

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Jahresbericht 2007/2008

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	5
Vorbemerkungen	13
1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2006	14
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2006	18
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung	27
4 Förderung von Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung	45
5 Planung und Förderung der Sanierung des Gymnasiums in Kusel	51
6 Festsetzung von Vergütungen sowie von Dienst- und Versorgungsbezügen durch die Oberfinanzdirektion Koblenz	55
7 Organisation und Personalbedarf für die Festsetzung von Beihilfen bei der Oberfinanzdirektion Koblenz	58
8 Bewertungsstellen von Finanzämtern	62
9 Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung privater Grundstücke	66
10 Organisation und Personalbedarf der Abteilung "Landwirtschaft, Weinbau, Wirtschaftsrecht" der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion	69
11 Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung - Ziel 2-Programm Rheinland-Pfalz -	73
12 Zuwendungen zur Technologieförderung	79
13 Planungen des Ausbaus von Landesstraßen	83
14 Förderung kommunaler Verkehrsvorhaben und einer Erschließungsmaßnahme	88
15 Mittelbare Beteiligung des Landes an Tochtergesellschaften der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH und der Nürburgring GmbH	91
16 Organisation der Schulaufsicht - schulfachliche Referate -	95
17 Funktionsstellen an öffentlichen Gymnasien, Berufsbildenden Schulen und Integrierten Gesamtschulen	100
18 Projekt Erweiterte Selbständigkeit (PES) von Schulen	103

19	Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesmuseen Koblenz, Mainz und Trier	106
20	Wirtschaftlichkeit ausgewählter Hochschulambulanzen beim Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz	111
21	Umstellung des Rechnungswesens der Johannes Gutenberg-Universität Mainz	116
22	Neubau für den Fachbereich Sozialwissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz	122
23	Organisation und Personalbedarf der Forstabteilung des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz sowie der Zentralstelle der Forstverwaltung	125

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

Anlage 1	Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
	- Laufende Rechnung -
	- Kapitalrechnung -
	- Besondere Finanzierungsvorgänge -
Anlage 2	Empfehlungen des Rechnungshofs zur Wiedererlangung und Sicherung der Gestaltungsfähigkeit des Haushalts

Abkürzungen

Amtsbl.	Amtsblatt des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Rheinland-Pfalz
BAnz.	Bundesanzeiger
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
Fpl.	Finanzplan
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
Hpl.	Haushaltsplan
IT	Informationstechnologie
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
RLBau	Richtlinien für die Bauaufgaben des Landes
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung

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. 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 2006

Der Rechnungshof bestätigt die Ordnungsmäßigkeit der Landeshaushaltsrechnung 2006.

2. Abwicklung des Landeshaushalts 2006

Die Haushaltsrechnung schloss mit Einnahmen und Ausgaben (ohne Haushaltsreste) von jeweils 16,8 Mrd. € ab. Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich im Jahr 2006 auf 0,9 Mrd. € netto beliefen.

Die Gesamtausgaben erhöhten sich um 3,4 %.

Die Ausgabereste - brutto - stiegen um 7 Mio. € auf 637 Mio. € Ihr Anteil am Gesamthaushaltsansatz betrug 3,7 %. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Kreditaufnahmen für den Landeshaushalt und die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Straßen und Verkehr" von insgesamt 5,4 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

3. Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Im Jahr 2006 blieben die laufenden Einnahmen trotz eines um 693 Mio. € höheren Steueraufkommens hinter den laufenden Ausgaben zurück; der Fehlbetrag belief sich auf 41 Mio. € Die laufende Rechnung wies damit im sechsten Jahr in Folge eine Deckungslücke aus.

Die Personalausgaben erhöhten sich 2006 um 73 Mio. € auf mehr als 4,7 Mrd. € Sie nahmen von den Steuereinnahmen und den allgemeinen Finanzaufweisungen nahezu 56 % in Anspruch.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen des Landes stiegen 2006 gegenüber dem Vorjahr um 109 Mio. € auf 1,4 Mrd. € Ohne die außerplanmäßige Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zu den Investitionen hätte sich ein Ausgabenrückgang ergeben.

Die Kreditfinanzierungsquote war 2006 bei einer Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt von 0,9 Mrd. € mit 7,6 % mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche Quote der westlichen Flächenländer.

Die Kreditaufnahmen für den Kernhaushalt und die Betriebs Haushalte unterschritten nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze um 246 Mio. €

Die Verschuldung des Landes einschließlich der Landesbetriebe stieg bis Ende 2006 auf 26,6 Mrd. € Die Pro-Kopf-Verschuldung lag mit 6.229 € um fast 24 % über dem Durchschnitt der Flächenländer.

Nach der Haushaltsplanung für das Jahr 2008 sind zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs Netto-Kreditaufnahmen von 1 Mrd. € vorgesehen. Werden die erwarteten Steuermehreinnahmen von 0,6 Mrd. € zur Konsolidierung eingesetzt, kann die Kreditaufnahme erheblich verringert werden.

Der zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben erforderliche Gestaltungsspielraum lässt sich angesichts der drückenden Schuldenlast nur durch eine restriktive Ausgabenpolitik und eine konsequente Nutzung der höheren Steuereinnahmen zur Rückführung der Neuverschuldung wiedererlangen.

4. Förderung von Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung

Die Kommunen verwendeten Mittel der Städtebauförderung nur in geringem Umfang für private Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen.

Private Vorhaben wurden nicht immer ordnungsgemäß abgewickelt. Belege über Ausgaben und Verwendungsnachweise lagen nicht vor. Mit zahlreichen Maßnahmen wurde vorzeitig begonnen.

Steuerbescheinigungen zur Geltendmachung erhöhter Absetzungen für Herstellungs- oder Anschaffungskosten waren häufig fehlerhaft oder ohne Rechtsgrund ausgestellt.

Gemeinden setzten anrechenbare Einnahmen in erheblichem Umfang nicht zur Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen ein. Sie nahmen Fördermittel für überhöhte Ausgaben oder nicht zuwendungsfähige Vorhaben in Anspruch.

5. Planung und Förderung der Sanierung des Gymnasiums in Kusel

Die Kostenermittlung des Landkreises Kusel für die Sanierung des Gymnasiums war nicht hinreichend detailliert. Ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme fehlte.

Den Förderungen des Landes wurden zu hohe Baunebenkosten zugrunde gelegt. Außerdem wurden für Sanierungsmaßnahmen, die grundsätzlich vom Schulträger zu finanzieren sind, Mittel aus dem Investitionsstock bewilligt.

Bei der Ausschreibung und der Vergabe von Planungs- und Bauleistungen wurde das Vergaberecht nicht beachtet.

6. Festsetzung von Vergütungen sowie von Dienst- und Versorgungsbezügen durch die Oberfinanzdirektion Koblenz

Aufgrund unzutreffender Festsetzungen von Vergütungen sowie von Dienst- und Versorgungsbezügen wurden insgesamt 797.000 € zu viel und 73.000 € zu wenig gezahlt.

7. Organisation und Personalbedarf für die Festsetzung von Beihilfen bei der Oberfinanzdirektion Koblenz

In der Beihilfestelle bestanden teilweise erhebliche Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen Festsetzern.

Ein wirtschaftlicher Einsatz der Kräfte der Beihilfe-Informations-Stelle war nicht sichergestellt.

Die stellenneutrale Einrichtung eines Sachgebiets für die Bearbeitung des "nicht antragsgebundenen Schriftverkehrs" führte zu einem erhöhten Koordinierungsaufwand innerhalb der Beihilfestelle.

Die geplante Einführung einer weitgehend IT-gestützten Beihilfeabrechnung mit elektronischer Belegprüfung ist mit wirtschaftlichen Risiken behaftet.

8. Bewertungsstellen von Finanzämtern

Die Bewertungsstellen der Finanzämter arbeiteten vielfach auf der Grundlage nicht aktualisierter und daher unzutreffender Datenbestände. Einnahmeausfälle bei der Grund- sowie der Erbschaft- und Schenkungsteuer waren nicht auszuschließen.

Die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen ließen in großem Umfang Grundbesitzwerte feststellen, die keine steuerlichen Auswirkungen hatten. Personal wurde nicht wirtschaftlich eingesetzt.

Im Bereich der Einheitsbewertung und der Grundsteuer besteht Reformbedarf.

9. Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung privater Grundstücke

Finanzämter besteuerten Einkünfte aus der Vermietung privater Grundstücke häufig ohne Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen und ohne hinreichende Informationen über die Besteuerungsgrundlagen. Das galt auch bei erstmals erklärten Vermietungseinkünften und sogar bei den wenigen Fällen, die wegen ihres steuerlichen Risikos für eine umfassende und gründliche Prüfung ausgewählt worden waren.

10. Organisation und Personalbedarf der Abteilung "Landwirtschaft, Weinbau, Wirtschaftsrecht" der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion

Konkrete Regelungen für die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion im Bereich der Agrarförderung fehlten. Die Aufgaben der Direktion und der "Zahlstelle Rheinland-Pfalz" beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau waren nicht eindeutig voneinander abgegrenzt.

Die Möglichkeiten zur Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie zur Anpassung des Personalbestands an die zum Teil rückläufigen Aufgaben waren nicht hinreichend genutzt.

Der Personalbestand überstieg den Bedarf um insgesamt 10 Stellen. Die Personalkosten können im Rahmen eines sozialverträglichen Stellenabbaus um 0,7 Mio. € jährlich verringert werden. Darüber hinaus bestand für die Vorhaltung von 19 unbesetzten Stellen kein Bedarf.

11. Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung - Ziel 2-Programm Rheinland-Pfalz -

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem des Landes, mit dem die zweckentsprechende Verwendung von Fördermitteln der Europäischen Union sichergestellt und Finanzkorrekturen vermieden werden sollen, entsprach nicht in allen Punkten den rechtlichen Vorgaben.

Die an dem System beteiligten Stellen nahmen ihre Aufgaben nicht immer ordnungsgemäß wahr. Kontrollen wurden teilweise zu spät begonnen und nicht im gebotenen Umfang durchgeführt.

Personalbedarfsermittlungen unterblieben. Aufgaben waren zum Teil nicht eindeutig zugewiesen und nicht ausreichend voneinander getrennt. Anleitungen zur Verwaltung der Fördermittel sowie Vorgaben zur Prüftätigkeit fehlten teilweise.

12. Zuwendungen zur Technologieförderung

Antrags- und Bewilligungsverfahren für die Technologieförderung waren teilweise nicht zweckmäßig gestaltet. Die Förderung von Innovationsassistenten wurde kaum genutzt. Nachweise über die Verwendung der Fördermittel wurden nicht rechtzeitig vorgelegt und nicht zeitnah geprüft.

In mehreren Fällen wurden zu hohe Zuschüsse in Anspruch genommen und Fördermittel nicht zweckentsprechend verwendet. Unternehmen machten Kosten geltend, die nicht zuwendungsfähig oder nicht ordnungsgemäß nachgewiesen waren.

13. Planungen des Ausbaus von Landesstraßen

Für den Neubau der Ortsumgehung Bärenbach waren Anschlussstellen mit Auf- und Abfahrtsrampen sowie mit Brückenbauwerken geplant. Bei der Ausführung dieser Anschlussstellen als Kreisverkehrsplätze können Kosten von mindestens 1,5 Mio. € vermieden werden.

Für den Ausbau der Landesstraße zwischen Niedermörsbach und der Kreisgrenze Altenkirchen war der Straßenaufbau zu dick bemessen. Durch Planänderungen können die Kosten um 115.000 € verringert werden.

Die Kosten für den Umbau von Straßenkreuzungen in Bad Ems waren den Baulastträgern nicht sachgerecht zugeordnet. Das Land wurde zu Unrecht mit Kosten von 250.000 € belastet.

14. Förderung kommunaler Verkehrsvorhaben und einer Erschließungsmaßnahme

Mehrere kommunale Träger bezogen in die Förderung von Verkehrsvorhaben und einer Erschließungsmaßnahme Ausgaben von insgesamt 200.000 € ein, die nicht zuwendungsfähig waren.

In zahlreichen Fällen wurden Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht rechtzeitig vorgelegt. Außerdem wurden Nebenbestimmungen in den Bewilligungsbescheiden nicht beachtet.

15. Mittelbare Beteiligung des Landes an Tochtergesellschaften der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH und der Nürburgring GmbH

Die Messe Pirmasens GmbH und die Messe- und Veranstaltungsgesellschaft Pirmasens mbH erwirtschafteten in den Geschäftsjahren 2002 bis 2006 Verluste von insgesamt 2,2 Mio. € Hierzu trug bei, dass Liegenschaften vorgehalten wurden, die für Messezwecke nicht geeignet waren. Außerdem besaß die Stadt Pirmasens Nutzungsrechte, für die keine Entgelte erhoben wurden. Ferner wurden ihr für die Personalgestellung zu hohe Kosten erstattet. Bis auf drei Messen waren alle Veranstaltungen defizitär.

Bei der Lindenlife GmbH & Co. KG und der Lindenlife-Verwaltungs GmbH, die eine Erlebnisgastronomie in Berlin betrieben, fielen in den Geschäftsjahren 2000 bis 2006 Verluste von insgesamt 4 Mio. € an. Die Bemühungen, den Gastronomiebetrieb dauerhaft auf einen Dritten zu übertragen, blieben ohne Erfolg.

Die Veräußerung der Beteiligung der Nürburgring GmbH an der BikeWorld Nürburgring GmbH führte zu Aufwendungen von 4,8 Mio. € Hiervon hätten mehr als 1 Mio. € bei einer früheren Aufgabe der Beteiligung vermieden werden können.

16. Organisation der Schulaufsicht - schulfachliche Referate -

Die Betreuungsrelation zwischen den Referenten der Schulaufsicht und den Schulen, Lehrkräften und Schülern war unausgewogen.

Von Referenten wahrgenommene Aufgaben können auf Sachbearbeiter delegiert oder auf andere Stellen übertragen werden. Arbeitsabläufe können weiter vereinheitlicht oder vereinfacht werden.

Die Möglichkeiten, die Aufbauorganisation der Schulaufsicht zu straffen, waren noch nicht hinreichend genutzt.

17. Funktionsstellen an öffentlichen Gymnasien, Berufsbildenden Schulen und Integrierten Gesamtschulen

Landeseinheitliche Kriterien für die Bemessung des Bedarfs an schulinternen Funktionsstellen fehlten.

Die Fachberater waren durch ihre Funktion in unterschiedlichem Maß belastet. An Schulaufsichtsbezirken orientierte Bedarfsermittlungen und Zuständigkeiten erschwerten einen Ausgleich.

Studiendirektoren waren nicht immer hinreichend mit höherwertigen Aufgaben betraut.

18. Projekt Erweiterte Selbständigkeit (PES) von Schulen

Schulen schöpften nicht alle Möglichkeiten zur Verringerung von Unterrichtsausfall aus.

Die Dokumentation der auf den Unterricht entfallenden Lehrerarbeitszeit war in einigen Fällen unzureichend.

Die PES-Statistik war unvollständig und erfasste gerade nicht Zeiten mit typischerweise erhöhtem Unterrichtsausfall.

19. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesmuseen Koblenz, Mainz und Trier

Die Aufgaben der Landesmuseen waren nicht konkret festgelegt. Außerdem war deren Aufbauorganisation nicht zweckmäßig gestaltet.

Möglichkeiten, Leistungen privaten Unternehmen zu übertragen und entbehrliche Stellen sozialverträglich abzubauen, waren noch nicht hinreichend genutzt.

Bei der Dokumentation und Restaurierung von Sammlungsgegenständen bestanden zum Teil hohe Arbeitsrückstände. Die Verwaltung landeseigener Vermögensgegenstände durch einen Dritten war unzureichend geregelt. Das Haftungsrisiko bei übernommenen Garantien für Dauerleihgaben wurde nicht überprüft.

Die Landesmuseen führten Kosten- und Leistungsbetrachtungen nicht im gebotenen Umfang durch. Ausgaben von 247.000 € für die Erstellung von 19 Museumskatalogen blieben ungedeckt. Entgelte von mehr als 2,0 Mio. € wurden für nicht genutzte Flächen entrichtet.

20. Wirtschaftlichkeit ausgewählter Hochschulambulanzen beim Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Nicht vergütungsfähige Leistungen der 27 Hochschulambulanzen des Klinikums belasteten die Betriebsergebnisse in den Jahren 2004 bis 2006 mit insgesamt 9,7 Mio. €

Verlässliche Kostenkalkulationen konnte das Klinikum aufgrund von Mängeln der Kosten- und Leistungsrechnung nicht vorlegen. Den Vertragsverhandlungen mit den Krankenkassen über die Vergütung ambulanter Leistungen waren keine Kostenermittlungen zugrunde gelegt worden.

Die vereinbarten Leistungsentgelte von neun in die Prüfung einbezogenen Hochschulambulanzen reichten bei weitem nicht zur Deckung der Gesamtkosten aus. Im Jahr 2004 betrug das Gesamtdefizit 5,2 Mio. €

Der weit überwiegende Teil der ambulanten Behandlungen diente nicht den eigentlichen Aufgaben der Forschung und Lehre, sondern der Krankenversorgung. In diesem Bereich können - ohne Beeinträchtigung der Patientenversorgung - erhebliche Einnahmeverbesserungen erzielt werden, wenn möglichst viele Leistungen in medizinischen Versorgungszentren durchgeführt werden.

21. Umstellung des Rechnungswesens der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2005 mit einer Bilanzsumme von 142 Mio. € war um mindestens 54 Mio. € zu kürzen.

Vorgaben für die Umstellung des Rechnungswesens auf die kaufmännische Buchführung waren nicht hinreichend konkret. Verbindliche Regelungen, die eine Vergleichbarkeit von Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen sicherstellen, fehlten.

Die zur Finanzierung der Leistungen der Hochschule erforderlichen Mittel waren nur zum Teil im Landeshaushalt veranschlagt. Im Wirtschaftsplan war der Ressourcenverbrauch teils unvollständig und teils unzutreffend abgebildet. Die mit der Umstellung auf die kaufmännische Buchführung angestrebte Transparenz wurde so nicht erreicht.

Zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts fehlten Informations- und Steuerungsinstrumente.

Vor der Vergabe von Aufträgen im Zusammenhang mit dem Projekt "Integrierte Verwaltungssoftware" wurden gebotene Ausschreibungen nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt.

22. Neubau für den Fachbereich Sozialwissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Für die Bemessung des Raumbedarfs des Fachbereichs Sozialwissenschaften fehlten geeignete Grundlagen.

Die Entwurfsplanung war teilweise nicht wirtschaftlich. Bei einer Verbesserung der Planung können Baukosten von 2 Mio. € vermieden werden.

23. Organisation und Personalbedarf der Forstabteilung des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz sowie der Zentralstelle der Forstverwaltung

Der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz sollte zweistufig organisiert werden. Dann ist eine eigenständige Forstabteilung in dem Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz nicht mehr erforderlich.

Fach- und Arbeitsbereiche der Zentralstelle der Forstverwaltung waren nicht zweckmäßig organisiert. Teilweise waren Arbeitsabläufe zu aufwendig gestaltet.

Der Personalbestand der Zentralstelle der Forstverwaltung überstieg den Bedarf um 22 Stellen. Die Personalkosten können im Rahmen eines sozialverträglichen Stellenabbaus um 1,5 Mio. € jährlich verringert werden.

Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2007/2008¹⁾. 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 2007 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren²⁾. Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2006, 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 beschränkt³⁾. Aus der Bildung von Schwerpunkten ergibt sich, dass über einige Verwaltungen mehr als über andere berichtet wird.

Dem Rechnungshof wurden in dem Zeitraum von September bis November 2007 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und am 6. Dezember 2007 die Haushaltsrechnung 2006 zugeleitet. Entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission 13/1 "Parlamentsreform" zur Beschleunigung des Entlastungsverfahrens⁴⁾ hat der Rechnungshof den Jahresbericht 2007 im Januar 2008 abgeschlossen.

2. Mit der Darstellung der wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes erfüllt der Rechnungshof seinen Verfassungs- und Gesetzauftrag. 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 Prüfungsfeststellungen zu äußern⁵⁾. Wesentliche Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über den Jahresbericht vorgelegen haben.
4. Die Prüfung der Jahresrechnung 2006 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁶⁾ wird voraussichtlich im ersten Kalendervierteljahr 2008 durchgeführt werden.
5. Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:
Präsident Klaus P. Behnke, Vizepräsidentin Gabriele Binz, die Leitenden Ministerialrätinnen Sylvia Schill und Dr. Elke Topp sowie die Leitenden Ministerialräte Johannes Herrmann, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.

¹⁾ Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 495), BS 100-1, § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2006 (GVBl. S. 349), BS 63-1.

Die Bezeichnung des Jahresberichts wird sich künftig, wie es auch mehrheitlich der Praxis der Rechnungshöfe anderer Länder entspricht, nach dem Jahr seiner Veröffentlichung richten. Zur Wahrung der Kontinuität mit den Berichten aus den Vorjahren wurden die aktuellen Bemerkungen in dem "Jahresbericht 2007/2008" zusammengefasst.

²⁾ § 97 Abs. 3 LHO.

³⁾ § 89 Abs. 2 LHO.

⁴⁾ Drucksache 13/3500.

⁵⁾ § 96 Abs. 1 LHO.

⁶⁾ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 01 Ministerium, Titel 533 01 Verfassungsschutz.

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2006

Der Rechnungshof bestätigt die Ordnungsmäßigkeit der Landeshaushaltsrechnung 2006.

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 2006¹⁾

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

Zu den Rechnungsnachweisungen und den Übersichten wird bemerkt:

1. Rest-Kreditermächtigung

Im Haushaltsabschluss 2006 ist eine Rest-Kreditermächtigung von 951,6 Mio. € ausgewiesen. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr um nahezu 600 Mio. € ist auf überhöhte Ansätze für Tilgungen zurückzuführen²⁾.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Rest-Kreditermächtigung zumindest in Höhe der zu hoch veranschlagten Tilgungsausgaben in Abgang zu stellen. Hierbei sollte auch berücksichtigt werden, dass nach der Steuerschätzung vom November 2007 Mehreinnahmen von 780 Mio. € (2007) und 600 Mio. € (2008) erwartet werden. Die nach der Haushaltsplanung vorgesehenen Netto-Kreditaufnahmen von jeweils 1 Mrd. € werden voraussichtlich nicht im veranschlagten Umfang für den Haushaltsausgleich benötigt.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es sehe im Hinblick auf die in das Landeshaushaltsgesetz ab 2004 aufgenommene Regelung³⁾ keinen dringenden Handlungsbedarf. Die Fragen zu dieser Thematik sollten so lange zurückgestellt werden, bis die bundesweite Diskussion um die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zumindest so weit abgeschlossen sei, dass deutlich erkennbar werde, wie eine künftige Begrenzung der Staatsverschuldung und eine entsprechende gesetzliche Änderung konkret aussehen könnten und wie in der Folge dazu die Rest-Kreditermächtigung zu behandeln sei.

Die vom Ministerium angesprochene Regelung³⁾ sieht vor, dass zunächst die Rest-Kreditermächtigung aus dem Vorjahr, die nicht zur Finanzierung der aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste benötigt wird, auszuschöpfen ist. Erst danach darf die laufende Kreditermächtigung in Anspruch genommen werden. Soweit zusätzliche Kredite über den für die laufende Kreditermächtigung genannten Betrag hinaus zu Lasten des noch verbleibenden verfügbaren Teils der Kreditermächtigung benötigt werden, bedarf deren Aufnahme der Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags.

Der Einwilligungsvorbehalt dürfte regelmäßig erst so spät zum Tragen kommen, dass im Hinblick auf das Gebot des Haushaltsausgleichs kaum Handlungsalternativen zu der vorgesehenen Kreditaufnahme bestehen. Unabhängig hiervon weist der Rechnungshof darauf hin, dass die haushaltsgesetzliche Bestimmung nicht zu einer Begrenzung der Höhe der Rest-Kreditermächtigung beitragen kann. Vielmehr führt die vorgesehene Reihenfolge der Inanspruchnahme von Rest-Kreditermächtigung und laufender Kreditermächtigung dazu, dass in steigendem Umfang Kreditermächtigungen angesammelt werden können. Dadurch wird die bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres befristete Weitergeltung der Kreditermächtigung⁴⁾ faktisch erweitert.

Gerade die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juli 2007 (2 BvF 1/04) hat die Pflicht zur Schätzgenauigkeit nochmals betont, um die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem zu gewährleisten. Deshalb sollten die Tilgungsausgaben entsprechend dem Fälligkeitsprinzip⁵⁾ möglichst zutreffend veranschlagt und Unterschiedsbeträge zum Rechnungsergebnis von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt werden.

1) Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 495), BS 100-1, §§ 89 Abs. 2 und 97 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2006 (GVBl. S. 349), BS 63-1.

2) Vgl. Beitrag Nr. 2 "Abwicklung des Landeshaushalts 2006", Teilziffer 8.1.2.

3) § 2 Abs. 2 des jeweiligen Landeshaushaltsgesetzes.

4) § 18 Abs. 3 LHO.

5) § 11 Abs. 2 LHO, Nr. 1 zu § 11 VV-LHO.

2. Ausgabereste

Die Ausgabereste - brutto - erreichten im Jahr 2006 mit 637 Mio. € einen neuen Höchststand ⁶⁾.

2.1 Globale Mehrausgaben bei Personalausgaben

Von den in das Jahr 2007 übertragenen Ausgaberesten entfallen 97 Mio. € auf die Haushaltsstelle "Globale Mehrausgaben für Personalausgaben" ⁷⁾.

Da die im Doppelhaushalt 2007/2008 veranschlagten Personalausgaben die Ergebnisse des neuen Tarifvertrags für die Länder sowie die Erhöhung der Beamtgehälter 2007 und 2008 um jeweils 0,5 % bereits enthalten ⁸⁾, hat der Rechnungshof einen Restabbau angeregt.

Das Ministerium hat erklärt, es sei ebenfalls der Ansicht, dass die Ausgabereste bei der vorgenannten Position verstärkt abgebaut werden sollten. Daher würden die Reste in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 in einem nennenswerten Umfang zurückgeführt.

2.2 Vorgriffe

In den Haushaltsjahren 2002 bis 2005 wurden im Einzelplan 05 ⁹⁾ für Personalausgaben jeweils Mittel des nächsten Jahres durch Vorgriffe zwischen 3,6 Mio. € und 5,5 Mio. € beansprucht. In der Haushaltsrechnung 2006 sind Vorgriffe von insgesamt 4,3 Mio. € ¹⁰⁾ ausgewiesen.

Nach der Malusregelung ¹¹⁾ sind Mehrausgaben im folgenden Haushaltsjahr einzusparen.

Das Ministerium hat erklärt, die Bewirtschaftung der Personalausgabenbudgets werde nach derzeitiger Ausgabenentwicklung voraussichtlich dazu führen, dass die Mali zum Jahresende 2007 ausgeglichen werden können.

Wie dies konkret erreicht werden soll, wurde nicht dargestellt.

2.3 Bildung von Ausgaberesten

Bei fünf Haushaltsstellen des Einzelplans 03 ¹²⁾ mit der jeweiligen Zweckbestimmung "Kostenerstattungen für die Inanspruchnahme des Landesbetriebs Daten und Information" wurden Ausgabereste von insgesamt mehr als 540.000 € gebildet, obwohl keine Übertragbarkeitsvermerke angebracht waren.

Das Ministerium hat erklärt, das Ressort sei bei der Beantragung von Ausgaberesten irrtümlich davon ausgegangen, dass die Übertragbarkeit gegeben sei. Es sei beabsichtigt, die fehlenden Übertragbarkeitsvermerke im nächsten Aufstellungsverfahren zu ergänzen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Ausgabereste nur bei Vorliegen der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen übertragen werden dürfen.

3. Entnahmen aus dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz

Dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz wurden im Jahr 2006 insgesamt 1,8 Mio. € entnommen. Die Entnahmen wurden durch Absetzung von Ausgaben der Hauptgruppe 4 - Personalausgaben - vereinbart.

Der Rechnungshof hat erneut Bedenken gegen diese Verfahrensweise erhoben ¹³⁾. Er hat angesichts der im Haushaltsjahr 2006 ausgebrachten außerplanmäßigen Ausgabebetitel bei Gruppe 861 - Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung - empfohlen, korrespondierend außerplanmäßige Einnahmetitel für die Entnahmen einzurichten.

⁶⁾ Vgl. Beitrag Nr. 2 "Abwicklung des Landeshaushalts 2006", Teilziffer 6.

⁷⁾ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 461 01 Globale Mehrausgaben für Personalausgaben.

⁸⁾ Vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2006 bis 2011, Seite 28.

⁹⁾ Ministerium der Justiz.

¹⁰⁾ Einzelplan 05 Ministerium der Justiz, Kapitel 05 03 Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften sowie Kapitel 05 04 Justizvollzugsanstalten, jeweils Titel 422 01 Bezüge der planmäßigen Beamten (Richter).

¹¹⁾ Anlage 2 zur Landtagsvorlage 14/0983.

¹²⁾ Ministerium des Innern und für Sport.

¹³⁾ Vgl. Jahresbericht 2006, Nr. 1, Teilziffer 6 (Drucksache 15/630).

Das Ministerium hat mit Hinweis auf die Programmumstellung erklärt, die Ressorts würden im Rahmen des anstehenden Aufstellungsverfahrens für die Haushaltspläne der Jahre 2009 und 2010 gebeten, nach eigener Einschätzung betreffende Titel zu etatisieren und notwendige Kopplungsvermerke anzubringen. Weitergehende und derzeit nicht vorhersehbare Inanspruchnahmen müssten dann ggf. außerplanmäßig berücksichtigt werden.

4. Mehrausgaben

Im Abschlussbericht Nr. 8.1 sowie in der Übersicht 1 sind über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe von insgesamt 580,1 Mio. € ausgewiesen. Dabei wurden außerplanmäßige Ausgaben von 25,5 Mio. € für die Tilgung von Darlehen zum Zwecke der Umschuldung nicht berücksichtigt und die außerplanmäßigen Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz um 0,1 Mio. € zu hoch angesetzt¹⁴⁾. Außerdem sind mehrere Angaben zur Höhe von Mehrausgaben und zu deren Deckung nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten nachvollziehbar.

Das Ministerium hat die Feststellungen bestätigt. Es hat zugesichert, auf eine transparentere Darstellung der Mehrausgaben und der Erläuterungen zu achten.

5. Geldforderungen

Die Nachweise der Landeskassen über die Geldforderungen des Landes aus der Hingabe von Darlehen, die Grundlage für die Darstellung in Übersicht 10 sind, gaben Anlass zu Feststellungen:

- Zu- und Abgänge bei Forderungen waren aufgrund von Mischtiteln und unterschiedlichen zeitlichen Abgrenzungen nicht immer unmittelbar aus den Einzelrechnungen ableitbar.
- Darlehensrückflüsse und Darlehensauszahlungen wurden abweichend von den haushaltssystematischen Vorgaben nicht ausschließlich bei den Obergruppen 17, 18, 85 und 86 ausgewiesen.
- Mängel im "Geldforderungsprogramm" des Kassenverfahrens machten manuelle Berichtigungen und Ergänzungen der Nachweise erforderlich.
- Die gebotene Abstimmung der Ergebnisse der Einzelrechnungen mit den Geldforderungen zur Vermeidung von Abweichungen unterblieb.
- Der Geldforderungsbestand wurde zu Unrecht durch unbefristete Niederschlagungen verringert.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Verbesserung der Abbildung von Geldforderungen werde angestrebt. Es sei darüber hinaus beabsichtigt, in den nächsten Jahren eine neue Software für die Kassengeschäfte des Landes einzusetzen. Den unbestrittenen Problemen bei der Abwicklung der Geldforderungen solle dabei, soweit sie mittels IT-Technik abgestellt oder minimiert werden können, Rechnung getragen werden.

6. Selbstbewirtschaftungsmittel

Die in der Übersicht 24 dargestellten Bestandsveränderungen der Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen im Haushaltsjahr 2006 konnten - wie auch in den Vorjahren¹⁵⁾ - nicht vollständig aus den Rechnungsergebnissen abgeleitet werden. Einige Hochschulen ordneten Zuführungen von insgesamt 4,1 Mio. € haushaltssystematisch unzutreffenden Haushaltsstellen zu.

Das Ministerium hat erklärt, es werde gemeinsam mit dem Fachressort sicherstellen, dass alle Zuführungen der noch nicht in Globalhaushalte überführten Hochschulen über die zutreffende Ausgabengruppe erfolgen.

7. Finanzvermögen des Landes

Die Übersicht 26 weist das Finanzvermögen des Landes Ende 2006 mit insgesamt 6,2 Mrd. € aus. Hierin ist allerdings die Ausgleichsrücklage Derivate von 1,8 Mio. € nicht enthalten. Die Risikorücklage Landeswohnungsbaufonds von 6,7 Mio. € wurde doppelt angesetzt.

Das Ministerium hat die Feststellungen bestätigt.

8. Kassenverstärkungskredite

Die Haushaltsrechnung 2006 enthält keine Angaben zu den von den Landesbetrieben in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskrediten. Die Höchststände beliefen sich nach Mitteilung des Ministeriums beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung auf 2,1 Mio. € und beim Landesbetrieb Straßen und Verkehr auf 31,3 Mio. €

Das Ministerium hat zugesichert, in künftigen Haushaltsrechnungen die Höchststände der Kassenverstärkungskredite auszuweisen.

¹⁴⁾ Vgl. Beitrag Nr. 2 "Abwicklung des Landeshaushalts 2006", Teilziffer 5.

¹⁵⁾ Vgl. Jahresbericht 2005, Nr. 1, Teilziffer 3 (Drucksache 14/4810); Jahresbericht 2006, Nr. 1, Teilziffer 8 (Drucksache 15/630).

9. Vorschuss

In der Zusammenstellung der Landeshauptkasse Mainz über die Ergebnisse des Haushalts, der Verwahrungen und der Vorschüsse am Ende des Haushaltsjahres 2006 ist ein Betrag von 19,3 Mio. € als Vorschuss "BAföG" ausgewiesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Hintergrund der Vorschussabwicklung sei die für den Globalhaushalt der Universität Mainz geführte Sonderrechnung über die BAföG-Zahlungen. Bei dieser entstehe bedingt durch die nachschüssigen Zuführungen aus dem Landeshaushalt eine Unterdeckung und damit verbunden ein Vorschussbedarf, der unterjährig bei der Landeshauptkasse gedeckt werde. De facto stelle der Vorschuss einen Kassenverstärkungskredit des Globalhaushalts beim Landeshaushalt dar, da die Universität Mainz über keine eigene Kreditermächtigung verfüge.

Gegen die vorschussweise Abwicklung der vorgenannten Leistungen und deren Finanzierung durch Kassenverstärkungskredite, die nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe aufgenommen werden dürfen, bestehen Bedenken. Bei einer an den Grundsätzen der Vollständigkeit, Einheit und Jährlichkeit ausgerichteten Haushaltsplanung und -rechnung, die auch bei der Einrichtung von Globalhaushalten zu berücksichtigen sind, ist der jährliche Zuschussbedarf/-betrag im Rahmen der Gesamtdeckung des Haushalts zu finanzieren¹⁶⁾. Buchungen über Vorschusskonten beeinträchtigen die gebotene Transparenz insbesondere im Hinblick auf Zahlungsverpflichtungen des Landes und den zum Haushaltsausgleich erforderlichen Kreditbedarf¹⁷⁾.

¹⁶⁾ Artikel 116 Abs. 1 Verfassung für Rheinland-Pfalz, §§ 2, 8, 11 Abs. 2, 18 Abs. 2 und 60 Abs. 1 LHO.

¹⁷⁾ Vgl. Beitrag Nr. 21 "Umstellung des Rechnungswesens der Johannes Gutenberg-Universität Mainz", Teilziffer 2.3.1.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2006

Die Haushaltsrechnung schloss mit Einnahmen und Ausgaben (ohne Haushaltsreste) von jeweils 16,8 Mrd. € ab. Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich im Jahr 2006 auf 0,9 Mrd. € netto - beliefen.

Die Gesamtausgaben erhöhten sich um 3,4 %.

Die Ausgabereste - brutto - stiegen um 7 Mio. € auf 637 Mio. € Ihr Anteil am Gesamthaushaltsansatz betrug 3,7 %. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Kreditaufnahmen für den Landeshaushalt und die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Straßen und Verkehr" von insgesamt 5,4 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1. Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss 2006 stellt sich wie folgt dar:

		Einnahmen - €-	Ausgaben - €-
		- Rechnungsergebnis -	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2006 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	16.764.713.283,53	16.764.713.283,53
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2006 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2007 übertragen wurden	622.969.840,73	622.969.840,73 ¹⁾
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2006 verbliebenen Haushaltsreste	17.387.683.124,26	17.387.683.124,26
		- Haushaltsermächtigung -	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2006 beträgt das Haushalts-Soll	17.051.008.500,00	17.051.008.500,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2005 übernommenen Haushaltsreste	625.300.192,91	625.300.192,91 ¹⁾
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2005 übernommenen Haushaltsreste	17.676.308.692,91	17.676.308.692,91
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f) - Mindereinnahme/-ausgabe -	288.625.568,65	288.625.568,65
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2006	Ausgleich	

¹⁾ Ausgabereste unter Berücksichtigung der Vorgriffe.

