

# Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Jahresbericht  
2004

## Inhaltsübersicht

|  | Seite |
|--|-------|
| Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse   | 1     |
| Vorbemerkungen   | 9     |
| 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2003   | 10    |
| 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2003  | 13    |
| 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung   | 23    |
| 4 Förderung des Neu- und Umbaus von Dienstgebäuden für die Verbandsgemeindeverwaltung Altenglan  | 41    |
| 5 Förderung der Stadtsanierung Vallendar   | 43    |
| 6 Förderung von Konversionsliegenschaften<br>- Eifel-Maar-Kaserne in Ulmen<br>- Wilhelm-von-Nassau-Kaserne in Diez<br>- Depot Morbach-Wenigerath | 49    |
| 7 Organisation und Personalbedarf der Zentralabteilungen der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen  | 54    |
| 8 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Zentralstelle für Polizeitechnik   | 59    |
| 9 Festsetzung von Dienst- und Versorgungsbezügen durch die Oberfinanzdirektion Koblenz   | 64    |
| 10 Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern  | 67    |
| 11 Bearbeitung intensiv zu überprüfender Steuerfälle   | 73    |
| 12 Besteuerung ausländischer Einkünfte   | 75    |
| 13 Beteiligung des Landes an der "Europäische Akademie für wissenschaftliche Weiterbildung Bad Ems GmbH"   | 78    |
| 14 Beteiligung des Landes an der "Europäisches Tourismus Institut an der Universität Trier GmbH"   | 81    |
| 15 Förderung der Verbraucherunterrichtung  | 85    |
| 16 Planung des Ausbaus von Landesstraßen   | 88    |
| 17 Förderung kommunaler Verkehrsvorhaben   | 91    |
| 18 Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen im Bereich Straßen und Verkehr   | 94    |
| 19 Bewirtschaftung des Körperschafts- und Privatwaldes durch staatliche Forstbeamte  | 97    |
| 20 Förderung des Projekts "Haus der Fischerei"   | 101   |
| 21 Hochwasserschutz Bad Kreuznach  | 107   |
| 22 Maßnahmen bei längerfristigen Erkrankungen beamteter Lehrkräfte   | 113   |
| 23 Organisation und Personaleinsatz an Ganztagschulen in Angebotsform  | 117   |
| 24 Meisterschule für Handwerker Kaiserslautern   | 122   |
| 25 Neubauten für die Fachhochschule Koblenz  | 124   |
| 26 Förderung von Theatern  | 127   |
| 27 Festsetzung von Bezügen und Beihilfen durch das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz   | 131   |
| 28 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer   | 137   |

**Anlage zu dem Beitrag Nr. 3 - Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -**

|   |   |
|---|---|
| Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben | 1 |
| - Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung) -   |   |
| - Kapitalrechnung -                                       | 2 |
| - Besondere Finanzierungsvorgänge -                       | 3 |

## Abkürzungen

|          |  |
|----------|--|
| BAT      | Bundes-Angestellentarifvertrag   |
| BauGB    | Baugesetzbuch  |
| BBesG    | Bundesbesoldungsgesetz   |
| BeamtVG  | Beamtenversorgungsgesetz   |
| BFStrG   | Bundesfernstraßengesetz  |
| BGBI.    | Bundesgesetzblatt  |
| BS       | Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz  |
| DHVG     | Landesgesetz über die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer   |
| EDV      | Elektronische Datenverarbeitung  |
| EStG     | Einkommensteuergesetz  |
| Fpl.     | Finanzplan   |
| GAmtsbl. | Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung, Frauen und Jugend und für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur |
| GVBl.    | Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz   |
| GVFG     | Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz  |
| Hpl.     | Haushaltsplan  |
| IT       | Informationstechnologie  |
| LBG      | Landesbeamtengesetz  |
| LFAG     | Landesfinanzausgleichsgesetz   |
| LFG      | Landesforstgesetz  |
| LHG      | Landeshaushaltsgesetz  |
| LHO      | Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz   |
| LWaldG   | Landeswaldgesetz   |
| LWG      | Landeswassergesetz   |
| MinBl.   | Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz   |
| NVwZ     | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht  |
| ÖPNV     | Öffentlicher Personennahverkehr  |
| SchulG   | Landesgesetz über die Schulen in Rheinland-Pfalz   |
| SPNV     | Schienenpersonennahverkehr   |
| VgV      | Vergabeverordnung  |
| VOB/A    | Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen  |
| VOB/B    | Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen  |
| VOF      | Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen   |
| VOL/A    | Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen   |
| VV       | Verwaltungsvorschrift  |
| VwORG    | Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung<br>- Verwaltungsorganisationsreformgesetz -                   |

## **Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse**

Der Rechnungshof fasst aufgrund Artikel 120 Abs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz und § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung die wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes in seinem Jahresbericht zusammen. Dieser enthält auch Ergebnisse der Prüfung von Einrichtungen, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Der Jahresbericht ist Grundlage für das Verfahren zur Entlastung der Landesregierung durch den Landtag, dessen Entlastungsbeschluss durch den Haushalts- und Finanzausschuss sowie die Rechnungsprüfungskommission vorbereitet wird. Der Landtag stellt hierbei die wesentlichen Sachverhalte fest und beschließt über einzuleitende Maßnahmen (§ 114 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung).

Nachfolgend sind die den einzelnen Beiträgen vorangestellten Leitsätze wiedergegeben. Die Beiträge selbst enthalten die ausführlichen Sachverhalte, die Äußerungen der geprüften Stellen und die Forderungen des Rechnungshofs.

### **1. Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2003**

Der Rechnungshof bestätigt die Ordnungsmäßigkeit der Landeshaushaltsrechnung 2003.

### **2. Abwicklung des Landeshaushalts 2003**

Die Haushaltsrechnung 2003 weist Gesamt-Einnahmen und - Ausgaben von jeweils 14,9 Mrd. € aus. Der Haushaltsausgleich wurde - wie in den Vorjahren - durch Kreditaufnahmen herbeigeführt, die sich im Jahr 2003 auf 1,3 Mrd. €- netto - beliefen.

Die Gesamtausgaben stiegen nach Bereinigung der in 2003 durchlaufenden Mittel für die Flutopferhilfe gegenüber dem Vorjahr um 1,5 %.

Die Ausgabereste verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 51 Mio. € auf 487 Mio. € Ihr Anteil am Gesamthaushaltsansatz betrug 3,4 %. Außerdem wurden Mittel des nächsten Jahres durch Vorgriffe von 30 Mio. € beansprucht. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnehmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Brutto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt für den Landeshaushalt betrug 4,0 Mrd. € Sie hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2003 und der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2002.

Zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Straßen und Verkehr" wurden Kredite von 24 Mio. € und 179 Mio. € aufgenommen, die sich ebenfalls im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2003 und der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2002 hielten.

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

Die finanzielle Lage des Landes bleibt äußerst angespannt. In den Jahren 2001 bis 2003 reichten die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus. Das Jahr 2003 schloss mit einem Fehlbetrag von 660 Mio. € ab.

Die Steuereinnahmen stiegen 2003 im Vergleich zum Vorjahr zwar um 3 %, sie blieben aber immer noch erheblich hinter den entsprechenden Einnahmen der Jahre 1999 und 2000 zurück.

Im Jahr 2003 erhöhten sich die Personalausgaben um 1,8 %.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen des Landes (im Kernhaushalt) erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 78 Mio. € auf 1,2 Mrd. € Die Investitionsquote stieg von 9,8 % auf 10,3 %. Zusätzliche Investitionsausgaben von 0,2 Mrd. € fielen bei den Landesbetrieben an.

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt belief sich im Jahr 2003 auf 1,3 Mrd. € Dies war die bislang zweithöchste Neuverschuldung. Die Kreditfinanzierungsquote lag mit 11,3 % über dem Durchschnitt der Flächenländer (West). Zusätzlich wurden Kredite von 0,2 Mrd. € für die Landesbetriebe aufgenommen.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze, die nach der Haushaltsplanung noch knapp eingehalten worden war, wurde im Haushaltsvollzug 2003 um 316 Mio. € überschritten.

Die Verschuldung des Landes und der Landesbetriebe am Kreditmarkt stieg bis Ende 2003 auf 22,9 Mrd. € an. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag mit 5.457 €/Einw. über dem Durchschnitt der Flächenländer.

Nach der Planung für 2005 und 2006 ist keine wesentliche Entspannung zu erwarten. Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs sind für den Kernhaushalt Kreditaufnahmen am Kreditmarkt von insgesamt 1,9 Mrd. € vorgesehen. Dies trägt zu einem Anstieg der Verschuldung bis Ende 2006 auf mehr als 26 Mrd. € bei.

Die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung sind zu verstärken, damit die Gestaltungsfähigkeit des Haushalts wiedererlangt werden kann. Das Ziel, in absehbarer Zeit einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung zu erreichen und dann den Schuldenberg abzubauen, muss mit Nachdruck verfolgt werden.

#### **4. Förderung des Neu- und Umbaus von Dienstgebäuden für die Verbandsgemeindeverwaltung Altenglan**

Der mit 153.000 € geförderte Erwerb eines bebauten Grundstücks durch die Verbandsgemeinde zur Erweiterung ihrer Diensträume war nicht erforderlich. Darüber hinaus war das Gebäude für die geplanten Zwecke nicht geeignet.

Der geplante Neubau eines dritten Verwaltungsgebäudes ist nicht notwendig. Bei Umbau und Sanierung der vorhandenen Gebäude besteht kein Bedarf für eine Zuweisung in der bewilligten Höhe.

#### **5. Förderung der Stadtsanierung Vallendar**

Das Sanierungsgebiet war mit einer Fläche von 12,5 ha zu groß, um die Sanierung in einem überschaubaren Zeitraum abschließen zu können. Die unzumutbare Abgrenzung des Sanierungsgebiets führte zu Problemen bei der Abrechnung und zu Nachteilen bei der Finanzierung.

Die Stadt erhob bisher keine Ausgleichsbeträge für die sanierungsbedingte Erhöhung des Bodenwerts der Grundstücke. Auch von der Möglichkeit, Vorausleistungen auf die Ausgleichsbeträge zu erheben, machte sie keinen Gebrauch.

Ausgaben von mehr als 2,5 Mio. € waren nicht ordnungsgemäß belegt. Die zweckentsprechende Verwendung von Fördermitteln für die abgeschlossenen Ordnungsmaßnahmen und eine Baumaßnahme war nicht nachgewiesen.

Nicht alle anrechenbaren Einnahmen wurden zur Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen eingesetzt. Fördermittel wurden für überhöhte Aufwendungen oder nicht zuwendungsfähige Vorhaben eingesetzt.

Die Honorare für den Sanierungsträger waren unangemessen hoch. Die Beauftragung einer zusätzlichen Baubetreuerin war unwirtschaftlich und hätte nicht gefördert werden dürfen.

Von den geltend gemachten Kosten waren mehr als 3 Mio. € nicht förderfähig. Fördermittel von mehr als 2 Mio. € wurden von der Stadt zu viel in Anspruch genommen.

#### **6. Förderung von Konversionsliegenschaften**

- Eifel-Maar-Kaserne in Ulmen
- Wilhelm-von-Nassau-Kaserne in Diez
- Depot Morbach-Wenigerath

Der Einsatz von Programmen mit unterschiedlichen Zielen, Bedingungen und Fördersätzen für eine Konversionsmaßnahme war nicht koordiniert. Fehlentwicklungen waren die Folge.

Maßnahmeträger machten überhöhte oder nicht förderfähige Ausgaben geltend. Die Finanzierungsübersichten enthielten nicht alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen.

Der Berechnung eines Ausgleichsbetrags für Bodenwerterhöhungen lagen unzutreffende Angaben zugrunde.

Eine Spezialklinik wurde ohne Bedarfs- und Marktanalyse mit hohen wirtschaftlichen Risiken errichtet. Das ursprüngliche Förderziel wurde nicht erreicht.

## **7. Organisation und Personalbedarf der Zentralabteilungen der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen**

Die Dienstaufsicht über die Zentralabteilungen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen führt ein Ressort, dem nur ein geringer Teil des Fachpersonals unterstellt ist.

Die Aufteilung von Planstellen und Haushaltsmitteln auf die Einzelpläne dreier Ressorts und auf sechs Kapitel erfordert ein aufwendiges Abstimmungsverfahren bei der Bewirtschaftung der Personal- und Sachausgaben.

Querschnittsaufgaben sowohl Zentralabteilungen als auch Fachabteilungen . Vorteile einer zentralen Mittelbewirtschaftung eines zentralen Beschaffungswesens blieben weitgehend ungenutzt.

Der Aufwand für die zentralen Dienste war zu hoch. Allein im Reinigungsdienst sind Einsparungen von mehr als 100.000 € jährlich möglich.

Der Personalbestand überstieg den Bedarf um 3 ,5 Stellen. Die Personalausgaben können im Rahmen eines sozialverträglichen Stellenabbaus um 1, Mio. € jährlich verringert werden.

## **8. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Zentralstelle für Polizeitechnik**

Die Aufgaben der Zentralstelle für Polizeitechnik waren nicht hinreichend konkretisiert. Für Beschaffungsmaßnahmen waren die Zuständigkeiten des Ministeriums des Innern und für Sport sowie der Zentralstelle nicht eindeutig voneinander abgegrenzt.

Die Unterbringung der Zentralstelle an zwei Standorten führte zu einem zusätzlichen Aufwand für die Verwaltungsorganisation und die Aufgabenerledigung.

Polizeibeamte waren für administrative oder technische Aufgaben eingesetzt, die von Verwaltungskräften erledigt werden können.

Das Vergaberecht wurde nicht immer beachtet.

Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Kauf und Leasing von Fahrzeugen oder polizeispezifischen Zusatzausstattungen wurden nicht im gebotenen Umfang durchgeführt. Der Kauf von Fahrzeugen orientierte sich nicht immer an dem notwendigen Bedarf.

## **9. Festsetzung von Dienst- und Versorgungsbezügen durch die Oberfinanzdirektion Koblenz**

Unzutreffende Festsetzungen von Dienstbezügen für neu eingestellte Beamte und Richter führten zu fehlerhaften Zahlungen. Jährlich wurden 36.000 € zu viel und 104.000 € zu wenig gezahlt.

Aufgrund von Fehlern bei der Festsetzung von Versorgungsbezügen wurden insgesamt 246.000 € zu viel und 154.000 € zu wenig gezahlt.

Das seit August 2001 zur Berechnung der Versorgungsbezüge eingesetzte Datenverarbeitungsprogramm wies Mängel auf.

## **10. Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern**

Die Einführung des Leistungsvergleichs zwischen Finanzämtern erforderte einen aufwendigen Personaleinsatz.

Die Qualität der Arbeit der Steuerverwaltung kann nicht allein mit Hilfe des Leistungsvergleichs beurteilt werden.

Der Leistungsvergleich wurde flächendeckend eingeführt, bevor die Versuchsphase hinreichend ausgewertet worden war. Eine Kosten-Nutzen-Analyse fehlt.

## **11. Bearbeitung intensiv zu überprüfender Steuerfälle**

Intensiv zu überprüfende und andere Steuerfälle unterschieden sich hinsichtlich ihrer Bearbeitungsqualität nur unwesentlich.

Auch bei finanziell bedeutenden Steuerfällen wurde die ordnungsgemäße Sachbearbeitung nicht hinreichend überwacht.

Das Ziel, den Einsatz des Personals auf risikobehaftete und einnahmerelevante Fälle zu konzentrieren, wurde bisher nicht erreicht.

## **12. Besteuerung ausländischer Einkünfte**

Die Besteuerung ausländischer Einkünfte war in zahlreichen Fällen fehlerhaft. Vielfach wurden Doppelbesteuerungsabkommen mit anderen Staaten und steuerliche Sondervorschriften nicht beachtet oder unzutreffend angewandt.

Möglichkeiten, die Sachbearbeitung im Bereich der Besteuerung ausländischer Einkünfte durch eine Zentralisierung der Zuständigkeiten und eine Spezialisierung der Sachbearbeiter zu verbessern, wurden nicht genutzt.

## **13. Beteiligung des Landes an der "Europäische Akademie für wissenschaftliche Weiterbildung Bad Ems GmbH"**

Die Gesellschaft hat ihren Unternehmenszweck bisher nicht erreicht. Die in den Jahren 2002 und 2003 geplanten Weiterbildungsseminare mussten wegen fehlenden Interesses abgesagt werden.

Die Gesellschaft übernahm die Planung und Durchführung eines Kongresses zu den Problemen einer Großstadt in Frankfurt am Main. Ob damit Investoren für die Entwicklung der Stadt Bad Ems zu einem Kur- und Kongresszentrum gewonnen werden können, ist mehr als fraglich.

## **14. Beteiligung des Landes an der "Europäisches Tourismus Institut an der Universität Trier GmbH"**

Die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft hat sich 2003 deutlich verschlechtert. Sie erhielt in den Jahren 1997 bis 2003 von den Gesellschaftern Zuschüsse von insgesamt 1,2 Mio. €. Das Land beteiligte sich an den Zuschüssen mit einer über seinem Anteil an der Gesellschaft liegenden Quote.

Die Gesellschaft war durch Aufträge ihrer Gesellschafter und deren Gebietskörperschaften nicht ausgelastet. Sie führte in erheblichem Umfang Aufträge für Dritte aus, die teilweise nicht kostendeckend abgewickelt wurden.

Die Erschließung des Tourismusmarkts in Süd-Ost-Asien ist keine öffentliche Aufgabe des Landes.

Ein geeignetes Controlling zur Abwicklung von Projekten fehlte. Eine Evaluierung der Gesellschaft steht noch aus.

Ein neuer Gesellschafter beteiligte sich im Jahr 2002 zu günstigen finanziellen Bedingungen. Eine sachgerechte Unternehmensbewertung war unterblieben.



## **15. Förderung der Verbraucherunterrichtung**

In den Wirtschaftsplänen und Jahresrechnungen der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. waren die Einnahmen nicht vollständig ausgewiesen. Dadurch konnten die Zuschüsse des Landes für die Verbraucherunterrichtung nicht zutreffend bemessen werden.

Die vom Land für die Energieberatung bereitgestellten Zuschüsse von insgesamt 153.000 € wurden von der Verbraucherzentrale für andere Zwecke verwandt.

Die Zusammenarbeit der Verbraucherzentrale mit anderen Verbraucherorganisationen war verbesserungsbedürftig.

Das Rechnungswesen stellte zu wenige Daten zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit der Verbraucherzentrale und zu den Kosten einzelner Leistungen bereit.

## **16. Planung des Ausbaus von Landesstraßen**

Beim geplanten Ausbau der Landesstraße L 149 zwischen Mertesdorf und Ruwer können Baukosten von voraussichtlich 500.000 € vermieden werden, wenn von dem Neubau einer Stützwand und einer großflächigen Natursteinverblendung einer weiteren Stützwand abgesehen sowie die Straßenentwässerung weniger aufwendig ausgeführt wird. Dadurch würden sich auch Unterhaltungskosten verringern.

Beim Ausbau der Einmündung der Landesstraße L 85 in die Bundesstraße B 257 in Ahrbrück wurden bei der Kostenteilung dem Land 65.000 € zugeordnet, die vom Bund zu tragen sind.

## **17. Förderung kommunaler Verkehrsvorhaben**

Zwei Städte und acht Landkreise bezogen in die Abrechnungen der Maßnahmen Kosten von insgesamt 636.000 € ein, die nicht zuwendungsfähig waren.

Anliegerbeiträge, die als vorrangige Finanzierungsmittel einzusetzen sind, wurden nicht oder nicht vollständig erhoben. Dies führte zu überhöhten Zuweisungen des Landes.

Fördermittel von 464.000 € wurden zu viel in Anspruch genommen.

## **18. Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen im Bereich Straßen und Verkehr**

Die ordnungsgemäße Überwachung der Verwendung der Fördermittel war nicht gewährleistet.

Durch die zögerliche Abwicklung der Förderverfahren wurden Fördermittel in erheblichem Umfang gebunden.

Zuweisungsempfänger verstießen häufig gegen die ihnen obliegenden Mitteilungspflichten, insbesondere wurde die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht fristgerecht nachgewiesen.

## **19. Bewirtschaftung des Körperschafts- und Privatwaldes durch staatliche Forstbeamte**

Dem Land entstanden bei der Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes durch staatliche Forstbeamte finanzielle Nachteile, weil den Kostenabrechnungen von 1980 bis 2004 nicht die Personalausgaben der entsprechenden Abrechnungsjahre zugrunde lagen. Erstattungsfähige Personalausgaben wurden nicht verursachungsgerecht ermittelt.

Ein fehlerhaftes Abrechnungsverfahren hatte in den Jahren 2001 bis 2004 Mindereinnahmen von insgesamt 6,6 Mio. € zur Folge.

Pauschalgebühren für die Bewirtschaftung des Privatwaldes entsprachen nicht dem wirtschaftlichen Wert der Leistungen.

## **20. Förderung des Projekts "Haus der Fischerei"**

Aufgaben der Bewilligungsbehörde und des Zuwendungsempfängers wurden nicht getrennt. Interessenkollisionen waren die Folge.

Bei der Bearbeitung der Förderverfahren blieben grundlegende Vorgaben des Haushalts- und des Verfahrensrechts sowie der Förderbestimmungen unbeachtet.

Der Träger des Vorhabens war mit dem Betrieb der Einrichtung sowohl finanziell als auch personell überfordert. Der Einsatz der Fördermittel von 1,1 Mio. € für die Ausstattung des bereits mit Mitteln der Dorferneuerung restaurierten Hauses zeigte nicht die erwartete Wirkung.

Ein Aalschokker wurde mit einem Aufwand von mehr als 0,1 Mio. € teilrestauriert. Er konnte bisher nicht für den vorgesehenen Zweck als Museumsschiff genutzt werden.

## **21. Hochwasserschutz Bad Kreuznach**

Eine Regionalstelle der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord nahm ihre Bauherrenaufgaben nicht im gebotenen Umfang wahr und vergab Ingenieurleistungen nicht im Wettbewerb.

Nach wasserrechtlichen Vorschriften zu leistende Finanzierungsbeiträge der Stadt Bad Kreuznach für den Hochwasserschutz wurden nicht rechtzeitig und vollständig erhoben.

Das Land wurde mit Kosten für Gestaltungsmaßnahmen belastet, die unter ausschließlich städtebaulichen Gesichtspunkten ausgeführt wurden.

Geänderte und zusätzliche Bauleistungen führten zu erheblichen Kostensteigerungen.

## **22. Maßnahmen bei längerfristigen Erkrankungen beamteter Lehrkräfte**

Verfahren zur Feststellung der Dienstfähigkeit von Lehrkräften wurden nicht mit der gebotenen Sorgfalt und Dringlichkeit bearbeitet. Maßnahmen zur Wiederherstellung der Dienstfähigkeit wurden nicht mit Nachdruck durchgesetzt.

Bei vorübergehend vermindelter Dienstfähigkeit von Lehrkräften wurde deren Unterrichtsverpflichtung bei vollen Dienstbezügen über längere Zeiträume verringert.

Vorzeitig in den Ruhestand versetzte Beamte waren rechtlich nicht verpflichtet, an Maßnahmen zur Wiederherstellung der Dienstfähigkeit teilzunehmen.

Vorschläge für eine andere Verwendung eingeschränkt dienstfähiger Lehrkräfte waren nicht umsetzbar.

## **23. Organisation und Personaleinsatz an Ganztagschulen in Angebotsform**

Die für die Ganztagschulen veranschlagten Personalmittel wurden in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 überwiegend nicht für den vorgesehenen Zweck, sondern im Rahmen von Bewirtschaftungsmaßnahmen oder zur Verstärkung anderer Ausgabetitel in Anspruch genommen.

Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte wurden vielfach in zu großer Zahl, in zu kleinen Lerngruppen oder in Bereichen eingesetzt, die nicht ihrer Ausbildung entsprachen.

Der Einsatz von Lehrkräften und pädagogischen Fachkräften für die Betreuung von Schülern am Nachmittag wurde in vollem Umfang auf die Unterrichtsverpflichtung und die Präsenzpflicht angerechnet. Nicht in allen Fällen war der gleiche Aufwand für die Vor- und Nachbereitung wie für den Vormittagsunterricht erforderlich.

Rückläufige Teilnehmerzahlen gefährdeten an einigen Schulen den Fortbestand eines auch an wirtschaftlichen Kriterien orientierten Ganztagschulbetriebs.

#### **24. Meisterschule für Handwerker Kaiserslautern**

Die Meisterschule konnte von Teilnehmern an Lehrgängen zur Vorbereitung der Meisterprüfung wegen der Schulgeldfreiheit keine Entgelte erheben. Die Beiträge für die Beschaffung von Material und Werkzeug waren nicht kostendeckend.

Die Stundenzahl der Lehrgänge der Meisterschule überstieg die Stundenzahl vergleichbarer Angebote der Handwerkskammern zum Teil erheblich.

#### **25. Neubauten für die Fachhochschule Koblenz**

Im Rahmen der begleitenden Prüfung wurde die im Raumbedarfsplan für die Fachhochschule Koblenz vorgesehene Hauptnutzfläche - insbesondere bei den Forschungsbereichen - um mehr als 2.100 m<sup>2</sup> verringert. Dies entspricht vermeidbaren Baukosten von mehr als 5 Mio. €

Die Haushaltsunterlage -Bau- war nicht vollständig. Die Planungsunterlagen für die technischen Anlagen waren nicht prüfbar.

In der überarbeiteten Entwurfsplanung für den 2. Bauabschnitt wurden die Hauptnutzfläche um über 900 m<sup>2</sup> und darüber hinaus das Bauvolumen um über 2.000 m<sup>3</sup> Bruttorauminhalt verringert. Die Baukosten konnten so deutlich gesenkt werden.

#### **26. Förderung von Theatern**

Richtlinien für die Förderung von kommunalen Theatern, einheitliche Vorgaben für die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben sowie leistungs- und erfolgsorientierte Förderkriterien fehlten.

Belastungen der Theateretats der Städte Trier und Koblenz mit Ausgaben für die Festspiele erhöhten den Fehlbedarf und damit die Förderungen der Theater.

Das Land erfüllte seine finanziellen Verpflichtungen aus dem Theatervertrag zur Staatstheater Mainz GmbH aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs ohne entsprechende Ermächtigung im Landesfinanzausgleichsgesetz.

#### **27. Festsetzung von Bezügen und Beihilfen durch das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz**

Das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz setzt seit dem Jahr 2002 mit Hilfe eines automatisierten Personalwirtschaftssystems die Bezüge für das Personal fest. Die Oberfinanzdirektion Koblenz hätte die gleichen Leistungen im Jahr 2004 um mehr als 200.000 € günstiger erbracht.

Im Bereich der Informationstechnik vergab das Klinikum Aufträge im Wert von 653.000 € vor der Bewilligung von Fördermitteln.

Bei Auftragsvergaben wurden die Vorteile des Wettbewerbs nicht ausreichend genutzt und Vergabeverfahren sowie die Abrechnung von Leistungen nicht ordnungsgemäß abgewickelt.

In der Abteilung für Personalwesen besteht ein Einsparpotential von sechs Stellen. Personalkosten von 297.000 € jährlich lassen sich vermeiden.

Programme des beschafften Personalwirtschaftssystems wurden nicht angewandt. Bei Nutzung der Automationslösungen können bis zu fünf Stellen im Zuge der Personalfluktuations abgebaut und Personalkosten von 234.000 € jährlich eingespart werden.

Das betriebliche Ergebnis des Klinikums lässt sich bei einer verursachungsgerechten Umlage der Kosten für die Festsetzung der Bezüge für Dritte um 264.000 € jährlich verbessern.

Die Kosten für die Festsetzung von Beihilfen durch das Klinikum waren um 20.000 € jährlich höher als bei einer entsprechenden Aufgabenerledigung durch die Oberfinanzdirektion Koblenz.

## **28. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer**

**Der Umfang der Lehrverpflichtung der Hochschulprofessoren und die Vergütung der Lehraufträge waren nicht verbindlich geregelt.**

**Von der Möglichkeit, nebetätigkeitsrechtliche Entscheidungen zu delegieren, wurde nur eingeschränkt Gebrauch gemacht. Dies führte in einigen Fällen zu verspäteten Nebentätigkeitsgenehmigungen.**

**Ausgaben für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material wurden nicht immer verursachungsgerecht zwischen der Hochschule und dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung aufgeteilt. Außerdem entgingen der Hochschule Einnahmen von 34.000 € jährlich, weil die Druckerei in großem Umfang für Hörer unentgeltlich Vervielfältigungen herstellte. Weitere finanzielle Nachteile entstanden, weil Kurswochen des Führungskollegs Speyer außerhalb der Hochschule durchgeführt wurden.**

**Aufträge für Beschaffungen und hauswirtschaftliche Instandsetzungsarbeiten wurden überwiegend freihändig vergeben. Dadurch blieben die Vorteile des Wettbewerbs ungenutzt.**

**Haushaltspläne und Jahresabschlüsse der Hörerschaft der Hochschule wurden nicht zur Überprüfung und Genehmigung vorgelegt.**

## Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2004 (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. Er enthält neben den aktuellen Prüfungsergebnissen des Jahres 2004 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren (§ 97 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung). Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2003, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

Weiterhin enthält der Bericht Ergebnisse der Prüfung von Einrichtungen, die der Aufsicht des Landes unterstehen.

Die Betragsangaben wurden grundsätzlich, auch soweit sie frühere Jahre oder in Verwaltungsvorschriften in DM festgelegte Werte betreffen, in Euro dargestellt und aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet.

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 11. Oktober, 9., 12. und 17. November 2004 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und am 10. Dezember 2004 die Haushaltsrechnung 2003 zugeleitet. Entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission 13/1 "Parlamentsreform" zur Beschleunigung des Entlastungsverfahrens (Drucksache 13/3500) hat der Rechnungshof den Jahresbericht 2004 weitgehend im Dezember 2004 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 13. Juli 1976 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland geprüft. Die Prüfungsmitteilungen vom 20. September 2004 hat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz den Intendanten und den Verwaltungsräten des Südwestrundfunks und des Zweiten Deutschen Fernsehens übermittelt. Das Beantwortungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.
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 dem Kommunalbericht zusammenfassend darstellen.
6. Die Prüfung der Jahresrechnung 2003 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz<sup>1)</sup> wird im ersten Kalendervierteljahr 2005 durchgeführt werden.
7. Das Kollegium des Rechnungshofs hat die Beiträge zum Jahresbericht in seinen Sitzungen am 4. und 27. Oktober, 15. November, 1., 7. und 20. Dezember 2004 sowie 6. und 12. Januar 2005 beschlossen.

Dem Kollegium gehören an:

Präsident Volker Hartloff, Vizepräsidentin Gabriele Binz, die Leitenden Ministerialrätinnen Sylvia Schill und Dr. Elke Topp sowie die Leitenden Ministerialräte Johannes Herrmann, Dr. Udo Rauch und Dr. Johannes Siebelt.

---

<sup>1)</sup> Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 01 Ministerium, Titel 533 01 Verfassungsschutz.

## Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2003

### Der Rechnungshof bestätigt die Ordnungsmäßigkeit der Landeshaushaltsrechnung 2003.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 2003 (Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz und § 97 Abs. 2 LHO)

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

Zu der stichprobenweise durchgeführten Prüfung (§ 89 Abs. 2 LHO) der Haushaltsrechnung und der Übersichten hierzu wird bemerkt:

#### 1. Verpflichtungen

In den Haushaltsrechnungen des Landes wurde bisher kein Nachweis über die im abgelaufenen Haushaltsjahr eingegangenen Verpflichtungen geführt. Damit fehlte eine aussagefähige Grundlage zur Beurteilung der Frage, ob die Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsvollzug eingehalten wurden.

Das Ministerium der Finanzen hat auf Anregung des Rechnungshofs in seinem Rundschreiben zur Aufstellung der Haushaltsrechnung 2004 um Übersendung eines Nachweises über die im Haushaltsjahr 2004 eingegangenen Verpflichtungen gebeten.

#### 2. Haushaltsüberschreitungen

In der Übersicht über die überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung (Übersicht 1) sind überplanmäßige Tilgungsausgaben für Darlehen<sup>1)</sup> von insgesamt 528,6 Mio. € ausgewiesen. Davon entfallen 488,1 Mio. € auf die Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen im Rahmen der Ermächtigung nach § 2 Abs. 2 LHG 2002/2003<sup>2)</sup>.

Zu den überplanmäßigen Ausgaben von 40,5 Mio. € hat das Ministerium erklärt, es handele sich um eine "qualifizierte Schuldentilgung", die ihre gesetzliche Grundlage in § 25 LHO habe. Diese Verfahrensweise ist problematisch. Um die zur Erfüllung der Kontrollaufgaben des Landtags gebotene Transparenz herzustellen, hat der Rechnungshof eine eindeutige haushaltssystematische Zuordnung der Tilgungsausgaben am Kreditmarkt gemäß den Tilgungsplänen und der Tilgungsausgaben im Rahmen von Umschuldungen für erforderlich erachtet. Er hat vorgeschlagen, hierzu für den Haushaltsvollzug 2005 und 2006 einen außerplanmäßigen Titel für Umschuldungen einzurichten, der in künftigen Haushaltsplänen zu etatisieren ist.

Das Ministerium hat erklärt, es werde dem Vorschlag entsprechen und den außerplanmäßigen Titel bereits im Haushaltsvollzug 2005 einrichten.

#### 3. Haushaltstechnische Verrechnungen

Bei den haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppen 38 und 98) weichen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um 9,9 Mio. € voneinander ab (Übersicht 6). Der angestrebte Ausgleich im Vollzug<sup>3)</sup> wurde nicht erreicht<sup>4)</sup>.

Das Ministerium hat mitgeteilt, in den Haushaltsplänen 2005 und 2006 sei der notwendige Ausgleich berücksichtigt. Es gehe davon aus, dass dieser Ausgleich auch im Haushaltsvollzug erreicht werde.

#### 4. Budgetierungsergebnisse

In der Übersicht über die Zusammenstellung der Budgetierungsergebnisse bei den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 nach Kapiteln und Einzelplänen (Übersicht 17) weichen die Angaben zur Inanspruchnahme von globalen Mehrausgaben bei Kapitel 20 02 und in der Gesamtzusammenstellung um mehr als 1 Mio. € voneinander ab.

Das Ministerium hat erklärt, die Aktualisierung der Budgetdarstellung des Kapitels 20 02 sei versehentlich unterblieben.

---

<sup>1)</sup> Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 05 Schuldenverwaltung, Titel 591 01 Tilgungsausgaben an öffentliche Unternehmen und Titel 591 03 Tilgungsausgaben für Darlehen aus inländischen Kreditmarktmitteln.

<sup>2)</sup> Vgl. Haushaltsabschluss 2003, S. 15 der Haushaltsrechnung 2003.

<sup>3)</sup> Nr. 4.7 der Verwaltungsvorschrift vom 19. Dezember 2002 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2003 (MinBl. 2003 S. 102).

<sup>4)</sup> Vgl. Jahresbericht 2003, Nr. 1 (Drucksache 14/2900).

## 5. Landesbetriebe

### 5.1 Deckungskredite

- Landesbetrieb "Straßen und Verkehr"

Die Angaben zur Höhe der Kreditaufnahme 2003 für den Landesbetrieb weichen voneinander ab<sup>5)</sup>.

Das Ministerium der Finanzen hat auf die Mitteilung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau verwiesen, nach der die Differenz in der Kreditaufnahme aus einer unterschiedlichen zeitlichen Zuordnung der Jahrestrachten resultiere.

- Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

Die Angaben zur Netto-Kreditaufnahme 2003 in der Übersicht über die Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2003 und in der Übersicht 9 weichen von dem Ausweis in der Übersicht 22.3 um 0,6 Mio. € voneinander ab.

Das Ministerium hat erklärt, die Differenz beruhe darauf, dass die Kreditaufnahme unterjährig erfolge und sich infolge weiterer Zahlungseingänge im Jahr 2003 ein geringerer Finanzbedarf zum Jahresabschluss - wie in Übersicht 22.3 ausgewiesen - ergeben habe.

Der Rechnungshof empfahl - auch im Hinblick auf die Regelung zur Rechnungsabgrenzung<sup>6)</sup> -, die Gründe für unterschiedliche Angaben zur Kreditaufnahme künftig in der Haushaltsrechnung näher zu erläutern.

### 5.2 Kassenverstärkungskredite

In der Übersicht der Landeshauptkasse Mainz über die Zusammenstellung der Ergebnisse des Haushalts, der Verwahrungen und der Vorschüsse am Ende des Haushaltsjahres 2003 sind Kassenverstärkungskredite für die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" und "Straßen und Verkehr" von 35,7 Mio. € und 16,9 Mio. € ausgewiesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dem Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" werde künftig in analoger Anwendung der für den Kernhaushalt im Landshaushaltsgesetz ausgebrachten Ermächtigung ein Kassenverstärkungskredit von maximal 12 Mio. € eingeräumt. Ein ggf. übersteigender Betrag sei unter Ausschöpfung der möglichen Kreditermächtigung in langfristige Verbindlichkeiten umzuwandeln. Ob und wie bei der Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten zwischen Kernhaushalt und Betriebs Haushalten getrennt werden sollte, bleibe den Überlegungen im Zusammenhang mit einem künftigen Landshaushaltsgesetz vorbehalten.

Mit dem Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" bestehe seit September 2002 eine Rahmenvereinbarung, die u.a. auch die Sicherstellung der Liquidität zum Inhalt habe. Eine ausdrückliche Begrenzung der Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten durch den Landesbetrieb werde nicht für erforderlich erachtet, da die Inanspruchnahme vom Kreditreferat des Ministeriums überwacht werde.

Der Rechnungshof empfiehlt im Hinblick auf die Höhe der von den Landesbetrieben benötigten Kassenverstärkungen, bei der Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten - ähnlich wie bei Deckungskrediten - zwischen Kernhaushalt und Betriebs Haushalten zu trennen<sup>7)</sup>.

### 5.3 Investitionsausgaben

Die in der Übersicht über die Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2003 für die Landesbetriebe ausgewiesenen Investitionen können den Angaben über die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe im Haushaltsjahr 2003 (Übersicht 22) nicht unmittelbar entnommen werden. Zur Verbesserung der Transparenz empfahl der Rechnungshof, die Investitionen nach kameraler Abgrenzung in der Übersicht 22 darzustellen.

Das Ministerium hat einen entsprechenden Nachweis für die Haushaltsrechnung 2004 zugesagt.

---

<sup>5)</sup> Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2003 (Haushaltsrechnung 2003, S. 34) und Übersicht über die Schulden des Landes (Übersicht 9): jeweils 179 Mio. €

Übersicht über den Jahresabschluss des Landesbetriebs (Übersicht 22.6): 164,9 Mio. €

Vorlage 14/3071 an den Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr: 194,9 Mio. €

<sup>6)</sup> § 72 LHO.

<sup>7)</sup> Für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 sind mit der Johannes Gutenberg-Universität Mainz nachschüssige Zahlungen aus dem Landshaushalt vereinbart. Der Globalhaushalt wird dabei in zwölf Raten kalkuliert, allerdings wird 2005 zwei Monate verzögert und 2006 drei Monate verzögert ausgezahlt. Die Liquiditätssicherung erfolgt über die Landeshauptkasse aus dem allgemeinen Liquiditätspool des Landes (vgl. Protokoll - Teil I - über die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 14. Oktober 2004, S. 10).

**6. Geldforderungen des Landes**

Im Abschlussbericht Nr. 10 und in der Übersicht über die Geldforderungen des Landes aus der Hingabe von Darlehen (Übersicht 10) sind Forderungsbestände (ohne Bürgschaften) am Ende des Haushaltsjahrs 2003 von insgesamt 3,2 Mrd. € ausgewiesen. Zu mehreren Bereichen - u.a. Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte, Kriegsofferfürsorge - waren die Veränderungen der Forderungen und deren Bestände anhand der Rechnungsergebnisse 2003 und früherer Ressortmeldungen<sup>8)</sup> nicht unmittelbar nachvollziehbar. Die Überprüfungen der zuständigen Ministerien hierzu waren bis Ende 2004 noch nicht abgeschlossen.

Die Ministerien haben angekündigt, die Übersicht über die Geldforderungen für die Haushaltsrechnung 2004 zu aktualisieren.

---

<sup>8)</sup> Vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 1, Nr. 1 (Drucksache 14/1880) und Jahresbericht 2003, Nr. 1 (Drucksache 14/2900).



## Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2003

Die Haushaltsrechnung 2003 weist Gesamt-Einnahmen und - Ausgaben von jeweils 14,9 Mrd. € aus. Der Haushaltsausgleich wurde - wie in den Vorjahren - durch Kreditaufnahmen herbeigeführt, die sich im Jahr 2003 auf 1,3 Mrd. €- netto - belaufen.

Die Gesamtausgaben stiegen nach Bereinigung der in 2003 durchlaufenden Mittel für die Flutopferhilfe gegenüber dem Vorjahr um 1,5 %.

Die Ausgabereste verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 51 Mio. € auf 487 Mio. € Ihr Anteil am Gesamthaushaltsansatz betrug 3,4 %. Außerdem wurden Mittel des nächsten Jahres durch Vorgriffe von 30 Mio. € beansprucht. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnehmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Brutto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt für den Landeshaushalt betrug 4,0 Mrd. € Sie hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2003 und der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2002.

Zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Straßen und Verkehr" wurden Kredite von 24 Mio. € und 179 Mio. € aufgenommen, die sich ebenfalls im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2003 und der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2002 hielten.

### 1. Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss 2003 stellt sich wie folgt dar:

|    |  | Einnahmen<br>€                   | Ausgaben<br>€     |
|----|--|----------------------------------|-------------------|
|    |  | <b>- Rechnungsergebnis -</b>     |                   |
| a) | Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2003 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben                             | 14.873.425.720,42                | 14.873.425.720,42 |
| b) | Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2003 verbliebenen Haushaltsreste - netto -, die auf das Haushaltsjahr 2004 übertragen wurden | 456.403.042,50                   | 456.403.042,50    |
| c) | Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2003 verbliebenen Haushaltsreste  | 15.329.828.762,92                | 15.329.828.762,92 |
|    |  | <b>- Haushaltsermächtigung -</b> |                   |
| d) | Nach dem Nachtragshaushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2003 beträgt das Haushalts-Soll   | 14.146.067.100,00                | 14.146.067.100,00 |
| e) | Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2002 übernommenen Haushaltsreste - netto -  | 519.995.846,09                   | 519.995.846,09    |
| f) | Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2002 übernommenen Haushaltsreste  | 14.666.062.946,09                | 14.666.062.946,09 |
| g) | Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Haushaltsermächtigung (f)<br>- Mehreinnahme/-ausgabe -  | 663.765.816,83                   | 663.765.816,83    |
| h) | Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2003   | <b>Ausgleich</b>                 |                   |

## 2. Rechnungsergebnisse

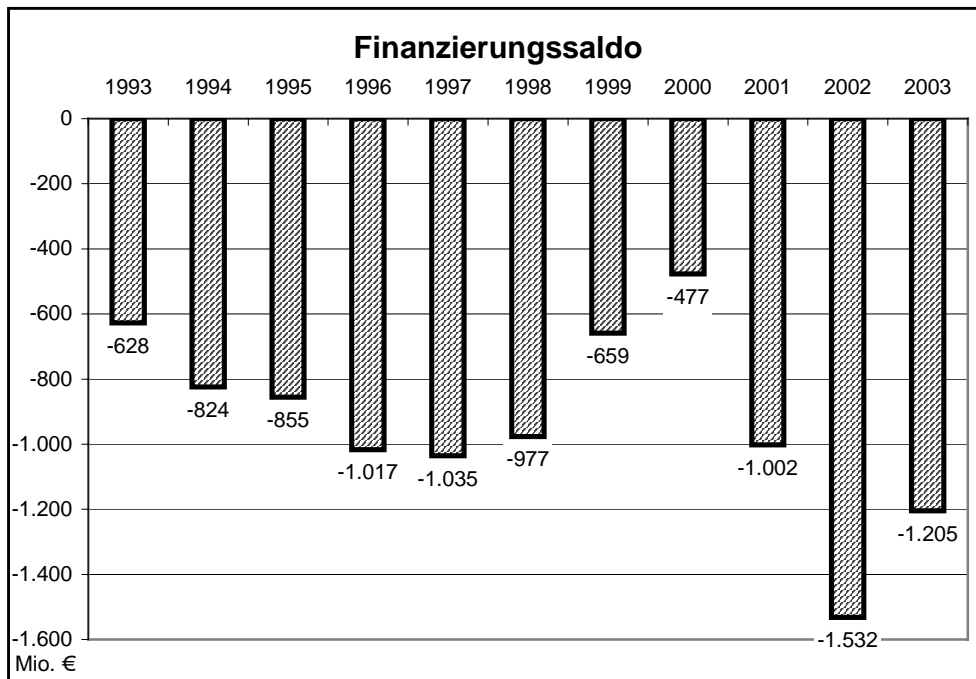
Die in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Rechnungsergebnisse entwickelten sich wie folgt:

| Haushaltsjahr | Rechnungsergebnisse <sup>1)</sup><br>- Mio. €- <sup>2)</sup> |
|---------------|--|
| 1993          | 11.588,0   |
| 1994          | 11.864,9   |
| 1995          | 12.350,4   |
| 1996          | 12.980,0   |
| 1997          | 13.133,2   |
| 1998          | 14.578,5   |
| 1999          | 14.017,3   |
| 2000          | 13.397,8   |
| 2001          | 13.199,8   |
| 2002          | 13.487,4   |
| 2003          | 14.809,8   |

Im Jahr 2003 stiegen die Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um jeweils 1,3 Mrd. € an. Zu dieser Entwicklung trugen insbesondere höhere Kreditsinnahmen und Tilgungsausgaben einschließlich Umschuldungen bei.

## 3. Haushaltsausgleich

In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen <sup>3)</sup> den Ausgaben <sup>4)</sup> gegenübergestellt. Danach ergaben sich in den Jahren 1993 bis 2003 folgende negative Finanzierungssalden (Finanzierungsdefizite):



Das Finanzierungsdefizit im Jahr 2003 von 1.205 Mio. € wurde - wie in den Vorjahren - durch Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt ausgeglichen. In der Finanzierungsrechnung 2003 sind eine Netto-Kreditaufnahme von 1.312 Mio. € und eine Netto-Zuführung an Rücklagen von 107 Mio. € ausgewiesen.

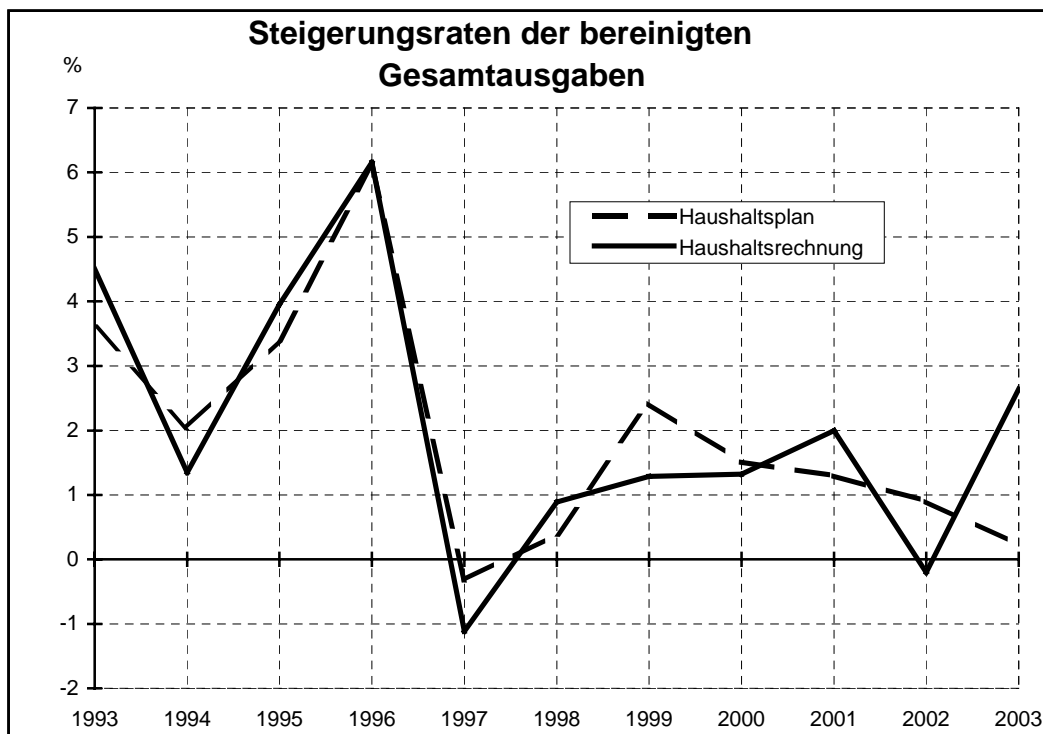
- 
- 1) Unter Berücksichtigung der Haushaltsreste.
  - 2) Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.
  - 3) Ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen.
  - 4) Ohne Tilgung am Kreditmarkt, Zuführung an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen.

#### 4. Haushaltssteigerung

Die bereinigten Gesamtausgaben<sup>5)</sup> beliefen sich 2003 nach der Planung auf 11.405 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 11.576 Mio. €. Sie veränderten sich in den Haushaltsjahren 1993 bis 2003 wie folgt:

| Haushaltsjahr | Ausgaben          |                            |
|---------------|-------------------|----------------------------|
|               | Haushaltsplan     | Haushaltsrechnung          |
|               | Anstieg<br>%      | Anstieg <sup>6)</sup><br>% |
| 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                        |
| 2002          | 0,9               | - 0,2                      |
| 2003          | 0,2 <sup>7)</sup> | 2,6 <sup>8)</sup>          |

Die bereinigten Gesamtausgaben erhöhten sich nach der Haushaltsrechnung 2003 gegenüber dem Vorjahr um 2,6 %<sup>8)</sup>.



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

6) Ist-Ausgaben.

7) - 1,2 % ohne die durchlaufenden Mittel für die Flutopferhilfe von 164 Mio. € (Kapitel 20 02 Titel 884 01).

8) 1,5 % ohne die durchlaufenden Mittel für die Flutopferhilfe von 130 Mio. € (Kapitel 20 02 Titel 884 01).

**5. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe**

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

|                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| Überplanmäßige Ausgaben  | 544.936.692,61 €       |
| Außerplanmäßige Ausgaben | 736.539,97 €           |
| Haushaltsvorgriffe       | 30.151.447,12 €        |
| Zusammen                 | <hr/> 575.824.679,70 € |

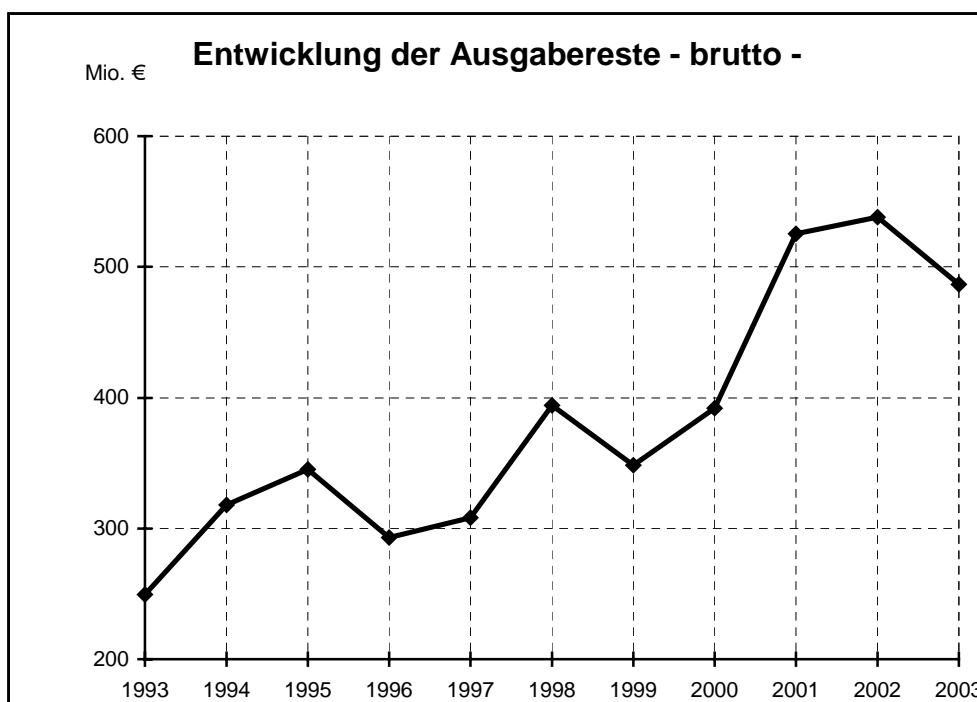
Von den überplanmäßigen Ausgaben entfallen 528,6 Mio. € auf Tilgungsausgaben. Davon betreffen 488,1 Mio. € Umschuldungen.

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

**6. Ausgabereste, Vorgriffe und Ausgleichsrücklage**

**6.1 Die Ausgabereste und Vorgriffe betragen in den Jahren 1993 bis 2003:**

| Haushaltsjahr | Ausgabereste<br>abzüglich Vorgriffe | Vorgriffe | Ausgabereste | Anteil der Ausgabereste<br>am Haushaltsansatz |
|---------------|-------------------------------------|-----------|--------------|---|
|               | - Mio. €-                           |           |              | %   |
| 1993          | 249,4                               | 0,1       | 249,5        | 2,2   |
| 1994          | 316,2                               | 1,9       | 318,1        | 2,7   |
| 1995          | 344,5                               | 0,8       | 345,3        | 2,9   |
| 1996          | 293,0                               | 0,0       | 293,0        | 2,3   |
| 1997          | 308,2                               | 0,1       | 308,3        | 2,4   |
| 1998          | 393,1                               | 1,1       | 394,2        | 3,0   |
| 1999          | 348,5                               | 0,0       | 348,5        | 2,6   |
| 2000          | 392,0                               | 0,1       | 392,1        | 2,9   |
| 2001          | 469,7                               | 55,6      | 525,3        | 3,9   |
| 2002          | 520,0                               | 18,0      | 538,0        | 3,9   |
| 2003          | 456,4                               | 30,2      | 486,6        | 3,4   |



Die Ausgabereste verringerten sich im Jahr 2003 um 51,4 Mio. € auf 486,6 Mio. €<sup>9)</sup>. Mittel des nächsten Jahres wurden durch Vorgriffe von 30,2 Mio. € beansprucht.

Von den Ausgaberesten entfallen 349,7 Mio. € auf die "klassische" Restebildung nach § 45 LHO und 136,9 Mio. € auf die Restebildung im Rahmen des Bonus-/Malusystems.

<sup>9)</sup> Die Umsetzung des im Jahr 1998 eingeführten Bonus-/Malusystems erfolgte zunächst durch Bildung und Übertragung von Ausgaberesten. 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).

6.2 Die Ausgabereste von 486,6 Mio. € im Jahr 2003 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

| Einzelplan                      | Bezeichnung   | Ausgabereste <sup>10)</sup> insgesamt |                         | Ausgabereste     |   |   |              |  |                                 |
|---------------------------------|---|---------------------------------------|-------------------------|------------------|---|---|--------------|--|---------------------------------|
|                                 |   | Mio. €                                | % des Haushaltsansatzes | Personalausgaben | Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst | Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke | Baumaßnahmen | Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen | Besondere Finanzierungsausgaben |
| - Mio. €-                       |   |                                       |                         |                  |   |   |              |  |                                 |
| 01                              | Landtag   | 1,3                                   | 4,1                     | 0,2              | 0,2   | 0,2   | 0,0          | 0,7  | 0,0                             |
| 02                              | Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung             | 4,8                                   | 12,8                    | 1,5              | 3,0   | 0,1   | 0,0          | 0,2  | 0,0                             |
| 03                              | Ministerium des Innern und für Sport                              | 37,2                                  | 3,4                     | 15,4             | 7,3   | 2,3   | 0,0          | 12,1   | 0,0                             |
| 04                              | Ministerium der Finanzen  | 11,5                                  | 2,1                     | 9,4              | 1,3   | 0,7   | 0,0          | 0,1  | 0,0                             |
| 05                              | Ministerium der Justiz  | 0,0                                   | 0,0                     | 0,0              | 0,0   | 0,0   | 0,0          | 0,0  | 0,0                             |
| 06                              | Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit          | 23,5                                  | 1,9                     | 6,6              | 0,3   | 16,4  | 0,0          | 0,1  | 0,0                             |
| 08                              | Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau   | 88,4                                  | 8,5                     | 1,6              | 0,9   | 35,1  | 0,0          | 50,9   | 0,0                             |
| 09                              | Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend                        | 16,4                                  | 0,6                     | 1,3              | 2,9   | 8,1   | 0,0          | 3,9  | 0,1                             |
| 10                              | Rechnungshof  | 0,0                                   | 0,0                     | 0,0              | 0,0   | 0,0   | 0,0          | 0,0  | 0,0                             |
| 12                              | Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung                         | 101,5                                 | 44,0                    | 0,0              | 15,5  | 0,0   | 13,5         | 72,5   | 0,0                             |
| 14                              | Ministerium für Umwelt und Forsten                                | 89,3                                  | 27,0                    | 2,2              | 17,1  | 6,4   | 7,4          | 56,3   | 0,0                             |
| 15                              | Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur | 30,6                                  | 3,1                     | 4,7              | 10,6  | 1,6   | 0,1          | 13,6   | 0,0                             |
| 20                              | Allgemeine Finanzen   | 82,0                                  | 1,5                     | 36,6             | 2,9   | 14,7  | 0,0          | 27,7   | 0,0                             |
| <b>Insgesamt <sup>10)</sup></b> |   | <b>486,6</b>                          | <b>3,4</b>              | <b>79,6</b>      | <b>62,0</b>   | <b>85,6</b>                                   | <b>21,1</b>  | <b>238,1</b>   | <b>0,2</b>                      |

<sup>10)</sup> Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

**6.3** Nach der Haushaltsrechnung 2003 veränderten sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt:

| Ausgabereste  | 2002 <sup>11)</sup> |                              | 2003         |                              | Veränderungen<br>2003 zu 2002<br><br>Mio. € |
|---|---------------------|------------------------------|--------------|------------------------------|---|
|   | Mio. €              | Anteil an den<br>Resten<br>% | Mio. €       | Anteil an den<br>Resten<br>% |   |
| Personalausgaben  | 41,6                | 7,7                          | 79,6         | 16,4                         | + 38,0                                      |
| Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst | 60,0                | 11,2                         | 62,0         | 12,7                         | + 2,0                                       |
| Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse                                    | 141,5               | 26,3                         | 85,6         | 17,6                         | - 55,9                                      |
| Baumaßnahmen  | 43,7                | 8,1                          | 21,1         | 4,3                          | - 22,6                                      |
| Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen        | 246,4               | 45,8                         | 238,1        | 48,9                         | - 8,3                                       |
| Besondere Finanzierungsausgaben                                   | 4,8                 | 0,9                          | 0,2          | 0,1                          | - 4,6                                       |
| <b>Insgesamt</b>  | <b>538,0</b>        | <b>100,0</b>                 | <b>486,6</b> | <b>100,0</b>                 | <b>- 51,4</b>                               |

Von den Ausgaberesten 2003 von 486,6 Mio. € entfielen 259,2 Mio. € (53,3 %) auf investive Ausgaben.

**6.4** In der Haushaltsrechnung ist eine Entnahme aus der Ausgleichsrücklage zur Finanzierung von Steuererminderungen von 3,8 Mio. € ausgewiesen. Die Rücklage wurde damit vollständig aufgelöst.

**7. Veränderungen gegenüber dem Rechnungssoll**

**7.1** Die Einnahmen erhöhten (+)/verringerten (-) sich gegenüber dem Rechnungssoll (Haushaltssoll einschließlich Haushaltsreste):

|  | Mio. €  |
|--|---------|
| Steuern und steuerähnliche Einnahmen   | - 129,9 |
| Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.                                      | + 85,8  |
| Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke  | - 31,4  |
| Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, Besondere Finanzierungseinnahmen | + 739,3 |
| Mehreinnahmen  | + 663,8 |

Höhere Einnahmen ergaben sich vor allem bei den Kreditaufnahmen einschließlich Umschuldungen, die den besonderen Finanzierungseinnahmen zugeordnet sind.

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

|   | Mio. €  |
|---|---------|
| Personalausgaben <sup>12)</sup>                                   | + 14,9  |
| Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst | + 579,6 |
| Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke                     | + 28,3  |
| Baumaßnahmen  | + 1,6   |
| Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen        | + 18,7  |
| Besondere Finanzierungsausgaben                                   | + 20,7  |
| Mehrausgaben  | + 663,8 |

Höhere Ausgaben ergaben sich insbesondere bei den Tilgungsleistungen einschließlich Umschuldungen.

<sup>11)</sup> Unter Berücksichtigung von Übertragungen auf andere Haushaltsstellen.

<sup>12)</sup> Zur Entwicklung der Personalausgaben vgl. Beitrag Nr. 3 "Haushaltsslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung".

## 8. Kreditermächtigung

### 8.1 Kredite am Kreditmarkt für den Landeshaushalt

|   |                           |
|---|---------------------------|
| Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2003 <sup>13)</sup>                                    | 3.448.200.000,00 €        |
| Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2002 übertragen wurden<br>(Kapitel 20 05 Titel 321 03) | + 519.995.846,09 €        |
| Rest-Kreditermächtigung 2002 (§ 18 Abs. 3 LHO)  | + 965.571.440,55 €        |
| Kreditermächtigung insgesamt  | <u>4.933.767.286,64 €</u> |
| Einnahmen aus Krediten vom inländischen Kreditmarkt<br>(Kapitel 20 05 Titel 321 03)             | 3.951.107.986,53 €        |
| Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2004 übertragen wurden<br>(Kapitel 20 05 Titel 321 03)  | + 456.403.042,50 €        |
| Einnahmen und Reste insgesamt   | <u>4.407.511.029,03 €</u> |

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt <sup>14)</sup> hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

### 8.2 Rest-Kreditermächtigung

Das Ministerium der Finanzen griff im Haushaltsvollzug 2003 - wie auch im Vorjahr - zur Deckung des Finanzbedarfs unter Berufung auf die Regelung in § 18 Abs. 3 LHO in Höhe von mehr als 0,4 Mrd. € auf die nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Jahres 2002 (Rest-Kreditermächtigung) zurück. In der Haushaltsrechnung 2003 ist eine Rest-Kreditermächtigung von 526.256.257,61 € ausgewiesen <sup>15)</sup>.

