechnungslegung der Hochschulen (VV Nr. 2 zu § 71 LHO, VV Nrn. 3.2 und 3.3 zu § 79 LHO, VV Nr. 2 Satz 1 zu § 80 LHO).

¹²⁾ § 3 Nr. 1 Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO) vom 7. Juli 1994 (GVBl. S. 325, BS 223-41-8).

¹³⁾ §§ 7 bis 11 HLehrVO (z.B. für die Wahrnehmung bestimmter Ämter in der Selbstverwaltung der Hochschule, die Wahrnehmung von Aufgaben bei der angewandten Forschung und bei Entwicklungsvorhaben oder für außergewöhnliche Belastungen durch die Betreuung von Diplomarbeiten).

¹⁴⁾ § 2 Abs. 3, § 27 Abs. 1 Fachhochschulgesetz.

3. **Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Zusammenarbeit zwischen den Fachhochschulen und dem Statistischem Landesamt bei der Datenerhebung für die Hochschulstatistik zu verbessern,
- b) bei Fachbereichen mit überdurchschnittlich hohen Personalausgaben je Studierendem die Angemessenheit der Personalausstattung und die Möglichkeiten einer Kooperation mit anderen Fachbereichen zu überprüfen,
- c) Haushaltsmittel nicht zentral, sondern soweit als möglich in den jeweiligen Fachhochschulkapiteln zu veranschlagen,
- d) von einer Zuweisung von Mitteln zur Selbstbewirtschaftung im Hinblick auf die mit den neuen Haushaltsinstrumentarien eröffneten Möglichkeiten zur Flexibilisierung und Übertragung abzusehen,
- e) zu prüfen, ob die Tatbestände für Ermäßigungen der Lehrverpflichtung im bisherigen Umfang erforderlich sind,
- f) die wissenschaftliche Weiterbildung an allen Fachhochschulen zu intensivieren.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur und des Ministeriums der Finanzen sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 27 Raumbedarfspläne für die Fachhochschulen Mainz und Worms

Bei den Bauvorhaben für die Fachhochschulen Mainz und Worms können die in den Raumbedarfsplänen vorgesehenen Hauptnutzflächen wesentlich verringert werden. Die möglichen Flächenminderungen betragen in Mainz 1.059 m² und in Worms 1.587 m².

Baukosten von insgesamt ca. 8,5 Mio. €lassen sich einsparen.

Der Rechnungshof hat die Raumbedarfspläne für den Neubau der Fachhochschule Mainz und die Erweiterung der Fachhochschule Worms geprüft.

1. Fachhochschule Mainz

1.1 Allgemeines

Die im Jahr 1996 aus zwei Abteilungen der ehemaligen Fachhochschule Rheinland-Pfalz gebildete Fachhochschule Mainz verteilt sich derzeit auf fünf Standorte im Stadtgebiet von Mainz¹⁾. Die Liegenschaft in Mainz-Gonsenheim ist nur noch für eine begrenzte Zeit nutzbar. Brandschutztechnische Mängel und statische Probleme erfordern einen Ersatzbau, der zusammen mit anderen Neubauflächen in einem ersten Bauabschnitt auf einem der Johannes Gutenberg-Universität benachbarten Hochschulerweiterungsgelände errichtet werden soll. Der im Jahr 1996 aufgestellte Raumbedarfsplan umfasst insgesamt eine Hauptnutzfläche von 20.379 m².

1.2 Wesentliches Ergebnis der Prüfung

1.2.1 Fachbereiche, Archivflächen

Da die Anzahl der Fachbereiche von sechs auf drei verringert worden ist, können Hauptnutzflächen von 48 m² für Büros und von 68 m² für Besprechungsräume entfallen.

Im Raumbedarfsplan ist u.a. für die Archivierung von Klausur- und Diplomarbeiten eine Fläche von 243 m² vorgesehen. Diese Fläche übersteigt den Bedarf, da sie unter der Annahme einer sechzigjährigen Aufbewahrungsfrist für Abschlussprüfungs- und Diplomarbeiten ermittelt wurde. Derart lange Archivierungszeiten sind nach Auffassung des Rechnungshofs weder zweckmäßig noch in wirtschaftlicher Hinsicht vertretbar. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat 1999 eine Aufbewahrungsfrist von mindestens zwei Jahren für Prüfungsunterlagen festgelegt, sofern in der jeweiligen Diplomprüfungsordnung keine anderen Fristen vorgesehen sind²⁾.

Bei einer vom Rechnungshof zugrunde gelegten sechsjährigen Aufbewahrungszeit und ansonsten unveränderten Berechnungsannahmen ergibt sich ein Flächenbedarf von 38 m². Das entspricht einer Minderung der Archivfläche um 205 m².

Das ehemalige Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat den Flächenreduzierungen zugestimmt.

1.2.2 Malsaal, Hausmeisterwohnungen

Der im Raumbedarfsplan vorgesehene 185 m² große und 5,5 m hohe Malsaal kann um 44 m² verkleinert werden. Die in den Saal integrierte Umkleidekabine und der Lagerbereich, die nach DIN 277 keine Hauptnutzflächen sind, können in gesonderten Räumen mit geringerer Höhe untergebracht werden.

Auf den Neubau von zwei Hausmeisterwohnungen mit insgesamt 150 m² Hauptnutzfläche und 50 m² Nebennutzfläche kann verzichtet werden. Eine Anwesenheitspflicht für die Hausmeister ist aufgrund der technischen Möglichkeiten zur Informationsübertragung sowie im Hinblick auf die Verlagerung der Fachhochschule in die Nachbarschaft der Universität und die sich daraus ergebenden Wirtschaftlichkeitseffekte³⁾ nicht erforderlich.

Das ehemalige Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat den Flächenreduzierungen zugestimmt.

1.2.3 Sanitäts- und Ruheräume, Werkstätten

Im Raumprogramm sind sechs Sanitätsräume und vier Ruheräume für werdende und stillende Mütter mit zusammen 120 m² Hauptnutzfläche vorgesehen. Die in § 38 der Arbeitsstättenverordnung⁴⁾ genannten Voraussetzungen für die

1) Holzstraße/Rheinstraße, An der Bruchspitze (Mainz-Gonsenheim), Weißliliengasse, Zollhafen, Seppel-Glückert-Passage.

2) Erlasse vom 14. Juli und vom 2. August 1999 (Az. 15210-50 555/466 und 15210-52 320/46).

3) Z.B. bei der Fernwärmeversorgung oder der zentralen Leittechnik.

4) Arbeitsstättenverordnung vom 20. März 1975 (BGBl. I S. 729), zuletzt geändert durch Verordnung vom 4. Dezember 1996 (BGBl. I S. 1841).

Einrichtung von Sanitätsräumen sind bei der Fachhochschule nicht erfüllt. Nach Auskunft der Unfallkasse reichen fünf Räume mit einer Fläche von jeweils 12 m² aus. Der Raumbedarf mindert sich dadurch um insgesamt 60 m².

Die Fläche von zusammen 187 m² für Hausmeisterwerkstätten ist übersetzt. Es bestehen erhebliche Platzreserven, deren Nutzung nach der dem Raumbedarfsplan beigefügten Planskizze nicht eindeutig bestimmbar ist. Da im Raumbedarfsplan bereits ein 24 m² großer Umkleide- und Duschaum für Herren ausgewiesen ist, erübrigt sich ein weiterer Umkleide- und Duschbereich in der Hausmeisterwerkstatt. Die Werkstattfläche kann durch eine zweckmäßigere Einrichtung unter Berücksichtigung der in den Arbeitsstättenrichtlinien vorgeschriebenen Mindestabstände und Bewegungsflächen auf 88 m² verkleinert werden.

Die Fachhochschule hat keine Einwände gegen die Verkleinerung der Werkstattflächen erhoben.

1.2.4 Experimentierhalle für die Fachrichtung Architektur

Der Bedarf für eine von der Fachrichtung Architektur geforderte 300 m² große und acht Meter hohe Experimentierhalle mit einer Kranbahn und zwei Emporen ist nicht nachgewiesen. Die in einer Skizze dargestellte Hauptnutzfläche übersteigt den im Raumbedarfsplan ausgewiesenen Ansatz um 85 m². Ein schlüssiges Nutzungskonzept fehlt. Die von der Fachhochschule geäußerten Vorstellungen und Nutzungsintentionen befanden sich in wesentlichen Punkten "im Fluss" und divergierten je nach Gesprächspartner erheblich. In einer Besprechung mit dem Rechnungshof erklärte ein Professor, die Studenten sollten in der Experimentierhalle Modelle im Maßstab 1:1 zusammenbauen, um daran die komplexen Zusammenhänge des Bauens zu studieren. In der Architekturausbildung zähle eine Experimentierhalle zur Standardausstattung für Lehre und Forschung.

Dem kann nicht gefolgt werden. Nach Recherchen des Rechnungshofs verfügen im deutschsprachigen Raum nur eine Fachhochschule und eine Universität über vergleichbare Einrichtungen. Die dem Raumbedarfsplan beigefügte Skizzenplanung weist eine auffällige Übereinstimmung mit der ebenfalls zweigeschossigen, mit einer Empore und einer Kranbahn ausgestatteten Raumsimulationshalle der Fachhochschule auf. Das dort mit der Halle verfolgte Konzept einer Bau- und Raumsimulation hat sich in der Praxis offensichtlich nicht bewährt⁵⁾.

In einem am 11. Dezember 2000 übersandten Vermerk hat die Fachhochschule Mainz erklärt, in die Halle solle eine 190 m² große Bauteil- und Haustechniksammlung integriert werden, die verbleibende Fläche solle "für aktuelle Ausstellungen mitgenutzt werden". Am 27. Dezember 2000 hat die Fachhochschule schließlich eine dritte Nutzungsvariante angegeben, die sich in wesentlichen Punkten von den zuvor beschriebenen Nutzungsabsichten unterscheidet. Danach soll die Halle mit Lehrveranstaltungen neun verschiedener Fächer belegt werden und darüber hinaus in erheblichem Umfang für Ausstellungen von Zeichnungen und Modellen, für Präsentationen im Rahmen von Prüfungen sowie für Drittmittel-Forschungsvorhaben eines Instituts genutzt werden.

Für diese Nutzungsvarianten ist weder eine Kranbahn noch eine Raumhöhe von acht Metern erforderlich. Die für Unterrichtsräume in Hochschulen übliche Raumhöhe würde ausreichen.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur hat bemerkt, die "Raumsimulationshalle" stehe in ursächlichem Zusammenhang mit der neuen Studienordnung, die der Einbindung des Praxisanteils in die Lehre besonderes Gewicht beimesse. Es verstehe die bisherigen Erklärungen der Fachhochschule so, dass es sich hierbei nicht um Änderungen der Konzeption der Halle handele, sondern dass sich die verschiedenen Nutzungen ergänzten.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die nachträglich von der Fachhochschule genannten Nutzungsvarianten nicht mit der aus dem Raumbedarfsplan ersichtlichen und von dem Fachbereich ursprünglich vertretenen Nutzungsintention übereinstimmen. Die sehr verschiedenartigen Nutzungen und Aktivitäten würden, unabhängig ob diese gleichzeitig oder nur gelegentlich in unregelmäßigen Abständen erfolgen, zu erheblichen Störungen und Konflikten untereinander führen. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass allein die 190 m² große Bauteil- und Haustechniksammlung mehr als 60 % der Hallengrundfläche einnehmen würde. Auf der verbleibenden, verhältnismäßig kleinen Restfläche sind die von der Fachhochschule genannten sonstigen Nutzungen kaum möglich.

Die Fachhochschule hat entgegnet, falls die Halle nicht errichtet werden sollte, seien zusätzliche Räume, z.B. für Lehr- und Prüfungsveranstaltungen sowie für studentisches Arbeiten, zu schaffen.

⁵⁾ Gründe dafür liegen u.a. in den mit der beschriebenen Nutzung verbundenen hohen Material- und Betriebskosten sowie in den beim Bauen notwendigen Sicherheits- und Unfallverhütungsmaßnahmen. Die Auslastung der Halle ist gering. Im Rahmen des Lehrbetriebs finden dort nur Veranstaltungen in einem Wahlfach statt. Ansonsten dient die Halle überwiegend anderen als den ursprünglich geplanten Zwecken und wird u.a. als Materiallager, Zeichensaal, "Studio" für Architekturmodellaufnahmen und Fotolabor genutzt. Bislang ist es nicht gelungen, die Halle für die Drittmittelforschung einzusetzen. Die in der Halle installierte Kranbahn wird lediglich zwei- bis dreimal im Jahr betrieben.

Ein zusätzlicher Flächenbedarf für Lehrveranstaltungen und studentisches Arbeiten ist nicht belegt. Im Raumbedarfsplan sind 740 m² Hauptnutzfläche für studentische Arbeitsräume und 1.644 m² Hauptnutzfläche für 32 Seminarräume vorgesehen, die nach der Anzahl der Semesterwochenstunden der Vorlesungen und sonstigen Lehrveranstaltungen ermittelt wurden. Sollte ein Teil dieser Nutzungen in die Halle verlagert werden, wären die Flächen für Seminarräume und studentisches Arbeiten entsprechend zu kürzen.

Die Fachhochschule hat die Auffassung vertreten, der Rechnungshof habe nur "jede einzelne Position genauestens geprüft", aber nicht untersucht, ob sie "auf den zugestanden Flächen ihre Aufgaben überhaupt noch ordnungsgemäß wahrnehmen" könne. Seit der Aufstellung des Raumbedarfsplans seien Veränderungen eingetreten, die zusätzliche Flächen erforderten.

Nach den von dem ehemaligen Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und der Fachhochschule während der Prüfung erteilten Auskünften ist der Rechnungshof davon ausgegangen, dass der Raumbedarfsplan dem aktuellen Flächenbedarf entspricht. Sollte dies, wie die Fachhochschule nun behauptet, nicht zutreffen, müsste der Raumbedarfsplan grundlegend überarbeitet werden. Der Rechnungshof hat dem Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur anheim gestellt, einen aktualisierten Raumbedarfsplan zur Prüfung vorzulegen. Das Ministerium hat sich dazu nicht geäußert.

