

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Jahresbericht
2002

Inhaltsübersicht

			Seite
		Vorbemerkungen	1
Tz.	1	Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2001 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof	2
Tz.	2	Abwicklung des Landeshaushalts 2001	4
Tz.	3	Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung	12
Tz.	4	Einsatz und Vergütung der Beauftragten bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen	30
Tz.	5	Neubau des Kleinen Hauses des Staatstheaters Mainz	41
Tz.	6	Förderung der Konversion ehemals militärischer Standorte	48
Tz.	7	Förderverfahren der Agrarverwaltung	60
Tz.	8	Planungsaufwand für Straßen	75
Tz.	9	Planung und Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen	80
Tz.	10	Förderung des Tourismus	82
Tz.	11	Messe- und Außenwirtschaftsförderung	85
Tz.	12	Baumaßnahmen der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH	87
Tz.	13	Auswahl intensiv zu prüfender Steuerfälle	91
Tz.	14	Finanzmanagement von Gesellschaften mit Landesbeteiligung	95
Tz.	15	Steuerung des Versicherungsschutzes von Gesellschaften mit Landesbeteiligung	97
Tz.	16	Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte	99
Tz.	17	Landeskrankenhaus	103
Tz.	18	Pauschale Förderung von Krankenhäusern	110
Tz.	19	Organisation der Schulaufsicht	115
Tz.	20	Organisation des schulinternen Lehrkräfteeinsatzes an öffentlichen Schulen	125
Tz.	21	Neue Haushaltsinstrumentarien bei der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Universität Trier	128
Tz.	22	Hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen der Universität Trier	131
Tz.	23	Landesbetriebe Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz und Staatsorchester Rheinische Philharmonie	136

	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 Beanspruchung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzausweisungen durch die Personalausgaben	8
6	Übersicht über die Entwicklung der Investitionsquote - Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben -	9
7	Übersicht über die Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote - Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt zu den Ausgaben -	10
8	Übersicht über die Entwicklung der Zinssteuerquote - Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länder- finanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes -	11
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)	12
10	Übersicht über die Entwicklung der Schulden	13
11	Übersicht über die Entwicklung des Verhältnisses der Schulden aus Kredit- marktmitteln zu der Summe aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und eigenen Einnahmen	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
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
Fpl.	Finanzplan
GemO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
HOAI	Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und der Ingenieure
Hpl.	Haushaltsplan
IT	Informationstechnologie
ku	künftig umzuwandeln (Stelle)
kw	künftig wegfallend (Stelle)
LBB	Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LKErG	Landesgesetz über die Errichtung des Landeskrankenhauses - Anstalt des öffentlichen Rechts -
LSV	Landesbetrieb "Straßen und Verkehr"
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
TVK	Tarifvertrag für Musiker in Kulturorchestern
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 2002 (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 2002 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren (§ 97 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung). Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2001, das Gegenstand des nächsten Entlastungsverfahrens sein wird.

Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungsergebnisse wurden grundsätzlich, auch soweit sie frühere Jahre oder in Verwaltungsvorschriften in DM festgelegte Werte betreffen, in Euro dargestellt. Die Zahlenangaben zum Landeshaushalt 2001 (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.

Dem Rechnungshof wurden am 18. November 2002 die Druckvorlage und am 9. Dezember 2002 die Haushaltsrechnung 2001 zugeleitet. Entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission 13/1 "Parlamentsreform" zur Beschleunigung des Entlastungsverfahrens (Drucksache 13/3500) hat der Rechnungshof den Jahresbericht 2002 weitgehend im Dezember 2002 abgeschlossen.

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 Nordrhein-Westfalen hat entsprechend der Vereinbarung vom 16. Dezember 1998/15. Januar 1999 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Ereignis- und Dokumentationskanals Phoenix, Bonn, in den Haushaltsjahren 1997 bis 1999 geprüft. Die Prüfungsmitteilungen hat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz am 6. September 2001 dem ZDF übermittelt. Nach Stellungnahmen des Intendanten und des Verwaltungsrats des ZDF hat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz das Prüfungsverfahren am 26. November 2002 gegenüber dem ZDF für abgeschlossen erklärt.
5. 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 2003 abgeschlossen werden.
6. Die Prüfung der Jahresrechnung 2001 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz¹⁾ ergab keine Feststellungen, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein können.
7. Das Kollegium des Rechnungshofs hat Beiträge zum Jahresbericht in seinen Sitzungen am 11. November 2002, 27. November 2002, 16. Dezember 2002 und 13. Januar 2003 erörtert und den Jahresbericht in der Schlussberatung am 13. Januar 2003 beschlossen.

Dem Kollegium gehören zurzeit an:

Präsident Volker Hartloff (ab 1. Dezember 2002, zuvor Vizepräsident), Vizepräsidentin Gabriele Binz (ab 11. Dezember 2002), Leitende Ministerialrätin Sylvia Schill sowie die Leitenden Ministerialräte Heinrich Götz, Bernhard Krupp, Dr. Udo Rauch und Dr. Johannes Siebelt.

¹⁾ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 01 Titel 533 01.

Tz. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2001 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 2001

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

Der Rechnungshof hat bei der ihm durch Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz und § 97 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 LHO aufgegebenen Prüfung, die stichprobenweise durchgeführt wurde, zu den Angaben in der Haushaltsrechnung und den Übersichten hierzu insbesondere festgestellt:

1. Übersicht über die Geldforderungen des Landes

Die in der Übersicht über die Geldforderungen des Landes (Übersicht 10) aufgeführten Zu- und Abgänge weichen vielfach von den Rechnungen der Einzelpläne über die Einnahmen und Ausgaben ab. Hierzu haben u.a. unterschiedliche zeitliche Abgrenzungen, nicht näher erläuterte Anspruchsveränderungen und pauschale Bereinigungen ohne haushaltsmäßige Zahlungen beigetragen.

In der Übersicht sind Forderungen von 135 Mio. DM nicht erfasst. Nicht dargestellt sind Geldforderungen aus der Hingabe von Darlehen für die Ausbildungsförderung von Studenten von 100 Mio. DM, für die aus dem Investitionsstock geförderten Modellvorhaben "Vorausfabrik" und die Erschließung eines Gewerbegebiets von zusammen 32 Mio. DM sowie für die Förderung von Unternehmensgründungen von 3 Mio. DM.

In mehreren Fällen sind Forderungen aufgrund von Titelverwechslungen, der Einbeziehung von Bundesmitteln, Doppelerfassung und Fehlern im Anordnungswesen unzutreffend ausgewiesen. Forderungen aus der Hingabe von Darlehen zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen und für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte sind um 61 Mio. DM zu hoch ausgewiesen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es werde in einem Rundschreiben an die Ressorts und die Landeskassen auf die bestehenden Vorschriften über die Abwicklung und den Nachweis der Geldforderungen hinweisen. Außerdem werde es zur Darstellung von Vorgängen ohne haushaltsmäßige Zahlung Lösungsmöglichkeiten erarbeiten. Zu den unvollständig oder unzutreffend in der Übersicht ausgewiesenen Geldforderungen wurden Berichtigungen oder Klärungen angekündigt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass mit den eingeleiteten Maßnahmen die Nachvollziehbarkeit der Übersicht über die Geldforderungen mit den Rechnungen der Einzelpläne über die Einnahmen und Ausgaben sichergestellt wird.

2. Gesamtnachweisung über das Grundvermögen des Landes

Das Grundvermögen des Landes wird in den Haushaltsrechnungen 2000 und 2001 in einer Form dargestellt, die gegenüber den Vorjahren weniger detailliert ist (Übersicht 11). Die Nachweisungen besitzen nur geringe Aussagekraft. Dies gilt auch für die in der Haushaltsrechnung 2001 um eine zusammengefasste Angabe der Nutzungsart der Liegenschaften ergänzte Nachweisung. Es wird für erforderlich gehalten, das Grundvermögen nachvollziehbarer auszuweisen.

Der Rechnungshof hat seine weiterhin bestehenden Bedenken²⁾ gegen die vereinfachte Darstellung der Gesamtnachweisung über das Grundvermögen nochmals zurückgestellt und für die Haushaltsrechnung 2001 sein Einvernehmen (§ 86 Satz 2 LHO) erteilt. Dabei ist er davon ausgegangen, dass das Ministerium der Finanzen die Aussagekraft der Nachweisung in der Haushaltsrechnung 2002 verbessert.

3. Sonstige Übersichten

Sonstige Übersichten enthalten zum Teil unterschiedliche oder nicht vollständig nachvollziehbare Angaben zu den Rücklagen (Übersichten 5, 6 und 21) und Budgetierungsergebnissen (Übersichten 17 bis 19). Es haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass durch die festgestellten Abweichungen das Abschlussergebnis beeinflusst worden wäre.

²⁾ Jahresbericht 2001, Tz. 1 Nr. 5 (Drucksache 14/750).

Die gebotene Klarheit und Transparenz der Rechnungslegung erfordert, dass alle Angaben in der Haushaltsrechnung sowie in den ergänzenden Übersichten übereinstimmen oder unmittelbar nachvollzogen werden können.

Das Ministerium der Finanzen hat die unterschiedlichen Angaben über die Entwicklung der Rücklagen und über die Darstellung der Budgetierungsergebnisse erläutert.

4. Haushaltssystematische Zuordnung von Ausgaben

In der Haushaltsrechnung sind Ausgaben von rd. 90 Mio. DM, die konsumtive Ausgaben betreffen, der Ausgabenhauptgruppe 8 und somit den investiven Ausgaben zugeordnet. Hierbei handelt es sich um Zins- und Tilgungszuweisungen an kommunale Träger von Sportstätten (5,2 Mio. DM) und an das Landeskrankenhaus (0,9 Mio. DM) sowie um Zinszuschüsse zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen (83,5 Mio. DM)³⁾.

Das Ministerium des Innern und für Sport sowie das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit haben mitgeteilt, dass eine Änderung der Veranschlagung vorgenommen oder erwogen werde. Das Ministerium für Umwelt und Forsten will dagegen an der Zuordnung der Zinszuschüsse zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen zu den investiven Ausgaben festhalten. Hierzu hat es ausgeführt, dass es keine Zinszuschüsse bewillige. Vielmehr trage das Land unmittelbar die Zinslast gegenüber der Bank für die von den Gemeinden aufgenommenen Darlehen.

Die Ausführungen des Ministeriums für Umwelt und Forsten überzeugen nicht. Nach § 10 Abs. 3 Haushaltsgrundsatzgesetz und § 13 Abs. 3 LHO i.V.m. dem Gruppierungsplan gehören Ausgaben für Zinsleistungen nicht zu den investiven Ausgaben. Bei der Übernahme der Zinslast für gemeindliche Darlehen handelt es sich um konsumtive Ausgaben.

Der Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben kommt insbesondere im Hinblick auf die Berechnung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze eine besondere Bedeutung zu⁴⁾.

5. Übersicht über den Jahresabschluss bei den Landesbetrieben

Von der Beifügung einer Übersicht zur Haushaltsrechnung über den Jahresabschluss bei den Landesbetrieben wird aufgrund einer Ausnahmeregelung aus dem Jahr 1982 abgesehen. In den letzten Jahren wurden Landesbetriebe - u.a. die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" und "Straßen und Verkehr" - errichtet, die erhebliche finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben. Der Rechnungshof hält es daher für erforderlich, dass der Haushaltsrechnung künftig eine Übersicht über die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe beigefügt wird (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 LHO).

6. Darstellung des Ergebnisses von Titelgruppen

Die Darstellung des Ergebnisses von Titelgruppen in der Haushaltsrechnung weicht in einer Reihe von Fällen von den Angaben in der Gesamttitelübersicht ab. Dies betrifft die Summenbildung bei Titelgruppen mit Haushaltspositionen, die in mehrere Untertitel untergliedert sind (z.B. Kapitel 03 08 Titelgruppe 71, Kapitel 03 11 Titelgruppe 71, Kapitel 03 82 Titelgruppen 72 und 73, Kapitel 08 02 Titelgruppe 79 und Kapitel 09 40 Titelgruppe 73). In diesen Fällen ist in den Endbetrag der Titelgruppe von dem untergliederten Titel nur der jeweils letzte Untertitel eingegangen.

Bei der fehlerhaften Summenbildung wird nach den Feststellungen des Rechnungshofs davon ausgegangen, dass es sich um einen Systemfehler handelt, der sich auf das Abschlussergebnis nicht ausgewirkt hat, da bei Zuordnung der Titelgruppen zu den Hauptgruppen offensichtlich die richtigen Summen nach der Gesamttitelübersicht zugrunde gelegt wurden.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dass nach Mitteilung des Statistischen Landesamts die festgestellten Abweichungen keine Auswirkungen auf das Abschlussergebnis des Haushaltsjahrs 2001 hätten und das eingesetzte Datenverarbeitungsprogramm einer intensiven Überprüfung unterzogen werde. Das Ministerium hat zugesichert, es werde dafür Sorge tragen, dass in künftigen Haushaltsrechnungen die fehlerhafte Darstellung unterbleibe.

³⁾ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 883 31 Zuweisungen aus Landesmitteln zum Bau von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen;
Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Kapitel 06 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 893 29 Förderung des Landeskrankenhauses für die zum 1. Januar 2000 übergegangenen drei Einrichtungen des Geschäftsbereichs des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit (Kapitel 06 07, 06 16 und 06 19);
Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 853 51 Darlehen zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie Zinszuschüsse.

⁴⁾ Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Entscheidung vom 20. November 1996 (VGH N 3/96).

Tz. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2001

Die Haushaltsrechnung 2001 schloss mit Ist-Ausgaben von 25,7 Mrd. DM und Ist-Einnahmen (ohne Netto-Krediteinnahmen vom Kreditmarkt) von 24,3 Mrd. DM ab. Der Haushaltsausgleich wurde - wie in den Vorjahren - durch Kreditaufnahmen herbeigeführt, die sich im Jahr 2001 auf nahezu 1,4 Mrd. DM (netto) beliefen. Außerdem wurden 0,6 Mrd. DM (netto) aus im Ergebnis kreditfinanzierten Rücklagen entnommen.

Der Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben um 2 % war höher als in den Vorjahren und als nach der Planung.

Die Ausgabereste (netto), denen Einnahmereste bei den Kreditaufnahmen in gleicher Höhe gegenüberstehen, erhöhten sich auf 0,9 Mrd. DM gegenüber 0,8 Mrd. DM im Vorjahr. Ihr Anteil am Gesamthaushaltsansatz stieg auf 3,4 %. Der Bestand der Ausgleichsrücklagen zur Finanzierung von Leistungen nach dem Bonussystem und geplanter Steuerentlastungen ging auf 0,2 Mrd. DM zurück. Aufgrund von Haushaltsermächtigungen aus Vorjahren stehen damit Haushaltsmittel von 1,1 Mrd. DM weiterhin zur Verfügung.

Die Brutto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt für den Landeshaushalt betrug 4,8 Mrd. DM. Zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" wurden Kredite von 29 Mio. DM aufgenommen. Die Kreditaufnahmen hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Haushaltsgesetzes.

In der Haushaltsrechnung wurde neben Einnahmeresten bei den Kreditaufnahmen am Kreditmarkt von 0,9 Mrd. DM eine Rest-Kreditermächtigung von 2,4 Mrd. DM ausgewiesen, die um 0,9 Mrd. DM gegenüber dem Vorjahr angestiegen ist.

1. Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss 2001 stellt sich wie folgt dar:

		Einnahmen DM	Ausgaben DM
		- Rechnungsergebnis -	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2001 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	25.664.698.392,26	25.664.698.392,26
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahrs 2001 verbliebenen Haushaltsreste (netto), die auf das Haushaltsjahr 2002 übertragen wurden	918.588.016,04	918.588.016,04
c)	Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahrs 2001 verbliebenen Haushaltsreste	26.583.286.408,30	26.583.286.408,30
		- Haushaltsermächtigung -	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2001 beträgt das Haushalts-Soll	26.654.201.600,00	26.654.201.600,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2000 übernommenen Haushaltsreste (netto)	766.790.440,19	766.790.440,19
f)	Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2000 übernommenen Haushaltsreste	27.420.992.040,19	27.420.992.040,19
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Haushaltsermächtigung (f) - Mindereinnahme/-ausgabe -	- 837.705.631,89	- 837.705.631,89
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2001	Ausgleich	

2. Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse in den Haushaltsjahren 1991 bis 2001 entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Einnahmen ⁵⁾	Ausgaben ⁵⁾
	- Mio. DM 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
2001	25.816,5	25.816,5

Im Jahr 2001 gingen die Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um jeweils 387 Mio. DM zurück. Zu dieser Entwicklung trugen insbesondere die geringeren Steuereinnahmen bei. Außerdem erfolgten keine Zuführungen zu den Ausgleichsrücklagen (Vorjahr: 662 Mio. DM) und keine Umschuldungen (Vorjahr: 391 Mio. DM).

3. Haushaltssteigerung

Die bereinigten Gesamtausgaben ⁷⁾ beliefen sich 2001 nach der Planung auf 22.056 Mio. DM und nach der Haushaltsrechnung auf 22.098 Mio. DM. Sie veränderten sich in den Haushaltsjahren 1991 bis 2001 wie folgt:

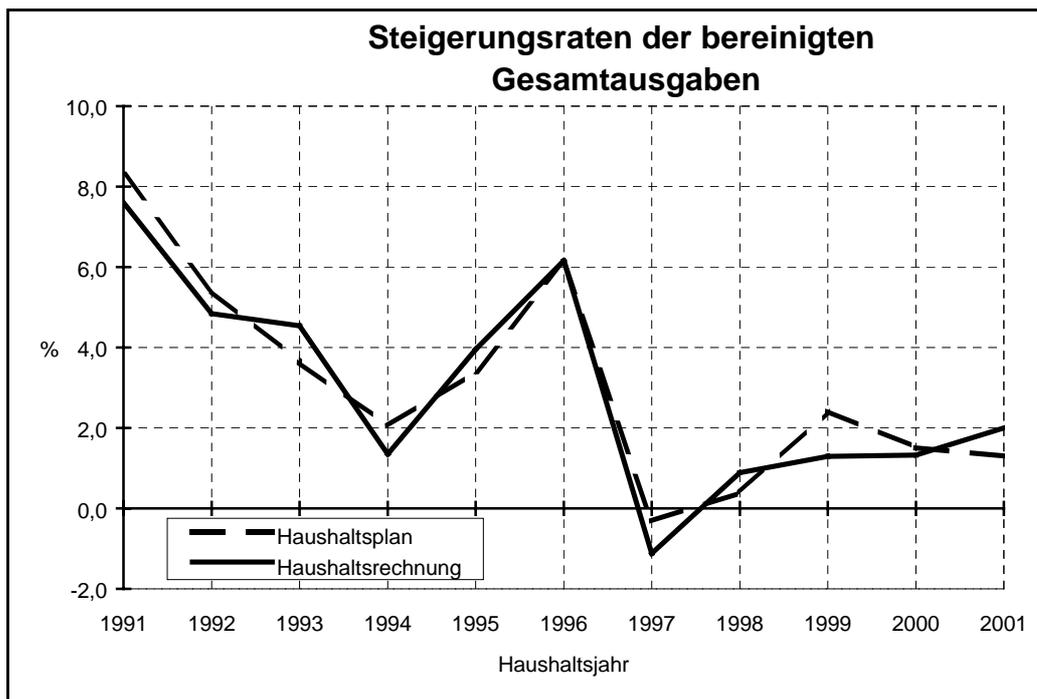
Haushaltsjahr	Ausgaben	
	Haushaltsplan	Haushaltsrechnung ⁸⁾
	Anstieg %	Anstieg %
1991	8,3	7,6
1992	5,4	4,8
1993	3,6	4,5
1994	2,0	1,4
1995	3,4	3,9
1996	6,1	6,2
1997	- 0,3	- 1,1
1998	0,4	0,9
1999	2,4	1,3
2000	1,5	1,3
2001	1,3	2,0

⁵⁾ Unter Berücksichtigung der Haushaltsreste.

⁶⁾ Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

⁷⁾ Ausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und außerdem - ab 2001 - ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

⁸⁾ Ohne Haushaltsreste.



Die bereinigten Gesamtausgaben erhöhten sich nach der Haushaltsrechnung 2001 um 2,0 % und damit stärker als nach der Haushaltsplanung. Dies war insbesondere auf den Anstieg der Personalausgaben (2,7 %) zurückzuführen, die einen Anteil von 41,4 % an den bereinigten Gesamtausgaben hatten.

4. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

4.1 In der Übersicht 1 (S. 984) zur Haushaltsrechnung und im Abschlussbericht (S. 28) sind ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	34.223.868,98 DM
Außerplanmäßige Ausgaben	232.319.949,00 DM
Haushaltsvorgriffe	108.856.936,99 DM
Zusammen	375.400.754,97 DM

Bezogen auf die Haushaltsansätze (einschließlich der Ausgabereste aus Vorjahren) betragen die über- und außerplanmäßigen Ausgaben 1,0 % gegenüber 2,8 % im Vorjahr.

Die wesentlichen Abweichungen 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 27 über- und außerplanmäßige Ausgaben mit insgesamt 1.853.328,76 DM ausgewiesen, bei denen diese Einwilligung nicht vorlag⁹⁾. Im Vorjahr waren es 19 nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 643.516,35 DM.

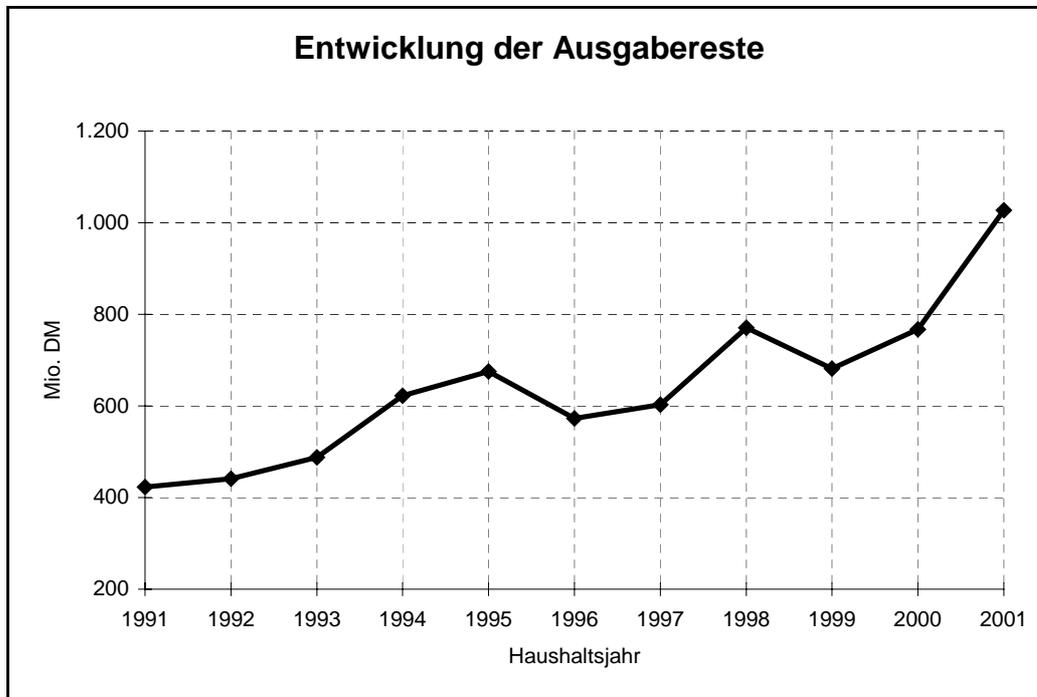
⁹⁾ Davon entfallen auf

- Einzelplan 05 Ministerium der Justiz	1.096.370,68 DM
- Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten	119.207,74 DM
- Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	618.595,16 DM.

5. Ausgaberreste, Vorgriffe und Ausgleichsrücklage

5.1 Die Ausgaberreste und Vorgriffe betragen in den Jahren 1991 bis 2001:

Haushaltsjahr	Ausgaberreste	Vorgriffe
	- Mio. DM -	
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
2001	1.027,5	108,9



Die Ausgaberreste stiegen im Jahr 2001 um 260,5 Mio. DM auf 1.027,5 Mio. DM an¹⁰⁾. Außerdem erfolgten Vorgriffe von 108,9 Mio. DM auf Mittel des nächsten Jahres.

¹⁰⁾ Die Umsetzung des im Jahr 1998 eingeführten Bonus-/Malussystems erfolgte zunächst durch Bildung und Übertragung von Ausgaberräten. Diese Verfahrensweise wurde im Jahr 1999 durch ein Rücklagensystem ersetzt. Nach Auslauf der befristeten Versuchsphase wurde im Jahr 2001 wieder auf das Resteverfahren umgestellt (vgl. Protokoll über die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 18. April 2002).

5.2 Die Ausgabereste (netto) von 918,6 Mio. DM ¹¹⁾ im Jahr 2001 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste ¹²⁾ insgesamt		Ausgabereste				
		Mio. DM	% des Haushaltsansatzes	Personal- ausgaben	Sächliche Verwal- tungsaus- gaben und Ausgaben für den Schulden- dienst	Zuwei- sungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	Baumaß- nahmen	Sonstige Investi- tionen und Investi- tionsförde- rungsmaß- nahmen
- Mio. DM -								
01	Landtag	3,5	5,6	1,7	0,9	0,0	0,0	0,9
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung	5,4	7,8	1,7	2,8	0,0	0,0	0,9
03	Ministerium des Innern und für Sport	55,8	2,6	9,0	15,2	24,6	0,0	7,0
04	Ministerium der Finanzen	66,5	5,9	8,3	6,5	50,5	0,0	1,2
05	Ministerium der Justiz	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
06	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	46,2	2,1	11,3	1,0	33,8	0,0	0,2
08	Ministerium für Wirtschaft, Ver- kehr, Landwirt- schaft und Weinbau	106,1	4,7	26,6	1,5	5,2	0,0	72,8
09	Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	44,9	5,3	1,1	1,6	39,2	0,2	2,8
10	Rechnungshof	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Hochbaumaß- nahmen und Wohnungsbau- förderung	170,2	27,2	0,0	2,0	7,6	81,9	78,7
14	Ministerium für Umwelt und Forsten	184,1	22,5	7,1	25,7	16,5	17,9	116,8
15	Ministerium für Bildung, Wissen- schaft und Weiterbildung	76,0 ¹³⁾	1,2	10,2	24,7	13,4	0,0	33,5
20	Allgemeine Finanzen	159,9	1,7	0,0	3,3	105,7	0,0	50,9
Insgesamt		918,6 ¹³⁾	3,4	77,0	85,2	296,5	100,0	365,7

¹¹⁾ Ausgabereste 1.027,5 Mio. DM abzüglich Vorgriffe 108,9 Mio. DM.

¹²⁾ Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

¹³⁾ Bei den Kapiteln 15 21, 15 26 und 15 27 apl. Titel 919 02 "Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung" ergaben sich Haushaltsvorgriffe von 5,8 Mio. DM.

5.3 Nach der Haushaltsrechnung 2001 veränderten sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt:

	2000 ¹⁴⁾		2001		Veränderungen 2001 zu 2000
	Mio. DM	Anteil an den Resten %	Mio. DM	Anteil an den Resten %	Mio. DM
Ausgabereste					
Personalausgaben	0,0	0,0	77,0	8,4	+ 77,0
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	33,9	4,4	85,2	9,2	+ 51,3
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	279,9	36,5	296,5	32,3	+ 16,6
Baumaßnahmen	109,4	14,3	100,0	10,9	- 9,4
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	343,6	44,8	365,7	39,8	+ 22,1
Besondere Finanzierungsausgaben	0,0	0,0	- 5,8	- 0,6	- 5,8
Insgesamt	766,8	100,0	918,6	100,0	+ 151,8

Von den Ausgaberesten 2001 von 918,6 Mio. DM entfielen 465,7 Mio. DM (50,7 %) auf investive Ausgaben.

Ein hoher Anteil der bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gebildeten Ausgabereste von 296,5 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) gegenüberstanden. Da die Einnahmemittel im Haushaltsvollzug 2001 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 Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 18 Abs. 1 LHO) zu achten.

- 5.4** Von den Ausgaberesten entfielen 114,3 Mio. DM auf Reste, die im Rahmen der Bonusregelung gem. § 6 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 2000/2001 gebildet wurden ¹⁵⁾. Ihre Inanspruchnahme ist gemäß Ministerratsbeschluss vom 25. Juni 2002 nur mit der ausdrücklichen Einwilligung des Ministeriums der Finanzen möglich ¹⁶⁾.
- 5.5** In der Haushaltsrechnung sind Entnahmen aus den Ausgleichsrücklagen von 0,7 Mrd. DM ¹⁷⁾ nachgewiesen, und zwar 0,2 Mrd. DM zur Finanzierung des Bonussystems und 0,5 Mrd. DM zur Finanzierung von Steuermindereinnahmen. Damit verringerte sich der Bestand der Ausgleichsrücklagen von 0,9 Mrd. DM auf 0,2 Mrd. DM.
- 5.6** Mit den Ausgaberesten von 0,9 Mrd. DM und den Ausgleichsrücklagen von 0,2 Mrd. DM stehen aufgrund von Haushaltsermächtigungen aus Vorjahren Haushaltsmittel von 1,1 Mrd. DM weiterhin zur Verfügung.

¹⁴⁾ Unter Berücksichtigung von Umsetzungen auf andere Haushaltsstellen.

¹⁵⁾ Nachweisung über die Festsetzung und Übertragung der Haushaltsausgabereste aus 2001 (Anlage zum Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 1. Oktober 2002).

¹⁶⁾ Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 15. Oktober 2002.

¹⁷⁾ In der Finanzierungsrechnung stehen diesen Entnahmen Zuführungen zu anderen Rücklagen von 0,1 Mrd. DM gegenüber.

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

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

	Mio. DM
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	- 1.230,3
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 136,1
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 707,0
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 450,5
Zusammen	<u>- 837,7</u>

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

	Mio. DM
Personalausgaben ¹⁸⁾	- 4,2 ¹⁹⁾
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 1.104,7 ²⁰⁾
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 40,0
Baumaßnahmen	+ 4,2
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	+ 137,1
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 89,9 ¹⁹⁾
Zusammen	<u>- 837,7</u>

7. Kreditermächtigung

7.1 Kredite am Kreditmarkt für den Landeshaushalt

Kreditermächtigung für das Jahr 2001 ²¹⁾	5.827.300.000,00 DM
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2000 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 766.790.440,19 DM
Rest-Kreditermächtigung 2000 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 1.496.743.196,07 DM
Kreditermächtigung insgesamt	<u>8.090.833.636,26 DM</u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	4.780.197.715,19 DM ²²⁾
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2002 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 918.588.016,04 DM
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>5.698.785.731,23 DM</u>

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt ²³⁾ hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung, zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen Kredite bis zu 2 Mrd. DM aufzunehmen ²⁴⁾, wurde nicht in Anspruch genommen.

¹⁸⁾ Zur Entwicklung der Personalausgaben vgl. Tz. 3 Nr. 2.2.

¹⁹⁾ Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz für die nach dem 30. September 1996 neu eingestellten Beamten zur Sicherung der künftigen Versorgung waren nach der Haushaltsplanung den Personalausgaben zugeordnet. Sie wurden im Haushaltsvollzug außerplanmäßig bei den besonderen Finanzierungsausgaben nachgewiesen.

²⁰⁾ Die Tilgungsausgaben lagen um mehr als 1,1 Mrd. DM unter den Planansätzen.

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

²²⁾ Bei Tilgungsausgaben an Kreditmarkt von 3.420.391.537,21 DM ergibt sich eine Netto-Kreditaufnahme von 1.359.806.177,98 DM.

²³⁾ Zur Entwicklung der Kreditaufnahmen und der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Art. 117 Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 18 Abs. 1 LHO) vgl. Tz. 3 Nr. 2.6.

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

In der Haushaltsrechnung ist neben den zur Finanzierung der Ausgabereste erforderlichen Mitteln von 0,92 Mrd. DM eine Rest-Kreditermächtigung 2001 von 2.392.047.905,03 DM ausgewiesen. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 0,9 Mrd. DM ist darauf zurückzuführen, dass die veranschlagten Tilgungsausgaben am Kreditmarkt die tatsächlichen Ausgaben erheblich überstiegen. In den Jahren 1999 bis 2001 waren die Planansätze für Tilgungsausgaben um insgesamt 2,5 Mrd. DM höher als die tatsächlichen Ausgaben.

Das Ministerium der Finanzen hat am 7. August 2002²⁵⁾ auf eine Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erklärt, dass der Unterschied zwischen der Höhe der veranschlagten Tilgungen und der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die Zielsetzung des Kreditmanagements, für den Haushaltsvollzug möglichst optimale Zinskonditionen zu erlangen, systembedingt sei. Im Rahmen der Veranschlagung werde ein Dispositionsrahmen gebildet, um "Kurzläufer" umschulden zu können.

Der Rechnungshof hat bereits im Jahresbericht 2001 ausgeführt, dass es als nicht unproblematisch angesehen werden kann, in Höhe von zu hoch veranschlagten Tilgungsausgaben eine Rest-Kreditermächtigung weiterzuführen²⁶⁾. Dies betrifft auch Kreditermächtigungen, die im Rahmen der Veranschlagung eines Dispositionsrahmens gebildet werden, um "Kurzläufer" umschulden zu können, aber hierfür nicht in Anspruch genommen werden. Kreditermächtigungen, die für Tilgungsausgaben vorgesehen sind, sollten nicht für die Zukunft belastende Kreditaufnahmen genutzt werden. Im Übrigen geht auch die Finanzplanung bei der Darstellung der Schuldenentwicklung nur von der Netto-Kreditaufnahme aus.

In den Jahresberichten der vergangenen Jahre hat der Rechnungshof angeregt, 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 kann²⁷⁾.

Im Entlastungsverfahren für das Jahr 2000 wurde es in der Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses für erforderlich gehalten, dass zur Sicherung des Bewilligungsrechts des Landtags eine haushaltsgesetzliche Regelung für die Inanspruchnahme der Rest-Kreditermächtigung getroffen werden sollte²⁸⁾.

Das Ministerium der Finanzen hat zur Thematik der gesetzlichen Begrenzung der Rest-Kreditermächtigung mit Schreiben vom 11. Dezember 2002 mitgeteilt, dass es für die Zukunft diesbezügliche Überlegungen anstellen werde.

7.2 Kredite am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung"

Kreditermächtigung ²⁹⁾	100.000.000,00 DM
Kreditaufnahme	29.337.450,00 DM

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

7.3 Kredite aus dem öffentlichen Bereich

Kreditermächtigung ³⁰⁾	18.702.000,00 DM
-----------------------------------	------------------

Außerdem war das für Finanzen zuständige Ministerium ermächtigt³¹⁾, weitere Kredite bis zur Höhe von 25.000.000,00 DM 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.

Aufnahme von Darlehen vom Bund zur Förderung des Wohnungsbaues und des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaues (Kapitel 12 25 Titel 311 71)	23.072.295,68 DM
---	------------------

Die Schuldenaufnahme beim Bund hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

25) Drucksache 14/1309, S. 16.

26) Drucksache 14/750, S. 17.

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

28) Drucksache 14/1230, S. 3.

29) § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2000/2001.

30) § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2000/2001 i. V. m. Nr. 4 des Kreditfinanzierungsplans 2001.

31) § 2 Abs. 5 Landeshaushaltsgesetz 2000/2001.

Tz. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Im Haushaltsjahr 2001 blieben die laufenden Einnahmen des Landes um 168 Mio. € hinter den laufenden Ausgaben zurück. Die Steuereinnahmen waren rückläufig. Gleichzeitig war ein Anstieg der laufenden Ausgaben zu verzeichnen. In den beiden Vorjahren überstiegen die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben noch um 276 Mio. € und 477 Mio. €.

Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2001 um 121 Mio. € auf 4,7 Mrd. €. Ihre Steigerungsrate war höher als die der bereinigten Gesamtausgaben von 2,0 %. Sie belief sich auf 2,7 %, bereinigt um haushaltsmäßige Umsetzungen sogar auf 3,2 %. Von den Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzzuweisungen des Landes nahmen die Personalausgaben 58,7 % in Anspruch. Im Vorjahr waren es 54,0 %.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Landeshaushalt verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 53 Mio. € auf 1,3 Mrd. €. Die Investitionsquote belief sich auf 11,9 % gegenüber 11,5 % im Durchschnitt der Flächenländer (West).

Der Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" gab weitere 67 Mio. € für Investitionen aus. Im Vorjahr waren es 70 Mio. €.

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt war 2001 mit 695 Mio. € um 98 Mio. € geringer als im Vorjahr. Die Kreditfinanzierungsquote lag mit 6,2 % über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 4,2 %. Zusätzlich wurden 353 Mio. € der im Ergebnis kreditfinanzierten Ausgleichsrücklage entnommen.

Die Zinsausgaben beliefen sich auf 1,1 Mrd. €. Die Zinssteuerquote erhöhte sich auf 13,4 % gegenüber 12,5 % im Vorjahr. Der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben lag mit 9,4 % über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 7,3 %.

Die Verschuldung des Landes am Kreditmarkt stieg bis Ende 2001 auf 19,7 Mrd. € an. Die Pro-Kopf-Verschuldung war mit 4.852 €/Einw. um 1.105 €/Einw. höher als im Durchschnitt der Flächenländer (West).

Die für die Jahre 2002 und 2003 geplanten Netto-Kreditaufnahmen liegen nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode bei Zugrundlegung der bisher geplanten Investitionsausgaben voraussichtlich nur noch knapp unter der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze.

Für das Jahr 2003 wird nach der bisherigen Haushaltsplanung und insbesondere nach der rückläufigen Steuerentwicklung, die im Jahr 2002 zu einer Haushaltssperre geführt hat, eine erhebliche Einengung des finanzpolitischen Handlungsspielraums erwartet. Im Rahmen der Nachtragsplanung 2003 werden Einsparungen in nahezu allen Bereichen unumgänglich sein. Dabei war bereits nach der bisherigen Planung ein Rückgang der Investitionen und der Investitionsquote bei einer weiterhin hohen Kreditfinanzierung vorgesehen.

Nach der Entwicklung im Jahr 2002 wird der Gesamtschuldenstand bis Ende 2003 voraussichtlich auf mehr als 22 Mrd. € ansteigen.

Zur Erhaltung und Sicherung der Gestaltungsfähigkeit des Haushalts ist es unerlässlich, dass die eingeleiteten Bemühungen des Landes zur Haushaltskonsolidierung mit Nachdruck fortgesetzt werden, damit die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze bei der Neuverschuldung nicht überschritten wird.

1. Allgemeines

Zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 1991 bis 2001, der Haushaltsplanung 2002 und 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 ist ein Vergleich der Haushaltsdaten des Landes u.a. wegen der Ausgliederung von Aufgabebereichen³²⁾ nur eingeschränkt möglich.

2. Wesentliches Ergebnis

2.1 Aufgliederung des Rechnungsergebnisses

Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben für die Jahre 1991 bis 2001 sind nach den Rechnungsergebnissen aufgegliedert in

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

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

2.1.1 Laufende Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen der laufenden Rechnung verringerten sich 2001 um 3,5 % (- 358 Mio. €) auf 9.774 Mio. €. Dies war vor allem auf geringere Steuereinnahmen (- 382 Mio. € = - 5,3 %) zurückzuführen. Insbesondere bei der Körperschaft- sowie der Lohn- und Einkommensteuer ging das Aufkommen erheblich zurück:

Steuern	2000	2001	Veränderungen	
	Mio. €		Mio. €	%
Lohnsteuer	2.642	2.567	- 75	- 2,8
Einkommensteuer	158	92	- 66	- 41,8
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	222	361	+ 139	+ 62,6
Körperschaftsteuer	584	186	- 398	- 68,2
Umsatzsteuer	1.750	1.650	- 100	- 5,7
Einfuhrumsatzsteuer	756	782	+ 26	+ 3,4
Gewerbsteuerumlage	207	183	- 24	- 11,6
Zinsabschlag	139	172	+ 33	+ 23,7
Landessteuern ³³⁾	802	885	+ 83	+ 10,3
Insgesamt	7.260	6.878	- 382	- 5,3

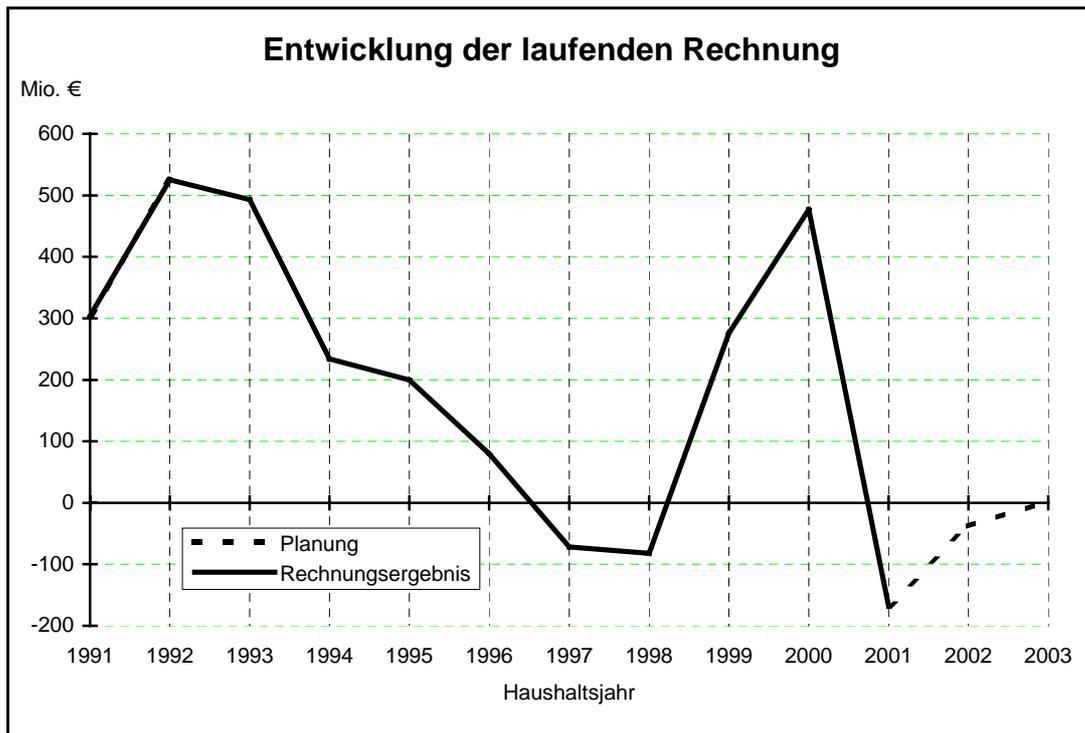
Die Ausgaben der laufenden Rechnung erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 3 % (+ 287 Mio. €) auf 9.942 Mio. €. Zu dieser Entwicklung trug insbesondere der Anstieg der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (+ 145 Mio. € = + 4,6 %) sowie der Personalausgaben (+ 121 Mio. € = + 2,7 %) bei.

Der Anstieg der laufenden Ausgaben bei zurückgehenden laufenden Einnahmen führte in der laufenden Rechnung zu einem Fehlbetrag von 168 Mio. €

Bereits nach der bisherigen Haushaltsplanung 2003 war die Deckung der laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen nicht gesichert. Die Steuerschätzung vom November 2002 geht von erheblichen Mindereinnahmen bei den Steuern aus. Für das Jahr 2003 ist daher ein Nachtragshaushalt erforderlich.

³²⁾ Es wurden z.B. zum 1. Januar 1996 das Daten- und Informationszentrum Rheinland-Pfalz und der Landesbetrieb "Landeseigene Anlagen an Wasserstraßen" eingerichtet. Zum 1. Januar 1997 wurden die drei landeseigenen psychiatrischen Kliniken in Andernach, Alzey und Meisenheim zu einem Landeskrankenhaus (Anstalt des öffentlichen Rechts) zusammengefasst sowie die Gesundheitsämter und deren Nebenstellen den Kreisverwaltungen angegliedert. Zum 1. Januar 1998 wurden die Staatsphilharmonie und das Staatsorchester Rheinische Philharmonie in Landesbetriebe und die Staatsbauverwaltung in den Landesbetrieb "Liegenchafts- und Baubetreuung" übergeleitet und der der Krankenversorgung dienende Teil des bisherigen Sondervermögens Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz in eine Anstalt des öffentlichen Rechts überführt. Zum 1. Januar 2000 wurden das Kinderneurologische Zentrum Mainz, das Landesspracheilzentrum Meisenheim und die Reha-Klinik Rheingrafenstein Bad Münster am Stein-Ebernburg in das Landeskrankenhaus eingegliedert. Seit 1. April 2001 sind die Aufgaben der Genetischen Beratungsstelle des Landes Rheinland-Pfalz auf das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität übergegangen. 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 aus dem Landeshaushalt in den Wirtschaftsplan des Klinikums übergeleitet.

³³⁾ Vermögen- (Abwicklung von Nachzahlungen), Erbschaft-, Grunderwerb-, Kraftfahrzeug-, Totalisator-, Lotterie-, Feuerschutz- und Biersteuer.



2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung wies 2001 Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen von 1.343 Mio. € aus. Gegenüber 2000 verringerten sich die Investitionsausgaben um 53 Mio. € (- 3,8 %).

Bei dem zum 1. Januar 1998 gebildeten Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" wurden 2001 für Investitionen 67 Mio. € ausgegeben. Im Vorjahr waren es 70 Mio. €

Nach der Haushaltsplanung für 2003 sind Investitionsausgaben von 1.151 Mio. € (ohne Landesbetriebe) vorgesehen. Der Rückgang ist insbesondere auf die Überleitung der Straßen- und Verkehrsverwaltung in den Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" und die Abwicklung von Investitionen im Wirtschaftsplan des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ab 2002 zurückzuführen.

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

In den besonderen Finanzierungsvorgängen des Jahres 2001 ist auf der Einnahmenseite eine Brutto-Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 2.444 Mio. € ausgewiesen. Außerdem wurden der Ausgleichsrücklage 353 Mio. € entnommen³⁴⁾.

Auf der Ausgabenseite umfassen die besonderen Finanzierungsvorgänge neben den Tilgungsausgaben am Kreditmarkt von 1.749 Mio. € Zuführungen an Rücklagen und Fonds von 47 Mio. € Davon entfallen 45 Mio. € auf Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz³⁵⁾.

Der Finanzierungssaldo der besonderen Finanzierungsvorgänge verdeutlicht, dass der Haushaltsausgleich durch Kreditaufnahmen und Rücklagenentnahmen herbeigeführt wurde.

³⁴⁾ Weitere Rücklagenentnahmen von 3 Mio. € sind als Absetzung von den Ausgaben nachgewiesen.

³⁵⁾ Vgl. Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2001 (Drucksache 14/1276).

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Entwicklung der Personalausgaben

Die Personalausgaben, deren Entwicklung in der Anlage 4 dargestellt ist, veränderten sich seit dem Jahr 1991 wie folgt:

Haushaltsjahr	Veränderung gegenüber Vorjahr %
1991	7,4
1992	7,4
1993	4,3
1994	2,5
1995	4,3
1996	2,7
1997	1,1 ³⁶⁾
1998	- 0,2 ³⁷⁾
1999	3,0
2000	1,5
2001	2,7 ³⁸⁾
2002 (Hpl.)	- 1,0 ³⁹⁾
2003 (Hpl.)	3,2
2004 (Fpl.)	2,1
2005 (Fpl.)	2,1
2006 (Fpl.)	2,0
2007 (Fpl.)	2,0
2008 (Fpl.)	2,0

Bei den Vergleichsdaten sind u.a. folgende Sachverhalte zu berücksichtigen:

- In den vergangenen Jahren wurden vielfach Personalausgaben aus dem Landeshaushalt ausgegliedert (vgl. Nr. 1). Dies hat sich insbesondere auf die Veränderungsdaten in den Jahren 1997, 1998 und 2002 ausgewirkt.

Beispielsweise wurde zum 1. Januar 2002 der Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" errichtet, dessen Aufgaben zuvor das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen und seine nachgeordneten Behörden wahrgenommen haben. Außerdem wurden die Zentralstelle der Forstverwaltung und die Forstämter wie in einem Landesbetrieb (Quasi-Landesbetrieb "Landesforsten Rheinland-Pfalz") zusammengefasst und dadurch Personalausgaben von 180 Mio. € in Wirtschaftspläne verlagert³⁹⁾.

- Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz für die nach dem 30. September 1996 neu eingestellten Beamten zur Sicherung der künftigen Versorgung waren in den Jahren 1996 bis 2000 in den Personalausgaben enthalten. Die Zuführungen 2001 (rd. 45,1 Mio. €) wurden im Haushaltsvollzug 2001 außerplanmäßig den besonderen Finanzierungsausgaben zugeordnet³⁸⁾.
- Im Rahmen des Bonus-/Malussystems wurden aufgrund von Minderausgaben bei den Personalausgaben in den Jahren 1998 und 2001 Haushaltsausgabereste von 57,8 Mio. € und 39,4 Mio. € sowie in den Jahren 1999 und 2000 Rücklagen von 73 Mio. € und 82,3 Mio. € gebildet, deren Inanspruchnahme in den Folgejahren zu zusätzlichen Belastungen auch bei den Personalausgaben führen kann.

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2001 um 121 Mio. € oder 2,7 %³⁸⁾ an. Von dem Anstieg entfiel ein erheblicher Teil auf den Schulbereich.

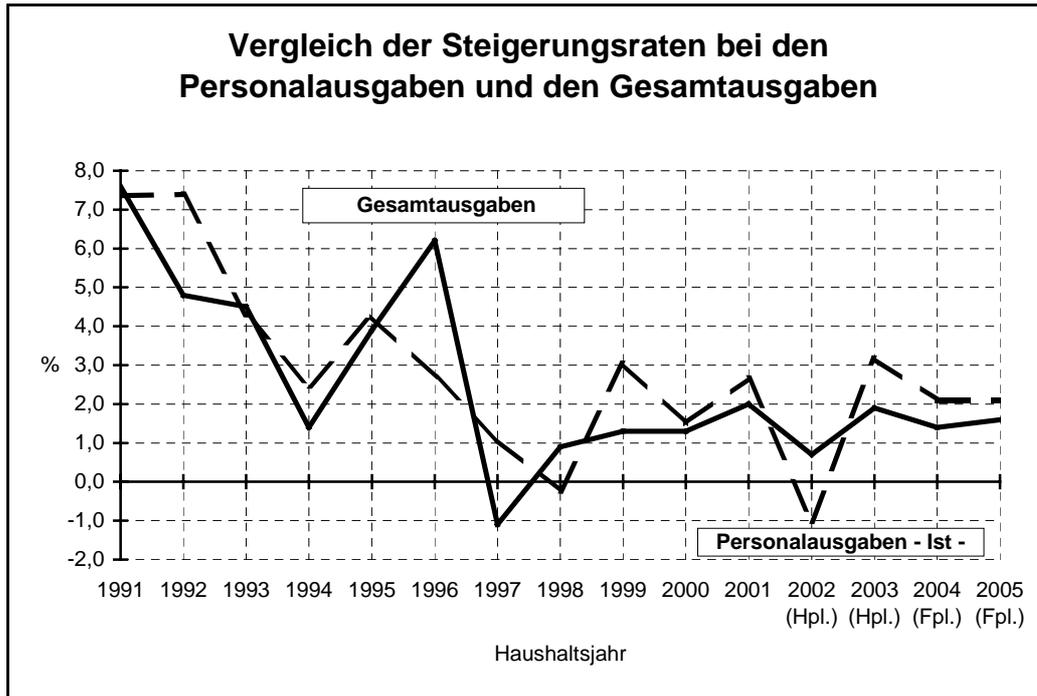
Der Anstieg bei den Personalausgaben von 2,7 %³⁸⁾ im Jahr 2001 lag - wie auch in den beiden Jahren zuvor - über dem der bereinigten Gesamtausgaben, der sich auf 2,0 % belief.

³⁶⁾ Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich im Jahr 1997 ein Anstieg von 1,8 % (vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 4, Drucksache 13/3970).

³⁷⁾ Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich im Jahr 1998 ein Anstieg von 2,0 % (vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 2, Drucksache 13/5380).

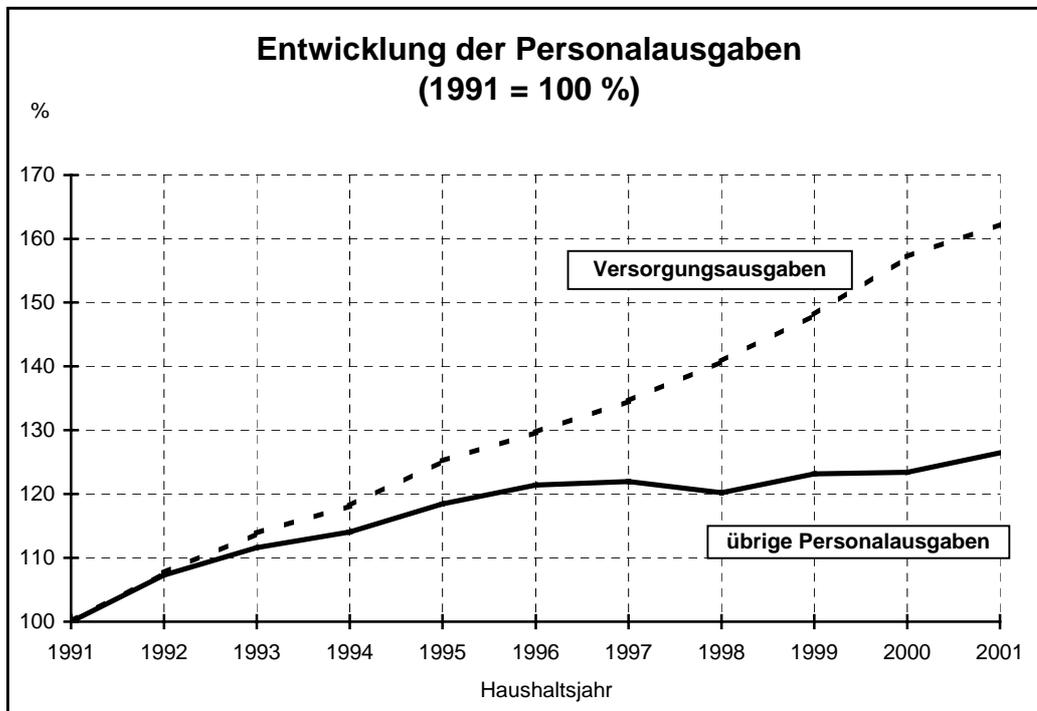
³⁸⁾ Bei Außerachtlassung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in den Jahren 2000 und 2001 ergibt sich im Jahr 2001 eine Steigerungsrate der Personalausgaben von 3,2 %.

³⁹⁾ Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich im Jahr 2002 ein Anstieg von 2,8 %.



2.2.2 Versorgungsausgaben

Die Personalausgaben insgesamt stiegen in den Jahren 1991 bis 2001 um 33 % an⁴⁰⁾. Dabei betrug die Erhöhung der Versorgungsausgaben⁴¹⁾ einschließlich der Beihilfen für Versorgungsempfänger in diesem Zeitraum 62,3 %. Die Versorgungsausgaben nahmen demnach in zehn Jahren erheblich stärker zu als die übrigen Personalausgaben, die sich um 26,5 % erhöhten.



⁴⁰⁾ Ohne Berücksichtigung von Ausgliederungen.

⁴¹⁾ Die Versorgungsausgaben enthalten von 1996 bis 2000 auch Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz für die nach dem 30. September 1996 neu eingestellten Beamten zur Sicherung der künftigen Versorgung und seit 1999 Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung nach § 14a BBesG aus der Versorgungsanpassung.

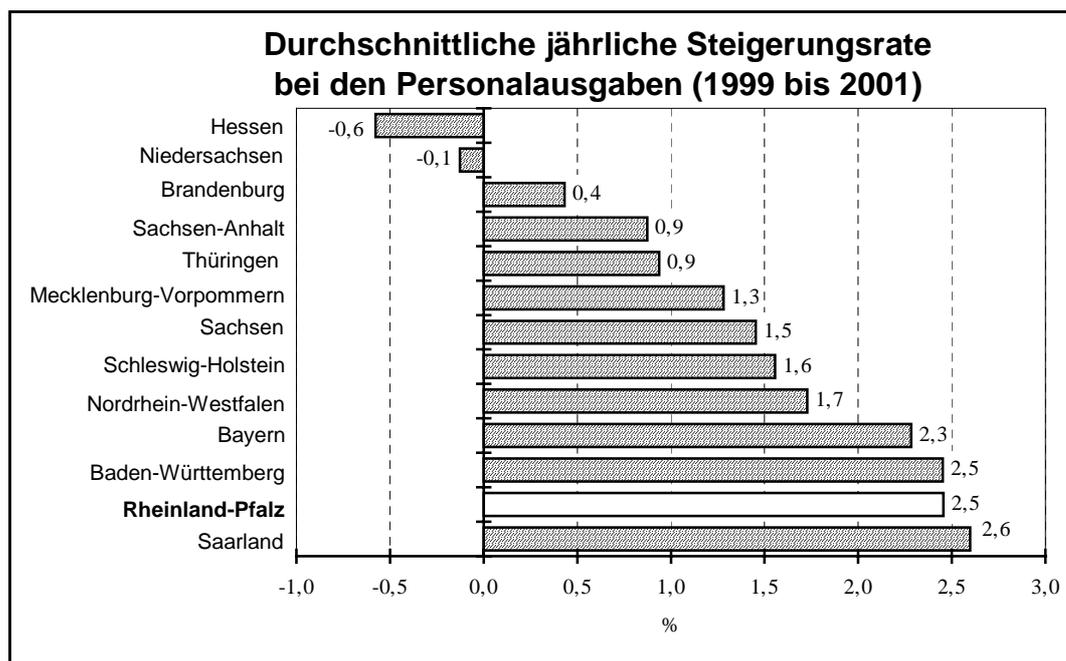
Im Hinblick auf die prognostizierte Erhöhung der Zahl der Versorgungsempfänger von 30.000 auf mehr als 52.000 bis zum Jahr 2020⁴²⁾ wird sich eine zunehmende Belastung des Landeshaushalts durch Versorgungsausgaben ergeben.

2.2.3 Personalausgaben der Flächenländer

Im Einzelnen veränderten sich die Personalausgaben der Flächenländer in den Jahren 1999 bis 2001⁴³⁾ wie folgt:

Länder	Anstieg der Personalausgaben in %		
	1999	2000	2001 (vorläufig)
Baden-Württemberg	2,5	1,0	3,7
Bayern	2,6	1,8	2,3
Brandenburg	0,2	-0,5	1,6
Hessen	2,8	1,8	-6,1
Mecklenburg-Vorpommern	1,8	0,7	1,3
Niedersachsen	2,7	2,0	-4,9
Nordrhein-Westfalen	2,1	1,9	1,1
Rheinland-Pfalz	3,0	1,5	2,7
Saarland	2,4	2,2	3,0
Sachsen	1,5	0,9	1,9
Sachsen-Anhalt	1,4	0,6	0,6
Schleswig-Holstein	1,7	0,9	2,0
Thüringen	1,3	-0,4	1,9

Im Finanzbericht 2003 des Bundesministeriums der Finanzen ist angemerkt, dass die Veränderungen der Personalausgaben nach Berücksichtigung von Ausgliederungen aus den Länderhaushalten ausgewiesen seien.



Im Jahr 2001 betrug die Erhöhung der Personalausgaben des Landes 2,7 %³⁸⁾. Höhere Steigerungsraten hatten lediglich Baden-Württemberg mit 3,7 % und das Saarland mit 3,0 %. Auch im Zeitraum von 1999 bis 2001 war die durchschnittliche Steigerungsrate des Landes von 2,5 % im Jahr vergleichsweise hoch.

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

43) Finanzbericht 2003 des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. August 2002 (S. 382 und S. 383).

2.2.4 Beanspruchung der Einnahmen durch Personalausgaben

Die Beanspruchung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzausgaben des Landes durch die Personalausgaben (vgl. Anlage 5) 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 %
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	- 5,3	68,1	- 5,5	58,7
2002 (Hpl.)	5,3	63,9	3,6	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 Rückgang der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausgaben hat dazu geführt, dass deren Beanspruchung durch die Personalausgaben auf 58,7 % im Jahr 2001 zunahm gegenüber 54,0 % im Vorjahr.

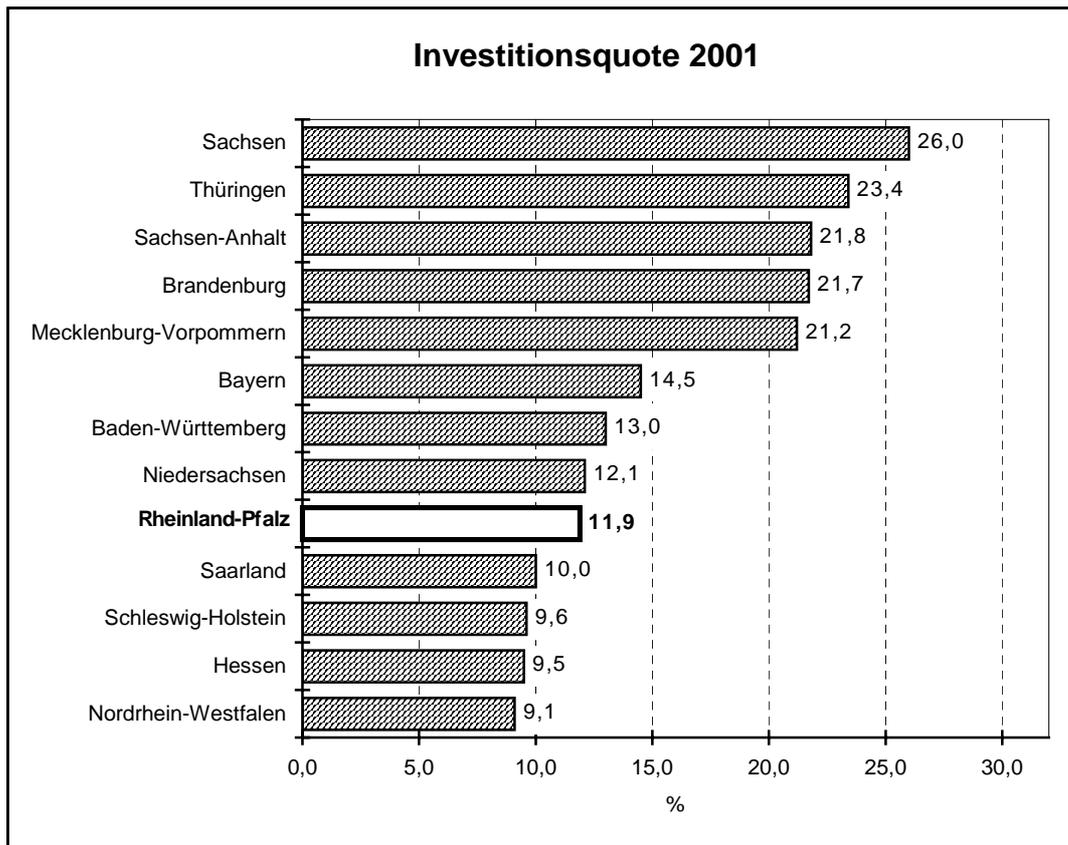
2.3 Investitionsquote

Die Investitionsquote verdeutlicht den Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. Sie hat sich wie folgt entwickelt (vgl. Anlage 6):

Haushaltsjahr	Investitionsquote %
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	11,9
2002 (Hpl.)	10,4
2003 (Hpl.)	9,9
2004 (Fpl.)	9,5
2005 (Fpl.)	9,2

Die Investitionen hatten im Jahr 2001 einen Anteil an den Ausgaben von 11,9 % gegenüber 12,6 % im Vorjahr. Von den Flächenländern (West) erreichten Bayern (14,5 %), Baden-Württemberg (13,0 %) und Niedersachsen (12,1 %) eine höhere Quote. Die Investitionsquote der Flächenländer (West) betrug im Durchschnitt 11,5 %⁴⁴⁾.

⁴⁴⁾ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 25. März 2002 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036 -31/01).



Die Investitionsquote ging einher mit einer erheblichen Neuverschuldung. Da nach dem Ergebnis der laufenden Rechnung 2001 keine Eigenfinanzierungsmittel vorhanden waren, verblieben als Deckungsmittel zur Finanzierung der Investitionsausgaben neben den Einnahmen aus Investitionszuweisungen im Wesentlichen Krediteinnahmen sowie Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage. 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 auf weniger als 10 % vorgesehen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein unmittelbarer Vergleich mit den Vorjahren u.a. 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 bei dem Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" in den Jahren 1998 bis 2001 Investitionsausgaben von 77 Mio. € 62 Mio. € 70 Mio. € und 67 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 364 Mio. €⁴⁵⁾.

Bei Berücksichtigung des in besonderen Finanzierungsformen abgewickelten Bauvolumens und der Investitionsausgaben der Landesbetriebe ist die Investitionsquote des Landeshaushalts in den Jahren 2002 bis 2005 um durchschnittlich 1,5 %-Punkte höher anzusetzen.

Ferner werden seit 2002 die zuvor in den Einzelplänen 12 und 15 veranschlagten Investitionen (Baumaßnahmen, Ersteinrichtungen, Geräteausstattung) des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz im Wirtschaftsplan des Klinikums und damit nicht mehr unmittelbar im Landeshaushalt abgewickelt.

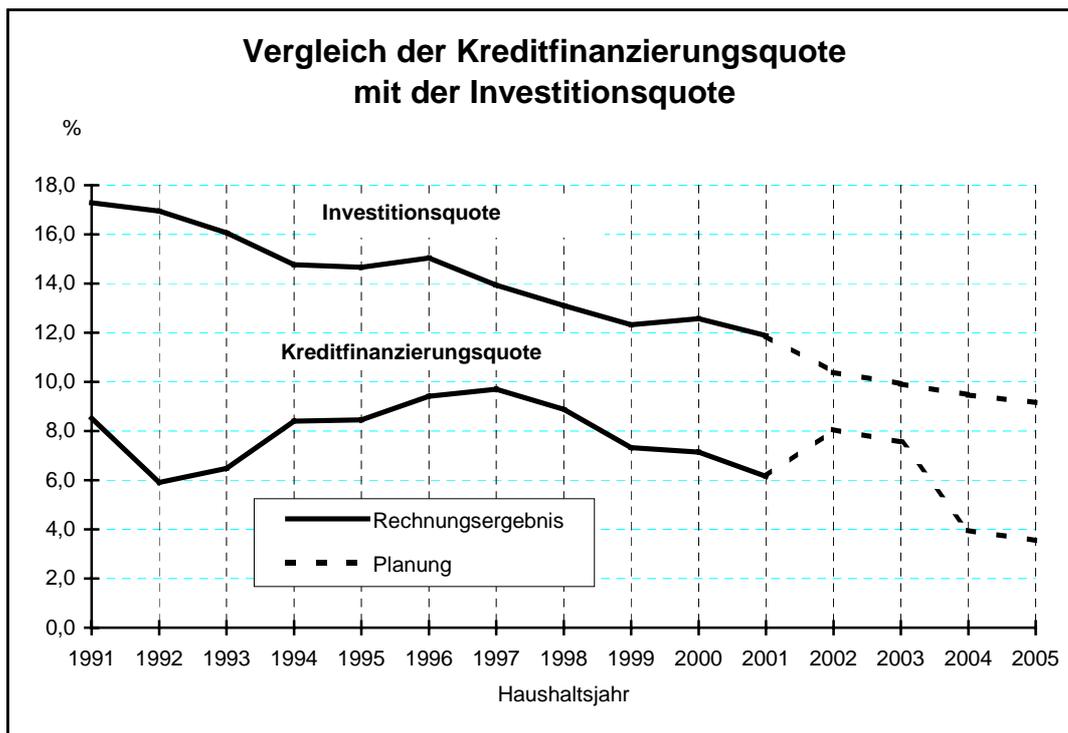
⁴⁵⁾ Übersicht 13 zur Haushaltsrechnung 2001, S. 1070.

2.4 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote verdeutlicht den Anteil der Fremdfinanzierung. Sie weist das Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt⁴⁶⁾ zu den bereinigten Gesamtausgaben aus (vgl. Anlage 7):

Haushaltsjahr	Kreditfinanzierungsquote %
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	6,2
2002 (Hpl.)	8,1
2003 (Hpl.)	7,6
2004 (Fpl.)	4,0
2005 (Fpl.)	3,5

Die Kreditfinanzierungsquote belief sich 2001 auf 6,2 %. Sie lag 2001 sowohl über dem Durchschnitt aller Flächenländer (4,4 %) als auch über dem Durchschnitt der Flächenländer West (4,2 %)⁴⁷⁾. Beim Bund überstiegen die Tilgungen die Kreditaufnahmen⁴⁸⁾ (Quote - 4,2 %).



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 Landes-

⁴⁶⁾ Die Netto-Kreditaufnahme ist der Teil der Kreditaufnahme, der nicht zur Schuldentilgung, sondern zur Ausgabenfinanzierung verwendet wird (Kreditaufnahme abzüglich Tilgungsausgaben).

⁴⁷⁾ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 25. März 2002 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036 - 31/01).

⁴⁸⁾ Unter Berücksichtigung der Einnahmen aus Privatisierungserlösen und UMTS-Lizenzen sowie der Mehreinnahmen aus dem Bundesbankgewinn, die zur Schuldentilgung verwendet wurden (Finanzbericht 2003 des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. August 2002, S. 85 und S. 157).

straßen 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.

Außerdem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich Änderungen aufgrund der Ausgliederung von Aufgabenbereichen aus dem Haushalt ergeben. So sind für den Landesbetrieb "Liegenchafts- und Baubetreuung" in den Jahren 1998 bis 2001 nach den Angaben in der Übersicht über die Schulden des Landes Netto-Kreditaufnahmen von 50 Mio. € erfolgt. Ferner sind für die Landesbetriebe "Liegenchafts- und Baubetreuung" sowie "Straßen und Verkehr" in den Jahren 2002 und 2003 Netto-Kreditaufnahmen von insgesamt 434 Mio. € vorgesehen.

2.5 Zinssteuer- und Zinsausgabenquote

Die Zinsbelastung aufgrund von Krediten ist aus der sog. Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich. Sie hat sich wie folgt entwickelt (vgl. Anlage 8):

Haushaltsjahr	Zinssteuerquote %
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	13,4
2002 (Hpl.)	12,9
2003 (Hpl.)	12,9
2004 (Fpl.)	12,9
2005 (Fpl.)	12,9

Die Zinssteuerquote betrug nach dem Rechnungsergebnis 2001 13,4 % gegenüber 12,5 % im Vorjahr. Der Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen aus Steuern einschließlich Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes zurückgingen, während sich die Zinsausgaben erhöhten.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich - wie auch im Vorjahr - auf 9,4 % und lag damit über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 7,3 %⁴⁹⁾.

2.6 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

2.6.1 Berechnungsmethode zur Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze

Die Höchstgrenze für eine Kreditfinanzierung des Landeshaushalts ergibt sich aus Art. 117 Satz 2 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 die allgemein übliche Berechnungsmethode zugrunde. Danach werden bei der Ermittlung der Summe der Investitionsausgaben nur die eigenfinanzierten Investitionen berücksichtigt, um der kreditbegrenzenden Funktion des Investitionsbegriffs zu entsprechen. Demzufolge 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 34 (Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen) abgesetzt. Diesen anrechenbaren Investitionsausgaben wird sodann die Netto-Kreditaufnahme (Einnahmen aus Krediten abzüglich Ausgaben zur Schuldentilgung) gegenübergestellt.

Der Rechnungshof bezieht in die Berechnung sowohl die Kredite am Kreditmarkt als auch die Kredite aus dem öffentlichen Bereich sowie die entsprechenden Ausgaben zur Schuldentilgung ein. Das Ministerium der Finanzen hat

⁴⁹⁾ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 25. März 2002 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036 - 31/01).