Die Entwicklung der Rest-Kreditermächtigung ist nachfolgend dargestellt:

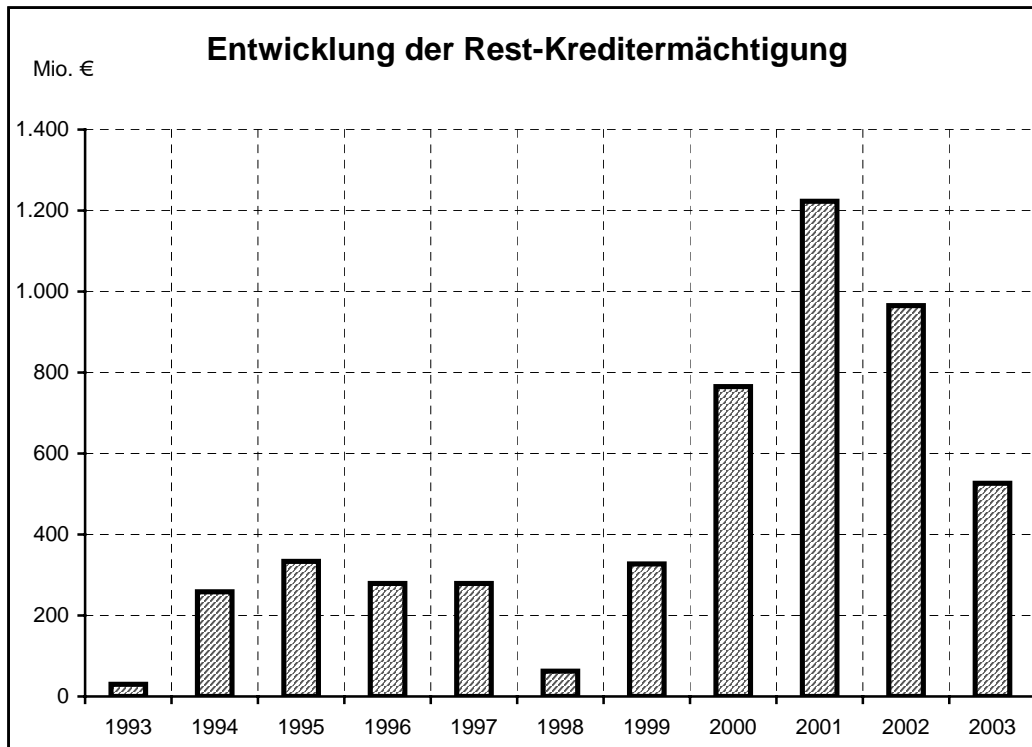
| Haushaltsjahr | Bestand der Rest-Kreditermächtigung<br>- Mio. €- |
|---------------|--|
| 1993          | 30   |
| 1994          | 259  |
| 1995          | 334  |
| 1996          | 279  |
| 1997          | 279  |
| 1998          | 62   |
| 1999          | 327  |
| 2000          | 765  |
| 2001          | 1.223  |
| 2002          | 966  |
| 2003          | 526  |

<sup>13)</sup> Art. 1 Nr. 2 Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2002/2003 (Nachtragshaushaltsgesetz 2003) i.V.m. Nr. 1 des Kreditfinanzierungsplans 2003.

<sup>14)</sup> Zur Entwicklung der Kreditaufnahmen und der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Art. 117 Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 18 Abs. 1 LHO) vgl. Beitrag Nr. 3 "Haushaltsslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung".

<sup>15)</sup> Vgl. Haushaltsabschluss 2003, S. 15 der Haushaltsrechnung 2003.





Für die Inanspruchnahme der Rest-Kreditermächtigung und der Kreditermächtigung für das laufende Jahr enthalten § 2 Abs. 2 des Landeshaushaltsgesetzes 2004 und des Landeshaushaltsgesetzes 2005/2006 eine Regelung, die das Bewilligungsrecht des Landtags besser als bisher sichert. Im Ergebnis ist danach die Kreditaufnahme - unter Anrechnung der zunächst auszuschöpfenden Rest-Kreditermächtigung - auf den für das laufende Jahr festgelegten Höchstbetrag begrenzt. Sollten im laufenden Jahr weitere Kredite im Rahmen der noch nicht in Anspruch genommenen Gesamtkreditermächtigung notwendig sein, so ist die vorherige Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses einzuholen. Ob mit dieser Bestimmung im Haushaltsvollzug auch die gebotene Begrenzung der weitergeltenden Kreditermächtigung erreicht wird, bleibt abzuwarten. Entscheidendes Kriterium für die Wirksamkeit ist, dass bei der Veranschlagung die voraussichtlich benötigte Kreditaufnahme und die voraussichtlich anfallenden Tilgungsausgaben entsprechend dem Fälligkeitsprinzip mit größtmöglicher Genauigkeit ermittelt werden.

### 8.3 Umschuldungen

|  |                    |
|--|--------------------|
| Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen <sup>16)</sup>  | 1.000.000.000,00 € |
| Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03) | 488.121.053,47 €   |

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

<sup>16)</sup> § 2 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 2002/2003.

#### 8.4 Kredite am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe

##### 8.4.1 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

|  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2003 <sup>17)</sup> | 24.200.000,00 €                      |
| Aufnahme von Darlehen (brutto)                               | 39.000.000,00 €                      |
| Tilgung  | 15.000.000,00 €                      |
| Aufnahme von Darlehen (netto)                                | <u>24.000.000,00 €<sup>18)</sup></u> |

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2003 <sup>19)</sup>.

##### 8.4.2 Landesbetrieb "Straßen und Verkehr"

|  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2003 <sup>17)</sup> | 164.900.000,00 €                      |
| Rest-Kreditermächtigung 2002                                 | 30.000.000,00 €                       |
| Kreditermächtigung insgesamt                                 | <u>194.900.000,00 €</u>               |
| Aufnahme von Darlehen (brutto)                               | 179.000.000,00 €                      |
| Tilgung  | 0,00 €                                |
| Aufnahme von Darlehen (netto)                                | <u>179.000.000,00 €<sup>18)</sup></u> |

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2003 und der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2002 <sup>19)</sup>.

#### 8.5 Kredite im öffentlichen Bereich

|   |                 |
|---|-----------------|
| Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2003 <sup>20)</sup>  | 10.292.300,00 € |
| Aufnahme von Darlehen vom Bund zur Förderung des Wohnungsbaues und des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaues (Kapitel 12 25 Titel 311 71) | 4.604.000,00 €  |

Die Schuldenaufnahme beim Bund hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

---

<sup>17)</sup> Art. 1 Nr. 2 Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2002/2003 (Nachtragshaushaltsgesetz 2003) i.V.m. dem Finanzplan 2003. Die Ermächtigung bezieht sich auf die Netto-Kreditaufnahme.

<sup>18)</sup> Vgl. Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung 2003.

<sup>19)</sup> Zu den Deckungskrediten vgl. Beitrag Nr. 1 "Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2003".

<sup>20)</sup> Art. 1 Nr. 2 Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2002/2003 (Nachtragshaushaltsgesetz 2003) i.V.m. Nr. 4 des Kreditfinanzierungsplans 2003.

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

**Die finanzielle Lage des Landes bleibt äußerst angespannt. In den Jahren 2001 bis 2003 reichten die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus. Das Jahr 2003 schloss mit einem Fehlbetrag von 660 Mio. € ab.**

**Die Steuereinnahmen stiegen 2003 im Vergleich zum Vorjahr zwar um 3 %, sie blieben aber immer noch erheblich hinter den entsprechenden Einnahmen der Jahre 1999 und 2000 zurück.**

**Im Jahr 2003 erhöhten sich die Personalausgaben um 1,8 %.**

**Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen des Landes (im Kernhaushalt) erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 78 Mio. € auf 1,2 Mrd. €. Die Investitionsquote stieg von 9,8 % auf 10,3 %. Zusätzliche Investitionsausgaben von 0,2 Mrd. € fielen bei den Landesbetrieben an.**

**Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt belief sich im Jahr 2003 auf 1,3 Mrd. €. Dies war die bislang zweithöchste Neuverschuldung. Die Kreditfinanzierungsquote lag mit 11,3 % über dem Durchschnitt der Flächenländer (West). Zusätzlich wurden Kredite von 0,2 Mrd. € für die Landesbetriebe aufgenommen.**

**Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze, die nach der Haushaltsplanung noch knapp eingehalten worden war, wurde im Haushaltsvollzug 2003 um 316 Mio. € überschritten.**

**Die Verschuldung des Landes und der Landesbetriebe am Kreditmarkt stieg bis Ende 2003 auf 22,9 Mrd. € an. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag mit 5.457 €/Einw. über dem Durchschnitt der Flächenländer.**

**Nach der Planung für 2005 und 2006 ist keine wesentliche Entspannung zu erwarten. Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs sind für den Kernhaushalt Kreditaufnahmen am Kreditmarkt von insgesamt 1,9 Mrd. € vorgesehen. Dies trägt zu einem Anstieg der Verschuldung bis Ende 2006 auf mehr als 26 Mrd. € bei.**

**Die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung sind zu verstärken, damit die Gestaltungsfähigkeit des Haushalts wiedererlangt werden kann. Das Ziel, in absehbarer Zeit einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung zu erreichen und dann den Schuldenberg abzubauen, muss mit Nachdruck verfolgt werden.**

## 1. Allgemeines

Zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 1993 bis 2003, der Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2004 bis 2006<sup>1)</sup> sowie des Finanzplans 2007 und 2008 zusammengestellt. 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.

Beim Vergleich der Jahre 1993 bis 2008 ist zu berücksichtigen, dass sich die Struktur des Haushalts durch die Auslagerung von Aufgabenbereichen<sup>2)</sup> auf der Ausgaben- und Einnahmenseite wesentlich verändert hat.

## 2. Wesentliches Ergebnis

### 2.1 Aufgliederung des Rechnungsergebnisses

Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben für die Jahre 1993 bis 2003 sind nach den Rechnungsergebnissen aufgliedert in

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

Die Entwicklung im Einzelnen ist aus der Anlage ersichtlich.

#### 2.1.1 Laufende Rechnung

Die Einnahmen der laufenden Rechnung (Anlage, Seite 1) stiegen 2003 um 4,2 % (+ 387 Mio. €) auf 9.690 Mio. €. Dies war vor allem auf höhere Steuereinnahmen (+ 203 Mio. €) und höhere laufende Zuweisungen und Zuschüsse - insbesondere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes - (+ 187 Mio. €) zurückzuführen. Allerdings blieben die Steuereinnahmen im dritten Jahr in Folge erheblich hinter den entsprechenden Einnahmen der Jahre 1999 und 2000 zurück.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2 % (+ 207 Mio. €) auf 10.350 Mio. €.

---

1) Die Daten für die Jahre 2005 und 2006 wurden auf der Grundlage der Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2005/2006, der vom Haushalts- und Finanzausschuss am 2. Dezember 2004 beschlossenen Änderungen und der Beschlussfassung des Landtags (Plenarbeschlussprotokoll 14/85) ermittelt.

2) Es wurden z.B. zum 1. Januar 1996 das Daten- und Informationszentrum Rheinland-Pfalz, das zum 1. Januar 2003 in den Landesbetrieb "Daten und Information" umgewandelt wurde, 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 Rheinland-Pfalz und das Staatsorchester Rheinische Philharmonie in Landesbetriebe und die Staatsbauverwaltung in den Landesbetrieb "Liegenschafts- 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 Landessprachheilzentrum Meisenheim und die Reha-Klinik Rheingrafenstein Bad Münster am Stein-Ebernburg in das Landeskrankenhaus eingegliedert.

Zum 1. April 2001 wurden die Aufgaben der Genetischen Beratungsstelle auf das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität übertragen.

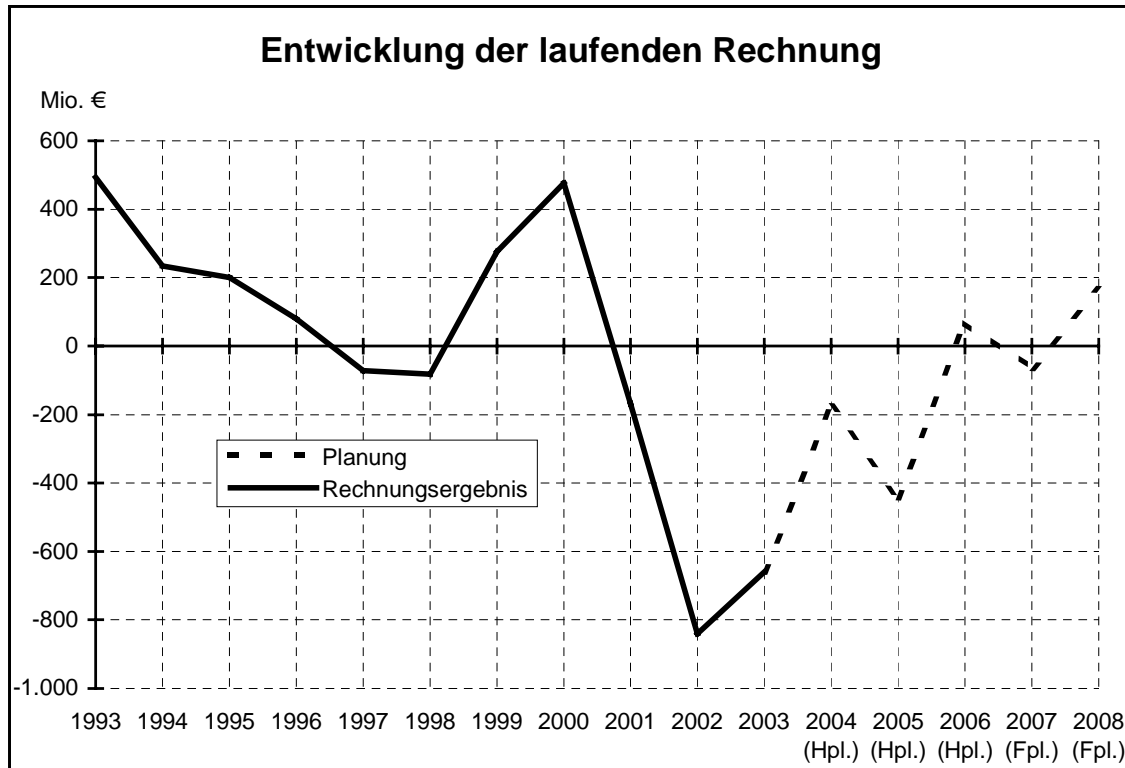
Zum 1. Januar 2002 wurde die Straßen- und Verkehrsverwaltung des Landes in den Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" überführt. Ferner wurden die Zentralstelle der Forstverwaltung und die Forstämter in einen Quasi-Landesbetrieb "Landesforsten Rheinland-Pfalz" zusammengefasst.

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.

Seit dem Haushaltsjahr 2005 wird die Johannes Gutenberg-Universität nach kaufmännischen Kriterien geführt (§ 103 HochSchG) und in Kapitel 15 05 als Globalhaushalt veranschlagt. Außerdem wurde der Quasi-Landesbetrieb "Landesforsten Rheinland-Pfalz" zu einem Landesbetrieb ausgestaltet.

Die Einnahmen der laufenden Rechnung reichten - wie auch in den beiden Vorjahren - nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus; im Jahr 2003 betrug der Fehlbetrag 660 Mio. €<sup>3)</sup>.

Erst für das Jahr 2006 wird nach der Haushaltsplanung unter Einbeziehung der globalen Mehreinnahmen von 165 Mio. € ein geringer Überschuss der laufenden Rechnung erwartet.



### 2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung (Anlage, Seite 2) wies 2003 Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen von 1.188 Mio. € aus<sup>4)</sup>. Gegenüber 2002 erhöhten sich die Investitionsausgaben um 78 Mio. € (+ 7%).

Die Landesbetriebe<sup>5)</sup> leisteten 2003 Investitionsausgaben von 223 Mio. €<sup>6)</sup>.

### 2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge (Anlage, Seite 3) des Jahres 2003 wiesen auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 4.439 Mio. € aus. Außerdem wurden der Ausgleichsrücklage 4 Mio. € entnommen.

Auf der Ausgabe Seite fielen Tilgungsausgaben am Kreditmarkt von 3.127 Mio. € an. Ferner wurden dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz sowie der Rücklage des Landeswohnungsbaufonds insgesamt 111 Mio. € zugeführt.

Der Finanzierungssaldo der besonderen Finanzierungsvorgänge von 1.205 Mio. € verdeutlicht, dass der Haushaltsausgleich im Wesentlichen durch Kreditaufnahmen herbeigeführt wurde.

<sup>3)</sup> Nach der Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 30. April 2004 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu VA 2 - FV 4036 - 1/04) schlossen auch die laufenden Rechnungen der Länder Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen im Jahr 2003 mit Fehlbeträgen ab.

<sup>4)</sup> Der Kapitalrechnung sind außerdem Tilgungsausgaben an Verwaltungen von 38 Mio. € zugeordnet.

<sup>5)</sup> "Straßen und Verkehr", "Liegenschafts- und Baubetreuung", "Landesforsten Rheinland-Pfalz", "Landeseigene Anlagen an Wasserstraßen", "Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz" und "Staatsorchester Rheinische Philharmonie".

<sup>6)</sup> Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2003, Haushaltsrechnung 2003, S. 34.

## 2.2 Personalausgaben

### 2.2.1 Entwicklung der Personalausgaben

Die Personalausgaben haben sich nach den Haushaltsrechnungen 1993 bis 2003 und der Haushalts- und Finanzplanung 2004 bis 2008 wie folgt verändert:

| Haushaltsjahr | Personalausgaben     | Veränderung gegenüber Vorjahr <sup>7)</sup> |                      |
|---------------|----------------------|---|----------------------|
|               | Mio. €               | Mio. €                                      | %                    |
| 1993          | 3.943                | 162   | 4,3                  |
| 1994          | 4.040                | 97  | 2,5                  |
| 1995          | 4.212                | 172   | 4,3                  |
| 1996          | 4.326                | 114   | 2,7                  |
| 1997          | 4.373                | 47  | 1,1 <sup>8)</sup>    |
| 1998          | 4.362                | - 11  | - 0,2 <sup>9)</sup>  |
| 1999          | 4.495                | 133   | 3,0                  |
| 2000          | 4.560                | 65  | 1,5                  |
| 2001          | 4.681                | 121   | 2,7 <sup>10)</sup>   |
| 2002          | 4.632                | - 49  | - 1,1 <sup>11)</sup> |
| 2003          | 4.713                | 81  | 1,8                  |
| 2004 (Hpl.)   | 4.808                | 95  | 2,0                  |
| 2005 (Hpl.)   | 4.713                | - 95  | - 2,0 <sup>12)</sup> |
| 2006 (Hpl.)   | 4.775 <sup>13)</sup> | 62  | 1,3                  |
| 2007 (Fpl.)   | 4.882                | 107   | 2,2                  |
| 2008 (Fpl.)   | 4.986                | 104   | 2,1                  |

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

- In den vergangenen Jahren wurden vielfach Personalausgaben aus dem Landeshaushalt ausgelagert. Dies hat sich insbesondere auf die Veränderungsraten in den Jahren 1997, 1998, 2002 und 2005 ausgewirkt.
- Aufgrund von Minderausgaben bei den Personalausgaben, insbesondere im Rahmen des Bonus-/Malussystems, wurden in den Jahren 1998, 2001, 2002 und 2003 Haushaltsausgabereste von 57,8 Mio. €, 39,4 Mio. €, 46,8 Mio. € und 73,6 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 führen kann.

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) lag 2003 bei 40,7 %.

<sup>7)</sup> Die Veränderungsraten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage von €-Beträgen und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Mio. €-Beträge ermittelt.

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

<sup>9)</sup> Bei Berücksichtigung der Auslagerungen ergibt sich im Jahr 1998 ein Anstieg von 2,0 % (vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 2, Drucksache 13/5380).

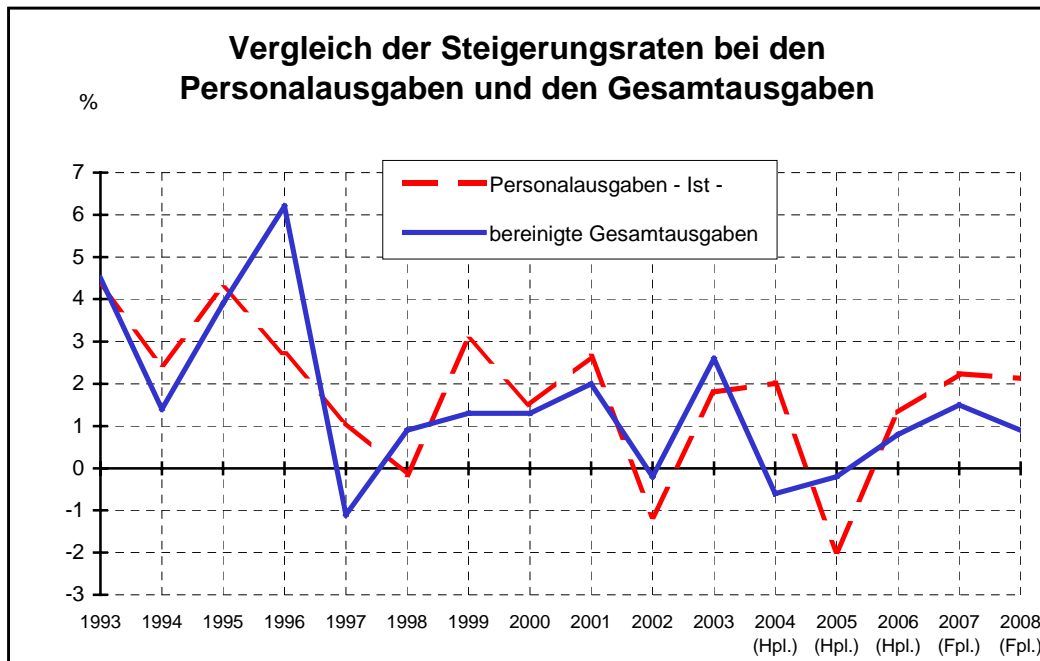
<sup>10)</sup> Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz für die nach dem 30. September 1996 neu eingestellten Beamten zur Sicherung der künftigen Versorgung waren in den Jahren 1996 bis 2000 den Personalausgaben zugeordnet. Die Zuführungen 2001 von 88,2 Mio. 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 %.

<sup>11)</sup> Bei Berücksichtigung der Auslagerungen (Kapitel 08 06, 08 07, 14 30, 14 31 und 14 83 - ohne 14 02 -) ergibt sich im Jahr 2002 ein Anstieg von rd. 3 %.

<sup>12)</sup> Bei Berücksichtigung der Auslagerung der Johannes Gutenberg-Universität ergibt sich im Jahr 2005 anstelle eines Rückgangs ein deutlicher Anstieg.

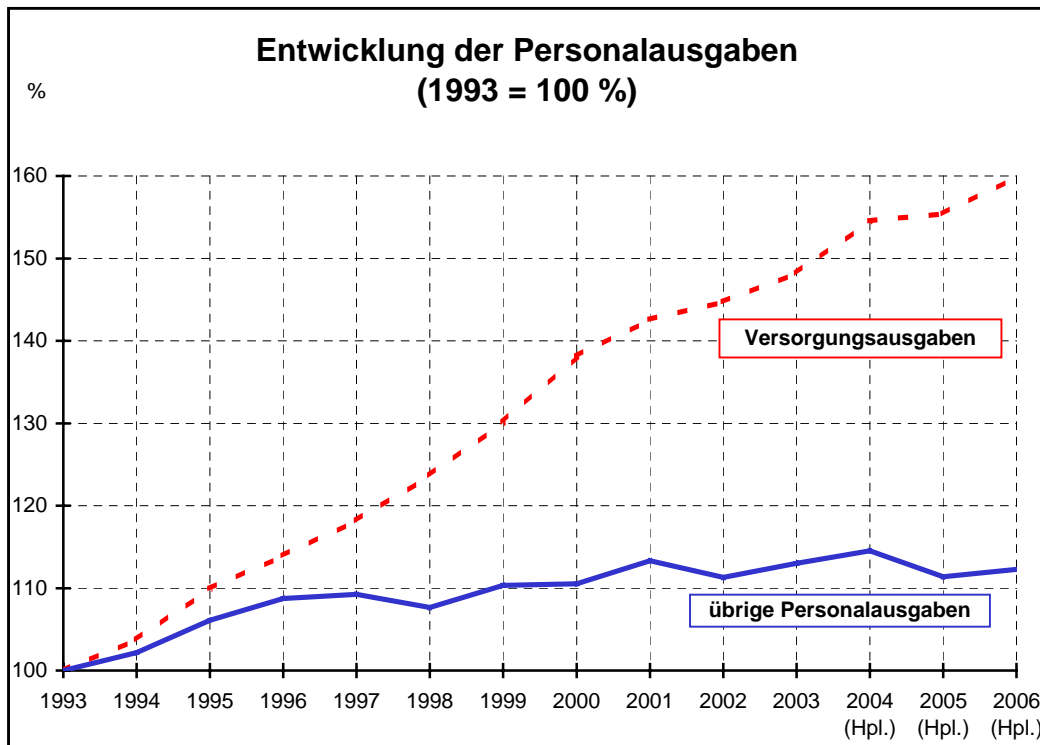
<sup>13)</sup> Außerdem ist bei Kapitel 20 02 Titel 919 05 eine Zuführung an eine Rücklage zur Verstärkung der Personalausgaben (Personalverstärkungsrücklage) von 15 Mio. € veranschlagt.

Die Entwicklung der Personalausgaben und der Gesamtausgaben ist in der nachfolgenden Grafik dargestellt:



### 2.2.2 Versorgungsausgaben

Zum Anstieg der Personalausgaben in den Jahren 1993 bis 2003 trugen insbesondere die Versorgungsausgaben <sup>14)</sup> erheblich bei. Diese erhöhten sich in diesem Zeitraum um 48,2 %. Die übrigen Personalausgaben nahmen um 13,0 % zu.



<sup>14)</sup> 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.

Auch für die nächsten Jahre wird eine zunehmende Belastung des Landeshaushalts durch Versorgungsausgaben, die von 1,1 Mrd. € im Jahr 2005 auf voraussichtlich 1,6 Mrd. € im Jahr 2014 ansteigen werden, erwartet <sup>15)</sup>.

### 2.2.3 Belastung der Einnahmen durch Personalausgaben

Die Belastung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzausweisungen des Landes durch die Personalausgaben hat sich wie folgt entwickelt:

| Haushaltsjahr | Steuern<br>(ohne steuerähnliche Abgaben) |  |   | Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen<br>aus dem Länderfinanzausgleich,<br>Ergänzungszuweisungen des Bundes |  |   |
|---------------|--|--|---|--|--|---|
|               | Mio. €                                   | Veränderung<br>gegenüber<br>Vorjahr<br>% | Belastung durch<br>Personal-<br>ausgaben<br>% | Mio. €   | Veränderung<br>gegenüber<br>Vorjahr<br>% | Belastung durch<br>Personal-<br>ausgaben<br>% |
| 1993          | 6.150                                    | 2,9                                      | 64,1  | 7.076  | 3,9                                      | 55,7  |
| 1994          | 6.119                                    | - 0,5                                    | 66,0  | 7.004  | - 1,0                                    | 57,7  |
| 1995          | 6.567                                    | 7,3                                      | 64,1  | 7.261  | 3,7                                      | 58,0  |
| 1996          | 6.675                                    | 1,6                                      | 64,8  | 7.490  | 3,2                                      | 57,8  |
| 1997          | 6.546                                    | - 1,9                                    | 66,8  | 7.372  | - 1,6                                    | 59,3  |
| 1998          | 6.831                                    | 4,4                                      | 63,9  | 7.576  | 2,8                                      | 57,6  |
| 1999          | 7.278                                    | 6,5                                      | 61,8  | 8.113  | 7,1                                      | 55,4  |
| 2000          | 7.260                                    | - 0,2                                    | 62,8  | 8.444  | 4,1                                      | 54,0  |
| 2001          | 6.878                                    | - 5,3                                    | 68,1  | 7.976  | - 5,5                                    | 58,7  |
| 2002          | 6.718                                    | - 2,3                                    | 68,9  | 7.541  | - 5,5                                    | 61,4  |
| 2003          | 6.921                                    | 3,0                                      | 68,1  | 7.846  | 4,0                                      | 60,1  |
| 2004 (Hpl.)   | 7.364                                    | 6,4                                      | 65,3  | 8.068  | 2,8                                      | 59,6  |
| 2005 (Hpl.)   | 7.242                                    | - 1,7                                    | 65,1  | 7.758  | - 3,8                                    | 60,8  |
| 2006 (Hpl.)   | 7.582                                    | 4,7                                      | 63,0  | 8.140  | 4,9                                      | 58,7  |
| 2007 (Fpl.)   | 7.896                                    | 4,1                                      | 61,8  | 8.556  | 5,1                                      | 57,1  |
| 2008 (Fpl.)   | 8.206                                    | 3,9                                      | 60,8  | 8.899  | 4,0                                      | 56,0  |

Der Anstieg der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausweisungen hat dazu geführt, dass deren Belastung durch die Personalausgaben im Jahr 2003 auf 60,1 % zurückging. Im Vorjahr waren es 61,4 %.

In der Haushalts- und Finanzplanung wird für die Folgejahre ein weiterer Rückgang der Belastungsquote erwartet.

<sup>15)</sup> Vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2004 bis 2008, S. 23 und 24.



### 2.3 Investitionsquote

Die Investitionsquote, die den Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben verdeutlicht, hat sich seit 1993 wie folgt entwickelt:

| Haushaltsjahr | Gesamtausgaben <sup>16)</sup> | Investitionsausgaben <sup>17)</sup> | Investitionsquote |
|---------------|-------------------------------|-------------------------------------|-------------------|
|               | Mio. €                        | Mio. €                              | %                 |
| 1993          | 9.695                         | 1.557                               | 16,1              |
| 1994          | 9.826                         | 1.451                               | 14,8              |
| 1995          | 10.214                        | 1.497                               | 14,7              |
| 1996          | 10.843                        | 1.630                               | 15,0              |
| 1997          | 10.722                        | 1.494                               | 13,9              |
| 1998          | 10.817                        | 1.418                               | 13,1              |
| 1999          | 10.957                        | 1.349                               | 12,3              |
| 2000          | 11.102                        | 1.396                               | 12,6              |
| 2001          | 11.299                        | 1.343                               | 11,9              |
| 2002          | 11.278                        | 1.110                               | 9,8               |
| 2003          | 11.576                        | 1.188 <sup>18)</sup>                | 10,3              |
| 2004 (Hpl.)   | 11.501                        | 1.283 <sup>19)</sup>                | 11,2              |
| 2005 (Hpl.)   | 11.481                        | 1.339 <sup>19)</sup>                | 11,7              |
| 2006 (Hpl.)   | 11.578                        | 1.215 <sup>19)</sup>                | 10,5              |
| 2007 (Fpl.)   | 11.756                        | 1.114                               | 9,5               |
| 2008 (Fpl.)   | 11.861                        | 1.087                               | 9,2               |

Die Investitionen des Landes (Kernhaushalt) hatten im Jahr 2003 einen Anteil an den Ausgaben von 10,3 %. Im Vorjahr waren es 9,8 %. Der Durchschnitt der Flächenländer (West) betrug 10,7 %<sup>20)</sup>.

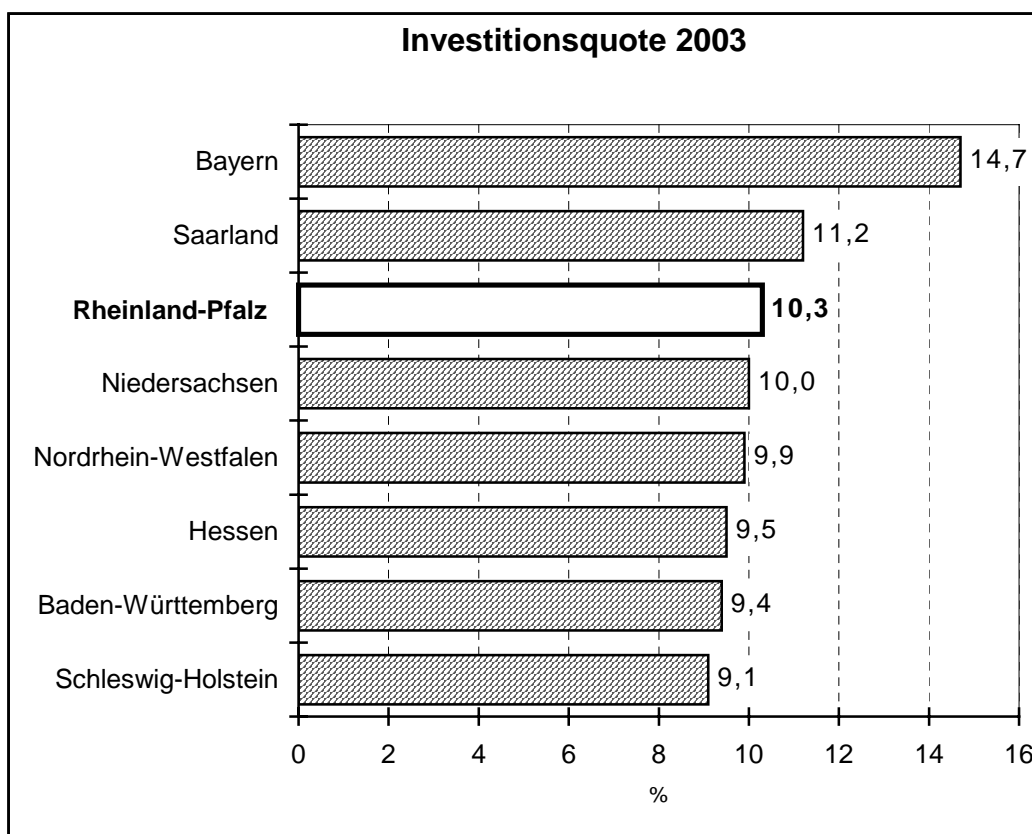
<sup>16)</sup> Gesamtausgaben vermindert um Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und außerdem - seit 2001 - haushaltstechnische Verrechnungen.

<sup>17)</sup> Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen).

<sup>18)</sup> Einschließlich Zuführungen an den Fonds "Aufbauhilfe" von 130 Mio. € (Kapitel 20 02 Titel 884 01).

<sup>19)</sup> Einschließlich Verstedigungsdarlehen nach § 34 LFAG von 225 Mio. € im Jahr 2004, 229 Mio. € im Jahr 2005 und 126 Mio. € im Jahr 2006 (Kapitel 20 06 Titel 853 01).

<sup>20)</sup> Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 30. April 2004 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036 - 1/04).



Bei der Investitionsquote ist ein unmittelbarer Vergleich mit den Vorjahren u.a. durch die Verlagerung von investiven Ausgaben aus dem Kernhaushalt in Betriebshaushalte erschwert. So fielen bei den Landesbetrieben im Jahr 2003 Investitionsausgaben von 223 Mio. € an<sup>21)</sup>.

Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt.

Die Investitionsquote des Landes ging einher mit einer erheblichen Neuverschuldung. Da nach dem Ergebnis der laufenden Rechnung 2003 keine Eigenfinanzierungsmittel zur Verfügung standen, verblieben als Deckungsmittel zur Finanzierung der Investitionsausgaben im Wesentlichen Krediteinnahmen. Diese Entwicklung führte zu einem weiteren Anstieg der Verschuldung und des Schuldendienstes und somit zu einer starken Belastung des Haushalts des Landes.

<sup>21)</sup> Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2003, Haushaltsrechnung 2003, S. 34.

## 2.4 Kreditfinanzierungsquote

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

| Haushaltsjahr | Gesamtausgaben <sup>22)</sup> | Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt | Kreditfinanzierungsquote <sup>23)</sup> |
|---------------|-------------------------------|-------------------------------------|---|
|               | Mio. €                        | Mio. €                              | %                                       |
| 1993          | 9.695                         | 628                                 | 6,5                                     |
| 1994          | 9.826                         | 826                                 | 8,4                                     |
| 1995          | 10.214                        | 863                                 | 8,4                                     |
| 1996          | 10.843                        | 1.021                               | 9,4                                     |
| 1997          | 10.722                        | 1.040                               | 9,7                                     |
| 1998          | 10.817                        | 961                                 | 8,9                                     |
| 1999          | 10.957                        | 802                                 | 7,3                                     |
| 2000          | 11.102                        | 793                                 | 7,1                                     |
| 2001          | 11.299                        | 695                                 | 6,2                                     |
| 2002          | 11.278                        | 1.517                               | 13,4                                    |
| 2003          | 11.576                        | 1.312                               | 11,3                                    |
| 2004 (Hpl.)   | 11.501                        | 988                                 | 8,6                                     |
| 2005 (Hpl.)   | 11.481                        | 1.024                               | 8,9                                     |
| 2006 (Hpl.)   | 11.578                        | 885                                 | 7,6                                     |
| 2007 (Fpl.)   | 11.756                        | 788                                 | 6,7                                     |
| 2008 (Fpl.)   | 11.861                        | 723                                 | 6,1                                     |

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt verringerte sich von 1,5 Mrd. € im Jahr 2002 auf 1,3 Mrd. € im Jahr 2003. Dies war bislang die zweithöchste Neuverschuldung.

Die Kreditfinanzierungsquote belief sich 2003 auf 11,3 %. Im Vorjahr waren es 13,4 %.

Im Jahr 2003 wurden zusätzlich Kredite von 0,2 Mrd. € für die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Straßen und Verkehr" aufgenommen.

Die Kreditfinanzierungsquote lag 2003 über dem Durchschnitt aller Flächenländer und über dem Durchschnitt der Flächenländer (West), der sich auf 8,2 % und 8,5 % belief<sup>24)</sup>. Beim Bund betrug die Quote 15,1 %<sup>25)</sup>.

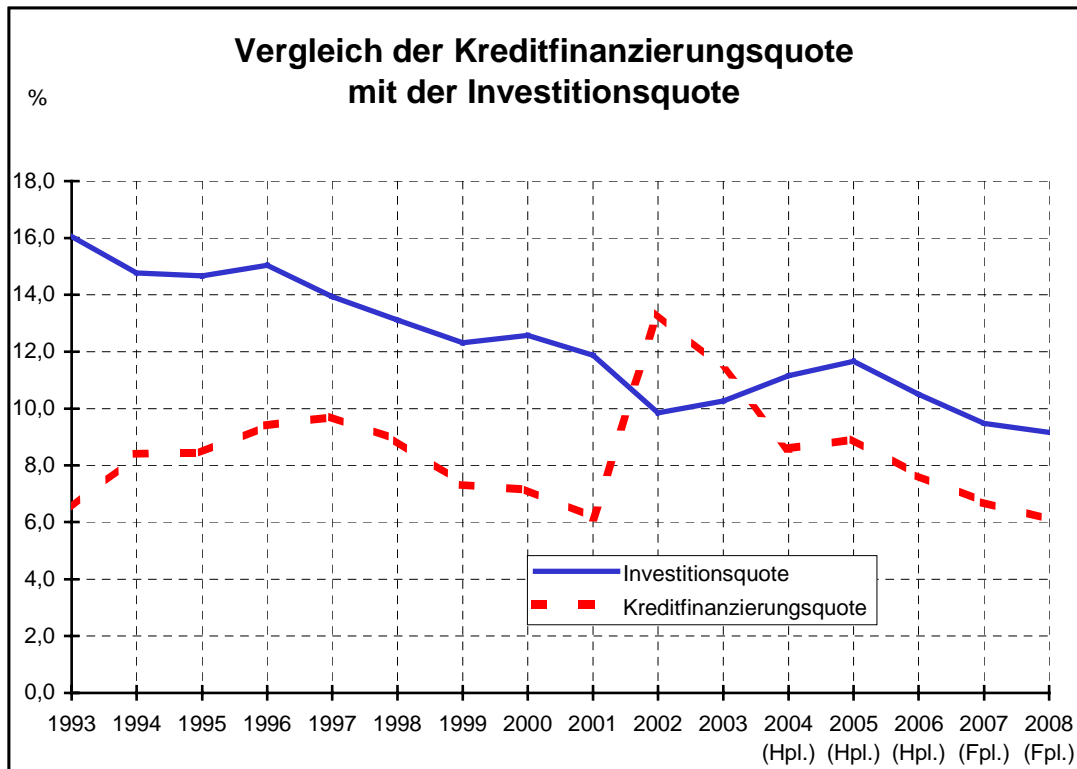
In der Haushalts- und Finanzplanung wird eine Verringerung der jährlichen Netto-Kreditaufnahme und der Kreditfinanzierungsquote erwartet. Im Finanzplan des Landes für die Jahre 2004 bis 2008 wurde aufgrund der im Vergleich zu den vorangegangenen Finanzplänen nochmals erheblich ungünstigeren Steuereinnahmentwicklung das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Neuverschuldung nicht mehr dargestellt.

22) Gesamtausgaben vermindert um Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und außerdem - seit 2001 - haushaltstechnische Verrechnungen.

23) Werden die Netto-Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Quote in den Jahren 2003 bis 2008 11,0 %, 8,4 %, 8,6 %, 7,5 %, 6,5 % und 5,9 %.

24) Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 30. April 2004 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036 - 1/04).

25) Finanzbericht 2005 des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. August 2004, S. 155.



Bei der Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote ist - ebenso wie bei der Investitionsquote - zu berücksichtigen, dass seit 1994 Investitionen über besondere Finanzierungsformen abgewickelt werden. Im Ergebnis verringern solche Finanzierungen die Kreditaufnahme des Landes und damit die Kreditfinanzierungsquote, erhöhen jedoch die laufenden Ausgaben und belasten damit langfristig das Ergebnis der laufenden Rechnung.

Außerdem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich Änderungen aufgrund der Auslagerung von Aufgabenbereichen aus dem Haushalt ergeben.

## 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:

| Haushaltsjahr | Steuern | Einnahmen aus Länderfinanzausgleich | Ergänzungszuweisungen Bund | Einnahmen insgesamt | Zinsausgaben | Zinssteuerquote |
|---------------|---------|-------------------------------------|----------------------------|---------------------|--------------|-----------------|
|               | Mio. €  | Mio. €                              | Mio. €                     | Mio. €              | Mio. €       | %               |
| 1993          | 6.150   | 400                                 | 432                        | 6.982               | 867          | 12,4            |
| 1994          | 6.119   | 321                                 | 471                        | 6.911               | 893          | 12,9            |
| 1995          | 6.567   | 140                                 | 470                        | 7.177               | 869          | 12,1            |
| 1996          | 6.675   | 142                                 | 566                        | 7.383               | 919          | 12,4            |
| 1997          | 6.546   | 171                                 | 562                        | 7.279               | 960          | 13,2            |
| 1998          | 6.831   | 155                                 | 501                        | 7.487               | 992          | 13,2            |
| 1999          | 7.278   | 203                                 | 535                        | 8.016               | 1.028        | 12,8            |
| 2000          | 7.260   | 389                                 | 702                        | 8.351               | 1.045        | 12,5            |
| 2001          | 6.878   | 407                                 | 620                        | 7.905               | 1.060        | 13,4            |
| 2002          | 6.718   | 239                                 | 508                        | 7.465               | 1.064        | 14,3            |
| 2003          | 6.921   | 299                                 | 548                        | 7.768               | 1.089        | 14,0            |
| 2004 (Hpl.)   | 7.364   | 204                                 | 441                        | 8.009               | 1.086        | 13,6            |
| 2005 (Hpl.)   | 7.242   | 266                                 | 184                        | 7.692               | 1.106        | 14,4            |
| 2006 (Hpl.)   | 7.582   | 296                                 | 197                        | 8.075               | 1.102        | 13,6            |
| 2007 (Fpl.)   | 7.896   | 364                                 | 230                        | 8.490               | 1.178        | 13,9            |
| 2008 (Fpl.)   | 8.206   | 387                                 | 240                        | 8.833               | 1.230        | 13,9            |

Die Zinssteuerquote betrug nach dem Rechnungsergebnis 2003 14,0 % gegenüber 14,3 % im Vorjahr. In der Haushalts- und Finanzplanung werden für die Jahre ab 2005 Quoten zwischen 13,6 % und 14,4 % erwartet.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich - wie im Vorjahr - auf 9,4 % und lag damit über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 7,6 %<sup>26)</sup>.

## 2.6 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

### 2.6.1 Berechnungsmethode zur Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze

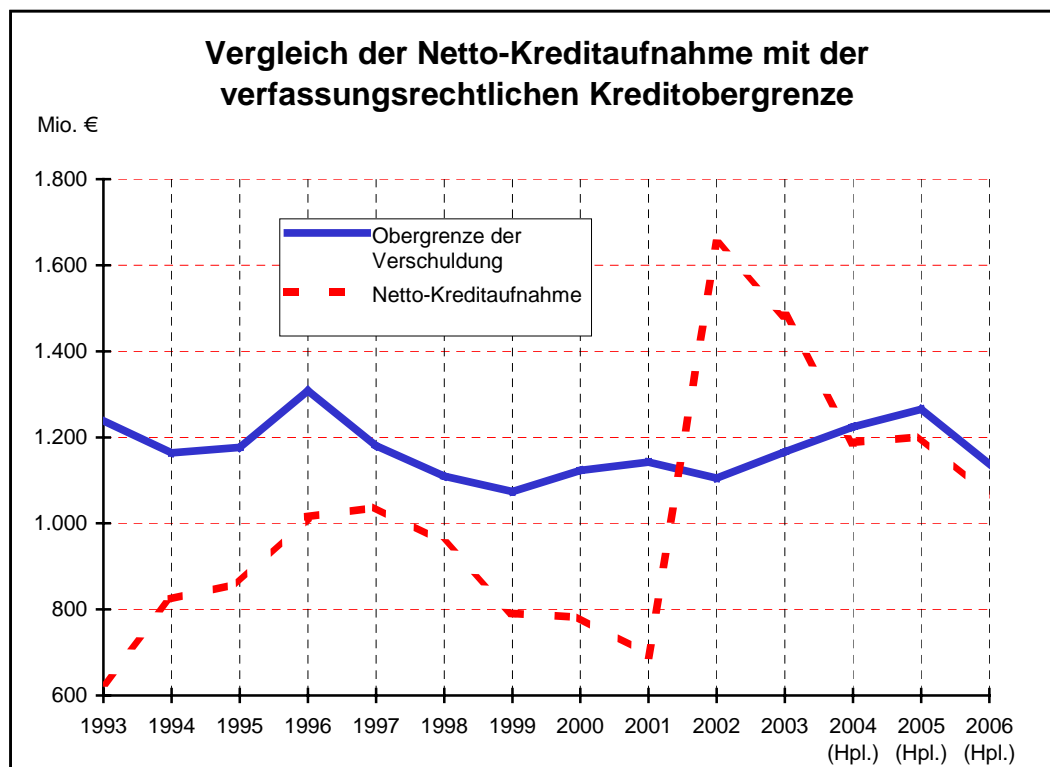
Nach Art. 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz i.V.m. § 18 Abs. 1 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts<sup>27)</sup>.

Der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze legt der Rechnungshof die allgemein übliche Berechnungsmethode zugrunde. Danach werden nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben berücksichtigt. 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.

### 2.6.2 Kernhaushalt und Landesbetriebe

Bei der Berechnung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze werden im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ab dem Jahr 2001 neben dem Kernhaushalt auch die Landesbetriebe einbezogen.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze und die Netto-Kreditaufnahme haben sich in den Jahren 1993 bis 2003 nach dem Haushaltsvollzug und in den Jahren 2004 bis 2006 nach der Haushaltsplanung wie folgt entwickelt:



26) Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 30. April 2004 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036 - 1/04).

27) In diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

| Haushaltsjahr | Investitionsausgaben | Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen | Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze: Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen | Netto-Kreditaufnahme | Unterschreitung der Kreditobergrenze | Überschreitung |
|---------------|----------------------|---|--|----------------------|--------------------------------------|----------------|
|               |                      |   |  |                      |                                      |                |
| 1993          | 1.557                | 319   | 1.238  | 630                  | 608                                  | -              |
| 1994          | 1.451                | 287   | 1.164  | 824                  | 340                                  | -              |
| 1995          | 1.497                | 320   | 1.177  | 861                  | 316                                  | -              |
| 1996          | 1.630                | 322   | 1.308  | 1.015                | 293                                  | -              |
| 1997          | 1.494                | 313   | 1.181  | 1.037                | 144                                  | -              |
| 1998          | 1.418                | 308   | 1.110  | 953                  | 157                                  | -              |
| 1999          | 1.349                | 275   | 1.074  | 791                  | 283                                  | -              |
| 2000          | 1.396                | 273   | 1.123  | 782                  | 341                                  | -              |
| 2001          | 1.409                | 267   | 1.142 <sup>28)</sup>   | 693                  | 449                                  | -              |
| 2002          | 1.382                | 277   | 1.105 <sup>28) 29)</sup>   | 1.650                | -                                    | 545            |
| 2003          | 1.411                | 245   | 1.166  | 1.482                | -                                    | 316            |
| 2004 (Hpl.)   | 1.514                | 290   | 1.224  | 1.188                | 36                                   | -              |
| 2005 (Hpl.)   | 1.565                | 300   | 1.265  | 1.201                | 64                                   | -              |
| 2006 (Hpl.)   | 1.430                | 292   | 1.138  | 1.061                | 77                                   | -              |

- Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug zum zweiten Mal überschritten. Die Netto-Kreditaufnahme lag 2003 nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode um 316 Mio. € über den anrechenbaren Investitionsausgaben<sup>30)</sup>.

Die Frage, ob die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze sowohl für die Haushaltsplanung als auch für den Haushaltsvollzug gilt, wird von den Finanzministerien und den Rechnungshöfen unterschiedlich beurteilt:

- Die Rechnungshöfe halten an der Auffassung fest, dass der Zweck der Verfassungsnorm, die Kreditaufnahme höchstens auf die Summe der Ausgaben für Investitionen zu begrenzen, nur erfüllt wird, wenn diese Deckungsregelung auch den Haushaltsvollzug einschließt.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat gefordert "sicherzustellen, dass die Höhe der aufgenommenen Kredite durch die tatsächlich getätigten - nicht lediglich durch die veranschlagten - Investitionen begrenzt wird"<sup>31)</sup>.

- Die Finanzministerien vertreten hierzu die Auffassung, dass diese Grenze nur für die Haushaltsplanung maßgeblich sei.

Im Ergebnis kann hinsichtlich der unterschiedlichen Meinungspositionen und den in der Lehre vertretenen Auffassungen Klarheit erst durch höchstrichterliche Rechtsprechung geschaffen werden.

<sup>28)</sup> Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist zu kürzen, da in den Investitionsausgaben nicht anrechenbare Zinszuschüsse (2001: 46 Mio. €) enthalten sind.

<sup>29)</sup> In der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze sind Investitionsschlüsselzuweisungen von 16,5 Mio. € enthalten, die das Jahr 2003 betreffen (Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. Dezember 2003 - Vorlage 14/2803 -).

<sup>30)</sup> Aufgrund hoher Ausfälle bei den Steuereinnahmen wurden für den Haushaltsvollzug 2003 mehrere Bewirtschaftungsmaßnahmen eingeleitet. Am 16. September 2003 wurde eine Globalsperre für Ausgabeermächtigungen der Hauptgruppen 5 bis 8 mit bestimmten Maßgaben verfügt.

<sup>31)</sup> Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001.

- Nach der Haushaltsplanung 2005 und 2006 liegt die Netto-Kreditaufnahme nur knapp (um 64 Mio. € und 77 Mio. €) unter der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze<sup>32)</sup>.

Bei dieser Betrachtungsweise darf allerdings nicht unberücksichtigt bleiben, dass zur Einhaltung der Kreditobergrenze - nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode - auf die Veräußerung von Landesvermögen von mehr als 600 Mio. € (2005) und mehr als 500 Mio. € (2006) zurückgegriffen werden soll<sup>33)</sup>. Dies betrifft u.a. den Verkauf von Forderungen des Wohnungsbauvermögens an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und an eine Gesellschaft mit Landesbeteiligung.

### 2.6.3 Wirksamkeit der Kreditobergrenze

Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode bleiben verschiedene Gesichtspunkte<sup>34)</sup> außer Betracht, die im Hinblick auf eine wirksamere Begrenzung der Netto-Neuverschuldung nicht außer Acht gelassen werden dürfen, um das von der Verfassung vorgegebene Ziel zu erreichen, einer übermäßigen Staatsverschuldung vorzubeugen.

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2002 eine Reihe von Problemen dargestellt und diese für die Beratungen im Haushalts- und Finanzausschuss sowie in der Rechnungsprüfungskommission erläutert<sup>35)</sup>.

Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 2001 hat der Landtag die Landesregierung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass das von der Verfassung vorgegebene Ziel einer Begrenzung der Kreditfinanzierung verwirklicht wird und eine Präzisierung des Investitionsbegriffs unter Wahrung der Vergleichbarkeit der Haushalte des Bundes und der Länder erreicht wird<sup>36)</sup>. Im Entlastungsverfahren für das Jahr 2002 hat der Landtag diesen Beschluss bekräftigt<sup>37)</sup>.

Darüber hinaus hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Mai 2004 eine neue nationale Verschuldungsregel "mit mehr Biss" gefordert, die in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlauben sollte. Soweit die Aufnahme von Krediten jedoch ausnahmsweise - etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten - zugelassen wird, sollte die Tilgung dieser Kredite bereits bei der Schuldenaufnahme verbindlich geregelt werden. Mittel- bis langfristig sollten Haushaltsüberschüsse angestrebt werden, damit begonnen werden kann, den riesigen Schuldenberg abzutragen.

Außerdem kommt der Rückführung der Netto-Neuverschuldung mit dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts, die von Bund und Ländern nach § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz angestrebt wird, im Hinblick auf die im Vertrag von Maastricht festgelegten Referenzwerte<sup>38)</sup> besondere Bedeutung zu.

---

32) In den Investitionsausgaben sind u.a. die Investitionsschlüsselzuweisungen von jeweils 33 Mio. € (Kapitel 20 06 Titel 883 21), die von den Kommunen überwiegend zum Haushaltsausgleich verwendet werden, und das Verstedigungsdarlehen nach § 34 LFAG von 229 Mio. € - 2005 - und 126 Mio. € - 2006 - (Kapitel 20 06 Titel 853 01), die nach der Übersicht über die Verteilung der Steuerverbundsmittel in der Anlage zu Kapitel 20 06 den Kommunen als Schlüsselzuweisungen und damit zur Finanzierung konsumtiver Zwecke gewährt werden, enthalten.

Außerdem darf nicht außer Acht bleiben, dass die Johannes Gutenberg-Universität ab dem Haushaltsjahr 2005 nach kaufmännischen Kriterien geführt wird und als Globalhaushalt veranschlagt ist. Mit der Johannes Gutenberg-Universität sind nachschüssige Zahlungen aus dem Landeshaushalt vereinbart. Der Globalhaushalt wird dabei in zwölf Raten kalkuliert, allerdings wird 2005 zwei Monate verzögert und 2006 drei Monate verzögert ausgezahlt (vgl. Protokoll - Teil I - über die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 14. Oktober 2004, S. 10). Dadurch ergeben sich geringere Zuführungen aus dem Landeshaushalt und damit auch ein geringerer Kreditbedarf für den Haushaltsausgleich des Landes.

33) Vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2004 bis 2008, S. 18.

34) U.a. werden neben den unter Nr. 2.6.2 dargestellten Vermögensveräußerungen auch Einnahmen aus Darlehensrückflüssen nicht von den Investitionsausgaben abgesetzt und keine Abschreibungen für Wertminderungen des Anlagevermögens angesetzt. Die Bremische Bürgerschaft beschloss, Erlöse aus der Veräußerung von Sachen und Beteiligungen von den Investitionen abzusetzen. In Schleswig-Holstein werden Erlöse aus der Veräußerung unentbehrlicher Liegenschaften mit anschließender Wiederanmietung der Immobilie durch das Land gemäß einstweiliger Anordnung des Bundesverfassungsgerichts als Einnahmen aus Krediten behandelt und den Kreditaufnahmen zugeschlagen (BVerfG, 2 BvK 1/98 vom 17. September 1998).

35) Vorlage 14/2260 zur Sitzung der Rechnungsprüfungskommission am 2. Juni 2003.

36) Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses vom 3. Juli 2003 (Drucksache 14/2320, S. 4) und Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 (Plenarprotokoll 14/52, S. 3513).

37) Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses vom 24. Juni 2004 (Drucksache 14/3240, S. 16) und Beschluss des Landtags vom 1. Juli 2004 (Plenarprotokoll 14/76, S. 5091).

38) Die Referenzwerte (Konvergenzkriterien) sind

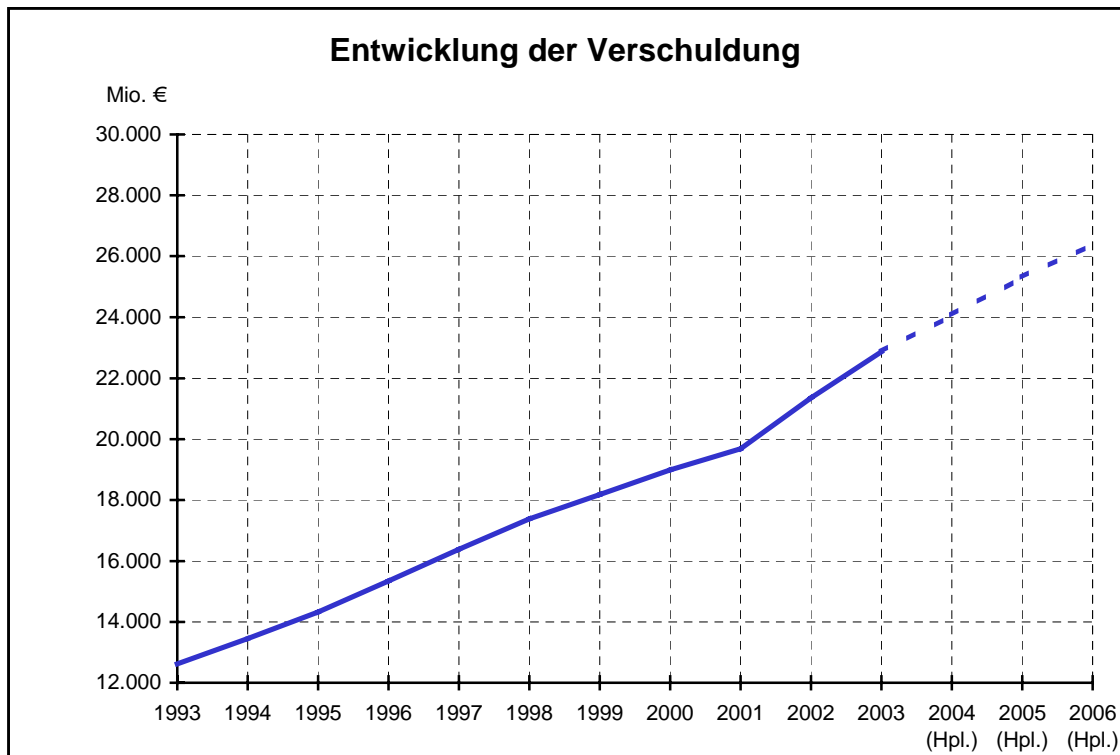
- 3 % für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen,
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

2.7 Verschuldung

2.7.1 Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln

Die Verschuldung des Landes entwickelte sich wie folgt:

| Haushaltsjahr | Schulden aus Kreditmarktmitteln | Davon entfallen auf die Landesbetriebe |                       |
|---------------|---------------------------------|--|-----------------------|
|               | Mio. €                          | "Liegenschafts- und Baubetreuung"      | "Straßen und Verkehr" |
|               | Mio. €                          | Mio. €                                 | Mio. €                |
| 1993          | 12.622                          |  |                       |
| 1994          | 13.455                          |  |                       |
| 1995          | 14.322                          |  |                       |
| 1996          | 15.342                          |  |                       |
| 1997          | 16.383                          |  |                       |
| 1998          | 17.379                          | 35                                     |                       |
| 1999          | 18.183                          | 35                                     |                       |
| 2000          | 18.991                          | 50                                     |                       |
| 2001          | 19.686                          | 50                                     |                       |
| 2002          | 21.353                          | 50                                     | 150                   |
| 2003          | 22.865                          | 74                                     | 329                   |
| 2004 (Hpl.)   | 24.073                          | 112                                    | 511                   |
| 2005 (Hpl.)   | 25.309                          | 155                                    | 680                   |
| 2006 (Hpl.)   | 26.390                          | 192                                    | 839                   |



Der Schuldenstand des Landes (einschließlich Landesbetriebe) nahm bis Ende 2003 auf 22,9 Mrd. € zu. Daneben bestanden Verpflichtungen aus privaten Vorfinanzierungen von Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen, die in der Haushaltsrechnung 2003 mit 0,34 Mrd. € ausgewiesen sind<sup>39)</sup>.

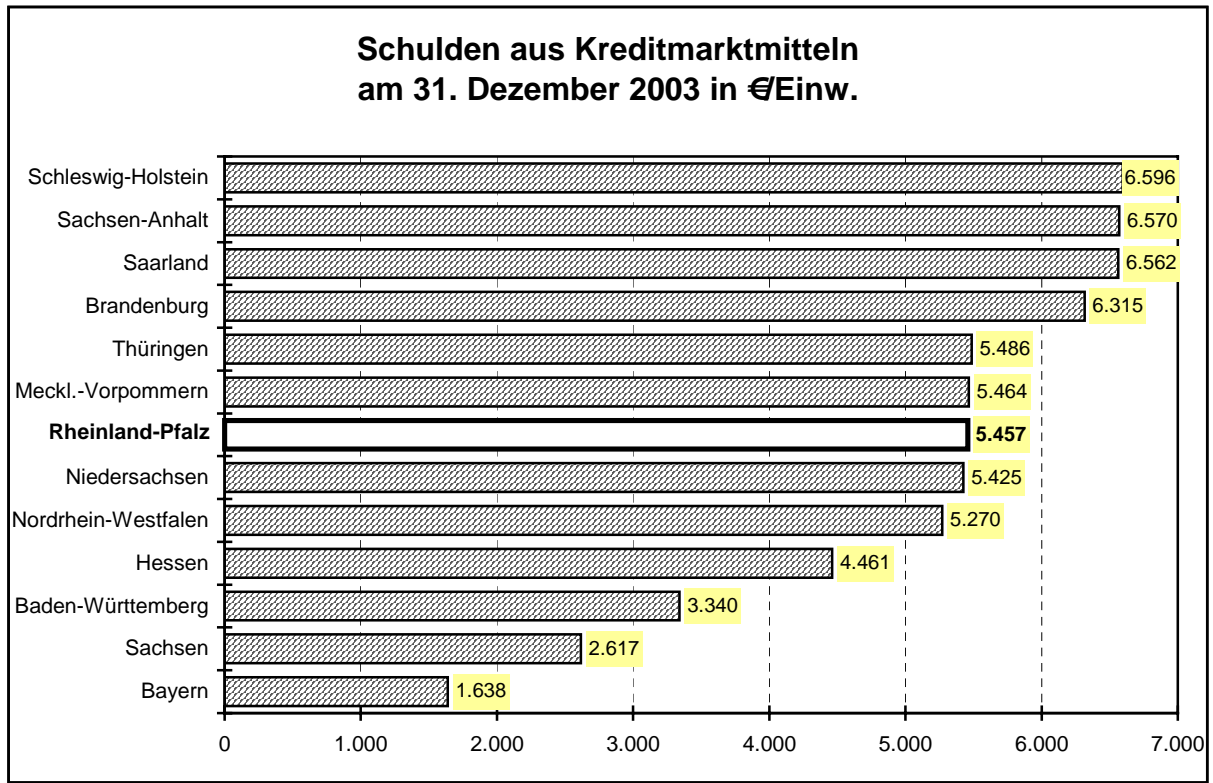
Nach der Haushaltsplanung sind für die Jahre 2004 bis 2006 für den Kernhaushalt und die Landesbetriebe weitere Netto-Kreditaufnahmen von 3,5 Mrd. € vorgesehen.

<sup>39)</sup> Hinzu kommen noch Kredite für das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz von 34 Mio. € und für die Krankenhausfinanzierung von 244 Mio. € (vgl. Drucksache 14/3436).