1.2.5 Zusammenfassung

Die Hauptnutzfläche kann gegenüber dem Raumbedarfsplan insgesamt um 1.059 ~~q~~m² gemindert werden. Nach überschlägiger Ermittlung lassen sich dadurch Baukosten von 3,46,7 Mio. ~~DM~~€ einsparen⁶⁾.

2. Fachhochschule Worms

2.1 Allgemeines

Das Land hat im Jahr 1997 eine dem Stammgelände der Fachhochschule Worms benachbarte Konversionsliegenschaft als Erweiterungsfläche vom Bund erworben. Dies ermöglicht eine komplette Überplanung der Fachhochschule und die Auflösung mehrerer, teilweise angemieteter Standorte im Stadtgebiet von Worms.

Der Raumbedarfsplan wurde vom Ministerium der Finanzen vorbehaltlich noch vorzulegender Detailplanungen und qualitativer Bedarfsanforderungen für einen Großteil der Forschungsflächen (1.987 m²) und die Erweiterung der Mensa (918 m²) genehmigt. Die im Raumbedarfsplan ausgewiesene Hauptnutzfläche von insgesamt 11.575 m² ist das Ergebnis einer "idealisierten", für einen Neubau der gesamten Fachhochschule konzipierten Flächenbedarfsermittlung. Die im Gebäudebestand vorhandenen Flächen sind z.T. erheblich größer als die ermittelten Flächenansätze. Nach der Vorstellung des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung soll der "idealisierte" Raumbedarfsplan dazu beitragen, dass die Überhangflächen im Zuge der Bauplanung durch geeignete Nutzungs- und Umbaukonzeptionen minimiert werden und insgesamt eine in wirtschaftlicher Hinsicht optimierte Flächennutzung erreicht wird.

2.2 Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.2.1 Fachbereiche, Werkstätten, Hausmeisterwohnungen

Infolge der Entscheidung des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, die Anzahl der Fachbereiche zu verringern, entfallen 164 m² Hauptnutzfläche für Büro-, Besprechungs- und Fachschaftsräume.

Die Fläche zweier Werkstätten der zentralen Dienste, für die im Raumbedarfsplan 129 m² Hauptnutzfläche vorgesehen sind, kann durch eine zweckmäßigere Einrichtung um 41 m² verringert werden.

Der Neubau von zwei Hausmeisterwohnungen mit zusammen 150 m² Hauptnutzfläche ist auch hier wie im Fall der Fachhochschule Mainz entbehrlich.

Das ehemalige Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat den Flächenreduzierungen zugestimmt.

2.2.2 Mensa

Der für die Erweiterung des Speisesaals und der Cafeteria vorgesehene Flächenansatz von 100 m² Hauptnutzfläche ist zu groß bemessen. Rechnerisch fehlen lediglich 35 Plätze. Nach den Richtwerten für Hochschulmensen ergibt sich dafür ein Flächenbedarf von 54 m². Eine Erweiterung des erst vor wenigen Jahren neu errichteten Mensagebäudes ist bei einem derart geringen Fehlbedarf unwirtschaftlich.

⁶⁾ Bei der Ermittlung wurde der Kostenrichtwert von 6.372 DM/m² Hauptnutzfläche (Preisstand 1995) zugrunde gelegt (Anhang zum 30. Rahmenplan für den Hochschulbau).

Die Forderung nach 33 m² Büroflächen für den Geschäftsführer und den Wirtschaftsleiter ist nicht begründet, da die Verwaltung von dem für die Bewirtschaftung der Mensa zuständigen Studentenwerk Vorderpfalz in Landau wahrgenommen wird.

Als Aufenthalts- und Pausenraum für das in der Mensa beschäftigte Personal reicht nach den Bestimmungen der Arbeitsstättenverordnung anstelle der im Raumbedarfsplan vorgesehenen 32 m² eine Fläche von 20 m² aus.

Der Flächenbedarf für den Bereich der Mensa kann insgesamt um 145 m² auf 773 m² verkleinert werden.

Das Ministerium der Finanzen, das die Flächen unter einem Vorbehalt genehmigt hatte, will auf die bauliche Erweiterung der Mensa zunächst verzichten. Das ehemalige Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hat die Auffassung vertreten, die Mensaflächen seien nicht genehmigt worden und mit insgesamt 918 m² nur nachrichtlich im Raumprogramm erwähnt.

2.2.3 Forschungsflächen

Das Raumprogramm weist Forschungsflächen von 2.248 m² Hauptnutzfläche aus. Der Bedarf für darin enthaltene Drittmittelforschungsflächen in einer Größenordnung von 1.908 m² Hauptnutzfläche⁷⁾ ist nicht nachgewiesen und beruht auf nicht hinreichend nachvollziehbaren Annahmen und Prognosen. Eine Prüfung der betreffenden Flächenansätze war daher nicht möglich. Die Raumnutzungen sind z.T. nur vage definiert.

Nach Auskunft des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung handelt es sich bei den Flächenansätzen für die Drittmittelforschung um "gegriffene" Zahlen. Die Planung entspreche den Empfehlungen des Wissenschaftsrats. Derartige Flächen könnten nicht an einem exakt messbaren Bedarf orientiert geplant werden. Es gehe um die Eröffnung von Forschungsperspektiven.

Einen zusätzlichen Flächenbedarf der Hochschulen erzeugt die Drittmittelforschung nicht in jedem Fall. Er entfällt z.B. bei hochschulextern in Räumen des jeweiligen Auftraggebers durchgeführten Forschungsprojekten. Um die Prognosen zu objektivieren und eine verlässliche Schätzung des notwendigen Flächenbedarfs zu ermöglichen, hält der Rechnungshof weitergehende Untersuchungen für notwendig⁸⁾. Die Vorgehensweise bei der Programmplanung birgt die Gefahr kostenträchtiger Fehleinschätzungen und kann zum Entstehen von Überhangflächen führen, deren Bau und Unterhaltung den Landeshaushalt auf Dauer erheblich belasten würden.

Das Ministerium der Finanzen hat die Einschätzung des Rechnungshofs geteilt. Ausgehend von den nach einer Empfehlung des Wissenschaftsrats vorgesehenen 2.000 m² Innovationsflächen hat es eine Fläche von 1.161 m² zur Planung freigegeben. Die Genehmigung der restlichen Fläche von 839 m² hat es von der Vorlage eines Entwicklungs- und Erfolgsplans abhängig gemacht. Gegenüber dem Raumprogramm hat sich die Fläche für Forschungszwecke um 1.087 m² verringert.

2.2.4 Zusammenfassung

Die im Raumbedarfsplan ausgewiesene Hauptnutzfläche kann nach vorläufigem Stand um insgesamt 1.587 m² verringert werden. Legt man den Kostenrichtwert für Institutsbauten zugrunde, lassen sich nach überschlägiger Ermittlung die Baukosten bei den Forschungsflächen um 3,5 Mio. € und bei den übrigen Flächen um 1,6 Mio. € mindern⁹⁾.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei beiden Fachhochschulen die Raumbedarfspläne um die entbehrlichen Flächen zu kürzen,
- b) Flächen für die Drittmittelforschung in der Regel nur aufgrund von Bedarfsanalysen unter Berücksichtigung des Ergebnisses hochschulübergreifender Vergleiche festzulegen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, des Ministeriums der Finanzen und der Fachhochschule Mainz sind unter den Nrn. 1.2 und 2.2 dargestellt.

⁷⁾ Darüber hinaus enthält das Raumprogramm noch 261 m² für ein Telekommunikationszentrum und 79 m² für eine Technologietransferstelle.

⁸⁾ U.a. eine umfassende Bestandsaufnahme der Entwicklung des hochschulinternen und -externen Raumbedarfs für die Drittmittelforschung, der Drittmittelstellen und des Drittmittelaufkommens, fachbereichsweise differenzierte Prognosen der Drittmittelforschung unter Berücksichtigung der Nachfragesituation und der hochschulinternen Kapazitäten sowie hochschulübergreifende Vergleiche hinsichtlich der Entwicklung der Drittmittelforschung in den einzelnen Fachbereichen und der dafür benötigten Flächen.

⁹⁾ Bei einem Kostenrichtwert von 6.372 DM/m² Hauptnutzfläche (vgl. Fußnote 6).

Tz. 28 Wirtschaftsführung von Laboreinrichtungen im Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Die verursachungsgerechte Ermittlung und Zuordnung der Kosten nach Kostenstellen war durch Mängel der Leistungs- und Vollzeitkräftestatistik beeinträchtigt.

Als Folge der großen Zahl dezentraler Labors war der Personaleinsatz unwirtschaftlich. Im Zuge des geplanten Neubaus und der Zentralisierung der Laboruntersuchungen lassen sich mindestens 35 Stellen einsparen. Das Budget des Klinikums kann um 1,64 Mio. € jährlich entlastet werden.

Die getrennte Beschaffung von Laborgeräten durch die Beschaffungsabteilung und Reagenzien durch die Apotheke verursachte vermeidbare Kosten. Die für eine wirtschaftliche Beschaffung erforderliche Auftragsbündelung und eine Nutzung des Wettbewerbs durch Ausschreibung unterblieben.

Mit der unentgeltlichen Überlassung von Laborgeräten sicherten sich die Lieferanten den Verkauf von Reagenzien, deren jährliche Kosten (0,87 Mio. €) höher als die Anschaffungswerte der Geräte (0,70 Mio. €) waren. Dieses Verfahren stand mit dem Wettbewerbsrecht nicht in Einklang.

Insgesamt 19 Laborkräfte waren zu hoch eingruppiert. Bei tarifgerechter Eingruppierung können Einsparungen von mehr als 124.000 € jährlich erzielt werden.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftsführung von Laboreinrichtungen im Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz in den Wirtschaftsjahren 1998 bis 2000 geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die zentralen Laboreinrichtungen des Instituts für Klinische Chemie und Laboratoriumsmedizin (Zentrallabor)¹⁾ und die Labors von insgesamt 13 Kliniken (dezentrale Labors). Schwerpunkt der Prüfung war es, Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch Zusammenführung der bisher dezentral erbrachten Laborleistungen aufzuzeigen.

Das Klinikum beabsichtigt, innerhalb der nächsten drei bis fünf Jahre einen Neubau zu errichten, in dem möglichst alle im Rahmen der Krankenversorgung durchzuführenden Laborarbeiten konzentriert werden sollen.

Die Laboreinrichtungen des Klinikums erfüllen Aufgaben der Krankenversorgung sowie der Forschung und Lehre. Da die für Forschung und Lehre erbrachten Laborleistungen bislang nicht erfasst wurden, musste die Prüfung auf die Labors beschränkt werden, die ausschließlich oder überwiegend im Bereich der Krankenversorgung tätig waren. Aber auch im Bereich der Krankenversorgung konnten aufgrund fehlender Leistungserfassung die Labors der Augenklinik, der Orthopädischen Klinik und der Klinik für Zahn-, Mund- und Kieferkrankheiten nicht in die Prüfung aufgenommen werden. Außer Betracht blieben auch die Laborleistungen der Transfusionszentrale²⁾, weil sie Sonderregelungen nach dem Transfusionsgesetz³⁾ unterliegen, die einer Zusammenführung mit anderen Laboreinrichtungen entgegenstehen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Leistungs- und Kostentransparenz

2.1.1 Leistungsstatistik

Die gesetzlich vorgeschriebene Leistungsstatistik⁴⁾ wies Mängel auf. So enthielt z.B. die Laborleistungsstatistik für den Bereich der I. Medizinischen Klinik im Jahr 1999 etwa 46.000, im Jahr 2000 etwa 25.000 klinisch-chemische Leistungen, die tatsächlich aber im Zentrallabor erbracht worden waren. Dadurch waren eine verursachungsgerechte Aufteilung der Kosten nach Kostenstellen und Leistungsvergleiche zwischen den Labors beeinträchtigt.

Die Mängel waren auf die überwiegend manuelle Datenerfassung in den dezentralen Labors, auf unzureichende Kontrollmechanismen und Plausibilitätskontrollen zurückzuführen. Die Fehler hätten weitgehend vermieden werden können, wenn die der Verwaltung übermittelten und statistisch aufbereiteten Daten mit den leistungserfassenden und -anfordernden Stellen hinreichend abgestimmt und auf Plausibilität überprüft worden wären.

1) Das Institut wird vielfach als Zentrallabor bezeichnet, obwohl es neben dem eigentlichen Zentrallabor auch das Notlabor und das - im Gebäude der Chirurgischen Kliniken betriebene - Chirurgielabor umfasst.

2) Hier wurden lediglich die Stellenbewirtschaftung und Stellenbewertung geprüft.

3) Transfusionsgesetz (TFG) vom 1. Juli 1998 (BGBl. I S. 1752).

4) § 8 Krankenhaus-Buchführungsverordnung (KHBV) vom 10. April 1978 (BGBl. I S. 473) in der Fassung vom 24. März 1987 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Juni 1998 (BGBl. I S. 1242, 1249).

Die Laborleistungsstatistik war darüber hinaus unvollständig, weil die Laborleistungen für Forschungszwecke und für privatambulante Nebentätigkeiten generell von einer Erfassung ausgenommen waren. Eine Kennzeichnung der Laboraufträge nach klinischen oder nichtklinischen Zwecken fand nicht statt. So war nicht erkennbar, ob und inwieweit die Inanspruchnahme von Personal und Sachmitteln der Labors im Rahmen der Krankenhausversorgung oder für andere Aufgaben des Klinikums erfolgte.

Die für den Bereich der Krankenversorgung erstellten Leistungsstatistiken enthielten insoweit auch Laborleistungen, die nicht zu den allgemeinen Krankenhausleistungen gehörten. Dadurch wurden Laborleistungen bestimmungswidrig⁵⁾ aus dem Budget und den Pflegesätzen vergütet.