2. Rechnungsergebnisse

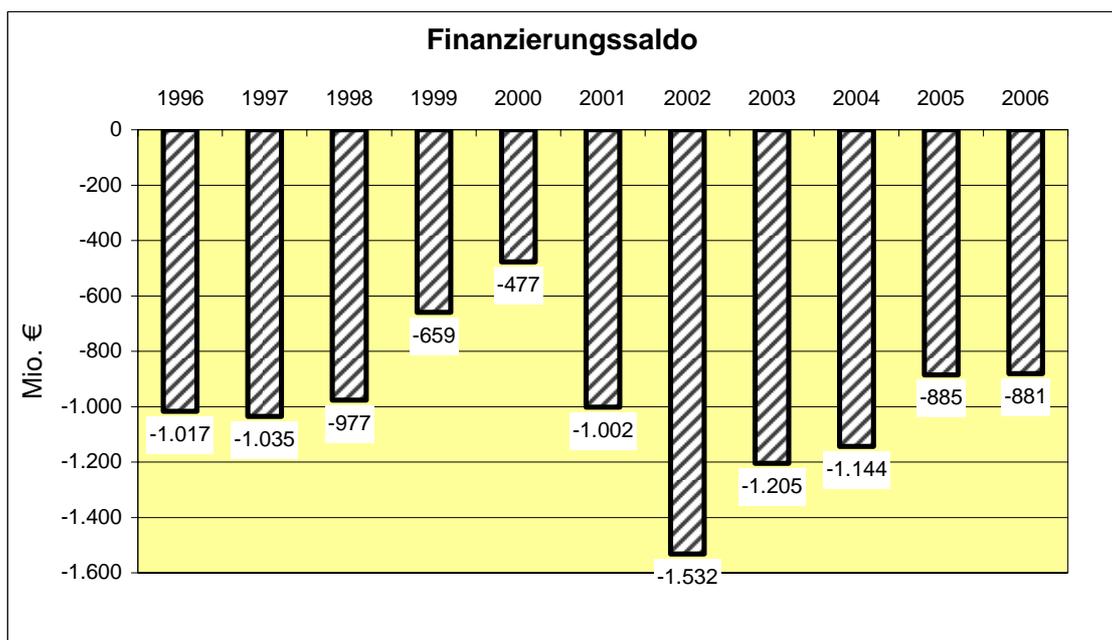
Die in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Rechnungsergebnisse entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse ²⁾ - Mio. €- ³⁾
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
2004	16.633,0
2005	16.255,0
2006	16.762,4

Im Jahr 2006 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 507,4 Mio. €

3. Haushaltsausgleich

In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen ⁴⁾ den Ausgaben ⁵⁾ gegenübergestellt. Danach ergaben sich in den Jahren 1996 bis 2006 folgende Finanzierungsdefizite ⁶⁾:



Das Finanzierungsdefizit im Jahr 2006 von 881 Mio. € wurde - wie in den Vorjahren - durch Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt ausgeglichen.

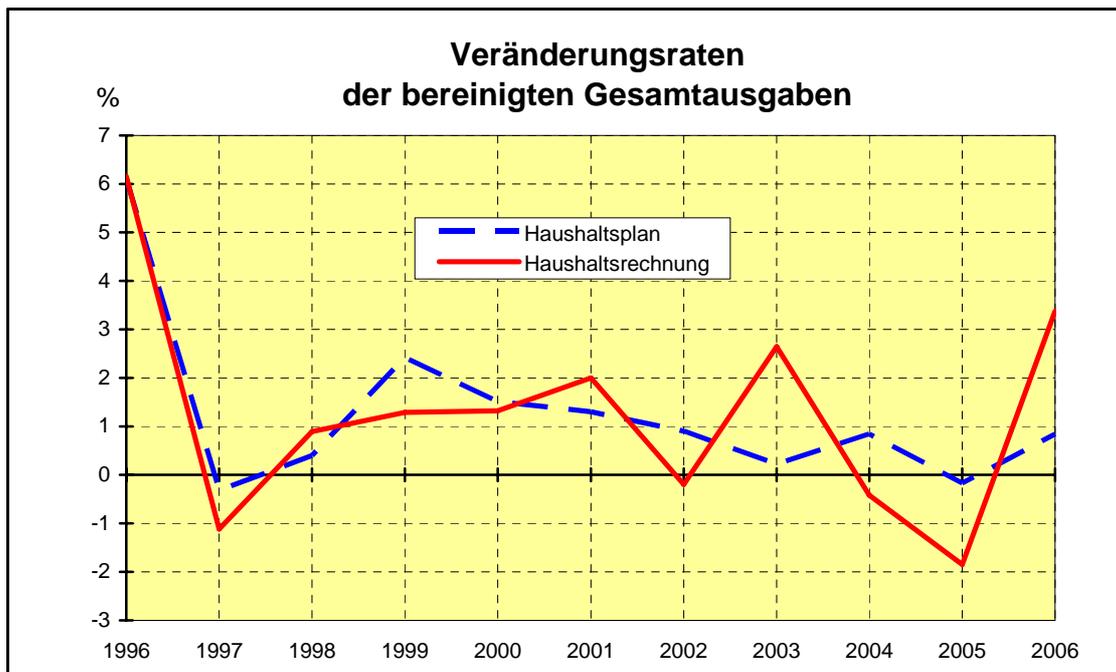
2) Nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste.
 3) Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.
 4) Ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen.
 5) Ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen.
 6) In dem Bericht "3. Agenda 21 - Programm der Landesregierung 2005 Nachhaltigkeitsstrategie - Perspektiven für Rheinland-Pfalz" (Drucksache 14/4821 S. 118) wurde darauf hingewiesen, dass das Haushaltsdefizit mittel- bis langfristig weiter zurückgeführt werden müsse.

4. Bereinigte Gesamtausgaben

Die bereinigten Gesamtausgaben ⁷⁾ beliefen sich 2006 nach der Planung auf 11.578 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 11.696 Mio. €. Sie veränderten sich in den Haushaltsjahren 1996 bis 2006 wie folgt:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr %	Haushaltsrechnung ⁸⁾ Veränderung gegenüber Vorjahr %
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 ⁹⁾	2,6 ⁹⁾
2004	0,8 ⁹⁾	- 0,4 ⁹⁾
2005	- 0,2	- 1,8
2006	0,8	3,4

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2006 gegenüber dem Vorjahr um 3,4 %. Dazu trugen insbesondere höhere laufende Zuweisungen und Zuschüsse bei.



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

⁸⁾ Ist-Ausgaben.

⁹⁾ Ohne die durchlaufenden Mittel im Jahr 2003 für die Flutopferhilfe (Kapitel 20 02 Titel 884 01) hätten sich folgende Veränderungen ergeben:

- nach der Haushaltsplanung: - 1,2 % (2003) und 2,3 % (2004),

- nach der Haushaltsrechnung: 1,5 % (2003) und 0,7 % (2004).

5. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	20.764.157,02 €
Außerplanmäßige Ausgaben	545.402.868,22 €
Haushaltsvorgriffe	13.930.547,93 €
Zusammen	<u>580.097.573,17 €</u>

Bezogen auf die Haushaltsansätze einschließlich der Ausgaberreste aus Vorjahren betrug der Anteil der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Haushaltsvorgriffe unter Berücksichtigung weiterer außerplanmäßiger Ausgaben von 25.400.000 € die irrtümlich nicht in die Übersicht 1 aufgenommen sind¹⁰⁾, 3,4 %. Der gegenüber dem Jahr 2005 um 0,7 Prozentpunkte höhere Anteil ist insbesondere auf die außerplanmäßige Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zu den Investitionsausgaben zurückzuführen.

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

6. Ausgaberreste und Vorgriffe

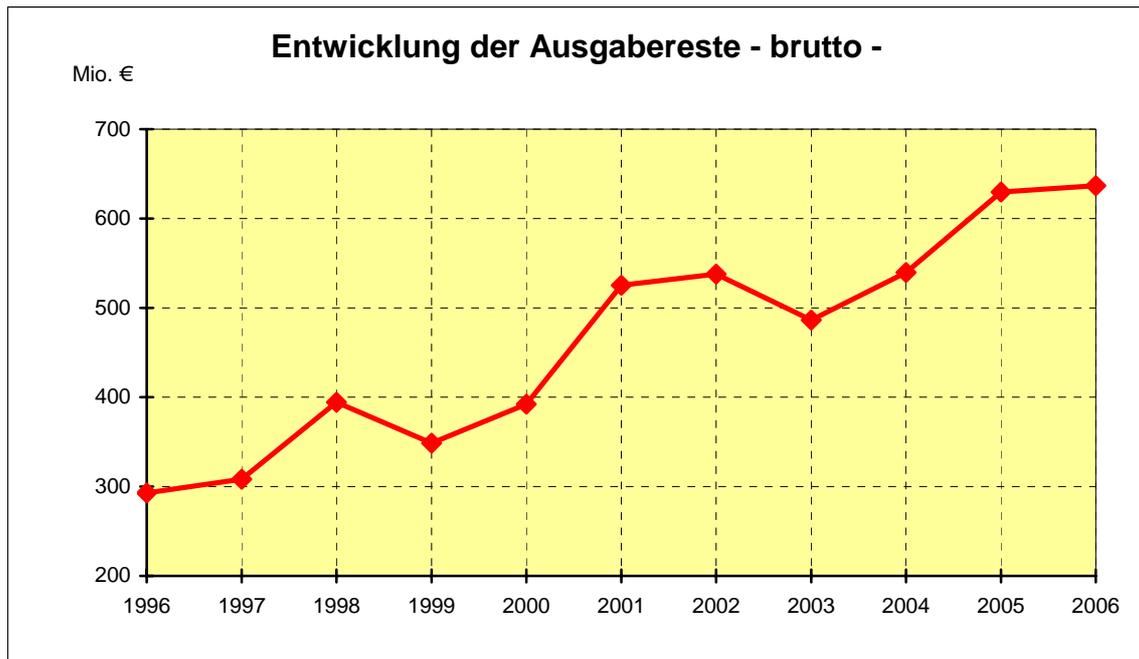
6.1 Die Ausgaberreste¹¹⁾ und Vorgriffe betragen in den Jahren 1996 bis 2006:

Haushaltsjahr	Ausgaberreste	Vorgriffe	Ausgaberreste	Anteil der Ausgaberreste am Haushaltsansatz
			- brutto -	
- Mio. €-				%
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
2004	529,6	10,0	539,6	3,3
2005	625,3	4,3	629,6	4,0
2006	623,0 ¹²⁾	13,9	636,9	3,7

¹⁰⁾ Vgl. Beitrag Nr. 1 "Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2006", Teilziffer 4.

¹¹⁾ Die Umsetzung des im Jahr 1998 eingeführten Bonus-/Malusystems erfolgte zunächst durch Bildung und Übertragung von Ausgaberräten. Diese Verfahrensweise wurde im Jahr 1999 durch ein Rücklagensystem ersetzt. Nach Auslauf der befristeten Versuchsphase wurde im Jahr 2001 wieder auf das Resteverfahren umgestellt (vgl. Protokoll über die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 18. April 2002).

¹²⁾ Zur Finanzierung der Ausgaberräte wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.



Die Ausgabereste erhöhten sich im Jahr 2006 um 7,3 Mio. € auf 636,9 Mio. €¹³⁾. Mittel des nächsten Jahres wurden durch Vorgriffe von 13,9 Mio. € beansprucht.

Von den Ausgaberesten entfielen 394,7 Mio. € auf die "klassische" Restebildung und 242,2 Mio. € auf die Restebildung im Rahmen des Bonus-/Malusystems.

¹³⁾ Vgl. Beitrag Nr. 1 "Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2006", Teilziffer 2.

6.2 Die Ausgabereste von 636,9 Mio. € im Jahr 2006 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste ¹⁴⁾ 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	1,4	4,0	0,8	0,2	0,0	0,0	0,4	0,0
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung	3,1	8,1	0,7	2,1	0,0	0,0	0,1	0,0
03	Ministerium des Innern und für Sport	63,0	5,5	18,2	17,3	4,1	0,0	23,4	0,0
04	Ministerium der Finanzen	14,1	3,3	5,2	2,9	3,2	0,0	2,1	0,8
05	Ministerium der Justiz	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
06	Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit	19,5	1,3	5,5	0,5	13,2	0,0	0,2	0,1
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	119,7	11,1	14,9	0,3	30,7	0,0	73,8	0,0
09	Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend	12,0	0,4	0,0	1,7	1,2	0,0	9,1	0,0
10	Rechnungshof	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	100,1	35,5	0,0	9,3	3,0	18,7	69,2	0,0
14	Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz	86,0	25,3	0,9	20,7	9,0	20,5	34,9	0,0
15	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur	56,0	5,8	3,3	20,8	0,0	0,0	31,9	0,0
20	Allgemeine Finanzen	161,9	2,2	97,0	8,0	11,2	0,0	45,7	0,0
	Insgesamt ¹⁴⁾	636,9	3,7	146,5	83,9	75,6	39,2	290,8	0,9

¹⁴⁾ Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

6.3 Nach der Haushaltsrechnung 2006 veränderten sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt:

Ausgabereste	2005 ¹⁵⁾		2006	
	Mio. €	Anteil an den Resten %	Mio. €	Anteil an den Resten %
Personalausgaben	73,2	11,6	146,5	23,0
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	78,2	12,4	83,9	13,2
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	95,7	15,2	75,6	11,9
Baumaßnahmen	65,0	10,3	39,2	6,1
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	315,7	50,2	290,8	45,7
Besondere Finanzierungsausgaben	1,8	0,3	0,9	0,1
Insgesamt	629,6	100,0	636,9	100,0

Von den Ausgaberesten 2006 entfielen 330 Mio. €(51,8 %) auf investive Ausgaben.

7. Veränderungen des Rechnungsergebnisses gegenüber dem Rechnungssoll

7.1 Die Einnahmen erhöhten (+)/verringerten (-) sich gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	+ 261,8
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	- 244,1
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 46,0
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 352,3
Mindereinnahmen	- 288,6

Geringere Einnahmen ergaben sich vor allem bei den Kreditaufnahmen.

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

	Mio. €
Personalausgaben ¹⁶⁾	+ 22,3
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 228,7
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	- 31,4
Baumaßnahmen	- 16,0
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	+ 121,0
Besondere Finanzierungsausgaben	- 155,8
Minderausgaben	- 288,6

Geringere Ausgaben ergaben sich insbesondere bei den Tilgungsleistungen.

¹⁵⁾ Unter Berücksichtigung von Übertragungen auf andere Haushaltsstellen.

¹⁶⁾ Zur Entwicklung der Personalausgaben vgl. Beitrag Nr. 3 "Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung".

8. Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

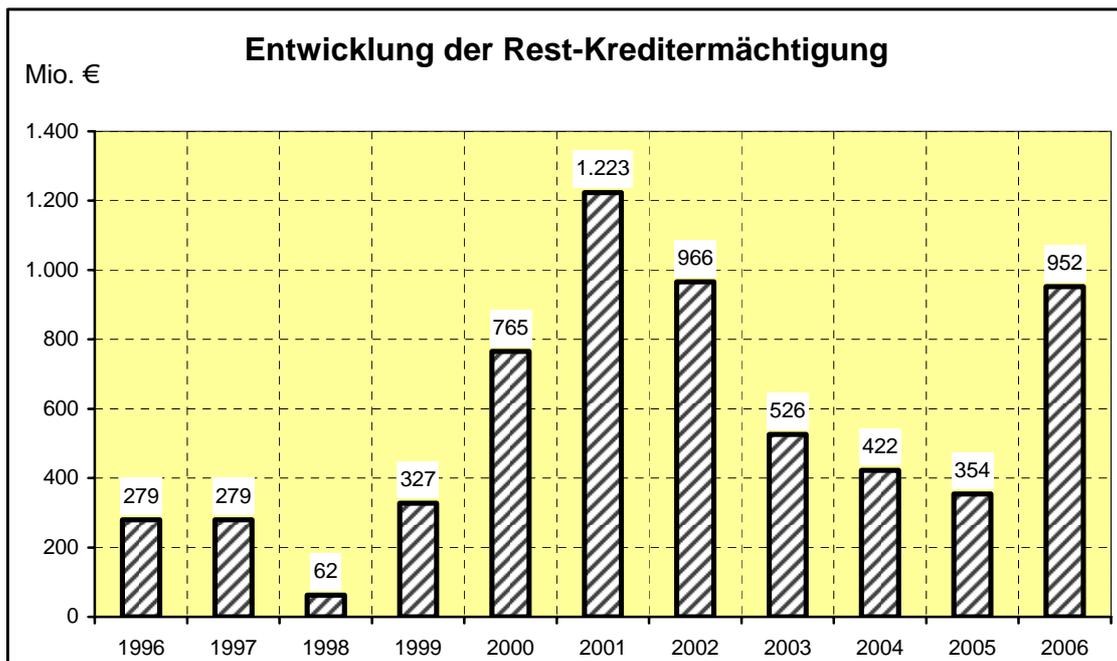
Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2006 ¹⁷⁾	5.869.000.000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2005 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 625.300.192,91 €
Rest-Kreditermächtigung 2005 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 353.816.390,12 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>6.848.116.583,03 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom inländischen Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	5.273.530.769,42 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2007 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	622.969.840,73 €
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>5.896.500.610,15 €</u>

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt ¹⁸⁾ hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2006.

8.1.2 Rest-Kreditermächtigung

Das Ministerium der Finanzen wies in der Haushaltsrechnung 2006 eine Rest-Kreditermächtigung von 951.615.972,88 € aus ¹⁹⁾.

Die Entwicklung der Rest-Kreditermächtigung ist nachfolgend dargestellt:



Der Anstieg um fast 600 Mio. € gegenüber dem Vorjahr ist darauf zurückzuführen, dass die veranschlagten Tilgungsausgaben am Kreditmarkt die Ist-Ausgaben - ohne Umschuldungen - erheblich überstiegen. Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Jahresberichten 2001 und 2002 ausgeführt, dass es nicht als unproblematisch angesehen werden kann, in Höhe von zu hoch veranschlagten Tilgungsausgaben eine Rest-Kreditermächtigung weiterzuführen.

Zur Vermeidung eines zu hohen Bestandes sollte die Rest-Kreditermächtigung zumindest in Höhe der zu hoch veranschlagten Tilgungsausgaben in Abgang gestellt werden ²⁰⁾.

¹⁷⁾ § 2 Abs. 1 Nr. 1 Landeshaushaltsgesetz 2005/2006 (LHG 2005/2006) vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 552) in Verbindung mit Nr. 1 des Kreditfinanzierungsplans 2006.

¹⁸⁾ Zur Entwicklung der Kreditaufnahmen und der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Artikel 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 18 Abs. 1 LHO) vgl. Beitrag Nr. 3 "Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung".

¹⁹⁾ Vgl. Haushaltsabschluss 2006, S. 15 der Haushaltsrechnung 2006.

²⁰⁾ Vgl. Beitrag Nr. 1 "Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2006", Teilziffer 1.

8.1.3 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ²¹⁾	1.000.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	350.500.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.1.4 Kredite im öffentlichen Bereich

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2006 ²²⁾	3.500.000,00 €
Aufnahme von Darlehen vom Bund zur Förderung des Wohnungs- und des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaues (Kapitel 12 25 Titel 311 71)	1.660.000,00 €

Die Schuldenaufnahme im öffentlichen Bereich hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2006 ²³⁾	37.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	10.000.000,00 €
Tilgung	0,00 €
Aufnahme von Darlehen (netto)	10.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2006.

8.2.2 Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" ²⁴⁾

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2006 ²⁵⁾	173.517.700,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	157.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2006.

21) § 2 Abs. 3 LHG 2005/2006.

22) § 2 Abs. 1 Nr. 1 LHG 2005/2006 in Verbindung mit Nr. 4 des Kreditfinanzierungsplans 2006.

23) § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2005/2006. Die Ermächtigung bezieht sich auf die Netto-Kreditaufnahme.

24) Zum 1. Januar 2007 umbenannt in Landesbetrieb "Mobilität".

25) § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2005/2006. Die Ermächtigung bezieht sich auf die Brutto-Kreditaufnahme.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Im Jahr 2006 blieben die laufenden Einnahmen trotz eines um 693 Mio. € höheren Steueraufkommens hinter den laufenden Ausgaben zurück; der Fehlbetrag belief sich auf 41 Mio. €. Die laufende Rechnung wies damit im sechsten Jahr in Folge eine Deckungslücke aus.

Die Personalausgaben erhöhten sich 2006 um 73 Mio. € auf mehr als 4,7 Mrd. €. Sie nahmen von den Steuereinnahmen und den allgemeinen Finanzaufweisungen nahezu 56 % in Anspruch.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen des Landes stiegen 2006 gegenüber dem Vorjahr um 109 Mio. € auf 1,4 Mrd. €. Ohne die außerplanmäßige Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zu den Investitionen hätte sich ein Ausgabenrückgang ergeben.

Die Kreditfinanzierungsquote war 2006 bei einer Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt von 0,9 Mrd. € mit 7,6 % mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche Quote der westlichen Flächenländer.

Die Kreditaufnahmen für den Kernhaushalt und die Betriebshaushalte unterschritten nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze um 246 Mio. €

Die Verschuldung des Landes einschließlich der Landesbetriebe stieg bis Ende 2006 auf 26,6 Mrd. €. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag mit 6.229 € um fast 24 % über dem Durchschnitt der Flächenländer.

Nach der Haushaltsplanung für das Jahr 2008 sind zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs Netto-Kreditaufnahmen von 1 Mrd. € vorgesehen. Werden die erwarteten Steuermehreinnahmen von 0,6 Mrd. € zur Konsolidierung eingesetzt, kann die Kreditaufnahme erheblich verringert werden.

Der zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben erforderliche Gestaltungsspielraum lässt sich angesichts der drückenden Schuldenlast nur durch eine restriktive Ausgabenpolitik und eine konsequente Nutzung der höheren Steuereinnahmen zur Rückführung der Neuverschuldung wiedererlangen.

1. Allgemeines

Zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes und ihrer Entwicklung wurden im Folgenden

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 1996 bis 2006, der Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 (Hpl.) sowie des Finanzplans für die Jahre 2009 bis 2011 (Fpl.) zusammengestellt und
- in geeigneten Fällen Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Beim Vergleich der Jahre 1996 bis 2011 ist zu berücksichtigen, dass sich die Struktur des Haushalts u. a. durch die Auslagerung von Aufgabenbereichen¹⁾ auf der Ausgaben- und Einnahmenseite wesentlich verändert hat.

2. Wesentliches Ergebnis

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 1996 bis 2006 sind 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 1 ersichtlich.

2.1.1 Laufende Rechnung

Im Jahr 2006 erhöhten sich die Einnahmen der laufenden Rechnung gegenüber dem Vorjahr um 8,1 % (772 Mio. €) auf 10.258 Mio. €. Dies war insbesondere auf einen Anstieg der Steuereinnahmen um 693 Mio. € zurückzuführen.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung stiegen 2006 gegenüber dem Vorjahr um 2,7 % (275 Mio. €) auf 10.299 Mio. €. Dies beruhte vor allem auf höheren laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (233 Mio. €).

1) Es wurden z. B. zum 1. Januar 1997 die drei landeseigenen psychiatrischen Kliniken in Andernach, Alzey und Meisenheim zu einem Landeskrankenhaus (Anstalt des öffentlichen Rechts) zusammengefasst sowie die Gesundheitsämter und deren Nebenstellen 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 Mainz übertragen.

Zum 1. Januar 2002 wurde die Straßen- und Verkehrsverwaltung des Landes in den Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" (ab 1. Januar 2007 umbenannt in Landesbetrieb "Mobilität") überführt. Ferner wurden die Zentralstelle der Forstverwaltung und die Forstämter in einen Quasi-Landesbetrieb "Landesforsten Rheinland-Pfalz" zusammengefasst.

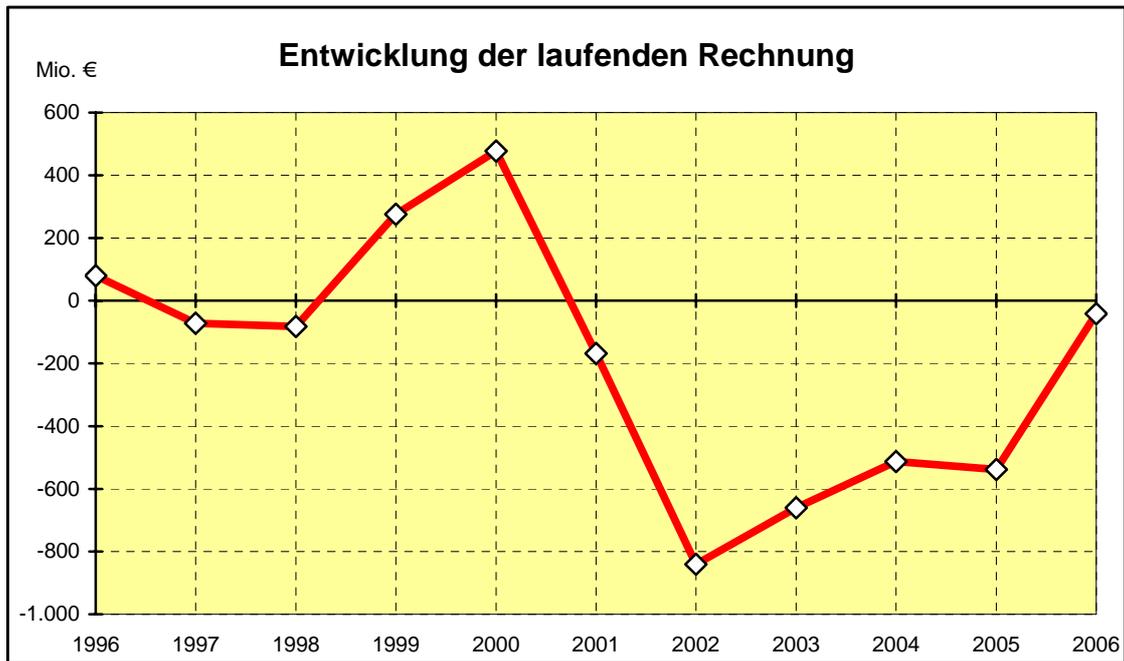
Ab dem Doppelhaushalt 2002/2003 wurde die Finanzierung laufender und neuer Investitionen des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz aus dem Landeshaushalt in den Wirtschaftsplan des Klinikums übergeleitet.

Mit Wirkung vom 1. Januar 2003 wurde der Landesbetrieb "Daten und Information" eingerichtet, der die Aufgaben des früheren Daten- und Informationszentrums wahrnimmt.

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

Ab 2007 wurden die Hochschulbaumaßnahmen im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" veranschlagt. Außerdem wurden die Technische Universität Kaiserslautern und die Universität Trier sowie die Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz als Globalhaushalte ausgebracht.

Trotz des höheren Steueraufkommens reichten die laufenden Einnahmen - wie auch in den fünf vorangegangenen Jahren - nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus. Im Jahr 2006 betrug der Fehlbetrag 41 Mio. €²⁾.



Nach der Haushaltsplanung für das Jahr 2008 wird ein Fehlbetrag von mehr als 0,2 Mrd. € erwartet. Für den Haushaltsvollzug sind allerdings die nach der Steuerschätzung vom November 2007 auf 0,6 Mrd. € prognostizierten Steuererhöhungen zu berücksichtigen.

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung 2006 wies Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen von 1.370 Mio. € aus³⁾. Diese erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 109 Mio. € (8,6 %). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz von insgesamt 180 Mio. € außerplanmäßig den Investitionen zugeordnet wurden.

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge des Jahres 2006 wiesen auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 5.624 Mio. € und auf der Ausgabenseite Tilgungsausgaben von 4.734 Mio. € aus. Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs war eine Netto-Neuerschuldung von 890 Mio. € erforderlich.

²⁾ Nach der Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 27. März 2007 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/06/0001) schlossen auch die laufenden Rechnungen der Länder Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein im Jahr 2006 mit Fehlbeträgen ab.

³⁾ Der Kapitalrechnung sind außerdem Tilgungsausgaben an Verwaltungen von 27 Mio. € zugeordnet.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Entwicklung der Personalausgaben

Die Entwicklung der Personalausgaben ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

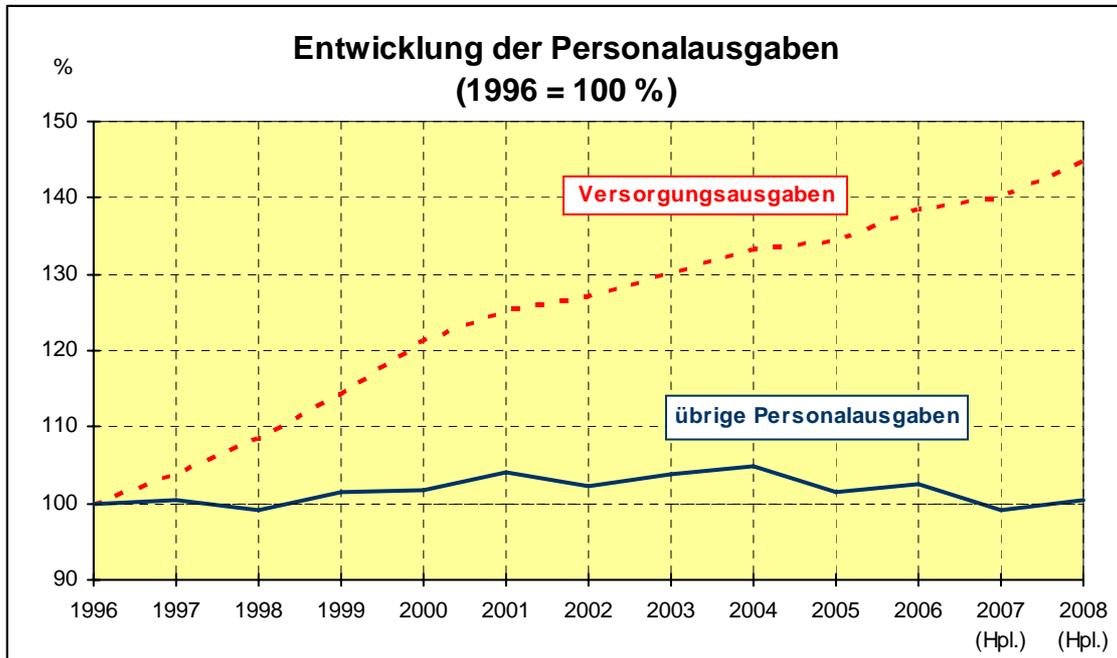
Haushaltsjahr	Personalausgaben		Veränderung gegenüber Vorjahr ⁴⁾	
	Mio. €		Mio. €	%
1996	4.326		114	2,7
1997	4.373		47	1,1 ⁵⁾
1998	4.362		- 11	- 0,2 ⁶⁾
1999	4.495		133	3,0
2000	4.560		65	1,5
2001	4.681		121	2,7 ⁷⁾
2002	4.632		- 49	- 1,1 ⁸⁾
2003	4.713		81	1,8
2004	4.775		62	1,3
2005	4.661		- 114	- 2,4 ⁹⁾
2006	4.734 ¹⁰⁾		73	1,6
2007 (Hpl.)	4.624		- 110	- 2,3 ¹¹⁾
2008 (Hpl.)	4.712		88	1,9
2009 (Fpl.)	4.822		110	2,3
2010 (Fpl.)	4.932		110	2,3
2011 (Fpl.)	5.044		112	2,3

Bei den Vergleichsdaten ist u. a. zu berücksichtigen, dass in den vergangenen Jahren vielfach Personalausgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert wurden.

-
- 4) Die Veränderungsraten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage von €Beträgen und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Mio. €Beträge ermittelt.
- 5) Bei Berücksichtigung der Auslagerungen ergibt sich im Jahr 1997 ein Anstieg von 1,8 % (vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 4, Drucksache 13/3970).
- 6) Bei Berücksichtigung der Auslagerungen ergibt sich im Jahr 1998 ein Anstieg von 2,0 % (vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 2, Drucksache 13/5380).
- 7) Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz waren in den Jahren 1996 bis 2000 den Personalausgaben zugeordnet. Die Zuführungen 2001 von 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 %.
- 8) 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 %.
- 9) Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz wurde ab 2005 als Globalhaushalt veranschlagt. Personalausgaben sind nicht mehr im Kernhaushalt ausgewiesen. Bei Berücksichtigung dieser Änderung in der Haushaltssystematik ergibt sich im Jahr 2005 anstelle eines Rückgangs ein Anstieg.
- 10) Von den Personalausgaben wurden Entnahmen aus dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz von fast 2 Mio. € abgesetzt.
- 11) Die Technische Universität Kaiserslautern und die Universität Trier sowie die Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz sind ab 2007 als Globalhaushalte veranschlagt. Dies führte zu einer Niveauabsenkung der im Kernhaushalt ausgewiesenen Personalausgaben.

2.2.2 Versorgungsausgaben

Zum Anstieg der Personalausgaben in den Jahren 1996 bis 2006 trugen insbesondere die Versorgungsausgaben ¹²⁾ bei, die sich in diesem Zeitraum um 38,4 % erhöhten. Die übrigen Personalausgaben nahmen um 2,5 % zu.



Die Landesregierung hat dazu ausgeführt, dass die zukünftige, durch ein starkes Ansteigen der Zahl der Versorgungsempfänger geprägte Entwicklung der Versorgungsausgaben maßgeblich auf der nicht homogenen Altersstruktur der Beamtinnen und Beamten basiere. Die weithin zahlenmäßig stärkste Personengruppe stelle die Altersklasse "45 bis 54" Jahre dar. Die Bediensteten würden in den nächsten 15 Jahren in sehr großer Zahl in den Ruhestand treten ¹³⁾. Danach ist ein weiterer Anstieg der Belastungen des Haushalts durch Versorgungsausgaben zu erwarten.

¹²⁾ Die Versorgungsausgaben enthalten von 1996 bis 2000 auch Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und seit 1999 Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung nach § 14a BBesG aus der Versorgungsanpassung.

¹³⁾ Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2006 (Drucksache 15/1199 S. 4).

2.2.3 Belastung der Einnahmen durch Personalausgaben

Die Belastung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzausgaben des Landes durch die Personalausgaben ist nachfolgend dargestellt:

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)			Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Belastung durch Personal- ausgaben %	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Belastung durch Personal- ausgaben %
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	7.182	3,8	66,5	7.849	0,0	60,8
2005	7.169	- 0,2	65,0	7.726	- 1,6	60,3
2006	7.862	9,7	60,2	8.476	9,7	55,9
2007 (Hpl.)	8.140	3,5	56,8	8.702	2,7	53,1
2008 (Hpl.)	8.406	3,3	56,1	8.978	3,2	52,5
2009 (Fpl.)	8.671	3,2	55,6	9.262	3,2	52,1
2010 (Fpl.)	8.942	3,1	55,2	9.557	3,2	51,6
2011 (Fpl.)	9.228	3,2	54,7	9.862	3,2	51,1

Durch den Anstieg des Aufkommens an Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausgaben verringerte sich deren Belastung durch die Personalausgaben im Jahr 2006 auf 55,9 % gegenüber 60,3 % im Vorjahr.

Die Haushalts- und Finanzplanung sieht für die Folgejahre einen weiteren Rückgang der Belastungsquote vor.

2.3 Investitionsquote

Die Investitionsquote verdeutlicht den Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. Die Veränderungen sind nachfolgend dargestellt:

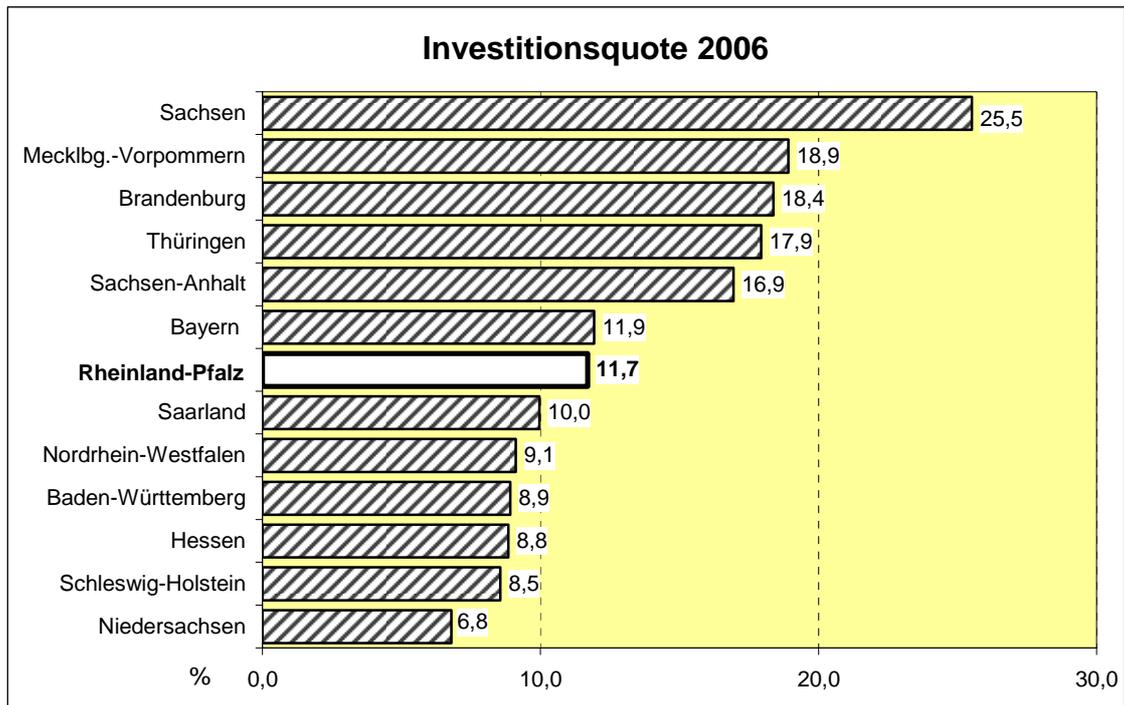
Haushaltsjahr	Gesamtausgaben ¹⁴⁾	Investitionsausgaben ¹⁵⁾	Investitionsquote
	Mio. €	Mio. €	%
1996	10.843	1.630	15,0
1997	10.722	1.494	13,9
1998	10.817	1.418	13,1
1999	10.957	1.349	12,3
2000	11.102	1.396	12,6
2001	11.299	1.343	11,9
2002	11.278	1.110	9,8
2003	11.576	1.188	10,3
2004	11.527	1.276	11,1
2005	11.314	1.261	11,1
2006	11.696	1.370	11,7
2007 (Hpl.)	11.978	1.366	11,4
2008 (Hpl.)	12.174	1.304	10,7
2009 (Fpl.)	12.356	1.324	10,7
2010 (Fpl.)	12.546	1.344	10,7
2011 (Fpl.)	12.739	1.364	10,7

Die Investitionen des Landes hatten im Jahr 2006 einen Anteil an den Ausgaben von 11,7 %. Zu dieser Quote trug die außerplanmäßige Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zu den Investitionsausgaben bei. Ohne diese haushaltssystematische Änderung hätte sich eine Investitionsquote von 10,3 % ergeben.