### 2.7.2 Schulden der Flächenländer

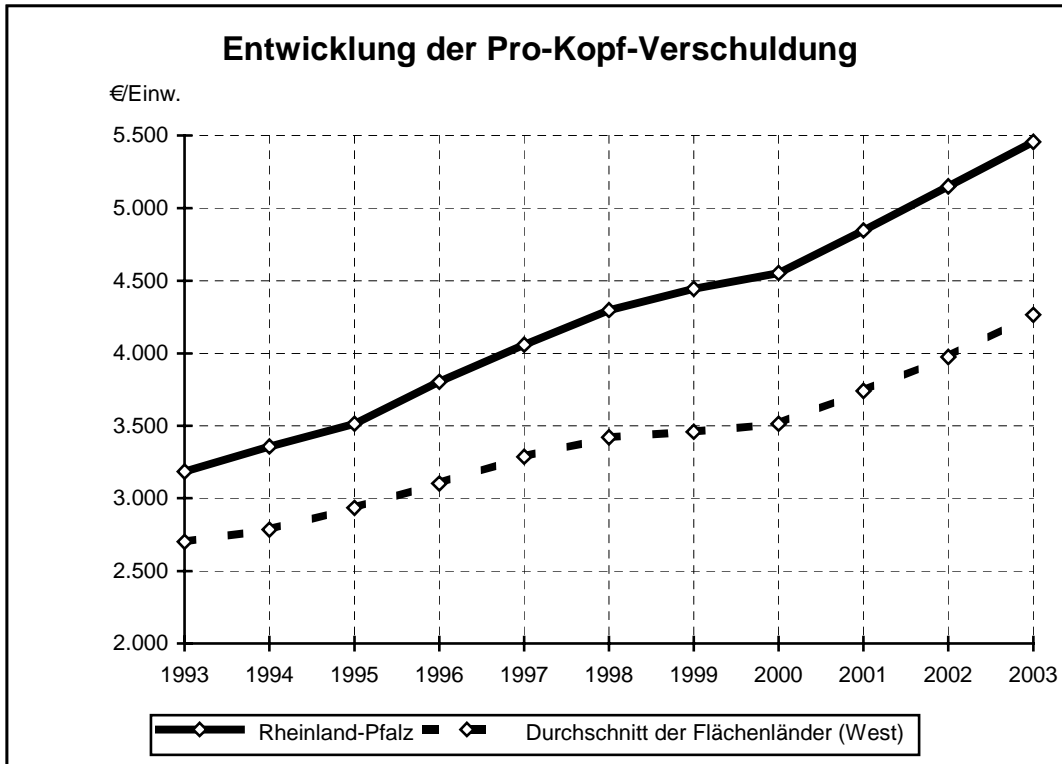
Der Vergleich der Verschuldung des Landes mit der in den übrigen Flächenländern zeigt zum 31. Dezember 2003 folgendes Bild<sup>40)</sup>:



Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln lag Ende 2003 mit 5.457 €/Einw. über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 4.265 €/Einw. und aller Flächenländer von 4.382 €/Einw. Höhere Kreditmarktschulden je Einwohner hatten Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, das Saarland, Brandenburg, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern.

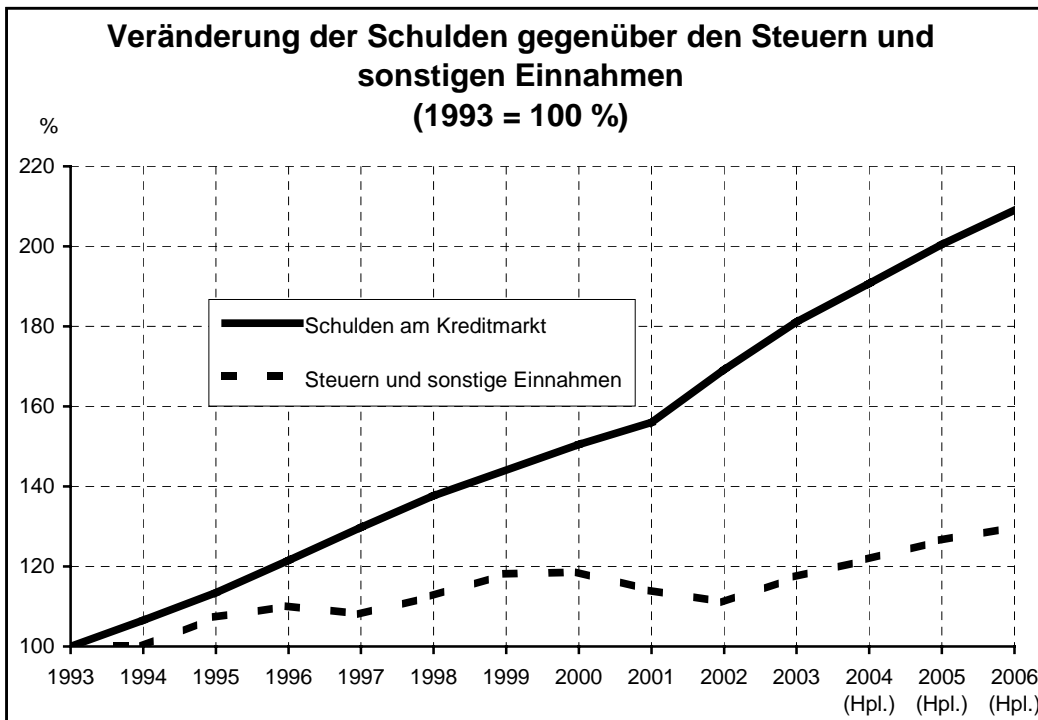
<sup>40)</sup> Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 23. März 2004 (V A 2 - FV 4037 - 1/04). Die Schulden nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weichen u.a. infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab. In 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 erforderlichen Krediteinnahmen (vgl. Haushaltsvermerk zu Kapitel 20 05 Titel 321 03) sind nicht erfasst.

Ein Vergleich der Schuldenentwicklung im Folgenden zeigt, dass die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln seit 1993 stärker zunahm als im Durchschnitt der Flächenländer (West)<sup>41)</sup>:



### 2.7.3 Veränderung der Schulden gegenüber den Einnahmen

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln haben sich gegenüber der Summe aus Steuern und sonstigen Einnahmen seit 1993 wie folgt verändert:



41) Anstieg beim Land von 3.184 €/Einw. auf 5.457 €/Einw. um 2.273 €/Einw. und im Durchschnitt der Flächenländer (West) von 2.701 €/Einw. auf 4.265 €/Einw. um 1.564 €/Einw.

| Haushaltsjahr | Schulden aus Kreditmarktmitteln |                           | Steuern, steuerähnliche Abgaben und eigene Einnahmen <sup>42)</sup> |                           | Verhältnis der Schulden aus Kreditmarktmitteln zur Summe der Einnahmen |
|---------------|---------------------------------|---------------------------|---|---------------------------|--|
|               | Mio. €                          | Veränderung (1993=100%) % | Mio. €  | Veränderung (1993=100%) % | %  |
| 1993          | 12.622                          | 100                       | 6.823   | 100                       | 185  |
| 1994          | 13.455                          | 107                       | 6.831   | 100                       | 197  |
| 1995          | 14.322                          | 113                       | 7.327   | 107                       | 195  |
| 1996          | 15.342                          | 122                       | 7.513   | 110                       | 204  |
| 1997          | 16.383                          | 130                       | 7.373   | 108                       | 222  |
| 1998          | 17.379                          | 138                       | 7.685   | 113                       | 226  |
| 1999          | 18.183                          | 144                       | 8.059   | 118                       | 226  |
| 2000          | 18.991                          | 150                       | 8.090   | 119                       | 235  |
| 2001          | 19.686                          | 156                       | 7.776   | 114                       | 253  |
| 2002          | 21.353                          | 169                       | 7.578   | 111                       | 282  |
| 2003          | 22.865                          | 181                       | 8.012   | 117                       | 285  |
| 2004 (Hpl.)   | 24.073                          | 191                       | 8.312   | 122                       | 290  |
| 2005 (Hpl.)   | 25.309                          | 201                       | 8.635   | 127                       | 293  |
| 2006 (Hpl.)   | 26.390                          | 209                       | 8.856   | 130                       | 298  |

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln erhöhten sich von 1993 bis 2003 um 81 %. In derselben Zeit nahmen die Steuern und sonstigen Einnahmen lediglich um 17 % zu.

### 3. Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die finanzielle Lage des Landes ist weiterhin besorgniserregend. In den Jahren 2001 bis 2003 reichten die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus. In diesem Zeitraum ergaben sich Fehlbeträge von insgesamt 1,7 Mrd. €.

Außerdem wurde im Jahr 2003 die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug um 0,3 Mrd. € überschritten.

Erhebliche Belastungen ergeben sich seit Jahren u.a. aus den hohen Netto-Kreditaufnahmen, die im Jahr 2003 mit 1,5 Mrd. € (einschließlich Landesbetriebe) ihren bislang zweithöchsten Stand erreichten. Die Gesamtverschuldung erhöhte sich in zehn Jahren von 12,6 Mrd. € auf 22,9 Mrd. € (Ende 2003). Ein Anstieg des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungsleistungen) ist die Folge.

Die Belastung der Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Finanzaufweisungen durch die Personalausgaben war im Jahr 2003 mit 60,1 % verhältnismäßig hoch.

In der Haushalts- und Finanzplanung wird weiterhin von einer äußerst angespannten Haushaltslage ausgegangen. Im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 sind Netto-Kreditaufnahmen für den Kernhaushalt und die Landesbetriebe von 1,2 Mrd. € und 1,1 Mrd. € vorgesehen, die die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze nur knapp unterschreiten. Zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze in der Planung ist der Einsatz des Wohnungsbauvermögens des Landes vorgesehen.

Die Kennzahlen zum Haushalt verdeutlichen, dass die Bemühungen des Landes zur Haushaltskonsolidierung verstärkt fortgesetzt werden müssen, damit ein angemessener haushaltspolitischer Gestaltungsspielraum sichergestellt und die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze bei der Neuverschuldung auch im Haushaltsvollzug eingehalten werden kann. Eine Rückführung der Haushaltsbelastungen durch Ausgabenabbau als Folge ständiger Aufgabenkritik ist unerlässlich.

<sup>42)</sup> Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind zur Wiedererlangung und Sicherung der Gestaltungsfähigkeit des Haushalts folgende Maßnahmen entschlossen umzusetzen:

- Eine Verringerung der Neuverschuldung mit dem Ziel eines baldmöglichen Haushaltsausgleichs ohne Neuverschuldung muss konsequent verfolgt werden. Ein Abbau der Verschuldung insgesamt muss anschließend folgen.
- Für den Haushaltsvollzug ist in allen Aufgabenbereichen eine strengere Ausgabendisziplin sicherzustellen.
- Mehreinnahmen und Minderausgaben im Haushaltsvollzug sind - soweit verfügbar - vorrangig zur Verringerung der Neuverschuldung zu nutzen.
- Nachhaltig zu verfolgendes Ziel muss es sein, die Ausgaben nicht stärker wachsen zu lassen als die Einnahmen. Hierzu ist die vom Finanzplanungsrat vorgegebene Begrenzung des Ausgabenwachstums<sup>43)</sup> strikt einzuhalten und nach Möglichkeit zu unterschreiten.
- Die Personalausgaben sind weiter zu begrenzen.
- 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 gestaltbaren Finanzhilfen bestehen,
  - ob bei allen Landesbeteiligungen die gesetzlichen Voraussetzungen (u.a. wichtiges Landesinteresse) gegeben sind.
- Alle erteilten Verpflichtungsermächtigungen sind auf ihre Notwendigkeit zu prüfen, ob sie im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage ausgabewirksam werden müssen.
- Es ist zu untersuchen,
  - inwieweit Aufgaben abgebaut oder kostengünstiger von Dritten - auch Privaten - wahrgenommen 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.

---

<sup>43)</sup> Nach dem Beschluss des Finanzplanungsrates vom 16. Juni 2004 werden die Länder in den Jahren 2005 und 2006 beim Ausgabenwachstum eine Begrenzung von 1 % im Jahresdurchschnitt einhalten.

**Anlage**  
**zu dem Beitrag Nr. 3 - Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -**

Seite 1

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben <sup>1)</sup>**  
**- Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung) -**

|   | 1993         | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000          | 2001         | 2002          | 2003          |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|
|   | - Mio. € -   |              |              |              |              |              |              |               |              |               |               |
| Steuern   | 6.150        | 6.119        | 6.567        | 6.675        | 6.546        | 6.831        | 7.278        | 7.260         | 6.878        | 6.718         | 6.921         |
| Steuerähnliche Abgaben                                  | 94           | 93           | 83           | 107          | 93           | 89           | 97           | 93            | 71           | 76            | 77            |
| Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit                | 159          | 174          | 178          | 156          | 155          | 172          | 168          | 165           | 195          | 159           | 154           |
| Zinseinnahmen   | 25           | 26           | 25           | 28           | 28           | 31           | 29           | 63            | 54           | 88            | 57            |
| Laufende Zuweisungen und Zuschüsse                      | 1.864        | 1.822        | 1.656        | 1.958        | 1.961        | 1.818        | 1.931        | 2.233         | 2.250        | 1.938         | 2.125         |
| Schuldendiensthilfen                                    | 4            | 2            | 1            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0             | 0            | 0             | 0             |
| Sonstige laufende Einnahmen                             | 280          | 311          | 333          | 322          | 324          | 327          | 329          | 318           | 326          | 324           | 356           |
| <b>Einnahmen der laufenden Rechnung</b>                 | <b>8.576</b> | <b>8.547</b> | <b>8.843</b> | <b>9.246</b> | <b>9.107</b> | <b>9.268</b> | <b>9.832</b> | <b>10.132</b> | <b>9.774</b> | <b>9.303</b>  | <b>9.690</b>  |
| Personalausgaben  | 3.943        | 4.040        | 4.212        | 4.326        | 4.373        | 4.362        | 4.495        | 4.560         | 4.681        | 4.632         | 4.713         |
| Laufender Sachaufwand                                   | 671          | 702          | 735          | 777          | 775          | 766          | 820          | 838           | 847          | 1.122         | 1.079         |
| Zinsausgaben  | 867          | 893          | 869          | 919          | 960          | 992          | 1.028        | 1.045         | 1.060        | 1.064         | 1.089         |
| Laufende Zuweisungen und Zuschüsse                      | 2.543        | 2.613        | 2.756        | 3.064        | 2.992        | 3.147        | 3.142        | 3.133         | 3.278        | 3.264         | 3.390         |
| Schuldendiensthilfen                                    | 59           | 65           | 71           | 80           | 79           | 83           | 71           | 79            | 76           | 61            | 79            |
| <b>Ausgaben der laufenden Rechnung</b>                  | <b>8.083</b> | <b>8.313</b> | <b>8.643</b> | <b>9.166</b> | <b>9.179</b> | <b>9.350</b> | <b>9.556</b> | <b>9.655</b>  | <b>9.942</b> | <b>10.143</b> | <b>10.350</b> |
| <b>Überschuss/Fehlbetrag (-) der laufenden Rechnung</b> | <b>493</b>   | <b>234</b>   | <b>200</b>   | <b>80</b>    | <b>- 72</b>  | <b>- 82</b>  | <b>276</b>   | <b>477</b>    | <b>- 168</b> | <b>- 840</b>  | <b>- 660</b>  |

<sup>1)</sup> Zum 1. Januar 2002 traten die neuen Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes (HsRL) - Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 15. Februar 2001, MinBl. S. 208 - in Kraft, mit denen die Haushaltspläne gestrafft wurden. Dies führte bei den Rechnungsergebnissen ab 2002 im Vergleich zu den Vorjahren zu Veränderungen bei der Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben  
- Kapitalrechnung -**

|  | 1993         | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  | - Mio. € -   |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| Veräußerungserlöse <sup>2)</sup>   | 8            | 13           | 14           | 113          | 109          | 87           | 7            | 31           | 84           | 24           | 257          |
| Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen                                    | 319          | 287          | 320          | 322          | 313          | 308          | 275          | 273          | 265          | 237          | 239          |
| Sonstige Zuweisungen   | 10           | 7            | 3            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            |
| Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen | 92           | 85           | 114          | 99           | 107          | 134          | 140          | 148          | 159          | 171          | 170          |
| Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen   | 17           | 16           | 17           | 15           | 16           | 14           | 12           | 13           | 12           | 8            | 5            |
| <b>Einnahmen der Kapitalrechnung</b>   | <b>446</b>   | <b>408</b>   | <b>468</b>   | <b>549</b>   | <b>545</b>   | <b>543</b>   | <b>434</b>   | <b>465</b>   | <b>520</b>   | <b>440</b>   | <b>671</b>   |
| Sachinvestitionen  | 356          | 339          | 361          | 412          | 426          | 343          | 352          | 364          | 373          | 158          | 164          |
| Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich                          | 495          | 457          | 491          | 565          | 490          | 517          | 511          | 482          | 481          | 485          | 577          |
| Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche                               | 336          | 305          | 302          | 335          | 315          | 325          | 290          | 334          | 295          | 304          | 286          |
| Darlehen   | 363          | 303          | 331          | 305          | 253          | 220          | 178          | 201          | 172          | 143          | 140          |
| Inanspruchnahme aus Gewährleistungen   | 4            | 47           | 10           | 13           | 9            | 12           | 17           | 15           | 22           | 17           | 17           |
| Erwerb von Beteiligungen   | 3            | 0            | 2            | 0            | 1            | 1            | 1            | 0            | 0            | 3            | 4            |
| Tilgungsausgaben an Verwaltungen   | 15           | 18           | 19           | 21           | 19           | 22           | 24           | 24           | 14           | 25           | 38           |
| <b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>  | <b>1.572</b> | <b>1.469</b> | <b>1.516</b> | <b>1.651</b> | <b>1.513</b> | <b>1.440</b> | <b>1.373</b> | <b>1.420</b> | <b>1.357</b> | <b>1.135</b> | <b>1.226</b> |
| <b>Fehlbetrag der Kapitalrechnung</b>  | <b>1.126</b> | <b>1.061</b> | <b>1.048</b> | <b>1.102</b> | <b>968</b>   | <b>897</b>   | <b>939</b>   | <b>955</b>   | <b>837</b>   | <b>695</b>   | <b>555</b>   |

<sup>2)</sup> Die höheren Einnahmen in den Jahren 1996 bis 1998 und 2001 sind insbesondere auf die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen zurückzuführen. Die Einnahmen im Jahr 2003 enthalten u.a. Erlöse aus der Veräußerung von Forderungsvermögen (Wohnungsbauförderung) von 240 Mio. €.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben  
- Besondere Finanzierungsvorgänge <sup>3)</sup> -**

|  | 1993       | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  |
|--|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | - Mio. € - |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt                         | 2.474      | 2.791 | 2.961 | 3.204 | 3.429 | 4.630 | 3.762 | 2.704 | 2.444 | 3.539 | 4.439 |
| Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken <sup>4)</sup> | 2          | 5     | 2     | 2     | 2     | 23    | 2     | 25    | 354   | 97    | 4     |
| Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen          | 2.476      | 2.796 | 2.963 | 3.206 | 3.431 | 4.653 | 3.764 | 2.729 | 2.798 | 3.636 | 4.443 |
| Schuldentilgung  | 1.846      | 1.965 | 2.098 | 2.184 | 2.389 | 3.669 | 2.960 | 1.911 | 1.749 | 2.023 | 3.127 |
| Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke <sup>5)</sup>   | 2          | 7     | 10    | 5     | 7     | 7     | 145   | 341   | 47    | 81    | 111   |
| Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen           | 1.848      | 1.972 | 2.108 | 2.189 | 2.396 | 3.676 | 3.105 | 2.252 | 1.796 | 2.104 | 3.238 |
| Überschuss aus besonderen Finanzierungsvorgängen         | 628        | 824   | 855   | 1.017 | 1.035 | 977   | 659   | 477   | 1.002 | 1.532 | 1.205 |

<sup>3)</sup> Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

<sup>4)</sup> Den höheren Einnahmen in den Jahren 2001 und 2002 liegen im Wesentlichen Entnahmen aus den Ausgleichsrücklagen zugrunde.

<sup>5)</sup> Die höheren Ausgaben in den Jahren 1999 und 2000 sind insbesondere auf Zuführungen an die Ausgleichsrücklagen zurückzuführen. Ab dem Jahr 2001 sind die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz 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.

## **Nr. 4 Förderung des Neu- und Umbaus von Dienstgebäuden für die Verbandsgemeindeverwaltung Altenglan**

**Der mit 153.000 € geförderte Erwerb eines bebauten Grundstücks durch die Verbandsgemeinde zur Erweiterung ihrer Diensträume war nicht erforderlich. Darüber hinaus war das Gebäude für die geplanten Zwecke nicht geeignet.**

**Der geplante Neubau eines dritten Verwaltungsgebäudes ist nicht notwendig. Bei Umbau und Sanierung der vorhandenen Gebäude besteht kein Bedarf für eine Zuweisung in der bewilligten Höhe.**

### **1. Allgemeines**

Die Verbandsgemeindeverwaltung Altenglan (Landkreis Kusel) ist in dem 1964 erbauten Rathaus und einem daneben gelegenen 1975 errichteten Verwaltungsgebäude untergebracht.

1997 beantragte die Verbandsgemeinde die Gewährung einer Zuweisung zu den Kosten für den Erwerb des an die Verwaltungsgebäude angrenzenden Grundstücks der Kreissparkasse mit Gebäude. Sie gab an, dass sie einen Raumbedarf von 948 m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche habe und ihr eine Hauptnutzfläche von nur 671 m<sup>2</sup> zur Verfügung stehe. Das Gebäude sollte unmittelbar nach dem Erwerb für Verwaltungszwecke umgenutzt und später umgebaut werden.

Im Jahr 1998 erwarb die Verbandsgemeinde das bebaute Grundstück. Der auf das Gebäude entfallende Anteil des Kaufpreises wurde mit 153.000 € aus dem Investitionsstock gefördert<sup>1)</sup>.

Die Kreissparkasse räumte das Gebäude im November 2001. Es steht seither leer.

Eine im Juni 2002 im Auftrag der Verbandsgemeinde erstellte Analyse eines Architekten zeigte erhebliche bauphysikalische und andere bauliche Mängel des Gebäudes auf. Außerdem war es aus Sicht des Gutachters aus statischen und brandschutztechnischen Gründen nicht für die geplante Nutzung als Verwaltungsgebäude geeignet. Er empfahl einen Abriss bis zur Oberkante Kellerdecke und einen Neubau.

Für den Abbruch des Gebäudes, den Neubau eines dritten Verwaltungsgebäudes und den Umbau sowie die Sanierung der vorhandenen Gebäude bewilligte das Land der Verbandsgemeinde 2003 eine Zuweisung von 726.000 € zur Anteilsfinanzierung als Höchstbetrag aus Mitteln des Investitionsstocks<sup>1)</sup>.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob beim Erwerb des Grundstücks und Gebäudes der Kreissparkasse und bei der Planung des Neubaus die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet wurden und die Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln des Investitionsstocks vorlagen.

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

#### **2.1 Raumbedarf**

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion bestätigte im Rahmen ihrer baufachlichen Stellungnahme die Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Neubaulösung und stellte den Raumbedarf mit 828 m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche fest. Bei der Flächenberechnung ging sie von 32 Mitarbeitern aus und berücksichtigte dabei einen zusätzlichen Büroflächenbedarf für die Erfüllung besonderer Aufgaben.

Der Rechnungshof hat in den beiden Verwaltungsgebäuden der Verbandsgemeinde eine Hauptnutzfläche von 910 m<sup>2</sup> ermittelt. Nach seinen Feststellungen können danach bis zu 36 Mitarbeiter untergebracht werden. Dies sind vier mehr als die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion ihrer Flächenberechnung zugrunde gelegt hat. Der Rechnungshof hat deshalb die Verbandsgemeindeverwaltung gebeten, keine weiteren Vorbereitungen zur Planung des Neubaus zu treffen.

Weil kein weiterer Raumbedarf besteht, war der Erwerb zusätzlicher Gebäudeflächen nicht erforderlich und damit auch nicht förderfähig. Dies gilt auch für den geplanten Neubau eines Verwaltungsgebäudes.

Statt einer Neubauplanung sollte ein Konzept zur Sanierung und zum Umbau der beiden Altbauten entwickelt werden. Dadurch ließen sich die Kosten und die ggf. einzusetzenden Fördermittel erheblich verringern.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat die Verwaltung der Verbandsgemeinde angewiesen, das Vorhaben bis zur abschließenden Klärung der Angelegenheit zurückzustellen. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier werde die förderrechtlichen Folgerungen prüfen. Für den Fall einer Umbewilligung behalte sich das Ministerium die Zustimmung vor.

---

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



## 2.2 Planung

Nach der Planung sollte der Neubau über einen zweigeschossigen Verbindungsbau mit einem neuen Haupteingang an das vorhandene Verwaltungsgebäude angeschlossen werden. Im Erdgeschoss waren Büro- und Nebennutzflächen, im Obergeschoss ein Sitzungssaal mit 140 m<sup>2</sup>, ein kleiner Sitzungssaal mit 30 m<sup>2</sup> und ein Stadtbürgermeisterzimmer/Trauzimmer mit 27 m<sup>2</sup> geplant. Im ehemaligen Rathaus war ein weiterer Besprechungsraum von 30 m<sup>2</sup> vorgesehen.

Unabhängig vom fehlenden Bedarf für die Errichtung weiterer Räume, waren die geplanten Büros und Sonderräume im Neubau deutlich zu groß bemessen.

Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Planung auf der Grundlage der Richt- und Orientierungswerte für Verwaltungsgebäude<sup>2)</sup> zeigt, dass die Grenzwerte für das Verhältnis von Brutto-Rauminhalt zu Hauptnutzfläche von 5,6 um 1,9 und der Verhältniswert Brutto-Rauminhalt zu Brutto-Grundrissfläche von 3,25 um 0,85 überschritten werden. Selbst wenn der geplante Verbindungsbau nicht in die Betrachtung einbezogen würde, lägen die Verhältniswerte noch deutlich über den Richt- und Orientierungswerten.

Dieses Ergebnis der Prüfung belegt erneut, dass es entsprechend einer wiederholten Anregung des Rechnungshofs<sup>3)</sup> geboten ist, die Maßstäbe für eine staatliche Förderung von kommunalen Verwaltungsgebäuden sachgerechter festzulegen.

Das Ministerium hat erklärt, es wolle die derzeitige Regelung<sup>4)</sup>, die nur einen Grenzwert vorgebe, nicht verändern. Die Festsetzung von Richtwerten führe zu einer Verschärfung und weiteren Standarderhöhung.

Der Rechnungshof empfiehlt keine "Standards" für Planung und Bau von Verwaltungsgebäuden, sondern Werte zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Bauplanungen insgesamt, bei deren Überschreitung mit einer staatlichen Förderung nicht gerechnet werden kann. Auch der Landtag hat mehrfach eine wirtschaftliche, zweckentsprechende und einfache Bauplanung und -ausführung gefordert. Dies gilt auch für Baumaßnahmen Dritter, die vom Land gefördert werden<sup>5)</sup>. Der vom Ministerium zitierte Grenzwert erlaubt keine hinreichend sichere Aussage zur Wirtschaftlichkeit der Gesamtplanung für ein Bauvorhaben. Die Kriterien müssen zielorientierter festgelegt werden.

## 3. Folgerungen

Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Bewilligung einer Zuweisung zum Erwerb des bebauten Grundstücks zurückzunehmen,
- b) die für den Neubau eines dritten Verwaltungsgebäudes zugesagte Bewilligung durch eine Förderung der Sanierung der vorhandenen Verwaltungsgebäude zu ersetzen und die Höhe der Zuweisung den geringeren Sanierungskosten anzupassen,
- c) die Maßstäbe für eine Förderung von kommunalen Verwaltungsgebäuden zielorientierter festzulegen.

---

<sup>2)</sup> Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau), Anhang 1 L, Anlage 1.

<sup>3)</sup> Vgl. auch Jahresbericht 2003, Nr. 5 (Drucksache 14/2900).

<sup>4)</sup> Nr. 2.2 des Rundschreibens vom 26. September 2002 (MinBl. S. 500).

<sup>5)</sup> Vgl. Nr. 4.6 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2004 vom 13. Februar 2004 (MinBl. S. 88).

## Nr. 5 Förderung der Stadtsanierung Vallendar

**Das Sanierungsgebiet war mit einer Fläche von 12,5 ha zu groß, um die Sanierung in einem überschaubaren Zeitraum abschließen zu können. Die unzweckmäßige Abgrenzung des Sanierungsgebiets führte zu Problemen bei der Abrechnung und zu Nachteilen bei der Finanzierung.**

**Die Stadt erhob bisher keine Ausgleichsbeträge für die sanierungsbedingte Erhöhung des Bodenwerts der Grundstücke. Auch von der Möglichkeit, Vorausleistungen auf die Ausgleichsbeträge zu erheben, machte sie keinen Gebrauch.**

**Ausgaben von mehr als 2,5 Mio. € waren nicht ordnungsgemäß belegt. Die zweckentsprechende Verwendung von Fördermitteln für die abgeschlossenen Ordnungsmaßnahmen und eine Baumaßnahme war nicht nachgewiesen.**

**Nicht alle anrechenbaren Einnahmen wurden zur Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen eingesetzt. Fördermittel wurden für überhöhte Aufwendungen oder nicht zuwendungsfähige Vorhaben eingesetzt.**

**Die Honorare für den Sanierungsträger waren unangemessen hoch. Die Beauftragung einer zusätzlichen Baubetreuerin war unwirtschaftlich und hätte nicht gefördert werden dürfen.**

**Von den geltend gemachten Kosten waren mehr als 3 Mio. € nicht förderfähig. Fördermittel von mehr als 2 Mio. € wurden von der Stadt zu viel in Anspruch genommen.**

### 1. Allgemeines

Die Stadt Vallendar wies im Jahr 1986 zur Beseitigung städtebaulicher Missstände den Altstadtkern förmlich als Sanierungsgebiet aus. Das Gebiet, das im Jahr 1990 um zwei Grundstücke erweitert wurde, umfasste eine Fläche von insgesamt 12,5 ha. Die Sanierungsmaßnahmen sind in Teilbereichen abgeschlossen.

Zur Finanzierung der als förderfähig anerkannten Gesamtkosten von 12,3 Mio. € bewilligte das Land bis Juni 2003 Zuweisungen von insgesamt 8,1 Mio. € aus dem Städtebauförderungs- und Strukturprogramm<sup>1)</sup> und für Maßnahmen nach dem Strukturhilfegesetz<sup>2)</sup>. Bis Ende 2003 wurden Fördermittel von 7,2 Mio. € ausbezahlt.

Der Rechnungshof hat die Verwendung der Zuweisungen geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren die Förderung der Sanierungsmaßnahmen, die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel, die rechtzeitige und vollständige Erhebung sanierungsbedingter Einnahmen und deren zeitnahe Einsatz zur Finanzierung der Sanierung. Außerdem wurden die Ordnungsmäßigkeit der Verfahrensabläufe, Wettbewerbe, Angebotswertungen und Verträge sowie die Wirtschaftlichkeit einzelner Sanierungsmaßnahmen untersucht.

Die für die Prüfung erforderlichen Unterlagen wurden dem Rechnungshof nicht vollständig bereitgestellt. Ein Teil der Unterlagen und Belege war nach Aussage der Verwaltung nicht auffindbar oder bereits vernichtet.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Sanierungsgebiet

##### 2.1.1 Größe des Sanierungsgebiets

Wesentliche Ziele der Sanierung waren die Entkernung und Durchgrünung der stark verdichteten Bebauung, die Beseitigung von Ausstattungsmängeln in Wohnungen sowie die Verkehrsberuhigung der innerstädtischen Straßen. Sie sollten innerhalb von zehn Jahren verwirklicht werden.

Nach 17 Jahren ist die Stadt den Sanierungszielen nur teilweise näher gekommen. Die angestrebte Verkehrsberuhigung durch eine Umfahrung der Innenstadt konnte nicht erreicht werden. In Teilbereichen des Sanierungsgebiets waren bis Dezember 2003 noch keine Sanierungsmaßnahmen in Angriff genommen.

Das festgelegte Gebiet war zu groß, um die Sanierung entsprechend den vorgegebenen Zielen in einem überschaubaren Zeitraum abschließen zu können.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, dass das Sanierungsgebiet um einen Teilbereich verkleinert werde. Für die abgeschlossenen Teilbereiche wirke sie auf eine Aufhebung der Sanierungsatzung hin.

---

<sup>1)</sup> Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaues.

<sup>2)</sup> Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen, Kapitel 12 70 Maßnahmen des Strukturhilfegesetzes, Titel 883 01 Zuweisungen für die Stadterneuerung und Kapitel 12 25 Förderung des Wohnungs- und Städtebaues, Titel 883 72 Zuweisungen (Titelgruppe 72 Förderung des Städtebaues) - Haushaltsjahre 1989 bis 1991 -.

### 2.1.2 Abgrenzung des Sanierungsgebiets

Die Abgrenzung des Gebiets war unzweckmäßig. Sie brachte außerhalb des Sanierungsgebiets gelegenen Grundstücken Vorteile, ohne dass deren Eigentümer zur Finanzierung durch Ausgleichsbeträge für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen herangezogen werden können.

Bei einer sinnvolleren Abgrenzung des Sanierungsgebiets hätten Probleme bei der Abrechnung und Nachteile bei der Finanzierung vermieden werden können.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat mitgeteilt, sie teile die Auffassung, dass bei der Abgrenzung der Sanierungsgebiete auch beitrags- und förderrechtliche Folgen zu bedenken seien. Sie werde bei Gebietsausweisungen und -erweiterungen auf eine entsprechende Abgrenzung achten und auf eine Änderung der Festlegungen, sofern rechtlich zulässig, hinwirken.

### 2.2 Ausgleichsbeträge für Bodenwerterhöhungen

Die Eigentümer der in Sanierungsgebieten gelegenen Grundstücke haben für die sanierungsbedingte Erhöhung des Bodenwerts ihrer Grundstücke Ausgleichsbeträge, die zur Finanzierung der Sanierung einzusetzen sind, zu entrichten. Die Stadt hat bislang noch keine Ermittlungen zur Feststellung der Sanierungsvorteile eingeleitet und konnte deshalb keine Ausgleichsbeträge erheben. Auch die Möglichkeit, Vorauszahlungen zu erheben, wurde nicht genutzt.

Für die bereits sanierten Flächen sind Ausgleichsbeträge zu fordern. Für die Bereiche, bei denen die Sanierung nicht alsbald abgeschlossen werden kann, sollten zur Verringerung der Finanzierungskosten Vorauszahlungen erhoben werden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie werde für abgeschlossene Teilbereiche auf die Erhebung von Ausgleichsbeträgen hinwirken und die Stadt auffordern, in den übrigen Teilen des Sanierungsgebiets Vorauszahlungen zu erheben.

Die Stadt verzichtete auf die Erhebung von Ausgleichsbeträgen von 153.000 € von einer privaten Hochschule, weil diese einen wichtigen Wirtschaftsfaktor darstelle und der Verzicht deshalb im öffentlichen Interesse geboten gewesen sei.

Allein das wirtschaftliche Interesse der Stadt an der Hochschule rechtfertigt den Verzicht nicht. Die Förderung ist anteilig zu kürzen. Ein öffentliches Interesse an der Freistellung von der Erhebung der Ausgleichsbeträge liegt nicht vor. Dieses ist ausschließlich an den Zielen und Zwecken der Sanierung zu messen<sup>3)</sup>.

### 2.3 Nachweis der Verwendung

Ausgaben von mehr als 2,5 Mio. € für die Fördermittel in Anspruch genommen wurden, waren nicht ordnungsgemäß belegt. Aus nachträglich vorgelegten Rechnungskopien ließen sich Ausgaben von knapp 2 Mio. € nachvollziehen. Ausgaben von mehr als 0,5 Mio. € blieben ungeklärt.

Außerdem war der überwiegende Teil der Baurechnungen unvollständig. Begründende Unterlagen, wie z.B. Abrechnungszeichnungen, Vergabeunterlagen, Verträge über die Leistungen und Lieferungen mit Schriftverkehr, bauaufsichtliche Genehmigungen sowie Prüf- und Abnahmebescheinigungen, fehlten<sup>4)</sup>. Des Weiteren waren für die abgeschlossenen Ordnungsmaßnahmen und eine Baumaßnahme die erforderlichen Verwendungsnachweise nicht erstellt.

Sollten die Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt und die zweckentsprechende Verwendung in Anspruch genommener Fördermittel nicht nachgewiesen werden, sind Kürzung und Rückforderung der Zuweisungen zu prüfen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat angekündigt, die Zuweisungen entsprechend zu kürzen oder zurückzufordern, soweit die Stadt die zweckentsprechende Verwendung durch Originalbelege oder auf andere geeignete Weise nicht nachweisen kann. Die Stadt werde aufgefordert, alle bisherigen Einnahmen und Ausgaben der Sanierung zu belegen.

---

<sup>3)</sup> Vgl. Bielenberg/Koopmann/Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, Kommentar und Handbuch, § 155 C Rdnr. 153.

<sup>4)</sup> Vgl. Nr. 6, Teil II/Anlage 3 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO.

## **2.4 Ordnungsmaßnahmen**

### **2.4.1 Tiefgarage Marienburgplatz**

Die Stadt errichtete 1990 im Rahmen der Stadtsanierung unter dem Marienburgplatz eine zweigeschossige Tiefgarage mit 213 Stellplätzen, deren Einfahrtsbereich mit einer Schranken- und Parkautomatenanlage ausgestattet worden war, die später teilweise entfernt wurde. In der Kostenübersicht waren die Gesamtkosten mit 5,9 Mio. € ausgewiesen. Davon entfallen 2,2 Mio. € auf den vom Bund geförderten Ausbau als öffentlichen Großschutzraum für Zivilschutz-zwecke und 3,7 Mio. € auf die Herstellung der Stellplätze.

Für einen privaten Investor wurden 30 Stellplätze im zweiten Untergeschoss gebaut. Die Stadt forderte eine Kosten-erstattung in Höhe von 0,6 Mio. € Hiervon zahlte der Investor ungefähr die Hälfte. Nach der Kosten- und Finanzie-rungsübersicht betragen die Herstellungskosten hierfür mehr als 0,5 Mio. € (17.547 €/Stellplatz).

Der tatsächlich zu erstattende Betrag ist noch anhand des geprüften Verwendungsnachweises für die Tiefgarage fest-zustellen und auf die Förderung anzurechnen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie werde nach der Überprüfung des Verwendungsnachweises die Höhe der Verpflichtung des Investors zur Erstattung der Kosten neu feststellen und diese bei der Förderung als Einnahme aus der Sanierung berücksichtigen.

Zur besseren Auslastung der Tiefgarage vermietete die Stadt 95 Plätze im zweiten Untergeschoss an Dauerparker und sperrte die Parkplätze durch ein Rollgittertor ab.

Mit Städtebauförderungsmitteln dürfen nur Herstellungskosten für öffentliche Stellplätze gefördert werden<sup>5)</sup>. Die Her-stellungskosten von 1,7 Mio. € für die Stellplätze im zweiten Untergeschoss waren nicht förderfähig.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat zugesagt, sie werde die Ausgaben für die Stellplätze im zweiten Untergeschoss bei der Förderung absetzen.

### **2.4.2 Parkdeck**

Die Stadt errichtete für 0,6 Mio. € neben dem Dienstgebäude der Verbandsgemeindeverwaltung ein zweigeschossiges Parkdeck mit 18 Stellplätzen im Untergeschoss und 17 Stellplätzen im Obergeschoss.

Die Stellplätze im Untergeschoss waren tagsüber mit Kraftfahrzeugen von Bediensteten der Verbandsgemeinde, die ein Nutzungsentgelt zahlten, belegt. Außerdem waren acht Stellplätze an private Nutzer vermietet.

Nach Angabe der Verwaltung der Verbandsgemeinde ist das Parkdeck von Besuchern der Innenstadt nicht angenom-men worden. Es stehe ohne Vermietungen überwiegend leer. Außerdem sei die Anzahl der verbandsgemeindeeigenen Stellplätze zu gering.

Der Rechnungshof hat bereits bei anderen Sanierungsmaßnahmen festgestellt, dass die Zahl der Stellplätze, für die Sanierungsmittel in Anspruch genommen wurden, den sanierungsbedingten Bedarf übersteigt. Daher sollten - wie auch vom Landtag gefordert - verbindliche Maßstäbe zur Ermittlung des Bedarfs an öffentlichen Stellplätzen vorge-gaben werden<sup>6)</sup>.

### **2.4.3 Einnahmen aus der Ablösung von Stellplatzverpflichtungen**

Die Stadt teilte der Bewilligungsbehörde nicht alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen mit. Sie wies beim Mittelabruf Einnahmen von 435.000 € aus der Ablösung von Stellplatzverpflichtungen aus. Nach den Rechnungsergebnissen und den Verträgen hätten der Fördermaßnahme Einnahmen von 532.000 € zugerechnet werden müssen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, dass der letztgenannte Betrag den sanierungsbedingten Ein-nahmen zugeordnet werde.

---

<sup>5)</sup> Nr. 6.6.4 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen für den Einsatz von Förderungsmitteln nach dem Städtebau-förderungsgesetz vom 30. Dezember 1982 (MinBl. 1983 S. 58) - VV-StBauF -, geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 17. Januar 1985 (MinBl. S. 67), die nach den Bewilligungsbescheiden des Ministeriums des Innern und für Sport fortgilt, soweit das Baugesetzbuch nicht entgegensteht.

<sup>6)</sup> Vgl. Jahresbericht 2003, Nr. 4 (Drucksache 14/2900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2003 des Rechnungs-hofs (Drucksache 14/3097, S. 2), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/3240, S. 4), Beschluss des Landtags vom 1. Juli 2004 (Plenarprotokoll 14/76, S. 5091).

Des Weiteren verpflichtete sich der Eigentümer des auf der Tiefgarage errichteten Wohn- und Geschäftsgebäudes, für nicht nachgewiesene notwendige Stellplätze eine Ablösesumme zu zahlen. Diese hätte nach der Satzung der Stadt für 25 Stellplätze 128.000 € betragen. Ein Zahlungseingang wurde nicht festgestellt. Die Verwaltung der Verbandsgemeinde konnte keine Angaben zum Sachstand und weiteren Verfahren machen.

Die möglichen Einnahmen aus der Ablösung von Stellplätzen sind auf die Förderung anzurechnen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat mitgeteilt, sie werde, sofern ihre Überprüfung den dargestellten Sachverhalt bestätige, den Betrag als fiktive sanierungsbedingte Einnahme ansetzen.

## **2.5 Baumaßnahmen**

### **2.5.1 Modernisierung eines Wohnhauses**

Der Sanierungsträger erwarb 1990 ein mit einem zweigeschossigen Wohnhaus bebautes Grundstück zum Preis von 79.000 €. Zur Beseitigung von Mängeln stimmte die frühere Bezirksregierung Koblenz einer Förderung der Modernisierung des Wohnhauses bis zu Gesamtkosten von 143.000 € zu.

Ein Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung in Anspruch genommener Fördermittel lag nicht vor, obwohl die Maßnahme bereits 1994 abgerechnet worden war.

In der Kosten- und Finanzierungsübersicht wies der Sanierungsträger Gesamtausgaben von 220.000 € aus. Das sind 77.000 € mehr, als von der früheren Bezirksregierung anerkannt. Ein vergleichbarer Neubau hätte lediglich 170.000 € gekostet.

Bei den örtlichen Erhebungen ergaben sich erhebliche Zweifel, ob der für die Modernisierung angegebene Betrag von 220.000 € zutrifft. Die Außenfassade war nicht saniert und die Arbeiten im Innern des Wohnhauses waren in einfachster Art ausgeführt. Mieter hatten unmittelbar im Anschluss an die Sanierung vor dem Bezug der Wohnungen Maler-, Tapezier- und Bodenbelagsarbeiten auf eigene Rechnung ausführen lassen. In der Kostenfeststellung des Architekten waren Baukosten von 173.000 € aufgeführt.



Des Weiteren erhielten sieben Unternehmer ohne begründende Unterlagen Zahlungen von insgesamt mehr als 33.000 €. Eine Schlussrechnung für die Mauer- und Betonarbeiten lag nicht vor. Bei einigen Schlusszahlungen wurden Abschlagszahlungen nicht angerechnet. Das führte zu Überzahlungen von insgesamt 16.000 €.

Nicht ordnungsgemäß belegte Ausgaben dürfen nicht in die Förderung einbezogen werden. Die Förderung sollte auf die von der früheren Bezirksregierung anerkannten Gesamtkosten von 143.000 € begrenzt werden.

Das Grundstück ist privat nutzbar und sollte im Interesse einer zeitnahen Refinanzierung alsbald verkauft oder gegen Wertausgleich in das allgemeine Liegenschaftsvermögen der Stadt überführt werden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie werde zu viel geleistete Fördermittel zurückfordern und die Stadt auffordern, eine Entscheidung herbeizuführen, ob das Grundstück reprivatisiert oder gegen Wertausgleich in das allgemeine Liegenschaftsvermögen überführt werde.

## **2.5.2 Private Modernisierungen**

Die Stadt hat in sechs Fällen Vereinbarungen mit privaten Eigentümern über die Förderung von Modernisierungsmaßnahmen geschlossen<sup>7)</sup>. Die Aufwendungen der Stadt für private Modernisierungen können nur gefördert werden, wenn prüfbare Nachweise vorgelegt werden. Belege und Verwendungsnachweise zu den geförderten Maßnahmen waren weder in den Unterlagen der Stadt noch in denen des Sanierungsträgers aufzufinden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie habe die Stadt aufgefordert, für sämtliche private Modernisierungsmaßnahmen den Nachweis der Verwendung der weitergegebenen Mittel zu erbringen. Soweit keine prüfbaren Nachweise vorgelegt würden, werde sie die entsprechenden Zuweisungen zurückfordern.

Bei einer Maßnahme stimmte die frühere Bezirksregierung einem Antrag auf vorzeitigen Baubeginn zu, obwohl ihr bekannt war, dass mit den Arbeiten bereits vor Antragstellung begonnen worden war. Schon deshalb hätte keine Förderung erfolgen dürfen<sup>8)</sup>. Auch der von ihr anerkannte Kostenerstattungsbetrag von 87.000 € war insbesondere im Hinblick auf eine weitere Zuwendung von 31.000 € aus Mitteln zur Erhaltung von Kulturdenkmälern und eine angemessene Eigenbeteiligung zu hoch<sup>9)</sup>.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat mitgeteilt, dass unter Berücksichtigung der dem Eigentümer von dritter Seite gewährten Zuwendungen die ehemalige Bezirksregierung einer Förderung nicht hätte zustimmen dürfen. Sie werde die förderrechtliche Zulässigkeit überprüfen und zu viel gezahlte Fördermittel zurückfordern.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Förderung auch dem Grunde nach nicht gerechtfertigt war.

## **2.6 Nicht oder eingeschränkt förderfähige Ausgaben**

Die frühere Bezirksregierung erkannte Ausgaben von 0,1 Mio. € als förderfähig an, die nicht oder nur eingeschränkt förderfähig waren. Dies betraf u.a. die Aufwendungen für ein Gutachten zur Struktur des Einzelhandels, einen Generalverkehrsplan, eine Festschrift, ein Richtfest und die Ausarbeitung einer Gestaltungsfibel.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, dass sie die einzelnen Maßnahmen überprüfen und zu viel gezahlte Zuweisungen zurückfordern werde.

Bestimmungswidrig wurden Fördermittel von 0,6 Mio. € für die Errichtung privater Hochschulgebäude bereitgestellt.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat auf die Äußerung des Ministeriums des Innern und für Sport verwiesen. Danach seien zum Zeitpunkt der Realisierung der Maßnahme neben der Aufwertung des Stadtkerns auch die Sicherung von Vallendar als Hochschulstandort Sanierungszweck und die Durchführung der Baumaßnahme vordringlich gewesen. Insoweit sei die Neubaumaßnahme ausnahmsweise förderfähig.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Mittel der Städtebauförderung für solche Maßnahmen nicht bereitstehen.

## **2.7 Einsatz und Vergütung von Beauftragten**

### **2.7.1 Sanierungsträger**

Die Tätigkeit des von der Stadt bestellten Sanierungsträgers beschränkte sich im Wesentlichen auf die Sanierungsberatung und die Führung eines Treuhandkontos. Die vertraglich vereinbarte Sanierung im eigenen Namen auf Rechnung der Stadt erfolgte nur bei wenigen Grunderwerbsvorgängen und einer Baumaßnahme.

---

7) Vier Maßnahmen wurden durch Darlehen über insgesamt 240.000 €, zwei durch Zuschüsse über insgesamt 102.000 € gefördert.

8) Vgl. Nr. 1.3, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

9) Vgl. § 177 BauGB i.V.m. Nr. 7.3 VV-StBauF.

Über einen Zeitraum von 18 Jahren zahlte die Stadt dem Sanierungsträger Honorare von mehr als 1 Mio. € Das entspricht 8,4 % der zuwendungsfähigen Kosten von bisher 12,3 Mio. €

Das Honorar ist deutlich überhöht. Der Rechnungshof sieht aufgrund der Erkenntnisse aus einer Querschnittsprüfung zum Einsatz und der Vergütung von Sanierungsbeauftragten<sup>10)</sup> Honorarausgaben von 2 % für die externe verwaltungsmäßige Beratung und 3 % für die stadtplanerische und gestalterische Beratung - bezogen auf die Ausgaben der Sanierung - als angemessen an<sup>11)</sup>.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mit Rundschreiben vom 4. Januar 2005 u.a. Obergrenzen von Vergütungen für Sanierungs-/Entwicklungsträger und andere Beauftragte einschließlich sonstiger begleitender Beratungsleistungen festgelegt.

### **2.7.2 Betreuungshonorare**

Die Stadt setzte u.a. für den Neubau der Tiefgarage Marienburgplatz neben Architekten, Ingenieuren und dem Sanierungsträger eine Baubetreuerin ein. Sie erhielt ein Honorar von insgesamt 135.000 € das in die Förderung aus dem Sanierungsprogramm einbezogen wurde.

Die Durchführung der Ordnungsmaßnahmen war vertraglich dem Sanierungsträger übertragen. Für die Beauftragung einer Baubetreuerin bestand keine Notwendigkeit. Die Folgen waren ein erhöhter Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand und vermeidbare Honorarausgaben. Diese Ausgaben waren nicht förderfähig<sup>12)</sup>.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, dass sie die Vereinbarungen der Stadt mit der Baubetreuerin überprüfen werde.

### **2.8 Zusammenfassung**

Die in den beschriebenen Förderfällen bisher als förderfähig anerkannten Ausgaben sind um mehr als 3 Mio. € zu kürzen. Bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 66,7 % für die Sanierung in Vallendar entspricht dies zu viel gezahlten Fördermitteln von mehr als 2 Mio. €

## **3. Folgerungen**

### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Größe und die Abgrenzung von Sanierungsgebieten zweckmäßig festzulegen,
- b) darauf hinzuwirken, dass
  - zur Finanzierung von Sanierungsvorhaben frühzeitig Vorausleistungen auf die Ausgleichsbeträge erhoben und sanierte Flächen abgerechnet werden,
  - die Verwendungsnachweise für die abgeschlossenen Ordnungsmaßnahmen und eine Baumaßnahme unverzüglich erstellt und geprüft werden,
- c) alle mit den Fördermaßnahmen zusammenhängenden Einnahmen auf die Förderung anzurechnen,
- d) Kürzung und Rückforderung der Zuweisungen in den Fällen zu prüfen, in denen die Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt und die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht nachgewiesen wird,
- e) bestimmungswidrig in Anspruch genommene Fördermittel zurückzufordern.

### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über das finanzielle Ergebnis der Anrechnung von Einnahmen auf die Förderung und der Rückforderung der Fördermittel zu berichten.

---

<sup>10)</sup> Jahresbericht 2002, Tz. 4 (Drucksache 14/1880).

<sup>11)</sup> Die Werte bezogen sich auf die Ausgaben der Sanierung ohne den Grunderwerb.

<sup>12)</sup> Nrn. 1.1.3 und 9.1.3 VV-StBauF.

## **Nr. 6 Förderung von Konversionsliegenschaften**

- **Eifel-Maar-Kaserne in Ulmen**
- **Wilhelm-von-Nassau-Kaserne in Diez**
- **Depot Morbach-Wenigerath**

**Der Einsatz von Programmen mit unterschiedlichen Zielen, Bedingungen und Fördersätzen für eine Konversionsmaßnahme war nicht koordiniert. Fehlentwicklungen waren die Folge.**

**Maßnahmeträger machten überhöhte oder nicht förderfähige Ausgaben geltend. Die Finanzierungsübersichten enthielten nicht alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen.**

**Der Berechnung eines Ausgleichsbetrags für Bodenwerterhöhungen lagen unzutreffende Angaben zugrunde.**

**Eine Spezialklinik wurde ohne Bedarfs- und Marktanalyse mit hohen wirtschaftlichen Risiken errichtet. Das ursprüngliche Förderziel wurde nicht erreicht.**

### **1. Allgemeines**

Das Land fördert im Rahmen des Landesüberbrückungsprogramms "Konversion" Maßnahmen der Kommunen und privater Investoren zur Umnutzung ehemals militärischer Liegenschaften<sup>1)</sup>. Daneben werden für die Konversion auch Finanzhilfen aus anderen Förderprogrammen des Landes und der Europäischen Gemeinschaft bereitgestellt<sup>2)</sup>.

Der Rechnungshof hat die Finanzierung folgender Konversionsvorhaben und die Verwendung der Fördermittel geprüft:

- Eifel-Maar-Kaserne in Ulmen

Im September 1997 gab die Bundeswehr die Kaserne auf. Die Ortsgemeinde Ulmen und eine kommunale Projektentwicklungsgesellschaft erwarben im Mai 1998 die 36,2 ha große Liegenschaft vom Bund. Die Projektentwicklungsgesellschaft kaufte zusätzlich im Bereich "Meisericher Straße" eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 13 ha, die an die ehemalige militärische Liegenschaft angrenzt. Die Fläche von insgesamt 49,2 ha ist förmlich als städtebaulicher Entwicklungsbereich festgelegt und soll für gewerbliche und soziale Einrichtungen genutzt werden.

Die Maßnahmen wurden im Bereich des ehemaligen Kasernengeländes nach den Bestimmungen der Städtebauförderung, im Bereich "Meisericher Straße" nach den Grundsätzen der Regionalen Wirtschaftsförderung gefördert.

Das Land und die Europäische Gemeinschaft bewilligten für das Projekt Fördermittel von insgesamt 10,1 Mio. € (Stand August 2003).

- Wilhelm-von-Nassau-Kaserne in Diez

Die Stadt Diez, die Verbandsgemeinde Diez und eine private Optikerschule kauften 1994 und 1995 vom Bund Teilflächen einer insgesamt 6,2 ha großen Liegenschaft, die bis Ende 1993 von der Bundeswehr genutzt worden war.

Die Stadt legte das ehemalige Kasernenareal förmlich als Sanierungsgebiet fest. Das Planungskonzept sieht eine Nutzung des Geländes für die Sparten Bildungseinrichtungen, Dienstleistungen, Gründerzentrum und Wohnungsbau vor.

---

1) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 75 Landeskonversionsprogramm, Titel 883 01-01 Mittel nach dem Finanzausgleichsgesetz (§ 17 Abs. 1 Nr. 13) - im Haushaltsplan 2000 umgesetzt nach Kapitel 08 77 Beschäftigung, Ausbildung, Innovation, Wirtschaftsstruktur -

Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 75 Landeskonversionsprogramm, Titel 663 01 Zuschüsse.

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

2) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 76 Zukunftsprogramm Westpfalz, Eifel, Hunsrück, Titel 883 03 Zuweisungen für Investitionen der Regionalförderung an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des EU-Programms "Ziel 5b". Dieses Programm ist ausgelaufen.

Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaues.



Nachdem die Optikerschule in finanzielle Schwierigkeiten geraten war, erwarb eine neu gegründete kommunale Auffanggesellschaft Anfang 2002 deren Liegenschaft, um die Fortführung des Schul- und Lehrbetriebs sicherzustellen. Verschiedene Räumlichkeiten wurden an einen privaten Investor vermietet, der die Fachschule mit neuen Zielen weiterführt und die Liegenschaft später nach und nach erwerben will.

Das Land bewilligte für das Projekt Fördermittel von insgesamt 4,0 Mio. € (Stand Oktober 2003).

- Depot Morbach-Wenigerath

Eine von den amerikanischen Streitkräften als Munitionsdepot genutzte Liegenschaft wurde 1995 der Ortsgemeinde Morbach als Eigentümerin zurückgegeben. Auf dem 145 ha großen Gelände soll ein Park für erneuerbare Energien, die "Morbacher Energielandschaft", entstehen.

In einer ersten Ausbaustufe errichtete ein privater Investor 14 Windenergieanlagen und eine Fotovoltaikanlage.



"Morbacher Energielandschaft"

Die Ortsgemeinde Morbach wies in ihrer Kosten- und Finanzierungsübersicht zum Antrag auf Städtebauförderung für das Modellprojekt Gesamtausgaben von 1,4 Mio. € aus. 70 % der Ausgaben sollten nach dem Antrag mit Fördermitteln finanziert werden. Bereits angefallene Kosten für vorbereitende Untersuchungen und Studien wurden vom Land mit 316.000 € gefördert (Stand Dezember 2003).

## 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

### 2.1 Eifel-Maar-Kaserne in Ulmen

#### 2.1.1 Überschneidungen bei der Förderung

Zur Finanzierung der Maßnahmen im Bereich des ehemaligen Kasernengeländes und in dem angrenzenden Bereich "Meisericher Straße" wurden Fördermittel nach den Bestimmungen der Städtebauförderung und den Grundsätzen der Regionalen Wirtschaftsförderung bereitgestellt. Dies führte zu Überschneidungen:

- Das Land förderte die Kosten für die Herstellung der Ver- und Entsorgungsanlagen im ehemaligen Kasernenbereich aus Städtebauförderungsmitteln mit 90 %.

Diese Kosten sind jedoch nach den Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes vor allem durch Beiträge und Gebühren zu finanzieren<sup>3)</sup>.

Das Ministerium des Innern und für Sport hatte die Förderung ausnahmsweise zugelassen, um für den ehemaligen Kasernenbereich gleiche Vermarktungsbedingungen zu schaffen wie für den Bereich "Meisericher Straße". Dort wurden allerdings die Kosten für die Ver- und Entsorgungsanlagen aus Mitteln der Regionalen Wirtschaftsförderung mit nur 70 % gefördert.

---

<sup>3)</sup> Nr. 14.2 i.V.m. Nr. 6.6.4.2 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen für den Einsatz von Fördermitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 30. Dezember 1982 (MinBl. 1983 S. 58) - VV StBauF -, geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 17. Januar 1985 (MinBl. S. 67), die nach den Bewilligungsbescheiden des Ministeriums des Innern und für Sport fortgilt, soweit das Baugesetzbuch nicht entgegensteht.

- Der vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau als Grundlage für die Regionale Wirtschaftsförderung für verbindlich erklärte Investitionsplan umfasste auch die Planungskosten für die Erschließung des Gewerbegebiets "Meisericher Straße". Davon abweichend bezog die Projektentwicklungsgesellschaft die für diesen Bereich angefallenen Planungskosten von 247.000 € mit Zustimmung des Ministeriums des Innern und für Sport in die um 20 Prozentpunkte höhere Städtebauförderung ein. Das ergab eine um 50.000 € höhere Förderung.
- Die Projektentwicklungsgesellschaft hat für die entwicklungsbedingte Erhöhung des Bodenwerts einen Ausgleichsbetrag an die Gemeinde zu entrichten, da das Gewerbegebiet "Meisericher Straße" im förmlich festgelegten Entwicklungsgebiet liegt<sup>4)</sup>. Dieser Ausgleichsbetrag ist für die Finanzierung der gesamten Entwicklungsmaßnahme zu verwenden. Hingegen führen nach den Bestimmungen der Regionalen Wirtschaftsförderung aus der Veräußerung erschlossener Gewerbegrundstücke resultierende Überschüsse zu einer Kürzung der Zuwendungen<sup>5)</sup>.

Die beteiligten Ministerien haben mitgeteilt, die Steuerungs- und Förderverantwortung vergleichbarer Projekte werde künftig einem Ressort zugeordnet. Zur Vermeidung von unterschiedlichen Förderbedingungen würden in Zukunft Zuwendungen an die Kommunen generell nur noch aus einem Förderprogramm gewährt werden.

### 2.1.2 Erwerb und Veräußerung von Grundstücken

- Die Projektentwicklungsgesellschaft erwarb für die Entwicklung des Gewerbegebiets "Meisericher Straße" Grundstücke zum Preis von 2,56 €/m<sup>2</sup>. Dieser lag deutlich über dem vom Gutachterausschuss ermittelten Bodenrichtwert von 1,79 €/m<sup>2</sup>. Die Kosten für die Vorfinanzierung der Grundstücke (Zinsen) wurden in die Förderung einbezogen.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, die Grundstückseigentümer seien nicht bereit gewesen, die Flächen zum Bodenrichtwert zu veräußern. Um die Vermarktungsmöglichkeiten neu erschlossener Gewerbegrundstücke zu beschleunigen, sei im Rahmen des Zwischenerwerbs der Einbeziehung überhöhter Finanzierungskosten in die Förderung ausnahmsweise zugestimmt worden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass diese Handhabung nicht im Einklang mit den Bestimmungen des Besonderen Städtebaurechts (§ 169 Abs. 1 Nr. 6 und Abs. 4 i.V.m. § 153 Abs. 3 BauGB) steht.

- Grundstücke, die zur Durchführung der Entwicklungsmaßnahme erworben wurden, sind nach der Regelung in § 169 Abs. 8 BauGB zum Neuordnungswert zu veräußern. Dieser bemisst sich nach der entwicklungsbedingten Erhöhung des Bodenwerts und ist vom Gutachterausschuss festzustellen.

Im Februar 2003, fünf Jahre nach dem Erwerb der Liegenschaft, beauftragte die Ortsgemeinde Ulmen den Gutachterausschuss mit der Feststellung des Neuordnungswerts. Ein Ergebnis lag bis August 2003 noch nicht vor.

In mehreren Verträgen über die zwischenzeitliche Veräußerung von Grundstücken war für den Fall, dass der Gutachterausschuss einen höheren Bodenwert feststellen sollte, keine Nachzahlungsverpflichtung vereinbart. In einem Veräußerungsfall war die Höhe des ermittelten Kaufpreises nicht nachvollziehbar.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass nach Vorlage des Wertgutachtens die endgültigen Kaufpreise zutreffend festgesetzt sowie etwaige weitergehende Kaufpreisansprüche (ggf. fiktiv) auf die Förderung angerechnet würden.

### 2.1.3 Ermittlung eines Ausgleichsbetrags für Bodenwerterhöhungen

Die Projektentwicklungsgesellschaft hat der Gemeinde einen Ausgleichsbetrag für die entwicklungsbedingte Erhöhung des Bodenwerts zu zahlen. Bei der Ermittlung dieses Betrags wurden um 2,2 Mio. € zu hohe Aufwendungen für die Erschließung, eine zu geringe "vermarktbare" Grundstücksfläche und ein unzutreffender Bodenwert zugrunde gelegt.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, der Ausgleichsbetrag werde neu berechnet. Dabei würden die Feststellungen des Rechnungshofs berücksichtigt.

---

<sup>4)</sup> § 166 Abs. 3 letzter Satz Baugesetzbuch (BauGB) i.d.F. der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141, 1998 I S. 137), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359).

<sup>5)</sup> Nr. 7.6 der Nebenbestimmungen zum Bewilligungsbescheid des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 7. Juni 1999.

#### **2.1.4 Bedarf an Gewerbeflächen**

Von der erschlossenen Gewerbefläche im Entwicklungsbereich "Meisericher Straße" erwarb ein privater Investor Ende 2000 ein 2,8 ha großes Grundstück. Der auf diesem Areal geplante Baumarkt war Ende 2003 noch nicht errichtet. Weitere Grundstücksverkäufe und Gewerbeansiedlungen waren nicht absehbar.

In Ulmen und in benachbarten Gemeinden stehen weitere sieben Gewerbegebiete mit Flächen von insgesamt 19 ha zur Vermarktung an, die mit einer Ausnahme mit öffentlichen Mitteln gefördert wurden. Zusätzlich ist ein neuer Gewerbepark mit einer Fläche von 28 ha in "Büchel-West" geplant.

Angesichts des schon jetzt bestehenden Angebots von erschlossenen Gewerbeflächen auf dem Gebiet der Verbandsgemeinde Ulmen sieht der Rechnungshof gegenwärtig keinen Bedarf für einen neuen Gewerbepark.

Das Ministerium des Innern und für Sport und das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau haben sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen.

### **2.2 Wilhelm-von-Nassau-Kaserne in Diez**

#### **2.2.1 Verlagerung einer Optikerschule und Bau einer Reha-Klinik**

Die ortsansässige Optikerschule verlagerte ihren in der Innenstadt nicht mehr erweiterungsfähigen Standort in das Areal der ehemaligen Kaserne. Sie erwarb dort eine Fläche mit fünf Gebäuden, die größer war als in der ursprünglichen Planung und in den Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorgesehen. Ein Gebäude wurde für Schulungszwecke, zwei Gebäude wurden zu Wohnheimen umgebaut und so genutzt. Ein weiteres Gebäude wurde als Augenarztpraxis mit angeschlossener Reha-Klinik ausgebaut und eingerichtet. Das fünfte Gebäude blieb ungenutzt.