Nach Mitteilung des Klinikums soll ab Mitte 2002 damit begonnen werden, mit einem EDV-System eine Leistungsdokumentation zu erstellen.

2.1.2 Vollzeitkräftestatistik

Die nur auf Klinikebene aufbereitete Statistik ließ sich nicht für die Kostenstellen "Laboreinrichtungen" verwenden. Dies war mit der Krankenhaus-Buchführungsverordnung⁶⁾ nicht vereinbar. Hiernach sind die Personalkosten, die sich aus der Zahl der Vollzeitkräfte ergeben, generell nach Kostenstellen auszuweisen.

Mischarbeitsplätze, die der Krankenhausversorgung, der Forschung oder ambulanten Nebentätigkeit von Klinikdirektoren dienten, wurden vollständig dem Bereich der Krankenhausversorgung zugerechnet. Nach dem Pflegesatzrecht⁷⁾ ist dagegen die Zahl der Vollzeitkräfte so zu erfassen und statistisch nachzuweisen, dass Tätigkeiten im Rahmen der Krankenhausversorgung klar von allen übrigen Tätigkeiten getrennt werden. Auf Forschung und Lehre sowie auf Privatambulanzen entfallende Zeitanteile des eingesetzten Personals sind separaten Kostenstellen zuzuordnen.

Nach Mitteilung des Klinikums soll diesen Anforderungen mit Einführung eines neuen Personalbewirtschaftungs- und Abrechnungssystems ab dem Jahr 2002 entsprochen werden.

2.2 Organisation des Laborwesens

Nach der Leistungsstatistik für das Jahr 2000 wurden etwa 93 % der im Rahmen der Krankenversorgung erfassten Laboruntersuchungen im Zentrallabor⁸⁾ und in der Transfusionszentrale⁹⁾ durchgeführt. Die restlichen 7 %, das waren etwa 744.000 Laborleistungen im Jahr, entfielen auf die in die Prüfung einbezogenen 13 dezentralen Labors der insgesamt 42 Kliniken und Institute.

2.2.1 Dezentrale Laboreinrichtungen

Die 13 geprüften dezentralen Laboreinrichtungen waren nach Leistungsumfang und Personalausstattung zu klein, um wirtschaftlich arbeiten zu können. In sieben dieser Labors lag der durchschnittliche Personalbestand im medizinisch-technischen Dienst bei weniger als drei Vollzeitkräften.

Zu kleine Organisationseinheiten beeinträchtigen eine gleichmäßige Auslastung des Personals und der Geräte, erschweren das Auffangen von Arbeitsspitzen und führen bei Krankheit und Urlaub zu Arbeitsengpässen. Bei Personalausfällen wurden deshalb Laboranforderungen regelmäßig an das Zentrallabor weitergeleitet.

Für eine möglichst umfassende Zusammenführung des gesamten Laborwesens spricht auch, dass die Qualitätskontrollen der dezentralen Labors hinter dem Standard des Zentrallabors zurückblieben, bei dem die Vorteile größerer Arbeitsmengen und Serienlängen durch Anwendung standardisierter und automatisierter Verfahren wirksam werden.

Mehrere Kliniken hatten den Betrieb ihrer Laboreinrichtungen nicht der zuständigen Eichbehörde gemeldet. Die vorgeschriebene Überwachung der Qualitätssicherung fand daher nicht statt.

Das Klinikum hat mitgeteilt, dass es sich durch das Ergebnis der Prüfung in seinen Zentralisierungsbestrebungen bestätigt sehe.

⁵⁾ § 7 Abs. 2 Satz 1 Bundespflegesatzverordnung (BPflV) vom 26. September 1994 (BGBl. I S. 2750), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. April 2001 (BGBl. I S. 772).

⁶⁾ § 8 Nr. 3 Krankenhaus-Buchführungsverordnung.

⁷⁾ § 17 Abs. 4 der Bundespflegesatzverordnung und Anlage 1, Tabelle L2 dieser Vorschrift.

⁸⁾ Im Zentrallabor wurden 7.758.947 Laborleistungen erbracht, das waren 69 % aller Laborleistungen des Klinikums.

⁹⁾ In Labors der Transfusionszentrale wurden 2.708.356 Laborleistungen erbracht, das waren 24 % aller Laborleistungen des Klinikums.

2.2.2 Zentralisierungsfähige Laboruntersuchungen

Bei den dezentralen Labors bestand etwa die Hälfte der Arbeiten aus Untersuchungen¹⁰⁾, die auch im Zentrallabor hätten durchgeführt werden können¹¹⁾, dort allerdings wesentlich rationeller. Diese Laboranalysen können deshalb unmittelbar dem Zentrallabor übertragen werden.

Der für die gleichen Untersuchungen benötigte Laborbedarf der dezentralen Labors und des Zentrallabors wurde zu unterschiedlichen Zeitpunkten und von unterschiedlichen Lieferanten bestellt. Die für eine wirtschaftliche Beschaffung erforderliche Auftragsbündelung unterblieb.

Auch die übrigen Laborarbeiten der dezentralen Labors lassen sich in dem wesentlich größeren Laborbetrieb des Zentrallabors wirtschaftlicher erledigen. Entscheidend ist, dass die fixen Kosten je Leistung mit zunehmenden Leistungsmengen sinken. Hinzu kommt, dass erst größere Betriebseinheiten die Möglichkeiten eröffnen, die Vorteile arbeitsteiliger Aufgabenwahrnehmung zu nutzen und Arbeitsgruppen mit besonderem Fachwissen zu bilden. Ausbildungsfremde Tätigkeiten, wie z.B. Verwaltungsarbeiten oder die Reinigung von Geräten und Reagenzgläsern, die in kleineren Labors oft auch von den medizinisch-technischen Angestellten erledigt werden, lassen sich hier besser von den Kernaufgaben trennen und Hilfsdiensten zuweisen.

Das Klinikum hat erklärt, im Zusammenhang mit dem geplanten Neubau sei eine möglichst weitgehende Zentralisierung der Laborleistungen vorgesehen.

2.3 Personalbedarf

2.3.1 Zentrallabor

Der Personalbedarf des Zentrallabors wurde aufgrund des hohen Automatisierungsgrades nach einer gerätebezogenen Methode berechnet. Hierzu wurden das eingesetzte Personal und dessen Laborleistung den Laborgeräten zugeordnet. Aus dem Verhältnis der tatsächlich erbrachten und den theoretisch möglichen Leistungen wurde auf das benötigte Personal je Gerät geschlossen¹²⁾.

Auf der Grundlage der Leistungszahlen bestand für das Jahr 2000 im Zentrallabor ein Personalbedarf von 70 Vollzeitkräften. Bei 73 beschäftigten Vollzeitkräften ergaben sich danach Arbeitszeitreserven von drei Vollzeitkräften.

2.3.2 Übernahme von Laborleistungen der dezentralen Labors

Die Übernahme der automationsfähigen Laboruntersuchungen der 13 dezentralen Labors auf das Zentrallabor führt bei diesem zu einem Personalbedarf von acht Vollzeitkräften.

Werden die noch nicht automationsfähigen übrigen Laboranalysen der 13 dezentralen Labors auf das Zentrallabor übertragen, ist davon auszugehen, dass sie mit der gleichen Produktivität (Laborleistungen je Vollzeitkraft) erstellt werden können wie die nicht automatisierten Leistungen des Zentrallabors. Bei der Zentralisierung bislang nicht automatisierbarer Laborleistungen sind im Zentrallabor weitere 19 Vollzeitkräfte erforderlich. Zusammen mit dem Personalmehrbedarf von acht Vollzeitkräften für die Erledigung der automationsfähigen Leistungen reichen daher 27 der insgesamt 59 Vollzeitkräfte der dezentralen Labors aus, um künftig alle bisher dezentral ausgeübten Labortätigkeiten im Zentrallabor zu erledigen.

Im Bereich der 13 dezentralen Labors können hiernach 32 Stellen eingespart werden. Unter Einbeziehung der festgestellten Arbeitszeitreserven im Bereich des Zentrallabors (drei Kräfte) übersteigt die Personalbesetzung den Bedarf um insgesamt 35 Stellen. Durch ihren Abbau im Zuge der Personalfluktuations kann das Budget des Klinikums um mindestens 1,64 Mio. € jährlich entlastet werden.

Die zum Zeitpunkt der Prüfung festgestellten Personaleinsparungsmöglichkeiten dürften nur eine Untergrenze darstellen. Mit dem geplanten Neubau lassen sich weitere Rationalisierungsinvestitionen verbinden, so z.B. Laborstraßen oder ein flächendeckendes Laborinformationssystem, die zu zusätzlichen Arbeitszeitreserven führen können.

Die Erörterungen mit dem Klinikum über die Auswirkungen der Zentralisierung und die damit verbundenen Personaleinsparungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹⁰⁾ Es betraf 370.000 Leistungen im Jahr 2000.

¹¹⁾ Auf das Zentrallabor entfielen im Jahr 2000 rd. 2.800.000 gleichartige Leistungen.

¹²⁾ Den theoretisch möglichen Leistungen liegen Herstellerangaben zugrunde, die das Zentrallabor im Rahmen der Prüfung mitteilte. Hierbei wurde in Abstimmung mit der Leitung des Zentrallabors von einer vollständigen Geräteauslastung über 4,5 Stunden/Tag an 250 Arbeitstagen im Jahr ausgegangen. Dies stützt sich auf die Annahme, dass die über eine Maschinenlaufzeit von 4,5 Stunden am Tag hinausgehende Arbeitszeit genügt, um alle übrigen Laborleistungen, wie die Probenverteilung, Arbeitsplatzvorbereitung, Gerätepflege, Befundkontrolle usw., personell abzudecken.

2.4 Beschaffung von Laborgeräten und Reagenzien

Laborgeräte wurden durch die Beschaffungsabteilung unter Mitwirkung der Technischen Abteilung, zugehörige Reagenzien durch die Apotheke beschafft. Dabei wurden die Auftragsvergaben nicht aufeinander abgestimmt und keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt¹³⁾, obwohl mit der Beschaffung (Kauf, Miete, Schenkung oder Leihe) eines Gerätes häufig auch die Entscheidung über Art und Mengen der erforderlichen Reagenzien verbunden war.

Bei vielfach geschlossenen Gerätesystemen sind die Reagenzien vom Gerätehersteller "gerätebezogen" vorgeschrieben. Bei offenen Gerätesystemen besteht zwar keine feste Bindung zwischen Gerätetyp und Reagenzien, doch räumen nicht wenige Lieferanten nur dann Garantiezeiten für Laborgeräte ein, wenn ausschließlich die von ihnen empfohlenen Reagenzien verwendet werden.

Angesichts dieser den Wettbewerb einschränkenden Bedingungen sollten Neuanschaffungen oder Ersatzbeschaffungen von Laborgeräten zusammen mit der Lieferung von Reagenzien ausgeschrieben und Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt werden.

Das Krankenhausfinanzierungssystem, wonach die Investitionskosten der Geräte über öffentliche Fördermittel, die Beschaffung der Reagenzien als laufende Betriebskosten über die Pflegesätze der Kostenträger zu decken sind, darf nicht dazu führen, von einer Wirtschaftlichkeitsberechnung abzusehen, die neben den Anschaffungskosten der Geräte auch die laufenden Betriebskosten einbezieht.

Die bisher getrennten Zuständigkeiten für die Beschaffung von Laborgeräten und Reagenzien sollten möglichst an einer Stelle des Klinikums zusammengeführt werden. Um das Wissen der Technischen Abteilung und die Marktübersicht der Apotheke nutzen zu können, könnte ein aus beiden Organisationseinheiten zusammengesetztes fachübergreifendes Einkaufsteam gebildet werden.

Das Klinikum hat inzwischen Maßnahmen eingeleitet, die unter Beteiligung von Labor, Einkauf, Apotheke und Technik eine Verbesserung von Verfahrensabläufen zum Ziel haben. Umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei der Beschaffung von Geräten und Reagenzien seien plausibel und vernünftig.

2.5 Unentgeltlich überlassene Laborgeräte

Etwa die Hälfte der im Zentrallabor vorgehaltenen Laborgeräte hatten Hersteller oder Lieferanten unentgeltlich mit der Maßgabe zur Verfügung gestellt, die Reagenzien hierfür bei ihnen zu beziehen. Weitere drei leihweise überlassene Laborautomaten waren in der Abteilung für Innere Medizin mit Schwerpunkt Endokrinologie in Betrieb. Schriftliche Verträge lagen nicht vor.

Die Lieferanten dieser Geräte hatten sich hiermit gleichzeitig die Abnahme ihrer Reagenzien gesichert. Die betreffenden Geräte des Zentrallabors hatten einen Anschaffungswert von 0,70 Mio. € die für diese Geräte verwendeten Reagenzien führten im Jahr 2000 zu Ausgaben von über 0,87 Mio. €. Gemessen an den Gesamtausgaben der Apotheke für Reagenzien im Jahr 2000 machten die auf diese Weise festgelegten Einkäufe von Reagenzien einen Anteil von nahezu 10 % aus.

Das Zentrallabor und die Abteilung für Innere Medizin mit Schwerpunkt Endokrinologie setzten sich mit dieser Praxis über die "Verfahrensanweisung über medizinisch-technische Leihgeräte des Klinikums" vom 16. Januar 1995 hinweg. Auch war eine Überwachung dieser Geräte nach den Vorschriften des Gerätesicherheitsgesetzes, des Medizinproduktegesetzes, der Eichordnung und nach den Unfallverhütungsvorschriften nicht gewährleistet, weil die dafür zuständige Technische Abteilung über den Betrieb dieser Geräte nicht unterrichtet war.