¹⁴⁾ Gesamtausgaben vermindert um Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und außerdem seit 2001 um haushaltstechnische Verrechnungen.

¹⁵⁾ Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen). Den vorgenannten Hauptgruppen sind u. a. Ausgaben für den Fonds "Aufbauhilfe" sowie für die Beschaffung von antiviralen Medikamenten, Verstetigungsdarlehen, Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und in Einzelfällen Zuführungen an die Sonderrechnung (Selbstbewirtschaftung der Hochschulen) zugeordnet.

Von den westlichen Flächenländern hatte lediglich Bayern, wie die nachfolgende Grafik zeigt, eine höhere Quote.



Die durchschnittliche Investitionsquote aller Flächenländer betrug 11,9 %, die der westlichen Flächenländer 9,5 % ¹⁶⁾. Beim Bund belief sich die Quote auf 8,7 % ¹⁷⁾.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung wird erwartet, dass die Investitionsquote in den Jahren ab 2008 - unter Berücksichtigung der jährlich steigenden Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz - mit 10,7 % konstant bleibt.

Ein Vergleich der Haushaltsdaten wird trotz grundsätzlich bundeseinheitlicher Haushaltssystematik zunehmend schwieriger. Beispielsweise beeinträchtigen die Auslagerungen von investiven Ausgaben aus den Kernhaushalten in Betriebs Haushalte, landesspezifische Besonderheiten und teilweise auch unterschiedliche Abgrenzungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben die Aussagekraft.

Für Rheinland-Pfalz sind insbesondere die Investitionsausgaben der Landesbetriebe zu berücksichtigen, die sich im Jahr 2006 auf mehr als 0,2 Mrd. € beliefen ¹⁸⁾; nach der Haushalts- und Finanzplanung sind für die Jahre 2008 bis 2011 weitere Investitionen von 0,3 Mrd. € jährlich vorgesehen. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt.

Da nach dem Ergebnis der laufenden Rechnung auch im Jahr 2006 keine Eigenfinanzierungsmittel zur Verfügung standen, verblieben zur Finanzierung der Investitionsausgaben im Wesentlichen Krediteinnahmen.

¹⁶⁾ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 27. März 2007 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/06/0001).

¹⁷⁾ Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom Februar 2007, S. 50.

¹⁸⁾ Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2006 als Konzernbetrachtung, Haushaltsrechnung 2006, S. 36.

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 ¹⁴⁾	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	Kreditfinanzierungs- quote ¹⁹⁾
	Mio. €	Mio. €	%
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	11.527	1.276	11,1
2005	11.314	1.010	8,9
2006	11.696	890	7,6 ²⁰⁾
2007 (Hpl.)	11.978	1.022	8,5
2008 (Hpl.)	12.174	1.003	8,2
2009 (Fpl.)	12.356	962	7,8
2010 (Fpl.)	12.546	943	7,5
2011 (Fpl.)	12.739	911	7,2

Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs wurden im Jahr 2006 Kredite (netto) von 0,9 Mrd. € aufgenommen. Die Kreditfinanzierungsquote betrug 7,6 %. Im Vorjahr waren es noch 8,9 %. Die durchschnittliche Kreditfinanzierungsquote aller Flächenländer betrug 2,7 % ²¹⁾, die der westlichen Flächenländer 3,4 % ¹⁶⁾. Beim Bund belief sich die Quote auf 10,7 % ²²⁾.

Im Jahr 2006 wurden zusätzlich Kredite von 167 Mio. € für die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Straßen und Verkehr" ²³⁾ aufgenommen.

In diesem Zusammenhang ist auf die Konsolidierungsthesen, die der Finanzplanungsrat am 20. Juni 2007 beschlossen hat, hinzuweisen. Danach halten es die Finanzminister - unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Haushaltssituationen - für unabdingbar, die jährliche Neuverschuldung jetzt zu vermindern und, soweit es die Finanzlage erlaubt, mit dem Abbau des Schuldenstands zu beginnen. Nur so könne künftigen Generationen ein angemessener finanzieller Gestaltungsspielraum verschafft und Vorsorge für bereits absehbare Belastungen, wie z. B. durch den demografischen Wandel, getroffen werden.

¹⁹⁾ Werden die Netto-Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Quote in den Jahren 2003 bis 2011 11,0 %, 10,8 %, 8,7 %, 7,4 %, 8,3 %, 8,0 %, 7,5 %, 7,3 % und 6,9 %.

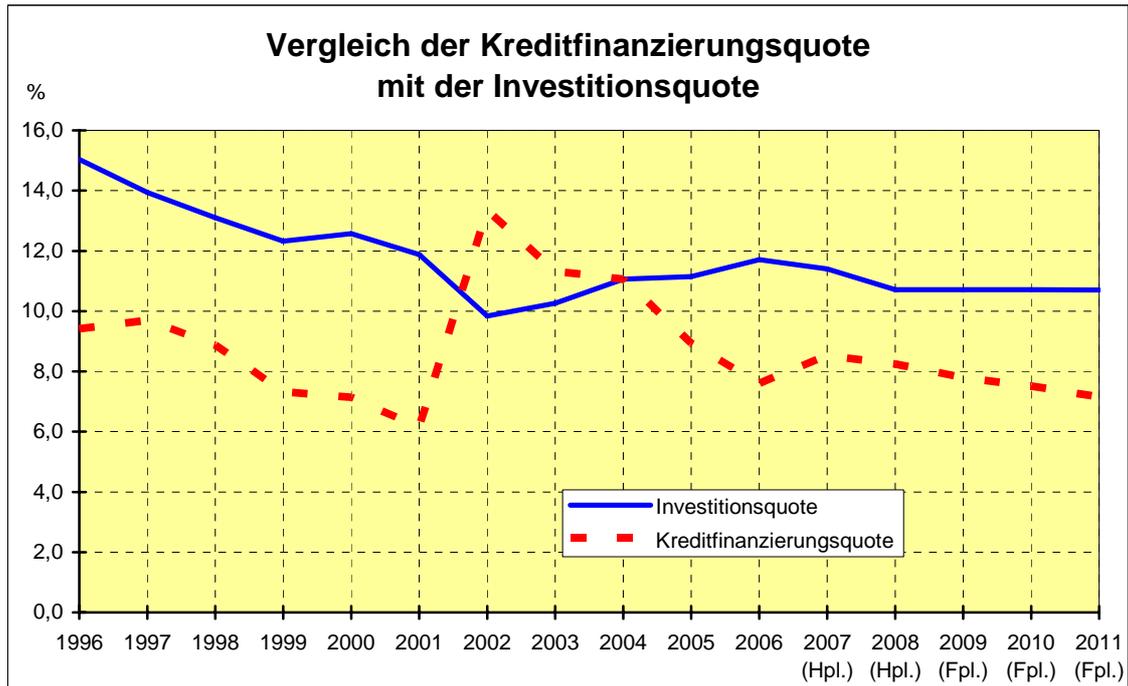
²⁰⁾ Ohne die in den bereinigten Gesamtausgaben enthaltenen Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz beträgt die Kreditfinanzierungsquote 7,7 %.

²¹⁾ Die geringe Kreditfinanzierungsquote ist u. a. darauf zurückzuführen, dass einige Länder ihre Haushalte ohne Neuverschuldung abschlossen.

²²⁾ Finanzbericht 2008 des Bundesministeriums der Finanzen vom 7. August 2007, S. 161.

²³⁾ Zum 1. Januar 2007 umbenannt in Landesbetrieb "Mobilität".

Die nachfolgende Grafik zeigt, dass die überdurchschnittliche Investitionsquote des Landes mit einer verhältnismäßig hohen Kreditfinanzierungsquote einherging.



Bei der Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote ist - ebenso wie bei der Investitionsquote - zu berücksichtigen, dass seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen 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 die laufende Rechnung. Außerdem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich Änderungen aufgrund von Auslagerungen ergaben.

2.5 Zinssteuer- und Zinsausgabenquote

Die Zinsbelastung aufgrund von Krediten ist aus der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich. Ein Vergleich der Zinsbelastung nach den Haushaltsrechnungen sowie nach der Haushalts- und Finanzplanung zeigt folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Ergänzungszuweisungen Bund	Einnahmen insgesamt	Zinsausgaben	Zinssteuerquote
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
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	7.182	205	397	7.784	1.082	13,9
2005	7.169	272	224	7.665	1.075	14,0
2006	7.862	337	229	8.428	1.067	12,7
2007 (Hpl.)	8.140	288	214	8.642	1.136	13,1
2008 (Hpl.)	8.406	295	217	8.918	1.199	13,4
2009 (Fpl.)	8.671	307	224	9.202	1.271	13,8
2010 (Fpl.)	8.942	323	232	9.497	1.354	14,3
2011 (Fpl.)	9.228	334	239	9.801	1.449	14,8

Die Zinssteuerquote betrug im Jahr 2006 nach dem Rechnungsergebnis 12,7 % ²⁴⁾ gegenüber 14,0 % im Vorjahr.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich im Jahr 2006 auf 9,1 %. Die durchschnittliche Quote aller Flächenländer betrug 7,5 %, die der westlichen Flächenländer 7,8 % ¹⁶⁾. Im Hinblick auf weitere Anhebungen der Leitzinsen und dadurch steigende Finanzierungskosten wird für Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2011 ein Anstieg der Zinsausgabenquote auf 11,4 % erwartet.

2.6 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

2.6.1 Berechnungsmethode zur Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze

Nach Artikel 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit § 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.

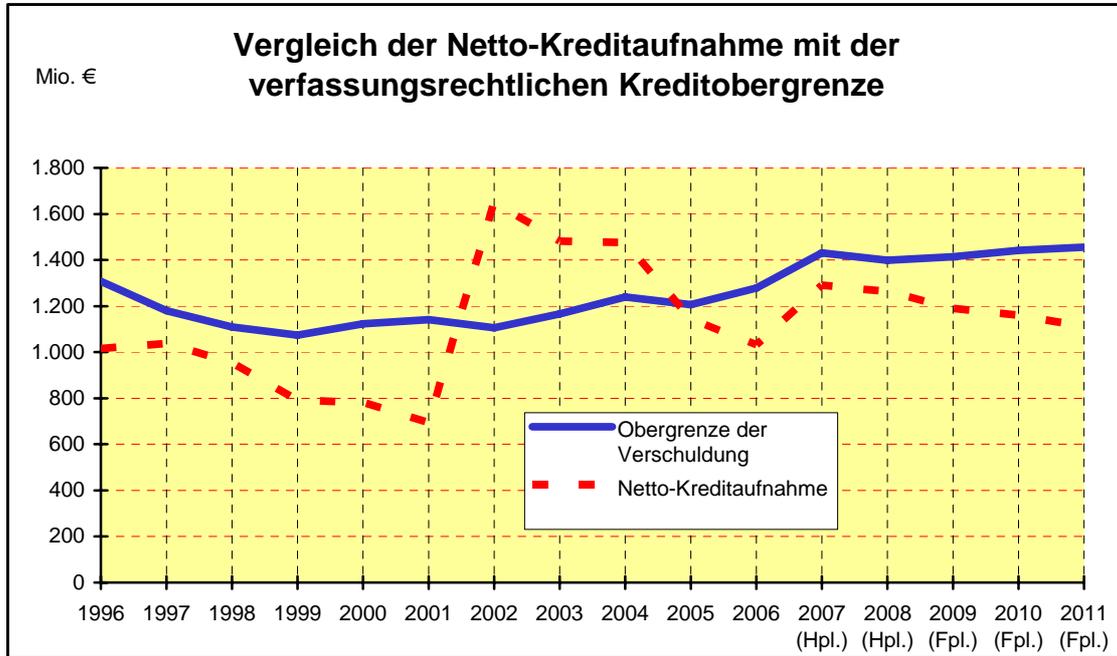
Der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze legt der Rechnungshof die allgemein übliche Berechnungsmethode zugrunde. Danach werden nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben berücksichtigt. Demzufolge werden von den Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben 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.

²⁴⁾ Nach der Dokumentation des Bundesfinanzministeriums vom 27. März 2007 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/06/0001) und den Angaben in der Bundestags-Drucksache 16/4633 betrug die Zinssteuerquote im Durchschnitt aller Flächenländer 9,9 %, die der westlichen Flächenländer 10,2 %.

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 entwickelten sich seit 1996 wie folgt:



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 Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	Netto-Kreditaufnahme	Unterschreitung der Kreditobergrenze	Überschreitung
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 ²⁵⁾	693	449	-
2002	1.382	277	1.105 ^{25) 26)}	1.650	-	545
2003	1.411	245	1.166	1.482	-	316
2004	1.515	275	1.240	1.475	-	235
2005	1.491	284	1.207	1.145	62	-
2006	1.597	319	1.278	1.032	246 ²⁷⁾	-
2007 (Hpl.)	1.670	240	1.430	1.291	139	-
2008 (Hpl.)	1.605	206	1.399	1.263	136	-
2009 (Fpl.)	1.599	185	1.414	1.190	224	-
2010 (Fpl.)	1.620	179	1.441	1.161	280	-
2011 (Fpl.)	1.629	174	1.455	1.112	343	-

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug 2006 um 246 Mio. € unterschritten. Bei dieser Betrachtung sollte allerdings nicht außer Acht bleiben, dass die außerplanmäßige Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zu den Investitionsausgaben zu einer Erhöhung der Kreditobergrenze um 180 Mio. € führte. Ohne diese haushaltssystematische Änderung hätte die Differenz zur Kreditobergrenze nur 66 Mio. € betragen. Die Verfassungsgrenze konnte nur eingehalten werden, weil Vermögen - allein im Bereich des Wohnungsbaues im Wert von 389 Mio. € - veräußert wurde²⁸⁾.

Nach der Haushaltsplanung 2008 liegt die Netto-Kreditaufnahme bei weiteren Vermögensveräußerungen lediglich um 136 Mio. € unter der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze. Dabei sollte allerdings berücksichtigt werden, dass für die als Globalhaushalte veranschlagten Technische Universität Kaiserslautern und Universität Trier sowie Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz nachschüssige Zahlungen vereinbart wurden²⁹⁾. Ohne diese verzögerte Zahlungsweise wären für den Haushaltsausgleich höhere Kreditaufnahmen einzuplanen gewesen. Darüber hinaus trug die Qualifizierung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz als Darlehen zu einer Erhöhung der Kreditobergrenze allein im Kernhaushalt um 302 Mio. € bei. Ob die nach der Steuerschätzung vom November 2007 bei den Steuern und allgemeinen Finanzzuweisungen erwarteten Mehreinnahmen von etwa 600 Mio. € kassenwirksam werden, bleibt abzuwarten³⁰⁾. Gleiches gilt für die Prognosen bis 2011, nach denen die Steuereinnahmen um etwa 450 Mio. € pro Jahr über den Ansätzen der Finanzplanung liegen³¹⁾.

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

26) 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 - Landtagsvorlage 14/2803 -).

27) In der Übersicht über die "Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2006 als Konzernbetrachtung" ist eine Unterschreitung von 247 Mio. € ausgewiesen. Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat nach Drucklegung der Haushaltsrechnung 2006 Änderungen aus dem Bereich des ehemaligen Landesbetriebs "Straßen und Verkehr" gemeldet.

28) Kapitel 12 25 Titel 162 71 und Titel 182 71 sowie Kapitel 20 04 Titel 133 02.

29) Die im Kernhaushalt veranschlagten Zuführungen unterschreiten die in den Finanzplänen der Hochschulen in Ansatz gebrachten Mittel um mehr als 27 Mio. € im Jahr 2008.

30) Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 7. November 2007.

31) Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 11. Mai 2007.

2.6.3 Wirksamkeit der Kreditobergrenze

Der Rechnungshof hat in den Jahresberichten der vergangenen Jahre regelmäßig auf die geringe Wirksamkeit der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze hingewiesen. Diese Einschätzung wird u. a. auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 2006/07³²⁾ sowie vom Bundesverfassungsgericht³³⁾ geteilt. An der Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen sei - so das Bundesverfassungsgericht - gegenwärtig kaum noch zu zweifeln. Die staatliche Verschuldungspolitik in der Bundesrepublik habe in den seit der Finanz- und Haushaltsreform 1967/69 vergangenen nahezu vier Jahrzehnten praktisch durchgehend einseitig zur Vermehrung der Schulden beigetragen. Das Regelungskonzept des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz³⁴⁾ habe sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen. Notwendig sei die Entwicklung von Mechanismen, die für gegebene Verschuldungsspielräume den erforderlichen Ausgleich über mehrere Haushaltsjahre sicherstellen.

Zur Verbesserung der Wirksamkeit hat der Rechnungshof vorgeschlagen, den Investitionsbegriff restriktiver zu fassen³⁵⁾ und Veräußerungserlöse, Darlehensrückflüsse sowie die aus zweckgebundenen Einnahmen finanzierten Investitionsausgaben bei der Berechnung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze auszugliedern. Außerdem sollte auch der Werteverzehr (Abschreibungen) als negative Investition berücksichtigt werden.

Im Rahmen der zurzeit diskutierten Modelle³⁶⁾ sollte ein pragmatischer Lösungsansatz gefunden werden, um das von der Verfassung vorgegebene Ziel, einer übermäßigen Staatsverschuldung vorzubeugen, zu erreichen³⁷⁾.

32) Nach Auffassung des Sachverständigenrats habe sich Artikel 115 GG, auch wenn er prinzipiell sinnvoll sei, nicht als wirksame Verschuldungsgrenze erwiesen. Er sollte deshalb durch eine engere Fassung des Investitionsbegriffs geschärft werden (Bundestags-Drucksache 16/3450 S. 281 und S. 308).

33) Urteil vom 9. Juli 2007 - 2 BvF 1/04 -.

34) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).
Artikel 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz entspricht dieser Bestimmung.

35) Der Landtag hat im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 2001 die Landesregierung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass das von der Verfassung vorgegebene Ziel einer Begrenzung der Kreditfinanzierung verwirklicht und eine Präzisierung des Investitionsbegriffs unter Wahrung der Vergleichbarkeit der Haushalte des Bundes und der Länder erreicht wird (Drucksache 14/2320 und Plenarprotokoll 14/52 S. 3513). Dieser Beschluss wurde vom Landtag im Entlastungsverfahren für das Jahr 2002 bekräftigt (Drucksache 14/3240 und Plenarprotokoll 14/76 S. 5091).

36) Die Diskussionen in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen reichen u. a. von einem Neuverschuldungsverbot bis zur Begrenzung der Kreditaufnahme auf maximal die Hälfte der Investitionsausgaben, von einer engeren Fassung des Investitionsbegriffs bis zu einer Orientierung an den Referenzwerten nach dem Vertrag von Maastricht (Obergrenzen: 3 % für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen und 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen) oder einer Anlehnung an die in der Schweizer Bundesverfassung seit dem Jahr 2001 enthaltene so genannte "Schuldenbremse", die in wirtschaftlichen Normalzeiten eine Haushaltsfinanzierung durch Kredite nicht erlaubt. Der Bund favorisiert ein Modell, demzufolge der Etat über den Konjunkturzyklus hinweg auszugleichen ist.

37) Mehrere Länder haben zwischenzeitlich in ihren Haushaltsordnungen einen Ausgleich des Haushalts grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen vorgegeben, vgl. § 18 Abs. 1 der Haushaltsordnungen von Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg.

2.7 Verschuldung

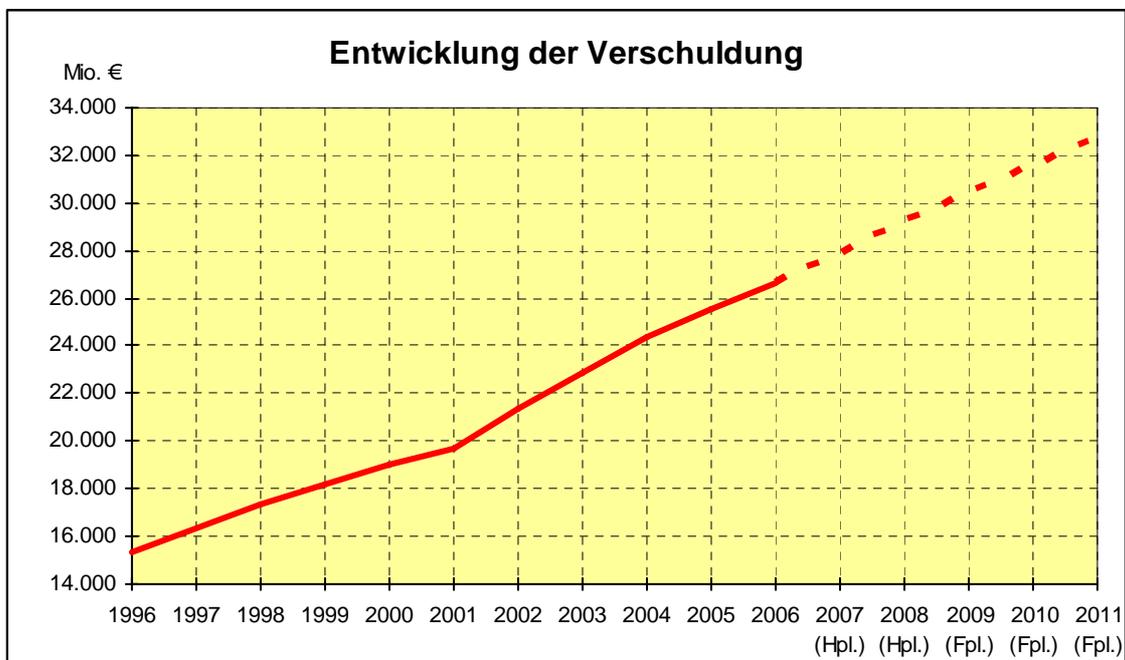
2.7.1 Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln

Die Verschuldung des Landes entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln	Davon entfallen auf die Landesbetriebe	
		"Liegenschafts- und Baubetreuung"	"Straßen und Verkehr" (ab 1. Januar 2007 "Mobilität")
	Mio. €	Mio. €	Mio. €
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	24.367	112	517
2005	25.538	122	668
2006	26.595	132	825
2007 (Hpl.)	27.914	242	1.012
2008 (Hpl.)	29.206	354	1.189

Der Schuldenstand des Landes (einschließlich Landesbetriebe) nahm bis Ende 2006 auf 26,6 Mrd. € zu ³⁸⁾. Daneben bestanden noch zu erfüllende Verpflichtungen aus privaten Vorfinanzierungen von Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen, die in der Haushaltsrechnung 2006 mit 0,3 Mrd. € ³⁹⁾ ausgewiesen sind.

Nach der Finanzplanung wird ein Anstieg der Verschuldung bis 2011 auf nahezu 33 Mrd. € erwartet.



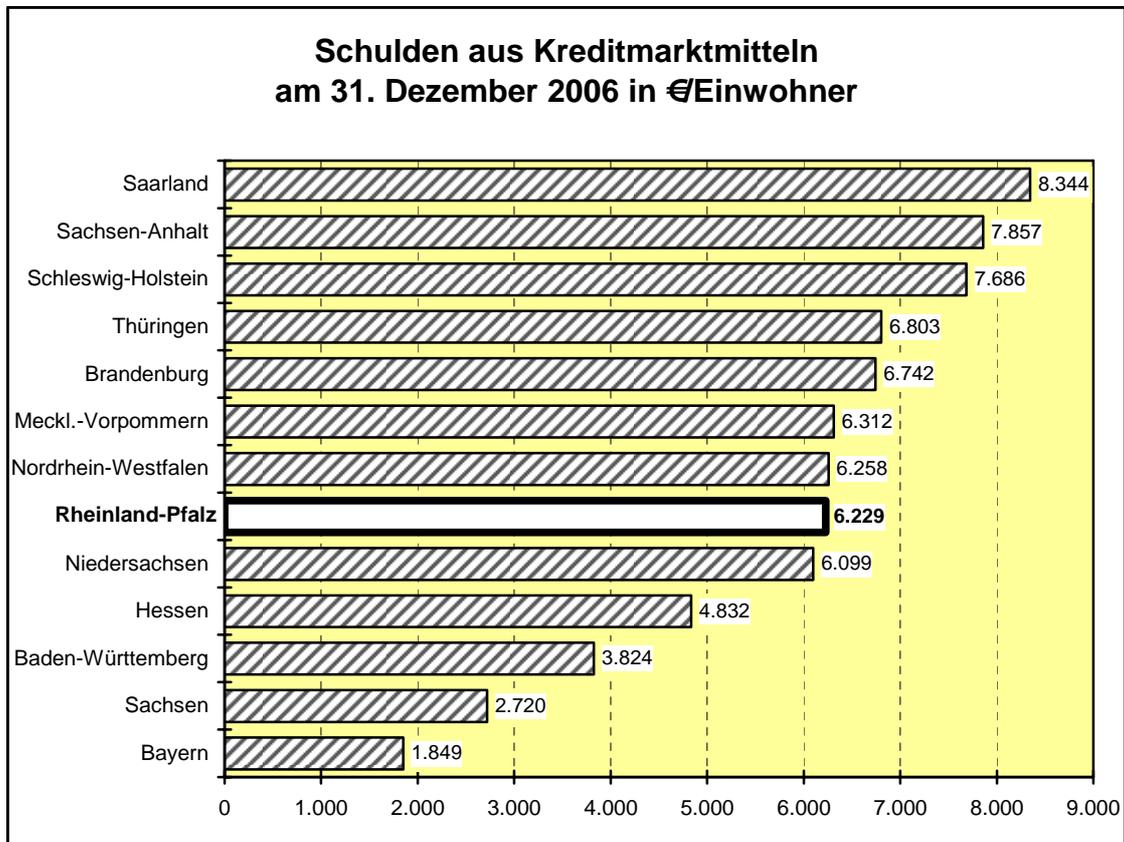
Werden die prognostizierten Steuermehreinnahmen im Rahmen der Bemühungen zur Konsolidierung des Haushalts vorrangig zur Rückführung der Neuverschuldung genutzt, könnte der Schuldenanstieg gebremst werden.

³⁸⁾ Hinzu kommen noch Kredite für das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Für die Kreditfinanzierung dessen Investitionen der Jahre 2002 bis 2006 wurde ein Darlehen von 72,5 Mio. € aufgenommen.

³⁹⁾ Übersicht 13 "Entwicklung der Ausgaben der privaten Vorfinanzierung von Investitionsmaßnahmen (Immobilien) des Landes".

2.7.2 Schulden der Flächenländer

Der Vergleich der Verschuldung des Landes mit der in den übrigen Flächenländern zeigt zum 31. Dezember 2006 folgendes Bild⁴⁰⁾:



Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln lag Ende 2006 mit 6.229 €/Einwohner erheblich über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer von 4.915 €/Einwohner und aller Flächenländer von 5.036 €/Einwohner.

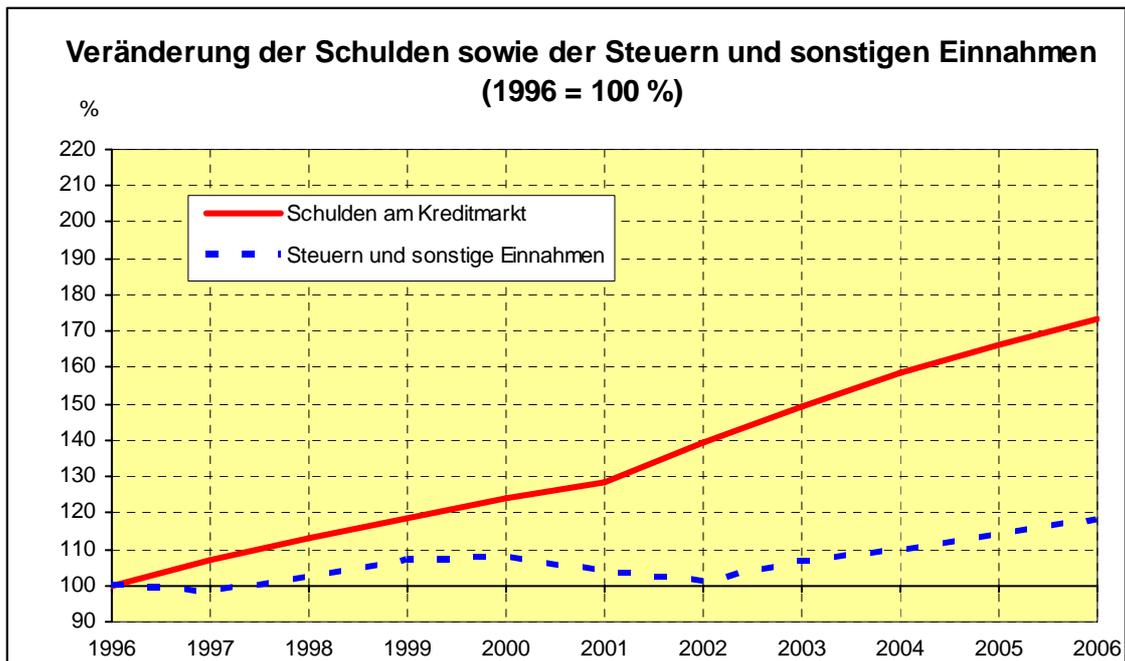
⁴⁰⁾ Finanzbericht 2008 des Bundesministeriums der Finanzen vom 7. August 2007, S. 163. Die Schulden nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weichen infolge unterschiedlicher Abgrenzung voneinander ab. Außerdem sind die in der Statistik dargestellten Schulden um Darlehen für die Landesbetriebe und des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz gemindert.

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln nahm seit 1996 stärker zu als im Durchschnitt der westlichen Flächenländer:

Haushaltsjahr	Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz		Pro-Kopf-Verschuldung im Durchschnitt der westlichen Flächenländer	
	€	Veränderung (1996 = 100 %)	€	Veränderung (1996 = 100 %)
1996	3.805	100	3.102	100
1997	4.059	107	3.288	106
1998	4.298	113	3.421	110
1999	4.444	117	3.459	112
2000	4.554	120	3.515	113
2001	4.847	127	3.741	121
2002	5.150	135	3.974	128
2003	5.458	143	4.265	137
2004	5.727	151	4.536	146
2005	6.068	159	4.791	154
2006	6.229	164	4.915	158

2.7.3 Veränderung der Schulden gegenüber den Einnahmen

Die Veränderung der Schulden aus Kreditmarktmitteln gegenüber der Summe aus Steuern und sonstigen Einnahmen nach den Haushaltsrechnungen sowie der Haushaltsplanung ist nachfolgend dargestellt:



Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln		Steuern, steuerähnliche Abgaben und eigene Einnahmen ⁴¹⁾		Verhältnis der Schulden aus Kreditmarktmitteln zur Summe der Einnahmen
	Mio. €	Veränderung (1996 = 100 %) %	Mio. €	Veränderung (1996 = 100 %) %	
1996	15.342	100	7.513	100	204
1997	16.383	107	7.373	98	222
1998	17.379	113	7.685	102	226
1999	18.183	119	8.059	107	226
2000	18.991	124	8.090	108	235
2001	19.686	128	7.776	104	253
2002	21.353	139	7.578	101	282
2003	22.865	149	8.012	107	285
2004	24.367	159	8.226	109	296
2005	25.538	166	8.564	114	298
2006	26.595	173	8.873	118	300

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln erhöhten sich von 1996 bis 2006 um 73 %. Im gleichen Zeitraum nahmen die Steuern und sonstigen Einnahmen lediglich um 18 % zu.

3. Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Trotz verbesserter konjunktureller Rahmenbedingungen kann - auch mit Blick auf die Bewältigung der Zukunftsaufgaben - keine Entwarnung gegeben werden. Die Kennzahlen zum Haushalt verdeutlichen, dass der Gestaltungsspielraum infolge fehlender Mittel zur Eigenfinanzierung und der drückenden Schuldenlast eingeengt ist.

Vor diesem Hintergrund sollte - wie vom Finanzplanungsrat in seinen Sitzungen am 20. Juni und 14. November 2007 empfohlen - die günstigere gesamtwirtschaftliche Situation entschlossen zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden. Der Finanzplanungsrat wies u. a. darauf hin, dass über Beschlossenes hinaus in allen öffentlichen Haushalten grundsätzlich kein Spielraum für zusätzliche finanzwirksame Maßnahmen bestünde und notwendige neue Aufgaben deshalb durch Verzicht auf andere Verpflichtungen finanziert werden sollten.

Auch der Rechnungshof ist der Auffassung, dass der Rückführung der Neuverschuldung mit Hilfe der Steuermehreinnahmen Vorrang einzuräumen ist. Ein Haushaltsausgleich ohne Kreditaufnahmen und ein anschließender Abbau des aufgelaufenen Schuldenbergs sind entscheidende Kriterien für eine wirksame Zukunftsvorsorge.

Zur Wiedererlangung und Sicherung der Gestaltungsfähigkeit der Haushalte sollte der vom Rechnungshof seit Jahren empfohlene Maßnahmenkatalog (Anlage 2), wie auch vom Landtag mit der jeweiligen Beschlussfassung über die Entlastung der Landesregierung in den vergangenen Jahren regelmäßig gefordert, entschlossen umgesetzt werden.

⁴¹⁾ Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.

Nr. 4 Förderung von Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung

Die Kommunen verwendeten Mittel der Städtebauförderung nur in geringem Umfang für private Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen.

Private Vorhaben wurden nicht immer ordnungsgemäß abgewickelt. Belege über Ausgaben und Verwendungsnachweise lagen nicht vor. Mit zahlreichen Maßnahmen wurde vorzeitig begonnen.

Steuerbescheinigungen zur Geltendmachung erhöhter Absetzungen für Herstellungs- oder Anschaffungskosten waren häufig fehlerhaft oder ohne Rechtsgrund ausgestellt.

Gemeinden setzten anrechenbare Einnahmen in erheblichem Umfang nicht zur Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen ein. Sie nahmen Fördermittel für überhöhte Ausgaben oder nicht zuwendungsfähige Vorhaben in Anspruch.

1. Allgemeines

Das Land gewährt Gemeinden, kommunalen Zweckverbänden oder Planungsverbänden Zuwendungen für Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung¹⁾. In die Förderungen können Kostenerstattungen der Gemeinden zur Finanzierung der Modernisierung und Instandsetzung privater Gebäude einbezogen werden²⁾.

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Verwendung von Fördermitteln für die vorgenannten Vorhaben untersucht. In die Prüfung wurden alle Sanierungsgebiete einbezogen, in denen Gemeinden Sanierungsträger³⁾ mit der Vorbereitung und Durchführung der Sanierung beauftragt hatten. Es wurden Angaben von 42 Gemeinden für insgesamt 48 Sanierungsgebiete ausgewertet und in 16 Gemeinden mit insgesamt 19 Sanierungsgebieten örtliche Erhebungen durchgeführt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ausgaben für Sanierungsmaßnahmen

Nach den Kostenübersichten der Gemeinden wurden Ausgaben von insgesamt 260,6 Mio. € geleistet⁴⁾. Davon entfielen

- 89,5 Mio. € (34,3 %) auf die Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen,
- 64,3 Mio. € (24,7 %) auf Baumaßnahmen,
- 53,7 Mio. € (20,6 %) auf die Bodenordnung einschließlich Grunderwerb,
- 32,7 Mio. € (12,5 %) auf vorbereitende Maßnahmen, Planungsleistungen und die Vergütung von Sanierungsträgern und sonstigen Beauftragten⁵⁾,
- 20,4 Mio. € (7,9 %) auf weitere Maßnahmen, wie z. B. die Freilegung von Grundstücken.

¹⁾ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften und Kapitel 20 75 Landesüberbrückungsprogramm "Konversion", jeweils Titel 853 15 Darlehen zur Förderung des Städtebaues und Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaues.