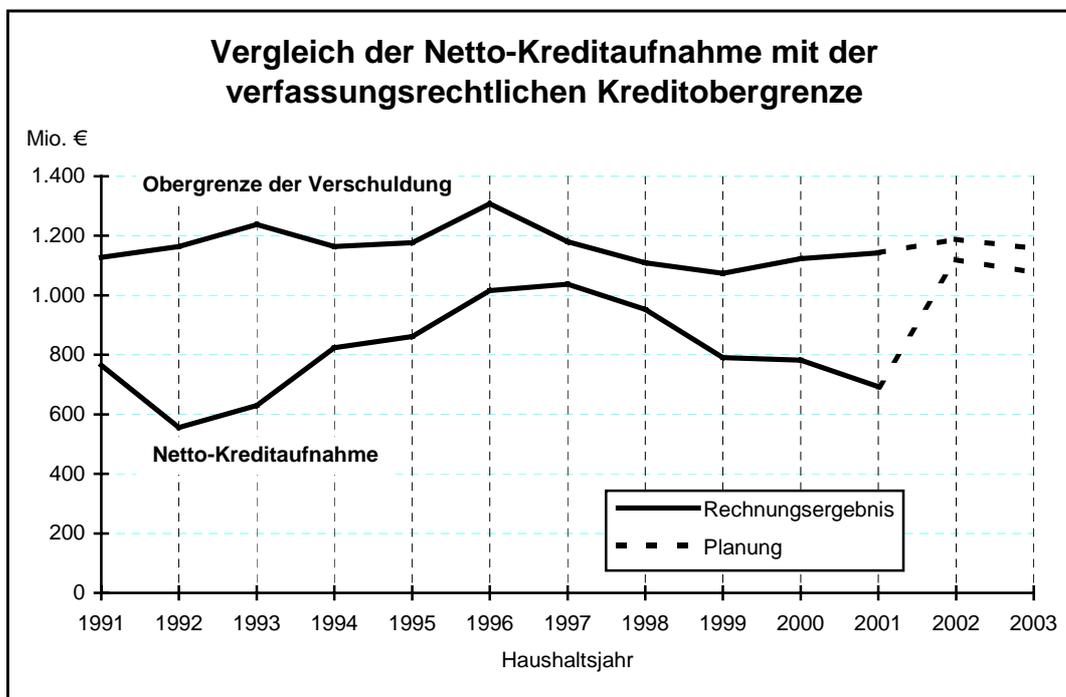
der Berechnungsweise zugestimmt und in der Haushaltsrechnung 2001 ebenfalls die Entwicklung der Schulden im öffentlichen Bereich in die Berechnung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze einbezogen.

2.6.2 Kernhaushalt einschließlich Landesbetriebe

Bei der Berechnung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze werden im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ab dem Jahr 2001 neben dem Kernhaushalt auch die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" (LBB) und "Straßen und Verkehr" (LSV) einbezogen, wie dies auch vom Ministerium der Finanzen erstmals in der Haushaltsrechnung 2001 dargestellt wurde⁵⁰⁾.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze und die Netto-Kreditaufnahme (Anlage 9) haben sich seit 1991 wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze	Netto-Kreditaufnahme	Unterschreitung der Kreditobergrenze
1991	1.127	765	362
1992	1.164	555	609
1993	1.238	630	608
1994	1.164	824	340
1995	1.177	861	316
1996	1.308	1.015	293
1997	1.181	1.037	144
1998	1.110	953	157
1999	1.074	791	283
2000	1.123	782	341
2001	1.142	693	449 ⁵¹⁾
2002 (Hpl.)	1.189	1.120	69 ⁵¹⁾
2003 (Hpl.)	1.158	1.076	82 ⁵¹⁾



⁵⁰⁾ Der Rechnungshof hat angeregt, entsprechende Angaben auch in der Haushaltsplanung darzustellen.

⁵¹⁾ Bei einer Bereinigung der Investitionsausgaben um die Zinszuschüsse verringert sich die Unterschreitung der Kreditobergrenze auf 403 Mio. €(2001), 15 Mio. €(2002) und 27 Mio. €(2003).

Zu der Darstellung ist zu bemerken, dass in der Haushaltsrechnung und Haushaltsplanung insbesondere Zinszuschüsse als investive Ausgaben nachgewiesen sind. Es handelt sich in den Jahren 2001 bis 2003 insgesamt um Ausgaben von 46 Mio. € (2001), 54 Mio. € (2002) und 55 Mio. € (2003), die unabhängig von der Bezeichnung im Einzelfall als nichtinvestive Ausgaben anzusehen sind⁵²⁾. Bei einer entsprechenden Bereinigung der Investitionsausgaben um diese Ausgaben verringert sich der Abstand zur verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze im Jahr 2001 auf 403 Mio. €⁵³⁾ und in den Jahren 2002 und 2003 auf 15 Mio. € und 27 Mio. €.

In den Jahren 2002 und 2003 liegen danach die Netto-Kreditaufnahmen bei Zugrundelegung der bisher geplanten Investitionsausgaben voraussichtlich nur noch knapp unter der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze.

2.6.3 Wirksamkeit der Kreditobergrenze

Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode bleiben 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 (Desinvestitionen) werden nicht von den Investitionsausgaben abgesetzt.
- Ein erheblicher Teil der Investitionsausgaben betrifft Zuweisungen an Dritte, insbesondere auch im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.
- 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, in dem eine Präzisierung des Investitionsbegriffs für geboten gehalten wird.

2.6.4 Nationaler Stabilitätspakt

Bund und Länder haben auf einer Sondersitzung des Finanzplanungsrats am 21. März 2002 Eckpunkte für einen Nationalen Stabilitätspakt beschlossen. Damit soll sichergestellt werden, dass die gesamtstaatliche Verpflichtung im Rahmen des Europäischen Stabilitätspakts erfüllt wird, im Jahr 2004 einen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt zu erreichen.

Hierzu wurde das Haushaltsgrundsätzegesetz durch die zum 1. Juli 2002 in Kraft getretene Bestimmung in § 51a ergänzt. Danach ist zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin geregelt, dass

- Bund und Länder anstreben, ihre Netto-Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte zurückzuführen,
- durch die Empfehlung des Finanzplanungsrats für eine gemeinsame Ausgabenlinie sicherzustellen ist, dass die Bestimmungen des Maastricht-Vertrags und des Europäischen Stabilitätspakts zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits⁵⁴⁾ umgesetzt werden,
- der Finanzplanungsrat bei Abweichungen Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin aussprechen kann.

Außerdem wurde vereinbart, dass bei der Gestaltung der Haushalte für die Jahre 2003 und 2004 das Wachstum der Ausgaben des Bundes um durchschnittlich 0,5 % pro Jahr verringert wird und Länder und Gemeinden ihr jährliches Wachstum in den beiden Jahren auf jeweils 1 % im Jahresdurchschnitt begrenzen. Den unterschiedlichen Ausgabenlinien liegt eine Aufteilung des für das Jahr 2004 zulässigen Defizits von 45 % (Bund und Sozial-

52) Vgl. Tz. 1 Nr. 4.

53) Im Jahr 2001 wurden der im Ergebnis kreditfinanzierten Ausgleichsrücklage insgesamt 353 Mio. € entnommen.

54) Die Referenzwerte (Konvergenzkriterien) 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.

versicherungen) und 55 % (Länder und Gemeinden) zugrunde. Diese Aufteilung soll auch für die Jahre 2005 und 2006 gelten.

Die Vereinbarungen lassen offen, wie der auf die Länder entfallende Verschuldungsrahmen zu verteilen ist.

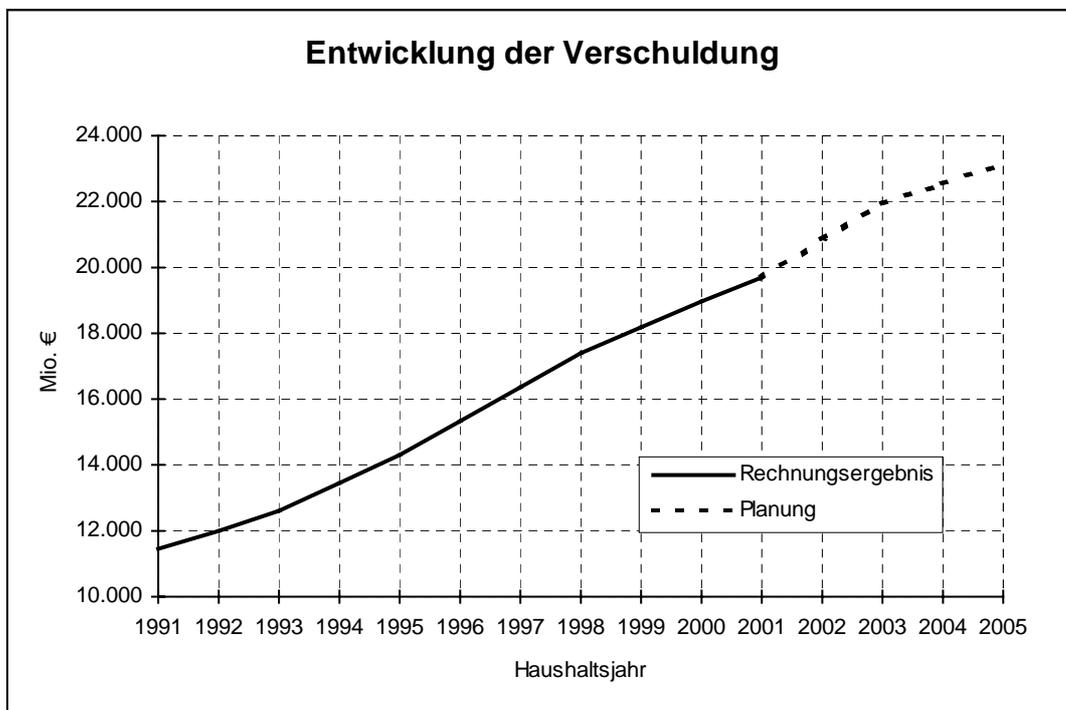
In der Sitzung am 27. November 2002 bekräftigte der Finanzplanungsrat die am 21. März 2002 gefassten Beschlüsse zum Nationalen Stabilitätspakt. Es bestand Übereinstimmung in dem gemeinsamen Ziel, im Jahr 2003 das gesamtstaatliche Defizit wieder unter 3 % des Bruttoinlandsprodukts zu senken und bis zum Jahr 2006 einen ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen.

Der Rückführung der Netto-Neuverschuldung mit dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts in den nächsten Jahren, die auch vom Land angestrebt wird, kommt im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung und das gegen Deutschland eingeleitete Verfahren der EU-Kommission wegen übermäßigen Defizits⁵⁵⁾ besondere Bedeutung zu.

2.7 Verschuldung

2.7.1 Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln

Die Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln ist aus der Anlage 10 ersichtlich. Danach erhöhte sich die Verschuldung von 11,4 Mrd. € im Jahr 1991 auf 19,7 Mrd. € im Jahr 2001. Für die Folgejahre ist eine weitere Zunahme der Verschuldung zu erwarten. Bis Ende 2005 wird der Schuldenstand des Landes (einschl. der Landesbetriebe) voraussichtlich auf mehr als 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 werden⁵⁶⁾. Die Kreditaufnahmen werden nicht mehr in die Gesamtverschuldung des Landes nach der Landeshaushaltsrechnung einbezogen. Zur Abdeckung der auf die Kreditaufnahmen entfallenden Zins- und Tilgungszahlungen sind im Landeshaushalt Schuldendiensthilfen für das Klinikum eingestellt⁵⁷⁾, die das Ergebnis der laufenden Rechnung belasten.

⁵⁵⁾ Art. 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) vom 7. Februar 1992 in der Fassung vom 2. Oktober 1997 - BGBl. 1998 II S. 387 (482) -.

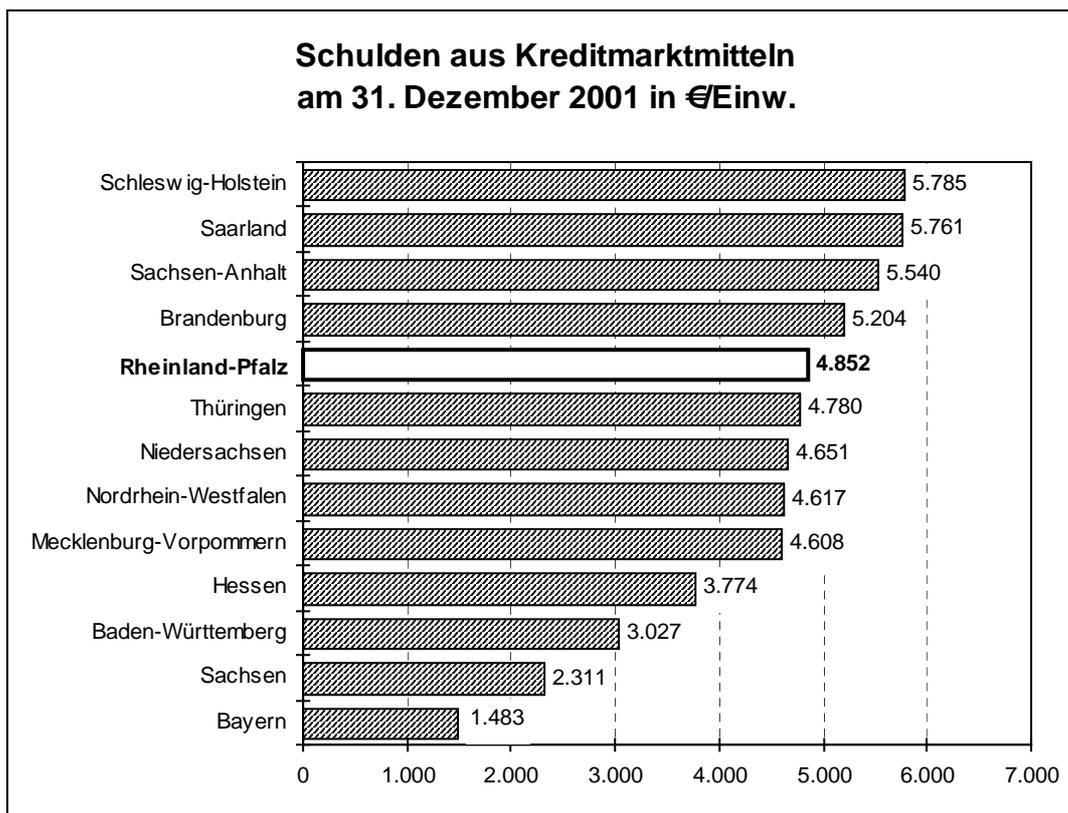
⁵⁶⁾ Der Wirtschaftsplan 2002 des Klinikums sieht eine Kreditfinanzierung von 24,5 Mio. € vor (Drucksache 14/1042).

⁵⁷⁾ Kapitel 12 15 und Kapitel 15 04, jeweils Titel 664 11.

2.7.2 Schulden der Flächenländer

Der Vergleich der Verschuldung des Landes mit der in den übrigen Flächenländern und des Bundes zeigt zum 31. Dezember 2001 folgendes Bild ⁵⁸⁾:

Land	Schulden aus Kreditmarktmitteln		
	Mio. €	€/Einw.	Platz-Ziff.
Baden-Württemberg	31.897	3.027	11
Bayern	18.163	1.483	13
Brandenburg	13.522	5.204	4
Hessen	22.903	3.774	10
Mecklenburg-Vorpommern	8.164	4.608	9
Niedersachsen	36.880	4.651	7
Nordrhein-Westfalen	83.162	4.617	8
Rheinland-Pfalz ⁵⁹⁾	19.588	4.852	5
Saarland	6.151	5.761	2
Sachsen	10.201	2.311	12
Sachsen-Anhalt	14.443	5.540	3
Schleswig-Holstein	16.147	5.785	1
Thüringen	11.594	4.780	6
Insgesamt	292.815	3.827	
Bund ⁶⁰⁾	688.071	8.357	



⁵⁸⁾ Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 1. März 2002 (V A 2 - FV 4037 - 1/02).

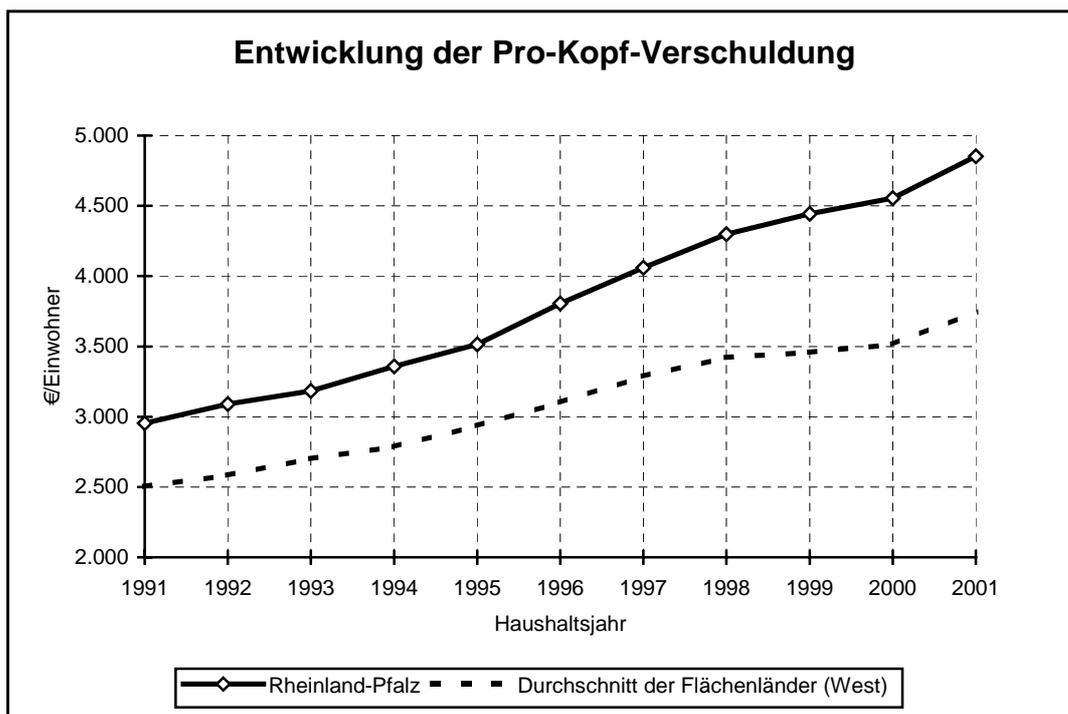
⁵⁹⁾ Die Schulden nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weichen infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab. In der Finanzstatistik ist der Schuldenstand des Landes stichtagsbezogen zum 31. Dezember ausgewiesen. Die nach dem 31. Dezember aufgenommenen und zum Ist-Ausgleich des abgelaufenen Haushaltsjahres umgebuchten Krediteinnahmen (vgl. Haushaltsvermerk zu Kapitel 20 05 Titel 325 01) sind nicht erfasst.

⁶⁰⁾ Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 3. Mai 2002 (V A 2 - FV 4037 - 3/02).

Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln lag Ende 2001 mit 4.852 €Einw. über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 3.747 €Einw. und aller Flächenländer mit 3.827 €Einw. Höhere Kreditmarktschulden je Einwohner hatten Schleswig-Holstein, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Brandenburg.

Ein Vergleich der Schuldenentwicklung zeigt, dass die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln seit 1991 mit + 1.898 €Einw. stärker zunahm als im Durchschnitt der Flächenländer (West) mit + 1.243 €Einw.

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln je Einwohner	
	Rheinland-Pfalz	Durchschnitt der Flächenländer (West)
	€	€
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	4.554	3.515
2001	4.852	3.747

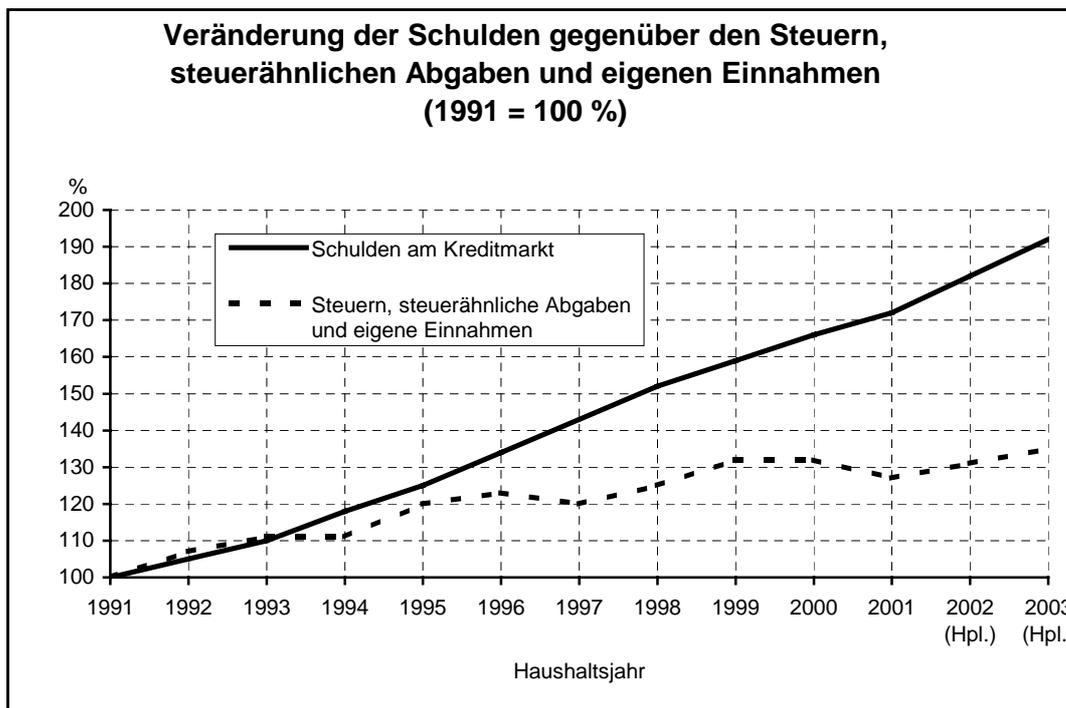


2.7.3 Veränderung der Schulden gegenüber den Einnahmen

Die Veränderung der Schulden aus Kreditmarktmitteln gegenüber der Summe aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und eigenen Einnahmen ⁶¹⁾ ist in der Anlage 11 dargestellt:

Haushaltsjahr	Veränderung der Schulden aus Kreditmarktmitteln (1991 = 100 %)	Veränderung der Summe aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und eigenen Einnahmen (1991 = 100 %)	Verhältnis der Schulden aus Kreditmarktmitteln zur Summe der Einnahmen
	%	%	%
1991	100	100	187
1992	105	107	183
1993	110	111	185
1994	118	111	197
1995	125	120	195
1996	134	123	204
1997	143	120	222
1998	152	125	226
1999	159	132	226
2000	166	132	235
2001	172	127	253
2002 (Hpl.)	182	131	260
2003 (Hpl.)	192	135	265

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln erhöhten sich bis 2001 gegenüber dem Bestand von 1991 um 72 %. In derselben Zeit nahmen die Steuern, steuerähnlichen Abgaben und eigenen Einnahmen lediglich um 27 % zu.



⁶¹⁾ Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.

2.8 Quote der Belastung durch Schuldendienst

Die Gesamtbelastung des Haushalts durch die Zins- und Tilgungsausgaben zeigt sich am Verhältnis dieser Ausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen ⁶²⁾ (Schuldendienstbelastungsquote). Sie hat sich seit 1991 wie folgt entwickelt (vgl. Anlage 12):

Haushaltsjahr	Schuldendienstbelastungsquote %
1991	21,7
1992	27,8
1993	30,1
1994	31,9
1995	31,9
1996	31,8
1997	34,8
1998 ⁶³⁾	34,3
1999 ⁶³⁾	31,0
2000 ⁶³⁾	26,2
2001	27,4
2002 (Hpl.)	33,0
2003 (Hpl.)	34,3
2004 (Fpl.)	32,4
2005 (Fpl.)	32,5

Die Belastung durch Schuldendienst belief sich 2001 auf 27,4 %.

3. Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die Haushaltssituation des Landes hat sich im Jahr 2001 erheblich verschlechtert. Der Rückgang der Steuereinnahmen bei gleichzeitigem Anstieg der laufenden Ausgaben führte in der laufenden Rechnung zu einer Unterdeckung von 168 Mio. € In den Jahren 1999 und 2000 wurden dagegen Überschüsse der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben von 276 Mio. € und 477 Mio. € erzielt. Die negative Tendenz wird auch bei einem Vergleich mit den Ergebnissen in den letzten zehn Jahren deutlich. Lediglich zwei Jahre schlossen mit geringen Fehlbeträgen ab. Insgesamt standen in den Jahren 1991 bis 2000 Überschüsse der laufenden Rechnung von 2.435 Mio. € zur Verfügung.

Hohe Belastungen ergaben sich u.a. aus der seit Jahren hohen Netto-Kreditaufnahme, die im Jahr 2001 bei 0,7 Mrd. € lag und zu einer Gesamtverschuldung von 19,7 Mrd. € führte. Der daraus resultierende Schuldendienst (Zins- und Tilgungsleistungen) nahm mehr als ein Viertel der bereinigten Gesamteinnahmen des Landes in Anspruch. Allein die Zinsausgaben beliefen sich 2001 - trotz eines verhältnismäßig niedrigen Zinsniveaus und des Einsatzes derivativer Finanzinstrumente - auf mehr als 1 Mrd. €. Sie werden nach der Finanzplanung bis 2005 voraussichtlich auf nahezu 1,2 Mrd. € ansteigen.

Auch der hohe Anteil der Personalausgaben belastet die Haushaltslage des Landes stark. Die Personalausgaben stiegen 2001 gegenüber dem Vorjahr stärker als die Gesamtausgaben. Sie nahmen 58,7 % der Steuern und der allgemeinen Finanzausgaben in Anspruch.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung und vor allem nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2002, die zu einer Haushaltssperre geführt hat, wird eine weitere Einengung der angespannten Haushaltslage erwartet.

Die Kennzahlen zum Haushalt verdeutlichen, dass die eingeleiteten Bemühungen des Landes zur Haushaltskonsolidierung fortgesetzt werden müssen, damit die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze bei der Neuverschuldung sichergestellt werden kann. An einschneidenden Einsparungen führt kein Weg vorbei.

⁶²⁾ Gesamteinnahmen vermindert um Einnahmen aus Krediten, Rücklagen und außerdem - seit 2001 - haushaltstechnische Verrechnungen.

⁶³⁾ Ohne Umschuldungen.

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

- Die angekündigte und aus stabilitätspolitischen Gründen gebotene Verringerung der Neuverschuldung mit dem Ziel eines baldmöglichen Haushaltsausgleichs muss mit Nachdruck verfolgt werden. Die Kreditaufnahmen der Landesbetriebe sind in die Schuldenbetrachtung einzubeziehen.
- Bei der Ausführung des Landeshaushalts ist in allen Aufgabenbereichen eine noch strengere Ausgabendisziplin als bisher geboten.
- Mehreinnahmen und Minderausgaben im Haushaltsvollzug sind - soweit verfügbar - zur dauerhaften Haushaltsverbesserung zu nutzen. Bei Entscheidungen im Rahmen des Bonus-/Malussystems ist angesichts der Haushaltslage ein angemessener Teil der nicht verbrauchten Haushaltsmittel vorrangig zur Haushaltskonsolidierung einzusetzen.
- Nachhaltiges Ziel muss es sein, die Ausgaben nicht stärker wachsen zu lassen als die Einnahmen. Hierzu ist die vom Finanzplanungsrat vorgegebene Begrenzung des Ausgabenwachstums strikt einzuhalten und nach Möglichkeit zu unterschreiten.
- Die Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben sind angesichts der weiter steigenden Ist-Ausgaben fortzusetzen und - soweit möglich - zu verstärken.
- Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind - im Hinblick auf die weitgehende Kreditfinanzierung - streng nach Prioritäten durchzuführen und ggf. auch zeitlich zurückzustellen.
- Auf der Grundlage des Berichts über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes und des Berichts über die Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen muss ständig überprüft werden,
 - inwieweit Abbaumöglichkeiten bei den Finanzhilfen bestehen,
 - ob bei allen Landesbeteiligungen die gesetzlichen Voraussetzungen (u.a. wichtiges Landesinteresse) gegeben sind.
- Es ist zu untersuchen,
 - inwieweit Aufgaben abgebaut oder kostengünstiger 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 Einsatz und Vergütung der Beauftragten bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen

Die Gemeinden haben für die Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in sehr unterschiedlichem Umfang Sanierungsbeauftragte eingesetzt. Vielfach wurden mehr Aufgaben übertragen als es wirtschaftlich vertretbar war. Leitlinien für eine sachgerechte und wirtschaftliche Verfahrensweise fehlten.

Die Gemeinden haben das Vergaberecht bei Aufträgen an Sanierungsbeauftragte nicht beachtet.

Mit den Beauftragten waren sehr hohe nicht im Wettbewerb ermittelte Stundensätze vereinbart. Teilweise wurden die Höchstsätze der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure erreicht oder überschritten.

Trotz Beteiligung von Sanierungsbeauftragten wurde in der Regel über eine Förderung privater Baumaßnahmen entschieden, ohne die Modernisierungs- oder Instandsetzungskosten mit den Kosten eines Neubaus zu vergleichen.

Gemeinden nutzten die Vorteile des pauschalierten Verfahrens bei der Kostenerstattung für private Baumaßnahmen nur unzureichend. Modernisierungsverträge mit Privaten enthielten teilweise unklare, unvollständige oder fehlerhafte Regelungen.

Vielfach wurde mit den Bauarbeiten begonnen, obwohl die erforderliche Vereinbarung zur Modernisierung noch nicht abgeschlossen war. In einigen Fällen wurden die Vereinbarungen rückdatiert.

Für Eigenleistungen bei privaten Modernisierungsmaßnahmen wurden Sätze von bis zu 23 €/Stunde als förderfähig anerkannt, die als überhöht anzusehen sind. Hinzu kommen sehr hohe Stundenzahlen. Dies führte teilweise zu einem Anteil der Eigenleistungen von mehr als 50 % der geförderten Bauausgaben.

Viele von den Gemeinden ausgestellte Bescheinigungen für Steuervergünstigungen waren dem Grund und der Höhe nach fehlerhaft.

Von den Sanierungsbeauftragten erstellte Kosten- und Finanzierungsübersichten für die Förderung waren fast ausnahmslos unzureichend.

Die Honorare für die Sanierungsbeauftragten beliefen sich im Durchschnitt auf 10 % der Sanierungsausgaben. Bei Beachtung der Empfehlungen des Rechnungshofs kann die Förderung der Honorarausgaben auf 5 % der Sanierungsausgaben begrenzt werden.

1. Allgemeines

Die Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen erfordern wegen der Schwierigkeit und Vielseitigkeit der damit verbundenen rechtlichen, sozialen, wirtschaftlichen und technischen Probleme den längerfristigen Einsatz und die enge Zusammenarbeit von Fachkräften aus verschiedenen Disziplinen, über die die Gemeinden selbst in der Regel nicht verfügen. Deshalb können sie sich eines geeigneten Sanierungsträgers oder sonstigen Beauftragten bedienen.

Die sonstigen Beauftragten handeln im Gegensatz zu einem Sanierungsträger ausschließlich im Auftrag und auf Rechnung der Gemeinden. Ihnen können nur eingeschränkt Aufgaben übertragen werden. Ausgenommen sind insbesondere der Erwerb von Grundstücken und die Bewirtschaftung der Sanierungsmittel.

Zu den Aufgaben der Beauftragten gehören häufig die vorbereitenden Untersuchungen, die Erörterungen mit den Betroffenen, die Erarbeitung von Berichten über die vorbereitenden Untersuchungen, von Neuordnungskonzepten und Bebauungsplanentwürfen, von Vorschlägen für die Sanierungssatzungen, von Beiträgen zur Öffentlichkeitsarbeit sowie die Erstellung und die Fortschreibung der Sozialpläne. Beauftragt werden sowohl Unternehmen als auch Einzelpersonen.

Die Ausgaben für eine angemessene Vergütung der Beauftragten können mit Städtebauförderungsmitteln⁶⁴⁾ gefördert werden. Vergütungen für Sanierungsträger und andere Beauftragte sind förderfähig⁶⁵⁾, soweit sie für Leistungen gewährt werden, die förderfähige Kosten betreffen und angemessen sind, den vertraglichen Vereinbarungen entsprechen und noch nicht durch Honorare für bestimmte Einzelleistungen, z.B. im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen oder der weiteren Vorbereitungen, abgegolten sind.

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer landesweiten Querschnittsprüfung⁶⁶⁾ die Verwendung von Mitteln der Städtebauförderung für die Honorierung von Sanierungsbeauftragten geprüft. Dabei wurden die Angaben von 48 Gemeinden für insgesamt 53 Sanierungsgebiete ausgewertet.

Mit der Prüfung sollte festgestellt werden, ob die Sanierungsmittel wirtschaftlich verwendet wurden. Zur Gewinnung einer hinreichend breiten Grundlage für eine sachgerechte Beurteilung wurden nicht nur die unterschiedlichen Formen des Einsatzes von Sanierungsbeauftragten und die Gestaltung der jeweiligen Verträge, insbesondere der Honorarvereinbarungen, sondern auch Art und Umfang der von Sanierungsgebiet zu Sanierungsgebiet sehr unterschiedlichen Aufgaben erfasst. Daraus folgernd hat der Rechnungshof Vorschläge zur Verfahrensvereinfachung, zum Einsatz von Beauftragten durch die Gemeinden und zur Förderung der Ausgaben für Beratungs- und Serviceleistungen durch das Land erarbeitet.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Einsatz von Beauftragten

2.1.1 Anzahl und regionale Verteilung

Landesweit sind 177 Gemeinden in das Sanierungsprogramm aufgenommen⁶⁷⁾. Für die Aufgabenerledigung waren eingesetzt:

Aufgabenerledigung durch	Regierungsbezirke			Rheinland-Pfalz
	Koblenz	Rheinhesen-Pfalz	Trier	
Beauftragte für stadtplanerische Aufgaben	0	1	7	8
Beauftragte für stadtplanerische und allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben	4	35	0	39
Sanierungsträger	22	21	4	47
Verwaltung	37	26	20	83
Summe der Sanierungsgemeinden	63	83	31	177

Bei der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen setzten acht Gemeinden Beauftragte für stadtplanerische Aufgaben und 39 Gemeinden Beauftragte für stadtplanerische und allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben ein. 47 Gemeinden zogen Sanierungsträger hinzu. Ausschließlich mit eigenem Personal führten 83 Gemeinden die Maßnahmen durch.

Mehr als die Hälfte der Gemeinden erledigten die Verwaltungsaufgaben für die Sanierungen selbst. Während bei den Gemeinden im Regierungsbezirk Trier diese Art der Abwicklung überwog, zogen zwei Drittel der Gemeinden im Regierungsbezirk Rheinhesen-Pfalz Beauftragte oder Sanierungsträger hinzu.

⁶⁴⁾ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften und Kapitel 20 75 Landesüberbrückungsprogramm "Konversion", Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaues.

⁶⁵⁾ Verwaltungsvorschrift über den Einsatz von Fördermitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 30. Dezember 1982 (MinBl. 1983 S. 58), geändert durch Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 17. Januar 1985 (MinBl. S. 67). Im Abschnitt "Rechtsgrundlagen" der Bewilligungsbescheide des Ministeriums des Innern und für Sport ist angeführt, dass die Verwaltungsvorschrift fortgilt, soweit die Bestimmungen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) i.d.F. der Bekanntmachung vom 27. August 1977 (BGBl. I S. 2141), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2850), dem nicht entgegenstehen.

⁶⁶⁾ Im Anschluss an die Prüfung der Zuweisungen für die Stadtsanierung Kirchheimbolanden (Jahresbericht 2000, Tz. 5, Drucksache 13/6750).

⁶⁷⁾ Angaben der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier vom 29. November 2000.

2.1.2 Einsatzformen

Beauftragte für stadtplanerische Aufgaben

Viele Gemeinden bedienten sich bereits zur Vorbereitung einer Sanierungsmaßnahme des stadtplanerischen Sachverständigen eines Planungsbüros, das die vorbereitenden Untersuchungen im Auftrag der Gemeinden durchführte⁶⁸⁾. Oftmals berieten diese die Gemeinde auch bei der Durchführung der Sanierung über Einzelfragen stadtplanerischer und gestalterischer Art.

Einige Gemeinden schlossen mit Architekten oder Stadtplanern Beratungsverträge und bestellten diese zusätzlich als Sanierungsbeauftragte. Die Verwaltung führte in diesen Fällen die Sanierung in eigener Zuständigkeit und mit eigenen Kräften durch.

Beauftragte für stadtplanerische und allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben

Bei vier Gemeinden nahmen die dort eingesetzten Planungsbüros neben den stadtplanerischen und gestalterischen Beratungen auch allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben wahr, wie die

- Beratung der Eigentümer sanierungsbetroffener Grundstücke bei der Planung und Durchführung von Ordnungs- oder Baumaßnahmen,
- Ausarbeitung von Verträgen mit den Grundstückseigentümern zur Übernahme der Verpflichtung zur Durchführung von Ordnungsmaßnahmen oder für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen,
- Überwachung der Ausführung und Abrechnung dieser Maßnahmen sowie der Erstellung der Verwendungsnachweise,
- Ausarbeitung von Förderanträgen der Gemeinde mit den dazugehörigen Übersichten zu den Kosten und der Finanzierung der Sanierung.

Beauftragte für stadtplanerische Aufgaben und ergänzend Beauftragte für allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben

In 35 Gemeinden waren Beauftragte für allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben eingesetzt. Dort waren in der Regel gleichzeitig auch Beauftragte für stadtplanerische Aufgaben bestellt. Die Sanierungsbeauftragten verfügten über unterschiedliche fachliche Vorbildung, teilweise handelte es sich um Unternehmen für das Bau- und Grundstückswesen.

2.1.3 Umfang der Aufgabenübertragung

Am umfangreichsten wurden in der Regel den Sanierungsbeauftragten im Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz Aufgaben übertragen. Diese erledigten fast alle Aufgaben für die Sanierung. Der Aufwand der Verwaltung wurde dort je Gemeinde mit 5 % bis 20 % der Jahresarbeitsleistung einer Verwaltungskraft angegeben.

Im Regierungsbezirk Koblenz nahmen die Sanierungsbeauftragten in der Regel nur einzelne Aufgaben wahr. Die Verwaltungen beteiligten sich stärker an der Durchführung der Sanierung. Ihr Aufwand wurde mit jeweils 20 % der Jahresarbeitsleistung einer Kraft angegeben.

Im Regierungsbezirk Trier beschränkte sich dagegen die Beratung in der Regel auf stadtplanerische und gestalterische Einzelfragen. Der Aufwand der Verwaltung bei der Durchführung der Sanierungsmaßnahmen wurde mit 20 % bis 150 %⁶⁹⁾ der Jahresarbeitsleistung einer Kraft angegeben.

Die Aufgabenstellungen und der unterschiedliche Leistungsumfang waren nicht nur durch die Besonderheiten der einzelnen Sanierungsgebiete bedingt, sondern auch dadurch, dass die Gemeindeverwaltungen sich selbst mit den Aufgaben in sehr unterschiedlichem Umfang befassten. Die Übertragung der Aufgaben ging in Einzelfällen so weit, dass die Verwaltung nur noch als "Postbote" tätig war.

Private Grundstückseigentümer wurden dort, wo Sanierungsbüros mit Sanierungsbeauftragten eingerichtet waren, meist von diesen und unabhängig von der Verwaltung beraten. In anderen Verwaltungen beriet dagegen ausschließlich eigenes Personal.

Bei einer sehr weit gehenden Delegation von Aufgaben auf Sanierungsbeauftragte besteht die Gefahr, dass die Gemeinde selbst nicht mehr in dem gebotenen Maß über den Stand der Sanierung informiert ist.

⁶⁸⁾ Soweit diese Aufgaben nicht von einer Planungsabteilung der Gemeinde übernommen wurden.

⁶⁹⁾ Der Wert von 150 % betrifft eine Gemeinde mit vier Sanierungsmaßnahmen.

Die Förderrichtlinien geben keine Hilfestellung für die Vertragsgestaltung und lassen verschiedenste - auch unwirtschaftliche - Verfahren zu. Eine Handreichung für die Gemeinden fehlt.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass vorgesehen sei, alle in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einschaltung eines sonstigen Beauftragten stehenden Fragen in neu zu erstellenden Leitlinien zu regeln.

2.1.4 Auftragserteilung

Bei den 19 vor Ort geprüften Sanierungsmaßnahmen wurden die Sanierungsbeauftragten von den Gemeinden ohne einen leistungsbezogenen Wettbewerb ausgewählt.

Im Hinblick auf die langen Laufzeiten der Maßnahmen konnten regelmäßig Auftragssummen erwartet werden, die eine europaweite Ausschreibung⁷⁰⁾ erforderlich gemacht hätten. Haushaltsrechtlich war eine Ausschreibung auch bereits bei niedrigeren Auftragswerten geboten.

2.2 Vergütung der Beauftragten

2.2.1 Beauftragte für allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben

Die Ausgaben der Gemeinden für die Leistungen der Beauftragten für allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben lagen im Jahr 2000 zwischen 1.023 und 66.500 €

Bei fünf Gemeinden waren mit einem Beauftragten regelmäßige Honorarzahungen in gleich bleibender Höhe auf der Grundlage von Pauschalhonoraren vereinbart. Die Bruttohonorare lagen im Jahr 2000 zwischen 19.940 und 39.400 €. Mit den Pauschalhonoraren waren sämtliche Aufwendungen abgegolten.

Pauschalpreisvereinbarungen besitzen für die Gemeinden den Vorteil der Kostensicherheit. Größere Schwankungen bei den Sanierungsaufwendungen oder zeitliche Verzögerungen bei der Durchführung der Sanierung können jedoch leicht zu nicht leistungsgerechten Honorarzahungen führen. Verträgen mit Pauschalhonoraren muss deshalb eine realistische Berechnung des Aufwands vorausgehen. Auch bei Pauschalierungen sollte von den Beauftragten ein regelmäßiger Leistungsnachweis gefordert werden, damit, falls notwendig, das Honorar an die Leistungen angepasst werden kann.

Zwei Gemeinden vergüteten die Leistungen ihres Beauftragten mit einer Pauschale von 2,5 % der im Verwendungsnachweis aufgeführten Ausgaben. Für Nebenkosten erhielt dieser pauschal 10 % des Honorars.

Bei 28 Gemeinden rechneten die Beauftragten nach dem Zeitaufwand ab. Die im Jahr 2000 vergüteten Stundensätze lagen für leitende Kräfte zwischen 49 und 83 €, die der übrigen Mitarbeiter zwischen 40 und 59 €. Diese Sätze sind gemessen an den Honorarsätzen für Architekten und Ingenieure nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) außergewöhnlich hoch und übersteigen deren Höchstwerte⁷¹⁾.

Die geprüften Vergütungsregelungen enthielten keine Vorgaben für den Zeitaufwand der Beauftragten. Sie erlauben daher keine hinreichend sichere Kalkulation der zu erwartenden Kosten.

Die von den Beauftragten in Rechnung gestellten Zeiteinheiten waren nicht nachprüfbar. Die Abrechnung nach Zeiteinheiten setzt voraus, dass ein Nachweis für die geleisteten Arbeiten geführt wird, der von den Gemeinden und von dem Zuwendungsgeber geprüft werden kann.

Zwei Beauftragte berechneten bei drei Gemeinden Zeithonorare, mit denen zugleich alle Nebenkosten abgegolten waren. Die übrigen Berater berechneten dagegen ihre Nebenkosten nach einem auf das Nettohonorar bezogenen Pauschalsatz. Diese Nebenkostensätze lagen zwischen 5 % und 18 %. In den Verträgen von zwölf Gemeinden waren sie höher als 10 %. In 24 Fällen waren die Reisekosten in den Nebenkostenpauschalen enthalten. Bei einer Gemeinde trat zur Nebenkostenpauschale von 7 % die gesonderte Vergütung der Reisekosten auf Einzelnachweis hinzu.

Der Rechnungshof hält eine Pauschalierung der Nebenkosten mit bis zu 6 % des Nettohonorars für angemessen. Das entspricht dem von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Koblenz regelmäßig anerkannten Satz. Er ist

⁷⁰⁾ Richtlinie Nr. 92/50 EWG vom 18. Juni 1992, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 209, seit 1. Juli 1993 unmittelbar anwendbar. Nunmehr gelten der Vierte Abschnitt (§§ 97 ff.) des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen i.d.F. der Bekanntmachung vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2546) i.V.m. der Vergabeverordnung - VgV - vom 22. Februar 1994 (BGBl. I S. 321) i.d.F. vom 9. Januar 2001 (BGBl. I S. 110) i.V.m. der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) in der Neufassung vom 25. Juli 2000 (Bundesanzeiger 2000 Nr. 173 a).

⁷¹⁾ § 6 HOAI in der ab 1. Januar 1996 gültigen Fassung sieht für den Auftragnehmer 38,30 bis 81,80 € für Mitarbeiter, die technische oder wirtschaftliche Aufgaben erfüllen, soweit sie nicht zur dritten Honorargruppe zählen, 35,80 bis 58,80 € und für Technische Zeichner sowie sonstige Mitarbeiter vergleichbarer Qualifikation, die technische oder wirtschaftliche Aufgaben erfüllen, 30,70 bis 43,50 € vor.

gerechtfertigt, weil nach den Erkenntnissen bei der Prüfung der Aufwand der Sanierungsbeauftragten in aller Regel geringer ist als der von Architekten bei der Erbringung von Hochbauaufgaben, der in der Regel zwischen 5 % und 8 % liegt. Ein höherer Vomhundertsatz ist nur bei Vorliegen besonderer Umstände und auf der Grundlage einer prüf-fähigen Vorausschätzung der Nebenkosten zu rechtfertigen. Erfolgt die gesamte Leistungsbemessung nach Zeitauf-wand, können auch die Auslagen detailliert erfasst werden. Reisekosten sollten immer nur auf Einzelnachweis vergütet werden.

2.2.2 Beauftragte für stadtplanerische Aufgaben

Bei 34 Maßnahmen erhielten die Beauftragten für stadtplanerische oder gestalterische Aufgaben mit einer Ausnahme ein Zeithonorar nach § 6 HOAI. Eine Gemeinde gab bei vier Maßnahmen für bestimmte Einzelleistungen Höchst-stunden vor. Bei einer anderen Gemeinde war neben einer Vergütungsregelung nach Zeitaufwand für stadtplanerische Stellungnahmen eine Fallpauschale vereinbart, die je nach Aufgabenstellung zur Anwendung kommen soll.

Die Honorierung hat sich an der jeweiligen Aufgabenstellung zu orientieren. Auch die Beratungen der privaten Grund-stückseigentümer sind nach diesen Grundsätzen zu vergüten.

Der Stundensatz für das Honorar lag für den Beauftragten zwischen 51 und 72 € und für technische Mitarbeiter zwischen 38 und 66 €. Die vereinbarten Sätze waren höher als die Mindestsätze der Honorarordnung⁷¹⁾ und übertrafen teilweise die Höchstsätze. Abweichungen von den Mindestsätzen müssen grundsätzlich begründet und dokumentiert werden.

2.2.3 Beauftragte für stadtplanerische und allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben

Die vier Gemeinden, die als Beauftragte für stadtplanerische und allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben ein Planungsbüro eingesetzt hatten, rechneten nach dem Zeitaufwand ab. Vorgaben für die Bemessung des Aufwands fehlten.

In den Vergütungsvereinbarungen war nicht beachtet, dass ein Teil der Aufgaben nach der Honorarordnung zu hono-rieren war.

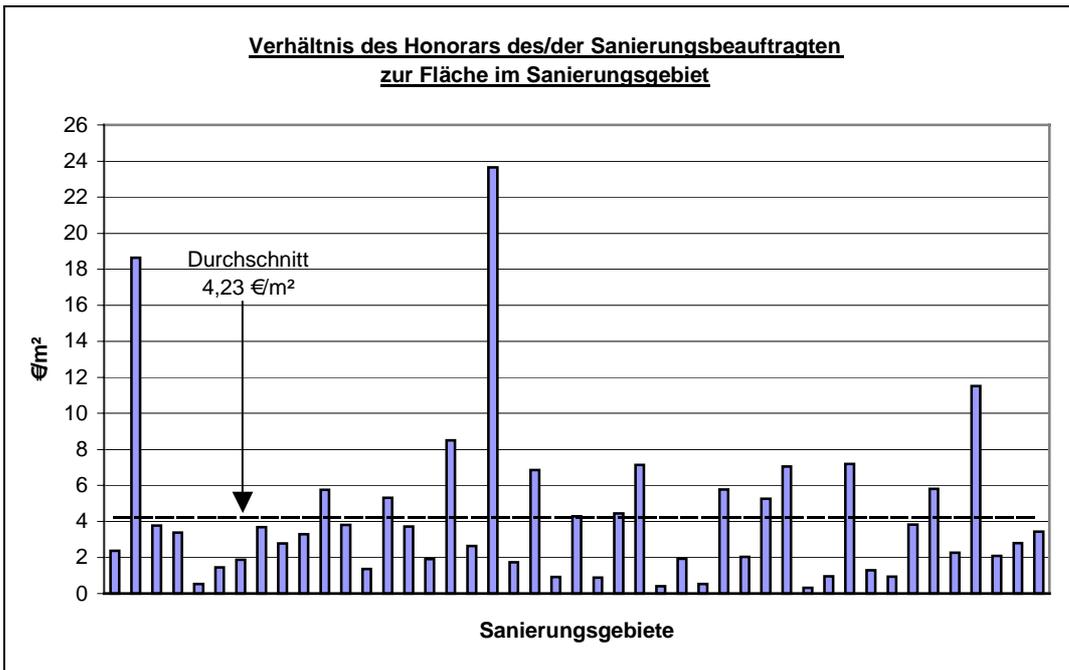
Die Honorare für die Beauftragten lagen im Jahr 2000 zwischen 44.000 und 120.000 €. Die Stundensätze bewegten sich für den Berater zwischen 51 und 82 € und für die technischen Mitarbeiter zwischen 49 und 78 €. Teilweise erreichten sie die Höchstsätze der Honorarordnung. Die Stundensätze für technische Mitarbeiter überschritten diese.

2.3 Bemessung der Vergütung der Beauftragten

Die von Sanierungsgebiet zu Sanierungsgebiet sehr unterschiedlichen Anforderungen an die Beratungstätigkeit erschweren eine vergleichende Betrachtung der ohne Wettbewerb vereinbarten Honorare. Ein Vergleich auf der Basis verschiedener Parameter zeigt jedoch, dass diesen keine entscheidende Bedeutung für die Höhe der Honorare zukam⁷²⁾.

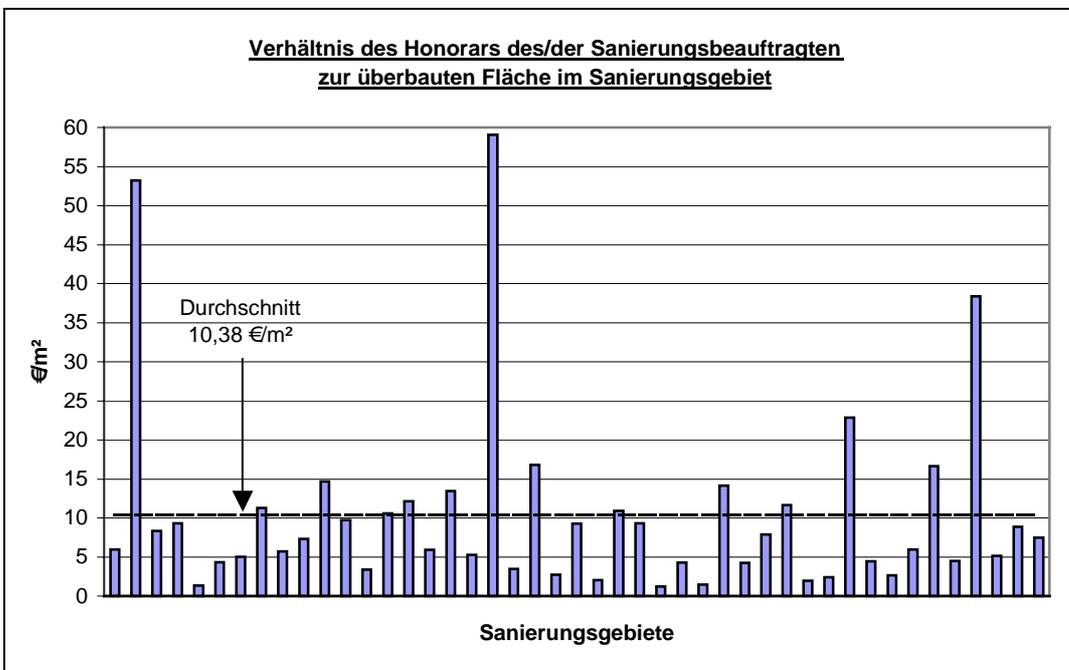
⁷²⁾ Von den in die Prüfung einbezogenen Sanierungsgebieten konnten wegen der bei einigen Gebieten festgestellten Besonderheiten nur 45 Gebiete in den nachfolgenden Betrachtungen berücksichtigt werden. Bei Sanierungsmaßnahmen, die über den Erhebungszeitraum (1990 - 2000) hinausgingen, wurden nur die innerhalb dieses Zeitraums angefallenen Honorare und Ausgaben in Ansatz gebracht. Für Gebiete, in denen die Sanierungsmaßnahme während des Erhebungs-zeitraums begonnen oder beendet wurde, wurden die Honorare und die Ausgaben entsprechend hochgerechnet. Auf- und Abzinsungsfaktoren wurden bei den Berechnungen aus Vereinfachungsgründen nicht berücksichtigt.

Es ergab sich folgendes Verhältnis der Honorare zur Fläche des Sanierungsgebiets:



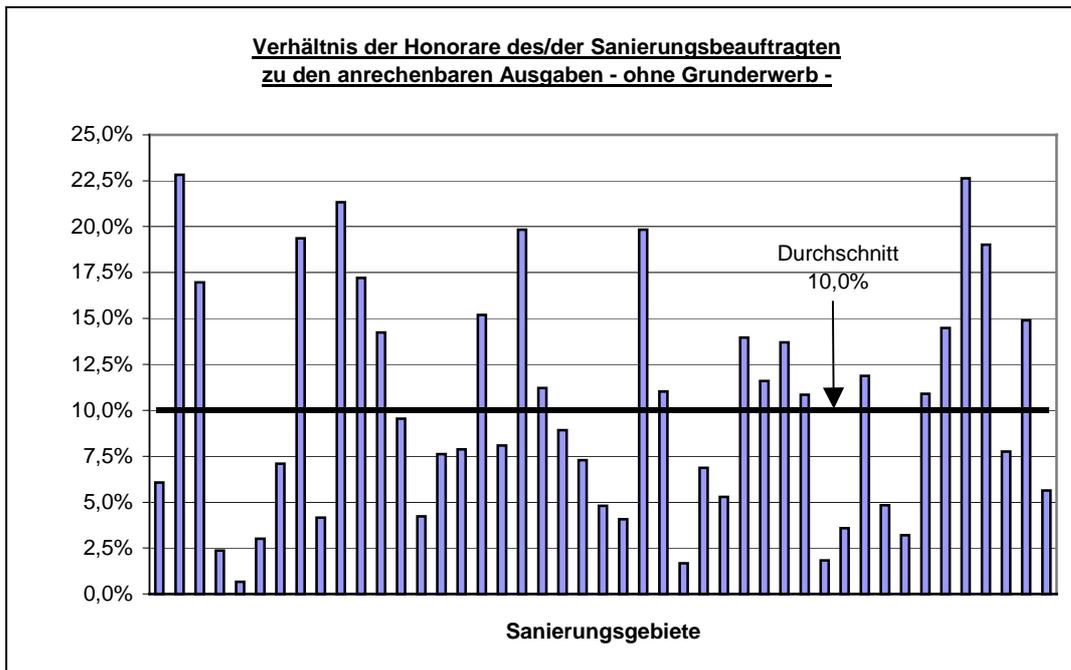
Bei den Werten für die einzelnen Sanierungsgebiete bestand eine breite Streuung zwischen 0,33 €/m² und 23,64 €/m². 15 Sanierungsgebiete lagen über dem Durchschnitt von 4,23 €/m², 30 darunter. Das Ergebnis wurde maßgeblich von drei Sanierungsgebieten bestimmt. Bei diesen wurden außergewöhnliche Schwierigkeiten, die den besonders hohen Beratungsaufwand hätten rechtfertigen können, nicht festgestellt. Ohne diese Gebiete läge der Durchschnitt bei 3,25 €/m² und damit um mehr als 23 % unter dem aus dem Diagramm ersichtlichen Durchschnittswert.

Das im nachfolgenden Diagramm dargestellte Verhältnis der Honorare zur überbauten Fläche im Sanierungsgebiet zeigt bei denselben drei Sanierungsgebieten außergewöhnlich hohe Werte:



Ohne diese drei Gebiete verringert sich das durchschnittliche Honorar pro m² überbaute Fläche im Sanierungsgebiet von 10,38 €/m² auf 7,53 €/m² und damit um mehr als 27 %. Die Werte von zwei Drittel der Sanierungsgebiete lagen unter dem Durchschnitt.

Das Honorar für Sanierungsbeauftragte steht in besonderem Bezug zu den sanierungsbedingten Ausgaben. Diese sind nur insoweit berücksichtigungsfähig, als sie der Leistung des Sanierungsbeauftragten zugerechnet werden können⁷³⁾.



Von den durchschnittlich pro Jahr angefallenen Sanierungsausgaben in den untersuchten Gebieten von 11,2 Mio. € entfielen 1,1 Mio. € auf Honorare der Sanierungsbeauftragten. Die Bandbreite der Anteile an den Ausgaben reicht von 0,7 % bis zu 22,8 %.

In zwölf Sanierungsgebieten⁷⁴⁾ erreichten die Honorare einen Anteil von bis zu 5 % der anrechenbaren Ausgaben. Bei zwölf Sanierungsgebieten wiesen sie einen Anteil zwischen 5 % und 10 % auf. In 18 Gemeinden wurden zwischen 10 % und 20 % der Ausgaben für die Honorare verwendet. Drei Gemeinden gaben über 20 % allein für die Vergütung von Beratungsleistungen aus.

Bei einer Auswertung nach einer regionalen Zuordnung ergaben sich erhebliche Unterschiede. Bei einem landesweiten durchschnittlichen Anteil der Honorare von 10 % der anrechenbaren Ausgaben betrug dieser in den ehemaligen Regierungsbezirken Rheinhessen-Pfalz 11,9 %, Koblenz 8,4 % und Trier 3,8 %.

Der Vergleich zeigt auch, dass das Niveau der Honorare insgesamt zu hoch war. Im Rahmen der Förderung sollten deshalb für die Honorierung Höchstgrenzen festgelegt werden. Maßstab für die Begrenzung könnten die im Verwendungsnachweis nachgewiesenen Ausgaben (ohne Grunderwerb) sein.

Der Rechnungshof hat zum Vergleich die Höhe der Honorare in Anlehnung an das von den kommunalen Spitzenverbänden in den Jahren 1970/1971 entwickelte Schema für die Berechnung der Vergütung eines Sanierungsträgers für jedes Sanierungsgebiet ermittelt⁷⁵⁾. Im landesweiten Durchschnitt betrug der Anteil dieses Vergleichshonorars an den Ausgaben 7,1 %. Es lag damit um 2,9 Prozentpunkte niedriger als der durchschnittliche Anteil der Honorare der Sanierungsbeauftragten an den Ausgaben (ohne Grunderwerb).

2.4 Verfahren bei privaten Modernisierungsmaßnahmen

2.4.1 Weitergabe von Zuwendungen durch die Gemeinden

Die Modernisierung oder Instandsetzung privater Gebäude erfolgt in der Regel aufgrund von Vereinbarungen zwischen den Gemeinden und den Grundstückseigentümern und nicht im Vollzug von Modernisierungsgeboten.

⁷³⁾ Kosten des sanierungsbedingten Grunderwerbs sind dies regelmäßig nicht. Darüber hinaus werden die dafür anfallenden Kosten in der Regel sehr stark von unterschiedlichen regionalen Faktoren beeinflusst. Die sanierungsbedingten Ausgaben wurden deshalb um die Kosten für den sanierungsbedingten Grunderwerb bereinigt.

⁷⁴⁾ Entspricht etwa 27 % der Gebiete.

⁷⁵⁾ Es bezieht sich auf die gesamte Laufzeit der Sanierungsmaßnahme im Sinne einer Brutto-Gesamtvergütung. Als Gesamtlaufzeit einer Sanierungsmaßnahme wurden aufgrund der in der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse elf Jahre unterstellt.

Dabei wurden sehr unterschiedliche Verfahren zur Festlegung eines Rahmens für die privaten Baumaßnahmen gewählt. Zahlreiche Förderverfahren waren fehlerhaft. Die überwiegend angewandten Verfahrensweisen waren sehr zeit- und kostenaufwendig. Es bestehen Verbesserungsmöglichkeiten:

- Bei keiner Verwaltung, die in die örtlichen Erhebungen einbezogen war und die sich eines Beauftragten für allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben bediente, befanden sich die zahlungsbegründenden Unterlagen der geförderten privaten Modernisierungsmaßnahmen in den Sanierungsakten⁷⁶⁾. In den Gemeinden, die die Aufgaben selbst wahrgenommen haben, war die Aktenführung besser.
- In der Mehrzahl der geprüften Fälle lagen den Akten der privaten Modernisierungsmaßnahmen keine Berechnungen oder Angaben zu den Kosten eines vergleichbaren Neubaus bei. Zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit von Modernisierungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen sind diese Angaben unverzichtbar.
- In einigen Fällen wurden die Kostenschätzungen oder Kostenberechnungen nicht fachmännisch nach DIN 276 erstellt. Bei der Abwicklung der Maßnahmen kam es dadurch zu einem vermeidbaren Verwaltungsaufwand bei den Gemeinden und deren Beauftragten.
- Hat ein Eigentümer Instandhaltungsmaßnahmen unterlassen, ohne nachweisen zu können, dass diese wirtschaftlich unvertretbar oder ihm nicht zuzumuten waren, ist ein Abzug für unterlassene Instandhaltung geboten. Soweit Berechnungen zur Ermittlung des Kostenerstattungsbetrags oder zur Festlegung der Fördersumme vorlagen, sahen diese keinen Abzug vor. Auch eine Begründung für den Verzicht auf einen Abzug fehlte.

In den Fördervorschriften sollte ein pauschaler Abzug für unterlassene Instandhaltung vorgesehen werden⁷⁷⁾.

- Häufig fehlte eine Vorausberechnung oder eine endgültige Berechnung zur Ermittlung des Kostenerstattungsbetrags in den Unterlagen über die privaten Modernisierungsmaßnahmen. Teilweise lagen für dieselbe Maßnahme mehrere Berechnungen mit unterschiedlichen Ergebnissen für den Kostenerstattungsbetrag vor.
- Mehrere Gemeinden vereinbarten mit den Eigentümern eine Pauschalierung des Kostenerstattungsbetrags⁷⁸⁾. Einige Gemeinden haben als Grundlage für das Verfahren den Umfang der Modernisierung, die Formvorschriften, die Ermittlung des Kostenerstattungsbetrags, die Zahlungsweise und ggf. eine Sozialklausel in einer Richtlinie einheitlich für das Sanierungsgebiet festgelegt. Die Prüfung hat gezeigt, dass die Pauschalierung das Verfahren erheblich vereinfacht und zu einem verminderten Bedarf für den Einsatz von Sanierungsberatern führt. Zugleich wird die Ermittlung der Förderhöhe für die Eigentümer von modernisierungs- oder instandsetzungsbedürftigen Gebäuden transparent.
- Die Modernisierungsverträge der Gemeinden waren ohne sachlichen Grund sehr uneinheitlich gestaltet und enthielten teilweise unklare, unvollständige oder fehlerhafte Regelungen. Eine Mustervereinbarung könnte den Beratungsbedarf der Gemeinden deutlich vermindern.
- Einige Gemeinden zahlten den Förderbetrag in vier⁷⁹⁾ Raten, andere in zwei⁸⁰⁾ oder bei einer Fördersumme bis zu 5.000 € in einer Summe aus. Da die Sanierungsberater mit jedem einzelnen Auszahlungsvorgang befasst wurden, führte eine größere Zahl von Auszahlungsraten zu höheren Beratungskosten und verursachte außerdem vermeidbaren Verwaltungsaufwand. Die Fördermittel sollten deshalb in nicht zu kleinen Teilbeträgen ausgezahlt werden.
- In zahlreichen Fällen wurden Modernisierungsvereinbarungen erst nach Baubeginn abgeschlossen. Dabei war dem vorzeitigen Beginn nicht zugestimmt worden⁸¹⁾. In einigen Fällen waren Vereinbarungen sogar rückdatiert. Nach den Förderbestimmungen hätten die Finanzhilfen nicht gewährt werden dürfen.

76) Nur in den Gemeinden, bei denen ein mit Personal des Sanierungsbeauftragten besetztes Sanierungsbüro bestand, waren Aufstellungen und Rechenkopien der privaten Baumaßnahmen in den nichtamtlichen Akten der Sanierungsberater vorhanden. Diese Akten waren in der Regel unvollständig, weil ordnungsgemäße Verwendungsnachweise und Prüfvermerke zur Baurechnung fehlten.

77) Vgl. Nr. 5.6 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport (VV-ISStock) vom 22. September 1993 (MinBl. S. 414), ersetzt durch Verwaltungsvorschrift vom 19. November 2001 (MinBl. S. 501).

78) Vereinzelt wurde von den Sanierungsbeauftragten eine detaillierte Berechnung des Kostenerstattungsbetrags vorgenommen, obwohl sie in diesen Fällen entbehrlich war.

79) Z.B. 30 % nach schriftlicher Baubeginnsanzeige, weitere 30 % nach Rechnungslegung von 60 % der förderfähigen Baukosten, weitere 30 % nach Rechnungslegung von 90 % der förderfähigen Baukosten und die Schlusszahlung in Höhe von 10 % nach Abschluss der Modernisierungsmaßnahme oder bei anderen Gemeinden auch in Teilbeträgen von 10, 40, 30 und 20 %.

80) Z.B. Teilbetrag in Höhe von 50 % frühestens sechs Monate nach Ermittlung des endgültigen Kostenerstattungsbetrags sowie der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde; Schlussrate in Höhe von 50 % frühestens sechs Monate nach Auszahlung der ersten Rate.

81) Z.B. datiert in einem Fall die erste wesentliche Baurechnung vom 21. August 2000. Der Vertragsabschluss erfolgte am 5. Februar 2001. Erste Mittel wurden bereits am 6. Februar 2001 ausgezahlt.

- Für die Arbeitsleistungen der Eigentümer oder mithelfender Personen wurden Stundensätze von bis zu 23 € als förderfähig anerkannt. In einigen Fällen erreichte der Wert der Eigenleistungen infolge überhöhter Stundensätze in Verbindung mit einer sehr großen Zahl von Arbeitsstunden einen Anteil von über 50 % der geförderten Bauausgaben⁸²⁾.

Zur Vorbeugung von Missbrauch sollte eine Obergrenze für Eigenleistungen in die Fördervorschriften aufgenommen werden.

- In einigen Gemeinden wurden die Baumaßnahmen durch Fotoaufnahmen, Pläne und Beschreibungen des Zustands vor und nach der Modernisierung oder Instandsetzung dokumentiert. Diese Dokumentation erwies sich für die spätere Beurteilung der erbrachten Leistungen als vorteilhaft. Das Material kann zugleich als werbewirksames Anschauungsmaterial im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Sanierung dienen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Arbeitshilfe über die Modernisierungs- und Instandsetzungsförderung werde entsprechend überarbeitet. Es sei vorgesehen, grundsätzliche Vorgaben in die neue Verwaltungsvorschrift für die Städtebauförderung aufzunehmen und ggf. weiter zu erläutern.

2.4.2 Bescheinigungen für Steuervergünstigungen

Grundstückseigentümer benötigen für steuerliche Zwecke eine Bescheinigung der Gemeinde⁸³⁾.

Diese Bescheinigungen wurden überwiegend von den Sanierungsbeauftragten entworfen, an die Gemeindeverwaltung weitergeleitet, von dieser unterschrieben und dem Steuerpflichtigen übersandt. Die meisten Verwaltungen waren aufgrund unzureichend geführter eigener Sanierungsakten nicht in der Lage zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Steuerbescheinigung erfüllt und in welcher Höhe im Einzelfall Aufwendungen als bescheinigungsfähig anzuerkennen waren. Trotz der Beteiligung von Sanierungsbeauftragten am Verfahren waren eine Vielzahl von Bescheinigungen dem Grund und der Höhe nach fehlerhaft. Verschiedene Sanierungsbeauftragte, die mehrere Gemeinden betreuten, legten die Vorschriften je nach Gemeinde unterschiedlich aus.

Nur Aufwendungen, die nach Abschluss der Vereinbarung zwischen Gemeinde und Eigentümer entstanden sind, können bescheinigt werden. Dabei sind nur die tatsächlich angefallenen Aufwendungen bescheinigungsfähig. Dazu zählt nicht der Wert der eigenen Arbeitsleistung des Eigentümers oder von Dritten, die unentgeltlich tätig waren. Beide Regelungen wurden häufig nicht beachtet⁸⁴⁾.

In einer Gemeinde wurden für drei Maßnahmen Aufwendungen bescheinigt, denen weder Vereinbarungen noch Gebote nach § 177 BauGB zugrunde lagen⁸⁵⁾. Baumaßnahmen, bei denen diese Voraussetzung nicht erfüllt war, können nicht steuerlich begünstigt werden⁸⁶⁾.

Die Gemeinde ist für die Richtigkeit der Steuerbescheinigungen verantwortlich. Im Übrigen ist die Ausstellung von Steuerbescheinigungen eine hoheitliche Aufgabe der Gemeinde, die ihr aufgrund des Steuerrechts und nicht des Städtebaurechts obliegt. Dies schließt eine Förderung der Ausgaben für Beauftragte insoweit aus.

2.5 Kosten- und Finanzierungsübersichten

Die dem Rechnungshof bei den örtlichen Erhebungen vorgelegten Kosten- und Finanzierungsübersichten erfüllten trotz der Mitwirkung von Sanierungsbeauftragten fast ausnahmslos nicht die Anforderungen für die Bewilligung von Fördermitteln. So fehlten überwiegend Angaben zu den Vorjahren. Ausgaben waren meist nicht ausreichend tief gegliedert dargestellt. Wichtige Einnahmepositionen waren weggelassen oder mit offensichtlich zu niedrigen Werten angesetzt.

82) Teilweise wurden mehr als 9.000 Arbeitsstunden und damit Bauausgaben von über 143.000 € anerkannt. In einem Fall wurden eigene Arbeitsleistungen in Höhe von 87.700 € anerkannt. Bei Gesamtaufwendungen von 122.700 € entsprach das einem Anteil von über 70 %.

83) §§ 7h, 10f und 11a Einkommensteuergesetz.

84) In einem Fall wurden 56.000 € bescheinigt, obwohl die Aufwendungen vor Vertragsabschluss anfielen. Zwei Gemeinden bescheinigten eigene Arbeitsleistungen der Grundstückseigentümer von 322.000 €. In zwei Fällen wurden eigene Arbeitsleistungen von 80.000 € bei Gesamtaufwendungen von 136.000 € und von 118.000 € bei 228.000 € bescheinigt.

85) Insgesamt wurden Aufwendungen von 205.000 € bescheinigt. In einem dieser Fälle war der Eigentümer vom Sanierungsbeauftragten sogar gebeten worden, Rechnungen zur Erstellung einer Steuerbescheinigung vorzulegen.

86) § 7h Abs. 1 Satz 1 EStG in Verbindung mit R 83a Abs. 6 Satz 3 Einkommensteuer-Richtlinien 1996.

2.6 Notwendiger Umfang der Beratung

Die Prüfung hat gezeigt, dass vor allem kleinere Gemeinden, die mit Mitteln des Sanierungsprogramms gefördert werden, die Vorbereitung oder Durchführung einer Sanierung in der Regel nicht ohne Mitwirkung von Beauftragten erledigen können.

2.6.1 Stadtplanerische und gestalterische Beratung

Während der Durchführung der Sanierung kann die Übertragung der Beratung zu Fragen der Änderung des Sanierungsgebiets, seiner Neugestaltung und zur Fortschreibung des "Städtebaulichen Rahmenplans" oder anderer Planungsaufgaben zweckmäßig sein.