Durch die Aufstellung unentgeltlich überlassener Geräte und die damit verbundene Festlegung auf bestimmte Reagenzien und Lieferanten wurde der Wettbewerb ausgeschlossen. Angesichts der Größenordnung des Jahresbedarfs an Reagenzien kann davon ausgegangen werden, dass die Aufträge meist nach den Vergabevorschriften¹⁴⁾ hätten ausgeschrieben werden müssen.

Bei der Durchführung der Beschaffungen ist deshalb darauf zu achten, dass das angewandte Verfahren eine klare personelle Trennung von Bedarfsbeschreibung (Laborarzt) einerseits und Auftragsvergabe gemäß den Vergabevorschriften (Beschaffungsstelle) andererseits vorsieht. Bei der Geräteüberlassung durch Unternehmen ohne Gegenleistung muss sich aus dem Vertrag mit dem Unternehmen eindeutig ergeben, dass kein Zusammenhang mit Umsatze-geschäften gegeben ist. Mit dieser Verfahrensweise kann möglichen strafrechtlichen Konsequenzen (Vorteilsannahme, Bestechlichkeit) begegnet werden.

¹³⁾ Die jährlichen Kosten für Reagenzien eines Laborgerätes waren im Durchschnitt höher als dessen Anschaffungskosten.

¹⁴⁾ Soweit Ausschreibungen unterhalb eines Einkaufswertes von 200.000 ECU unterblieben, war dies mit einem Beschluss des Klinikvorstands vom 5. Januar 1998 nicht vereinbar. Auftragsvergaben im Wert von mehr als 200.000 ECU hätten dagegen gem. § 1 Buchst. a Nr. 1 Abs. 1 der Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A - europaweite Ausschreibungen vorangehen müssen.

Das Klinikum hat hierzu mitgeteilt, dass es derzeit die Leihgeräte des Zentrallabors zum Restbuchwert beschaffe.

2.6 Einkauf von Reagenzien

Der Einkauf von Reagenzien war der Apotheke übertragen. Diese nahm dabei lediglich die geschäftsmäßige Abwicklung vor. Die im Vorfeld der Auftragsvergaben durchgeführten Verhandlungen über Preise, Rabatte und sonstige Zahlungsmodalitäten führten die Laborleitungen selbst durch. Der Apotheke blieb daher nur noch die Aufgabe, die Bedarfsanforderungen der einzelnen Labors hinsichtlich Art, Menge, Preis und Lieferant der jeweils benötigten Artikel zu koordinieren, wöchentlich zusammenzufassen und die sich daraus ergebenden Aufträge zu erteilen.

Ausschreibungen fanden nicht statt. Gründe, weshalb entgegen den vergaberechtlichen Vorschriften von öffentlichen oder beschränkten Ausschreibungen abgesehen wurde, waren nicht dokumentiert.

Die aufgeteilten Zuständigkeiten für den Einkauf von Reagenzien trugen insoweit maßgeblich dazu bei, dass die Vorteile des Wettbewerbs nicht genutzt wurden. Die eigenständigen Vertragsverhandlungen der Labors mit der Gestattung, Vertragsgegenstand und Vertragspartner definitiv festzulegen, führten letztlich auch zu weiteren unwirtschaftlichen Beschaffungen gleicher oder alternativ nutzbarer Reagenzien der einzelnen Labors ("Parallelbeschaffungen").

Im Jahr 2000 wurden die Reagenzien von insgesamt 333 Lieferanten bezogen. Die hohe Zahl der Lieferanten war im Wesentlichen das Ergebnis zu vieler Kleinaufträge und einer zu geringen Zusammenführung des Bedarfs mehrerer Verbrauchsstellen. Dies belegen die 7.230 vergebenen Aufträge der Apotheke mit einem Auftragswert von insgesamt 9,6 Mio. €¹⁵⁾.

Aufgrund mangelnder Ermittlung des voraussichtlichen Jahresbedarfs und fehlender Bündelung zu größeren Aufträgen betrafen von den insgesamt 7.230 Aufträgen im Jahr 2000 lediglich 60 Aufträge einen Auftragswert von mehr als 5.000 € Rahmenverträge, die einen bestimmten Jahresbedarf mit Abrufoption unterschiedlicher Bestellmengen ermöglicht hätten, bestanden nicht.

Die Apotheke hat diese Einkaufspraxis damit begründet, dass lediglich bei offenen Gerätesystemen eine Auswahl an Reagenzien bei unterschiedlichen Lieferanten und damit auch eine Ausschreibung möglich gewesen wären. In der Regel stünden jedoch entweder geschlossene Gerätesysteme oder hohe Qualitätsanforderungen an Lieferanten und Materialien einer Nutzung des Wettbewerbs entgegen.

Nach Mitteilung des Klinikums resultiert die große Zahl von Lieferanten und Einzelaufträgen daraus, dass alle Labors, einschließlich der Forschungslabors, in die Analyse eingeflossen sind und der Bedarf von Reagenzien für die Forschung nur eingeschränkt planbar ist.

Diese Ausführungen berücksichtigen nicht genügend, dass der Großteil der Einkäufe den Krankenhausbereich betrifft.

2.7 Stellenbewirtschaftung und Stellenbewertung

Die Angaben im Stellenplan hinsichtlich Kostenstelle, Aufgabenbereich und Eingruppierung stimmten häufig nicht mit den tatsächlichen Verhältnissen in den Labors überein, weil der dazu notwendige regelmäßige Datenabgleich zwischen Verwaltung und Kliniken unterblieben war. So wurden beispielsweise Angestellte, die ausschließlich im Bereich der Forschung tätig waren, auf Kostenstellen im Bereich der Krankenversorgung geführt.

Für viele Arbeitsplätze der Labors lagen keine Arbeitsplatzbeschreibungen vor.

Insgesamt zehn medizinisch-technische Assistentinnen, die ursprünglich Laboraufträge aus dem Forschungsbereich bearbeitet hatten, waren nach Übertragung grundlegend neuer Laboraufgaben aus dem Krankenhausbereich übertariflich eingruppiert. Bei rechtzeitiger Neubewertung der Stellen auf der Grundlage aktueller Arbeitsplatzbeschreibungen wären Ausgaben von etwa 47.000 € jährlich vermeidbar gewesen.

Weitere neun Angestellte waren - gemessen an ihren jeweils ausgeübten Tätigkeiten - zu hoch eingruppiert. Bei tarifgerechter Eingruppierung hätten etwa 61.000 € jährlich eingespart werden können.

Im Zentrallabor und in der Transfusionszentrale können die insgesamt 3,5 Kräften übertragenen Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse ohne Beeinträchtigung des Betriebsablaufs zurückgenommen und die dafür vorgehaltenen Stellen abgesenkt werden. Bei Stellenumwandlung lassen sich Einsparungen von etwa 16.000 € im Jahr erzielen.

Für die insgesamt 19 zu hoch eingruppierten Laborkräfte sind die Möglichkeiten einer Änderungskündigung oder der Übertragung einer der Eingruppierung entsprechenden Tätigkeit zu prüfen. Erforderlichenfalls sind die Stellen mit "ku"-Vermerk zu versehen.

¹⁵⁾ Der Betrag basiert auf den Unterlagen der Apotheke.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) für eine ordnungsgemäße Führung der Leistungs- und Vollzeitkräftestatistiken zu sorgen und sicherzustellen, dass auf Forschung und Lehre sowie auf Privatambulanzen entfallende Leistungen separaten Kostenstellen zugeordnet werden,
- b) Laboruntersuchungen im Bereich der Krankenversorgung von den dezentralen Einrichtungen schrittweise auf das Zentrallabor zu übertragen,
- c) im Zuge des geplanten Neubaus und der Zentralisierung der Laborleistungen mindestens 35 entbehrliche Stellen sozialverträglich einzusparen,
- d) die Beschaffung von Laborgeräten und Reagenzien zusammen auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorzunehmen und z.B. einem fachübergreifenden Einkaufsteam zu übertragen,
- e) bei Beschaffungen die Festlegung von Vertragsgegenstand und Vertragspartner durch die Labors zu unterlassen,
- f) die Möglichkeiten zur Bündelung des Laborbedarfs und die Vorteile des Wettbewerbs durch Ausschreibungen auszuschöpfen,
- g) die Angaben zum Stellenplan und dessen Aufgliederung nach Kostenstellen von den Kliniken regelmäßig überprüfen zu lassen und sicherzustellen, dass der Verwaltung Änderungen in der Aufgabenstellung und im Arbeits-einsatz der Bediensteten mitgeteilt werden,
- h) bei zu hoch eingruppierten Kräften die Möglichkeiten einer tarifgerechten Eingruppierung zu prüfen und erforderliche "ku"-Vermerke auszubringen.

Die Stellungnahme des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 29 Auswirkungen der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben auf Stiftungen

Das Land hat neben der Kapitalausstattung erhebliche Mittel für Stiftungen¹⁾ aufgebracht, die ausgelagerte Aufgaben wahrnehmen. Die Belastung des Landeshaushalts allein durch Zuwendungen, Zustiftungen und erstattungsfreie Überlassung von Personal und Sachmitteln betrug von 1996 bis 2000 rd. 42,7 Mio. €

Für die erstattungsfreie Überlassung von Personal und Sachmitteln in Höhe von rd. 2,36 Mio. € jährlich fehlten qualifizierte Haushaltsvermerke, die den Umfang der Leistungen des Landes ausweisen.

Die Kapitalausstattung der Stiftungen war sehr unterschiedlich. Bei Stiftungen mit geringer Kapitalausstattung war nicht gewährleistet, dass sie ihre Aufgaben dauerhaft wahrnehmen können.

Aufgaben der Stiftungen und der Landesverwaltung waren nicht klar abgegrenzt.

Vorstands- und Aufsichtsfunktionen waren demselben Ressort zugeordnet. Wirksame Kontrollen fehlten.

1. Allgemeines

In den Jahren 1979 bis 1997 wurden die nachfolgenden Landesstiftungen errichtet, die im Jahr 2000 über ein Stiftungskapital in Höhe von insgesamt 244 Mio. € verfügten:

Stiftung	Stiftungskapital - € -	
	bei Errichtung	im Jahr 2000
Rheinland-Pfalz für Kultur	24.555.687	91.991.635
Bahnhof Rolandseck	Grundstücke (unbewertet)	
Villa Musica	76.694	31.910.207
Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz	1.022.584	4.090.335
Rheinland-Pfalz für Innovation	24.555.687	106.689.262
Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union	-	-
Familie in Not (Stiftung des bürgerlichen Rechts)	2.556.459	8.180.670
Polizeistiftung	25.565	125.444
Stiftung zur Förderung begabter und bedürftiger Jugendlicher sowie junger Schriftsteller und Publizisten im Stefan-George-Haus in Bingen	133.658	159.423
Stiftung zur Hilfe in Notfällen oder in besonderen Lebenslagen	165.870	184.720
Stiftung zur Unterstützung von Frauen, Alleinerziehenden und Hausgehilfen	120.723	153.397
Entschuldungshilfe für Straffällige in Rheinland-Pfalz	102.258	303.186
Summe	53.315.185	243.788.279

1) Einschließlich Verein "Kultursommer Rheinland-Pfalz e.V.".

Der Rechnungshof hat geprüft,

- in welchem Umfang die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf Stiftungen ausgelagert wurde,
- inwieweit das Land auch nach der Auslagerung die Aufgabenerfüllung finanziell unterstützt oder an ihr personell mitwirkt,
- ob die mit der Auslagerung verfolgten Ziele erreicht wurden und
- ob wirksame Kontrollmechanismen bestehen.

Ergänzend wurde die Mitwirkung des Landes an der Aufgabenerfüllung des Vereins "Kultursommer e.V." geprüft.

Die Prüfung umfasste die Jahre 1996 bis 2000.

Über das Ergebnis der Prüfung wurden das Ministerium der Finanzen und die jeweils zuständigen Ministerien unterrichtet:

- Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur ²⁾,
- Ministerium des Innern und für Sport ³⁾,
- Ministerium der Justiz ⁴⁾,
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit ⁵⁾,
- Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau ⁶⁾,
- Ministerium für Umwelt und Forsten ⁷⁾.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Finanzielle Absicherung

Eines der mit der Errichtung der Stiftungen verfolgten Ziele war die finanzielle Absicherung der von diesen wahrzunehmenden öffentlichen Aufgaben ⁸⁾.

Eine dauerhafte, von der Finanzlage des Landes losgelöste Absicherung setzt grundsätzlich eine ausreichende Kapitalausstattung voraus, denn die aus dem Stiftungskapital gewonnenen Erträge bestimmen weitgehend die Leistungsfähigkeit einer Stiftung.

²⁾ Zuständig für die Stiftungen "Rheinland-Pfalz für Kultur", "Bahnhof Rolandseck", "Villa Musica", "Rheinland-Pfalz für Innovation", "Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union" und den Verein "Kultursommer e.V.".

³⁾ Zuständig für "Polizeistiftung", "Stiftung zur Förderung begabter und bedürftiger Jugendlicher sowie junger Schriftsteller und Publizisten im Stefan-George-Haus in Bingen", "Stiftung zur Hilfe in Notfällen oder in besonderen Lebenslagen", "Stiftung zur Unterstützung von Frauen, Alleinerziehenden und Hausgehilfen".

⁴⁾ Zuständig für die Stiftung "Entschuldungshilfe für Straffällige in Rheinland-Pfalz".

⁵⁾ Zuständig für die Stiftung "Familie in Not".

⁶⁾ Im Prüfungszeitraum zuständig für die Stiftung "Rheinland-Pfalz für Innovation". Die Zuständigkeit liegt seit Mai 2001 beim Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur.

⁷⁾ Zuständig für die Stiftung "Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz".

⁸⁾ Vgl. Stiftung "Rheinland-Pfalz für Kultur" (Hrsg.), Freude am Stiften, Stiftenkultur in Rheinland-Pfalz, S. 81.