²⁾ Grundlagen für die Zuwendungen sind das Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316), §§ 2 Abs. 1 und 18 Abs. 1 Nr. 11 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80), BS 6022-1, in Verbindung mit der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 17. November 2004 über die Förderung der städtebaulichen Erneuerung - VV-StBauE - (MinBl. S. 427) und die Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) vom 20. Dezember 2002 (MinBl. 2003 S. 22) in der jeweils geltenden Fassung.

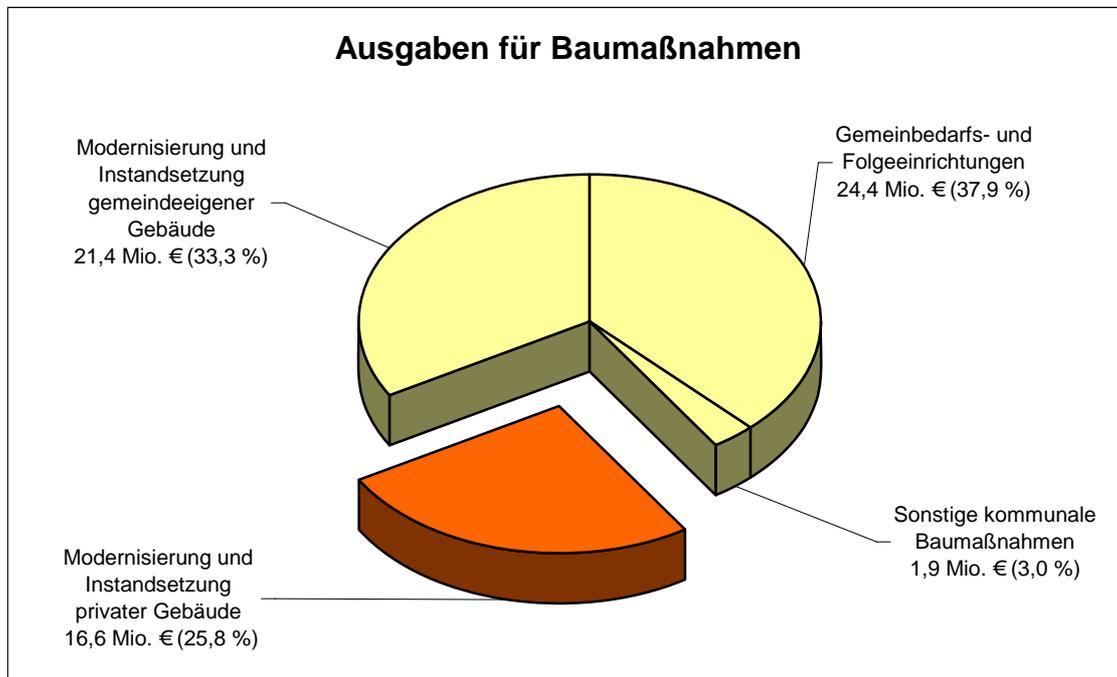
Bis zum Inkrafttreten der VV-StBauE war die Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen für den Einsatz von Fördermitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz (VV-StBauF) vom 30. Dezember 1982 (MinBl. 1983 S. 58), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 17. Januar 1985 (MinBl. S. 67), zu beachten.

³⁾ § 157 BauGB; Sanierungsträger können treuhänderisch oder als Unternehmensträger tätig werden. Unternehmensträger handeln im eigenen Namen und tragen das wirtschaftliche Risiko selbst.

⁴⁾ Stand: Ende 2004.

⁵⁾ Sonstigen Beauftragten können insbesondere die Erledigung von oder die Beratung bei städteplanerischen und gestalterischen Aufgaben sowie allgemeine Verwaltungs- und Sanierungsaufgaben übertragen werden. Diese werden in der Regel von Planungs-, Architektur- oder Beratungsbüros wahrgenommen. Sie handeln im Auftrag und auf Rechnung der Gemeinden.

Der überwiegende Teil der Baumaßnahmen betraf kommunale Vorhaben. Nur etwa ein Viertel der im Rahmen der Städtebauförderung geltend gemachten Ausgaben für Baumaßnahmen entfiel, wie die nachfolgende Grafik verdeutlicht, auf die Modernisierung und Instandsetzung privater Gebäude.



Nach den von den Gemeinden beschlossenen Sanierungszielen gehören Modernisierung und Instandsetzung privater Gebäude zu den wesentlichen Teilen einer Sanierungsmaßnahme. Vor diesem Hintergrund ist der Mitteleinsatz für private Maßnahmen im Vergleich zu kommunalen Bauvorhaben gering.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, es teile die Auffassung, dass zu einer ausgewogenen und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Innenstadtentwicklung auch private Maßnahmen gehören. Zur Dokumentation der Wichtigkeit privater Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sowie zur Mobilisierung weiterer privater Maßnahmen werde es die Zuwendungsempfänger im Rahmen eines Rundschreibens unterrichten.

Auf die Empfehlung des Rechnungshofs, zur Vermeidung von Fehlentwicklungen eine wirksame Überwachung des Einsatzes von Fördermitteln - z. B. auf der Grundlage der Kosten- und Finanzierungsübersichten der Gemeinden - sicherzustellen, ist das Ministerium nicht näher eingegangen.

2.2 Modernisierung und Instandsetzung privater Gebäude

Gemeinden schlossen mit privaten Eigentümern von Gebäuden Vereinbarungen über die Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen. Kostenerstattungen der Gemeinden für diese Vorhaben können nur gefördert werden, wenn prüfbare Nachweise vorgelegt werden.

In zahlreichen Fällen wurden Vorhaben nicht ordnungsgemäß abgewickelt:

- Teilweise waren Belege, Kostenaufstellungen und Verwendungsnachweise zu den geförderten Maßnahmen nicht in den Unterlagen der Zuwendungsempfänger aufzufinden.
- Mit zahlreichen Maßnahmen wurde vorzeitig, also vor Abschluss des Vertrags mit der Gemeinde, begonnen. Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns waren nach Aktenlage nicht zugelassen.
- Zwei Gemeinden erhoben Einnahmen aus der Tilgung von Darlehen nicht rechtzeitig und nicht vollständig.

Das Ministerium hat erklärt, in dem angekündigten Rundschreiben werde auf die vom Rechnungshof festgestellten Mängel im Vollzug der privaten Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen hingewiesen. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion werde die Sachverhalte prüfen und bei festgestellten Verstößen in Abstimmung mit dem Ministerium die gebotenen Maßnahmen veranlassen.

2.3 Steuerbescheinigungen

Private Eigentümer können im Rahmen ihrer Einkommensteuererklärung erhöhte Absetzungen für Herstellungs- oder Anschaffungskosten bei Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen geltend machen. Voraussetzung hierfür ist eine Bescheinigung der Gemeinde⁶⁾.

Nach dem Ergebnis der stichprobenweisen Prüfung war die Anzahl der ausgestellten Bescheinigungen im Vergleich zur Anzahl der durchgeführten privaten Maßnahmen gering. Beispielsweise wurden in einer Gemeinde mit 34 Vorhaben nur für eine Maßnahme Aufwendungen bescheinigt.

Steuerbescheinigungen, die nur Aufwendungen für vertraglich vereinbarte Maßnahmen umfassen dürfen, waren häufig fehlerhaft. Teilweise wurden Bescheinigungen ohne Rechtsgrund ausgestellt. Beispiele:

- Sechs Gemeinden bescheinigten Aufwendungen von insgesamt 1,2 Mio. € für Maßnahmen, denen keine Modernisierungs- und Instandsetzungsverträge zugrunde lagen oder die vor Vertragsabschluss durchgeführt worden waren.
- Zwei Gemeinden bescheinigten Aufwendungen von insgesamt 107.000 €, die die vertraglich vereinbarten Gesamtkosten überschritten hatten oder die nach dem vorgegebenen Abschlusstermin entstanden waren.
- Eine Gemeinde bescheinigte nicht berücksichtigungsfähige⁷⁾ Eigenleistungen eines privaten Eigentümers im Wert von 34.000 €

Überhöhte oder ohne Rechtsgrund ausgestellte Bescheinigungen führen regelmäßig zu unberechtigten Steuervergünstigungen für den Eigentümer und damit zu Steuermindereinnahmen beim Bund, dem Land und den Gemeinden.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Finanzverwaltung unterstütze die Anregung des Rechnungshofs, das Bescheinigungsverfahren um eine geeignete Kontrollmöglichkeit zu ergänzen.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der Formulare für die Antragstellung und die Zwischenabrechnung werde für die Förderung privater Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen eine jährlich vom Zuwendungsempfänger zu erstellende Übersicht über die ausgestellten Steuerbescheinigungen eingeführt. Außerdem habe der Zuwendungsempfänger künftig im Rahmen der Erklärung über die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen auch ausdrücklich die Beachtung der Bescheinigungsrichtlinien zu erklären. Zusätzlich würden Schulungsmaßnahmen für die Zuwendungsempfänger angeboten, um die Qualität der Steuerbescheinigungen zu verbessern.

2.4 Einzelfeststellungen

Nachfolgend sind beispielhaft Feststellungen zu Maßnahmen in einzelnen Sanierungsgebieten dargestellt, für die zu hohe Fördermittel in Anspruch genommen wurden:

- Adenau

Die Stadt errichtete im Rahmen der Sanierung ein Parkdeck mit 112 Stellplätzen. Hiervon erwarb ein Kreditinstitut 15 Stellplätze für 143.000 €. Zur Deckung ihrer Bauausgaben - ohne anteilige Grundstückskosten - hätte die Stadt von dem Kreditinstitut einen um mindestens 34.000 € höheren Kaufpreis fordern müssen.

In der Zwischenabrechnung wies die Stadt den Verkaufserlös und das fiktive Entgelt⁸⁾ für die Vermietung von 43 Stellplätzen nicht als zweckgebundene Einnahmen, die zur Finanzierung zuwendungsfähiger Ausgaben einzusetzen sind, aus. Außerdem kürzte sie die Ausgaben nicht um die erstattete Vorsteuer.

- Alzey

Ausgaben der Stadt von 205.000 € für die Modernisierung des "alten Rathauses", das sich außerhalb des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets befindet, wurden ohne Rechtsgrund gefördert.

⁶⁾ §§ 7 h, 10 f und 11 a Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung vom 19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210, 2003 I S. 179), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2332); hierzu auch Richtlinien des Ministeriums des Innern und für Sport vom 16. April 1998 über die Erteilung von Bescheinigungen zur Anwendung der §§ 7 h, 10 f und 11 a Einkommensteuergesetz - Bescheinigungsrichtlinien - (MinBl. S. 131).

⁷⁾ Nr. 5 der Bescheinigungsrichtlinien.

⁸⁾ Nr. 6.6.4.2 VV-StBauF.

- Bacharach

Die Abwicklung mehrerer Maßnahmen führte zu folgenden Feststellungen:

- Die Stadt erwarb im Jahr 1986 für 313.000 € bebaute Grundstücke in der Koblenzer Straße. Diese wurden erst im November 2001 in das Sanierungsgebiet einbezogen.

Ausnahmsweise kann der Erwerb von Grundstücken vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets gefördert werden, wenn das Grundstück in dem voraussichtlich festzulegenden Sanierungsgebiet liegt oder als Austausch-/Ersatzland benötigt wird⁹⁾. Zu dem frühen Zeitpunkt des Grunderwerbs lagen diese Voraussetzungen nicht vor.

Die Stadt verkaufte die Grundstücke im Jahr 2002 für 230.000 €. Ein aktuelles Wertgutachten wurde nicht erstellt. Nach einem Gutachten aus dem Jahr 1998 betrug der Grundstückswert mehr als 500.000 €. Da keine Minderungen des Grundstückswerts erkennbar waren, ist davon auszugehen, dass die Stadt ihre Einnahmemöglichkeiten nicht ausgeschöpft hatte.

Darüber hinaus wies sie in der Zwischenabrechnung vom Juni 2003 die bis zum Jahr 2002 erzielten Einnahmen aus der Vermietung der Gebäude in der Koblenzer Straße nicht zutreffend aus. Erlöse von mehr als 400.000 € blieben unberücksichtigt.

- Die Stadt bewilligte im Jahr 1988 dem privaten Eigentümer eines Gebäudes für die Modernisierung Zuschüsse von insgesamt 440.000 €. Die Mittel wurden in voller Höhe ausgezahlt, obwohl die vereinbarten Leistungen nur teilweise erbracht worden waren.

- Im Jahr 1999 verkaufte die Stadt einer Gesellschaft ein Gebäude. Der Kaufpreis war spätestens mit Erteilung der Baugenehmigung im März 2000 zu entrichten. Es wurden bei Zahlungsverzug Zinsen von 4.000 € monatlich vereinbart. Bis Dezember 2001 war der Kaufpreis noch nicht gezahlt. Einnahmen aus der Geltendmachung von Verzugszinsen waren in der Zwischenabrechnung vom November 2002 nicht ausgewiesen.

Ferner bewilligte die Stadt im August 1999 der Gesellschaft einen Zuschuss von 167.000 € für die Modernisierung des Gebäudes. Da die Eigentumsübertragung noch nicht erfolgt war, lagen die Voraussetzungen für den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln nicht vor¹⁰⁾.

- Bernkastel-Kues

Im Jahr 1993 erwarb die Stadt das ehemalige Bahngelände im Stadtteil Kues. Nach dem Kaufvertrag war der Verkäufer verpflichtet, sich an den Kosten für die Entsorgung kontaminierten Bodens zu beteiligen. Die Abschlussfrist hierfür betrug fünf Jahre. Da der belastete Baugrund erst im Jahr 2001 ausgetauscht wurde, musste die Stadt die Kosten von 724.000 € allein tragen.

Auf dem Gelände errichtete sie u. a. eine Tiefgarage mit 197 Stellplätzen. Zur Finanzierung der Ausgaben von mehr als 7 Mio. € für den Bau der Tiefgarage und die Herstellung der Außenanlagen wurden Städtebauförderungsmittel von 4,9 Mio. € bereitgestellt.

Der Auftrag für den Bau der Tiefgarage wurde einer Arbeitsgemeinschaft ohne vorherige Ausschreibung erteilt. Der von der Stadt gezahlte Preis war infolge unzulässiger Ansätze u. a. für Baukostensteigerungen und sonstiger Zuschläge um mindestens 2 Mio. € übersetzt. Außerdem waren die Einnahmen aus der Ablösung von Stellplätzen um 870.000 € niedriger als der nach der Satzung der Stadt errechnete Betrag. Im Übrigen war ein sanierungsbedingter Bedarf für 197 Stellplätze in der Tiefgarage nicht nachgewiesen.

- Göllheim

Die Gemeinde bezog mehrere Maßnahmen, die nicht oder nicht in vollem Umfang zuwendungsfähig waren, in die Förderung ein:

- Sie erwarb im Jahr 1992 ein Grundstück mit einem alten Stallgebäude. Auch 14 Jahre nach dem Erwerb waren konkrete Sanierungsabsichten noch nicht aktenkundig.
- Für den Erwerb eines anderen - außerhalb des Sanierungsgebiets gelegenen - Grundstücks im Jahr 1995 und die Durchführung von Sicherungsarbeiten entstanden der Gemeinde Ausgaben von insgesamt 218.000 €. Der Grunderwerb war nicht sanierungsbedingt. Die Sicherungsarbeiten dienten daher nicht der Beseitigung städtebaulicher Missstände.

⁹⁾ Nr. 5.3.4 VV-StBauF sowie Nr. 8.3.1.1 VV-StBauE.

¹⁰⁾ § 164a Abs. 3 Satz 2 BauGB.

- Die Gemeinde machte für die Modernisierung eines gemeindeeigenen Wohngebäudes, das nicht zum Bestand des Sanierungsvermögens gehörte, Ausgaben von mehr als 400.000 € geltend. Zuwendungsfähig war nur der wesentlich niedrigere Kostenerstattungsbetrag ¹¹⁾.
- Für den Neubau eines Bürgerhauses wurden Ausgaben von mehr als 3 Mio. € in die Förderung einbezogen. Es blieb unberücksichtigt, dass der Neubau nur teilweise der Erreichung des Sanierungsziels diene und daher nur ein Teil der Ausgaben zuwendungsfähig war ¹²⁾. Außerdem wurden in der Zwischenabrechnung vom Dezember 2003 ausgewiesene Ausgaben von 150.000 € u. a. für Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände anerkannt, obwohl diese nicht den zuwendungsfähigen Baumaßnahmen ¹³⁾ zuzuordnen waren.

- Kandel

Die Stadt erwarb im Jahr 1992 eine außerhalb des Sanierungsgebiets gelegene ehemalige Landwirtschaftsschule. Die Ausgaben von insgesamt 2 Mio. € für den Erwerb des Grundstücks und für Umbaumaßnahmen wurden gefördert. Nach dem Umbau wurde das Gebäude für verschiedene Zwecke verwendet. 40 % der Gebäudeflächen wurden für eine Grundschule ¹⁴⁾, 21 % für eine Gaststätte ¹⁵⁾, 20 % als Vereinsräume, 10 % für eine Musik- und Volkshochschule und 9 % als Ausstellungsräume genutzt.

Bei einer sorgfältigen Prüfung hätte erkannt werden müssen, dass für mehr als 60 % der Gebäudeflächen die Förderungsvoraussetzungen nicht vorlagen. Für die übrigen Flächen war nicht nachgewiesen, weshalb die Herstellungskosten notwendig waren, um die städtebaulichen Missstände im Sanierungsgebiet zu beseitigen.

Darüber hinaus wies die Stadt Erlöse von 196.000 € aus der Vermietung und Verpachtung sowie Einnahmen von 195.000 € aus der Veräußerung eines anderen, ebenfalls mit Fördermitteln erworbenen Grundstücks nicht in der Zwischenabrechnung aus.

- Münstermaifeld

Die Stadt bewilligte einem Förderverein einen Zuschuss von 64.000 € für den Wiederaufbau einer Synagoge bei Gesamtkosten von 169.000 €. Der Zuschuss wurde in voller Höhe ausgezahlt, obwohl kein Schlussverwendungsnachweis vorlag. Nach den vom Förderverein nachgereichten Unterlagen waren lediglich Ausgaben von 86.000 € belegt.

- Neumagen-Dhron

Die Gemeinde erwarb Ende der achtziger Jahre ein ehemaliges Weingut und führte umfangreiche Umbaumaßnahmen auf dem Anwesen durch. Sie errichtete u. a. eine Gaststätte mit Küche, Nebenräume, zwei Veranstaltungssäle und zwei Wohnungen. Die Ausgaben für den Erwerb des Grundstücks und die Umbaumaßnahmen von insgesamt mehr als 1,3 Mio. € wurden gefördert.

Im Jahr 1991 wurde das gesamte Anwesen als Gastronomiebetrieb verpachtet. Die örtlichen Vereine hatten ein Belegungsrecht nur für die beiden Veranstaltungssäle mit Nebenräumen und Kellergewölben an höchstens 18 Tagen im Jahr. Diese eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten rechtfertigen keine Förderung des gesamten Anwesens als Gemeinbedarfseinrichtung ¹⁵⁾.

Das Ministerium hat erklärt, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion prüfe die einzelnen Fälle. Die Prüfung habe noch nicht abgeschlossen werden können. Bei festgestellten Verstößen würden in Abstimmung mit der Bewilligungsbehörde die gebotenen Maßnahmen veranlasst.

11) Der Eigentümer hat die Kosten der von der Gemeinde angeordneten Maßnahmen insoweit zu tragen, als er sie durch eigene oder fremde Mittel decken und die sich daraus ergebenden Kapitalkosten sowie die zusätzlich entstehenden Bewirtschaftungskosten aus Erträgen der baulichen Anlage aufbringen kann. Der überschießende Betrag wird als Kostenerstattungsbetrag bezeichnet, vgl. § 177 Abs. 4 BauGB.

12) Nr. 7.8.3 VV-StBauF.

13) § 148 Abs. 2 BauGB.

14) Die Vorhaltung der Grundschule gehört zu den Pflichtaufgaben der Verbandsgemeinde. Ausgaben für die Schule sind nicht zuwendungsfähig (vgl. Nr. 7.8.2.3 VV-StBauF oder Nr. 8.4.4.2 Abs. 2 VV-StBauE).

15) Gastronomiebetriebe stellen keine zuwendungsfähigen Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen dar, vgl. § 148 Abs. 2 Nr. 3 BauGB in Verbindung mit Nr. 7.8.1 VV-StBauF. Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen sind öffentlichen Zwecken dienende bauliche Anlagen und Einrichtungen, um die soziale, kulturelle oder verwaltungsmäßige Betreuung der Bewohner zu gewährleisten. Zu den Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen zählen z. B. Gemeinschaftsgebäude, Kindergärten, Sport- und Erholungsanlagen.

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 Modernisierung und Instandsetzung privater Gebäude verstärkt in die Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen einbezogen,
 - Steuerbescheinigungen zur Geltendmachung erhöhter Absetzungen für Herstellungs- und Anschaffungskosten ordnungsgemäß ausgestellt sowie
 - die anrechenbaren Einnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben für Sanierungsmaßnahmen in den Zwischenabrechnungen zutreffend ausgewiesen werden,
- b) alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen auf die Förderung anzurechnen,
- c) zu viel geleistete Fördermittel zurückzufordern und Zinsansprüche geltend zu machen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) eine wirksame Überwachung des Einsatzes von Fördermitteln zur Erreichung der Sanierungsziele der Gemeinden sicherzustellen,
- b) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und c zu berichten.

Nr. 5 Planung und Förderung der Sanierung des Gymnasiums in Kusel

Die Kostenermittlung des Landkreises Kusel für die Sanierung des Gymnasiums war nicht hinreichend detailliert. Ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme fehlte.

Den Förderungen des Landes wurden zu hohe Baunebenkosten zugrunde gelegt. Außerdem wurden für Sanierungsmaßnahmen, die grundsätzlich vom Schulträger zu finanzieren sind, Mittel aus dem Investitionsstock bewilligt.

Bei der Ausschreibung und der Vergabe von Planungs- und Bauleistungen wurde das Vergaberecht nicht beachtet.

1. Allgemeines

Das Gymnasium in Kusel wurde im Jahr 1966 errichtet. Der Träger des Gymnasiums, der Landkreis Kusel, plante im Jahr 2005 eine umfassende Sanierung des Schulgebäudes, weil Brandschutz, Wärmeschutz und Barrierefreiheit nicht gewährleistet waren und die Bausubstanz sowie haustechnische Installationen erhebliche Mängel aufwiesen.



Beispiel 1: Korrodierter Fensterrahmen / Risse in der Außenwand



Beispiel 2: Fehlender und schadhafter Bodenbelag

Die Gesamtbaukosten der Sanierungsmaßnahmen wurden mit 8,6 Mio. € beziffert. Hierfür bewilligte das Ministerium des Innern und für Sport dem Landkreis aus Mitteln des Investitionsstocks¹⁾ eine Zuweisung von 3,4 Mio. € zur Anteilsfinanzierung. Außerdem stellte das ehemalige Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend aus Schulbaumitteln²⁾ Zuweisungen von insgesamt 1,2 Mio. € zur Festbetragsfinanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung des Brandschutzes und zur Herstellung der Barrierefreiheit bereit.

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2006 und 2007 die Planung der Sanierungsmaßnahmen geprüft und untersucht, ob die Förderungsvoraussetzungen vorgelegen hatten. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war mit den Bauarbeiten bereits begonnen worden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Kostenberechnung

Die Kostenberechnung des Landkreises für die Sanierung des Gymnasiums, die den Zuweisungsanträgen und den Bewilligungen zugrunde gelegt worden war, enthielt überwiegend pauschalisierte Kosten. Ein detaillierter Nachweis der Kosten auf der Basis von Mengen und Einheitspreisen, der für die baufachliche Prüfung durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion erforderlich gewesen wäre, fehlte. Mengenansätze wurden von der Aufsichtsbehörde bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Kosten ungeprüft übernommen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, bei Sanierungs- und Umbaumaßnahmen seien detaillierte Kostenberechnungen unverzichtbar, um fundierte Aussagen über die Kosten zu erhalten. Der Forderung des Rechnungshofs, den baufachlichen Prüfungen entsprechende Kostennachweisungen zugrunde zu legen, werde mit dem derzeit in Aufstellung befindlichen Entwurf zur Fortschreibung der "Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen (ZBau)"³⁾ Rechnung getragen.

2.2 Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Die Kosten für die Sanierung des Gymnasiums von 8,6 Mio. € entsprechen fast 80 % der Kosten für einen vergleichbaren Neubau⁴⁾. Da durch die Sanierung keine strukturellen Verbesserungen am Gebäude erzielt werden und auch danach nur ein eingeschränkter Brandschutz der Geschossdecken besteht, hätte untersucht werden müssen, ob die Maßnahme wirtschaftlich ist. Ein entsprechender Nachweis, der Grundlage für die Entscheidung über die Bewilligung der Zuweisungen ist⁵⁾, wurde nicht vorgelegt.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, aufgrund umfangreicher Untersuchungen im Vorfeld der Antragstellung sei die Forderung des Rechnungshofs zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit erfüllt worden. Gleichwohl habe es die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion gebeten, im Rahmen der gegebenen personellen Möglichkeiten bei der baufachlichen Überprüfung von Zuweisungsanträgen auch die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen zu überprüfen und das Ergebnis dieser Überprüfung in den baufachlichen Stellungnahmen zu dokumentieren. Darüber hinaus sei der Landkreis aufgefordert worden, bei der Bauausführung verstärkt Kostenreduzierungen, z. B. durch die Wahl einfacherer und kostengünstigerer Materialien und Konstruktionen, vorzunehmen.

2.3 Baunebenkosten

Den Förderungen aus dem Investitionsstock und aus Schulbaumitteln wurden Baunebenkosten von insgesamt 1,3 Mio. € zugrunde gelegt. Nach dem vom Landkreis mit einem Generalplaner⁶⁾ geschlossenen Vertrag betragen die zuwendungsfähigen Baunebenkosten allerdings nur 0,9 Mio. €.

Die Ministerien des Innern und für Sport sowie für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur haben erklärt, bei der Prüfung des Verwendungsnachweises würden nur die tatsächlich angefallenen Baunebenkosten als zuwendungsfähige Kosten berücksichtigt. Außerdem hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, es werde bei der Überarbeitung der ZBau die Verträge über die Architekten- und Ingenieurleistungen als ebenfalls vorzulegende Bauunterlagen vorsehen.

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

2) Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend, Kapitel 09 19 Schulen - Allgemein -, Titel 883 79 Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände.

3) Teil I/Anlage 1 (ZBau) zu § 44 VV-LHO.

4) Ermittelt nach den Kostenrichtwerten im Schulbau, vgl. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vom 29. Januar 2007, 932-6-50725/02 (Amtsblatt S. 90). Danach würde ein Neubau zu Kosten von 11 Mio. € führen (4.044 m² Hauptnutzfläche x 2.709 €/m²).

5) Nr. 5.4 ZBau.

6) Ein Generalplaner übernimmt fachübergreifend zusammengefasst alle zur Realisierung einer Baumaßnahme erforderlichen Planungsleistungen.

2.4 Förderung der Sanierung kommunaler Schulgebäude aus dem Investitionsstock

Das Land gewährt den Schulträgern aus Schulbaumitteln Zuwendungen zu den Aufwendungen für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Schulgebäuden. Sanierungen können ebenfalls aus den vorgenannten Mitteln gefördert werden, sofern die Ausgaben überwiegend Umbaumaßnahmen betreffen. Kosten für die Bauunterhaltung sind nicht zuwendungsfähig. Im Übrigen sind Sanierungen vom Schulträger ohne Beteiligung des Landes zu finanzieren ⁷⁾. Insofern bestehen gegen die Bereitstellung von Fördermitteln aus dem Investitionsstock für Sanierungsmaßnahmen Bedenken.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat die kommunalen Gebietskörperschaften inzwischen davon unterrichtet, dass für Sanierungsmaßnahmen an kommunalen Schulgebäuden ab dem Bewilligungsjahr 2008 grundsätzlich keine Zuweisungen aus dem Investitionsstock mehr gewährt werden ⁸⁾.

2.5 Ausschreibungen und Auftragsvergaben

2.5.1 Planungsleistungen und Energielieferung

Vergaberechtliche Vorschriften wurden nicht beachtet:

- Der Landkreis vergab im März 2005 die Planungsleistungen "Grundlagenermittlung" und "Vorplanung" für die Sanierung des Gymnasiums freihändig an einen Generalplaner. Bei zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe vom Landkreis angenommenen Gesamtbaukosten von 7 Mio. € war eine Gesamtvergütung von mehr als 0,7 Mio. € für die Planung zu erwarten.

Planungsleistungen über einem Schwellenwert von 206.000 € sind in einem leistungsbezogenen Wettbewerb an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bewerber zu vergeben ⁹⁾.

- Im November 2005 schrieb der Landkreis Leistungen für die Entwurfs-, Genehmigungs- und Ausführungsplanung, die Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe sowie die Objektüberwachung und Objektbetreuung der Sanierung des Schulgebäudes aus. Mit ausgeschrieben wurden die Lieferung von Energie und der Betrieb der wärmetechnischen Anlagen für 12 Jahre sowie eine Finanzierung der Gesamtbaukosten während der Bauzeit von drei Jahren. In den Auslobungsbedingungen war eine Aufteilung in Lose ausgeschlossen.

Es ging nur ein Angebot einer Bietergemeinschaft ein, zu der ein Energielieferant sowie der bereits mit der Vorplanung beauftragte Generalplaner gehörten. Auf der Grundlage dieses Angebots schloss der Landkreis im Mai 2006 mit dem Energielieferanten einen Vertrag über die Lieferung von Heizgas und den Betrieb der auf Kosten des Landkreises erneuerten wärmetechnischen Anlagen des Gymnasiums. Die Planungsleistungen wurden im August 2006 an den Generalplaner vergeben. Von der ebenfalls ausgeschriebenen Finanzierung machte der Landkreis keinen Gebrauch.

Die Kopplung des Lieferauftrags für Energie mit den hierzu wesensfremden Planungsleistungen in einem Los steht mit dem Vergaberecht nicht im Einklang und schränkte den Wettbewerb unzulässig ein ¹⁰⁾. Im Übrigen ist der Planungsauftrag ein vom Liefervertrag des Energielieferanten unabhängiger Dienstleistungsauftrag, der nach den Bestimmungen der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen eigenständig hätte vergeben werden müssen ¹¹⁾. Dies ist unterblieben.

Darüber hinaus war die Finanzierung der Baumaßnahme ein wesentlicher Teil des ausgeschriebenen Loses. Wird dieser Teil im Weiteren nicht berücksichtigt, ist grundsätzlich die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens mit einer geänderten Leistungsbeschreibung geboten ¹²⁾.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, die zuständige Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion habe inzwischen die Überprüfung der Vergabeverfahren eingeleitet und werde über das Ergebnis berichten.

⁷⁾ Vgl. Ausführungen des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend in der Drucksache 15/167.

⁸⁾ Rundschreiben vom 4. Juli 2007, Az.: 17 501-2:335/.

⁹⁾ §§ 2 und 4 Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) in der Fassung vom 16. März 2006 (BAnz. Nr. 91a). Der Schwellenwert betrug 200.000 € bis 31. Oktober 2006 und 211.000 € bis 31. Dezember 2007.

¹⁰⁾ Der Generalplaner hatte als Projektant den Vorteil, dass er mit den Gegebenheiten der ausgeschriebenen Leistungen vertraut war und aufgrund dieser Kenntnisse sein Angebot schnell an die gewünschten Anforderungen anpassen konnte. Der Landkreis traf keine Vorkehrungen, um den Wettbewerb durch die Teilnahme des Generalplaners nicht zu verfälschen, vgl. § 4 Abs. 5 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge - Vergabeverordnung (VgV) - in der Fassung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2334).

¹¹⁾ §§ 97 und 99 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. März 2007 (BGBl. I S. 358), § 5 VgV sowie §§ 1 und 2 Nr. 1 Abs. 2 Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A - (VOL/A) vom 6. April 2006 (BAnz. Nr. 100a).

¹²⁾ § 26 Nr. 1 Buchstabe b VOL/A.

2.5.2 Bauleistungen

Auch die Vergabe von Bauleistungen entsprach nicht immer den maßgebenden Vorschriften:

- Demontage- und Abbrucharbeiten für 271.000 € wurden vom Landkreis lediglich beschränkt ausgeschrieben. Gründe, die eine Ausnahme vom Gebot der öffentlichen Ausschreibung gerechtfertigt hätten ¹³⁾, lagen nicht vor.
- Bauleistungen verschiedener Handwerkszweige wurden nicht nach Fachgebieten getrennt vergeben ¹⁴⁾. Beispielsweise wurden die Gewerke der Heizungs- und Sanitärtechnik in einem Fachlos zusammengefasst. Wirtschaftliche oder technische Gründe, die eine gemeinsame Ausschreibung und Vergabe gerechtfertigt hätten, waren nicht erkennbar.
- Leistungen wurden nicht immer produktneutral ausgeschrieben. Außerdem waren die Mengen für Rohrleitungen, Armaturen und Zubehör vielfach übersetzt. Sie waren nicht auf der Grundlage einer detaillierten Massen- und Mengenermittlung angegeben worden.

Darüber hinaus hatte sich die Kreisverwaltung nicht von der ordnungsgemäßen Erfüllung der Leistungen des Generalplaners, der die Ausschreibung vorbereitet hatte, überzeugt. Hierzu war der Landkreis im Rahmen der Wahrnehmung seiner Bauherrenaufgaben verpflichtet.

- Der Landkreis fertigte keine den Vergabevorschriften genügenden Vergabevermerke ¹⁵⁾. In einem Fall überschritt die Zuschlagsfrist die vorgesehene Höchstdauer ¹⁶⁾ erheblich.

Der Landkreis hat zwischenzeitlich die Leistungen der Heizungs- und Sanitärtechnik, wie vom Rechnungshof gefordert, erneut und nach Gewerken getrennt ausgeschrieben. Dadurch konnte die Vergabesumme von 827.000 € auf 485.000 € gesenkt werden. Außerdem hat das Ministerium des Innern und für Sport neben der bereits zugesagten Prüfung von Folgerungen wegen der Verstöße gegen das Vergaberecht den Landkreis gebeten, die Hinweise des Rechnungshofs zu beachten und auch im eigenen Interesse für die strikte Einhaltung des Vergaberechts Sorge zu tragen.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) sicherzustellen, dass
 - aa) den baufachlichen Prüfungen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion detaillierte Kosten- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen zugrunde gelegt werden,
 - ab) im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises nur die tatsächlich angefallenen Baunebenkosten als zuwendungsfähige Kosten berücksichtigt werden,
- b) darauf hinzuwirken, dass der Landkreis
 - ba) im Rahmen der Bauausführung die Kosten u. a. durch die Wahl einfacherer und kostengünstigerer Materialien und Konstruktionen verringert,
 - bb) die vergaberechtlichen Bestimmungen beachtet,
 - bc) seine Bauherrenaufgaben im gebotenen Umfang wahrnimmt,
- c) für die Sanierung von Schulen in kommunaler Trägerschaft künftig keine Zuweisungen aus dem Investitionsstock zu gewähren,
- d) wegen der Verstöße gegen das Vergaberecht die förderrechtlich gebotenen Folgerungen zu ziehen,
- e) die Leistungen der Heizungs- und Sanitärtechnik erneut und nach Gewerken getrennt auszuschreiben.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe d zu berichten.

¹³⁾ § 3 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A - (VOB/A) in der Fassung vom 20. März 2006 (BAnz. Nr. 94a).

¹⁴⁾ § 4 Nr. 3 VOB/A.

¹⁵⁾ § 30 VOB/A.

¹⁶⁾ § 19 VOB/A.

Nr. 6 Festsetzung von Vergütungen sowie von Dienst- und Versorgungsbezügen durch die Oberfinanzdirektion Koblenz

Aufgrund unzutreffender Festsetzungen von Vergütungen sowie von Dienst- und Versorgungsbezügen wurden insgesamt 797.000 € zu viel und 73.000 € zu wenig gezahlt.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof prüft regelmäßig Personalausgaben bei der Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle (ZBV) -. Er hat in den Jahren 2006 und 2007 schwerpunktmäßig die Festsetzung von

- persönlichen Zulagen an Angestellte bei Übertragung höherwertiger Tätigkeiten ¹⁾,
- Ausgleichsleistungen bei vorzeitiger Beendigung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses in der Altersteilzeit ²⁾,
- Witwen- und Waisengeld ³⁾

untersucht.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Festsetzung von Vergütungen und Dienstbezügen

2.1.1 Persönliche Zulagen bei Übertragung höherwertiger Tätigkeiten

Angestellte, denen vorübergehend oder vertretungsweise eine höherwertige Tätigkeit übertragen wird, erhalten eine persönliche Zulage, wenn die Wahrnehmung dieser Tätigkeit bestimmte Fristen überschreitet ¹⁾.

Der Rechnungshof hat insgesamt 171 Zahlfälle in die Prüfung einbezogen. Davon wiesen 64 Fälle (37 %) Mängel auf:

- Den Mitteilungen der Dienststellen war nicht immer zweifelsfrei zu entnehmen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der persönlichen Zulagen erfüllt waren.
- Teilweise lagen die Anspruchsvoraussetzungen nicht vor.
- Vielfach wurden die Vergütungen aus den höheren Vergütungsgruppen nicht korrekt ermittelt und dadurch Zulagen falsch berechnet.
- Fristen für den Beginn und die Beendigung von Zulagenzahlungen wurden teilweise nicht eingehalten.
- Bei Änderung der Bemessungsgrundlage, wie z. B. bei einer allgemeinen Erhöhung der Bezüge, unterblieb mehrfach die gebotene Neuberechnung der Zulage.
- Infolge der fehlerhaften Eingabe von Daten in das Abrechnungsprogramm wurden Zulagen zu Unrecht ausbezahlt.