Soweit im Rahmen der Sanierungsmaßnahme private Baumaßnahmen ausgeführt werden sollen, können folgende Aufgaben hinzukommen:

- Beratung und textliche Stellungnahme zu Bauvoranfragen, Bauanträgen und anderen Anträgen auf Genehmigung nach § 144 BauGB von städtebaulicher Bedeutung,
- Beratung und textliche Stellungnahme oder Gutachten zu Gesamtsanierungen, durchgreifenden Modernisierungen, wesentlichen Anbauten oder Neubauten in stadtplanerischer und gestalterischer Hinsicht,
- Beratung bei der Beurteilung von Bebauungs- und Gestaltungsvorschlägen und skizzenhafte Erarbeitung von Vorschlägen bei besonderen städtebaulichen Ansprüchen sowie die Aufstellung von ersten Kostenschätzungen,
- Überprüfung der abgeschlossenen Modernisierungs-, Instandsetzungs- und Neubaumaßnahmen sowie der Vorgänge nach § 144 Abs. 1 BauGB auf Einhaltung der Vorgaben in stadtplanerischer und gestalterischer Hinsicht.

Das Honorar der Berater muss an der jeweiligen Aufgabenstellung orientiert sein. Soweit möglich ist die Vergütung auf eine Höchststundenzahl je Einzelfall oder eine daraus abgeleitete Fallpauschale zu begrenzen. Die Höhe der Stundensätze ist unter Berücksichtigung der jeweiligen besonderen Schwierigkeit der Beratung nach § 6 HOAI festzulegen.

2.6.2 Verwaltungsmäßige Beratung und Betreuung

Die Ermittlungen, ob und in welchem Umfang eine Gemeinde Fördermittel für konkrete Ordnungs- oder Baumaßnahmen beanspruchen kann⁸⁷⁾, die Bewirtschaftung der Mittel - insbesondere die Ausarbeitung des Mittelabrufs - und die Ausstellung von Steuerbescheinigungen zählen zu den allgemeinen Verwaltungsaufgaben der Gemeinde, für die keine Städtebauförderungsmitel verwendet werden dürfen.

Das Gleiche gilt für die Prüfung der Fragen, ob die Sanierungsaufgaben eingehalten werden und ob sanierungsrechtliche Genehmigungen erteilt werden können. Außerdem ist die Prüfung von Verwendungsnachweisen privater Modernisierungsmaßnahmen von der Gemeinde vorzunehmen.

Nur soweit Besonderheiten der Sanierung im Einzelfall die Einschaltung eines Sanierungsbeauftragten erfordern, ist eine Übertragung folgender Aufgaben sachgerecht und wirtschaftlich:

- Beratung der Gemeinde bei der Aufstellung des Jahresprogramms für das Sanierungsgebiet und bei der Abfassung des Förderantrags,
- Beratung der Gemeinde bei der Aufstellung der Finanzierungsübersicht unter Einbeziehung aller Kosten und aller Einnahmen aus der Sanierung,
- Beratung der Gemeinde bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen und der Abrechnung der Sanierung, soweit dabei auf die bei der Vorbereitung oder Abwicklung des Verfahrens gewonnenen besonderen Erkenntnisse des Beraters zurückgegriffen werden muss,
- Beratung von privaten Grundstückseigentümern in förderrechtlicher Hinsicht bei privaten Modernisierungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen.

Zur Abgeltung der Leistungen der Sanierungsberater in den drei zuerst genannten Fällen können, nach Vorausberechnung des jeweiligen geschätzten leistungsbezogenen Aufwands, Pauschalbeträge vereinbart werden. Hinzu kommt, soweit erforderlich, die Vergütung des Aufwands für Beratungsleistungen bei privaten Grundstückseigentümern. Diese sollten nach Stundenaufwand, bei festgelegter Höchststundenzahl je Einzelfall, abgegolten werden.

⁸⁷⁾ Einige Verwaltungen haben als Grund für die Einschaltung eines Sanierungsbeauftragten angegeben, dass durch dessen Mitwirkung problemloser an Fördermittel des Landes zu gelangen sei.

2.7 Auswirkungen auf die Förderung

2.7.1 Stadtplanerische und gestalterische Beratung

Für die Phase der Durchführung der Sanierung sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs für stadtplanerische und gestalterische Beratungen jährliche Honorarausgaben von bis zu 3 % der jährlichen Sanierungsausgaben - ohne Grunderwerbskosten - angemessen und können als förderfähig anerkannt werden⁸⁸⁾.

2.7.2 Verwaltungsmäßige Beratung und Betreuung

Wenn den Empfehlungen des Rechnungshofs zum Einsatz der Sanierungsbeauftragten für die verwaltungsmäßige Beratung gefolgt wird, die vorgeschlagenen Muster für Modernisierungs- und Instandsetzungsvereinbarungen erarbeitet werden und das pauschalierte Verfahren, das die detaillierte Berechnung des Kostenerstattungsbetrags ersetzt, eingeführt wird, ist eine deutliche Verminderung des Beratungsbedarfs sowie der dafür erforderlichen Ausgaben zu erwarten. Eine Orientierung der Förderung am jeweiligen Jahresprogramm der Gemeinden - ohne Kosten des Grunderwerbs - erscheint nach den Erkenntnissen der Prüfung vertretbar.

Eine Förderung der Ausgaben für eine externe verwaltungsmäßige Beratung bis zu einem Anteil von 2 % der jährlichen Sanierungsausgaben - ohne Kosten des Grunderwerbs - kann als angemessen angesehen werden.

Bei Aufträgen an Sanierungsbeauftragte können - unter Berücksichtigung eines Anteils von bis zu 3 % der jeweiligen Sanierungsausgaben für die stadtplanerische und gestalterische Beratung - Honorarausgaben für die gesamten Beratungsleistungen von bis zu insgesamt 5 % der Sanierungsausgaben (ohne Kosten des Grunderwerbs) als angemessen angesehen und gefördert werden.

Das Ministerium hat erklärt, eine Höchstgrenze und ein Maßstab für die Bemessung der Vergütung würden im Rahmen der Verwaltungsvorschrift für die Städtebauförderung festgelegt werden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Leitlinien für einen sachgerechten und wirtschaftlichen Einsatz von Beauftragten bei Sanierungsmaßnahmen zu erarbeiten,
- b) den Umfang der Übertragung von Aufgaben auf Beauftragte zu verringern,
- c) die vergaberechtlichen Vorschriften einzuhalten,
- d) für private Modernisierungsmaßnahmen die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Vereinfachungen und Verbesserungen des Verfahrens in die Fördervorschriften aufzunehmen,
- e) Fördermittel für Sanierungsmaßnahmen nur bei Vorlage qualifizierter Übersichten über die Kosten und die Finanzierung zu bewilligen,
- f) die Förderung von Honorarausgaben durch Höchstsätze zu begrenzen.

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

⁸⁸⁾ Bei Besonderheiten der Maßnahmen oder vermehrtem Beratungsbedarf infolge reger Bautätigkeit kann vorübergehend ein höherer Bedarf bestehen, der jedoch im Einzelfall nachgewiesen werden müsste.

Tz. 5 Neubau des Kleinen Hauses des Staatstheaters Mainz

Das Ziel, die Baumaßnahme wirtschaftlich und kostengünstig durchzuführen, wurde deutlich verfehlt.

Die Stadt hat bei der Abrechnung der Bauleistungen mit dem Generalübernehmer einen Mehrbetrag von 0,46 Mio. € ohne Nachweis anerkannt und vergütet.

Die Gesellschaft hat bei einer Vielzahl von Vergaben für Bauleistungen das Vergaberecht nicht beachtet.

- **Die Vergabe der Rohbauarbeiten führte zu einem wirtschaftlichen Nachteil von mindestens 0,69 Mio. € Bei der Erteilung des Auftrags wurde überdies ein vom Rohbauunternehmen eingeräumter Nachlass von 297.000 € nicht berücksichtigt.**
- **Die Vergabe der Arbeiten für die Aufzugsanlagen führte zu vermeidbaren Kosten von 174.000 € Einen Preisnachlass von 215.000 € hat die Gesellschaft nicht an die Stadt weitergegeben.**
- **Bei weiteren Aufträgen ergaben sich vermeidbare Kosten von 277.000 €**

Die Baunebenkosten übersteigen um 1,9 Mio. € den Wert, der als angemessen anzusehen ist. Ihr Anteil an den Gesamtbaukosten ist mit 23,5 % sehr hoch. Im Lauf der Projektentwicklung erhöhten sie sich bei gleichbleibenden Gesamtkosten um 3 Mio. € oder fast 29 %. Diese Mehrkosten wurden aufgefangen, weil in der Kostenberechnung ausreichende Reserven enthalten waren.

Der überhöhte Ansatz für Baukosten in der Kostenberechnung führte zu vermeidbaren Honorarausgaben.

Die Projektsteuerungs- und Bauherrenleistungen wurden zu hoch vergütet. Die Verträge der Stadt mit dem Architekten hatten vermeidbare Honorarzahlungen von insgesamt 319.000 € zur Folge.

Die Ausgaben für Kunstwerke und für künstlerisch gestaltete Bauteile übersteigen den nach den Richtsätzen des Landes maßgeblichen Betrag um 250.000 €

Ausgaben von 1,3 Mio. € für die Baureifmachung des Grundstücks wurden fehlerhaft den vom Land zu zahlenden Baukosten zugeordnet. Weiter wurden dem Land Ausgaben von 0,6 Mio. € in Rechnung gestellt, die nicht der Baumaßnahme zugerechnet werden können, und von 0,3 Mio. € die nicht förderfähig sind.

1. Allgemeines

Das Land und die Stadt Mainz haben im Jahr 1989 die Überführung des bisherigen "Theaters der Landeshauptstadt" in ein Staatstheater vereinbart, das von einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung betrieben wird. Nach dem Vertrag sollte das vorhandene Theater saniert und auf dem Grundstück hinter dem Großen Haus ein Theaterneubau als Kleines Haus errichtet werden. Aufgrund eines im Auftrag der Stadt Mainz im Jahr 1987 erstellten Gutachtens hielt man für den Neubau einen Rauminhalt von 30.000 m³ und Baukosten von 17,9 Mio. € (ohne Tiefgarage) für erforderlich.

Auf der Grundlage eines gegenüber dem Gutachten auf 39.000 m³ erweiterten Raumbedarfs wurde ein Architektenwettbewerb für die Planung des Neubaus durchgeführt. Der Entwurf des 1. Preisträgers wies einen umbauten Raum von 43.000 m³ aus.

Ein auf diesem Entwurf aufbauendes, erweitertes Bespielungskonzept führte zu erheblich gesteigerten Anforderungen an den Raumbedarf, dem mit der Planung eines vergrößerten Baukörpers mit einem Volumen von 60.000 m³ Rechnung getragen wurde. Zusätzlich war eine Tiefgarage mit Stellplätzen in vier Ebenen⁸⁹⁾ vorgesehen. Die Gesamtbaukosten wurden nun auf 47,7 Mio. € geschätzt⁹⁰⁾.

⁸⁹⁾ Im Zuge der weiteren Entwurfsbearbeitung wurde bekannt, dass die Rückverankerung des Baugrubenverbau Mehrkosten von mindestens 7,7 Mio. € verursachen werde. Um die zusätzlichen Kosten auszugleichen, wurde auf die Errichtung der vierten Tiefgaragenebene verzichtet.

⁹⁰⁾ Da die Stadt das Theatergebäude als "Betrieb gewerblicher Art" führt, der das Gebäude an die Staatstheater GmbH verpachtet, ist der Betrieb zum Vorsteuerabzug berechtigt. Von Stadt und Land sind deshalb nur die Nettokosten zu finanzieren. Alle Kosten sind daher als Nettobeträge angegeben.

Weitere Änderungen des Entwurfs führten zu einer Erhöhung der geschätzten Kosten auf 54,5 Mio. €⁹¹⁾. Wegen der bis zum Baubeginn eingetretenen Baupreissteigerungen und zusätzlicher Ausgaben für Entschädigungen wurden die Gesamtbaukosten im Oktober 1992 auf 58,5 Mio. € hochgerechnet.

Der Theatervertrag sieht vor, dass die Stadt die erforderlichen Grundstücke baureif und unentgeltlich zur Verfügung stellt. Das Land hat die Kosten für den Neubau eines Kleinen Hauses zu tragen. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung hat das Land bisher Zuwendungen aus Mitteln der Städtebauförderung, des Investitionsstocks und des Hauptstadtansatzes in Höhe von insgesamt 53,5 Mio. € bewilligt⁹²⁾.

Mit den Bewilligungsbescheiden wurde die Stadt verpflichtet, die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Gebietskörperschaften und Zweckverbände⁹³⁾ zu beachten und die Ausgaben auf das Notwendigste und Kostengünstigste zu beschränken.

Die Stadt selbst war Vertragspartnerin der Architekten und Ingenieure. Die Koordination der Baumaßnahme und die Kontrolle der Kosten übertrug sie einem Projektsteuerungsunternehmen. Mit der Durchführung der Baumaßnahme beauftragte die Stadt die Mainzer Aufbaugesellschaft. Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung der Bauleistungen führte die Gesellschaft in eigenem Namen und auf eigene Rechnung durch. Dazu nahm sie auch die Leistungen der übrigen Vertragspartner der Stadt in Anspruch.

Mit ersten Bauarbeiten wurde am 27. November 1992 begonnen. Nachdem die archäologischen Grabungen abgeschlossen, zusätzlich benötigte Grundstücke erworben und die baurechtlichen Voraussetzungen geschaffen waren, begannen die Rohbauarbeiten am 18. Oktober 1993. Nach der Fertigstellung erfolgte die Übergabe des Theaterneubaus am 1. September 1997.

Der Rechnungshof hat die Verwendung der Zuweisungen an die Stadt Mainz für den Neubau geprüft. Gegenstand des Prüfungsverfahrens war die Abwicklung der Leistungen des Landes, nicht hingegen die Frage, ob die richtige Finanzierungsart gewählt wurde.

Grundlagen für die örtlichen Erhebungen waren die Kostenberechnung, die Verträge mit den Architekten und Ingenieuren, dem Projektsteuerungsbüro und der Mainzer Aufbaugesellschaft sowie deren Abrechnungen und die Vergabe- und Abrechnungsunterlagen für die Bauleistungen der wesentlichen Baukonstruktionen und der technischen Anlagen.

Da die Stadt zur Wahrung ihrer Verpflichtung aus den Nebenbestimmungen der Bewilligungsbescheide⁹⁴⁾ der Gesellschaft im Vertrag die Beachtung des Vergaberechts auferlegt hatte, wurde auch geprüft, ob diese der Verpflichtung nachgekommen ist.

Die Prüfung konnte nicht in allen Fällen zu einer vollständigen Bewertung der Bauleistungen führen, weil die von der Gesellschaft geführten Akten unvollständig waren.

Eine abschließende Bewertung des Bauvorhabens war nicht möglich, weil auch fünf Jahre nach der Übergabe des Theaterneubaus noch kein Verwendungsnachweis vorliegt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Vertrag mit der Mainzer Aufbaugesellschaft

2.1.1 Vertragsabschluss

Die Stadt schloss am 8. September 1993 mit der Gesellschaft einen "Maßnahmevertrag" über die Errichtung des Kleinen Hauses ab. Darin verpflichtete sich die Gesellschaft, ein funktionstüchtiges Gebäude einschließlich der betriebstechnischen Anlagen schlüsselfertig im eigenen Namen, auf eigene Rechnung und eigene Gefahr nach den maßgeblichen Bestimmungen zu errichten.

Der Maßnahmevertrag sah vor, dass das Bauwerk zu einem Festpreis erstellt wird, der im Wesentlichen auf der Basis der Ergebnisse der Ausschreibung für die Gewerke Rohbau, Aufzugsanlagen sowie Heizungs-, Lüftungs-, Sanitär-, Elektro- und Bühnentechnik ermittelt werden sollte. Obwohl die dazu erforderlichen Daten vorlagen, wurde ein anderer Abrechnungsmodus gewählt, der zu erheblichen Differenzen über die Höhe des letztlich zu zahlenden Entgelts führte. Nach Verhandlungen, die sich bis Juni 1995 hinzogen, einigten sich die Stadt und die Gesellschaft auf einen Betrag von 41,93 Mio. € Abweichend von dem Vertrag sollte nunmehr das Entgelt bei Kostenüberschreitungen in den

91) Kostenberechnung Stand Februar 1992.

92) Bis November 2002 wurden an die Stadt 52,2 Mio. € ausgezahlt.

93) VV Teil II/Anlage I zu § 44 Abs. 1 LHO.

94) VV Teil II Nr. 3.1 zu § 44 Abs. 1 LHO in Verbindung mit VV Nr. 1 zu § 31 GemHVO.

Einzelgewerken angepasst werden. Der wesentliche Vorteil, mit dem die Stadt die Einschaltung der Gesellschaft begründet hatte, frühestmögliche Kostensicherheit durch die Vereinbarung eines Festpreises zu erlangen, konnte aufgrund dieser Neuregelung nicht mehr erreicht werden. Für die weitere Abwicklung, ohne Bindung an den Festpreis, wäre es zwingend erforderlich gewesen, die Gesellschaft bei zusätzlichen Entgeltforderungen zum Nachweis ihrer gesamten Bauausgaben zu verpflichten. Nur dadurch wäre eine Gegenüberstellung von Kostenüberschreitungen und Kosteneinsparungen in den Einzelgewerken und eine richtige Abrechnung der Bauausgaben ermöglicht worden.

Im Januar 1996 wurde das Entgelt wegen Mehrleistungen, insbesondere bei den Rohbauarbeiten und wegen zusätzlicher Leistungen für Ausbau und Ausstattung, um 1,02 Mio. € auf 42,95 Mio. € erhöht.

Bis zum 29. Juli 1999 zahlte die Stadt der Gesellschaft für Bauleistungen ein Entgelt in Höhe von 44,43 Mio. €. Die Vergütung lag damit um 1,48 Mio. € über dem im Januar 1996 für die Bauleistungen vereinbarten Betrag.

Die Gesellschaft zahlte für die Bauleistungen 0,46 Mio. € weniger als sie der Stadt in Rechnung stellte⁹⁵⁾. Zum überwiegenden Teil beruht die Differenz auf Nachlässen und Skonti, die der Gesellschaft gewährt wurden, sowie auf Abzügen an den Schlussrechnungsbeträgen der Nachunternehmer. Darin enthalten waren auch die Kosten für Baustrom, Bauwasser, Bauaufzug und Bauleistungsversicherung, die in der tatsächlich angefallenen Höhe hätten vergütet werden dürfen.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass in der seinerzeit bestehenden Arbeitsgruppe Stadt-Land dem Vorschlag der Stadt, die Mainzer Aufbaugesellschaft zu beauftragen, zugestimmt worden sei, um die größtmögliche Kostensicherheit des ohnehin komplexen Projektes zu erreichen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass dieses Ziel durch Änderungen des Abrechnungsverfahrens nicht erreicht wurde, die nach dem Vertragsabschluss vorgenommen wurden.

2.1.2 Anwendung der Vergabevorschriften durch die Gesellschaft

Die Gesellschaft ist der Verpflichtung, das Vergaberecht zu beachten, weitgehend nicht nachgekommen:

- Wahl der Vergabeart

In einer Vielzahl von Fällen wich die Gesellschaft vom Gebot der öffentlichen Ausschreibung ab. So hat sie die Gewerke Lüftungstechnik, Parkieranlage, Aufzugstechnik, Bühnentechnik u.a. im Gesamtumfang laut Kostenberechnung von mehr als 8,7 Mio. € nur beschränkt ausgeschrieben. Begründungen für den Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung enthalten die Akten nicht.

Eine öffentliche Ausschreibung muss stattfinden, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen⁹⁶⁾.

- Kennzeichnung und Prüfung der Angebote

Als Niederschrift über den Eröffnungstermin führte die Gesellschaft Submissionslisten. Die gebotene Kennzeichnung⁹⁷⁾ der Angebote in allen wesentlichen Teilen unterblieb. Vorkehrungen zur Vermeidung von nachträglichen Änderungen an den Angeboten fehlten.

Alle gültigen Angebote sind rechnerisch, technisch und wirtschaftlich zu prüfen. Die Gesellschaft führte die Prüfungen nur bei einem Teil der Angebote in Zusammenarbeit mit dem Projektsteuerungsbüro, den Planern und der Stadt durch.

Durch diese Verfahrensweise war nicht gewährleistet, dass aus allen zugelassenen Angeboten das preisgünstigste herausgefunden wurde.

- Verhandlungen nach Submission

Die Gesellschaft hat Verhandlungen mit Bietern über Vorauszahlungen, Änderungen gegenüber dem Leistungsverzeichnis und Preisreduzierungen durch Leistungsänderungen, Gewährung von Skonti und Nachlässen aufgrund von Pauschalierungen nach vorweg genommenem Aufmaß geführt. Die ausgehandelten Preisnachlässe führten teilweise zu Änderungen in der Bieterreihenfolge.

⁹⁵⁾ Der Vergleich erfolgte anhand der in den Vorblättern zu den Schlussrechnungen enthaltenen Angaben und betraf die Ausgaben zu über 80 % der Bauleistungen.

⁹⁶⁾ § 3 Nr. 2 Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A - (VOB/A).

⁹⁷⁾ § 22 Nr. 3 Abs. 2 VOB/A.

Bei Ausschreibungen darf der Auftraggeber nach Öffnung der Angebote bis zur Zuschlagserteilung mit einem Bieter regelmäßig nicht verhandeln. Ausnahmen sind nur zur Klärung offener Fragen, nicht jedoch zur Änderung der Angebote oder von Preisen zugelassen ⁹⁸⁾.

- Einzelvergaben

Die Gesellschaft erteilte trotz Bedenken der VOB-Stelle, die bei der ehemaligen Bezirksregierung Koblenz eingerichtet war, den Auftrag für die Rohbauarbeiten nicht an den mindestfordernden Bieter, der das wirtschaftlichste Angebot abgegeben hatte. Diese Vergabe verstieß nicht nur gegen das Vergaberecht, sondern auch gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Sie führte zu einem wirtschaftlichen Nachteil von mindestens 0,69 Mio. € Außerdem hat die Gesellschaft bei der Auftragserteilung einen vom Rohbauunternehmen eingeräumten Nachlass über 297.000 € unberücksichtigt gelassen.

Bei der Vergabe der Arbeiten an den Aufzugsanlagen wurde das Angebot des günstigsten Bieters aus nicht nachvollziehbaren Gründen ausgeschlossen. Die Beauftragung des an zweiter Stelle liegenden Bieters führte zu Mehrkosten von 174.000 € Vor der Auftragsvergabe vereinbarte die Gesellschaft mit dem späteren Auftragnehmer einen Preisnachlass von 215.000 € Er wurde nicht an die Stadt weitergegeben.

Beim Gewerk Lüftungstechnik war die erste Ausschreibung ohne vertretbaren Grund aufgehoben worden. Der in der ersten Ausschreibung an siebter Stelle liegende Bieter ließ in einer zweiten Ausschreibung 172.000 € nach. Er wurde Mindestfordernder und erhielt den Auftrag.

Den Auftrag für die Starkstromanlagen erhielt nicht der mindestfordernde Bieter. Sein Ausschluss ist nicht nachvollziehbar. Den Zuschlag erhielt der zweitplazierte Bieter mit einem um 93.000 € höheren Angebot, obwohl er hätte ausgeschlossen werden müssen. Derselbe Bieter erhielt auch den Auftrag für die Foyerbeleuchtung, obwohl er nur an zweiter Stelle lag.

Den Auftrag für die Parkierungsanlage, die beschränkt ausgeschrieben wurde, erhielt nicht der Mindestfordernde, weil das von ihm angebotene Produkt bisher nicht bei der "Parken in Mainz GmbH" im Einsatz war. Hierdurch entstanden Mehrkosten von mehr als 12.000 €

Die Ausführung der Bau- und Montageleistungen der Bühnenmaschinerie wurde ohne den gebotenen vorherigen europaweiten Teilnahmewettbewerb beschränkt ausgeschrieben.

2.2 Baunebenkosten

2.2.1 Entwicklung und Gesamthöhe

In den Kostenunterlagen der Stadt ist dargestellt, dass sich der Kostenansatz für die Baunebenkosten bei gleich bleibenden Gesamtkosten in acht Jahren um 3 Mio. € oder fast 29 % erhöht hat. Diese Kostenentwicklung ist außergewöhnlich, weil insbesondere die Honorare auf der Grundlage der Baukosten ermittelt werden.

Insgesamt sind die Kosten nicht gestiegen, weil den Mehrkosten bei den Baunebenkosten ein zu hoher Ansatz bei den Baukosten gegenüberstand. Dies belegt, dass erhebliche Reserven in der Kostenberechnung enthalten waren.

Die Bildung der Reserven bei den Baukosten hatte überhöhte Honorare für die Leistungsphasen 1 bis 4 bei allen Verträgen mit den freiberuflich Tätigen zur Folge.

Außerdem wurden Leistungen der Architekten, der Ingenieure und der Projektsteuerung infolge unzureichender Abgrenzung der einzelnen Leistungsbereiche doppelt vergütet und Bauherrenaufgaben auf die Gesellschaft verlagert.

Bei Gesamtausgaben bis zum 31. Dezember 2000 von brutto 67,5 Mio. € sind die Baunebenkosten mit 12,6 Mio. € sehr hoch und machen einen Anteil von 23,5 % aus. Erfahrungswerte liegen bei Neubauten zwischen 12 % und maximal 20 %. Ein den besonderen technischen und künstlerischen Anforderungen der Maßnahme entsprechender Wert liegt bei 20 %. Bei diesem Wert ergäben sich Baunebenkosten von 10,7 Mio. € Der bisher von der Stadt dafür gezahlte Betrag liegt um 1,9 Mio. € darüber.

2.2.2 Projektsteuerungs- und Bauherrenleistungen

Die Stadt hatte die Aufgaben der Projektsteuerung einem Ingenieurbüro übertragen und hat diesem ein Nettohonorar von 1,02 Mio. € gezahlt.

⁹⁸⁾ § 24 VOB/A.

Infolge einer nicht hinreichenden Abgrenzung der Leistungsbilder des Architekten und des Projektsteuerungsbüros kam es zu Leistungsüberschneidungen und zu einer Doppelhonorierung verschiedener Grundleistungen nach § 15 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI).

Außerdem hat die Stadt der Gesellschaft für zusätzliche Projektsteuerungs- und Bauherrenleistungen, die diese im eigenen Namen, auf eigene Rechnung und auf eigene Gefahr erbringen musste, ein Nettohonorar von 0,67 Mio. € gezahlt⁹⁹⁾.

Der Gesamtaufwand von 1,69 Mio. € für diese Leistungen ist mit einem Anteil von 3,1 % an den Gesamtbaukosten deutlich zu hoch.

2.2.3 Architektenleistungen

Der Honorarsatz für die Architektenleistungen wich ohne nachvollziehbaren Grund vom Mindestsatz der HOAI ab. Die Vergütung der Fahrtkosten des Architekten entsprach nicht der HOAI. Für die Planung des raumbildenden Ausbaus wurde ein zusätzliches Honorar vereinbart, obwohl diese Leistung ohne besondere Vergütung zu erbringen war. Das Gesamthonorar des Architekten hätte mit Rücksicht auf die von der Bauverwaltung der Stadt wahrgenommene Projektleitung vermindert werden müssen. Ausgaben für Honorare von insgesamt 319.000 € waren vermeidbar.

2.3 Kunst am Bau

Die Ausgaben für zwei Glaskegel auf dem Tritonplatz, eine Freiplastik auf dem Dach des Theaterneubaus und für Kunstankäufe betragen insgesamt 0,61 Mio. €. Nach den Richtsätzen der Verwaltungsvorschrift für die künstlerische Ausgestaltung öffentlicher Hochbauten¹⁰⁰⁾, die bei Baumaßnahmen anzuwenden sind, die vom Land gefördert werden, hätten die Ausgaben für die Ausgestaltung des Kleinen Hauses auf 0,36 Mio. € begrenzt werden müssen¹⁰¹⁾.

2.4 Sonstige Ausgaben

2.4.1 Ausgaben, die nicht der Baumaßnahme zugerechnet werden können

Die Stadt hat Ausgaben abgerechnet, die nicht der Baumaßnahme zugerechnet werden können. Es handelt sich u.a. um folgende Ausgaben:

- Ausgaben für die Baureifmachung des Grundstücks von 1,3 Mio. € wurden den Baukosten zugeordnet. Die Ausgaben betrafen insbesondere die Umlegung zahlreicher öffentlicher Ver- und Entsorgungsleitungen, die Umsetzung einer öffentlichen Toilettenanlage auf ein anderes Grundstück und den Abbruch von baulichen Anlagen.

Grundstücke sind nach der Verkehrsauffassung baureif, wenn ihre Bebauung rechtlich zulässig und tatsächlich ohne Hindernisse möglich ist. Das bedeutet, dass die äußere Erschließung hergestellt sein muss, aufstehende Gebäude oder Gebäudereste abgeräumt und in der Erde befindliche Leitungen und Anlagen entfernt sind.

Nach dem Theatervertrag hat die Stadt die erforderlichen Grundstücke baureif zur Verfügung zu stellen. Demnach können Kosten für die Herstellung dieses Zustandes nicht berücksichtigt werden.

- Für den Aufbau eines Facility Managements in ihrem Bauamt hat die Stadt Kosten von über 255.000 € aus Mitteln für den Theaterneubau finanziert.
- Für die Erstellung einer Baudokumentation über den Neubau des Kleinen Hauses, die von der Stadt nach Übergabe des Theaters im Oktober 1997 herausgegeben worden ist, wurde dem Projektsteuerungsbüro zusätzlich zu dessen Honorar ein Betrag von 50.000 € aus Baumitteln vergütet.
- Um der Staatstheater GmbH eine vorzeitige Nutzung von Teilbereichen des Neubaus zu ermöglichen, zahlte die Stadt ihr aus Baumitteln einen pauschalen Aufwandszuschuss von 250.000 €¹⁰²⁾. Außerdem wurde ihr aus Baumitteln ein Zuschuss von 10.000 € für den Erwerb eines Kesselpaukensatzes gewährt.
- Die Stadt hatte im Juli 1996 mit der Staatstheater GmbH einen Vertrag über die Wahrnehmung von Koordinierungsaufgaben abgeschlossen. Darin ist eine Vergütung des Aufwands von Mitarbeitern der Gesellschaft für die

⁹⁹⁾ Die Gesellschaft hatte die für die Herstellung des Werkes notwendigen behördlichen Genehmigungen zu beantragen und dabei als Bauherrin aufzutreten. Nach Erhalt der Leistungsverzeichnisse von der Stadt waren die Bauleistungen auszuschreiben und in Auftrag zu geben.

¹⁰⁰⁾ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 28. September 1982 (MinBl. S. 474).

¹⁰¹⁾ Dieser Ausgabenmehrbetrag darf bei der Förderung des Kleinen Hauses nicht berücksichtigt werden. Er entspricht in seiner Höhe einem Minderausgabebetrag der "Kunst am Bau" bei der Baumaßnahme Generalsanierung des Großen Hauses. Eine Nachfinanzierung im Rahmen dieser von Stadt und Land je hälftig finanzierten Maßnahme wurde der Stadt empfohlen.

¹⁰²⁾ Im Wirtschaftsplan der Staatstheater GmbH waren die Betriebskosten für den Zeitraum der vorzeitigen Nutzung nicht veranschlagt.

regelmäßige Teilnahme an Besprechungen, die Koordinierung notwendiger Planungs- und Ausführungsleistungen, für Informationen im eigenen Haus unter Einbeziehung des Betriebsrats sowie die Mitwirkung bei Entscheidungsfindungen und der Anforderung von Unterlagen von 16.000 € vorgesehen.

Es gehört zu den ureigenen Aufgaben des späteren Nutzers, sein Detailwissen im eigenen Interesse bei der Vorbereitung und Durchführung der für ihn bestimmten Baumaßnahme einzubringen. Leistungen, die nicht im Nutzerinteresse erbracht wurden, wurden nicht dargelegt.

- Von den Teilnehmern des Architektenwettbewerbs wurde für das Überlassen der Wettbewerbsunterlagen eine Schutzgebühr von jeweils 100 € gefordert, die bei Vorlage eines Wettbewerbsentwurfs erstattet wurde. Die Stadt erzielte dafür im allgemeinen Haushalt Einnahmen von 6.000 €. Mit der Rückerstattung der Schutzgebühr an die Teilnehmer belastete dagegen die Stadt in gleicher Höhe den Bautitel.
- Die Stadt hat die Kosten eines Rechtsstreits, den die Erbbauberechtigte und Betreiberin eines nahegelegenen Parkhauses gegen sie als Grundstückseigentümerin geführt hatte, in Höhe von 18.000 € aus Baumitteln bezahlt. Die Erbbauberechtigte fühlte sich durch die im Zusammenhang mit dem Neubau des Kleinen Hauses im Eigentum der Stadt errichtete Tiefgarage in dem vertragsgemäßen Gebrauch ihres Rechts gestört. Nach einem außergerichtlichen Vergleich zog die Erbbauberechtigte die Klage zurück.

Die Kosten des Rechtsstreits betrafen ausschließlich die Stadt in ihrer Eigenschaft als Eigentümerin eines der Baumaßnahme benachbarten Grundstücks.
- Die Stadt hat 5.000 € für die Beschaffung und Installation eines neuen elektrischen Herds in der Küche des Großen Hauses aus Baumitteln des Kleinen Hauses bezahlt.

2.4.2 Nicht förderfähige Ausgaben

Die Stadt hat Ausgaben abgerechnet, die nach den Förderbestimmungen nicht förderfähig sind und für die im Theatervertrag keine besondere Kostenregelung getroffen wurde. Es handelt sich u.a. um folgende Ausgaben:

- Ausgaben der Stadt für ihr Baustellenbüro, Dokumentationen, Büromaterialien, Fachliteratur und sonstigen sächlichen Verwaltungsaufwand in Höhe von 136.000 € wurden aus Baumitteln finanziert.

Die Ausgaben sind nicht den Kosten der Baumaßnahme, sondern den sächlichen Aufwendungen der Stadt zuzurechnen und nach Nr. 5 der VV-IStock¹⁰³⁾ nicht förderfähig.
- Für Baufeierlichkeiten wandte die Stadt aus Baumitteln 57.000 € auf. Davon zahlte sie 12.800 € unmittelbar. Ein weiterer Betrag von 44.200 € für die Grundsteinlegung und das Richtfest war in dem der Gesellschaft gezahlten Entgelt enthalten.

Nach Nr. 5.1 der VV-IStock sind Ausgaben für Baufeierlichkeiten nicht förderfähig. Im Übrigen wäre bei einer Baumaßnahme vergleichbarer Größe des Landes nur ein Bruchteil dieses Aufwands genehmigt worden.
- Unter den Ausgaben für das Kleine Haus hat die Stadt auch Gebühren städtischer Ämter für Baugenehmigungen, Vermessungen und Sondernutzungen in Höhe von 140.000 € geltend gemacht.

Derartige Gebühren und Auslagen sind nach Nr. 5.1 der VV-IStock nicht förderfähig.

2.5 Verwendungsnachweis

Das Theater wurde im September 1997 der Stadt übergeben. Sie hätte innerhalb von einem Jahr den Nachweis der Verwendung der Zuwendungen erbringen müssen¹⁰⁴⁾. Trotz mehrfacher Aufforderung durch das Ministerium oder nachgeordneter Behörden liegt bisher kein Verwendungsnachweis vor.

Die vom Ministerium eingeschaltete Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat in ihrer Stellungnahme daran erinnert, dass die damalige Landesregierung dieses Staatstheater, das in vollem Umfang aus Landesmitteln finanziert werde, nicht, wie es bei Baumaßnahmen des Landes hergebracht sei, durch ein Staatsbauamt, sondern durch die Stadt habe planen lassen. Die damalige Landesregierung sei damit einverstanden gewesen, dass sich die Stadt ihrerseits der Mainzer Aufbaugesellschaft bedient habe. Als Gründe seien u.a. die engen für die Staatsbauämter geltenden Verfahrensregeln, aber auch deren strikte Bindung an die VOB genannt worden.

¹⁰³⁾ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport (VV-IStock) vom 22. September 1993 (MinBl. S. 414), ersetzt durch Verwaltungsvorschrift vom 19. November 2001 (MinBl. S. 501).

¹⁰⁴⁾ VV Teil II Nr. 7 und Anlage 1 zu § 44 Abs. 1 LHO.

Die Staatsbauverwaltung hätte die Aufgaben nach den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau)¹⁰⁵⁾ übernehmen können. Es sei aber nicht gewünscht worden, das Staatsbauamt mit technischen Fragen zu befassen¹⁰⁶⁾, weil man wohl befürchtet habe, das Vorhaben könne durch Formalien und lange Prüfungsfristen verzögert werden, die auch zu Kostenerhöhungen hätten führen können. Stattdessen sei ein Verfahren gewählt worden, bei dem ein Vertreter der Bezirksregierung "planungsbegleitend" als Mitglied in der Arbeitsgruppe Stadt-Land tätig gewesen sei.

Dem Vertreter der Bezirksregierung sei bedeutet worden, aufgrund seiner Erfahrungen mit Vernunft und Augenmaß die Baumaßnahme zu begleiten und sie nicht durch überzogenen Bürokratismus zu hemmen. Dieser habe an fast allen Sitzungen der Arbeitsgruppe teilgenommen. Fast immer seien die vorgesehenen Vergaben plausibel und vertretbar erschienen, wobei er angesichts der gewählten Konstruktion - Generalübernehmer, angestrebter Festpreis - einen weiten Maßstab angelegt habe. Im Einzelfall seien Bedenken vorgebracht worden, denen i.d.R. stattgegeben worden sei. Im Übrigen sehe sich die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd zu einer ins Detail gehenden Beschäftigung mit den Prüfungsfeststellungen erst im Zusammenhang mit der Prüfung des Verwendungsnachweises in der Lage.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Stadt in Kürze den prüffähigen Verwendungsnachweis vorlegen und im Anschluss daran die baufachliche Prüfung durch die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd stattfinden werde.

Obwohl der Verwendungsnachweis noch nicht vorliegt und der Rechnungshof nur Teilbereiche der Maßnahme geprüft hat, zeigen seine Feststellungen, dass das Ziel, die Baumaßnahme wirtschaftlich und kostengünstig durchzuführen, deutlich verfehlt wurde.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Stadt unter Setzung einer Frist aufzufordern, die Baumaßnahme Kleines Haus unverzüglich abzuschließen und einen ordnungsgemäßen und prüfbaren Verwendungsnachweis vorzulegen,
- b) Ausgaben, die nicht der Baumaßnahme zuzurechnen oder die nicht förderfähig sind, nicht zu fördern,
- c) Folgerungen aus den schweren Verstößen gegen das Vergaberecht zu ziehen,
- d) Baunebenkosten nur im honorarrechtlich zulässigen und wirtschaftlich vertretbaren Umfang zu fördern,
- e) Mehrausgaben infolge von Überzahlungen oder zu Unrecht anerkannten Forderungen nicht bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Kosten zu berücksichtigen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums des Innern und für Sport und der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd sind unter Nr. 2 dargestellt.

¹⁰⁵⁾ VV Teil I/Anlage 1 zu § 44 Abs. 1 LHO.

¹⁰⁶⁾ Soweit die Bezirksregierung zur Wahrnehmung dieser Aufgaben selbst nicht in der Lage war, konnten diese nach der VV an ein Staatsbauamt abgegeben werden.

Tz. 6 Förderung der Konversion ehemals militärischer Standorte

- **Umwelt-Campus Birkenfeld**
- **Flugplatz Pferdsfeld**
- **Kreuzberg-Kaserne in Zweibrücken**
- **Kaserne Castelforte in Trier**
- **Husterhöh-Kaserne in Pirmasens**
- **Kaserne Jeanne d'Arc und Quartier Vauban in Landau**

Für die zivile Umnutzung ehemals militärischer Standorte (Standortkonversion) wurden aufwendige Verfahren des besonderen Städtebaurechts angewendet. Dies war vielfach nicht erforderlich.

Hochschuleinrichtungen wurden mit Städtebaumitteln gefördert, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren. Dies ging zu Lasten des kommunalen Finanzausgleichs.

Maßnahmen wurden gefördert, obwohl eigene Finanzierungsmittel zur Verfügung standen. Grundstücke wurden zu einem unter dem Verkehrswert liegenden Preis veräußert.

Ein zweites Gründerzentrum wurde in einer Stadt geplant, obwohl das vorhandene bereits wegen mangelnder Nachfrage fehlbelegt war.

Beiträge Dritter und mögliche Erlöse des Maßnahmeträgers aus der Veräußerung von Grundstücken blieben bei der Berechnung der Zuwendungen außer Acht.

Für den geplanten Neubau einer Mensa für eine Fachhochschule besteht kein Bedarf.

Die Zusammenarbeit einer auf einem Umwelt-Campus tätigen Gesellschaft mit der Fachhochschule kann verbessert werden.

Durch eine Verschmelzung von zwei Gesellschaften, an denen das Land beteiligt ist, lassen sich Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand vermindern.

Vereinbarungen des Landes und beteiligter Kommunen mit privaten Investoren waren hinsichtlich der Risikoverteilung nicht ausgewogen.

Unterschiedliche Auffassungen der Beteiligten über die Folgenutzung eines Standorts führten zu Verzögerungen der Gesamtentwicklung und vermeidbarem Verwaltungsaufwand.

Wegen hoher Preisforderungen eines privaten Investors konnten Gewerbeflächen nicht schnell genug vermarktet werden.

1. Allgemeines

Das Land fördert seit über zehn Jahren mit dem Landesüberbrückungsprogramm "Konversion" die zivile Anschlussnutzung ehemals militärisch genutzter Liegenschaften (Standortkonversion) und Projekte der Raumkonversion. Dabei handelt es sich um zweckgebundene Finanzzuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs¹⁰⁷⁾. Diese stellt das Land zur Förderung des Städtebaus und für Vorhaben zur Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen einschließlich neuer Gründer- und Gewerbezentren in vom Truppenabbau betroffenen Gebieten bereit¹⁰⁸⁾. Außerdem hat sich die Europäische Gemeinschaft an der Finanzierung verschiedener Konversionsmaßnahmen mit bis zu 50 % der Kosten beteiligt.

¹⁰⁷⁾ § 17 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 28. Oktober 1977 (GVBl. S. 353, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Februar 1999 (GVBl. S. 27) und § 18 Abs. 1 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. April 2002 (GVBl. S. 159), BS 6022-1.

¹⁰⁸⁾ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 75 Landesüberbrückungsprogramm "Konversion", Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus.
Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 75 Landeskonversionsprogramm, Titel 883 01 Mittel nach dem Finanzausgleichsgesetz (§ 17 Abs. 1 Nr. 13) und Titel 892 02 Zuschüsse zur Umwandlung militärischer Liegenschaften.

Bis Mitte 2002 wurden nach Mitteilung des Ministeriums des Innern und für Sport aus dem Konversionsprogramm etwa 1,5 Mrd. € in die Entwicklung ehemaliger Militärliegenschaften und Projekte der Raumkonversion investiert.

Der Rechnungshof hat folgende Projekte der Standortkonversion in den Jahren 2001 und 2002 geprüft¹⁰⁹⁾:

- Umwelt-Campus Birkenfeld

Die US-Streitkräfte gaben dem Bund 1995 eine Teilfläche von 25 ha des ehemaligen Militärhospitals "Neubrücke" zur zivilen Nutzung zurück. Das Land und die betroffenen Kommunen planten, auf diesem Gelände mit den Instrumenten des besonderen Städtebaurechts¹¹⁰⁾ das Vorhaben Umwelt-Campus Birkenfeld als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme vorzubereiten und durchzuführen. Das Campus-Konzept sieht eine Nutzung des Geländes vor, die sich auf vier Sparten verteilt: Fachhochschule, Studierendenwohnheime, Innovations- und Gründerpark sowie Weiterbildungszentrum.

In der Startphase oblag die Umsetzung des Konzepts einem eigens dazu gegründeten Zweckverband. Später ging diese Aufgabe auf die Ortsgemeinde Hoppstädten-Weiersbach als Trägerin der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme über. Zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur der Fachhochschule sowie als Verbindungsstelle zum gewerblichen Umfeld wurde 1996 eine Entwicklungs- und Managementgesellschaft gegründet. Am Stammkapital der Gesellschaft von 0,5 Mio. € sind nunmehr¹¹¹⁾ das Land mit 74,9 %, der Landkreis Birkenfeld mit 8,4 % und die Verbandsgemeinde Birkenfeld mit 16,7 % beteiligt. Die Gesellschaft ist u.a. Eigentümerin der Studierendenwohnheime und des Campus-Restaurants.

Der Umwelt-Campus Birkenfeld ist Bestandteil des Ökopark-Konzepts¹¹²⁾. Zu dessen Umsetzung wurde 1992 die Ökopark-Gesellschaft gegründet, an der das Land und der Landkreis Birkenfeld mit je 50 % beteiligt sind.

Das Land und die Europäische Gemeinschaft unterstützten das Projekt mit Fördermitteln von 17,2 Mio. € (Stand August 2001).

- Flugplatz Pferdsfeld

Ende 1997 gab die Bundeswehr den 319 ha großen NATO-Flugplatz Pferdsfeld in der Nähe von Bad Sobernheim frei¹¹³⁾. Bereits im Jahr 1994 gründeten die betroffenen Kommunen einen Planungsverband zur Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, die mit weiteren Umlandflächen zusammen 770 ha umfasste.

Der städtebauliche Rahmenplan sah eine Parallelentwicklung von vier Nutzungsbereichen vor: Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistung, Aus- und Weiterbildung sowie Freizeit.

Das Land unterstützte das Projekt mit Fördermitteln von 1,1 Mio. € (Stand Mitte 2001).

- Kreuzberg-Kaserne in Zweibrücken

Die Liegenschaft wurde dem Bund von den US-Streitkräften im September 1993 zurückgegeben. Ein Jahr später erwarb das Land eine 8,5 ha große Fläche zur Errichtung einer Fachhochschule. Weitere Flächen mit aufstehenden Gebäuden erwarben das Studentenwerk Kaiserslautern für ein Studierendenwohnheim und die Stadt Zweibrücken. Die Stadt plante, das Gelände im Rahmen einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme für gewerbliche Zwecke, ergänzt durch eine hochwertige private Wohnbebauung, umzunutzen. Die Sanierungsmaßnahme wird von einer stadteigenen Entwicklungsgesellschaft durchgeführt.

In einem 1999 fertig gestellten Innovations- und Gründerzentrum wurde die Außenstelle des Instituts für Mikro-technik Mainz mit untergebracht. Eigentümerin des Zentrums ist die Entwicklungsgesellschaft.

Das Land und die Europäische Gemeinschaft unterstützten das Projekt mit Fördermitteln von 12,1 Mio. € (Stand August 2001).

¹⁰⁹⁾ Im Hinblick auf die konversionsbezogene Errichtung neuer Standorte der Fachhochschulen in Birkenfeld, Zweibrücken und Pirmasens sowie einer Außenstelle des Instituts für Mikro-technik Mainz GmbH in Zweibrücken wurden diese Einrichtungen betreffende Vorgänge mit in die Betrachtung einbezogen, soweit dies für die Bewertung der Konversionsvorhaben notwendig war.

¹¹⁰⁾ §§ 136 ff. Baugesetzbuch (BauGB) i.d.F. der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141, berichtigt BGBl. 1998 I S. 137).

¹¹¹⁾ Mit notariellem Vertrag vom 27. November 2001 hat das Land den Geschäftsanteil der Rhein-Pfalz Wohnen GmbH (ehemals Heimstätte Rheinland-Pfalz GmbH) in Höhe von 23,9 % erworben. Zusammen mit seinem bisherigen Anteil von 51 % verfügt das Land damit über 74,9 % der Anteile der Gesellschaft.

¹¹²⁾ Hierbei handelt es sich um eine strukturpolitische Initiative des Landes und des Landkreises Birkenfeld mit dem Ziel, Industrie- und Gewerbestandorte für umwelttechnisch und ökologisch orientierte Betriebe nach einem ganzheitlichen Ansatz zu entwickeln.

¹¹³⁾ Der Flugbetrieb wurde stufenweise bis zum Ablauf des Jahres 1994 eingestellt.

- Kaserne Castelforte in Trier

Die 15,1 ha große Kaserne Castelforte wurde im September 1992 von den französischen Streitkräften aufgegeben. Die Stadt Trier erwarb 1996 die Liegenschaft vom Bund und legte sie förmlich als Sanierungsgebiet fest. Das Planungskonzept zur Umwandlung der ehemals militärisch genutzten Liegenschaft geht von einer Mischung aus Einzelhandel, Dienstleistung, Gewerbe und Wohnen aus.

Eine Teilfläche von 13,2 ha wurde an eine private Grundstücksgesellschaft veräußert, die das Areal entwickeln und vermarkten soll. An der Gesellschaft ist die Stadt beteiligt.

Das Land unterstützte das Projekt mit Fördermitteln von 1,4 Mio. €(Stand Mitte 2001).

- Husterhöh-Kaserne in Pirmasens

Im September 1997 gaben die amerikanischen Streitkräfte eine 74,5 ha große Teilfläche der Husterhöh-Kaserne im Gebiet der Stadt Pirmasens frei. Eigentümer der Fläche war der Bund, der auch die Vermarktung übernahm. Davon ausgenommen wurde der Gebietsteil "Bunker Hill", den ein privater Investor entwickeln und vermarkten sollte. Die Erschließung für das gesamte Gebiet wurde der Stadt übertragen. Der Bund wollte sich an den Erschließungskosten, auch für den Gebietsteil "Bunker Hill", mit bis zu 50 % beteiligen.

Der städtebauliche Rahmenplan sieht zwei Entwicklungsbereiche vor:

- Husterhöh-Nord mit den Nutzungen Gewerbe, Gründerzentrum, Dienstleistungen, Sportpark und Wohnen,
- Husterhöh-Süd mit den Nutzungen Fachhochschule, Innovations- und Gründerpark, Dienstleistungen und Wohnen.

Das Land und die Europäische Gemeinschaft unterstützten das Projekt mit Fördermitteln von 25 Mio. €(Stand Juli 2002).

- Kaserne Jeanne d'Arc in Landau

Nach der Freigabe der Liegenschaft durch die französischen Streitkräfte im Jahr 1995 vereinbarten die Stadt und ein privater Investor, das 11,2 ha große Gelände vom Bund zu erwerben und zu entwickeln. Das Konzept sieht folgende Nutzungen vor: Gewerbepark mit einem Gründerzentrum, Messeplatz, Messe- und Veranstaltungshalle.

Das Land unterstützte das Projekt mit Fördermitteln von 7,8 Mio. €(Stand Juli 2002).

- Quartier Vauban in Landau

Die Stadt kaufte vom Bund die 15 ha große Liegenschaft, die bis Ende 1994 von den französischen Streitkräften genutzt worden war. Nach dem städtebaulichen Entwicklungsplan soll auf dem ehemaligen Kasernengelände ein Wohngebiet für bis zu 600 Wohneinheiten entstehen. Mit der Durchführung der Maßnahme wurde eine private Grundstücksentwicklungsgesellschaft beauftragt.

Das Land unterstützte das Projekt mit Fördermitteln von 3,2 Mio. €(Stand Juli 2002).

Der Rechnungshof hat vor allem geprüft, ob die Finanzhilfen wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden. Weitere Schwerpunkte der Prüfung waren die Wirksamkeit der Förderung und die Zweckmäßigkeit des Einsatzes von Instrumenten des besonderen Städtebaurechts bei der Entwicklung von Vorhaben der Standortkonversion.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Anwendung des besonderen Städtebaurechts

Für die strukturelle Umnutzung ehemals militärisch genutzter Liegenschaften wurde das besondere Städtebaurecht entsprechend angewendet. Dies verursachte hohe verfahrensbedingte Kosten¹¹⁴⁾, die nach dem allgemeinen Städtebaurecht nicht oder nur in erheblich geringerem Umfang angefallen wären. So sind für die Vorhaben Umwelt-Campus Birkenfeld, Flugplatz Pferdsfeld, Kreuzberg-Kaserne und Kaserne Castelforte infolge der Anwendung des besonderen Städtebaurechts bis Oktober 2001 verfahrensbedingte Mehrkosten von 1,4 Mio. € angefallen. Sämtliche Aufwendungen wurden vom Land mit bis zu 90 % gefördert.

¹¹⁴⁾ Z.B. für vorbereitende Untersuchungen, die Aufstellung und Fortschreibung der Kosten- und Finanzierungsübersichten.

Die Gemeinden verfügen in der Regel mit den Instrumenten der Bauleitplanung, des Vorhaben- und Erschließungsplans sowie des städtebaulichen Vertrags über ausreichende Planungs- und Steuerungsalternativen für die Entwicklung von Konversionsliegenschaften. Das besondere Städtebaurecht bietet vor allem dann Vorteile, wenn zahlreiche Grundstückseigentümer betroffen sind und Eigentumsrechte eingeschränkt werden müssen. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, können die angestrebten Ziele in der Regel mit den Instrumenten des allgemeinen Städtebaurechts kostengünstiger erreicht werden.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, das besondere Städtebaurecht werde bei der Standortkonversion künftig mit der nötigen Flexibilität angewandt. In der neuen Verwaltungsvorschrift zur städtebaulichen Erneuerung würden Möglichkeiten für eine Förderung ohne Anwendung des besonderen Städtebaurechts vorgesehen.

2.2 Mittel des kommunalen Finanzausgleichs

2.2.1 Fachhochschulen und Studierendenwohnheime

Die Stadt Pirmasens erwarb die ehemalige amerikanische Schule im Bereich der Liegenschaft "Bunker Hill" und hat sie an das Land zur Unterbringung der Fachhochschule vermietet. Der weitere Ausbau des Standorts soll mit Mitteln des Städtebaus gefördert werden. Ferner haben Stadt und Land im städtebaulichen Vertrag mit einem privaten Investor vereinbart, dass dieser spätestens im Jahr 2004 die für 13 Mio. € gekaufte und entwickelte Immobilie für 4,8 Mio. € von der Stadt erwerben und das bestehende Mietverhältnis mit dem Land fortsetzen soll. Durch den Kaufpreis "unter Wert" soll der private Investor in die Lage versetzt werden, dem Land günstigere Mietkonditionen einzuräumen. Dadurch erzielbare Einsparungen bei den Mietausgaben sollen den Planungen des Ministeriums des Innern und für Sport zufolge zur Finanzierung der Personalkosten verwendet werden, die infolge der Einrichtung eines neuen Studiengangs zusätzlich anfallen.

Ferner hat das Land die Errichtung der Studierendenwohnheime in Birkenfeld und Zweibrücken sowie die Erweiterung der fachhochschuleigenen Telefonanlage und die Anwerbung von Studierenden in Birkenfeld mit 5,3 Mio. € aus Städtebaumitteln¹¹⁵⁾ gefördert. Das für das Hochschulwesen zuständige Ministerium hatte unter Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel eine Übernahme dieser Ausgaben ausgeschlossen.

Die geförderten Vorhaben dienen nicht der Erfüllung kommunaler Aufgaben. Die Voraussetzungen für eine Förderung aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs waren nicht erfüllt.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass es zu den Kernaufgaben der Gemeinden gehöre, für eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu sorgen. Die Errichtung der Fachhochschulen sei ausdrückliches Ziel der kommunalen Sanierungs- oder Entwicklungssatzungen gewesen. In diesem Zusammenhang hätten sich die betroffenen Gemeinden auch für eine subsidiäre Förderung der Vorhaben mit Städtebaumitteln ausgesprochen. Dabei sei es ausdrücklich darum gegangen, einerseits aus strukturpolitischen Gründen das Fachressort bei gegebener schwieriger Haushaltslage im Sinne einer Alternativfinanzierung zu unterstützen und andererseits strukturelle Missstände zu beseitigen sowie erforderliche Entwicklungsimpulse zu setzen. Die Ersparnis bei den Mietausgaben für die Fachhochschule Pirmasens solle für die erhöhten Bewirtschaftungskosten aufgrund gestiegener Energiekosten eingesetzt werden. Im Übrigen habe es sich bei der Förderung mit Städtebaumitteln um Ausnahmen gehandelt. Allerdings solle auf dieses Fördermodell auch künftig zurückgegriffen werden, wenn vergleichbare Bedingungen vorlägen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass bei der Beurteilung der Frage der kommunalen Zuständigkeit nicht auf die subjektive Sicht der Gemeinden abgestellt werden darf, die sich von den Hochschuleinrichtungen strukturelle Vorteile versprechen. Der Aus- und Neubau von Hochschulen ist von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgabe¹¹⁶⁾ wahrzunehmen. Die Förderung von Hochschuleinrichtungen mit Städtebaumitteln führt zu einer systemwidrigen Belastung des kommunalen Finanzausgleichs.

2.2.2 Erwerb von Beteiligungen, Verlustausgleich

Das Land ist mit einer Stammeinlage von 260.000 € an einer Gesellschaft beteiligt. Es hat die Einlage und die zur Deckung der ausgewiesenen Jahresfehlbeträge geleisteten Ausgaben für die Jahre 1996 bis 2000 in Höhe von 2,14 Mio. € aus Mitteln der Städtebauförderung¹¹⁵⁾ aufgebracht.

Der Erwerb und die Erhöhung von Beteiligungen des Landes sind nicht aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs zu finanzieren. Zuschüsse dürfen nur für den Ausgleich von Verlusten im Rahmen kommunaler Beteiligungen gewährt werden. Die Verlustanteile des Landes sind von diesem ohne Anrechnung auf den kommunalen Finanzausgleich aufzubringen. Dabei sind sie als nicht investive Ausgaben gesondert zu veranschlagen.

¹¹⁵⁾ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 75 Landesüberbrückungsprogramm "Konversion", Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus.

¹¹⁶⁾ § 1 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von Hochschulen" (Hochschulbauförderungsgesetz) vom 1. September 1969 (BGBl. I S. 1556), zuletzt geändert durch Neuntes Euro-Einführungsgesetz vom 10. November 2001 (BGBl. I S. 2992).

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass entsprechende Haushaltsstellen für Beteiligungen und Verlustausgleiche eingerichtet und in den Bereich der Städtebauförderung aufgenommen werden sollen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass eine solche Regelung zu einer systemwidrigen Belastung des kommunalen Finanzausgleichs führen kann.

2.2.3 Zuweisungen an eine Gesellschaft mit kommunaler Beteiligung

Eine private Gesellschaft mit kommunaler Beteiligung erhielt 1999 für die Errichtung eines Existenzgründerzentrums eine zweckgebundene Zuweisung von 1,56 Mio. €¹¹⁷⁾.

Nach dem seinerzeit geltenden Finanzausgleichsgesetz war die Bewilligung von Zuwendungen für die Errichtung eines Existenzgründerzentrums an eine juristische Person des Privatrechts ausgeschlossen¹¹⁸⁾. Nach dem neuen Landesfinanzausgleichsgesetz können juristischen Personen mit kommunaler Beteiligung zweckgebundene Zuweisungen für bestimmte Zwecke gewährt werden¹¹⁹⁾; dies betrifft allerdings nicht die Errichtung von Gründerzentren¹²⁰⁾. Für diese stehen keine Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, das Gründerzentrum diene kommunalen Zielen und sei damit förderfähig gewesen. Allerdings habe es sich um einen einmaligen Fall gehandelt. Die weitere Förderung von Gründerzentren in dieser Form sei nicht mehr geplant.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die Förderung der privaten Gesellschaft mit den Bestimmungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes nicht vereinbar ist.

2.3 Höhe der Förderung

2.3.1 Wohngebiete

Im Zuge der Standortkonversion im Bereich der Kreuzberg-Kaserne in Zweibrücken und des Quartier Vauban in Landau wurden Wohngebiete für eine Bebauung mit hohem Standard erschlossen, die vom Land mit bis zu 90 % gefördert wurden. Diese Förderung ist hoch.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, dass die Verfügbarkeit von attraktivem Wohnraum ein wesentlicher Wettbewerbsvorteil ("weicher Standortfaktor") für die Städte sei. Nutzungen wie hochwertiges Wohnen könnten zudem das Defizit der Gesamtmaßnahme reduzieren. Eine Minderung des Fördersatzes sei nur gerechtfertigt, wenn sich die finanzielle Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers verbessern würde oder das wichtige Landesinteresse an den Konversionsmaßnahmen nicht mehr gegeben sei. Beide Gesichtspunkte würden im Zuge der jährlichen Förderung überprüft. Im Fall der Stadt Landau sei der Fördersatz bereits auf 80 % gesenkt worden.

2.3.2 Modernisierungsmaßnahmen

Dem Eigentümer wurden für die Durchführung einer Modernisierungsmaßnahme an einem Kasernengebäude Zuwendungen von 2 Mio. € bewilligt, obwohl nach den entsprechenden Förderrichtlinien¹²¹⁾ die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen, da ausreichende eigene Finanzierungsmittel zur Verfügung standen. In einem anderen Fall wurde ein um 271.000 € überhöhter Zuschuss bewilligt, weil Zuwendungen des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie zu erbringende Eigenleistungen unberücksichtigt blieben.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, die genaue Höhe der Zuschüsse werde nach Vorlage der Schlussverwendungsnachweise ermittelt und dann neu festgesetzt. Es werde die Feststellungen des Rechnungshofs berücksichtigen. Sollte sich eine Überzahlung herausstellen, würden die Fördermittel gekürzt.

2.4 Veräußerung von Grundstücken

Die Stadt Zweibrücken veräußerte eine im Bereich der Kreuzberg-Kaserne liegende Fläche von 4.700 m² mit einem Gebäude für 358.000 € an eine private Gesellschaft. Ein weiteres Grundstück übertrug die Stadt für 205.000 € an die

¹¹⁷⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 75 Landeskonversionsprogramm, Titel 883 01 Mittel nach dem Finanzausgleichsgesetz (§ 17 Abs. 1 Nr. 13).

¹¹⁸⁾ § 2 Abs. 1 und § 17 Abs. 1 Nr. 13 FAG.

¹¹⁹⁾ § 2 Abs. 3 und § 18 Abs. 1 Nr. 6, 7 und 11 LFAG.

¹²⁰⁾ § 18 Abs. 1 Nr. 12 LFAG.

¹²¹⁾ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen für den Einsatz von Fördermitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz - VVStBauF - vom 30. Dezember 1982 (MinBl. 1983 S. 58), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 17. Januar 1985 (MinBl. S. 67), die nach dem Abschnitt "Rechtsgrundlagen" der Bewilligungsbescheide des Ministeriums des Innern und für Sport fortgilt, soweit das Baugesetzbuch dem nicht entgegensteht.

stadteigene Entwicklungsgesellschaft. Der Gutachterausschuss ermittelte für beide Grundstücke einen Verkehrswert von zusammen 1,07 Mio. €

Die Stadt Trier übereignete der Europäischen Akademie des Rheinland-Pfälzischen Sports eine Fläche von 3.325 m² unentgeltlich. Sie bezifferte den Wert des ehemaligen Kasernengeländes auf 88.000 € ohne dass der Gutachterausschuss den Verkehrswert ermittelt hätte.

Insgesamt wurden mögliche Einnahmen von 595.000 € nicht genutzt. Der Einnahmeverlust darf nicht zu einer Erhöhung der Förderung des Landes für die Konversionsmaßnahmen führen.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, es teile die Auffassung, dass die förderfähigen Kosten auf der Grundlage der Wertermittlung des Gutachterausschusses zu ermitteln sind. Allerdings könne in begründeten Ausnahmefällen hiervon abgewichen werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass in den beanstandeten Fällen Gründe für eine Abweichung nicht ersichtlich waren.

2.5 Gründerzentren

2.5.1 Belegung

Die vom Land geförderten Gründerzentren in Zweibrücken und Pirmasens wurden von Dritten genutzt, die nicht zur Zielgruppe (Existenzgründer oder junge Unternehmen) zählen. Die Förderung eines weiteren Gründerzentrums in Pirmasens ist vorgesehen.

Die an der Förderung beteiligten Ministerien haben mitgeteilt, dass wegen konjunktureller Probleme bundesweit ein Rückgang von Existenzgründungen zu verzeichnen sei. Um größere Leerstände zu vermeiden, werde eine dem Förderzweck nicht entsprechende Nutzung bei den bestehenden Gründerzentren geduldet. Im Hinblick auf die geringe Belegung des Gründerzentrums in Pirmasens sei eine verschärfte Konkurrenzsituation durch ein weiteres Gründerzentrum auf engster Fläche zu vermeiden. Die Auffassung des Rechnungshofs werde geteilt, dass derzeit für ein zweites Gründerzentrum an einem Standort kein zwingender Bedarf bestehe. Die Option für die Zukunft, bei Bedarf ein weiteres Gründerzentrum zu errichten, bliebe hiervon jedoch unberührt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Option erst nach zweckentsprechender Nutzung und Auslastung des vorhandenen Gründerzentrums wahrgenommen werden sollte.

2.5.2 Gründerzentrum Jeanne d'Arc in Landau

Die Betreibergesellschaft eröffnete Anfang 2000 das vom Land geförderte Gründerzentrum¹²²⁾. Die Stadt hält, um Einfluss auf die Entscheidungen zu nehmen, einen Anteil von 25 % an der Gesellschaft. Zur Sicherung der Zuwendungen wurde eine nachrangige Grundschuld eingetragen.

Durch die Beteiligung an der Gesellschaft erhält die Stadt zwar Mitspracherechte, aber keine Möglichkeit, die wichtigsten Beschlüsse entscheidend zu beeinflussen. Mit der nachrangigen Grundschuld kann die Zuwendung, nicht aber die angestrebte Nutzung als Gründerzentrum im Falle eines Eigentümerwechsels gesichert werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, künftig werde eine dingliche Sicherung deswendungszwecks gefordert. Aufgrund der Nebenbestimmungen im Bewilligungsbescheid seien der Stadt entsprechende Beteiligungsrechte für eine ausreichende Einflussnahme einzuräumen gewesen. Neben der Möglichkeit über eine entsprechende Beteiligung Einfluss auf eine Gesellschaft auszuüben, könne dies auch durch Einräumung von Rechten, z.B. im Gesellschaftsvertrag oder andere Abreden, erfolgen. Davon sei Gebrauch gemacht worden. Im Übrigen werde künftig eine Mehrheitsbeteiligung des kommunalen Trägers verlangt.

Weder aus dem Gesellschaftsvertrag noch aus den bei der Prüfung eingesehenen Unterlagen der Stadt hat sich ein Hinweis auf derartige Abreden ergeben. Vielmehr wurde deutlich, dass die städtische Beteiligung nur die Zuwendungsfähigkeit des Vorhabens sichern sollte und der private Mehrheitsgesellschafter eine aktive Beteiligung der Stadt an den Geschäften der Gesellschaft ausgeschlossen hat.

2.5.3 Gründerzentrum Husterhöh-Nord in Pirmasens, Gestaltung eines Anbaus

Im Rahmen der Sanierung und des Umbaus eines ehemaligen Kasernengebäudes zu einem Gründerzentrum wurde ein neuer Zugang über ein drittes Treppenhaus mit einem Aufzug geschaffen.

¹²²⁾ Im Juni 2002 wurde gegen die Gesellschaft ein Insolvenzverfahren eingeleitet. Zur Zeit der örtlichen Erhebungen im Juli 2002 lag noch kein Konzept für eine Weiterführung des Gründerzentrums vor.



Die Baukosten für den Anbau betragen 475.000 € Bereits im Rahmen der baufachlichen Prüfung hatte das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau die zu hohen Kosten für den Anbau beanstandet. Allerdings hatte es von einer Begrenzung der förderfähigen Kosten abgesehen.

Der Anbau für ein drittes Treppenhaus war nicht erforderlich. Wie bei anderen sanierten Gebäuden im gleichen Gebiet hätte ein Aufzug kostengünstiger innerhalb des Gebäudes eingebaut werden können. Die aufwendige Vollverglasung des Anbaus hat außerdem zusätzliche vermeidbare Ausgaben verursacht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, das verglaste Aufzugs- und Treppenhaus solle als Blickfang die Aufmerksamkeit auf das Gründerzentrum lenken. Durch einen Verzicht auf die Verglasung hätten möglicherweise Kosten eingespart werden können. Allerdings sei es dann fraglich, ob das Zentrum ohne diesen Anbau angenommen worden wäre.

Dem ist entgegenzuhalten, dass beim Umbau von zwei Kasernen in Zweibrücken und Landau zu Gründerzentren auf ähnlich repräsentative Anbauten verzichtet wurde. In Anbetracht der finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte ist eine wirtschaftliche und zweckentsprechende Bauplanung und -ausführung auch für Baumaßnahmen Dritter geboten, die vom Land gefördert werden¹²³⁾. Für einen Firmengründer sind in erster Linie wirtschaftliche Überlegungen maßgeblich. Die Attraktivität eines verglasten Treppenhauses dürfte auf die Entscheidung zur Anmietung von Räumen kaum Einfluss haben.

2.5.4 Unterschiedliche Förderhöhe

In Zweibrücken wurde auf dem Kreuzberg und im Multimedia-Internet-Park im Bereich des Flugplatzes jeweils ein Gründerzentrum errichtet. Die Förderung des Landes war unterschiedlich hoch. Dies führte mit zu unterschiedlichen Mietkonditionen, durch die zwischen den beiden Zentren eine Konkurrenzsituation entstand.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, es werde angestrebt, die Vermarktungsziele beider Zentren zu entzerren und die Förderhöhe anzugleichen.

¹²³⁾ Auf die jährlichen Verwaltungsvorschriften des Ministeriums der Finanzen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung wird verwiesen (z.B. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen für das Haushaltsjahr 1999 vom 7. Dezember 1998 - MinBl. S. 570 -)

2.6 Umwelt-Campus Birkenfeld

2.6.1 Grunderwerb und Weiterveräußerung

Das Land erwarb vom Bund eine Fläche von 14 ha des ehemaligen US-Militärhospitals "Neubücke" für die Errichtung der Fachhochschule. Nicht benötigte Flächen wurden später an die Entwicklungs- und Managementgesellschaft zum Preis von 79.250 € weiter veräußert. Dabei wurde der Gesellschaft nach einem Vermerk des Ministeriums des Innern und für Sport ohne einen ersichtlichen Grund ein Preisnachlass von 172.000 € eingeräumt.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat ausgeführt, dass die Gesellschaft nur zu diesem Preis bereit gewesen sei, das Grundstück zu erwerben.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Gesellschaft bei Abgabe ihres Angebots der Vermerk des Ministeriums des Innern und für Sport bekannt war.

Andere Teilflächen des freigegebenen Militärgeländes kaufte zunächst der Zweckverband. Später veräußerte er das Gelände ebenfalls an die Entwicklungs- und Managementgesellschaft. Infolge des Zwischenerwerbs fielen vermeidbare Mehrausgaben von 25.000 € für die doppelte Grunderwerbsteuer und für zusätzliche Nebenkosten an, die vom Land mit 90 % gefördert wurden. Von dem Angebot der Bundesvermögensverwaltung, zur Vermeidung von Kosten den Vertrag mit dem Zweckverband rückgängig zu machen, wurde kein Gebrauch gemacht.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, der Gesellschaft sei diese Bereitschaft der Bundesvermögensverwaltung nicht bekannt gewesen.

Hierzu ist anzumerken, dass die Geschäftsführung der Gesellschaft nach der Niederschrift über die Aufsichtsratsitzung vom 10. Juli 1996 von dieser Bereitschaft Kenntnis erlangt hatte.

2.6.2 Ablösung von Ausgleichsbeträgen für die Erhöhung von Bodenwerten

Der Eigentümer eines in einem städtebaulichen Entwicklungsbereich gelegenen Grundstücks ist zur Zahlung eines Ausgleichsbetrags verpflichtet, der durch die Maßnahme bedingten Erhöhung des Bodenwerts seines Grundstücks entspricht¹²⁴⁾.

Das Land löste für den Bereich der Fachhochschule den Ausgleichsbetrag ab und entrichtete 870.000 € an die Ortsgemeinde Hoppstädten-Weiersbach. Die Ortsgemeinde zahlte den Ablösebetrag auf ein Festgeldkonto ein, statt ihn zur vorrangigen Deckung der Kosten der Entwicklungsmaßnahme zu verwenden.