2.1.1 Erträge aus Stiftungsvermögen

Die Erträge aus Stiftungsvermögen betragen im Jahr 2000 insgesamt 14,36 Mio. €

Stiftung	Erträge 2000 - €-
Rheinland-Pfalz für Kultur	6.290.424
Bahnhof Rolandseck	12.633
Villa Musica	1.433.570
Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz	312.466
Rheinland-Pfalz für Innovation	5.756.014
Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union	-
Familie in Not	503.009
Polizeistiftung	4.169
Stiftung zur Förderung begabter und bedürftiger Jugendlicher sowie junger Schriftsteller und Publizisten im Stefan-George-Haus in Bingen	7.325
Stiftung zur Hilfe in Notfällen oder in besonderen Lebenslagen	8.121
Stiftung zur Unterstützung von Frauen, Alleinerziehenden und Hausgehilfen	6.942
Entschuldungshilfe für Straffällige in Rheinland-Pfalz	20.806
Summe	14.355.479

Mit 14.295.483 € entfielen ca. 99,6% der Erträge auf die Stiftungen "Rheinland-Pfalz für Kultur", "Villa Musica", "Natur und Umwelt", "Rheinland-Pfalz für Innovation" und "Familie in Not".

Stiftungen mit zu geringer Kapitalausstattung verfügten nicht über ausreichende Erträge, um den Stiftungszweck dauerhaft zu sichern.

So konnte mit dem anfänglichen Stiftungskapital der "Polizeistiftung" in Höhe von 25.565 € und den hieraus zu erwartenden Erträgen allenfalls ein Zeichen gesetzt werden. Selbst nach einer deutlichen Aufstockung des Stiftungskapitals sind die mittelfristig zu erwartenden Erträge und Zuwendungen nicht ausreichend, um z.B. Notlagen von Polizeibediensteten und ihrer Angehörigen nachhaltig zu lindern.

Ähnliches gilt für die Stiftung "Entschuldungshilfe für Straffällige in Rheinland-Pfalz". Seit Errichtung der Stiftung im Jahr 1984 hat die Stiftung in 67 Fällen Ausfallbürgschaften mit einem Gesamtvolumen von 515.314 € übernommen. Der Übernahme von jährlich ca. vier neuen Entschuldungsverfahren kann nur symbolische Bedeutung beigemessen werden.

Die Stiftung "Bahnhof Rolandseck" und der Verein "Kultursommer e.V." verfügen nicht über eigene Kapitalerträge. Die Stiftung "Bahnhof Rolandseck" wird mit zurzeit rd. 614.000 € jährlich, der Verein "Kultursommer e.V." mit rd. 2.147.000 € durch die Stiftung "Rheinland-Pfalz für Kultur" gefördert. Zu diesem Zweck wurde deren Stiftungskapital mehrfach erhöht.

Auch die Stiftung "Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union" wurde bei ihrer Errichtung nicht mit Kapital ausgestattet. Sie wird im Wesentlichen aus Landesmitteln finanziert⁹⁾. Die Hoffnung auf weitere Finanzierungsmittel Dritter¹⁰⁾ oder Zuwendungen des Bundes hat sich nicht erfüllt. Die Ausstattung mit Stiftungskapital ist Voraussetzung des Entstehens einer rechtlich selbständigen Stiftung¹¹⁾. Unter dem Gesichtspunkt, dass solche Stiftungen rechtsfähiges Vermögen sind, ist eine Stiftung, die dauerhaft nicht über Kapital verfügt, aufzulösen.

Zur Frage einer ausreichenden Kapitalausstattung der Stiftungen hat das Ministerium der Finanzen ausgeführt, dass es Aufgabe der Politik sei, darüber zu entscheiden, inwieweit Stiftungen mit Landesmitteln dotiert werden, um damit auch auf das Ausmaß der Intensität der von den Stiftungen zu vollziehenden Tätigkeitsfeldern Einfluss nehmen zu können.

Zur Stiftung "Entschuldungshilfe für Straffällige in Rheinland-Pfalz" hat das Ministerium der Justiz erklärt, dass die Kapitalausstattung für die Erfüllung der Stiftungsaufgaben ausreiche.

⁹⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 06 Universität Trier, Titelgruppe 96.

¹⁰⁾ Vgl. Protokoll der 50. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 14. Dezember 1981, S. 38.

¹¹⁾ Vgl. z.B. Hof in Seifart/von Campenhausen, Handbuch des Stiftungsrechts, 2. Auflage, München 1999, § 10 Rdnr. 1.

Zur "Polizeistiftung" hat das Ministerium des Innern und für Sport ausgeführt, dass eine höhere Kapitalausstattung wünschenswert gewesen wäre. Unter Berücksichtigung der Verpflichtungen des Dienstherrn sei die derzeitige finanzielle Absicherung der Stiftung grundsätzlich ausreichend.

Die Stiftung "Bahnhof Rolandseck" und der Verein "Kultursommer e.V." seien - so das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur - nicht mit eigenem Kapital ausgestattet worden, um das Kapital der Stiftung "Rheinland-Pfalz für Kultur" nicht aufzusplitten und so bessere Anlagekonditionen auf dem Kapitalmarkt zu erreichen.

Bei der Stiftung „Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union“ werde die Kapitalausstattung durch den erklärten Willen des Haushaltsgesetzgebers, das Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union seit nunmehr zwei Jahrzehnten ununterbrochen zu fördern, kompensiert.

Dem ist entgegenzuhalten, dass durch diese Form der Förderung die künftige Handlungsfähigkeit der Stiftung rechtlich nicht gesichert ist.

2.1.2 Zuwendungen Dritter

Zur Erfüllung des Stiftungszwecks standen den Stiftungen auch Zuwendungen Dritter zur Verfügung.

So erhält die Stiftung "Natur und Umwelt" seit dem Jahr 2000 einen Anteil am Zweckertrag der Glücksspirale¹²⁾. Die Stiftung „Familie in Not“ setzt auch Mittel der Bundesstiftung "Mutter und Kind - Schutz des ungeborenen Lebens" zur Erfüllung ihrer Zwecke ein. Allerdings handelt es sich dabei nicht um Zuwendungen an die Stiftung. Das Sponsoring von Veranstaltungen des Vereins "Kultursommer e.V." erbrachte im Jahr 2000 rd. 123.000 €.

Bei den übrigen Stiftungen kommt den Zuwendungen Dritter eine eher untergeordnete Bedeutung zu. Die Einnahmen aus Spenden betragen im Jahr 2000 weniger als 100.000 €.

Auch durch ihre Bemühungen um Bußgeldzuweisungen durch die Gerichte konnten die Stiftungen ihre Einnahmen nicht dauerhaft erhöhen. So erhielt die Stiftung "Entschuldungshilfe für Straffällige in Rheinland-Pfalz" aufgrund einer Initiative bei den Staatsanwaltschaften erstmals im Jahr 1998 Geldbußen in Höhe von 1.106 €. Im Jahr 1999 waren es 282 € und im Jahr 2000 insgesamt 1.125 €. Bei der "Polizeistiftung" waren es zwar im Jahr 1999 rd. 67.000 €, jedoch waren die zugewiesenen Einnahmen sowohl 1998 (9.510 €) als auch 2000 (10.088 €) deutlich niedriger.

Derartige Zuwendungen konnten die Leistungsfähigkeit nur temporär verbessern.

2.1.3 Zuwendungen und Zustiftungen des Landes

In den Jahren 1996 bis 2000 gewährte das Land Zuwendungen zur Erfüllung des Stiftungszwecks in Höhe von insgesamt 11,8 Mio. €¹³⁾:

Stiftung (Verein)	1996 - € -	1997 - € -	1998 - € -	1999 - € -	2000 - € -
Rheinland-Pfalz für Kultur	860.065	860.095	860.095	860.095	1.882.679
Bahnhof Rolandseck	76.694	-	-	-	-
Villa Musica	37.324	38.347	38.347	38.347	186.622
Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz	184.285	204.517	204.517	306.775	204.517
Rheinland-Pfalz für Innovation	860.095	860.095	860.095	860.095	860.095
Familie in Not	8.181	59.463	110.132	59.003	8.385
Kultursommer Rheinland-Pfalz e.V.	102.258	102.258	102.258	102.258	-
Summe	2.128.902	2.124.775	2.175.444	2.226.573	3.142.298

¹²⁾ Die Beteiligung am Zweckertrag der Glücksspirale erbrachte im Jahr 2000 zusätzlich 709.162 € und wird danach jährlich etwa 1 Mio. € erbringen.

¹³⁾ Einschließlich Zinsen auf ausstehende Kapitalzuführung.

Darüber hinaus förderte das Land im Prüfungszeitraum folgende Projekte mit Zuwendungen von 1,7 Mio. €

Stiftung „Rheinland-Pfalz für Kultur“	1996	1.636.134 €	Ausbau des Künstlerhauses Edenkoben
Stiftung "Villa Musica"	2000	102.258 €	Um- und Ausbau sowie Einrichtung des Meisterhauses in Neuwied-Engers

In den Jahren 1996 bis 2000 erhielten die Stiftungen vom Land Zustiftungen in Höhe von insgesamt 17,7 Mio. €

Stiftung	1996 - €-	1997 - €-	1998 - €-	1999 - €-	2000 - €-
Rheinland-Pfalz für Kultur	204.517	664.679	639.115	613.550	741.373
Villa Musica	-	-	-	10.225.838 ¹⁴⁾	-
Natur und Umwelt	1.533.876	-	-	-	-
Familie in Not	-	-	1.022.584	1.022.584	1.022.584
Summe	1.738.393	664.679	1.661.699	11.861.972	1.763.957

Kapitalzuführungen an die Stiftungen "Rheinland-Pfalz für Kultur" und "Rheinland-Pfalz für Innovation" in Höhe von insgesamt rd. 47 Mio. € stehen noch aus.

In einigen Fällen waren die Mittel zur Erhöhung des Stiftungskapitals im Haushaltsplan als solche nicht oder nur schwer erkennbar.

So erhielt z.B. die Stiftung "Familie in Not" in den Jahren 1998 bis 2000 jeweils 1.022.584 € zur Erhöhung des Stiftungskapitals, die zusammen mit Zuwendungen für laufende Zwecke allgemein als Zuschüsse ausgewiesen waren¹⁵⁾.

Der Stiftung "Rheinland Pfalz für Kultur" wurden folgende Zuwendungen zur Erhöhung des Stiftungskapitals gewährt, die in den Haushaltsplänen als solche nicht ohne Weiteres erkennbar waren:

1996 - €-	1997 - €-	1998 - €-	1999 - €-	2000 - €-
204.517	664.679	639.115	613.550	587.986

Diese Beträge waren als "Zuschüsse an das Kabarettarchiv und das Unterhaus Mainz"¹⁶⁾ ausgewiesen. Aus den Erträgen des bei der Stiftung als Sonderfonds ausgewiesenen Gesamtbetrags soll künftig das Kabarettarchiv gefördert werden.

Weitere Leistungen des Landes an die Stiftung "Rheinland-Pfalz für Kultur" im Jahr 2000 waren als Zuschüsse an den Verein "Kultursommer e.V." "zur Erhöhung des Stiftungskapitals" veranschlagt¹⁷⁾:

1996 - €-	1997 - €-	1998 - €-	1999 - €-	2000 - €-
102.258	102.258	102.258	102.258	153.387

Während die Zuwendungen von 1996 bis 1999 dem Verein "Kultursommer e.V." für laufende Ausgaben zuflossen, wurde der Betrag im Jahr 2000 über den Verein an die Stiftung weitergeleitet und dort als Einnahme gebucht. Aus den Erträgen dieses und weiteren Stiftungskapitals erhält der Verein "Kultursommer e.V." eine jährliche institutionelle Förderung durch die Kulturstiftung.

¹⁴⁾ Schenkung des zuvor mit erheblichen Landesmitteln renovierten Schlosses Engers. Der Wert der Immobilie wurde von Stiftung und Land mit 20 Mio. DM (=10.225.838 €) beziffert.

¹⁵⁾ Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, Kapitel 09 03 Familie und Jugend, Titel 684 18 Zuschüsse für die Stiftung Familie in Not.

¹⁶⁾ Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, Kapitel 09 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 685 26 Zuschüsse an das Kabarettarchiv und das Unterhaus Mainz.

¹⁷⁾ Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, Kapitel 09 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 685 36 Zuschüsse an "Kultursommer Rheinland-Pfalz e.V."

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur und das Ministerium der Finanzen haben erklärt, die finanziellen Leistungen an die Stiftungen würden im Landeshaushalt deutlicher ausgewiesen werden.

2.2 Administrative Effektivität

Ein weiteres mit der Errichtung von Stiftungen verfolgtes Ziel¹⁸⁾ war "administrative Effektivität".

2.2.1 Mitwirkung des Landes bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Stiftungen - Personal- und Sachkosten -

Neben Mitgliedern der Landesregierung waren 116 Landesbedienstete¹⁹⁾ in verschiedenen Funktionen für die in die Prüfung einbezogenen Stiftungen und den Verein "Kultursommer e.V." tätig. Die Aufgaben wurden teils in Nebentätigkeit, meist aber im Hauptamt, regelmäßig während der Dienstzeiten wahrgenommen. Wegen der engen Verflechtung mit den sonstigen hauptamtlichen Tätigkeiten war in einigen Fällen eine genaue Abgrenzung kaum möglich.

Die Berechnung der Personal- und Sachkosten basiert ausschließlich auf den Angaben der betroffenen Bediensteten zu Art und Umfang ihrer Tätigkeiten für die Stiftungen oder den Verein. Angesichts der in den Förderakten dokumentierten Arbeiten für Vorbereitung und Abwicklung von Fördermaßnahmen ist davon auszugehen, dass diese geschätzten Ansätze jedenfalls nicht unterschritten werden.