Aufgrund unzutreffender Festsetzungen wurden 12.000 € zu viel und 19.000 € zu wenig gezahlt.

Die Oberfinanzdirektion Koblenz hat erklärt, sie habe die fehlerhaft gezahlten Zulagen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten korrigiert.

2.1.2 Finanzieller Ausgleich bei vorzeitiger Beendigung der Altersteilzeit

Scheidet ein Beamter oder Angestellter während der Altersteilzeit vorzeitig aus dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis aus und kann er deshalb den zeitlichen Ausgleich in der Freistellungsphase nicht oder nicht vollständig in Anspruch nehmen, so steht ihm ein finanzieller Ausgleich zu ²⁾. Dieser errechnet sich

- bei Beamten aus dem Unterschied zwischen den Altersteilzeitbezügen und der Besoldung, die nach der tatsächlichen Beschäftigung ohne Altersteilzeit zugestanden hätte,

¹⁾ § 24 Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) vom 23. Februar 1961 (MinBl. Sp. 219), zuletzt geändert durch Änderungsstarifvertrag vom 31. Januar 2003 (MinBl. S. 237, GMBI. S. 392). Der BAT wurde ab 1. November 2006 durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 ersetzt.

²⁾ § 2a Verordnung über die Gewährung eines Zuschlags bei Altersteilzeit (ATZV) in der Fassung vom 23. August 2001 (BGBl. I S. 2239), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 2003 (BGBl. I S. 1798); § 9 Abs. 3 Tarifvertrag zur Regelung der Altersteilzeitarbeit (TV ATZ) vom 5. Mai 1998 (MinBl. S. 270), zuletzt geändert durch Änderungsstarifvertrag vom 30. Juni 2000 (MinBl. S. 320).

³⁾ § 25 Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern - Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) in der Fassung vom 16. März 1999 (BGBl. I S. 322, 847, 2033), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juli 2006 (BGBl. I S. 1652).

- bei Angestellten aus der Differenz zwischen den erhaltenen Bezügen einschließlich Aufstockungsleistungen und den Bezügen, die ohne Altersteilzeit aufgrund der tatsächlichen Beschäftigung zu zahlen gewesen wären.

Der Rechnungshof hat insgesamt 105 Zahlfälle untersucht und dabei in 87 Fällen (83 %) unzutreffende Festsetzungen festgestellt:

- Besoldungsbestandteile, wie z. B. Sonderzahlungen und vermögenswirksame Leistungen, wurden nicht oder nicht vollständig in die Ermittlung der Ausgleichsleistung einbezogen.
- Teilweise kam es zu erheblichen Überzahlungen, weil Zeiten ohne Dienstleistung in der Arbeitsphase über den Zeitraum von sechs Monaten hinaus finanziell ausgeglichen wurden ⁴⁾.
- Im Tarifbereich war die Differenzberechnung teilweise fehlerhaft.

Aufgrund unzutreffender Festsetzungen wurden insgesamt 766.000 € zu viel und 15.000 € zu wenig gezahlt.

Darüber hinaus besteht bei Ausgleichsleistungen im Hinblick auf die Behandlung der vom Arbeitgeber zu entrichtenden zusätzlichen Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung ⁵⁾ Klärungsbedarf. Seit der Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 18. November 2003 - 9 AZR 270/03 - werden in Rheinland-Pfalz die zusätzlichen Beiträge zur Rentenversicherung nicht mehr in die Berechnung des finanziellen Ausgleichs einbezogen. Nach dem Urteil des Gerichts ist der Arbeitgeber bei vorzeitiger Beendigung der Altersteilzeit nicht berechtigt, die von ihm allein zu tragenden zusätzlichen Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung bei der Differenzberechnung als erhaltene Aufstockungsleistungen zu Lasten des Arbeitnehmers anzurechnen. Dem Sinn und Zweck der tariflichen Regelung ⁶⁾ entspräche es allenfalls, bei der Differenzberechnung zu Lasten des Arbeitnehmers lediglich die Arbeitnehmeranteile zu berücksichtigen.

Die gegenwärtige Verfahrensweise führt zu einer einseitigen Belastung des Landes. Daher sollte der Hinweis des Bundesarbeitsgerichts zur Anrechnung der ggf. zu ermittelnden Arbeitnehmeranteile aufgegriffen werden.

Die Oberfinanzdirektion hat die fehlerhaften Zahlungen - soweit rechtlich möglich - korrigiert. Außerdem hat sie mitgeteilt, das Ministerium der Finanzen sei zu der Frage der Anrechnung von zusätzlichen Beiträgen des Arbeitgebers zur Rentenversicherung um verbindliche Entscheidung gebeten worden.

2.2 Festsetzung von Witwen- und Waisengeld

Der Rechnungshof hat die Festsetzung von Witwen- und Waisengeld ³⁾ geprüft. Er hat insgesamt 168 Zahlfälle untersucht. Davon waren 73 Fälle (43 %) fehlerhaft:

- Änderungen der persönlichen Verhältnisse wurden nicht oder ab einem unzutreffenden Zeitpunkt berücksichtigt.
- Kürzungen der Versorgungsbezüge ⁷⁾ unterblieben oder wurden fehlerhaft berechnet.
- Mindestversorgungsbezüge ⁸⁾ wurden nicht in zutreffender Höhe ausgezahlt. Teilweise wurden zu Unrecht Zuschläge ⁹⁾ auf die Mindestversorgung gewährt oder nicht den "erdienten" Versorgungsbezügen hinzugerechnet.
- Erwerbseinkommen und Erwerb ersatz Einkommen wurden nicht oder nicht vollständig auf die Versorgungsbezüge angerechnet ¹⁰⁾.

Durch unzutreffende Festsetzungen wurden insgesamt 19.000 € zu viel und 39.000 € zu wenig gezahlt.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie habe Nachzahlungen - soweit rechtlich möglich - vorgenommen und Überzahlungen zurückgefordert.

4) § 2a Satz 2 ATZV.

5) § 5 Abs. 4 TV ATZ.

6) § 9 Abs. 3 TV ATZ.

7) § 57 BeamtVG.

8) § 14 Abs. 4 BeamtVG.

9) §§ 50a ff. BeamtVG.

10) § 53 BeamtVG.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die unzutreffend festgesetzten Vergütungen, Dienst- und Versorgungsbezüge - soweit rechtlich möglich - zu korrigieren,
- b) künftig Zeiten ohne Dienstleistung in der Arbeitsphase, die insgesamt sechs Monate überschreiten, bei der Ermittlung des finanziellen Ausgleichs bei vorzeitiger Beendigung des Dienstverhältnisses in der Altersteilzeit nicht mehr zu berücksichtigen.

3.2 Der Rechnungshof hat empfohlen, die Hinweise des Bundesarbeitsgerichts zum finanziellen Ausgleich bei vorzeitiger Beendigung der Altersteilzeit aufzugreifen, um eine Anrechnung der ggf. zu ermittelnden Arbeitnehmeranteile an den zusätzlichen Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung zu ermöglichen.

Nr. 7 Organisation und Personalbedarf für die Festsetzung von Beihilfen bei der Oberfinanzdirektion Koblenz

In der Beihilfestelle bestanden teilweise erhebliche Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen Festsetzern.

Ein wirtschaftlicher Einsatz der Kräfte der Beihilfe-Informations-Stelle war nicht sichergestellt.

Die stellenneutrale Einrichtung eines Sachgebiets für die Bearbeitung des "nicht antragsgebundenen Schriftverkehrs" führte zu einem erhöhten Koordinierungsaufwand innerhalb der Beihilfestelle.

Die geplante Einführung einer weitgehend IT-gestützten Beihilfeabrechnung mit elektronischer Belegprüfung ist mit wirtschaftlichen Risiken behaftet.

1. Allgemeines

Beamte und Ruhestandsbeamte des Landes sowie Hinterbliebene erhalten Beihilfen u. a. zu den Aufwendungen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen¹⁾. Die Festsetzung der Beihilfen²⁾ für mehr als 120.000 Beihilferechtigte obliegt der Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle (ZBV) -³⁾.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2007 die Organisation und den Personalbedarf der mit der Festsetzung von Beihilfen befassten Organisationseinheiten der Oberfinanzdirektion geprüft. Hierbei wurde vor allem untersucht, ob deren Aufbau und Gliederung sachgerecht sowie ihre Arbeitsprozesse zweckmäßig gestaltet waren und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam wahrgenommen wurden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Dezernat Beihilfefestsetzung

Das Dezernat Beihilfefestsetzung war in eine Leitstelle, eine Beihilfestelle, eine Beihilfe-Informations-Stelle, ein Sachgebiet "nicht antragsgebundener Schriftverkehr" und eine Rechtsbehelfsstelle untergliedert. Es verfügte am Hauptstandort in Koblenz sowie in den Außenstellen in Neustadt an der Weinstraße und Trier über einen Personalbestand von insgesamt 110 Vollzeitkräften⁴⁾.

2.1.1 Beihilfestelle

Mit der Festsetzung von Beihilfen waren Mitarbeiter des gehobenen und des mittleren Dienstes mit Stellenanteilen von insgesamt 90 Vollzeitkräften befasst. Zum Personaleinsatz wurde Folgendes festgestellt:

- Von den Mitarbeitern des mittleren Dienstes wurden im Jahr 2006 zwischen 3.093 und 7.942 Beihilfebescheide je Vollzeitkraft gefertigt.

Leistungsunterschiede in einem derartigen Ausmaß bei Mitarbeitern mit gleichen Funktionen machen es notwendig, die Leistungsanforderungen z. B. anhand eines Benchmarking⁵⁾ zu überprüfen und zu aktualisieren. Es sollte ein Leistungsvergleich sowohl innerhalb der Beihilfestelle als auch mit anderen Beihilfestellen von Bund und Ländern durchgeführt werden. Aus den Ergebnissen sind Folgerungen für den Personalbedarf zu ziehen.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, die Beihilfestelle könne nur dann erfolgreich sein, wenn auch die weniger guten Mitarbeiter integriert würden. Die erheblich unterschiedlichen Erledigungszahlen seien nicht nur auf die differierende Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter, sondern auch auf längere Erkrankungen und eine zeitweise Verwendung außerhalb der Beihilfestelle zurückzuführen. Diese sei bestrebt, die Leistungsfähigkeit durch Informationen und Schulungen zu verbessern. Bei der Personalbedarfsbemessung gehe die Beihilfestelle von dem Schlüssel von 18 Anträgen täglich je Mitarbeiter aus, der vom Ministerium der Finanzen vorgegeben und vom Rechnungshof im Rahmen einer 2001 abgeschlossenen Prüfung anerkannt worden sei. Der Wert sei im Jahr 2006 auf 22 Anträge gesteigert worden. Soweit bekannt, liege die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter in den Beihilfestellen bundesweit bei lediglich 20 Anträgen täglich.

1) § 90 Abs. 1 Landesbeamtengesetz (LBG) in der Fassung vom 14. Juli 1970 (GVBl. S. 241), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 77), BS 2030-1, in Verbindung mit § 1 Beihilfenverordnung (BVO) in der Fassung vom 1. August 2006 (GVBl. S. 304), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28. November 2006 (GVBl. S. 403), BS 2030-1-50.

2) Im Jahr 2006 wurden 410.500 Bescheide mit einem Auszahlungsbetrag von insgesamt 342 Mio. € erlassen.

3) Artikel 34 Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung (Verwaltungsorganisationsreformgesetz – VwORG) vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2007 (GVBl. S. 193), BS 200-4.

4) Stand: 1. Juni 2007. Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe und ganze Stellen gerundet.

5) Unter Benchmarking wird ein kontinuierlicher Prozess verstanden, bei dem Produkte, Dienstleistungen sowie Prozesse und Methoden über mehrere Organisationseinheiten hinweg verglichen werden. Dabei sollen Unterschiede ermittelt, Anregungen zu Verbesserungsmöglichkeiten gegeben und ein Wettbewerb um die "besten Lösungen" initiiert werden.

Hierzu ist zu bemerken, dass der erwähnte Schlüssel des Ministeriums zwar bei einer Prüfung im Jahr 1995 nicht beanstandet, seitdem aber auch nicht mehr angepasst worden ist. Er sollte angesichts der zwischenzeitlich erzielten Fortschritte im Bereich der Büroautomation und der Weiterentwicklung des Beihilfeabrechnungsprogramms⁶⁾ überprüft werden. Auch sollte auf ein Benchmarking als Grundlage für die Ermittlung möglicher weiterer Verbesserungsmaßnahmen zur Leistungssteigerung nicht verzichtet werden.

- Die Oberfinanzdirektion hielt insgesamt 5,5 unbesetzte Stellen des mittleren Dienstes für die Beihilfestelle vor. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind diese Stellen zur Aufgabenerledigung nicht erforderlich.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, die unbesetzten Stellen würden für derzeit beurlaubte Bedienstete benötigt, die nach Ablauf der Beurlaubung einen entsprechenden Beschäftigungsanspruch hätten.

Dem kann nicht gefolgt werden. Für längerfristig beurlaubte Bedienstete können Leerstellen eingerichtet werden, auf denen diese auch nach Ablauf ihrer Beurlaubung so lange weitergeführt werden können, bis sie in die nächste besetzbare Stelle ihrer Verwaltung eingewiesen werden können⁷⁾. Unbesetzte Planstellen müssen deshalb nicht vorgehalten werden.

2.1.2 Beihilfe-Informations-Stelle

Die Oberfinanzdirektion richtete Ende 2002 mit vorhandenem Personal eine Beihilfe-Informations-Stelle ein, die alle telefonischen Rückfragen Beihilfeberechtigter entgegennehmen und möglichst abschließend bearbeiten sollte. Ziel war, die telefonische Erreichbarkeit der Beihilfestelle zu verbessern⁸⁾ und daneben eine störungsfreiere Tätigkeit der Festsetzer zu gewährleisten.

Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Der neue Service war mit Kosten u. a. für die Einrichtung von insgesamt zwölf Einzelbüros⁹⁾, die Beschaffung von Hard- und Software, Schulungsmaßnahmen und das Einscannen von Beihilfeanträgen zur Verbesserung der Auskunftsfähigkeit verbunden.
- Mit den telefonischen Auskünften waren Mitarbeiter mit Stellenanteilen von insgesamt acht Vollzeitkräften befasst. Sie waren durchschnittlich mit weniger als der Hälfte ihrer Arbeitszeit ausgelastet, wie eine Auswertung der elektronischen Aufzeichnungen über Zeitpunkt, Anzahl und Dauer der Anrufe ergab.

Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob der telefonische Kundenservice ohne Qualitätseinbußen von der Beihilfestelle mit erledigt werden kann, zumal auch private Krankenversicherungen den Telefonservice durch ihre Leistungssachbearbeiter erledigen lassen und deren Erreichbarkeit mittels automatisierter Auswertung des Fernsprechverkehrs wirksam überwachen. Zumindest sollten ein wirtschaftlicherer Einsatz der Kräfte der Beihilfe-Informations-Stelle sichergestellt und entbehrliche Stellen im Rahmen der Personalfuktuation abgebaut werden.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, an der Beihilfe-Informations-Stelle werde festgehalten. Die festgestellten Leerlaufzeiten bei den Mitarbeitern seien allerdings zu hoch. Der Personaleinsatz werde überprüft und modifiziert.

2.1.3 Sachgebiet "nicht antragsgebundener Schriftverkehr"

Der Arbeitsbereich "nicht antragsgebundener Schriftverkehr"¹⁰⁾ wurde im November 2004 in Koblenz vollständig und in der Außenstelle Neustadt teilweise aus der Beihilfestelle ausgegliedert und stellenneutral mit Stellenanteilen von insgesamt fünf Vollzeitkräften in einem Sachgebiet zentralisiert.

Gründe, die eine Ausgliederung der Aufgaben gerechtfertigt hätten, waren nicht erkennbar, zumal besondere Fachkenntnisse, die nicht auch in der Beihilfestelle vorhanden gewesen wären, nicht vorgehalten werden mussten. Auch wurde in der Außenstelle Trier kein Sachgebiet für den nicht antragsgebundenen Schriftverkehr eingerichtet.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, Anlass für die Zentralisierung des nicht antragsgebundenen Schriftverkehrs sei die in der Beihilfestelle Koblenz nicht immer sichergestellte sachgerechte Bearbeitung gewesen. Bei einer kleinen Einheit, wie der Außenstelle Trier, sei eine Zentralisierung nicht angezeigt. Im Übrigen sei ohne personellen Mehraufwand eine Qualitätssteigerung erreicht worden.

Hierzu ist zu bemerken, dass bei einer ganzheitlichen Sachbearbeitung - wie vom Rechnungshof vorgeschlagen - der Koordinierungsaufwand zwischen der Beihilfestelle und dem Sachgebiet entfallen würde. Die Identifikation der Mitar-

⁶⁾ Vgl. Jahresbericht 1995, Tz. 9 - Teilziffern 2.1 und 2.6 - (Drucksache 12/8380).

⁷⁾ Vgl. § 50 Abs. 4, 5 und 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2006 (GVBl. S. 349), BS 63-1.

⁸⁾ Mindestens 80 % der Anrufe sollten innerhalb der ersten 30 Sekunden entgegengenommen werden.

⁹⁾ Acht in Koblenz und jeweils zwei in Neustadt und Trier.

¹⁰⁾ Bearbeitung der zahnärztlichen Heil- und Kostenpläne, Anerkennung psychotherapeutischer Behandlungen und Anerkennung von Heilkuren und Sanatoriumsbehandlungen.

beiter mit dem Gesamtprodukt "Beihilfefestsetzung" ließe sich stärken und damit die Arbeitsmotivation fördern. Im Hinblick darauf, dass selbst nach Auffassung der Oberfinanzdirektion in der Beihilfestelle Koblenz zwischenzeitlich Festsetzer tätig sind, die sämtliche anfallenden Arbeiten mit guter Qualität erledigen und für die eine Zentralisierung von Aufgaben nicht nötig wäre, sollte eine Wiedereingliederung der Kräfte in die Beihilfestelle angestrebt werden.

2.1.4 Rechtsbehelfsstelle

Zur Bearbeitung aller Widerspruchsverfahren in Beihilfeangelegenheiten wurde im Jahr 2003 eine Rechtsbehelfsstelle eingerichtet, in der Mitarbeiter des gehobenen Dienstes mit Stellenanteilen von zuletzt 1,3 Vollzeitkräften eingesetzt wurden. Bei weniger als 200 jährlich zu erlassenden Widerspruchsbescheiden¹¹⁾, die regelmäßig nur ein Rechtsgebiet betreffen und zu denen die Beihilfestelle die Sachverhalte vorher klärt, kann mindestens eine halbe Stelle im Rahmen der Personalfuktuation abgebaut werden.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, der vom Rechnungshof ermittelte Personalbedarf werde anerkannt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die entbehrlichen Stellenanteile im Stellenplan als künftig wegfallend bezeichnet werden.

2.2 Prüfung von Beihilfefestsetzungen

Für die interne Prüfung von Beihilfefestsetzungen war eine Prüfergruppe zuständig, die als Stabsstelle unmittelbar dem Leiter der ZBV unterstellt war. Nach den Vorgaben der Oberfinanzdirektion sollten 10 % der Beihilfefestsetzungen geprüft werden. Hierzu wurde ein Prüfmodul des eingesetzten automatisierten Beihilfefestsetzungsverfahrens genutzt, das unterschiedliche Möglichkeiten zur Festlegung von festen und variablen Prüfkriterien bot.

Das Prüfmodul war in erheblichem Umfang auf fest vorgegebene und dauerhaft beibehaltene Prüfkriterien eingestellt, die der Beihilfestelle bekannt waren. Voraussetzung für die Anwendung eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens ist allerdings, dass die Auswahl der Stichproben in der Masse zufallsorientiert und nicht vorhersehbar ist, welche Abrechnung zum Prüffall wird. Daher sind vermehrt zeitlich befristete, variable Prüfkriterien anzuwenden.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, den Anregungen des Rechnungshofs werde gefolgt.

2.3 IT-Verfahren zur Beihilfeabrechnung

Die Oberfinanzdirektion plante die Einführung eines modernen IT-Verfahrens¹²⁾ zur Beihilfeabrechnung. Die Investitionskosten (Lizenzen, Hardware) wurden auf 3,2 Mio. € zuzüglich Wartungskosten von 0,3 Mio. € jährlich geschätzt.

Mit diesem Verfahren sollte vor allem eine weitgehend automatisierte Beihilfebearbeitung mit Scannen und Auslesen aller Anträge und Belege einschließlich elektronischer Belegprüfung gewährleistet werden. Nach der Wirtschaftlichkeitsprognose der Oberfinanzdirektion würde sich eine Minderung der auszahlenden Erstattungsleistungen als Ergebnis der automatischen Belegprüfung ergeben, die sich auf mindestens 1 % der geltend gemachten Aufwendungen belaufen würde. Die so erzielten Ersparnisse seien deutlich höher als zusätzliche Personalkosten für das Scannen der Belege.

Die Wirtschaftlichkeitsprognose enthält eine Reihe von Unwägbarkeiten:

- Kosten und Zeitrahmen für die Einführung eines Verfahrens, das den vorgenannten Anforderungen entspricht, können nicht verlässlich abgeschätzt werden, da ein solches Produkt derzeit noch nicht am Markt verfügbar ist.
- Dem angenommenen Umfang der Einsparungen durch eine automatische Belegprüfung stehen abweichende Erfahrungen gegenüber, wie dem Rechnungshof von zwei größeren privaten Krankenversicherungsgesellschaften geschildert wurde.
- Kürzungen geltend gemachter Rechnungsbeträge im Bereich von Krankenhausentgelten erfordern regelmäßig den Einsatz medizinisch vorgebildeten Fachpersonals.
- Zusätzliche Leistungskürzungen erhöhen erfahrungsgemäß das Aufkommen an Widersprüchen.
- Ein Personalminderbedarf für die Festsetzung von Beihilfen und ein Personalmehrbedarf für das Scannen und die Nacherfassung lassen sich regelmäßig nicht kurzfristig tarifgerecht ausgleichen.

¹¹⁾ Im Jahr 2006 wurden 175 Widerspruchsbescheide gefertigt. In anderen Verwaltungsbereichen, z. B. Bezirksregierung Münster, wird teilweise von 600 bis 650 Widerspruchsverfahren ausgegangen, die von einer Vollzeitkraft erledigt werden können.

¹²⁾ Projekt RHESCABA (rheinland-pfälzisches Scanverfahren zur Beihilfeabrechnung).

Angesichts dieser Unwägbarkeiten sollte einer schrittweisen Einführung des neuen IT-Verfahrens Vorrang eingeräumt werden, wobei sich als erstes Modul eine kostengünstige ausbaufähige Lösung anbietet, bei der die Belege elektronisch erfasst und nur einige wichtige Grunddaten, wie z. B. Leistungsempfänger, Leistungsart und Rechnungsbetrag, ausgelesen werden. Nach den Äußerungen privater Krankenversicherungsgesellschaften seien allein dadurch bereits deutliche Effizienzsteigerungen erreicht worden. Weitere Module sollten vor Einführung auf ihre Wirtschaftlichkeit geprüft werden.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, nach ihrer Markterkundung seien ohne automatische Prüfung der Belege keine nennenswerten Einsparungen zu erzielen. Allerdings stünden bei Einführung des Verfahrens voraussichtlich noch nicht sämtliche Prüfmodule zur Verfügung. Insoweit müsse das Verfahren ohnehin modular aufgebaut werden.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) entbehrliche Stellenanteile in der Rechtsbehelfsstelle abzubauen,
- b) im Rahmen der stichprobenweisen Prüfung von Beihilfefestsetzungen durch die Prüfergruppe vermehrt zeitlich befristete, variable Prüfkriterien anzuwenden,
- c) das geplante Scanverfahren zur Beihilfeabrechnung schrittweise einzuführen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs innerhalb der Beihilfestelle sowie mit anderen Beihilfestellen von Bund und Ländern angemessene Leistungsanforderungen zu entwickeln,
- b) 5,5 unbesetzte Stellen des mittleren Dienstes in Abgang zu stellen,
- c) einen wirtschaftlicheren Einsatz der Kräfte in der Beihilfe-Informationen-Stelle sicherzustellen,
- d) zur Vermeidung des Koordinierungsaufwands eine Wiedereingliederung der Kräfte des Arbeitsbereichs "nicht antragsgebundener Schriftverkehr" in die Beihilfestelle anzustreben,
- e) Programmmodule für das geplante IT-Verfahren zur Beihilfeabrechnung vor Einführung auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

Nr. 8 **Bewertungsstellen von Finanzämtern**

Die Bewertungsstellen der Finanzämter arbeiteten vielfach auf der Grundlage nicht aktualisierter und daher unzutreffender Datenbestände. Einnahmeausfälle bei der Grund- sowie der Erbschaft- und Schenkungsteuer waren nicht auszuschließen.

Die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen ließen in großem Umfang Grundbesitzwerte feststellen, die keine steuerlichen Auswirkungen hatten. Personal wurde nicht wirtschaftlich eingesetzt.

Im Bereich der Einheitsbewertung und der Grundsteuer besteht Reformbedarf.

1. **Allgemeines**

Die Bewertungsstellen der Finanzämter stellen für den inländischen Grundbesitz vor allem zur Festsetzung der Grundsteuer Einheitswerte fest. Zudem ermitteln sie bei Bedarf und auf Anforderung der Erbschaft- und Schenkung- sowie der Grunderwerbsteuerstellen aktuelle Grundbesitzwerte - sogenannte Bedarfswerte - zur Festsetzung der jeweiligen Steuer.

In den Jahren 2006 und 2007 hat der Rechnungshof 1.100 Einheits- und 600 Bedarfswertbewertungen der Finanzämter Bad Kreuznach und Kaiserslautern sowie die steuerlichen Auswirkungen von über 2.600 Bedarfswertfeststellungen untersucht. Dabei hat er auch Feststellungen der Finanzämter Bingen-Alzey, Bitburg-Prüm, Daun, Mainz-Süd und Montabaur-Diez einbezogen.

2. **Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

2.1 **Datenbestände der Bewertungsstellen**

Die Bewertungsstellen stellen die Einheitswerte für den Grundbesitz auf der Grundlage der Wertverhältnisse des Jahres 1964 fest. Bei einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere bei einer Veränderung der Wohnflächen, ist eine Anpassung der Einheitswerte zu prüfen.

2.1.1 **Datenabgleich innerhalb der Finanzämter**

Die Bewertungsstellen der Finanzämter arbeiteten auf der Grundlage nicht aktualisierter und vielfach nicht mehr zutreffender Daten. So ergab ein Vergleich der Einheitswertakten mit den Angaben in Anträgen auf Gewährung von Eigenheimzulage und in Einkommensteuererklärungen mit Vermietungseinkünften Folgendes:

- Die Angaben zu den Wohnflächen in den Anträgen auf Gewährung von Eigenheimzulage und in den Einheitswertakten wichen in 20 % der untersuchten Fälle erheblich voneinander ab.
- Bei dem entsprechenden Vergleich der Einheitswertakten mit Einkommensteuerakten ergab sich sogar eine Abweichungsquote von 25 %.

Zudem hatten die Bewertungsstellen vielfach die Angaben in den Feststellungserklärungen für den Bedarfswert aus den Einheitswertakten ohne nähere Prüfung um Daten ergänzt, die teilweise vor mehr als 30 Jahren erfasst worden waren.

Die Verwendung unzutreffender Daten führt zu fehlerhaften Wertfeststellungen und insoweit auch zu fehlerhaften Festsetzungen der Grundsteuer, die den Kommunen zusteht¹⁾, sowie der Erbschaft- und Schenkungsteuer, die dem Land zufließt²⁾. Steuerausfälle sind die Folge.

Die Oberfinanzdirektion Koblenz hat erklärt, die Problematik der Aktualität der Einheitswertakten hinsichtlich des Gebäudebestandes sei bekannt. Hauptursache sei der lange Hauptfeststellungszeitraum - inzwischen fast 43 Jahre - und das gleichzeitige Fehlen einer allgemeinen Erklärungspflicht über Grundstücksveränderungen auf der Seite der Grundstückseigentümer. Das Problem der Übernahme ggf. veralteter Informationen aus den Einheitswertakten werde gegenüber den Bewertungsstellen thematisiert mit dem Ziel, die Problematik künftig sensibler zu handhaben.

1) Artikel 106 Abs. 6 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

2) Artikel 106 Abs. 2 Grundgesetz.

2.1.2 Mitteilungen über bauliche Veränderungen

Die unteren Bauaufsichtsbehörden haben die Finanzämter grundsätzlich vierteljährlich über fertiggestellte Bauvorhaben zu unterrichten³⁾.

Eine Kreisverwaltung informierte das zuständige Finanzamt über 405 Baumaßnahmen zum Teil erheblich verspätet. Die Auswertungen durch die Bewertungsstellen führten zu Erhöhungen der bisher festgestellten Einheitswerte um über 9,5 Mio. € Die Kommunen konnten dadurch bis einschließlich 2006 Grundsteuer von mehr als 279.000 € nachträglich festsetzen. In 27 Fällen waren Grundsteueransprüche verjährt.

Nach Berichten der Finanzämter kamen auch in anderen Fällen untere Bauaufsichtsbehörden ihrer Meldepflicht nicht im gebotenen Umfang nach. Dies sei u. a. darauf zurückzuführen, dass die Behörden die Mitteilungen, mit denen die Bauherren die Fertigstellung ihrer Vorhaben anzuzeigen haben, nicht überwachten.

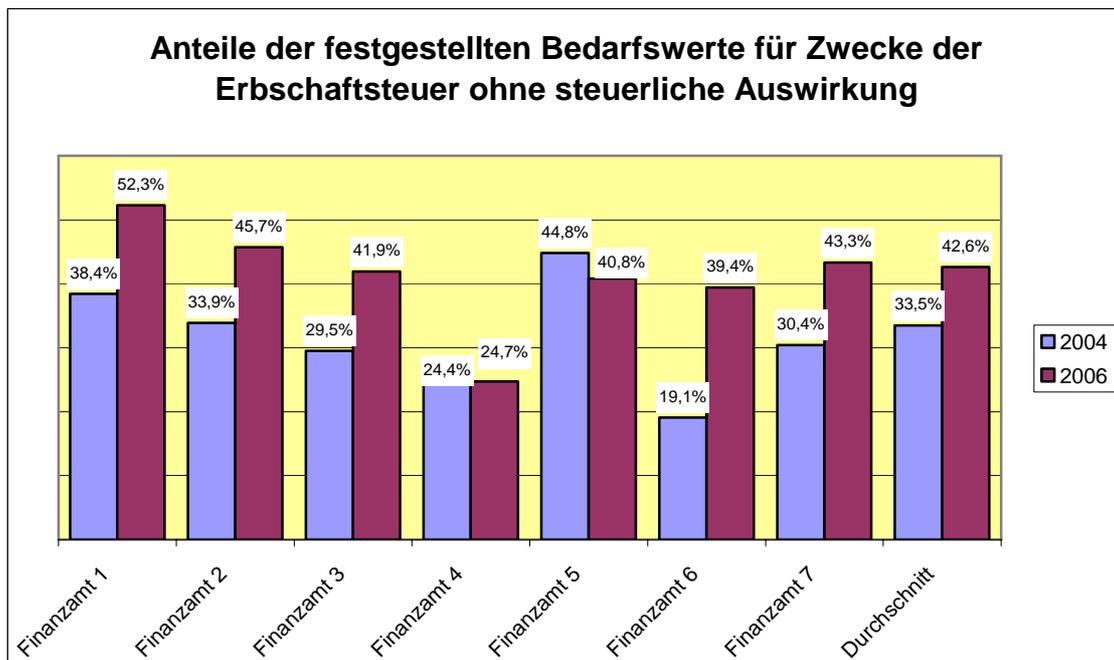
Ein einheitliches elektronisches Verfahren, mit dessen Hilfe die unteren Bauaufsichtsbehörden bekannt werdende Baumaßnahmen den Finanzämtern zeitnah mitteilen, könnte hier Abhilfe schaffen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, der Anregung des Rechnungshofs werde nachgegangen. Zu beachten sei jedoch, dass die computertechnische Ausstattung der - kommunalisierten - unteren Bauaufsichtsbehörden nicht dem Einfluss des Ministeriums unterliege. Datenschutzrechtliche Aspekte seien vorab noch zu klären.

2.2 Bedarfswerte ohne erbschaftsteuerliche Auswirkung

Für Zwecke der Erbschaft-, Schenkung- und Grunderwerbsteuer werden bei Bedarf bei den Bewertungsstellen aktuelle Grundbesitzwerte angefordert und von diesen festgestellt.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs zog im Jahr 2004 durchschnittlich jede dritte für erbschaftsteuerliche Zwecke angeforderte Bedarfswertfeststellung keine Festsetzung von Erbschaftsteuer nach sich; im Jahr 2006 betrug der Anteil durchschnittlich mehr als 42 %:



Die hohen Quoten steuerlich unbedeutender Feststellungen waren u. a. darauf zurückzuführen, dass die von der Oberfinanzdirektion vorgegebenen Faktoren zur Schätzung eines ungefähren Bedarfswerts und damit zur Ermittlung eines vorläufigen Nachlasswerts zu ungenau waren.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich bei bebauten Grundstücken bereits auf der Grundlage der Wohnfläche, des Baujahres des Gebäudes und des Mietwerts laut Mietspiegel eine einfache, aber genauere Bestimmung des voraussichtlichen Bedarfswerts vornehmen lässt. Bei unbebauten Grundstücken werden sogar nur die Angaben zur

³⁾ § 29 Abs. 3 Bewertungsgesetz (BewG) in der Fassung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Juli 2007 (BGBl. I S. 1330), in Verbindung mit dem Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 7. Februar 1990, Az.: 2015-456.

Grundstücksgröße und zum Bodenrichtwert benötigt. Holten die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen diese Werte mittels elektronischer Abfragen bei den Bewertungsstellen ein, könnten diese ihre Arbeit auf die steuerlich relevanten Fälle konzentrieren. Ein wirtschaftlicherer Personaleinsatz wäre die Folge.

Außerdem hat der Rechnungshof angeregt zu prüfen, ob eine vollständige Bearbeitung der Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle einschließlich der Bedarfsbewertungen durch die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen kürzere Bearbeitungszeiten und damit zeitnähere Festsetzungen ermöglicht.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie werde versuchen, den Erbschaftsteuerstellen eine qualifizierte Vorberechnung des festzustellenden Bedarfswerts zu ermöglichen. Überlegungen zur Frage der Verlagerung der Bedarfsbewertung seien aufgrund der noch offenen künftigen Rechtssituation im Bewertungsrecht verfrüht. Sollte gleichwohl eine Anbindung an die Erbschaftsteuerstellen zugunsten kürzerer Bearbeitungszeiten angestrebt werden, könnten die Bewertungsstellen an diese angegliedert werden.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Oberfinanzdirektion die Anbindung der Bedarfsbewertung an die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen weiterverfolgt.

2.3 Folgerungen für ein künftiges Grundsteuersystem

Die aufgezeigten Defizite im Datenbestand der Bewertungsstellen stellen die Durchsetzung von Besteuerungsansprüchen und eine gleichmäßige Besteuerung⁴⁾ in Frage⁵⁾. Sie belegen die Notwendigkeit einer Reform des Grundsteuersystems, das zudem in wesentlichen Teilen an Wertverhältnisse des Jahres 1964 anknüpft.

Auch der Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 für die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestags nennt als Reformziel die Neuregelung der Grundsteuer einschließlich ihrer Bemessungsgrundlagen. Bereits zuvor hatten die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz Vorschläge für eine Grundsteuerreform ausgearbeitet⁶⁾.

Das Ministerium teilt die Auffassung, dass hinsichtlich der Grundsteuerreform zügig weitergearbeitet werden müsse.

2.3.1 Wertermittlung

Bei den bisherigen Reformüberlegungen wird weiterhin die Wohnfläche der Einheitswertermittlung zugrunde gelegt. Damit würden auch in der Zukunft regelmäßige Bestandsaufnahmen erforderlich, die wegen des damit verbundenen Aufwands schon bei dem derzeitigen Grundsteuersystem nicht durchgeführt wurden. Außerdem können kleinere genehmigungs- und anzeigefreie Bauvorhaben, wie bestimmte Dachgeschossausbauten, die zu einer Änderung der Einheitsbewertung führen können, von den Bewertungsstellen nicht in wirtschaftlich vertretbarer Weise erfasst werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Bewertung durch die Vorgabe eines Wertansatzes zu vereinfachen, der geringeren Veränderungen als die Wohnfläche unterliegt.

Das Ministerium hat erklärt, die Frage der Bewertung müsse noch abgewogen werden. Die neu zu schaffende Bemessungsgrundlage müsse möglichst einfach und transparent sein. Vieles spreche dafür, auf die Bruttogrundfläche abzustellen. Dies sei fachlich noch genau zu prüfen.