Die hinter den Erwartungen zurückgebliebene Zahl von Kursteilnehmern und der Leerstand der Augenarztpraxis, der Reha-Klinik sowie eines weiteren Gebäudes führten zu erheblichen Finanzproblemen des privaten Investors und letztlich zum Scheitern des mit 2 Mio. € geförderten Vorhabens.

Das Vorhaben war von Anfang an mit hohen wirtschaftlichen Risiken verbunden. Eine Bedarfs- und Marktanalyse für die klinischen Spezialeinrichtungen war nicht durchgeführt worden. Nutzungsverträge für die Praxis und die Klinik, die eine Basis für den Erfolg des Projekts hätten sein können, standen nicht in Aussicht.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, bei den Planungen schwieriger Konversionsprojekte sei keine absolute Sicherheit für den Erfolg einer Maßnahme erreichbar. Die finanzielle Leistungsfähigkeit privater Investoren und die Rentabilität von Fördermaßnahmen würden künftig verstärkt überprüft. Zudem werde bei allen risikobehafteten Konversionsvorhaben mit kritischen Konkurrenzsituationen geprüft, ob eine Bedarfs- und Marktanalyse erforderlich ist.

#### **2.2.2 Nachweis zweckgebundener Einnahmen**

Die Stadt Diez nahm für im Sanierungsgebiet gelegene eigengenutzte Grundstücke keinen Wertausgleich zugunsten des Sanierungsvermögens vor. Außerdem wurden die Mieteinnahmen nicht in die Finanzierungsübersicht eingestellt.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass ein entsprechender Wertausgleich vorgenommen und die Mieten als Einnahmen in die Finanzierungsübersicht eingestellt würden.

### **2.3 Depot Morbach-Wenigerath**

Die Ortsgemeinde Morbach erhält nach dem mit dem Betreiber der 14 Windenergieanlagen und der Fotovoltaikanlage geschlossenen Vertrag für die Bereitstellung von Grund und Boden bis 2022 Nutzungsentgelte von mehr als 5 Mio. € Weitere Erlöse sind bei Verwirklichung der geplanten Gewerbeansiedlungen zu erwarten. In der Finanzierungsübersicht zum Antrag auf Städtebauförderung wurde auf diese Einnahmen nicht hingewiesen.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass im Rahmen einer weiteren Förderung des Konversionsprojekts die Erlöse der Gemeinde aus der Bewirtschaftung des Energieparks berücksichtigt würden.

### **3. Folgerungen**

#### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass
  - die Maßnahmeträger ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen und alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen in die Finanzierungsübersicht einstellen,
  - Ausgleichsbeträge für Bodenwerterhöhungen zutreffend festgesetzt und rechtzeitig erhoben werden,
- b) die Förderung der Erschließung neuer Gewerbegebiete an der Nachfrage auszurichten,
- c) die finanzielle Leistungsfähigkeit privater Investoren und die Rentabilität der Fördermaßnahmen eingehender zu prüfen,
- d) bei der Förderung von Konversionsmaßnahmen aus verschiedenen Programmen Überschneidungen mit unterschiedlichen Zielen, Bedingungen und Fördersätzen zu vermeiden.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshofs hat gefordert,

- a) bei der Prüfung der Förderungsvoraussetzungen und der förderfähigen Ausgaben einen strengen Maßstab anzulegen,
- b) über das finanzielle Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.

## **Nr. 7 Organisation und Personalbedarf der Zentralabteilungen der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen**

**Die Dienstaufsicht über die Zentralabteilungen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen führt ein Ressort, dem nur ein geringer Teil des Fachpersonals unterstellt ist.**

**Die Aufteilung von Planstellen und Haushaltsmitteln auf die Einzelpläne dreier Ressorts und auf sechs Kapitel erfordert ein aufwendiges Abstimmungsverfahren bei der Bewirtschaftung der Personal- und Sachausgaben.**

**Querschnittsaufgaben wurden sowohl von den Zentralabteilungen als auch von den Fachabteilungen wahrgenommen. Vorteile einer zentralen Mittelbewirtschaftung und eines zentralen Beschaffungswesens blieben weitgehend ungenutzt.**

**Ein Sicherheitskonzept und eine ausreichende Gesamtplanung für die eingesetzte Informations- und Kommunikationstechnik fehlten.**

**Der Aufwand für die zentralen Dienste war zu hoch. Allein im Reinigungsdienst sind Einsparungen von mehr als 100.000 € jährlich möglich.**

**Der Personalbestand überstieg den Bedarf um 32,5 Stellen. Die Personalausgaben können im Rahmen eines sozialverträglichen Stellenabbaus um 1,4 Mio. € jährlich verringert werden.**

### **1. Allgemeines**

Im Rahmen der Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung wurden die Bezirksregierungen Koblenz, Rheinhessen-Pfalz und Trier zum 1. Januar 2000 aufgelöst und die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord mit Sitz in Koblenz und die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd mit Sitz in Neustadt an der Weinstraße sowie die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit Sitz in Trier als obere Landesbehörden errichtet<sup>1)</sup>.

In die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord wurden eingegliedert:

- die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft Koblenz, Montabaur und Trier,
- die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter Idar-Oberstein, Koblenz und Trier einschließlich der Entgeltüberwachungsstelle Idar-Oberstein.

In die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd wurden eingegliedert:

- die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft Kaiserslautern, Mainz und Neustadt an der Weinstraße,
- die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter Mainz und Neustadt an der Weinstraße einschließlich der Entgeltüberwachungsstelle Pirmasens,
- die durch die Zusammenlegung der Forstdirektionen der ehemaligen Bezirksregierungen gebildete Zentralstelle der Forstverwaltung.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen übernahmen die Aufgaben der früheren Bezirksregierungen in den Bereichen Raumordnung und Landesplanung, Bau-, Boden- und Planungsrecht, Enteignungen, Bauaufsicht und Städtebau, Fischereiwesen, Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Landespflege und Immissionsschutz.

Durch die Neuorganisation sollte die Landesverwaltung auf der Grundlage einer sozialverträglichen Reform gestrafft sowie staatliches Verwaltungshandeln beschleunigt, vereinfacht und nach zeitgemäßen Erfordernissen ausgerichtet werden<sup>2)</sup>. Vorteile sollten sich auch dadurch ergeben, dass verbesserte Rahmenbedingungen für eine Delegation von Aufgaben geschaffen werden und moderne Organisationsstrukturen sowie neue Informations- und Kommunikationstechnik leichter eingeführt werden können.

Die Aufgaben der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord werden in vier Abteilungen, die der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd in fünf Abteilungen unter der Dienst- und Fachaufsicht von drei Ministerien - Ministerium des Innern und für Sport, Ministerium für Umwelt und Forsten und Ministerium der Finanzen - erledigt.

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf der Zentralabteilungen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd geprüft. Hierbei wurde vor allem untersucht, ob deren Aufbau und Gliederung sachgerecht, ihre Arbeitsprozesse zweckmäßig gestaltet waren und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt wurden.

---

<sup>1)</sup> §§ 5 und 6 Abs. 1 des Landesgesetzes zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung - Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) - vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), BS 200-4.  
Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

<sup>2)</sup> § 1 VwORG.

## 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

### 2.1 Dienstaufsicht und durchlaufender Haushalt

Dienstaufsichtsbehörde ist das Ministerium des Innern und für Sport<sup>3)</sup>, soweit die innere Organisation und die allgemeine Geschäftsführung einschließlich des Erlasses von Geschäftsordnungen betroffen sind. In dienstrechtlichen Angelegenheiten der Bediensteten in den Fachabteilungen entscheiden die Fachressorts im Einvernehmen mit dem Ministerium des Innern und für Sport.

Zur Zusammenführung der Aufgaben- und Ressourcenverantwortung wurde für die Struktur- und Genehmigungsdirektionen der sog. durchlaufende Haushalt eingerichtet. Die Stellen und Haushaltsmittel, die für die Erledigung der übertragenen Aufgaben erforderlich sind, werden in den Einzelplänen der jeweils zuständigen obersten Landesbehörden veranschlagt und den Direktionen im erforderlichen Umfang zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung nach Maßgabe der Landeshaushaltsordnung zugewiesen<sup>4)</sup>.

Die Veranschlagung der Stellen und Haushaltsmittel in drei Einzelplänen und sechs Kapiteln<sup>5)</sup> führte dazu, dass die Struktur- und Genehmigungsdirektionen eine Vielzahl von Budgetbereichen bewirtschafteten. Die Nutzung flexibler Haushaltsinstrumentarien im Rahmen des sog. Neuen Steuerungsmodells war nur in sehr begrenztem Umfang möglich. Die Bewirtschaftung der Personalausgaben war zwar durch einen der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) vorangestellten Haushaltsvermerk grundsätzlich einzelplanübergreifend möglich. Der im Haushaltsvermerk enthaltene Vorbehalt der zusätzlichen besonderen Bewirtschaftungsermächtigung durch das jeweils zuständige Ministerium machte jedoch in jedem Einzelfall (z.B. bei Ernennung, Versetzung, Abordnung) das Einvernehmen mit dem betroffenen Ministerium erforderlich. Dies galt auch für die Umsetzung von Personal innerhalb der Struktur- und Genehmigungsdirektionen von einem Geschäftsbereich in einen anderen.

Diese Verfahrensweise war sehr aufwendig. Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen machten daher von der einzelplanübergreifenden Bewirtschaftungsmöglichkeit bei den Personalausgaben kaum Gebrauch. Dies führte z.B. dazu, dass Beförderungen meist nur innerhalb der Geschäftsbereiche der Ministerien vorgenommen wurden.

Sachausgaben für die Grundausrüstung wurden im Einzelplan des Ministeriums des Innern und für Sport veranschlagt. Sachausgaben mit fachspezifischem Bezug wurden im Einzelplan des jeweils betroffenen Ministeriums ausgebracht. Dadurch kam es bei Beschaffungen immer wieder zu Diskussionen darüber, ob es sich um eine Grundausrüstung oder um eine fachspezifische Ausstattung handelt und aus welchem Budget die Kosten zu finanzieren sind.

Die Prüfung hat einen Konflikt zwischen dem Bestreben, mit dem durchlaufenden Haushalt die Aufgaben- und Ressourcenverantwortung zusammenzuführen, und einer wirtschaftlichen und zielorientierten Haushaltssteuerung erkennen lassen. Dazu trug bei, dass die Dienstaufsicht über die Struktur- und Genehmigungsdirektionen in Bezug auf die innere Organisation und allgemeine Geschäftsführung einem Ressort zugewiesen war, dem nur ein geringer Anteil des Personals der Direktionen zugeordnet war.

Zur wirksameren Personalsteuerung und zur Vergrößerung des Handlungsspielraums des Behördenleiters sollte die Dienstaufsicht dem Ressort zugeordnet werden, in dessen Bereich der Schwerpunkt der Erledigung der Fachaufgaben liegt. Im Jahr 2003 entfielen von den Personalausgaben für das Fachpersonal

- 92 % auf den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt und Forsten<sup>6)</sup>,
- 5 % auf den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport<sup>7)</sup>,
- 3 % auf den Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen<sup>8)</sup>.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, es sei zusammen mit dem Ministerium für Umwelt und Forsten beauftragt, zu erproben, ob die Ausübung der Dienstaufsicht innerhalb des bestehenden Rahmens mit

---

<sup>3)</sup> § 11 Abs. 1 VwORG.

<sup>4)</sup> § 14 VwORG.

<sup>5)</sup> Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 80 Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord, Kapitel 03 81 Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd;  
Einzelplan 04 Ministerium der Finanzen, Kapitel 04 80 Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord, Kapitel 04 81 Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd;  
Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 80 Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord, Kapitel 14 81 Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd.

<sup>6)</sup> Personal der Abteilung 2 - Gewerbeaufsicht -, der Abteilung 3 - Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz - und des Referats 42 - Landespflege -. Die Abteilung 5 der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd - Zentralstelle der Forstverwaltung - wurde hierbei nicht berücksichtigt, da sie als Quasi-Landesbetrieb verselbständigt war.

<sup>7)</sup> Personal im Referat 41 - Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung - und im Referat 44 - Enteignungen -.

<sup>8)</sup> Personal im Referat 43 - Bauwesen -.

geeigneten Maßnahmen optimiert werden könne. Dabei werde auch geprüft, ob eine Verlagerung der Dienstaufsicht, wie vorgeschlagen, zu weiteren Verbesserungen führen könne. Beide Ministerien würden nach Ablauf der Erprobung berichten.

## **2.2 Aufbauorganisation**

Das Personalreferat der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd war in zwei Referate (Referat 11/I - Personalmanagement, und Referat 11/II - Aus- und Fortbildung, Allgemeine Rechtsangelegenheiten) gegliedert. Das war nicht notwendig.

Die beiden Referate wurden ab 1. Mai 2004 zu einem Referat - wie auch bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord - zusammengeführt. Dadurch wurde eine Stelle des höheren Dienstes entbehrlich.

## **2.3 Ablauforganisation**

### **2.3.1 Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben in Fachabteilungen**

Querschnittsaufgaben - Personal-, Organisations- und Haushaltsangelegenheiten - wurden nicht nur von den Zentralabteilungen, sondern auch von den Fachabteilungen wahrgenommen. Beschaffungen wurden sowohl von der zentralen Beschaffungsstelle im Haushaltsreferat als auch von Fachreferaten durchgeführt.

Das jeweilige Haushaltsreferat wies z.B. die Haushaltsmittel - mit Ausnahme der Personalausgaben - in den Geschäftsbereichen des Ministeriums für Umwelt und Forsten und des Ministeriums der Finanzen den Fachabteilungen zur Bewirtschaftung zu. In den Abteilungen wurden die Mittel referatsübergreifend verwaltet oder auf die Referate verteilt.

Mit der Wahrnehmung dieser Querschnittsaufgaben in den Fachabteilungen und den Zentralabteilungen wurde die Struktur der früher selbständigen Behörden zumindest teilweise beibehalten. Arbeiten wurden zum Teil doppelt ausgeführt. Es entstand zusätzlicher Abstimmungsaufwand, eine einheitliche Aufgabenerfüllung war nicht immer sichergestellt. Die zentrale Steuerung der Mittelbewirtschaftung, z.B. durch Nutzung der erweiterten gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltsmitteln, war erschwert.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen haben mitgeteilt, dass sie die Querschnittsaufgaben künftig so umfassend wie möglich von der Abteilung 1 wahrnehmen lassen werden.

### **2.3.2 Beschaffungen**

Zahlreiche Stellen waren mit den Beschaffungen befasst. Dies führte dazu, dass Aufträge nicht gebündelt wurden und angemessene Preisnachlässe und Mengenrabatte nicht erzielt werden konnten. Das Fachwissen für das Vergabewesen wurde in mehreren Organisationseinheiten vorgehalten.

Bei Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle im Haushaltsreferat der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen könnten Beschaffungen wirtschaftlicher durchgeführt werden.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen haben erklärt, sie wollten alle Beschaffungen grundsätzlich im Haushaltsreferat bündeln.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd leistete im Dezember 2001 Zahlungen vor Fälligkeit. Ein Teil der gekauften Ware konnte nicht mehr geliefert werden, weil das Unternehmen Insolvenz angemeldet hatte.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat mitgeteilt, nach intensiven Verhandlungen seien die bereits bezahlten Waren im November 2004 noch geliefert worden.

### **2.3.3 Informations- und Kommunikationstechnik**

Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik war nicht frei von Mängeln. Es gab kein den Anforderungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik genügendes Sicherheitskonzept. Bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd war der Umgang mit den Zugangspasswörtern zum Netzwerk problematisch.

Außerdem wurde die Informations- und Kommunikationstechnik nicht auf der Grundlage einer übergreifenden Gesamtplanung eingesetzt, in der u.a. die Ziele und organisatorischen Auswirkungen darzustellen sind.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen haben erklärt, ein Sicherheitskonzept und eine Gesamtplanung würden erstellt.

### 2.3.4 Zentrale Dienste

Bei den zentralen Diensten bestanden Möglichkeiten, Kosten zu verringern:

- Die Ausstattung der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord mit einem neuen Zutrittsystem sollte genutzt werden, um die Besetzungszeiten der Pforten zu reduzieren.
- Im Fahrdienst der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord wurden gekaufte Fahrzeuge mit Fahrern eingesetzt. Ob das Leasing von Fahrzeugen und der Einsatz von Selbstfahrern kostengünstiger ist, wurde bisher nicht überprüft.
- Im Hausmeisterdienst der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd wurden keine angemessenen Leistungsanforderungen gestellt.
- In den Struktur- und Genehmigungsdirektionen wurde jeweils ein zentraler Schreibdienst vorgehalten, der nicht ausgelastet war. Die Mitarbeiterinnen wurden deshalb häufig zu Vertretungen in anderen zentralen Diensten herangezogen.
- Die Unterhaltsreinigung war bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd - obgleich die Bodenfläche geringer war - jährlich fast 100.000 € teurer als bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord hat erklärt, anstelle des Kaufs von Kraftfahrzeugen sei die Nutzung im Rahmen eines Leasingvertrages grundsätzlich günstiger. Dies gelte jedoch nicht für Fahrzeuge, die über Spezialaufbauten verfügten oder auch auf nicht befestigten Wegen und zum notwendigen Transport von Arbeitsgeräten genutzt würden. Vor der Auflösung des Schreibdienstes solle das Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs in den Fachabteilungen abgewartet werden.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat mitgeteilt, drei Stellen für Hausmeister würden abgebaut. Der zentrale Schreibdienst werde aufgelöst. Auch seien Maßnahmen eingeleitet, um die Kosten des Reinigungsdienstes zu reduzieren.

### 2.4 Personalbedarf

Mit der Neuorganisation der Landesverwaltung sollen in einem Zeitraum von 15 Jahren 552 Stellen<sup>9)</sup> sozialverträglich abgebaut werden. Es wurde allerdings nicht festgelegt, welche der betroffenen Behörden in welchem Umfang zu den Stelleneinsparungen beizutragen haben.

Wird den Vorschlägen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Arbeitsabläufe unter Zugrundelegung von angemessenen Leistungsanforderungen gefolgt, werden in den Zentralabteilungen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen 32,5 Stellen entbehrlich:

| Struktur- und Genehmigungsdirektion | in die Prüfung einbezogene Stellen | entbehrliche Stellen |          |
|-------------------------------------|------------------------------------|----------------------|----------|
| Nord                                | 72,5                               | 12,0                 | (16,6 %) |
| Süd                                 | 80,5                               | 20,5                 | (25,5 %) |
| Insgesamt:                          | 153,0                              | 32,5                 | (21,2 %) |

Die möglichen Einsparungen, durch die sich die Personalausgaben im Rahmen eines sozialverträglichen Stellenabbaus um 1,4 Mio. € jährlich vermindern lassen, verteilen sich wie folgt:

| Referat  | Struktur- und Genehmigungsdirektion |      |
|--|-------------------------------------|------|
|  | Nord                                | Süd  |
| 11 - Personal, Ausbildung, Allgemeine Rechtsangelegenheiten                  | 1,2                                 | 3,0  |
| 12 - Organisation, Informations- und Kommunikationstechnik, zentrale Dienste | 11,3                                | 14,0 |
| 13 - Haushalt und Controlling  |                                     | 2,5  |
| 14 - Öffentlichkeitsarbeit   | - 0,5 <sup>10)</sup>                | 1,0  |
| Insgesamt:   | 12,0                                | 20,5 |

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen haben erklärt, entbehrliche Stellen abbauen zu wollen. Insgesamt seien nur 23,5 Stellen einsparbar.

<sup>9)</sup> Ohne die zusätzlich bei der Vermessungs- und Katasterverwaltung abzubauenen 250 Stellen.

<sup>10)</sup> Zusätzlicher Bedarf.



### **3. Folgerungen**

#### **3.1** Zu den folgenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Aufbau- und Ablauforganisation zu straffen,
- b) die Querschnittsaufgaben in den Zentralabteilungen zu bündeln,
- c) eine zentrale Beschaffungsstelle einzurichten und die Vorteile des Wettbewerbs bei Beschaffungen zu nutzen,
- d) ein Sicherheitskonzept und eine Gesamtplanung für den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik zu erstellen.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Dienstaufsicht über die Zentralabteilungen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen dem Ministerium für Umwelt und Forsten zu übertragen, in dessen Geschäftsbereich der Schwerpunkt der Erledigung der Fachaufgaben liegt,
- b) entbehrliche Stellen einzusparen und Personal sozialverträglich abzubauen.

## **Nr. 8 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Zentralstelle für Polizeitechnik**

**Die Aufgaben der Zentralstelle für Polizeitechnik waren nicht hinreichend konkretisiert. Für Beschaffungsmaßnahmen waren die Zuständigkeiten des Ministeriums des Innern und für Sport sowie der Zentralstelle nicht eindeutig voneinander abgegrenzt.**

**Die Unterbringung der Zentralstelle an zwei Standorten führte zu einem zusätzlichen Aufwand für die Verwaltungsorganisation und die Aufgabenerledigung.**

**Polizeibeamte waren für administrative oder technische Aufgaben eingesetzt, die von Verwaltungskräften erledigt werden können.**

**Das Vergaberecht wurde nicht immer beachtet.**

**Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Kauf und Leasing von Fahrzeugen oder polizeispezifischen Zusatzausstattungen wurden nicht im gebotenen Umfang durchgeführt. Der Kauf von Fahrzeugen orientierte sich nicht immer an dem notwendigen Bedarf.**

### **1. Allgemeines**

Die Zentralstelle für Polizeitechnik ging im Jahr 1997 aus der Fernmeldeleitstelle der Polizei hervor. Sie "nimmt zentrale Aufgaben im Bereich der Polizeitechnik wahr"<sup>1)</sup>.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Zentralstelle geprüft und dabei insbesondere einzelne Beschaffungsvorgänge und Auftragsvergaben untersucht.

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

#### **2.1 Aufgaben**

Die Aufgaben der Zentralstelle waren nicht näher konkretisiert. Insbesondere bei Beschaffungsvorgängen für die Polizei waren die Zuständigkeiten des Ministeriums des Innern und für Sport sowie der Zentralstelle nicht hinreichend voneinander abgegrenzt; einzelne Beschaffungsmaßnahmen wurden ohne ersichtliche sachliche Gründe ganz oder teilweise vom Ministerium abgewickelt. Auch erschwerte die Sachbearbeitung durch zwei Verwaltungsebenen eine vollständige und nachvollziehbare Dokumentation der Beschaffungsvorgänge.

Das Ministerium hat erklärt, der Auftrag der Zentralstelle werde konkreter beschrieben. Ihr werde die Abwicklung aller Beschaffungsvorgänge übertragen.

#### **2.2 Räumliche Unterbringung**

Die Leitung, der Fachstab und drei Abteilungen der Zentralstelle sind in einem Gebäude der Bereitschaftspolizei in Mainz-Hechtsheim untergebracht, zwei weitere Abteilungen rund sechs Kilometer entfernt im Polizeipräsidium Mainz.

Die dezentrale Unterbringung der Zentralstelle erschwerte einen zweckmäßigen Personaleinsatz, beeinträchtigte den Arbeitsablauf und führte zu einem zusätzlichen Geräteeinsatz. Dieser Mehraufwand ließe sich durch die Unterbringung in einer Liegenschaft vermeiden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten werde mittelfristig eine räumliche Zusammenführung angestrebt.

#### **2.3 Personaleinsatz**

Im Haushaltsjahr 2003 waren neben 83,5 Verwaltungskräften 53 für den Polizeivollzugsdienst ausgebildete Beamte bei der Zentralstelle tätig. Nach einer Funktionsanalyse der Polizei können 18 Polizeibeamte, die mit administrativen und technischen Aufgaben befasst sind, von Verwaltungskräften ersetzt werden. Für die umfangreichen Beschaffungsmaßnahmen sollte Personal mit vertieften Kenntnissen im Vergabe- und Vertragsrecht eingesetzt werden. Außerdem erfordern Wirtschaftlichkeitsanalysen und eine wirksame Projektsteuerung auch betriebswirtschaftlichen Sachverstand.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zwischenzeitlich seien zwei Polizeibeamte durch Verwaltungskräfte ersetzt worden. Weiterhin werde angestrebt, im Rahmen der Fluktuation die Anzahl der Polizeibeamten auf das dienstlich notwendige

---

<sup>1)</sup> § 83 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG) in der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2004 (GVBl. S. 202), BS 2012-1.

Maß zu beschränken. Für justizielle Tätigkeiten werde zusätzlich ein Beamter des höheren Dienstes bei der Direktion der Bereitschaftspolizei eingestellt, der zeitanteilig der Zentralstelle zur Verfügung stehen werde.

## **2.4 Auftragsvergaben**

### **2.4.1 Softwareentwicklung**

Im Rahmen einer Softwareentwicklung wurden Aufträge freihändig an Dritte vergeben, obwohl der jeweilige Vertragswert<sup>2)</sup> eine Ausschreibung erfordert hätte. Zwar waren die Verträge aus den Jahren 2000 und 2001 auf fünf bzw. sechs Monate befristet, ihre Laufzeit verlängerte sich jedoch um jeweils einen Monat, soweit der Vertrag nicht zuvor gekündigt worden war. Als Entgelt war ein Stundensatz von 82 € zuzüglich Mehrwertsteuer bei maximal 160 Stunden monatlich vereinbart. Insgesamt wurden Vergütungen von 418.000 € gezahlt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, seiner Auffassung nach sei bei der Beauftragung den vergaberechtlichen Vorschriften genügt worden.

Diese Auffassung steht nicht mit den maßgeblichen Bestimmungen<sup>3)</sup> in Einklang. Danach waren der voraussichtliche Vertragswert im Hinblick auf die Verlängerungsoption aufgrund des größtmöglichen Auftragswertes unter Einbeziehung des Optionsrechts zu schätzen und die Softwareentwicklung im Wettbewerb zu vergeben.

### **2.4.2 Handsprechfunkgeräte**

Die Zentralstelle bestellte im Oktober 2001 auf Weisung des Ministeriums 150 explosionsgeschützte Handsprechfunkgeräte mit Zubehör für 334.000 €. Von der Durchführung eines Vergabeverfahrens nach § 3a VOL/A wurde abgesehen. Der Auftrag wurde unter Hinweis auf die besondere Dringlichkeit der Maßnahme freihändig vergeben. Das Ministerium vermerkte außerdem, dass der Auftragnehmer zu dieser Zeit der einzige Hersteller gewesen sei, der entsprechende Geräte habe liefern können.

Eine Maßnahme ist nur dann dringlich, wenn die Bedarfsdeckung aus Gründen, die der Auftraggeber nicht vorhersehen konnte, eilig geworden ist<sup>4)</sup>. Das Ministerium hatte im Zusammenhang mit dem "Sicherheitspaket 11. September 2001" bei der Auflistung der Schwerpunkte der technischen Ausstattung unter Priorität 3 zur Bewältigung gewalttätiger Demonstrationen lediglich angemerkt, dass ggf. auch an "Handsprechfunkgeräte - ex-geschützte Funkgeräte und Handy(s)" gedacht werden könne. Im Rahmen seiner weiteren Berichterstattung über die Ausstattungsmaßnahme als Folge der Ereignisse des 11. September 2001 wurden die Funkgeräte nicht mehr erwähnt. Außerdem wurde bereits im Rahmen der Bedarfsprüfung die Weiterveräußerung der Geräte an die Feuerwehr in Erwägung gezogen, soweit sich bei der Polizei innerhalb eines Jahres kein konkreter Bedarf ergeben sollte.

Im Übrigen hätten mehrere Vergleichsangebote eingeholt werden müssen, um die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen. Soweit ersichtlich, holte das Ministerium jedoch nur bei zwei Firmen Angebote ein, obwohl zum damaligen Zeitpunkt mindestens acht weitere Anbieter entsprechende Geräte vertrieben.

## **2.5 Fahrzeugwesen**

Die Polizei verfügte im April 2003 über 2.159 Fahrzeuge. Davon waren 2.015 Personenkraftwagen, von denen 1.088 als Funkstreifenwagen eingesetzt wurden.

### **2.5.1 Finanzierungsart**

Nach einer Entscheidung des Ministeriums aus dem Jahr 1994 sollte der Fahrzeugbedarf der Polizei zu 60 % durch Leasing und zu 40 % durch Kauf gedeckt werden. In der Folgezeit wurde bei Fahrzeugbeschaffungen nicht mehr geprüft, welche Vertragsart (Kauf oder Leasing) für das Land am wirtschaftlichsten ist<sup>5)</sup>.

Das Ministerium hat mitgeteilt, bei einer europaweiten Ausschreibung von Funkstreifenwagen im Jahr 2004 habe erstmals wieder von der Wahlmöglichkeit zwischen Kauf und Leasing Gebrauch gemacht werden können, weil im Haushalt Mittel für den Kauf solcher Fahrzeuge vorgesehen gewesen seien. Der Vergleich der Angebote habe ergeben, dass in allen Fällen Leasing wirtschaftlicher sei als Kauf.

---

<sup>2)</sup> § 3 Abs. 3 Satz 3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV - vom 9. Januar 2001 (BGBl. I S. 110) i.d.F. der Bekanntmachung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), geändert durch Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304, 2338). Danach folgt der Vertragswert bei unbefristeten Verträgen oder nicht absehbarer Vertragsdauer aus der monatlichen Zahlung multipliziert mit 48; entsprechende Regelungen galten zum damaligen Zeitpunkt.

<sup>3)</sup> §§ 3 Abs. 6 und 4 Abs. 1 VgV.

<sup>4)</sup> Daub/Ebstein, VOL/A, 4. Auflage, § 3 Nr. 4, Rdnr. 24.

<sup>5)</sup> Vgl. § 7 LHO sowie Nr. 2.2.4 zu § 7 VV-LHO.

Ein Mangel an Haushaltsmitteln für den Kauf rechtfertigte nicht, vor der Entscheidung über die Fahrzeugbeschaffung von der gebotenen Wirtschaftlichkeitsprüfung abzusehen<sup>5)</sup>.

### 2.5.2 **Ausgabenzuordnung**

Für das Ministerium waren in den Übersichten über die landeseigenen Dienstfahrzeuge in den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2000 bis 2003 sechs Personenkraftwagen und ein Sonderfahrzeug ausgewiesen. Tatsächlich standen im August 2003 neun weitere Dienstfahrzeuge zur Verfügung, deren Kauf aus den für die Polizeibehörden<sup>6)</sup> veranschlagten Haushaltsmitteln finanziert worden war.

Bereits bei einer früheren Prüfung hatte der Rechnungshof gefordert, die zur Aufgabenerfüllung des Ministeriums erforderlichen Ausrüstungs- und Ausstattungsgegenstände unabhängig von ihrem Einsatzbereich grundsätzlich auch aus den Haushaltsmitteln des Ministeriums<sup>7)</sup> zu finanzieren.

Das Ministerium hat dies zugesagt.

### 2.5.3 **Beschaffungshöchstpreise**

Für den Erwerb von Dienstfahrzeugen werden regelmäßig mit den jeweiligen Erlassen zur Haushaltsaufstellung Höchstpreise festgesetzt<sup>8)</sup>. Diese wurden bei Fahrzeugbeschaffungen nicht immer beachtet. Im Zeitraum von 1999 bis 2003 überschritten die Preise für 22 Fahrzeuge die Höchstbeträge um insgesamt 133.000 €. Bei zwei dieser Fahrzeuge wurde der Kaufpreis von insgesamt 67.000 € mit Ansprüchen des Landes gegen den Verkäufer von 47.000 € aus Vertragsstrafen verrechnet. Nur die Differenz wurde als Ausgabe ausgewiesen.

- Nach dem Bruttoprinzip sind alle Einnahmen und Ausgaben getrennt zu veranschlagen und mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen<sup>9)</sup>.

Das Ministerium hat erklärt, es werde einen Einnahmetitel für Vertragsstrafen einrichten, um die Einhaltung des Bruttoprinzips sicherzustellen.

- Zu der Überschreitung der Höchstpreise hat das Ministerium mitgeteilt, es habe am Markt gängige Fahrzeuge mit entsprechender Ausstattung beschafft und zu einem wirtschaftlich günstigen Zeitpunkt wieder vermarktet oder bei Bedarf in den Polizeibereich übergeben. Im Hinblick auf die Veräußerungserlöse seien für den Fuhrpark, der aus fünf Fahrzeugen bestehe, in fünf Jahren insgesamt nur Investitionsmittel von 48.000 € aufgewendet worden. Außerdem werde der gesamte Fuhrpark nunmehr durch die Zentralabteilung des Ministeriums verwaltet. Dazu gehöre sowohl die Beschaffung als auch die Zuteilung und Veräußerung aller im Ministerium genutzten Dienstfahrzeuge.

Diese Begründung kann eine Überschreitung der vorgegebenen Beschaffungshöchstpreise bei Dienstfahrzeugen mit Serienausstattung nicht rechtfertigen. Anzahl und Ausstattung von Dienstfahrzeugen sollten sich ausschließlich am Bedarf orientieren.

### 2.5.4 **Leasing von Funkstreifenwagen**

Zu dem Vergabeverfahren für das Leasing von Fahrzeugen und Zusatzausstattungen wurde Folgendes festgestellt:

- Vergabeverfahren

Die Zentralstelle beabsichtigte u.a., 100 bis 210 Standardfunkstreifenwagen mit Zusatzausstattung zu leasen. Sie schrieb im Januar 2001 europaweit eine entsprechende Rahmenvereinbarung aus. Nach der Öffnung der Angebote nahm die Zentralstelle eine formalrechtliche Bewertung vor. Von sechs eingegangenen Angeboten wurden zwei wegen Änderungen oder Ergänzungen an den Verdingungsunterlagen von der Wertung ausgeschlossen.

Obwohl alle danach noch fachtechnisch zu bewertenden Angebote zwingend geforderte Leistungsmerkmale nicht berücksichtigten, legte die Zentralstelle Ende Mai 2001 einen Preisvergleich zu den angebotenen Grundraten für das Fahrzeugleasing, Mobiltelefon, Video und die aufsteckbare Rundumkennleuchte vor. Darin wurden auch die nach der Submission eingereichten neuen Preisangaben eines Anbieters zu einem Fahrzeug mit anderer Motorisierung als ursprünglich angeboten und zu einzelnen Ausstattungskomponenten, die zunächst als nicht lieferbar bezeichnet worden waren, einbezogen.

---

<sup>6)</sup> Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 10 Polizeibehörden.

<sup>7)</sup> Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 01 Ministerium.

<sup>8)</sup> Nr. 2.3.3 der Haushaltstechnischen Richtlinien i.V.m. dem jeweiligen Aufstellungserlass.

<sup>9)</sup> §§ 15 und 35 LHO.

Diese Vorgehensweise entsprach nicht dem Vergaberecht. Zwischen Öffnung der Angebote und Zuschlagserteilung sind Änderungen der Angebote oder Preise<sup>10)</sup> nicht statthaft. Verspätet eingegangene Angebote sind von der Wertung auszuschließen<sup>11)</sup>.

Weil keines der Angebote die zwingend geforderten Leistungskriterien erfüllte, hob die Zentralstelle die Ausschreibung auf. Das Ministerium entschied sich - entgegen dem Vorschlag der Zentralstelle, zeitnah eine neue Ausschreibung durchzuführen - für eine freihändige Vergabe des Auftrags. Nach seiner Auffassung hätte eine erneute Ausschreibung kein wirtschaftliches Ergebnis ergeben. Es verhandelte in der Folgezeit nur noch mit dem Bieter, dessen Angebot unter Berücksichtigung der nachträglichen Angaben als das nach überschlägiger Ermittlung wirtschaftlichste bewertet worden war.

Ob die Voraussetzungen für eine nur ausnahmsweise zulässige freihändige Vergabe vorlagen, erscheint fraglich. Insbesondere war zu berücksichtigen, dass die Nichterfüllung der geforderten Leistungskriterien zur Aufhebung der Ausschreibung führte. Liegen die Gründe für die Aufhebung in der Sphäre des Auftraggebers und sind diese behebbar - wovon auch die Zentralstelle ausging -, so dass ein nochmaliger wirtschaftlicher Misserfolg einer Ausschreibung auszuschließen ist, darf keine freihändige Vergabe erfolgen<sup>12)</sup>. Selbst wenn man eine freihändige Vergabe für zulässig erachten würde, wäre eine Beschränkung der nachfolgenden Verhandlungen auf einen Anbieter nicht zu vertreten gewesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei von der Zulässigkeit der freihändigen Vergabe ausgegangen. Die weiteren Verhandlungen seien auf einen Bieter beschränkt worden, weil die von diesem angebotene Fahrzeugklasse am nächsten an der Erfüllung aller geforderten Leistungskriterien gewesen sei. Die nicht erfüllten Kriterien hätten sich lediglich auf polizeispezifische Zusatzausstattungen bezogen.

Hierzu ist anzumerken, dass auch das Standardfahrzeug betreffende Leistungen, wie z.B. Ganzjahresreifen, nicht angeboten worden waren.

- Videodokumentation und Funk

Bestandteil der Leistungsbeschreibung zur europaweiten Ausschreibung der Funkstreifenwagen war u.a. die Lieferung und betriebsbereite Montage einer Funkanlage und eines Videoaufzeichnungssystems zur Dokumentation von Kontroll- und Anhaltevorgängen.

Im Rahmen der Verhandlungen, die der freihändigen Auftragsvergabe für das Fahrzeugleasing vorausgingen, wurden verschiedene Leasingangebote für das Videomodul und die Funkanlage einschließlich Einbau abgegeben, denen ein kalkulierter Preis von 5.100 € je Fahrzeug zugrunde lag. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen entstanden hierfür - bezogen auf die vereinbarte Leasingdauer von 60 Monaten - Kosten in Höhe von 5.800 € je Fahrzeug. Hinzu kommen einmalige Rückbaukosten für Auslieferungen ab dem 4. Quartal 2002 von 1.500 € je Nachfolgefahrzeug.

Aufgrund eines in den Jahren 2000/2001 von der Zentralstelle durchgeführten Pilotprojektes waren Informationen zu Materialpreisen sowie den Ein- und Ausbaurückstellungen vorhanden. Nach dem Abschlussbericht zu diesem Pilotprojekt waren bei Kauf des Videomoduls einschließlich Einbau, Überprüfung/Zertifizierung des Funkmoduls sowie Erweiterung der Funkausstattung insgesamt nur 2.400 € je Fahrzeug aufzuwenden. Vergleichsrechnungen zwischen den Leasingangeboten und den Kosten für den Kauf des Videomoduls sowie den Einbau durch die Polizei wurden nicht durchgeführt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Vergabewesen werde insgesamt neu organisiert mit dem Ziel, die Transparenz, Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der Vergabeentscheidungen zu verbessern sowie die Vergabeentscheidungen besser als bisher juristisch abzusichern. Zu diesem Zweck habe der Leiter der Zentralstelle den Auftrag erteilt, die bestehenden Prozesse auf Schwachstellen zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Das Ergebnis dieser Untersuchung werde dem Ministerium Anfang Februar 2005 vorliegen. Auf dieser Basis würden die notwendigen, ggf. auch organisatorischen Entscheidungen getroffen werden.

---

10) § 24 Nr. 2 Abs. 1 VOL/A.

11) § 25 Nr. 1 Abs. 1 Buchstabe e VOL/A.

12) Fett, in: Müller/Wrede (Hrsg.), Kommentar zur VOL/A, § 3, Rn. 163.

### **3. Folgerungen**

**3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Aufgaben der Zentralstelle für Polizeitechnik hinreichend zu konkretisieren,
- b) der Zentralstelle die Abwicklung der Beschaffungsvorgänge zu übertragen,
- c) die Möglichkeiten der Unterbringung der Zentralstelle in einer Liegenschaft zu untersuchen,
- d) den Einsatz von Polizeibeamten für administrative und technische Aufgaben auf das dienstlich notwendige Maß zu beschränken,
- e) Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Kauf und Leasing von Dienstfahrzeugen durchzuführen,
- f) die zur Aufgabenerfüllung des Ministeriums erforderlichen Ausrüstungs- und Ausstattungsgegenstände aus dessen Haushaltsmitteln zu finanzieren,
- g) für eine ordnungsgemäße Abwicklung des Beschaffungswesens zu sorgen.

**3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, c und g zu berichten.

## **Nr. 9 Festsetzung von Dienst- und Versorgungsbezügen durch die Oberfinanzdirektion Koblenz**

**Unzutreffende Festsetzungen von Dienstbezügen für neu eingestellte Beamte und Richter führten zu fehlerhaften Zahlungen. Jährlich wurden 36.000 € zu viel und 104.000 € zu wenig gezahlt.**

**Aufgrund von Fehlern bei der Festsetzung von Versorgungsbezügen wurden insgesamt 246.000 € zu viel und 154.000 € zu wenig gezahlt.**

**Das seit August 2001 zur Berechnung der Versorgungsbezüge eingesetzte Datenverarbeitungsprogramm wies Mängel auf.**

### **1. Allgemeines**

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner regelmäßigen Prüfungen der Personalausgaben bei der Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle (ZBV) - schwerpunktmäßig

- die Festsetzung von Dienstbezügen der Beamten und Richter des Landes, die in den Jahren 1999 bis 2001 neu eingestellt worden waren,
- die Anwendung der Ruhensregelungen des § 55 des Gesetzes über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern - Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG)<sup>1)</sup> - auf Versorgungsbezüge von Hinterbliebenen,
- die Änderungsfestsetzungen von Versorgungsbezügen nach Einführung des neuen dialogisierten Abrechnungs- und Informationssystems (DV-Verfahren Daisy)

untersucht.

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

#### **2.1 Festsetzung von Dienstbezügen**

Bei insgesamt 6.947 Neueinstellungen im Prüfungszeitraum wurden stichprobenweise 2.304 Fälle (33 %) geprüft. In 265 Fällen waren die Dienstbezüge unzutreffend festgesetzt:

- Mehrfach wurde die Zahlung der Bezüge nicht an dem Tag aufgenommen, an dem die Ernennung wirksam geworden war. Teilzeitbeschäftigten Beamten wurden die Bezüge nicht im gleichen Verhältnis wie die Arbeitszeit gekürzt. Der Zuschlag zum Ausgleich unterschiedlicher Kaufkraft der Bezüge am ausländischen Dienort und der Bezüge im Inland wurde falsch berechnet.
- Das für die Höhe des Grundgehalts maßgebende Besoldungsdienstalter war nicht korrekt ermittelt. Die Möglichkeit einer automationsgestützten Überwachung des vorläufig festgesetzten Besoldungsdienstalters wurde nicht in allen Fällen genutzt.
- Familienbezogene Anteile beim Familienzuschlag wurden unzutreffend berechnet. Stellenzulagen für die Wahrnehmung herausgehobener Funktionen wurden bestimmungswidrig nicht oder nicht in zutreffender Höhe gewährt.
- Urlaubsgeld wurde verschiedentlich ohne Rechtsgrund gezahlt. In mehreren Fällen unterblieb die Zahlung von Urlaubsgeld, obwohl ein Anspruch bestand.

Die unzutreffenden Festsetzungen der Dienstbezüge führten zu fehlerhaften Zahlungen. Jährlich wurden 36.000 € zu viel und 104.000 € zu wenig gezahlt.

#### **2.2 Festsetzung von Versorgungsbezügen**

##### **2.2.1 Anwendung der Ruhensregelungen**

Die Versorgungsbezüge von Witwen und Witwern, die gleichzeitig Renten im Sinne des § 55 Abs. 1 Satz 2 BeamtVG<sup>2)</sup> erhalten, ruhen, soweit die gesetzlich festgelegte Höchstgrenze überschritten wird.

---

<sup>1)</sup> Vom 24. August 1976 (BGBl. I S. 3839) i.d.F. vom 16. März 1999 (BGBl. I S. 322), zuletzt geändert durch Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 vom 10. September 2003 (BGBl. I S. 1798, 1800).

<sup>2)</sup> Das sind Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen, einer zusätzlichen Alters- oder Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes, der gesetzlichen Unfallversicherung sowie Leistungen aus einer berufsständischen Versorgungseinrichtung oder aus einer befreienden Lebensversicherung, zu denen der Arbeitgeber auf Grund eines Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst mindestens die Hälfte der Beiträge oder Zuschüsse in dieser Höhe geleistet hat.

Auf die Versorgungsbezüge sind Rentenansprüche, die auf eigener Beschäftigung oder Tätigkeit, unter bestimmten Voraussetzungen auch auf freiwilliger Versicherung oder auf einer Höherversicherung beruhen, nicht anzurechnen.

Geprüft wurden 2.404 Zahlfälle. In 235 Zahlfällen wurden unzutreffende Festsetzungen festgestellt:

- Die Ruhensregelungen und die Bestimmungen über einen Härteausgleich, Strukturausgleich oder Anpassungszuschlag wurden verschiedentlich nicht oder nicht korrekt angewandt.
- Unzutreffende Rentenbeträge wurden auf die Versorgungsbezüge angerechnet.
- Mögliche Ansprüche auf Zusatzrenten, die auf die Versorgungsansprüche anzurechnen sind, wurden nicht überprüft.

Die unzutreffenden Festsetzungen der Versorgungsbezüge führten zu fehlerhaften Zahlungen. Es wurden 82.000 € zu viel und 68.000 € zu wenig gezahlt.

### **2.2.2 Änderungsfestsetzungen von Versorgungsbezügen nach Einführung eines neuen Datenverarbeitungsprogramms**

Zum 1. August 2001 wurde das DV-Verfahren Daisy, das vom Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg für den Bereich Versorgung übernommen worden war, eingeführt.

In die Prüfung wurden 1.335 Zahlfälle einbezogen, die nach Einführung dieses Verfahrens bearbeitet worden waren. In 354 Fällen waren die Festsetzungen unzutreffend:

- Erwerbseinkommen<sup>3)</sup> und Erwerb ersatzeinkommen<sup>4)</sup> aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst und aus einer Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes wurden in einigen Fällen nicht korrekt auf die Versorgungsbezüge von Ruhestandsbeamten, Witwen und Waisen angerechnet.
- Beim Zusammentreffen mehrerer eigener Versorgungsbezüge aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst wurden die Höchstgrenzen, bis zu denen die früheren Versorgungsbezüge zu zahlen sind, teilweise falsch ermittelt. Gleiches war festzustellen bei Ruhestandsbeamten, die nach ihren Versorgungsbezügen noch einen weiteren Anspruch auf Witwengeld oder eine ähnliche Leistung erworben hatten.
- Auf Unterhaltsbeiträge für Witwen, geschiedene Ehefrauen oder sonstige Berechtigte wurden Einkünfte nicht immer zutreffend angerechnet.
- Bei der Gewährung von Sonderzuwendungen ("Weihnachtsgeld") wurde der neben dem Grundbetrag zustehende Sonderbetrag für Kinder teilweise doppelt gezahlt.
- Wiederaufgelebte Ansprüche auf Witwengeld wurden fehlerhaft festgesetzt.
- Bei linearen Erhöhungen war die zeitnahe Anpassung der Versorgungsbezüge für Versorgungsempfänger, die zusätzlich noch ein Einkommen oder eine zweite Versorgungsleistung erhielten, nicht gewährleistet.
- Bei der Ermittlung des Familienzuschlags für Versorgungsempfänger war nicht sichergestellt, dass die Zahlungen den gesetzlichen Vorschriften entsprachen, weil die Arbeitgeber sich nicht gegenseitig unterrichtet hatten.
- Die Anspruchsvoraussetzungen für die Zahlung von Waisengeld an Kinder nach Vollendung des 18. Lebensjahres wurden nicht immer zutreffend ermittelt.
- Das DV-Verfahren wies Mängel auf, die zu Fehlern bei der Berücksichtigung der Ruhensregelungen und der Anrechnung von Einkommen führten.

Fehlerhafte Zahlungen waren die Folge. Es wurden 164.000 € zu viel und 86.000 € zu wenig gezahlt.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, dass die unzutreffend festgesetzten Dienst- und Versorgungsbezüge korrigiert, Nachzahlungen geleistet und Überzahlungen - soweit rechtlich möglich - zurückgefordert worden seien. Soweit Fehler auf Rechtsunsicherheit von Bearbeitern beruhten, sei der Mangel durch eingehende Sach- und Rechtsaufklärung behoben worden. Die Einführung des neuen DV-Verfahrens und die Überleitung des laufenden Zahlfallbestandes in dieses System habe anfangs zu Schwierigkeiten und in Teilbereichen auch zu Rückschritten gegenüber dem vorher verwendeten Programm geführt. Das neue Programm sei jedoch in Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg zwischenzeitlich verbessert worden.

---

<sup>3)</sup> Das sind Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit einschließlich Abfindungen, aus selbständiger Arbeit sowie aus Gewerbebetrieb und aus Land- und Forstwirtschaft.

<sup>4)</sup> Das sind Leistungen, die aufgrund oder in entsprechender Anwendung öffentlich-rechtlicher Vorschriften kurzfristig erbracht werden, um Erwerbseinkommen zu ersetzen (z.B. Mutterschaftsgeld, Krankengeld).



**3. Folgerungen**

Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die unzutreffend festgesetzten Dienst- und Versorgungsbezüge - soweit rechtlich möglich - zu korrigieren,
- b) das zur Berechnung der Versorgungsbezüge eingesetzte Datenverarbeitungsprogramm zu verbessern.

## Nr. 10 Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern

**Die Einführung des Leistungsvergleichs zwischen Finanzämtern erforderte einen aufwendigen Personaleinsatz.**

**Die Qualität der Arbeit der Steuerverwaltung kann nicht allein mit Hilfe des Leistungsvergleichs beurteilt werden.**

**Der Leistungsvergleich wurde flächendeckend eingeführt, bevor die Versuchsphase hinreichend ausgewertet worden war. Eine Kosten-Nutzen-Analyse fehlt.**

### 1. Allgemeines

Die Rahmenbedingungen der Steuerverwaltung sind gekennzeichnet durch das immer komplexer werdende Steuerrecht, komplizierter werdende Sachverhalte, hohe Fallzahlen, zunehmenden Steuerwiderstand bei steigenden Ansprüchen an die Serviceleistungen und damit verbundene steigende Anforderungen an die Kompetenz der Sachbearbeitung bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl der Mitarbeiter. Angesichts dieser Rahmenbedingungen wird es zunehmend schwieriger, den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen und den Prinzipien der Vollständigkeit, Richtigkeit und Zeitnähe sowie der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung gerecht zu werden<sup>1)</sup>.

Vor diesem Hintergrund hat Rheinland-Pfalz als erstes Land zum 1. Januar 2003 das Projekt "Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern" nach einer Erprobung bei den Finanzämtern Alzey, Frankenthal, Trier und Wittlich flächendeckend für den Kernaufgabenbereich der Steuerverwaltung eingeführt. Der Leistungsvergleich, der von der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit den Ländern Bayern und Sachsen entwickelt wurde, soll durch Leistungsmessung und Vergleich zwischen den einzelnen Finanzämtern u.a. zu einer verbesserten Arbeitsweise beitragen<sup>2)</sup>.

Der Rechnungshof hat sich im Rahmen einer Orientierungsprüfung über den Stand des Verfahrens informiert. Die Prüfung diente dazu, einen ersten Einblick in das Verfahren sowie Erkenntnisse über Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Leistungsvergleichs zu gewinnen.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Beschreibung des Verfahrens

Die Steuerung der Verwaltung hat vier Ziele:

- hoher Zielerreichungsgrad bei der Auftragsbefreiung,
- wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben,
- Zufriedenheit der "Kunden" mit der Steuerverwaltung,
- Zufriedenheit der Mitarbeiter.

Als Grundlage für das Berichtswesen im Leistungsvergleich dient eine Kosten- und Leistungsrechnung, die um Kennzahlen zur Auftragsbefreiung sowie zur Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit ergänzt wird.

Das Verfahren wurde zunächst in den Arbeitnehmer- und allgemeinen Veranlagungsstellen, den Rechtsbeihilfsstellen und den Service-Centern eingesetzt. Einige Betriebsprüfungs- und Körperschaftsteuerstellen befinden sich zurzeit in einer Erprobungsphase. Bußgeld- und Strafsachen- sowie Steuerfahndungsstellen und weitere Aufgabenbereiche sollen folgen. Schließlich soll es auf möglichst alle Arbeitsbereiche der Finanzämter ausgedehnt werden.

#### 2.2 Datenerhebung

Die Bediensteten der Finanzämter hatten den Zeitaufwand für ihre einzelnen dienstlichen Tätigkeiten - zunächst nach Produkten und Aktivitäten aufgeteilt - täglich mehrfach manuell aufzuzeichnen. Weil die Ergebnisse über den Zeitraum eines Jahres nur geringfügig schwankten, wurde das Verfahren Anfang 2004 vereinfacht. Nur noch die im Monat geleistete Arbeitszeit war weiterzumelden. Die aus diesen Daten maschinell ermittelte produktive Arbeitszeit wurde auf Produkte und Aktivitäten aufgeteilt.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, der Aufwand für die Datenerhebung werde weiter vermindert. So soll die Aufteilung der vereinfachten Zeitaufzeichnungen auf einzelne Produkte und Aktivitäten auf Vorschlag der länderübergreifenden Steuerungsgruppe mit Beginn des Jahres 2005 entfallen.

---

1) Vgl. Projekt Finanzverwaltung PROFIN, Strategie mit Zukunft, eine Information des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz vom 1. Oktober 2004, S. 4.

2) Inzwischen haben sich weitere Länder dem Verfahren angeschlossen.

Die Vereinfachungen des Verfahrens entsprechen der vom Rechnungshof in der Prüfung geforderten Minderung des Aufwands. Bei der Fortentwicklung des Leistungsvergleichs und seinem flächendeckenden Einsatz sollte darauf geachtet werden, dass nur die unverzichtbaren Daten erhoben werden.

## 2.3 Abweichungsquoten sowie Mehr- und Minderergebnisse

Zur Ermittlung von Mehr- oder Minderergebnissen bei der Änderung einer Steuererklärung waren bei der Veranlagung zuerst die von den Steuerpflichtigen erklärten Angaben zu erfassen. Mit ihnen wurde eine Probeberechnung durchgeführt. In einem weiteren Schritt waren die aufgrund von Korrekturen bei der Veranlagung geänderten Werte einzugeben. Mit diesen Daten wurde der Steuerbescheid erstellt. Ein automationsgestützter Vergleich zwischen Probeberechnung und Steuerfestsetzung zeigte, wie häufig die Bearbeiter von den Angaben der Steuerpflichtigen abgewichen waren (Abweichungsquoten) und welche finanziellen Folgen (Mehr- und Minderergebnisse) dies hatte<sup>3)</sup>.

Die im Rahmen des Leistungsvergleichs eingesetzten Controller prüften zwar die Plausibilität einzelner Ergebnisse, systematische Untersuchungen der Daten auf Vollständigkeit fanden aber nicht statt. Bei dieser Verfahrensweise wurden Fälle, in denen eine Vergleichsberechnung unterblieben war, nicht erkannt.

Der Rechnungshof hatte bei einer Untersuchung<sup>4)</sup> von rd. 6.000 Steuerfällen im Arbeitnehmerbereich festgestellt, dass die Bearbeiter in fast jedem vierten Fall von den Angaben in der Steuererklärung mit steuerlichen Auswirkungen abgewichen waren. Das durchschnittlich erzielte Mehrergebnis lag bei 265 € Nach den Auswertungen durch die Steuerverwaltung im Leistungsvergleich war der Anteil der Fälle mit einem Mehrergebnis deutlich niedriger. Zugleich wurde ein um mehr als doppelt so hohes durchschnittliches Mehrergebnis ermittelt<sup>5)</sup>.

Nach Auffassung der Oberfinanzdirektion können die Differenzen auf unterschiedlichen Ansätzen für die Erhebungen beruhen. Der Rechnungshof sieht die Ursache eher in Mängeln bei der Ermittlung der Abweichungsquoten sowie der Mehr- und Minderergebnisse im Rahmen des Leistungsvergleichs, insbesondere darin, dass die erforderliche Vergleichsberechnung in Fällen mit geringen Ergebnissen nicht immer durchgeführt worden ist.

Die Oberfinanzdirektion hat eingeräumt, dass Probeberechnungen zum Teil unterblieben seien. Seit April 2004 seien aber zumindest in den Arbeitnehmerstellen in allen Fällen zwingend Vergleichsberechnungen vorzunehmen.

## 2.4 Berichtswesen

### 2.4.1 Aufbau und Informationsgehalt

Teil des Leistungsvergleichs ist ein umfangreiches Berichtswesen. Vierteljährlich werden die Daten der Finanzämter in den vier "Zieldimensionen Auftragserfüllung, Wirtschaftlichkeit, Kundenzufriedenheit und Mitarbeiterzufriedenheit" verglichen.

Die Oberfinanzdirektion erstellt zunächst Berichte mit Detailinformationen für die Arbeitsgebietsebene der Finanzämter. Anschließend werden die Daten für den zwischenbehördlichen Vergleich und für die übergeordnete Steuerung aufbereitet.

Die Berichte enthielten Informationen, die für eine Steuerung durch die Finanzämter nicht geeignet waren. So haben sie z.B. auf die Kosten pro Bescheid kaum Einfluss, weil diese im Wesentlichen auf Kosten für Personal zurückzuführen sind, das von der Oberfinanzdirektion bewirtschaftet wird.

Die Berichte sollten sich auf wenige, für die Leitung des Finanzamts wesentliche Informationen beschränken. Ein Schritt zur Verbesserung des Berichtswesens sind die monatlichen Kurzberichte, die die Oberfinanzdirektion seit Anfang 2004 erstellt. Sie enthalten für alle Finanzämter acht Kennzahlen zur Auftragserfüllung und zwei zur Wirtschaftlichkeit, darunter eine zum Zeitaufwand pro Bescheid.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, im Jahr 2004 seien die Quartalsberichte für die Arbeitnehmerstellen gekürzt und die Kennzahlen ebenso wie die Darstellung überarbeitet worden. Die Kennzahlen zur "Zieldimension Wirtschaftlichkeit" verringerten sich ab 2005 insgesamt. Weitere Vereinfachungen oder ein Verzicht auf einige Kennzahlen seien vorgesehen.

---

3) Diese Verfahrensweise wurde beibehalten.

4) Vgl. Jahresbericht 2003, Nr. 8 (Drucksache 14/2900), Stellungnahme der Landesregierung (Drucksache 14/3097, S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags (Drucksache 14/3240, S. 6), Beschluss des Landtags (Plenarprotokoll 14/76, S. 5091).

5) Bericht über den Stand der Leistungsaufträge zum 31. Dezember 2003 (Drucksache 14/2991).

Die Verringerung des Datenmaterials entspricht der Forderung des Rechnungshofs nach einer Konzentration des Informationsgehalts und gleichzeitiger Verbesserung der Steuerungsinstrumente unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

#### **2.4.2 Aktualität der Berichte**

Die Finanzämter erstellen jeweils am Monatsende hausinterne Veranlagungsstatistiken. Die Berichte der Oberfinanzdirektion zum Leistungsvergleich, die den Finanzämtern erst rund fünf Wochen nach Ablauf eines Quartals zugehen, dienen als zusätzliche Information. Führungsentscheidungen waren häufig schon aufgrund der Statistiken getroffen worden. Die seit Anfang 2004 erstellten monatlichen Kurzberichte werden den Ämtern schneller, d.h. innerhalb von höchstens sechs Wochen zugeleitet.

Die Oberfinanzdirektion strebt eine noch zeitnähere Vorlage an. Die Kurzberichte für die Monate Mai bis August 2004 seien den Finanzämtern spätestens am 20. des Folgemonats zugegangen. Damit die Daten noch früher als bisher zur Verfügung gestellt werden könnten, hätten die Finanzämter seit Oktober 2004 ihre Meldungen an die Oberfinanzdirektion noch früher vorzulegen.

Nach den Feststellungen in der Prüfung ermöglicht nur eine zeitnahe Information eine effektive Steuerung der Verwaltung.

#### **2.5 Leistungsvergleich und Statistiken**

Im Rahmen des Leistungsvergleichs werden Informationen erhoben, die auch Gegenstand der herkömmlichen Statistiken der Steuerverwaltung sind (z.B. Stand der Veranlagung oder Zeitraum zwischen Eingang und Bearbeitung der Steuererklärungen). In diesen Fällen könnte von der nochmaligen Erstellung der betreffenden Statistiken abgesehen werden.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie werde von der Erstellung einiger Statistiken<sup>6)</sup> absehen.

#### **2.6 Aussagekraft**

Im Rahmen der "Zieldimension Auftragsbefreiung" erhebt die Oberfinanzdirektion Daten, mit denen sie messen will, ob die Steuergesetze zeitnah, vollständig und richtig vollzogen werden. Die zeitnahe und vollständige Erledigung der Veranlagungsarbeiten soll anhand der Bearbeitungszeiten für Steuererklärungen, des Veranlagungsstands und der Anzahl unbearbeiteter Erklärungen festgestellt werden. Als Indikatoren für die Richtigkeit des Vollzugs der Steuergesetze sollen Mehr- und Minderergebnisse sowie Abweichungsquoten dienen.

Der Rechnungshof hat Zweifel, ob die im Leistungsvergleich erhobenen Kennziffern zur Arbeit der Finanzämter eine Aussage zur Richtigkeit des einzelnen Steuerbescheids zulassen. So kann ein Fall ohne Mehrergebnis zutreffender bearbeitet worden sein als einer, in dem die Sachbearbeitung zu höheren Steuereinnahmen geführt hat. Wenn sich in einem Arbeitsgebiet geringe Abweichungsquoten und Mehrergebnisse zeigen, muss das nicht bedeuten, dass die Bediensteten schlecht gearbeitet haben. Ursache könnte sein, dass in diesem Zeitraum viele "einfache" Steuererklärungen veranlagt wurden. Es ist auch denkbar, dass die Steuerpflichtigen in der Vergangenheit von den Bearbeitern gezielt dazu angehalten wurden, vollständige und zutreffende Angaben zu machen. Das sich aufgrund der statistischen Betrachtungen ergebende Bild wäre dann falsch. Die Oberfinanzdirektion hat dies eingeräumt.

Um Aussagen über die Qualität der Arbeitsergebnisse der Finanzämter treffen zu können, sollten die Erhebungen im Rahmen des Leistungsvergleichs durch Prüfungen zur Richtigkeit und Vollständigkeit der Steuerfestsetzungen ergänzt werden.

Die Oberfinanzdirektion hat eine Überprüfung auf materielle Richtigkeit der Arbeitnehmerfälle durch ihre Innenrevision für Fälle der automationsgestützten Einkommensteueranmeldung (so genanntes "Black Box"-Verfahren) im Frühjahr 2005 vorgesehen.

#### **2.7 Wirtschaftlichkeit**

##### **2.7.1 Kosten**

Den größten Teil der für den Leistungsvergleich anfallenden Kosten verursacht der Einsatz des Personals. In der Oberfinanzdirektion sind vier Vollzeitkräfte in der Stabsstelle Controlling/Leistungsvergleich und bis zu zwei Bedienstete der Zentralen Datenverarbeitung der Finanzverwaltung mit der Organisation des Leistungsvergleichs befasst. Daneben sind hauptsächlich die Bediensteten in den Veranlagungs- und Arbeitnehmerstellen sowie die Vorsteher und Sachgebietsleiter, die Controller und die Mitglieder von Qualitätsteams der Finanzämter in das Projekt eingebunden.

---

<sup>6)</sup> Z.B. der Statistik über die "mittleren Durchlaufzeiten" von Einkommensteuererklärungen und der Rechtsbehelfsstatistik.

Die Oberfinanzdirektion erfasste die für den Leistungsvergleich anfallenden Personal- und Sachkosten erst auf Nachfrage des Rechnungshofs überschlägig.