Die Personalkosten - einschließlich pauschalierter Sachkosten - wurden für das Jahr 2000 mit rd. 1,77 Mio. €²⁰⁾ ermittelt:

Stiftung (Verein)	Personalkosten (einschließlich pauschalierter Sachkosten) - € -
Rheinland-Pfalz für Kultur	131.857
Bahnhof Rolandseck	28.015
Villa Musica	-
Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz	97.648
Rheinland-Pfalz für Innovation	156.282
Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union	928.066
Familie in Not	241.858
Kultursommer Rheinland-Pfalz e.V.	167.838
Polizeistiftung	-
Stiftung zur Förderung begabter und bedürftiger Jugendlicher sowie junger Schriftsteller und Publizisten im Stefan-George-Haus in Bingen	5.384
Stiftung zur Hilfe in Notfällen oder in besonderen Lebenslagen	5.384
Stiftung zur Unterstützung von Frauen, Alleinerziehenden und Hausgehilfen	5.384
Entschuldungshilfe für Straffällige in Rheinland-Pfalz	4.120
Summe	1.771.836

Daneben entstanden dem Land weitere Sachkosten in Höhe von rd. 0,59 Mio. € für die Überlassung von Diensträumen und Ausstattungsgegenständen an die Stiftungen.

Die Belastung des Landes durch Personal- und Sachkosten belief sich in den Jahren 1996 bis 2000 insgesamt auf 11,5 Mio. €

Nicht in die Berechnung einbezogen wurde der Aufwand für die Beratung der Stiftungen, Erstellung von Haushaltsplänen, Haushaltsrechnungen und Jahresberichten, Prüfung der Jahresrechnungen und Stiftungsaufsicht.

Allein mit der Prüfung der Jahresrechnungen waren nach den Angaben des Ministeriums der Finanzen im Prüfungszeitraum zehn verschiedene Referenten und Sachbearbeiter für jeweils bis zu vier Stiftungen befasst.

¹⁸⁾ Vgl. Stiftung "Rheinland-Pfalz für Kultur" (Hrsg.), Freude am Stiften, Stiftenkultur in Rheinland-Pfalz, S. 81.

¹⁹⁾ Zahl der Personen ohne Bewertung des Arbeitsaufwands. Personen, die für verschiedene Stiftungen tätig wurden, sind mehrfach erfasst.

²⁰⁾ Berechnungsgrundlage: Personalkostensätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Sachkostenpauschale eines Arbeitsplatzes, Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 17. Juli 2000.

Ebenfalls nicht in die Berechnung einbezogen sind auf Einzelfälle begrenzte Sachleistungen des Landes, so z.B. die miet- und nebenkostenfreie Überlassung von Räumen in der Villa Ludwigshöhe für Projekte der Stiftung "Villa Musica".

Schließlich wurde auch der Aufwand des Landes im Zusammenhang mit der Überlassung von Kunstwerken, die der Stiftung "Bahnhof Rolandseck" als Dauerleihgabe für 30 Jahre kostenfrei zur Verfügung gestellt wurden, nicht berücksichtigt.

Im Haushaltsplan des Landes waren lediglich die Personal- und Sachausgaben der Stiftung "Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union" ausgewiesen. Im Übrigen sind Haushaltsvermerke über die erstattungsfreie Inanspruchnahme von Personal- und Sachleistungen durch die Stiftungen gem. § 63 LHO ausgebracht, allerdings, als Ergebnis früherer Prüfungen des Rechnungshofs, nur für den Verein „Kultursommer e.V.“ sowie die Stiftungen "Rheinland-Pfalz für Kultur", "Bahnhof Rolandseck", "Villa Musica", "Rheinland-Pfalz für Innovation" und "Natur und Umwelt".

Während der Haushaltsvermerk für die Stiftung "Natur und Umwelt" den Wert der Leistungen mit rd. 77.000 € beziffert, fehlen bei den anderen Haushaltsvermerken entsprechende Angaben.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es teile die Feststellung uneingeschränkt, dass es bei unentgeltlicher Zurverfügungstellung von Personal und Sachmitteln durch das Land eines entsprechenden Haushaltsvermerks im Landeshaushalt bedarf. Das Ministerium der Justiz hat erklärt, dass die Forderung, qualifizierte Haushaltsvermerke anzubringen, beachtet werde. Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau will in Abstimmung mit dem Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur die Angabe des Finanzrahmens für die Stiftung "Rheinland-Pfalz für Innovation" noch im Aufstellungsverfahren des Doppelhaushalts 2002 und 2003 umsetzen. Das Ministerium des Innern und für Sport hat angekündigt, es werde - soweit erforderlich - für die Ausbringung eines entsprechenden Haushaltsvermerks gesorgt werden. Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur vertritt die Auffassung, der mit der Feststellung des Finanzrahmens verbundene Verwaltungsaufwand erscheine ohne Kosten- und Leistungsrechnung nicht vertretbar.

2.2.2 Personal- und Sachkosten der Stiftungen

Die Ausgaben der Stiftungen im Jahr 2000 betragen 1,07 Mio. € für Personal und 2,3 Mio. € für Geschäftsbedarf, insgesamt 3,37 Mio. €

Der Verwaltungsaufwand der Stiftungen belief sich damit - einschließlich der unentgeltlich vom Land erbrachten Leistungen - auf 5,73 Mio. €

Gemessen am Fördervolumen lagen die Verwaltungskosten zwischen vier und mehr als hundert Prozent. Der Verwaltungsaufwand je Förderfall betrug zwischen 58 € und 16.522 €

Stiftung (Verein)	Summe der laufenden Personal- und Sachkosten - € -	Fördervolumen - € -	Zahl der Förderfälle	Verhältnis Fördervolumen/Kosten	
				Kostenanteil %	Kosten je Fall - € -
Rheinland-Pfalz für Kultur	1.222.649	7.158.086	74	17,08	16.522
Bahnhof Rolandseck	236.873	417.623	-	56,72	-
Villa Musica	958.156	-	-	-	-
Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz	160.314	509.575	- ²¹⁾	31,46	-
Rheinland-Pfalz für Innovation	293.920	6.802.738	46	4,32	6.390
Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union	1.361.642	-	-	-	-
Familie in Not	280.074	4.896.536	4.818	5,72	58
Kultursommer Rheinland-Pfalz e.V.	1.190.177	1.286.717	200	92,50	5.951
Polizeistiftung	2.891	17.895	16	16,16	181
Stiftung zur Förderung begabter und bedürftiger Jugendlicher sowie junger Schriftsteller und Publizisten im Stefan-George-Haus in Bingen	6.406	9.715	2	65,94	3.203
Stiftung zur Hilfe in Notfällen oder in besonderen Lebenslagen	6.413	5.880	10	109,06	641
Stiftung zur Unterstützung von Frauen, Alleinerziehenden und Hausgehilfen	6.406	12.864	20	49,80	320
Entschuldungshilfe für Straffällige in Rheinland-Pfalz	4.804	35.202	4	13,65	1.201

Durch die Errichtung einer Stiftung erzielter administrativer Minderaufwand war nicht festzustellen. Die enge Verzahnung von Stiftungen und Verwaltung hat jedenfalls bislang Vereinfachungen bei der Abwicklung von Förderverfahren kaum zugelassen. Zu berücksichtigen ist außerdem der Mehraufwand für Haushaltsplanungen, Haushaltsrechnungen und Stiftungsaufsicht sowie durch 22 neu geschaffene Stiftungsgremien.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur haben den Mehraufwand bestätigt. Allerdings hätte bei der Stiftung "Rheinland-Pfalz für Innovation" eine vollständige Trennung von der Organisation der Ministerien erheblich höhere Kosten für die Abwicklung der gesamten Aufgaben der Stiftung zur Folge. Dagegen sei durch die Errichtung der Stiftung "Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union" administrativer Minderaufwand vor allem dadurch erzielt worden, dass das Institut unabhängig von Gremienentscheidungen der Universität agieren könne. Im Vergleich zur Behandlung gleichartiger Vorgänge in universitären Gremien wäre bei wirtschaftlicher Betrachtung Kostenneutralität gegeben.

2.2.3 Wahrnehmung gleicher Aufgaben durch Stiftung und Verwaltung

Parallele Zuständigkeiten von Stiftung und Verwaltung waren insbesondere im Kulturbereich anzutreffen. Den Stiftungszwecken vergleichbare staatliche Programme wurden von denselben Bearbeitern betreut, die auch Fördermaßnahmen der Stiftungen fachlich unterstützten.

Auch bei der Stiftung "Natur und Umwelt" umfasst der Stiftungszweck in Teilbereichen Aufgaben, die von der unmittelbaren Staatsverwaltung wahrgenommen werden. Sowohl die oberen Landespflegebehörden als auch die Stiftung erwerben schutzwürdige Grundstücke. Weitere Überschneidungen ergeben sich im Bereich des Umweltschutzes.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur sieht keine Doppelzuständigkeiten. Die Stiftung "Rheinland-Pfalz für Kultur" fördere gemäß ihrer Satzung insbesondere den Erwerb und die Sicherung besonders wertvoller Kunstgegenstände und Kulturgüter, bedeutsame Vorhaben der Dokumentationen und Präsentationen (z.B. Ausstellungen, Konzerte, Inszenierungen, Filmproduktionen), besondere Aufgaben der Förderung von Künstlerinnen und Künstlern sowie von Kulturstätten in Rheinland-Pfalz, die vom Ministerium nicht gefördert würden. Die Einbeziehung des Ministeriums trage zur Wirtschaftlichkeit bei. Durch die Stellungnahmen der Fachreferate sei gerade

²¹⁾ 65 Förderfälle ohne eigene Maßnahmen, Fördervolumen einschl. eigener Maßnahmen.

gewährleistet, dass es zu einer sinnvoll abgestimmten Kulturförderung komme und nicht zu einer Doppelförderung; das gleiche gelte auch für die Stiftung "Villa Musica", die Stiftung "Bahnhof Rolandseck" und den Verein "Kultursommer e.V."

Hierzu ist anzumerken, dass z.B. für die Haushaltsjahre 2000 und 2001 Landesmittel für vergleichbare Fördermaßnahmen veranschlagt waren²²⁾. Im Übrigen zeigt auch die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen Stiftung und Ministerium zur Vermeidung von Doppelförderungen, dass Stiftungszwecke und Aufgabestellungen der unmittelbaren Landesverwaltung teilweise identisch sind.

2.3 Kontrolle

2.3.1 Trennung von Vorstand- und Aufsichtsfunktion

Der Staat beaufsichtigt die öffentlichen Stiftungen, um sicherzustellen, dass ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen, dem im Stiftungsgeschäft oder Gründungsakt zum Ausdruck gekommenen Stifterwillen und der Satzung geführt wird²³⁾. Die staatliche Stiftungsaufsicht ist grundsätzlich auf Rechtsaufsicht beschränkt²⁴⁾.

Mittel der Stiftungsaufsicht sind Informations-, Beanstandungs-, Aufhebungs- und Anordnungsrechte²⁵⁾. Die effektive Wahrnehmung der Stiftungsaufsicht und Durchsetzung von Aufsichtsmaßnahmen setzt die Unabhängigkeit der Stiftungsaufsicht von den Stiftungsorganen voraus.

Bei den Stiftungen "Bahnhof Rolandseck" und "Natur und Umwelt" ist diese Voraussetzung nicht gegeben. Bei diesen Stiftungen gehören Vorstandsmitglieder und Aufsicht jeweils demselben Ressort an, in beiden Fällen wird die Aufsicht von nach Art ihres Dienstverhältnisses weisungsgebundenen Mitarbeitern ausgeübt.

Die Vereinigung von Vorstandsaufgaben und Aufsichtsführung in einer Behörde ist weder mit dem allgemeinen Grundsatz, dass Geschäftsführung und Kontrollfunktion getrennt sein müssen, noch mit dem Stiftungsrecht zu vereinbaren.

Aus § 31 Abs. 1 des Stiftungsgesetzes ergibt sich, dass eine Behörde dann nicht die Aufsicht führen kann, wenn einer ihrer Bediensteten die Stiftung verwaltet²⁶⁾. Daraus folgt auch, dass es unerheblich ist, ob Verwaltung und Aufsicht Bediensteten verschiedener Abteilungen derselben Behörde übertragen sind.

Die Freistellung der aufsichtsführenden Bediensteten von Weisungen begegnet im Hinblick auf den damit eröffneten ministerialfreien Raum grundsätzlichen Bedenken. Dem Parlament verantwortlich ist ein Minister nur, soweit seine Weisungsbefugnisse reichen. Werden einzelne Bereiche, wie etwa die Stiftungsaufsicht, dieser Weisungsbefugnis entzogen, entsteht damit zugleich ein parlamentsfreier Raum²⁷⁾. Mit anderen Worten: Die Ausübung der Stiftungsaufsicht wird der parlamentarischen Kontrolle entzogen.

Ministerialfreie Räume sind nur ausnahmsweise unter engen, durch die Natur der Sache begründeten Voraussetzungen²⁸⁾ zulässig; ein bloßer Organisationsakt reicht hierfür jedenfalls nicht aus.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur hat mitgeteilt, die Übertragung der Stiftungsaufsicht über die Stiftung "Bahnhof Rolandseck" auf das Ministerium des Innern und für Sport sei in Vorbereitung.

2.3.2 Externe Kontrolle des Vereins "Kultursommer e.V."

Der Verein "Kultursommer e.V." unterliegt der externen Kontrolle durch den Rechnungshof, soweit er Zuwendungen der öffentlichen Hand erhält. Eine der Stiftungsaufsicht vergleichbare externe Kontrollinstanz ist dem Vereinsrecht fremd. Die Entlastung des Vorstands - bestehend aus Ministerin, Staatssekretär und einer Abteilungsleiterin - erfolgt durch die aus vier weiteren Ministeriumsbediensteten bestehenden Mitgliederversammlung. Der Jahresabschluss des Vereins wird zwar durch eine Steuerberatungsgesellschaft erstellt, die damit verbundene Prüfung umfasst jedoch weder Wirtschaftlichkeit noch Zweckmäßigkeit.

22) Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, Kapitel 09 02 Allgemeine Bewilligungen, Titelgruppe 84 Förderung der Bildenden Künste, der Literatur-, Musik- und Theaterpflege, Titel 685 84 Zuschüsse an Künstler, Verbände und sonstige Einrichtungen.