2.3.2 Übertragung der Einheitsbewertung

Die Einheitsbewertung diene zunächst auch der Festsetzung der Vermögensteuer, deren Ertrag dem Land zufloss⁷⁾. Diese wird seit 1997 nicht mehr erhoben. Trotzdem verblieb die Einheitsbewertung bei den Finanzämtern, die die Einheitswerte gegenwärtig im Wesentlichen nur noch für die Kommunen zur Festsetzung der Grundsteuer ermitteln. Daher hat der Rechnungshof angeregt zu untersuchen, ob Verwaltungs- und Ertragshoheit durch Übertragung der Bewertungsaufgaben auf die Kommunen zusammengeführt werden können. Diese Anregung könnte im Zuge der angestrebten Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz aufgegriffen werden.

Das Ministerium hat erklärt, auch die Frage der Kommunalisierung müsse noch sorgfältig abgewogen werden.

4) Nach Artikel 3 Grundgesetz in Verbindung mit § 85 Abgabenordnung (AO) in der Fassung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2332), haben die Finanzbehörden die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben.

5) Systematische Vollzugsdefizite können nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1991 die Verfassungswidrigkeit materieller Steuernormen begründen (BVerfGE 84, 239).

6) Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz vom Januar 2004 über die Reform der Grundsteuer.

7) Artikel 106 Abs. 2 Grundgesetz.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Einführung eines einheitlichen elektronischen Verfahrens zur Übermittlung der den unteren Bauaufsichtsbehörden bekannt werdenden Baumaßnahmen an die Bewertungsstellen der Finanzämter zu prüfen,
- b) die Feststellung von Grundbesitzwerten für die Erbschaft- und Schenkungsteuer auf steuerlich relevante Fälle zu konzentrieren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und b zu berichten,
- b) die Übertragung der Einheitsbewertung von den Bewertungsstellen der Finanzämter auf die Kommunen zu untersuchen.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) die Reform der Grundsteuer zügig weiterzuverfolgen,
- b) das Verfahren zur Bewertung von Grundbesitz durch Vorgabe eines Wertansatzes, der geringeren Veränderungen als die Wohnfläche unterliegt, zu vereinfachen.

Nr. 9 Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung privater Grundstücke

Finanzämter besteuerten Einkünfte aus der Vermietung privater Grundstücke häufig ohne Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen und ohne hinreichende Informationen über die Besteuerungsgrundlagen. Das galt auch bei erstmals erklärten Vermietungseinkünften und sogar bei den wenigen Fällen, die wegen ihres steuerlichen Risikos für eine umfassende und gründliche Prüfung ausgewählt worden waren.

1. Allgemeines

Einkünfte aus der Vermietung privater Grundstücke unterliegen der Einkommensteuer. Sie werden als Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten ermittelt ¹⁾. Zu den Mieteinnahmen gehören sämtliche Leistungen, die der Vermieter für die Überlassung des unbeweglichen Vermögens erhält. Hierzu zählen auch die Umlagen für Nebenkosten. Die mit der Vermietungstätigkeit im Zusammenhang stehenden Aufwendungen, wie z. B. Finanzierungskosten, Erhaltungsaufwendungen, Betriebskosten und Abschreibungen, können als Werbungskosten abgezogen werden.

Der Rechnungshof hat die Besteuerung von Einkünften aus der Vermietung privater Grundstücke bei den Finanzämtern Worms-Kirchheimbolanden und Bad Kreuznach geprüft. Die Untersuchung konzentrierte sich auf zwei Fallgruppen:

- Zum einen wurden Fälle einbezogen, die die Finanzverwaltung als besonders risikobehaftet eingeschätzt hatte und die daher intensiv zu überprüfen waren ²⁾.
- Zum anderen wurden Steuerveranlagungen geprüft, in denen die Steuerpflichtigen erstmals Vermietungseinkünfte angegeben hatten.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Intensiv zu überprüfende Steuerfälle

Insgesamt wurden mehr als 900 Steuerfälle mit nahezu 2.300 vermieteten Objekten untersucht. In annähernd 29 % der Fälle, die von den Finanzämtern intensiv zu überprüfen waren, wurden Bearbeitungsmängel festgestellt. Häufig übernahmen die Finanzämter die Angaben in den Steuererklärungen ungeprüft, obwohl ihnen keine hinreichenden Informationen zu Mieteinnahmen und Werbungskosten vorlagen:

- Bei vielen Steuererklärungen, in denen Steuerpflichtige Betriebskosten als Werbungskosten geltend gemacht hatten, fehlten Angaben zu den von Mietern gezahlten Umlagen für Nebenkosten. Rückfragen bei den Steuerpflichtigen waren unterblieben. Vom Rechnungshof angeregte nachträgliche Ermittlungen der Finanzämter ergaben, dass in den betroffenen Fällen des Öfteren die Einnahmen nicht vollständig erklärt worden waren.
- Bei geltend gemachten Werbungskosten - insbesondere bei Finanzierungskosten (Schuldzinsen) - war vielfach nicht geklärt worden, ob ein wirtschaftlicher Zusammenhang mit Einnahmen aus den vermieteten Objekten bestand. Außerdem wurden Werbungskosten infolge der unterbliebenen Aufteilung in einen entgeltlichen und in einen unentgeltlichen Teil bei verbilligter Wohnungsüberlassung zu Unrecht zum Abzug zugelassen.
- Abschreibungen für Gebäude oder Gebäudeteile wurden nicht immer zutreffend ermittelt und fortgeführt.

Die Feststellungen des Rechnungshofs verdeutlichen, dass das Ziel, den Einsatz des Personals auf risikobehaftete und einnahmerelevante Fälle zu konzentrieren, um diese weitgehend fehlerfrei zu bearbeiten, bisher nicht erreicht wurde ³⁾. Die Vielzahl der Bearbeitungsmängel sollte vor dem Hintergrund, dass nur etwa 2 % aller Steuerfestsetzungen für eine intensive Überprüfung ausgewählt werden, zum Anlass für weitere Verbesserungsmaßnahmen genommen werden.

¹⁾ § 2 Abs. 1 und 2 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung vom 19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210, 2003 I S. 179), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3150).

²⁾ Nach den Vorgaben in der Steuerverwaltung (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 -) sollen die Finanzämter zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes die ganz überwiegende Zahl der Steuerfälle nur noch überschlägig bearbeiten. Dagegen sollen von der Verwaltung selbst als besonders risikobehaftet eingeschätzte, vor allem finanziell bedeutsame Fälle in vollem Umfang intensiv überprüft werden. Die Steuererklärungen, die für eine solche Bearbeitung im Rahmen eines Risikomanagements maschinell ausgewählt werden, umfassen etwa 2 % der gesamten Steuerfälle.

³⁾ Vgl. u. a. Jahresbericht 2004, Nr. 11 (Drucksache 14/3830), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2004 des Rechnungshofs (Drucksache 14/4122 S. 5), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/4243 S. 7), Beschluss des Landtags vom 7. Juli 2005 (Plenarprotokoll 14/98 S. 6555), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2003 (Drucksache 14/4891 S. 6).

Für den Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bietet die Umgestaltung und die zur Datenerfassung und -bearbeitung ausgeweitete Verkennzifferung der Anlage V zur Einkommensteuererklärung ab dem Veranlagungszeitraum 2006 Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsqualität. Beispielsweise können künftig in einem größeren Umfang objektbezogene Vorjahresvergleiche genutzt und einzelne Besteuerungsgrundlagen abgeglichen werden.

Eine weitere Fehlerquelle ließe sich entschärfen, wenn laufende Gebäudeabschreibungen mit Hilfe einer elektronischen Abschreibungstabelle erfasst, fortgeschrieben und überwacht würden. Ferner könnte eine elektronische "Objektübersicht", wie sie bereits die Steuerverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen einsetzt, zum Abgleich grundstücksbezogener Daten genutzt werden.

Die Oberfinanzdirektion Koblenz hat sich der Auffassung angeschlossen, dass sich nachhaltige Erfolge bei der Bearbeitungsqualität erst dann einstellen, wenn die Überlegungen zur gewichtenden Arbeitsweise und die dazu veranlassenden Verfahrensänderungen in der Veranlagungspraxis akzeptiert und konsequent angewandt würden. Hierzu müssten verstärkt Anstrengungen unternommen werden.

Ferner hat die Oberfinanzdirektion erklärt, trotz der Bemühungen zur Verbesserung der Arbeitsqualität seien zunehmend qualitative Defizite festzustellen. Sie sei daher bestrebt, bestehende qualitätssichernde Maßnahmen zu untersuchen und Lösungsvorschläge zur Einführung neuer qualitätssichernder Maßnahmen und Organisationsstrukturen zu erarbeiten. Zur Behebung von Defiziten werde insbesondere auf die Weiterentwicklung des Risikomanagements gesetzt.

Unter dem Gesichtspunkt eines eigens entwickelten Risikomanagementsystems sei u. a. auf Initiative des Landes Rheinland-Pfalz eine Ausweitung der Verkennzifferung der Erklärungsvordrucke (Anlage V) für die Jahre 2006 und 2007 erfolgt. Den Ausführungen des Rechnungshofs zu den Möglichkeiten, die Arbeitsqualität zu verbessern, werde zugestimmt. Zurzeit werde geprüft, auf welche Weise bei der Veranlagung 2007 die zusätzliche Datenmenge in die maschinelle Auswahl der intensiv zu überprüfenden Steuerfälle integriert werden könne, und zwar ohne eine Steigerung des Personaleinsatzes ⁴⁾.

Entscheidungen über die vom Rechnungshof vorgeschlagene Einführung einer elektronischen Abschreibungstabelle und einer automationsunterstützten "Objektübersicht" müssten vorerst zurückgestellt werden. Die Oberfinanzdirektion hat hierzu auf den Beitritt zu dem mittlerweile aus 13 Ländern bestehenden EOSS-Verbund - Evolutionär Orientierte SteuerSoftware - und die voraussichtlich erst für das Jahr 2010 vorgesehene Übernahme des dortigen Automationsverfahrens verwiesen.

2.2 Steuerfälle mit erstmalig erklärten Vermietungseinkünften

Der Rechnungshof hat nahezu 1.000 Steuerfälle mit erstmals erklärten Vermietungseinkünften untersucht. In 16 % der Fälle stellte er Bearbeitungsmängel fest:

- Vielfach war aus den Steuererklärungen nicht ersichtlich, ob für Betriebskosten erhobene Umlagen in den Mieteinnahmen enthalten waren. Mietverträge, die eine Überprüfung ermöglicht hätten, waren in mehr als 70 % der beanstandeten Fälle nicht angefordert worden.
- Besonders oft wurde die Aufteilung der einheitlichen Kaufpreise auf das Gebäude und auf den nicht abschreibbaren Grund und Boden zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage für künftige Abschreibungen ungeprüft von den Steuerpflichtigen übernommen.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen die Notwendigkeit, die Bearbeitungsqualität bei "Neufällen" im Vermietungsbereich zu verbessern. Bereits bei einer verstärkten Anforderung und Auswertung von Mietverträgen können die Größe der Wohnungen sowie die Höhe der Mieteinnahmen und der Betriebskosten zutreffend ermittelt werden. Mit einer ordnungsgemäßen Aufklärung des zu steuernden Sachverhalts im ersten Jahr der Vermietungstätigkeit können die Weichen für die Folgejahre gestellt und Fehler, die sich über mehrere Jahre addieren, sowie Steuerausfälle vermieden werden.

Vor diesem Hintergrund hält es der Rechnungshof für erforderlich, Fälle mit erstmalig erklärten Vermietungseinkünften punktuell intensiv zu überprüfen. Hierzu könnte eine Arbeitshilfe in Form einer Checkliste, wie sie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen seit einiger Zeit verwendet wird, hilfreich sein. Ein geeignetes Hilfsmittel, den Wert des Grund und Bodens zumindest ansatzweise zu überprüfen, bietet die im Jahr 2001 eingeführte Datei "Bodenrichtwertkarte für die Finanzämter (BoRiFIN)".

⁴⁾ Der Pilotversuch "Steuerliche Beleglesung" (Scannen), mit dem sich die Steuerverwaltung Verbesserungen im Bereich der elektronischen Datenerfassung versprochen hat, wird nach Mitteilung der Oberfinanzdirektion zunächst nicht fortgeführt, da sich das Verfahren infolge von Mängeln bei den Erklärungsdaten für einen flächendeckenden Einsatz derzeit nicht als geeignet erwiesen hat.

Die Oberfinanzdirektion hat der Auffassung zugestimmt, dass die Besteuerungsgrundlagen des Erstjahres grundsätzlich nachhaltiger und intensiver zu überprüfen seien. Deshalb werde sie die Finanzämter künftig anhalten, in "Neufällen" verstärkt Nachweise, z. B. Miet- und Darlehensverträge, anzufordern und die Sachverhaltsfeststellungen für nachfolgende Besteuerungszeiträume zu dokumentieren. Eine Entwicklung von Arbeitshilfen hierzu sei vorgesehen.

Außerdem befinde sich die Oberfinanzdirektion zurzeit in einem Abwägungsprozess, ob es auch im Hinblick auf die Feststellungen des Rechnungshofs eine Möglichkeit gebe, bei der Bearbeitung von Neufällen Risiken zu vermindern und zugleich den Arbeitsaufwand mit einem aus haushalterischer Sicht vertretbaren Personaleinsatz zu bewältigen. Hierzu werde das Ministerium der Finanzen eingeschaltet.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Personalausstattung der Steuerverwaltung so zu bemessen, dass die für ein funktionstüchtiges Risikomanagement erforderliche Aufbereitung der Steuererklärungsdaten gewährleistet ist.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Steuererklärungen mit unvollständigen oder mit erläuterungsbedürftigen Daten zur Höhe der Mieteinnahmen und der Werbungskosten zu überprüfen,
- b) darauf hinzuwirken, dass
 - ba) verstärkt Sachverhaltsaufklärungen als Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Steuerveranlagung vorgenommen werden,
 - bb) die Vorgaben für eine gewichtende, am Risikogehalt orientierte Arbeitsweise in der Veranlagungspraxis konsequent eingehalten werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, auf eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität sowohl bei den intensiv zu überprüfenden Steuerfällen als auch bei den erstmalig erklärten Vermietungseinkünften hinzuwirken, den Finanzämtern hierzu zusätzliche Bearbeitungshilfen bereitzustellen und über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.

Nr. 10 Organisation und Personalbedarf der Abteilung "Landwirtschaft, Weinbau, Wirtschaftsrecht" der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion

Konkrete Regelungen für die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion im Bereich der Agrarförderung fehlten. Die Aufgaben der Direktion und der "Zahlstelle Rheinland-Pfalz" beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau waren nicht eindeutig voneinander abgegrenzt.

Die Möglichkeiten zur Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie zur Anpassung des Personalbestands an die zum Teil rückläufigen Aufgaben waren nicht hinreichend genutzt.

Der Personalbestand überstieg den Bedarf um insgesamt 10 Stellen. Die Personalkosten können im Rahmen eines sozialverträglichen Stellenabbaus um 0,7 Mio. € jährlich verringert werden. Darüber hinaus bestand für die Vorhaltung von 19 unbesetzten Stellen kein Bedarf.

1. Allgemeines

Im Rahmen der Neuorganisation der Landesverwaltung wurde u. a. die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit Sitz in Trier zum 1. Januar 2000 als obere Landesbehörde errichtet¹⁾. Sie übernahm Aufgaben der früheren Bezirksregierungen Koblenz, Rheinhessen-Pfalz und Trier.

In der Abteilung 4 - Landwirtschaft, Weinbau, Wirtschaftsrecht - der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion wurden die Aufgaben der ehemaligen Bezirksregierungen aus den Bereichen Wirtschaftsrecht, Preisüberwachung, Landwirtschaft, Weinbau, Agrarrecht und Weinbauregelungen, Agrarförderung, Agraraufsicht sowie ländliche Bodenordnung zusammengeführt. Außerdem war die Abteilung seit Ende 2003 mit der Umsetzung der Agrarverwaltungsreform befasst²⁾. Die Aufgaben wurden in folgenden fünf Referaten wahrgenommen:

- Referat 41 - Landwirtschaft und Weinbau,
- Referat 42 - Agraraufsicht,
- Referat 43 - Agrarförderung und Prüfdienst Agrarförderung,
- Referat 44 - Ländliche Entwicklung, Ländliche Bodenordnung,
- Referat 45 - Wirtschaftsrecht und Preisüberwachung.

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf der Abteilung geprüft. Hierbei wurde vor allem untersucht, ob deren Aufbau und Gliederung sachgerecht und die Arbeitsprozesse zweckmäßig gestaltet waren sowie die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt wurden.

2. Wesentliches Ergebnis

2.1 Kontrollen im Bereich der Agrarförderung

Zu den Kontrollen im Bereich der Agrarförderung wurde im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Zuständig für die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen in weiten Bereichen der Agrarförderung sind die Landkreise, denen die Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft übertragen ist³⁾. Davon abweichend führte das Referat 43 der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in erheblichem Umfang Vor-Ort-Kontrollen zur Überwachung der Voraussetzungen für Beihilfezahlungen an landwirtschaftliche Betriebe durch. Konkrete Regelungen für die Aufgabenwahrnehmung fehlten.
- Die Zuständigkeiten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion für Kontrollen im Bereich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft waren von denen der "Zahlstelle Rheinland-Pfalz" beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau nicht eindeutig abgegrenzt. Dies führte u. a. zu Verzögerungen bei der Erstellung von Bewilligungsbescheiden und den Vor-Ort-Kontrollen.

¹⁾ §§ 5, 6 und 10 Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung (Verwaltungsorganisationsreformgesetz - VwORG -) vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2007 (GVBl. S. 193), BS 200-4.

²⁾ Mit Anordnung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 9. Mai 2003 (Staatsanzeiger Nr. 17 S. 1093) wurden 21 zuvor selbständige Dienststellen des Landes zu sechs Dienstleistungszentren Ländlicher Raum zusammengeführt. Ziel ist es u. a., die Personalausstattung der Agrarverwaltung von 1.348 Stellen (Stand September 2003) bis zum Jahr 2015 auf 874 Stellen zu vermindern.

³⁾ Z. B. nach der Landesverordnung zur Durchführung von Stützungsregelungen und gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe vom 15. März 2006 (GVBl. S. 129), BS 7847-28.

- Zeitweise wurden auch Bedienstete der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum mit vermessungstechnischer Ausbildung für Vor-Ort-Kontrollen eingesetzt. Diese hatten jedoch keinen Zugriff auf das bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zur Vorbereitung der Kontrollen eingesetzte Geoinformationssystem, in dem Karten und Flächeninformationen elektronisch erfasst werden. Darüber hinaus war ihre Arbeitszeit nicht flexibel genug geregelt und sie konnten nur innerhalb des Dienstbezirks ihrer Dienststelle eingesetzt werden. Dadurch erhöhte sich der Arbeitszeitbedarf für die Kontrollen.

Das Ministerium hat erklärt, die Aufgabenwahrnehmung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion werde noch einmal kurzfristig überprüft und es werde eine klare Regelung getroffen. Außerdem werde derzeit die Arbeit der Direktion, insbesondere im Hinblick auf die Kontrolltätigkeit und alle damit verbundenen Aspekte, einer eingehenden Prüfung unterzogen. Ziel sei es, ein gültiges Konzept zur Optimierung der Kontrollabläufe und zur Sicherstellung der Einhaltung der EU-Vorgaben zu erstellen, das bereits ab der Kontrollperiode 2008 zur Anwendung komme.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat mitgeteilt, sie werde unter Beachtung der unterschiedlichen Zuständigkeiten den Zugriff der Bediensteten der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum auf das Geoinformationssystem regeln und flexiblere Rahmenbedingungen für deren Einsatz anstreben.

2.2 Zusammenführung und Bündelung von Aufgaben

Bei einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung können Stellenanteile von mehr als 3,5 Vollzeitkräften⁴⁾ sozialverträglich abgebaut und Personalausgaben vermieden werden. Hierzu hat der Rechnungshof u. a. Folgendes empfohlen:

- Zur Vermeidung des Abstimmungs- und Koordinierungsaufwands sollten die Aufgaben der Dienst-, Fach- und Schulaufsicht über die sechs Dienstleistungszentren Ländlicher Raum, der Umsetzung der Personalwirtschaftskonzepte für die Dienstleistungszentren sowie der Steuerung des Einsatzes der Haushaltsmittel und der Bearbeitung von Förderverfahren, die den Referaten 41 und 44 der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion übertragen waren, in einem Referat zusammengeführt werden.
- Querschnittsaufgaben, die bei den Referaten 41 und 43 wahrgenommen wurden, wie z. B. die reisekostenrechtliche Anerkennung privater Fahrzeuge von Mitarbeitern der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum, die Verwaltung von Dienstfahrzeugen, Materialbeschaffung, Registratur, Vorbereitung von Schulungen und Personal-sachbearbeitung, sollten in der Zentralabteilung gebündelt werden.
- Die für die Weinüberwachung und die Futtermittelüberwachung in den Referaten 41 und 42 getrennt eingerichteten Rufbereitschaften können zusammengeführt werden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, die Vorschläge zur Zusammenführung der Referate 41 und 44 und damit zur Optimierung der Organisationsstruktur sowie zur Zentralisierung der Aufgabe "reisekostenrechtliche Anerkennung privater Kfz" würden geprüft. Zu weiteren Aufgaben bestehe noch Klärungsbedarf. Kompliziertes technisches Gerät könne nur durch das Fachreferat beschafft werden. Gleiches gelte für die Verwaltung der Dienstfahrzeuge. Der Vorschlag zur Zusammenlegung der Rufbereitschaften sei grundsätzlich zu begrüßen; die Frage, ob eine solche Rufbereitschaft den Anforderungen der anzuwendenden Rechtsvorschriften gerecht werde, sollte durch die obersten Landesbehörden geprüft und abschließend beantwortet werden.

Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs kann insbesondere bei zentralen Beschaffungen Fachwissen gebündelt werden. Dadurch lassen sich Wettbewerbsvorteile erzielen. Mit einer zentralen Verwaltung der Dienstfahrzeuge kann ein flexibler abteilungsübergreifender und damit ein wirtschaftlicher Fahrzeugeinsatz sichergestellt werden. Gründe, die einer Zusammenlegung der Rufbereitschaften entgegenstehen, sind nicht erkennbar.

2.3 Aufgabenveränderungen

In einzelnen Bereichen verminderte sich in den letzten Jahren der Aufgabenumfang. Darüber hinaus zeichnet sich ein weiterer Aufgaberrückgang ab oder es können Aufgaben auf andere Einrichtungen verlagert werden:

- Seit Januar 2007 waren die nationalen Handelsklassen für Obst und Gemüse von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion nicht mehr zu überwachen⁵⁾.
- Der Zeitbedarf für die Bearbeitung landwirtschaftlicher Fördermaßnahmen war infolge der Straffung der Verwaltungsabläufe und des verstärkten Einsatzes der elektronischen Datenverarbeitung rückläufig.
- Die zu bearbeitenden Verwaltungsvorgänge im Bereich der ländlichen Bodenordnung verminderten sich. Beispielsweise ging die Anzahl der Planfeststellungen und Plangenehmigungen seit dem Jahr 2005 um über 30 % zurück. Die Zahl der Rechtsberatungen für die Dienstleistungszentren verringerte sich seit dem Jahr 2004 um etwa 25 %, die der Widersprüche um 30 % und die der Fördervorhaben aus verschiedenen Programmen um zwischen 35 % und 80 %.

4) Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe und ganze Stellen gerundet.

5) Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über gesetzliche Handelsklassen für Obst und Gemüse vom 23. Februar 2006 (BGBl. I S. 464).

- Aufgaben zur Anerkennung von Ausbildungsbetrieben und von Ausbildern können auf die Kammern⁶⁾ übertragen werden⁷⁾. Eine entsprechende Aufgabenverlagerung wird vom Ministerium geprüft.
- Die Einteilung und Vergabe von Kehrbezirken nach dem Schornsteinfegerrecht steht nach Auffassung der Europäischen Kommission im Widerspruch zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit nach dem Gemeinschaftsrecht. Nach den vom Bund erarbeiteten Vorgaben zur Angleichung des Berufsrechts der Schornsteinfeger entfällt voraussichtlich die Einteilung und Vergabe von Kehrbezirken im bisherigen Umfang.
- Von dem Referat 45 wurden Nachträge zu Schülerbeförderungsverträgen einzelner Landkreise aufgrund von Preiserhöhungsverlangen der Beförderungsunternehmen nach preisrechtlichen Vorschriften geprüft.

Leistungen und Preise sind wesentliche Vertragsbestandteile. Sollen sie geändert werden, sind öffentliche Auftraggeber nach haushaltsrechtlichen Vorschriften⁸⁾ gehalten, die Leistungen erneut auszuschreiben. Im Hinblick auf den insoweit erzielten Marktpreis entfällt eine Preisprüfung.

Insgesamt können Stellenanteile von 5,5 Vollzeitkräften bei einer Anpassung der Personalausstattung an die Aufgabenveränderungen im Rahmen der Personalfluktuatation abgebaut werden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat mitgeteilt, sie werde 2,5 Stellen einsparen. Nicht entfallen könnten 1,5 Stellen, weil Vertretungsaufgaben im Bereich "IT-Sicherheit" hinzugekommen seien und sich der Aufgabenumfang insbesondere infolge von veränderten EU-Rahmenvorgaben erhöht habe. Weitere 1,5 Stellen seien erst bei Wegfall von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Berufsbildungsgesetz oder dem Schornsteinfegerrecht einsparbar. Allerdings seien seit September 2007 von einer mit Aufgaben nach dem Berufsbildungsgesetz betrauten Kraft zeitanteilig auch Arbeiten für die Clearingstelle für weinrechtliche Verfahren zu erledigen.

Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Personalbemessung die Vertretungsaufgaben im Bereich "IT-Sicherheit" sowie Aufgabenentwicklungen aufgrund absehbarer Veränderungen von EU-Rahmenvorgaben bereits berücksichtigt. Außerdem vermag die Tätigkeit für die Clearingstelle die Arbeitszeitreserven, die künftig nach dem zu erwartenden Wegfall von Aufgaben nach dem Berufsbildungsgesetz erst entstehen, nicht auszugleichen. Nach alledem sind Gründe, die die Beibehaltung von drei Stellen nach dem vorgenannten Aufgabenwegfall rechtfertigen könnten, nicht erkennbar.

2.4 Informationstechnologie

Bei verstärkter Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung lassen sich Aufgaben wirtschaftlicher erledigen und damit Stellenanteile von einer Vollzeitkraft abbauen:

- Daten wurden teilweise doppelt erfasst. Dies betraf u. a. die landwirtschaftliche Betriebsdatenbank und die elektronischen Tabellen zur Erstellung der Wochenmeldungen, in der die durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen einschließlich Zeitbedarf zusammengestellt wurden. Bei einer Erweiterung der landwirtschaftlichen Betriebsdatenbank um wenige zusätzliche Eingabefelder können notwendige Steuerungsinformationen für Wochenmeldungen unmittelbar gewonnen und ausgewertet werden.
- Die unteren Landwirtschaftsbehörden fertigten manuell durchschnittlich 1.200 Bescheide jährlich über die Bewilligung von Beihilfen, die von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion überprüft wurden. Der Prüfaufwand lässt sich vermindern, wenn das sich seit dem Jahr 2001 in Entwicklung befindende Datenbankmodul "Nachforderungs- und Rückzahlungsdialo" zum Einsatz kommt.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, die Anregung des Rechnungshofs zu den Wochenmeldungen werde umgesetzt. Dem dadurch möglichen Wegfall einer halben Stelle, der dann geprüft werde, stehe seit Anfang 2007 ein Personalbedarf von einer halben Stelle für die Durchführung von Bußgeldverfahren bei Verstößen im Bereich der Tierkennzeichnung gegenüber. Der Feststellung, dass nach dem Einsatz des Datenbankmoduls "Nachforderungs- und Rückzahlungsdialo" Stellenanteile abgebaut werden könnten, werde zugestimmt. Die Erprobungsphase des Moduls sei jedoch noch nicht abgeschlossen.

Im Hinblick darauf, dass die Kontrolleure mit Laptops ausgestattet wurden und sich dadurch bei den Vor-Ort-Kontrollen Arbeitszeitreserven ergeben, die sich auch für die Aufgabenerledigung bei der Veterinärprüfgruppe nutzen lassen, können die Möglichkeiten zum sozialverträglichen Stellenabbau in vollem Umfang genutzt werden.

⁶⁾ Z. B. Handwerkskammern, Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz.

⁷⁾ § 105 Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

⁸⁾ § 22 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006 (GVBl. S. 203), BS 2020-1-2, in Verbindung mit der Verbindungsordnung für Leistungen (VOL) vom 6. April 2006 (BAnz. Nr. 100a).

2.5 Unbesetzte Stellen

Ende Mai 2007 waren bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion insgesamt 19 Stellen unbesetzt, die nach den Feststellungen des Rechnungshofs für die Aufgabenerledigung nicht benötigt wurden.

Das Ministerium hat nach einer ersten Überprüfung erklärt, es könnten 11,5 unbesetzte Stellen in Abgang gestellt werden. Der Wegfall der Stellen werde im Zuge des Aufstellungsverfahrens zum Doppelhaushalt 2009/2010 vorgenommen. Aus zwingenden dienstlichen Gründen müssten jedoch 3 Stellen besetzt und 5,5 Stellen für Kräfte, die nach Ablauf einer befristeten Arbeitszeitreduzierung wieder Anspruch auf Beschäftigung im ursprünglichen Umfang hätten, weiter vorgehalten werden.

Der Äußerung ist nicht zu entnehmen, welche zwingenden Gründe im Einzelnen für die Besetzung oder die weitere Vorhaltung von insgesamt 8,5 Stellen vorliegen und um welche konkreten Stellen es sich dabei handelt.

2.6 Personalbedarf

Wird den Vorschlägen des Rechnungshofs zur Straffung der Aufbauorganisation und zur Vereinfachung von Arbeitsabläufen unter Zugrundelegung von angemessenen Leistungsanforderungen gefolgt, sind von den in die Prüfung einbezogenen 160 Stellen für planmäßige Beamte und Beschäftigte - neben den für die Aufgabenerledigung nicht notwendigen unbesetzten Stellen - insgesamt 10 besetzte Stellen entbehrlich. Die Personalkosten, die sich im Rahmen eines sozialverträglichen Stellenabbaus um 0,7 Mio. €⁹⁾ jährlich vermindern lassen, verteilen sich wie folgt:

Referat	entbehrliche Stellen
41/44 Landwirtschaft und Weinbau, Ländliche Entwicklung, Ländliche Bodenordnung	6,0
42 Agraraufsicht	1,0
43 Agrarförderung und Prüfdienst Agrarförderung	1,5
45 Wirtschaftsrecht und Preisüberwachung	1,5
Insgesamt:	10,0

Von den entbehrlichen Stellen entfallen 4 Stellen auf den höheren Dienst, 3,5 Stellen auf den gehobenen Dienst und 2,5 Stellen auf den mittleren Dienst.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- die Zuständigkeiten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion für Vor-Ort-Kontrollen zur Überwachung der Voraussetzungen für Beihilfezahlungen an landwirtschaftliche Betriebe näher zu regeln,
- die Kontrollaufgaben der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sowie der "Zahlstelle Rheinland-Pfalz" beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau im Bereich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft eindeutig voneinander abzugrenzen,
- den für Vor-Ort-Kontrollen eingesetzten Bediensteten der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum den Zugriff auf das Geoinformationssystem und Kontrollen außerhalb des Dienstbezirks der Dienststelle zu ermöglichen sowie deren Arbeitszeit flexibler zu gestalten,
- eine weitere Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation der Abteilung "Landwirtschaft, Weinbau, Wirtschaftsrecht" unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechnungshofs zu den Teilziffern 2.2 bis 2.4 zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- die aufgezeigten Möglichkeiten zum sozialverträglichen Abbau der entbehrlichen besetzten Stellen zu nutzen,
- die entbehrlichen unbesetzten Stellen in Abgang zu stellen,
- über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

⁹⁾ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beamte RLP für 2007 des Ministeriums der Finanzen.

Nr. 11 Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung - Ziel 2-Programm Rheinland-Pfalz -

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem des Landes, mit dem die zweckentsprechende Verwendung von Fördermitteln der Europäischen Union sichergestellt und Finanzkorrekturen vermieden werden sollen, entsprach nicht in allen Punkten den rechtlichen Vorgaben.

Die an dem System beteiligten Stellen nahmen ihre Aufgaben nicht immer ordnungsgemäß wahr. Kontrollen wurden teilweise zu spät begonnen und nicht im gebotenen Umfang durchgeführt.

Personalbedarfsermittlungen unterblieben. Aufgaben waren zum Teil nicht eindeutig zugewiesen und nicht ausreichend voneinander getrennt. Anleitungen zur Verwaltung der Fördermittel sowie Vorgaben zur Prüftätigkeit fehlten teilweise.

1. Allgemeines

Die Europäische Union (EU) stellte dem Land im Rahmen des "Ziel 2-Programms Rheinland-Pfalz" in der Förderperiode 2000 bis 2006 Fördermittel von insgesamt 166 Mio. € aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) bereit ¹⁾. Diese Mittel dienen zur Kofinanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in Gebieten mit Strukturproblemen. Für die Förderperiode 2007 bis 2013 stehen EFRE-Mittel von mehr als 200 Mio. € zur Verfügung, die u. a. für Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eingesetzt werden sollen.

Die Mitgliedstaaten der EU haben sicherzustellen, dass die Fördermittel effizient und ordnungsgemäß verwendet werden ²⁾. Hierzu haben sie ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten, das folgende Voraussetzungen erfüllt:

- Verwaltungskontrollen ³⁾

Im Hinblick auf die Kofinanzierung von Wirtschaftsgütern oder Dienstleistungen ist auf der Verwaltungsebene die Richtigkeit der in Rechnung gestellten Ausgaben zu prüfen, insbesondere deren Zuschussfähigkeit.

- Unabhängige Stichprobenkontrollen ⁴⁾

Eine von den Durchführungs- und Zahlungsverfahren funktionell und organisatorisch getrennte Stelle hat die Anwendung und Wirksamkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu prüfen (Systemprüfungen) und aufgrund von Risikoanalysen Stichprobenkontrollen der Ausgabenerklärungen (Projektkontrollen) durchzuführen. In die Stichprobenkontrollen müssen mindestens 5 % der gesamten zuschussfähigen Ausgaben einbezogen werden.

- Prüfungen beim Programmabschluss ⁵⁾

Beim Abschluss des Programms ist der Kommission der Europäischen Gemeinschaften die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel durch eine unabhängige Stelle zu bestätigen (Schlussvermerk).

- Prüfungen der Zahlstelle ⁶⁾

Die Zahlstelle hat die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der bei der Kommission einzureichenden Ausgabenerklärungen zu bescheinigen. Hierfür muss sie eigene Prüfungen durchführen.

¹⁾ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 77 Beschäftigung, Ausbildung, Wirtschaftsstruktur, Titel 272 01 und Titel 346 01 Einnahmen aus Erstattungen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Die Ausgaben sind bei mehreren Titeln des Einzelplans 08 ausgewiesen.

²⁾ Artikel 38 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds - Strukturfondsverordnung - (ABl. EG Nr. L 161 S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 173/2005 vom 24. Januar 2005 (ABl. EG Nr. L 29 S. 3).

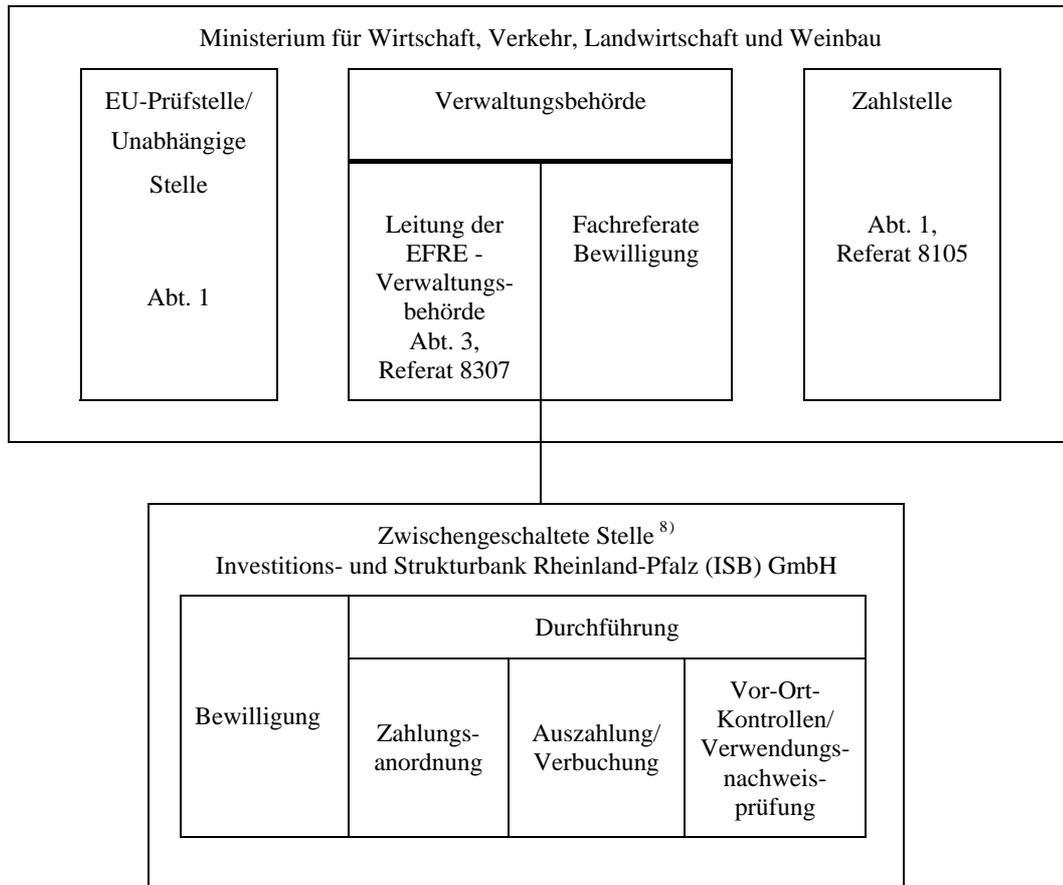
³⁾ Artikel 4 Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen - Finanzkontrollverordnung - (ABl. EG Nr. L 63 S. 21), geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2355/2002 der Kommission vom 27. Dezember 2002 (ABl. EG Nr. L 351 S. 42).