Für die Grundstücke der Entwicklungs- und Managementgesellschaft beläuft sich der Ablösebetrag auf 1,08 Mio. €. Die Zahlung stand noch aus.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass es ausgezahlte Zuwendungen von 81.000 € von der Ortsgemeinde zurückgefordert habe. Weitere Zuwendungen würden erst dann ausgezahlt, wenn die Ablösebeträge vollständig zur Finanzierung von Ausgaben für die Entwicklungsmaßnahme aufgezehrt seien.

2.6.3 Kostenbeiträge Dritter

Zwei außerhalb des Entwicklungsbereichs liegende Erschließungsmaßnahmen, durch die einzelne Wohnbaugrundstücke und ein Kleingewerbegebiet im Rahmen der Entwicklungsmaßnahme mit erschlossen werden, wurden vom Land mit Städtebaumitteln gefördert. Die Erschließungs- und Ausbaubeiträge der Grundstückseigentümer von über 100.000 € waren von den förderfähigen Kosten nicht abgesetzt worden.

Das Ministerium des Innern und für Sport will die entsprechenden Folgerungen bei der Abrechnung der Förderung ziehen.

2.6.4 Förderung der Wasserversorgungsanlagen für die Fachhochschule

Die Ausgaben für den Anschluss der Fachhochschule an die öffentliche Wasserversorgung wurden mit Städtebaumitteln gefördert. Wären die Ausgaben in die Kostenaufstellung für die Mischfinanzierung nach den Bestimmungen des Hochschulbauförderungsgesetzes aufgenommen worden, hätte der Bund die Hälfte der Gesamtkosten von 250.000 € tragen müssen¹²⁵⁾.

124) § 169 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. §§ 154 bis 156 BauGB.

125) § 12 Abs. 1 Hochschulbauförderungsgesetz.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat unter Hinweis auf Ausführungen des für das Hochschulwesen zuständigen Ministeriums mitgeteilt, dass eine nachträgliche Abrechnung im Rahmen der Hochschulbauförderung nicht mehr möglich gewesen sei.

Dem Land entstand eine vermeidbare Belastung von 125.000 €

2.6.5 Campus-Restaurant

Das für das Hochschulwesen zuständige Ministerium sah das mit finanzieller Unterstützung des Landes vorwiegend für die Versorgung der Studierenden errichtete Campus-Restaurant mit Cafeteria im ehemaligen Offiziersklub des US-Hospitals "Neubücke" als Übergangslösung an. Es plante - entgegen der Auffassung der Entwicklungs- und Managementgesellschaft und des Ministeriums des Innern und für Sport - für den zweiten Bauabschnitt der Fachhochschule den Neubau einer Mensa für 4,1 Mio. €

Der Rechnungshof sieht gegenwärtig keinen Bedarf für eine neue Mensa.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat im Benehmen mit dem für das Hochschulwesen zuständigen Ministerium mitgeteilt, dass aus wirtschaftlichen Erwägungen die Notwendigkeit einer neuen Mensa überprüft werde.

2.6.6 Zusammenarbeit der Gesellschaft mit der Fachhochschule

Die Aktivitäten der Entwicklungs- und Managementgesellschaft auf dem Gebiet der Akquisition und Durchführung eigener Forschungsprojekte sowie der Weiterbildung überschneiden sich mit ähnlichen Initiativen der Fachhochschule. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist es geboten, die gemeinsamen Ziele, die jeweiligen Aufgaben und die Zusammenarbeit in einer Rahmenvereinbarung zu regeln. Darüber hinaus würde eine stärkere Verknüpfung der Gesellschaft mit der Fachhochschule zu größerer Effizienz führen. Die Durchführung eigener Forschungsprojekte durch die Gesellschaft erfordert eine Ergänzung des Gesellschaftsvertrags.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, die Gesellschaft sei an einer stärkeren Zusammenarbeit mit der Fachhochschule interessiert. Die notwendige stärkere Verknüpfung solle durch eine Rahmenvereinbarung erreicht werden. Der Gesellschaftsvertrag werde bei Gelegenheit den Gegebenheiten angepasst.

2.6.7 Verschmelzung von Gesellschaften mit Landesbeteiligung

Die Kernaufgaben der Entwicklungs- und Managementgesellschaft überschneiden sich in wesentlichen Bereichen¹²⁶⁾ mit den Aufgaben der Ökopark-Gesellschaft. Um die jährlichen Verluste¹²⁷⁾ der beiden Gesellschaften zu senken, hat der Rechnungshof eine Zusammenarbeit mit dem Ziel der Zusammenführung in eine einzige Gesellschaft angeregt.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat nach Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau mitgeteilt, dass an eine Verschmelzung der beiden Gesellschaften derzeit nicht gedacht sei. Um die Wirtschaftlichkeit der Entwicklungs- und Managementgesellschaft zu verbessern, sollen jedoch entsprechende Umstrukturierungen vorgenommen und eine (Teil-)Privatisierung der Gesellschaft angestrebt werden. Die Ergebnisse gelte es zunächst abzuwarten, bevor die Anregungen des Rechnungshofs erneut aufgegriffen werden. Für die Überprüfung sei das Jahr 2005 ins Auge gefasst.

Angesichts der angespannten Finanzlage des Landes sollten die Einsparmöglichkeiten alsbald genutzt werden.

2.7 Flugplatz Pferdsfeld

Das Land und die Verbandsgemeinde Bad Sobernheim verhandelten von Anfang 1996 bis Mitte 2000 ohne Ergebnis mit mehreren privaten Investoren, die das Areal kaufen und entwickeln sollten. Für Untersuchungs- und Planungskosten wurden 350.000 €aufgewendet.

Nach ersten Gewerbeansiedlungen auf vom Bund gepachtetem Gelände leitete das Land eine Änderung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts ein mit dem Ziel, einen Freizeitpark zu errichten. Einige im Planungsverband vertretene Gemeinden standen dem ablehnend gegenüber und beharrten auf dem ursprünglichen Nutzungskonzept, das eine parallele Entwicklung für die Bereiche Gewerbe und Freizeit vorsah. Die Meinungsunterschiede der am Planungsprozess beteiligten Stellen führten zu Verzögerungen der Gesamtentwicklung und vermeidbarem Verwaltungsaufwand.

¹²⁶⁾ Z.B. Akquirierung, Beratung und Unterstützung ansiedlungswilliger Unternehmen und sonstiger Institutionen, die Aufgaben der Forschung und Entwicklung wahrnehmen.

¹²⁷⁾ Nach Angaben des Ministeriums des Innern und für Sport liegen die jährlichen Verluste momentan bei der Entwicklungs- und Managementgesellschaft bei 850.000 €und bei der Ökopark-Gesellschaft zwischen 350.000 und 400.000 €

2.8 Kreuzberg-Kaserne in Zweibrücken, Ansiedlung der Außenstelle eines Forschungsinstituts

Um mikrotechnologisches Know-how in die strukturschwache Region Zweibrücken zu transferieren, war vorgesehen, dass die als gemeinnützig anerkannte Außenstelle des Instituts für Mikrotechnik Mainz neue innovative Produkte entwickelt und bis zur Markteinführung begleitet. Wegen des außergewöhnlichen Landesinteresses an dieser Strukturmaßnahme wurden die Investitionen von 8 Mio. € für die Ansiedlung bis zu 100 % gefördert.

Die Räumlichkeiten wurden ab Mai 2001 an eine aus dem Institut ausgegründete gewinnorientierte Gesellschaft untervermietet. Das unternehmerische Konzept der neuen Gesellschaft sah hauptsächlich eine Eigenproduktion für den Markt vor.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat nach Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau mitgeteilt, dass die Außenstelle u.a. auch als "Mikrotechnik-Ausgründungszentrum" zur Unterstützung von ausgründungswilligen Mitarbeitern des Instituts konzipiert worden sei. Die Untervermietung sei damit vereinbar.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass, um die nachhaltige Wirkung der hoch subventionierten Strukturmaßnahme zu gewährleisten, die Räumlichkeiten überwiegend von dem gemeinnützigen Institut selbst für regionalbezogene Forschungszwecke und innovative Neuentwicklungen genutzt werden sollten. Die Verweildauer von Ausgründern in der Außenstelle sollte begrenzt werden.

2.9 Kaserne Castelforte in Trier

Die Stadt verwendete die abgerufenen Zuwendungen nicht fristgerecht. Wegen der vorzeitigen Inanspruchnahme hat das Land nach überschlägigen Ermittlungen einen Zinsanspruch von 225.000 €

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier werde nach Prüfung des Schlussverwendungsnachweises den Zinsanspruch geltend machen.

2.10 Erschließungsmaßnahme Husterhöh-Nord in Pirmasens

Im Bewilligungsbescheid war festgelegt, dass mit den Zuwendungen an die Stadt die Erschließung eines Industrie- und Gewerbegebiets finanziert werden soll.

Die Prüfung ergab, dass größere Flächen im Erschließungsgebiet für ein Wohngebiet und einen Sportpark ausgewiesen worden sind. Die anteiligen Erschließungskosten für diese Bereiche sind nicht förderfähig.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, die Stadt Pirmasens sei aufgefordert worden, einen um die nicht förderfähigen Kosten bereinigten Investitionsplan vorzulegen, der die Feststellungen des Rechnungshofs berücksichtige. Der Bewilligungsbescheid werde entsprechend korrigiert.

2.11 Entwicklung der Liegenschaft "Bunker Hill" durch private Investoren

Für die angestrebte hochwertige Entwicklung und Vermarktung von Teilen der Liegenschaft "Bunker Hill" wählten das Land und die Stadt ein öffentlich-privates Beteiligungsmodell. Mit zwei privaten Investoren wurde am 22. Juni 2001 ein städtebaulicher Vertrag geschlossen. Die Investoren wollen das vom Bund gekaufte Gelände gemeinsam in Form einer Kooperation auf der Grundlage eines Nutzungskonzepts entwickeln.

Die Vereinbarungen mit den Investoren und dem Bund als ehemaligem Eigentümer sind in folgenden Punkten kritisch zu sehen:

- Der Bund hatte ursprünglich für die Liegenschaft einen Kaufpreis von 4,6 Mio. € verlangt. Um die Veräußerung zu einem von der Sanierung unbeeinflussten Wert von 1,64 Mio. € an die privaten Investoren zu ermöglichen, wurde er vom Land von seiner ursprünglichen Zusage entbunden, sich an der Finanzierung der Erschließung mit bis zu 50 % der Kosten, höchstens jedoch mit 3,5 Mio. € zu beteiligen.

Aufgrund des städtebaulichen Vertrags werden die privaten Investoren an den veranschlagten Aufwendungen für die Grunderschließung (z.B. Straßenbau, Gas-, Strom-, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung) von 11,2 Mio. € hingegen nur mit 10 % (im Höchstfalle 1,12 Mio. €) beteiligt. Das Land und die Stadt übernehmen 90 % der Kosten im Verhältnis 9:1. Gegenüber der ursprünglichen Regelung mit dem Bund werden das Land und die Stadt mit 2,4 Mio. € höheren Kosten belastet.

Erste Grundstücksveräußerungen lassen erwarten, dass die mit hoher Förderung erzielten Bodenwertsteigerungen den privaten Investoren beträchtliche Vorteile bringen werden. Das Risiko der privaten Investoren ist demzufolge als gering anzusehen.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, die vom Land angestrebte hochwertige Entwicklung durch private Investoren sei nur zu diesen Bedingungen möglich gewesen. Die hochwertige Entwicklung rechtfertige den höheren Aufwand für das Land. Es hat darüber hinaus die Auffassung vertreten, dass die Bodenwertsteigerungen im Wesentlichen auf die Tätigkeit der privaten Investoren zurückzuführen seien und weniger auf die Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die privaten Investoren die Liegenschaft zu einem Wert gekauft haben, der von der Entwicklung unbeeinflusst war. Die Förderung der Maßnahme führt zu Bodenwertsteigerungen, die allein den Investoren zugute kommen. Obwohl die Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1998¹²⁸⁾ zugesagt hatte, Vereinbarungen über eine angemessene Verteilung der Risiken zu treffen, fehlten entsprechende Regelungen im städtebaulichen Vertrag über die Anpassung der Förderung im Falle des Erfolgs der Maßnahme.

- Die privaten Investoren verpflichteten sich, innerhalb von 15 Jahren Investitionen in Höhe von bis zu 61,3 Mio. € auszulösen. Fördermittel an private Unternehmen aus der Wirtschaftsförderung werden angerechnet.

Eine solche für die privaten Investoren vorteilhafte Regelung ist nur dann gerechtfertigt, wenn der angestrebte Erfolg, die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze, mit hinreichender Sicherheit erwartet werden kann. Auf dieses Ziel ausgerichtete konkrete Regelungen enthält der städtebauliche Vertrag jedoch nicht.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, die Landesregierung sei davon abgerückt, die Schaffung einer Mindestanzahl von Arbeitsplätzen vertraglich festzulegen, weil die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die privaten Investoren nur beschränkt kalkulierbar seien. Die Investitionsverpflichtung sei darauf ausgerichtet, vorhandene Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen. Bis Juni 2002 sei es gelungen, in der ehemaligen Husterhöh-Kaserne 70 Betriebe anzusiedeln und 384 Arbeitsplätze zu schaffen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die überwiegende Zahl der Betriebe im Entwicklungsbereich Husterhöh-Nord angesiedelt wurde, der allerdings nicht von den privaten Investoren, sondern vom Bund vermarktet wird. Der Rechnungshof weist ferner darauf hin, dass die Flächen der Liegenschaft "Bunker Hill" überwiegend einer gewerblichen Nutzung zugeführt werden sollen. Es ist nicht auszuschließen, dass dazu erhebliche Fördermittel der Wirtschaftsförderung aufgewandt werden müssen. Damit würde das Risiko der privaten Investoren zusätzlich verringert.

- Aufgrund von Vereinbarungen im städtebaulichen Vertrag vergaben die Stadt und ein anderer Zuwendungsempfänger in drei Fällen freihändig Planungsleistungen an die privaten Investoren.

Von einem regelkonformen Leistungswettbewerb wurde Abstand genommen.

Die an der Förderung beteiligten Ministerien haben mitgeteilt, die Stadt Pirmasens habe das Verfahren zur Erarbeitung eines Konzeptes zur Gesamtentwicklung der Liegenschaft "Bunker Hill" als beschränkte Ausschreibung eingestuft. Allen am Verfahren Beteiligten sei bekannt gewesen, dass diese die Vergabe von Architekten- und Fachplanungsleistungen enthalte.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass mit dem Verzicht auf eine Ausschreibung gegen das Vergaberecht verstoßen wurde. Die Leistungen hätten EG-weit ausgeschrieben werden müssen, weil der jeweilige Auftragswert über 200.000 € lag. Insbesondere mangelte es an einer Vergabebekanntmachung gemäß den Vergabebestimmungen¹²⁹⁾. Die Stadt hatte für die Architekten- und Ingenieurleistungen keine Angebote eingeholt.

2.12 Kaserne Jeanne d'Arc in Landau

2.12.1 Förderung des Gewerbeparks und Vermarktung durch den Investor

Bei der Ermittlung der förderfähigen Kosten wurde von Einnahmen aus der Erschließung in Höhe von 309.000 € ausgegangen. Die Stadt hat demgegenüber Einnahmen von 1,15 Mio. € erzielt. Infolgedessen sind die Zuwendungen um 0,7 Mio. € zu hoch.

Vielfach scheiterte eine zügige Vermarktung der mit erheblichen öffentlichen Mitteln erschlossenen Grundstücke an zu hohen Preisforderungen des privaten Investors. Auch wurde die Vereinbarung nicht eingehalten, die Grundstücke zu dem vom Gutachterausschuss ermittelten Bodenrichtwert zu veräußern.

¹²⁸⁾ Jahresbericht 1999, Tz. 4 (Drucksache 13/5380), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/5790, S. 2), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/6070, S. 4) und Beschluss des Landtags vom 18. August 2000 (Plenarprotokoll 13/115, S. 8686).

¹²⁹⁾ §§ 5 Abs. 1 oder 20 Abs. 8 Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vom 12. Mai 1997 (Bundesanzeiger, Beilage Nr. 164a) und Neufassung der VOF vom 25. Juli 2000 (Bundesanzeiger Nr. 173a).

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat die Überfinanzierung der Maßnahme eingeräumt. Weil insgesamt geringere Kosten für die Erschließung als ursprünglich veranschlagt angefallen seien, habe die Stadt Landau eine Anpassung der Kostenbeteiligung des Investors und eine entsprechende Rückerstattung an diesen vorgeschlagen. Die Stadt erwarte davon eine unmittelbar senkende Wirkung auf die Grundstückspreisforderungen des Investors.

Der Rechnungshof sieht in dem Vorschlag der Stadt eine Möglichkeit, die Vermarktung des Gewerbeparks zu beschleunigen. Allerdings muss sichergestellt werden, dass der mit der Rückerstattung verbundene Kostenvorteil ausschließlich ansiedlungswilligen Unternehmen zugute kommt.

2.12.2 Finanzierung des Messeplatzes und sonstiger Ordnungsmaßnahmen

Bei den Vorhaben ergaben sich infolge günstigerer Ausgabenentwicklung erhebliche Kostenunterschreitungen. Bewilligte Mittel von 1,3 Mio. € wurden nicht benötigt.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, nach der Prüfung durch den Rechnungshof hätten sich Kostenänderungen ergeben. Mit der Abrechnung von Teilmaßnahmen sei im Frühjahr 2003 zu rechnen. Bei der Prüfung der Schlussverwendungsnachweise würden die Feststellungen des Rechnungshofs berücksichtigt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass aus erkennbaren Kostenunterschreitungen rechtzeitig die erforderlichen Folgerungen zu ziehen sind.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) vor der Einleitung einer Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme im Rahmen der Standortkonversion abzuwägen, ob die Anwendung von Verfahren des besonderen Städtebaurechts notwendig ist,
- b) nur solche Einrichtungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs zu fördern, die der Erfüllung kommunaler Aufgaben dienen,
- c) sorgfältiger zu prüfen, ob Maßnahmeträger eigene Finanzierungsmöglichkeiten haben und die eigenen Einnahmequellen (Beiträge Dritter und Veräußerungserlöse) ausschöpfen,
- d) die Errichtung von Gründerzentren besser abzustimmen und die Förderung am Bedarf zu orientieren,
- e) vom Bau einer neuen Mensa für die Fachhochschule Birkenfeld abzusehen,
- f) die Möglichkeiten der Verschmelzung von zwei Gesellschaften, an denen das Land beteiligt ist, und der Zusammenarbeit der Gesellschaften mit der Fachhochschule zu nutzen,
- g) bei der Ausgestaltung städtebaulicher Verträge mit privaten Investoren für eine ausgewogene Verteilung der Risiken zu sorgen,
- h) bei der Förderung die geplanten Maßnahmen mit den Beteiligten besser abzustimmen,
- i) dafür zu sorgen, dass die zügige Vermarktung erschlossener Gewerbegrundstücke nicht durch zu hohe Preisforderungen des privaten Investors behindert wird,
- j) überzahlte Zuwendungen einschließlich Zinsen zurückzuverlangen,
- k) bei nicht fristgerechter Verwendung der Fördermittel Zinsen geltend zu machen.

Die Stellungnahme des Ministeriums des Innern und für Sport, die mit dem Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur abgestimmt wurde, sowie die Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 7 Förderverfahren der Agrarverwaltung

Mit der Agrarförderung, die ein jährliches Fördervolumen von über 300 Mio. € aufweist, waren 50 Dienststellen befasst. Die Bearbeitung der 57 Förderprogramme erforderte einen Personaleinsatz, der dem von insgesamt 277 Vollzeitkräften entsprach. Der Koordinierungsaufwand war hoch. Im organisatorischen Bereich und beim Einsatz des Personals bestehen Möglichkeiten zu Verbesserungen.

Die Kulturämter betreuten die Antragsteller in einem Ausmaß, das weit über ihre Aufgabe hinausging. Mit der vermeidbaren Betreuung waren insgesamt 16,5 Kräfte befasst.

Die Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten waren in Förderverfahren einbezogen, obwohl eine Beteiligung nicht mehr vorgesehen ist. Insgesamt können Personalaufwendungen für 12 Kräfte eingespart werden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat bisher nur einen Teil der nach europarechtlichen Vorgaben erforderlichen Kontrollen vor Ort durchgeführt. Die Sicherstellung der gebotenen Kontrollen und die notwendige Konzentration dieser Aufgabe erfordern den zusätzlichen Einsatz von 3,5 Kräften.

Die Verwaltungskosten, die sich im Durchschnitt auf 6,7 % des Fördervolumens beliefen, waren bei einzelnen Programmen sehr hoch und erreichten teilweise fast den Förderbetrag.

Bei einigen Förderprogrammen war die Anzahl der Bewilligungen gering und die Förderbeträge waren sehr niedrig.

Der Arbeitsablauf war durch unzureichende Dialogmöglichkeiten im EDV-Bereich, nicht abgestimmte Terminvorgaben und unzuweckmäßige Antragsvordrucke erschwert.

Nach den Vorschlägen des Rechnungshofs können bei der derzeitigen Organisation der Agrarförderung 25 Stellen eingespart werden. Dies führt zu einer Entlastung des Landeshaushalts von 1,85 Mio. € jährlich.

Der Verwaltungsaufwand kann darüber hinaus verringert werden, wenn alle mit der Antragstellung und Bewilligung zusammenhängenden Aufgaben der Agrarförderung bei drei regionalen Einrichtungen gebündelt werden. Dies verspricht nicht nur eine Beschleunigung der Bearbeitung der Anträge. Bei den Landkreisen und dem Land lassen sich dadurch 30 Stellen zusätzlich, das entspricht 2,3 Mio. € jährlich, einsparen.

1. Allgemeines

Der tiefgreifende Strukturwandel in der Landwirtschaft und im Weinbau erfordert eine differenzierte Förderung, um durch gezielte Maßnahmen die Einkommensverhältnisse in diesen Bereichen zu sichern oder zu verbessern. Nicht weniger wichtig sind Maßnahmen zur Erhaltung der Kulturlandschaft in ihrer Vielfalt. Zudem gilt es, die Funktionsfähigkeit natürlicher Ressourcen zu sichern.

Neben dem Land stellen der Bund und insbesondere die Europäische Gemeinschaft Finanzhilfen bereit.

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Förderverfahren der Agrarverwaltung im Jahr 2000 untersucht¹³⁰⁾. Insbesondere wurden die mit der Bereitstellung, Bewilligung, Abrechnung und Kontrolle von Fördermitteln beauftragten Dienststellen, deren organisatorische Einbindung in die Landesverwaltung und die mit der Abwicklung der Förderverfahren verbundenen Verwaltungsabläufe auf ihre Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geprüft. Ermittelt wurde dabei auch der Personal- und Sachaufwand. Die Effizienz einzelner Förderprogramme war nicht Gegenstand der Prüfung.

¹³⁰⁾ Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat angemerkt, dass in diesem Jahr die Mittelinstanzen und damit zusammenhängend die Abwicklung der Agrarförderung umstrukturiert worden seien. Das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof zeigt, dass - unabhängig von den Schwierigkeiten der Umstrukturierung - erhebliche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen.

Mit der Querschnittsprüfung zur Agrarförderung hat der Rechnungshof seine Prüfungen im Bereich der Agrarverwaltung fortgesetzt, die in den letzten Jahren zu einer Vielzahl von Vorschlägen zur Verbesserung und Straffung der Organisation geführt haben. Auf die Prüfungsfeststellungen in den Jahresberichten 1996, 1998, 1999, 2000 und 2001 wird hingewiesen:

- Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Rebenzüchtung¹³¹⁾,
- Einsatz landwirtschaftlicher Lehr- und Beratungskräfte des höheren Dienstes¹³¹⁾,
- Haushalts- und Wirtschaftsführung von zwei landwirtschaftlichen Einrichtungen des Bezirksverbands Pfalz¹³²⁾
 - Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer
 - Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung Neumühle,
- Haushalts- und Wirtschaftsführung von drei Einrichtungen der Agrarverwaltung des Landes¹³²⁾
 - Bildungsseminar für die Agrarverwaltung Emmelshausen
 - Landesanstalt für Bienezucht Mayen
 - Zentraler Weinvertrieb der Staatsweingüter Oppenheim,
- Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Pflanzenbau und Pflanzenschutz Mainz¹³²⁾,
- Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landwirtschaftskammer in Bad Kreuznach¹³³⁾,
- Reform der Landeskulturverwaltung - eine erste Zwischenbilanz¹³⁴⁾,
- Verband der Teilnehmergeinschaften¹³⁴⁾,
- Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete¹³⁴⁾,
- Abgabe nach dem Absatzförderungsgesetz Wein¹³⁵⁾,
- Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten¹³⁵⁾.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Förderbereiche und Finanzierung

Die Agrarförderung umfasst insgesamt 57 Einzelprogramme mit Programmvarianten sowie eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen außerhalb von Programmen.

Empfänger der Zuwendungen sind Landwirte im Haupt- und Nebenerwerb und landwirtschaftliche Unternehmen, Erzeugerzusammenschlüsse, Unternehmen der Ernährungswirtschaft, Gemeinden, Verbandsgemeinden, Zweckverbände und Privatpersonen, die eine förderfähige Maßnahme durchführen.

¹³¹⁾ Jahresbericht 1996, Tzn. 18 und 19 (Drucksache 13/1440), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/1790, S. 14 und 15), 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).

¹³²⁾ Jahresbericht 1998, Tzn. 15, 16 und 17 (Drucksache 13/3970), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/4253, S. 21, 22 und 23), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/4424, S. 11 und 12) und Beschluss des Landtags vom 24. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/87, S. 6636).

¹³³⁾ Jahresbericht 1999, Tz. 11 (Drucksache 13/5380), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/5790, S. 6), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/6070, S. 7) und Beschluss des Landtags vom 18. August 2000 (Plenarprotokoll 13/115, S. 8694).

¹³⁴⁾ Jahresbericht 2000, Tzn. 15, 16 und 17 (Drucksache 13/6750), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/7008, S. 10 und 11), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251, S. 9 und 10) und Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9, S. 475).

¹³⁵⁾ Jahresbericht 2001, Tzn. 16 und 17 (Drucksache 14/750), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 14/1020, S. 7 und 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/1230, S. 8 und 9) und Beschluss des Landtags vom 29. August 2002 (Plenarprotokoll 14/29, S. 2009).

Die Fördermaßnahmen lassen sich in folgende Teilbereiche gliedern:

- Leistungen der Europäischen Gemeinschaft für Marktordnungsmaßnahmen ¹³⁶⁾,
- Förderungen zur Entwicklung des ländlichen Raums in Rheinland-Pfalz im Rahmen des Entwicklungsplans "Zukunftsinitiative für den ländlichen Raum - ZIL -" unter finanzieller Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft ¹³⁷⁾,
- Förderungen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen des Programms der Europäischen Gemeinschaft "LEADER" mit finanzieller Beteiligung des Landes ¹³⁸⁾,
- Fördermaßnahmen unter finanzieller Beteiligung des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" ¹³⁹⁾,
- Verbilligung der Verwendung von Gasöl für landwirtschaftliche Betriebe durch den Bund,
- Fördermaßnahmen des Landes aufgrund von Förderrichtlinien ¹⁴⁰⁾ oder aufgrund von Einzelentscheidungen außerhalb von Programmen ¹⁴¹⁾.

Im Jahr 2000 wurden in Rheinland-Pfalz, ohne die Ausgaben des Bundes für Agrarsozialpolitik ¹⁴²⁾, insgesamt 313 Mio. € für die Agrarförderung ausgegeben. Hiervon entfielen 176 Mio. € auf die Europäische Gemeinschaft, 62 Mio. € auf den Bund und 75 Mio. € auf das Land.

Die Europäische Gemeinschaft finanziert mehr als die Hälfte aller Ausgaben der Agrarförderung. Deshalb ist der gesamte Förderbereich nicht nur hinsichtlich des Gegenstands der Förderung, sondern auch im Hinblick auf die Gestaltung der Verfahren maßgeblich durch europäische Normen geprägt. Diese haben teilweise unmittelbare Wirkungen sowohl für die mittelbewirtschaftenden Stellen als auch für die Zuwendungsempfänger.

Für die Finanzierung der Agrar- und der Strukturpolitik sind verschiedene Fonds aufgelegt:

- Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL),
- Europäischer Sozialfonds (ESF),
- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und
- Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP).

Die Agrarpolitik wird, außer in den Ziel 1 - Gebieten ¹⁴³⁾, aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds - Abteilung Garantie - finanziert.

Aus den übrigen Fonds einschließlich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds - Abteilung Ausrichtung - wird die Strukturpolitik unterstützt.

¹³⁶⁾ Dazu zählen z.B. die produktbezogenen Flächen- und Tierprämien, die Schulmilchbeihilfe, Interventionen bei Obst und Gemüse, Beihilfen an Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse, Beihilfen für Reproduktionen.

¹³⁷⁾ Gefördert werden im Einzelnen: Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, Niederlassung von Junglandwirten, Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Bodenordnungsverfahren, landwirtschaftliche Infrastrukturmaßnahmen, Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen, benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Agrarumweltmaßnahmen, Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes, Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen und sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen, Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten oder alternative Einkommensquellen zu schaffen.

¹³⁸⁾ Entsprechend dem Förderziel können in ländlichen Räumen Maßnahmen gefördert werden, die den Entwicklungsplanungen lokaler Aktionsgruppen für das betreffende Gebiet entsprechen (z.B. Förderung von Radwegen, Wirtschaftswegen, Erwerbs- und Beschäftigungsmöglichkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Dienstleistungsbereich).

¹³⁹⁾ Durch einzelbetriebliche und überbetriebliche Förderung sollen eine leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft erhalten, deren Wettbewerbsfähigkeit und Funktionsfähigkeit sowie die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum verbessert werden. Zu den Maßnahmen zählen beispielsweise die einzelbetriebliche Investitionsförderung, die Förderung in benachteiligten Gebieten, die Flurbereinigung, die Marktstrukturverbesserung, die Dorferneuerung, wasserwirtschaftliche Maßnahmen und die Förderung der Forstwirtschaft.

¹⁴⁰⁾ Z.B. Förderung von Marketingprogrammen, Förderung der Maschinen- und Betriebshilfsringe, Förderung der privaten Beratung in der Landwirtschaft, Förderung des planmäßigen Wiederaufbaus von Rebflächen.

¹⁴¹⁾ Z.B. Förderung von Versuchs- und Demonstrationsbetrieben, Tagungen, Ausstellungen, Tierschauen, Verbänden und Vereinen, Förderung der Tierzucht, Selbstverwaltungsaufgaben der Landwirtschaftskammer, Bildungsarbeit und Weinwerbung.

¹⁴²⁾ Rd. 348 Mio. € im Wesentlichen für Alters-, Unfall- und Krankenversicherung, Landabgabe- oder Produktionsaufgaberente.

¹⁴³⁾ Ziel 1 - Gebiete sind Gebiete mit Entwicklungsrückstand, deren durchschnittliches Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) weniger als 75 % des Durchschnitts in der EG beträgt (z.B. die neuen Bundesländer).

Außerdem können strukturpolitische Maßnahmen durch Sonderprogramme der Europäischen Gemeinschaft (wie z.B. die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG, LEADER, EQUAL und URBAN) gefördert werden¹⁴⁴⁾.

Im Gegensatz zu dem Verfahren zur Bewilligung von Mitteln für Marktordnungsmaßnahmen ist für die Bereitstellung von Fördermitteln der Europäischen Gemeinschaft zur Entwicklung des ländlichen Raums ein Entwicklungsplan vorzulegen. Für den Zeitraum von 2000 bis 2006 wurde vom Land der Plan "Zukunftsinitiative für den ländlichen Raum - ZIL -" erarbeitet und von der Kommission genehmigt. Er umfasst ein Finanzvolumen von 589,7 Mio. € mit einem Anteil der Europäischen Gemeinschaft von 279,2 Mio. €

Neben diesen Mitteln steht aus dem Programm der Gemeinschaftsinitiative LEADER für den Zeitraum 2000 - 2006 ein Ausgabevolumen von 21,4 Mio. € mit einem Finanzierungsanteil der Europäischen Gemeinschaft von 10,7 Mio. € zur Verfügung.

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft wird im Zusammenwirken von Kommission und Mitgliedsstaaten durch einen Ausschuss verwaltet. Die Kommission erstattet den EG-Anteil auf der Grundlage bereits getätigter (vorfinanzierter) Ausgaben.

2.2 Verfahrensbeteiligte Stellen

Mit den Aufgaben der Agrarförderung sind in unterschiedlicher Funktion, teilweise differenziert nach örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten, insgesamt 50 Dienststellen dauerhaft besetzt:

- Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau,
- Ministerium für Umwelt und Forsten,
- Ministerium des Innern und für Sport,
- Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion,
- Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd,
- Statistisches Landesamt,
- Wiederaufbaukasse,
- Landwirtschaftskammer,
- 24 Kreisverwaltungen,
- 9 Kulturämter und
- 8 Staatliche Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten.

Weiterhin sind an dem Verfahren beteiligt:

- die mit der Abwicklung des Zahlungsverkehrs besetzten Bundes- und Landeskassen,
- der mit der Pflege des Herkunfts- und Informationssystems für Tiere beauftragte Landeskontrollverband,
- die Veterinärverwaltung sowie
- freiberufliche Biotopbetreuer.

Die genannten Stellen führen die einzelnen Aufgaben im Zusammenhang mit Bewilligung, Anordnung, Auszahlung und Kontrolle der Fördermittel der Europäischen Gemeinschaft durch. Sie sind damit Teil der aufgrund europarechtlicher Vorgaben einzurichtenden "Zahlstelle".

2.3 Verwaltungs- und Kontrollsystem für Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben die ordnungsgemäße Durchführung der mit Gemeinschaftsmitteln finanzierten Maßnahmen sicherzustellen. Dafür wurde ein für alle Mitglieder verbindliches integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem geschaffen. Mit der Ausdehnung der Agrarpolitik auf die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums und deren Finanzierung aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds ist das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem auch anwendbar.

¹⁴⁴⁾ INTERREG fördert die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit, LEADER fördert über die Tätigkeit lokaler Aktionsgruppen die Entwicklung des ländlichen Raums, EQUAL fördert die Entwicklung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeder Art beim Zugang zum Arbeitsmarkt, URBAN fördert die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von Städten und Vorstädten, die sich in einer Krise befinden.

Das integrierte System umfasst:

- eine "informatisierte" Datenbank,
- ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen,
- ein System zur Identifizierung und Registrierung von Tieren,
- Beihilfeanträge und
- ein Kontrollsystem.

Das Kontrollverfahren setzt sich zusammen aus Verwaltungskontrollen und Kontrollen vor Ort sowie Überprüfungen durch Fernerkundung (Luftaufnahmen oder Satellit). Die Durchführung der Verwaltungskontrollen ist Aufgabe der Bewilligungsbehörden.

Der Entwicklungsplan "Zukunftsinitiative für den ländlichen Raum - ZIL -" sieht für die darin enthaltenen Fördermaßnahmen sowohl eine umfassende Prüfung aller Beihilfevoraussetzungen in formeller und materieller Hinsicht als auch eine lückenlose Prüfung der Verwendungsnachweise, gegebenenfalls mit Kontrollen vor Ort, vor. Grundsätzlich sind die Kontrollen vor Ort als Stichproben nach einer Risikoanalyse vorzunehmen; sie umfassen in der Regel 5 % der Förderfälle.

2.4 Aufgaben der Kreisverwaltungen

Ein Teil der Aufgaben im Rahmen der Agrarförderung ist den Landkreisen als Auftragsangelegenheit übertragen.

Die Mehrzahl dieser Aufgaben betrifft die Abwicklung der folgenden Programme mit einkommensstützendem oder -erhaltendem Charakter und einer Vielzahl von Antragstellern (Massenverfahren):

- Stützungsregelungen für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (Flächenprämien),
- Tierprämien,
- Umstrukturierungsmaßnahmen im Weinbau,
- Gasölverbilligung¹⁴⁵⁾,
- Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten,
- Förderung umweltschonender Landbewirtschaftung (FUL),
- Dorferneuerung für private Vorhaben,
- Förderung der Erstaufforstung landwirtschaftlich genutzter Flächen.

Zur Antragsbearbeitung, Bewilligung, Auszahlung der Fördermittel und Prüfung der Verwendungsnachweise bei Investitionsmaßnahmen werden die dem integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem zuzuordnende Landwirtschaftliche Betriebsdatenbank, das Herkunfts- und Identifikationssystem für Tiere, das Automatisierte Liegenschaftsbuch und die EG-Weinbaukartei genutzt.

Außerdem führen die Kreisverwaltungen die Erfassungs- und Bescheidkontrollen durch. Die Kontrollen vor Ort obliegen dem bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion eingerichteten technischen Prüfdienst.

Mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben waren insgesamt 107,8 Kräfte beauftragt. Wegen der unterschiedlichen ländlichen Struktur konnte im Hinblick auf Arbeitsumfang, Bewilligungsvolumen und Personalaufwand der einzelnen Kreisverwaltungen kein einheitliches Ergebnis erwartet werden. Für die Bearbeitung waren zwischen 1,2 und 9,5 Kräfte eingesetzt. Mit 1.100 Bewilligungen wurde die geringste und mit 10.400 Fällen die höchste jährliche Bearbeitungsquote erfasst. Das Bewilligungsvolumen bewegte sich zwischen 3,2 Mio. € und 16,9 Mio. € im Jahr.

Die Aufgaben der Agrarförderung wurden in Abteilungen/Fachbereichen mit folgenden Bezeichnungen wahrgenommen:

- Wirtschaftsförderung, Strukturentwicklung,
- Veterinärwesen, Landwirtschaft,

¹⁴⁵⁾ Die Abwicklung dieses Programms ist ab dem Verbrauchsjahr 2001 den Hauptzollämtern übertragen.

- Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung, Wirtschaft und Landwirtschaft,
- Abfallwirtschaft und Umweltschutz,
- Landwirtschaft und Umweltschutz,
- Umweltschutz und Veterinärwesen.

Eine Zuordnung der Aufgaben zu einer Organisationseinheit mit landesweit einheitlicher Bezeichnung wäre zweckmäßig. Sie ließen sich auch in den zahlreichen Publikationen zur Agrarförderung verwenden. Rückfragen von Zuwendungsempfängern zu Zuständigkeiten könnten so vermieden werden.

Die Bearbeitung der Förderanträge war unterschiedlich organisiert. Die Aufgaben waren den einzelnen Bearbeitern nach folgenden Gesichtspunkten zugewiesen:

- alphabetisch und/oder
- nach Verbandsgemeinden und/oder
- nach Unternehmensnummern und/oder
- nach der Art des Förderprogramms (Tierprämien, Flächenprämien, Gasölverbilligung, sonstige Programme).

Die Zuweisung der Aufgaben nach Förderprogrammen führte bei einzelnen Bearbeitern zu Engpässen und einer Überlastung, während andere nicht ausgelastet waren, weil die Anträge bei der Mehrzahl der Programme vielfach innerhalb kurzer Zeit bearbeitet werden mussten.

Aufgrund von Terminvorgaben und/oder Antragsfristen auftretende Arbeitsspitzen können besser aufgefangen werden, wenn alle Bearbeiter zur Erfüllung aller anfallenden Aufgaben gleichmäßig herangezogen werden. Spezialkenntnisse für die einzelnen Programme sind regelmäßig nicht erforderlich.

2.5 Aufgaben der Kulturämter

Den neun Kulturämtern sind Teile der Agrarförderung übertragen. Hiervon sind folgende Förderbereiche berührt:

- Landtausch- und Pachtförderprogramm,
- Förderung des landwirtschaftlichen Wegebaus außerhalb von Bodenordnungsverfahren einschließlich des Baus von stationären Transporteinrichtungen für den Weinbau in Steillagen,
- Förderung der Erschließung von Standorten für die Tierhaltung im Außenbereich,
- Förderung der Investitionen zur Rationalisierung des Steillagenweinbaus.

Zuständig ist bei allen Kulturämtern die Organisationseinheit "Landentwicklung".

Im Rahmen der Neuorganisation der Landesverwaltung sind den Kulturämtern Mayen¹⁴⁶⁾, Neustadt an der Weinstraße¹⁴⁷⁾ und Trier¹⁴⁸⁾ ab 1. Januar 2000 weitere, von den früheren Bezirksregierungen wahrgenommene Aufgaben der Agrarförderung übertragen worden. Deshalb besteht bei diesen Ämtern eine zusätzliche Organisationseinheit "Investitionsförderung". Dort werden die Anträge für folgende Förderbereiche bearbeitet:

- Einzelbetriebliches Förderungsprogramm,
- Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Insgesamt waren im Bereich der Agrarförderung 47,2 Kräfte tätig. Sie bearbeiteten 2.800 Förderfälle mit einem Volumen von 40,1 Mio. €

Im Rahmen des "Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms" leitet das sachbearbeitende Amt eine Ausfertigung des Zuwendungsbescheids mit allen Antragsunterlagen zur weiteren Abwicklung an das örtlich zuständige Kulturamt. Die Folgearbeiten werden von dessen Organisationseinheit "Landentwicklung" durchgeführt. Sie umfassen auch die Kontrollen vor Ort. Insofern unterscheidet sich dieses Verfahren von denen in anderen Bereichen der Agrarförderung, bei denen Kontrollaufgaben zentral vom technischen Prüfdienst wahrgenommen werden.

¹⁴⁶⁾ Gebiet des ehemaligen Regierungsbezirks Koblenz.

¹⁴⁷⁾ Gebiet des ehemaligen Regierungsbezirks Rheinhessen-Pfalz.

¹⁴⁸⁾ Gebiet des ehemaligen Regierungsbezirks Trier.

Nach Zuleitung des Zuwendungsbescheids betreuen die Kulturämter die Zuwendungsempfänger individuell. Dabei geht es neben Informationen zu Verfahrensabläufen und zur Führung des Verwendungsnachweises überwiegend um Aufgaben der Zuwendungsempfänger, deren Erledigung mit zahlreichen Rücksprachen mit den am Verfahren beteiligten Stellen verbunden ist:

- Informationen zu baurechtlichen Fragen, zur Finanzierung und zur Rechnungslegung,
- Vorbereitung der Bestellung von Grundschulden und der Überwachung ihrer Eintragung im Grundbuch,
- Erstellung von Zins- und Tilgungsplänen für die bewilligten Kapitalmarktdarlehen,
- laufende Rechnungsprüfung, Rechnungszusammenstellung und Führung des Bauausgabebuchs¹⁴⁹⁾,
- Erstellung der Teilverwendungsnachweise und des Schlussverwendungsnachweises.

Die umfassende Betreuung der Zuwendungsempfänger, die einen Personaleinsatz von 16,5 Kräften erforderte, ist vermeidbar.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, dass diese Betreuung der Zuwendungsempfänger als staatliche Aufgabe notwendig sei. Es sehe keine Möglichkeiten zur Reduzierung des Personals.

Die Betreuung gehört nach der Reform der Landeskulturverwaltung nicht mehr zu deren Aufgaben. Zudem kann die Betreuung zu Konflikten und zur Haftung bei fehlerhafter Bearbeitung führen.

Die Verfahren des Förderbereichs "Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse" werden durch die bewilligende Stelle in der Organisationseinheit "Investitionsförderung" bearbeitet. Eine Kontrolle durch den technischen Prüfdienst erfolgt in diesen Fällen ebenfalls nicht.

2.6 Aufgaben der Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten

- Die acht Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten sind Antrags- und Bewilligungsstelle für das Agrarförderprogramm "Gewährung von Prämien für die endgültige Aufgabe von Rebflächen".

Nur bei den Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten Bad Kreuznach und Trier-Bernkastel-Kues wurden Fördermittel beantragt und in 500 Fällen insgesamt 1,4 Mio. € an Fördermitteln bereitgestellt.

Die Kontrollen über den Einsatz und die Verwendung der Fördermittel wurden in allen Fällen durch die bewilligenden Stellen vorgenommen. Der technische Prüfdienst war nicht beteiligt.

Mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben waren insgesamt 2,6 Kräfte befasst.

- Die Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten wurden darüber hinaus im Bereich der gesamten Agrarförderung in einer Vielzahl von Fällen an der Abwicklung der Verfahren beteiligt. Sie unterstützten im Rahmen ihres Beratungsauftrags die Zuwendungsempfänger bei der Antragstellung. Außerdem wurden sie von den bewilligenden Stellen als fachkundige Einrichtung in Anspruch genommen.

Die Anstalten wirkten in 500 Verfahren der Kreisverwaltungen mit. Das erforderte einen Personaleinsatz von 0,6 Kräften. Im Wesentlichen waren folgende Förderbereiche betroffen:

- Umstrukturierungsmaßnahmen im Weinbau,
 - Umweltschonender Landbau,
 - Bewirtschaftungszuschüsse für Steil- und Steilstlagen im Weinbau und
 - Extensive Bewirtschaftung aller Dauergrünlandflächen.
- Weiter waren die Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten mit mehr als 400 Fördermaßnahmen der Kulturämter befasst. Dafür waren insgesamt 12 Kräfte eingesetzt. Berührt waren die Förderbereiche:
 - Einzelbetriebliche Förderung und
 - Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Rahmen des Marktstrukturgesetzes.

¹⁴⁹⁾ Beispielsweise waren beim Neubau eines Boxenlaufstalls mehr als 200 Rechnungsbelege zu bearbeiten.

Neben der Beratung wurden im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderverfahren insbesondere folgende, zum Teil sehr arbeitsintensive Leistungen erbracht:

- Erstellung des für die Antragstellung erforderlichen Investitionskonzepts,
- Fertigung von Stellungnahmen zur Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Maßnahme und
- Bescheinigung der Einhaltung der Düngeverordnung.
- Außerdem wurden die Anstalten auch von anderen Bewilligungsstellen, vor allem bei Fragen betriebswirtschaftlicher Art, um Mitwirkung ersucht. Ihre Beteiligung in mehr als 600 Fällen erforderte einen Personalaufwand von 1,4 Kräften. Im Wesentlichen wirkten sie mit bei
 - Förderung der Produktionsanpassung und des Übergangs vom Haupt- zum Nebenerwerb und
 - Förderung des planmäßigen Aufbaus von Rebflächen.

Insgesamt waren 16,6 Kräfte in 2.000 Fällen mit den Förderverfahren befasst.

Dieser hohe Personalaufwand ist darauf zurückzuführen, dass die Anstalten bis vor wenigen Jahren an der Abwicklung der meisten Förderprogramme beteiligt waren. Die Zuwendungsanträge waren bei ihnen einzureichen und mit einer fachlichen Stellungnahme an die zuständigen Bewilligungsstellen weiterzuleiten. Seit einer Änderung der Förderrichtlinien zum 1. Januar 2000 für die einzelbetrieblichen Investitionen wird u.a. auf die fachlichen Stellungnahmen der Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten wie auch der örtlichen Kulturämter sowie der Landwirtschaftskammer verzichtet. Die Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten sind jedoch weiterhin beratend tätig.

Wird die Beratung an den Aufgaben der Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten ausgerichtet, lassen sich Personalaufwendungen für 12 Kräfte einsparen. Für notwendige Hilfen stehen die bewilligenden Stellen zur Verfügung.

Das Ministerium will an der Beteiligung der Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten im bisherigen Umfang festhalten. Die aufgezeigten Möglichkeiten zur Personaleinsparung werde es in die Überlegungen zu der anstehenden Agrarverwaltungsreform einbeziehen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die personellen Einsparungen, die sich aus dem Wegfall von Aufgaben bei den Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten ergeben, kurzfristig umgesetzt werden sollten, sofern die Zuständigkeiten für Förderverfahren nicht neu geregelt werden.

2.7 Aufgaben der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion

Die seit Anfang 2000 landesweit zuständige Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion nimmt in den Bereichen Landwirtschaft und Weinbau vorwiegend Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht wahr. Sie ist auch für den Vollzug bestimmter, diese Bereiche berührender Gesetze zuständig¹⁵⁰⁾. Außerdem ist sie Bewilligungsstelle für verschiedene Programme der Agrarförderung. Ihr obliegt auch die Durchführung der Kontrollen vor Ort.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion ist für die Abwicklung folgender Förderprogramme zuständig:

- Förderung der Erzeugerorganisationen im Warenbereich Obst und Gemüse,
- Förderung des Imkereiwesens,
- Schulmilchbeihilfe,
- Sozialbutter,
- Förderung von Bodenordnungsverfahren,
- Förderung der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung,
- Förderung von Erwerbs- und Beschäftigungsmöglichkeiten im landwirtschaftlichen oder landwirtschaftsnahen Dienstleistungsbereich.

Mit 10.000 Bewilligungen (davon 7.000 Bewilligungen für den Bezug verbilligter Butter) wurden 49,9 Mio. € Fördermittel bereitgestellt. Dafür waren 8,4 Kräfte eingesetzt. Außerdem war ein Personalaufwand von 0,3 Kräften für Bewilligungsverfahren außerhalb von Programmen mit einem Fördervolumen von 0,15 Mio. € erforderlich.

¹⁵⁰⁾ Z.B. Vollzug des Flurbereinigungsgesetzes, des Saatgutverkehrsgesetzes, des Weingesetzes.

Soweit die Abwicklung der Agrarförderungsprogramme nachgeordneten Stellen übertragen ist, verbleiben Aufgaben der Fachaufsicht, z.B. koordinierende und beratende Tätigkeiten - auch im EDV-Bereich -, die Bearbeitung von Widerspruchsverfahren und fachaufsichtliche Prüfungen. Hiermit waren 19,2 Kräfte befasst.

Bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion waren insgesamt 27,9 Kräfte im Förderbereich eingesetzt.

Für den technischen Prüfdienst besteht wegen der Bedeutung der Aufgabe und im Hinblick auf die Verpflichtung zur Trennung von Verwaltungsaufgaben und deren Kontrolle ein eigenes Referat.

Im Jahr 2000 befand sich der technische Prüfdienst im Aufbau. Er war personell nur unzureichend ausgestattet. Erst im Laufe des Jahres 2001 hat sich die personelle Ausstattung verbessert. Ende 2001 waren insgesamt 20 Kräfte eingesetzt. Zur Durchführung der Kontrollen mussten bis zu 83 Kräfte mit Arbeitszeitanteilen von insgesamt 6,5 Kräften von anderen Dienststellen der Agrarverwaltung zugezogen werden. Dadurch waren für Kontrollaufgaben insgesamt 26,5 Kräfte eingesetzt.

Da ein konkretes Konzept zur Steuerung des Personaleinsatzes fehlte und die mit den Aufgaben betrauten Mitarbeiter häufig wechselten, waren zusätzliche Unterweisungen erforderlich. Eine Koordinierung wurde erschwert, weil sich das Ministerium Personalentscheidungen vorbehalten hatte und Unklarheiten beim Einsatz der Mitarbeiter ausräumen musste.

Bei der Kontrolle, ob Tierprämien zu Recht gewährt worden sind, sollten die Veterinärbeamten der Landkreise vor Ort mitwirken, weil sie bei der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und bei der Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen ohnehin Kontrollfunktionen wahrzunehmen haben. Beide Aufgaben können miteinander verbunden werden.

Eine Zusammenarbeit kam aber vielfach nicht zustande mit der Folge, dass Kontrollen ohne den in diesem Bereich notwendigen fachlichen Sachverstand mit einem höheren Zeitaufwand durchgeführt wurden.

In den Förderbereichen

- Einzelbetriebliche Förderung,
- Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse,
- Bau von Beregnungsanlagen und Hochwasserschutz,
- Agrarstrukturelle Vorplanungen,
- Bodenordnungsverfahren,
- Landwirtschaftlicher Wegebau außerhalb von Bodenordnungsverfahren,
- Landtausch und Pachtförderung,
- Erschließung von Standorten für die Tierhaltung im Außenbereich,
- Investitionen zur Rationalisierung des Steillagenweinbaus,
- Durchführung waldbaulicher und sonstiger forstlicher Maßnahmen sowie
- Maßnahmen im Rahmen der Dorferneuerung

führte der technische Prüfdienst im Jahr 2001 keine Kontrollen vor Ort durch. Die bewilligenden Stellen kontrollierten stichprobenweise.

Die Kontrollen vor Ort hat ausschließlich der bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion eingerichtete technische Prüfdienst durchzuführen. Nach Einschätzung des Rechnungshofs erfordert die Sicherstellung der europarechtlich vorgegebenen Kontrollen einen zusätzlichen Personalbedarf von 3,5 Kräften. Für die Aufgabe besteht insgesamt ein Bedarf von höchstens 30 Kräften einschließlich der Arbeitszeitanteile der von anderen Stellen abgeordneten Kräfte. Deren Einsatz ist wegen des vielfach erforderlichen besonderen Sachverständs weiterhin zweckmäßig, kann jedoch auf kurzzeitige Kontrollphasen begrenzt werden.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass für Kontrollaufgaben nur Mitarbeiter mit umfassenden Sachkenntnissen in den jeweiligen Förderbereichen eingesetzt werden können. Die Kontrollen bei einigen Programmen sollen weiterhin von den Bewilligungsstellen durchgeführt werden, weil eine Verlagerung der Aufgabe auf die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zu einem Personalmehrbedarf führen würde.

Der Rechnungshof hält daran fest, dass nach den europarechtlichen Vorgaben eine Trennung von Aufgaben der Bewilligung und der Kontrolle zu gewährleisten ist. Wenn Kontrollaufgaben mit Unterstützung von abgeordneten Kräften erfüllt werden, tritt ein Personalmehrbedarf nicht ein.

2.8 Aufgaben oberster Landesbehörden

An der Vorbereitung, Gestaltung und Abwicklung der Agrarförderungsprogramme sind neben dem schwerpunktmäßig befassten Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau auch das Ministerium für Umwelt und Forsten, das Ministerium des Innern und für Sport sowie das Ministerium der Finanzen beteiligt.

Vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau werden im Wesentlichen folgende Aufgaben wahrgenommen:

- Fachliche Gestaltung von Förderprogrammen und Umsetzung europarechtlicher Vorgaben in landesrechtliche Bestimmungen,
- Koordinierungs- und Beratungstätigkeiten - auch im EDV-Bereich -,
- Revisionstätigkeiten und Steuerung der Kontrolltätigkeiten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion,
- Auszahlung der Fördermittel der Europäischen Gemeinschaft,
- Ausübung der Fachaufsicht.

Außerdem ist das Ministerium Bewilligungsstelle für einzelne Förderbereiche. Solche Aufgaben haben sich auch die Ministerien für Umwelt und Forsten sowie des Innern und für Sport vorbehalten.

Die Erfüllung der Aufgaben bei den Ministerien erforderte einen Personaleinsatz von insgesamt 33,3 Kräften.

2.9 Aufgaben sonstiger beteiligter Stellen

Mit der Abwicklung von Agrarförderungsprogrammen sind außerdem folgende Stellen beauftragt:

- Struktur- und Genehmigungsdirektionen in den Förderbereichen Beregnungsanlagen, Hochwasserschutz und Forstwirtschaftliche Maßnahmen,
- Landwirtschaftskammer mit der Förderung der Maschinen- und Betriebshilfsringe,
- Wiederaufbaukasse mit der Förderung des planmäßigen Wiederaufbaus von Rebflächen.

Von insgesamt 3,2 Kräften wurden in mehr als 2.200 Fällen 10,3 Mio. € Fördermittel bewilligt.

Das Statistische Landesamt führt die im Rahmen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems eingerichtete Landwirtschaftliche Betriebsdatenbank. Nach Vorgaben des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau betreut es die mit der Agrarförderung zusammenhängenden Daten und wertet sie aus. Nach Erfassung der Daten durch die antraganehmenden Stellen errechnet das Landesamt die Förderbeträge, erstellt die Bescheide nach einer Vielzahl von Plausibilitätsprüfungen und bereitet die Auszahlungen vor. Außerdem wählt es die Maßnahmen aus, die durch den technischen Prüfdienst vor Ort zu kontrollieren sind.

Mit Entwicklung, Pflege und Betrieb der Datenbank waren insgesamt 14,6 Kräfte befasst.

2.10 Verwaltungsaufwand für die Förderverfahren

Der Verwaltungsaufwand für die einzelnen Förderprogramme mit ihren zum Teil zahlreichen Verfahrens- und Fördervarianten konnte nur annähernd ermittelt werden, weil keine aussagefähigen Daten vorlagen. Deshalb wurden den Untersuchungen die Arbeitszeitanteile der in den einzelnen Dienststellen oder Aufgabenbereichen in der Agrarförderung eingesetzten Kräfte zugrunde gelegt.

Danach stellt sich der Personaleinsatz insgesamt wie folgt dar:

(Dienst-)Stellen	Arbeitszeitanteile			
	Höherer Dienst	Gehobener Dienst	Mittlerer Dienst	Insgesamt
Kreisverwaltungen	0,7	47,7	59,4	107,8
Kulturämter - Förderbereich -	4,8	17,6	8,3	30,7
Kulturämter - Betreuung -	0,3	8,2	8,0	16,5
Staatliche Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten - Förderbereich -	0,9	0,7	1,0	2,6
Staatliche Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten - Beratung -	2,7	11,3	-	14,0
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion - Förderbereich -	1,8	2,3	4,6	8,7
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion - Fachaufsicht -	3,2	12,7	3,3	19,2
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion - Technischer Prüfdienst -	3,1	13,4	10,0	26,5
Statistisches Landesamt	0,3	14,3	-	14,6
Sonstige	0,3	1,4	1,5	3,2
Zwischensumme	18,1	129,6	96,1	243,8
Ministerien	15,1	16,1	2,1	33,3
Insgesamt	33,2	145,7	98,2	277,1

Für die im nachgeordneten Bereich eingesetzten Kräfte waren Personalkosten von 14,9 Mio. € aufzuwenden. Weitere 3 Mio. € waren bei den obersten Landesbehörden angefallen, so dass sich Personalaufwendungen für den Bereich der Agrarförderung von insgesamt 17,9 Mio. € ergaben. Hinzu kam der Sachaufwand von 3 Mio. €¹⁵¹⁾. Der gesamte Verwaltungsaufwand für die Förderverfahren belief sich auf 20,9 Mio. € Dies entspricht 6,7 % des Gesamtfördervolumens von 313 Mio. €

Bei folgenden Förderprogrammen war der Verwaltungskostenanteil verhältnismäßig niedrig:

Förderprogramm	Verwaltungskostenanteil %
Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen	1,2
Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten	2,2
Umweltschonende Landbewirtschaftung (FUL), Teilbereich Förderung des umweltschonenden Landbaus	2,9
Umstrukturierungsmaßnahmen im Weinbau	3,0

¹⁵¹⁾ Einschl. 0,4 Mio. € beim Statistischen Landesamt.

Dagegen lag bei folgenden Förderprogrammen der Verwaltungskostenanteil erheblich über dem Durchschnitt:

Förderprogramm	Verwaltungskostenanteil %
Freiwilliger Landtausch	213,6
Förderung der Verpachtung durch Prämien	90,4
Umweltschonende Landbewirtschaftung (FUL), Teilbereich Erhaltung, Pflege und Neuanlage von Streuobstwiesen - Grünlandvariante 3 -	80,1
Umweltschonende Landbewirtschaftung (FUL), Teilbereich Umwandlung von einzelnen Ackerflächen in extensiv zu nutzendes Dauergrünland - Grünlandvariante 4 -	49,6
Einzelbetriebliches Förderungsprogramm, Teilbereich Förderung von Spezialmaschinen für Weinbausteillagen	45,6
Umweltschonende Landbewirtschaftung (FUL), Teilbereich Anlage von Ackerrandstreifen	22,6

Förderprogramme mit derart hohen Verwaltungskosten sind vielfach mit herausragenden ökologischen Zielsetzungen verbunden. Aber auch in diesen Fällen sollte untersucht werden, wie der Aufwand verringert werden kann. Insbesondere ist vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Förderprogramme eine Abschätzung des Verwaltungsaufwands erforderlich.

Bei einigen Förderprogrammen waren wenige Bewilligungen mit insgesamt niedrigem Fördervolumen festzustellen. Beispielsweise wurde im Rahmen der Förderung der ökologischen Ackerflächenstilllegung (Teil des Förderprogramms "Umweltschonende Landbewirtschaftung") in sechs Fällen ein Gesamtfördervolumen von 12.776 € bewilligt. In elf Fällen wurde die Verpachtung durch Übernahme von Beitragsleistungen in Bodenordnungsverfahren mit einem Gesamtfördervolumen von 4.090 € gefördert. In annähernd 700 Fällen wurden Erstaufforstungsprämien gewährt. Deren Fördervolumen ist regelmäßig gering. In einem Fall wurde ein Jahresbetrag von 10,16 € über einen Zeitraum von 20 Jahren bewilligt.

2.11 Erschwernisse im Verwaltungsverfahren

Die Gestaltung und die Abwicklung der Vielzahl von Förderprogrammen bringen es mit sich, dass zahlreiche Unzulänglichkeiten auftreten, die im Einzelnen zwar nur zu geringfügigen, in ihrer Gesamtheit aber zu erheblichen Aufwendungen führen. Ferner wurde festgestellt, dass zeitliche Verzögerungen ein ökonomisches Verwaltungshandeln erschweren, bei den Bearbeitern zur Unzufriedenheit führen und bei den Zuwendungsempfängern oftmals auf Unverständnis stoßen. Beispiele:

- Die organisatorische Verteilung der Aufgaben der Agrarförderung auf 14 Fachreferate bei den Ministerien hatte, weil eine Abstimmung nicht in ausreichendem Umfang erfolgte, Probleme bei der Abwicklung der Förderprogramme im nachgeordneten Bereich zur Folge.
- Die Vielzahl der Förderbestimmungen und ihre inhaltliche Differenziertheit auch im Hinblick auf die Gestaltung der jeweiligen Verfahren überforderten die Antragsteller mit der Folge, dass insbesondere bei den Massenverfahren ein außergewöhnlich hoher Beratungsaufwand entstand.
- Allein für die Abwicklung der Antragsverfahren eines Jahres erfolgten über 50 zeitliche Festlegungen, die insbesondere die Zugriffsmöglichkeiten und damit die Dialogfähigkeit im EDV-Bereich betrafen. Vielfach mussten Daten, beispielsweise bei Massenverfahren, binnen kürzester Zeit erfasst und übermittelt werden. Dadurch ergab sich eine deutlich erhöhte Zahl von Fehlern, die berichtigt werden mussten.
- Notwendige Informationen wurden auf verschiedenen Wegen ausgetauscht. So wurden in einigen Fällen die Kreisverwaltungen und die Kulturämter unmittelbar durch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau über Neuerungen in Kenntnis gesetzt. In anderen Fällen erhielten sie Informationen von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion oder dem Statistischen Landesamt. Die unterschiedlichen Informationswege wurden ebenso in der Gegenrichtung genutzt. Da bei dieser Verfahrensweise nicht alle beteiligten Stellen über den gleichen Wissensstand verfügten, entstand, insbesondere als Folge des Dialogs Kreisverwaltung/Ministerium, bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion ein Informationsdefizit. In Einzelfällen wurden Sachverhalte unterschiedlich verstanden oder bewertet.
- Die Grundlagen für die Bereitstellung von Fördermitteln waren in einigen Fällen zur Zeit der Bewilligung noch nicht verbindlich festgelegt. Es lagen erst Entwürfe von Förderrichtlinien vor. Diese Entwürfe wurden dann in den Bewilligungsbescheiden als "rechtsverbindlich" bezeichnet und zu deren Bestandteil erklärt.

- Im Rahmen der Anträge auf Gewährung von Tierprämien war es erforderlich, die Angaben des Zuwendungsempfängers über seinen Tierbestand, der in der Landwirtschaftlichen Betriebsdatenbank erfasst ist, mit dem Datenbestand des zentral in München eingerichteten Herkunfts- und Identifikationssystems für Tiere (HIT) abzugleichen. Für die Eingabe und Pflege der Daten dieses Systems ist im Land der Landeskontrollverband in Bad Kreuznach zuständig.

Der vom Statistischen Landesamt vorgenommene Datenabgleich ergab eine hohe Fehlerquote. Diese führte in vielen Fällen zu Kürzungen bei den Tierprämien¹⁵²⁾. Der Kontrollverband hatte die von den Landwirten gemeldeten Daten teilweise nicht korrekt und mit erheblicher zeitlicher Verzögerung in den Datenbestand eingegeben. Die mit den Reklamationen der betroffenen Landwirte befassten Kreisverwaltungen, die keine Zugriffsberechtigung zu dem Herkunfts- und Identifikationssystem für Tiere haben, nutzten mit Zustimmung der Antragsteller deren persönlichen Zugangscode, um die Daten über eine Internetverbindung zu berichtigen und eine zeitgerechte Auszahlung der Prämien zu gewährleisten.

- Die Antragsvordrucke in Massenverfahren wurden im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom Statistischen Landesamt den Kreisverwaltungen übersandt und von diesen an die Antragsteller weitergeleitet, obwohl eine unmittelbare Zusendung durch das Statistische Landesamt zweckmäßiger und kostengünstiger gewesen wäre. Gleichermäßen wurde bei der Zustellung der Bescheide verfahren. Zudem sind die Vordrucke wegen der Vielzahl der Fragen nicht übersichtlich. Das Verständnis für Sinn und Hintergrund der geforderten Angaben wird durch zahlreiche Erläuterungen, die in Anlagen aufgeführt sind, nicht verbessert¹⁵³⁾.

Bei Fördermaßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstreckten, mussten alljährlich der Mantelbogen und die dazu gehörenden Einzelanträge detailliert ausgefüllt werden¹⁵⁴⁾, obwohl oftmals keine Veränderungen eingetreten waren und die Vorjahresdaten hätten übernommen werden können. Eine Beschränkung der geforderten Angaben auf die Mitteilung veränderter Daten erfolgte nicht, obwohl sie zulässig gewesen wäre. Wenig kundenfreundlich war auch der auf der Vorderseite des Mantelbogens besonders hervorgehobene Hinweis "Unterlassene Angaben führen zu fehlerhafter Bearbeitung und sind vom Antragsteller selbst zu vertreten".

2.12 Zusammenfassung und Gesamtbewertung

Die von 50 Dienststellen durch Mitarbeiter, die einem Einsatz von 277 Vollzeitkräften entsprechen, abgewickelten 57 Förderprogramme mit zahlreichen Programmvarianten und einem jährlichen Gesamtfördervolumen von über 300 Mio. € führten trotz des hohen Koordinierungsaufwands immer wieder zu Schwierigkeiten im organisatorischen und personellen Bereich. Vielfach waren die Probleme der Verwaltung bekannt. Sie wurden aber aus den unterschiedlichsten Gründen nicht ausgeräumt. Verbesserungen im Verwaltungsverfahren und eine Optimierung beim Einsatz der Bediensteten sind jedoch zu erreichen. Insbesondere sollten folgende Maßnahmen durchgeführt werden:

- Die Dialogmöglichkeiten im EDV-Bereich zwischen den Bewilligungsstellen und dem Statistischen Landesamt sollten für alle Förderprogramme ganzjährig, unabhängig von Terminvorgaben der Europäischen Gemeinschaft, gewährleistet sein.
- Von der über die Bearbeitung der Anträge hinausgehenden Betreuung der Zuwendungsempfänger durch die Kulturämter ist abzusehen. Insgesamt können Personalaufwendungen für 16,5 Kräfte eingespart werden.
- Die Beteiligung der Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten im Rahmen der Agrarförderung in der bisherigen Form ist auf den Einsatz von landesweit zwei Bediensteten zu beschränken. Insgesamt sind Personalaufwendungen für 12 Kräfte einsparbar.
- Die Kontrollaufgaben vor Ort sind ausschließlich von dem bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion eingerichteten technischen Prüfdienst wahrzunehmen. Dadurch kann der zusätzliche Personalbedarf auf 3,5 Kräfte begrenzt werden. Der technische Prüfdienst sollte einschließlich der Anteile der von anderen Stellen abgeordneten Mitarbeiter mit höchstens 30 Kräften ausgestattet werden.

152) Beispielsweise wurden bei einem Prämienantrag für 50 Tiere die Prämien für alle Tiere gekürzt, obwohl nur für ein Tier die Daten fehlerhaft waren. Um Kürzungen zu vermeiden, haben viele Zuwendungsempfänger Prämienanträge für jedes einzelne Tier oder jeweils für kleinere Gruppen von Tieren gestellt.

153) Z.B. umfasst der Antrag auf Gewährung einer Prämie zugunsten der Schaffleischerzeuger insgesamt 14 DIN-A 4-Seiten. Hinzu kommt ein sechsstufiges eng beschriebenes Merkblatt.

154) Bei den Anträgen auf Gewährung von Flächenprämien sind die einzelnen Flächen gesondert nachzuweisen (bei zahlreichen landwirtschaftlichen Betrieben ist vielfach ein Nachweis über mehr als 100 Parzellen jährlich vorzulegen). Die Flächengröße ist quadrategenau auszuweisen. In anderen Ländern werden diese Angaben nur bis zur Flächengröße in Ar gefordert, was die Fehlerwahrscheinlichkeit erheblich reduziert. Dabei ist auch zu beachten, dass insbesondere ältere Kataster die Größe der Flächen nur ungenau wiedergeben.

- Förderprogramme mit hohem Verwaltungsaufwand, geringem Fördervolumen und nur wenigen Begünstigten sollten überdacht werden.
- Alle Förderprogramme sollten möglichst bald über die Landwirtschaftliche Betriebsdatenbank abgewickelt werden.
- Eine Vereinfachung der Förderbestimmungen ist zur Verminderung des Verwaltungs- und Beratungsaufwands dringend geboten. Soweit Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft oder des Bundes entgegenstehen, sollten die Einwirkungsmöglichkeiten des Landes genutzt werden, um Verbesserungen zu erzielen.
- Die Terminvorgaben durch die obersten Landesbehörden für den nachgeordneten Bereich sind besser zu koordinieren.
- Der Informationsaustausch ist verbesserungsfähig und sollte einheitlich unter Beachtung der Zuständigkeiten durchgeführt werden.
- Der Verwaltungsaufwand ist durch den Versand von Antragsvordrucken und Bewilligungsbescheiden in Massenverfahren durch das Statistische Landesamt zu verringern.
- Antragsvordrucke sind auf die unbedingt notwendigen Fragen und Erläuterungen zu beschränken. Bei Folgeanträgen genügt die Angabe der Veränderungen.

Zusammenfassend können unter Berücksichtigung des zusätzlichen Personalbedarfs für den technischen Prüfdienst insgesamt 25 Stellen¹⁵⁵⁾ eingespart werden (ggf. "kw"-Vermerke). Die Folge ist eine Verringerung der Personal- und Sachaufwendungen um 1,85 Mio. € jährlich.

2.13 Weitere Empfehlungen zur Neuorganisation

Die Erhebungen des Rechnungshofs bei den mit der Abwicklung der Agrarförderung beauftragten Stellen haben gezeigt, dass auch nach einer Verbesserung des jetzigen Verwaltungsverfahrens und der derzeitigen Organisation Defizite sowohl in wirtschaftlicher als auch in fachlicher Hinsicht verbleiben werden. Ursächlich hierfür ist insbesondere, dass die Aufgaben weiterhin auf drei Verwaltungsebenen zu erfüllen sind und dadurch zwangsläufig Koordinationsaufwand entsteht. Verschiedentlich werden auch Sachbearbeiter mit den sehr differenzierten Förderrichtlinien und ihrer Vielzahl fachlich überfordert. Wegen der örtlich geringen Personalausstattung besteht oftmals keine Möglichkeit zur Teilnahme an Schulungen. Eine fachliche Erörterung von Problemen mit anderen Sachbearbeitern scheidet in diesen Fällen aus.

Die Abwicklung der Agrarförderung kann - unter Beachtung der von der Europäischen Gemeinschaft geforderten unabhängigen Kontrolle - durch Bündelung des fachlichen Sachverstands und durch die Verkürzung der Informationswege effizienter durchgeführt werden. Der Rechnungshof empfiehlt daher unter Berücksichtigung der im Jahr 1999 durchgeführten Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung und der Leitlinien zur Aufgabenkritik folgende organisatorische Maßnahmen:

- Die Ministerien nehmen ausschließlich Leitungs- und Koordinierungsaufgaben sowie die Aufgaben der nach europarechtlichen Vorgaben eingerichteten "Zahlstelle" wahr.
- Die Abwicklung der gesamten Agrarförderung (Antragsbearbeitung und Bewilligung) wird bei drei Stellen regional gebündelt. Die Aufgaben könnten den jetzt schon mit Teilaufgaben der Agrarförderung beauftragten Kulturämtern Mayen, Neustadt an der Weinstraße und Trier übertragen werden. Mit dieser Lösung würde unter Berücksichtigung des Fortschreitens der Kommunikationstechnik der notwendigen Bürgernähe weiterhin entsprochen.
- Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion nimmt neben den Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht alle Kontrollen vor Ort wahr.