Auf der Grundlage der Personalkostensätze des Ministeriums der Finanzen hat der Rechnungshof Aufwendungen für den Leistungsvergleich von mehr als 5 Mio. € bis Ende 2004 ermittelt. In den Folgejahren wäre ohne Maßnahmen zur Minderung des Erhebungsaufwands bei unveränderter Fortführung des Verfahrens mit Gesamtkosten von 1 Mio. € jährlich zu rechnen.

### **2.7.2 Nutzen des Leistungsvergleichs**

Bei der Prüfung konnte noch kein unmittelbar messbarer Nutzen des Leistungsvergleichs festgestellt werden.

Die Befragung der Beschäftigten aller Finanzämter im Dezember 2001 zu ihrer Zufriedenheit mit den Bereichen Tätigkeit, Organisation, Anerkennung, direkte Vorgesetzte, Kollegen, Kunden, Arbeitgeber und Umfeld führte zunächst nur in weniger bedeutenden Bereichen zu Veränderungen. Die Oberfinanzdirektion sieht den Vorteil der Befragung darin, dass Informationsdefizite beseitigt, Informationsflüsse verbessert und technische Veränderungen vorgenommen werden können. Die Befragung habe insgesamt großen Anklang gefunden. Der Nutzen der Veränderungen lasse sich aber monetär nicht beziffern.

Einzelne von der Oberfinanzdirektion genannte Erkenntnisse hätten auf einfacherem Wege erlangt werden können.

Eine konkrete Auswirkung war die Umstrukturierung der Arbeitnehmerstellen des Finanzamts Trier<sup>7)</sup>. Hier hätten sich in der Pilotphase in zwei Arbeitnehmerstellen erheblich "schlechtere" Werte als in vergleichbaren Stellen ergeben. Mit Unterstützung eines Beratungsunternehmens habe das Finanzamt die Ursachen ermittelt. Daraufhin habe es eine der betroffenen Arbeitnehmerstellen aufgelöst, die verbleibenden Arbeitsgebiete anders zugeschnitten und die Mitarbeiter neu zugeteilt. Die belastenden Faktoren hätten sich danach gleichmäßiger auf alle Arbeitnehmerstellen verteilt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte der nicht sachgerechte Personaleinsatz bereits anhand der bekannten Unterlagen, wie Stand der Veranlagung, Statistik über die mittleren Durchlaufzeiten und Personalbedarfsberechnung, erkannt werden können.

Die Oberfinanzdirektion hat darauf hingewiesen, dass der Leistungsvergleich als Mittel zur Verbesserung der Steuerung und Führung dienen sollte. Er ermögliche Entscheidungsträgern, Schwachstellen in der Bearbeitung zu erkennen. Führungsleistung sei aber schlecht messbar. Es sei daher schwierig, den Erfolg des Verfahrens genau zu quantifizieren. Der Aufbau eines Qualitätsmanagements auf der Grundlage des Leistungsvergleichs sei noch nicht abgeschlossen. Als erste Maßnahme habe sie für das Jahr 2004 mit elf Finanzämtern Zielvereinbarungen abgeschlossen. Gegenstand der Vereinbarungen seien u.a. die Bearbeitungszeit und die Quote der Erledigung der eingegangenen Steuererklärungen sowie der Gesamtpersonaleinsatz in Minuten je Einkommensteuerbescheid. Über den Erfolg könnten noch keine Angaben gemacht werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs muss für die Steuerverwaltung als "Inkassobüro" des Staates letztlich entscheidend sein, ob der Vollzug der Steuergesetze mit den vorhandenen Ressourcen durch das Verfahren verbessert wird. In welchem Umfang der Leistungsvergleich zu diesem Ziel beitragen kann, ist noch offen.

### **2.7.3 Kosten-Nutzen-Analyse**

Eine Kosten-Nutzen-Analyse des Leistungsvergleichs fehlt.

Die Oberfinanzdirektion hat darauf verwiesen, dass sich die Vorteile des Leistungsvergleichs nur schwer oder gar nicht beziffern ließen. Mit seiner Hilfe sei es jedoch gelungen, den Beschäftigten ein besseres Gespür für wirtschaftliches Arbeiten und ein größeres Kostenbewusstsein zu vermitteln. Die Berichte zum Leistungsvergleich böten durch die Kombination aus bewährten und neuen Kennzahlen eine Gesamtschau der Arbeitsleistung, die eine objektivierte Kommunikation über quantitative Leistungsziele ermögliche. Zudem könne sich ein Nutzen nicht schlagartig zeigen, sondern erst Schritt für Schritt. Eine Abschätzung, mit welcher Zeitdauer und welcher Dynamik der Nutzen tatsächlich zu verwirklichen sei, lasse sich noch nicht treffen. Dauerhaft werde ein monetärer Nutzen erwartet, der die Kosten deutlich übersteige. Das habe eine Kosten-Nutzen-Analyse der Firma Kienbaum für die Länder Bayern und Sachsen aufgezeigt.

Dazu ist allerdings anzumerken, dass das Unternehmen in seinem Gutachten vom 30. November 2000 versucht hat, die Wirtschaftlichkeit des Leistungsvergleichs empirisch nachzuweisen. Seine Abschätzung ging davon aus, dass es durch den Leistungsvergleich in jedem Finanzamt möglich sei, die Bearbeitungsergebnisse aller Veranlagungsstellen dauerhaft dem Niveau des Arbeitsgebiets mit den höchsten Werten anzunähern. Die tatsächliche Entwicklung der Kennzahlen für einige bayerische und sächsische Finanzämter konnte diese Annahme jedoch nicht bestätigen. Das

---

<sup>7)</sup> Berichte über den Stand der Leistungsaufträge zum 31. Dezember 2002 und 31. Juli 2003 (Drucksachen 14/2023 und 14/2647).

Unternehmen hat daher darauf hingewiesen, dass die in seinen Berechnungen unterstellten Bedingungen zu einem späteren Zeitpunkt auf ihre Korrektheit zu überprüfen seien, weil der errechnete Nutzen des Leistungsvergleichs auf theoretischen Annahmen beruhe.

Bei diesem Befund hätte jedenfalls nach der Pilotierungsphase und vor der Einführung des Leistungsvergleichs bei allen Finanzämtern des Landes eine Nutzen-Kosten-Untersuchung durchgeführt werden müssen.

Die Oberfinanzdirektion hat die Auffassung vertreten, eigene empirische Untersuchungen hätten kaum andere Erkenntnisse gebracht, zumal Daten zur Auftragsbefreiung für die eigenen Pilotämter erstmals für das erste Quartal 2001 erhoben worden seien. Darüber hinaus mache eine Kosten-Nutzen-Analyse erst dann Sinn, wenn alle wesentlichen Instrumente des Leistungsvergleichs flächendeckend eingesetzt seien.

Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, dass die Steuerverwaltung die Einführung des Leistungsvergleichs auf zunehmend breiterer Basis durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen<sup>8)</sup> begleitet, um beurteilen zu können, ob sein Nutzen in angemessenem Verhältnis zum Aufwand steht.

## **2.8 Bewertung**

Das im Jahr 2000 in vier Finanzämtern begonnene Projekt wurde im zweiten Halbjahr 2002 auf 18 weitere Finanzämter ausgedehnt. Die restlichen Finanzämter folgten zum 1. Januar 2003.

Erst nach der flächendeckenden Einführung zu Beginn des Jahres 2003 nahm die Oberfinanzdirektion Anfang 2004 die unter Nrn. 2.2 und 2.4.1 dargestellten Verfahrensänderungen vor, die im Wesentlichen auf den Erfahrungsaustausch mit den Vorstehern und Controllern aller Finanzämter im Herbst 2003 zurückgingen.

Die erhebliche Reduzierung der Datenerhebung und die Verkürzung und Vereinfachung des Informationsflusses hätten bereits nach der Versuchsphase erfolgen können.

Die Oberfinanzdirektion hat hierzu mitgeteilt, auch sie habe den Aufwand für die Zeitaufzeichnungen deutlich verringern wollen. Ihre Vorschläge seien aber im Wesentlichen von der landesinternen Lenkungsgruppe abgelehnt worden. Dieses Votum sowie die Vereinbarungen im Kooperationsvertrag mit der Bertelsmann Stiftung und den Partnerländern hätten einen Rückgriff auf eigene Erfahrungswerte nicht zugelassen.

Eine Bereinigung von Schwachstellen des Verfahrens vor dessen flächendeckender Einführung hätte Kosten vermieden. Beispielsweise hätte sich der Aufwand allein durch einen Verzicht auf die täglichen Zeitaufzeichnungen im Jahr 2003 um annähernd 1 Mio. € verringern lassen.

Nach Auffassung der Oberfinanzdirektion wären Einsparungen nicht haushaltswirksam geworden, weil es sich um Personalkosten für vorhandene Arbeitskräfte gehandelt habe.

Dem ist entgegenzuhalten, dass zwar keine Kosten hätten eingespart, aber das Personal wirtschaftlicher hätte eingesetzt werden können.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Leistungsvergleich als ein noch in der Entwicklung befindliches Instrument zur Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung der ständigen kritischen Begleitung bedarf, bei der insbesondere der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit des Aufwands für Erhebungen und Auswertungen der gewonnenen Daten ständig berücksichtigt werden muss.

Die im Jahr 2004 eingeleiteten und die weiteren von der Oberfinanzdirektion vorgesehenen Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens müssen intensiv weiterverfolgt werden.

## **3. Folgerungen**

### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Erhebungen im Rahmen des Leistungsvergleichs durch Prüfungen zur Richtigkeit und Vollständigkeit der Steuerfestsetzungen zu ergänzen,
- b) Berichte auf die für die Leitung der Finanzämter wesentlichen Informationen zu konzentrieren und zeitnah vorzulegen,
- c) über die im Leistungsvergleich erhobenen Daten nicht zusätzlich Statistiken zu erstellen.

---

<sup>8)</sup> § 7 Abs. 2 LHO.

**3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei der Fortentwicklung des Leistungsvergleichs nur die unverzichtbaren Daten zu erheben,
- b) den Leistungsvergleich durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu begleiten.

## Nr. 11 Bearbeitung intensiv zu überprüfender Steuerfälle

**Intensiv zu überprüfende und andere Steuerfälle unterschieden sich hinsichtlich ihrer Bearbeitungsqualität nur unwesentlich.**

**Auch bei finanziell bedeutenden Steuerfällen wurde die ordnungsgemäße Sachbearbeitung nicht hinreichend überwacht.**

**Das Ziel, den Einsatz des Personals auf risikobehaftete und einnahmerelevante Fälle zu konzentrieren, wurde bisher nicht erreicht.**

### 1. Allgemeines

Am 1. Januar 1997 traten die bundeseinheitlichen Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens in Kraft. Sie wurden in Rheinland-Pfalz durch eine Dienstanweisung inhaltsgleich umgesetzt. Mit diesen Regelungen soll u.a. die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes erhöht werden, indem insbesondere finanziell bedeutsame Steuerfälle intensiv geprüft, die übrigen überschlägig bearbeitet werden.

Intensiv zu überprüfende Steuerfälle werden auf der Grundlage der Summe der positiven oder negativen Einkünfte des letzten gespeicherten Veranlagungszeitraums maschinell ausgewählt. Der Anteil dieser Fälle nimmt mit steigender Einkunftshöhe zu. Die Finanzbehörden haben die ausgewählten Fälle hinsichtlich aller in Betracht kommenden Steuerarten umfassend zu überprüfen.

Daneben hat die Verwaltung eine Vielzahl fehlerträchtiger Sachverhalte in einem Prüfkatalog zusammengestellt, wie z.B. Fälle einer Betriebsveräußerung, der Anrechnung ausländischer Steuern oder aus dem Anwendungsbereich des Umwandlungssteuerrechts. Bei diesen Steuerfällen soll eine auf den bestimmten Sachverhalt bezogene intensive Bearbeitung stattfinden. Diese Sachverhalte muss der Sachbearbeiter bei der überschlägigen Einzelfallprüfung selbst erkennen.

Der Rechnungshof hat im Anschluss an seine Prüfung des Verfahrens zur maschinellen Auswahl der intensiv zu überprüfenden Steuerfälle<sup>1)</sup> bei den Finanzämtern Koblenz und Landau<sup>2)</sup> untersucht, ob die angeordnete unterschiedliche Intensität der Überprüfung bei vergleichbaren Steuerfällen Auswirkungen auf die Bearbeitungsqualität hatte. Die Erhebungen konzentrierten sich auf 1.964 bestandskräftig abgeschlossene Steuerfälle<sup>3)</sup>, bei denen im jeweiligen Veranlagungszeitraum die Summe der positiven Einkünfte 150.000 € oder die Summe der negativen Einkünfte 100.000 € überstieg.

Um die Bearbeitungsqualität der intensiv und der überschlägig zu überprüfenden Steuerfälle vergleichen zu können, wurde für beide Fallgruppen ein übereinstimmender Prüfungsmaßstab gewählt. Dieser orientierte sich an den Anforderungen für eine überschlägige Prüfung, da diese als Mindestanforderung an die Bearbeitung intensiv zu überprüfender Steuerfälle anzusehen sind.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Bearbeitungsqualität

Die Qualität der Bearbeitung intensiv zu überprüfender Steuerfälle unterschied sich nicht wesentlich von derjenigen der überschlägig zu überprüfenden Steuerfälle.

Aus den Steuerakten ergaben sich keine Hinweise darauf, dass die maschinell für eine intensive Überprüfung ausgewählten Steuerfälle regelmäßig eingehender bearbeitet worden waren als die anderen.

Von den untersuchten Fällen waren 290, d.h. fast jeder siebte Fall, schon bei überschlägiger Prüfung zu beanstanden. Regelmäßig wurden die Angaben der Steuerpflichtigen in den Erklärungen ungeprüft übernommen. Die fehlerhaft bearbeiteten Steuerfälle wiesen Mängel in den unterschiedlichsten Bereichen des Steuerrechts auf. Bei der Häufigkeit der Beanstandungen ließ sich kein Unterschied ausmachen zwischen Fällen, die für die intensive Prüfung vorgesehen waren, und denen, die lediglich überschlägig zu prüfen waren.

---

<sup>1)</sup> Jahresbericht 2002, Tz. 13 (Drucksache 14/1880), Stellungnahme der Landesregierung (Drucksache 14/2168, S. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/2320, S. 10), Beschluss des Landtags (Plenarprotokoll 14/52, S. 3513).

<sup>2)</sup> Die beiden Finanzämter bearbeiten landesweit etwa 10 % aller eingereichten Einkommensteuererklärungen und Erklärungen zur Feststellung von Besteuerungsgrundlagen.

<sup>3)</sup> Einkommensteuerveranlagungen und Feststellungen von Besteuerungsgrundlagen.



Ihr gesetzlicher Auftrag, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen<sup>4)</sup>, verpflichtet die Steuerverwaltung zur Kontrolle steuerrelevanter Sachverhalte in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem finanziellen Risiko. Der Rechnungshof hält es deshalb für erforderlich, die Zahl der fehlerhaften Sachbearbeitungen zumindest bei den bedeutenden, vertieft zu überprüfenden Steuerfällen und Sachverhalten des Prüfkatalogs zu verringern. Hierzu könnten Vorgaben über den Umfang der Sachverhaltsermittlung bei einer Intensivprüfung beitragen.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, auch bei intensiv zu prüfenden Fällen sei die Forderung nach Wirtschaftlichkeit bei der Fallbearbeitung zu beachten. Eine allgemeinverbindliche und umfassende Definition der intensiven Bearbeitung lasse sich nicht finden, da sich die Intensität der Bearbeitung am konkreten Steuerfall ausrichten müsse. Wie im Einzelfall zu verfahren sei, könne nur bedingt durch verbindliche Bearbeitungsanleitungen angewiesen werden.

Hierzu ist zu bemerken, dass lediglich 2 % der zu bearbeitenden Steuerfälle intensiv zu prüfen sind. Zumindest bei diesen ist durch entsprechende Vorgaben sicherzustellen, dass die steuerlich relevanten Sachverhalte regelmäßig gründlich aufgeklärt werden.

## **2.2 Überwachungsmaßnahmen**

Die vom Rechnungshof untersuchten Steuerfälle unterlagen einem Zeichnungsvorbehalt der Sachgebietsleiter. Die Einhaltung der Veranlagungsgrundsätze zur Intensivprüfung hätte deshalb besonders einfach überwacht werden können.

Aus den Steuerakten war nicht ersichtlich, ob und auf welche Art und Weise von dieser Überwachungsmöglichkeit Gebrauch gemacht worden war. Die festgestellten Bearbeitungsmängel deuten darauf hin, dass diese Aufgaben vielfach nicht wahrgenommen worden waren.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie werde die Sachgebietsleiter nochmals eindringlich auf die von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben hinweisen.

## **2.3 Einführung eines Risikomanagements**

Die Steuerverwaltung hat ihr Ziel, den Einsatz des Personals auf risikobehaftete und einnahmerelevante Fälle zu konzentrieren, um diese weitgehend fehlerfrei zu bearbeiten, bisher nicht erreicht. Hierzu haben die fehlende Zielgenauigkeit bei der Auswahl der Intensivprüffälle, unzureichende inhaltliche Vorgaben für deren Prüfung, fehlende Überwachungsmaßnahmen sowie eine ungleichmäßige Verteilung der Fälle auf die Arbeitsgebiete beigetragen.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, die Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder entwickelten derzeit ein maschinelles Risikomanagement, das zur Risikobewertung eines Steuerfalls verschiedene Parameter mit unterschiedlicher Gewichtung einbeziehe. Die Bearbeiter erhielten konkrete Prüfungshinweise, in die auch die Sachverhalte des Prüfkatalogs eingebunden seien. Bis zur Einführung dieses Risikomanagements müsse sich die maschinelle Fallauswahl weiterhin an der Höhe der Einkünfte orientieren.

Hierzu hat das Ministerium der Finanzen darauf hingewiesen, die jüngsten Entwicklungen im Bereich des maschinellen Risikomanagements ließen die bis Ende 2004 in Aussicht gestellte Auswahl der intensiv zu überprüfenden Steuerfälle anhand der Daten des zu prüfenden Veranlagungszeitraums<sup>1)</sup> voraussichtlich erst 2006 als realistisch erscheinen.

## **3. Folgerungen**

### **3.1** Zu der nachstehenden Forderung wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, die ordnungsgemäße Bearbeitung intensiv zu überprüfender Steuerfälle besser zu überwachen.

### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die eingeleiteten Maßnahmen zur Verringerung der Zahl der fehlerhaften Sachbearbeitungen bei den intensiv zu überprüfenden Steuerfällen - auch im Hinblick auf das von Bund und Ländern zu entwickelnde maschinelle Risikomanagement - zu berichten.

---

<sup>4)</sup> § 85 Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866, 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1753).

## Nr. 12 Besteuerung ausländischer Einkünfte

**Die Besteuerung ausländischer Einkünfte war in zahlreichen Fällen fehlerhaft. Vielfach wurden Doppelbesteuerungsabkommen mit anderen Staaten und steuerliche Sondervorschriften nicht beachtet oder unzutreffend angewandt.**

**Möglichkeiten, die Sachbearbeitung im Bereich der Besteuerung ausländischer Einkünfte durch eine Zentralisierung der Zuständigkeiten und eine Spezialisierung der Sachbearbeiter zu verbessern, wurden nicht genutzt.**

### 1. Allgemeines

Die fortschreitende Globalisierung hat zur Folge, dass immer mehr grenzüberschreitende Sachverhalte steuerrechtlich Bedeutung erlangen, da sich die Einkommensbesteuerung nach dem Welteinkommensprinzip auf sämtliche in- und ausländische Einkünfte erstreckt. Die rechtliche Beurteilung solcher teilweise komplexer Sachverhalte ist schwierig. Ursachen hierfür sind u.a. eine Vielzahl unterschiedlicher Doppelbesteuerungsabkommen mit anderen Staaten sowie zahlreiche steuerliche Sondervorschriften.

Die Oberfinanzdirektion Koblenz hat bestimmte Auslandstatbestände in einen Katalog von Sachverhalten aufgenommen, die in jedem Fall bei der Veranlagung intensiv zu überprüfen sind<sup>1)</sup>. Diese Überprüfung wird durch spezielle maschinelle Bearbeitungs- oder Prüfhinweise unterstützt. Als weitere Bearbeitungshilfen hat die Oberfinanzdirektion einen Leitfaden zur Besteuerung ausländischer Einkünfte bei unbeschränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen sowie eine Kartei zum Internationalen Steuerrecht herausgegeben. Darüber hinaus führt sie regelmäßig Fortbildungsveranstaltungen zu ausgewählten Themen aus dem Gebiet der Besteuerung ausländischer Einkünfte durch.

Der Rechnungshof hat bei seinen turnusmäßigen Prüfungen der Finanzämter immer wieder die Besteuerung ausländischer Einkünfte stichprobenweise untersucht und dabei zahlreiche Fehlbearbeitungen festgestellt. Diese Erkenntnisse hat er zum Anlass genommen, in den Jahren 2003 und 2004 die Besteuerung ausländischer Einkünfte bei den Finanzämtern Koblenz und Landau umfassend zu untersuchen.

Die Prüfung umfasste folgende Steuerfälle der Veranlagungszeiträume 1998 bis 2001:

- Fälle, in denen ausländische Steuern von mehr als 250 € auf die Einkommensteuer angerechnet oder bei der Ermittlung der Einkünfte in Abzug gebracht worden waren,
- positive und negative Einkünfte von mehr als 2.500 €, die nach einem Doppelbesteuerungsabkommen steuerfrei geblieben waren,
- Verluste und Gewinne aus gewerblichen Betriebsstätten in einem ausländischen Staat von mehr als 2.500 €,
- steuerfrei belassene ausländische Arbeitslöhne von mehr als 10.000 €,
- Arbeitslöhne steuerpflichtiger Grenzgänger.

Die Prüfung betraf steuerfrei belassene Einkünfte von insgesamt 25,1 Mio. € ausländische Kapitaleinkünfte von insgesamt 8,8 Mio. € und ausländische Betriebsstättenverluste von insgesamt 0,4 Mio. €

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

Der Rechnungshof stellte in 274 von 1.454 untersuchten Steuerfällen Fehlbearbeitungen im Bereich der Auslands-sachverhalte fest. Damit war fast jede fünfte Veranlagung fehlerhaft.

Mehr als 90 % der unzutreffenden Veranlagungen hätten von den beiden Finanzämtern hinsichtlich des fehlerhaft bearbeiteten Sachbereichs punktuell intensiv geprüft werden müssen<sup>1)</sup>. Lediglich zwei Fälle waren mit einem entsprechenden Prüfungsvermerk gekennzeichnet.

Die wesentlichen Fehlbearbeitungen sind nachfolgend dargestellt.

#### 2.1 Doppelbesteuerungsabkommen

Ausländische Einkünfte unbeschränkt einkommensteuerpflichtiger natürlicher Personen unterliegen vielfach auch einer Besteuerung im Ausland. Zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung werden diese Einkünfte in der Bundesrepublik Deutschland nach der Freistellungsmethode nicht oder nach der Anrechnungsmethode nur ermäßigt besteuert.

---

<sup>1)</sup> Dienstanweisung zur Durchführung der Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens in Rheinland-Pfalz für die Bearbeitung von Steuerfällen ab dem 1. Januar 1997 (DA-GNOFÄ 97 Rheinland-Pfalz).

Das Besteuerungsrecht richtet sich nach dem jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen mit dem anderen betroffenen Staat.

Bei der Freistellungsmethode bleiben die ausländischen Einkünfte im Inland steuerfrei. Sie sind lediglich zur Bemessung eines besonderen Steuersatzes zu berücksichtigen<sup>2)</sup>. Bei der Anrechnungsmethode sind die ausländischen Einkünfte wie inländische zu besteuern. Zum Ausgleich wird die deutsche Einkommensteuer um die im Ausland gezahlte Steuer ermäßigt.

Bei 40 Veranlagungen war zumindest zweifelhaft, ob Einkünfte von insgesamt 1,8 Mio. € zu Recht im Inland von der Besteuerung freigestellt worden waren. In der Mehrzahl dieser Steuerfälle war nicht geprüft worden, ob die Einkünfte im Ausland versteuert worden waren. Diese Prüfung ist erforderlich, weil die jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen eine Rückfallklausel enthalten, die verhindern soll, dass Einkünfte unbesteuert bleiben. Diese dürfen nur von der Besteuerung im Inland freigestellt werden, wenn nachgewiesen wird, dass sie im Ausland versteuert wurden.

Mehrfach ließen die Finanzämter Arbeitslöhne von teilweise im Ausland beschäftigten Arbeitnehmern steuerfrei, ohne die Einzelheiten des Auslandsaufenthalts, wie z.B. Ort und Dauer des Aufenthalts, geprüft zu haben. Bei anderen Steuerpflichtigen wurden Arbeitslöhne nur aufgrund von Eintragungen der Arbeitgeber auf den Lohnsteuerkarten steuerfrei belassen.

## 2.2 Werbungskosten und Sonderausgaben

Wiederholt berücksichtigten die Finanzämter Ausgaben, die in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang mit steuerfrei belassenen ausländischen Einnahmen standen, unzutreffend als Werbungskosten bei der Ermittlung der inländischen Einkünfte<sup>3)</sup>. Die Aufwendungen hätten allenfalls bei der Ermittlung des besonderen Steuersatzes angesetzt werden dürfen<sup>4)</sup>.

Regelmäßig wurde nicht beachtet, dass bei Vorsorgeaufwendungen der Abzug als Sonderausgaben nur möglich ist, soweit sie nicht in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang mit steuerfreien Einnahmen stehen<sup>5)</sup>. Arbeitnehmeranteile zur gesetzlichen Sozialversicherung wären aufzuteilen gewesen, wenn Arbeitslöhne teilweise von der inländischen Besteuerung ausgenommen wurden.

## 2.3 Verluste aus ausländischen Einkunftsquellen

Bestimmte Auslandsverluste dürfen nicht mit inländischen Einkünften, sondern nur mit positiven ausländischen Einkünften derselben Einkunftsart und aus demselben Staat ausgeglichen werden<sup>6)</sup>.

Auch bei der Ermittlung des besonderen Steuersatzes<sup>4)</sup> dürfen ausländische Verluste nur eingeschränkt berücksichtigt werden. Diese Begrenzung des sog. negativen Progressionsvorbehalts blieb in mehreren Fällen - teilweise sogar trotz eines Hinweises anderer Finanzämter auf den eingeschränkten Verlustausgleich - unbeachtet.

## 2.4 Ermittlung der ausländischen Einkünfte

Die Höhe der ausländischen Einkünfte ist stets nach deutschem Recht zu ermitteln. Dies gilt auch für Einkünfte, die nur in die Ermittlung des besonderen Steuersatzes einfließen. Ein Finanzamt kürzte mehrfach entgegen der gesetzlichen Vorgabe<sup>7)</sup> ausländische Einkünfte um die darauf gezahlten Steuern.

## 2.5 Steuerermäßigung bei ausländischen Einkünften

Die Ermäßigung der deutschen Einkommensteuer um im Ausland gezahlte Steuern unterliegt Einschränkungen<sup>8)</sup>. Die Anrechnung ist zum einen auf den Betrag begrenzt, der an deutscher Einkommensteuer auf die ausländischen Einkünfte entfällt, wobei Einkünfte und Steuern aus verschiedenen Staaten getrennt zu erfassen sind. Zum anderen darf höchstens die nach dem jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen zulässige Quellensteuer angerechnet werden.

---

2) Progressionsvorbehalt nach § 32b Einkommensteuergesetz (EStG) i.d.F. vom 19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210, ber. 2003 I S. 179), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 2013).

3) § 3c EStG.

4) § 32b EStG.

5) § 10 Abs. 2 Nr. 1 EStG.

6) § 2a Abs. 1 EStG.

7) § 12 Nr. 3 EStG.

8) § 34c EStG.

In vielen Fällen blieben die Höchstsätze für die Anrechnung oder den Abzug von ausländischen Quellensteuern unbeachtet. Diese Folge trat immer ein, wenn sich aus den Steuerakten weder Art noch Herkunft der ausländischen Einkünfte erkennen ließ. Unzutreffende Ergebnisse ergaben sich regelmäßig auch, wenn Einkünfte und die darauf entfallenden Quellensteuern aus verschiedenen Staaten zusammengefasst wurden. Die meisten Fehler hatten ihre Ursache darin, dass den Sachbearbeitern die in Abkommen festgelegte Begrenzung der Quellensteuer nicht bekannt war.

Bei weiteren Veranlagungen war festzustellen, dass

- Quellensteuern angerechnet wurden, ohne die dazu gehörenden Erträge zu besteuern,
- Quellensteuern sowohl auf die deutsche Steuer angerechnet als auch bei der Ermittlung der Einkünfte abgezogen wurden,
- einbehaltene Kapitalertragsteuern oder Zinsabschläge zusätzlich als ausländische Quellensteuer und somit doppelt abgezogen wurden,
- fiktive ausländische Quellensteuern bei der Ermittlung der Einkünfte abgezogen wurden, obwohl nur eine Anrechnung zulässig gewesen wäre,
- Quellensteuern ohne den gesetzlich erforderlichen Nachweis berücksichtigt wurden,
- zu hohe Quellensteuern auf die Einkommensteuer angerechnet wurden, weil Werbungskosten falsch zwischen aus- und inländischen Einkünften aufgeteilt worden waren.

## **2.6 Bearbeitung von finanziell bedeutsamen Auslandssachverhalten**

Eine der Ursachen für die häufigen Fehlbearbeitungen liegt in der Vielschichtigkeit des materiellen Steuerrechts, das auf grenzüberschreitende Sachverhalte anzuwenden ist. Darüber hinaus wird die sachgerechte Bearbeitung auch dadurch erschwert, dass sie innerhalb der Finanzämter nicht gesondert vorgenommen wird und den Sachbearbeitern die notwendige Erfahrung fehlt.

Die Bearbeitung von Auslandssachverhalten sollte deshalb zentralisiert werden. Zusätzliches Personal wäre dabei nicht erforderlich. Die Maßnahme ließe sich durch Veränderung der Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe umsetzen. Außerdem würde damit die Wirksamkeit der Fort- und Weiterbildung im Bereich der Besteuerung ausländischer Einkünfte erhöht. Eine solche Spezialisierung hat in Baden-Württemberg zu einer erheblichen Verbesserung der Bearbeitungsqualität geführt<sup>9)</sup>.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, sie beabsichtige, die Anregung des Rechnungshofs aufzunehmen und auf ihre Umsetzbarkeit zu überprüfen. Es sei vorgesehen, künftig "Hauptsachbearbeiter internationales Steuerrecht" in die Bearbeitung gewichtiger Steuerfälle mit Auslandsbezug einzubeziehen und ihnen ein fachbezogenes Zeichnungsrecht einzuräumen. Die betreffenden Steuerfälle könnten automationsgestützt ausgewählt werden.

## **3. Folgerungen**

### **3.1** Zu der nachstehenden Forderung wurde die gebotene Folgerung bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, die Bearbeitung von finanziell bedeutsamen Auslandssachverhalten in den Finanzämtern zu zentralisieren.

### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, ihn über die Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungsorganisation und der Sachbearbeitung im Bereich der Besteuerung ausländischer Einkünfte zu unterrichten.

---

<sup>9)</sup> Beitrag Nr. 21 der Denkschrift 2004 des Rechnungshofs Baden-Württemberg.

## Nr. 13 Beteiligung des Landes an der "Europäische Akademie für wissenschaftliche Weiterbildung Bad Ems GmbH"

Die Gesellschaft hat ihren Unternehmenszweck bisher nicht erreicht. Die in den Jahren 2002 und 2003 geplanten Weiterbildungsseminare mussten wegen fehlenden Interesses abgesagt werden.

Die Gesellschaft übernahm die Planung und Durchführung eines Kongresses zu den Problemen einer Großstadt in Frankfurt am Main. Ob damit Investoren für die Entwicklung der Stadt Bad Ems zu einem Kur- und Kongresszentrum gewonnen werden können, ist mehr als fraglich.

### 1. Allgemeines

Gegenstand der Ende 2001 gegründeten Gesellschaft ist die Entwicklung und Durchführung von Veranstaltungen, insbesondere zur wissenschaftlichen Weiterbildung. Das Angebot der Akademie soll sich dabei auf die berufliche und die nachberufliche Weiterbildung erstrecken. Im Regelfall soll das Veranstaltungsangebot neben der Weiterbildung auch integrierte Teilangebote zur Gesundheitsprävention, zu Fitness und Wellness sowie zu kulturellen Themenstellungen umfassen<sup>1)</sup>.

Bei der Gründung war das Land mit 30 % an dem Stammkapital von 30.000 € beteiligt. Die Stadt Bad Ems trat im Jahr 2002 der Gesellschaft bei und übernahm vom Land 5 % der Anteile. Weitere Gesellschafter waren zum Abschluss der Erhebungen drei Einzelpersonen und eine Gesellschaft. Der Gesellschaftsvertrag sieht vor, dass das Land Ende 2006 aus dem Unternehmen ausscheidet. Die Rechte des Landes in der Gesellschafterversammlung nimmt das Ministerium der Finanzen wahr. Im Aufsichtsrat stellt das Land zwei von fünf Mitgliedern.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der Gesellschaft und deren Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2001 bis 2004 geprüft (§§ 92 Abs. 1 und 91 Abs. 2 Satz 2 LHO).

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Wirtschaftliche Lage

Die Gesellschaft erzielte in den Geschäftsjahren 2001 bis 2003 folgende Ergebnisse:

| Geschäftsjahr      | 2001      | 2002 | 2003 |
|--------------------|-----------|------|------|
|                    | - in T€ - |      |      |
| Gesamterträge      | 14        | 64   | 40   |
| Gesamtaufwendungen | 2         | 66   | 59   |
| Jahresergebnisse   | + 12      | - 2  | - 19 |

Die Gesamterträge wurden durch Zuschüsse des Landes von jeweils 14.000 €<sup>2)</sup> in den Jahren 2001 und 2002 sowie Sponsorengelder von 50.000 € im Jahr 2002 und 40.000 € im Jahr 2003 erzielt. Aufwendungen entstanden hauptsächlich für die Inangsetzung des Geschäftsbetriebs sowie für Präsentationen und eine Ausstellung.

#### 2.2 Voraussetzungen für die Beteiligung des Landes

Das Land soll sich an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt<sup>3)</sup>.

Der Stadt Bad Ems kommt nach Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau eine Schlüsselfunktion für die wirtschaftliche Entwicklung der Region Rhein-Lahn zu. In einem Gutachten wurde 2001 vorgeschlagen, die Stadt zu einem Kur- und Kongresszentrum u.a. mit einem Fünf-Sterne-Hotel auszubauen. Ab dem Jahr 2008 sollten 10.000 Personen jährlich an Weiterbildungsveranstaltungen in Bad Ems teilnehmen. Die Gesellschaft sollte als Tagungs- und Kongressveranstalter vor Ort zeigen, dass sie imstande sei, Veranstaltungen nach Bad Ems zu holen und Gäste für das Hotel zu gewinnen.

1) Beteiligungsbericht 2003 (Drucksache 14/2684, S. 47).

2) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 77 Beschäftigung, Ausbildung, Innovation, Wirtschaftsstruktur, Titel 685 02 Förderung von Projekten zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation und der Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Wirtschaft unter Berücksichtigung der EU-Strukturfonds, umgesetzt ab Haushaltsjahr 2002 auf Titel 686 02.

3) § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO.

Für die von der Gesellschaft in den Jahren 2002 und 2003 entwickelten Seminare und Kurse gab es mit Ausnahme eines "Schnupperseminars"<sup>4)</sup> keine Interessenten, so dass die Veranstaltungen abgesagt wurden. Im Jahr 2002 führte die Gesellschaft lediglich ein "akademisches Gründungsfest" mit Kosten von fast 30.000 € und eine Ausstellung über die Umgestaltung des Kurmittelhauses in Bad Ems durch, die - auch nach Auffassung ihres Aufsichtsratsvorsitzenden - nicht auf den Aufgabenzweck der Gesellschaft gerichtet war.

Der Gesellschaftszweck wurde bisher nicht erreicht. Ein Nutzen aus der bisherigen Tätigkeit der Gesellschaft für die Entwicklung der Stadt Bad Ems zu einem Kur- und Kongresszentrum, der ein besonderes Landesinteresse an der Beteiligung rechtfertigen könnte, ist nicht erkennbar. Daher sollte das Land seine Beteiligung frühestmöglich aufgeben.

Das Ministerium hat erklärt, die Einschätzung, der Gesellschaftszweck sei bisher nicht erreicht worden, sei nach dem Ausfall der Weiterbildungsseminare richtig. Der Unternehmenszweck sei jedoch weitergehend. Das Engagement des Landes als Mitgesellschafter solle spätestens bis Ende 2006 beendet werden.

## **2.3 Zweitägiger Kongress in Frankfurt**

### **2.3.1 Planung und Durchführung**

Die Gesellschaft konzentriert sich seit Mitte des Jahres 2003 ausschließlich auf die Planung eines zweitägigen Kongresses in Frankfurt am Main zu dem Thema "Wie werden wir leben? - Für die Zukunft der europäischen Stadt"<sup>5)</sup>. Die Veranstaltung, die zunächst Mitte 2004 stattfinden sollte und letztendlich auf Februar 2005 verschoben wurde, soll sich insbesondere mit Wohnvorstellungen und Nachfrageprofilen der künftigen Gesellschaft in der Stadt befassen. Es ist vorgesehen, die Veranstaltung alle zwei Jahre in Frankfurt auszurichten.

Der Kongress befasst sich hauptsächlich mit Problemen einer Großstadt und nicht mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten der Stadt Bad Ems. Nach einem Schreiben eines früheren Geschäftsführers möchte die Gesellschaft mit der Durchführung des Kongresses "auch einen positiven Beitrag für die europäische Metropole Frankfurt leisten".

Das Ministerium hat erklärt, der in Frankfurt stattfindende Kongress sei mit dem Gesellschaftszweck vereinbar, da nur mit Großveranstaltungen nachgewiesen werden könne, dass die Gesellschaft ein kompetenter Partner für die Durchführung von Kongressen sei.

Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Als Veranstalter und Ansprechpartner tritt nicht die Gesellschaft, sondern eine Initiative "urban future forum" auf. Selbst in den vorgelegten Tagungsunterlagen findet sich kein Hinweis darauf, dass die Gesellschaft den Kongress durchführt. Ob dadurch Investoren für Bad Ems gewonnen werden können, ist mehr als fraglich.

### **2.3.2 Finanzierung**

Die kalkulierten Gesamtkosten von 275.000 € sollen zu gleichen Teilen über Sponsorengelder und Teilnehmergebühren finanziert werden. Bis Oktober 2004 hatte die Gesellschaft Verträge mit zwei Sponsoren über die Bereitstellung von insgesamt 80.000 € abgeschlossen. Nach Aussagen der Geschäftsführung liegen Zusagen von Sponsoren über weitere 80.000 € vor. Die Einnahmen aus Teilnehmergebühren waren noch nicht absehbar. Für einen eventuellen Verlust muss allein die Gesellschaft aufkommen. Sie trägt auch das finanzielle Risiko bei einer Absage des Kongresses, da sie in diesem Fall u.a. vertraglich verpflichtet ist, die Sponsorengelder zumindest teilweise zurückzuerstatten.

## **2.4 Jahresabschlussprüfung**

Die Gesellschafterversammlung bestellte eine Buchprüfungsgesellschaft zum Abschlussprüfer. Diese prüfte die Jahresabschlüsse 2001 bis 2003 und die Lageberichte der Gesellschaft.

Abschlussprüfer können nur Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sein<sup>6)</sup>.

Das Ministerium hat erklärt, der Vertreter des Landes in der Gesellschafterversammlung werde dafür Sorge tragen, dass die Jahresabschlüsse von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft werden.

---

4) Einnahmen 146 €

5) Mitveranstalter sind die Stadt Frankfurt, die Technische Universität Kaiserslautern und zwei weitere Hochschulen.

6) § 17 Gesellschaftsvertrag, § 65 Abs. 1 Nr. 4 LHO, § 319 Abs. 1 Handelsgesetzbuch (HGB) vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 219), (BGBl. III 4100-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. April 2004 (BGBl. I S. 550, 555).

**3. Folgerungen**

**3.1** Zu der nachstehenden Forderung wurde die gebotene Folgerung bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass die Jahresabschlüsse und Lageberichte der Gesellschaft von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft werden.

**3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Beteiligung des Landes an der Gesellschaft frühestmöglich aufzugeben,
- b) in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaft ihr Engagement für die Durchführung weiterer Kongresse in Frankfurt einstellt.

## Nr. 14 Beteiligung des Landes an der "Europäisches Tourismus Institut an der Universität Trier GmbH"

Die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft hat sich 2003 deutlich verschlechtert. Sie erhielt in den Jahren 1997 bis 2003 von den Gesellschaftern Zuschüsse von insgesamt 1,2 Mio. € Das Land beteiligte sich an den Zuschüssen mit einer über seinem Anteil an der Gesellschaft liegenden Quote.

Die Gesellschaft war durch Aufträge ihrer Gesellschafter und deren Gebietskörperschaften nicht ausgelastet. Sie führte in erheblichem Umfang Aufträge für Dritte aus, die teilweise nicht kostendeckend abgewickelt wurden.

Die Erschließung des Tourismusmarkts in Süd-Ost-Asien ist keine öffentliche Aufgabe des Landes.

Ein geeignetes Controlling zur Abwicklung von Projekten fehlte. Eine Evaluierung der Gesellschaft steht noch aus.

Ein neuer Gesellschafter beteiligte sich im Jahr 2002 zu günstigen finanziellen Bedingungen. Eine sachgerechte Unternehmensbewertung war unterblieben.

### 1. Allgemeines

Gegenstand der im Jahr 1991 gegründeten Gesellschaft ist "der Betrieb eines internationalen Tourismusforschungsinstituts an der Universität Trier sowie die Förderung und Entwicklung einer wissenschaftlich orientierten Tourismusforschung, die den Fortschritt der europäischen Integration unterstützt." Die Aufgaben des Unternehmens umfassen auch "die Beratung und Weiterbildung von privaten und öffentlichen Institutionen, ihrer Mitarbeiter und Repräsentanten in allen tourismusrelevanten Fragen" <sup>1)</sup>.

Das Land war bei der Gründung der Gesellschaft mit 33,3 % an dem Stammkapital von 153.000 € beteiligt. Weitere Gesellschafter waren mit gleichen Anteilen das Großherzogtum Luxemburg und die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens. Im Jahr 2002 wurde das Stammkapital mit dem Beitritt des Saarlandes auf 210.000 € erhöht. Jeder Gesellschafter hält seither einen Anteil von 25 %. Die Rechte des Landes in der Gesellschafterversammlung nimmt das Ministerium der Finanzen wahr. Im Aufsichtsrat stellt das Land zwei von sechs Mitgliedern.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der Gesellschaft und deren Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 1997 bis 2004 geprüft (§§ 92 Abs. 1 und 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO).

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Wirtschaftliche Lage

Die Gesellschaft erzielte in den Geschäftsjahren 1997 bis 2003 folgende Ergebnisse:

| Geschäftsjahr   | 1997     | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  |
|---|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|   | - in T€- |       |       |       |       |       |       |
| Umsatzerlöse, Bestandsveränderungen und sonstige betriebliche Erträge | 441      | 387   | 865   | 1.079 | 1.198 | 1.367 | 1.211 |
| Zuschüsse der Gesellschafter  |          |       |       |       |       |       |       |
| - Betriebskostenzuschüsse   | 102      | 150   | 101   | 102   | 102   | 140   | 130   |
| - Projekt-/Sonderzuschüsse  |          |       | 114   | 144   | 66    |       |       |
| Gesamterträge   | 543      | 537   | 1.080 | 1.325 | 1.366 | 1.507 | 1.341 |
| Gesamtaufwendungen  | 610      | 563   | 1.065 | 1.182 | 1.253 | 1.348 | 1.368 |
| Jahresergebnisse  | - 67     | - 26  | 15    | 143   | 113   | 159   | - 27  |
| Jahresergebnisse ohne Betriebskostenzuschüsse                         | - 169    | - 176 | - 86  | 41    | 11    | 19    | - 157 |

<sup>1)</sup> § 2 des Gesellschaftsvertrags in der Fassung vom 7. Mai 2002.



Die Gesellschafter gewährten Zuschüsse von insgesamt 827.000 € zur Finanzierung des laufenden Betriebs. Davon entfielen insgesamt 399.000 € auf Zuschüsse des Landes<sup>2)</sup>. Darüber hinaus trug es 60 % der Projekt-/Sonderzuschüsse von 324.000 € Im Ergebnis beteiligte sich das Land an den Gesellschafterzuschüssen mit einer über seinem Anteil an der Gesellschaft liegenden Quote.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt<sup>3)</sup>, das Land strebe bei einer Veräußerung weiterer Gesellschafteranteile eine gleichmäßigere Verteilung der Betriebskostenzuschüsse an.

Die Geschäftsführung der Gesellschaft rechnete für 2004 trotz eines bereits erfolgten Personalabbaus mit einem deutlichen Anstieg des Jahresfehlbetrags. Ob die Gesellschaft zum Ende des Jahres 2005 liquidiert, veräußert oder unverändert fortgeführt wird, war bis zum Abschluss der Prüfung noch nicht abzusehen.

## **2.2 Geschäftstätigkeit**

### **2.2.1 Tätigkeiten für die Gesellschafter**

Die Gesellschaft war bis 2001 vorrangig beratend für den öffentlichen Bereich tätig. Auftraggeber waren dabei im erheblichen Maße die Gesellschafter und ihre Gebietskörperschaften. Ihr Anteil an den Umsatzerlösen betrug in den Jahren 2001 bis 2003 durchschnittlich 40 %.

### **2.2.2 Tätigkeiten für Dritte**

Die Gesellschaft führte zur Auslastung der Kapazitäten Aufträge für Dritte aus. Beispielsweise entwickelte sie das "Touristische Leitbild" zweier Kommunen an der Nord- und Ostsee. Beide Projekte wurden von der Gesellschaft nicht kostendeckend abgewickelt. Von den 30 Angeboten, die sie von April bis Oktober 2004 abgab, betrafen mehr als die Hälfte Geschäfte mit Dritten, z.B. einer Stadt in Niedersachsen, dem Land Sachsen oder den Ländern Taiwan und Tunesien.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei sinnvoll und notwendig, dass die Gesellschaft nicht ausschließlich für Projekt-aufträge der Gesellschafter tätig werde.

Bei den vorgenannten Vorgängen war ein über die mögliche Gewinnerzielung hinausgehendes besonderes Landesinteresse, das eine Beteiligung des Landes gerechtfertigt hätte<sup>4)</sup>, nicht erkennbar.

Die Tätigkeit der Gesellschaft sollte sich grundsätzlich an den Aufgaben - Impulse für die Tourismusentwicklung der Gesellschafter zu geben -, mit denen der Fortbestand der Beteiligung des Landes begründet wurde<sup>5)</sup>, orientieren. Hilfs- und Nebengeschäfte dürfen nur vorgenommen werden, wenn damit positive Beiträge für die Jahresergebnisse erzielt und Ressourcen nicht ausschließlich für diese Geschäfte vorgehalten werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Vertreter des Landes im Aufsichtsrat wirkten verstärkt darauf hin, dass diese Bedingungen eingehalten werden.

### **2.2.3 Erschließung des Tourismusmarkts in Süd-Ost-Asien**

Wegen der anhaltenden finanziellen Schwäche der öffentlichen Haushalte weitete die Gesellschaft ihre Geschäftstätigkeit auch auf Süd-Ost-Asien aus. Hierzu akquirierte sie ab dem Jahr 2000 Großprojekte in China und errichtete dort 2003 eine Repräsentanz. Der Anteil des Umsatzes mit China betrug in den Jahren 2002 und 2003 jeweils 16 %, für das Jahr 2004 wurde eine Steigerung auf 25 % angestrebt. Die Aufträge aus China waren bisher wirtschaftlich attraktiv.

Die mit bis zu drei fest angestellten und drei freien Mitarbeitern besetzte Repräsentanz in China soll den weiteren Zugang zu den dortigen Tourismusmärkten und zu Süd-Ost-Asien erleichtern. Ihr Schwerpunkt soll in der Entwicklung verschiedener touristischer Masterpläne für periphere chinesische Regionen unter besonderer Berücksichtigung der Binnennachfrage einschließlich der Planung konkreter Infrastrukturprojekte liegen. Auch will die Gesellschaft touristischen Regionen in Deutschland und inländischen Reiseveranstaltern besser den Weg zu den chinesischen Kunden ebnen.

---

2) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft und Verkehr, Titelgruppe 79 Förderung des Tourismus, Titel 685 79-03 Zuschüsse für das Europäische Tourismus-Institut an der Universität Trier, umgesetzt ab 2002 auf Titel 686 79-03.

3) Die Äußerung des Ministeriums der Finanzen wurde mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau abgestimmt.

4) § 65 LHO.

5) Beteiligungsbericht 2003 (Drucksache 14/2684, S. 81).

Den Chancen auf dem süd-ost-asiatischen Tourismusmarkt stehen auch unternehmerische Risiken gegenüber. So erfüllt die Repräsentanz seit dem Jahr 2003 nicht mehr die dortigen gesetzlichen Anforderungen, die für die Teilnahme an öffentlich ausgeschriebenen Projekten eine Zertifizierung der Gesellschaft und eine entsprechende Kapitalausstattung vor Ort voraussetzen.

Die Erschließung des Tourismusmarkts in Süd-Ost-Asien ist keine öffentliche Aufgabe der Gesellschafter. Zudem bestehen Bedenken, ob das Ausmaß des Engagements in China noch im Rahmen der zulässigen Hilfs- und Nebengeschäfte bleibt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Land werde sich im Gesellschafterkreis dafür einsetzen, dass der Geschäftsbereich "China" bei einem erfolgreichen Markteintritt privatisiert oder bei dauerhaften Verlusten ein Rückzug aus diesem Markt vereinbart werde. Sollte die Gesellschaft nur wirtschaftlich zu betreiben sein, wenn längerfristig überwiegend Aufträge auch ohne indirekten Nutzen für die Gesellschafter ausgeführt werden, werde es mit den anderen Gesellschaftern Überlegungen zu einer Privatisierung der Gesellschaft anstellen.

### **2.3 Projektcontrolling**

Die Gesellschaft erstellte in den Jahren 2000 bis 2002 nur für 16 Projekte eine Deckungsbeitragsrechnung. Danach wurden acht Projekte mit Verlusten von insgesamt 68.000 € abgewickelt. Es gab kein geeignetes Controlling zur Abwicklung von Aufträgen und ggf. zur Ermittlung der Ursachen für das Scheitern von Projekten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Vertreter des Landes im Aufsichtsrat wollten sich für den weiteren Ausbau des Projektcontrollingsystems einsetzen und darauf achten, dass die Gesellschaft sich bei allen größeren Projekten regelmäßig über den Umsetzungsstand informiere und das Qualitätsmanagement verbessere.

### **2.4 Evaluierung**

Das Land führte bei verschiedenen Unternehmen mit Landesbeteiligung eine Evaluierung durch. Dabei wurde insbesondere untersucht, inwieweit die Unternehmen ihre Aufgaben erfüllen und wo möglicherweise andere zukunftsorientierte Aufgabenfelder liegen. Bei der Gesellschaft wurde diese Untersuchung bisher nicht vorgenommen.

Das Ministerium hat erklärt, die Gesellschaft müsse vor allem auch unter Marktgesichtspunkten einer strengen Überprüfung unterzogen werden. Es werde sich für eine Evaluierung ab dem Jahr 2005 einsetzen.

### **2.5 Beteiligung eines neuen Gesellschafters**

Nachdem sich das Saarland entschieden hatte, der Gesellschaft beizutreten, beschloss der Aufsichtsrat, von dem neuen Gesellschafter neben der Stammkapitaleinlage und den jährlichen Betriebskostenzuschüssen ein Aufgeld für die Beteiligung auf Basis der bisher geleisteten Zuschüsse zu verlangen. Das Ministerium der Finanzen sprach sich für die Ermittlung des Aufgelds auf der Grundlage einer Unternehmensbewertung aus. Die Erstellung eines solchen Gutachtens unterblieb jedoch.

Das Saarland zahlte ein Aufgeld, das allerdings deutlich unter den Erwartungen lag.

Der Festsetzung des Aufgelds hätte eine sachgerechte Bewertung der Gesellschafteranteile einschließlich der gewährten Zuschüsse vorausgehen müssen.

Das Ministerium hat erklärt, die Vertreter des Landes in den Gremien würden sich bei einer weiteren Veräußerung von Gesellschafteranteilen für eine ordnungsgemäße Bewertung der Anteile einsetzen.

### **2.6 Besetzung des Aufsichtsrats**

In allen anderen Unternehmen mit einer Landesbeteiligung ab 25 % stellt das Ministerium der Finanzen zur Wahrnehmung der Interessen des Landes mindestens ein Mitglied im Aufsichtsrat. Im Aufsichtsrat der Gesellschaft war bis zum Abschluss der Prüfung durch den Rechnungshof - entgegen einer Dienstanweisung - kein Vertreter des Ministeriums Mitglied.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass zwischenzeitlich ein Vertreter aus seinem Ressort zum Mitglied des Aufsichtsrats bestimmt worden sei.

### **3. Folgerungen**

#### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) in den Gesellschaftsgremien dafür einzutreten, dass
  - das Projektcontrollingsystem verbessert wird,
  - eine Evaluierung der Gesellschaft durchgeführt wird,
  - bei einer Beteiligung weiterer Gesellschafter eine sachgerechte Bewertung der Anteile erfolgt,
- b) darauf hinzuwirken, dass ein Vertreter des Ministeriums der Finanzen zum Mitglied des Aufsichtsrats bestimmt wird.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Zuschüsse des Landes an seinem Anteil am Stammkapital zu orientieren,
- b) von der Beteiligung des Landes abzusehen, wenn die Gesellschaft längerfristig nur durch Hilfs- und Nebengeschäfte wirtschaftlich zu führen ist,
- c) in den Gesellschaftsgremien dafür einzutreten, den Fortbestand der Repräsentanz in China unter Berücksichtigung der unternehmerischen Risiken und der Aufgabenstellung der Gesellschaft zu prüfen.

## Nr. 15 Förderung der Verbraucherunterrichtung

**In den Wirtschaftsplänen und Jahresrechnungen der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. waren die Einnahmen nicht vollständig ausgewiesen. Dadurch konnten die Zuschüsse des Landes für die Verbraucherunterrichtung nicht zutreffend bemessen werden.**

**Die vom Land für die Energieberatung bereitgestellten Zuschüsse von insgesamt 153.000 € wurden von der Verbraucherzentrale für andere Zwecke verwandt.**

**Die Zusammenarbeit der Verbraucherzentrale mit anderen Verbraucherorganisationen war verbesserungsbedürftig.**

**Das Rechnungswesen stellte zu wenige Daten zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit der Verbraucherzentrale und zu den Kosten einzelner Leistungen bereit.**

### 1. Allgemeines

Das Land fördert Maßnahmen zur Aufklärung der Öffentlichkeit über allgemeine und spezielle Marktfragen. Für die Verbraucherunterrichtung wurden der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. mit Sitz in Mainz in den Jahren 1998 bis 2002 Zuschüsse von insgesamt 6,3 Mio. € zur Fehlbedarfsfinanzierung<sup>1)</sup> im Rahmen der institutionellen Förderung bewilligt<sup>2)</sup>. Außerdem erhielt sie Zuschüsse von insgesamt 0,8 Mio. € zur Finanzierung von Personal- und Sachausgaben im Bereich der Ernährungsaufklärung und -beratung und für Beratungsleistungen in Fragen der Energieeinsparung, der rationellen Energieverwendung und der Nutzung regenerativer Energien<sup>1)</sup>.

Der Rechnungshof hat die bestimmungsgemäße Verwendung der Zuschüsse des Landes sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verbraucherzentrale geprüft<sup>3)</sup>.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Institutionelle Förderung

Die Verbraucherzentrale legte dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau mit dem Zuschussantrag zur institutionellen Förderung den Wirtschaftsplan und nach Abschluss des Wirtschaftsjahrs die Jahresrechnung vor. In diesen Unterlagen waren die Einnahmen nicht vollständig dargestellt. In mehreren Fällen waren Zuschüsse, die von anderen Zuschussgebern gewährt wurden, nicht ausgewiesen. Zudem wurden Kostenerstattungen des Bundesverbandes der Verbraucherzentralen<sup>4)</sup> nicht zur Minderung des Zuschussbedarfs eingesetzt. Aufgrund dieser Verfahrensweise konnte der vom Land zu finanzierende Fehlbedarf nicht zutreffend bemessen werden.

Das Ministerium und die Verbraucherzentrale haben erklärt, dass im Rahmen der nunmehr praktizierten Projektförderung ein jährlicher Projektplan erstellt werde, der einen Gesamtüberblick über die von der Verbraucherzentrale geplanten Projekte und ihre Finanzierung ermögliche. Außerdem sei sichergestellt, dass zusätzliche Einnahmen künftig zutreffend nachgewiesen würden.

#### 2.2 Zuschüsse für die Energieberatung

Obwohl der Bund seit dem Jahr 1998 die Finanzierung der Energieberatung übernommen hatte, förderte das Land diese Aufgabe in den Haushaltsjahren 1998 bis 2001 mit weiteren Zuschüssen von insgesamt 153.000 €. Seit dem Haushaltsjahr 2002 sind für die Energieberatung keine Zuschüsse mehr im Landeshaushalt veranschlagt.

Die Verbraucherzentrale wurde seit 1998 lediglich noch koordinierend und gegen Kostenerstattung durch den Bundesverband der Verbraucherzentralen tätig. Die für die Energieberatung veranschlagten Mittel wurden zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben der Verbraucherzentrale eingesetzt.

Nach Übernahme der Aufgabe durch den Bund bestand kein Anlass mehr für eine Förderung durch das Land.

---

<sup>1)</sup> Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft und Verkehr, Titel 685 05 (ab dem Haushaltsjahr 2002 umgesetzt in Titel 686 05) Zuschüsse zur Förderung der Verbraucherunterrichtung.

<sup>2)</sup> Die Förderung wurde ab dem Jahr 2003 auf Anteilsfinanzierung und ab dem Jahr 2004 auf Projektförderung mit Festbetragsfinanzierung umgestellt.

<sup>3)</sup> § 91 LHO und Nr. 8.3, Teil I/Anlage 2 (ANBest-I), zu § 44 VV-LHO.

<sup>4)</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv).

## **2.3 Verbraucherunterrichtung**

### **2.3.1 Zusammenarbeit mit anderen Verbraucherorganisationen**

Der Bundesverband der Verbraucherzentralen, die Verbraucherzentralen in den Ländern und andere Verbraucherorganisationen beraten zu gleichen Themen mit jeweils eigenen Angeboten. In Ansätzen gibt es bereits Kooperationen, wie z.B. die Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen Nordrhein-Westfalen und Hessen zur Einführung des digitalen Antennenfernsehens.

Bei einer verstärkten Zusammenarbeit mit anderen Verbraucherzentralen und -organisationen können die Beratungsleistungen verbessert und wirtschaftlicher erbracht werden.

Die Verbraucherzentrale hat erklärt, es werde derzeit auf Bundesebene durch den Aufbau eines gemeinsamen Intranets der Verbraucherzentralen eine Arbeitsplattform geschaffen, mit der eine effektivere Zusammenarbeit erreicht werden solle. Zu einzelnen Themen erarbeitete Beratungsunterlagen könnten dann von allen Beteiligten verwendet werden. Auch werde sie die Entwicklung eigener Internet-Angebote aufgeben und sich dem gemeinsamen Internet-Auftritt der Verbraucherzentralen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen anschließen.

### **2.3.2 Rechnungswesen**

Das Rechnungswesen lieferte nur wenige Informationen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit der Verbraucherzentrale und zu den Kosten einzelner Leistungen. Das Ministerium hat deshalb auf die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung hingewirkt. In einem externen Gutachten über die Organisation der Verbraucherzentrale wurde hierzu ein Grobkonzept vorgelegt.

Die Einführung einer detaillierten Kosten- und Leistungsrechnung ist mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand verbunden, so dass zunächst eine Weiterentwicklung des Rechnungswesens mit dem Ziel geboten ist, Informationen zur Wirtschaftlichkeit einzelner Beratungsleistungen zu gewinnen.

Das Ministerium und die Verbraucherzentrale haben erklärt, dass das Rechnungswesen schrittweise und unter Beachtung der Kosten sowie des zusätzlichen Informationsgewinns weiterentwickelt werde.

### **2.3.3 Erlöse aus der Beratung**

Die Verbraucherzentrale erzielte eigene Einnahmen im Wesentlichen aus der Beratung, aus Veranstaltungen und aus Veröffentlichungen. Die Einnahmen stiegen von 200.000 € im Jahr 1998 auf 300.000 € im Jahr 2002. Dies entsprach einem Anteil von 12 % und 19 % an den gesamten Einnahmen.

Ein Gebührenvergleich zeigte, dass in einigen Bereichen die Gebühren eher niedrig sind. Für die Telefonberatung bei der Verbraucherzentrale in Berlin wurde z.B. ein Betrag von 1,86 € pro Minute erhoben, in Rheinland-Pfalz lediglich von 1,24 €. Die Verbraucherzentrale in Baden-Württemberg stellte für eine Kurzberatung 9,50 € je zehn Minuten in Rechnung, für die gleiche Leistung wurden in Rheinland-Pfalz 5 € erhoben.

Die Verbraucherzentrale hat mitgeteilt, dass sich ihre Gebührenstruktur im Vergleich mit der anderer Verbraucherzentralen im oberen Drittel bewege. Sie werde aber in regelmäßigen Abständen eine Erhöhung der Kostenbeteiligungen in den einzelnen Beratungsbereichen prüfen.

### **2.3.4 Personalwesen**

Die Personalunterlagen der Verbraucherzentrale waren unvollständig. Zu den geprüften Personalfällen lagen keine Tätigkeitsbeschreibungen vor, die nach dem von der Verbraucherzentrale angewendeten BAT zur tarifgerechten Festsetzung der Vergütungen der Angestellten erforderlich sind. Die Feststellungen über die tarifgerechte Eingruppierung waren nicht dokumentiert. Auch fehlten z.B. Nachweise über Vordienstzeiten bei anderen Arbeitgebern.

Die Festsetzung der Vergütungen war deshalb teilweise nicht nachvollziehbar. In zwei Fällen waren sie zu hoch.

Die Verbraucherzentrale hat mitgeteilt, sie werde den Beschäftigten Tätigkeitsbeschreibungen zuordnen, die Personalakten vervollständigen und die Festsetzung der Vergütungen überprüfen. Das Ministerium hat erklärt, bei der Vorlage des nächsten Verwendungsnachweises würden die Personalunterlagen geprüft werden.

### **3. Folgerungen**

**3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) sicherzustellen, dass zur zutreffenden Bemessung der Zuschüsse des Landes die Einnahmen der Verbraucherzentrale vollständig in den Zuschussanträgen, Wirtschaftsplänen und Jahresrechnungen ausgewiesen werden,
- b) die Zusammenarbeit der Verbraucherzentrale mit anderen Verbraucherorganisationen zur Verbesserung der Beratungsleistungen zu verstärken,
- c) das Rechnungswesen der Verbraucherzentrale bedarfsgerecht weiterzuentwickeln,
- d) die Gebühren für Beratungsleistungen zu überprüfen und ggf. anzupassen,
- e) die Personalunterlagen der Verbraucherzentrale zu vervollständigen und die Festsetzung der Vergütungen zu überprüfen.

**3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Anpassung der Gebühren für Beratungsleistungen und die Überprüfung der Vergütungen zu berichten.