⁴⁾ Artikel 10 bis 12 Finanzkontrollverordnung.

⁵⁾ Artikel 16 Finanzkontrollverordnung.

⁶⁾ Artikel 9 Finanzkontrollverordnung.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau richtete ein Verwaltungs- und Kontrollsystem ein. Die beteiligten Stellen ergeben sich aus dem folgenden Organigramm ⁷⁾:



Der Rechnungshof hat bei dem Ministerium und der ISB geprüft, ob das Verwaltungs- und Kontrollsystem den europarechtlichen Anforderungen entspricht. Werden die Anforderungen nicht eingehalten, kann dies - je nach Schwere des Fehlers - zu Finanzkorrekturen ⁹⁾ durch die Kommission führen. Die Prüfung diente daher auch dazu, Anlastungen der Kommission vorzubeugen.

⁷⁾ Stand 1. Februar 2007.

⁸⁾ Sie führt die ihr von der Verwaltungsbehörde übertragenen Aufgaben aus.

⁹⁾ Artikel 39 Strukturfondsverordnung.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 EU-Prüfstelle/Unabhängige Stelle

Die EU-Prüfstelle/Unabhängige Stelle wurde im Jahr 2001 eingerichtet. Sie ist für die unabhängigen Systemprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen der Projekte sowie die Erstellung des Schlussvermerks zuständig. Die bis Ende 2006 durchgeführten Prüfungen und der Durchführungsstand der Stichprobenkontrollen (sogenannte "5 %-Quote") sind nachfolgend dargestellt:

Jahr	Systemprüfungen	Vor-Ort-Kontrollen der Projekte	Betrag der kontrollierten Ausgaben ¹⁰⁾	Zuschussfähige Gesamtausgaben ¹⁰⁾	Verhältnis kontrollierte Ausgaben zu zuschussfähigen Gesamtausgaben ¹⁰⁾
	Anzahl	Anzahl	Mio. €	Mio. €	%
2003	4	12	11,4	41,1	27,7
2004	1	8	3,0	63,5	4,7
2005	-	13	3,6	54,0	6,7
2006	3	13	4,6	57,1	8,1
Insgesamt	8	46	22,6	215,7	10,5

Folgende Feststellungen wurden getroffen:

- Die EU-Prüfstelle/Unabhängige Stelle befasste sich zunächst mit der Abwicklung der Förderperiode 1994 bis 1999. Erst im Juni 2003 begann sie mit den Stichprobenkontrollen für die Förderperiode 2000 bis 2006.

Dies stand nicht im Einklang mit den europarechtlichen Vorgaben. Danach haben die Mitgliedstaaten der EU die Durchführung der Kontrollen gleichmäßig über den betreffenden Zeitraum zu verteilen und möglichst frühzeitig mit den Prüfungen zu beginnen, um systematische Fehler rechtzeitig aufzudecken und ihre Behebung zu ermöglichen.

- Die EU-Prüfstelle/Unabhängige Stelle hat ihren Kontrollen jährliche Prüfungsprogramme zugrunde zu legen. Risikoanalysen hierzu, mit deren Hilfe Prüfkapazitäten auf Risikobereiche konzentriert werden können, fehlten. Für die Stichprobenauswahl der "5 %-Quote" wurden Risikoanalysen nicht zeitnah schriftlich erstellt.
- In die Systemprüfungen wurden insbesondere zwei Bewilligungsreferate beim Ministerium, die zwischen-geschaltete Stelle (ISB) und Teilbereiche der Zahlstelle einbezogen. Eine Überprüfung der Leitung der Verwaltungsbehörde, der im Hinblick auf die Gesamtkoordination des Förderbereichs eine wesentliche Rolle im Verwaltungs- und Kontrollsystem zukommt, unterblieb. Ebenso wurde nicht näher untersucht, ob die Zahlstelle ihren eigenen Kontrollaufgaben nachkommt.

Systemprüfungen sind frühzeitig bei allen wichtigen Stellen des Verwaltungs- und Kontrollsystems durchzuführen. Verspätete Systemprüfungen bergen die Gefahr, dass am Ende der Förderperiode keine Zeit für erforderliche Korrekturen verbleibt.

Das Ministerium hat erklärt, für die neue Förderperiode 2007 bis 2013 werde sichergestellt, dass die Behörde ihre Prüftätigkeit frühzeitig aufnimmt und zunächst Systemprüfungen durchführt. Der Forderung, schriftliche und zeitnahe Risikoanalysen zu erstellen, werde Rechnung getragen. Entsprechend dem Prüfplan 2007 würden bei der Leitung der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle Systemprüfungen vorgenommen.

2.2 Verwaltungsbehörde

Die Verwaltungsbehörde ist für die Durchführung des Ziel 2-Programms (Teil EFRE) verantwortlich. Ihr obliegt die Gesamtkoordination, zu der insbesondere die Entwicklung und Pflege eines wirtschaftlichen und wirksamen Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie eines EDV-Systems gehören. Die Verwaltungsbehörde besteht aus der Leitung und den Fachreferaten, die für die Bewilligung von Fördermitteln zuständig sind.

¹⁰⁾ Jeweils bezogen auf öffentliche Ausgaben.

Bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Verwaltungsbehörde bestanden mehrere Defizite:

- Der Leitung der Verwaltungsbehörde gehörten im April 2007 insgesamt 2,3 Vollzeitkräfte an. In den Vorjahren war die Leitung teilweise mit nur einer Vollzeitkraft besetzt. Diese Personalausstattung reichte insbesondere zum Ende der Förderperiode 2000 bis 2006 nicht aus, als gleichzeitig die neue Förderperiode 2007 bis 2013 vorzubereiten war. Außerdem fehlten konkrete Aufgabenzuweisungen und Vertretungsregelungen. Dies führte zu Unklarheiten und Defiziten im Aufgabenvollzug.
- Anleitungen zur Gewährleistung einer einwandfreien Verwaltung der Strukturfonds und zur Sicherstellung der Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zuschussfähigkeit von Anträgen¹¹⁾, wie z. B. detaillierte Verfahrenshandbücher und Handlungsanweisungen, waren von der Verwaltungsbehörde zum Teil noch nicht erstellt oder aktualisiert.
- Der ISB wurden in ihrer Funktion als zwischengeschalteter Stelle die Bewilligung von Fördermitteln in einzelnen Förderbereichen, die Abwicklung der Fördervorhaben, die Prüfung von Verwendungsnachweisen und die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren übertragen¹²⁾.

Da die Verwaltungsbehörde für die Durchführung des Programms verantwortlich blieb, hätte sie die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung durch die ISB überwachen müssen. Sie führte jedoch lediglich gegen Ende der Förderperiode 2000 bis 2006 gemeinsam mit der Zahlstelle eine Systemkontrolle durch. Außerdem fehlten Vorgaben zum Umfang der Vor-Ort-Kontrollen durch die ISB, die von der Verwaltungsbehörde durch regelmäßige Qualitätskontrollen zu überwachen sind. Auch wurden keine Übersichten über die durchgeführten Kontrollen geführt.

- Eine Gesamtdatenbank für alle Bewilligungen und Auszahlungen mit Zugriffsrechten für die beteiligten Stellen war nicht eingerichtet. Lediglich die ISB verfügte für ihren Zuständigkeitsbereich über eine Datenbank.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zwischenzeitlich sei die Leitung der Verwaltungsbehörde verstärkt worden und seit Mai 2007 mit insgesamt 4,3 Vollzeitkräften besetzt. Konkrete Aufgabenzuweisungen und Vertretungsregelungen seien erfolgt; die Regelungen seien informell. Für die Förderperiode 2000 bis 2006 werde ein Handbuch derzeit aktualisiert, vergleichbare Anleitungen seien für die neue Förderperiode 2007 bis 2013 geplant. Für die neue Förderperiode würden ausreichende und frühzeitige Kontrollen bei der ISB vorgesehen sowie konkrete Vorgaben zum Umfang der durchzuführenden Vor-Ort-Kontrollen mitgeteilt. Eine "Vollintegration" aller Förderreferate in die Datenbank der ISB werde angestrebt. Dadurch werde es für die Verwaltungsbehörde leichter, die geforderte Qualitätskontrolle bei der ISB vorzunehmen.

Zu den informell getroffenen Regelungen weist der Rechnungshof darauf hin, dass nach den europarechtlichen Vorgaben¹³⁾ eine detaillierte Zuweisung von Aufgaben innerhalb der betreffenden Organisation sicherzustellen ist.

2.3 Zahlstelle

Zahlstelle ist das Haushaltsreferat in der Abteilung 1 des Ministeriums. Sie ist für die Erstellung der Auszahlungsanträge, die bei der Kommission einzureichen sind, zuständig. Bevor die Zahlstelle die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Ausgabenerklärungen bescheinigt, hat sie sich zu vergewissern, dass die Verwaltungsbehörde und die zwischengeschaltete Stelle die maßgebenden Vorschriften beachtet haben. Zur Aufbau- und Ablauforganisation war Folgendes festzustellen:

- Im Haushaltsreferat wurden von zwei Bediensteten für die Erledigung von Aufgaben der Zahlstelle Stellenanteile von lediglich 0,3 Vollzeitkräften beansprucht. Eine Personalbedarfsermittlung war nicht durchgeführt worden.
- Die Zahlstelle hat im Rahmen ihrer Bescheinigungsfunktion eigene Prüfungen durchzuführen. Dies setzt voraus, dass sie von allen Stellen, die Zahlungsanträge der Endbegünstigten bewilligen, unabhängig ist.

Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs führte die Zahlstelle - gemeinsam mit der Verwaltungsbehörde - lediglich eine Systemkontrolle bei der ISB durch. Abgesehen davon, dass die gemeinsame Prüfung mit der Unabhängigkeit der Zahlstelle nicht im Einklang steht, reichte die Prüftätigkeit für eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung nicht aus.

- Bei der Zahlstelle fehlten Anleitungen, in denen im Einzelnen festgelegt ist, welche Kontrollen vorzunehmen und welche Methoden hierzu anzuwenden sind. Ihr lagen auch keine ausreichenden Informationen insbesondere zu den Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren vor.

11) Artikel 2 Abs. 1 Finanzkontrollverordnung.

12) Vereinbarung zwischen dem Land und der ISB über die Durchführung des Ziel 2-Programms Rheinland-Pfalz in der Förderperiode 2000 bis 2006 vom 12./30. Juni 2001.

13) Artikel 3 Finanzkontrollverordnung.

Das Ministerium hat erklärt, der für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben erforderliche Personalbedarf der Zahlstelle werde ermittelt. Der Umfang der Prüftätigkeit werde untersucht. Prüfungen der Zahlstelle würden künftig ohne Beteiligung der Verwaltungsbehörde durchgeführt. Für die neue Förderperiode würden entsprechende Anleitungen zu Umfang und Methodik der Prüftätigkeit der Zahlstelle erstellt. Durch die angestrebte Integration aller Referate in die zentrale Förderdatenbank bei der ISB könne auch die Zahlstelle detaillierte Informationen über die Vor-Ort-Kontrollen erlangen.

2.4 Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren

Zusätzlich zu den Kontrollen, die bei der Bewilligung, bei dem Mittelabruf, bei der Anordnung von Zahlungen und bei dem Verwendungsnachweis in 100 % der Fälle durchgeführt werden ¹⁴⁾, sind Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren vorzunehmen. Hierbei ist u. a. zu prüfen, ob der Endempfänger die Zuwendung bestimmungsgemäß verwendet hat. Hierzu war Folgendes festzustellen:

- Bei der ISB wurde für Vor-Ort-Kontrollen die "Technische Prüfstelle" eingerichtet, die 2003 mit ihren Prüfungen begann. Für die Erledigung der Aufgaben wurden lediglich Stellenanteile von 1,2 Vollzeitkräften beansprucht. Der für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung notwendige Personalbedarf wurde bisher nicht ermittelt. Dies setzt eine Festlegung des Umfangs der Kontrollen voraus.
- Neben der "Technischen Prüfstelle" führten zwei Förderabteilungen und die Stelle "Verwendungsnachweisprüfung" der ISB sowie - bis einschließlich 2004 - ein Fachreferat des Ministeriums Vor-Ort-Kontrollen durch. Dieses Verfahren war im Hinblick auf den Grundsatz einer ausreichenden Trennung von Aufgaben ¹³⁾ problematisch. Überdies wurden die Kontrollen nicht koordiniert und systematisch erfasst.
- Von der "Technischen Prüfstelle" wurden folgende Vor-Ort-Kontrollen für die Förderperiode 2000 bis 2006 durchgeführt ¹⁵⁾:

Förder-schwerpunkte	Anzahl der Bewilligungen	Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen	Geprüfte Fälle %
1	56	2	3,6
2	444	27	6,1
3	86	1	1,2
4	56	2	3,6
Insgesamt	642	32	5,0 ¹⁶⁾

Ausgehend von dem Grundsatz einer 100-prozentigen Prüfung ³⁾ wurde weder von der Verwaltungsbehörde noch von der ISB untersucht, ob eine Prüfquote von lediglich 5 % ausreichend ist. Zwar sind Prüfungen aufgrund von Stichproben zulässig, allerdings müssen in Aufzeichnungen die ausgewählten Operationen angegeben und die Stichprobenmethode dargelegt werden. Ausreichende Aufzeichnungen fehlten. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Kommission unzureichende Vor-Ort-Kontrollen als eine dringend zu korrigierende Schwäche des Verwaltungs- und Kontrollsystems wertet.

Überdies fanden nicht zu allen Förderschwerpunkten die Kontrollen zeitnah statt. Beispielsweise führte die "Technische Prüfstelle" zum Schwerpunkt 1 erstmals 2006 eine Prüfung durch.

Das Ministerium hat erklärt, die Verwaltungsbehörde werde die ISB auffordern, den für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Personalbedarf für die "Technische Prüfstelle" zu ermitteln. Beide Stellen würden das Problem der Trennung von Aufgaben erörtern und auf eine entsprechende Lösung hinarbeiten. Im Rahmen der Planungen für die neue Förderperiode würden konkrete Vorgaben zum Umfang der durchzuführenden Vor-Ort-Kontrollen gemacht.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass Vorgaben auch für die noch nicht abgewickelte Förderperiode 2000 bis 2006 getroffen werden.

¹⁴⁾ Ziffer 2.3 der Mitteilung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen im Rahmen des Einheitlichen Programmplanungsdokuments für die Förderung gemäß Ziel 2 der Europäischen Strukturfonds in den Jahren 2000 bis 2006 in Rheinland-Pfalz - Teil EFRE -.

¹⁵⁾ Die Daten (Stand: Ende 2006) zu den Bewilligungen beruhen auf Schätzungen des Ministeriums und der ISB. Den Daten zur Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen liegen Angaben der ISB zugrunde.

¹⁶⁾ Würden zusätzlich die von anderen Stellen durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen berücksichtigt, ergäbe sich eine Prüfquote von 16 %.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert sicherzustellen, dass

- a) die EU-Prüfstelle/Unabhängige Stelle
 - aa) ihre Prüftätigkeit frühzeitig aufnimmt, Stichprobenkontrollen gleichmäßig über den betroffenen Zeitraum verteilt und alle wichtigen Stellen des Verwaltungs- und Kontrollsystems frühzeitig in die Systemprüfungen einbezieht,
 - ab) den jährlichen Prüfungsprogrammen und der Stichprobenauswahl schriftliche und zeitnahe Risikoanalysen zugrunde legt,
- b) die Leitung der Verwaltungsbehörde
 - ba) noch fehlende Anleitungen für die Verwaltung der Fördermittel und deren Kontrolle erstellt, fortlaufend aktualisiert und deren Anwendung überwacht,
 - bb) die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben, die der ISB übertragen wurden, überwacht,
 - bc) eine zentrale Gesamtdatenbank für alle Bewilligungen und Auszahlungen mit Zugriffsrechten für die beteiligten Stellen einrichtet,
- c) der für eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben erforderliche Personalbedarf der Zahlstelle und der "Technischen Prüfstelle" bei der ISB ermittelt wird,
- d) die Zahlstelle
 - da) unabhängig von anderen Stellen Prüfungen im gebotenen Umfang durchführt,
 - db) Anleitungen zu Umfang und Methodik der eigenen Prüftätigkeit erstellt,
 - dc) umfassende Informationen über die durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren erhält,
- e) der Umfang der durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen im Verwaltungsverfahren überprüft sowie fehlende Kontrollen nachgeholt werden und hierbei der Grundsatz der Trennung von Aufgaben beachtet wird.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) gemäß den europarechtlichen Anforderungen für eine detaillierte Zuweisung von Aufgaben innerhalb der Leitung der Verwaltungsbehörde Sorge zu tragen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben bc, c und e zu berichten.

Nr. 12 Zuwendungen zur Technologieförderung

Antrags- und Bewilligungsverfahren für die Technologieförderung waren teilweise nicht zweckmäßig gestaltet. Die Förderung von Innovationsassistenten wurde kaum genutzt. Nachweise über die Verwendung der Fördermittel wurden nicht rechtzeitig vorgelegt und nicht zeitnah geprüft.

In mehreren Fällen wurden zu hohe Zuschüsse in Anspruch genommen und Fördermittel nicht zweckentsprechend verwendet. Unternehmen machten Kosten geltend, die nicht zuwendungsfähig oder nicht ordnungsgemäß nachgewiesen waren.

1. Allgemeines

Das Land gewährt Zuwendungen zur Technologieförderung in privaten Unternehmen und für Maßnahmen in zukunftsorientierten Schlüsseltechnologien. Hierzu gehören insbesondere Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, innovative technologieorientierte Unternehmensgründungen, Technologietransfer und Technologieberatung. Die Förderungen erfolgen auf der Grundlage verschiedener Förderprogramme des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

Bewilligungsbehörde ist je nach Förderprogramm und Höhe des Zuschusses das Ministerium oder die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH¹⁾.

In den Jahren 1998 bis 2004 wurden insgesamt 605 Vorhaben gefördert. In diesem Zeitraum wurden Zuschüsse von 53,4 Mio. € aus Mitteln des Landes und der Europäischen Gemeinschaften ausgezahlt²⁾.

Der Rechnungshof hat beim Ministerium, bei der ISB und bei verschiedenen Zuschussempfängern 120 Förderfälle stichprobenweise geprüft. Dabei sollte festgestellt werden, ob

- die Zuschüsse zweckentsprechend verwendet wurden,
- die Vorhaben wirtschaftlich und sparsam abgewickelt wurden und
- das Verwaltungsverfahren zweckmäßig war.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Antragsverfahren

Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Das Vorliegen dieser Voraussetzung ist bei Antragstellung schriftlich zu bestätigen³⁾.

Die zur Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit erforderliche Erklärung lag in keinem der geprüften Fälle vor. Die Antragsformulare der ISB enthielten auch keinen Hinweis für die Abgabe einer solchen Erklärung. Dies trug mit dazu bei, dass nicht zuwendungsfähige Aufwendungen in die Förderung einbezogen wurden.

Die ISB hat erklärt, die Vordrucke seien geändert worden. Vom Antragsteller sei zu bestätigen, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung mit der Durchführung des Vorhabens noch nicht begonnen worden sei⁴⁾. Bestimmungswidrig ausbezahlte Zuschüsse von 22.000 € seien zurückgefordert worden; Zinsen würden festgesetzt.

2.2 Verbindlichkeit von Kostenansätzen

Nach den allgemeinen Förderbestimmungen ist der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich, wobei die Einzelansätze um bis zu 20 % überschritten werden dürfen, soweit die Überschreitung durch entsprechende

1) Gemäß § 5 des Treuhandvertrags ist die ISB mit der Bearbeitung von Zuschüssen zur einzelbetrieblichen Technologieförderung bis zu einem Subventionswert von 250.000 € beauftragt.

2) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 10 Technologie, Energie, Innovation, Titel 683 01 Technologieförderung in privaten Unternehmen und Kapitel 08 77 Beschäftigung, Ausbildung, Innovation, Wirtschaftsstruktur, Titel 683 02 Förderung von Maßnahmen in zukunftsorientierten Schlüsseltechnologien unter Berücksichtigung des EU-Strukturfonds (ab Haushaltsjahr 2005 umgesetzt in Kapitel 08 10 Titel 683 04).

3) Nrn. 1.3 und 3.3.1, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

4) Nach Nr. 4.2 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 2. Dezember 1998 über die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in der mittelständischen Wirtschaft des Landes Rheinland-Pfalz (MinBl. S. 581) sind nur die nach Eingang eines prüffähigen Förderantrags entstandenen Kosten zuwendungsfähig, die bei wirtschaftlicher und sparsamer Unternehmensführung im Rahmen der Durchführung der Vorhaben anfallen.

Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann⁵⁾. Abweichend hiervon wurden in den Bewilligungsbescheiden Einzelansätze bestimmter Kostenarten, wie z. B. "Instrumente und Ausrüstungen", "Beratungs- und Dienstleistungen" sowie "sonstige Betriebskosten", für verbindlich erklärt.

Die Bindung an Einzelansätze führte in der Praxis zu einem vermeidbaren Verwaltungsaufwand, weil die Einhaltung der Auflage zu überwachen war und bei Planabweichungen Bewilligungen in einem förmlichen Verfahren geändert werden mussten.

Die ISB hat erklärt, sie werde keine Einzelansätze definieren. In den einzelnen Kostenarten würden nur noch Gesamtbeträge ausgewiesen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig nach den allgemeinen Förderbestimmungen⁵⁾ verfahren wird.

2.3 Bindungsfrist

In Bewilligungsbescheiden war festgelegt, dass im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben entwickelte Produkte oder Produktionsverfahren während des Zeitraums von fünf Jahren nach Vorlage des Schlussverwendungsnachweises in einem in Rheinland-Pfalz ansässigen Betrieb hergestellt und vertrieben oder angewandt werden müssen.

Nach den Prüfungsfeststellungen konnten Produktion und Verfahrensanwendung vielfach nicht unmittelbar nach Abschluss der Entwicklung beginnen. Dies war häufig erst ab der zweiten Hälfte der Bindungsfrist möglich. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof empfohlen, in geeigneten Fällen die Bindungsfrist auf acht Jahre auszuweiten.

Die ISB hat erklärt, die Anregung werde bereits umgesetzt. Bei Pharmavorhaben oder Vorhaben aus dem Bereich der Schlüsseltechnologie werde die Bindungsfrist entsprechend verlängert.

2.4 Verwendungsnachweise

Die Verwendung der Zuwendung ist innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats nachzuweisen, wobei Originalbelege über die Einzelzahlungen und die Verträge über die Vergabe von Aufträgen vorzulegen sind⁶⁾.

Abweichend von diesen Vorgaben wurden Verwendungsnachweise bis zu zweieinhalb Jahre verspätet vorgelegt und geltend gemachte Kosten nicht immer ordnungsgemäß nachgewiesen. Außerdem wurden Verwendungsnachweise nicht unverzüglich nach deren Eingang zumindest hinsichtlich etwaiger Erstattungsansprüche geprüft⁷⁾.

Das Ministerium hat erklärt, es werde künftig verstärkt auf eine fristgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise hinwirken. Die ISB hat mitgeteilt, bei Fristüberschreitung werde der Verwendungsnachweis angemahnt. Soweit möglich, werde versucht, die Verfahren zu beschleunigen.

2.5 Förderung von Innovationsassistenten

Das Land fördert die Neueinstellung und Beschäftigung von Hochschulabsolventen als Innovationsassistenten in kleineren und mittleren rheinland-pfälzischen Unternehmen, um deren Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit durch Technologie- und Wissenstransfer zu verbessern⁸⁾. Hierzu können Unternehmen Personalkostenzuschüsse von bis zu 1.500 € monatlich je Beschäftigtem für die Dauer von 24 Monaten bewilligt werden.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren war zu aufwendig. Beispielsweise war den umfangreichen Antragsunterlagen ein Betreuungsvertrag mit einer anerkannten wissenschaftlichen Einrichtung beizufügen, die die Tätigkeit des Innovationsassistenten im Unternehmen wissenschaftlich zu begleiten hatte. Von der Bewilligungsbehörde waren zu den beantragten Maßnahmen unabhängige Gutachten einzuholen und auszuwerten.

In den Jahren 1998 bis 2001 und 2004 wurden lediglich 26 Maßnahmen mit insgesamt 518.000 € gefördert. In den Jahren 2002 und 2003 wurde das Programm nicht in Anspruch genommen. Dies war nach Auffassung des Rechnungshofs auch auf den verhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand des Förderverfahrens zurückzuführen.

Das Ministerium hat erklärt, Vereinfachungen im Antrags- und Bewilligungsverfahren würden in die Überlegungen zur Weiterentwicklung des Förderprogramms einbezogen.

⁵⁾ Nr. 1.2, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

⁶⁾ Nrn. 7.1 und 7.5, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

⁷⁾ Nr. 11.1, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

⁸⁾ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 29. Oktober 2002 über die Förderung von Innovationsassistentinnen und -assistenten in kleineren und mittleren Unternehmen (MinBl. S. 545).

2.6 Technologieberatung

In den Jahren von 1998 bis 2004 wurden Fördermittel von mehr als 1 Mio. € für technologieorientierte Anschlussberatungen in kleinen und mittleren Betrieben bereitgestellt. Gefördert werden sollten nach den internen Grundsätzen des Ministeriums insbesondere Beratungsleistungen, die sich mit der Anpassung der Vertriebsstruktur und organisatorischer Abläufe an neue Produktionskonzepte und Herstellungsverfahren, der besseren Nutzung von neuen Technologien im Produkt- und Fertigungsbereich sowie mit Themen des Umweltschutzes und der Energieeinsparung befassten.

Der Rechnungshof hat insgesamt 68 Förderfälle untersucht. In 49 Fällen, auf die Zuschüsse von 175.000 € entfielen, waren Förderungsvoraussetzungen nicht erfüllt. Bei vielen Maßnahmen handelte es sich um branchenübergreifende Allgemeinberatungen, die nach dem Technologieberatungsprogramm nicht zuwendungsfähig waren.

Das Ministerium hat erklärt, das Anhörungsverfahren sei eingeleitet. Soweit erforderlich, würden nach dessen Abschluss zu Unrecht erlangte Fördermittel anteilig zurückgefordert.

2.7 Abwicklung einzelner Förderfälle

In mehreren Fällen wurden zu hohe Zuschüsse in Anspruch genommen und Fördermittel nicht zweckentsprechend verwendet:

- Im Rahmen der einzelbetrieblichen Technologieförderung wurden die geplanten Aufwendungen eines Unternehmens von insgesamt 79.000 € für Instrumente und Ausrüstungen als zuwendungsfähig anerkannt. Nach den maßgebenden Förderbestimmungen dürfen die Kosten nur mit 50 % des Rechnungsbetrags in Ansatz gebracht werden⁹⁾. Außerdem wurden Kosten geltend gemacht, die vor der Antragstellung entstanden waren. Ferner wurden bei der Abrechnung Kosten doppelt berücksichtigt. Insgesamt ergab sich ein um nahezu 27.000 € zu hoher Zuschuss.
- Ein anderes Unternehmen setzte bei einer Mittelanforderung eine bereits geförderte Abschlagszahlung für den Erwerb eines Brückenlaufkrans nicht von dem Gesamtrechnungsbetrag ab. Es erhielt hierdurch Fördermittel von mehr als 6.000 € zu viel.
- Ein Zuschussempfänger wies Kosten von mehr als 234.000 € für Leistungen des eigenen Personals und von Honorarkräften sowie für Sachkosten nicht oder nicht ordnungsgemäß nach. Außerdem wurden Gegenstände, wie z. B. IT-Hardware, die mit Hilfe der Fördermittel beschafft worden waren, vor Ablauf der Bindungsfrist veräußert. Zuschüsse von insgesamt 38.000 € wurden zu Unrecht gewährt.
- In die Förderung einer Internetplattform bezog ein Zuschussempfänger Kosten ein, die bereits vor Projektbeginn angefallen waren oder die eine bereits zuvor geförderte Machbarkeitsstudie betrafen. Der bewilligte Zuschuss war um 9.000 € zu hoch.
- Im Rahmen einer Unternehmensgründung wurden Zuschüsse von 21.000 € für Personen in Anspruch genommen, die noch keine Arbeitsverträge mit dem Unternehmen geschlossen hatten.

Zu den vorgenannten Vorhaben haben das Ministerium und die ISB erklärt, bestimmungswidrig in Anspruch genommene Fördermittel seien oder würden zurückgefordert. Teilweise sei das Anhörungsverfahren noch nicht abgeschlossen; soweit erforderlich würden Zuwendungsbescheide widerrufen.

In weiteren Fällen wurden die gebotenen Folgerungen noch nicht eingeleitet:

- Einem Unternehmen wurde im Rahmen der einzelbetrieblichen Technologieförderung ein Zuschuss von 417.000 € unter Zugrundelegung eines um 10 %-Punkte höheren Fördersatzes bewilligt. Der dadurch um 64.000 € erhöhte Zuschuss wurde mit der Maßgabe gewährt, die Entwicklungsergebnisse zu veröffentlichen¹⁰⁾. Diese Veröffentlichung war mit der Vorlage des Verwendungsnachweises zu belegen. Den Vorgaben wurde nicht Rechnung getragen. Selbst fünf Jahre nach Abschluss des Projekts waren die Ergebnisse der Öffentlichkeit noch nicht zugänglich gemacht worden.

Die ISB hat erklärt, ein Verlag habe dem Unternehmen vor mehr als zwei Jahren die Veröffentlichung der Entwicklungsergebnisse in Aussicht gestellt. Daher könne man die Auflage als erfüllt ansehen.

Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Er weist nochmals darauf hin, dass die förderrechtlichen Vorgaben, nach denen eine zeitnahe Veröffentlichung der Entwicklungsergebnisse erforderlich war, nicht eingehalten wurden.

⁹⁾ Nr. 4.2.2 der Verwaltungsvorschrift über die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in der mittelständischen Wirtschaft des Landes Rheinland-Pfalz.

¹⁰⁾ Nr. 4.3.5.4 der Verwaltungsvorschrift über die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in der mittelständischen Wirtschaft des Landes Rheinland-Pfalz.

- Ein Zuschussempfänger machte für die Einrichtung einer Internet-Plattform Kosten von 219.000 € geltend, die ihm nicht entstanden waren. Hierbei handelte es sich um unentgeltliche Leistungen eines IT-Dienstleistungsunternehmens, die nicht Gegenstand der Förderung waren. Zuschüsse von mehr als 70.000 € wurden zu Unrecht gewährt.

Das Ministerium hat erklärt, die Anerkennung der Leistungen des IT-Dienstleistungsunternehmens als zuwendungsfähige Kosten habe der Förderintention entsprochen. In jedem Fall wäre ein Landeszuschuss in Höhe des im Förderantrag geltend gemachten Zuschussbedarfs bewilligt worden.

Dem ist entgegenzuhalten, dass grundsätzlich nur Kosten, die der Bewilligung zugrunde gelegt wurden, gefördert werden dürfen. Nach Absetzung der unentgeltlichen Leistungen verringern sich die Gesamtkosten, so dass die Förderung anteilig zu kürzen ist¹¹⁾.

- Ein anderer Zuschussempfänger nahm für die Abwicklung eines Technologieberatungsprogramms einen Personalkostenzuschuss von 36.000 € für eine Mitarbeiterin in Anspruch, die nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht für den Förderzweck tätig war.

Das Ministerium hat erklärt, der Zuschussempfänger habe zwischenzeitlich schriftlich versichert, dass die Mitarbeiterin bestimmungsgemäß eingesetzt worden sei. Zudem seien im Zusammenhang mit der Programmabwicklung weitere Aufwendungen geleistet worden, die allerdings im Rahmen der Förderung nicht geltend gemacht worden seien.

Die Äußerung zur Beschäftigung der Mitarbeiterin deckt sich nicht mit den Angaben in internen Vermerken des Zuschussempfängers, die dem Ministerium zur nochmaligen Prüfung übersandt wurden. Im Übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, dass die weiteren Aufwendungen nicht Gegenstand der Förderung waren.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) sicherzustellen, dass Vorhaben, mit denen bereits begonnen wurde, nicht in die Förderung einbezogen werden,
- b) bei der Bewilligung von Zuschüssen nur noch den Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses für verbindlich zu erklären,
- c) bei der Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben die Bindungsfrist für die Herstellung und den Vertrieb von Produkten sowie die Anwendung von Produktionsverfahren in geeigneten Fällen auf acht Jahre auszuweiten,
- d) auf die Vorlage ausstehender Verwendungsnachweise hinzuwirken und diese nach ihrem Eingang unverzüglich zu prüfen,
- e) den Aufwand für das Antrags- und Bewilligungsverfahren im Rahmen der Förderung von Innovationsassistenten in kleineren und mittleren rheinland-pfälzischen Unternehmen zu verringern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse
 - aa) der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe e sowie
 - ab) der zugesagten und teilweise bereits eingeleiteten Prüfungen der Rückforderung bestimmungswidrig in Anspruch genommener Fördermittelzu berichten,
- b) die unter Nr. 2.7 dargestellten Fälle, zu denen bisher die gebotenen Folgerungen noch nicht eingeleitet wurden, unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechnungshofs nochmals zu prüfen und über die Konsequenzen zu berichten.

¹¹⁾ Nr. 2.1, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

Nr. 13 Planungen des Ausbaus von Landesstraßen

Für den Neubau der Ortsumgehung Bärenbach waren Anschlussstellen mit Auf- und Abfahrtsrampen sowie mit Brückenbauwerken geplant. Bei der Ausführung dieser Anschlussstellen als Kreisverkehrsplätze können Kosten von mindestens 1,5 Mio. € vermieden werden.

Für den Ausbau der Landesstraße zwischen Niedermörsbach und der Kreisgrenze Altenkirchen war der Straßenaufbau zu dick bemessen. Durch Planänderungen können die Kosten um 115.000 € verringert werden.

Die Kosten für den Umbau von Straßenkreuzungen in Bad Ems waren den Baulastträgern nicht sachgerecht zugeordnet. Das Land wurde zu Unrecht mit Kosten von 250.000 € belastet.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Planungen des Landesbetriebs Mobilität zum Neubau der Ortsumgehung Bärenbach (Landesstraße L 194), zum Ausbau der Landesstraße zwischen Niedermörsbach und der Kreisgrenze Altenkirchen (L 289) sowie zum Umbau von Straßenkreuzungen in Bad Ems (Bundesstraße B 260/L 329/Bachstraße) geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

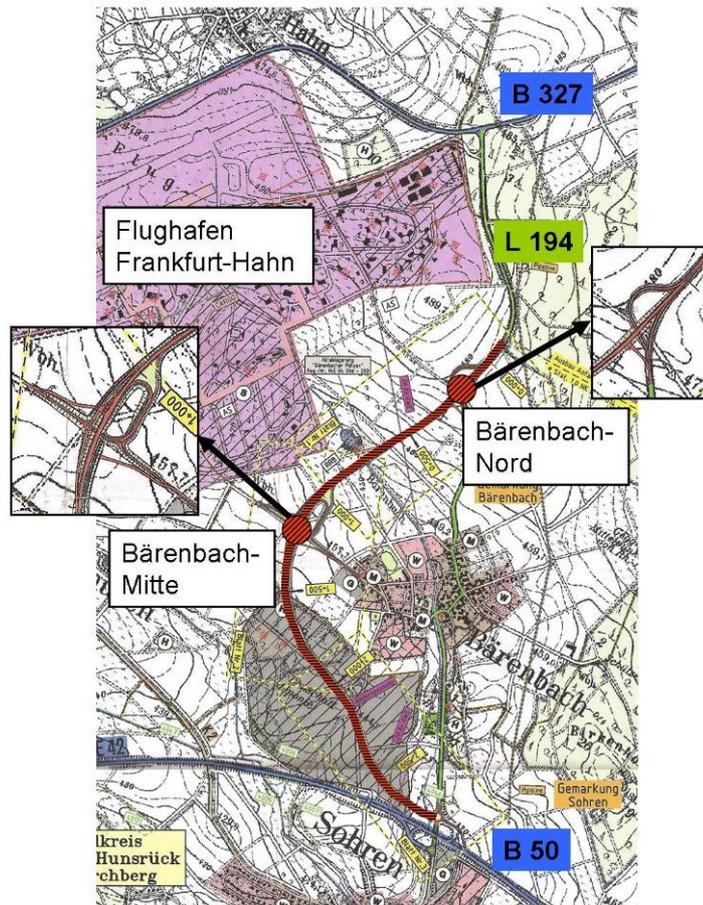
2.1 Neubau der Ortsumgehung Bärenbach

Die L 194, die durch die Ortschaft Bärenbach verläuft, verbindet östlich des Flughafens Frankfurt-Hahn die B 327 (Hunsrückhöhenstraße) und die B 50. Die Ortsdurchfahrt ist infolge der engen Ortskernbebauung durch eine ungünstige Linienführung mit starken Richtungswechseln und Engstellen sowie teilweise durch Gefällstrecken geprägt.