Die vorgeschlagene Neuorganisation würde nicht nur ein erhöhtes Maß an Konzentration von Sachverstand und Transparenz der Verfahren für die Antragsteller zur Folge haben. Diese Vorteile und eine zu erwartende Verfahrensbeschleunigung kämen den Antragstellern unmittelbar zugute. Nach überschlägiger Einschätzung des Rechnungshofs ließen sich auch die bislang in der Abwicklung der Agrarförderung eingesetzten 277 Stellen nach Einsparung von 25 Stellen im Rahmen der Optimierung der derzeitigen Organisationsstrukturen um weitere 30 Stellen bei den Landkreisen und beim Land insgesamt reduzieren. Der Verwaltungsaufwand würde sich um weitere 2,3 Mio. € jährlich vermindern.

¹⁵⁵⁾ 3 Stellen des höheren Dienstes, 14 Stellen des gehobenen Dienstes und 8 Stellen des mittleren Dienstes.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) von der umfassenden aufwendigen Betreuung der Zuwendungsempfänger durch die Kulturämter abzusehen,
- b) die Mitwirkung der Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten im Förderbereich in der bisherigen Form auf den ihrer Aufgabenstellung entsprechenden Umfang zu beschränken,
- c) alle Kontrollaufgaben dem nach europarechtlichen Vorgaben eingerichteten technischen Prüfdienst bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zuzuordnen,
- d) entbehrliche Stellen einzusparen,
- e) Förderprogramme mit hohem Verwaltungsaufwand, geringem Fördervolumen und einer geringen Anzahl von Begünstigten zu überdenken,
- f) den Arbeitsablauf zu verbessern durch
 - Einrichtung von ganzjährigen Dialogmöglichkeiten im EDV-Bereich zwischen den Bewilligungsstellen und dem Statistischen Landesamt,
 - Koordinierung der Terminvorgaben und des Informationsaustauschs,
 - Vereinfachung der Antragsvordrucke,
- g) neben den vorbezeichneten, kurzfristig möglichen Verbesserungen im Rahmen der angekündigten Agrarverwaltungsreform eine umfassende Neuorganisation der Abwicklung der Agrarförderung vorzunehmen.

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

Tz. 8 Planungsaufwand für Straßen

Eine umfassende Übersicht über den Stand der Planungen von Straßen fehlte. Die Planungsdaten waren unzureichend dokumentiert.

Die in Planung befindlichen Straßenbaumaßnahmen übersteigen weit die in absehbarer Zeit bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten. Umplanungen, die sich durch zeitliche Verzögerungen bei der Umsetzung der Planungen ergeben, führen zu zusätzlichen Kosten. In mehreren Fällen wurde mehrfach umgeplant.

Der Aufwand für Planungen lässt sich verringern, wenn die Planungstätigkeit nach dem regionalen finanziell umsetzbaren Bedarf ausgerichtet und zügig abgewickelt wird.

1. Allgemeines

Die Straßen- und Verkehrsverwaltung (seit 2002 Landesbetrieb "Straßen und Verkehr") ist u.a. zuständig für den Bau und die Unterhaltung von insgesamt 16.700 km Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in Rheinland-Pfalz.

Zum Bau von Straßen sind umfangreiche Planungsarbeiten nötig. Die für die Planung von Landes- und Kreisstraßen anfallenden Kosten wurden früher mit den im Landeshaushalt¹⁵⁶⁾ für den Straßenbau bereitgestellten Mitteln finanziert (seit 2002 Wirtschaftsplan des Landesbetriebs "Straßen und Verkehr"¹⁵⁷⁾).

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung den Planungsaufwand des Landes untersucht. Insbesondere wurden der Umfang der in Planung befindlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Realisierungsmöglichkeiten von Planungen aufgrund der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ("Planungsvorrat"), der zeitliche Ablauf von Planungen, die Planungskosten und die regionale Verteilung der Planungen untersucht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau erhielt einen Abdruck der Prüfungsmitteilungen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Dokumentation der Planungsdaten

Weder beim Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen noch bei den nachgeordneten Straßen- und Verkehrsämtern und Straßenprojektämtern waren Planungsdaten in Dateien erfasst.

Bei der Durchsicht der dem Rechnungshof vorgelegten Daten zeigte sich, dass das Wissen der Ämter über ihre Planungen lückenhaft war. Die im Rahmen der Prüfung abgefragten Daten mussten unter Zuziehung ehemaliger Mitarbeiter der Straßenbauämter mühsam zusammengetragen werden. Teilweise wurde auch auf Detailwissen des Rechnungshofs aus früheren Prüfungen zurückgegriffen.

Eine seit Anfang der 90er Jahre aufgebaute Planungsdatenbank wurde zum 31. Dezember 1999 ersatzlos eingestellt, nachdem die Straßenverwaltung den Vertrag über die Nutzung des Großrechners der Oberfinanzdirektion gekündigt hatte.

Dem Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen fehlte damit eine wesentliche Grundlage für die strategische Steuerung von Planungsmaßnahmen. Die nachgeordneten Dienststellen hatten keine umfassende Übersicht über die bei ihnen in Planung befindlichen Maßnahmen, insbesondere keine über den zeitlichen Ablauf einzelner Planungen und die Leistungen, die von Ingenieurbüros erbracht worden waren. Die amtsinterne Steuerung des Planungsgeschehens war wesentlich gestört.

Der Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" hat erklärt, er werde die Dokumentation des Planungsgeschehens durch den obligatorischen Einsatz einer neuen Planungs- und Koordinierungssoftware in Verbindung mit einer automationsgestützten Wirtschaftsführung sicherstellen.

2.2 Kennzahlen zum Planungsgeschehen

Eine Auswertung der vom Rechnungshof erhobenen Daten liefert zahlreiche Kenngrößen, anhand derer sich Rückschlüsse auf das Planungsgeschehen insgesamt wie das der einzelnen Dienststellen ziehen lassen.

¹⁵⁶⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 08 Straßenbau.

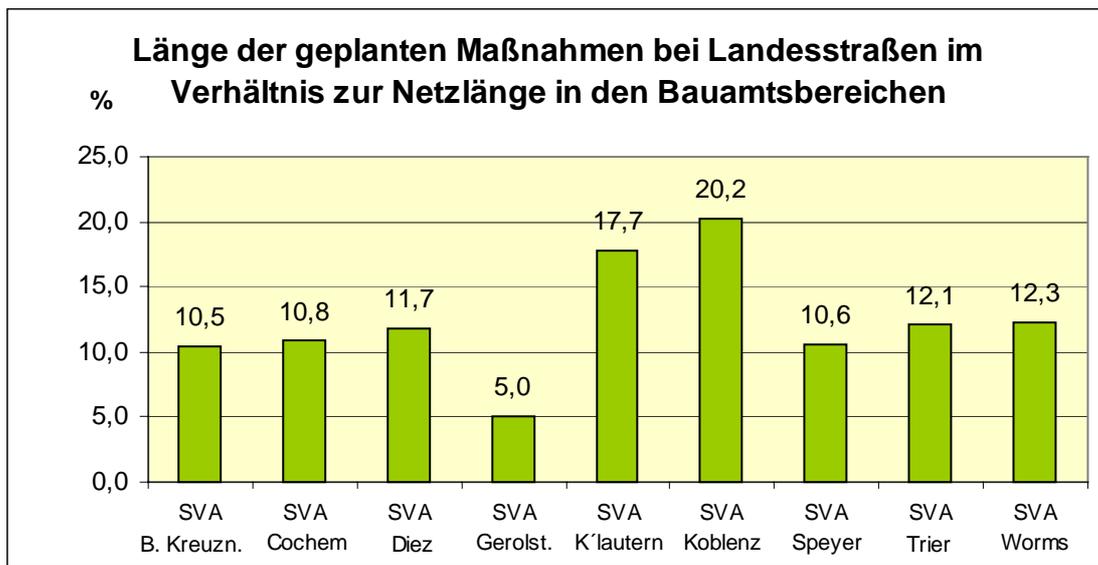
¹⁵⁷⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 06 Landesbetrieb "Straßen und Verkehr".

Die Kennzahlen zum Planungsgeschehen der verschiedenen Dienststellen sind aufgrund unterschiedlich großer Zuständigkeitsbereiche und Personalausstattung nicht unmittelbar vergleichbar. Vergleiche wurden daher unter Berücksichtigung von örtlichen Parametern, wie der jeweils zu betreuenden Netzlänge oder der Länge der geplanten Strecke vorgenommen. Diese Daten lassen am ehesten einen landesweiten Vergleich zu.

Da eine detaillierte Auswertung nur auf der Grundlage aller dem Landesbetrieb vom Rechnungshof überlassenen Daten unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen nicht näher untersuchten Planungen möglich ist, sind im Folgenden nur einige zusammenfassende Darstellungen wiedergegeben.

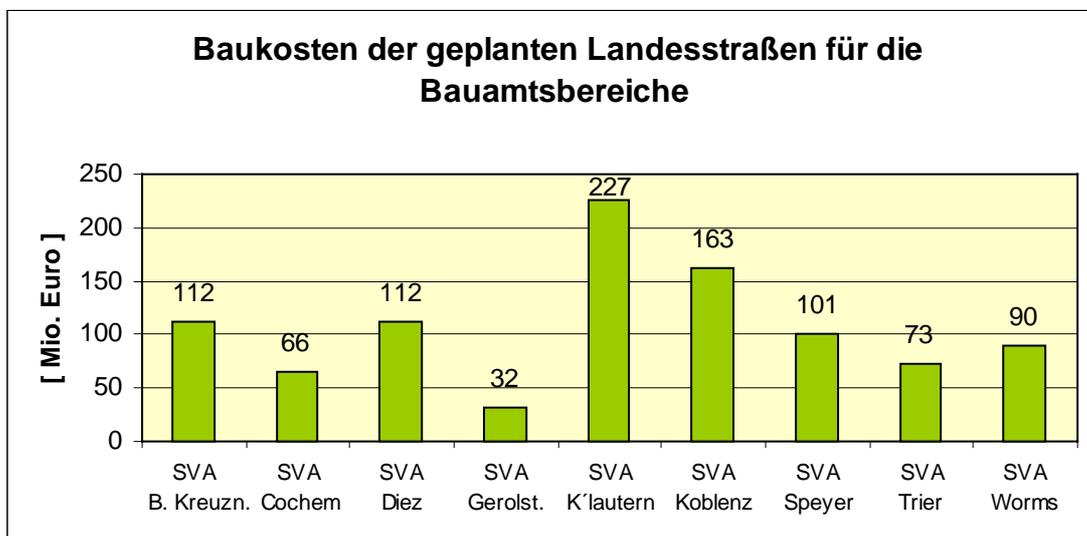
2.2.1 Vergleich der Länge der geplanten Straßen

Aus dem Vergleich der Länge der geplanten Straßen mit der jeweiligen Netzlänge in den Bauamtsbereichen lässt sich ablesen, wo Planungsschwerpunkte liegen. Es werden Rückschlüsse möglich, ob die Verteilung den konzeptionell-strategischen Überlegungen des Landes zur Ausbauplanung entspricht oder ob Optimierungspotential vorhanden ist, sofern der offensichtlich unterschiedliche Planungsumfang nicht durch besondere Maßnahmen mit örtlichem Schwerpunkt geprägt ist.



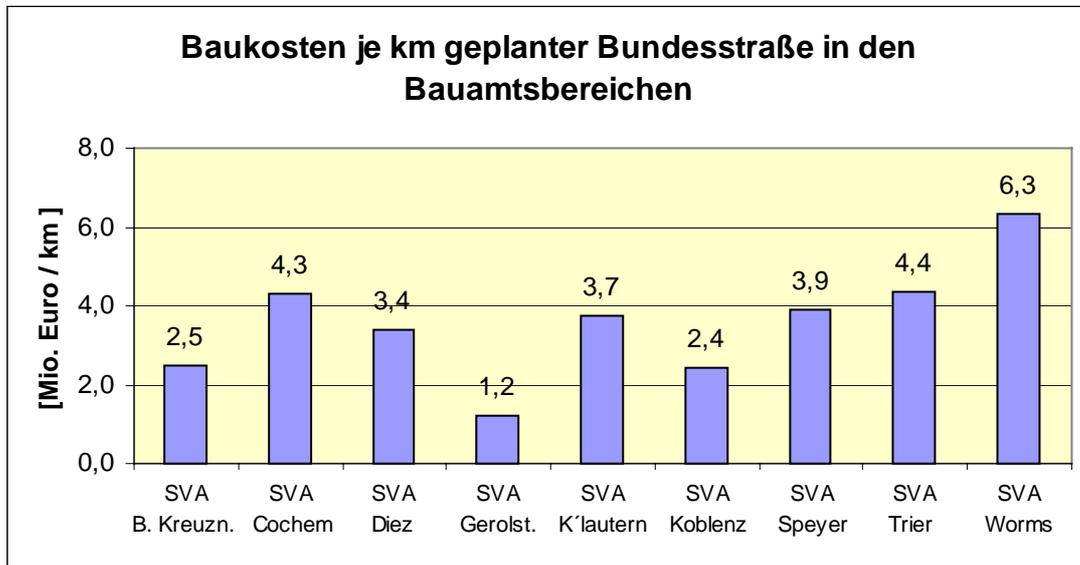
2.2.2 Vergleich der Baukosten der geplanten Landesstraßen

Anhand der Darstellung der voraussichtlichen Baukosten für alle in einem Bauamtsbereich geplanten Straßen kann bewertet werden, ob die Verteilung auch den angestrebten Investitionsschwerpunkten entspricht. Ein Vergleich mit den den Ämtern zur Verfügung stehenden Baumitteln kann Hinweise darauf geben, ob bei den Planungen örtlich Einsparungen erzielt werden können.



2.2.3 Vergleich der Baukosten je km geplanter Bundesstraße

Bei den durchschnittlichen Baukosten je km geplante Straße zeigten sich teilweise große regionale Unterschiede, wie im folgenden Diagramm exemplarisch für Bundesstraßen dargestellt.



2.2.4 Folgerungen aus den Vergleichszahlen

Durch eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Kostenansätze unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Baumaßnahmen, wie z.B. schwieriger topographischer Bedingungen, unterschiedlicher Querschnitte aufgrund der Verkehrsbelastung oder aber auch überzogener Baustandards lässt sich feststellen, ob in einzelnen Amtsbezirken wirtschaftlich oder zu aufwendig geplant¹⁵⁸⁾ wird.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde die Anregungen des Rechnungshofs aufnehmen, weise aber darauf hin, dass es zur Umsetzung in konkrete Maßnahmen einer intensiven Auseinandersetzung und einer differenzierten Betrachtung der spezifischen Gegebenheiten bedürfe.

Der Rechnungshof sieht in dem ermittelten Datenmaterial eine geeignete Grundlage für diese Betrachtung und für mögliche spätere Prüfungen von Einzelfällen.

2.3 Planungszeiten

Bei Bundes- und Landesstraßen sind Planungszeiten, das sind die Zeiten von Beginn der Planung bis zur Durchführung der Baumaßnahme, von 30 Jahren und mehr keine Seltenheit. Als Regel kann bei Bundesstraßen eine 20-jährige Planungszeit angenommen werden. Bei den Landesstraßen liegen die durchschnittlichen Planungszeiten bei 15 Jahren.

Bei so langen Planungszeiten sind häufige Um- und Neuplanungen unvermeidbar. In 20 bis 30 Jahren ändern sich sowohl örtliche Gegebenheiten, wie Bebauungssituation und Verkehrsbelastung, als auch technische und rechtliche Rahmenbedingungen, wie Planungsrichtlinien, Immissionsschutzrecht und Umweltrecht¹⁵⁹⁾. Auch können sich in solchen Zeiträumen Prioritäten derart verschieben, dass geplante Maßnahmen so lange ruhen, bis ihre Realisierung in der geplanten Form nicht mehr möglich ist. Bei Landesstraßen können sich Prioritäten für den Ausbaubedarf viel schneller verschieben als bei den vielfach an größeren Netzzusammenhängen ausgerichteten Planungen von Bundesfernstraßen.

Beispiele für mehrfache Planungen sind die Ortsumgehung Hillesheim¹⁶⁰⁾ im Zuge der Landesstraße 26, die Ortsdurchfahrten Rosenheim¹⁶¹⁾ im Zuge der Landesstraße 286 und Bendorf-Stromberg¹⁶²⁾ im Zuge der Landesstraße 306 oder die Beseitigung des Bahnübergangs in Nackenheim¹⁶³⁾ im Zuge der Landesstraße 431. Nach jahrelangen

¹⁵⁸⁾ Die Höhe des Ingenieurhonorars bei Planungen richtet sich nach den Baukosten.

¹⁵⁹⁾ Insbesondere auch durch europäische Vorgaben in der Gesetz- und Richtlinienggebung.

¹⁶⁰⁾ Voruntersuchung ab 1965, landesplanerischer Entscheid 1980; neue Voruntersuchung 1992 bis 1995.

¹⁶¹⁾ Planung 1969 im Planfeststellungsverfahren aufgegeben; mit neuer Planung 1989 Planfeststellungsbeschluss erlassen.

¹⁶²⁾ Seit 1966 in Planung; nach Erörterung im Planfeststellungsverfahren 1985 neue Planung; neuer Vorentwurf 2001 fertig gestellt.

¹⁶³⁾ Bereits 1967 Planungsaktivitäten ; neue Voruntersuchungen/Liniementwürfe 1988 bis 1992.

Planungen wurden die vorgesehenen Maßnahmen an der Landesstraße 2 zwischen Wolfsfeld und Meckel¹⁶⁴⁾ sowie der Ausbau der Landesstraße 395 zwischen Asselheim und Mertesheim¹⁶⁵⁾ nicht weiterverfolgt.

Planungen sind in der Regel mit Sicht auf einen konkreten Baubeginn vorzunehmen, um zu vermeiden, dass aufgrund von Änderungen der oben beschriebenen Rahmenbedingungen Neu- oder Umplanungen notwendig werden. Ausnahmen davon sind möglich, um einen überschaubaren Planungsvorrat für den Fall einer unvorhersehbaren Zuweisung von zusätzlichen Baumitteln anzulegen.

2.4 Finanzierung

Insgesamt befanden sich zum Abschluss der Erhebungen 644 Maßnahmen an Landesstraßen mit geschätzten Baukosten von fast 1 Mrd. € in Planung.

Die Gegenüberstellung dieser Kosten mit den jährlich zur Verfügung stehenden Mitteln¹⁶⁶⁾ für den Bau von Landesstraßen zeigt, dass die in Planung befindlichen Maßnahmen erst in 29 Jahren ausgeführt sein könnten.

Im Hinblick auf die durchschnittlichen Planungszeiten von 15 Jahren und die sich im Bereich der Landesstraßen schneller ändernden Prioritäten ist ein solcher Planungsvorrat unwirtschaftlich.

Die Planungen sollten sich, auch im Hinblick auf die Planungszeiten, an finanziell umsetzbaren Bedarfsplänen ausrichten.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde einen Landesstraßeninvestitionsplan erstellen, der mit Hilfe monetärer und nicht-monetärer Bewertungsmaßstäbe den derzeitigen und prognostizierbaren Maßnahmenbedarf in Abhängigkeit vom Investitionsvolumen abbilden werde.

2.5 Kosten von Planungen

2.5.1 Planungskosten bei kleineren Maßnahmen

Im Rahmen der Prüfung des Planungsaufwands wurden die Planungs-Fremdkosten, das sind die Zahlungen an Ingenieurbüros für Planungsleistungen, nicht jedoch die eigenen Personal- und Sachkosten der Straßenbauverwaltung für die einzelnen Planungen ermittelt.

Dabei zeigte sich, dass die Planungs-Fremdkosten für große Baumaßnahmen bei 3 % bis 5 % der Baukosten liegen. Bei kleineren Maßnahmen steigen sie auf über 20 % an (Spitzenwerte über 30 %).

Wegen ihres hohen Fremdkostenanteils eignen sich kleinere Maßnahmen, bei denen der Betreuungsaufwand durch die Straßenbauverwaltung am Bauvolumen gemessen relativ hoch ist, gut für die Planung durch eigenes Personal. Das dient auch dem notwendigen Erhalt von Planungsfachwissen bei den Ämtern.

Bei der Mehrzahl der Dienststellen des Landesbetriebs wird insbesondere im Hinblick auf die Förderung junger Mitarbeiter bereits so verfahren.

2.5.2 Planungskosten bei Bundesstraßen

Die Kosten für die Planungen an Bundesfernstraßen trägt das Land. Zweckausgaben, die bei der Entwurfsbearbeitung entstehen, werden vom Bund durch die Zahlung einer Pauschale in Höhe von 3 % (2 % für Entwurfsbearbeitung, 1 % für Bauaufsicht) der tatsächlichen Baukosten erstattet. Soweit die anfallenden Kosten aus den Zahlungen des Bundes nicht gedeckt werden, belasten sie das Land. Der Bund beteiligt sich auch nicht an den Planungskosten, solange die geplanten Maßnahmen nicht ausgeführt werden.

¹⁶⁴⁾ Planung seit 1978, Planfeststellung abgeschlossen, Grunderwerb begonnen; Maßnahme eingestellt.

¹⁶⁵⁾ Planungen seit 1978; Maßnahme "ruht" zurzeit.

¹⁶⁶⁾ Langfristiges Mittel unter Berücksichtigung der privaten Vorfinanzierung und der "Mobilitätsmilliarde".

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Daten über die in Planung befindlichen Straßen umfassend zu dokumentieren,
- b) die Planungen der einzelnen Ämter an finanziell umsetzbaren Bedarfsplänen auszurichten,
- c) Planungen für Baumaßnahmen, bei denen ein konkreter Baubeginn nicht feststeht, auf ein bestimmtes Maß zu begrenzen.

Die Stellungnahme des Landesbetriebs "Straßen und Verkehr" ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 9 Planung und Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen

Eine für den Ausbau einer Ortsdurchfahrt geplante Verlegung einer Stützmauer war nicht notwendig. Kosten von 213.000 € wurden vermieden.

Den Baumaßnahmen an Landesstraßen wurden Kosten von 84.000 € zugeordnet, die vom Bund und von mehreren Gemeinden zu tragen waren.

Die Vergabevorschriften wurden nicht beachtet und Bauzeiten nicht eingehalten.

1. Allgemeines

Die Straßen- und Verkehrsverwaltung¹⁶⁷⁾ ist zuständig für die Planung und den Bau von Straßen.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise beim Straßen- und Verkehrsamt Kaiserslautern Planungen von Kreisstraßen und Zuwendungen für deren Bau sowie beim Straßen- und Verkehrsamt Bad Kreuznach Ausgaben für den Bau von Landesstraßen geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Planung einer Stützmauer

Die Planung für den Ausbau der Kreisstraße 40 in der Ortsdurchfahrt Otterbach im Landkreis Kaiserslautern sah die Zurücksetzung einer 45 m langen Stützmauer vor, um sowohl die Fahrbahn als auch den Gehweg verbreitern zu können. Die Kosten hierfür von 213.000 € sollte der Landkreis als Träger der Straßenbaulast übernehmen. Unabhängig vom Bedarf für eine neue Stützmauer stellte sich die Frage einer Kostenbeteiligung der Ortsgemeinde, die für den Gehweg zuständig ist.

Das Straßen- und Verkehrsamt Kaiserslautern hat mitgeteilt, dass es mit der Ortsgemeinde und den Anliegern übereingekommen sei, auf den Abbruch der bestehenden und den Bau einer neu zu errichtenden Stützkonstruktion zu verzichten. Kosten von 213.000 € konnten eingespart werden.

2.2 Baukosten

Beim Ausbau der Kreisstraße 13 bei Kirschbacherhof hat der Landkreis Südwestpfalz Ausgaben von 5.600 € für Bepflanzungsarbeiten geltend gemacht, die nicht im Zusammenhang mit der Straßenbaumaßnahme standen. Es handelte sich um Bepflanzungsarbeiten, die zwei Jahre vor der Förderungszusage durchgeführt worden waren.

Das Straßen- und Verkehrsamt Kaiserslautern hat die Zuwendung um 4.300 € gekürzt.

2.3 Kostenzuordnung

Den Baumaßnahmen an Landesstraßen wurden Baukosten und Verwaltungskosten von insgesamt 84.000 € zugeordnet, die vom Bund und von mehreren Gemeinden zu tragen waren. Es handelte sich u.a. um die Kostenbeteiligung der Stadt Simmern an einer Kreisverkehrsanlage.

Die Kostenanteile wurden mittlerweile vom Straßen- und Verkehrsamt Bad Kreuznach richtig zugeordnet.

2.4 Vergabe und Abwicklung von Baumaßnahmen

Bei Baumaßnahmen an verschiedenen Landesstraßen wurden vielfach die Vergabevorschriften¹⁶⁸⁾ nicht beachtet.

Die Arbeiten zur Deckenerneuerung der Landesstraße 215 wurden nicht ausgeschrieben, sondern ohne ausreichende Begründung freihändig vergeben.

Im Leistungsverzeichnis für den Ausbau der Landesstraße 215 zwischen Beltheim und Bickenbach waren die Mengen nicht mit der notwendigen Sorgfalt ermittelt. Die Baukosten lagen dadurch um 30 % über dem Angebotspreis.

Hierdurch konnten keine dem Wettbewerb unterstellten Preise erzielt werden.

Beim Ausbau von Ortsdurchfahrten in Buch¹⁶⁹⁾ und Rheinböllen¹⁷⁰⁾ wurden die Bauzeiten nicht eingehalten.

¹⁶⁷⁾ Seit 2002 Landesbetrieb "Straßen und Verkehr".

¹⁶⁸⁾ Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), jetzt Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Ausgabe 2002.

¹⁶⁹⁾ Landesstraße 203: Baubeginn 4 Monate verspätet, Bauzeit 21 Monate statt der vereinbarten 8 Monate.

¹⁷⁰⁾ Landesstraße 214: Baubeginn 3 Monate verspätet, Bauzeit 17 Monate statt der vereinbarten 5 ½ Monate.

Die in Ausschreibungen vorgegebenen Fristen für den Beginn und die Dauer von Baumaßnahmen bilden eine wichtige Grundlage für die Preiskalkulation und den Wettbewerb. Wenn Bauzeiten ausnahmsweise bei dringendem Bedarf vereinbart sind, sollte auf ihre Einhaltung geachtet werden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) fehlerhafte Zuordnungen von Kosten zu berichtigen,
- b) die Einhaltung der Vergabevorschriften sicherzustellen und Bauzeiten nur bei dringendem Bedarf zu vereinbaren.

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

Tz. 10 Förderung des Tourismus

Die Mitglieder des Tourismus- und Heilbäderverbands waren an den Ausgaben des Verbands nicht angemessen beteiligt. Dies ging zu Lasten des Landes.

Die Herstellungskosten für Prospekte und anderes Werbematerial waren nur zu einem geringen Teil durch Einnahmen aus Anzeigen gedeckt. Bei den Druck- und Versandkosten lassen sich 175.000 € jährlich einsparen.

Die vom Tourismusverband anstelle der rheinland-pfälzischen Hotel- und Gaststättenverbände durchgeführte Hotelklassifizierung führte zu ungedeckten Ausgaben von 30.000 € jährlich.

Der Verband hatte die bestimmungsgemäße Verwendung insbesondere von Projektfördermitteln des Landes zum Teil nicht oder nicht fristgerecht nachgewiesen.

Aufgaben und Personaleinsatz waren zwischen Verband und der im Jahr 2000 neu gegründeten Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH nicht eindeutig abgegrenzt. Eine detaillierte Zuordnung der Personal- und Sachkosten zu den einzelnen Projekten, für die die Gesellschaft Landeszuschüsse erhielt, fehlte.

1. Allgemeines

Das Land fördert die Tourismuswirtschaft und das Heilbäderwesen im Land.

Der Fremdenverkehrs- und Heilbäderverband Rheinland-Pfalz e.V.¹⁷¹⁾ erhielt in den Jahren 1995 bis 2000 Finanzhilfen von insgesamt 8,6 Mio. €¹⁷²⁾. Davon entfielen auf die institutionelle Förderung 7,1 Mio. € und auf die projektbezogene Förderung 1,5 Mio. €

Verband und Land gründeten im Jahr 2000 die Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH. Der Verband übertrug der Gesellschaft die überregionalen Marketingaufgaben und beschränkt sich seitdem auf tourismuspolitische Aufgaben. Im Zusammenhang damit wurde die institutionelle Förderung des Verbands ab 2001 zugunsten einer ausschließlich projektbezogenen Förderung der Gesellschaft eingestellt.

Der Rechnungshof hat beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und beim Verband die Verwendung der Landeszuschüsse geprüft. Die Prüfung, die auch die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Verbands umfasste, beschränkte sich auf Stichproben.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Mitgliedsbeiträge und Umlagen

Der Verband erhob von seinen Mitgliedern sowohl Mitgliedsbeiträge als auch Umlagen für Werbemaßnahmen. Das Aufkommen ging im Prüfungszeitraum zurück (um 37.000 €).

Die Beiträge wurden nach seit 1988 unveränderten, vom Aufwand unabhängigen Kriterien berechnet. Der Verband weitete die Aktivitäten deshalb über die institutionelle und auch projektbezogene Förderung überwiegend zu Lasten des Landes aus. Dessen Zuschüsse machten zwischen 51 % und 64 % der jährlichen Einnahmen aus. Die Verbandsmitglieder waren hiernach nicht mehr angemessen an den Ausgaben des Verbands beteiligt.

Der Verband hat mitgeteilt, dass die Gesellschafter der Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH, der das gesamte Tourismusmarketing übertragen worden sei, künftig angemessen an der Finanzierung der Gesellschaft beteiligt würden. Bereits im Jahr 2002 sei ein höherer Kostendeckungsgrad erreicht worden.

2.2 Prospekte

Die Herstellung von Sonderprospekten, Veranstaltungskalendern und Marktjournalen verursachte in den Jahren 1995 bis 2000 Ausgaben von 1,1 Mio. € (ohne Personal- und Versandkosten). Dem standen Einnahmen aus der Schaltung von Anzeigen durch Unternehmen aus der Wirtschaft und der Touristikbranche von nur 180.000 € (= 16 %) gegenüber.

¹⁷¹⁾ Nunmehr: "Tourismus- und Heilbäderverband Rheinland-Pfalz e.V." (Beschluss der außerordentlichen Mitgliederversammlung des Fremdenverkehrs- und Heilbäderverbands Rheinland-Pfalz e.V. vom 20. Juni 2001).

¹⁷²⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft und Verkehr, Titel 685 79 Zuschüsse für Werbemaßnahmen und zur Leistungssteigerung im Fremdenverkehr, Titel 883 79 Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Investitionen im Bäderbereich und für kommunale Fremdenverkehrsanlagen, für Maßnahmen des umwelt- und sozialverträglichen Tourismus sowie für Denkmalsanierungen.

gegenüber. Von einer Intensivierung der Anzeigenakquisition hatte der Verband wegen des hohen personellen Aufwands abgesehen.

Der Verband hat erklärt, dass die Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH zurzeit nur einen Buchungskatalog erstelle, dessen Auflage zu gering sei, um interessante Anzeigenpartner zu gewinnen. Würden künftig Kataloge oder Broschüren in hoher Auflage erstellt, werde die Gesellschaft eine geeignete Agentur einschalten, um das Anzeigenaufkommen zu erhöhen.

2.3 Druck- und Versandkosten

Die Druckkosten für Werbeprospekte lassen sich durch eine andere Gestaltung (z.B. längere Laufzeit, Zusammenfassung von Druckwerken) verringern. Ein mittlerweile erstellter umfassender Buchungskatalog macht inhaltsgleiche Druckwerke entbehrlich. Durch die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten ("Internet-Plattform") und einen schwerpunktmäßigen Versand von Werbematerialien durch die regionalen Tourismusstellen (Fremdenverkehrsgebiete) können die Porto- und Frachtkosten deutlich zurückgeführt werden. Es bestehen Einsparmöglichkeiten von 175.000 € jährlich.

Der Verband hat ausgeführt, dass der Vorschlag der stärkeren Nutzung der Internet-Plattform teilweise realisiert worden sei. Durch die Übertragung des Versands auf regionale Tourismusorganisationen seien Porto- und Frachtkosten ab 2002 um 48.000 € auf die Hälfte reduziert worden.

2.4 Hotelklassifizierung

Der Tourismusverband führt in Absprache mit den beiden Hotel- und Gaststättenverbänden die Klassifizierung von Hotels und Gaststätten auf deren Antrag nach bundeseinheitlichen Kriterien durch. Diese Aufgabe, die in anderen Ländern regelmäßig von dem örtlich zuständigen Hotel- und Gaststättenverband wahrgenommen wird, verursachte ungedeckte Ausgaben von 30.000 € jährlich, die im Ergebnis vom Land über die Förderung mitfinanziert wurden.

Der Tourismusverband hat erklärt, aus organisatorischen Gründen könne die Hotelklassifizierung nicht vom Hotel- und Gaststättenverband wahrgenommen werden. Die Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH werde sich aber um eine angemessene finanzielle Beteiligung des Hotel- und Gaststättenverbands bemühen.

2.5 Verwendungsnachweise

Der Verband hatte die bestimmungsgemäße Verwendung der Fördermittel zum Teil nicht oder nicht fristgerecht nachgewiesen. Als Verwendungsnachweis wurden im Regelfall lediglich der Jahresabschluss und der Bericht des Abschlussprüfers vorgelegt. Ein vor allem bei einer Projektförderung gebotener Sachbericht und ein zahlenmäßiger Nachweis der Einnahmen und Ausgaben für die jeweiligen Projekte fehlte.

Das Ministerium hat zugesagt, es werde künftig auf die fristgerechte Vorlage inhaltlich anforderungsgerechter Verwendungsnachweise achten.

2.6 Zuschüsse an regionale Fremdenverkehrsgebiete

Der Verband stellte im Zeitraum von 1996 bis 2001 den sieben regionalen Fremdenverkehrsgebieten¹⁷³⁾ sog. Regionalzuschüsse von 0,9 Mio. € für Marketingmaßnahmen¹⁷⁴⁾ zur Verfügung. Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung dieser Zuschüsse lagen dem Verband zur Zeit der Prüfung nicht vor.

Nach den Angaben des Verbands sind mittlerweile von den regionalen Fremdenverkehrsgebieten noch fehlende Nachweise über die Verwendung der Zuschüsse angefordert worden.

2.7 Aufgabenabgrenzung

Die Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH beantragte im Jahr 2001 zusammengefasst einen Zuschuss des Landes für ihre Projekte (Vertriebsmanagement, Produktmanagement, Gesundheitsmarketing, Kommunikationsmanagement, Sonderthemen und Zentrale Aufgaben). Ein hinreichend gegliederter Marketing-, Kosten- und Finanzierungsplan, in dem die Einzelprojekte eindeutig beschrieben und der Finanzbedarf unter Angabe der Personal- und Sachkosten und der jeweiligen Einnahmen dargestellt ist, war nicht erstellt. Auch fehlte eine genaue Abgrenzung der wahrzunehmenden Aufgaben des Verbands zu den Marketing-Aufgaben der Gesellschaft.

173) Einrichtungen des Verbands.

174) Gemeinsames Messekonzept, gemeinsame Gebietsprospekte und Gastgeberverzeichnisse, Informations- und Reservierungssystem.

Die Gesellschaft will die Förderfähigkeit ihrer Projekte anhand eines vom Rechnungshof vorgeschlagenen Marketing-, Kosten- und Finanzierungsplans genauer nachweisen. Alle Kosten würden getrennt verbucht, eine Kostenstellenrechnung sei eingeführt. Auch liege eine differenzierte Aufgabenbeschreibung vor.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zur Begrenzung der Förderung durch das Land
 - auf eine angemessene Beteiligung der Verbandsmitglieder an den Ausgaben des Verbands durch Mitgliedsbeiträge und Umlagen hinzuwirken,
 - die Einnahmemöglichkeiten durch eine bessere Anzeigenakquisition auszuschöpfen und Einsparmöglichkeiten bei den Druck- und Portokosten zu nutzen,
 - die Hotelklassifizierung möglichst dem Hotel- und Gaststättenverband zu übertragen oder kostendeckende Entgelte zu erheben,
- b) die Vorlage von Nachweisen über die bestimmungsgemäße Verwendung der Zuschüsse des Landes durchzusetzen,
- c) auf Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Zuschüsse des Verbands an die regionalen Fremdenverkehrsgebiete zu achten,
- d) dafür zu sorgen, dass die Aufgaben des Verbands und der Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH abgegrenzt und die Kosten für die einzelnen Projekte nachgewiesen werden.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und des Tourismus- und Heilbäderverbands sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 11 Messe- und Außenwirtschaftsförderung

Im Rahmen des Messförderungsprogramms wurden teilweise Zuwendungen in geringer Höhe gewährt, die zu dem Verwaltungsaufwand je Förderfall in keinem angemessenen Verhältnis standen.

Von der Kostenerstattung für die ausländischen Kooperationsbüros entfiel mehr als die Hälfte auf erfolgsunabhängige Grundvergütungen. Anlassbezogene Vergütungen sind wirtschaftlicher.

1. Allgemeines

Das Land fördert die Erschließung ausländischer Märkte durch

- Zuwendungen an Unternehmen zur Teilnahme an exportorientierten Messen in Rheinland-Pfalz¹⁷⁵⁾,
- Erstattung der Kosten für die im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung unterhaltenen Kooperationsbüros im Ausland¹⁷⁶⁾.

Der Rechnungshof hat beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und bei der Investitions- und Strukturbank die Bewilligung von Zuwendungen und die Kostenerstattung für die Kooperationsbüros geprüft. Die Prüfung, die sich auf Stichproben beschränkte, betraf die Jahre 1995 bis 2000.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Messförderung

Zur nachhaltigen Verbesserung der rheinland-pfälzischen Wirtschaftsstruktur vergibt das Land nach Maßgabe von Förderrichtlinien (Messförderungsprogramm) Zuwendungen für die Beteiligung der mittelständischen Wirtschaft und der landwirtschaftlichen Betriebe des Landes an exportorientierten Messen, Produktpräsentationen und Symposien.

2.1.1 Zuwendungshöhe und Bearbeitungsaufwand

Mit der Abwicklung des Messförderungsprogramms ist die Investitions- und Strukturbank beauftragt.

Im Prüfungszeitraum wurden 3.774 Zuwendungen bewilligt. Hiervon wurden 330 stichprobenweise geprüft. In 116 Fällen wurden Zuwendungen bewilligt und ausgezahlt, deren Höhe teilweise deutlich unter 250 € lag; der Durchschnitt lag bei 170 €, die niedrigste Zuwendung betrug 30 €.

Die geringen Zuwendungsbeträge standen in keinem angemessenen Verhältnis zu dem bei der Bearbeitung der Anträge angefallenen Verwaltungsaufwand der Investitions- und Strukturbank. Dieser belief sich nach den von ihr angestellten Erhebungen im Prüfungszeitraum auf durchschnittlich 168 € pro Förderfall.

Das Ministerium hat das Missverhältnis zwischen den Zuwendungen in geringer Höhe und dem Verwaltungsaufwand erkannt. Durch die zwischenzeitlich in Kraft getretenen neuen Förderrichtlinien¹⁷⁷⁾ wurden

- der anfallende Verwaltungsaufwand durch eine starke Vereinfachung des Verwendungsnachweises verringert und
- die Zuwendung in Form eines Grundbetrags (mindestens 250 €) und eines Zuschlags entsprechend der angemieteten Standfläche (mindestens 50 €/m²) pauschaliert.

Das Ministerium beabsichtigt, im Laufe des Jahres 2003 durch die Investitions- und Strukturbank prüfen zu lassen, ob nach dem dann aktuellen Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Messförderungsprogramms eine Änderung zweckmäßig erscheint.

¹⁷⁵⁾ 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.

¹⁷⁶⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft und Verkehr, Titel 676 01 Erstattung der Kosten der Kooperationsbüros im Ausland.

¹⁷⁷⁾ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 21. Dezember 2001 (MinBl. 2002 S. 190).

2.1.2 Anerkennung der Förderfähigkeit von Messen

Bei einigen Förderfällen wirkte das Ministerium darauf hin, dass die Investitions- und Strukturbank einzelnen Unternehmen abweichend von den Förderrichtlinien Zuwendungen für die Teilnahme an Messen gewährte, die nicht exportorientiert oder nicht in den Handbüchern des Ausstellungs- und Messförderungsprogramms der Deutschen Wirtschaft e.V. aufgeführt waren. Dabei wurde in einem Fall die Förderung aufgrund der Entscheidung einer Abteilung des Ministeriums fortgeführt, obwohl im Jahr zuvor eine andere Abteilung des Ministeriums eine weitere Förderung ausgeschlossen hatte.

Das Ministerium hat erklärt, in dem zwischenzeitlich neu gefassten Messförderungsprogramm sei die Anerkennung der Förderfähigkeit von Messen in besonderen Fällen nunmehr ausdrücklich vorgesehen. Über die Förderfähigkeit einzelner Messen, die nicht in den im Messförderungsprogramm genannten Handbüchern aufgeführt sind, jedoch vom Land als förderfähig anerkannt werden, werde es künftig einheitlich und - wenn mehrere Abteilungen oder Referate betroffen sind - abgestimmt entscheiden.

2.2 Kooperationsbüros im Ausland

Zur Exportsteigerung und zur Förderung der Ansiedlung ausländischer Investoren im Land sind in den Vereinigten Staaten von Amerika, in Japan, in der Volksrepublik China und im Nahen Osten sogenannte Kooperationsbüros eingerichtet. Das Land erstattet auf der Grundlage vertraglicher Abmachungen die von den Kooperationsbüros geltend gemachten Kosten.

Die Leiter der Kooperationsbüros erhielten eine jährliche Grundvergütung für die mit der Vorhaltung der Büros verbundenen allgemeinen Kosten. Daneben wurden ihnen die Ausgaben für Spezialaufträge (z.B. Geschäfts- und Delegationsreisen, Firmenpräsentationen, Veranstaltungen) besonders erstattet. Die vertraglichen Abmachungen sahen darüber hinaus für nachweislich durch Vermittlung der Kooperationsbüros zustande gekommene Ansiedlungen gewerblicher Produktions- und Dienstleistungsunternehmen ausländischer Firmen im Land ein Erfolgshonorar vor. Für die Kooperationsbüros fielen in den Jahren 1995 bis 1999 im Durchschnitt Kostenerstattungen von 490.000 € jährlich an, wovon 286.000 € (58 %) auf Grundvergütungen entfielen.

Betriebsansiedlungen ausländischer Firmen im Land wurden von den Kooperationsbüros im Prüfungszeitraum nicht vermittelt. Ihre Tätigkeit verlagerte sich zunehmend auf eine Ausweitung der Handels- und Kooperationsförderung. Bereits im Jahr 1997 hatte das Ministerium angesichts der hohen Kosten darauf hingewirkt, dass im Rahmen der Fortführung der vertraglichen Abmachungen die Grundvergütung zugunsten einer anlassbezogenen Vergütung auf ein Minimum bis hin zu einem völligen Verzicht reduziert werden sollte. Die Investitions- und Strukturbank achtete bei anstehenden Vertragsverlängerungen auf diese Zielsetzung.

In den Jahren 2000 und 2001 gingen die Ausgaben im Vergleich zu den Vorjahren dementsprechend zurück (auf 318.000 € im Jahr 2000 und 344.000 € im Jahr 2001). Die angespannte Haushaltslage erfordert, die Kostenerstattung weitergehend auf eine nur anlassbezogene Vergütung zu reduzieren.

Das Ministerium will entsprechend der Anregung des Rechnungshofs nach Ende der Laufzeit der Verträge nur noch anlassbezogene Vergütungen gewähren.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert, zur Begrenzung der Förderung durch das Land

- a) darauf zu achten, dass der Verwaltungsaufwand, insbesondere bei Zuwendungen in geringer Höhe, einen angemessenen Umfang nicht übersteigt,
- b) bei der Anerkennung der Förderfähigkeit von Messen einheitlich und abgestimmt zu verfahren,
- c) bei der Verlängerung der Verträge mit den Kooperationsbüros im Ausland anstelle einer erfolgsunabhängigen Grundvergütung nur noch eine anlassbezogene Vergütung vorzusehen.

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

Tz. 12 Baumaßnahmen der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH

Bauleistungen wurden nur in sehr wenigen Fällen öffentlich oder beschränkt ausgeschrieben. Mehr als 80 % der Aufträge wurden freihändig vergeben. Dies war unwirtschaftlich und verstieß gegen das Haushaltsrecht und das Vergaberecht.

Eine ordnungsgemäße Durchführung der Vergabeverfahren war meist nicht gewährleistet. Mehr als 40 % der Aufträge wurden mündlich erteilt. Auftragnehmern war es weitgehend überlassen, Art und Umfang der Bauleistungen nach eigenem Ermessen zu bestimmen. Die Einschränkung des Wettbewerbs und fehlerhafte Wertungen von Angeboten führten zu vermeidbaren Kosten.

Durch Fehler bei der Abrechnung der Bauleistungen und der Honorare wurden mehr als 140.000 € zu viel gezahlt. Weitere finanzielle Nachteile ergaben sich durch technisch mangelhafte und unwirtschaftliche Planungen.

Die Staatsbadgesellschaft nahm ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahr. Die Übertragung von Bauherrenaufgaben auf ein Projektsteuerungsunternehmen hatte keinen messbaren Nutzen. Wichtige Ziele der Projektsteuerung wurden - u.a. aufgrund einer unzureichenden Vertragsgestaltung und dadurch bedingter "Managementlücken" in der Projektabwicklung - nicht erreicht.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat Baumaßnahmen geprüft, die größtenteils vom Land als Mehrheitsgesellschafter¹⁷⁸⁾ der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH gefördert worden sind. Die Staatsbadgesellschaft ist als Zuwendungsempfängerin sowohl nach dem Haushaltsrecht als auch nach dem Wettbewerbsrecht zur Einhaltung des Vergaberechts verpflichtet¹⁷⁹⁾.

Schwerpunkte der Prüfung waren der Neubau des Therapiebeckens und die Erneuerung der Energiezentrale. Mit der Planung, Ausschreibung und Objektüberwachung dieser Baumaßnahmen waren freiberuflich Tätige beauftragt. Bei dem Neubau des Therapiebeckens war darüber hinaus einem Projektsteuerungsunternehmen die Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben übertragen. Die übrigen Maßnahmen wurden im Wesentlichen von der Geschäftsführung der Staatsbadgesellschaft selbst abgewickelt.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung der Bauleistungen, die Abrechnung der Architekten- und Ingenieurverträge, die Kostenentwicklung sowie die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Auftragsvergaben

Von den insgesamt 130 im Rahmen der Prüfung erfassten Aufträgen wurden lediglich 23 auf der Grundlage von Ausschreibungen erteilt. Mehr als 80 % der Aufträge wurden freihändig vergeben. Ihre Werte reichten von Kleinbeträgen bis zu Beträgen von mehr als 130.000 € Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit freihändiger Vergaben waren in der Regel nicht erfüllt. Gründe, die einen Verzicht auf den Wettbewerb hätten rechtfertigen können, waren in den meisten Fällen nicht dokumentiert und auch nicht ersichtlich.

Sofern keine begründeten Ausnahmefälle¹⁸⁰⁾ vorliegen, sind Bauleistungen ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 € öffentlich auszuschreiben.

So war die freihändige Vergabe von Lüftungsbauarbeiten zu einem Pauschalpreis unwirtschaftlich und mit finanziellen Nachteilen verbunden. Durch einen ordnungsgemäßen Preiswettbewerb und eine sachgerechte Massenermittlung hätten Ausgaben von mindestens 17.000 € vermieden werden können.

In den Leistungsverzeichnissen wurden - entgegen dem Vergaberecht - vielfach bestimmte Erzeugnisse zwingend vorgeschrieben, so dass der Wettbewerb unzulässig eingeschränkt war. So wurde beim Neubau des Therapiebeckens ein

¹⁷⁸⁾ Das Land ist mit 53,38 % am Stammkapital der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH beteiligt. Weitere Gesellschafter sind der Landkreis Südliche Weinstraße und die Stadt Bad Bergzabern.

¹⁷⁹⁾ Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung und zur Projektförderung (VV Teil I/ Anlagen 2 und 3 zu § 44 Abs. 1 LHO); §§ 97 ff. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2547).

¹⁸⁰⁾ § 3 Nr. 2 bis 4 Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A - (VOB/A), jetzt Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Ausgabe 2002.

Spezialverfahren für die Beckenauskleidung und -abdichtung "öffentlich" ausgeschrieben, das nur von einem einzigen Unternehmen ausgeführt werden konnte. Ein Wettbewerb, an dem sich andere für die Ausführung von Schwimmbadabdichtungen und Fliesenarbeiten geeignete Firmen hätten beteiligen können, wurde damit verhindert. Nur das betreffende Unternehmen gab ein Angebot ab. Aus den Vergabeunterlagen geht nicht hervor, ob das Angebot in fachtechnischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft worden ist. Eine Gegenüberstellung mit den Preisen für eine vergleichbare Baumaßnahme zeigt, dass die für die Leitpositionen angebotenen Preise stark überhöht sind.

Leistungen / Leitpositionen	Preise Therapiebecken	Vergleichspreise
Folienisolierung	148,93 €/m ²	51,13 €/m ²
Bodenbelag aus Spaltplatten	178,87 €/m ²	127,82 €/m ²
Beckenwände aus Spaltplatten	435,88 €/m ²	194,29 €/m ²
Beckenkopf, Wiesbadener Rinne	464,76 €/m	204,52 €/m

Die Vergabe war unzulässig, da auf ein Angebot mit einem unangemessen hohen Preis nach § 25 Nr. 3 (1) VOB/A kein Zuschlag erteilt werden darf. Sie brachte für die Staatsbadgesellschaft erhebliche wirtschaftliche Nachteile.

Der überwiegende Teil der Aufträge war hinsichtlich des Leistungsumfanges und der Kostenhöhe nicht eindeutig definiert. Vielfach war die Höhe des Auftragswerts nicht beziffert. 42 % der Aufträge wurden mündlich erteilt. So wurde Auftragnehmern die Gelegenheit gegeben, Art und Umfang der Leistungen nach eigenem Ermessen zu bestimmen. Eine derartige Verfahrensweise eröffnet Möglichkeiten zum Missbrauch und läuft der Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Haushaltsmittel zuwider. Eine wirksame Kostenkontrolle ist unter diesen Voraussetzungen nicht möglich.

Bis auf wenige Ausnahmen wurden Angebote nicht vorschriftsmäßig gekennzeichnet und gegen nachträgliche Änderungen gesichert. Die Submissionsverfahren für den Neubau des Therapiebeckens wurden von einem Mitarbeiter des Architekturbüros geleitet, dem auch die Prüfung und Wertung der Angebote übertragen war. Eine ordnungsgemäße Durchführung der Vergabeverfahren war daher nicht gewährleistet.

Bei zwei Auftragsvergaben an ein ortsansässiges Unternehmen wurden erhebliche Mängel festgestellt. In einem Fall enthielt das Angebot dieses Unternehmens unzulässige Änderungen an den Verdingungsunterlagen und sonstige nicht zweifelsfreie Änderungen an den Eintragungen und Preisen. Im zweiten Fall steuerte die Staatsbadgesellschaft den Ausgang des Vergabeverfahrens durch die Vorgehensweise bei der Angebotseinholung und durch eine fehlerhafte Wertung zu Gunsten dieses Unternehmens. U.a. hätte ein von dem späteren Auftragnehmer nachträglich angebotenes Skonto wegen unrealistisch kurzer Zahlungsfristen nicht gewertet werden dürfen. Ein gleichwertiges, 1.800 € günstigeres Angebot erhielt so nicht den Zuschlag.

Die Staatsbadgesellschaft will die Vorgaben des Vergaberechts und die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung künftig beachten. Um dies sicherzustellen, werde das mit Vergaben befasste Personal entsprechend geschult.

2.2 Bauausführung und Bauabrechnung

Beim Neubau des Therapiebeckens wurden Leistungen im Bereich des Chlorgasraums nicht ausgeführt sowie Anzeigeinstrumente für einen Schaltschrank und Chlortreibwasserpumpen nicht eingebaut, für die die Staatsbadgesellschaft 35.000 € bezahlt hat.

Da die ursprünglich gebaute Wärmerückgewinnungsanlage zu erheblichen Wasserverlusten im Badewasserkreislauf führte, nahm die Staatsbadgesellschaft Änderungen vor, durch die zwar Wasserverluste vermieden werden, aber keine Energieeinsparung mehr erzielt wird. Kosten von schätzungsweise 9.000 € waren vermeidbar.

Bei der Erneuerung der Lüftungsanlage in der Cafeteria wurden anstelle des nach dem Vertrag vorgesehenen verzinkten Rechteckkanals wesentlich preisgünstigere Wickelfalzrohre eingebaut, ohne dass eine Minderung der Vergütung verlangt wurde. Der Minderwert der eingebauten Rohre beträgt 7.000 €

Bei dem Umbau der Energiezentrale wurden einem Auftragnehmer 28.000 € zu viel gezahlt. U.a. wurde die Demontage von 224 m Rohrleitungen doppelt vergütet. Armaturen, die die Firma für Provisorien und Interimslösungen installiert hatte und die sie nach Auskunft der Staatsbadgesellschaft bei der Fertigstellung der Anlagen wiederverwendete, wurden doppelt, teilweise sogar dreifach abgerechnet. In erheblichem Umfang wurden darüber hinaus mit den vertraglich vereinbarten Einheitspreisen abgoltene Leistungen zusätzlich noch als Stundenlohnarbeiten vergütet. Durch eine in Teilbereichen wirtschaftlichere und auch technisch zweckmäßigere Fachplanung hätten mehr als 7.000 € eingespart werden können.

2.3 Honorarabrechnung

Die in der Honorarabrechnung des Architekten angegebenen, z.T. nicht ordnungsgemäß nachgewiesenen anrechenbaren Kosten für den Neubau des Therapiebeckens waren überhöht. Die Vereinbarung und Berechnung eines Umbauszuschlags auf das Honorar für den Neubau widersprach den Regelungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Nach vorläufiger Ermittlung erhielt der Architekt ein um 40.000 € zu hohes Honorar.

Leistungsüberschneidungen des Projektsteuerungsvertrags mit dem Architektenvertrag und dem Ingenieurvertrag für die Technische Ausrüstung führten zu Doppelvergütungen. Bei richtiger Abgrenzung der Leistungsbilder sowie bei sachgerechter Bestimmung und Bewertung der für die Objektüberwachung notwendigen Grundleistungen wären Ausgaben von mehr als 11.000 € vermeidbar gewesen. Darüber hinaus erhielt ein Projektsteuerungsunternehmen ein um 2.500 € zu hohes Honorar, weil die honorarfähigen Baukosten nicht nach den Bestimmungen des Projektsteuerungsvertrags ermittelt worden waren. Die Nebenkostenvereinbarung war unwirtschaftlich und - an Erfahrungswerten gemessen - um 2.600 € zu hoch.

Einem bei der gleichen Baumaßnahme eingeschalteten Ingenieurbüro wurden 18.000 € zu viel gezahlt. Die Vereinbarung anderer als der in § 68 HOAI vorgegebenen Anlagengruppen für die Technische Ausrüstung war preisrechtlich nicht zulässig. Die anrechenbaren Kosten waren auch hier zu hoch angesetzt. Auch die Honorarabrechnung für die Energiezentrale enthielt Fehler und verstieß in Teilen gegen Bestimmungen der HOAI.

Das Ministerium der Finanzen hat die Staatsbadgesellschaften auf die Beachtung der betreffenden preisrechtlichen Regelung beim Abschluss von Ingenieurverträgen für die Technische Ausrüstung hingewiesen.

2.4 Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben

Die Staatsbadgesellschaft nahm ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahr. Eine sachgerechte Durchführung von Vergabeverfahren, eine wirksame Überwachung und Leistungskontrolle der Auftragnehmer und eine ordnungsgemäße und transparente Abrechnung waren in vielen Fällen - u.a. aufgrund mangelnder baufachlicher und rechtlicher Kenntnisse - nicht gewährleistet.

Die Übertragung eines Teils der Bauherrenaufgaben beim Neubau des Therapiebeckens auf ein Projektsteuerungsunternehmen hat nicht zu dem angestrebten Erfolg geführt. Der Nutzen für den Bauherrn war nicht messbar.

Das Leistungsbild des Projektsteuerungsvertrags war weder auf die konkreten Gegebenheiten der Baumaßnahme noch auf die personelle und fachliche Kapazität der Staatsbadgesellschaft und deren spezifische Bedürfnisse zugeschnitten. Die Leistungsinhalte und -anforderungen des Vertrags waren im Hinblick auf die Wahrnehmung der Bauherreninteressen nicht ausreichend konkret und verbindlich beschrieben, so dass sich Interpretationsspielräume hinsichtlich der Aufgabenbeschreibung ergaben. Darüber hinaus fehlten in dem Vertrag wichtige, für eine ordnungsgemäße Projektsteuerung notwendige Leistungen. Dies führte zu erheblichen "Managementlücken" in der Projektabwicklung.

Das vom Aufsichtsrat für den Bau des Therapiebeckens ursprünglich festgelegte Kostenlimit von 1,8 Mio. € wurde um mehr als 0,5 Mio. € überschritten. Damit wurde die Einhaltung der Kosten, eines der wichtigsten Ziele der Projektsteuerung, nicht erreicht. Das Projektgeschehen und Ergebnisse der Projektsteuerungstätigkeit waren in den Bauakten nicht ausreichend dokumentiert. Ob alle Leistungen erbracht worden sind und der Vergütungsanspruch des Projektsteuerungsunternehmens insoweit berechtigt ist, konnte nicht nachvollzogen werden. Etliche im Rahmen der Prüfung aufgeworfene Fragen konnten von dem Projektsteuerungsunternehmen nicht beantwortet werden.

Die Kostenfeststellung des Projektsteuerungsunternehmens für den Neubau des Therapiebeckens und die sich aus den Unterlagen der Staatsbadgesellschaft ergebenden Baukosten weichen um mehr als 100.000 € netto voneinander ab. Die Ursachen für diese Differenz ließen sich nicht aufklären, da die Staatsbadgesellschaft nicht mehr im Einzelnen feststellen konnte, wofür die Mittel verwendet und wie die Ausgaben gebucht wurden. Dies betrifft z.B. die Abgrenzung zwischen Investitions- und Unterhaltungskosten sowie die Zuordnung von Ausgaben für bauliche Maßnahmen und technische Anlagen, die mehrere Gebäude oder Gebäudeteile betreffen. Die nicht hinreichend nachvollziehbare Dokumentation der Baukosten verhindert die für eine ordnungsgemäße Mittelverwendung notwendige Transparenz.

Die Staatsbadgesellschaft hat mitgeteilt, sie werde bei künftigen Bauvorhaben eine Beratung durch den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" in Anspruch nehmen. Bei einem derzeit laufenden Projekt sei der Landesbetrieb schon eingeschaltet worden. Darüber hinaus habe die Staatsbadgesellschaft bereits Ansprüche wegen fehlerhafter Abrechnungen und der Verletzung vertraglicher Pflichten gegen einen Teil der Auftragnehmer geltend gemacht.

Das Ministerium der Finanzen hat die Staatsbadgesellschaften aufgefordert, die vom Rechnungshof vorgeschlagene Vorgehensweise bei der Kostenermittlung und -darstellung zu beachten und eine baufachlich kompetente Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben, eine wirksame Überwachung aller Auftragnehmer und eine sachgerechte Handhabung vergabe- und honorarrechtlicher Vorschriften sicherzustellen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert, dafür zu sorgen, dass

- a) die Vorteile des Wettbewerbs genutzt werden,
- b) die Vergütungen für nicht erbrachte und nicht vertragsgemäß ausgeführte und abgerechnete Bauleistungen sowie zu viel gezahlte Honorare zurückgefordert werden und die Frage der Haftung der Verantwortlichen geprüft wird,
- c) die Baukosten in allen Phasen der Projektabwicklung sorgfältig überwacht, sachgerecht ermittelt und nach einheitlichen Kriterien nachvollziehbar dokumentiert werden,
- d) die Bauherrenaufgaben nur durch fachkundiges Personal wahrgenommen werden.

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

Tz. 13 Auswahl intensiv zu prüfender Steuerfälle

Das Verfahren zur maschinellen Ermittlung intensiv zu prüfender Steuererklärungen ist wenig geeignet, die fiskalisch bedeutsamen und risikobehafteten Steuerfälle zielgenau auszuwählen.

Die Auswahl der umfassend zu bearbeitenden Fälle knüpft nicht an die Daten des zu prüfenden Veranlagungszeitraums an. Deshalb sind auch Steuerfälle für eine Intensivprüfung vorgesehen, bei denen dies nicht zweckmäßig ist, weil sich die Höhe der Einkünfte zwischenzeitlich verringert hat.

Die maschinelle Auswahl berücksichtigt nicht, dass Einkünfte insbesondere aus Gesellschaftsbeteiligungen bereits anderweitig geprüft worden sind.

Die bundeseinheitliche Mindestquote intensiv zu prüfender Steuerfälle wurde unterschritten.

Im ganz überwiegenden Teil der Steuererklärungen, die einzelne intensiv zu bearbeitende Sachverhalte aufwiesen, war die Notwendigkeit einer vertieften Prüfung nicht erkannt worden.

1. Allgemeines

Die Finanzbehörden haben den gesetzlichen Auftrag, die Steuern nach Maßgabe der Steuergesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben¹⁸¹⁾. Art und Umfang der hierzu erforderlichen Ermittlungen bestimmen sie nach den Umständen des Einzelfalls. Dabei dürfen sie Zweckmäßigkeitserwägungen trotz des bestehenden Legalitätsprinzips einbeziehen. Auch das Verhältnis zwischen voraussichtlichem Arbeitsaufwand und steuerlichem Erfolg können sie berücksichtigen. Das Gebot der rechtmäßigen und gleichmäßigen Besteuerung darf dadurch allerdings nicht verletzt werden.

Wegen der begrenzten Personalkapazität und steigender Bearbeitungsfallzahlen kann nach Auffassung der Steuerverwaltung die Gesetzmäßigkeit der Besteuerung nur sichergestellt werden, wenn die Effizienz des Personaleinsatzes verbessert wird. Dazu stellen die Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens¹⁸²⁾ bundeseinheitliche Regelungen für eine an Ertrags- und Risikogesichtspunkten orientierte Fallbearbeitung auf. Der Aufwand für die Bearbeitung einer Steuererklärung soll sich nach deren steuerlicher Bedeutung richten. So sollen Sachverhaltsermittlungen beispielsweise unterbleiben, wenn das voraussichtliche steuerliche Ergebnis bei wirtschaftlicher Betrachtung den zu erwartenden Aufwand nicht rechtfertigt. Eine sich auf alle Steuerarten erstreckende umfassende oder punktuell intensive, d.h. im Teilbereich intensive Prüfung ist nur bei bestimmten, ausgewählten Steuerfällen vorgesehen.

Die Steuerverwaltung des Landes regelt mit einer Dienstanweisung¹⁸³⁾ die Bearbeitung von Steuerfällen nach den bundeseinheitlichen Grundsätzen¹⁸²⁾. Danach sollen Steuerfälle vor der Steuerfestsetzung oder der Feststellung von Besteuerungsgrundlagen in der Regel nur überschlägig geprüft werden. Ausgenommen davon sind die Fälle, bei denen aufgrund maschineller Auswahl eine umfassende intensive Prüfung oder aufgrund personeller Auswahl anhand landesspezifisch festgelegter Prüffelder eine punktuell intensive Prüfung vorzunehmen ist. Zur Frage, welchen Umfang und welche besonderen Merkmale eine intensive Gesamtfallbearbeitung haben soll, hat die Steuerverwaltung bisher keine näheren Vorgaben erlassen.

Nach der Umsetzung der bundeseinheitlichen Grundsätze sank der Anteil der durch die Veranlagungsstellen einer Gesamtprüfung zu unterziehenden Steuererklärungen nach einem Erfahrungsbericht des Ministeriums der Finanzen¹⁸⁴⁾ im Vergleich zu den Intensivprüffällen nach den zuvor geltenden Regelungen von rd. 11 % auf unter 2 %.

Der Rechnungshof hatte bei seinen turnusmäßigen Prüfungen der Finanzämter festgestellt, dass eine Vielzahl der maschinell für eine intensive Bearbeitung ausgewählten Steuerfälle nicht prüfungswürdig war. Diese Erkenntnis veranlasste ihn, 681 Fälle aus den Bereichen Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, die maschinell als steuerlich besonders bedeutsam zur Gesamtprüfung angezeigt waren, und 1.155 Veranlagungen, die punktuell intensiv zu prüfen waren, zu untersuchen. Die Prüfung betraf Steuerfälle der Veranlagungszeiträume 1996 bis 1998.

181) § 85 Abgabenordnung.

182) GNOFÄ 97; gleich lautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 19. November 1996 (BStBl. I S. 1391).

183) Dienstanweisung zur Durchführung der Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens in Rheinland-Pfalz (DA-GNOFÄ 97 Rheinland-Pfalz) vom 17. Februar 1997, geändert durch Rundverfügung der Oberfinanzdirektion Koblenz vom 27. Januar 1999.

184) Vorlage 13/1479 vom 16. Dezember 1997 an den Haushalts- und Finanzausschuss.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Maschinelles Auswahlverfahren

Die maschinelle Auswahl der intensiv zu prüfenden Steuerfälle knüpft an die Höhe der Einkünfte als alleiniges Auswahlkriterium an. Dabei ist die Stichprobe für die Steuerfälle am größten, bei denen im Jahr die Summe aller positiven Einkünfte 400.000 DM oder die Summe aller negativen Einkünfte 200.000 DM übersteigt¹⁸⁵⁾. Von diesen Fällen sollen nach den bundeseinheitlich geltenden Grundsätzen mindestens 70 % zur Intensivprüfung herangezogen werden. Diese Quote verringert sich schrittweise mit sinkender Einkunftshöhe. Für die Steuerfälle, bei denen die Summe der Einkünfte 150.000 DM¹⁸⁶⁾ nicht übersteigt, beträgt sie weniger als 1 %. Dabei können die Länder für die einzelnen Einkunftsclassen höhere Stichproben vorsehen.

Um einen größeren Spielraum für die von den Sachbearbeitern zu treffende Auswahl intensiv zu prüfender Steuerfälle (personelle Auswahl) zu haben, hat das Land die Quoten für die Auswahl der maschinellen Intensivprüffälle auf die vorgegebenen Untergrenzen beschränkt.

Die Auswahl erfolgt nach dem Zufallsprinzip. Die dazu erforderlichen maschinellen Rechenläufe basieren auf den Einkünften des letzten gespeicherten Veranlagungszeitraums (Auswahljahr). Sie werden zu Beginn des Jahres vorgenommen, das dem zu prüfenden Veranlagungszeitraum folgt.

2.1.1 Höhe der Einkünfte als Auswahlkriterium

Bei nahezu der Hälfte der 607 untersuchten Einkommensteuerveranlagungen und Feststellungen wichen die Erklärungsdaten des intensiv zu prüfenden Veranlagungszeitraums ganz erheblich von denen des Auswahljahres ab. Als Folge davon wurden nicht prüfungswürdige Steuererklärungen zur Intensivprüfung ausgewählt. Ursache für die Abweichungen war neben den üblichen Schwankungen der Einkunftshöhe in erster Linie, dass Einkünfte, insbesondere Entschädigungszahlungen und Veräußerungsgewinne, nur im Auswahljahr angefallen waren.

Eine Verbesserung des maschinellen Verfahrens zur Auswahl der intensiv zu prüfenden Steuerfälle ließe sich erreichen, wenn nicht nur auf die Daten des letzten gespeicherten Veranlagungszeitraums zurückgegriffen würde. Zweckdienlicher wäre vielmehr die Ermittlung einer durchschnittlichen Einkunftshöhe aus mehreren vorangegangenen Veranlagungszeiträumen, um so Einkunftsschwankungen auszugleichen. Die Genauigkeit des Verfahrens würde sich weiter erhöhen, wenn außerordentliche und einmalige Einkünfte im Auswahljahr unberücksichtigt blieben. Damit wäre eher gewährleistet, dass die bei der Fallauswahl zugrunde gelegten Daten die Verhältnisse des zu prüfenden Veranlagungszeitraums widerspiegeln.

Das Ministerium der Finanzen hat darauf hingewiesen, dass diese Vorschläge nur in Abstimmung mit den am Programmierverbund der Steuerverwaltung beteiligten Ländern umsetzbar seien.

2.1.2 Steuerfälle mit Einkünften aus Beteiligungen

In einer Vielzahl von Fällen sind Steuerpflichtige an Personengesellschaften beteiligt. Die aus diesen Beteiligungen erzielten Einkünfte werden in einem besonderen Verfahren ermittelt und mit bindender Wirkung für die Einkommensbesteuerung der einzelnen Beteiligten festgestellt¹⁸⁷⁾.

Häufig beeinflussten solche Beteiligungseinkünfte das Auswahlverfahren zur Ermittlung der intensiv zu prüfenden Veranlagungen wesentlich. Von den 174 wirtschaftlich bedeutendsten Steuerfällen, bei denen der Umfang der Stichprobe für die Intensivbearbeitung 70 % betrug, erfüllten nach Abzug der Beteiligungseinkünfte nahezu drei Viertel nicht mehr die Voraussetzungen für die Einordnung in diese Kategorie; fast die Hälfte wäre sogar nur der untersten Einkunftsclassen mit der geringsten Stichprobenquote zuzuordnen gewesen.

Wegen der verbindlichen Wirkung des Feststellungsverfahrens sind - auch im Rahmen einer Intensivbearbeitung - für Beteiligungseinkünfte keine Sachverhaltsermittlungen mehr anzustellen. Die Feststellungen zu den Einkünften aus Beteiligungen sind bereits selbst häufig Gegenstand einer Intensivprüfung. Das ist umso wahrscheinlicher, je höher diese Einkünfte sind. Es ist mithin wenig sinnvoll, Steuerfälle, bei denen Beteiligungserträge die Einkunftshöhe maßgeblich bestimmen, abermals einer intensiven Bearbeitung zu unterziehen. Daher sollten Beteiligungseinkünfte bei der Ermittlung der intensiv zu prüfenden Steuerfälle unberücksichtigt bleiben.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass der Rechnungshof in der Vergangenheit wiederholt Mängel in der Bearbeitung von Steuerfällen mit Einkünften aus Beteiligungen festgestellt habe. Im Übrigen enthielten Steuerfälle mit

¹⁸⁵⁾ Ab dem Veranlagungszeitraum 2001 sind die Beträge auf 500.000 DM (250.000 €) und 300.000 DM (150.000 €) angehoben worden.

¹⁸⁶⁾ Ab dem Veranlagungszeitraum 2001 gilt eine Grenze von 200.000 DM (100.000 €).

¹⁸⁷⁾ § 182 Abgabenordnung.

hohen Beteiligungseinkünften häufig erhebliche steuerliche Probleme im Bereich der übrigen Besteuerungsgrundlagen. Eine Nichtberücksichtigung von Beteiligungseinkünften bei der Auswahl der Intensivprüffälle werde daher nicht befürwortet.

Hierzu ist anzumerken, dass die angesprochenen früheren Beanstandungen des Rechnungshofs Fehlbearbeitungen bei der Auswertung von Mitteilungen anderer Finanzämter über festgestellte Beteiligungseinkünfte betrafen. Es handelte sich somit nicht um Mängel, die durch eine intensive Bearbeitung hätten vermieden werden können. Außerdem hat der Rechnungshof festgestellt, dass eine Vielzahl der Steuerfälle mit Beteiligungseinkünften daneben keine weiteren Besteuerungsgrundlagen aufwiesen, die eine Intensivprüfung notwendig erscheinen ließen.