## **Nr. 16 Planung des Ausbaus von Landesstraßen**

**Beim geplanten Ausbau der Landesstraße L 149 zwischen Mertesdorf und Ruwer können Baukosten von voraussichtlich 500.000 € vermieden werden, wenn von dem Neubau einer Stützwand und einer großflächigen Natursteinverblendung einer weiteren Stützwand abgesehen sowie die Straßenentwässerung weniger aufwendig ausgeführt wird. Dadurch würden sich auch Unterhaltungskosten verringern.**

**Beim Ausbau der Einmündung der Landesstraße L 85 in die Bundesstraße B 257 in Ahrbrück wurden bei der Kostenteilung dem Land 65.000 € zugeordnet, die vom Bund zu tragen sind.**

### **1. Allgemeines**

Der Rechnungshof hat die Planung zum Ausbau der Landesstraße zwischen Mertesdorf und Ruwer sowie des Einmündungsbereichs der Landesstraße in die Bundesstraße in Ahrbrück geprüft.

Der Landesbetrieb Straßen und Verkehr hat geplant, die Landesstraße L 149 zwischen Mertesdorf und Ruwer (Landkreis Trier-Saarburg) auf einer Länge von 1,3 km auszubauen. Sie befindet sich in diesem Bauabschnitt in einem schlechten baulichen Zustand und entspricht aufgrund ihrer zu geringen Breite nicht den verkehrlichen Anforderungen. Die Planung sieht für die Erneuerung und Verbreiterung der Straße auf 6,5 m Baukosten von 4,7 Mio. € vor. Hiervon hat die Stadt Trier 0,6 Mio. € zu tragen.

In dem Einmündungsbereich der L 85 in die B 257 in Ahrbrück (Landkreis Ahrweiler) sollen eine Stützwand und ein Brückenbauwerk erneuert und die Einmündung verkehrsgerecht ausgebaut werden. Die Gesamtbaukosten hierfür wurden auf 1,1 Mio. € geschätzt.

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

#### **2.1 Ausbau der Landesstraße zwischen Mertesdorf und Ruwer**

##### **2.1.1 Stützwände**

Am Beginn des Ausbauabschnitts der L 149 befindet sich in Fahrtrichtung Ruwer rechts eine sanierungsbedürftige Stützwand. Sie verläuft parallel zu einer stillgelegten Bahntrasse, die im Jahr 2003 vom Landkreis Trier-Saarburg und mehreren Gemeinden für den Neubau des Ruwer-Hochwald-Radwegs erworben wurde.

Die Planung sieht vor, die L 149 in Fahrtrichtung Ruwer links in den Hang hinein zu verbreitern. Hierdurch würde dort eine weitere, 38 m lange und bis zu 1,80 m hohe Stützwand erforderlich.

Nach dem Ergebnis der Prüfung kann die Straße auch nach rechts verbreitert werden, da der entlang der Straße geplante Rad- und Gehweg nun auf der stillgelegten Bahntrasse geführt werden soll. Durch eine Verschiebung der Straßenachse wird die neue hangseitige Stützwand entbehrlich. Die bahnseitige Stützwand kann durch eine Böschung ersetzt werden. Baukosten von 150.000 € sowie Unterhaltungskosten können vermieden werden.

Der Landesbetrieb hat erklärt, dem Vorschlag des Rechnungshofs werde entsprochen.

Im weiteren Verlauf des Straßenausbaus ist eine 337 m lange und bis zu 8 m hohe Stützwand vorgesehen. Der Bauwerksentwurf sieht vor, die Stützwand vollständig mit Natursteinen zu verblenden. Die hierfür angesetzten Kosten betragen 485.000 €. Durch eine weniger aufwendige Bauwerksgestaltung, wie z.B. durch strukturierte Betonoberflächen mit nur punktuellen Verblendungen, können Baukosten von voraussichtlich 250.000 € vermieden werden.

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, dass die Natursteinverblendung auf maximal ein Drittel der Gesamtfläche reduziert werde, um so eine wirtschaftliche Bauweise zu erreichen. Ein entsprechender Gestaltungsplan werde erstellt und den Planfeststellungsunterlagen beigelegt.

##### **2.1.2 Entwässerung**

Die Planung sieht umfangreiche Anlagen zur Entwässerung der Straße, insbesondere Leitungen und Schächte, vor. Ein Teil des Oberflächenwassers soll in die Kanalisation der Stadt Trier eingeleitet werden.

Für Teile des Leitungsnetzes sind geringere Rohrdurchmesser als geplant ausreichend. In Teilbereichen kann die vorgesehene Sickerleitung durch eine flächenhafte Entwässerung der Straße über die Böschung ersetzt werden. Zudem kann die Anzahl der vorgesehenen Schächte verringert werden. Das Oberflächenwasser kann in einen Bach (Mühlgraben) statt in die städtische Kanalisation eingeleitet werden. Neben einer umweltfreundlicheren Ausführung können dadurch Baukosten von insgesamt 100.000 € vermieden werden.

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, er werde den Anregungen des Rechnungshofs weitestgehend folgen. In der Planfeststellung werde angestrebt, das Oberflächenwasser in den Mühlgraben einzuleiten. Er hält allerdings die Anzahl der Schächte im bisherigen Umfang für erforderlich, da die Richtlinien für Entwässerungsanlagen im Straßenbau die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Möglichkeiten zur Reduzierung nicht vorsähen.

Nach den Leitlinien "Abwasserbeseitigung im ländlichen Raum" des ehemaligen Ministeriums für Umwelt und Gesundheit vom Dezember 1989<sup>1)</sup> kann die Anzahl der Schächte, wie vom Rechnungshof dargestellt, verringert werden. Auf eine entsprechende Anpassung der Richtlinien für Entwässerungsanlagen im Straßenbau sollte hingewirkt werden.

## 2.2 Ausbau des Einmündungsbereichs der Landesstraße in die Bundesstraße in Ahrbrück

Der geplante Ausbau der Einmündung der L 85 in die B 257 in Ahrbrück ist eine Gemeinschaftsmaßnahme von Bund und Land. Er soll aktuellen verkehrstechnischen Gesichtspunkten Rechnung tragen. Nach der Planung sollen eine schadhafte Stützwand entlang des Kesselinger Bachs erneuert und die L 85 auf einer Länge von 66 m ausgebaut werden. Die Brücke über den Kesselinger Bach soll wegen ihrer geringen Tragfähigkeit neu gebaut werden.



Schadhafte Stützwand und Brücke des Kesselinger Bachs

Die Erneuerung der Brücke und des größten Teils der Stützwand sind Unterhaltungsmaßnahmen. Die Kosten hierfür waren nicht gemäß den gesetzlichen Vorgaben<sup>2)</sup> den jeweiligen Baulastträgern zugeordnet und der Teilungsschlüssel für die gemeinsamen Kosten war nicht zutreffend ermittelt. Dem Land wurden 65.000 € zugeordnet, die vom Bund zu tragen sind.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde die Kostenteilung entsprechend berichtigen.

---

1) Drucksache 11/4827.

2) § 13 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung vom 20. Februar 2003 (BGBl. I S. 286).



### **3. Folgerungen**

#### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei der weiteren Planung zum Ausbau der L 149 zwischen Mertesdorf und Ruwer
  - durch Trassenverschiebung auf den Bau einer Stützwand zu verzichten,
  - bei der Gestaltung einer weiteren Stützwand von großflächigen Natursteinverblendungen abzusehen,
  - die Straßenentwässerung unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten zu verbessern,
- b) beim Ausbau der Einmündung der L 85 in die B 257 in Ahrbrück die fehlerhafte Kostenteilung zwischen Bund und Land zu berichtigen.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) im Rahmen des Ausbaus der L 149 die Zahl der geplanten Schächte für die Straßenentwässerung zu verringern,
- b) auf eine Anpassung der Richtlinien für Entwässerungsanlagen im Straßenbau hinzuwirken.

## Nr. 17 Förderung kommunaler Verkehrsvorhaben

**Zwei Städte und acht Landkreise bezogen in die Abrechnungen der Maßnahmen Kosten von insgesamt 636.000 € ein, die nicht zuwendungsfähig waren.**

**Anliegerbeiträge, die als vorrangige Finanzierungsmittel einzusetzen sind, wurden nicht oder nicht vollständig erhoben. Dies führte zu überhöhten Zuweisungen des Landes.**

**Fördermittel von 464.000 € wurden zu viel in Anspruch genommen.**

### 1. Allgemeines

Das Land gewährt im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes<sup>1)</sup> und des Landesfinanzausgleichsgesetzes<sup>2)</sup> kommunalen Trägern Zuweisungen zum Bau und Ausbau von Verkehrsanlagen (z.B. städtische Straßen, Kreisstraßen)<sup>3)</sup>.

Bewilligungsbehörden sind - je nach Höhe der zuwendungsfähigen Kosten - das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau oder der Landesbetrieb Straßen und Verkehr.

Die Verwendung der Fördermittel ist dem Landesbetrieb nachzuweisen<sup>4)</sup>.

Der Rechnungshof hat bei fünf regionalen Dienststellen des Landesbetriebs geprüft, ob die Zuweisungen bestimmungsgemäß und zweckentsprechend verwendet sowie die Nachweise darüber ordnungsgemäß erbracht wurden.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Nicht zuwendungsfähige Kosten

##### 2.1.1 Verkehrsvorhaben in Neustadt an der Weinstraße

Die Stadt machte Kosten geltend, die nicht zuwendungsfähig waren:

- Für die Verlegung der Kreisstraße K 16 und den Ausbau einer städtischen Straße wurden Kosten von 61.000 € in die Abrechnung einbezogen, die nicht dem Fördervorhaben zuzurechnen waren oder Dritte zu tragen hatten. Außerdem entstanden infolge einer verspäteten Auftragsvergabe für das Zurücksetzen einer Mauer vermeidbare Kosten von 10.000 € für das Vorhalten der Baustelleneinrichtungen.
- Die Gestaltung des Bahnhalt punkts Böbig u.a. mit aufwendigeren farbigen Pflanztrögen führte zu Mehrkosten von 30.000 €

Der Landesbetrieb hat zu viel in Anspruch genommene Zuweisungen von 77.000 €<sup>5)</sup> zurückgefordert.

##### 2.1.2 Verkehrsvorhaben in Pirmasens

In mehrere Abrechnungen wurden zu hohe Kosten einbezogen:

- Die Stadt versäumte es, die Abrechnung für den Ausbau einer städtischen Straße um einen von ihr festgestellten Rechenfehler von 18.000 € zu korrigieren.
- Kosten von insgesamt 7.000 € wie z.B. für Aufwendungen der eigenen Verwaltung, waren nicht zuwendungsfähig.

Der Landesbetrieb hat zu viel in Anspruch genommene Zuweisungen von 17.000 €<sup>5)</sup> zurückgefordert<sup>6)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3076, 3091).

<sup>2)</sup> Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 579), BS 6022-1.

<sup>3)</sup> Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Förderung des ÖPNV sowie von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen, Titel 883 03 Zuweisungen an kommunale Baulastträger zum Bau und Ausbau von Verkehrswegen und Verkehrseinrichtungen.

<sup>4)</sup> Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau über die Förderung des kommunalen Straßenbaus (VV-GVFG/FAG-Stb) vom 14. Oktober 1997 (MinBl. S. 478), geändert durch Nr. 15 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau über die Anpassung von Verwaltungsvorschriften an den Euro vom 30. Mai 2002 (MinBl. S. 448).

<sup>5)</sup> Entsprechend den Fördersätzen, die den Bewilligungen zugrunde gelegt wurden.

<sup>6)</sup> Die Stadt hat gegen einen Teil der Rückforderung Widerspruch eingelegt. Hierüber ist noch nicht entschieden.

### 2.1.3 Verkehrsvorhaben in Landkreisen

Bei der Förderung von Kreisstraßen wurde Folgendes festgestellt:

- Der Donnersbergkreis hatte mit dem Ausbau der Kreisstraßen K 60 und K 82 begonnen, bevor Zuweisungen des Landes bewilligt wurden. Im letztgenannten Fall beantragte er die Zulassung des vorzeitigen Baubeginns am Tag der Fertigstellung des Vorhabens. Da dies für das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau nicht erkennbar war, wurde dem Antrag zwei Wochen später entsprochen. Für beide Maßnahmen wurden Baukosten von insgesamt 92.000 € gefördert.

Grundsätzlich dürfen Zuweisungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind<sup>7)</sup>.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde die Fördervoraussetzungen künftig beachten. Eine Rückforderung<sup>8)</sup> ist bislang nicht erfolgt.

- Beim Ausbau mehrerer Kreisstraßen wurden Ausgaben für Baumaßnahmen gefördert, die nicht der bewilligten Maßnahme zuzurechnen sind. Dies betrifft beispielsweise Kosten von 10.000 € für den Bau eines Fahrbahnteilers im Rahmen des Ausbaus der Kreisstraße K 2 im Rhein-Pfalz-Kreis. Im Landkreis Südliche Weinstraße wurden Kosten von 94.000 € für die Erneuerung einer Straßendecke in Burrweiler sowie für Deckenerneuerungen der Kreisstraßen K 42 und K 43 gefördert.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde die zu viel in Anspruch genommenen Zuweisungen von 81.000 € zurückfordern<sup>5)</sup>.

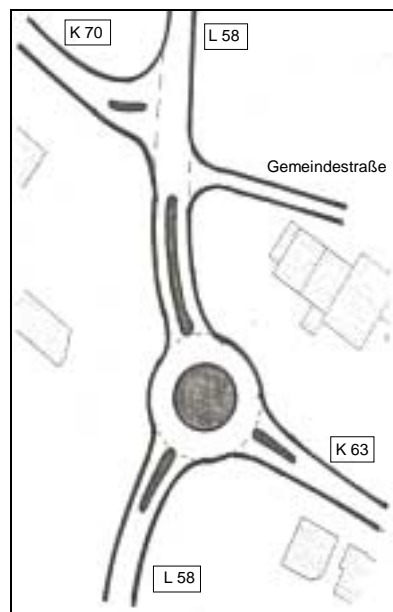
- In Schlussverwendungsnachweisen machten verschiedene Landkreise unzulässigerweise Kosten z.B. für Unterhaltungsmaßnahmen, Aufwendungen der eigenen Verwaltung, wertverbessernde Maßnahmen oder von den Firmen fehlerhaft abgerechnete Leistungen von insgesamt 76.000 € geltend.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde die zu viel in Anspruch genommenen Zuweisungen von 55.000 € zurückfordern<sup>5)</sup>.

- Im Zuge des Ausbaus der Kreisstraße K 63 in der Ortsdurchfahrt Kröv wurde der durch die Landesstraße L 58 sowie zwei Kreisstraßen und eine Gemeindestraße gebildete Verkehrsknoten entzerrt. Es entstanden ein Kreisverkehr und eine zusätzliche Kreuzung in unmittelbarer Nähe. Für die Aufteilung der Kosten auf die Kostenträger ging der Landesbetrieb von einer zusammenhängenden Maßnahme aus.



Kreuzung vor Ausbau



Kreuzungen nach Ausbau

Für die Beurteilung, ob in solchen Fällen eine oder mehrere Maßnahmen vorliegen, ist regelmäßig der Zustand nach dem Umbau einer Kreuzung maßgebend. Vorliegend sind zwei eigenständige Kreuzungen entstanden, für die jeweils eine gesonderte Kostenteilung vorzunehmen ist.

Der Landesbetrieb hat sich hierzu bisher noch nicht abschließend geäußert.

<sup>7)</sup> Nr. 1.3, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

<sup>8)</sup> Die anteilige Zuweisung beträgt 64.000 €

## 2.2 Anliegerbeiträge

Kosten, die von einem anderen als dem Träger des Vorhabens übernommen werden müssen, sind nicht zuwendungsfähig<sup>9)</sup>. Hierzu gehören insbesondere Erschließungs- und Ausbaubeiträge, die von den Eigentümern der angrenzenden Grundstücke zu erheben sind.

Der Rechnungshof hat in mehreren Fällen festgestellt, dass diese Einnahmemöglichkeiten, die grundsätzlich auszuschöpfen sind, zumindest teilweise nicht genutzt und stattdessen Fördermittel des Landes in Anspruch genommen wurden.

### 2.2.1 Verkehrsvorhaben in Neustadt an der Weinstraße

Für den Bau von Gehwegen an einer städtischen Straße wurden keine und an der Kreisstraße K 16 zu geringe Beiträge erhoben. Ebenso zog die Stadt beim Neubau einer Verbindungsstraße, die teilweise Erschließungsfunktion hat, die Grundstückseigentümer nicht in voller Höhe zur Zahlung von Erschließungsbeiträgen heran. Dadurch wurden die zuwendungsfähigen Kosten um insgesamt 57.000 € zu hoch ausgewiesen.

Der Landesbetrieb hat zu viel in Anspruch genommene Zuweisungen von 41.000 € zurückgefordert<sup>5)</sup>.

### 2.2.2 Verkehrsvorhaben in Pirmasens

In Pirmasens waren die Ausbaubeiträge für eine städtische Straße zu niedrig bemessen. Für den Ausbau einer weiteren Straße wurden die beitragsfähigen Kosten für den Gehwegausbau nur zum Teil auf die Anlieger umgelegt. Dadurch wurden insgesamt 74.000 € zu viel in die Förderung einbezogen.

Der Landesbetrieb hat zu viel in Anspruch genommene Zuweisungen von 54.000 €<sup>5)</sup> zurückgefordert<sup>6)</sup>.

## 2.3 Mehrkosten aufgrund denkmalpflegerischer Belange

Nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz darf eine Zuweisung nur gewährt werden, wenn das Vorhaben unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant ist<sup>10)</sup>. Um eine wirtschaftliche Bauweise zu gewährleisten, legt der Landesbetrieb den Vorhaben einheitliche Fördergrundsätze und Förderhöchstbeträge für Einzelpositionen zugrunde. Diese sehen z.B. für Hochbordsteine einen förderfähigen Höchstbetrag von 35 €/lfd.M. vor. Ausnahmsweise können die Förderhöchstbeträge überschritten werden, wenn der Denkmalschutz dies erfordert.

Beim Ausbau mehrerer Straßen in Pirmasens wurden Hochbordsteine aus Granit verwendet, deren Kosten den Förderhöchstbetrag um mehr als das Dreifache überschritten. Die Förderung der höheren Kosten begründete der Landesbetrieb mit einer entsprechenden Forderung des Landesamts für Denkmalpflege.

Bei den in die Prüfung einbezogenen Maßnahmen waren denkmalpflegerische Belange, die die Mehrkosten für Granit-Hochbordsteine gerechtfertigt hätten, nicht erkennbar. Bei einer Ausführung mit Betonsteinen hätten Kosten von 107.000 € vermieden werden können.

Der Landesbetrieb hat zu viel in Anspruch genommene Zuweisungen von 75.000 €<sup>5)</sup> zurückgefordert<sup>6)</sup>.

## 3. Folgerungen

### 3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) zuwendungsfähige Bauausgaben zutreffend zu ermitteln und zu viel in Anspruch genommene Zuweisungen zurückzufordern,
- b) Kostenbeiträge Dritter bestimmungsgemäß zu erheben und von den geltend gemachten Kosten abzusetzen,
- c) Mehrkosten bei Straßenbaumaßnahmen, die im Hinblick auf denkmalpflegerische Belange nicht hinreichend begründet sind, aus den Förderungsabrechnungen herauszunehmen.

### 3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Zuweisungen für Vorhaben, die vor der Bewilligung begonnen wurden, zurückzufordern,
- b) die Kosten für den Bau von Straßenkreuzungen sachgerecht den Kostenträgern zuzuordnen.

---

<sup>9)</sup> § 4 Abs. 3 Nr. 1 GVFG und Nr. 6.3.1 VV-GVFG/FAG

<sup>10)</sup> § 3 Nr. 1 c GVFG.

## Nr. 18 Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen im Bereich Straßen und Verkehr

**Die ordnungsgemäße Überwachung der Verwendung der Fördermittel war nicht gewährleistet.**

**Durch die zögerliche Abwicklung der Förderverfahren wurden Fördermittel in erheblichem Umfang gebunden.**

**Zuweisungsempfänger verstießen häufig gegen die ihnen obliegenden Mitteilungspflichten, insbesondere wurde die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht fristgerecht nachgewiesen.**

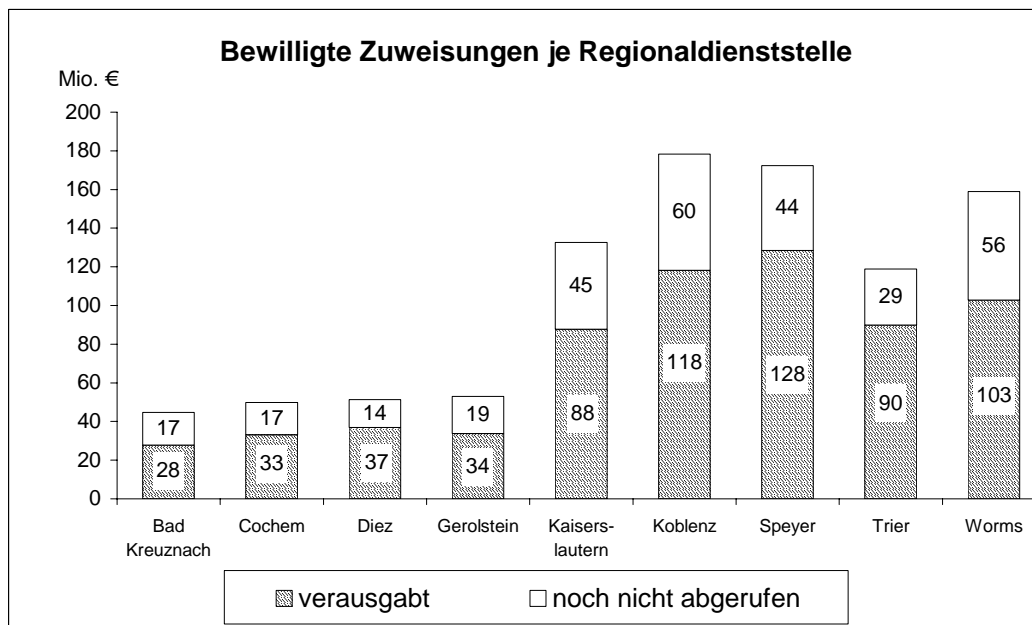
### 1. Allgemeines

Das Land gewährt im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes<sup>1)</sup> und des Landesfinanzausgleichsgesetzes<sup>2)</sup> den kommunalen Gebietskörperschaften Zuweisungen zum Bau, Um- und Ausbau von Straßen und Brücken, zum Bau von Radwegen, zur Beseitigung von Bahnübergängen sowie für verkehrswirtschaftliche Investitionen und Förderungsmaßnahmen im öffentlichen Personennahverkehr<sup>3)</sup>.

Bewilligungsbehörden sind - je nach Höhe der zuwendungsfähigen Kosten und Zuwendungszweck - das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau oder der Landesbetrieb Straßen und Verkehr.

Für die Abwicklung der Zuwendungen sind die neun regionalen Dienststellen des Landesbetriebs zuständig.

Nach den Übersichten des Landesbetriebs vom Juni 2003 waren insgesamt mehr als 2.400 Zuwendungsmaßnahmen noch nicht abgeschlossen. Für diese Maßnahmen waren Fördermittel von insgesamt 960 Mio. € bewilligt worden. Davon waren 301 Mio. € von den Zuweisungsempfängern noch nicht abgerufen. Die Aufteilung dieser Mittel auf die regionalen Dienststellen des Landesbetriebs ist im folgenden Schaubild dargestellt.



1) Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3076, 3091).

2) Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 579), BS 6022-1.

3) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Förderung des ÖPNV sowie von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen, Titel 883 02 Zuwendungen an kommunale, gemischtwirtschaftliche und private Verkehrsträger für den Bau und Ausbau von Verkehrsanlagen des ÖPNV/SPNV, Titel 883 03 Zuweisungen an kommunale Baulasträger zum Bau und Ausbau von Verkehrswegen und Verkehrseinrichtungen, Titel 883 04 Zuweisungen an kommunale Baulasträger zum Bau und Ausbau von Radwegen, unabhängig von Straßenbaumaßnahmen, Titel 883 05 Zuweisungen zum Bau und Ausbau kommunaler Parkhäuser und Tiefgaragen zur Entlastung der Stadtkerne, Titel 883 07 Sonderprogramm zum Erhalt kommunaler Straßenbrücken und Stützwände, Titel 891 01 Zuwendungen für Investitionen des öffentlichen Schienenverkehrs.

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung die Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen stichprobenweise untersucht. Dabei wurden insbesondere vor 1995 bewilligte Zuweisungen berücksichtigt, bei denen die letzte Auszahlung länger als drei Jahre zurücklag oder mehr als zweieinhalb Jahre nach der Bewilligung noch keine Mittel abgerufen waren.

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

### **2.1 Überwachung der Verwendung der Zuweisungen**

Die für eine ordnungsgemäße Überwachung der Verwendung der Zuweisungen notwendigen Daten waren beim Landesbetrieb nicht im erforderlichen Umfang vorhanden. Insbesondere war der Stand der Abwicklung der einzelnen Fördermaßnahmen vielfach nicht bekannt. Vollständige Daten über Baubeginn oder Bauende einer Maßnahme sowie den Vorlageternin für den Schlussverwendungsnachweis lagen nicht vor. Der Stand der Verfahren konnte zum Teil nur mit erheblichem Zeitaufwand ermittelt werden. Eine regionale Dienststelle sah sich nicht in der Lage, die erforderlichen Angaben innerhalb eines halben Jahres vorzulegen.

Zuweisungsempfänger verstießen häufig gegen die ihnen obliegenden Mitteilungspflichten. So unterrichteten sie den Landesbetrieb nicht rechtzeitig und umfassend über den Baubeginn oder über die Fertigstellung eines Vorhabens<sup>4)</sup>.

Nach den Förderbestimmungen ist die Verwendung der Zuweisung innerhalb eines Jahres nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch ein Jahr nach Ablauf des Bewilligungszeitraums nachzuweisen<sup>5)</sup>. Diese Fristen sind vom Landesbetrieb zu überwachen<sup>6)</sup>. Wird die Frist nicht eingehalten, kann die Bewilligung aufgehoben werden. Da beim Landesbetrieb vielfach der Abschluss einer Baumaßnahme nicht bekannt war, konnte er die fristgerechte Vorlage des Schlussverwendungsnachweises und weitere förderrechtliche Konsequenzen nicht prüfen.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde in die Überwachungslisten für die Zuwendungsmaßnahmen auch die Daten für den Baubeginn und die Baufertigstellung der Maßnahmen sowie den vorgesehenen Termin für die Vorlage der Schlussverwendungsnachweise aufnehmen und so die Überwachung der Verwendung der Zuweisungen gewährleisten.

### **2.2 Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen**

Die häufigsten Ursachen für die langen Laufzeiten von Zuwendungsmaßnahmen<sup>7)</sup> waren ein verzögerter Baubeginn und die verspätete Vorlage oder Prüfung von Schlussverwendungsnachweisen.

#### **2.2.1 Verzögerter Baubeginn**

Bei einigen Maßnahmen wurde erst mehr als zwei Jahre nach Bewilligung der Zuweisung mit der Durchführung begonnen. In einigen Fällen vergingen sogar mehr als fünf und in Ausnahmefällen mehr als zehn Jahre bis zum Baubeginn. Der verspätete Mittelabruf führte zu einer vermeidbaren Bindung von Fördermitteln in erheblichem Umfang.

Grundsätzlich muss mit der Maßnahme innerhalb von zwei Jahren nach Bewilligung der Zuweisung begonnen werden, andernfalls ist eine Aufhebung des Zuwendungsbescheids zu prüfen. Bei längeren Zeiträumen besteht die Gefahr, dass sich z.B. die Rahmenbedingungen ändern und die Maßnahme nicht mehr wie geplant verwirklicht werden kann.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde eine systematische Überwachung der Frist sicherstellen. Ein Widerruf von Bescheiden zu Maßnahmen, mit deren Durchführung mehr als zwei Jahre nach der Bewilligung noch nicht begonnen worden sei, werde geprüft.

#### **2.2.2 Verspätete Vorlage von Schlussverwendungsnachweisen**

Bei zahlreichen Maßnahmen war die Jahresfrist zur Vorlage des Schlussverwendungsnachweises, der Voraussetzung für eine Schlusszahlung ist, zum Teil erheblich - in mehreren Fällen über zehn Jahre, in einem Fall um 25 Jahre - überschritten.

Die häufigsten Ursachen für die verzögerte Vorlage von Schlussverwendungsnachweisen waren eine noch ausstehende Kostenteilung bei Gemeinschaftsmaßnahmen und ein nicht abgeschlossener Grunderwerb. Die Gründe für die unterbliebenen Kostenteilungen waren überwiegend nicht ersichtlich. Ein noch nicht abgeschlossener Grunderwerb kann

---

4) Nr. 3.2, Teil II/Anlage 3 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO; Nr. 3.1 der Bewilligungsbedingungen (Anlage zu den Bewilligungsbescheiden).

5) Nr. 7.1, Teil II/Anlage 3 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO.

6) Nr. 9, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

7) In einem Fall wurde eine Fördermaßnahme erst nach mehr als 33 Jahren abgeschlossen.

eine verspätete Vorlage des Schlussverwendungsnachweises nicht rechtfertigen<sup>8)</sup>. Hierauf hat der Rechnungshof in der Vergangenheit wiederholt hingewiesen<sup>9)</sup>.

Der Landesbetrieb hat in diesen Fällen in der Regel weder Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren eingeleitet noch eine Aufhebung der Bewilligung geprüft<sup>10)</sup>. Er hat erklärt, es seien verschiedene Maßnahmen zur schnelleren Abwicklung der Förderprojekte geplant, wie z.B. eine beschleunigte Abarbeitung der Kostenteilungen und eine bessere Umsetzung der Vorgaben<sup>8)</sup> zur Behandlung unerledigter Grunderwerbsfälle. Die Einführung eines Schlussrechnungsmanagements sei zum 1. Februar 2005 vorgesehen.

### **3. Folgerungen**

#### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Verwendung der Zuweisungen ordnungsgemäß zu überwachen,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Zuweisungsempfänger
  - ihren Mitteilungspflichten nachkommen,
  - die Schlussverwendungsnachweise fristgerecht vorlegen,
- c) bei den Maßnahmen, die nicht innerhalb von zwei Jahren nach der Bewilligung begonnen wurden oder für die eine zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht fristgerecht nachgewiesen wurde, förderrechtliche Konsequenzen zu prüfen,
- d) Förderverfahren zügig abzuwickeln.

#### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über das Ergebnis der Prüfung zu Nr. 3.1 Buchstabe c zu berichten.

---

<sup>8)</sup> Rundschreiben des Ministerium für Wirtschaft und Verkehr vom 25. August 1980 (MinBl. S. 615).

<sup>9)</sup> Vgl. u.a. Tz. 23, Nr. 2.5 des Jahresberichts 1988 (Drucksache 11/2080).

<sup>10)</sup> Nr. 9.3.2, Teil II/Anlage 3 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO.

## **Nr. 19 Bewirtschaftung des Körperschafts- und Privatwaldes durch staatliche Forstbeamte**

**Dem Land entstanden bei der Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes durch staatliche Forstbeamte finanzielle Nachteile, weil den Kostenabrechnungen von 1980 bis 2004 nicht die Personalausgaben der entsprechenden Abrechnungsjahre zugrunde lagen. Erstattungsfähige Personalausgaben wurden nicht verursachungsgerecht ermittelt.**

**Ein fehlerhaftes Abrechnungsverfahren hatte in den Jahren 2001 bis 2004 Mindereinnahmen von insgesamt 6,6 Mio. € zur Folge.**

**Pauschalgebühren für die Bewirtschaftung des Privatwaldes entsprachen nicht dem wirtschaftlichen Wert der Leistungen.**

### **1. Allgemeines**

Von den 828.000 ha Waldflächen im Land Rheinland-Pfalz befinden sich 48 % im Eigentum von Gemeinden und anderen Körperschaften. Der Anteil des Privatwaldes beträgt 23 %.

Staatliche Forstbeamte nehmen auch in Forstrevieren mit Körperschafts- und Privatwald den Revierdienst wahr. Personalausgaben für diese Aufgaben sind dem Land zu ersetzen. Hierzu werden Betriebskostenbeiträge oder Gebühren erhoben. Die Kostenerstattungen beliefen sich in den letzten Jahren auf durchschnittlich 12,5 Mio. € jährlich<sup>1)</sup>.

Der Rechnungshof hat die Kostenerstattungen beim Einsatz von staatlichen Forstbeamten für die Bewirtschaftung im Körperschafts- und Privatwald geprüft.

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

#### **2.1 Abrechnungsverfahren für die Bewirtschaftung im Körperschaftswald**

##### **2.1.1 Abrechnungsjahr**

Die Gemeinden haben dem Land für die Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes durch staatliche Forstbeamte die Personalausgaben zu erstatten<sup>2)</sup>. Hierzu sind vom Ministerium für Umwelt und Forsten die Personalausgaben zu ermitteln, die für den Revierdienst im Vorjahr entstanden sind<sup>3)</sup>. Die Zentralstelle der Forstverwaltung hat die Endabrechnung jeweils zum 1. April eines Jahres durchzuführen<sup>4)</sup>.

Zu dem vorgenannten Stichtag lagen die erforderlichen Angaben über die Personalausgaben und die Flächendaten des abzurechnenden Jahres noch nicht vor. Deshalb wurden die Betriebskostenbeiträge auf der Grundlage der - überwiegend geringeren - Personalausgaben des vorvergangenen Jahres abgerechnet. Beispielsweise erfolgte die Endabrechnung im Jahr 2002 für das Jahr 2001 mit den Personalausgaben des Jahres 2000 statt des Jahres 2001. Dadurch ergab sich für dieses Abrechnungsjahr ein finanzieller Nachteil von 0,7 Mio. €

Das - mit der gesetzlichen Vorgabe nicht im Einklang stehende - Abrechnungsverfahren ließ sich bis in das Abrechnungsjahr 1980 zurückverfolgen.

Das Ministerium hat erklärt, die Abrechnung der Betriebskostenbeiträge werde ab dem Jahre 2005 aufgrund der Personalausgaben des Vorjahres erfolgen.

##### **2.1.2 Erstattungsfähige Personalausgaben**

Zu den erstattungsfähigen Personalausgaben zählen auch die Aufwendungen für Beihilfen nach der Beihilfverordnung und ein prozentualer Zuschlag zu der Besoldung, der sich aus dem Verhältnis der Versorgungsausgaben zu den Besoldungsausgaben des Landes herleitet<sup>5)</sup>:

---

1) Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 30 Forstämter, Titel 111 11 Verwaltungsgebühren und Titel 237 01 Erstattung von Betriebskostenbeiträgen - seit 2002 umgesetzt nach Kapitel 14 10 Landesforsten Rheinland-Pfalz (Wirtschaftsplan).

2) § 28 Abs. 2 Landeswaldgesetz (LWaldG) vom 30. November 2000 (GVBl. S. 504), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2004 (GVBl. S. 202), BS 790-1.

3) § 8 Abs. 1 Landesverordnung zur Durchführung des Landeswaldgesetzes (LWaldGDVO) vom 15. Dezember 2000 (GVBl. S. 587), BS 790-1-1.

4) § 10 LWaldGDVO.

5) § 8 Abs. 2 LWaldGDVO.



- Den Abrechnungen wurden die Beihilfen aller im Forstbereich Beschäftigten zugrunde gelegt. Bei einer verursachungsgerechten Ausgabenzuordnung hätten die Beihilfen personalgruppengenau - das sind die Ausgaben für die Personalgruppe "Revierdienst" - angesetzt werden müssen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Beihilfe werde künftig personalgruppengenau in Ansatz gebracht.

- Für den Zuschlag zu der Besoldung stellte das Ministerium die Beträge ein, die sich aus dem Verhältnis der Versorgungsausgaben zu den Besoldungsausgaben des Landes ergaben. Es wäre sachgerechter gewesen, wenn der Ermittlung des Zuschlags die Versorgungs- und Besoldungsausgaben der Landesforstverwaltung zugrunde gelegt worden wären. Das Verhältnis der Versorgungsausgaben zu den Besoldungsausgaben betrug im Jahr 2001 beim Land 39,7 %, bei der Landesforstverwaltung 54,0 %. Bei der Abrechnung des Jahres 2002 wurde daher ein Versorgungszuschlag von 9,4 Mio. € angesetzt. Auf der Grundlage der Versorgungs- und Besoldungsausgaben der Landesforstverwaltung hätte sich ein Zuschlag von 13,0 Mio. € ergeben. Dies hätte im Hinblick darauf, dass 50 % der Flächen betriebskostenbeitragspflichtig sind, zu höheren Einnahmen von 1,8 Mio. € für das Abrechnungsjahr 2002 geführt.

Das Ministerium hat erklärt, die Umstellung der Ermittlung des Zuschlags erhöhe die Erstattung der Personalkosten durch die Kommunen und führe zu einer starken Belastung des forstpolitischen Klimas.

Da den Abrechnungen die Personalausgaben für den Revierdienst mit staatlichen Forstbeamten zugrunde zu legen sind<sup>2)</sup>, sollte durch Änderung der Landesverordnung zur Durchführung des Landeswaldgesetzes sichergestellt werden, dass der Zuschlag möglichst personalgruppengenau und somit verursachungsgerecht erhoben wird.

### **2.1.3 Nachlass auf die Betriebskostenbeiträge**

In den Jahren 1995 bis 2000 erhielten die Gemeinden einen Nachlass von 10,5 % auf die Betriebskostenbeiträge. Er sollte nach den Erläuterungen des Ministeriums dem durchschnittlichen Zeitanteil entsprechen, den die Revierleiter für nichtforstbetriebliche Aufgaben aufwendeten. Der Nachlass führte zu einer finanziellen Entlastung der Gemeinden von insgesamt 10,1 Mio. €

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Entlastung habe eine wichtige und wirksame Hilfe für die Erhaltung und Pflege des Waldes dargestellt.

Die Gewährung eines Nachlasses stand nicht im Einklang mit der bis Ende 2000 geltenden Regelung<sup>6)</sup>, nach der die aufgewendeten Personalkosten zu erstatten waren.

### **2.1.4 Anteil forstbetrieblicher Aufgaben an den Gesamtaufgaben**

Seit 2001 haben die Gemeinden dem Land 70 % der durchschnittlichen Personalausgaben zu erstatten<sup>7)</sup>. Diese Quote soll dem Anteil der forstbetrieblichen Aufgaben an den Gesamtaufgaben entsprechen. Eine vom Ministerium in Aussicht genommene Prüfung dieses Anteils steht noch aus.

Bei den Forstämtern, die in die Erhebungen des Rechnungshofs einbezogen wurden, betrug der Anteil der forstbetrieblichen Aufgaben an den Gesamtaufgaben des Revierdienstes 77 %. Würde diese Quote landesweit zugrunde gelegt, könnten sich jährlich um ca. 1 Mio. € höhere Einnahmen ergeben.

Das Ministerium hat erklärt, es sei beabsichtigt, im Jahr 2006 eine entsprechende Überprüfung vorzunehmen.

### **2.1.5 Abrechnung der Personalausgaben auf der Grundlage eines Personensatzes**

In den Jahren 2001 bis 2003 wurden in 290 Fällen jährlich bei Revieren, deren Größe mehr als 885 ha betrug, die Personalausgaben auf der Grundlage eines "Personensatzes" abgerechnet. Dabei wurden die durchschnittlichen Personalausgaben durch die Anzahl der an einem bestimmten Stichtag vorhandenen staatlichen Forstbeamten im Revierdienst geteilt.

Diese Abrechnungsmethode war in allen Fällen für die Gemeinden günstiger als die Kostenerstattung auf der Basis des gesetzlich vorgesehenen "Hektarsatzes"<sup>8)</sup>. Beispielsweise ergab sich bei einem Revier mit einer Fläche von 1.400 ha eine Differenz zwischen der Berechnung nach "Hektarsatz" und nach "Personensatz" von 35.700 € Hochgerechnet ergibt dies für die Abrechnungsjahre 2001 bis 2004 einen finanziellen Ausfall für das Land von insgesamt 6,6 Mio. €

---

<sup>6)</sup> § 40 Abs. 1 Landesforstgesetz (LFG) vom 2. Februar 1977 (GVBl. S. 21).

<sup>7)</sup> § 9 Abs. 1 LWaldGDVO.

<sup>8)</sup> § 28 Abs. 2 LWaldG; vgl. auch Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 9. Juli 2003 - Az.: 8 A 10429/03.OVG -.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Änderungen des Landeswaldgesetzes und der Durchführungsverordnung hierzu seien in die Wege geleitet. Mit Inkrafttreten dieser Änderungen werde der Personensatz nicht mehr angewendet.

## **2.2 Abrechnungsverfahren für die Bewirtschaftung im Privatwald**

### **2.2.1 Vereinbarung einer Pauschalgebühr**

Das Landeswaldgesetz ordnet den Gemeinschaftswald<sup>9)</sup> dem Privatwald zu, für dessen Bewirtschaftung durch staatliche Forstbeamte Gebühren nach dem Besonderen Gebührenverzeichnis der Landesforstverwaltung zu erheben sind<sup>10)</sup>. Bei Abrechnung anhand der Gebührenpauschale reicht der Gebührenrahmen von 10 €/ha bis 45 €/ha.

In seinem Einführungserlass zum Landeswaldgesetz<sup>11)</sup> führte das Ministerium aus, dass sich die Höhe der Gebühr unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Gemeinschaftswaldes an dem bisherigen Betriebskostenbeitrag ausrichten solle. Daraufhin vereinbarte die Zentralstelle der Forstverwaltung mit den Eigentümern eines Gemeinschaftswaldes eine Gebührenpauschale von 14,50 €/ha jährlich für die Beförderung in den Jahren 2002 bis 2006<sup>12)</sup>.

Nachweise über Gebührenkalkulationen unter Berücksichtigung insbesondere des mit der Bewirtschaftung verbundenen Aufwands fehlten. Die vereinbarten Gebühren waren wesentlich niedriger als die Betriebskostenbeiträge für die Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes in derselben Region. Im Jahr 2002 betrugen sie beispielsweise 49,50 €/ha, obwohl wesentliche Unterschiede in der Bewirtschaftung nicht zu erkennen waren. Es ist daher davon auszugehen, dass die Gebühren nicht kostendeckend sind. Würden Gebühren in Höhe der Betriebskostenbeiträge erhoben, ergäben sich zusätzliche Einnahmen von 1,7 Mio. € in der Vertragslaufzeit.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige, die Gebühren mittelfristig mit dem Aufwand in Einklang zu bringen. Beim Abschluss neuer Verträge werde dies bereits berücksichtigt.

### **2.2.2 Besonderes Gebührenverzeichnis der Landesforstverwaltung**

Für die Bewirtschaftung des Privatwaldes und auch des Körperschaftswaldes mit geringer Fläche von weniger als 50 ha werden Gebühren nach dem Besonderen Gebührenverzeichnis der Landesforstverwaltung erhoben. Die seit Mai 1997 nicht mehr angepassten Gebührensätze sind nicht kostendeckend.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Besondere Gebührenverzeichnis werde überarbeitet.

## **2.3 Zuständigkeiten**

Mit der Ermittlung der Personalausgaben für den Revierdienst durch staatliche Forstbeamte als Grundlage für die Kostenerstattungen waren das Ministerium, die Zentralstelle der Forstverwaltung und die Forstämter befasst. Dieses Verfahren war aufwendig.

Das Ministerium hat erklärt, es werde entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs die Zentralstelle der Forstverwaltung mit dem gesamten Verfahren betrauen.

## **3. Folgerungen**

### **3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen gezogen oder eingeleitet:**

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Abrechnung der Betriebskostenbeiträge auf der Grundlage der Personalausgaben des Vorjahres durchzuführen,
- b) Beihilfen in die Ermittlung erstattungsfähiger Personalausgaben verursachungsgerecht einzubeziehen,
- c) den für die Kostenerstattungen maßgeblichen Anteil der forstbetrieblichen Aufgaben an den Gesamtaufgaben des Revierdienstes zu überprüfen,
- d) die jährlichen Personalausgaben auf der Grundlage des Hektarsatzes abzurechnen,

---

<sup>9)</sup> Nach § 2 LWaldG ist dies der Wald eines altrechtlichen Zusammenschlusses privater Eigentümer.

<sup>10)</sup> § 31 Abs. 2 LWaldG i.V.m. der Landesverordnung über die Gebühren der Landesforstverwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 11. Dezember 2001 (GVBl. 2002 S. 49), BS 2013-1-28.

<sup>11)</sup> Vom 22. Dezember 2000, Az.: 10515-4202-.

<sup>12)</sup> Im Bereich der ehemaligen Forstämter Saarburg und Saar-Hochwald wurden 19 Einzelverträge mit einer Pauschalgebühr ebenfalls am unteren Ende des Gebührenrahmens abgeschlossen.

- e) die Gebühren für die Mitwirkung des Landes bei der Bewirtschaftung des Privat-/Gemeinschaftswaldes am Aufwand auszurichten,
- f) die Gebührensätze des Besonderen Gebührenverzeichnisses der Landesforstverwaltung den gestiegenen Kosten anzupassen,
- g) die Kostenermittlung und Abrechnung der Zentralstelle der Forstverwaltung zu übertragen.

**3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, bei der Berechnung der Personalausgaben den Zuschlag zu der Besoldung für die Berücksichtigung von Versorgungslasten verursachungsgerecht zu ermitteln.

## Nr. 20 Förderung des Projekts "Haus der Fischerei"

**Aufgaben der Bewilligungsbehörde und des Zuwendungsempfängers wurden nicht getrennt. Interessenkollisionen waren die Folge.**

**Bei der Bearbeitung der Förderverfahren blieben grundlegende Vorgaben des Haushalts- und des Verfahrensrechts sowie der Förderbestimmungen unbeachtet.**

**Der Träger des Vorhabens war mit dem Betrieb der Einrichtung sowohl finanziell als auch personell überfordert. Der Einsatz der Fördermittel von 1,1 Mio. € für die Ausstattung des bereits mit Mitteln der Dorferneuerung restaurierten Hauses zeigte nicht die erwartete Wirkung.**

**Ein Aalschokker wurde mit einem Aufwand von mehr als 0,1 Mio. € teilrestauriert. Er konnte bisher nicht für den vorgesehenen Zweck als Museumsschiff genutzt werden.**

### 1. Allgemeines

Die Fischerei in Rheinland-Pfalz sah nur geringe Möglichkeiten, sich in der Öffentlichkeit darzustellen und für ihre Produkte und Dienstleistungsangebote zu werben. Um diese Situation zu verbessern, wurde aufgrund einer Initiative der früheren Bezirksregierung Trier erwogen, ein "Haus der Fischerei" zu errichten.

Nach der Konzeption sollte die Ortsgemeinde Oberbillig, Landkreis Trier-Saarburg, die baulichen Voraussetzungen schaffen und ein Verein den Betrieb der Einrichtung sicherstellen. Zu diesem Zweck erwarb die Gemeinde ein sanierungsbedürftiges Anwesen und führte die notwendigen Um-, Erweiterungs- und Neubaumaßnahmen durch<sup>1)</sup>. Die Ausstattung des Hauses oblag dem eigens gegründeten Verein "Haus der Fischerei Rheinland-Pfalz e.V.", der etwa 120 Mitglieder hat. Er wird ehrenamtlich geführt und verwaltet.

Im Jahr 1998 wurde mit den Bauarbeiten und der Ausstattung des Gebäudes begonnen. Dabei wurden Räume für folgende Betriebszweige hergerichtet:

- Fischereimuseum,
- Gaststätte mit ca. 50 Sitzplätzen,
- Fischverkaufsladen,
- Übernachtungsbereich mit acht Zimmern und 38 Betten,
- Tagungssaal für etwa 160 Personen mit Demonstrationsküche,
- Labor mit zehn Laborplätzen sowie
- vier Büros und ein Konferenzraum.

Den laufenden Betrieb übertrug der Verein der neu gegründeten Gesellschaft "Haus der Fischerei GmbH". Alleiniger Gesellschafter ist der Verein.

Der Rechnungshof hat die Bewilligung, die Auszahlung und die Verwendung der Zuwendungen für die Ausstattung des Hauses der Fischerei geprüft. Die im Rahmen der Dorferneuerung bewilligten Fördermittel für den Erwerb und die Sanierung der Immobilie waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Projektbetreuung

Die frühere Bezirksregierung Trier hatte einen Mitarbeiter zum Betreuer des Projekts "Haus der Fischerei" bestellt, um eine zielgerichtete Steuerung des Gesamtvorhabens sicherzustellen. Ihm oblag federführend die Bewilligung der Fördermittel für die Ausstattung der Einrichtung und die Prüfung ihrer Verwendung. Nach dem Übergang der Zuständigkeit für die Fischerei auf die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord in Koblenz zu Beginn des Jahres 2000 veränderten sich die Befugnisse des Betreuers nicht.

Der Projektbetreuer ist Mitglied des Vereins "Haus der Fischerei Rheinland-Pfalz e.V.". Er war an der Einholung von Angeboten und den Vergabeentscheidungen des Vereins beteiligt. Zwangsläufig entstand ein Interessenwiderstreit, der

---

<sup>1)</sup> Der Gemeinde Oberbillig standen für den Erwerb und die Sanierung der Immobilie zu einem Gesamtaufwand von 1,5 Mio. € Fördermittel im Rahmen der Dorferneuerung von 0,87 Mio. € sowie weitere Kostenbeteiligungen und Zuwendungen von 0,33 Mio. € anderer öffentlicher Träger zur Verfügung, so dass 0,3 Mio. € aus Eigenmitteln zu finanzieren waren.

nach der Rechtsordnung zu vermeiden ist. Gegensteuernde Maßnahmen durch die Dienst- und Fachaufsicht wurden während des gesamten Bewilligungszeitraums nicht ergriffen.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, die Einrichtung sei inzwischen in die Trägerschaft der Ortsgemeinde Oberbillig übergeleitet, so dass eine Verknüpfung dienstlicher Aufgaben mit privaten Funktionen des Projektbetreuers nicht mehr bestehe.

## **2.2 Förderverfahren**

Der Investitionsaufwand von 1,1 Mio. € für die Ausstattung der Einrichtung wurde überwiegend aus Mitteln der Fischereiabgabe gefördert <sup>2)</sup>.

### **2.2.1 Antrags- und Bewilligungsverfahren**

Der Verein stellte keinen umfassenden Antrag auf Förderung des Gesamtvorhabens, sondern es wurden mehr als 100 Einzelmaßnahmen mit Zuschüssen zwischen 600 € und 100.000 € gefördert. Folgende Verfahrensweisen waren festzustellen:

- Zuschüsse wurden bewilligt, ohne dass ein entsprechender Antrag vorlag. In den geprüften Unterlagen fanden sich keine Begründungen für diese Bewilligungen.
- Soweit Anträge gestellt waren, fehlten regelmäßig die erforderlichen Angaben zur Beurteilung der Notwendigkeit oder Angemessenheit der Zuschüsse.
- Mehrfach wurden höhere Zuschüsse gewährt als beantragt. Eine Begründung dafür enthielten die Förderakten nicht.
- Der Verein erteilte Aufträge und begann Maßnahmen, bevor Zuschussanträge gestellt oder Bewilligungsbescheide ergangen waren.
- Dem Verein wurden Zuschüsse ohne konkrete Zweckbestimmung pauschal gewährt.
- In den Bewilligungsbescheiden war die Dauer der Zweckbindung der erworbenen und hergestellten Gegenstände nicht festgelegt.

Die Bewilligung einer Zuwendung setzt grundsätzlich einen schriftlichen Antrag voraus, der die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung notwendigen Angaben enthalten muss. Soll ausnahmsweise davon abweichend eine Zuwendung bewilligt werden, hat die Bewilligungsbehörde die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung zu begründen. Zuwendungen dürfen zudem nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen sind. Der Bewilligungsbescheid muss weiter den Zuwendungszweck benennen. Außerdem ist regelmäßig für die mit öffentlichen Mitteln angeschafften Gegenstände festzulegen, wie lange sie dem Zuwendungszweck zur Verfügung stehen müssen.

### **2.2.2 Höhe der Förderung**

Die einzelnen Maßnahmen wurden in der Regel zu 100 % gefördert. Eine Begründung zur Höhe der Förderung enthielten die Förderakten nicht. In den Bewilligungsbescheiden wurde auf die Förderungsgrundsätze-Fischerei verwiesen <sup>3)</sup>.

Nach diesen Grundsätzen dürfen Zuschüsse 35 % der nachgewiesenen zuschussfähigen Kosten nicht überschreiten. Unabhängig hiervon darf eine Vollfinanzierung aus öffentlichen Mitteln nur ausnahmsweise gewährt werden, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zwecks kein oder nur ein geringes Interesse hat, das gegenüber dem Landesinteresse nicht ins Gewicht fällt, oder wenn die Erfüllung des Zwecks nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch das Land möglich ist <sup>4)</sup>. Für die Vollfinanzierung des Projekts sind aber solche zwingenden Gründe nicht erkennbar.

Die Vollfinanzierung des Projekts beruht offensichtlich auf einer unzutreffenden Auslegung einer Entscheidung des Ministeriums, das den für das Projekt ursprünglich vorgesehenen Kostenrahmen von etwa 0,7 Mio. € im Wesentlichen als förderungswürdig anerkannt hatte. Damit war keine Entscheidung über die Höhe der Förderung im Einzelfall getroffen worden. Bei der Bewilligung wurde darin jedoch eine Regelung zur Förderhöhe und nicht nur zum Förderumfang gesehen.

---

<sup>2)</sup> Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 35 Fischereiverwaltung, Titel 892 02 Förderung der Fischerei aus der Fischereiabgabe und aus den Beiträgen der Fischereipächter; für denselben Zweck wurden - entgegen § 35 Abs. 2 LHO - auch Haushaltsmittel aus anderen Titeln bereitgestellt.

<sup>3)</sup> Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt und Forsten vom 18. Dezember 1998 (MinBl. 1999 S. 7).

<sup>4)</sup> Nr. 2.3, Teil I, zu § 44 Abs. 1 VV-LHO.

### 2.2.3 Auszahlung der Fördermittel

Die Auszahlung der Fördermittel wurde vom Verein nicht beantragt. Der Abruf war aus seiner Sicht entbehrlich, weil der Projektbetreuer jederzeit über den Fortgang des Projekts informiert war und bei Bedarf die notwendigen Zahlungen freigeben konnte. Dies führte zu folgenden Verfahrensweisen:

- Es wurden Auszahlungen geleistet, die über die in den Bewilligungsbescheiden festgesetzten Beträge hinausgingen.
- Zuschüsse wurden nicht an den Zuwendungsempfänger, sondern unmittelbar an die vom Verein beauftragten Unternehmen gezahlt.
- Vom Verein vorgelegte Rechnungen wurden bezahlt, ohne dass zuvor ein Bewilligungsbescheid ergangen war.
- In den Förderakten waren keine Bewilligungsbescheide zu den ausgezahlten Zuschüssen auffindbar.

Grundlage für eine Auszahlung von Fördermitteln ist - wenn keine vertraglichen Vereinbarungen vorliegen - ausschließlich der Bewilligungsbescheid<sup>5)</sup>. Von dieser Regelung darf auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung nicht abgewichen werden. Eine unmittelbare Auszahlung an Auftragnehmer ist nur im Ausnahmefall möglich.

### 2.2.4 Nachweis der Verwendung

Im März 2001 wurde das Haus der Fischerei eingeweiht. Zu diesem Zeitpunkt waren die Einzelmaßnahmen überwiegend abgeschlossen und die Fördermittel ausgezahlt. Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung lagen der Bewilligungsbehörde nur für drei Maßnahmen vor. Grundlage für die Freigabe der Fördermittel waren regelmäßig die Unternehmerrechnungen, die als Nachweis akzeptiert wurden.

Die Bewilligungsbehörde hat grundsätzlich für alle Fördermaßnahmen vom Zuwendungsempfänger einen Nachweis der Verwendung zu verlangen<sup>6)</sup>. Der Nachweis besteht aus einer zahlenmäßigen Darstellung und einem Sachbericht. Erst wenn dieser vorliegt, ist eine umfassende Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel möglich. Darüber hinaus kann vielfach erst anhand eines Verwendungsnachweises festgestellt werden, ob die vergaberrechtlichen Bestimmungen eingehalten wurden. Die Förderakten enthielten hierzu keine nachvollziehbaren Angaben.

## 2.3 Ausstattung und Betrieb der Einrichtung

### 2.3.1 Fischereimuseum

Das Fischereimuseum wurde mit einem Aufwand von 380.000 € ausgestattet.

Um ein annähernd kostendeckendes Ergebnis für den Betrieb des Museums zu erzielen, waren nach einer betriebswirtschaftlichen Studie Einnahmen von 3.500 € jährlich<sup>7)</sup> erforderlich. Die Aufsichtsfunktionen sollten dabei ehrenamtlich wahrgenommen werden.

Als Eintrittsgeld wurde von Erwachsenen 2 € und von Jugendlichen 1 € erhoben. Ein ausgeglichenes Betriebsergebnis wäre bei etwa 2.300 Besuchern jährlich erreichbar gewesen. In den Jahren 2001 und 2002 haben allerdings nur insgesamt 470 Besucher das Angebot genutzt. Mitte 2003 wurde das Museum geschlossen<sup>8)</sup>, weil ehrenamtliche Aufsichtspersonen fehlten. Besuchern wurden die Exponate nur noch in Einzelfällen zugänglich gemacht.

---

5) Nr. 7.1, Teil I, zu § 44 Abs. 1 VV-LHO.

6) Nr. 10, Teil I, zu § 44 Abs. 1 VV-LHO.

7) Ohne Berücksichtigung von Abschreibungen.

8) Das Museum ist seit 1. April 2004 wieder geöffnet.

### 2.3.2 Gaststätte und Fischverkaufsladen



Dem Verein wurden Zuschüsse für die Ausstattung der Gaststätte von 129.000 € und für die des Fischverkaufsladens mit Kühlraum und Räucherraum von 110.000 € gewährt, obwohl das Ministerium die Aufwendungen für die Gaststätte im Rahmen der Gesamtbewertung des Vorhabens als nicht förderungswürdig angesehen hatte. Zu den Investitionen für den Fischverkaufsladen hatte es darauf hingewiesen, dass diese nur insofern gefördert werden könnten, als vom Verein "Haus der Fischerei" erwirtschaftete Gewinne aus dem Betrieb des Fischverkaufsladens mit zur Finanzierung der laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten des Hauses der Fischerei verwendet würden.

Bereits kurze Zeit nach der Eröffnung der Gaststätte wechselte der Pächter. Lange Zeit war das Lokal nicht regelmäßig geöffnet<sup>9)</sup>. Pächterlöse konnten nur für die Monate Januar bis April 2003 erzielt werden.

Der an einen privaten Betreiber verpachtete Fischverkaufsladen ist seit Monaten geschlossen. Von den vereinbarten Pachtzahlungen in Höhe von 260 € monatlich gingen im Jahr 2003 insgesamt nur 150 € ein.

### 2.3.3 Übernachtungszimmer, Tagungssaal, Demonstrationsküche und Labor

Für die Ausstattung des Übernachtungsbereichs, des Tagungssaals und der Demonstrationsküche wurden 188.000 € für die Einrichtung des Labors mit zehn Laborplätzen 21.000 € Fördermittel bewilligt.

Vorgesehen war, insbesondere Schulklassen und Jugendgruppen eine preiswerte Übernachtungsmöglichkeit in der Region zu bieten. Ferner sollten die Übernachtungszimmer im Zusammenhang mit mehrtägigen Seminaren in der Einrichtung genutzt werden.

Seit der Eröffnung der Einrichtung werden die Übernachtungsräume überwiegend durch einen privaten Unternehmer belegt. Die Auslastung betrug 3 % im Jahr 2002 und 12 % im ersten Halbjahr 2003.

Den mit Kommunikations- und Präsentationstechnik ausgestatteten Tagungssaal haben neben der Gemeinde bisher nur die Fischereiverbände genutzt. Bis September 2003 fanden weniger als zehn Veranstaltungen statt. Das Labor wurde nie genutzt. Einige Laborgeräte befanden sich noch in der Originalverpackung. Der Zustand der Demonstrationsküche erweckte den Anschein, als sei sie ebenfalls noch nicht benutzt worden.

### 2.3.4 Büroräume mit Konferenzraum

Für die Ausstattung der vier Büroräume und des Konferenzraums wurden Fördermittel von insgesamt 125.000 € gewährt. Neben dem Mobiliar wurden alle Räume mit Telefon sowie mit Datenverarbeitungs- und Präsentationstechnik ausgestattet. Genutzt wurden die Räume lediglich durch den Verein und die Betreibergesellschaft. Zum Teil dienten sie als Abstellräume.

---

<sup>9)</sup> Die Gaststätte ist seit 1. April 2004 wieder geöffnet.

### 2.3.5 Ankauf und Restaurierung des Aalschokkers

Der Verein erwarb 1996 ein im Jahr 1879 in Betrieb genommenes und zwischenzeitlich stillgelegtes für den Aalfang bestimmtes Schiff für museale Zwecke (Aalschokker "Resi"). Gefördert wurden die Aufwendungen von 111.000 € für den Ankauf, den Transport und die Restaurierung des Schiffs sowie die Planung eines Landungsstegs.

Zunächst wurde eine hälftige Förderung der Gesamtkosten von 32.000 € für das Schiff beantragt. Die Bewilligungsbehörde legte diesen Antrag dem Ministerium zur Entscheidung vor, das der Förderung zustimmte, diese jedoch auf die Kosten von 5.000 € für den Erwerb und den Transport des Schiffs beschränkte. Entgegen dieser Vorgabe wurden die Aufwendungen nicht zur Hälfte, sondern in voller Höhe finanziert.

Außerdem war dem Antrag des Vereins auf Gewährung einer Zuwendung zu den Kosten für die Restaurierung des Schiffs von 103.000 € im Februar 1998 stattgegeben worden. Ausgezahlt wurden bislang 102.000 €. Bei den Reparaturarbeiten stellte sich heraus, dass ein weiterer Sanierungsbedarf in einem Umfang von 50.000 € besteht. Zuschüsse hierzu wurden nicht bewilligt. Die Arbeiten an dem Schiff, das sich noch in der Werft befindet, ruhen seit 1999.



Es war vorgesehen, das Museumsschiff in unmittelbarer Nähe des Hauses der Fischerei an einem Landungssteg fest zu verankern. Dafür entstanden Planungskosten von 4.300 €. Der Auftrag wurde vergeben, ohne vorab eine Klärung darüber herbeizuführen, ob eine wasserrechtliche Genehmigung zur Errichtung einer solchen Anlage erwartet werden kann.

### 2.4 Gesamtbewertung

Aufgrund der dargestellten Mängel im Förderverfahren wäre bereits in jedem Einzelfall eine Rückforderung von Fördermitteln angezeigt. Deren Durchsetzung hätte wegen der wirtschaftlichen Situation des Vereins jedoch nur geringe Erfolgsaussichten.

Die zwischenzeitliche Schließung einzelner und die geringe Auslastung anderer Betriebszweige deuten darauf hin, dass der Verein "Haus der Fischerei Rheinland-Pfalz e.V." mit der Sicherstellung des Betriebs sowohl personell als auch finanziell überfordert war.

Der Rechnungshof hat gefordert, für den Fortbestand der Einrichtung neue Lösungsansätze zu erarbeiten und eine wirtschaftlichere Nutzung anzustreben. Ob nach dem Übergang der Trägerschaft auf die Ortsgemeinde Oberbillig eine bessere Auslastung der Betriebszweige erreicht wird, bleibt abzuwarten.

Das Ministerium hat die aufgezeigten Mängel bei der Abwicklung des Projekts eingeräumt. Eine Rückforderung der Fördermittel hält es für aussichtslos. Die Fischereiverbände hätten das bestehende nachhaltige öffentliche Interesse am Fortbestand der Einrichtung ausdrücklich bekräftigt. Außerdem hat das Ministerium mitgeteilt, dass für eine abschließende Abarbeitung des Projekts die Finanzierung von aufgelaufenen "Altlasten" von etwa 80.000 € und zur Herrichtung des Schiffes für die beabsichtigte Verwendung als Dauerleihgabe an ein Museum maximal 20.000 € erforderlich seien.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist das Interesse des Landes im Hinblick auf die geringe Auslastung aller Betriebszweige und die Überleitung der Trägerschaft der Einrichtung auf die Ortsgemeinde Oberbillig nur nachrangig.