23) Vgl. § 26 Stiftungsgesetz (StiftG) vom 22. April 1966 (GVBl. S. 95, BS 401-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325, BS 200-5).

24) Vgl. von Campenhausen in Seifart/von Campenhausen, Handbuch des Stiftungsrechts, 2. Auflage, München 1999, § 21 Rdnr. 1.

25) Vgl. §§ 32 bis 37 Stiftungsgesetz.

26) Vgl. Kneis/Kaja, Stiftungsrecht in Rheinland Pfalz, in "Praxis der Gemeindeverwaltung" 1973, H III 3., S.55.

27) Vgl. Müller, Ministerialfreie Räume, Juristische Schulung 1985, 497 ff. m.w.N.

28) Z.B. Prüfungsämter und -ausschüsse, Landespersonalausschuss; weitere Beispiele bei Müller, a.a.O., Fichtmüller, Zulässigkeit ministerialfreien Raums in der Bundesverwaltung, Archiv des öffentlichen Rechts 91, 297 ff.

Die Kontrolldefizite lassen sich durch die Integration der Aufgaben des Vereins "Kultursommer e.V." in die Stiftung "Rheinland-Pfalz für Kultur" beseitigen.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur sieht für eine Integration der Aufgaben des Vereins "Kultursommer e.V." in die Stiftung "Rheinland-Pfalz für Kultur" keine Notwendigkeit. Alle Kontrollmechanismen liefen hinsichtlich des Vereins wie die Kontrollen des Ministeriums selbst. Dazu gehörten auch das parlamentarische Anfragerecht und das parlamentarische Kontrollgremium des Kultursommers. Somit sei eine Kontrolle von Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ausreichend gesichert. Bewusst habe man zudem eine Doppelspitze der Geschäftsführung mit einem kaufmännischen und einem künstlerischen Geschäftsführer eingerichtet, um eine gegenseitige Kontrolle sicherzustellen. Im Übrigen erscheine eine Integration des Vereins "Kultursommer e.V." in die Stiftung "Rheinland-Pfalz für Kultur" grundsätzlich rechtlich möglich, sei jedoch nicht erstrebenswert, da die Stiftung dafür mit einem ehrenamtlichen Geschäftsführer personell nicht ausreichend ausgestattet sei. Bisherige Rechtsform und Strukturen hätten sich bewährt, ein Vorteil einer Integration sei nicht ersichtlich.

Hierzu ist anzumerken, dass die vom Ministerium aufgezeigten Kontrollen eine freiwillige Mitwirkung des Vereins voraussetzen. Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Landesregierung, die für die Wahrnehmung ihrer Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag erforderlich sind (jetzt ausdrücklich § 112 a Abs. 2 Nr. 2 LHO), fehlen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Zuwendungen an Stiftungen im Landeshaushalt deutlich ausgewiesen werden,
- b) für alle Fälle der erstattungsfreien Bereitstellung von Personal und Sachmitteln für qualifizierte Haushaltsvermerke zu sorgen, die den Finanzrahmen ausweisen,
- c) Aufgaben der Stiftungen und der Landesverwaltung klar abzugrenzen und Einzelmaßnahmen besser aufeinander abzustimmen,
- d) Vorstands- und Aufsichtsfunktion zu trennen,
- e) die Kontrolle zu stärken.

Die Stellungnahmen des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, des Ministeriums des Innern und für Sport, des Ministeriums der Justiz und des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sind unter Nr. 2 dargestellt.

Speyer, 31. Januar 2002

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

(Dr. Paul Georg Schneider)
Präsident

Anlagen

zu Tz. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Anlage 1
Blatt 1

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung) -

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Mio. DM										
Steuern	10.099	10.857	11.685	12.029	11.967	12.845	13.055	12.802	13.361	14.235	14.200
Steuerähnliche Abgaben	118	136	126	183	182	163	209	183	173	189	182
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	338	319	318	312	341	347	306	303	336	328	324
Zinseinnahmen ¹⁾	26	28	30	49	51	49	55	54	61	56	122
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ²⁾	2.563	2.851	3.314	3.645	3.564	3.238	3.830	3.836	3.556	3.778	4.367
Schuldendiensthilfen	4	8	8	7	3	1	1	0	0	0	0
Sonstige laufende Einnahmen	446	467	510	549	608	651	629	633	640	644	623
Einnahmen der laufenden Rechnung	13.594	14.666	15.991	16.774	16.716	17.294	18.085	17.811	18.127	19.230	19.818
Personalausgaben	6.413	6.885	7.394	7.712	7.902	8.238	8.460	8.552	8.531	8.791	8.918
Laufender Sachaufwand	1.261	1.234	1.274	1.313	1.373	1.437	1.521	1.516	1.499	1.605	1.639
Zinsausgaben	1.447	1.544	1.656	1.695	1.746	1.700	1.797	1.877	1.940	2.011	2.044
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	3.816	4.298	4.531	4.973	5.110	5.391	5.993	5.851	6.154	6.145	6.128
Schuldendiensthilfen	133	111	110	116	128	138	157	155	163	138	155
Ausgaben der laufenden Rechnung	13.070	14.072	14.965	15.809	16.259	16.904	17.928	17.951	18.287	18.690	18.884
Überschuss/Fehlbetrag (-) der laufenden Rechnung ^{1) 2)}	524	594	1.026	965	457	390	157	- 140	- 160	540	934

¹⁾ In der Haushaltsrechnung 2000 wurden aufgrund einer Titelverwechslung die Zinseinnahmen um 3 Mio. DM zu hoch und die Darlehensrückflüsse um 3 Mio. DM zu niedrig ausgewiesen (Vermerk der Landeshauptkasse Mainz vom 22. Mai 2001). Infolgedessen erfolgte in Höhe des vorgenannten Betrags eine Zuordnung zur Kapitalrechnung (Gruppe 182).

²⁾ 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 1990 bis 1997 ein um 56, 54, 50, 51, 33, 31, 29 und 25 Mio. DM geringerer Überschuss der laufenden Rechnung.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung) -**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Mio. €										
Steuern	5.164	5.551	5.975	6.150	6.119	6.567	6.675	6.546	6.831	7.278	7.260
Steuerähnliche Abgaben	60	70	64	94	93	83	107	93	89	97	93
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	173	163	163	159	174	178	156	155	172	168	165
Zinseinnahmen ³⁾	13	14	15	25	26	25	28	28	31	29	63
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁴⁾	1.310	1.458	1.695	1.864	1.822	1.656	1.958	1.961	1.818	1.931	2.233
Schuldendiensthilfen	2	4	4	4	2	1	0	0	0	0	0
Sonstige laufende Einnahmen	228	239	261	280	311	333	322	324	327	329	318
Einnahmen der laufenden Rechnung	6.950	7.499	8.177	8.576	8.547	8.843	9.246	9.107	9.268	9.832	10.132
Personalausgaben	3.278	3.520	3.781	3.943	4.040	4.212	4.326	4.373	4.362	4.495	4.560
Laufender Sachaufwand	645	631	651	671	702	735	777	775	766	820	838
Zinsausgaben	740	790	847	867	893	869	919	960	992	1.028	1.045
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1.951	2.197	2.317	2.543	2.613	2.756	3.064	2.992	3.147	3.142	3.133
Schuldendiensthilfen	68	57	56	59	65	71	80	79	83	71	79
Ausgaben der laufenden Rechnung	6.682	7.195	7.652	8.083	8.313	8.643	9.166	9.179	9.350	9.556	9.655
Überschuss/Fehlbetrag (-) der laufenden Rechnung ^{3) 4)}	268	304	525	493	234	200	80	- 72	- 82	276	477

³⁾ In der Haushaltsrechnung 2000 wurden aufgrund einer Titelverwechslung die Zinseinnahmen um 1,5 Mio. € zu hoch und die Darlehensrückflüsse um 1,5 Mio. € zu niedrig ausgewiesen (Vermerk der Landeshauptkasse Mainz vom 22. Mai 2001). Infolgedessen erfolgte in Höhe des vorgenannten Betrags eine Zuordnung zur Kapitalrechnung (Gruppe 182).

⁴⁾ 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 1990 bis 1997 ein um 29, 28, 26, 26, 17, 16, 15 und 13 Mio. € geringerer Überschuss der laufenden Rechnung.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Kapitalrechnung -**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Mio. DM										
Veräußerungserlöse ⁵⁾	143	22	20	16	25	28	222	214	169	13	60
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	656	786	797	624	561	626	629	612	603	539	535
Sonstige Zuweisungen	12	13	6	20	13	7	0	0	0	0	0
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	111	137	126	180	167	223	193	209	263	273	290
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	42	40	36	33	31	32	30	31	28	24	26
Einnahmen der Kapitalrechnung	964	998	985	873	797	916	1.074	1.066	1.063	849	911
Sachinvestitionen	842	818	775	696	663	707	806	833	670	688	713
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	864	935	1.002	969	893	961	1.106	958	1.011	999	943
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	519	579	667	657	596	591	655	617	636	568	653
Darlehen	609	649	621	710	593	647	597	494	431	349	393
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	9	5	4	9	92	19	25	19	23	34	29
Erwerb von Beteiligungen	5	5	5	5	1	4	0	2	2	2	0
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	22	18	21	29	34	36	40	37	43	46	47
Ausgaben der Kapitalrechnung	2.870	3.009	3.095	3.075	2.872	2.965	3.229	2.960	2.816	2.686	2.778
Fehlbetrag der Kapitalrechnung	1.906	2.011	2.110	2.202	2.075	2.049	2.155	1.894	1.753	1.837	1.867

⁵⁾ Die höheren Einnahmen in den Jahren 1996, 1997 und 1998 sind insbesondere auf die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen zurückzuführen.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Kapitalrechnung -**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Mio. €										
Veräußerungserlöse ⁶⁾	73	11	10	8	13	14	113	109	87	7	31
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	336	402	408	319	287	320	322	313	308	275	273
Sonstige Zuweisungen	6	6	3	10	7	3	0	0	0	0	0
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	57	70	64	92	85	114	99	107	134	140	148
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	21	21	19	17	16	17	15	16	14	12	13
Einnahmen der Kapitalrechnung	493	510	504	446	408	468	549	545	543	434	465
Sachinvestitionen	430	418	396	356	339	361	412	426	343	352	364
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	442	478	512	495	457	491	565	490	517	511	482
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	265	296	341	336	305	302	335	315	325	290	334
Darlehen	311	332	318	363	303	331	305	253	220	178	201
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	5	2	2	4	47	10	13	9	12	17	15
Erwerb von Beteiligungen	3	3	3	3	0	2	0	1	1	1	0
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	11	9	11	15	18	19	21	19	22	24	24
Ausgaben der Kapitalrechnung	1.467	1.538	1.583	1.572	1.469	1.516	1.651	1.513	1.440	1.373	1.420
Fehlbetrag der Kapitalrechnung	974	1.028	1.079	1.126	1.061	1.048	1.102	968	897	939	955

⁶⁾ Die höheren Einnahmen in den Jahren 1996, 1997 und 1998 sind insbesondere auf die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen zurückzuführen.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge -

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Mio. DM										
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2.997	3.346	4.139	4.839	5.459	5.792	6.267	6.708	9.056	7.359	5.289
Entnahmen aus Rücklagen	100	8	9	4	9	4	3	3	45	3	48
Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen	3.097	3.354	4.148	4.843	5.468	5.796	6.270	6.711	9.101	7.362	5.337
Schuldentilgung	1.724	1.873	3.068	3.611	3.843	4.104	4.271	4.673	7.176	5.790	3.738
Zuführung an Rücklagen ⁷⁾	4	30	8	4	14	19	10	13	14	283	667
Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.728	1.903	3.076	3.615	3.857	4.123	4.281	4.686	7.190	6.073	4.405
Überschuss aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.369	1.451	1.072	1.228	1.611	1.673	1.989	2.025	1.911	1.289	932

⁷⁾ Die höheren Ausgaben in den Jahren 1999 und 2000 sind insbesondere auf Zuführungen an die Ausgleichsrücklage zurückzuführen.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge -

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Mio. €										
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	1.532	1.711	2.116	2.474	2.791	2.961	3.204	3.429	4.630	3.762	2.704
Entnahmen aus Rücklagen	51	4	5	2	5	2	2	2	23	2	25
Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.583	1.715	2.121	2.476	2.796	2.963	3.206	3.431	4.653	3.764	2.729
Schuldentilgung	881	958	1.569	1.846	1.965	2.098	2.184	2.389	3.669	2.960	1.911
Zuführung an Rücklagen ⁸⁾	2	15	4	2	7	10	5	7	7	145	341
Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen	883	973	1.573	1.848	1.972	2.108	2.189	2.396	3.676	3.105	2.252
Überschuss aus besonderen Finanzierungsvorgängen	700	742	548	628	824	855	1.017	1.035	977	659	477

⁸⁾ Die höheren Ausgaben in den Jahren 1999 und 2000 sind insbesondere auf Zuführungen an die Ausgleichsrücklage zurückzuführen.

Übersicht über die Entwicklung der Personalausgaben

Haushaltsjahr	Personalausgaben		Veränderung gegenüber Vorjahr		
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio €	% ⁹⁾
1990	6.413	3.278	344	176	5,7
1991	6.885	3.520	472	242	7,4
1992	7.394	3.781	509	261	7,4
1993	7.712	3.943	318	162	4,3
1994	7.902	4.040	190	97	2,5
1995	8.238	4.212	336	172	4,3
1996	8.460	4.326	222	114	2,7
1997	8.552	4.373	92	47	1,1 ¹⁰⁾
1998	8.531	4.362	- 21	- 11	- 0,2 ¹¹⁾
1999	8.791	4.495	260	133	3,0
2000	8.918	4.560	127	65	1,5
2001 (Hpl.)	9.237	4.723	319	163	3,6
2002 (Hpl.)	9.061	4.633	- 176	- 90	- 1,9
2003 (Hpl.)	9.349	4.780	288	147	3,2
2004 (Fpl.)	9.550	4.883	201	103	2,2
2005 (Fpl.)	9.750	4.985	200	102	2,1

9) Die Veränderungsraten in den Anlagen 4 und 5 wurden auf der Grundlage von DM-Beträgen und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Mio. DM-Beträge ermittelt.