2.1.3 Prüfungsbedürftigkeit von Körperschaftsteuerveranlagungen

Ein Anteil von 21 % der untersuchten intensiv zu bearbeitenden Veranlagungen zur Körperschaftsteuer war nicht prüfungswürdig. Das betraf in erster Linie Körperschaften, die sich in Liquidation befanden oder bereits aus dem Handelsregister gelöscht waren, und Gesellschaften, die als haftende Gesellschafterin einer Kommanditgesellschaft selbst keinen Gewerbebetrieb unterhielten. Da bei diesen keine oder nur geringe Umsätze anfallen, würde die Einführung eines umsatzabhängigen Auswahlkriteriums die Auswahl solcher steuerlich nicht besonders lohnender Fälle für eine Intensivprüfung unterbinden.

Das Ministerium hat die Einführung eines solchen Merkmals bei der Fallauswahl befürwortet.

2.1.4 Zur Betriebsprüfung vorgesehene Steuerfälle

Steuerfälle, die der regelmäßigen Betriebsprüfung unterliegen oder bei denen innerhalb der nächsten drei Jahre eine Betriebsprüfung vorgesehen ist, sind nach den bundeseinheitlichen Grundsätzen nicht in das maschinelle Auswahlverfahren einzubeziehen. Eingehende Sachverhaltsermittlungen finden im Rahmen der Betriebsprüfung statt, der gründlichsten Prüfungsform überhaupt.

Gleichwohl waren mehr als die Hälfte der untersuchten Körperschaftsteuerveranlagungen und 20 % der Einkommensteuerveranlagungen und Feststellungen von Besteuerungsgrundlagen für eine Betriebsprüfung vorgemerkt. Die Betriebsprüfungsstellen wählten nämlich die von ihnen zu prüfenden Betriebe erst nach den Rechenläufen zur Ermittlung der intensiv zu bearbeitenden Steuerfälle aus. Dabei ließen sie außer Acht, ob ein Steuerfall bereits maschinell für eine Intensivprüfung gekennzeichnet war. Werden die zur Betriebsprüfung vorgemerkten Fälle von der Gesamtzahl der im maschinellen Auswahlverfahren ermittelten Fälle abgezogen, wird die bundeseinheitliche Mindestquote für die von den Veranlagungsstellen intensiv zu prüfenden Steuererklärungen unterschritten.

Um das zu verhindern, könnte entweder die Vormerkung der Betriebe zur Betriebsprüfung vor dem Rechenlauf zur Ermittlung der intensiv zu prüfenden Veranlagungen durchgeführt oder - wie in anderen Ländern - die Auswahlquote angehoben werden.

Das Ministerium hat die festgestellten Überschneidungen eingeräumt. Die bundeseinheitliche Mindestquote werde bei der Auswahl der intensiv zu prüfenden Steuerfälle inzwischen nicht mehr unterschritten. Im Mai 2001 sei der Mindestumfang der Stichprobe für die besonders gewichtigen Steuerfälle von 70 % auf 60 % verringert worden. Die sich daraus ergebende Möglichkeit der Absenkung der Stichprobengröße habe das Land nicht wahrgenommen¹⁸⁸⁾. Das Land liege daher bei seinen Auswahlquoten nicht mehr an den vereinbarten Untergrenzen.

Der Rechnungshof hält den festgestellten Mangel nicht für vollständig behoben. Nach wie vor wird zumindest in Teilbereichen die Mindestquote bei der Auswahl der durch die Veranlagungsstellen intensiv zu prüfenden Steuerfälle nicht erreicht.

2.2 Intensivprüfung in Teilbereichen

Ein Steuerfall ist personell für eine punktuelle Intensivprüfung auszuwählen, wenn und soweit einer von 26 Sachverhalten (u.a. ausländische Einkünfte ab einer bestimmten Höhe, Betriebsveräußerungen) eines von der Oberfinanzdirektion aufgestellten Katalogs vorliegt oder die Bearbeiter wegen unschlüssiger oder ungläubhafter Angaben in der Steuererklärung dazu einen Anlass sehen. Fälle, bei denen eine punktuell intensive Prüfung stattgefunden hat, sind besonders zu kennzeichnen.

In mehr als drei Viertel der untersuchten 1.155 Fälle, die einen Sachverhalt des Prüfkatalogs enthielten, fehlte der Nachweis der punktuell intensiven Bearbeitung. Die Bearbeiter hatten den Sachverhalt, der einer punktuellen Intensivprüfung zu unterziehen gewesen wäre, offenbar nicht erkannt.

¹⁸⁸⁾ Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 19. Dezember 2001.

Ein maschineller Hinweis, der auf das Vorliegen eines Sachverhalts aus dem Prüfkatalog aufmerksam macht, könnte die personelle Auswahl der intensiv zu prüfenden Fälle durch die Bearbeiter unterstützen.

In Einzelfällen war aus dem Inhalt der Steuerakten (Schriftverkehr, Aktenvermerke) die Durchführung der Intensivprüfung zu erkennen. Ihre Dokumentation, die in einer anderen als der Datei zur Erfassung der Steuerdaten vorzunehmen ist, war unterblieben.

Die Bearbeiter sollten die Prüfung in einem Arbeitsschritt mit der Erfassung der Daten aus der Steuererklärung kenntlich machen können. Nur anhand eines lückenlosen Nachweises der Intensivprüfungen ließen sich Aussagen über die hierdurch verursachte Arbeitsbelastung treffen.

Das Ministerium hat einer Vereinfachung der Dokumentation zugestimmt. Dies sei technisch kurzfristig möglich.

2.3 Weiterentwicklung des Auswahlverfahrens

Mit dem heute angewandten Verfahren lassen sich entgegen den Erwartungen des Ministeriums¹⁸⁹⁾ die steuerlich bedeutsamen und risikobehafteten Steuerfälle nur unzureichend maschinell ermitteln. Die Größe der Stichprobe und damit die Bearbeitungsintensität ist allein an der Höhe der Einkünfte ausgerichtet, ohne andere Risikogesichtspunkte einzubeziehen. Die Auswahl nach den letzten gespeicherten Veranlagungsdaten führt zu weiteren Ungenauigkeiten. Die Veranlagungsstellen können sich mithin nicht auf die besonders prüfungswürdigen Steuerfälle konzentrieren; sie werden nicht wirksam entlastet. Dieses Untersuchungsergebnis wird durch die Feststellungen anderer Rechnungshöfe bestätigt¹⁹⁰⁾.

Auf Dauer ist das maschinelle Verfahren auch in Abstimmung mit dem Bund und den anderen Ländern umzugestalten. Die Auswahl der prüfungswürdigen Steuerfälle sollte sich auf die Daten des zu prüfenden Veranlagungszeitraums stützen. Für eine zielgenaue Auswahl der fiskalisch risikoreichen Fälle fehlt es an geeigneten und differenzierten Anknüpfungspunkten für ein maschinelles Verfahren, wie beispielsweise die Höhe bestimmter Betriebsausgaben und Werbungskosten oder der erzielten Umsätze. Dazu ist es notwendig, die vorhandene Informationstechnik insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit fortzuentwickeln, Steuerdaten anhand von Kennziffern abrufen zu können.

Das Ministerium teilt die Auffassung, dass das Auswahlverfahren zu unzulänglichen Ergebnissen führt, weil die Steuerdaten des Auswahljahres von denen des intensiv zu prüfenden Veranlagungszeitraums abweichen. Bei der Ermittlung der Intensivprüffälle will es daher auf die Daten des zu prüfenden Veranlagungszeitraums abstellen. Die entsprechende Fortentwicklung des derzeitigen Auswahlsystems lässt sich nach seinen Angaben voraussichtlich bis Ende 2004 verwirklichen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei der Auswahl intensiv zu prüfender Steuerfälle auf die Daten des zu prüfenden Veranlagungszeitraums abzustellen,
- b) bei der Ermittlung intensiv zu bearbeitender Fälle zu berücksichtigen, dass Einkünfte insbesondere aus Gesellschaftsbeteiligungen bereits anderweitig geprüft werden,
- c) außer der Höhe der Einkünfte andere Risikofaktoren in die maschinelle Stichprobenauswahl einfließen zu lassen und dafür die technischen Voraussetzungen zu schaffen,
- d) die bundeseinheitlich geltende Mindestgröße der Stichprobe nicht zu unterschreiten,
- e) die ordnungsgemäße Bearbeitung von Steuererklärungen mit punktuell intensiv zu prüfenden Sachverhalten sicherzustellen.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist unter Nr. 2 dargestellt.

¹⁸⁹⁾ Vorläufiger Erfahrungsbericht an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags vom 18. September 1997, Vorlage 13/1221.

¹⁹⁰⁾ Jahresbericht 2001 des Bayerischen Obersten Rechnungshofs, Tnr. 29; Jahresbericht 2001 des Landesrechnungshofs Brandenburg, Beitrag Nr. 18; Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO des Rechnungshofs Baden-Württemberg vom März 2002.

Tz. 14 Finanzmanagement von Gesellschaften mit Landesbeteiligung

Die Gesellschaften verfügten im Jahr 2000 durchschnittlich über Geldmittel von 1,36 Mrd. € Sie hatten Ende 2000 Darlehensverbindlichkeiten von 0,93 Mrd. € Das entsprach etwa 5 % der Schulden des Landes.

Bei Geldanlagen und Darlehensaufnahmen verzichteten Gesellschaften weitgehend darauf, Angebote einzuholen.

Die Beteiligungsverwaltung des Landes beurteilte die Finanzierung für jedes Unternehmen einzeln. Sie führte keine systematische Liquiditäts- und Kapitalbedarfsermittlung für die Unternehmen durch. Ein zentrales Finanzmanagement war nicht vorhanden. Ein Liquiditätsausgleich zwischen den Gesellschaften wurde nicht vorgenommen.

Landesbürgschaften zur Verbesserung der Darlehensbedingungen wurden nur selten gewährt. Ein eigener finanzieller Rahmen für Bürgschaften für Gesellschaften mit Landesbeteiligung bestand nicht.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei Gesellschaften mit Landesbeteiligung geprüft (§ 92 Abs. 1 LHO). Er hat sich dabei auf die Steuerung der Geldanlagen und Darlehensaufnahmen beschränkt. In die Prüfung wurden Gesellschaften mit einer unmittelbaren oder mittelbaren Landesbeteiligung von mehr als 25 % sowie Unternehmen mit hohen Darlehensaufnahmen einbezogen.

Gegenstand der Prüfung, die sich auf die Jahre 1998 bis 2000 erstreckte, war die Betätigung des Landes bei 36 Unternehmen mit unmittelbarer und 12 Unternehmen mit mittelbarer Landesbeteiligung. Diese hatten in Absprache mit dem Rechnungshof dem Ministerium der Finanzen Unterlagen über ihre Geldanlagen und Darlehensaufnahmen vorgelegt. Zudem wurden beim Ministerium die die Unternehmen betreffenden Akten eingesehen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Geldanlagen

Die geprüften Gesellschaften verfügten Ende 2000 insgesamt über Geldmittel von 1,06 Mrd. € Sie erzielten im Jahr 2000 Zinseinnahmen von 54 Mio. € Das entspricht einer durchschnittlichen Geldanlage von 1,36 Mrd. € pro Tag¹⁹¹⁾. Lässt man die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH und die RIM Rheinland-Pfälzische Gesellschaft für Immobilien und Projektmanagement mbH außer Betracht, lagen bei acht Gesellschaften die durchschnittlichen Geldanlagen pro Tag zwischen 2 Mio. € und 8 Mio. €

Ein Drittel des Geldbestands befand sich auf Girokonten, zwei Drittel war längerfristig angelegt. Einige Unternehmen führten eine hohe Anzahl von bis zu 17, z.T. projektbezogenen Girokonten.

Die Gesellschaften holten sowohl bei kurzfristigen als auch bei langfristigen Geldanlagen nicht im ausreichendem Maße Angebote bei Geldinstituten ein. So schwankten die 1999 von den Gesellschaften erzielten Zinssätze zwischen 2,5 % und 6 %.

Die Unternehmen nutzten nur selten die Möglichkeit, Mittel statt auf Girokonten auf Tagesgeldkonten zu führen, die z.B. im Jahr 2000 eine um 2 Prozentpunkte höhere und damit fast doppelt so hohe Durchschnittsverzinsung hatten. Bei einer durchschnittlichen Geldanlage auf Girokonten von über 13 Mio. € ergaben sich rechnerisch hieraus entgangene Zinseinnahmen von über 0,26 Mio. €

2.2 Darlehensaufnahmen

Die Gesellschaften mit Landesbeteiligung hatten Ende 2000 insgesamt Darlehensverbindlichkeiten von 0,93 Mrd. € Dies entsprach etwa 5 % der ausgewiesenen Schulden des Landes im Jahr 2000. Die Gesellschaften hatten im Jahr 2000 Zinsaufwendungen von 43,8 Mio. €

Bei kurzfristigen Darlehensaufnahmen wurden die Möglichkeiten des Marktes durch das Einholen von Angeboten nicht genutzt. Eine Gesellschaft begründete diesen Verzicht damit, dass die örtliche Sparkasse der natürliche Ansprechpartner bei Darlehensaufnahmen sei, da ein Großteil der Gesellschafter Körperschaften des öffentlichen Rechts seien. Häufig wurden Kontokorrentdarlehen mit hohen Zinssätzen aufgenommen, statt auf zinsgünstigere kurzfristige

¹⁹¹⁾ Bei Annahme eines durchschnittlichen Zinssatzes von 4 %.

Darlehen auf dem Geldmarkt zurückzugreifen. Eine Gesellschaft nahm bei einem Kreditinstitut, dessen Verwaltungsratsvorsitzender Mitglied ihres Aufsichtsrats war, ein Darlehen auf, obwohl ein günstigeres Angebot vorlag.

2.3 Zentrales Finanzmanagement

Die Beteiligungsverwaltung, die vom Ministerium der Finanzen wahrgenommen wird, beurteilte Geldanlage und Darlehensaufnahme für jedes Unternehmen einzeln. Sie nahm überwiegend durch ihre Mitglieder in den Gremien Einfluss auf die Finanzierungspolitik der Gesellschaften. Ein zentrales Finanzmanagement für alle Gesellschaften mit Landesbeteiligung bestand nicht. Die sich hieraus ergebende Möglichkeit, die Unternehmen über Geldanlagen und Darlehensaufnahmen zu beraten und zu informieren, wurde nicht genutzt.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dass der Ministerrat dem Aufbau eines Finanzmanagements im Kreditreferat des Ministeriums zugestimmt habe und die rechtlich selbständigen Einrichtungen des Landes sowie die juristischen Personen des Privatrechts mit überwiegender Landesbeteiligung - außer der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH - bei Geldanlagen und Darlehensaufnahmen das Fachwissen des Finanzmanagements nutzen sollen. Das Kreditreferat des Ministeriums werde Schulungen der Geschäftsleitungen und der mit Geldgeschäften befassten Mitarbeiter der Gesellschaften durchführen.

2.4 Liquiditätsausstattung und -ausgleich

Ein zentrales Finanzmanagement hat für eine Liquiditätsausstattung der Unternehmen zu sorgen, die es ihnen jederzeit ermöglicht, ihre Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen, und die Rentabilität der Gesellschaften durch das Erzielen möglichst günstiger Konditionen bei Finanzgeschäften zu verbessern.

Die Liquiditätsausstattung der Gesellschaften war höchst unterschiedlich. Einige verfügten über hohe Bestände an liquiden Mitteln, andere mussten Darlehen aufnehmen.

Die Beteiligungsverwaltung führte keine systematische Liquiditäts- und Kapitalbedarfsermittlung für die Unternehmen durch. Ein Liquiditätsausgleich zwischen den Gesellschaften - z.B. mit Hilfe eines Liquiditätspools - wurde nicht vorgenommen. Dadurch verzichteten einige Gesellschaften auf höhere Zinseinnahmen, während gleichzeitig andere Gesellschaften höhere Darlehenszinsen zahlen mussten.

Das Ministerium hat angekündigt, dass ein Liquiditätspool bei privatrechtlichen Gesellschaften mit einer Beteiligungsquote des Landes von mehr als 50 % eingerichtet werden soll. Aufgabe des Pools werde es sein, einen Liquiditätsausgleich zwischen den Unternehmen herzustellen.

2.5 Bürgschaften bei Darlehensaufnahmen

Die Höhe des Darlehenszinssatzes ist abhängig von den Risiken für den Darlehensgeber. Die Vergabe von Bürgschaften des Landes bei der Aufnahme von Darlehen ermöglicht es den Gesellschaften, günstigere Konditionen zu erhalten. So konnte in einem Fall durch eine Ausfallbürgschaft des Landes der Darlehenszinssatz um 0,6 Prozentpunkte verringert werden. Das führt angabegemäß während der Laufzeit des Darlehens zu Einsparungen von über 300.000 €

Das Land sicherte selten Darlehensaufnahmen der Unternehmen durch Bürgschaften ab. Es war nicht geklärt, welches Ressort für die Bedienung des Kapitaldienstes zuständig ist, falls Beteiligungsgesellschaften hierzu nicht mehr in der Lage sein sollten. Bisher wurde für solche Bürgschaften auch kein eigener finanzieller Rahmen geschaffen.

Das Ministerium hat erklärt, bei der nächsten Haushaltsaufstellung einen gesonderten Bürgschaftsrahmen für die Darlehensaufnahme der Gesellschaften mit Landesbeteiligung im Entwurf des Haushaltsgesetzes vorzusehen. Im Übrigen vermindere die Einführung des Liquiditätspools die Notwendigkeit der Gewährung von Bürgschaften.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei Geldanlagen und Darlehensaufnahmen durch Gesellschaften mit Landesbeteiligung Vergleichsangebote bei Geldinstituten einzuholen,
- b) ein zentrales Finanzmanagement für die Gesellschaften einzurichten,
- c) zum Liquiditätsausgleich zwischen den Gesellschaften einen Liquiditätspool aufzubauen und
- d) einen eigenen finanziellen Rahmen für Bürgschaften an Gesellschaften mit Landesbeteiligung vorzusehen.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 15 Steuerung des Versicherungsschutzes von Gesellschaften mit Landesbeteiligung

Die Gesellschaften hatten Versicherungen in 22 verschiedenen Sparten abgeschlossen. Die Versicherungsbeiträge beliefen sich im Jahr 2000 auf 1,2 Mio. € Versicherungsleistungen wurden nur selten ausgeschrieben.

Einige Unternehmen deckten Risiken nicht ab, die von fast allen anderen Gesellschaften versichert waren. Gesellschaften der gleichen Branche hatten z.T. Risiken unterschiedlich versichert.

Bei Vermögensschaden-Haftpflichtversicherungen stand nicht immer das Unternehmensinteresse im Vordergrund.

Eine zentrale Steuerung der Risikoabdeckung durch die Beteiligungsverwaltung fand nicht statt. Einsparmöglichkeiten durch den Abschluss von langfristigen Verträgen sowie von Gruppen-, Branchen- und Rahmenverträgen wurden nicht genutzt.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat bei Gesellschaften mit Landesbeteiligung die Steuerung des Versicherungsschutzes durch die Beteiligungsverwaltung, die vom Ministerium der Finanzen wahrgenommen wird, geprüft (§ 92 Abs. 1 LHO). Ziel der Prüfung war es nicht, die Angemessenheit des Versicherungsschutzes im Einzelnen zu beurteilen.

Die Untersuchung betraf Unternehmen mit einer Landesbeteiligung von mehr als 25 % und Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit mit bestimmten Risiken verbunden war. In die Prüfung, die sich auf die Jahre 1998 bis 2000 erstreckte, war die Betätigung des Landes bei 36 Gesellschaften mit unmittelbarer und zwölf Unternehmen mit mittelbarer Landesbeteiligung einbezogen. Diese hatten in Absprache mit dem Rechnungshof dem Ministerium der Finanzen ihre Versicherungsunterlagen vorgelegt. Zudem wurden beim Ministerium die die Unternehmen betreffenden Akten eingesehen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Versicherungskosten und -umfang

Die Summe der Versicherungsprämien bei den 48 geprüften Gesellschaften belief sich im Jahr 2000 auf 1,2 Mio. € Die Unternehmen hatten in 22 verschiedenen Sparten Versicherungen abgeschlossen. Zwei Gesellschaften besaßen keine Versicherungen, da sie sich hinreichend durch das Land abgesichert sahen.

Einige Unternehmen deckten Risiken nicht ab, die von fast allen anderen Gesellschaften versichert waren. Beispielsweise verfügten von den 36 untersuchten Gesellschaften mit unmittelbarer Landesbeteiligung acht nicht über eine Einbruch-/Diebstahlversicherung und neun nicht über eine Elektronik-Versicherung. Auch Gesellschaften der gleichen Branche hatten z.T. Risiken unterschiedlich versichert.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es werde künftig die Geschäftsführungen von Gesellschaften mit Landesbeteiligung in allen Versicherungsfragen fortlaufend beraten.

2.2 Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung

Die Notwendigkeit des Abschlusses von Versicherungen wurde anhand der Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung in Form der Directors & Officers Liability-Versicherung (D & O-Versicherung) beispielhaft geprüft. Diese Versicherung kann so gestaltet sein, dass sie den Organmitgliedern und Mitarbeitern eines Unternehmens Schutz vor Ansprüchen Dritter gewährt. Es kann aber auch vereinbart sein, dass sie den Gesellschaften die durch Organmitglieder und Mitarbeiter verursachten Vermögensschäden ersetzt.

13 Gesellschaften mit unmittelbarer Landesbeteiligung hatten Vermögensschaden-Haftpflichtversicherungen für Geschäftsführer und Organmitglieder abgeschlossen. Dabei stand nicht immer das Unternehmensinteresse im Vordergrund. Der Abschluss ist zudem unwirtschaftlich, soweit Landesbeamte Mitglieder eines Gesellschaftsorgans sind. Nach § 86 Landesbeamtengesetz¹⁹²⁾ stehen ihnen, falls sie ihr Mandat auf Vorschlag oder Veranlassung ihres Dienstherrn übernommen haben, im Fall der Haftbarmachung Ersatzansprüche gegen ihren Dienstherrn zu, soweit nicht ein grob fahrlässiges oder vorsätzliches Handeln vorgelegen hat.

Das Ministerium hat zugesagt, dass die Vertreter des Landes in den Aufsichtsgremien darauf hinwirken werden, noch bestehende Vermögensschaden-Haftpflichtversicherungen zu kündigen. In Ausnahmefällen bestehen bleibende oder

¹⁹²⁾ In der Fassung vom 14. Juli 1970, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2002 (GVBl. S. 301), BS 2030-1.

neu abzuschließende Vermögensschaden-Haftpflichtversicherungen sollen so ausgestaltet werden, dass vorrangig das Interesse der Gesellschaft - und nicht des Schadensverursachers - berücksichtigt werde.

2.3 Steuerung des Versicherungsschutzes durch die Gesellschaften

Versicherungsmakler betreuten 22 Gesellschaften mit unmittelbarer Landesbeteiligung. Acht Unternehmen prüften die Versicherungsverträge selbst und/oder ließen sie von ihrem Abschlussprüfer untersuchen. Eine Gesellschaft hatte sich in Versicherungsfragen einem beratenden Verband angeschlossen und eine wurde vom Rechtsamt einer kreisfreien Stadt betreut. Ein Unternehmen wurde bei Versicherungen durch das zentrale Beteiligungscontrolling seines Mehrheitsgesellschafters beraten und konnte dadurch alle Vorteile nutzen, die der Muttergesellschaft gewährt wurden. Zwei Unternehmen sahen ihre Risiken vom Land abgedeckt, zwei machten keine Angaben über ihre Versicherungssteuerung.

Die Versicherungsleistungen wurden weder von den Maklern noch von den Gesellschaften selbst regelmäßig ausgeschrieben. Die Gesellschaften hatten in der Mehrzahl mit den Maklern keine bestimmten Termine für Gespräche zur Überprüfung des Versicherungsschutzes und der bestmöglichen Konditionen vereinbart.

2.4 Steuerung des Versicherungsschutzes durch die Beteiligungsverwaltung

Die Beteiligungsverwaltung steuerte bei den Unternehmen mit Landesbeteiligung die Risikoabdeckung nicht. Jeder Gesellschaft blieb es überlassen, ihren Versicherungsschutz selbst zu gestalten. Bei Neugründungen von Unternehmen wurde die Notwendigkeit einer Risikoabdeckung durch Versicherungen, z.B. über Checklisten, nicht geprüft.

Einsparmöglichkeiten durch den Abschluss von langfristigen Verträgen sowie von Gruppen-, Branchen- und Rahmenverträgen wurden nicht genutzt. So hatte eine Versicherungsgesellschaft einem Unternehmen für den Abschluss eines Versicherungsvertrags für verschiedene Risiken ab einem bestimmten Gesamtprämienaufwand einen Jahresrabatt von 30 % angeboten, ohne dass das Land hieraus Konsequenzen für die anderen Gesellschaften zog. Bei Kfz-Haftpflicht- und -Kaskoversicherungen ist - nach Auskunft einer Versicherungsgesellschaft - beim Abschluss von Flottenverträgen für mehr als zehn Fahrzeuge ein einheitlicher Beitragssatz von 30 % erreichbar.

Das Ministerium hat erklärt, es beabsichtige bei Gesellschaften mit einer Landesbeteiligung von mehr als 25 % ein Versicherungsmanagement aufzubauen. Ein vom Land einzuschaltender Versicherungsberater solle den Versicherungsbestand erfassen, bewerten und verbessern.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Notwendigkeit und die Konditionen der einzelnen Versicherungen zu überprüfen,
- b) eine zentrale Steuerung des Versicherungsschutzes durch die Beteiligungsverwaltung aufzubauen, um Einsparungen, z.B. durch Gruppen-, Branchen- und Rahmenversicherungen und durch Ausschreibung von Versicherungsleistungen, zu nutzen.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 16 Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte

Mittel der Ausgleichsabgabe wurden mit Verzögerungen verwendet. Die Ausgabereste, die von 25 Mio. € im Jahr 1991 auf 0,8 Mio. € im Jahr 1996 zurückgeführt worden waren, beliefen sich im Jahr 2001 wieder auf 9,9 Mio. €

Für Zwecke, die vorrangig aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanziert werden können, wurden auch allgemeine Haushaltsmittel in Anspruch genommen.

Die Förderung von Forschungs- und Modellvorhaben war nicht auf eindeutig abgegrenzte Projekte ausgerichtet. Teilweise wurde der Bedarf nicht hinreichend ermittelt.

Der Bewilligungszeitraum von einem Jahr für Zuschüsse zur Abgeltung von außergewöhnlichen Belastungen, die mit der Beschäftigung Schwerbehinderter verbunden sind, war zu kurz bemessen.

1. Allgemeines

Das Schwerbehindertengesetz¹⁹³⁾ verpflichtet alle Arbeitgeber, die über mindestens 20 Arbeitsplätze verfügen, auf wenigstens 5 % der Arbeitsplätze Schwerbehinderte zu beschäftigen. Solange dies nicht der Fall ist, haben die Arbeitgeber für jeden unbesetzten Pflichtplatz eine Ausgleichsabgabe¹⁹⁴⁾ an die Hauptfürsorgestelle (Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung)¹⁹⁵⁾ zu entrichten.

Die Abgaben von privaten und öffentlichen Arbeitgebern¹⁹⁶⁾ betragen

1996	16,1 Mio. €
1997	15,9 Mio. €
1998	16,7 Mio. €
1999	18,2 Mio. €
2000	20,6 Mio. €
2001	21,1 Mio. €

An den Ausgleichsfonds beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung werden 45 % des Aufkommens weitergeleitet.

Unter Einbeziehung von Zinseinnahmen, Darlehensrückflüssen, Ausgleichsleistungen zwischen den Hauptfürsorgestellen und Geldbußen betragen die Gesamteinnahmen

1996	21,7 Mio. €
1997	21,1 Mio. €
1998	22,1 Mio. €
1999	22,9 Mio. €
2000	24,5 Mio. €
2001	24,0 Mio. €

¹⁹³⁾ Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz - SchwbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1986 (BGBl. I S. 1421, 1550), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. September 2000 (BGBl. I S. 1394), seit 1. Juli 2001 ersetzt durch Teil 2 Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch - vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1046).

¹⁹⁴⁾ Zurzeit monatlich - je nach jahresdurchschnittlicher Beschäftigungsquote - 105 €, 180 € oder 260 €

¹⁹⁵⁾ Die Aufgaben der Hauptfürsorgestelle (seit 1. Juli 2001: Integrationsamt) werden vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung wahrgenommen (§ 1 Abs. 1 Landesgesetz über die Errichtung des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung vom 17. November 1995 - GVBl. S. 485, BS 200-2 - in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landesgesetz über die Errichtung des Landesamtes für Jugend und Soziales Rheinland-Pfalz vom 15. Dezember 1972 - GVBl. S. 374 -).

¹⁹⁶⁾ Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, Kapitel 06 04 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Titelgruppe 71 Ausgleichsabgabe nach § 11 SchwbG und Kapitel 06 75 Landeskonversionsprogramm, Titel 684 23 Maßnahmen zur Vermeidung nachteiliger Beschäftigungsfolgen für Schwerbehinderte.

Von den nach Abzug der Abführungen an den Ausgleichsfonds verbliebenen Einnahmen (86,9 Mio. €) wurden Ausgaben von insgesamt 78,9 Mio. €¹⁹⁷⁾ geleistet, und zwar

- als Zuwendungen
 - zur Förderung des Arbeits- und Ausbildungsplatzangebots 13,1 Mio. €
 - zur begleitenden Hilfe im Arbeitsund Berufsleben Schwerbehinderter 47,9 Mio. €
 - an Einrichtungen der Arbeits- und Berufsförderung (Werkstätten für Behinderte, Integrationsbetriebe) 11,6 Mio. €
 - für Forschungs- und Modellvorhaben 5,7 Mio. €
- als sonstige Leistungen zu Gunsten Schwerbehinderter 0,6 Mio. €

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1. Ausgabereste

Die Einnahmen und Ausgaben der Ausgleichsabgabe, für die eine gesonderte Verwaltung vorgeschrieben ist, sind im Haushalt des Landes in besonderen Haushaltspositionen veranschlagt. Die nicht verausgabten Mittel werden am Jahresende als Ausgabereste übertragen, damit sie ihrem Zweck entsprechend verwendet werden.

Die Ausgabereste entwickelten sich in den Jahren 1991 bis 2001 wie folgt:

1991	25,0 Mio. €
1992	23,5 Mio. €
1993	19,7 Mio. €
1994	8,5 Mio. €
1995	1,9 Mio. €
1996	0,8 Mio. €
1997	3,2 Mio. €
1998	5,9 Mio. €
1999	6,9 Mio. €
2000	11,7 Mio. €
2001	9,9 Mio. €

In den Jahren 1991 bis 1996 wurden - entsprechend einer Forderung im Jahresbericht 1988 des Rechnungshofs - die Ausgabereste von 25 auf 0,8 Mio. € abgebaut¹⁹⁸⁾. Danach stiegen die Ausgabereste wieder stark an. Sie beliefen sich am Jahresende 2001 auf 9,9 Mio. €

Ausgabereste stellen die Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung einer Ausgabeermächtigung dar. Auch im Interesse der Schwerbehinderten sollten die verfügbaren Mittel zügig zweckgerecht verwendet werden.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit hat erklärt, dass die Entwicklung der Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe von Jahr zu Jahr abweichend verlaufe. Damit jedoch Leistungen für schwerbehinderte Menschen möglichst kontinuierlich gewährt werden könnten, sei auch eine Schwankungsreserve bereit zu halten. Das Ministerium hat zugesagt, dass die Ausgabereste unter Beachtung der gebotenen vorsorglichen Gestaltung der Mittelbewirtschaftung kontinuierlich reduziert werden.

2.2 Inanspruchnahme von allgemeinen Haushaltsmitteln

Das Land förderte in Landessonderprogrammen zum Abbau der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen deren unbefristete Beschäftigung in Voll- und Teilzeitstellen. In den Jahren 1997 bis 1999 betrug die Förderung insgesamt 7,4 Mio. € Hiervon wurden 3,7 Mio. € aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert¹⁹⁹⁾. Aus allgemeinen Haushaltsmitteln wurden in den Jahren 1996 bis 1999 weitere 3,7 Mio. € für Leistungen an Integrationsbetriebe eingesetzt²⁰⁰⁾. Das waren insgesamt 7,4 Mio. € die für Zwecke verwendet wurden, die vorrangig aus der Ausgleichsabgabe finanziert werden können.

¹⁹⁷⁾ Der Unterschiedsbetrag zwischen Einnahmen und Ausgaben ist auf die hohen Ausgabereste zurückzuführen.

¹⁹⁸⁾ Jahresbericht 1988 (Drucksache 11/2080, Tz. 16); im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 1987 wurde vom Landtag zustimmend zur Kenntnis genommen, dass die Reste abgebaut werden (Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses - Drucksache 11/3183, S. 11; Plenarprotokoll 11/68 vom 8. Dezember 1989, S. 4768).

¹⁹⁹⁾ Kapitel 06 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 683 01 Landessonderprogramm zum Abbau der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter.

²⁰⁰⁾ Kapitel 06 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 684 19 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für schwer vermittelbare und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit hat mitgeteilt, bereits im Jahr 2001 sei das Landesonderprogramm zum Abbau der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen aus Ausgleichsabgabemitteln finanziert worden. Gleichmaßen werde auch hinsichtlich der Förderung der Integrationsbetriebe verfahren.

2.3 Verwendung der Ausgleichsabgabe

2.3.1 Das Landesamt hat mit den Universitäten Kaiserslautern und Trier Kooperationsverträge abgeschlossen und in den letzten zehn Jahren Forschungs- und Modellvorhaben mit Zuwendungen von 8,3 Mio. € gefördert.

Weder in den Verträgen noch in den Bewilligungsbescheiden wurden konkrete Projekte mit Angabe von Finanzbedarf und Zeitdauer genannt. In den Bewilligungsbescheiden war allgemein festgelegt, dass die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) anzuwenden sind. Ergänzend war aber bestimmt, dass die Verwendung der ausgezahlten Mittel nicht projektbezogen, sondern insgesamt nachzuweisen war. Damit wird der gebotene Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel erschwert.

Das Landesamt hat mitgeteilt, nach Beendigung der auf fünf Jahre abgeschlossenen Verträge sei geplant, Forschungsaufträge nur noch projektbezogen zu vergeben.

2.3.2 Für die Förderung einiger Forschungsprojekte war kein Bedarf erkennbar. Einem Zuwendungsempfänger wurden Mittel von rd. 124.000 € die nach der Abrechnung für die geförderte Maßnahme nicht benötigt wurden, mit der Bitte überlassen zu prüfen, ob kurzfristig ein Förderantrag für eine weitere Forschungsmaßnahme vorgelegt werden könne.

Mehrere Forschungsprojekte hatten keine regionale Bedeutung. Dem Landesamt war nicht bekannt, ob andere Länder oder der Bund gleichartige Projekte bereits durchgeführt hatten. Es war auch nicht untersucht worden, ob eine Kostenbeteiligung des beim Bund gebildeten Ausgleichsfonds hätte erreicht werden können.

Das Landesamt hat mitgeteilt, es werde die Empfehlungen beachten, Forschungsprojekte nur bei einem nachvollziehbaren Bedarf zu fördern und die Möglichkeit einer Kostenbeteiligung des Ausgleichsfonds zu prüfen.

2.3.3 Das Landesamt bewilligte 1994 einer Landesarbeitsgemeinschaft für eine als Modellvorhaben gegründete Gesellschaft zur Finanzierung von Personal- und Sachkosten eine Landeszuwendung von 0,9 Mio. €. Die Gesellschaft sollte für die rheinland-pfälzischen Werkstätten für Behinderte bestimmte Aufgaben wahrnehmen (z.B. Gewährleistung eines flächendeckenden Angebots bei gleichzeitiger Wahrnehmung von Marketingfunktionen, Vermittlung von Aufträgen, Koordination von Aufgaben und Auslastung der Werkstätten für Behinderte).

Zum Zeitpunkt der Bewilligung der Zuwendung waren die Aufgaben zwischen den Werkstätten für Behinderte und der Gesellschaft nicht hinreichend abgegrenzt und Zuständigkeitsregelungen fehlten. Die Gesellschaft wurde Mitte 1999 aufgelöst, weil sie ihre Ziele nicht erreicht hatte. Bis dahin waren die Zuwendungsmittel fast vollständig verbraucht.

Das Landesamt hat mitgeteilt, es werde darauf achten, dass vor einer Bewilligung von Zuwendungen zumindest die Aufgaben abgegrenzt und die Zuständigkeiten geregelt seien.

2.3.4 Das Landesamt bewilligte einer Bildungseinrichtung für ein Modellprojekt eine Zuwendung von 1,4 Mio. € zur Finanzierung der in der Zeit von Januar 1995 bis Dezember 1999 anfallenden Personal- und Sachkosten. Zweck des Projekts war es, Arbeitnehmervertretungen in den Betrieben (Betriebsräte, Schwerbehinderten- und Jugendvertreter) zu unterstützen und zu befähigen, sich in den Betrieben für die Beschäftigung und Ausbildung Schwerbehinderter einzusetzen. Das Projekt wurde im Juli 1995 begonnen und Ende 1998 vorzeitig beendet. Bis dahin waren Zuwendungsmittel von 0,7 Mio. € in Anspruch genommen. In der Förderregion bestanden überwiegend kleinere Betriebe, die über keine Arbeitnehmervertretung verfügten und damit der Zielgruppe der Förderung nicht angehörten. Es war kein arbeitssuchender Schwerbehinderter vermittelt worden.

Vor der Bewilligung hätte die Förderfähigkeit des Projekts sorgfältiger aufgrund der örtlichen Gegebenheiten geprüft werden müssen. Im Übrigen hätte bei Erkennen des Misserfolgs auf eine frühere Beendigung hingewirkt werden müssen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, bei der Umsetzung von Modellprojekten werde künftig darauf geachtet, dass bei Erkennen eines eventuellen Misserfolgs auf eine frühere Beendigung hingewirkt werde.

- 2.3.5** Zur Abgeltung von außergewöhnlichen Belastungen, die mit der Beschäftigung Schwerbehinderter verbunden sind, können Arbeitgeber Zuschüsse aus Mitteln der Ausgleichsabgabe erhalten. Diese Leistungen wurden als Zuschüsse zum Arbeitsentgelt (Minderleistungsausgleich) oder Betreuungsaufwand jeweils für die Dauer eines Jahres gewährt und häufig für ein weiteres Jahr erneut bewilligt.

Vor der Einstellung eines Behinderten muss der Arbeitgeber je nach Art der Behinderung die entsprechenden Voraussetzungen sowohl für eine Beschäftigung am vorgesehenen Arbeitsplatz als auch hinsichtlich der Arbeitsabläufe schaffen. Soweit Arbeitgeber nicht sicher damit rechnen können, Leistungen über ein Jahr hinaus zu erhalten, kann dies ein Hinderungsgrund sein, Behinderte zu beschäftigen.

Mit einem längeren Bewilligungszeitraum könnte die Bereitschaft zur Beschäftigung Schwerbehinderter gefördert werden. Hierdurch ließe sich auch der Aufwand für Arbeitgeber und Landesamt verringern.

Das Landesamt hat erklärt, der Vorschlag des Rechnungshofs, einen längeren Bewilligungszeitraum bei der Abgeltung von außergewöhnlichen Belastungen an Arbeitgeber und schwerbehinderte Menschen zu wählen, sei bereits umgesetzt worden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) auf einen Abbau der Ausgabereste mit Nachdruck hinzuwirken,
- b) vor der Verwendung allgemeiner Haushaltsmittel für Zwecke, die aus der Ausgleichsabgabe finanziert werden können, zunächst auf diese zurückzugreifen,
- c) in den Bewilligungsbescheiden für Forschungsvorhaben die Förderung auf eindeutig abgegrenzte Projekte auszurichten,
- d) Forschungsvorhaben nur bei einem nachvollziehbaren Bedarf zu fördern und Möglichkeiten einer Kostenbeteiligung des beim Bund gebildeten Ausgleichsfonds zu untersuchen,
- e) bei Modellvorhaben sorgfältiger die Förderfähigkeit abzuklären und die Abwicklung zu überwachen,
- f) den Bewilligungszeitraum für Zuschüsse zur Abgeltung von außergewöhnlichen Belastungen, die mit der Beschäftigung Schwerbehinderter verbunden sind, zu verlängern.

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

Tz. 17 Landeskrankenhaus

Die wirtschaftliche Lage der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach, der Rheinhessen-Fachklinik Alzey und der Neurologischen Klinik Meisenheim hat sich seit ihrem Übergang auf das Landeskrankenhaus insgesamt verbessert.

Die Verwaltungen der Fachkliniken waren nicht einheitlich aufgebaut. Die dezentrale Personalverwaltung trug zur unterschiedlichen Anwendung des Arbeits- und Tarifrechts bei.

Eine genaue verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten im Krankenhaus-, Heim- und Maßregelvollzugsbereich war aufgrund nicht vollständiger Kosten- und Leistungsrechnungen nicht gewährleistet.

Ärztliche Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienste waren teilweise nicht wirtschaftlich genug gestaltet.

Die Labors der drei Fachkliniken waren für eine wirtschaftliche Betriebsführung zu klein. Möglichkeiten zur Auftragsbündelung blieben ungenutzt. Der Beschaffung von Laborgeräten und Reagenzien lag keine übergreifende Wirtschaftlichkeitsberechnung zugrunde.

Die Reinigung der drei Fachkliniken kann insbesondere durch private Reinigungsdienste wesentlich günstiger durchgeführt werden. Einsparungen von mehr als 0,5 Mio. € jährlich sind möglich.

Zu hohe Vorräte und betriebliche Außenstände der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach und der Rheinhessen-Fachklinik Alzey führten im Jahr 2000 zu Zinsnachteilen von 153.000 €

Das Landeskrankenhaus verfügte noch nicht über eine ausreichende Gesamtplanung für die Informationstechnik und ein Sicherheitskonzept für die eingesetzten Automationslösungen. Klare Zuständigkeitsregelungen für die Mitarbeiter fehlten.

Bei der mit Fördermitteln des Landes finanzierten Beschaffung von Hard- und Software wurde das Vergaberecht teilweise nicht beachtet.

Das Taschengeld für Patienten des Maßregelvollzugs war erheblich höher als das Taschengeld für Gefangene.

Bei der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach und der Rheinhessen-Fachklinik Alzey überstieg die Personalbesetzung im ärztlichen Schreibdienst und im technischen Dienst den Bedarf um insgesamt 15 Stellen. Bei Abbau der entbehrlichen Stellen im Zuge der Personalfluktuations lassen sich 0,5 Mio. € jährlich einsparen.

Im Verwaltungsdienst der drei Fachkliniken stehen anteilige Arbeitszeitreserven von insgesamt acht Kräften zur Verfügung, die für einen den gewachsenen Anforderungen entsprechenden Aufgabenvollzug genutzt werden können.

1. Allgemeines

Am 1. Januar 1997 errichtete das Land in seiner Trägerschaft eine gemeinnützige Anstalt für Einrichtungen der psychiatrischen und neurologischen Krankenhausbehandlung und Rehabilitation in Andernach, die den Namen "Landeskrankenhaus - Anstalt des öffentlichen Rechts -" führt²⁰¹⁾.

Die bis dahin als rechtlich unselbständige Landesbetriebe geführten Landesnervenkliniken Alzey und Andernach und das Neurologische Landeskrankenhaus Meisenheim gingen zum selben Zeitpunkt unter Aufhebung ihrer bisherigen Rechtsform auf das Landeskrankenhaus über und werden seitdem weitergeführt als

- Rheinhessen-Fachklinik Alzey,
- Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach und
- Neurologische Klinik Meisenheim

²⁰¹⁾ § 1 Abs. 1 und § 2 des Landesgesetzes über die Errichtung des Landeskrankenhauses - Anstalt des öffentlichen Rechts - (LKErG) vom 17. November 1995 (GVBl. S. 485, 494). Näheres über die innere Struktur und Organisation der Anstalt und ihrer Einrichtungen ist gemäß § 11 Abs. 1 LKErG durch Satzung geregelt.

des Landeskrankenhauses. Weiter wurden am 1. Januar 2000 in das Landeskrankenhaus eingegliedert:

- Kinderneurologisches Zentrum Mainz,
- Landessprachheilzentrum Meisenheim und
- Reha-Klinik "Rheingrafenstein" Bad Münster am Stein-Ebernburg.

Organe des Landeskrankenhauses sind nach § 5 LKErG der Aufsichtsrat und der Geschäftsführer. Die Kliniken des Landeskrankenhauses werden jeweils von einem Direktorium nach den vom Geschäftsführer festgelegten Ziel- und Rahmenvorgaben geleitet.

Die Prüfung, die sich auf Stichproben beschränkte, erstreckte sich auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landeskrankenhauses und der Fachkliniken seit der Anstaltsgründung. Von der Prüfung ausgenommen waren die Einrichtungen, die am 1. Januar 2000 in das Landeskrankenhaus eingegliedert wurden.

Das Landeskrankenhaus steht unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit (§ 16 LKErG). Von den sechs Mitgliedern des Aufsichtsrats sind vier Vertreter der Landesregierung. Das Ministerium wurde über die Prüfungsfeststellungen unterrichtet.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Wirtschaftliche Lage

Die Versorgungskapazitäten und -schwerpunkte der drei Fachkliniken im Jahr 2000 sind im Wesentlichen aus den nachfolgenden Kennzahlen ersichtlich:

Betten/Plätze/Fälle/Kräfte	Rheinhausen-Fachklinik Alzey	Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach	Neurologische Klinik Meisenheim	Summe
Krankenhausbereich (Betten) ²⁰²⁾	435	397	105	937
Heimbereich (Plätze) ²⁰³⁾	176	222	-	398
Maßregelvollzugsbereich (Betten) ²⁰⁴⁾	53	215	-	268
Summe	664	834	105	1.603
Behandlungsfälle im Krankenhausbereich	4.800	6.115	1.528	12.443
Durchschnittlich beschäftigte Vollzeitkräfte ²⁰⁵⁾	588,6	874,5	92,9	1.556,0

Die wirtschaftliche Lage der drei Fachkliniken hat sich seit der Errichtung des Landeskrankenhauses insgesamt verbessert. Das kommt im Verhältnis von Berechnungstagen zum Personalbestand der beiden großen Fachkliniken in Alzey und Andernach zum Ausdruck, das bis zum Jahr 2000 anstieg.

Jahr	Rheinhausen-Fachklinik Alzey	Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach
	Berechnungstage/Kräfte	
1996	342	324
2000	361	335

²⁰²⁾ Der Krankenhausbereich umfasst

- bei der Rheinhausen-Fachklinik Alzey den Bereich der Erwachsenenpsychiatrie,
- der Kinder- und Jugendpsychiatrie, der Neurologie und der Neurologischen Frührehabilitation,
- bei der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach den Bereich der Erwachsenenpsychiatrie und der Neurologie,
- bei der Neurologischen Klinik Meisenheim den Bereich der Neurologie.

²⁰³⁾ Hierzu gehören die Heime für psychisch und mehrfach Behinderte.

²⁰⁴⁾ Hier werden nach den Vorschriften des Maßregelvollzugsgesetzes Personen aufgenommen, für die das Gericht nach § 63 oder § 64 des Strafgesetzbuchs die Unterbringung angeordnet hat.

²⁰⁵⁾ Einschließlich Krankenpflegeschüler im Verhältnis 1 : 7.

Die wirtschaftlichen Erfolge des Landeskrankenhauses schlugen sich in den zusammengefassten Gewinn- und Verlustrechnungen der drei Fachkliniken nieder, die in den Jahren 1997 bis 2000 Jahresüberschüsse von insgesamt 1,4 Mio. €²⁰⁶⁾ aufwiesen. Diese wurden zum Großteil zur Verringerung des mit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 1997 übernommenen Bilanzverlustes von 2,8 Mio. € verwandt. Der Bilanzverlust des Landeskrankenhauses wäre zwar bis Ende des Jahres 2000 auf 2 Mio. € zurückgegangen, nahm jedoch aufgrund der Defizite der im Jahr 2000 übernommenen drei weiteren Einrichtungen auf 3,6 Mio. € zu.

2.2 Aufbau- und Ablauforganisation

Die ehemals unabhängig voneinander wirtschaftenden drei Landesbetriebe waren - im Sinne eines arbeitsteiligen Verbunds - noch nicht hinreichend zusammengewachsen. Nicht wenige Aufgaben, die standortübergreifend wirtschaftlicher wahrgenommen werden können, wurden immer noch in den einzelnen Fachkliniken nach zum Teil unterschiedlichen Arbeitsanweisungen und Arbeitstechniken erledigt. Auch die einzelnen Dienste waren noch nicht nach einheitlichen Grundsätzen organisiert.

Die Aufbau- und die Ablauforganisation der Verwaltung waren in den drei Fachkliniken unterschiedlich geregelt. Die Gliederung in Abteilungen und Aufgabengebiete folgte keinem einheitlichen Geschäftsverteilungsplan. Die dezentrale Organisation der Personalverwaltung trug dazu bei, dass die Tarifbestimmungen des Bundesangestelltentarifvertrags und des Manteltarifvertrags für Arbeiter des Bundes und der Länder teilweise unterschiedlich angewandt und gleiche Tätigkeiten unterschiedlich vergütet wurden. Die Vergütungs- und Lohnberechnungen wiesen eine Fehlerquote von 10 % auf. Diese kann bei zentraler Bearbeitung und stärkerer Spezialisierung der Sachbearbeiter verringert werden.

2.3 Kosten- und Leistungsrechnung

Lediglich die Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach hatte eine teilautomatisierte Kostenrechnung für die Versorgungsbereiche erstellt, für die unterschiedliche Pflegesätze mit unterschiedlichen Kostenträgern vereinbart werden²⁰⁷⁾, und zwar den Krankenhaus-, den Heim- und den Maßregelvollzugsbereich. Die bisher nur für das Jahr 2001 gefertigte und nach diesen drei Versorgungsbereichen (Sparten) zusammengefasste Kostenrechnung basierte allerdings auf einer Kosten- und Leistungsrechnung, die eine der Mindestanforderungen der Krankenhaus-Buchführungsverordnung²⁰⁸⁾ nicht erfüllte: Ein Teil der in den Vorkostenstellen erbrachten Leistungen (z.B. im Bereich Röntgen oder Krankengymnastik) war nämlich nicht den anfordernden Kostenstellen (z.B. der Abteilung Neurologie oder Psychiatrie) zugeordnet. Dies galt auch für die Kosten- und Leistungsrechnung der Rheinhessen-Fachklinik Alzey. Eine Kostenrechnung nach den jeweils getrennt abzurechnenden Sparten konnte diese Klinik nicht vorlegen.

Insoweit fehlte eine Grundlage für eine verursachungsgerechte Aufteilung der nicht direkt zuordenbaren Personal- und Sachkosten auf die Kostenstellen. Hiernach war nicht gewährleistet und auch nicht nachvollziehbar, ob und inwieweit die Leistungsvergütungen der unterschiedlichen Kostenträger für den Krankenhausbereich, den Heimbereich und den Maßregelvollzugsbereich jeweils den genauen pflegesatzrelevanten Kosten entsprachen. Dadurch können sich z.B. zu hohe Vergütungen für den Maßregelvollzug ergeben.

Das Landeskrankenhaus teilte dazu mit, dass seine Einrichtungen über eine Spartenrechnung verfügten und die Kosten- und Leistungsrechnung die Anforderungen der Krankenhaus-Buchführungsverordnung erfülle.

Anzumerken ist, dass eine genaue Zuordnung der Kosten und Leistungen zur Zeit der Prüfung nicht möglich war.

2.4 Ärztlicher Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienst

Die Rheinhessen-Fachklinik Alzey hatte für Zeiten des ärztlichen Spätdienstes auch ärztlichen Bereitschaftsdienst²⁰⁹⁾ angeordnet. In der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach dagegen begann der Bereitschaftsdienst für Ärzte erst mit der halbstündigen Übergabezeit des anschließend beendeten Spätdienstes. Bei entsprechender Änderung der Dienstpläne der Rheinhessen-Fachklinik Alzey können jährlich mindestens 1.125 Bereitschaftsdienststunden und somit Vergütungen von etwa 20.000 € im Jahr eingespart werden.

Die ärztlichen Bereitschaftsdienste wurden in allen Fachkliniken nach der höchstmöglichen Bereitschaftsdienststufe vergütet. Die dafür maßgebliche hohe Arbeitsleistung beruhte nicht auf zeitnahen Arbeitsaufzeichnungen, auf deren

²⁰⁶⁾ Die relativ kleine Neurologische Klinik Meisenheim hatte in den Jahren 1997 und 1998 Jahresüberschüsse von insgesamt 10.169 € zu verzeichnen, schloss aber in den Jahren 1999 und 2000 mit Fehlbeträgen von insgesamt 189.178 € ab.

²⁰⁷⁾ Die betrieblichen Kosten des Krankenhausbereichs werden im Wesentlichen von den Krankenkassen, die des Maßregelvollzugsbereichs vom Land sowie die des Heimbereichs je zur Hälfte vom Land und von den Kommunen getragen.

²⁰⁸⁾ § 8 Nr. 3 der Verordnung über die Rechnungs- und Buchführungspflichten von Krankenhäusern (Krankenhaus-Buchführungsverordnung - KHBV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. März 1987 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes zur Einführung des Euro (Euro-Einführungsgesetz) vom 9. Juni 1998 (BGBl. I S. 1242).

²⁰⁹⁾ Von montags bis donnerstags war in der Zeit zwischen 17:00 und 22:15 Uhr, freitags zwischen 15:30 und 22:15 Uhr sowohl Spätdienst als auch Bereitschaftsdienst angeordnet.

Grundlage sich hätte beurteilen lassen, ob eine andere Dienstenteilung eine Verkürzung der Bereitschaftsdienstzeiten oder eine Verringerung der Arbeitsbelastung erlaubt hätte.

Nach Mitteilung des Landeskrankenhauses hat die Neurologische Klinik Meisenheim aufgrund von aktuellen Aufzeichnungen inzwischen eine niedrigere Bereitschaftsdienststufe festgesetzt. Bei den übrigen Kliniken werde jeder neu eingestellte Arzt aufgefordert, für die ersten sechs Bereitschaftsdienste Arbeitsaufzeichnungen zu führen.

In einer Fachklinik erhielt ein liquidationsberechtigter leitender Arzt für seine Teilnahme am Rufbereitschaftsdienst eine Vergütung von 14.000 € jährlich. Nach den Musterverträgen der Deutschen Krankenhausgesellschaft für Chefarzte sind mit der dienstlichen Vergütung und dem Liquidationsrecht geleistete Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienste abgegolten.

2.5 Apothekenversorgung

Das Landeskrankenhaus hatte sowohl in der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach als auch in der Rheinhessen-Fachklinik Alzey eine Krankenhausapotheke eingerichtet. Die während der Prüfung vollzogene Zusammenführung von Aufgaben bei der Apotheke in Andernach wird, nachdem die geforderten Änderungen der Stellen- und Geschäftsverteilungspläne noch im Laufe der Prüfung erfolgten, zu Einsparungen von mehr als 10.000 € jährlich führen.

Bei der Apotheke der Rheinhessen-Fachklinik Alzey hat die vorgeschriebene²¹⁰⁾ Mindestzahl an Stationsbegehungen²¹¹⁾ nicht stattgefunden. Die Einhaltung der Vorschrift ist Voraussetzung dafür, dass die Vorräte an Arzneimitteln und Medizinprodukten auf das notwendige Maß begrenzt, Bestellungen stärker am Bedarf ausgerichtet und Abfälle von Arzneimitteln und Medizinprodukten vermieden werden.

Nach Mitteilung des Landeskrankenhauses werden die Stationsbegehungen ab dem Jahr 2003 wie vorgeschrieben durchgeführt.

2.6 Laboreinrichtungen

Die ärztlich angeordneten Laboruntersuchungen wurden zu 95 % in klinikeigenen Laboreinrichtungen durchgeführt. Die restlichen Laboruntersuchungen wurden an private Labors vergeben. Daneben bestand zwischen den Labors der Rheinhessen-Fachklinik Alzey und der Neurologischen Klinik Meisenheim eine arbeitsteilige Zusammenarbeit.

Den Labors der drei Fachkliniken standen im Jahr 2000 folgende Vollzeitkräfte zur Verfügung:

Rheinhessen-Fachklinik Alzey	Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach	Neurologische Klinik Meisenheim
4,6 Kräfte	3,9 Kräfte	1,2 Kräfte

Die Laboreinrichtungen waren - gemessen am Aufgabenumfang und Personalbedarf - zu klein, um wirtschaftlichen Maßstäben zu genügen. Das Probenaufkommen war zu gering, um die Vorteile größerer Serienlängen durch automatisierte Verfahren nutzen zu können.

Obwohl die Wirtschaftlichkeit des Geräteinsatzes in erheblichem Maße auch durch die Kosten der zugehörigen Reagenzien bestimmt wird, wurden Laborgeräte durch die Wirtschaftsabteilungen und Reagenzien durch die Labors der Fachkliniken jeweils getrennt und ohne übergreifende Wirtschaftlichkeitsberechnungen beschafft. Mit der Beschaffung von Analysegeräten stehen vielfach neben dem Lieferanten meist auch die Art und Menge der benötigten Reagenzien fest. Eine wirtschaftliche Beschaffung verlangt demgemäß eine organisatorische Verzahnung der Zuständigkeiten durch entsprechende Arbeitsteams.

Die drei Fachkliniken hatten Laboruntersuchungen auch an zwei in Koblenz niedergelassene Laborinstitute vergeben. Das von der Andernacher Klinik beauftragte Laborinstitut war teurer als das von den beiden anderen Kliniken eingeschaltete Institut. Den Auftragsvergaben lagen keine Ausschreibungen oder Kostenvergleiche zugrunde. Ausgaben von mindestens 22.000 € jährlich wären vermeidbar gewesen, wenn alle Fachkliniken des Landeskrankenhauses das kostengünstigere Institut in Anspruch genommen hätten.

²¹⁰⁾ § 32 Abs. 1 der Verordnung über den Betrieb von Apotheken (Apothekenbetriebsordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 1995 (BGBl. I S. 1195), zuletzt geändert durch die Vierte Verordnung zur Änderung der Gefahrstoffverordnung vom 18. Oktober 1999 (BGBl. I S. 2059, 2063).

²¹¹⁾ Obwohl jährlich 104 Begehungen durchgeführt und Protokolle angefertigt werden müssen, waren für die Jahre 1997 und 1998 keine Begehungen durch Protokolle nachgewiesen. Ausweislich der Niederschriften wurden im Jahr 1999 insgesamt 24, im Jahr 2000 vier Stationsbegehungen durchgeführt.

Die von den Fachkliniken jeweils verwendeten Laboranforderungsformulare waren uneinheitlich und verbesserungsbedürftig. Eine genaue Bezeichnung der in Auftrag gegebenen Laborleistungen durch ein numerisches Ordnungssystem, beispielsweise der Gebührenordnung für Ärzte²¹²⁾, fehlte. Verwechslungen und Fehldeutungen waren daher nicht auszuschließen. Die nachträgliche Zuordnung von Leistungsnummern nach der Gebührenordnung für Ärzte durch Laborpersonal war eine weitere Fehlerquelle und unwirtschaftlich.

Nach der Äußerung des Landeskrankenhauses soll den Vorschlägen des Rechnungshofs für eine wirtschaftlichere Erledigung der Laboraufträge im Wesentlichen entsprochen werden.

2.7 Unterhaltsreinigung

Allein die Rheinhessen-Fachklinik Alzey hatte einen Teil der Unterhaltsreinigung an ein privates Reinigungsunternehmen vergeben. Das Unternehmen war, bezogen auf die Kosten je Quadratmeter gereinigter Bodenfläche, um 82 % günstiger als die Eigenreinigung der Klinik. Die Rheinhessen-Fachklinik Alzey hätte hiernach bei Vergabe der gesamten Unterhaltsreinigung Kosten von über 200.000 € jährlich, die Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach Kosten von über 300.000 € jährlich und die Neurologische Klinik Meisenheim Kosten von über 100.000 € jährlich einsparen können.

Nach Auffassung des Landeskrankenhauses kann eine Vergabe der Unterhaltsreinigung bei der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach insbesondere im Hinblick auf die Patienten im Maßregelvollzugsbereich nicht befürwortet werden. Auch in den übrigen Bereichen käme wegen der Reinlichkeit und schwieriger Patienten eine Fremdreinigung nicht in Betracht. Bei der Rheinhessen-Fachklinik Alzey läge die Einsparmöglichkeit nur bei 79.000 € im Jahr.

Zumindest die Teilbereiche, die in der Rheinhessen-Fachklinik Alzey bislang von einem privaten Unternehmen gereinigt wurden, sind nach Auffassung des Rechnungshofs in gleicher Weise auch bei der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach für eine Fremdreinigung geeignet. Soweit die Reinigung der übrigen Gebäudeteile durch eigene Kräfte weiter durchgeführt werden soll, sind die gegenwärtig zu niedrigen Leistungsvorgaben für Reinigungskräfte angemessen zu erhöhen. Die Qualität der Eigenreinigung und der Fremdreinigung unterschied sich bei der Rheinhessen-Fachklinik Alzey nicht voneinander.

2.8 Vorratshaltung und betriebliche Außenstände

Bei der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach und der Rheinhessen-Fachklinik Alzey waren die Vorräte des medizinischen Bedarfs, bei der Andernacher Klinik auch die Vorräte des Wirtschaftsbedarfs zu hoch. Die überhöhten Lagerbestände führten im Jahr 2000 zu Zinsnachteilen von 15.000 €. Die zu hohen Bestände können durch entsprechende Vorgaben zurückgeführt werden.

Weitere Zinsnachteile von insgesamt 138.000 € im Jahr 2000 ergaben sich durch zu hohe betriebliche Außenstände, die bei den beiden Fachkliniken Umsatzerlösen von jeweils über 57 Tagen entsprachen. Die Fachkliniken hatten von der rechtlichen Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht, 14 Kalendertage nach Rechnungseingang bei den Krankenkassen Verzugszinsen von 2 % über dem Basiszinssatz ohne vorherige Mahnung ab Fälligkeitstag zu berechnen²¹³⁾.

Nach Mitteilung des Landeskrankenhauses werden die Vorräte auf ein wirtschaftliches Maß zurückgeführt. Die überschlägig geschätzten Zinsnachteile der betrieblichen Außenstände hält die Anstalt aufgrund niedrigerer Zinssätze für Geldanlagen für überhöht.

Dem ist entgegenzuhalten, dass der Zinssatz bei Zahlungsverzug vorgegeben ist. Im Übrigen hat das Landeskrankenhaus beim Land einen Betriebsmittelkredit von mehr als 4 Mio. € in Anspruch genommen.

2.9 Automation

Die Einrichtungen des Landeskrankenhauses waren durch ein Netzwerk auf der Grundlage des Internetprotokolls miteinander verbunden, in das insgesamt 550 Arbeitsplatzcomputer und 26 Server eingebunden waren. Die vorgelegten Unterlagen zum geplanten weiteren Einsatz und Ausbau der Informationstechnik wurden den Anforderungen an eine vollständige und übergeordnete informationstechnische Gesamtplanung nicht in vollem Umfang gerecht.

Das Landeskrankenhaus hat dagegen erklärt, dass es seit dem Jahr 1997 über eine vollständige und übergeordnete Gesamtplanung für informationstechnische Verfahren verfüge.

²¹²⁾ Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) vom 12. November 1982 (BGBl. I S. 1522) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 1996 (BGBl. I. S. 210), zuletzt geändert durch GKV-Gesundheitsreformgesetz 2000 vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2626, 2654).

²¹³⁾ Gemäß § 9 Abs. 7 des für die gesetzlichen Krankenkassen und die zugelassenen Krankenhäuser verbindlichen Vertrags nach § 112 Abs. 2 Nr. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) V in Rheinland-Pfalz vom 19. November 1999.

Eine Ergänzung der vorgelegten Unterlagen um weitere wesentliche Inhalte ist unverzichtbar. Im Übrigen fehlte ein Sicherheitskonzept, in dem die zu ergreifenden Maßnahmen bei einem Ausfall von Datenverarbeitungsgeräten festgelegt sind. Vor allem bei den Verfahren, die eine betriebssichere Vernetzung von Datenverarbeitungsgeräten an verschiedenen Standorten voraussetzen, können ohne ein Sicherheitskonzept Störungen auftreten, die zu erheblichen Beeinträchtigungen der Arbeitsabläufe und auch zum Verlust von Daten führen. Die Beseitigung dieser Störungen und die Wiederherstellung verloren gegangener Daten verursachen dann regelmäßig weitere vermeidbare Kosten.

Das Landeskrankenhaus hat hierzu mitgeteilt, dass es mittlerweile unter Mitwirkung externer Dienstleistungsbetriebe ein detaillierteres Sicherheitskonzept mit entsprechender Notfallplanung erarbeite.

Die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der Mitarbeiter in der Datenverarbeitungsabteilung waren nicht eindeutig geregelt. Die dazu erforderliche Dienstanweisung lag nicht vor. Diese gehört zu den grundlegenden organisatorischen Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Einsatz von Automationslösungen.

Nach Mitteilung des Landeskrankenhauses soll eine entsprechende Dienstanweisung erstellt werden.

Die im Bereich des Landeskrankenhauses eingesetzte Software war nicht vollständig inventarisiert. Eine Inventarisierung ist insbesondere im Hinblick auf die ordnungsgemäße Entrichtung der Lizenzgebühren für die eingesetzten Automationslösungen erforderlich.

Das Landeskrankenhaus beabsichtigt, im Jahr 2003 eine automatisierte Ermittlung der eingesetzten Software durchzuführen, um zu gewährleisten, dass nur lizenzierte Softwareprodukte genutzt werden.

2.10 Vergabewesen

Bei der mit Fördermitteln des Landes finanzierten Beschaffung von Hard- und Software waren in einigen Fällen Aufträge ohne vorherige Ausschreibung vergeben worden, so z.B. im Oktober 1998 beim Kauf von Arbeitsplatzcomputern im Wert von 115.000 €. Nach Angaben des Landeskrankenhauses erfolgte die jeweilige Auftragsvergabe stets in Kenntnis der Marktsituation.

Nach den Vergabevorschriften, die bei der Verwendung von Fördermitteln des Landes zwingend anzuwenden sind²¹⁴⁾, müssen Aufträge grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden. Die bloße Marktbeobachtung, das formlose Einholen von Informationen über Leistungen und die anschließende Vergabe der Leistungen an den mutmaßlich wirtschaftlichsten Anbieter werden diesen Anforderungen nicht gerecht.

Das Landeskrankenhaus hat dazu ausgeführt, dass es bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen, für die Zuwendungen des Landes bewilligt werden oder die einen Auftragswert von über 200.000 € haben, das Vergaberecht einhalten werde.

2.11 Taschengeld

Patienten des Maßregelvollzugs erhielten im Jahr 2001 gemäß § 12 Abs. 1 Maßregelvollzugsgesetz ein Taschengeld von 86 € monatlich und eine Weihnachtsbeihilfe von 35 € in entsprechender Anwendung der Bestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes. Demgegenüber wurde an Gefangene ein Taschengeld von höchstens 32 € monatlich gezahlt. Eine Weihnachtsbeihilfe erhielten Gefangene nicht.

Für die Besserstellung der Patienten des Maßregelvollzugs gegenüber den Gefangenen sind sachliche Gründe nicht erkennbar.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es eine Anpassung an die Regelung für Gefangene herbeiführen wolle.

2.12 Personalbedarf

Der ärztliche Schreibdienst der Rheinhessen-Fachklinik Alzey war dezentral organisiert mit der Folge, dass die einzelnen Organisationseinheiten zu klein waren. Vorteile standardisierter Verfahren auf der Grundlage größerer Arbeitsmengen blieben dadurch ungenutzt. Bei Zugrundelegung angemessener Leistungsanforderungen und zentraler Leitung der Schreibkräfte können 3,7 Stellen oder 129.000 € jährlich eingespart werden.

Beim ärztlichen Schreibdienst der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach waren die Zentralisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft. Es bestand eine Überbesetzung von 2,5 Stellen, die Mehrkosten von 86.000 € jährlich verursachte.

²¹⁴⁾ Teil I/Anlage 3 Nr. 3.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO - Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung.

Unter Zugrundelegung durchschnittlicher Leistungsanforderungen waren im technischen Dienst der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach insgesamt 8,5 Stellen, in der Rheinhessen-Fachklinik Alzey eine halbe Stelle entbehrlich. Ihr Abbau im Zuge der Personalfuktuation ermöglicht Kosteneinsparungen von 338.000 €jährlich.

Im Verwaltungsdienst der drei Fachkliniken war der Personaleinsatz für Aufgaben der Buchhaltung, der Patientenaufnahme und der Leistungsabrechnung um Zeitanteile von insgesamt acht Kräften zu hoch. Damit steht eine Arbeitszeitreserve zur Verfügung. Mit ihr ist es möglich, weitere zentralisierungsfähige Aufgaben in einer Fachklinik zusammenzuführen, die noch unzureichende Kosten- und Leistungsrechnung weiter auszubauen und ein verbessertes Berichtswesen einzurichten.

Das Landeskrankenhaus hat eingewandt, der Berechnung des Personalbedarfs seien teilweise zu niedrige Richtwerte zugrunde gelegt und Zusatzarbeiten seien nicht hinreichend berücksichtigt worden.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die verwendeten Anhaltswerte den Verhältnissen vor Ort entsprechen und geltend gemachte Zusatzarbeiten in der Berechnung enthalten sind.

3. **Folgerungen**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Aufbau- und Ablauforganisation der drei Fachkliniken soweit wie möglich zu vereinheitlichen und geeignete Aufgaben zu zentralisieren,
- b) Kosten und Leistungen ordnungsgemäß zu erfassen und den Kostenstellen verursachungsgerecht zuzuordnen,
- c) die ärztlichen Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienste wirtschaftlicher zu gestalten und nach zeitnahen Arbeitszeitaufzeichnungen zu vergüten,
- d) die Stationsbegehungen der Klinikapotheken ordnungsgemäß durchzuführen,
- e) Laboruntersuchungen möglichst in Zusammenarbeit mit benachbarten Krankenhäusern vorzunehmen und spezielle Laboruntersuchungen der einzelnen Fachkliniken, die an private Institute vergeben werden, zusammenzuführen,
- f) die Kostenvorteile privater Reinigungsdienste zu nutzen und bei eigenen Reinigungskräften die Leistungsvorgaben angemessen zu erhöhen,
- g) die Vorratshaltung am Bedarf auszurichten und Maßnahmen zur Verringerung der betrieblichen Außenstände zu ergreifen,
- h) eine IT-Gesamtplanung und ein Sicherheitskonzept zu erstellen, die eingesetzte Software zu inventarisieren und eine IT-Dienstanweisung zu erarbeiten,
- i) Aufträge ordnungsgemäß auszuschreiben,
- j) darauf hinzuwirken, dass das Taschengeld für Patienten des Maßregelvollzugs und für Gefangene angeglichen wird,
- k) entbehrliche Stellen sozialverträglich einzusparen und Arbeitszeitreserven für einen den gewachsenen Anforderungen entsprechenden Aufgabenvollzug einzusetzen.

Die Stellungnahmen des Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit sowie des Landeskrankenhauses sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 18 Pauschale Förderung von Krankenhäusern

Das pauschale Fördersystem führte bei Krankenhäusern, die über eine erhöhte Ausstattung mit medizinisch-technischen Geräten verfügten, zu finanziellen Nachteilen. Vorteile hatten dagegen psychiatrische und neurologische Krankenhäuser sowie Krankenhäuser mit entsprechenden Fachabteilungen.

Krankenhäuser stellten sich bei der pauschalen Förderung um so besser, je mehr Leistungen an Dritte (z.B. an andere Krankenhäuser) vergeben waren. Durch die zunehmende Zusammenarbeit von Krankenhäusern dürfte sich dies noch verstärken.

Der Aufwand des Landes kann verringert werden, wenn die Jahrespauschale nicht weiter in vier Teilbeträgen ausgezahlt wird.

Die Krankenhäuser beachteten bei Beschaffungen nicht das Vergaberecht. Die Bewilligungsbehörde nahm ihr örtliches Kontrollrecht kaum wahr.