**3. Folgerungen**

**3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, für den Fortbestand der Einrichtung neue Lösungsansätze zu erarbeiten und eine wirtschaftlichere Nutzung anzustreben.

Die Forderungen sind im Hinblick auf den Übergang der Trägerschaft der Einrichtung auf die Ortsgemeinde Oberbillig gegenstandslos geworden. Damit stellt sich auch die Frage weiterer Interessenkollisionen für den Projektleiter für das Haus der Fischerei nicht mehr.

**3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, die Bereitstellung weiterer Fördermittel auf die unabweisbaren Verpflichtungen des Landes zu begrenzen.

## Nr. 21 Hochwasserschutz Bad Kreuznach

**Eine Regionalstelle der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord nahm ihre Bauherrenaufgaben nicht im gebotenen Umfang wahr und vergab Ingenieurleistungen nicht im Wettbewerb.**

**Nach wasserrechtlichen Vorschriften zu leistende Finanzierungsbeiträge der Stadt Bad Kreuznach für den Hochwasserschutz wurden nicht rechtzeitig und vollständig erhoben.**

**Das Land wurde mit Kosten für Gestaltungsmaßnahmen belastet, die unter ausschließlich städtebaulichen Gesichtspunkten ausgeführt wurden.**

**Geänderte und zusätzliche Bauleistungen führten zu erheblichen Kostensteigerungen.**

### 1. Allgemeines

Nach schweren Überschwemmungen im Stadtgebiet von Bad Kreuznach in den Jahren 1993 und 1995 erarbeitete das frühere Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft Koblenz<sup>1)</sup> eine Gesamtplanung für den Hochwasserschutz der Stadt. Danach wurden Gesamtkosten von 9,8 Mio. € erwartet.

Die Regionalstelle Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz Koblenz der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord begann im Jahr 1998 auf der Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses der früheren Bezirksregierung Koblenz mit der Durchführung der in sieben Bauabschnitte unterteilten Maßnahme. Diese wurde mit privaten Kapitalmarktmitteln nach dem sog. "Mogendorfer Modell"<sup>2)</sup> vorfinanziert.

Der Rechnungshof hat bei der Regionalstelle stichprobenartig geprüft, ob bei den ersten fünf Bauabschnitten Bauleistungen ordnungsgemäß ausgeschrieben, vergeben und abgerechnet wurden. Für diese Bauabschnitte wurden Aufträge von insgesamt 8,5 Mio. € vergeben. Nach den Schlusstestaten der Regionalstelle betrug die Abrechnungssumme mehr als 13,6 Mio. €<sup>3)</sup>.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Ingenieurleistungen

##### 2.1.1 Auftragsvergaben und Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben

Die Regionalstelle vergab Ingenieurleistungen nicht ordnungsgemäß und nahm Bauherrenaufgaben<sup>4)</sup> nicht im erforderlichen Umfang wahr.

- Ein Ingenieurbüro wurde zunächst für 43.000 € mit der Grundlagenermittlung, der Vorplanung und den vermessungstechnischen Leistungen beauftragt. Es erhielt allein bis Ende 2002 ohne vorangegangenen Wettbewerb Folgeaufträge für alle weiteren Planungs- und Bauüberwachungsaufgaben, die mit insgesamt 1,4 Mio. € abgerechnet wurden. Ein anderes Büro erhielt ebenfalls ohne vorherigen Wettbewerb mehrere Aufträge für die Tragwerksplanung, für die Honorarzählungen von insgesamt 1,1 Mio. € anfielen.

Ingenieurleistungen dieser Größenordnung sind nach dem Vergaberecht im leistungsbezogenen Wettbewerb zu vergeben<sup>5)</sup>.

---

1) Die Behörde wurde zum 1. Januar 2000 in die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord eingegliedert, vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 1 des Landesgesetzes zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung - Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) - vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), BS 200-4.

2) Zum "Mogendorfer Modell" siehe Jahresbericht 1995, Tz. 19 (Drucksache 12/8380) und Jahresbericht 2000, Tz. 11 (Drucksache 13/6750).

3) Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 821 55 Mietkauf von Deichen an Gewässern I. Ordnung nach dem Konzessionsmodell (Tilgung der Baukosten) - im Haushaltsjahr 2002 umgesetzt nach Titel 823 11. Gegenstand der Prüfung waren die Baukosten und nicht die Finanzierungskosten.

4) Zur Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben siehe Jahresbericht 1998, Tz. 13 (Drucksache 13/4253), Kommunalbericht 2000, Tz. 4 (Drucksache 14/52), Jahresbericht 2002, Tz. 12 (Drucksache 14/1880).

5) Vgl. Richtlinie 92/50/EWG des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge vom 18. Juni 1992 sowie Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vom 12. Mai 1997 in der Fassung vom 26. August 2002.

- Das mit der Planung beauftragte Ingenieurbüro versandte Vergabeunterlagen, legte Pläne zur Einsicht aus und war Ansprechpartner für Auskünfte, die das Vergabeverfahren betrafen.

Diese Aufgaben sind grundsätzlich vom Bauherren wahrzunehmen und dürfen nicht vergeben werden <sup>6)</sup>.

Die Regionalstelle hat erklärt, aufgrund eines Klageverfahrens <sup>7)</sup> sei eine Gesamtvergabe der Ingenieurleistungen nicht möglich gewesen. Auf ein Vergabeverfahren sei verzichtet worden, weil die Folgeaufträge nur Teilmaßnahmen betroffen hätten. In Zukunft werde stärker auf die Einhaltung der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen geachtet. Die Regionalstelle sei aufgrund der personellen Situation nicht in der Lage gewesen, ihre Bauherrenaufgabe selbst wahrzunehmen. Sie habe den Personalmangel dokumentiert und damit ihrer Pflicht genüge getan.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Personalausstattung angemessen. Rechtsmittel im Planungsverfahren machen die Beachtung des Vergaberechts nicht entbehrlich. Bei einer ausnahmsweisen Übertragung von Bauherrenaufgaben auf freiberuflich Tätige, die in das Vergabeverfahren eingeschaltet sind, ist für eine ausgeprägte Aufsicht Sorge zu tragen <sup>8)</sup>. Diese war im vorliegenden Fall nicht feststellbar.

### **2.1.2 Bauüberwachung und Bauoberleitung**

Dem Ingenieurbüro, das bereits mit der Planung und der Ausschreibung beauftragt war, wurden auch die Bauüberwachung sowie die Bauoberleitung übertragen. Dies hat sich nachteilig auf die Abwicklung des Bauvorhabens ausgewirkt. Grundsätzlich sollen Planung und örtliche Bauüberwachung nicht zusammen mit der Bauoberleitung demselben Auftragnehmer übertragen werden.

Die Regionalstelle weist darauf hin, dass eine getrennte Auftragsvergabe nicht vorgeschrieben sei.

Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs kann eine wirksame Überwachung nur bei einer Trennung der Aufgaben sichergestellt werden.

## **2.2 Abrechnung von Leistungen**

### **2.2.1 Anteil der Stadt an den Kosten**

Die Ausbau- und Unterhaltungslast für Anlagen zum Schutz gegen Hochwasser von der Nahe trägt das Land. Zu dessen Aufwendungen hat die Stadt Bad Kreuznach, deren Gebiet durch die Anlagen geschützt wird, 10 % beizutragen <sup>9)</sup>.

Die Regionalstelle forderte den städtischen Anteil an den Aufwendungen des Landes nicht rechtzeitig - teilweise erst bis zu eineinhalb Jahren nach Vorlage der Rechnungen der Unternehmen - an. Kostenbeiträge der Stadt bei zwei Rechnungsbeträgen von insgesamt 369.000 € wurden - mit einer zeitlichen Verzögerung von mehr als drei Jahren - erst auf Hinweis des Rechnungshofs erhoben. Diese Verfahrensweisen stehen nicht im Einklang mit der Verpflichtung, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben <sup>10)</sup>.

Die Regionalstelle hat erklärt, dieses Versäumnis sei auf personelle Engpässe zurückzuführen. Eine rechtzeitige Abrechnung sei jetzt gewährleistet.

### **2.2.2 Gestalterische Maßnahmen**

Zwei Landschaftsarchitekten wurden auf Wunsch der Stadt zusätzlich von der Regionalstelle mit den Planungen für die landschaftliche und städtebauliche Gestaltung beauftragt. Diese Planungen betrafen überwiegend Maßnahmen, die zwar im Zusammenhang mit den Hochwasserschutzmaßnahmen, jedoch ausschließlich unter städtebaulichen Gesichtspunkten ausgeführt wurden. Sie wichen zum Teil erheblich von den Planungen ab, die dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde lagen. Der durch diese Maßnahmen verursachte Mehraufwand war nicht nachvollziehbar nachgewiesen.

---

<sup>6)</sup> Nr. 11.2 der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung vom 7. November 2000 (MinBl. 2001 S. 86) in der Fassung vom 29. April 2003 (MinBl. S. 346), zuvor: Verwaltungsvorschrift vom 29. Oktober 1996 (MinBl. 1997 S. 160).

<sup>7)</sup> Die Klage richtete sich gegen den vom Planfeststellungsbeschluss betroffenen Polder, nicht gegen die einzelnen Bauabschnitte der Hochwasserschutzmaßnahme.

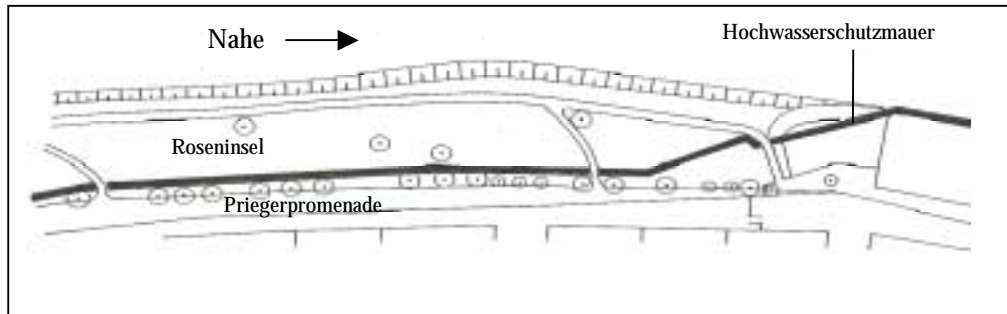
<sup>8)</sup> Nr. 9.1 Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung der Korruption.

<sup>9)</sup> § 84 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 4 Landeswassergesetz - LWG - in der Fassung vom 22. Januar 2004 (GVBl. S. 53), BS 75-50.

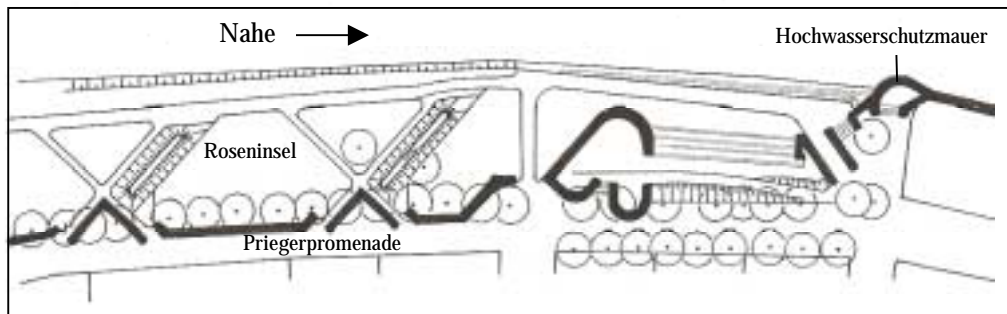
<sup>10)</sup> § 34 Abs. 1 LHO

Das Land trug vielfach Kosten für gestalterische Maßnahmen, ohne dass es zu deren Übernahme verpflichtet gewesen wäre:

- Die Hochwasserschutzmauer im Abschnitt "Priegerpromenade" wurde aus gestalterischen Gründen mit mehreren Verschwenkungen (Ausbuchtungen der Hochwasserschutzmauer) gebaut.



Hochwasserschutzmauer gemäß Planfeststellungsbeschluss



ausgeführte Hochwasserschutzmauer

- Zusätzlich wurde der Bereich zwischen Schutzmauer und Nahe neu gestaltet, wobei u.a. das Gelände treppenartig angelegt wurde und Aussichtspunkte mit Sitzcken hergestellt wurden.



Bereich zwischen Schutzmauer und Nahe

- Im Übergangsbereich von der "Priegerpromenade" zur Kaiser-Wilhelm-Straße wurde die sog. Priegerkanzel" errichtet. Hierbei handelt es sich um eine aufwendige Stahlbetonkonstruktion, die keine Bedeutung für den Hochwasserschutz hat und ausschließlich touristischen Zwecken dient.



"Priegerkanzel"

- Statt den Zulauf zum Mühlenteich durch eine Stahlbetonwand zu verengen, wurde eine aufwendige Stahlbetonkonstruktion, bestehend aus der "Mühlenteichkanzel mit Würfelnatterhotel" sowie einer Hochwasserschutzwand, gebaut.

Dem Hochwasserschutz sind alle Maßnahmen zuzuordnen, die zum Schutz der Allgemeinheit vor Hochwasserschäden<sup>11)</sup> erforderlich sind oder zur Beseitigung oder zum Ausgleich von Schäden oder Beeinträchtigungen dienen, die beim Bau oder durch den Bau einer Hochwasserschutzanlage oder deren Veränderung entstanden sind. Im Rahmen von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen sind verschiedene Belange, auch solche außerhalb der Wasserwirtschaft<sup>12)</sup>, gegeneinander abzuwägen. Beispielsweise sollen Hochwasseranlagen so gestaltet werden, dass sie nicht in unverträglichem Maße in die Landschaft oder in ein Stadtbild eingreifen<sup>13)</sup>.

Die Regionalstelle hat erklärt, die vorgenommene Kostenteilung sei aus Gründen „der Erlebbarkeit des Gewässers und zur Einbindung der Hochwasserschutzanlage in das Stadtbild“ sachgerecht.

Werden Anlagen, die nicht dem Hochwasserschutz dienen, auf Wunsch der Stadt aus städtebaulichen Gründen aufwendiger gestaltet als die vor der Ausbaumaßnahme vorhandenen Anlagen, sind die Kosten für diese zusätzlichen Leistungen einschließlich der Ingenieurhonorare nicht vom Land zu tragen.

### 2.2.3 Kostenteilungsvereinbarungen

Schriftliche Vereinbarungen über die Teilung der Kosten von gestalterischen Maßnahmen zwischen dem Land und der Stadt fehlten.

Die Regionalstelle hat erklärt, die Kostenteilung sei jeweils einvernehmlich mit der Stadt erörtert und u.a. in den Beschlussvorlagen für den Stadtrat dokumentiert worden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Schriftform der eindeutigen Festlegung von Kostenteilungsvereinbarungen dient. Mündliche Vereinbarungen sind unwirksam<sup>14)</sup>.

---

11) Vgl. Beile, Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz, Kommentar, Erl. 1.1 zu § 84.

12) Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 4 LWG.

13) Vgl. Beile a.a.O., Erl. 1 zu § 2.

14) § 49 Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juli 2004 (GVBl. S. 385), BS 2020-1.

#### 2.2.4 Ingenieurhonorar

Das Land wurde bei mehreren Maßnahmen mit Kosten für Ingenieurhonorare belastet, die von der Stadt zu tragen gewesen wären.

Die Regionalstelle hat erklärt, die unzutreffende Kostenzuordnung werde berichtigt.

#### 2.2.5 Entschädigungsleistungen

Der Betreiber einer Wasserkraftanlage erhielt Entschädigungen für Einnahmeausfälle während der Trockenlegung des Mühlenteichs zur Durchführung von Hochwasserschutzmaßnahmen. Eine schriftliche Vereinbarung zur Höhe der Entschädigung fehlte. Die Angemessenheit der gezahlten Entschädigung war nicht ordnungsgemäß nachgewiesen und konnte aufgrund von nachträglich vorgelegten Unterlagen nicht beurteilt werden.

Insbesondere fehlte eine betriebswirtschaftliche Betrachtung unter Berücksichtigung der für den Betrieb aus den Maßnahmen erwachsenen Vorteile.

### 2.3 Abrechnung von Bauleistungen

Im Zuge der Bauausführung kam es zu zahlreichen Planungsänderungen und Abweichungen von den ausgeschriebenen Leistungen. Dies führte zu erheblichen Kostensteigerungen.

#### 2.3.1 Bauausführung

Änderungen in der Bauausführung ergaben sich u.a. in folgenden Bereichen:

- Im zweiten Bauabschnitt wurden zusätzliche Arbeiten, die nicht dem Wettbewerb unterstellt waren, für insgesamt 470.000 € ausgeführt, u.a. Sanierungsarbeiten an der Friedrichsbrücke, Verankerung einer Bohrpfahlwand, Hinterfüllen der Ufermauer und Verlegung von Wasserbausteinen.
- Statt einer ausgeschriebenen Asphaltbetondecke wurden der Gehweg im Kurpark mit einer teureren Epoxidharzbeschichtung ausgeführt und die Gehwegkonstruktion geändert. Hierdurch entstanden Mehrkosten von über 80.000 €
- Im dritten Bauabschnitt wurden nur rd. zwei Drittel der ausgeschriebenen 303 m<sup>3</sup> Mauerwerk maschinell<sup>15)</sup> und 123 m<sup>3</sup> manuell<sup>16)</sup> abgebrochen. Nach der Ausschreibung waren für den manuellen Abbruch lediglich 2 m<sup>3</sup> Mauerwerk vorgesehen. Dies führte zu Mehrkosten von mehr als 100.000 €
- Bei der Ausführung des fünften Bauabschnitts ergaben sich Kostensteigerungen von mehr als 3,4 Mio. € die überwiegend auf eine unzureichende Berücksichtigung der vorhandenen Situation und nachträgliche Änderungen der Bauausführung zurückzuführen waren. Beispielsweise wurden Mauern, die nach der Planung nur erhöht werden sollten, vollständig abgebrochen und aufwendig neu gebaut. Ferner verursachte die Errichtung einer Spundwand zum Schutz des Kurparks vor Überschwemmungen Mehrkosten von 45.000 € gegenüber dem ausgeschriebenen Einbau eines mineralischen Dichtungskerns in den vorhandenen Erdwall, der lediglich 5.000 € gekostet hätte.

Die Regionalstelle hat zu den geänderten Bauausführungen u.a. erklärt, vor Baubeginn sei eine genaue Untersuchung der Bausubstanz nicht möglich gewesen. Abweichungen in der Bauausführung seien die Folge gewesen. Die Spundwand als Dichtungssystem zum Schutz des Kurparks sei aufgrund einer Forderung der Stadt errichtet worden.

Hierzu bleibt festzuhalten, dass wesentliche Änderungen in der Bauausführung bei einer sorgfältigen Planung frühzeitig hätten berücksichtigt werden können. Beispielsweise hätte für den Gehweg im Kurpark erkannt werden müssen, dass der Einbau einer Asphaltbetondecke schweres Verdichtungsgerät erfordert hätte und dass die durch die Erhöhung der Ufermauer auftretenden Horizontalkräfte durch eine entsprechende Gehwegkonstruktion hätten abgefangen werden müssen. Ferner war der Mühlenteich bereits im Jahr 2000 im Zuge der Arbeiten am zweiten Bauabschnitt weitgehend trockengelegt worden, so dass die Bausubstanz vor Ausschreibung und Vergabe der Bauarbeiten hätte überprüft werden können. Auch Bedenken der Stadt gegen den Einbau eines mineralischen Dichtungskerns hätten im Vorfeld ausgeräumt werden können, da diese von Anfang an in die Planungen einbezogen war.

---

<sup>15)</sup> Einheitspreis: 5 €/m<sup>3</sup>. Die Einheitspreise der übrigen Bieter lagen zwischen 29 € und 151 €/m<sup>3</sup>.

<sup>16)</sup> Einheitspreis: 895 €/m<sup>3</sup>. Die Einheitspreise der übrigen Bieter lagen zwischen 126 €/m<sup>3</sup> und 399 €/m<sup>3</sup>.

### 2.3.2 Mengenänderungen

Bei der Bauausführung ergaben sich zum Teil erhebliche Mengenmehrungen. Für die über 10 % hinausgehende Überschreitung des Mengenansatzes wurden regelmäßig keine neuen Einheitspreise vereinbart<sup>17)</sup>. Darüber hinaus waren Mengenmehrungen und Nachtragsleistungen vielfach nicht hinreichend begründet.

Die Regionalstelle hat erklärt, die Mengenänderungen seien auf tatsächliche Verhältnisse im Baubereich oder zusätzliche landespflegerische Forderungen zurückzuführen, die bei der Ausschreibung nicht bekannt gewesen seien. Über Preisanpassungen sei zwar mit den Firmen verhandelt, aber keine niedrigeren Einheitspreise erzielt worden.

Nachweise über die Preisverhandlungen und deren Ergebnisse, die eine Prüfung der Angemessenheit der Preise ermöglicht hätten, fehlten.

## 3. Folgerungen

### 3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Ingenieurleistungen im Wettbewerb zu vergeben,
- b) Finanzierungsbeiträge der Stadt an den Kosten der Maßnahmen zum Hochwasserschutz rechtzeitig und vollständig zu erheben,
- c) die dem Land unzutreffend zugeordneten Kosten für Ingenieurhonorare zu berichtigen.

### 3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) ureigene Bauherrenaufgaben, wie z.B. das Versenden von Vergabeunterlagen, die Auslegung von Plänen und das Erteilen von Auskünften zum Vergabeverfahren, grundsätzlich nicht freiberuflich Tätigen zu übertragen,
- b) grundsätzlich Bauplanung und Bauüberwachung nicht zusammen mit der Bauoberleitung demselben Auftragnehmer zu übertragen,
- c) die Stadt zu den Kosten für Maßnahmen, die überwiegend der städtebaulichen Gestaltung dienen, heranzuziehen,
- d) Vereinbarungen mit Dritten über Kostenteilungen und Entschädigungsleistungen schriftlich zu schließen,
- e) die Planung von Hochwasserschutzmaßnahmen, Bauvorbereitungen und Ausschreibungen sorgfältiger vorzubereiten,
- f) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe c zu berichten.

---

<sup>17)</sup> Für die über 10 % hinausgehende Überschreitung eines Mengenansatzes kann nach § 2 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B auf Verlangen ein neuer Preis vereinbart werden.

## Nr. 22 Maßnahmen bei längerfristigen Erkrankungen beamteter Lehrkräfte

**Verfahren zur Feststellung der Dienstfähigkeit von Lehrkräften wurden nicht mit der gebotenen Sorgfalt und Dringlichkeit bearbeitet. Maßnahmen zur Wiederherstellung der Dienstfähigkeit wurden nicht mit Nachdruck durchgesetzt.**

**Bei vorübergehend verminderter Dienstfähigkeit von Lehrkräften wurde deren Unterrichtsverpflichtung bei vollen Dienstbezügen über längere Zeiträume verringert.**

**Vorzeitig in den Ruhestand versetzte Beamte waren rechtlich nicht verpflichtet, an Maßnahmen zur Wiederherstellung der Dienstfähigkeit teilzunehmen.**

**Vorschläge für eine andere Verwendung eingeschränkt dienstfähiger Lehrkräfte waren nicht umsetzbar.**

### 1. Allgemeines

Ein Beamter ist vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand zu versetzen, wenn er wegen seines körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung seiner Dienstpflichten dauernd unfähig ist. Entsprechend dem Grundsatz "Rehabilitation vor Versorgung" ist von einer Ruhestandsversetzung abzusehen, wenn der Beamte seine Dienstpflichten noch während mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit erbringen kann (begrenzte Dienstfähigkeit)<sup>1)</sup>. Bei Lehrkräften besteht darüber hinaus die Möglichkeit, die Unterrichtsverpflichtung für einen begrenzten Zeitraum zu verringern, wenn die Wiederherstellung der vollen Dienstfähigkeit in absehbarer Zeit wahrscheinlich ist<sup>2)</sup>.

Im Jahr 2003 wurden insgesamt 225 Beamtinnen und Beamte, davon 145 Lehrkräfte, wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt<sup>3)</sup>:

|            | Ruhestandsversetzungen | davon wegen Dienstunfähigkeit | Anteil<br>(Spalte 2 : Spalte 1) |
|------------|------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
|            | Spalte 1               | Spalte 2                      | Spalte 3                        |
| Insgesamt  | 1.292                  | 225                           | 17,4 %                          |
| Lehrkräfte | 697                    | 145                           | 20,8 %                          |

Bei Lehrkräften war die Anzahl der Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit trotz des im Vergleich zu den Vorjahren deutlichen Rückgangs<sup>4)</sup> weiterhin überdurchschnittlich hoch.

Die Entscheidung, ob dauernde Dienstunfähigkeit oder begrenzte Dienstfähigkeit vorliegt, trifft für Lehrkräfte bis zur Besoldungsgruppe A 14 die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, im Übrigen das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend.

Zum Stichtag 15. März 2004 waren 226 Lehrkräfte länger als acht Wochen erkrankt, in einigen Fällen bereits ohne Unterbrechungen seit 1999. In 188 dieser Fälle waren Verfahren zur Feststellung der Dienstunfähigkeit, begrenzten Dienstfähigkeit oder vorübergehend verminderten Dienstfähigkeit eingeleitet. Der Rechnungshof hat die Verfahrensabläufe und Entscheidungen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in 92 Fällen näher untersucht.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Meldung von Erkrankungen

Schulleitungen sind verpflichtet, Erkrankungen von Lehrkräften, die länger als vier Wochen dauern oder bei denen bereits zu Beginn der Erkrankung erkennbar ist, dass dieser Zeitraum überschritten wird, der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion umgehend unter Vorlage der ärztlichen Atteste zu melden<sup>5)</sup>.

1) §§ 56 und 56 a Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz (LBG) vom 14. Juli 1970 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Oktober 2004 (GVBl. S. 457), BS 2030-1.

2) § 11 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO) vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2002 (GVBl. S. 481), BS 2030-1-4.

3) Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2003, Drucksache 14/3313, S. 8.

4) Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2002, Drucksache 14/2397, S. 7 und S. 8.

5) Ziffern 2.3 und 6 des Rundschreibens der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom 21. November 2002, Az.: 31-03 020/33-37.



In vielen Fällen beachteten die Schulen die Meldepflicht nicht. Die Zeitspannen zwischen Erkrankung und Meldung betragen zum Teil mehr als ein Jahr.

Das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend hat erklärt, es werde die Schulen in geeigneter Form auf die bestehenden Pflichten zur Meldung von längerfristigen Erkrankungen hinweisen und zugleich die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion anhalten, auf die Einhaltung dieser Verpflichtungen ein verstärktes Augenmerk zu richten.

## **2.2 Verfahren zur Feststellung der Dienstfähigkeit**

In einigen Fällen bearbeitete die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Verfahren zur Feststellung der Dienstfähigkeit nicht mit der gebotenen Sorgfalt und Dringlichkeit. Insbesondere die Termine für amtsärztliche Nachuntersuchungen wurden nur unzureichend überwacht. Verfahrensverzögerungen von bis zu mehreren Monaten waren die Folge.

Es gab keine Übersichten über die Zahl der Verfahren und die bereits eingeleiteten Maßnahmen. Regelmäßige Erfolgskontrollen unterblieben. Darüber hinaus wurde die Durchführung ärztlich empfohlener Maßnahmen zur Wiederherstellung der Dienstfähigkeit nicht mit dem gebotenen Nachdruck durchgesetzt.

Das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend hat mitgeteilt, es habe die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion aufgefordert, die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und eine zügige Durchführung entsprechender Verfahren sicherzustellen.

## **2.3 Vorübergehend verminderte Dienstfähigkeit**

### **2.3.1 Anwendungsbereich**

Auf Antrag der Lehrkraft kann die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion die Unterrichtsverpflichtung wegen verminderter Dienstfähigkeit für eine begrenzte Zeit - in der Regel nicht länger als für die Dauer eines halben Jahres - auf weniger als die Hälfte verringern, wenn die Wiederherstellung der vollen Dienstfähigkeit in absehbarer Zeit wahrscheinlich ist.

Bei einem darüber hinausgehenden Antrag und bei einem erneuten Antrag innerhalb von drei Jahren nach dem Zeitpunkt der letztmaligen Pflichtstundenermäßigung trifft das Ministerium die Entscheidung.

Lehrkräfte erhalten während dieser Zeit volle Dienstbezüge. Die ruhegehaltfähige Dienstzeit verkürzt sich nicht.

Lediglich bei vier von 66 untersuchten Fällen blieb es bei einer einmaligen Gewährung einer Stundenermäßigung; in allen übrigen Fällen wurden Stundenermäßigungen wiederholt gewährt, teilweise bis zu fünfmal und über einen Zeitraum von mehr als zweieinhalb Jahren.

Im Hinblick auf die gesetzliche Vorgabe, bei begrenzter Dienstfähigkeit<sup>6)</sup> die Dienstbezüge im gleichen Verhältnis wie die Arbeitszeit zu kürzen<sup>7)</sup>, hat der Rechnungshof eine Begrenzung der für Lehrkräfte geltenden Sonderregelung auf längstens sechs Monate empfohlen.

Das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend hat erklärt, es teile die Auffassung, dass eine einmalige Verringerung der Unterrichtsverpflichtung die Regel, eine Verlängerung die Ausnahme sein solle. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion werde darauf hingewiesen. Einer grundsätzlichen Begrenzung auf längstens sechs Monate stehe entgegen, dass von Gesundheitsämtern nicht selten die medizinische Angemessenheit oder gar Notwendigkeit einer weiteren Verringerung der Unterrichtsverpflichtung festgestellt werde. In derartigen Fällen könne nicht ausgeschlossen werden, dass eine vorzeitige Vollbelastung der Betroffenen zu einer Verschlechterung der gesundheitlichen Disposition führe. Daher solle eine Verlängerungsmöglichkeit nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Hierzu ist anzumerken, dass eine zeitliche Beschränkung der für Lehrkräfte geltenden Sonderregelung nicht notwendig eine Vollbelastung der Betroffenen nach Ablauf der sechsmonatigen Frist zur Folge haben muss. Soweit eine Lehrkraft nach Abschluss der Wiedereingliederungsphase weiterhin nur eingeschränkt ihre Dienstpflichten erfüllen kann, sollte auch ihre Unterrichtsverpflichtung entsprechend verringert bleiben, allerdings - wie bei anderen Landesbeamten auch - mit den Folgen einer Kürzung der Dienstbezüge im gleichen Verhältnis wie die Arbeitszeit. Dabei darf nicht außer Acht bleiben, dass ein begrenzt dienstfähiger Beamter im Rahmen seiner Teilzeitbeschäftigung gegenüber sonstigen Teilzeitbeschäftigten schon insofern besoldungsrechtlich privilegiert ist, als er Dienstbezüge mindestens in Höhe des Ruhegehaltes beanspruchen kann, das er bei einer - fiktiven - Versetzung in den Ruhestand erhalten würde<sup>8)</sup>.

---

<sup>6)</sup> § 56 a LBG.

<sup>7)</sup> § 72 a in Verbindung mit § 6 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) vom 23. Mai 1975 (BGBl. I S. 1173), in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1248, 1257).

<sup>8)</sup> Vorlage 14/3065.

### 2.3.2 Plausibilitätsprüfung amtsärztlicher Gutachten

Untersuchungsaufträge und amtsärztliche Stellungnahmen zur Dienstunfähigkeit oder begrenzten Dienstfähigkeit von Beamten unterlagen bislang einer Plausibilitätskontrolle durch die zentrale medizinische Verbindungsstelle<sup>9)</sup>. Seit der Änderung des Landesbeamtengesetzes im Oktober 2004 werden entsprechende Untersuchungen nicht mehr durch die Gesundheitsämter, sondern durch die zentrale medizinische Untersuchungsstelle des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung vorgenommen.

Gutachten zur vorübergehend verminderten Dienstfähigkeit von Lehrkräften unterlagen weder einer Plausibilitätskontrolle, noch wurden diese Fälle - entgegen der Anregung des Rechnungshofs - bei der Zentralisierung der Zuständigkeit berücksichtigt.

Das Ministerium hat erklärt, es werde diesen Vorschlag zu einem späteren Zeitpunkt prüfen. Sofern die Dienststelle eine Überprüfung für erforderlich halte, werde zeitnah die medizinische Untersuchungsstelle eingeschaltet.

Nach Auffassung des Rechnungshofs bedarf es hierzu einer rechtlichen Grundlage. Diese sollte auch eine Verpflichtung für die Einschaltung der medizinischen Untersuchungsstelle vorsehen.

## 2.4 Versetzung in den Ruhestand

### 2.4.1 Grundsatz "Rehabilitation vor Versorgung"

Verfahren zur Feststellung der Dienstunfähigkeit dauerten - insbesondere bei Lehrkräften, die das 55. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten - vielfach mehrere Jahre. Selbst wenn Amtsärzte die Dienstunfähigkeit bescheinigt hatten und die Gutachten auf Plausibilität überprüft worden waren, wurden die Verfahren weitergeführt, um - so die Begründung - weitere Therapiemaßnahmen abzuwarten, Gespräche mit der Lehrkraft zu führen oder weitere Fachgutachten einzuholen.

Auf die Höhe der Dienstbezüge und die ruhegehaltfähigen Dienstzeiten hatte dies keinen Einfluss.

Dem Grundsatz "Rehabilitation vor Versorgung" könnte auch Rechnung getragen werden, wenn in geeigneten Fällen - entsprechend der Empfehlung der Bund-Länder-Projektgruppe "Eindämmung der Frühpensionierungen"<sup>10)</sup> - Rehabilitationsmaßnahmen zur Wiederherstellung der Dienstfähigkeit im vorzeitigen Ruhestand durchgeführt würden. Nach erfolgreicher Therapie wäre eine Reaktivierung möglich<sup>11)</sup>.

Nach der geltenden Rechtslage haben Ruhestandsbeamte - anders als aktive Beamte - keine Pflicht zur Erhaltung der Gesundheit<sup>12)</sup>, so dass ergänzend eine Regelung wie in Bayern<sup>13)</sup> erforderlich wäre. Danach können wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzte Beamtinnen und Beamte verpflichtet werden, an geeigneten und zumutbaren Maßnahmen zur Wiederherstellung ihrer Dienstfähigkeit teilzunehmen.

Das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend hat mitgeteilt, es werde geprüft, ob und ggf. welche weitergehenden Regelungen getroffen werden könnten.

Das Ministerium der Finanzen teilt grundsätzlich die Auffassung des Rechnungshofs, dass eine dem bayerischen Beamtengesetz entsprechende ergänzende Regelung des rheinland-pfälzischen Landesbeamtengesetzes sinnvoll sein könne. Vor dem Hintergrund, dass im Kalenderjahr 2003 im Lehrerbereich nur eine einzige Reaktivierung erfolgt sei, solle aber zunächst die kurz- bzw. mittelfristige Entwicklung der Anzahl der vorzeitigen Ruhestandsversetzungen abgewartet werden.

### 2.4.2 Anderweitige Verwendung

Von der Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand ist abzusehen, wenn der Lehrkraft eine anderweitige Verwendung zugewiesen werden kann<sup>14)</sup>.

Die Gesundheitszeugnisse enthielten in der Regel Vorschläge für eine anderweitige Verwendung. In einem Fall wurden Tätigkeiten ohne Publikumsverkehr und ohne besondere Anforderungen an Selbstbehauptungs- und Durchsetzungsvermögen sowie Flexibilität und Umstellungsfähigkeit empfohlen. Andere Verwendungsvorschläge waren z.B.

---

9) § 61 a Abs. 2 LBG in der bis zum Oktober 2004 geltenden Fassung.

10) Abschnitt V 2 des Berichts, Bundesministerium des Innern, D I 1-210 142/33b.

11) § 61 LBG.

12) OVG Münster, Beschluss vom 8. Oktober 2003, ZBR 2004 S. 214, 215.

13) Artikel 59 Abs. 3 Bayerisches Beamtengesetz.

14) § 56 Abs. 3 LBG.

Einsatz in der Erwachsenenpädagogik, der Verwaltung Burgen, Schlösser, Alttürme Rheinland-Pfalz, der Landeszentrale für politische Bildung, der Landesbibliothek oder als wissenschaftlicher Assistent an Hochschulen. Diese Vorschläge waren in der Praxis kaum umsetzbar und führten dazu, dass Lehrkräfte - in einem Fall über mehrere Jahre - mit vollen Bezügen in "Einsatzbereitschaft" blieben, ohne Dienst zu verrichten. Bis März 2004 gab es nach Auskunft der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion erst zwei auf Dauer erfolgreiche anderweitige Verwendungen von Lehrkräften.

Das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend hat erklärt, in den Fällen der anderweitigen Verwendbarkeit seien in jüngerer Zeit Erfolge zu verzeichnen. Sofern aber bei sorgfältigster Prüfung keine anderweitige Verwendungsmöglichkeit gefunden werden könne, werde die Zustimmung zur Versetzung in den Ruhestand erteilt. Von der vorgesehenen Zentralisierung der Untersuchungen erhoffe man sich praxisnähere Empfehlungen der beteiligten Ärzte.

### **3. Folgerungen**

#### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass
  - die Schulleitungen die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion über längerfristige Erkrankungen von Lehrkräften zeitnah unterrichten,
  - die Verfahren zur Feststellung der Dienstfähigkeit von Lehrkräften ordnungsgemäß und zügig durchgeführt werden,
- b) Vorschläge für eine anderweitige Verwendung eingeschränkt dienstfähiger Lehrkräfte an konkreten Einsatzbereichen zu orientieren und entsprechend umzusetzen.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die für Lehrkräfte geltende Sonderregelung, die Dienstbezüge und die ruhegehaltfähige Dienstzeit bei einer Verringerung der Unterrichtsverpflichtung wegen vorübergehend vermindelter Dienstfähigkeit nicht zu kürzen, auf längstens sechs Monate zu begrenzen,
- b) die ärztlichen Untersuchungen zur Feststellung der vorübergehend verminderten Dienstfähigkeit auf die zentrale medizinische Untersuchungsstelle des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung zu übertragen,
- c) das Landesbeamtengesetz um eine Regelung zu ergänzen, die vorzeitig in den Ruhestand versetzte Beamte verpflichtet, an geeigneten und zumutbaren Maßnahmen zur Wiederherstellung der Dienstfähigkeit teilzunehmen.

## Nr. 23 Organisation und Personaleinsatz an Ganztagschulen in Angebotsform

Die für die Ganztagschulen veranschlagten Personalmittel wurden in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 überwiegend nicht für den vorgesehenen Zweck, sondern im Rahmen von Bewirtschaftungsmaßnahmen oder zur Verstärkung anderer Ausgabetitel in Anspruch genommen.

Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte wurden vielfach in zu großer Zahl, in zu kleinen Lerngruppen oder in Bereichen eingesetzt, die nicht ihrer Ausbildung entsprachen.

Der Einsatz von Lehrkräften und pädagogischen Fachkräften für die Betreuung von Schülern am Nachmittag wurde in vollem Umfang auf die Unterrichtsverpflichtung und die Präsenzpflicht angerechnet. Nicht in allen Fällen war der gleiche Aufwand für die Vor- und Nachbereitung wie für den Vormittagsunterricht erforderlich.

Rückläufige Teilnehmerzahlen gefährdeten an einigen Schulen den Fortbestand eines auch an wirtschaftlichen Kriterien orientierten Ganztagschulbetriebs.

### 1. Allgemeines

Die Ganztagschule verbindet den Unterricht und weitere schulische Angebote zu einer pädagogischen und organisatorischen Einheit. Sie erstreckt sich in Angebotsform auf fünf Vormittage und vier Nachmittage einer Woche<sup>1)</sup>.

Im Schuljahr 2002/2003 waren 81 Schulen als Ganztagschulen in Angebotsform eingerichtet. Ihre Zahl wurde im Schuljahr 2003/2004 auf 163 Schulen und im Schuljahr 2004/2005 auf 234 Schulen erhöht. Die Landesregierung beabsichtigt, bis zum Ende der Legislaturperiode insgesamt 300 Schulen mit einem entsprechenden Angebot einzurichten<sup>2)</sup>.

Der Rechnungshof hat die Organisation des Nachmittagsangebots und den Personaleinsatz an 27 Ganztagschulen in Angebotsform im Schuljahr 2003/2004 geprüft.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Personalbedarf und Personalmittel

Der zusätzliche Personalbedarf für das Nachmittagsangebot wird in Lehrerwochenstunden ermittelt und setzt sich aus einer Sockelzuweisung je Schule sowie einer ergänzenden Zuweisung je teilnehmendem Schüler zusammen<sup>3)</sup>.

Aufgrund des so ermittelten Personalbedarfs weist die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion den Schulen Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte (z.B. Erzieher, Sozialarbeiter, Sozialpädagogen und Jugendleiter) zu. Für nicht in Anspruch genommene Lehrerwochenstunden erhalten die Schulleitungen ein Budget von 1.280 € je Lehrerwochenstunde, mit dem sie weiteres pädagogisches Personal beschäftigen können.

Für die Ganztagschulen in Angebotsform hat das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend einen Bedarf an Lehrerwochenstunden ermittelt, der folgendem Unterrichtsdeputat entspricht:

| Schuljahr | Unterrichtsdeputat von    |
|-----------|---------------------------|
| 2002/2003 | 242 Vollzeitlehrkräften   |
| 2003/2004 | 428 Vollzeitlehrkräften   |
| 2004/2005 | 598,5 Vollzeitlehrkräften |

---

1) Die Teilnahme an der Ganztagschule in Angebotsform ist freiwillig, nach der Anmeldung allerdings für ein Schuljahr verpflichtend.  
2) In der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 16. November 2004 sprach das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend die Erwartung aus, bis zum Ende der Legislaturperiode mehr als 300 Ganztagschulen in Angebotsform einrichten zu können.  
3) Die Sockelzuweisung für Grundschulen (Mindestteilnehmerzahl: 36 Schüler) beträgt 26 Lehrerwochenstunden, die für Schulen der Sekundarstufe I (Mindestteilnehmerzahl: 54 Schüler) 34 Lehrerwochenstunden. Für jeden zusätzlichen Teilnehmer ab der Mindestteilnehmerzahl werden 0,5 Lehrerwochenstunden zugewiesen (Kompendium "Personalentwicklung und -verwaltung an Ganztagschulen", Schreiben der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom 21. März 2002).

Im Schuljahr 2003/2004 verteilen sich die zugewiesenen Lehrerwochenstunden wie folgt <sup>4)</sup>:

|  |        |
|--|--------|
| zugewiesene Lehrerwochenstunden  |        |
| Lehrkräfte   | 52,1 % |
| Pädagogische Fachkräfte  | 20,4 % |
| Sonstiges pädagogisches Personal<br>(z.B. Übungsleiter, Diplomsporllehrer, Hauswirtschaftsmeister) | 27,5 % |

Ausweislich einer Aufstellung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom 11. August 2004 wurden im Jahr 2004 für Lehrkräfte insgesamt 4.589 Lehrerwochenstunden, das entspricht 175 Planstellen, in Anspruch genommen. Weitere 79 Stellen waren mit pädagogischen Fachkräften besetzt.

In den Haushaltsplänen 2002 und 2003 waren für die Ganztagschulen 430 und 862 Planstellen in Besoldungsgruppe A 13 - Studienrat - ausgebracht. Sie wurden in dem jeweiligen Haushaltsjahr nur zu einem geringen Teil in Anspruch genommen. Dem Stellenbesetzungsgrad entsprechend blieben die Ist-Ausgaben der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) erheblich hinter den Haushaltsansätzen zurück <sup>5)</sup>:

|  | 2002   |       | 2003   |        |
|--|--------|-------|--------|--------|
|  | Ansatz | Ist   | Ansatz | Ist    |
| - T€ -   |        |       |        |        |
| Bezüge der planmäßigen Beamten   | 9.121  | 1.810 | 27.673 | 7.859  |
| Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung nach § 14a BBesG | 20     | -     | 56     | 1      |
| Vergütungen der Angestellten   | 1      | 785   | 1      | 2.955  |
| Nicht aufteilbare Personalausgaben   | 4.358  | 326   | 5.150  | 5.255  |
| Insgesamt  | 13.500 | 2.921 | 32.880 | 16.070 |

In den Haushaltsjahren 2002 und 2003 wurden die für Ganztagschulen veranschlagten Personalmittel von insgesamt 46,4 Mio. € nur in Höhe von 19 Mio. € für den vorgesehenen Verwendungszweck in Anspruch genommen. Die Personalmittel wurden überwiegend im Rahmen von Bewirtschaftungsmaßnahmen oder zur Verstärkung anderer Ausgabenposten eingesetzt <sup>6)</sup>.

Auch für künftige Haushaltsjahre können zu hohe Veranschlagungen nicht ausgeschlossen werden, da die Zahl der teilnehmenden Schüler und damit der Personalbedarf für das Ganztagsangebot nur geschätzt werden kann. Der Rechnungshof hatte angeregt, z.B. durch Haushaltsvermerk sicherzustellen, dass die veranschlagten Personalmittel und die ausgebrachten Stellen ausschließlich im Rahmen ihrer Zweckbestimmung eingesetzt werden. Dies hätte eine einseitige Deckungsfähigkeit <sup>7)</sup> zugunsten dieser Titelgruppe nicht ausgeschlossen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Anregungen des Rechnungshofs zur Etatisierung in seine Überlegungen zur Aufstellung des Doppelhaushaltes 2007/2008 einbeziehen, weil erst dann die Aufbauphase für die Ganztagschulen abgeschlossen sei.

4) Drucksache 14/2661.

5) Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend, Kapitel 09 19 Schulen - Allgemein -, TGr. 96 Entwicklung des Ganztagsangebots in Rheinland-Pfalz,  
Titel 422 96 Bezüge der planmäßigen Beamten,  
Titel 424 96 Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung nach § 14a BBesG (aus der Besoldungsanpassung),  
Titel 425 96 Vergütungen der Angestellten,  
Titel 429 96 Nicht aufteilbare Personalausgaben (für Geld statt Anrechnung, sonstige Beschäftigungsentgelte, für Referentenhonorar im Rahmen der Lehrerfort- und Weiterbildung).

6) Zusammenstellung der Budgetierungsergebnisse bei den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 nach Kapiteln (Übersicht 17) in den Haushaltsrechnungen 2002 und 2003.

7) § 20 Abs. 1 LHO.

Eine stärkere Bindung der für die Ganztagschulen bereitgestellten Personalmittel an ihre Zweckbestimmung sollte nicht bis zum Jahr 2007 zurückgestellt werden. So ist bereits jetzt absehbar, dass die für 2005 ausgebrachten 928 Planstellen und die damit verbundenen Personalmittel nur teilweise in Anspruch genommen werden<sup>8)</sup>. Daher sollte bereits im Haushaltsvollzug sichergestellt werden, dass die zu hoch veranschlagten Mittel nicht für andere Zwecke eingesetzt werden.

## **2.2 Personalkosten und Organisation des Ganztagsangebots**

### **2.2.1 Pädagogisches Personal**

Die Kosten für das pädagogische Personal sind abhängig von den Präsenzzeiten und der Höhe der Bezüge.

Die wöchentliche Präsenzzeit von Lehrkräften entspricht ihrem Unterrichtsdeputat<sup>9)</sup>, bei pädagogischen Fachkräften beträgt sie 29 Stunden.

Die Personalkosten je Unterrichtseinheit betragen für eine Lehrkraft in Abhängigkeit von Bezügen und Regelstundenmaß zwischen 60 € und 76 € und für eine pädagogische Fachkraft zwischen 31 € und 34 €. Vergütungen des sonstigen pädagogischen Personals werden vertraglich festgesetzt.

An den geprüften Schulen lagen die auf das Schuljahr 2003/2004 hochgerechneten Personalkosten für das Nachmittagsangebot - entsprechend dem eingesetzten Personal und der Größe der Gruppen - zwischen 900 € und mehr als 2.500 € je Ganztagschüler. Im Durchschnitt ergaben sich Personalkosten von 1.390 € je Ganztagschüler.

Überdurchschnittlich hohe Personalkosten je Teilnehmer waren u.a. darauf zurückzuführen, dass Lehrkräfte oder pädagogische Fachkräfte entweder in zu großer Zahl, in zu kleinen Gruppen von zum Teil nur zwei bis vier Schülern oder - unter voller Anrechnung auf das Stundendeputat - in Bereichen tätig waren, die nicht ihrer Ausbildung entsprachen. Beispielsweise betragen an einer Schule allein die Personalkosten für die Aufsicht beim Mittagessen 476 € je Schüler und Schuljahr. Im Vergleich zu den Durchschnittswerten war fast dreimal soviel Personal eingesetzt. Außerdem waren Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte mit der Aufsicht befasst. An anderen Schulen waren dagegen Honorarkräfte mit den entsprechenden Aufgaben betraut.

Den Schulleitungen waren die Personalkosten für den Einsatz von Lehrkräften oder pädagogischen Fachkräften in der Regel nicht bekannt.

Die Entscheidung der Schulleitung über den Personaleinsatz hat sich zwar primär an pädagogischen Kriterien zu orientieren, gleichzeitig ist aber ein wirtschaftlicher Umgang mit den Haushaltsmitteln anzustreben<sup>10)</sup>. Dies gilt insbesondere auch für die Aufbauphase, weil dort die Weichen für den weiteren Ganztagschulbetrieb gestellt werden. Zur Stärkung des Kostenbewusstseins und der Selbständigkeit der Schulen<sup>11)</sup> könnte beispielsweise ein nach durchschnittlichen Personalkosten ermitteltes Gesamtbudget für das Ganztagsangebot vorgegeben werden. Bei dem Einsatz des sonstigen pädagogischen Personals, für dessen Vergütung die Schulleitungen bereits ein Budget erhalten, wurde vielfach bereits auf Kräfte mit geringerem Honorar zurückgegriffen.

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, ein nach Durchschnittssätzen gebildetes Gesamtbudget sei nicht zielführend, weil das Budget in Lehrerwochenstunden immer mit den höchsten Verrechnungssätzen gebildet werden müsste, damit die Schule die Versorgung in Stunden gewährleisten könne. Überdies sei die Altersstruktur an Schulen, die Einfluss auf die Kosten habe, durchaus unterschiedlich. Im Übrigen sei es den Schulen ausdrücklich erlaubt, die Gruppengröße innerhalb ihres Budgets eigenverantwortlich zu bestimmen. Bei einigen thematisch festgelegten Arbeitsgemeinschaften müsse die Teilnehmerzahl sehr klein bleiben, um ein effektives Arbeiten zu ermöglichen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist im Interesse eines auch auf Dauer finanzierbaren Ganztagschulangebots ein an wirtschaftlichen Kriterien orientierter Personaleinsatz sicherzustellen. Kleinstgruppen oder der ausbildungsfremde Einsatz von Lehrkräften unter voller Anrechnung auf das Stundendeputat sollten vermieden werden.

---

<sup>8)</sup> Bei Berücksichtigung des vom Ministerium für das Schuljahr 2004/2005 ermittelten Bedarfs und einer der prozentualen Verteilung im Schuljahr 2003/2004 entsprechenden Zuweisung von Lehrkräften und pädagogischen Fachkräften würden insgesamt 434 Stellen benötigt werden.

<sup>9)</sup> 24 oder 27 Wochenstunden zu je 45 Minuten oder 25 Wochenstunden zu je 50 Minuten; § 3 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2002 (GVBl. S. 481), BS 2030-1-4.

<sup>10)</sup> § 34 Abs. 2 LHO.

<sup>11)</sup> § 23 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), BS 223-1.

### 2.2.2 Präsenzzeiten

Bei Lehrkräften und pädagogischen Fachkräften unterscheidet man zwischen gebundener und ungebundener Arbeitszeit. Die gebundene Arbeitszeit von Lehrkräften entspricht ihrer Unterrichtsverpflichtung nach dem jeweiligen Regelstundenmaß, bei pädagogischen Fachkräften ist sie den Zeiten mit Präsenzpflcht gleichzusetzen.

Für jede Unterrichtsstunde ist bei Lehrkräften ca. eine Stunde ungebundene Arbeitszeit zu berücksichtigen, bei vollbeschäftigten pädagogischen Fachkräften an Ganztagschulen in Angebotsform ca. eine halbe Stunde je Stunde Präsenzverpflichtung.

Die ungebundene Arbeitszeit steht insbesondere für Vor- und Nachbereitung, Korrekturen sowie sonstigen Zeitaufwand, z.B. für Elterngespräche, Konferenzen und Verwaltungsarbeiten, zur Verfügung.

Bei dem sonstigen pädagogischen Personal sind Präsenzzeiten vertraglich vereinbart. Nur diese werden vergütet. Sonstiger Zeitaufwand für Vor- und Nachbereitung wird nicht berücksichtigt.

Den Schulen ist es grundsätzlich freigestellt, im Rahmen der ihnen für das Ganztagsangebot zugewiesenen Lehrerwochenstunden Lehrkräfte, pädagogische Fachkräfte oder sonstiges pädagogisches Personal einzusetzen.

Bei den geprüften Schulen verteilten sich die Präsenzzeiten des Personals durchschnittlich wie folgt auf die einzelnen Angebote:

- Aufsicht beim Mittagessen 15,9 %,
- Hausaufgabenbetreuung 26,5 %,
- sonstige unterrichtsbezogene Ergänzungen 9,2 %,
- themenbezogene Vorhaben 15,6 %,
- Förderungen 10,7 %,
- betreute Freizeit 22,1 %.

Lehrkräfte, pädagogische Fachkräfte und sonstiges pädagogisches Personal waren für die einzelnen Angebote durchschnittlich wie folgt eingesetzt:

| Nachmittagsangebote                      | Lehrkräfte | pädagogische Fachkräfte | sonstiges pädagogisches Personal |
|--|------------|-------------------------|----------------------------------|
| Aufsicht beim Mittagessen                | 26 %       | 37 %                    | 37 %                             |
| Hausaufgabenbetreuung                    | 69 %       | 7 %                     | 24 %                             |
| sonstige unterrichtsbezogene Ergänzungen | 45 %       | 12 %                    | 43 %                             |
| themenbezogene Vorhaben                  | 34 %       | 13 %                    | 53 %                             |
| Förderungen                              | 54 %       | 6 %                     | 40 %                             |
| betreute Freizeit                        | 28 %       | 12 %                    | 60 %                             |

Der Einsatz von Lehrkräften und pädagogischen Fachkräften im Nachmittagsangebot von Ganztagschulen wird grundsätzlich in vollem Umfang auf die Unterrichtsverpflichtung und die Präsenzpflcht angerechnet. Eine Ausnahme bilden Einsatzzeiten für die Aufsicht beim Mittagessen, die bei Lehrkräften nur zur Hälfte auf das Unterrichtsdeputat angerechnet, bei pädagogischen Fachkräften dagegen in voller Höhe berücksichtigt werden.

Die Angebote, insbesondere im Rahmen der betreuten Freizeit, erfordern nicht in allen Fällen den gleichen Aufwand an ungebundener Arbeitszeit wie der Vormittagsunterricht. Oftmals ist Vor- oder Nachbereitung nicht oder nur in geringem Umfang notwendig. Daher sollte die Anrechnung der Nachmittagsangebote auf das Unterrichtsdeputat oder die Präsenzpflcht flexibilisiert und die Entscheidung auf die Schulleitung übertragen werden, um den tatsächlichen Belastungen besser gerecht zu werden.

Das Ministerium hat erklärt, alle Angebote, die den Pflichtunterricht ergänzen, hätten einen die Persönlichkeits- und Kompetenzentwicklung der Ganztagschüler fördernden Charakter. Sie seien als gleichwertig innerhalb der verschiedenen Gestaltungselemente zu betrachten. Unterschiedliche Vor- und Nachbereitungszeiten für einzelne Angebote ergäben sich wie beim Pflicht-, Wahlpflcht- und wahlfreien Unterricht in einer Halbtagsschule. Eine differenzierte Anrechnung von Nachmittagseinsätzen halte es deshalb nicht für sachgerecht.

Der Rechnungshof hat nicht die Gleichwertigkeit der verschiedenen Gestaltungselemente, sondern den Zeitaufwand an ungebundener Arbeitszeit für die Vor- und Nachbereitung einzelner Angebote in Frage gestellt. Soweit die Wahrnehmung freizeitpädagogischer Aufgaben regelmäßig keinen zusätzlichen Aufwand an ungebundener Arbeitszeit erfordert, sollte dies durch eine reduzierte Anrechnung auf das Unterrichtsdeputat berücksichtigt werden.

Das Ministerium hat erklärt, auch für pädagogische Fachkräfte komme eine Veränderung der Anrechnungsregelung nicht in Betracht, denn Aufsichtstätigkeiten gehörten zu deren Kernaufgaben<sup>12)</sup>.

Hierzu ist zu bemerken, dass die Wochenpräsenzzeit von pädagogischen Fachkräften an Ganztagschulen bereits um vier Stunden reduziert wurde, weil sie Lerngruppen in eigener Verantwortung leiten und ganztagspezifische Angebote eigenständig und ohne direkte Kooperation mit einer Lehrkraft durchführen<sup>13)</sup>. Für reine Aufsichtstätigkeiten an Ganztagschulen benötigen pädagogische Fachkräfte keine Vor- und Nachbereitung. Deshalb wäre eine Reduzierung der Präsenzzeiten nicht gerechtfertigt gewesen. Im Übrigen werden auch bei dem sonstigen pädagogischen Personal, das im Prüfungszeitraum für alle Gestaltungselemente des Ganztagsangebots eingesetzt wurde, lediglich die Präsenzzeiten berücksichtigt.

## **2.3 Teilnehmerzahlen**

### **2.3.1 Rückgang von Anmeldungen**

Elf der geprüften Schulen hatten für das Schuljahr 2003/2004 und 16 für das Schuljahr 2004/2005 einen Rückgang von Anmeldungen für den Ganztagschulbetrieb - in einem Fall um 78 % - zu verzeichnen.

In die bisherigen Umfragen<sup>14)</sup> waren Eltern von Schülern, die das Ganztagsangebot bislang nicht nutzten, nicht einbezogen. Die Gründe für die mangelnde Akzeptanz an einigen Schulen sollten ermittelt und ggf. bei der Gestaltung des Angebots berücksichtigt werden.

### **2.3.2 Rückgang der Teilnehmerzahl unter die Mindestzahl**

Bei sieben der geprüften Schulen sank die Teilnehmerzahl nach Einrichtung des Ganztagschulbetriebs unter die Mindestzahl.

Soweit die Mindestteilnehmerzahlen nicht nur vorübergehend unterschritten werden, können der Aufrechterhaltung des Ganztagschulbetriebs Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entgegenstehen.

## **3. Folgerungen**

Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die für die Ganztagschulen veranschlagten Personalmittel und Stellen nicht für andere Zwecke einzusetzen,
- b) den Einsatz von Lehrkräften und pädagogischen Fachkräften sowie die Bildung von Lerngruppen auch an wirtschaftlichen Kriterien zu orientieren,
- c) den Schulleitungen einen begrenzten Entscheidungsspielraum zu übertragen, in welchem sie im Einzelfall den Umfang der Anrechnung von Nachmittageinsätzen auf Regelstundenmaße und Präsenzzeiten festsetzen können,
- d) bei dauerhafter Unterschreitung der Mindestteilnehmerzahlen die Aufrechterhaltung des Ganztagschulbetriebs unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

---

<sup>12)</sup> Nr. 3.5 der Verwaltungsvorschrift über die Tätigkeit und Arbeitszeit von pädagogischen Fachkräften an Sonderschulen vom 22. Mai 1998 (GAmtsbl. S. 350, verlängert GAmtsbl. 2003 S. 801).

<sup>13)</sup> Drucksache 14/1736.

<sup>14)</sup> Umfragen der Gesellschaft für Politik- und Sozialforschung mbH "Die Ganztagschule in Rheinland-Pfalz aus der Sicht der beteiligten Eltern".



## Nr. 24 Meisterschule für Handwerker Kaiserslautern

**Die Meisterschule konnte von Teilnehmern an Lehrgängen zur Vorbereitung der Meisterprüfung wegen der Schulgeldfreiheit keine Entgelte erheben. Die Beiträge für die Beschaffung von Material und Werkzeug waren nicht kostendeckend.**

**Die Stundenzahl der Lehrgänge der Meisterschule überstieg die Stundenzahl vergleichbarer Angebote der Handwerkskammern zum Teil erheblich.**

### 1. Allgemeines

Die "Meisterschule für Handwerker Kaiserslautern" ist eine Einrichtung des öffentlichen berufsbildenden Schulwesens<sup>1)</sup> in Trägerschaft des Bezirksverbands Pfalz. Die Bildungsgänge sind in drei Bereiche gegliedert:

- Berufsfachschule für anerkannte Ausbildungsberufe des Handwerks,
- Fachschule für Technik (Wahlschule),
- Meisterschule für Handwerker (Fachschule).

Von insgesamt 873 Schülern im Schuljahr 2002/2003 besuchten 360 die Berufsfachschule, 242 die Fachschule für Technik und 271 die Meisterschule für Handwerker<sup>2)</sup>.

Der Schulbetrieb unterliegt der Aufsicht des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend. Die Lehrkräfte sind Bedienstete des Bezirksverbands.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Unterrichtsorganisation der Schule geprüft. Im Folgenden werden nur die wesentlichen Feststellungen zur Meisterschule, die das Land betreffen, dargestellt. Weitere Feststellungen wurden dem Bezirksverband mitgeteilt.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Organisationsform

Die Meisterschule bereitet auf die Meisterprüfung nach der Handwerksordnung vor und gibt Gelegenheit, erforderliche Prüfungsarbeiten anzufertigen. Die Bildungsgänge für die verschiedenen Berufsgruppen werden in der Regel in Vollzeitunterricht für die Dauer eines Schuljahres durchgeführt. Voraussetzung für die Teilnahme ist der erfolgreiche Abschluss einer Gesellen- oder Abschlussprüfung und eine mehrjährige Tätigkeit als Geselle oder Facharbeiter in dem Handwerk, in dem die Meisterprüfung abgelegt werden soll.

Das Angebot ist für die Teilnehmer unentgeltlich. Die Meisterschule erhob lediglich für die zentrale Beschaffung von Materialien und Werkzeugen zur Herstellung von Werkstücken einen Kostenbeitrag von 102 €Schuljahr<sup>3)</sup>.

Die im Jahr 1997 von der Meisterschule ermittelten Sachkosten von 250 € bis zu 1.030 € je Teilnehmer - in Abhängigkeit von der jeweiligen Berufsgruppe - waren deutlich höher als der Kostenbeitrag.

Die Handwerkskammern bieten - auch in Kaiserslautern - vergleichbare Vorbereitungskurse meist in Teilzeitform gegen Entgelt und Erstattung der Materialkosten an.

Angesichts der Zielgruppe und der Kursinhalte sollten die Vorbereitungslehrgänge nicht mehr als schulisches Angebot, sondern als Weiterbildungsangebot fortgeführt werden. Ausgehend von der Zahl der Lehrgangsteilnehmer der Meisterschule im Schuljahr 2002/2003 und den von den Handwerkskammern geforderten Entgelten für vergleichbare Kurse wären Einnahmen von insgesamt 1,25 Mio. € möglich gewesen. Außerdem könnte die Meisterschule kostendeckende Beiträge für die Beschaffung von Materialien und Werkzeug erheben.

Das Ministerium und der Bezirksverband haben mitgeteilt, die Meisterschule dürfe als öffentliche Schule nach § 68 Schulgesetz weder Schulgeld noch Sachkostenbeiträge für Lehrmittel erheben. Es sei eine politische Entscheidung, ob die Erhebung von Kursgebühren durch eine Änderung des Schulgesetzes ermöglicht werde.

---

1) § 103 Nr. 1 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), BS 223-1.

2) Im Folgenden: Meisterschule.