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

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

**Übersicht über die Entwicklung der Personalausgaben
im Vergleich der Jahre 1999 und 2000**

	1999		2000		Veränderung
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	%
Bezüge der Beamten und Richter ¹²⁾	4.696	2.401	4.637	2.371	- 1,3
Vergütungen der Angestellten	1.293	661	1.364	698	5,5
Löhne der Arbeiter	163	83	158	81	- 2,7
Beschäftigungsentgelte, Aufwendungen für ehrenamtlich und nebenberuflich Tätige	159	82	156	80	- 2,2
Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	518	265	537	274	3,5
Versorgungsbezüge und dgl. ¹³⁾	1.612	824	1.708	873	5,9
Sonstige Aufwendungen	350	179	358	183	2,5
Insgesamt	8.791	4.495	8.918	4.560	1,5

12) Einschließlich Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung nach § 14a BBesG (aus der Besoldungsanpassung).

13) Einschließlich Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung nach § 14a BBesG (aus der Versorgungsanpassung) und an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz für die nach dem 30. September 1996 neu eingestellten Beamten zur Sicherung der künftigen Versorgung sowie Erstattungen an Versicherungsträger (Versorgungsausgleich).

**Übersicht über die Beanspruchung der Steuereinnahmen und der allgemeinen
Finanzzuweisungen durch die Personalausgaben**

Haushaltsjahr	Steuern				Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes			
	Mio. DM	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Beanspruchung durch Personalausgaben %	Mio. DM	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Beanspruchung durch Personalausgaben %
1990	10.099	5.164	- 1,8	63,5	11.196	5.724	- 0,6	57,3
1991	10.857	5.551	7,5	63,4	12.145	6.210	8,5	56,7
1992	11.685	5.975	7,6	63,3	13.318	6.810	9,7	55,5
1993	12.029	6.150	2,9	64,1	13.839	7.076	3,9	55,7
1994	11.967	6.119	- 0,5	66,0	13.698	7.004	- 1,0	57,7
1995	12.845	6.567	7,3	64,1	14.201	7.261	3,7	58,0
1996	13.055	6.675	1,6	64,8	14.649	7.490	3,2	57,8
1997	12.802	6.546	- 1,9	66,8	14.419	7.372	- 1,6	59,3
1998	13.361	6.831	4,4	63,9	14.817	7.576	2,8	57,6
1999	14.235	7.278	6,5	61,8	15.868	8.113	7,1	55,4
2000	14.200	7.260	- 0,2	62,8	16.515	8.444	4,1	54,0
2001 (Hpl.)	14.669	7.500	3,3	63,0	16.293	8.330	- 1,3	56,7
2002 (Hpl.)	14.170	7.245	- 3,4	63,9	16.161	8.263	- 0,8	56,1
2003 (Hpl.)	14.655	7.493	3,4	63,8	16.637	8.506	2,9	56,2
2004 (Fpl.)	15.717	8.036	7,2	60,8	17.730	9.065	6,6	53,9
2005 (Fpl.)	16.779	8.579	6,8	58,1	18.111	9.260	2,1	53,8

**Übersicht über die Entwicklung der Investitionsquote
- Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben -**

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben ¹⁴⁾		Investitionsausgaben ¹⁵⁾		Investitionsquote
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	%
1990	16.085	8.224	2.848	1.456	17,7
1991	17.301	8.846	2.991	1.529	17,3
1992	18.138	9.274	3.074	1.572	16,9
1993	18.962	9.695	3.046	1.557	16,1
1994	19.218	9.826	2.838	1.451	14,8
1995	19.977	10.214	2.929	1.497	14,7
1996	21.207	10.843	3.189	1.630	15,0
1997	20.970	10.722	2.923	1.494	13,9
1998	21.157	10.817	2.773	1.418	13,1
1999	21.430	10.957	2.640	1.349	12,3
2000	21.714	11.102	2.731	1.396	12,6
2001 (Hpl.)	22.056	11.277	2.497	1.277	11,3
2002 (Hpl.)	22.256	11.379	2.312	1.182	10,4
2003 (Hpl.)	22.685	11.599	2.254	1.153	9,9
2004 (Fpl.)	23.000	11.760	2.179	1.114	9,5
2005 (Fpl.)	23.357	11.942	2.138	1.093	9,2

¹⁴⁾ Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und seit 2001 ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

¹⁵⁾ Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen).

**Übersicht über die Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote
- Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt zu den Ausgaben -**

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben ¹⁶⁾		Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt		
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	% der Ausgaben
1990	16.085	8.224	1.273	651	7,9
1991	17.301	8.846	1.473	753	8,5
1992	18.138	9.274	1.071	548	5,9
1993	18.962	9.695	1.228	628	6,5
1994	19.218	9.826	1.616	826	8,4
1995	19.977	10.214	1.688	863	8,4
1996	21.207	10.843	1.996	1.021	9,4
1997	20.970	10.722	2.035	1.040	9,7
1998	21.157	10.817	1.879	961	8,9
1999	21.430	10.957	1.569	802	7,3
2000	21.714	11.102	1.551	793	7,1 ¹⁷⁾
2001 (Hpl.)	22.056	11.277	1.280	654	5,8
2002 (Hpl.)	22.256	11.379	1.795	918	8,1
2003 (Hpl.)	22.685	11.599	1.713	876	7,6
2004 (Fpl.)	23.000	11.760	911	466	4,0
2005 (Fpl.)	23.357	11.942	827	423	3,5
2006 (Fpl.) ¹⁸⁾	23.779	12.158	303	155	1,3
2007 (Fpl.) ¹⁸⁾	24.211	12.379	- 149	- 76	- 0,6
2008 (Fpl.) ¹⁸⁾	24.622	12.589	- 651	- 333	- 2,6

¹⁶⁾ Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und seit 2001 ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

¹⁷⁾ Bei Außerachtlassung der haushaltstechnischen Verrechnungen bei den Gesamtausgaben ergibt sich eine Quote von 7,2 %.

¹⁸⁾ Langfristprojektion.

**Übersicht über die Entwicklung der Zinssteuerquote
- Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich,
Ergänzungszuweisungen des Bundes -**

Haushaltsjahr	Steuern		Einnahmen aus Länderfinanz- ausgleich		Ergänzungs- zuweisungen Bund		Einnahmen insgesamt		Zinsausgaben		Zins- steuer- quote
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	%
1990	10.099	5.164	417	213	562	287	11.078	5.664	1.447	740	13,1
1991	10.857	5.551	474	242	678	347	12.009	6.140	1.544	790	12,9
1992	11.685	5.975	792	405	715	366	13.192	6.746	1.656	847	12,6
1993	12.029	6.150	782	400	845	432	13.656	6.982	1.695	867	12,4
1994	11.967	6.119	628	321	921	471	13.516	6.911	1.746	893	12,9
1995	12.845	6.567	273	140	920	470	14.038	7.177	1.700	869	12,1
1996	13.055	6.675	278	142	1.107	566	14.440	7.383	1.797	919	12,4
1997	12.802	6.546	335	171	1.100	562	14.237	7.279	1.877	960	13,2
1998	13.361	6.831	303	155	980	501	14.644	7.487	1.940	992	13,2
1999	14.235	7.278	397	203	1.047	535	15.679	8.016	2.011	1.028	12,8
2000	14.200	7.260	760	389	1.374	702	16.334	8.351	2.044	1.045	12,5
2001 (Hpl.)	14.669	7.500	424	217	1.049	536	16.142	8.253	2.155	1.102	13,4
2002 (Hpl.)	14.170	7.245	670	343	1.201	614	16.041	8.202	2.075	1.061	12,9
2003 (Hpl.)	14.655	7.493	680	348	1.183	605	16.518	8.446	2.131	1.090	12,9
2004 (Fpl.)	15.717	8.036	712	364	1.179	603	17.608	9.003	2.273	1.162	12,9
2005 (Fpl.)	16.779	8.579	724	370	483	247	17.986	9.196	2.324	1.188	12,9

**Übersicht über die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze
- Vergleich der Netto-Kreditaufnahme mit den Ausgaben für Investitionen und
Investitionsförderungen abzüglich der Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem
öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen -**

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben		Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen ¹⁹⁾		Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen		Netto-Kreditaufnahme ²⁰⁾	
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €
1990	2.848	1.456	656	336	2.192	1.120	1.293	661
1991	2.991	1.529	786	402	2.205	1.127	1.495	765
1992	3.074	1.572	797	408	2.277	1.164	1.086	555
1993	3.046	1.557	624	319	2.422	1.238	1.232	630
1994	2.838	1.451	561	287	2.277	1.164	1.613	824
1995	2.929	1.497	626	320	2.303	1.177	1.684	861
1996	3.189	1.630	629	322	2.560	1.308	1.986	1.015
1997	2.923	1.494	612	313	2.311	1.181	2.029	1.037
1998	2.773	1.418	603	308	2.170	1.110	1.864	953
1999	2.640	1.349	539	275	2.101	1.074	1.547	791
2000	2.731	1.396	535	273	2.196	1.123	1.529	782
2001 (Hpl.)	2.497	1.277	458	234	2.039	1.043	1.246	637
2002 (Hpl.)	2.312	1.182	450	230	1.862	952	1.765	903
2003 (Hpl.)	2.254	1.153	450	230	1.804	923	1.683	861
2004 (Fpl.)	2.179	1.114	464	237	1.715	877	882	451
2005 (Fpl.)	2.138	1.093	479	245	1.659	848	798	408

¹⁹⁾ Einschließlich der Zuweisungen des Bundes zu Hilfen (Darlehen) für Ausbildungsförderung, die in der Haushaltsrechnung bis einschließlich 1997 unzutreffend als laufende Zuweisungen nachgewiesen wurden.

²⁰⁾ Einschließlich Neuverschuldung im öffentlichen Bereich.

Übersicht über die Entwicklung der Schulden

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln ²¹⁾	
	Mio. DM	Mio. €
1990	20.876	10.674
1991	22.361	11.433
1992	23.445	11.987
1993	24.687	12.622
1994	26.316	13.455
1995	28.011	14.322
1996	30.007	15.342
1997	32.042	16.383
1998	33.990	17.379
1999 ²²⁾	35.563	18.183
2000 ²³⁾	37.144	18.991
2001 (Hpl.)	38.490	19.680
2002 (Hpl.)	40.711	20.815
2003 (Hpl.)	42.846	21.907

Davon entfallen auf die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Straßen und Verkehr":

Haushaltsjahr	Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"		Landesbetrieb "Straßen und Verkehr"	
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €
1998	68	35	-	-
1999 ²²⁾	68	35	-	-
2000 ²³⁾	98	50	-	-
2001 (Hpl.)	165	84	-	-
2002 (Hpl.)	239	122	352	180
2003 (Hpl.)	297	152	715	366

²¹⁾ Der Schuldenstand nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weicht infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab.

²²⁾ Die Kreditfinanzierungsrechnung 1999 des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" weist außerdem Kreditverpflichtungen in Höhe von 20,1 Mio. DM (10,3 Mio. €) 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.

²³⁾ Nach der Kreditfinanzierungsrechnung 2000 des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" bestehen daneben noch Verpflichtungen aus der Aufnahme von Krediten zur Kassenbestandsverstärkung in Höhe von 18,6 Mio. DM (9,5 Mio. €).

**Übersicht über die Entwicklung der Schuldendienstbelastungsquote
- Belastung der Gesamteinnahmen durch den Schuldendienst -**

Haushaltsjahr	Bereinigte Gesamteinnahmen ²⁴⁾		Zinsen		Tilgung		Schuldendienst insgesamt		Schuldendienstbelastungsquote
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	%
1990	14.715	7.524	1.447	740	1.746	892	3.193	1.632	21,7
1991	15.850	8.104	1.544	790	1.891	967	3.435	1.757	21,7
1992	17.066	8.726	1.656	847	3.089	1.580	4.745	2.427	27,8
1993	17.734	9.067	1.695	867	3.641	1.861	5.336	2.728	30,1
1994	17.607	9.003	1.746	893	3.877	1.983	5.623	2.876	31,9
1995	18.304	9.359	1.700	869	4.140	2.117	5.840	2.986	31,9
1996	19.218	9.826	1.797	919	4.311	2.205	6.108	3.124	31,8
1997	18.945	9.687	1.877	960	4.710	2.408	6.587	3.368	34,8
1998	19.246	9.840	1.940	992	7.219	3.691	9.159	4.683	47,6 ²⁵⁾
1999	20.141	10.298	2.011	1.028	5.836	2.984	7.847	4.012	39,0 ²⁶⁾
2000	20.782	10.625	2.044	1.045	3.785	1.935	5.829	2.980	28,0 ²⁷⁾
2001 (Hpl.)	20.781	10.625	2.155	1.102	4.600	2.352	6.755	3.454	32,5
2002 (Hpl.)	20.597	10.531	2.075	1.061	4.712	2.409	6.787	3.470	33,0
2003 (Hpl.)	21.157	10.818	2.131	1.090	5.132	2.624	7.263	3.714	34,3
2004 (Fpl.)	22.343	11.424	2.273	1.162	4.956	2.534	7.229	3.696	32,4
2005 (Fpl.)	22.823	11.669	2.324	1.188	5.095	2.605	7.419	3.793	32,5

24) Gesamteinnahmen vermindert um Einnahmen aus Krediten, Rücklagen und - seit 2001 - haushaltstechnische Verrechnungen.

25) Ohne Umschuldungen 34,3 %.

26) Ohne Umschuldungen 31,0 %.

27) Ohne Umschuldungen 26,2 %.