1. Allgemeines

Krankenhäuser, die in den Krankenhausplan eines Landes aufgenommen sind (Plankrankenhäuser), haben nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG)²¹⁵⁾ Anspruch auf Förderung ihrer Investitionskosten. Nach § 9 Abs. 3 KHG fördern die Länder die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter sowie kleine bauliche Maßnahmen durch feste jährliche Pauschalbeträge, mit denen das Krankenhaus im Rahmen der Zweckbindung der Fördermittel frei wirtschaften kann. Wiederbeschaffung im Sinne dieses Gesetzes ist auch die Ergänzung von Anlagegütern, soweit diese nicht über die übliche Anpassung der vorhandenen Anlagegüter an die medizinische und technische Entwicklung wesentlich hinausgeht (§ 9 Abs. 4 KHG). Das Nähere zur Förderung wird durch Landesrecht bestimmt (§ 11 KHG). Im Land sind die Fördertatbestände und deren Ausgestaltung in den §§ 11 bis 21 Landeskrankenhausgesetz (LKG)²¹⁶⁾ geregelt.

Das Land fördert auf der Grundlage von § 13 LKG und der dazu ergangenen Landesverordnung²¹⁷⁾ die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter und die Investitionskosten für kleine bauliche Maßnahmen²¹⁸⁾ durch feste jährliche Beträge (Jahrespauschalen). Die Jahrespauschale "darf zur Finanzierung von Entgelten für die Nutzung von Anlagegütern, die ansonsten aus der Jahrespauschale zu finanzieren wären, eingesetzt werden, soweit dies einer wirtschaftlichen Betriebsführung entspricht" (§ 14 Abs. 5 LKG). Diese Entgelte stehen gemäß § 2 Nr. 3 a KHG den Investitionskosten gleich.

Die pauschalen Fördermittel sind im Landeshaushalt getrennt für die kommunalen/staatlichen und die freigemeinnützigen/privaten Krankenhausträger veranschlagt²¹⁹⁾. Hiernach stellte das Land den Krankenhäusern²²⁰⁾ ab dem Jahr 2000 etwa 51 Mio. € jährlich zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat beim Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung und bei 15 Krankenhäusern die bedarfsgerechte Verteilung sowie die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der ab dem Jahr 1998 bewilligten pauschalen Fördermittel geprüft. In die Prüfung einbezogen waren ein Krankenhaus der Maximalversorgung, drei Krankenhäuser der Schwerpunktversorgung, fünf Krankenhäuser der Regelversorgung, vier Krankenhäuser der Grundversorgung und zwei Fachkrankenhäuser.

²¹⁵⁾ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG -) vom 29. Juni 1972 (BGBl. I S. 1009) i.d.F. der Bekanntmachung vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch DRG-System-Zuschlagsgesetz vom 27. April 2001 (BGBl. I S. 772).

²¹⁶⁾ Landeskrankenhausgesetz (LKG) vom 28. November 1986 (GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Art. 80 des Gesetzes vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), BS 2126-3.

²¹⁷⁾ Landesverordnung zur Festsetzung der Jahrespauschale und Kostengrenze für die pauschale Förderung der Krankenhäuser vom 29. April 1996 (GVBl. S. 205), zuletzt geändert durch Artikel 31 der Euro-Anpassungsverordnung Rheinland-Pfalz vom 28. August 2001 (GVBl. S. 210), BS 2126-3-1. Sie wird im Folgenden als Landesverordnung zu § 13 LKG bezeichnet.

²¹⁸⁾ Die Kostengrenze für kleine bauliche Maßnahmen ist in § 8 der Landesverordnung zu § 13 LKG festgesetzt.

²¹⁹⁾ Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, Kapitel 06 03 Leistungen nach dem Landeskrankenhausgesetz (LKG), Titel 891 09 Zuschüsse an kommunale/staatliche Krankenhaus- und Schulträger zu Wiederbeschaffungskosten kurzfristiger Anlagegüter nach § 13 LKG sowie Ausgleichsbeträge gemäß §§ 17 und 18 LKG sowie Zuschüsse für Rehabilitationskliniken und Titel 893 09 Zuschüsse an freigemeinnützige/private Krankenhaus- und Schulträger zu Wiederbeschaffungskosten kurzfristiger Anlagegüter nach § 13 LKG sowie Ausgleichsbeträge gemäß §§ 17 und 18 LKG sowie Zuschüsse für Rehabilitationskliniken.

²²⁰⁾ 99 Krankenhäuser im Jahr 2001.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Bemessungsgrundlagen für die pauschale Förderung

Die Fördermittelpauschale war bis 1996 ausschließlich an der nach dem Landeskrankenhausplan vorgegebenen Bettenzahl (Planbettenzahl) der Krankenhäuser ausgerichtet. Dieser Fördermaßstab stand einem Abbau unwirtschaftlicher Krankenhausbetten im Weg.

Die seit 1996 geltende Landesverordnung zu § 13 LKG enthält nunmehr als Bemessungsgrundlagen²²¹⁾

1. die Aufgabenstellung, insbesondere unter Berücksichtigung
 - der Fallzahl²²²⁾,
 - der Zahl und der Art der medizinisch-technischen Großgeräte²²³⁾ und
 - der Zahl der Ausbildungsplätze²²⁴⁾ und
2. die Planbettenzahl.

Dabei werden die einzelnen Bemessungsgrundlagen innerhalb des Fördersystems unterschiedlich gewichtet. So wurden im Jahr 2002 insgesamt 82 % der verfügbaren Fördermittel nach der Fallzahl, 5 % nach der Zahl und der Art der medizinisch-technischen Großgeräte, 1 % nach der Zahl der Ausbildungsplätze und 12 % nach der Zahl der Planbetten auf die einzelnen Krankenhäuser verteilt.

Die Umstellung auf die im Wesentlichen fallbezogene Verteilung der Fördermittel hat das Ministerium damit begründet, dass ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den Fallzahlen und der Abnutzung der kurzfristigen Anlagegüter bestehe, der für die Höhe der Förderpauschale maßgeblich sei.

Modellrechnungen des Ministeriums zeigten bisher lediglich die finanziellen Auswirkungen der neuen Bemessungsgrundlagen auf die einzelnen Krankenhäuser auf. Hieraus ergab sich, dass die Finanzausstattung kleinerer Krankenhäuser sich voraussichtlich stärker verbessern wird als die der größeren. Genauere Feststellungen zum unterschiedlichen Reinvestitions- und Fördermittelbedarf der einzelnen Krankenhäuser ließen diese Modellrechnungen jedoch nicht zu.

Die Prüfung hat gezeigt, dass das neue Fördersystem nicht hinreichend auf die unterschiedliche technische Ausstattung der Krankenhäuser und den sich hieraus ergebenden Wiederbeschaffungsbedarf der Anlagegüter ausgerichtet ist.

2.2 Jahrespauschale und Wiederbeschaffungsbedarf

Bei den geprüften Krankenhäusern wurde der Wiederbeschaffungsbedarf für die kurzfristigen Anlagegüter auf der Grundlage der Abschreibungen auf Einrichtungen und Ausstattungen²²⁵⁾ der Jahre 1998, 1999 und 2000 ermittelt. Der Wiederbeschaffungsbedarf wurde den jeweils gewährten Fördermitteln gegenübergestellt. Es zeigte sich, dass die Jahrespauschalen den jährlichen Wiederbeschaffungsbedarf von kleinen Krankenhäusern der Grund- und Regelversorgung sowie Fachkrankenhäusern in der Regel besser abdeckten als den großer Krankenhäuser der Schwerpunkt- und Maximalversorgung.

Ein Krankenhaus der Regelversorgung wies hiernach beispielsweise eine Überdeckung von mehr als 30 %, ein kleines psychiatrisches Fachkrankenhaus von über 70 % aus.

Dagegen bestanden ungünstigere Relationen zwischen Jahrespauschale und Wiederbeschaffungsbedarf bei anlageintensiven Krankenhäusern höherer Versorgungsstufen, die zahlreiche teure Geräte der Hochleistungsmedizin vorhalten. So blieben die Jahrespauschalen von drei Krankenhäusern der Schwerpunktversorgung um über 20 %, die

221) Bemessungsgrundlage für die pauschale Förderung der Tageskliniken nach § 13 LKG ist ausschließlich die Platzzahl.

222) Fallzahl ist die Summe der Zahl der aufgenommenen und der entlassenen vollstationär behandelten Patientinnen und Patienten eines Krankenhauses im Kalenderjahr, dividiert durch zwei. Maßgeblich sind die Fallzahlen des Kalenderjahrs, das der Gewährung der Jahrespauschale vorausgeht. Als Fall gilt auch die ausschließlich vorstationäre Behandlung, wenn keine vollstationäre Behandlung in demselben Krankenhaus folgt. Bei Fachkrankenhäusern für Psychiatrie und Neurologie und bei psychiatrischen und neurologischen Fachabteilungen anderer Krankenhäuser wird die vorstehend definierte Fallzahl mit dem zweieinhalbfachen Wert gewichtet.

223) Medizinisch-technische Großgeräte sind gem. § 4 Abs. 2 der Landesverordnung zu § 13 LKG Computer-Tomographie-Geräte, Kernspin-Tomographie-Geräte, Linksherzkatheter-Messplätze, Linearbeschleuniger und Stoßwellen-Zertrümmerer (Lithotripter). Für ihre Wiederbeschaffung werden jährliche Förderbeträge gewährt, die etwa den jährlichen Abschreibungen dieser Geräte entsprechen.

224) Ausbildungsplätze einer staatlich anerkannten Ausbildungsstätte für Fachberufe des Gesundheitswesens.

225) Die bilanzierten Abschreibungen sind Maßstab für den jährlichen Wertverlust eines Wirtschaftsguts und entsprechen daher dem jährlichen Wiederbeschaffungsbedarf. Soweit die jährlichen Abschreibungen durch gleich hohe jährliche Fördermittel gedeckt werden, bleiben die finanziellen Möglichkeiten erhalten, die "abgeschriebenen" Anlagegüter (Geräte, Maschinen) zu ersetzen.

eines Krankenhauses der Maximalversorgung um etwa 60 % hinter dem jährlichen Wiederbeschaffungsbedarf zurück. Dem höheren Werteverzehr wird insoweit nicht Rechnung getragen.

2.3 Ausstattung mit medizinisch-technischen Geräten

Für anlageintensive Krankenhäuser ergaben sich Nachteile daraus, dass der Wiederbeschaffungsbedarf für ihr größeres bewegliches Anlagevermögen über die Fallzahlen bei der Bemessung der Jahrespauschale nicht hinreichend berücksichtigt wird. Der höhere Wiederbeschaffungsbedarf war zum Teil auch auf finanziell bedeutsame Einzelfördermaßnahmen (Erstaussstattungen)²²⁶⁾, Spenden- oder Eigenfinanzierungen der Krankenhausträger in den Vorjahren zurückzuführen, die entsprechend höhere jährliche Abschreibungen zur Folge haben.

Ein städtisches Krankenhaus der Schwerpunktversorgung hatte im Jahr 2000 insgesamt 22 Klinik-Dialysegeräte²²⁷⁾ angemietet. Die Mietkosten betragen 100.000 €/jährlich. Diese stehen gemäß § 2 Nr. 3 a KHG den Investitionskosten gleich. Das Krankenhaus erhielt hierfür Fördermittel²²⁸⁾ von 19.500 €, das entsprach etwa 19 % der Kosten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zu den derzeit geltenden Bemessungsgrundlagen sehe es keine Alternativen. Im Hinblick auf die zu erwartende Umstellung des dualen Krankenhausfinanzierungssystems sei es ohnehin nicht ratsam, das System der Pauschalförderung jetzt grundsätzlich zu ändern.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine zielgenauere Förderung der anlageintensiven Krankenhäuser auch ohne eine grundsätzliche Systemänderung möglich. Dazu bedarf es der Änderung des § 4 Abs. 2 der Landesverordnung zu § 13 LKG.

2.4 Übertragung von Leistungen auf Dritte

Krankenhäuser stellten sich um so besser, je mehr Leistungen an Fremdbetriebe oder andere Krankenhäuser vergeben wurden (z.B. Reinigung der Wäsche, Speiserversorgung, Apothekerversorgung, Laboruntersuchungen). Anlagegüter, die bei Eigenleistung vorzuhalten, abzuschreiben und im Bedarfsfall wieder zu ersetzen sind, werden in diesen Fällen nicht benötigt. So führt die zentrale Wäschereinigung der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach des Landeskrankenhauses letztlich dazu, dass den übrigen Kliniken²²⁹⁾ des Landeskrankenhauses in diesem Bereich keine Investitionskosten entstehen. Gleichwohl werden auch diesen Kliniken gleich hohe Fördermittel je Fall bewilligt wie der Klinik in Andernach.

Dieses Ungleichgewicht in der Förderung von Ersatzbeschaffungen dürfte angesichts der - nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen - zunehmenden Zusammenarbeit und arbeitsteiligen Verbünde von Krankenhäusern noch größer werden. Soweit nämlich zentralisierungsfähige Aufgaben, wie z.B. rechnergestützte Personalverwaltungs- oder Patientenabrechnungsarbeiten oder Laboruntersuchungen, von jeweils einem der miteinander verbundenen Häuser wahrgenommen werden, treten die am Beispiel der zentralen Wäschereinigung aufgezeigten Folgen der nicht bedarfsgerechten Fördermittelausstattung der einzelnen Krankenhäuser auf. Je stärker daher Krankenhäuser die nach § 30 LKG vorgeschriebene Zusammenarbeit mit anderen Krankenhäusern, niedergelassenen Ärzten, dem öffentlichen Gesundheitsdienst und den sonstigen ambulanten und stationären Diensten und Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens betreiben, um so mehr verlangt das weitgehend auf den Fallzahlen der Krankenhäuser aufbauende Fördersystem Ausgleichsmechanismen, die eine bedarfsgerechtere Verteilung der pauschalen Fördermittel sicherstellen.

Eine bedarfsgerechtere Förderung von auftraggebenden und auftragnehmenden Krankenhäusern ist dann zu erreichen, wenn die auftragnehmenden Krankenhäuser die in den Erträgen enthaltenen Investitionskosten (Abschreibungen und Zinsen) den Fördermitteln wieder zuführen. Dies war jedoch bei der Prüfung durch den Rechnungshof nicht festgestellt worden. Die mit den Einnahmen erwirtschafteten Investitionskosten flossen vielmehr den allgemeinen Betriebsmitteln zu und verbesserten das Betriebsergebnis dieser Häuser. So hatte z.B. ein Krankenhaus der Regelversorgung im Jahr 2000 einen Zentralrechner und zwei Netz-Server für insgesamt 86.500 € erworben und mit den pauschalen Fördermitteln finanziert. Die Geräte wurden von einem anderen Krankenhaus mitgenutzt. Dessen Entgeltzahlungen wurden nicht den zweckgebundenen Fördermitteln zugeführt, sondern für allgemeine betriebliche Zwecke verwendet.

Bei dem auftraggebenden Krankenhaus, das die Geräte des anderen Krankenhauses mitnutzt, sind die gezahlten Entgelte und die darin enthaltenen Investitionskostenanteile pflegesatzfähig, ohne dass die Jahrespauschale bei dem auftraggebenden Krankenhaus verringert wird. Im Ergebnis werden ihm die Investitionskosten für die Mitnutzung der Geräte eines anderen Krankenhauses doppelt erstattet: zum einen über die fallbezogenen pauschalen Fördermittel und

²²⁶⁾ § 12 Abs. 1 LKG.

²²⁷⁾ Der Anschaffungswert eines Geräts lag bei 26.000 €, die Abschreibungsdauer bei fünf Jahren.

²²⁸⁾ Nach Angaben des Krankenhauses wurden im Jahr 2000 insgesamt 10.884 Dialysebehandlungen stationär und teilstationär durchgeführt, die als 296 Fälle im Sinne von § 3 Abs. 2 der Landesverordnung zu § 13 LKG gezählt werden.

²²⁹⁾ Die drei Fachkliniken des Landeskrankenhauses sind im Sinne des Landeskrankenhausplans drei Plankrankenhäuser.

zum andern über die Pflegesätze der Kostenträger. Die nochmalige Abgeltung der bereits über Fördermittel finanzierten Kosten steht mit den Grundsätzen des dualen Krankenhausfinanzierungssystems nicht in Einklang.

Das Ministerium hat erklärt, die Bewilligungsbehörde werde die Förderbestimmungen dahingehend ergänzen, dass die in den Entgelten für die Nutzung geförderter Anlagegüter enthaltenen Investitionskostenanteile den pauschalen Fördermitteln zugeführt werden.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass die vorgesehene Ergänzung der Förderbestimmungen lediglich Krankenhäuser betrifft, die Leistungen für Dritte erbringen (auftragnehmende Krankenhäuser), nicht jedoch Krankenhäuser, die Leistungen vergeben (auftraggebende Krankenhäuser). Hier besteht weiterer Regelungsbedarf. Ziel muss es sein, den unterschiedlichen Investitionsbedarf von auftraggebenden und auftragnehmenden Krankenhäusern durch geeignete Maßnahmen auszugleichen.

2.5 Fachkrankenhäuser für Psychiatrie und Neurologie

Das gegenwärtige Förderverfahren führt auch zu finanziellen Vorteilen bei den Fachkrankenhäusern für Psychiatrie und Neurologie sowie Krankenhäusern mit entsprechenden Fachabteilungen. Deren Fallzahlen werden erheblich höher bewertet²³⁰⁾ als die Fallzahlen anderer Fachabteilungen der Allgemeinkrankenhäuser. Nach der Begründung der Landesverordnung sollte hiermit "der erheblich längeren Verweildauer im Bereich der Psychiatrie und Neurologie Rechnung getragen werden".

Der wesentlich geringere Wiederbeschaffungsbedarf psychiatrischer Abteilungen im Vergleich zu anderen Fachabteilungen in Allgemeinkrankenhäusern hätte dagegen nicht zu einer höheren, sondern eher zu einer niedrigeren Gewichtung der Fallzahlen führen müssen. So nehmen beispielsweise die Länder Baden-Württemberg und Hessen bei der Pauschalförderung im Bereich der Psychiatrie eine Absenkung der Fallzahlen um 40 % vor; im Bereich der Neurologie erfolgt keine gesonderte Gewichtung der Fallzahlen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, bei der nächsten Änderung der Landesverordnung zu § 13 LKG werde geprüft, ob die Gewichtungsfaktoren für die Fallzahlen in der Psychiatrie und in der Neurologie verändert werden müssen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die notwendige Änderung baldmöglich erfolgen sollte.

2.6 Auszahlung der Fördermittel

Die Jahrespauschale wird in vier gleichen Teilbeträgen ausgezahlt²³¹⁾. Das führt zu vermeidbarem Aufwand.

Eine vierteljährliche Auszahlung des Förderbetrags zum Ausgleich der Abnutzung der Anlagegüter ist nicht erforderlich.

Das Ministerium hat angekündigt, bei der nächsten Überarbeitung der Landesverordnung zu § 13 LKG werde vorgesehen, dass die Jahrespauschale nur noch in zwei Teilbeträgen ausgezahlt wird.

2.7 Bewilligungsbedingungen

In den Bewilligungsbescheiden waren die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen nicht zum Bestandteil erklärt, wie dies die Verwaltungsvorschrift zu § 44 Abs. 1 LHO vorsieht²³²⁾. Dies trug maßgeblich dazu bei, dass bei der Vergabe von Aufträgen die Vergabevorschriften nicht beachtet wurden. Die seit dem Jahr 2000 ergangenen Bewilligungsbescheide waren zwar mit der Auflage versehen, dass die vergaberechtlichen Vorschriften einzuhalten sind, wobei auch auf europarechtliche Richtlinien verwiesen wurde. Dies reichte aber nicht aus. Bei keinem der geprüften Krankenhäuser wurden Aufträge auf der Grundlage von Ausschreibungen vergeben. Freigemeinnützige Krankenhäuser vertraten sogar die Auffassung, dass das Vergaberecht nur für Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft gelten würde.

Ergänzungsbedürftig sind die Bewilligungsbescheide auch im Hinblick auf Entschädigungsleistungen von Versicherungen gegen Diebstahl, Brand usw., die vor Ablauf der normalen Nutzungsdauer zu ersetzen sind. Nach den Bewilligungsbescheiden sind die Krankenhäuser lediglich gehalten, Erlöse aus dem Verkauf von Anlagegütern oder Kaufpreisminderungen zugunsten der Fördermittel zu berücksichtigen.

Versicherungsentschädigungen für geförderte Anlagegüter sollten nicht anders behandelt werden; denn die Entschädigungsleistung steht zur Finanzierung der Wiederbeschaffung zur Verfügung.

230) Nach § 3 Abs. 2 Satz 3 Landesverordnung zu § 13 LKG sind die Fallzahlen mit dem zweieinhalbfachen Wert anzusetzen.

231) § 7 Landesverordnung zu § 13 LKG.

232) VV Teil I und II Nr. 5.1 zu § 44 Abs. 1 LHO.

Verstöße gegen das Vergaberecht und andere Auflagen zum Bewilligungsbescheid blieben weitgehend unerkannt, weil die Bewilligungsbehörde von ihrem örtlichen Kontroll- und Prüfungsrecht²³³⁾ bisher kaum Gebrauch gemacht hat. Auch Wirtschaftsprüfer, die im Zusammenhang mit der Prüfung des Jahresabschlusses der Krankenhäuser vielfach den Auftrag erhielten, die bestimmungsgemäße Verwendung der Fördermittel zu prüfen, hatten lediglich bestätigt, dass die im Verwendungsnachweis enthaltenen Angaben vollständig und richtig sind und mit den Rechnungsbeträgen übereinstimmen.

Die Prüfung durch den Rechnungshof ergab, dass ein Krankenhaus der Maximalversorgung auch größere Aufträge im Rahmen von pauschalen Fördermaßnahmen nicht ausgeschrieben hatte. Ein im Jahr 1998 erteilter Auftrag von 375.000 € hätte europaweit ausgeschrieben werden müssen. Auch waren Gründe für die Unterlassung der Ausschreibung nicht dokumentiert.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Bewilligungsbescheide nach dem Vorschlag des Rechnungshofs ergänzt werden. Darüber hinaus werde die Bewilligungsbehörde eine verstärkte Prüfung und Kontrolle der pauschalen Fördermittel vor Ort durchführen. Eine Äußerung zu dem festgestellten Verstoß gegen die vergaberechtlichen Bestimmungen liegt nicht vor.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Regelungen für eine bedarfsgerechtere Verteilung der Fördermittel zu treffen,
- b) die Gewichtung der Fallzahlen bei den Fachkrankenhäusern für Psychologie und Neurologie und Krankenhäusern mit entsprechenden Fachabteilungen dem niedrigeren Wiederbeschaffungsbedarf für Anlagegüter anzupassen,
- c) die Notwendigkeit einer Auszahlung der Jahrespauschale in vier Teilbeträgen zu überprüfen und gegebenenfalls die Landesverordnung zu ändern,
- d) in die Bewilligungsbescheide die förderrechtlichen Nebenbestimmungen für die Zuwendungsempfänger verpflichtend aufzunehmen und die Einhaltung wirksamer zu kontrollieren,
- e) auf die strikte Beachtung des Vergaberechts hinzuwirken.

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

²³³⁾ VV Teil I und II Nr. 11 zu § 44 Abs. 1 LHO.

Tz. 19 Organisation der Schulaufsicht

Die mit der Neuorganisation der Schulaufsicht angestrebte Zentralisierung der Aufgaben sowie die beabsichtigten Personaleinsparungen sind erst teilweise erreicht.

Durch die Verlagerung von Aufgaben vom höheren auf den gehobenen Dienst und vom gehobenen auf den mittleren Dienst können Personalausgaben von mehr als 400.000 € jährlich eingespart werden.

Die genaue Zahl der von einem Sachbearbeiter zu bearbeitenden Personalfälle war nicht bekannt. Es gab kein Berichtswesen.

Die Schulaufsicht war nicht an einheitlichen Schwerpunkten orientiert.

Die Größe und Anzahl der von einem Schulaufsichtsbeamten zu betreuenden Schuleinheiten wiesen - auch bei derselben Schulart - erhebliche Unterschiede auf.

Der Arbeitsablauf, insbesondere das Verfahren zur Besetzung von Funktionsstellen, kann vereinfacht werden.

1. Allgemeines

Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates²³⁴⁾. Aufgaben und Organisation der Schulaufsicht sind im Schulgesetz²³⁵⁾ geregelt.

Bis 1974 war die Schulaufsicht für Gymnasien einstufig, für Grund-, Haupt- und Sonderschulen - mit Schülern auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte - dreistufig gegliedert. Das Schulgesetz vom 6. November 1974 begründete für alle Schularten eine zweistufige Schulaufsicht. Neben dem Ministerium als oberster Schulbehörde nahmen bis 1999 drei selbständige Schulbehörden als Abteilungen der Bezirksregierungen in Koblenz, Neustadt/W. und Trier die Aufgaben der Schulaufsicht wahr.

Im Zuge der Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung²³⁶⁾ wurden die Aufgaben der Schulaufsicht ab 1. Januar 2000 landesweit der neu errichteten Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit Sitz in Trier übertragen. Als regionale Ansprechpartner der Schulen wurden Außenstellen in Koblenz und Neustadt/W. errichtet.

Der Rechnungshof hat die Organisation der Schulaufsicht geprüft. Untersucht wurden insbesondere die Aufgabenteilung und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung²³⁷⁾. Die Prüfung betraf das Jahr 2002.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Personalbestand

Bei der Neuorganisation der Schulaufsicht wurden als Zielzahl für den künftigen Personalbedarf 195 Stellen zugrunde gelegt. Nach dem Ministerratsbeschluss vom 12. Oktober 1999 war folgende "maximale Stellenausstattung" vorgesehen:

Standort	höherer Dienst	geh. Dienst	mittl. Dienst	Gesamt
Koblenz	27,0	11,5	7,5	46,0
Neustadt/W.	35,0	14,7	6,2	55,9
Trier	27,8	55,8	11,8	95,4 ²³⁸⁾
Gesamt	89,8	82,0	25,5	197,3

²³⁴⁾ Art. 27 Abs. 3 S. 1 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2000 (GVBl. S. 65), BS 100-1.

²³⁵⁾ §§ 84 ff. Landesgesetz über die Schulen in Rheinland-Pfalz (Schulgesetz - SchulG -) vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Februar 2001 (GVBl. S. 29), BS 223-1. Weitere Einzelheiten zur Organisation ergeben sich aus der Landesverordnung über die Organisation der Schulaufsicht nach dem Schulgesetz vom 16. Mai 1975 (GVBl. S. 196), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), BS 223-1-1.

²³⁶⁾ Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325, BS 200-4).

²³⁷⁾ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend, Kapitel 09 82 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion.

²³⁸⁾ Einschließlich der Stelle des Abteilungsleiters. Die koordinierenden Referenten der Außenstellen in Koblenz und Neustadt/W. sowie die Vorzimmerkräfte waren nicht berücksichtigt.

Am 31. Mai 2002 waren folgende Stellen besetzt:

Standort	höherer Dienst	geh. Dienst	mittl. Dienst	Gesamt
Koblenz	27,5	10,5	6,7	44,7
Neustadt/W.	33,0	16,6	6,8	56,4
Trier	29,3	64,2	10,8	104,3
Gesamt	89,8	91,3	24,3	205,4

Zusätzlich waren in Trier 5,5 Kräfte und bei der Außenstelle in Koblenz 6,3 Kräfte im Bereich "Besoldung, Besoldungsrechtliche Nebengebiete" eingesetzt.

Weitere Stellen waren bei der Festlegung des künftigen Personalbedarfs nicht berücksichtigt worden:

Koordinator Außenstelle Koblenz	1,0
Vorzimmerkräfte der Abteilungsleiter	3,0
Mitarbeiter der Registraturen "Schulaufsicht"	16,0
Schreibkräfte	8,3

Außerdem waren 7 Lehrkräfte mit der Arbeitszeit von 5,7 Vollzeitkräften vorübergehend zur Schulaufsicht abgeordnet.

Im Mai 2002 waren umgerechnet rd. 250 Vollzeitkräfte für die Schulaufsicht tätig. Unter Berücksichtigung von Personalveränderungen ergab sich im Juli 2002 ein Personalbestand von rd. 243 Vollzeitkräften.

Die mit der Neuorganisation angestrebten Stelleneinsparungen wurden bisher nicht erreicht.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass es nachvollziehbar sei, wenn organisatorisch anderen Bereichen zugeordnetes, aber für die Schulabteilung tätiges Personal bei der Ermittlung des Personalbestands berücksichtigt worden sei. Diese Kräfte müssten den Ausgangswerten hinzugerechnet werden. Außerdem müssten auch die Aufgaben bilanziert werden, die nach Errichtung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion neu hinzugekommen seien.

Der Rechnungshof hat die der Schulaufsicht organisatorisch nicht zugeordneten Stellen bei der Darstellung des Personalbestandes gesondert ausgewiesen. Allerdings übersteigen selbst die bei der Schulaufsicht geführten 205,4 Stellen die Zielvorgaben.

2.2 Referatsübergreifende Feststellungen

2.2.1 Ausstattung mit Informationstechnik

Die Aufgaben der Schulaufsicht werden in großem Umfang automationsgestützt wahrgenommen. Einem effektiven Einsatz der Informationstechnik standen allerdings eine Reihe von Faktoren entgegen:

- Die Eingabemöglichkeiten des veralteten Verwaltungsprogramms reichten nicht aus, um den Besonderheiten der Planstellenüberwachung Rechnung zu tragen.
- Die große Anzahl fehlerhafter Datensätze im Personalverwaltungsprogramm machte den Rückgriff auf Personalakten und deren Versand an die Außenstellen erforderlich. Die Bereinigung des Datenbestands um Personalfälle, die bereits archiviert sein müssten, und um Mehrfacheingaben war nicht abgeschlossen. Diese Arbeiten könnten erheblich vereinfacht und beschleunigt werden, wenn der Schulaufsicht - ebenso wie bereits dem Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend - mit dem Programm "RP-Budget" ein Zugriff auf bei der Oberfinanzdirektion gespeicherte Daten eingeräumt würde.
- Mitarbeiter in den Fachreferaten mussten handschriftlich umfangreiche Planstellenübersichten erstellen; hierfür waren zum Teil aufwendige Datenerhebungen bei den Schulen erforderlich.
- Fortschreibungen des Programms zur Berechnung und Zahlbarmachung der öffentlichen Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft waren nicht möglich, so dass eine Vielzahl von manuellen Berechnungen notwendig war.

Der Mehraufwand entsprach nach Einschätzung der Mitarbeiter jeweils bis zu 40 % der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft in jedem der 15 schulfachlichen Referate. Die Entscheidung²³⁹⁾, das veraltete Personalverwaltungsprogramm zu ersetzen, sollte daher baldmöglichst vollzogen werden.

2.2.2 Berichtswesen, Statistik

Art und Anzahl der bearbeiteten Vorgänge wurden nicht erfasst. Ein Berichtswesen fehlte. Dies machte eine wirksame interne Kontrolle nahezu unmöglich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, durch die Erfassung von Fall- und Leistungsdaten und ein Berichtswesen würden die Bemühungen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zur Einführung eines Controllings, einer Kosten- und Leistungsrechnung und zur künftigen Erstellung eines Geschäftsberichtes unterstützt.

2.3 Referat 31 (Personalverwaltung und Schulrecht)

2.3.1 Aufgaben, Personalbestand

Das Referat 31 der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier ist außer für schulrechtliche Angelegenheiten landesweit für die Personalverwaltung der Lehrkräfte zuständig. Die Aufgaben wurden von 80 Kräften mit der Arbeitszeit von umgerechnet 62,5 Vollzeitkräften wahrgenommen:

Standort	Referenten	Sachbearbeiter geh. Dienst	Sachbearbeiter mittl. Dienst	Sonstige	Summe
Koblenz	1,2	1,4	0,6	-	3,2
Neustadt/W.	1,5	2,2	1,0	-	4,7
Trier	7,3	42,8	1,0	3,5	54,6
Summe	10,0	46,4	2,6	3,5	62,5

In den Außenstellen Koblenz und Neustadt/W. waren trotz der Zentralisierung weiterhin Referenten und Sachbearbeiter mit der Personalsachbearbeitung befasst. Dies steht den Reformzielen entgegen, durch die Konzentration von Aufgaben Professionalität, Kompetenz und Effizienz des Verwaltungshandelns zu steigern sowie eine einheitliche Sachbearbeitung sicherzustellen.

Das Ministerium hat erklärt, eine Zentralisierung der Personalsachbearbeitung in Trier werde grundsätzlich begrüßt. Sämtliche Vorgänge der Personalverwaltung, die in regelmäßig wiederkehrenden standardisierten und routinemäßig ablaufenden Verfahrensschritten bearbeitet werden könnten, müssten zur Umsetzung der Reformziele in Trier angesiedelt sein. Soweit eine individuelle Aufklärung des Sachverhaltes unabdingbar sei, müssten Vorgänge auch weiterhin in den Außenstellen bearbeitet werden. Die Möglichkeiten einer weiteren Zentralisierung würden im Rahmen einer internen Organisationsuntersuchung auch unter dem Gesichtspunkt des Einsatzes moderner Medien geprüft.

2.3.2 Personalbedarf, Personalfallzahlen

Die Frage, bei welcher Zahl zu betreuender Personalfälle von einer angemessenen Auslastung der Sachbearbeiter auszugehen ist, war bereits mehrfach Gegenstand von Untersuchungen.

Aufgrund der Neustrukturierung der Schulaufsicht, der Verlagerung von bisher vom Ministerium wahrgenommenen Aufgaben, der Mehrbelastungen durch flexible Arbeitszeitmodelle für Lehrkräfte und der Entlastungen durch verstärkten Einsatz der Informationstechnik haben die früher ermittelten Zahlen nur noch eingeschränkte Bedeutung. Die Prüfung hat insbesondere gezeigt, dass eine Differenzierung nach Schularten sachlich nicht mehr geboten ist. Jede Schulart weist Besonderheiten auf. Der hieraus resultierende Aufwand gleicht sich im Ergebnis aus.

Ein interner Bericht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom März 2001 kommt zu der Einschätzung, dass eine Fallzahl von zurzeit 1.100 Personalfällen für jeden Sachbearbeiter "an der obersten Grenze des für eine ordnungsgemäße Sachbearbeitung Vertretbaren" liege.

Im Prüfungszeitraum reichte die Bandbreite der von den einzelnen Sachbearbeitern betreuten Personalfälle von 960 bis 1.684 Fällen. Dieser deutliche Unterschied war insbesondere darauf zurückzuführen, dass noch nicht alle Sachbearbeiter ausreichend eingearbeitet waren. Obwohl viele Kräfte aus fachfremden Verwaltungsbereichen stammten, gab es keine

²³⁹⁾ Vgl. Bericht der Landesregierung gemäß § 6 Abs. 6 Landshaushaltsgesetz 2000/2001 über den Stand und Ergebnisse der Anwendung der Absätze 1 bis 3 und den Entwicklungsstand der Instrumente nach Absatz 5 zum 31. Dezember 2001 (Vorlage 14/991 für den Landtag Rheinland-Pfalz).

Handlungsanweisungen. Außerdem trug eine hohe Personalfluktuations dazu bei, dass ständig neue und somit unerfahrene Sachbearbeiter zum Einsatz kamen.

Angemessene Werte für Bearbeitungszahlen oder -zeiten konnten auf dieser Basis nicht festgelegt werden.

Hinzu kommt, dass wegen der bislang nicht abgeschlossenen Bereinigung der Daten die genaue Zahl der Lehrkräfte und damit die tatsächliche Belastung der Personalsachbearbeiter nicht ermittelt ist. Auch die Auswirkungen einer Umstellung des Personalverwaltungsprogramms und der weiteren Delegation von Aufgaben der Schulpersonalverwaltung auf die Schulleitungen werden bei der Festlegung von Fallzahlen zu berücksichtigen sein.

Maßstab für den Personalbedarf werden die von eingearbeiteten Sachbearbeitern erledigten Arbeitspensien sein müssen.

Das Ministerium hat erklärt, Fallzahlen würden aufgrund der unterschiedlichen Kenntnisse und des unterschiedlichen Einarbeitungszeitraums teambezogen ermittelt werden. So werde ein angemessenes Gleichgewicht im Team geschaffen. Diese Zahlen könnten im Laufe der Zeit - je nach Einarbeitung etc. - erhöht werden. Mittelfristig müsse der Maßstab für Fallzahlen und Bearbeitungszeiten höher liegen als zurzeit.

2.3.3 Aufbau- und Ablauforganisation

Zur Verbesserung der internen Aufbau- und Ablauforganisation wurden im Referat 31 versuchsweise 9 Arbeitsgruppen eingerichtet. Für jede Gruppe wurde ein Sachbearbeiter bestimmt, der neben seinen sonstigen Aufgaben die Arbeiten innerhalb der Gruppe verteilen und koordinieren, Gruppenmitglieder anleiten sowie Kenntnisse und Erfahrungen weitervermitteln soll, ohne allerdings gegenüber den Gruppenmitgliedern weisungsbefugt zu sein.

Diese Gruppenstruktur hat sich bewährt und schafft die Voraussetzungen für die Umsetzung der nachfolgenden Empfehlungen des Rechnungshofs. Sie sollte deshalb auf Dauer eingeführt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Gruppenstruktur werde, wie vorgesehen, zum Jahresende 2002 in eine Dauerlösung überführt.

Struktur der Arbeitsgruppen

Die Personalsachbearbeitung umfasst vielfach Tätigkeiten einfacher, wiederkehrender Art, wie z.B. Zuweisungen von Referendaren an Schulen, Abordnungen, Nebentätigkeitsgenehmigungen oder Erfassung von Daten. Oftmals ist lediglich die Fertigung von Schreiben nach Mustertexten erforderlich. Diese Aufgaben können auf Beamte des mittleren Dienstes oder vergleichbare Angestellte zur selbständigen Erledigung übertragen werden. Eine genaue Ermittlung der vom gehobenen auf den mittleren Dienst delegierbaren Aufgabenanteile war wegen der fehlenden Arbeitsaufzeichnungen nicht möglich. Auf der Basis der von den Sachbearbeitern angegebenen Fallzahlen und mittleren Bearbeitungszeiten wird der Anteil auf 40 % geschätzt.

Bei entsprechender Verlagerung der Aufgaben können 16 Stellen in niedriger dotierte Stellen umgewandelt und damit Einsparungen von 240.000 € jährlich erreicht werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion werde die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs prüfen und einen Vorschlag erarbeiten.

Stellenbewertung

Für die Personalsachbearbeitung fehlten Stellenbewertungen.

Die Gruppenstruktur mit koordinierendem Sachbearbeiter sowie Sachbearbeitern des gehobenen und des mittleren Dienstes erfordert eine Bewertung der Stellen. Dabei ist insbesondere dem Verantwortlichkeitsgrad sowie der Schwierigkeit der Aufgabe Rechnung zu tragen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Stellenbewertung werde bei allen Teamkräften vorgenommen werden. Stellenbewertungen könnten aber nicht auf die Schulpersonalverwaltung begrenzt bleiben, sie kämen für die gesamte Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Betracht. Es biete sich an, in einem ersten Schritt zumindest besondere Funktionsstellen zu bewerten, und diese Aufgabe im Rahmen einer Projektgruppe hausweit zu bearbeiten.

Referenten

Zur Zeit der Prüfung waren im Referat 31 - einschließlich des Referatsleiters - umgerechnet 10 Vollzeitkräfte des höheren Dienstes eingesetzt, davon 7,3 Kräfte in Trier, 1,2 Kräfte in Koblenz und 1,5 Kräfte in Neustadt/W.

Die Aufgaben der Referenten umfassten die Bereiche Schulrecht/Allgemeine Rechtsangelegenheiten mit 20 % sowie Schulpersonalverwaltung mit 80 % ihrer Arbeitszeit.

Die in Trier tätigen Referenten stammten meist aus fachfremden Verwaltungen und wurden erst nach der Schulaufsichtsreform in der Schulabteilung eingesetzt. Kenntnisse in der Personalverwaltung waren regelmäßig nicht vorhanden. Die mangelnde Erfahrung führte dazu, dass sich die Referenten an nahezu allen Entscheidungen der Personalsachbearbeiter beteiligten und selbst bei Routinevorgängen zum "Obersachbearbeiter" wurden. Dies führte zu erheblichem Mehraufwand, sowohl auf der Referenten- als auch auf der Sachbearbeiterebene.

Auch nach Abschluss der Einarbeitungsphase nahmen die Referenten weiterhin viele Tätigkeiten der Sachbearbeitung wahr, wie z.B. die Bearbeitung von einfachen Widerspruchsverfahren oder Amtshaftungsfällen²⁴⁰⁾ oder die Vorbereitung von Klageverfahren. Vor der Reform der Schulaufsicht wurden derartige Vorgänge regelmäßig von Sachbearbeitern im gehobenen Dienst bearbeitet. Die Zuständigkeit der Referenten in der Personalverwaltung sollte sich auf schwierige, strittige Sachverhalte beschränken.

Bei funktionsgerechter Zuordnung der Aufgaben kann die Zahl der Stellen für Referenten verringert werden. Anstelle von bisher sechs Referenten können drei Leitungsteams aus jeweils einem Referenten im höheren Dienst und einem qualifizierten Beamten im gehobenen Dienst eingesetzt werden. Durch Umwandlung der Stellen des höheren Dienstes in Stellen des gehobenen Dienstes sind Einsparungen von 74.000 € jährlich möglich.

Das Ministerium hat erklärt, entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs werde angestrebt, die Personalsachbearbeiter auch mit Widerspruchsverfahren, Vorbereitung von Klageverfahren u.Ä. zu betrauen. Im Rahmen der internen Organisationsuntersuchung werde ein entsprechender Prüfauftrag ergehen. Zwar solle der Organisationsuntersuchung nicht vorgegriffen werden, jedoch werde die Einschätzung des Rechnungshofs zur Personaleinsparung durch Bildung von Leitungsteams weitgehend geteilt.

Zentrale Registratur der Schulabteilung

Die Aufgaben der Registratur nahmen in Trier 13 Bedienstete wahr. Obwohl ausschließlich Vorgänge der Schulaufsicht verwaltet werden, ist die Registratur organisatorisch der Abteilung 1 Referat 13 - Organisation, Haushalt, IuK-Technik - zugeordnet.

Die Referenten der Schulpersonalverwaltung sind deshalb selbst bei Problemen wie mangelhafter Personalaktenführung nicht befugt, den Registratoren Weisungen zu erteilen. Der Zeitaufwand für die regelmäßig notwendigen Abstimmungen zwischen beiden Abteilungen kann bei organisatorischer Eingliederung der Registratur in die Schulaufsicht vermieden werden.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Neuorganisation der Landesverwaltung entschieden worden sei, zentrale Dienste wie die Registratur der Zentralabteilung zuzuordnen.

Diese Entscheidung sollte im Hinblick auf die dargestellten Reibungsverluste überprüft werden.

Besoldungsrechtliche Nebengebiete

In dem Bereich besoldungsrechtliche Nebengebiete werden u.a. Besoldungsdienstalter, ruhegehaltfähige Vordienstzeiten und Dienstzeiten nach der Landesverordnung über die Gewährung von Jubiläumszuwendungen an Beamte berechnet. Weiter werden Dienstunfälle, Sachschadensersatzfälle und Regressansprüche bearbeitet.

Für einen Teil dieser Aufgaben waren 13 Kräfte der Verteidigungslastenverwaltung in Koblenz mit der Arbeitszeit von 6,3 Vollzeitkräften eingesetzt.

Die Verlagerung einzelner Aufgabenbereiche nach Koblenz und die dadurch erforderliche Versendung der Personalakten führten zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen. Bei einzelnen Vorgängen wurden Rücklaufzeiten von bis zu neun Monaten festgestellt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, mit der Neuorganisation der Verteidigungslastenverwaltung werde die Schadenssachbearbeitung zentralisiert. Die sonstigen Aufgaben würden bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier wahrgenommen werden.

²⁴⁰⁾ Bei den Amtshaftungsfällen handelt es sich überwiegend um wiederkehrende Vorgänge, für die eine Musterakte angelegt ist.

2.4 Referat 32 (Allgemeine Schulverwaltung, Kirchenrecht und Kulturpflege)

Die Aufgaben²⁴¹⁾ des Referats 32 wurden von 33 Bediensteten mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 28,7 Vollzeitkräften wahrgenommen:

Standort	Referenten	Sachbearbeiter geh. Dienst	Sachbearbeiter mittl. Dienst	Summe
Koblenz	0,5	2,6	0,4	3,5
Neustadt/W.	0,5	3,0	1,0	4,5
Trier	1,0	12,9	6,8	20,7
Summe	2,0	18,5	8,2	28,7

Die Aufgabenbereiche des Referats sind weitgehend bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier zentralisiert. Ausgenommen sind jedoch die Bereiche Schulorganisation, Schulverbände²⁴²⁾, Allgemeine Kulturpflege, Kunst- und Heimatpflege und Schulbaumaßnahmen.

Zur Sicherung einer einheitlichen Verfahrensweise sollten lediglich Aufgaben mit regionalen Bezügen dezentral wahrgenommen werden. Bei dem Aufgabenbereich "Allgemeine Kulturpflege, Kunst- und Heimatpflege" sind solche Bezüge nicht zu erkennen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Zuständigkeit für "Allgemeine Kulturpflege, Kunst- und Heimatpflege" werde in Trier zentralisiert werden.

2.4.1 Schulbaumaßnahmen

Die Förderung von Schulbaumaßnahmen wird für den jeweiligen Schulaufsichtsbezirk durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und die Außenstellen abgewickelt.

Die Prüfung hat die bereits früher festgestellten unterschiedlichen Verfahrensweisen in den Aufsichtsbezirken bestätigt²⁴³⁾.

In den Aufsichtsbezirken Koblenz und Neustadt/W. werden die Schulträger sowohl in der Genehmigungs- als auch in der Bauphase überwiegend vor Ort beraten, meist unter Mitwirkung von Vertretern des Baureferats.

Im Aufsichtsbezirk Trier werden dagegen nur in geringerem Umfang Beratungen vor Ort durchgeführt. Die Förderfälle werden in der Regel anhand der vorgelegten Planungsunterlagen bearbeitet. Während der Bauphase finden grundsätzlich keine Ortsbesichtigungen durch Verwaltungsbeamte statt. Die Landeszuwendungen werden aufgrund der fachlichen Stellungnahme der für die bauliche Überwachung der Projekte zuständigen Bauverwaltung²⁴⁴⁾ ausgezahlt.

Die unterschiedlichen Verfahren haben Auswirkungen auf die Organisation des Referats 32. Die von den Außenstellen Koblenz und Neustadt/W. praktizierten Verfahren erfordern wegen der räumlichen Nähe den Verbleib von Sachbearbeitern in den Außenstellen. Dagegen spricht die Vorgehensweise der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier für eine Zentralisierung, da zur haushalts- und verwaltungsmäßigen Abwicklung eine regionale Nähe nicht erforderlich ist.

Da sich diese Unterschiede auch auf die Entscheidungspraxis auswirken, sollte das Verfahren vereinheitlicht werden.

Das Ministerium hat erklärt, die haushaltsmäßige Abwicklung der Förderverfahren müsse zentral in Trier erfolgen. Die verwaltungsmäßige Abwicklung erfordere eine intensive Zusammenarbeit mit den Fachreferaten. Diese lasse sich nicht zentralisieren. Allerdings werde das Verfahren vereinheitlicht werden.

241) Die Aufgaben des Referats umfassen insbesondere:
- Einzel- und Grundsatzfragen der Schulorganisation,
- die schulaufsichtliche Genehmigung und Förderung von Schulbaumaßnahmen,
- die Förderung der Allgemeinen Kulturpflege sowie der Kunst- und Heimatpflege,
- allgemeine Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften,
- die Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise,
- die Verwaltung der Haushaltsmittel für die Bereiche der Allgemeinen Schulverwaltung,
- die zentrale Planstellenüberwachung.

242) § 66 Abs. 2 SchulG.

243) Jahresbericht 2001, Tz. 18 (Drucksache 14/750).

244) Die fachliche Prüfung von Zuwendungsanträgen und die Überwachung der Bauausführung werden von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion - Teilreferat 21 b Kommunale Entwicklung, Denkmalschutz - als zuständiger Bauverwaltung nach Maßgabe der Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) durchgeführt (VV Teil I/Anlage 1 Nr. 1.3 zu § 44 Abs. 1 LHO).

2.4.2 Wahrnehmung von Aufgaben durch Kräfte des gehobenen Dienstes, Arbeitszeitreserven

In mehreren Arbeitsbereichen des Referats waren Kräfte des gehobenen Dienstes für Aufgaben eingesetzt, die von Kräften des mittleren Dienstes wahrgenommen werden können. Die Aufgabenanteile entsprechen der Arbeitszeit von 3 Vollzeitkräften. Daneben bestanden Arbeitszeitreserven im Umfang von 1,5 Vollzeitstellen.

Bei Verlagerung der Aufgaben und Nutzung der Arbeitszeitreserven können Einsparungen von 145.000 € jährlich erzielt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen einer internen Organisationsuntersuchung würde die Wertigkeit der zu erledigenden Aufgaben geprüft werden. Arbeitszeitreserven würden zum Teil bereits für neue Aufgaben genutzt. Ob weitere Einspareffekte zu erzielen seien, hänge von der Einführung eines funktionierenden neuen Lehrpersonalverwaltungsprogramms, dem Abbau von Arbeitsrückständen und der Entwicklung der Fallzahlen ab.

2.5 Schulfachliche Referate

2.5.1 Aufbauorganisation

Neben den Referaten 31 (Personalverwaltung und Schulrecht) und 32 (Allgemeine Schulverwaltung) und dem Referat 38 (Schulsport) ist die Schulaufsicht in fünf weitere Referatsbereiche untergliedert:

- Referat 33: Grund- und Hauptschulen,
- Referat 34: Sonderschulen,
- Referat 35: Realschulen,
- Referat 36: Berufsbildende Schulen,
- Referat 37: Gymnasien, Kollegs, Integrierte Gesamtschulen.

Für diese Aufgabenbereiche sind in Trier, Koblenz und Neustadt/W. jeweils ein selbständiges Referat mit je einem Referatsleiter eingerichtet, so dass für fünf Schularten 15 gleichrangige Organisationseinheiten bestehen.

Die Eigenständigkeit der Referate in den Außenstellen steht der mit der Zentralisierung der Schulaufsicht angestrebten Organisationsstraffung und Vereinheitlichung von Verfahren grundsätzlich entgegen. Die Prüfung hat allerdings gezeigt, dass die an sich gebotene Zusammenfassung der schulfachlichen Referate zu je einem Referat je Schulart mit einer zentralen Referatsleitung in Trier beim aktuellen Stand der Neuorganisation nicht praktikabel ist.

2.5.2 Aufgaben und Aufgabenwahrnehmung

Die schulfachlichen Referate nahmen im Wesentlichen die gleichen Aufgaben mit durchschnittlich folgenden Zeitanteilen wahr:

- Information/Beratung: 18,1 %,
- Personalangelegenheiten: 15,5 %,
- Funktionsstellenbesetzung: 10,6 %,
- Schulaufsicht: 24,7 %,
- Sonderaufgaben, Generalien: 15,1 %,
- Schulorganisation, Rechtsaufsicht: 9,7 %,
- Verwaltung, Bürobetrieb: 4,2 %,
- Sonstiges: 2,1 %.

Die individuellen Arbeitszeitanteile einzelner Referenten wichen von diesen Durchschnittswerten stark ab:

Schulart ²⁴⁵⁾		Infor- mation/ Beratung	Personal- angelegen- heiten	Funktions- stellen- besetzung	Schul- aufsicht	Sonder- aufgaben, Generalien	Schulorga- nisation, Rechts- aufsicht	Verwal- tung, Büro- betrieb	Sons- tiges
		Zeitanteile in %							
GHS	Schnitt	18,8	17,6	10,0	28,0	16,1	6,2	1,5	1,6
	Minimal	0,0	3,0	0,0	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Maximal	40,0	30,0	26,0	49,0	65,0	30,0	15,0	11,0
SoSch	Schnitt	20,5	17,2	5,7	18,5	13,2	13,7	8,0	3,3
	Minimal	11,0	12,0	5,0	15,0	4,0	10,0	5,0	3,0
	Maximal	27,0	22,0	7,0	21,0	18,0	17,0	12,0	8,0
RealS	Schnitt	20,9	15,8	6,0	21,9	11,3	13,3	7,6	3,4
	Minimal	11,0	8,0	0,0	16,0	0,0	5,0	0,0	0,0
	Maximal	35,0	26,0	11,0	25,0	25,0	24,0	15,0	11,0
BBS	Schnitt	12,5	11,8	14,5	33,3	11,3	12,4	2,5	1,8
	Minimal	6,0	4,0	6,0	15,0	0,0	6,0	0,0	0,0
	Maximal	15,0	17,0	24,0	55,5	33,0	25,0	8,0	12,0
Gymnasien	Schnitt	16,5	9,9	17,7	14,3	20,3	10,8	7,7	1,6
	Minimal	9,0	5,0	10,0	5,0	8,0	4,0	0,0	0,0
	Maximal	24,0	15,0	25,0	22,0	42,0	23,0	25,0	5,0

Die Wahrnehmung der Schulaufsicht ist derzeit in besonderem Maße von den persönlichen Schwerpunktsetzungen der Schulaufsichtsbeamten abhängig. Einheitliche Vorgaben und Instrumente zur Kontrolle sind erforderlich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Schulbehörde habe seit der Neuorganisation der Landesverwaltung verschiedene Maßnahmen ergriffen, um zu einem einheitlichen Verwaltungshandeln zu gelangen. So habe die Schulaufsicht mit der Entwicklung eines Leitbilds "Schulaufsicht in Rheinland-Pfalz auf der Ebene der Aufsichts- und Dienstleistungs-
direktion" eine Grundlage dafür geschaffen, die Qualität ihrer eigenen Arbeit in Zielbestimmung und Kontrolle der Zielerreichung weiterzuentwickeln. Tätigkeitsberichte für das Jahr 2002 seien vorzulegen, ein detaillierter Geschäfts-
bericht für das Jahr 2003 sei vorgesehen.

2.5.3 Personalbestand und Fallzahlen

Die schulfachlichen Aufgaben der Schulaufsicht wurden landesweit von 71 Referenten und 30 Sachbearbeitern wahrgenommen. Ihre Arbeitsbelastung wird im Wesentlichen durch die Zahl der jeweils zu betreuenden Schulinheiten, Lehrkräfte und Schüler beeinflusst. Die nachstehende Übersicht beruht auf den Angaben der Fachreferate²⁴⁶⁾:

Standort	Referenten	Sachbearbeiter	Schulen	Lehrkräfte	Schüler
Koblenz	24,9	10,0	608	14.682	205.180
Neustadt/W.	29,0	14,3	826	20.581	301.182
Trier	17,0	6,0	402	7.465	109.609
Summe	70,9	30,3	1.836	42.728	615.971

Die Prüfung hat erhebliche Unterschiede bei der Größe und Anzahl der zu betreuenden Schuleinheiten, nicht nur zwischen den Schularten, sondern auch bei derselben Schulart aufgezeigt. So umfasste der Zuständigkeitsbereich von Referenten 9 bis 48 Schulen, 442 bis 905 Lehrkräfte sowie 2.081 bis 11.979 Schüler.

Auch die Zahl der Sachbearbeiter, die anteilig einem Schulaufsichtsbeamten zugeordnet waren, wich - bei allen Schularten - erheblich voneinander ab (von 0,2 bis zu einem Sachbearbeiter je Referent).

²⁴⁵⁾ Grund- und Hauptschulen (GHS), Sonderschulen (SoSch), Realschulen (RealS), Berufsbildende Schulen (BBS).

²⁴⁶⁾ Die Angaben weichen sowohl von der amtlichen Statistik als auch - bei den Lehrkräften - von den Angaben des Referats 31 ab. Im Zuge der Datenbereinigung sind auch die Zahlen zu korrigieren.

Zwar sind die Betreuungsrelationen in den Schulaufsichtsbezirken nur eingeschränkt vergleichbar, weil z.B. Schulen in Ballungsräumen eine intensivere Betreuung erfordern oder größere Entfernungen zu den Schulen in dünn besiedelten Gebieten die Dienstreisezeiten erhöhen. Soweit sich aber - insbesondere bei derselben Schulart an verschiedenen Standorten - deutliche sachlich nicht gerechtfertigte Unterschiede zeigen, ist ein Ausgleich anzustreben.

Das Ministerium hat mitgeteilt, ein Ausgleich auf Referentenebene sei beschlossen worden und in den Referaten 33, 36 und 37 bereits umgesetzt. Für die übrigen Referate sei dies im Jahr 2003 vorgesehen. Es sei geplant, für die Sachbearbeiterebene ähnliche Beschlüsse zu fassen.

2.5.4 Aufgaben und Personalbestand in den Referaten 38 (Schulsport)

Die Referate 38 in Koblenz, Neustadt/W. und Trier hatten folgenden Personalbestand:

Standort	Referatsleiter	Sachbearbeiter
Koblenz	1	0,8
Neustadt/W.	1	0,7
Trier	1	0,5

Im Hinblick auf den geringen Personalbestand und den Umfang der Leitungsaufgaben können die drei Referate zu einem Referat mit zwei Außenstellen zusammengefasst werden. Für die Außenstellen sind keine Referatsleiter erforderlich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Referate würden zusammengefasst werden.

2.5.5 Besetzung von Funktionsstellen

Die Funktionsstellen werden derzeit nach einem vierstufigen Auswahlverfahren besetzt. Alle Bewerber, die die Anforderungen der Ausschreibung erfüllen, müssen

- an einem Kolloquium über pädagogische Konzepte und schulrechtliche Fragen teilnehmen,
- eine Konferenz leiten,
- eine Unterrichtsstunde halten sowie
- eine fremde Unterrichtsstunde beurteilen²⁴⁷⁾.

Das Auswahlverfahren wird in der Regel gemeinsam vom Referatsleiter und dem zuständigen Gebietsreferenten durchgeführt. Neben Personalräten und Gleichstellungsbeauftragten sind meist auch die jeweiligen Schulleiter beteiligt.

Das Verfahren ist sehr personal- und zeitaufwendig. Nach den Angaben der Referenten in den Arbeitsplatzbeschreibungen bindet die Besetzung von Funktionsstellen - je nach Schulart²⁴⁸⁾ - bis zu 26 %, im Durchschnitt 10 %, ihrer Arbeitszeit. Als Ergebnis der mit den Referenten geführten Gespräche ist der Anteil an der Gesamtarbeitszeit eher höher einzuschätzen.

Im Hinblick auf die zu erwartende steigende Zahl von Funktionsstellenbesetzungen hält der Rechnungshof die Vereinfachung des Verfahrens für erforderlich. Dafür bieten sich folgende Ansätze an:

- Auf der Grundlage der Akten sollte regelmäßig eine Vorauswahl unter den Bewerbern nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung getroffen werden.
- Die Notwendigkeit einer Lehrprobe sollte geprüft werden. Bewerber für Funktionsstellen sind in der Regel im Unterrichtseinsatz erfahrene Lehrkräfte. Zusätzliche Eignungskriterien, wie z.B. Verwaltungserfahrung sowie Organisations- und Verhandlungsgeschick, dürften durch eine Lehrprobe kaum zu überprüfen sein.
- Auf die regelmäßige Teilnahme von zwei Schulaufsichtsbeamten bei den Überprüfungen vor Ort kann verzichtet werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Harmonisierung des Stellenbesetzungsverfahrens sei in Angriff genommen worden.

²⁴⁷⁾ Soweit dies zu den Anforderungen an die Funktionsstelle gehört.

²⁴⁸⁾ Im Bereich der berufsbildenden Schulen und der Gymnasien sind zusätzlich Studiendirektorenstellen zu besetzen.

2.5.6 Meldungen bei Teilzeitbeschäftigung

Alle 14.000 teilzeitbeschäftigten Lehrkräfte sind verpflichtet, jährlich bis zum 1. Februar der Schulbehörde ihr angestrebtes Lehrdeputat mitzuteilen. Mindestens 70 % dieser Meldungen waren überflüssig, weil Änderungen nicht gewünscht wurden.

Erheblicher Bearbeitungsaufwand kann entfallen, wenn lediglich Änderungswünsche bis zu einem festzulegenden Stichtag mitzuteilen sind.

Das Ministerium hat erklärt, das angeregte Verfahren werde ab 1. Februar 2003 eingeführt.

2.5.7 Rückmeldungen über Personalbearbeitungsfälle

Zu allen bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier bearbeiteten Personalfällen wird den Außenstellen ein Nachweis in Papierform zugeleitet.

Die Ausdrucke dieser bereits bearbeiteten und elektronisch gespeicherten Daten werden in Trier sortiert, an die Außenstellen weitergeleitet, dort erneut sortiert und den zuständigen Schulaufsichtsbeamten und Sachbearbeitern zugeleitet. Anschließend werden die Meldungen archiviert und nach einem Jahr vernichtet. Allein in den Fachreferaten werden hierfür je Referat täglich bis zu drei Arbeitsstunden aufgewandt. Weiterer vermeidbarer Aufwand entsteht durch Transport, Archivierung und Vernichtung dieser Datenblätter.

Die Daten sollten künftig ausschließlich elektronisch übermittelt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Vorschlag werde mit dem Ziel geprüft, möglichst viele Daten auf diese Art und Weise zu übertragen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Fall- und Leistungsdaten zu erfassen und ein einheitliches Berichtswesen einzuführen,
- b) die Schulpersonalsachbearbeitung bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier zu zentralisieren, angemessene Fallzahlen für die Bearbeitung festzulegen und die Stellen der Schulpersonalsachbearbeiter zu bewerten,
- c) einfache, wiederkehrende Aufgaben im Bereich der Personalverwaltung auf Mitarbeiter des mittleren Dienstes zu übertragen und insoweit Stellen des gehobenen Dienstes umzuwandeln,
- d) durch die Schaffung von Leitungsteams im Referat für Personalverwaltung und Schulrecht die Zahl der Stellen für Referenten zu verringern,
- e) einheitliche Schwerpunkte für die Wahrnehmung der Schulaufsicht vorzugeben,
- f) sachlich nicht gerechtfertigte Unterschiede bei der Größe und Anzahl der von einem Schulaufsichtsbeamten zu betreuenden Schuleinheiten auszugleichen,
- g) die Aufbau- und Ablauforganisation weiter zu verbessern und hierzu
 - die für die Schulabteilung zuständige Registratur organisatorisch der Schulabteilung anzugliedern,
 - die Zuständigkeit für Allgemeine Kulturpflege sowie Kunst- und Heimatpflege zu zentralisieren,
 - das Verfahren für schulbehördliche Genehmigungen und Förderung von Schulbaumaßnahmen zu vereinheitlichen,
 - die Schulsportreferate zusammenzufassen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 20 Organisation des schulinternen Lehrkräfteeinsatzes an öffentlichen Schulen

Schulleitungen und Schulaufsicht fehlte ein hinreichender Überblick über die tatsächlich von Lehrkräften erbrachten Unterrichtsstunden.

Eine systematische Vertretungsplanung war nicht erkennbar. Bei den sieben geprüften Schulen standen insgesamt 7.720 Stunden nicht erteilten planmäßigen Unterrichts 1.956 Stunden außerplanmäßiger Unterrichtseinsatz gegenüber.

Nur vier von 157 in die Prüfung einbezogenen Lehrkräften erfüllten ihr Planstundensoll. Im Durchschnitt wurden 5,6 % der Jahresunterrichtsverpflichtung nicht erbracht; dies entspricht jährlichen Personalkosten von 580.000 €

Lehrkräfte erhielten zusätzliche Entlastungsstunden, obwohl sie ihre Jahresunterrichtsverpflichtung nicht in vollem Umfang erbrachten.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat an sieben Schulen geprüft, ob die Lehrkräfte ihr Planstundensoll erfüllt haben, etwaige Arbeitszeitreserven ausgeschöpft und geeignete Instrumentarien zur Optimierung des schulinternen Lehrereinsatzes genutzt worden sind. Die Prüfung betraf den Einsatz von 157 Lehrkräften im Schuljahr 2000/2001.

Die Prüfung bei einer achten Schule wurde abgebrochen, weil die erforderlichen Unterlagen nicht vorgelegt werden konnten.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Prüffähige Unterlagen

Für den Vergleich des planmäßigen mit dem tatsächlichen Unterrichtseinsatz einer Lehrkraft wurden die an den Schulen verfügbaren Unterlagen (z.B. Gliederungspläne, Klassenbücher, Stundenpläne, Vertretungsplanungen) ausgewertet.

Da die erforderlichen Daten zu einem Teil klassenbezogen, im Übrigen personenbezogen erfasst und die Unterlagen oft nicht mit der gebotenen Sorgfalt geführt worden waren, fehlte den Schulleitungen in der Regel ein hinreichender Überblick über die individuelle Planstundenerfüllung der Lehrkräfte. Auch Kontrollen durch die Schulaufsicht sind nicht mit vertretbarem Aufwand zu leisten.

Eine personenbezogene Auswertung wird erheblich erleichtert, wenn Lehrkräfte - wie bereits an einer nicht in die Prüfung einbezogenen Schule praktiziert - anstelle des Klassenbuchs Wochenberichtsblätter führen, in die sie gehaltene Plan- und Vertretungsstunden einschließlich des Unterrichtsstoffs eintragen. Die Schulleitung kontrolliert diese Berichtsblätter wöchentlich, erfasst Plus- und Minusstunden und stellt diese in einer monatlich fortgeschriebenen Gesamtübersicht zusammen.

Das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend hat erklärt, dass es ebenfalls eine personenbezogene Erfassung der Unterrichtszeiten als unabdingbar ansehe. Zu Beginn des Schuljahres 2002/2003 werde eine Bestandsaufnahme der an den Schulen genutzten Dokumentationsformen durchgeführt werden. Auf dieser Basis solle entschieden werden, wie eine zuverlässige Erfassung sichergestellt werden könne. Die vom Rechnungshof an einer Schule festgestellte positive Praxis werde in diese Überlegungen einbezogen.

2.2 Nicht erteilte Planstunden; Vertretungsunterricht

Das Schuljahr 2000/2001 (23. Juni 2000 bis 27. Juni 2001) umfasste 192 Unterrichtstage. In diesem Zeitraum hatte eine vollbeschäftigte Lehrkraft ohne Entlastungsstunden je nach Regelstundenmaß folgende Unterrichtsstunden zu erteilen:

Lehrkräfte an:	Regelstundenmaß/Woche	Unterrichtsstunden
Grundschulen	25	960
Haupt-, Real- und Sonderschulen	27	1.037
Berufsbildenden Schulen und Gymnasien	24	922

Von 102.907 zu erteilenden Planstunden²⁴⁹⁾ hielten die in die Prüfung einbezogenen Lehrkräfte 85.636 (83,2 %) ²⁵⁰⁾. Weitere 9.551 Stunden (9,3 %) wurden als Erfüllung der Unterrichtsverpflichtung ²⁵¹⁾ gewertet.

Vorgeschriebene 7.720 Unterrichtsstunden wurden nicht planmäßig gehalten (7,5 %). Gründe hierfür waren insbesondere die Abwesenheit der zu unterrichtenden Klassen (z.B. wegen Exkursionen, Betriebspraktika oder Entlassung vor Schuljahresende bei Abschlussklassen), die vorzeitige Beendigung des Unterrichts sowie unregelmäßig stattfindende Arbeitsgemeinschaften.

Den nicht erteilten Planstunden standen 1.956 außerplanmäßige Vertretungsstunden (1,9 %) gegenüber ²⁵²⁾.

Im Ergebnis wurden 5.764 Planstunden nicht erbracht; das sind 5,6 % der Jahresunterrichtsverpflichtung der in die Prüfung einbezogenen Lehrkräfte. Dies entspricht - berechnet auf Basis der durchschnittlichen Planunterrichtsstunden/Vollzeitlehrkraft - rd. 7,5 Vollzeitlehrkräften oder Personalkosten von 580.000 € jährlich.

Von den 157 in die Prüfung einbezogenen Lehrkräften erfüllten nur vier ihr Planstundensoll ²⁵³⁾.

Bei 153 Lehrkräften bestanden Zeitreserven von unter 3 % bis weit über 18 % ²⁵⁴⁾:

Arbeitszeitreserve	bis 3 %	3 - 6 %	6 - 9 %	9 - 12 %	12 - 15 %	15 - 18 %	über 18 %
Lehrkräfte	53	45	10	9	19	6	11

Ein klares Konzept zur Gestaltung des Vertretungsunterrichts unter Nutzung dieser Zeitreserven war an keiner der in die Prüfung einbezogenen Schulen erkennbar. Insbesondere war ein Zusammenhang zwischen Planstundenerfüllung und Vertretungseinsatz nicht festzustellen. Offensichtlich war jedoch, dass nicht alle Lehrkräfte gleichmäßig zum Vertretungsunterricht herangezogen wurden.

Die ersten Ergebnisse ²⁵⁵⁾ des Projekts "Erweiterte Selbständigkeit von Schulen (PES)", in dem u.a. vom Rechnungshof ²⁵⁶⁾ geforderte Maßnahmen, wie Dokumentation der Arbeitszeit der Lehrkräfte und des Unterrichtsausfalls sowie die Organisation des Vertretungsunterrichts, versuchsweise eingeführt wurden, zeigen, dass ein schulbezogenes Vertretungskonzept nicht unerheblich zur Verbesserung der Vertretungssituation beitragen kann.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass vor dem Einsatz externer Vertretungskräfte zunächst - soweit wie möglich - Zeitreserven ausgeschöpft werden sollten. Allerdings finde dieses Ziel in fachbezogenen Aspekten eine Grenze. Im Vordergrund stehe der fachbezogene Ausgleich für den Unterricht einer ausgefallenen Lehrkraft. Aus diesem Grund komme es - je nach Personalsituation der betroffenen Schule - typischerweise zu einem verstärkten Einsatz von Lehrkräften mit "gefragten" Fächern.

Weiter hat das Ministerium ausgeführt, dass die Einführung von Lehrerstundenkonten über das ausgleichende Moment hinaus zusätzliche Aspekte besitze. Zu nennen sei insbesondere der Übergang von wochenbezogenen hin zu längerfristigen, jahresbezogenen oder schuljahresbezogenen Betrachtungen der Arbeitszeiterfüllung. Ein solcher Übergang weise im Schulbereich Spezifika auf, die der Diskussion bedürften; hierzu seien beispielsweise die unterschiedlichen Deputate der Lehrkräfte in den verschiedenen Schularten zu rechnen, ebenso der unterschiedliche Arbeitsaufwand für die Erbringung des gleichen Deputats in unterschiedlichen Fächern, die unterschiedliche Belastung durch Abschlussprüfungen, durch schulinterne und -externe Verpflichtungen usw. Das Ministerium werde daher die Einführung von Lehrerstundenkonten in seine Überlegungen zur Dokumentation der Arbeitszeitverpflichtung von Lehrkräften einbeziehen, jedoch ließen die hiermit verbundenen Fragestellungen eine kurzfristige Entscheidung nicht erwarten.

Aus diesen Aspekten können nach Auffassung des Rechnungshofs keine durchgreifenden Bedenken gegen die Einführung von Lehrerstundenkonten abgeleitet werden. Lehrkräfte stehen regelmäßig in einem unbefristeten Dienst- oder

249) Nach Angaben des Statistischen Landesamts betrug das Planstundensoll aller Lehrkräfte des Landes im Schuljahr 2000/2001 zusammen 766.931 Unterrichtsstunden/Unterrichtswoche. Das entspricht bei rd. 38,4 Unterrichtswochen etwa 29,4 Mio. Unterrichtsstunden. Die Prüfung umfasste somit rd. 0,35 % des Gesamtplanstundensolls.

250) Alle Prozentangaben beziehen sich auf die Summe der zu erteilenden Planstunden.

251) Planstunden, die wegen Erkrankungen, Beurlaubungen oder Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen nicht erteilt werden konnten, und Unterricht in anderer Form (z.B. Begleitung einer "fremden" Klasse bei einer Exkursion) wurden als geleistete Unterrichtszeiten berücksichtigt. Zeiten für andere außerunterrichtliche Tätigkeiten wurden auf die Arbeitszeit angerechnet, wenn das Planstundensoll der Lehrkraft nicht für diese Tätigkeiten reduziert worden war.