3) Ausgenommen sind die Zimmerer, die notwendiges Material selbst beschaffen, und Maurer/Betonbauer, von denen lediglich 51 €Schuljahr erhoben werden.

## 2.2 Zahl der Lehrgangsstunden

Für jeden Bildungsgang der Meisterschule sind nach der Stundentafel 1.600 Lehrgangsstunden vorgeschrieben. Bei vergleichbaren Angeboten der Handwerkskammern war die Zahl der Lehrgangsstunden bis zu 800 Stunden geringer.

Der Bezirksverband hat mitgeteilt, die Meisterschule sei an die durch das Land vorgegebenen Stundentafeln gebunden. Meisterschule und Bezirksverband würden es begrüßen, wenn in gewissem Umfang in einzelnen Lehrgängen von den Vorgaben der Stundentafeln abgewichen werden könnte.

Das Ministerium hat erklärt, die Frage, ob sich die Stundentafel tatsächlich am Bedarf des jeweiligen Berufes orientiere und damit heute noch aktuell sei, werde überprüft. Die Stundentafeln könnten frühestens bei einer Änderung der Meisterschulverordnung angepasst werden.

Hierzu ist anzumerken, dass sich eine Flexibilisierung auch durch eine Ausgestaltung der Lehrgänge als Weiterbildungsangebot erreichen ließe.

## 2.3 Landeszuweisung

Der Bezirksverband erhält vom Land einen finanziellen Ausgleich für die Wahrnehmung von Aufgaben, die in den übrigen Landesteilen vom Land erfüllt werden. Die Höhe dieses Ausgleichs wird für jedes Jahr in Form eines Pauschetrags<sup>4)</sup> vom Landtag beschlossen. Sollte eine Finanzierung der Vorbereitungslehrgänge für die Meisterprüfung durch Teilnehmerentgelte ermöglicht werden, wäre die Angemessenheit der Ausgleichszahlung zu überprüfen.

Das Ministerium und der Bezirksverband haben erklärt, der Landeshaushalt werde durch die Lehrgänge auf die Meisterprüfung nicht belastet. Grundlage der Pauschalierung seien die bis zum Jahr 1983 durchgeführten Spitzabrechnungen gewesen, bei der die ungedeckten Kosten der Fachschule für Bautechnik zu 100 % und die der Meisterschule für Handwerker zu einem Drittel berücksichtigt worden seien. Es sei deshalb schon immer davon ausgegangen worden, dass zwei Drittel der von der Meisterschule wahrgenommenen Aufgaben solche seien, die in anderen Landesteilen nicht das Land erfülle.

Auch eine anteilige Ausgleichszahlung belastet den Landeshaushalt, weil die ungedeckten Kosten der Meisterschule über die Pauschale mitfinanziert werden.

## 3. Folgerungen

### 3.1 Zu der nachstehenden Forderung wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert zu untersuchen, ob die für die Meisterschule angesetzten Lehrgangsstunden am tatsächlichen Bedarf orientiert sind.

### 3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zu prüfen, ob die Vorbereitungskurse auf die Meisterprüfung als Weiterbildungsangebot fortgeführt werden können, für die Teilnehmerentgelte und möglichst kostendeckende Beiträge für die Materialbeschaffung zu erheben sind,
- b) die Angemessenheit der Ausgleichszahlung des Landes an den Bezirksverband zu überprüfen,
- c) über das Ergebnis der vom Ministerium angekündigten Überprüfung zu der Forderung Nr. 3.1 zu berichten.

---

<sup>4)</sup> Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 613 07 Zuweisungen des Landes an den Bezirksverband Pfalz gemäß § 15 der Bezirksordnung.

## Nr. 25 Neubauten für die Fachhochschule Koblenz

**Im Rahmen der begleitenden Prüfung wurde die im Raumbedarfsplan für die Fachhochschule Koblenz vorgesehene Hauptnutzfläche - insbesondere bei den Forschungsbereichen - um mehr als 2.100 m<sup>2</sup> verringert. Dies entspricht vermeidbaren Baukosten von mehr als 5 Mio. €**

**Die Haushaltsunterlage -Bau- war nicht vollständig. Die Planungsunterlagen für die technischen Anlagen waren nicht prüfbar.**

**In der überarbeiteten Entwurfsplanung für den 2. Bauabschnitt wurden die Hauptnutzfläche um über 900 m<sup>2</sup> und darüber hinaus das Bauvolumen um über 2.000 m<sup>3</sup> Bruttorauminhalt verringert. Die Baukosten konnten so deutlich gesenkt werden.**

### 1. Allgemeines

Der Neubau der Fachhochschule Koblenz wurde in zwei Bauabschnitte unterteilt. Die Gebäude des 1. Bauabschnitts wurden zum Wintersemester 1998/1999 in Betrieb genommen und decken den Flächenbedarf der Fachbereiche Elektrotechnik und Maschinenbau, des Rechenzentrums sowie der vorläufigen zentralen Einrichtungen (Stützpunktverwaltung, -mensa und -bibliothek) ab. Die Gesamtbaukosten für den 1. Bauabschnitt sind mit 40,9 Mio. € angegeben <sup>1)</sup>.

In dem für 2005 geplanten 2. Bauabschnitt sollen die Neubauten für die Fachbereiche Architektur, Bauingenieurwesen, Sozialwesen und Betriebswirtschaft sowie für zentrale Einrichtungen (Verwaltung, Mensa und Bibliothek) errichtet werden. Die Fertigstellung ist für das Jahr 2009 vorgesehen. Für diesen Bauabschnitt werden 48 Mio. € Gesamtbaukosten erwartet.

Im Rahmen der Planung des 2. Bauabschnitts wurde ein neuer Raumbedarfsplan für die Gesamtmaßnahme aufgestellt, den der Rechnungshof im Jahr 2003 geprüft hat. Das Ergebnis der Prüfung wurde bei der Genehmigung des Raumbedarfs vom Ministerium der Finanzen berücksichtigt und dem Planungsauftrag zugrunde gelegt.

Begleitend zur Fortentwicklung der Planung für den 2. Bauabschnitt wurde außerdem in den Jahren 2003 und 2004 eine Prüfung der Haushaltsunterlage -Bau- durchgeführt. Die Prüfung hatte schwerpunktmäßig die Einhaltung der Vorgaben des genehmigten Raumbedarfsplans und die Wirtschaftlichkeit der Planung zum Inhalt.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Raumbedarf

Der neue Raumbedarfsplan sah für die Fachhochschule eine Hauptnutzfläche (HNF) von 22.475 m<sup>2</sup> vor. Das Raumprogramm beinhaltete neben den Räumen für den geplanten 2. Bauabschnitt auch die Flächen des bereits ausgeführten 1. Bauabschnitts. Dieses Verfahren war nach Angaben des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur erforderlich, um den Vorgaben des Wissenschaftsrats Rechnung zu tragen.

Nach der neuen Bedarfsplanung werden die im 1. Bauabschnitt errichteten Räume nicht alle und teilweise auch der Größe nach nicht benötigt. Das Ministerium der Finanzen griff daher die Anregung des Rechnungshofs auf, diese Flächenüberhänge wirtschaftlich zu nutzen und den Flächenbedarf für den 2. Bauabschnitt zu vermindern.

Weiterhin wurden in Abstimmung mit dem Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur die Forschungsflächen um 2.000 m<sup>2</sup> und die Bibliotheksflächen um 45 m<sup>2</sup> verringert. Das Studentenwerk stimmte außerdem einem Vorschlag des Rechnungshofs zu, auf 60 m<sup>2</sup> für Verwaltungsräume zu verzichten. Als Ergebnis verbleibt danach eine Verringerung der Flächen um 2.105 m<sup>2</sup> auf 20.370 m<sup>2</sup>. Das entspricht vermeidbaren Baukosten von mehr als 5 Mio. €

#### 2.2 Haushaltsunterlage -Bau-

Die Planungsunterlagen für die technischen Anlagen, die Bestandteil der Haushaltsunterlage -Bau- sind, waren noch nicht hinreichend ausgearbeitet und nicht prüfbar. Die Kostenermittlung beruhte im Wesentlichen auf Kostenrichtwerten, die zunächst nur eine Schätzung der Baukosten zulassen.

---

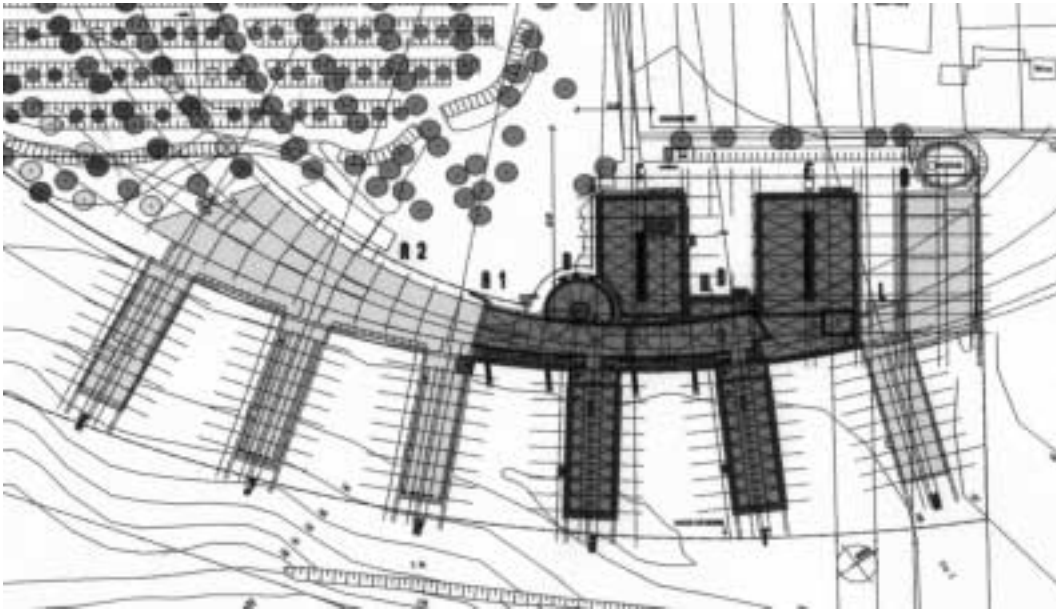
<sup>1)</sup> Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 15 Maßnahmen nach dem Hochschulbauförderungsgesetz, Titel 791 01 Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes für Maßnahmen nach dem Hochschulbauförderungsgesetz.

Eine Veranschlagung im Haushalt ist erst dann möglich, wenn detaillierte Kostenberechnungen und alle erforderlichen Planungsunterlagen vorliegen<sup>2)</sup>.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesichert, für die Vorlage prüffähiger Unterlagen Sorge zu tragen.

Das Entwurfskonzept sieht für die zentralen Einrichtungen der Fachhochschule einen sichelförmigen Hauptbau mit drei Geschossen vor. Hieran sollen sich die Fachbereichstrakte und die Werkstatthallen anschließen. Der Entwurf wurde im 1. Bauabschnitt teilweise verwirklicht.

Im 2. Bauabschnitt soll der Hauptbau verlängert und um vier zusätzliche Fachbereichstrakte sowie einen weiteren Werkstattbereich ergänzt werden.



Lageplan - ohne Maßstab -, die Bauteile des 1. Bauabschnitts sind dunkel unterlegt.

Die nachträgliche Änderung der Raumbedarfsplanung für den 1. Bauabschnitt führte verfahrensbedingt zu Schwierigkeiten für eine insgesamt noch wirtschaftliche Planung des Gesamtvorhabens.

Die Planung wurde in mehreren Stufen optimiert. Die ursprünglich vorgesehene Hauptnutzfläche verringerte sich in der Gesamtplanung um 927 m<sup>2</sup> auf 20.648 m<sup>2</sup>. Dies war insbesondere möglich, weil Überhangflächen des 1. Bauabschnitts mit Flächen belegt wurden, die erst für den 2. Bauabschnitt vorgesehen waren, und zu groß geplante Hörsäle des 2. Bauabschnitts auf den erforderlichen Bedarf begrenzt wurden. Die Hauptnutzfläche konnte durch eine geringfügige Verkleinerung einer Vielzahl von Räumen weiter verringert werden.

Der genehmigte Raumbedarf für den 1. und 2. Bauabschnitt wird noch um 278 m<sup>2</sup> überschritten. Die Überschreitung beruht im Wesentlichen darauf, dass die im 1. Bauabschnitt errichteten Hörsäle größer sind, als im neuen Raumbedarfsplan vorgesehen.

Von der geplanten Gesamtfläche sind im 2. Bauabschnitt noch 12.186 m<sup>2</sup> zu errichten.

Um überhöhte Bauausgaben und Folgekosten zu vermeiden, hatte der Rechnungshof eine Verbesserung der Planung der Baukörper des 2. Bauabschnitts angeregt. Die Vorschläge betrafen insbesondere die Begrenzung der Nebennutz-, Funktions- und Verkehrsflächen sowie den Verzicht auf unwirtschaftliche Bauausführungen. Z.B. wurde von dem Bau eines Obergeschosses mit eingetückter Fassade auf dem Verwaltungstrakt und eines eingeschossigen Anbaus, der dem Zentralgebäude vorgelagert werden sollte, abgesehen. Hierdurch wurde das ursprünglich vorgesehene Bauvolumen um 2.041 m<sup>3</sup> auf 104.044 m<sup>3</sup> Bruttorauminhalt verringert.

Die Berücksichtigung der Anregungen des Rechnungshofs bei der weiteren Planung führten zur einer deutlichen Verringerung der Baukosten.

---

<sup>2)</sup> § 24 Abs. 1 LHO.

**3. Folgerungen**

**3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, die Flächen und das Bauvolumen auf den Bedarf zu begrenzen und von unwirtschaftlichen Bauausführungen abzusehen.

**3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, ihm prüffähige Planungsunterlagen für die technischen Anlagen vorzulegen.

## Nr. 26 Förderung von Theatern

**Richtlinien für die Förderung von kommunalen Theatern, einheitliche Vorgaben für die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben sowie leistungs- und erfolgsorientierte Förderkriterien fehlten.**

**Belastungen der Theateretats der Städte Trier und Koblenz mit Ausgaben für die Festspiele erhöhten den Fehlbedarf und damit die Förderungen der Theater.**

**Das Land erfüllte seine finanziellen Verpflichtungen aus dem Theatervertrag zur Staatstheater Mainz GmbH aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs ohne entsprechende Ermächtigung im Landesfinanzausgleichsgesetz.**

### 1. Allgemeines

In Rheinland-Pfalz werden Dreispartentheater<sup>1)</sup> in kommunaler Trägerschaft vom Bezirksverband Pfalz (Pfalztheater Kaiserslautern) und von den Städten Koblenz und Trier sowie in privater Trägerschaft von der Staatstheater Mainz GmbH betrieben.

Das Land förderte diese Theater von 1999 bis 2002 aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs<sup>2)</sup>:

| Theater                     | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | Insgesamt                |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|
|                             | in Mio. €   |             |             |             |                          |
| Pfalztheater                | 5,6         | 5,6         | 5,6         | 5,6         | 22,4                     |
| Stadttheater Koblenz        | 3,6         | 3,5         | 3,5         | 3,6         | 14,2                     |
| Stadttheater Trier          | 4,2         | 4,2         | 4,3         | 4,5         | 17,2                     |
| Staatstheater <sup>3)</sup> | 10,2        | 10,4        | 10,4        | 10,5        | 41,5                     |
| <b>Insgesamt</b>            | <b>23,6</b> | <b>23,7</b> | <b>23,8</b> | <b>24,2</b> | <b>95,3<sup>2)</sup></b> |

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Zuwendungen des Landes für die Theater geprüft. Außerdem hat er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der drei Theater in kommunaler Trägerschaft in den Jahren 2000 bis 2002 untersucht.

Im Folgenden werden nur die wesentlichen Feststellungen, die das Land betreffen, dargestellt. Weitere Feststellungen wurden den Trägern der Theater mitgeteilt.

### 2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

#### 2.1 Förderung von Theatern in kommunaler Trägerschaft

##### 2.1.1 Grundlage für die Förderung

Die Fördermittel für die Theater in kommunaler Trägerschaft werden als zweckgebundene Finanzausweisung bereitgestellt<sup>4)</sup>.

1) Sprechtheater, Musiktheater und Ballett (mit eigenen Ensembles).

2) In die Prüfung wurden folgende Haushaltsstellen einbezogen:  
Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, Kapitel 09 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 653 01 Zuweisungen für Theater, Orchester und Musikschulen, Titel 685 19 Zuschuss an die Staatstheater-GmbH; im Haushaltsjahr 2002 umgesetzt in Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 52 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 633 02 Zuweisungen für Theater, Orchester und Musikschulen, Titel 682 01 Zuschuss an die Staatstheater-GmbH.

3) Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staatstheaters erfolgt nach einem vom Haushalts-/Kalenderjahr abweichenden Geschäftsjahr.

4) § 18 Abs. 1 Nr. 8 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 579).

Die Voraussetzungen und das Verfahren zur Bewilligung zweckgebundener Finanzaufweisungen sind durch das zuständige Ministerium zu regeln<sup>5)</sup>. Der Erlass entsprechender Richtlinien steht noch aus<sup>6)</sup>.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur hat zugesagt, im Jahr 2005 entsprechende Richtlinien für die Förderung zu erlassen.

### 2.1.2 Ermittlung des Fehlbedarfs

Grundlage für die Förderung ist derzeit noch das Theaterkonzept des ehemaligen Kultusministeriums aus dem Jahr 1987<sup>7)</sup>. Danach übernimmt das Land 40 % des Defizits (Fehlbedarf) des Pfalztheaters Kaiserslautern sowie der Stadttheater Koblenz und Trier. Das Stadttheater Trier erhält darüber hinaus einen Zuschlag von 10 %, weil es insbesondere ein eigenes Orchester unterhält.

In der Regel legte das Ministerium der Förderung den Fehlbedarf zugrunde, der in den kommunalen Haushaltsplänen für die Theater ausgebracht war. Vergleichbare Ausgaben wurden - in Abhängigkeit von der haushaltssystematischen Zuordnung oder dem gewählten Verteilungsschlüssel - unterschiedlich berücksichtigt. Dies betraf beispielsweise folgende Ausgaben:

- Bei dem Stadttheater Koblenz und dem Pfalztheater wurden in den Jahren 1999 bis 2002 Ausgaben von insgesamt 311.000 € und 131.000 € für Feuersicherheitswachen der städtischen Feuerwehren als zuwendungsfähig anerkannt. Beim Stadttheater Trier wurde die Förderfähigkeit entsprechender Ausgaben abgelehnt.
- Für Mieten und Pachten erkannte das Ministerium in den Jahren 1999 bis 2002 insgesamt beim Pfalztheater 1.112.000 € beim Stadttheater Koblenz 675.000 € und beim Stadttheater Trier 13.000 € als zuwendungsfähig an. Bei dem Stadttheater Koblenz und dem Pfalztheater waren die Räume für Verwaltung, Lager und Werkstätten von Dritten angemietet. Die vom Stadttheater Trier für diese Zwecke genutzten Gebäude standen überwiegend im Eigentum des Trägers; entsprechende Kosten blieben unberücksichtigt.
- Das Pfalztheater hatte eine eigene Personalverwaltung mit umgerechnet drei Vollzeitkräften eingerichtet. Für die Stadttheater Koblenz und Trier nahmen überwiegend die Personalämter der Stadtverwaltungen entsprechende Aufgaben wahr; die entsprechenden Ausgaben wurden nicht in die Förderung einbezogen.

Um eine sachgerechte Förderung der Theater zu gewährleisten, sind die zuwendungsfähigen Ausgaben eindeutig zu bestimmen.

Das Ministerium hat angekündigt, im Benehmen mit den kommunalen Trägern sowie mit den Vertretern der Theater dieses Thema aufzugreifen und eine Regelung zu erarbeiten.

### 2.1.3 Festspiele in Trier und Koblenz

Das Land unterstützte Festspiele im Rahmen der Projektförderung.

- Die in Trier jährlich stattfindenden Antikenfestspiele wurden bis zum Jahr 2001 von der ARS Trier Antikenfestspiele GmbH, danach von der Stadt Trier veranstaltet. Das Stadttheater, das zunächst an der Durchführung der Festspiele beteiligt war, übernahm mit dem Wechsel des Veranstalters die Organisation. Die Einnahmen und Ausgaben der Festspiele waren in einem Unterabschnitt veranschlagt.
- In Koblenz veranstaltete der Eigenbetrieb Koblenz Touristik unter maßgeblicher Beteiligung des Stadttheaters bis zum Jahr 2002 die Festungsspiele auf der Festung Ehrenbreitstein.

Die Ausgaben für die Theater und für Festspiele wurden in den kommunalen Haushalten nicht sachgerecht abgegrenzt. In einigen Fällen wurden Ausgaben für die Festspiele nicht von den Veranstaltern finanziert oder nicht dem zutreffenden Unterabschnitt zugeordnet. Dies gilt auch für die anteiligen Personal- und Sachausgaben der Theater, die beispielsweise in Koblenz bis zu 110.000 € jährlich betragen.

Belastungen der Theateretats der Städte Trier und Koblenz mit Ausgaben für die Festspiele erhöhten den Fehlbedarf und damit die Förderungen der Theater.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Festspiele in Koblenz finden nicht mehr statt. Im Falle der Antikenfestspiele in Trier enthalte der Zuweisungsbescheid eindeutige Aufforderungen zur strikten Trennung zwischen Theater- und Festspieldausgaben. Die Einhaltung dieser Auflage sei im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise festzustellen.

---

<sup>5)</sup> § 18 Abs. 3 LFAG.

<sup>6)</sup> Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 17. November 1987, A 21/87, in: NVwZ 1988, 448 ff.

<sup>7)</sup> Ministerratsbeschluss vom 7. April 1987.

#### 2.1.4 Zusätzliche Förderkriterien

Bei den Theatern bestanden Möglichkeiten für eine Verringerung der Defizite, die weitgehend ungenutzt blieben. Als Beispiele sind die Erhöhung der Auslastungsgrade der Orchester in Trier und Kaiserslautern, der Abbau überartiflicher Leistungen, die Nutzung des Wettbewerbs bei Auftragsvergaben und eine restriktivere Gewährung von Rabatten auf Eintrittspreise zu nennen.

- Bei einer allein am Fehlbedarf orientierten Förderung fehlen Anreize zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Fördermittel.

Der Rechnungshof regte deshalb an, ein Fördermodell zu entwickeln, das neben einer am Fehlbedarf orientierten Grundförderung auch eine leistungs- und erfolgsabhängige Gewährung von Fördermitteln vorsieht<sup>8)</sup>.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es bestehe grundsätzlich Bereitschaft, über kriteriengestützte, leistungs- und anreizorientierte Zuwendungsmodelle nachzudenken. Gerade unter dem Anreizaspekt werde es notwendig sein, ggf. auch zusätzliche haushaltsrechtliche Spielräume für die Theater zu schaffen.

- Der bisherige Bewilligungszeitraum der Förderung von einem Haushaltsjahr lässt den kommunalen Theatern wenig Raum für die Spielplangestaltung. Eine Spielzeit einschließlich der Planungs- und Vorbereitungsphase umfasst regelmäßig mehrere Haushaltsjahre. Es sollte deshalb ein Finanzierungsmodell entwickelt werden, das Planungssicherheit für eine mehrjährige Spielplangestaltung und Ensembleentwicklung gibt<sup>9)</sup>.

Das Ministerium hat erklärt, grundsätzlich liege es auch im Interesse des Landes, wenn den Theatern finanzielle Planungssicherheit geboten werde. Hierfür sei Voraussetzung, dass die notwendigen Haushaltsinstrumentarien für eine solche mehrjährige Planungssicherheit geschaffen werden. Die Thematik werde mit den Trägern und mit den beim Land zuständigen Stellen gemeinsam erörtert.

#### 2.2 Förderung der Staatstheater Mainz GmbH

An der Staatstheater Mainz GmbH sind das Land und die Stadt Mainz zu je 50 % beteiligt. Die nicht durch Erträge gedeckten Betriebskosten der Gesellschaft werden von Land und Stadt je zur Hälfte getragen<sup>10)</sup>. Das Land erstattet der Stadt daneben 50 % der Unterhaltungs- und Instandsetzungskosten der Gebäude sowie der untrennbar mit dem Gebäude verbundenen Betriebseinrichtungen und leistet Schuldendiensthilfen für die Sanierung des Großen Hauses des Staatstheaters<sup>11)</sup>.

Das Land erfüllte seine Verpflichtungen aus dem Theatervertrag aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs. Im Hinblick darauf, dass den Kommunen Zweckzuweisungen für die Förderung kommunaler Theater bereitgestellt werden<sup>4)</sup>, stellt sich die Frage, ob Steuerverbundmittel, die den Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs vorbehalten sind, zur Erfüllung von Verpflichtungen des Landes eingesetzt werden dürfen.

Das Ministerium hat erklärt, an der Aufgabenstellung des Staatstheaters Mainz habe sich durch den Theatervertrag keine grundsätzliche Änderung ergeben. Es übernehme dieselben kommunalen Aufgaben wie die anderen kommunalen Theater in Rheinland-Pfalz sowie zusätzliche Aufgaben als Theater der Landeshauptstadt. Um den Bedenken des Rechnungshofs nachzukommen, werde eine gesetzliche Klarstellung angestrebt, dass die Mittel für das Staatstheater Mainz aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs bestritten werden dürfen.

Die im Dezember 2004 beschlossene Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes enthält noch keine entsprechende Regelung.

---

<sup>8)</sup> Das Land Sachsen-Anhalt hat in die Leistungsverträge über die Landesförderung im Einvernehmen mit den kommunalen Trägern zum Beispiel auch kultur- und finanzfachliche Zielvereinbarungen aufgenommen.

Die Landesregierung Rheinland-Pfalz hat bei der Finanzierung der Landesbetriebe Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz und Rheinische Philharmonie Ähnliches vorgesehen und bereits mit dem neuen Mittelverteilungsmodell für den Bereich der Landesmuseen praktiziert.

<sup>9)</sup> Das Land Sachsen-Anhalt fördert zum Beispiel die kommunalen Theater im Rahmen mittelfristiger vertraglicher Vereinbarungen.

<sup>10)</sup> § 5 des Theatervertrags vom 15. Juni 1989.

<sup>11)</sup> Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, Kapitel 09 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 623 01 Schuldendiensthilfe für die Sanierung des Großen Hauses Staatstheater Mainz, Titel 653 05 Sonstige Zuweisungen an Kommunen, im Haushaltsjahr 2002 umgesetzt in Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 52 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 623 01 Schuldendiensthilfe für die Sanierung des Großen Hauses Staatstheater Mainz, Titel 633 04 Sonstige Zuweisungen an Kommunen.



### **3. Folgerungen**

#### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Richtlinien für die Förderung von Theatern in kommunaler Trägerschaft zu erlassen,
- b) den für die Höhe der Förderung maßgeblichen Fehlbedarf der kommunalen Theater nach einheitlichen Vorgaben zu ermitteln,
- c) darauf hinzuwirken, dass die Ausgaben, die den Förderungen von Theatern und den Festspielen zugrunde zu legen sind, verursachungsgerecht abgegrenzt werden,
- d) ein Finanzierungsmodell zu entwickeln, das die Höhe der Förderung auch von leistungs- und erfolgsorientierten Kriterien abhängig macht und den Theatern eine mehrjährige Planungssicherheit gibt.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) soweit die Verpflichtungen des Landes aus dem Theatervertrag mit der Stadt Mainz weiterhin aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs erfüllt werden, im Landesfinanzausgleichsgesetz eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage vorzusehen,
- b) über die vom Ministerium getroffenen Regelungen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, b und d zu berichten.

## **Nr. 27 Festsetzung von Bezügen und Beihilfen durch das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz**

Das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz setzt seit dem Jahr 2002 mit Hilfe eines automatisierten Personalwirtschaftssystems die Bezüge für das Personal fest. Die Oberfinanzdirektion Koblenz hätte die gleichen Leistungen im Jahr 2004 um mehr als 200.000 € günstiger erbracht.

Im Bereich der Informationstechnik vergab das Klinikum Aufträge im Wert von 653.000 € vor der Bewilligung von Fördermitteln.

Bei Auftragsvergaben wurden die Vorteile des Wettbewerbs nicht ausreichend genutzt und Vergabeverfahren sowie die Abrechnung von Leistungen nicht ordnungsgemäß abgewickelt.

In der Abteilung für Personalwesen besteht ein Einsparpotential von sechs Stellen. Personalkosten von 297.000 € jährlich lassen sich vermeiden.

Programme des beschafften Personalwirtschaftssystems wurden nicht angewandt. Bei Nutzung der Automationslösungen können bis zu fünf Stellen im Zuge der Personalfuktuation abgebaut und Personalkosten von 234.000 € jährlich eingespart werden.

Das betriebliche Ergebnis des Klinikums lässt sich bei einer verursachungsgerechten Umlage der Kosten für die Festsetzung der Bezüge für Dritte um 264.000 € jährlich verbessern.

Die Kosten für die Festsetzung von Beihilfen durch das Klinikum waren um 20.000 € jährlich höher als bei einer entsprechenden Aufgabenerledigung durch die Oberfinanzdirektion Koblenz.

### **1. Allgemeines**

Das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ist eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts<sup>1)</sup>. Es steht unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur.

Das Klinikum setzt seit dem Jahr 2002 die Bezüge und Beihilfen seines Personals sowie der dem Fachbereich Medizin der Johannes Gutenberg-Universität<sup>2)</sup> zugeordneten Beschäftigten<sup>3)</sup> fest. Zuvor wurden diese Aufgaben von der Oberfinanzdirektion (OFD) Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle (ZBV) - wahrgenommen<sup>4)</sup>, die hierfür dem Klinikum auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 1997 die Kosten in Rechnung stellte<sup>5)</sup>.

Der Rechnungshof hat die Festsetzung der Bezüge und Beihilfen durch das Klinikum geprüft. Ziel der Prüfung war vor allem, die Wirtschaftlichkeit des Aufgabenvollzugs zu untersuchen und mögliche Wirtschaftlichkeitsreserven aufzuzeigen.

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

#### **2.1 Festsetzung von Bezügen**

Nach einem Beschluss des Aufsichtsrats<sup>6)</sup> vom September 1998, wirtschaftlichere Alternativen zur Lohn- und Gehaltsabrechnung durch die Oberfinanzdirektion zu untersuchen, erteilte das Klinikum einem privaten Unternehmen freihändig den Auftrag, ein Konzept zur Einführung eines automationsunterstützten Personalwirtschaftssystems zu entwickeln. Eine Ausschreibung des Projekts war nicht erwogen worden. Schriftliche Unterlagen über den Inhalt und den Wert des Auftrags konnten von der Verwaltung nicht vorgelegt werden.

---

1) § 1 Landesgesetz über das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - Universitätsklinikumsgesetz - UKIG - vom 1. Juli 1997 (GVBl. S. 170), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167), BS 223-42.

2) Sondervermögen nach § 25 Abs. 2 LHO.

3) Ärztliche Beschäftigte sowie solche, die ganz oder überwiegend für Forschung und Lehre tätig sind (§ 18 Abs. 1 Satz 5 UKIG).

4) Landesverordnung über die Zuständigkeiten der OFD-ZBV vom 22. Mai 1985 (GVBl. S. 141 ff.), BS 2032-22, und Beihilfen-Zuständigkeitsverordnung vom 30. Januar 1996 (GVBl. S. 119), BS 2030-1-51.

5) Im Jahr 2001: 1.037.000 €

6) Von fünf stimmberechtigten Mitgliedern sind drei Vertreter des Landes.

Auf der Grundlage des von dem Unternehmen im April 2000 erstellten Einführungskonzepts, nach dem Einsparungen von 605.000 € jährlich erwartet wurden, stimmte der Aufsichtsrat zu, die Bezüge für das eigene und das dem Fachbereich Medizin der Universität zugeordnete Personal durch das Klinikum festzusetzen.

### 2.1.1 Kostenvergleich

Der Beschluss des Aufsichtsrats stützte sich auf einen Kostenvergleich der Verwaltung für das Jahr 1999, der mehrere Kostenkomponenten für die Aufgabenwahrnehmung durch das Klinikum nicht oder nicht hinreichend berücksichtigte:

- Kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen für die neu zu beschaffende Hard- und Software sowie die Anpassung der Programme an den Bedarf des Klinikums wurden nicht angesetzt. Bei Investitionen von 614.000 € und Kosten für die Anpassungsprogrammierung von 450.000 € wären Abschreibungen<sup>7)</sup> und Zinsen von über 383.000 € jährlich zu berücksichtigen gewesen.
- Der für die Aufgabenwahrnehmung veranschlagte zusätzliche Personalbedarf wurde um sieben Kräfte zu niedrig angesetzt<sup>8)</sup>. Das entsprach Personalkosten von 288.000 € jährlich.
- In den Kostenvergleich einzubeziehende Personalgemeinkosten und Sachkosten für Büroarbeitsplätze mit Technikunterstützung<sup>9)</sup> von insgesamt 372.000 € jährlich wurden außer Acht gelassen.

Bei Erfassung aller Kosten wäre erkennbar gewesen, dass bei Festsetzung der Bezüge durch das Klinikum keine Einsparungen, sondern Mehrkosten<sup>10)</sup> zu erwarten gewesen wären.

Der Rechnungshof hat die Kosten für die Festsetzung der Bezüge durch das Klinikum nach dem Stand des Monats Februar 2004 auf der Grundlage des Personalbestands der Personalabteilung sowie aller übrigen Kostenkomponenten ermittelt und mit denen der Oberfinanzdirektion verglichen. Danach waren die Kosten für die Aufgabenwahrnehmung durch das Klinikum um 203.000 € höher, als sie es bei der Oberfinanzdirektion gewesen wären.

Das Klinikum hält den Kostenvergleich des Rechnungshofs für verfehlt, weil dieser von einer zu kurzen Abschreibungszeit ausgehe und nicht berücksichtigt habe, dass durch Fördermittel finanzierte Anschaffungen nicht abgeschrieben werden müssen. Im Ergebnis sei die klinikeigene Festsetzung von Bezügen günstiger als die der Oberfinanzdirektion.

Die Auffassung des Klinikums wird nicht geteilt. Ein Kostenvergleich ist nur möglich, wenn alle anfallenden Aufwendungen gegenübergestellt werden. Würden einseitig erlangte Kostenvorteile aufgrund von Förderungen berücksichtigt, wäre ein Vergleich nicht möglich. Im Übrigen legte der Rechnungshof dem Kostenvergleich die vom Klinikum gewählte Abschreibungsdauer zugrunde.

### 2.1.2 Projektorganisation

Das Unternehmen, das mit der Erstellung eines Konzepts für die Einführung des Personalwirtschaftssystems beauftragt war, erhielt auch den Auftrag, ein Fachkonzept<sup>11)</sup> zu erstellen. Dieses sah u.a. vor, dass der Projektleitung auch ein Vertreter des beauftragten Unternehmens angehörte. Die Folge war, dass das Unternehmen seine eigenen Programmierleistungen zu kontrollieren hatte.

Ein projektbegleitendes Controlling, das frühzeitig Risiken aufgezeigt hätte, wurde nicht eingerichtet.

### 2.1.3 Förderung, Projektbeginn und Auftragsvergaben

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur bewilligte im August 2001 nach dem Hochschulbauförderungsgesetz<sup>12)</sup> Fördermittel von 776.000 € für die Einführung des Personalwirtschaftssystems.

Das Klinikum vergab Aufträge vor Bewilligung der Fördermittel oder ohne vorherige Ausschreibung. Dies stand nicht in Einklang mit den Auflagen des Bewilligungsbescheids:

---

7) Das Klinikum legt Hard- und Softwareprodukten einen Abschreibungszeitraum von drei Jahren zugrunde.

8) Der Personalbedarfsermittlung des Klinikums lagen u.a. 5.500 Zahlfälle zugrunde. Die Oberfinanzdirektion hatte dagegen im Jahr 1999 insgesamt 6.500 Zahlfälle abgerechnet.

9) Vgl. Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 17. Juli 2000 - IIA3-H 1012-10.28/99 -.

10) 438.000 € auf der Grundlage des Kostenvergleichs für das Jahr 1999.

11) Kern des Konzepts waren die Einführung des neuen Personalwirtschaftssystems mit klinikeigener Abrechnung, eine Projekt- und Detailbeschreibung sowie Ausführungen zur Umsetzung des Projekts.

12) Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von Hochschulen" - Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) - vom 10. November 2001 (BGBl. I S. 2992).

- Im Bereich der Informationstechnik wurden teilweise bis zu fünf Monate vor der Bewilligung der Fördermittel Aufträge für Lieferungen und Leistungen von insgesamt 110.000 € freihändig vergeben und Lizenzen im Wert von 58.000 € erworben.
- Das Personalwirtschaftssystem mit einem Auftragswert von über 485.000 € wurde europaweit ausgeschrieben. Der erteilte Zuschlag lag noch vor der Zustellung des Bewilligungsbescheids (vgl. Ausführungen zu Nr. 2.1.4).

Nicht nach dem Hochschulbauförderungsgesetz geförderte Programmanpassungen wurden ohne vorherigen Angebotsvergleich freihändig an das der Projektleitung angehörende Unternehmen mit einem Auftragswert von zunächst 170.000 € vergeben. Durch Anschlussaufträge wurde der Auftragswert auf 450.000 € aufgestockt.

Das Klinikum hätte erkennen können, dass die geschätzten Aufwendungen von 170.000 € nur für einen Teil der erforderlichen Arbeiten ausreichen würden, die nach der Vergabeverordnung mit weiteren Einzelaufträgen zu einem IT-Gesamtprojekt zusammenzufassen gewesen wären. Hiernach hätten auch diese Leistungen europaweit ausgeschrieben werden müssen<sup>13)</sup>.

#### 2.1.4 Auswahl des Personalwirtschaftssystems und Vergabeverfahren

Das Klinikum begründete die Auswahl des Personalwirtschaftssystems damit, dass dieses bereits mit Erfolg in einem anderen Universitätsklinikum eingesetzt werde und eine vollständige Integration in das im Jahr 1998 eingerichtete Standardprogramm erlaube. Es hatte nicht geprüft, ob die Beschaffung anderer Softwareprodukte oder andere Finanzierungsarten wirtschaftlicher gewesen wären.

Für die Auswahl dürfte insbesondere ausschlaggebend gewesen sein, dass das Klinikum bereits im April 2001 Lizenzen für dieses Personalwirtschaftssystem über das in der Projektleitung vertretene Unternehmen für 58.000 € erworben hatte. Eine Prüfung des Klinikums, ob die geforderte Integration in das vorhandene Standardprogramm auch durch andere Produkte hätte erreicht werden können, unterblieb.

Die europaweite Ausschreibung war in vier Lose mit einem Auftragswert von insgesamt 485.000 € unterteilt, von denen das Los I "Systemnahe Software" einen Auftragswert von 238.000 € hatte. Den Zuschlag für Los I erhielt das der Projektleitung angehörende Unternehmen, nachdem das Leistungsverzeichnis herstellerspezifisch erstellt worden war mit der Folge, dass andere Anbieter keine entsprechenden Angebote abgeben konnten.

Das Vergabeverfahren wies Mängel auf:

- Nach dem Eingangsbuch des Klinikums und der Bestätigung der für die Öffnung der Angebote zuständigen Stelle gingen zehn Angebote ein. In der Niederschrift über die Öffnung der Angebote ist dagegen vermerkt, dass bis zum Ablauf der Angebotsfrist neun Angebote eingegangen und in die Wertung einbezogen worden seien.

Das Klinikum hat ausgeführt, ein zehntes Angebot habe es nicht gegeben. Es hat allerdings bestätigt, dass zehn Bieterschreiben eingegangen sind.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es sich bei Bieterschreiben um Angebote im Rechtssinne handelt.

- Nicht in Einklang mit dem Vergaberecht standen
  - die Verlängerung der Angebotsfrist am Tag der Angebotseröffnung<sup>14)</sup>,
  - die nicht unverzüglich durchgeführte Verhandlung zur Öffnung der Angebote<sup>15)</sup>,
  - die nicht aktenkundig gemachte Prüfung der Angebote auf Vollständigkeit, rechnerische und fachliche Richtigkeit<sup>16)</sup>,
  - das Fehlen eines Vergabevermerks für die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen<sup>17)</sup>.

---

<sup>13)</sup> § 2 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung -VgV-) vom 9. Januar 2001 (BGBl. I S. 110) i.d.F. der Bekanntmachung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), geändert durch Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304, 2338).

<sup>14)</sup> Vgl. § 22 Nr. 4 Abs. 2 VOL/A.

<sup>15)</sup> Vgl. § 22 Nr. 2 Abs. 2 VOL/A.

<sup>16)</sup> Vgl. § 23 Nrn. 2 und 3 VOL/A.

<sup>17)</sup> Vgl. § 30 VOL/A.

### 2.1.5 Abrechnung von Leistungen

In vielen Fällen waren die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Abrechnung von Leistungen nicht erfüllt. So waren Rechnungen von insgesamt 285.000 € für Leistungen beglichen worden, die zum Teil erst wesentlich später schriftlich in Auftrag gegeben wurden. Zu Zahlungen von insgesamt 66.000 € lagen keine Bedarfsmeldungen der Fachabteilungen, Angebote von Unternehmen und keine schriftlichen Aufträge vor.

Die den Rechnungen zugrunde liegenden Leistungsnachweise waren entweder unvollständig oder zu ungenau. In nicht wenigen Fällen fehlten Leistungsnachweise. Es war auch nicht festzustellen, dass die Projektleitung zumindest einen Teil der vorhandenen Nachweise überprüft und Anweisungen für eine ordnungsgemäße Leistungsabrechnung gegeben hätte.

### 2.1.6 Vertragsgestaltung

Leistungen im Gesamtwert von 450.000 € lagen keine schriftlichen Verträge zugrunde. Die Aufträge wurden nach Verhandlungen der EDV-Abteilung vom Sachgebiet Medizintechnik der Abteilung Technik mündlich vergeben. Eine inhaltliche Prüfung der vereinbarten Konditionen durch das zuständige Sachgebiet Medizintechnik fand nicht statt.

Bei Beschaffungen und Leistungsvergaben ist auf eine klare Trennung zwischen der Bedarfsmeldung der Fachabteilung und der Auftragsvergabe durch die Beschaffungs- und Vergabestelle zu achten. In diesem Sinn hatte der Landtag bei einer früheren Prüfung des Klinikums gefordert, über den Aufsichtsrat des Klinikums sicherzustellen, dass bei Beschaffungen eine Festlegung von Vertragsgegenstand und Vertragspartner durch die bedarfsanfordernden Stellen ausgeschlossen wird<sup>18)</sup>. Auch sollten aus Gründen der Rechtssicherheit Aufträge oder Erweiterungen von Aufträgen schriftlich erteilt und für umfangreiche IT-Projekte grundsätzlich schriftliche Verträge nach den Musterverträgen der öffentlichen Hand<sup>19)</sup> abgeschlossen werden.

### 2.1.7 Personalbedarf

Der Personalausstattung der Abteilung für Personalwesen, die mit der Einführung der Bezüge- und Beihilfefestsetzung verstärkt wurde, lag keine Bedarfsermittlung zugrunde, die eine sachgerechte Beurteilung des Stellenbedarfs erlaubt hätte. Leistungsmaßstäbe für eine angemessene Auslastung des Personals fehlten.

Der Rechnungshof hat deshalb durch Leistungsvergleich den Personalbedarf bei den drei personalverwaltenden Sachgebieten der Abteilung Personalwesen ermittelt und Folgendes festgestellt:

- Die Aufgaben können in zwei Sachgebieten zusammengefasst werden. Ein Teil der Aufgaben, der von den Sachgebietsleitern erledigt wird, kann auf die Sachbearbeiter delegiert werden, so dass die Stelle eines Sachgebietsleiters eingespart werden kann. Das entspricht Personalkosten von 60.000 € jährlich.
- Bei den Sachbearbeitern bestand - unter Berücksichtigung der vorgenannten Aufgabendelegation - eine Arbeitszeitreserve von insgesamt zwei Kräften. Das entspricht Personalkosten von 80.000 € jährlich.
- Bei dem für die Lohn- und Gehaltsabrechnung zuständigen Sachgebiet lagen die Zahlfälle je Kraft unter dem entsprechenden Vergleichswert der Oberfinanzdirektion. Aufgrund der hiernach möglichen Leistungssteigerung des klinikeigenen Personals werden drei der insgesamt 14 Kräfte des Sachgebiets entbehrlich. Das entspricht Personalkosten von 157.000 € jährlich.

### 2.1.8 Betrieb des Personalwirtschaftssystems und Anwendungsmöglichkeiten

Zu dem Betrieb des Personalwirtschaftssystems wurde Folgendes festgestellt:

- Für das Programm lag weder eine formelle Freigabe noch eine vollständige Dokumentation zum Abschlusstest vor. Dies gilt auch für Programmanpassungen.
- Der Betrieb und die Anwendung des Personalwirtschaftssystems waren nicht durch eine Dienstanweisung geregelt. Damit fehlten Vorgaben für eine Zuordnung und Abgrenzung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der Mitarbeiter, für den betrieblichen Ablauf und für die Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen.

---

<sup>18)</sup> Jahresbericht 2001, Tz. 28 (Drucksache 14/750). Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2001 des Rechnungshofs (Drucksache 14/1020, S. 20), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/1230, S. 14), Beschluss des Landtags vom 29. August 2002 (Plenarprotokoll 14/29, Seite 2009).

<sup>19)</sup> Besondere Vertragsbedingungen (BVB) und Ergänzende Vertragsbedingungen für IT-Leistungen (vgl. Empfehlung des Kooperationsausschusses Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunen - KoopA-ADV -).

- Es gab kein Benutzerkonzept, das den Anforderungen an die Datensicherheit, den Datenschutz, die Kontrolle und die Übersichtlichkeit der Geschäftsvorgänge gerecht wurde, wie sie für den Unternehmensbereich<sup>20)</sup> und in den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buch- und Speicherbuchführung<sup>21)</sup> festgelegt sind.
- Drei Mitarbeiter der EDV-Abteilung waren mit weitgehenden Berechtigungen ausgestattet, die es z.B. ermöglichen, sogar gehaltswirksame Daten ohne Kontrollmöglichkeiten zu verändern.
- Mitarbeiter der EDV-Abteilung führten eigene Programmentwicklungen durch und entschieden, ob die von der Fachabteilung geforderten Leistungen von eigenen Kräften erbracht oder an Dienstleistungsbetriebe vergeben werden sollten. Eine übergeordnete Stelle, die die Wirtschaftlichkeit der Leistungen beurteilt und entsprechende Programmieraufträge erteilt hätte, war nicht eingerichtet.

Mögliche Programmanwendungen (sog. Teilmodule) des Personalwirtschaftssystems wurden nicht oder nur zum Teil genutzt:

- Das für 19.000 € dem Bedarf des Klinikums angepasste Teilmodul "Personalbeschaffung" (Bewerberverwaltung) wurde von den Mitarbeitern des Klinikums als nicht bedarfsgerecht angesehen und deshalb nicht genutzt.
- Nicht anwendbar waren die Teilmodule "Einsatzplanung" (Dienstplan) und "Reisemanagement", weil erforderliche Programmanpassungen noch nicht durchgeführt worden waren. Dies hatte u.a. zur Folge, dass Arbeitszeiten außerhalb der normalen Dienstzeit, z.B. Schicht-, Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienst sowie Überstunden, noch manuell erfasst und abgerechnet werden mussten. Bei Nutzung der Automationslösung werden bis zu fünf Kräfte entbehrlich. Das entspricht Personalkosten von 234.000 €/jährlich.

Das Klinikum hatte nicht geprüft, ob für die Bearbeitung von Dienstreiseangelegenheiten eine Anpassung und Verwendung des Teilmoduls "Reisemanagement" wirtschaftlicher ist als das bisher genutzte Software-Produkt.

### 2.1.9 Leistungen für Dritte

Die Lohn- und Gehaltsabrechnungsstelle des Klinikums setzte auch die Bezüge für das Personal des Fachbereichs Medizin der Johannes Gutenberg-Universität<sup>2)</sup>, des Tumorzentrums Rheinland-Pfalz e.V. und - auf der Grundlage von Privatdienstverträgen mit Universitätsprofessoren - weiterer Personen fest. Das Klinikum forderte hierfür keine Kostenerstattung.

Bei einer verursachungsgerechten Umlage der Kosten kann das betriebliche Ergebnis des Klinikums um insgesamt 264.000 €/jährlich verbessert werden.

### 2.2 Festsetzung von Beihilfen

Für die Festsetzung von Beihilfen stellte das Klinikum eine Fachkraft ein. Es hatte zuvor nicht untersucht, ob andere Lösungsmöglichkeiten, z.B. Beihilfefestsetzungen durch eine andere Einrichtung gegen Kostenerstattung, wirtschaftlicher gewesen wären.

Unter Einbeziehung der kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen für den Kauf eines Software-Produkts<sup>22)</sup>, der Personalgemeinkosten und einer Sachkostenpauschale entstanden dem Klinikum Kosten von 75.000 €/jährlich. Demgegenüber betragen die zuletzt im Jahr 2001 an die Oberfinanzdirektion gezahlten Verwaltungskosten 24.000 €

Im Mai 2002 übertrug das Klinikum der nur zu 60 % ausgelasteten Fachkraft weitere Aufgaben. Die dadurch auf 47.000 €/jährlich verringerten anteiligen Kosten für die Beihilfefestsetzung lagen immer noch um mehr als 20.000 € jährlich über den an die Oberfinanzdirektion gezahlten Verwaltungskosten.

---

20) Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27. April 1998 (BGBl. I S. 786).

21) Nach § 3 Satz 1 der Krankenhaus-Buchführungsverordnung (KHBV) gelten auch die §§ 238 und 239 des Handelsgesetzbuchs.

22) Hierbei handelt es sich nicht um ein Teilmodul des Personalwirtschaftssystems.

### 3. **Folgerungen**

Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Einbeziehung aller Kosten durchzuführen,
- b) Leistungen nur bei einem entsprechenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit selbst zu erbringen,
- c) für die Abwicklung von Projekten rechtzeitig ein projektbegleitendes Controlling und eine Qualitätssicherung einzurichten,
- d) Projekte, für die Fördermittel beantragt werden, grundsätzlich erst nach Bewilligung der Zuweisung zu beginnen,
- e) bei der Vergabe von Leistungen nach den vergaberechtlichen Bestimmungen zu verfahren und die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen,
- f) die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Abrechnung der Leistungen zu schaffen,
- g) Aufträge ausschließlich von der Beschaffungs- und Vergabestelle zu vergeben,
- h) entbehrliche Stellen einzusparen und Personal sozialverträglich abzubauen,
- i) den Betrieb und die Anwendung des eingesetzten Personalwirtschaftssystems durch Dienstanweisung zu regeln,
- j) die Möglichkeiten der automationsunterstützten Erledigung von weiteren Aufgaben der Personalwirtschaft zu nutzen,
- k) eine Erstattung der Kosten für die Festsetzung von Bezügen für Dritte zu verlangen,
- l) für die Festsetzung von Beihilfen wirtschaftliche Lösungsmöglichkeiten zu nutzen.

## **Nr. 28 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer**

**Der Umfang der Lehrverpflichtung der Hochschulprofessoren und die Vergütung der Lehraufträge waren nicht verbindlich geregelt.**

**Von der Möglichkeit, nebetätigkeitsrechtliche Entscheidungen zu delegieren, wurde nur eingeschränkt Gebrauch gemacht. Dies führte in einigen Fällen zu verspäteten Nebentätigkeitsgenehmigungen.**

**Ausgaben für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material wurden nicht immer verursachungsgerecht zwischen der Hochschule und dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung aufgeteilt. Außerdem entgingen der Hochschule Einnahmen von 34.000 € jährlich, weil die Druckerei in großem Umfang für Hörer unentgeltlich Vervielfältigungen herstellte. Weitere finanzielle Nachteile entstanden, weil Kurswochen des Führungskollegs Speyer außerhalb der Hochschule durchgeführt wurden.**

**Aufträge für Beschaffungen und hauswirtschaftliche Instandsetzungsarbeiten wurden überwiegend freihändig vergeben. Dadurch blieben die Vorteile des Wettbewerbs ungenutzt.**

**Haushaltspläne und Jahresabschlüsse der Hörerschaft der Hochschule wurden nicht zur Überprüfung und Genehmigung vorgelegt.**

### **1. Allgemeines**

Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich eine staatliche Einrichtung<sup>1)</sup>, die vom Land auf der Grundlage von Vereinbarungen gemeinsam mit dem Bund und den anderen Ländern finanziert wird. Sie untersteht der Fachaufsicht und in Selbstverwaltungsangelegenheiten der Rechtsaufsicht der Staatskanzlei<sup>2)</sup>.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschule in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 geprüft.

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

#### **2.1 Lehrverpflichtung und Lehraufträge**

Die Lehrverpflichtung des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals wurde bisher nicht in einer eigenen Rechtsverordnung geregelt.

Die Professoren der Hochschule erbrachten - in Anlehnung an die für Professoren an Universitäten geltenden Vorschriften<sup>3)</sup> - neben ihren Aufgaben in der Forschung ein Lehrdeputat von acht Semesterwochenstunden. Hiervon entfielen sechs Semesterwochenstunden auf Vorlesungen und Seminare sowie zwei Semesterwochenstunden auf Einzelveranstaltungen des Weiterbildungsangebots der Hochschule. Nähere Vorgaben zur Erfüllung des "Weiterbildungsdeputats", insbesondere zur Anzahl und zum zeitlichen Umfang der Veranstaltungen, bestanden nicht. In der Praxis reichte die Bandbreite der Angebote je Professor von einer zweitägigen Veranstaltung bis zu neun, überwiegend mehrtägigen Veranstaltungen.

Angesichts dieser Unterschiede erscheint der Erlass einer Rechtsverordnung, in der u.a. der Umfang der Lehrverpflichtung festgelegt wird, geboten<sup>4)</sup>.

Die Staatskanzlei hat erklärt, sie werde die Anregung zum Erlass einer Rechtsverordnung aufgreifen.

Zur Ergänzung und Sicherstellung des Lehrangebots der Hochschule wurden Lehraufträge erteilt. Im Sommersemester 2004 waren 82 Lehrbeauftragte tätig, die eine Vergütung von 31 €/Std. sowie Reise- und Aufenthaltskosten entsprechend dem Landesreisekostengesetz Rheinland-Pfalz erhielten.

---

1) § 6 Abs. 1 Landesgesetz über die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Verwaltungshochschulgesetz - DHVG -) vom 2. März 2004 (GVBl. S. 171), BS 223-20.

2) § 74 DHVG.

3) Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO) vom 7. Juli 1994 (GVBl. S. 325), zuletzt geändert durch § 147 des Hochschulgesetzes vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167), BS 223-41-8.

4) § 38 DHVG.



Die Höhe der Vergütung und der Erstattung der Reise- und Aufenthaltskosten war bisher nicht verbindlich geregelt<sup>5)</sup>.

Die Staatskanzlei hat erklärt, sie werde den Erlass einer Verwaltungsvorschrift prüfen. Dabei sei allerdings zu berücksichtigen, dass es das erklärte Ziel der Landesregierung sei, vorhandene Verwaltungsvorschriften abzubauen und den Neuerlass restriktiv zu handhaben. Insoweit seien in die Prüfung auch alternative Lösungsansätze einzubeziehen.

## **2.2 Nebentätigkeitsgenehmigungen**

Wissenschaftliche oder künstlerische Nebentätigkeiten, die entgeltlich ausgeübt werden, sind dem Dienstvorgesetzten anzuzeigen. Dienstvorgesetzter der Professoren ist die Staatskanzlei<sup>6)</sup>. Sie kann einzelne Befugnisse auf den Rektor übertragen. Bislang ist dieser allerdings nur zur Entgegennahme der Nebentätigkeitsanzeigen ermächtigt worden<sup>7)</sup>. Anträge auf Genehmigung von Nebentätigkeiten waren an die Staatskanzlei weiterzuleiten. Dies führte in einigen Fällen zu zeitlichen Verzögerungen, so dass Genehmigungen erst nach dem mitgeteilten Termin der Aufnahme der Tätigkeit erteilt wurden.

Eine weitergehende Delegation von nebetätigkeitsrechtlichen Entscheidungen auf den Rektor könnte zur Stärkung der Hochschulautonomie und zur Verwaltungsvereinfachung beitragen.

Die Staatskanzlei hat mitgeteilt, sie werde eine weitere Delegation nebetätigkeitsrechtlicher Entscheidungen prüfen.

## **2.3 Haushalt**

### **2.3.1 Haushaltstechnische Verrechnungen**

Die Hochschule stellt dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung gegen Erstattung anteiliger Kosten Verwaltungs- und Hilfspersonal sowie Einrichtungen und Material zur Verfügung<sup>8)</sup>. So werden z.B. Personalverwaltung und Haushaltsführung einschließlich der Beschaffungsmaßnahmen durch die Hochschulverwaltung erledigt.

Eine verursachungsgerechte Zuordnung der Ausgaben war nicht immer sichergestellt. So wurden die jeweiligen Anteile an Post- und Fernmeldegebühren oder an den Ausgaben für Bürobedarf und Kopierpapier ohne ausreichende Grundlage geschätzt. In den Jahren 2001 und 2002 wurden Beschaffungen der Hochschule im Wert von 29.000 € durch das Forschungsinstitut finanziert, weil - so die Begründung - die Geräte in nicht unerheblichem Maße für Zwecke des Forschungsinstituts genutzt würden.

Da Hochschule und Forschungsinstitut mit jeweils unterschiedlichen Anteilen durch Bund und Länder finanziert werden und in den Kapiteln des Landeshaushalts u.a. sämtliche Einnahmen und Ausgaben auszubringen sowie in der Haushaltsrechnung auszuweisen sind<sup>9)</sup>, ist eine verursachungsgerechte Zuordnung der Ausgaben sicherzustellen.

Die Hochschule hat eine sachgerechte Kostenzuordnung zugesagt.

### **2.3.2 Hochschuldruckerei**

Den Hörern der Hochschule war es gestattet, der Hochschuldruckerei Aufträge für die Vervielfältigung von Seminarunterlagen zu erteilen. Eine Erstattung der Druckkosten war nicht vorgesehen. Bei durchschnittlich 680.000 Vervielfältigungen, das entspricht einem Drittel des gesamten Kopier Volumens der Druckerei, verzichtete die Hochschule auf Einnahmen von mindestens 34.000 € jährlich.

Die Hochschule hat erklärt, sie erhebe ab dem Haushaltsjahr 2005 von Hörern ein Entgelt für Vervielfältigungen.

---

5) § 52 Abs. 6 DHVG.

6) § 35 Abs. 1 Satz 1 DHVG.

7) § 1 der Landesverordnung über die Zuständigkeit nach § 38 Abs. 3 des Verwaltungshochschulgesetzes vom 19. Juli 1979 (GVBl. S. 262), BS 223-20-1.

8) Einzelplan 02 Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung, Kapitel 02 08 Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Titel 381 01 Haushaltstechnische Verrechnungen, Kapitel 02 09 Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Titel 981 01 Haushaltstechnische Verrechnungen.

9) Vgl. §§ 5 und 13 LHO i.V.m. Nr. 1.2 Haushaltstechnische Richtlinien sowie § 71 Abs. 1 LHO.

### 2.3.3 Führungskolleg Speyer

Das Führungskolleg Speyer ist eine länderübergreifende Fortbildungseinrichtung bei der Hochschule. Es dient der langfristigen Weiterqualifizierung besonders ausgewählter Führungskräfte der Verwaltung und wird berufsbegleitend in 16 bzw. 12 Kurswochen angeboten.

Die Kurswochen der letzten Führungskollegs fanden überwiegend außerhalb der Hochschule statt. Dadurch entstanden zusätzliche Kosten insbesondere für die Anmietung der Veranstaltungsräume von 550 € je Kurswoche. Weitere finanzielle Nachteile entstanden, weil die Kollegiaten nicht im Gästehaus der Hochschule untergebracht worden waren.

Da die Termine für die Veranstaltungen des Führungskollegs regelmäßig langfristig planbar sind, sollte es möglich sein, während der vorlesungsfreien Zeiten von Februar bis April und von August bis Oktober drei bis vier Kollegwochen jährlich an der Hochschule durchzuführen. Neben Einsparungen von mehr als 1.600 € jährlich könnte das Gästehaus stärker ausgelastet und Mehreinnahmen durch die Vermietung von bis zu 12.000 € jährlich erzielt werden.

Die Hochschule hat erklärt, sie werde die Anregung des Rechnungshofs den wissenschaftlichen Leitern des Führungskollegs eindringlich anraten.

### 2.4 Vergabe von Aufträgen

Die Hochschule vergab Aufträge für Beschaffungen oder hauswirtschaftliche Instandsetzungsarbeiten in mehreren Fällen freihändig, obwohl die Wertgrenze für freihändige Vergaben<sup>10)</sup> jeweils deutlich überschritten war. So wurden z.B. PCs und Monitore (18.500 €) sowie vier Server (22.200 €) ohne vorherige Ausschreibung beschafft. Auch die Aufträge zur Lieferung der Komponenten eines als Großgerät nach dem Hochschulbauförderungsgesetz geförderten PC-Netzwerks im Gesamtwert von 205.000 € wurden - nachdem die Maßnahme in 27 Einzelaufträge aufgeteilt worden war - freihändig vergeben.

Die Hochschule hat erklärt, die vergaberechtlichen Vorschriften würden künftig beachtet und Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung restriktiv gehandhabt werden.

### 2.5 Hörschaft

Die Hörschaft untersteht der Rechtsaufsicht der Staatskanzlei und des Rektors. Der Haushaltsplan der Hörschaft und der Jahresabschluss bedürfen der Genehmigung des Rektors<sup>11)</sup>.

Mit Ausnahme des Haushaltsabschlusses für das Wintersemester 2001/2002<sup>12)</sup> legte die Hörschaft seit 1995 Abschlüsse nicht zur Prüfung und Genehmigung vor. Auch die Haushaltspläne für das Wintersemester 2002/2003 und das Sommersemester 2003 lagen im Juni 2004 noch nicht vor.

Im Rahmen der Rechtsaufsicht sollte gewährleistet sein, dass alle Haushaltspläne und -abschlüsse der Hörschaft fristgerecht zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt werden.

Die Hochschule will dies künftig sicherstellen.

---

<sup>10)</sup> 10.000 € gem. Nr. 4.1 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums der Finanzen, "Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz" vom 21. November 2001 (MinBl. S. 472); zuvor war die Wertgrenze auf 10.000 DM festgesetzt. Seit September 2004 beträgt die Wertgrenze 15.000 €

<sup>11)</sup> § 80 DHVG.

<sup>12)</sup> Die Finanzordnung der Hörschaft der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 9. November 1988 sieht eine semesterweise Haushaltsführung vor.

### **3. Folgerungen**

#### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Lehrverpflichtung der Hochschulprofessoren und die Höhe der Vergütung der Lehraufträge verbindlich zu regeln,
- b) die Möglichkeiten einer weitergehenden Delegation von nebetätigkeitsrechtlichen Entscheidungen auf den Rektor der Hochschule zu prüfen,
- c) Ausgaben der Hochschule und des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung verursachungsgerecht zuzuordnen,
- d) von Hörern ein Entgelt für Vervielfältigungen der Druckerei zu erheben,
- e) Kurswochen des Führungskollegs Speyer verstärkt an der Hochschule durchzuführen,
- f) Beschaffungen und hauswirtschaftliche Instandsetzungen auszuschreiben oder - soweit der geschätzte Auftragswert dies zulässt - nur auf der Grundlage mehrerer vergleichbarer Angebote freihändig zu vergeben,
- g) Haushaltspläne und -abschlüsse der Hörerschaft regelmäßig zu prüfen.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind noch nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die von der Staatskanzlei getroffenen Regelungen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und b zu berichten.

Speyer, 12. Januar 2005

Rechnungshof  
Rheinland-Pfalz

(Volker Hartloff)  
Präsident