252) Bei Ermittlung der erbrachten Jahresunterrichtszeit einer Lehrkraft wurden die außerplanmäßig gehaltenen (Vertretungs-)Stunden berücksichtigt.

253) Eine Lehrkraft hatte ihr Planstundensoll um 12,8 % überschritten.

254) Eine Lehrkraft hatte ihr Planstundensoll um 62,5 % unterschritten.

255) Vorlage 14/0671 an den Ausschuss für Bildung und Jugend.

256) Jahresbericht 2000, Tz. 20 (Drucksache 13/6750).

Arbeitsverhältnis, so dass - wie auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes - eine längere Zeiträume umfassende Betrachtung möglich und geboten ist. Auch die geltende Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung sieht bereits schuljahresübergreifende Flexibilisierungen vor.

Unterschiedliche Arbeitsbelastungen von Lehrkräften für die Erbringung des gleichen Deputats in unterschiedlichen Fächern können bei Überlegungen zur Einführung von Lehrerstundenkonten keine Bedeutung haben. Das Regelstundenmaß aller Lehrkräfte einer Schulart ist ohne Berücksichtigung der Fächerkombination einheitlich festgelegt. An die Fächerkombination anknüpfende Differenzierungen bei Lehrerstundenkonten wären mit diesem System nicht zu vereinbaren.

Individuelle Mehrbelastungen einzelner Lehrkräfte werden durch Anrechnungsstunden ausgeglichen. Eine Voraussetzung für deren gerechte Vergabe ist aber gerade die Erfassung der individuellen Arbeitszeiten in Lehrerstundenkonten.

2.3 Anrechnungsstunden

Obwohl 23 Lehrkräfte mehr als 5 % ihres Planstundensolls nicht erbrachten, erhielten sie Anrechnungsstunden zum Ausgleich besonderer unterrichtlicher Belastungen und für schulbezogene Sonderaufgaben aus der Anrechnungspauschale²⁵⁷⁾.

Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, Entlastungsstunden könnten nur während des Zeitraums besonderer Belastung durch die zusätzliche Tätigkeit gewährt werden. Eine Vielzahl außerunterrichtlicher dienstlicher Tätigkeiten sei mit einem Zeitaufwand verbunden, der sich mit dem vollen Stundendeputat einer Lehrkraft nicht vertrage, weil die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit in unzulässiger Weise überschritten würde. Daher stoße es auf erhebliche rechtliche Bedenken, Anrechnungsstunden deswegen zu reduzieren, weil in vorigen Schuljahren die Arbeitszeitverpflichtungen unterschritten worden seien.

Auch wenn Anrechnungsstunden nach ihrem Sinn und Zweck zusätzliche Arbeitsbelastungen ausgleichen sollen, schließt dies nach Auffassung des Rechnungshofs eine Berücksichtigung vorangegangener Unterschreitungen der Unterrichtsverpflichtung nicht von vorne herein aus. Insbesondere bei der Feststellung besonderer unterrichtlicher Belastungen besteht ein Beurteilungsspielraum, so dass auch die Gesamtbelastung einer Lehrkraft Berücksichtigung finden kann.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) flächendeckend die Unterrichtszeiten personenbezogen zu erfassen, um einen Abgleich zwischen Planstundensoll und Erfüllung der Unterrichtsverpflichtung zu ermöglichen,
- b) bei der Organisation des Vertretungsunterrichts Arbeitszeitreserven weitgehend auszuschöpfen,
- c) bei der Entscheidung über die Vergabe von Anrechnungsstunden auch Minderzeiten vorausgegangener Schuljahre zu berücksichtigen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend ist unter Nr. 2 dargestellt.

²⁵⁷⁾ Nr. 1.2.1 der Anlage zu § 8 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung - LehrArbZVO - vom 30. Juni 1999 in der Fassung vom 14. Juli 1970 (GVBl. S. 241), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 1998 (GVBl. S. 205), BS 2030-1.

Tz. 21 Neue Haushaltsinstrumentarien bei der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Universität Trier

Allgemeine und hochschulspezifische Regelungen zur Bewirtschaftung der Haushaltsmittel waren zum Teil nicht aufeinander abgestimmt.

Die Umsetzung des Ergebnisses des Personalbemessungskonzepts war den Stellenplänen nicht zu entnehmen. Bei der Universität Trier waren Stellen nicht im notwendigen Umfang abgebaut.

Der Entscheidung über die vorgesehene Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens sowie einer Kosten- und Leistungsrechnung lag keine ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde.

1. Allgemeines

Das Haushaltsrecht sowie neue Hochschulfinanzierungssysteme sollen den Hochschulen mehr Flexibilität bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel einräumen, ihr Kosten- und Leistungsbewusstsein stärken sowie effizientes Verwaltungshandeln fördern. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Instrumentarien:

- Personalausgabenbudgetierung,
- Bonus-/Malussystem,
- erweiterte Deckungsfähigkeit,
- hochschulspezifische Regelungen durch Haushaltsvermerke,
- neue Modelle der Hochschulfinanzierung (Mittelbemessungsmodell und Personalbemessungskonzept).

Die Prüfung sollte aufzeigen, wie die neuen Haushaltsinstrumentarien an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Universität Trier in den Jahren 1997 bis 2000 angewandt wurden und welche Auswirkungen sich daraus ergaben.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung

Neben den allgemeinen, in der Landeshaushaltsordnung und im jeweiligen Landeshaushaltsgesetz enthaltenen Bestimmungen über die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln sind in den Hochschul- und Zentralkapiteln des Einzelplans 15 weitere hochschulspezifische Bewirtschaftungsvermerke ausgebracht. Im Doppelhaushalt 2002/2003 sind bei Ausgabetiteln insgesamt mehr als fünfzig Haushaltsvermerke ausgewiesen. Diese Vielzahl zusätzlicher Regelungen erschwerte die Haushaltsführung und führte zu unterschiedlichen Handhabungen bei den Hochschulen.

In den Haushaltsjahren 2000 und 2001 waren aufgrund eines Haushaltsvermerks in den einzelnen Hochschulkapiteln die Mittel der Titelgruppen 71 "Lehre und Forschung" und 91²⁵⁸⁾ "Zentrum für Datenverarbeitung" oder "Rechenzentrum" gemäß § 15 Abs. 2 LHO zur Selbstbewirtschaftung übertragen worden.

Durch Haushaltsgesetz wurden jeweils die Ausgaben der Hauptgruppe 4, der Obergruppen 51 bis 54 - mit Ausnahme der Gruppen 529 und 531 - sowie der Obergruppen 81 und 82 innerhalb eines Kapitels für gegenseitig deckungsfähig erklärt²⁵⁹⁾.

Die Hochschulen bezogen infolge dieser Deckungsmöglichkeiten im Haushaltsjahr 2000 zusätzliche Mittel aus der Hauptgruppe 4 und den Obergruppen 51 bis 54 in die Selbstbewirtschaftung ein. Aus diesen Mitteln wurden allerdings keine Mehrausgaben finanziert, sondern die im Rahmen der Selbstbewirtschaftung verfügbaren Mittel aufgestockt²⁶⁰⁾.

Bei der Johannes Gutenberg-Universität betrug der Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln zum Ende des Haushaltsjahres 2000 18 Mio. €²⁶¹⁾. Dabei wurden 8,9 Mio. € aus den Hauptgruppen 4 und 5 in die Selbstbewirtschaftungsmittel einbezogen. Im Rahmen der Bonusregelung wurden 2,8 Mio. € der Rücklage zugeführt.

258) Im Doppelhaushalt 2002/2003 sind die Mittel der Titelgruppe 91 in die Titelgruppe 71 überführt worden.

259) § 6 Abs. 1 Satz 1 Landeshaushaltsgesetz 2000/2001. Die Deckungsfähigkeit betrifft im Wesentlichen Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben und Mittel für den Erwerb beweglicher und unbeweglicher Sachen.

260) Nach Mitteilung des Ministeriums belief sich der Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln aller Universitäten zum Jahresende 2000 auf insgesamt 30,8 Mio. € und 2001 auf insgesamt 24,1 Mio. €

261) Nach dem von der Haushaltsabteilung der Johannes Gutenberg-Universität aufgestellten Jahresabschluss 2000.

Durch die "Verstärkung" der Selbstbewirtschaftungsmittel wurden Haushaltsmittel der Regelung des Bonus/Malussystems entzogen, nach der - abhängig von der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen in die Inanspruchnahme - eine Übertragung nicht verausgabter Mittel derzeit nur in Höhe von regelmäßig 75 % erfolgen kann.

Eine Abstimmung der zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführten Flexibilisierungsinstrumentarien wäre erforderlich gewesen. Zumindest hätte es einheitlicher Vorgaben zu deren Handhabung bedurft.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur hat erklärt, bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2004/2005 würden die Haushaltsvermerke bei den Hochschulen auf ihre Notwendigkeit hin überprüft, aufeinander abgestimmt und vereinfacht werden. Allerdings werde das System der Selbstbewirtschaftung nach wie vor als notwendig erachtet.

Die Beibehaltung des Systems der Selbstbewirtschaftung entspricht nicht dem Beschluss des Landtags²⁶²⁾, im Hinblick auf die mit den neuen Haushaltsinstrumentarien eröffneten Möglichkeiten von der Zuweisung von Mitteln an die Hochschulen zur Selbstbewirtschaftung abzusehen und nicht verbrauchte Mittel als Haushaltsausgaberechte zur Verfügung zu stellen.

2.2 Personalbemessungskonzept

Ziel des Personalbemessungskonzepts ist u.a. eine gerechtere Verteilung der Stellen und Personalmittel zwischen den Hochschulen des Landes. Zu diesem Zweck wird der Bedarf einer Hochschule an wissenschaftlichem und nicht-wissenschaftlichem Personal ermittelt und dem vorhandenen Bestand an Stellen und Personalmitteln gegenübergestellt. Die sich hierbei ergebenden Über- oder Unterausstattungen sollen zwischen den Hochschulen ausgeglichen werden. Zur Erleichterung der Umverteilung der Stellen und Personalmittel für die betroffenen Hochschulen ist eine Umsetzung der rechnerischen Ergebnisse pro Jahr von jeweils nur 20 % vorgesehen.

Die in die Prüfung einbezogenen Hochschulen mussten nach den Ergebnissen des Personalbemessungskonzepts sowohl beim wissenschaftlichen Personal als auch beim nichtwissenschaftlichen Personal Stellen abgeben.

Den Stellenplänen der Hochschulen war nicht zu entnehmen, wie die Ergebnisse umgesetzt wurden.

So ergaben die Berechnungen des Ministeriums, dass die Universität Trier im Zeitraum von 1998 bis 2001 insgesamt 24,75 Stellen für Wissenschaftler und 4,75 Stellen für Nichtwissenschaftler abzugeben hatte. Allerdings wurde nur auf eine Stelle für einen Wissenschaftler verzichtet. Weitere Stellen waren nicht im Stellenplan abgesetzt. Es wurden lediglich Budgetkürzungen vorgenommen.

Das Ministerium hat erklärt, die stellenplanrelevanten Auswirkungen des Personalbemessungskonzepts würden durch entsprechende Vermerke in den Stellenplänen der Hochschulkapitel hervorgehoben werden. Die Universität Trier habe zwischenzeitlich entsprechend den Ergebnissen des Personalbemessungskonzepts Planstellen zurückgegeben. In dieser Weise solle auch künftig verfahren werden.

2.3 Kaufmännisches Rechnungswesen, Kosten- und Leistungsrechnung

Das Ministerium hat zusammen mit Hochschulen Kriterien für die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung erarbeitet. Offen blieb dabei zunächst, ob die Kosten- und Leistungsrechnung auf der Basis eines kaufmännischen Rechnungswesens oder einer erweiterten Kameralistik durchgeführt werden soll.

Die Johannes Gutenberg-Universität hat sich für die Umstellung auf die kaufmännische Buchführung entschieden. Mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und der Kosten- und Leistungsrechnung wurde ein Beratungsunternehmen beauftragt, das seit September 2000 in der Universität tätig ist. Nach den Ergebnissen der Kosten-Nutzen-Analyse des Unternehmens vom 13. November 2001 wurden Kosten für die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und der Kosten- und Leistungsrechnung von 3,1 Mio. € und Folgekosten von jährlich 300.000 € erwartet.

Dieser Kosten-Nutzen-Analyse liegen zum Teil unzutreffende Annahmen zugrunde. So wurde beispielsweise davon ausgegangen, dass die Hochschulen verpflichtet seien, die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Eine derartige Verpflichtung ist aus der Regelung in § 7 Abs. 3 LHO nicht abzuleiten. Auch die Feststellung, dass das kaufmännische Rechnungswesen mittelfristig zum Standard im öffentlichen Bereich werde, dürfte angesichts der in Rheinland-Pfalz

²⁶²⁾ Beschluss vom 29. August 2002 (Plenarprotokoll 14/29, S. 2009) zu Nr. 26 der Beschlussempfehlung und des Berichts des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/1230, S. 13).

grundsätzlich angestrebten "erweiterten Kameralistik"²⁶³⁾ in Frage zu stellen sein. Ob sich für die Hochschulen insoweit durch die beabsichtigte Novellierung des Hochschulrechts²⁶⁴⁾ Abweichungen ergeben, bleibt abzuwarten.

Überdies fehlt eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die die einzelnen konkret für die Hochschule erfassbaren Vor- und Nachteile der Einführung einer kaufmännischen Buchführung quantifiziert oder zumindest verbal beschreibt. Insbesondere wurden die Möglichkeiten einer auf der erweiterten Kameralistik aufbauenden Kosten- und Leistungsrechnung nicht geprüft.

Nach Mitteilung des Ministeriums sei eine derartige Prüfung nicht Gegenstand des Beratungsauftrags gewesen. Im Übrigen sei diese Kosten-Nutzen-Analyse hinsichtlich der ursprünglich vorgesehenen Softwarelösung überholt. Zwischenzeitlich habe sich die Universität für ein günstigeres Angebot entschieden, bei dem sich die Kosten für die Einführung der kaufmännischen Buchführung und der Kosten- und Leistungsrechnung auf knapp 1 Mio. € belaufen werden. Eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung könne im Frühjahr 2003 nachgereicht werden.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebietet, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bereits bei der Planung neuer Maßnahmen durchgeführt werden. Deshalb hätte es einer eingehenden Untersuchung vor der Entscheidung über die Einführung einer kaufmännischen Buchführung und einer Kosten- und Leistungsrechnung bedurft. "Nachgereichte" Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können dem Sinn und Zweck des § 7 Abs. 2 LHO nicht mehr Rechnung tragen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Haushaltsvermerke in den Hochschulkapiteln auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen und sie inhaltlich mit den allgemein geltenden Bewirtschaftungsregelungen abzustimmen,
- b) den Vollzug des Beschlusses des Landtags vom 29. August 2002²⁶⁵⁾ zur Verwendung von Selbstbewirtschaftungsmitteln sicherzustellen,
- c) die durch das Personalbemessungskonzept bedingten Veränderungen in den Stellenplänen nachvollziehbar darzustellen und insoweit auf eine einheitliche Umsetzung der Ergebnisse des Personalbemessungskonzepts bei allen Hochschulen hinzuwirken,
- d) vor der endgültigen Entscheidung über die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und der Kosten- und Leistungsrechnung im Hochschulbereich eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur ist unter Nr. 2 dargestellt.

²⁶³⁾ Ministerium der Finanzen, "Einführung in die Standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung Rheinland-Pfalz", S. 3.

²⁶⁴⁾ § 101 des Referentenentwurfs eines Landesgesetzes über die Hochschulen in Rheinland-Pfalz. Danach sollen die Hochschulen aus dem Landeshaushalt ausgegliedert werden. Die Ausgliederung soll mit einer Umstellung des kameralistischen Systems auf die kaufmännische doppelte Buchführung verbunden werden.

²⁶⁵⁾ Beschluss vom 29. August 2002 (Plenarprotokoll 14/29, S. 2009) zu Nr. 26 der Beschlussempfehlung und des Berichts des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/1230, S. 13).

Tz. 22 Hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen der Universität Trier

Alle Aufträge wurden freihändig vergeben, häufig an bestimmte Firmen. Dies war unwirtschaftlich und verstieß gegen Bestimmungen des Haushalts- und des Vergaberechts.

Die Universität nahm ihre Bauherrenpflichten bei der Planung, Durchführung, Abnahme und Abrechnung von Baumaßnahmen nur unzureichend wahr. In zahlreichen Fällen wurden Arbeiten im Stundenlohn ausgeführt, obwohl eine Vergütung nach Leistung wirtschaftlicher gewesen wäre.

Die Abrechnung von Bauleistungen wies erhebliche Mängel auf. Rechnungen in Höhe von 158.000 € wurden mehrere Monate vor der Ausführung der Arbeiten bezahlt. In weiteren Fällen wurden insgesamt 82.000 € gezahlt, obwohl der Universität bekannt war, dass die abgerechneten Leistungen nicht mit den tatsächlich ausgeführten Leistungen übereinstimmten. Wichtige, zum Nachweis der Leistungen erforderliche Belege, wie zum Beispiel über die Ausführung von Stundenlohnarbeiten, fehlten.

Mittel für Bauunterhaltung, die der Substanzerhaltung dienen sollen, wurden für größere Maßnahmen verwendet. Ein derartiger Mitteleinsatz birgt - auf Dauer gesehen - die Gefahr, dass sich der Wertverzehr der vorhandenen Gebäude beschleunigt und der Sanierungsbedarf zunimmt.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Ausgaben der Universität Trier für die kleineren hauswirtschaftlichen Instandsetzungen und kleineren baulichen Maßnahmen²⁶⁶⁾ in den Jahren 1997, 1998 und 2001 geprüft. Dazu zählen Instandhaltungsmaßnahmen und sonstige Arbeiten, die sich ohne technische Fachkunde beurteilen lassen und deren Kosten im Einzelfall 20.000 € nicht überschreiten²⁶⁷⁾.

Die Prüfung knüpfte an entsprechende Prüfungen bei der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Universität Kaiserslautern an, die Gegenstand des Jahresberichts 1999 waren²⁶⁸⁾. Zu diesen Prüfungsfeststellungen hat der Landtag mit Beschluss vom 18. August 2000 im Entlastungsverfahren für das Jahr 1998 zustimmend zur Kenntnis genommen²⁶⁹⁾, dass

- Bauleistungen künftig grundsätzlich öffentlich oder beschränkt ausgeschrieben werden,
- in die Aufforderungen zu Angebotsabgaben ein größerer Bieterkreis einbezogen wird,
- Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen künftig grundsätzlich nach leistungsbezogenen Vergütungsregelungen und nur ausnahmsweise im Stundenlohn erfolgen sollen und die Abnahme der Bauleistungen dokumentiert wird,
- die bei Titel 519 02 veranschlagten Haushaltsmittel von den Universitäten in dem erforderlichen Maße für hauswirtschaftliche Instandhaltungen und damit zur Substanzerhaltung eingesetzt werden sollen.

Über die wesentlichen Ergebnisse des Haushaltsentlastungsverfahrens werden die Verwaltungen von den jeweiligen Ressorts unterrichtet²⁷⁰⁾.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Universität Trier ihrer Bauherrenverantwortung für die kleineren hauswirtschaftlichen Instandsetzungen und kleineren baulichen Maßnahmen gerecht geworden ist.

²⁶⁶⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 06 Universität Trier, Titel 519 02 Kleinere hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen.

²⁶⁷⁾ Davon ausgenommen sind z.B. Baumaßnahmen, die Eingriffe in betriebstechnische Anlagen oder in das statisch-konstruktive Gefüge von Gebäuden zur Folge haben oder einer bauaufsichtlichen Genehmigung bedürfen. Derartige Baumaßnahmen fallen, auch wenn sie die Wertgrenze nicht überschreiten, in die Zuständigkeit des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" (LBB), vgl. Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau), Abschnitt B Nr. 1.1.3 und Abschnitt C Nr. 1.2. Die Wertgrenze von 20.000 € je Einzelmaßnahme wurde in den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2002/2003 auf 40.000 € angehoben.

²⁶⁸⁾ Jahresbericht 1999, Tz. 18 (Drucksache 13/5380), Stellungnahme der Landesregierung (Drucksache 13/5790, S. 14).

²⁶⁹⁾ Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/6070, S. 10), Beschluss des Landtags vom 18. August 2000 (Plenarprotokoll 13/115, S. 8694).

²⁷⁰⁾ Bekanntmachung der Staatskanzlei vom 24. August 2000 (MinBl. S. 332).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Vergabe der Einzelmaßnahmen

Die in den Jahren 1997 und 1998 abgerechneten 122 Aufträge im Wert von zusammen mehr als 1 Mio. € wurden alle freihändig vergeben²⁷¹⁾, obwohl das Vergaberecht die Öffentliche Ausschreibung als Regelfall vorschreibt. In der Mehrzahl der Fälle lagen keine projektbezogenen Gründe für den Verzicht auf eine Ausschreibung vor. Vergleichsangebote wurden nur in 16 Fällen eingeholt.

An dieser Vergabepraxis hat sich im Jahr 2001 nichts geändert, wie das Ergebnis einer gezielten Nachprüfung gezeigt hat. Die Aufträge wurden weiterhin freihändig vergeben.

Zur Begründung ihrer Vergabepraxis führte die Universität an, sie habe sich an der Vergabeordnung für Rheinland-Pfalz orientiert, in der eine Wertgrenze von 10.000 € für Freihändige Vergaben vorgesehen sei²⁷²⁾. Im Übrigen gelte der Beschluss des Landtags vom 18. August 2000 nicht für ihren Bereich, sondern nur für die Universitäten in Mainz und Kaiserslautern.

Dem ist entgegenzuhalten, dass es eine Vergabeordnung für Rheinland-Pfalz nicht gibt. Auch die am 1. Februar 2001 in Kraft getretene Vergabeverordnung des Bundes oder andere Bestimmungen sehen eine derartige Wertgrenze für die Freihändige Vergabe von Bauleistungen nicht vor²⁷³⁾.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur hat erklärt, die seinerzeit in der Rechnungsprüfungskommission zugesagte Benachrichtigung aller Hochschulen sei versehentlich unterblieben und werde nunmehr nachgeholt. Weiter hat die Universität mitgeteilt, sie gehe davon aus, dass das Vergaberecht aufgrund einer in der Zwischenzeit von ihr eingeführten Dienstanweisung eingehalten werde.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass dieses Ziel nicht durch weitere Vorschriften, sondern nur durch wirksame Kontrollen sichergestellt werden kann. Dies setzt u.a. voraus, dass die für die Kontrolle Verantwortlichen über entsprechende Fachkenntnisse verfügen.

2.2 Streuung des Bieterkreises

Unter den Bewerbern wurde nicht in dem erforderlichen Umfang gewechselt. Über 60 % des in den Jahren 1997 und 1998 abgerechneten Auftragsvolumens von insgesamt mehr als 1 Mio. € verteilte sich auf nur vier Firmen. Die enge Bindung an einzelne Firmen verstößt gegen das Diskriminierungsverbot der Allgemeinen Vergabebestimmungen (VOB/A). Sie birgt auch die Gefahr, dass es zu wettbewerbsverfälschenden Unregelmäßigkeiten kommt und die im Geschäftsverkehr gebotene kritische Distanz gegenüber Auftragnehmern verloren geht.

Die Universität hat die Auffassung vertreten, der Bieterkreis sei - wenn überhaupt - nur in geringem Umfang eingeschränkt worden. Im Übrigen sei ein ständiger Wechsel der Firmen "kontraproduktiv", weil die Firmen immer wieder von neuem in die Gebäude und Anlagen eingewiesen werden müssten.

Dem kann nicht gefolgt werden. Die Überwachung und Einweisung von Firmen stellt keinen vermeidbaren und damit letztlich unwirtschaftlichen Arbeitsaufwand dar, sondern ist eine obligatorische Bauherrenaufgabe. Wird diese vernachlässigt, hat der Bauherr keine Gewähr dafür, dass die von ihm in Auftrag gegebenen Bauleistungen vertragsgemäß und den Regeln der Technik entsprechend ausgeführt werden.

2.3 Vertragsabwicklung

2.3.1 Stundenlohnverträge, Erteilung von Aufträgen

In vielen Fällen wurden für umfangreiche Arbeiten, z.B. für die Neuinstallation technischer Anlagen, Stundenlohnverträge abgeschlossen, obwohl eine Vergütung nach Leistung ohne weiteres möglich gewesen wäre. Stundenlohnverträge sind nur für Bauleistungen geringeren Umfangs, die überwiegend Lohnkosten verursachen oder nicht kalkulierbar sind, geeignet und nur dafür nach § 5 Nr. 2 VOB/A zulässig. In anderen Fällen ist die Vergütung nach Zeitaufwand meist unwirtschaftlich und mit finanziellen Nachteilen für den Auftraggeber verbunden.

271) Im Einzelfall lagen die Auftragswerte zwischen 2.600 € und 39.000 €

272) Schreiben des Kanzlers der Universität Trier vom 18. Februar 2002.

273) Vergabeverordnung vom 9. Januar 2001 (BGBl. I S. 110). Eine Wertgrenze von 10.000 € ist lediglich in der Verwaltungsvorschrift "Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz" vom 21. November 2001 (MinBl. S. 475 ff.) festgelegt. Sie gilt jedoch nicht für die Vergabe von Bauleistungen, sondern nur für die Freihändige Vergabe von Lieferungen und Leistungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A).

Außerdem wurden 31 Aufträge mit einer Abrechnungssumme von zusammen mehr als 149.000 € mündlich erteilt. Damit erhielten die Auftragnehmer Gelegenheit zu einer weitgehenden Einflussnahme auf Art und Umfang der auszuführenden Leistungen. Diese Vorgehensweise kann zum Missbrauch verleiten und zu einer unwirtschaftlichen Mittelverwendung führen. Auch wird eine ordnungsgemäße Haushaltsüberwachung verhindert.

Die von der Universität vertretene Auffassung, dass die Haushaltsmittel trotz des Verzichts auf den Wettbewerb effektiv und wirtschaftlich eingesetzt worden seien, beruht insoweit auf einer nicht überprüfbaren Annahme.

2.3.2 Zeitverträge

Ziel von Zeitverträgen ist es, leistungsbezogene Vergütungsregelungen für regelmäßig wiederkehrende Unterhaltungsarbeiten auf der Grundlage standardisierter Leistungsbeschreibungen zu treffen. Das von der Universität praktizierte Verfahren widersprach dieser Zielsetzung und den Bestimmungen des Vergabehandbuchs. Die Universität legte ihren Preisfragen nicht die maßgeblichen Standardleistungsbücher für Zeitvertragsarbeiten, sondern die Materialpreislisten eines Herstellers zugrunde. Darüber hinaus wurden nicht nur Bauunterhaltungsarbeiten, sondern auch Neuinstallationen technischer Anlagen auf der Grundlage von Zeitverträgen in Auftrag gegeben. Da die Einheitspreise für Zeitvertragsarbeiten für kleine Mengen und mit einem verhältnismäßig hohen Zeitaufwand verbundene Reparaturarbeiten kalkuliert sind, ist die Ausführung anderer Arbeiten zu diesen Preisen in der Regel unwirtschaftlich.

Die Universität hat bemerkt, sie wolle sich, obwohl sie die Frage der Wirtschaftlichkeit anders beurteile, der Auffassung des Rechnungshofs anschließen und Zeitverträge nur auf regelmäßig wiederkehrende Unterhaltungsarbeiten anwenden.

2.3.3 Abnahmen

In der Regel wurden förmliche Abnahmen weder in den Bauverträgen vereinbart noch durchgeführt. Abnahmebescheinigungen oder Vermerke über die formlose Abnahme der Bauleistungen waren nicht vorhanden. Nachweise dafür, dass die Universität die Bauleistungen in dem gebotenen Umfang auf eine vertragsgemäße, den Regeln der Technik entsprechende Ausführung geprüft hat, fehlten. Die rechtlichen Wirkungen der Abnahme sind allein infolge Fristablaufs eingetreten. Eine wichtige Bauherrenaufgabe wurde nicht wahrgenommen.

2.4 Einzelfeststellungen zur Vergabe und Bauabrechnung

Zusammenhängende Arbeiten für Schalt- und Regelungsanlagen im Wert von 239.000 € wurden zwischen Ende November 1997 und April 1998 in 16 Einzelaufträge aufgeteilt und ohne Ausschreibung an einen Hersteller für Regelungstechnik vergeben.

Nachdem der Rechnungshof festgestellt hatte, dass die erforderlichen Nachweise für die der Firma Ende 1997 sowie im Januar und Juli 1998 bezahlten Leistungen fehlten, erklärte ein Mitarbeiter der Universität zunächst, die von der Universität bezahlten Arbeiten seien - so wie in den zur Prüfung vorgelegten 16 Rechnungen vom 2. Dezember 1997 und vom 30. Juni 1998 im Einzelnen beschrieben - ausgeführt worden. Auffällig war, dass die Universität in fünf Fällen Anfang Januar 1998 und in weiteren sechs Fällen sogar schon Anfang Dezember 1997 Zahlungen geleistet hatte, obwohl die betreffenden Aufträge erst Ende November 1997 erteilt worden waren.

In der Schlussbesprechung änderte die Universität ihre Darstellung. Es stellte sich heraus, dass sie dem Rechnungshof trotz Aufforderung zur vollständigen Aktenvorlage wichtige Belege nicht vorgelegt hatte. Dabei handelte es sich um tabellarische Übersichten des Auftragnehmers, aus denen u.a. hervorging, dass

- die Bauausführung in wesentlichen Punkten nicht den in den 16 Rechnungen aufgeführten Leistungspositionen entsprach,
- die Ende 1997 und Anfang 1998 bezahlten Arbeiten im Wert von 158.000 € erst im April 1998 begonnen und im Juni 1998 fertiggestellt worden waren.

Die Universität hat erklärt, vor dem Beginn der Bauausführung sei die von ihr ursprünglich konzipierte zentrale Steuerung der technischen Anlagen in eine dezentrale Steuerung umgeplant worden. Bei den Ende 1997 und Anfang 1998 geleisteten Zahlungen habe es sich nur um Abschlagszahlungen gehandelt, für die der Auftragnehmer Materialien mit einem entsprechenden Gegenwert geliefert habe.

Tatsächlich wurden die betreffenden Zahlungen nicht als Abschlags-, sondern als Schlusszahlungen gebucht. Der Wert des in den Rechnungen aufgeführten Materials beträgt 39.000 €, die restlichen Ausgaben in Höhe von 119.000 € betreffen überwiegend Schaltschränke sowie Montage- und Projektierungskosten. Eine sachliche Notwendigkeit für die nicht durch Lieferscheine belegten Materiallieferungen bestand mehr als vier Monate vor dem Montage- und Baubeginn

nicht²⁷⁴⁾. Außerdem stellt sich die Frage, warum dem Auftragnehmer für die Projektierung 15.600 € vergütet worden sind, wenn die Universität - wie sie ausdrücklich festgestellt hat²⁷⁵⁾ - die Schalt- und Regelungsanlagen mit eigenem Personal geplant hat.

Für die infolge der Umplanung geänderten Leistungen und Preise wurden keine Nachtragsvereinbarungen getroffen. Nach der Fertigstellung der Arbeiten wurden fünf mit den ursprünglichen Angeboten übereinstimmende Rechnungen aufgestellt und von der Universität im Juli 1998 als sachlich richtig festgestellt. Es wurden insgesamt 82.000 € gezahlt. Auch diese Rechnungen weichen erheblich von den tabellarischen Übersichten des Auftragnehmers ab, die nach Angaben der Universität der tatsächlichen Bauausführung entsprechen sollen.

Die Universität hat darauf hingewiesen, dass der Gesamtbetrag aller 16 Einzelrechnungen bis auf eine als Rabatt zu betrachtende Differenz von 1.600 € mit dem sich aus den tabellarischen Übersichten ergebenden Wert der Leistungen übereinstimme.

Dieses Zufallsergebnis rechtfertigt weder den Verzicht auf die nach dem Haushalts- und dem Bauvertragsrecht gebotene ordnungsgemäße Bauabrechnung noch auf den Abschluss von Nachtragsvereinbarungen für die in erheblichem Umfang geänderten Leistungen. Die erforderlichen Aufmaße und Nachweise für Stundenlohnarbeiten im Wert von mehr als 54.000 € konnten auch nach mehrfacher Aufforderung durch den Rechnungshof nicht vorgelegt werden. Nach alledem ist davon auszugehen, dass die Bauabrechnung ohne nachvollziehbare Grundlage erstellt worden ist.

Eine nähere Aufklärung des Sachverhalts mit dem Ziel einer geordneten Darstellung der Abrechnung war dem Rechnungshof nicht möglich, da die Universität wesentliche Fragen nicht beantwortet hat.

Im Oktober 2001 wurde dasselbe Unternehmen mit zusammenhängenden Arbeiten im Wert von 86.000 € beauftragt, die in sieben Aufträge aufgeteilt und kurze Zeit später - zwischen dem 7. und 21. November 2001 - abgerechnet wurden. In Anbetracht der üblichen Liefer- und Montagezeiten ist ein derart kurzer Zeitraum für die Ausführung dieser Arbeiten sehr unwahrscheinlich.

Die Universität hat sich dazu nicht geäußert.

2.5 Bauunterhaltung, baufachliche Zuständigkeiten

In vielen Fällen wurden Aufträge vergeben, deren Auftragssummen die im Haushaltsplan festgelegte Wertgrenze von 20.000 € im Einzelfall überschritten. Oftmals wurden zusammenhängende Arbeiten in mehrere Einzelaufträge aufgeteilt, um unter der Wertgrenze zu bleiben.

Die Universität Trier hat - ebenso wie die anderen geprüften Universitäten - erhebliche Teile der Mittel für Bauunterhaltung nicht für die Substanzerhaltung, sondern für größere Maßnahmen eingesetzt.

Nicht zuletzt auch im Hinblick auf die unzureichende Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben hatte der Rechnungshof in dem Jahresbericht 1999²⁷⁶⁾ von einer Erhöhung der Wertgrenzen abgeraten. Eine Ausweitung der Eigenverantwortlichkeit der Universitäten im baufachlichen Bereich setzt deutliche Verbesserungen bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben voraus, die nicht ohne Personal mit entsprechender Qualifikation bewirkt werden können.

Das Ministerium will den Hochschulen in stärkerem Maße die Möglichkeit bieten, Baumaßnahmen "nach eigener interner Schwerpunktbildung" durchzuführen. Aus diesem Grund sei die Auftragswertgrenze ab dem Haushaltsjahr 2002 auf 40.000 € angehoben worden. Der zu Recht beanstandeten Aufteilung zusammenhängender Arbeiten in mehrere Einzelaufträge solle durch die Anhebung der Wertgrenze vorgebeugt werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs werden die Möglichkeiten zu fehlerhaften Entscheidungen durch die Anhebung der Wertgrenze auf 40.000 € nicht eingeschränkt, sondern eher ausgeweitet. Aufgrund dieser Regelung können die Universitäten - der von dem Ministerium genannten Zielsetzung entsprechend - eigene Schwerpunkte setzen und wesentlich größere als die bisher schon durchgeführten Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen aus Instandhaltungsmitteln finanzieren. Der Anreiz, notwendige Unterhaltungsmaßnahmen zugunsten größerer Projekte zurückzustellen, wird dadurch verstärkt. Auf Dauer hat eine Zweckentfremdung von Mitteln für Bauunterhaltung einen beschleunigten Wertverzehr der ohnehin schon durch starken Verschleiß gekennzeichneten Bausubstanz und einen erhöhten Sanierungsbedarf zur Folge.

Das Ministerium und die Universität haben darauf hingewiesen, dass die Prüfung "gravierende Anlaufschwierigkeiten bei der Ausweitung der baufachlichen Zuständigkeiten der Universität und der Bauherrenfunktionen im operativen

²⁷⁴⁾ Folgt man gleichwohl dieser - auch aus anderen technischen Gründen nicht plausiblen - Annahme, dann wäre ein erheblicher Teil des gelieferten Materials infolge der Umplanung für die Endmontage gar nicht benötigt worden.

²⁷⁵⁾ Schreiben der Universität vom 11. November 2002.

²⁷⁶⁾ Jahresbericht 1999, Tz. 18 Nr. 2.4 (Drucksache 15/5380).

Bereich" deutlich gemacht habe. Diese Probleme seien aber mittlerweile durch Umstrukturierungen und personelle Verstärkungen in der technischen Abteilung behoben. An der Ausweitung der beruflichen Zuständigkeiten der Hochschulen solle auch weiter festgehalten werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die bisher getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die bei der Prüfung festgestellten grundlegenden Probleme zu lösen. Das im technischen Bereich der geprüften Universitäten eingesetzte Personal verfügt über keine hinreichende Qualifikation für die Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben bei komplexen Bauvorhaben, die umfangreiche Fachkunde, professionelles Projektmanagement und eingehende Kenntnisse des Vergabe- und Baurechts erfordern. Den für die Aufsicht über die technischen Abteilungen Verantwortlichen fehlen wesentliche Fachkenntnisse, um durch wirksame Kontrollen eine wirtschaftliche Planung und Bauausführung sowie die notwendige Transparenz bei der fachlichen und finanziellen Abwicklung der Baumaßnahmen sicherzustellen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) im Bereich der Vergabe und Bauabrechnung nur zuverlässige und fachkundige Bedienstete einzusetzen,
- b) durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Hochschulen den Beschluss des Landtags vom 18. August 2000 zu Tz. 18 des Jahresberichts 1999 des Rechnungshofs beachten,
- c) Maßnahmen zur Aufklärung der offenen Fragen bei der Abrechnung der Schalt- und Regelungsanlagen einzuleiten,
- d) den Universitäten weitere Zuständigkeiten im Baubereich nur dann zu übertragen, wenn die personellen und fachlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur sowie der Universität Trier sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 23 Landesbetriebe Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz und Staatsorchester Rheinische Philharmonie

Die vorzeitige Inanspruchnahme von Mitteln des Landes und die Bildung von Rücklagen belasteten den Landeshaushalt.

Die Eigenfinanzierungsquote konnte auch durch die Errichtung der Landesbetriebe nicht nachhaltig verbessert werden.

Die Daten über die von den Musikern geleisteten Dienste waren unzureichend ausgewertet.

Übertarifliche Zulagen führten allein in der Spielzeit 2001/2002 zu Ausgaben von 530.000 €

Die Abrechnungen der Leistungen des Staatsorchesters Rheinische Philharmonie für das Stadttheater Koblenz waren fehlerhaft. Dadurch ergaben sich seit 1996 Überzahlungen der Stadt Koblenz von insgesamt 437.000 €

Eine bessere Auslastung der Musiker der Rheinischen Philharmonie ist anzustreben.

1. Allgemeines

Die Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz²⁷⁷⁾ mit Sitz in Ludwigshafen am Rhein und das Staatsorchester Rheinische Philharmonie²⁷⁸⁾ mit Sitz in Koblenz werden seit 1. Januar 1998 als Landesbetriebe (§ 26 Abs. 1 LHO) geführt²⁷⁹⁾.

Mit der Errichtung der Landesbetriebe wurden die jährlichen Zuweisungen des Landes für einen Budgetierungszeitraum von fünf Jahren festgeschrieben. Für die Jahre 1998 bis 2002 erhielt die Staatsphilharmonie 7,0 Mio. € jährlich und die Rheinische Philharmonie 2,5 Mio. €²⁸⁰⁾ jährlich. Für die Jahre 2003 bis 2007 sind jährliche Zuweisungen von 8,0 Mio. € für die Staatsphilharmonie und von 3,1 Mio. € für die Rheinische Philharmonie vorgesehen.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2000 und 2001 sowie die Organisation und den Personaleinsatz geprüft. Dabei hat er berücksichtigt, dass der künstlerische Auftrag der Orchester nicht beeinträchtigt wird.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Inanspruchnahme der Mittel des Landes

Die Staatsorchester sollen - so die Zuweisungsschreiben des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur - Haushaltsmittel des Landes nur insoweit abrufen, als diese in den folgenden beiden Monaten tatsächlich benötigt werden.

Die von der Staatsphilharmonie abgerufenen Mittel wurden zunächst nur buchmäßig, d.h. durch Umbuchung auf die Sonderrechnung bei der Regierungskasse Neustadt an der Weinstraße bereitgestellt.

Für die Rheinische Philharmonie war ein Geschäftskonto (Girokonto) bei der Sparkasse Koblenz eingerichtet, auf das die Regierungskasse Koblenz abgerufene Mittel auszahlte und über das sie den unbaren Zahlungsverkehr abwickelte. Bei diesem Verfahren wurden vom Land Mittel vorzeitig in Anspruch genommen, weil sie nicht immer unmittelbar für fällige Zahlungen benötigt wurden. So hat die Rheinische Philharmonie im Laufe des Wirtschaftsjahres 2000/2001 mehrfach anteilige Zuweisungen des Landes abgerufen und zeitnah entsprechende Beträge zinsbringend angelegt:

²⁷⁷⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 57 Landesbetrieb "Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz". Im Folgenden: Staatsphilharmonie.

²⁷⁸⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 58 Landesbetrieb "Staatsorchester Rheinische Philharmonie". Im Folgenden: Rheinische Philharmonie.

²⁷⁹⁾ Für die Landesbetriebe wurde - der jeweiligen Spielzeit folgend - ein vom Haushaltsjahr abweichendes Wirtschaftsjahr festgelegt:
- Staatsphilharmonie: 1. September bis 31. August,
- Rheinische Philharmonie: 1. August bis 31. Juli.

²⁸⁰⁾ Ab dem Haushaltsjahr 2000 wurde die Zuführung um die an den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" zu leistenden Nutzungsentgelte und einen Ansatz für Schönheitsreparaturen erhöht. Außerdem erhielt die Staatsphilharmonie zusätzliche Mittel für Öffentlichkeitsarbeit in Höhe von 36.455 €

Mittelabruf		Geldanlage	
€	Datum	€	Datum
654.000	3.11.2000	511.000	Nov. 2000
230.000	21.4.2001	255.000	2.5.2001
230.000	11.5.2001	255.000	30.5.2001

Mittel des Landes sollten nicht vorzeitig abgerufen werden. Werden Mittel zunächst nur buchmäßig bei der Regierungskasse bereitgestellt, können Zinsverluste des Landes und Verwaltungsaufwand durch Teilabruf vermieden werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es prüfe, ob auch für die Rheinische Philharmonie das bei der Staatsphilharmonie praktizierte Verfahren übernommen werden könne.

2.2 Rücklagen

Die Staatsorchester sind berechtigt, Rücklagen zu bilden. Die Rücklagen entwickelten sich wie folgt:

Staatsphilharmonie

Stichtag	30.8.1998	31.8.1999	29.8.2000	30.8.2001	1.10.2002
Bestand -€	247.200	615.800	648.500	491.200	430.100

Rheinische Philharmonie

Stichtag	31.7.1999	31.7.2000	31.7.2001	1.10.2002
Bestand -€	760.600	1.065.100	1.183.000	658.400

Bei der Bewirtschaftung der Rücklagen wurde unterschiedlich verfahren.

Die Staatsphilharmonie legte die Mittel zu Zinssätzen zwischen 3 % und 4 % bei Kreditinstituten an. Der jeweilige Bestand der Rücklage wurde von der Regierungskasse Neustadt an der Weinstraße nicht überwacht. Er war auch nicht aus ihrer Buchführung ersichtlich. Die Regierungskasse buchte die Zinseinnahmen und berücksichtigte diese - allerdings nicht immer periodengerecht - beim Jahresabschluss.

Die Rheinische Philharmonie verwaltete die Rücklage unter Beteiligung der Regierungskasse Koblenz, die auch die entsprechenden Bücher führte. Sie legte ab dem Wirtschaftsjahr 2000/2001 größere, für die laufende Betriebsführung nicht benötigte Beträge zinsbringend auf Depot- oder Tagesgeldkonten an. Zuvor entgingen mögliche Zinseinnahmen, weil Mittel in beträchtlicher Höhe auf dem Geschäftskonto verblieben waren.

Der Zinsertrag aus der Rücklage blieb regelmäßig hinter dem Zinsaufwand des Landes für Kreditaufnahmen zurück. Rücklagen sollten deshalb bis zum tatsächlichen Mittelabfluss intern angelegt werden.

Das Ministerium hat erklärt, die zinsbringenden Anlagen würden auf Verwahrbuch bei der zuständigen Regierungskasse gestellt.

2.3 Eigenfinanzierung

Der prozentuale Anteil der eigenen Einnahmen der Staatsorchester an den Ausgaben (Eigenfinanzierungsquote)²⁸¹⁾ entwickelte sich wie folgt:

	1993	1994	1995	1996	1997	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001
	- % -							
Staatsphilharmonie	13,0	10,2	11,3	12,0	11,2	15,1	12,4	12,8
Rheinische Philharmonie	10,6	7,3	12,5	11,8	10,7	14,4	13,4	11,8

Eine nachhaltige Verbesserung der Eigenfinanzierung war nach der Errichtung der Landesbetriebe nicht festzustellen.

²⁸¹⁾ Einnahmen ohne Landeszuweisungen, Rücklagenentnahmen, Zinseinnahmen (aus Rücklagen), Erstattungen von Solistenhonoraren. Ausgaben ohne Nutzungsentgelt (LBB), Schönheitsreparaturen am Gebäude, Rücklagenzuführungen und Solistenhonorare, die von Fremdveranstaltern erstattet werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es halte eine nachhaltige Verbesserung der Eigenfinanzierungsquote in absehbarer Zeit für wenig wahrscheinlich. Das Einspielergebnis im Konzertgeschäft sei auf Grund der finanziellen Rahmenbedingungen in den Kulturretats aller öffentlichen Konzertveranstalter derzeit nicht steigerungsfähig.

2.4 Kontraktmanagement

In den Organisationsverfügungen der Landesbetriebe ist als Leistungsziel eine Mindestzahl an öffentlichen Aufführungen und CD-Produktionen festgelegt.

Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Staatsorchester näher beurteilen zu können, sollten aber weitere Indikatoren herangezogen werden, wie zum Beispiel der Quotient aus Kosten und Leistung (Kosten je Konzert) und die Eigenfinanzierungsquote (Kostendeckungsgrad).

Mit der Darstellung solcher Kennzahlen entsteht größere Kostentransparenz. Außerdem wird die Möglichkeit des Benchmarkings eröffnet. Denn immer häufiger werden wirtschaftliche Kennzahlen von Orchestern veröffentlicht, die vergleichend genutzt werden können. Deshalb sollten die Zielvorgaben entsprechend ergänzt werden.

Das Ministerium will überprüfen, ob und welche Zielvorgaben im Hinblick auf eine verstärkte Wirtschaftlichkeit festgelegt werden können.

2.5 Statistiken über die geleisteten Dienste

Bei Orchestermusikern bemisst sich die geschuldete Arbeitsleistung nach Diensten. Als Dienst zählt die Mitwirkung an Aufführungen und Proben²⁸²⁾. Die Musiker haben durchschnittlich bis zu acht Dienste wöchentlich zu leisten. Der Diensteberechnung werden bestimmte Ausgleichszeiträume zugrunde gelegt.

Die Staatsphilharmonie ließ Statistiken über die Dienste regelmäßig extern automationsgestützt erstellen. Die externe Auswertung führte zu zeitlichen Verzögerungen. Auch wurden dabei die für Tage von Krankheit, nachgewährtem Urlaub oder zusätzlichem Urlaub für Schwerbehinderte anzurechnenden Dienste wegen des zusätzlichen Aufwands nicht berücksichtigt. Nur im Ausnahmefall wurde die Auslastung einzelner Orchestermittglieder genau ermittelt.

Bei der Rheinischen Philharmonie war - entgegen einer internen Anweisung²⁸³⁾ - zu Beginn der örtlichen Erhebungen nur für die Spielzeit 1999/2000 eine Dienstestatistik vorhanden. Für die Spielzeit 1998/1999 lagen lediglich nicht ausgewertete Listen vor. Die Dienstestatistik für die Spielzeit 2000/2001 wurde erst auf Nachfrage des Rechnungshofs erstellt.

Statistiken über die geleisteten Dienste dokumentieren die Auslastung der einzelnen Musiker. Diese Statistiken sind ein notwendiges Planungs- und Kontrollinstrument.

Das Ministerium hat mitgeteilt, ein automationsgestütztes Verfahren, das auch die Einbeziehung von sog. Ausfalldiensten wegen Krankheit, Urlaub und anderen Abwesenheiten ermögliche, werde derzeit probeweise bei beiden Staatsorchestern eingeführt. Auf externe Auswertungen werde nach der Erprobungsphase verzichtet.

2.6 Übertarifliche Zulagen

Die Musiker erhalten seit 1989 übertarifliche Zulagen. Inhabern von Sonderverträgen werden Zulagen aufgrund von Einzelregelungen gewährt.

Die Ausgaben für die Zulagen betragen allein in der Spielzeit 2001/2002 über 530.000 €. Dieser Betrag entspricht einem Drittel der Konzerteinnahmen in der Spielzeit 2000/2001²⁸⁴⁾.

In den Erläuterungen der Stellenpläne²⁸⁵⁾ im Landeshaushalt wurde zwar allgemein auf die Zulage hingewiesen. Nicht dargestellt war jedoch, dass es sich um übertarifliche Leistungen handelt.

282) Bis zu 2,5 Stunden entsprechen einem Dienst.

283) Nach der Anweisung des Intendanten der Rheinischen Philharmonie vom 26. August 1999 an die Einteiler der Dienste sollten die von ihnen auszufüllenden Diensteübersichten, die Grundlage für die Erstellung der Dienstestatistik sind, der Verwaltung wöchentlich vorgelegt werden. Ziel war, die Daten zeitnah zu erfassen und eine schnelle Übersicht über die Auslastung der Musiker zu erhalten.

284) Staatsphilharmonie 1.130.500 €
Rheinische Philharmonie 380.500 €

285) Staatsphilharmonie:
"Die Klingenden Stimmen erhalten eine Zulage gem. TVK Gruppe A Fußnote 2."
Rheinische Philharmonie:
"Die Klingenden Stimmen erhalten eine Zulage gem. TVK Gruppe B."

Angesichts der angespannten Finanzlage des Landes sollte die Berechtigung übertariflicher Leistungen geprüft werden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde geprüft, ob und ggf. wie die übertariflich gewährten Zulagen zurückgenommen werden können.

2.7 Abrechnung von Leistungen für das städtische Musiktheater Koblenz

Durch Vertrag mit der Stadt Koblenz hat sich das Land verpflichtet, die Rheinische Philharmonie für Dienste im Rahmen des städtischen Musiktheaters zur Verfügung zu stellen. Die Rheinische Philharmonie soll danach im Jahr mindestens 190 und höchstens 210 Orchesterdienste (einschließlich Proben) leisten.

Als Vergütung hat die Stadt Koblenz jährlich 45 % der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 bei Kapitel 09 49 des Landeshaushalts zu tragen. Ausgenommen waren Ausgaben²⁸⁶⁾, denen Einnahmen aus korrespondierend gestalteten Titeln gegenüberstehen. Außerdem hatte die Stadt 45 % der geleisteten Beihilfen zu erstatten.

Die Rheinische Philharmonie erstellte die Abrechnungen der Personalkosten. Während bei der Abrechnung für das Haushaltsjahr 1996 noch ein Teil der Ausgaben vertragsgemäß ausgenommen worden war, wurden ab dem Haushaltsjahr 1997 sämtliche Personalausgaben einbezogen. Auch nach Errichtung des Landesbetriebs hätte der Kontenplan eine Differenzierung zwischen abrechnungsfähigen und nicht abrechnungsfähigen Personalausgaben ohne weiteres ermöglicht.

Dadurch ergaben sich für die Haushaltsjahre 1996 bis 2001 Überzahlungen der Stadt Koblenz in folgender Höhe:

1996	1997	1998	1999	2000	2001
- € -					
53.200	76.500	53.200	53.900	77.600	123.000

Der Vertrag sollte aus Gründen der Rechtssicherheit an die durch die Errichtung des Landesbetriebs eingetretenen Änderungen angepasst werden.

Das Ministerium hat die Überzahlungen eingeräumt. Die Rheinische Philharmonie werde die Rückabwicklung mit der Stadt Koblenz klären. Eine redaktionelle Anpassung des Theatervertrags werde zu gegebener Zeit angestrebt.

2.8 Auslastung der Rheinischen Philharmonie

Auf der Grundlage der Statistiken über die geleisteten Dienste für die Stimmgruppe der 1. Violine, die erfahrungsgemäß die meisten Dienste aufweist, ergaben sich für die Spielzeiten 1999/2000 bis 2001/2002 folgende Auslastungsgrade:

Spielzeit	1999/2000	2000/2001	2001/2002
Auslastung	79,1 %	76,5 %	73,1 %

Eine Auslastung von über 90 % wurde in den drei Spielzeiten nur in einem Ausgleichszeitraum (17. Dezember 2001 bis 17. Februar 2002) von insgesamt 18 Ausgleichszeiträumen erreicht.

Bei den Konzerten in den Spielzeiten 1999/2000 und 2000/2001 waren jeweils nur durchschnittlich 56 Musiker von insgesamt 77 eingesetzt.

Eine Steigerung des Auslastungsgrads des Orchesters ist anzustreben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nahezu die Hälfte aller Orchesterdienste für das Stadttheater erbracht werden, das aber - soweit im Orchestergraben gespielt wird - nur Platz für etwa 45 Musiker bietet.

Das Ministerium hat erklärt, die Rheinische Philharmonie überprüfe weitere Daten von Ausgleichszeiträumen, die durch eine besonders niedrige Auslastung auffallen. Das Ergebnis der Überprüfung werde dem Ministerium mitgeteilt. Im Übrigen sei ein Vergleich mit anderen Orchestern nicht möglich, weil in Deutschland Statistiken über die Dienstauslastung an Orchestern nicht geführt würden.

²⁸⁶⁾ Z.B. Personalausgaben für Verstärkungen, Eigenveranstaltungen, Dirigenten und Solisten.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Mittel des Landes bis zu deren Verwendung nur buchmäßig zur Verfügung zu stellen und Rücklagen intern anzulegen,
- b) Kennzahlen für die Wirtschaftlichkeit des Orchestereinsatzes festzulegen,
- c) die Statistiken über die geleisteten Dienste der Musiker als Planungs- und Kontrollinstrument zeitnah zu erstellen,
- d) die Möglichkeiten eines Abbaus der übertariflichen Zulagen zu prüfen,
- e) die Abrechnungen der Personalkosten mit der Stadt Koblenz zu berichtigen,
- f) Lösungsmöglichkeiten für eine bessere Auslastung der Musiker der Rheinischen Philharmonie zu erarbeiten.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur ist unter Nr. 2 dargestellt.

Speyer, 13. Januar 2003

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

(Volker Hartloff)
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) -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	- Mio. DM -										
Steuern	10.857	11.685	12.029	11.967	12.845	13.055	12.802	13.361	14.235	14.200	13.451
Steuerähnliche Abgaben	136	126	183	182	163	209	183	173	189	182	139
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	319	318	312	341	347	306	303	336	328	324	382
Zinseinnahmen	28	30	49	51	49	55	54	61	56	122	106
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	2.851	3.314	3.645	3.564	3.238	3.830	3.836	3.556	3.778	4.367	4.401
Schuldendiensthilfen	8	8	7	3	1	1	0	0	0	0	0
Sonstige laufende Einnahmen	467	510	549	608	651	629	633	640	644	623	637
Einnahmen der laufenden Rechnung	14.666	15.991	16.774	16.716	17.294	18.085	17.811	18.127	19.230	19.818	19.116
Personalausgaben	6.885	7.394	7.712	7.902	8.238	8.460	8.552	8.531	8.791	8.918	9.156
Laufender Sachaufwand	1.234	1.274	1.313	1.373	1.437	1.521	1.516	1.499	1.605	1.639	1.656
Zinsausgaben	1.544	1.656	1.695	1.746	1.700	1.797	1.877	1.940	2.011	2.044	2.073
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	4.298	4.531	4.973	5.110	5.391	5.993	5.851	6.154	6.145	6.128	6.411
Schuldendiensthilfen	111	110	116	128	138	157	155	163	138	155	148
Ausgaben der laufenden Rechnung	14.072	14.965	15.809	16.259	16.904	17.928	17.951	18.287	18.690	18.884	19.444
Überschuss/Fehlbetrag (-) der laufenden Rechnung	594	1.026	965	457	390	157	- 140	- 160	540	934	- 328

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung) -**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	- Mio. € -										
Steuern	5.551	5.975	6.150	6.119	6.567	6.675	6.546	6.831	7.278	7.260	6.878
Steuerähnliche Abgaben	70	64	94	93	83	107	93	89	97	93	71
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	163	163	159	174	178	156	155	172	168	165	195
Zinseinnahmen	14	15	25	26	25	28	28	31	29	63	54
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1.458	1.695	1.864	1.822	1.656	1.958	1.961	1.818	1.931	2.233	2.250
Schuldendiensthilfen	4	4	4	2	1	0	0	0	0	0	0
Sonstige laufende Einnahmen	239	261	280	311	333	322	324	327	329	318	326
Einnahmen der laufenden Rechnung	7.499	8.177	8.576	8.547	8.843	9.246	9.107	9.268	9.832	10.132	9.774
Personalausgaben	3.520	3.781	3.943	4.040	4.212	4.326	4.373	4.362	4.495	4.560	4.681
Laufender Sachaufwand	631	651	671	702	735	777	775	766	820	838	847
Zinsausgaben	790	847	867	893	869	919	960	992	1.028	1.045	1.060
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	2.197	2.317	2.543	2.613	2.756	3.064	2.992	3.147	3.142	3.133	3.278
Schuldendiensthilfen	57	56	59	65	71	80	79	83	71	79	76
Ausgaben der laufenden Rechnung	7.195	7.652	8.083	8.313	8.643	9.166	9.179	9.350	9.556	9.655	9.942
Überschuss/Fehlbetrag (-) der laufenden Rechnung	304	525	493	234	200	80	- 72	- 82	276	477	- 168

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Kapitalrechnung -**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	- Mio. DM -										
Veräußerungserlöse ²⁸⁷⁾	22	20	16	25	28	222	214	169	13	60	165
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	786	797	624	561	626	629	612	603	539	535	518
Sonstige Zuweisungen	13	6	20	13	7	0	0	0	0	0	0
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	137	126	180	167	223	193	209	263	273	290	310
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	40	36	33	31	32	30	31	28	24	26	23
Einnahmen der Kapitalrechnung	998	985	873	797	916	1.074	1.066	1.063	849	911	1.016
Sachinvestitionen	818	775	696	663	707	806	833	670	688	713	730
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	935	1.002	969	893	961	1.106	958	1.011	999	943	940
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	579	667	657	596	591	655	617	636	568	653	577
Darlehen	649	621	710	593	647	597	494	431	349	393	337
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	5	4	9	92	19	25	19	23	34	29	42
Erwerb von Beteiligungen	5	5	5	1	4	0	2	2	2	0	0
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	18	21	29	34	36	40	37	43	46	47	28
Ausgaben der Kapitalrechnung	3.009	3.095	3.075	2.872	2.965	3.229	2.960	2.816	2.686	2.778	2.654
Fehlbetrag der Kapitalrechnung	2.011	2.110	2.202	2.075	2.049	2.155	1.894	1.753	1.837	1.867	1.638

²⁸⁷⁾ Die höheren Einnahmen in den Jahren 1996 bis 1998 und 2001 sind insbesondere auf die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen zurückzuführen.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Kapitalrechnung -**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	- Mio. €-										
Veräußerungserlöse ²⁸⁸⁾	11	10	8	13	14	113	109	87	7	31	84
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	402	408	319	287	320	322	313	308	275	273	265
Sonstige Zuweisungen	6	3	10	7	3	0	0	0	0	0	0
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	70	64	92	85	114	99	107	134	140	148	159
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	21	19	17	16	17	15	16	14	12	13	12
Einnahmen der Kapitalrechnung	510	504	446	408	468	549	545	543	434	465	520
Sachinvestitionen	418	396	356	339	361	412	426	343	352	364	373
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	478	512	495	457	491	565	490	517	511	482	481
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	296	341	336	305	302	335	315	325	290	334	295
Darlehen	332	318	363	303	331	305	253	220	178	201	172
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	2	2	4	47	10	13	9	12	17	15	22
Erwerb von Beteiligungen	3	3	3	0	2	0	1	1	1	0	0
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	9	11	15	18	19	21	19	22	24	24	14
Ausgaben der Kapitalrechnung	1.538	1.583	1.572	1.469	1.516	1.651	1.513	1.440	1.373	1.420	1.357
Fehlbetrag der Kapitalrechnung	1.028	1.079	1.126	1.061	1.048	1.102	968	897	939	955	837

²⁸⁸⁾ Die höheren Einnahmen in den Jahren 1996 bis 1998 und 2001 sind insbesondere auf die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen zurückzuführen.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge -**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	- Mio. DM -										
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3.346	4.139	4.839	5.459	5.792	6.267	6.708	9.056	7.359	5.289	4.780
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken ²⁸⁹⁾	8	9	4	9	4	3	3	45	3	48	692
Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen	3.354	4.148	4.843	5.468	5.796	6.270	6.711	9.101	7.362	5.337	5.472
Schuldentilgung	1.873	3.068	3.611	3.843	4.104	4.271	4.673	7.176	5.790	3.738	3.420
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ²⁹⁰⁾	30	8	4	14	19	10	13	14	283	667	93
Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.903	3.076	3.615	3.857	4.123	4.281	4.686	7.190	6.073	4.405	3.513
Überschuss aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.451	1.072	1.228	1.611	1.673	1.989	2.025	1.911	1.289	932	1.959

²⁸⁹⁾ Den höheren Einnahmen im Jahr 2001 liegen im Wesentlichen Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage zugrunde.

²⁹⁰⁾ Die höheren Ausgaben in den Jahren 1999 und 2000 sind insbesondere auf Zuführungen an die Ausgleichsrücklage zurückzuführen. Im Jahr 2001 sind die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz außerplanmäßig bei der Obergruppe 91 "Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke" und somit nicht mehr, wie in den Jahren 1996 bis 2000, bei den Personalausgaben nachgewiesen.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge -**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	- Mio. €-										
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	1.711	2.116	2.474	2.791	2.961	3.204	3.429	4.630	3.762	2.704	2.444
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken ²⁹¹⁾	4	5	2	5	2	2	2	23	2	25	354
Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1.715	2.121	2.476	2.796	2.963	3.206	3.431	4.653	3.764	2.729	2.798
Schuldentilgung	958	1.569	1.846	1.965	2.098	2.184	2.389	3.669	2.960	1.911	1.749
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ²⁹²⁾	15	4	2	7	10	5	7	7	145	341	47
Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen	973	1.573	1.848	1.972	2.108	2.189	2.396	3.676	3.105	2.252	1.796
Überschuss aus besonderen Finanzierungsvorgängen	742	548	628	824	855	1.017	1.035	977	659	477	1.002

²⁹¹⁾ Den höheren Einnahmen im Jahr 2001 liegen im Wesentlichen Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage zugrunde.

²⁹²⁾ Die höheren Ausgaben in den Jahren 1999 und 2000 sind insbesondere auf Zuführungen an die Ausgleichsrücklage zurückzuführen. Im Jahr 2001 sind die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz außerplanmäßig bei der Obergruppe 91 "Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke" und somit nicht mehr, wie in den Jahren 1996 bis 2000, bei den Personalausgaben nachgewiesen.

Übersicht über die Entwicklung der Personalausgaben

Haushaltsjahr	Personalausgaben		Veränderung gegenüber Vorjahr		
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	%
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	1,1 ²⁹³⁾
1998	8.531	4.362	- 21	- 11	- 0,2 ²⁹⁴⁾
1999	8.791	4.495	260	133	3,0
2000	8.918	4.560	127	65	1,5
2001	9.156	4.681	238	121	2,7 ²⁹⁵⁾
2002 (Hpl.)		4.633		- 48	- 1,0 ²⁹⁶⁾
2003 (Hpl.)		4.780		147	3,2
2004 (Fpl.)		4.883		103	2,1
2005 (Fpl.)		4.985		102	2,1

²⁹³⁾ Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich im Jahr 1997 ein Anstieg von 1,8 % (vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 4, Drucksache 13/3970).

²⁹⁴⁾ Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich im Jahr 1998 ein Anstieg von 2,0 % (vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 2, Drucksache 13/5380).

²⁹⁵⁾ Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz für die nach dem 30. September 1996 neu eingestellten Beamten zur Sicherung der künftigen Versorgung waren in den Jahren 1996 bis 2000 den Personalausgaben zugeordnet. Die Zuführungen 2001 von 88,2 Mio. DM (45,1 Mio. €) wurden im Haushaltsvollzug außerplanmäßig den besonderen Finanzierungsausgaben zugeordnet. Bei Außerachtlassung der Zuführungen in den Jahren 2000 und 2001 ergibt sich im Jahr 2001 eine Steigerung der Personalausgaben von 3,2 %.

²⁹⁶⁾ Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen ergibt sich ein Anstieg von 2,8 %.

**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 %
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	13.451	6.878	- 5,3	68,1	15.600	7.976	- 5,5	58,7
2002 (Hpl.)		7.245 ²⁹⁷⁾	5,3	63,9		8.263 ²⁹⁷⁾	3,6	56,1
2003 (Hpl.)		7.493 ²⁹⁷⁾	3,4	63,8		8.506 ²⁹⁷⁾	2,9	56,2
2004 (Fpl.)		8.036	7,2	60,8		9.065	6,6	53,9
2005 (Fpl.)		8.579	6,8	58,1		9.260	2,1	53,8

²⁹⁷⁾ Unter Berücksichtigung der Globalen Mindereinnahmen.

**Übersicht über die Entwicklung der Investitionsquote
- Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben -**

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben ²⁹⁸⁾		Investitionsausgaben ²⁹⁹⁾		Investitionsquote
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	%
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	22.098	11.299	2.626	1.343	11,9
2002 (Hpl.)		11.380		1.182	10,4
2003 (Hpl.)		11.599		1.151	9,9
2004 (Fpl.)		11.760		1.114	9,5
2005 (Fpl.)		11.942		1.093	9,2

²⁹⁸⁾ Gesamtausgaben vermindert um Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und außerdem - seit 2001 - haushaltstechnische Verrechnungen.

²⁹⁹⁾ 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 ³⁰⁰⁾		Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt		
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	% der Ausgaben
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
2001	22.098	11.299	1.360	695	6,2
2002 (Hpl.)		11.380		918	8,1
2003 (Hpl.)		11.599		876	7,6
2004 (Fpl.)		11.760		466	4,0
2005 (Fpl.)		11.942		423	3,5

³⁰⁰⁾ Gesamtausgaben vermindert um Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und außerdem - seit 2001 - haushaltstechnische Verrechnungen.

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. €	%
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	13.451	6.878	798	407	1.213	620	15.462	7.905	2.073	1.060	13,4
2002 (Hpl.)		7.245 ³⁰¹⁾		343		614		8.202		1.061	12,9
2003 (Hpl.)		7.493 ³⁰¹⁾		348		605		8.446		1.090	12,9
2004 (Fpl.)		8.036		364		603		9.003		1.162	12,9
2005 (Fpl.)		8.579		370		247		9.196		1.188	12,9

³⁰¹⁾ Unter Berücksichtigung der Globalen Mindereinnahmen.

**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)³⁰²⁾**

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben		Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen		Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen		Netto-Kreditaufnahme ³⁰³⁾	
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €
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	2.756 ³⁰⁴⁾	1.409	523	267	2.233	1.142	1.355	693
2002 (Hpl.)		1.419 ³⁰⁵⁾		230		1.189 ³⁰⁶⁾		1.120
2003 (Hpl.)		1.388 ³⁰⁷⁾		230		1.158 ³⁰⁶⁾		1.076

³⁰²⁾ In die Berechnung sind im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ab dem Jahr 2001 neben dem Kernhaushalt auch die Landesbetriebe einbezogen. Für den Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" wurde von einer Darstellung des Ministeriums der Finanzen vom 28. November 2002 über die Investitionsausgaben in den Jahren 2002 und 2003 ausgegangen.

³⁰³⁾ Einschließlich Neuverschuldung im öffentlichen Bereich.

³⁰⁴⁾ Einschließlich Investitionsausgaben von 130 Mio. DM (LBB).

³⁰⁵⁾ Einschließlich Investitionsausgaben von 71 Mio. €(LBB) und 166 Mio. €(LSV).

³⁰⁶⁾ Im Haushaltsplan sind den Investitionsausgaben Zinszuschüsse von 54 Mio. €und 55 Mio. €zugeordnet, die nicht anrechenbar sind. Entsprechend verringert sich die Kreditobergrenze auf 1.135 Mio. € (2002) und 1.103 Mio. € (2003). Außerdem sind Globale Minderausgaben veranschlagt, die auch bei den investiven Ausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 erwirtschaftet werden dürfen. Wird diese Möglichkeit genutzt, verringert sich die Kreditobergrenze weiter.

³⁰⁷⁾ Einschließlich Investitionsausgaben von 65 Mio. €(LBB) und 173 Mio. €(LSV).

Übersicht über die Entwicklung der Schulden

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln ³⁰⁸⁾	
	Mio. DM	Mio. €
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	35.563	18.183
2000	37.144	18.991
2001	38.503	19.686
2002 (Hpl.)		20.822
2003 (Hpl.)		21.914

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. €
1998	68	35	
1999	68	35	
2000	98	50	
2001	98	50	
2002 (Hpl.)		88	180
2003 (Hpl.)		118	366

³⁰⁸⁾ Der Schuldenstand nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weicht infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab.

Übersicht über die Entwicklung des Verhältnisses der Schulden aus Kreditmarktmitteln zu der Summe aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und eigenen Einnahmen

Haushalts- jahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln			Steuern, steuerähnliche Abgaben und eigene Einnahmen ³⁰⁹⁾			Verhältnis der Schulden aus Kreditmarktmitteln zur Summe der Einnahmen
	Mio. DM	Mio. €	Veränderung (1991=100%) %	Mio. DM	Mio. €	Veränderung (1991=100%) %	%
1991	22.361	11.433	100	11.986	6.128	100	187
1992	23.445	11.987	105	12.840	6.565	107	183
1993	24.687	12.622	110	13.344	6.823	111	185
1994	26.316	13.455	118	13.360	6.831	111	197
1995	28.011	14.322	125	14.331	7.327	120	195
1996	30.007	15.342	134	14.694	7.513	123	204
1997	32.042	16.383	143	14.421	7.373	120	222
1998	33.990	17.379	152	15.030	7.685	125	226
1999	35.563	18.183	159	15.763	8.059	132	226
2000	37.144	18.991	166	15.823	8.090	132	235
2001	38.503	19.686	172	15.209	7.776	127	253
2002 (Hpl.)		20.822	182		8.022	131	260
2003 (Hpl.)		21.914	192		8.268	135	265

³⁰⁹⁾ Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.

**Übersicht über die Entwicklung der Schuldendienstbelastungsquote
- Belastung der Gesamteinnahmen durch den Schuldendienst -**

Haushaltsjahr	Bereinigte Gesamteinnahmen ³¹⁰⁾		Zinsen		Tilgung		Schuldendienst insgesamt		Schuldendienstbelastungsquote
	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	Mio. DM	Mio. €	%
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	47,6 ³¹¹⁾
1999	20.141	10.298	2.011	1.028	5.836	2.984	7.847	4.012	39,0 ³¹²⁾
2000	20.782	10.625	2.044	1.045	3.785	1.935	5.829	2.980	28,0 ³¹³⁾
2001	20.132	10.293	2.073	1.060	3.448	1.763	5.521	2.823	27,4
2002 (Hpl.)		10.531		1.061		2.409		3.470	33,0
2003 (Hpl.)		10.818		1.090		2.624		3.714	34,3
2004 (Fpl.)		11.424		1.162		2.534		3.696	32,4
2005 (Fpl.)		11.669		1.188		2.605		3.793	32,5

³¹⁰⁾ Gesamteinnahmen vermindert um Einnahmen aus Krediten, Rücklagen und außerdem - seit 2001 - haushaltstechnische Verrechnungen.

³¹¹⁾ Ohne Umschuldungen 34,3 %.

³¹²⁾ Ohne Umschuldungen 31,0 %.

³¹³⁾ Ohne Umschuldungen 26,2 %.