Durch Strukturveränderungen im und um den Flughafen, wie die Zunahme des Flugverkehrs, den Neubau eines Frachtterminals und die Erschließung neuer Gewerbegebiete sowie die Stilllegung der B 327 im Bereich der Startbahnverlängerung, wird ein erheblicher Anstieg des Verkehrsaufkommens für die L 194 erwartet.

Zur Entlastung der Ortsdurchfahrt und zur Verbesserung der Erschließung des Flughafens ist eine knapp 3 km lange Umgehungsstraße zwischen der Ortslage Bärenbach und dem Flughafen mit Anbindung beider Räume geplant. Die neue Umgehung schließt im Süden mit einem Kreisverkehr an die Abfahrt der B 50 und die alte L 194 an, verläuft dann westlich von Bärenbach und bindet im Norden wieder an die bestehende L 194 an (Anschluss Bärenbach-Nord). Westlich von Bärenbach soll eine Zufahrt zum Flughafengelände und zur Ortschaft ermöglicht werden (Anschluss Bärenbach-Mitte). Die Gesamtkosten für den Ausbau werden auf 10,5 Mio. € geschätzt.

Die Planung sieht zwei Ausbaustufen vor. In der ersten Baustufe soll der Anschluss Bärenbach-Mitte durch zwei versetzte Einmündungen mit Linksabbiegespuren ausgestaltet werden. Für den Anschluss Bärenbach-Nord ist eine einfache Einmündung geplant.



geplante Ortsumgehung Bärenbach

Für den Fall, dass die Einmündungen infolge einer starken Zunahme des Verkehrsaufkommens nicht ausreichen sollten, sieht die Planung in der zweiten Baustufe einen sogenannten teilplanfreien Umbau der Anschlüsse vor, d. h. Auf- und Abfahrtsrampen mit Brückenbauwerken.

Der Rechnungshof hat mehrere Möglichkeiten zur Verringerung der Baukosten aufgezeigt:

- Die Kosten für die erste Ausbaustufe des Anschlusses Bärenbach-Mitte wurden mit 0,7 Mio. € und für die zweite Ausbaustufe mit 1,6 Mio. € ermittelt.
Bei Errichtung eines Kreisverkehrsplatzes anstelle des teilplanfreien Umbaus könnten Kosten von überschlägig 1 Mio. € vermieden und zudem künftige Gewerbegebiete einfacher angeschlossen werden. Sollte sich bis zum Bau der Ortsumgehung ein entsprechend hohes Verkehrsaufkommen abzeichnen, könnte der Kreisverkehrsplatz unmittelbar in der ersten Baustufe realisiert werden. In diesem Fall lassen sich weitere Baukosten von 0,5 Mio. € vermeiden¹⁾.
- Nach der Verkehrsuntersuchung des Landesbetriebs ist die Ausbildung der Anschlussstelle Bärenbach-Nord als normale Einmündung ausreichend, so dass voraussichtlich von der Ausführung einer zweiten Baustufe mit geschätzten Kosten von 1,1 Mio. € abgesehen werden kann. Sollte das Verkehrsaufkommen jedoch eine Änderung erfordern, wäre auch hier ein Kreisverkehrsplatz eine geeignete Lösung. Dadurch können gegenüber dem teilplanfreien Umbau Kosten von 0,5 Mio. € vermieden werden.
- Bei Ausgestaltung der vorgenannten Anschlussstellen als Kreisverkehrsplätze könnte die Höhenlage der geplanten Straße im Gelände - sogenannte Gradienten - so gestaltet werden, dass weniger Erdmassen bewegt und dadurch weitere Kosten vermieden werden.

Außerdem war die nach der Planung vorgesehene Kostenteilung für den Anschluss Bärenbach-Mitte nicht sachgerecht. Dem Land waren Kosten anderer Baulasträger zugeordnet.

¹⁾ Unter Berücksichtigung von Verkehrsanbindungen, die sowohl bei einfachen Einmündungen als auch bei Kreisverkehrsplätzen hergestellt werden müssten.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er greife den Vorschlag zur Realisierung eines Kreisverkehrs am Anschluss Bärenbach-Mitte auf. Am Knoten Bärenbach-Nord werde auf den teilplanfreien Anschluss verzichtet und eine Einmündung mit Linksabbiegespur vorgesehen. Die Gradienten werde optimiert. Die Kostenteilung für die beiden Baustufen des Anschlusses Bärenbach-Mitte werde überarbeitet.

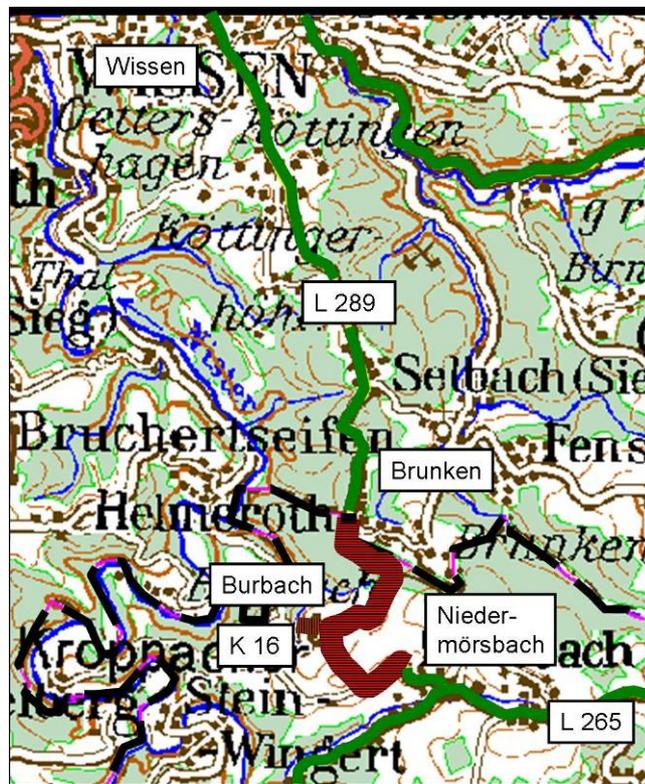
2.2 Ausbau der Landesstraße zwischen Niedermörsbach und der Kreisgrenze Altenkirchen

Die L 289 zwischen Niedermörsbach und der Kreisgrenze Altenkirchen genügt mit einer Breite von 4,50 m, ihrer unübersichtlichen Linienführung, Schäden in der Fahrbahnoberfläche und teilweise sehr engen Kurven nicht mehr den Anforderungen. Außerdem ist die Einmündung der Kreisstraße K 16 im Ortsteil Burbach nicht verkehrsgerecht ausgebildet.



Bauzustand der L 289

Geplant ist, die L 289 auf eine Breite von 5,50 m auszubauen sowie Kurvenradien und die Einmündung der K 16 zu verbessern. Die Kosten für diese Maßnahmen werden auf 1,8 Mio. € geschätzt.



geplanter Ausbau der L 289

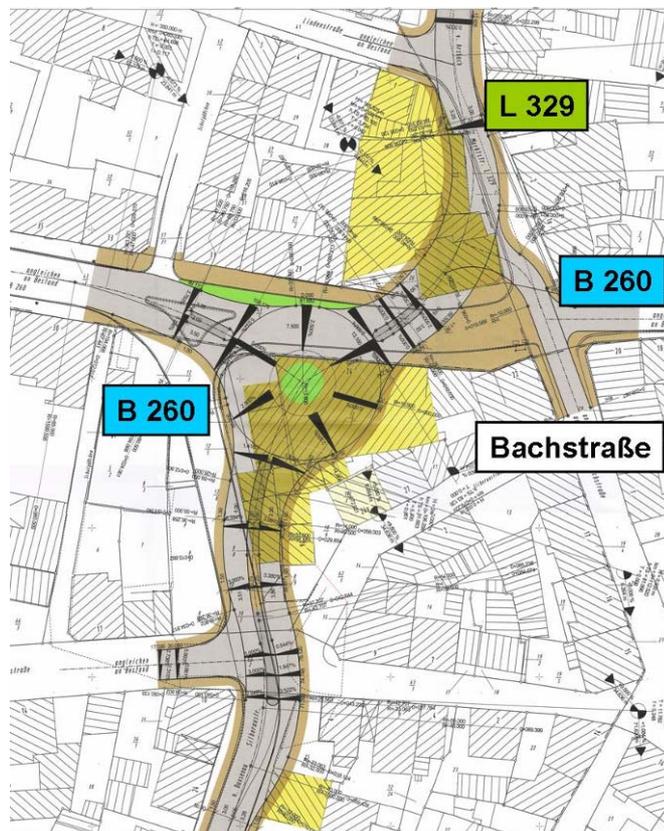
Die Dicke des Straßenaufbaus richtet sich nach Bauklassen, die nach Verkehrsbelastungen gestaffelt sind²⁾. Die Planung sieht einen Ausbau nach Bauklasse IV vor. Aufgrund der geringen Verkehrsbelastung reicht jedoch ein Ausbau nach Bauklasse V, bei der auf die bituminöse Binderschicht verzichtet werden kann. Außerdem kann die Dicke des frostsicheren Straßenaufbaus um 10 cm verringert werden. Baukosten von insgesamt 115.000 € können vermieden werden.

Unabhängig hiervon hat sich der Westerwaldkreis an den Kosten für den verkehrsgerechten Anschluss der K 16 an die L 289 zu beteiligen. Im Rahmen der geplanten Kostenteilung waren dem Land 6.000 € zugeordnet worden, die vom Landkreis zu tragen sind.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die gewählte Bauklasse IV werde auf die errechnete Bauklasse V reduziert und die Binderschicht würde entfallen. Die Kostenteilung sei gemäß den Vorgaben des Rechnungshofs geändert worden.

2.3 Umbau von Straßenkreuzungen in Bad Ems

Die B 260 (Koblenzer Straße und Silberaustraße) und die L 329 (Marktstraße) kreuzen sich in der Ortslage von Bad Ems. Im Kreuzungsbereich mündet auch die Bachstraße (Gemeindestraße) ein. Aufgrund der Verkehrsentwicklung genügt die Ausgestaltung der Kreuzungen den Anforderungen nicht mehr. Die Straßen sind zu eng. Die Straßen und Gehwege - soweit vorhanden - sind teilweise zu schmal. Mit dem Umbau der Kreuzungen soll eine Verbesserung des Verkehrsablaufs, auch für Fußgänger und Radfahrer, erreicht werden.



geplanter Umbau der Straßenkreuzungen

Die Planung zur Umgestaltung der Kreuzungen sieht den Bau eines Kreisverkehrsplatzes, eine bessere Führung der L 329 sowie die Verbesserung der Fußgängerbereiche vor. Dazu sind umfangreiche Gebäudeabrisse erforderlich. Die Kosten der Maßnahme werden auf 2,1 Mio. € geschätzt.

Der Umbau ist eine Gemeinschaftsmaßnahme von Bund, Land und Stadt.

Nach den Planungsunterlagen waren die Kosten der Maßnahme den Baulastträgern nicht sachgerecht zugeordnet. Beispielsweise wurde das Land zu Unrecht mit Kosten von 250.000 € belastet.

Der Landesbetrieb hat zwischenzeitlich die Kostenteilung berichtigt.

²⁾ Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen (RStO).

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) beim Neubau der Ortsumgehung Bärenbach
 - aa) spätestens im Rahmen des zweiten Bauabschnitts die Anschlüsse Bärenbach-Mitte und Bärenbach-Nord als Kreisverkehrsplätze auszubilden,
 - ab) die Höhenlage des Straßenverlaufs im Gelände zu verbessern,
 - ac) die Kostenteilung für die beiden Baustufen des Anschlusses Bärenbach-Mitte zu überarbeiten,
- b) beim Ausbau der Landesstraße zwischen Niedermörsbach und der Kreisgrenze Altenkirchen
 - ba) auf eine bituminöse Binderschicht zu verzichten,
 - bb) die Dicke des frostsicheren Straßenaufbaus um 10 cm zu verringern,
 - bc) die Kosten für den Anschluss der Kreisstraße K 16 sachgerecht den Baulastträgern zuzuordnen,
- c) die Kostenteilung für den Umbau von Straßenkreuzungen in Bad Ems zu berichtigen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben ac zu berichten.

Nr. 14 Förderung kommunaler Verkehrsvorhaben und einer Erschließungsmaßnahme

Mehrere kommunale Träger bezogen in die Förderung von Verkehrsvorhaben und einer Erschließungsmaßnahme Ausgaben von insgesamt 200.000 € ein, die nicht zuwendungsfähig waren.

In zahlreichen Fällen wurden Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht rechtzeitig vorgelegt. Außerdem wurden Nebenbestimmungen in den Bewilligungsbescheiden nicht beachtet.

1. Allgemeines

Das Land gewährte im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes¹⁾ und des Landesfinanzausgleichsgesetzes²⁾ kommunalen Trägern Zuweisungen zum Bau und Ausbau von Kreisstraßen. Außerdem förderte es die Erschließung von Gewerbegebieten³⁾.

Bewilligungsbehörden für die Förderung von Kreisstraßen waren - je nach Höhe der zuwendungsfähigen Kosten - das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau oder der Landesbetrieb Straßen und Verkehr⁴⁾. Das Ministerium war auch zuständig für die Förderung der Erschließungsmaßnahmen.

Der Rechnungshof hat bei drei regionalen Dienststellen des Landesbetriebs die Planung und Abwicklung von Maßnahmen zum Bau und Ausbau von Kreisstraßen sowie bei der Stadt Pirmasens die Erschließung des Gewerbegebiets Husterhöhe-Nord geprüft. Dabei wurde untersucht, ob die Zuweisungen zweckentsprechend verwendet und die Nachweise darüber ordnungsgemäß erbracht wurden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Nicht zuwendungsfähige Ausgaben

In die Förderungen wurden Ausgaben von insgesamt 200.000 € einbezogen, die nicht zuwendungsfähig waren. Nachfolgend sind hierzu einige Fälle beispielhaft aufgeführt.

2.1.1 Kostenanteile Dritter

Beim Ausbau von Kreisstraßen in Ortsdurchfahrten wurden häufig Kostenanteile, die von Dritten zu tragen waren, nicht zutreffend ermittelt und diesen nicht in Rechnung gestellt:

- Für abgeschlossene Gemeinschaftsmaßnahmen in den Landkreisen Vulkaneifel und Bitburg-Prüm waren Kostenanteile von Verbandsgemeindewerken von insgesamt 80.000 € nicht in Rechnung gestellt worden.
- In einigen Fällen war die sachgerechte Kostenaufteilung unterblieben. So waren einer Ortsgemeinde im Landkreis Bitburg-Prüm die Kosten von 18.000 € für Arbeiten an der Straßenbeleuchtung nicht zugerechnet worden.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die Kostenanteile, die von Versorgungsträgern und der Ortsgemeinde zu tragen seien, würden ermittelt. Zu viel gezahlte Zuweisungen würden zurückgefordert.

2.1.2 Abrechnung von Baumaßnahmen

Teilweise waren Abrechnungen von Baumaßnahmen fehlerhaft. Dadurch erhielten die ausführenden Firmen zu hohe Vergütungen. Beispielsweise war im Rahmen der Erschließung des Gewerbegebiets Husterhöhe-Nord der Stadt Pirmasens eine Tragschicht nicht in der vereinbarten Dicke eingebaut. Außerdem wurden Leistungen zur Anpassung von Schachtabdeckungen doppelt abgerechnet. Ferner wurde der angebotene Skontoabzug nicht genutzt. Insgesamt wurden über 12.000 € zu viel gezahlt.

Das Ministerium hat angekündigt, die fehlerhafte Abrechnung der Erschließungsmaßnahme zu korrigieren und zu viel gezahlte Zuweisungen von der Stadt Pirmasens zurückzuverlangen.

1) Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden - Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) - in der Fassung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

Zur Fortführung der Leistungen vgl. Artikel 143c Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) und § 3 Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2102).

2) Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80), BS 6022-1.

3) Die Projektförderungen, für die teilweise auch Mittel der Europäischen Gemeinschaft bereitgestellt wurden, erfolgten aus verschiedenen Titeln des Einzelplans 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

4) Seit 2007: Landesbetrieb Mobilität.

2.1.3 Nicht zuwendungsfähige Maßnahmen

In einigen Fällen wurden Ausgaben geltend gemacht, die nicht der geförderten Maßnahme zuzuordnen und nicht zuwendungsfähig waren:

- Ausgaben von 20.000 € u. a. für Kanalbauarbeiten der Stadt Pirmasens wurden im Rahmen der Erschließung des Gewerbegebiets Husterhöhe-Nord gefördert, obwohl sie nicht Gegenstand der Bewilligung waren.
- Für den Ausbau der K 16 zwischen Dockendorf und Peffingen, Landkreis Bitburg-Prüm, der K 32 in Idar-Oberstein und der K 25 zwischen Bollenbach und Bundenbach, Landkreis Birkenfeld, wurden Ausgaben für nicht zuwendungsfähige Unterhaltungsarbeiten und einen nicht erforderlichen Grunderwerb geltend gemacht und gefördert. Außerdem wurden Zuweisungen für die Natursteinverblendung an der Einmündung der K 82 in die Landesstraße L 24 in Sankt Thomas, Landkreis Bitburg-Prüm, in Anspruch genommen, obwohl die Ausgaben nicht zuwendungsfähig waren. Insgesamt wurden Ausgaben von über 50.000 € zu Unrecht gefördert.
- Im Rahmen des Ausbaus der K 93 in Oberwesel, Rhein-Hunsrück-Kreis, und der K 28 in Herrstein, Landkreis Birkenfeld, wurden Pflasterrinnen hergestellt. In beiden Fällen wurden Förderhöchstsätze überschritten und Ausgaben von 15.000 € zu viel in die Förderung einbezogen.

Das Ministerium und der Landesbetrieb haben zum Teil bereits Zuweisungen anteilig gekürzt.

In einigen Fällen steht die abschließende Bearbeitung der Prüfungsfeststellungen noch aus.

2.2 Schlussverwendungsnachweise

Bei zahlreichen Maßnahmen war die Jahresfrist zur Vorlage des Verwendungsnachweises⁵⁾ zum Teil erheblich überschritten. Im Zuständigkeitsbereich einer regionalen Dienststelle des Landesbetriebs war für keine der 14 geprüften Maßnahmen, bei denen die Bauabnahme zwischen zwei und acht Jahren zurücklag, ein Verwendungsnachweis vorgelegt worden. Der Landesbetrieb hatte die Vorlagefristen nicht überwacht und auch den Widerruf der Zuweisungen nicht geprüft⁶⁾.

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, zwischenzeitlich liege ein Teil der Schlussverwendungsnachweise vor, die bereits geprüft worden seien. Eine zeitnahe Schlussabwicklung der übrigen Maßnahmen werde angestrebt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bereits im Rahmen früherer Prüfungen zugesagt wurde, die fristgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise sicherzustellen⁷⁾.

2.3 Nebenbestimmungen

Die Bewilligung von Zuweisungen für die Instandsetzung der K 3 in Kirchberg, Rhein-Hunsrück-Kreis, erfolgte mit der Auflage, dass innerhalb von zwei Jahren nach Abschluss der Bauarbeiten das Kreisstraßennetz der Kommune neu zu ordnen sei⁸⁾, ansonsten seien die Fördermittel zurückzuzahlen. Nach Ablauf dieser Frist waren das Kreisstraßennetz noch nicht neu geordnet und die Rückforderung der Zuweisungen nicht geprüft.

Für den Ausbau der K 62 in Hahnweiler, Landkreis Birkenfeld, wurde eine um 10 %-Punkte höhere Förderquote nachträglich bewilligt. Die Voraussetzung hierfür, dass mit der Maßnahme zu diesem Zeitpunkt noch nicht begonnen war, lag nicht vor.

Der Landesbetrieb hat erklärt, eine endgültige Bearbeitung der Prüfungsfeststellungen sei noch nicht möglich gewesen.

⁵⁾ Nr. 7.1, Teil II/Anlage 3 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO.

⁶⁾ Nr. 9.3.2, Teil II/Anlage 3 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO.

⁷⁾ Vgl. u. a. Jahresbericht 2004, Nr. 18 (Drucksache 14/3830), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2004 des Rechnungshofs (Drucksache 14/4122 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/4243 S. 9), Beschluss des Landtags vom 7. Juli 2005 (Plenarprotokoll 14/98 S. 6555), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2003 (Drucksache 14/4891 S. 7).

⁸⁾ Abstufung der Kreisstraße zur Gemeindestraße und Aufstufung einer städtischen Straße zur Kreisstraße.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Kosten von Gemeinschaftsmaßnahmen sachgerecht den Baulastträgern zuzuordnen, fehlerhafte Bauabrechnungen zu korrigieren, nicht zuwendungsfähige Ausgaben von der Förderung auszunehmen und zu viel in Anspruch genommene Zuweisungen zurückzufordern,
- b) auf eine rechtzeitige Vorlage der Verwendungsnachweise hinzuwirken.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten,
- b) bei Verstößen gegen die Nebenbestimmungen in den Bewilligungsbescheiden eine Rückforderung der Zuweisungen zu prüfen.

Nr. 15 Mittelbare Beteiligung des Landes an Tochtergesellschaften der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH und der Nürburgring GmbH

Die Messe Pirmasens GmbH und die Messe- und Veranstaltungsgesellschaft Pirmasens mbH erwirtschafteten in den Geschäftsjahren 2002 bis 2006 Verluste von insgesamt 2,2 Mio. € Hierzu trug bei, dass Liegenschaften vorgehalten wurden, die für Messezwecke nicht geeignet waren. Außerdem besaß die Stadt Pirmasens Nutzungsrechte, für die keine Entgelte erhoben wurden. Ferner wurden ihr für die Personalgestaltung zu hohe Kosten erstattet. Bis auf drei Messen waren alle Veranstaltungen defizitär.

Bei der Lindenlife GmbH & Co. KG und der Lindenlife-Verwaltungs GmbH, die eine Erlebnisgastronomie in Berlin betrieben, fielen in den Geschäftsjahren 2000 bis 2006 Verluste von insgesamt 4 Mio. € an. Die Bemühungen, den Gastronomiebetrieb dauerhaft auf einen Dritten zu übertragen, blieben ohne Erfolg.

Die Veräußerung der Beteiligung der Nürburgring GmbH an der BikeWorld Nürburgring GmbH führte zu Aufwendungen von 4,8 Mio. € Hiervon hätten mehr als 1 Mio. € bei einer früheren Aufgabe der Beteiligung vermieden werden können.

1. Allgemeines

Das Land war Ende September 2007 an 45 Gesellschaften mittelbar beteiligt. Davon waren 21 Gesellschaften Tochterunternehmen der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH (ISB) und elf Gesellschaften Tochterunternehmen der Nürburgring GmbH. Die Anteile am Stammkapital der jeweiligen Tochterunternehmen beliefen sich bei der ISB auf insgesamt 17,5 Mio. € und bei der Nürburgring GmbH auf insgesamt 1,2 Mio. €¹⁾.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei fünf mittelbaren Beteiligungsgesellschaften geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Messe Pirmasens GmbH sowie Messe- und Veranstaltungsgesellschaft Pirmasens mbH

2.1.1 Wirtschaftliche Lage

An der Messe Pirmasens GmbH (MPG), die Alleingesellschafterin der Messe- und Veranstaltungsgesellschaft Pirmasens mbH (MVP) war, hielten die ISB 41,33 %, die Stadt Pirmasens 33,33 % und Private den Rest der Anteile. Der MPG oblag im Wesentlichen der Betrieb des Messegeländes in Pirmasens, während die MVP u. a. für die Planung, Durchführung und Betreuung von Messen zuständig war.

MPG und MVP erwirtschafteten in den Geschäftsjahren 2002 bis 2006 Verluste von insgesamt 2,2 Mio. €

2.1.2 Liegenschaften in Pirmasens

Die Stadt Pirmasens brachte bei der Gründung der MPG als Sacheinlage Grundstücke mit einer Gesamtfläche von fast 152.000 m² ein. Davon war mehr als die Hälfte der Fläche für Messezwecke ungeeignet²⁾. Außerdem wiesen die sechs Hallen auf diesen Grundstücken bereits bei der Einbringung einen erheblichen Instandhaltungsstau auf oder waren aufgrund ihrer Beschaffenheit nicht für Messezwecke geeignet.

Zwei Hallen (Hallen 3 und 4) wurden letztmals im Jahr 1991 für eine Messe genutzt. Die Versuche, dauerhaft Mieter für diese Hallen zu finden, blieben ohne Erfolg. Nach den Nebenbestimmungen zu Bescheiden des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau aus den Jahren 2004 und 2006 über die Bewilligung von Zuweisungen für die Neugestaltung des Messegeländes ist die Stadt verpflichtet, die beiden Hallen zu übernehmen, wenn sie bis Ende 2007 nicht veräußert oder kostendeckend vermietet werden können.

In den Jahren 2005 und 2006 führte die MVP in Pirmasens insgesamt 21 Messen durch. Dabei waren die verfügbaren Hallenflächen von fast 44.000 m² nur bei einer Großveranstaltung zur Hälfte ausgelastet. Im Übrigen schwankte die Auslastung zwischen 3 % und 20 %. Ohne die Großveranstaltung lag die durchschnittliche Auslastung bei 11 %. Für die Messen in Pirmasens würde somit eine Hallenkapazität von weniger als 5.000 m² ausreichen. Ein zusätzlicher Flächenbedarf bei größeren Messen ließe sich durch die Anmietung von Zelten decken.

1) Beteiligungsbericht 2007 (Drucksache 15/1691 S. 17 und 43 bis 53).

2) U. a. Grünland, Wald, Vogelschutzgebiet, Bolzplatz und Gedenkstätte.

Bei einer bedarfsgerechten Hallenkapazität hätte die MPG in den Jahren 1998 bis 2006 Betriebskosten von 3,7 Mio. € vermeiden können.

Das Ministerium der Finanzen hat in Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie der ISB erklärt, zwei Hallen (Hallen 1 und 2) seien zwischenzeitlich von der Stadt erworben worden. Deren Verpflichtung zur Übernahme der - seit November 2007 vermieteten - Hallen 3 und 4 bestünde nach wie vor.

2.1.3 Geschäftsbeziehungen zur Stadt Pirmasens

Nach den gesellschaftsvertraglichen Vereinbarungen hatte die MPG der Stadt Pirmasens 328 Stellplätze unentgeltlich und für Sitzungen des Stadtrats einen Saal mit einer Fläche von 250 m² im Verwaltungsgebäude gegen Erstattung der Betriebskosten zur Verfügung zu stellen. Wären die Parkflächen vermietet und unter der Berücksichtigung von Abschreibungen kostendeckende Mieten für die Nutzung des Sitzungssaals erhoben worden, hätte die MPG in den Jahren 1998 bis 2006 Erträge von nahezu 700.000 € erzielt.

Außerdem belastete die Stadt die Messegesellschaften in den Jahren 1999 bis 2006 mit Kosten für die Gestellung von städtischem Personal zur Wahrnehmung von Hausmeister- und Reinigungsaufgaben, die um 230.000 € über dem Betrag lagen, der bei der Beschäftigung eigener Kräfte angefallen wäre.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zwischenzeitlich seien die Flächen des Parkplatzes von der Stadt erworben worden. Sollte der Ratssaal weiterhin im Bestand der MPG verbleiben, habe die ISB dafür Sorge zu tragen, dass kostendeckende Mieten erhoben würden. Diese werde im Aufsichtsrat der Gesellschaft die Ausgestaltung der Nutzungsverhältnisse durch die Stadt zur Diskussion stellen. Seit August 2007 erfolge keine Weiterbelastung der Kosten für Hausmeister- und Reinigungstätigkeiten an die MPG.

2.1.4 Geschäftsführung

Die MVP hatte Ende 2006 einen Personalbestand von insgesamt 20 Mitarbeitern. Gründe, die angesichts dieser geringen Mitarbeiterzahl die Beschäftigung von zwei Geschäftsführern gerechtfertigt hätten, waren nicht erkennbar.

Mittlerweile ist ein Geschäftsführer ausgeschieden.

2.1.5 Messegelände und Multifunktionshalle in Idar-Oberstein

Die MVP schloss mit der Stadt Idar-Oberstein gegen Zahlung einer festen Pacht einen auf zehn Jahre befristeten Vertrag über eine noch zu errichtende Multifunktionshalle. Die Gesellschaft sollte alleine das Risiko aus der Bewirtschaftung der Halle tragen.

Es war zweifelhaft, ob an dem Standort genügend Bedarf für die Durchführung von acht geplanten Verbraucherausstellungen und einer Fachmesse jährlich besteht, die Multifunktionshalle wirtschaftlich betrieben werden kann und die erwarteten Umsätze erreicht werden.

Das Ministerium hat erklärt, Gespräche mit der Stadt hätten zu einer Aufhebung der Vereinbarung geführt.

2.1.6 Durchführung von Messen und Neustrukturierung der Gesellschaften

In den Jahren 2005 und 2006 führte die MVP in Pirmasens insgesamt neun Fach- und zwölf Verbrauchermessen durch, die mit einem Gesamtverlust von 541.000 € abschlossen. Auch die Ausdehnung des Messebetriebs auf Standorte außerhalb von Pirmasens blieb ohne Erfolg; die zwei Fach- und sieben Verbrauchermessen wiesen Defizite von insgesamt 157.000 € aus. Nur drei der 30 Messen erbrachten Überschüsse. Kosten von nahezu 160.000 € hätten vermieden werden können, wenn Messen, für die sich bereits in der Vorbereitungsphase Verluste abzeichneten, frühzeitig abgesagt worden wären.

Angesichts der Defizite im Messegeschäft und der Konkurrenz zu privaten Veranstaltern von Verbrauchermessen waren Gründe, die eine mittelbare Beteiligung des Landes an den Messegesellschaften gerechtfertigt hätten, nicht erkennbar. Bei einem besonderen wirtschaftspolitischen Interesse an den jährlichen internationalen Fachmessen in Pirmasens könnte das Land anstelle einer Beteiligung mit anteiligen Verlustübernahmen diesen unmittelbar Zuschüsse gewähren.

Die Gesellschafterversammlung der MPG beschloss Mitte Juni 2007 eine Entflechtung der beiden Gesellschaften. Danach sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

1. Die Anteile der privaten Gesellschafter an der MPG werden auf die Stadt Pirmasens übertragen. Diese hält dann die Mehrheit, die ISB nach wie vor 41,33 % der Anteile.
2. Die Stadt erwirbt die Anteile der MPG an der MVP.

3. Anschließend überträgt die Stadt 74,9 % der Anteile an der MVP an Private.
4. Die MPG beschränkt sich auf die Vermarktung der Liegenschaften, während sich die MVP auf die Durchführung von Messen konzentriert und bei Bedarf die Liegenschaften von der MPG anmietet.

Auch nach der Umsetzung dieser Maßnahmen ist die ISB an dem Risiko aus der Vermarktung der Liegenschaften beteiligt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, die von der ISB angestrebte Veräußerung ihrer Anteile an der MPG unter Erlös der seinerzeit eingesetzten Mittel werde befürwortet. Es werde davon ausgegangen, dass im Jahr 2008 die notwendigen Voraussetzungen zum Rückzug der ISB aus der MPG geschaffen werden können.

2.2 Lindenlife GmbH & Co. KG sowie Lindenlife Verwaltungs GmbH

An der Lindenlife GmbH & Co. KG sowie der Lindenlife Verwaltungs GmbH ist die ISB mit jeweils 20 % - insgesamt 10.000 €- beteiligt. Die restlichen Anteile hält ein privater Investor, der auch die Geschäftsführung übernahm.

Die Gesellschaften betrieben in Berlin eine Erlebnisgastronomie mit einem Restaurant, einer Weinstube mit Weindepot und einer Bierkneipe. Das Engagement sollte dem rheinland-pfälzischen Wein eine Repräsentanz in Berlin eröffnen.

Die Gesellschaften erwirtschafteten in den Geschäftsjahren 2000 bis 2004 Verluste von mehr als 3,4 Mio. € Ohne Erträge aus dem Erlass von Verbindlichkeiten entstanden in den Jahren 2005 und 2006 weitere Verluste von 623.000 € Dies verdeutlicht, dass die mit der Gründung der Unternehmen verbundenen unternehmerischen Erwartungen nicht erfüllt wurden.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt ³⁾, die Gründe hierfür hätten u. a. in den fehlenden gastronomiespezifischen Kenntnissen des Geschäftsführers und seiner mangelnden Präsenz im Lokal gelegen.

Der Landtag hatte im Rahmen der Entlastungsverfahren für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 gefordert, auf die Aufgabe der Beteiligungen an der Erlebnisgastronomie hinzuwirken. Hierzu hat die Landesregierung Anfang 2006 erklärt, eine Aufgabe der Beteiligung habe zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen nicht erreicht werden können. Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens seien in die Wege geleitet worden ⁴⁾.

Die Bemühungen, das aktive Geschäft dauerhaft auf einen anderen Betreiber zu übertragen, blieben ohne Erfolg. Zwar wurde der Gastronomiebetrieb ab Februar 2005 verpachtet, die Pächterin meldete jedoch im Mai 2006 Insolvenz an. Der Betrieb, den die Insolvenzverwalterin zunächst weitergeführt hatte, wurde im Juli 2006 eingestellt. Erst im März 2007 befasste sich der Aufsichtsrat der ISB mit dem Ausstieg.

Die ISB gewährte den Gesellschaften bis Ende 2006 Darlehen von insgesamt 2 Mio. € Das Land räumte der ISB hierfür eine Rückzahlungsgarantie von 1,2 Mio. € ein.

Das Ministerium hat erklärt ³⁾, die Entwicklung mache deutlich, dass langfristig nicht mehr mit einer Rentabilität des Engagements zu rechnen sei. Die ISB sei daher angewiesen worden, das Engagement bei den Lindenlife-Gesellschaften zu beenden. Bis Ende 2007 sollten die Anteile der ISB an den Mitgesellschafter oder einen Dritten bei gleichzeitiger Stundung des Kaufpreises übertragen werden. Hinsichtlich des Darlehens sollte eine Lösung angestrebt werden, die auf einen Vergleich hinauslaufe. Die Zahlung der Vergleichssumme solle zunächst für zwei Jahre gestundet und sodann innerhalb eines Zeitraums von maximal zehn Jahren getilgt werden.

2.3 BikeWorld Nürburgring GmbH

Die BikeWorld Nürburgring GmbH, an der die Nürburgring GmbH 49 % der Anteile hielt, hatte den Handel mit sowie die Veredelung von neuen und gebrauchten Motorrädern und die Förderung des Motorrad-Tourismus in der Region Nürburgring/Eifel zum Ziel. Die Gesellschaft erreichte die Geschäftsziele nicht und erwirtschaftete in den Jahren 2003 bis 2005 Verluste von insgesamt 1,7 Mio. €

³⁾ Die Äußerungen wurden mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie der ISB abgestimmt.

⁴⁾ Vgl. Jahresbericht 2003, Nr. 12 (Drucksache 14/2900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2003 (Drucksache 14/3097 S. 10), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/3240 S. 8), Beschluss des Landtags vom 1. Juli 2004 (Plenarprotokoll 14/76 S. 5091), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2002 (14/3780 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/4243 S. 17), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2003 (Drucksache 14/4891 S. 13).

Der Rechnungshof hat in seinem letztjährigen Jahresbericht dargestellt, dass ein Landesinteresse für eine mittelbare Beteiligung an einer Gesellschaft, die Handel mit Motorrädern betreibt, nicht erkennbar ist⁵⁾. Der Landtag Rheinland-Pfalz forderte im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 2005 die Landesregierung auf, über die Entscheidung des Aufsichtsrats der Nürburgring GmbH über die Fortsetzung der Beteiligung an der Gesellschaft zu berichten⁶⁾. Zum 1. Juni 2007 veräußerte die Nürburgring GmbH ihre Anteile.

Im Zusammenhang mit der Aufgabe der Beteiligung entstanden der Nürburgring GmbH Aufwendungen von 4,8 Mio. € Diese umfassten den Verzicht auf die Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen und auf den Kaufpreis für die Anteile, die Begleichung von Kontokorrentverbindlichkeiten sowie Sonderzahlungen zur Aufrechterhaltung der Liquidität und zur Abgeltung von Risiken. Außerdem gab die Nürburgring GmbH eine Risikogarantie für zwei Jahre und bildete hierfür eine Rückstellung von 0,2 Mio. €

Daneben bestanden noch zwei Bürgschaften aus einem Immobilienkredit und gegenüber Motorradherstellern. Letztere sollte zum Jahresende 2007 auslaufen. Gegen Zahlung von 85.000 € verteilt auf zwei Jahre, entließ die Nürburgring GmbH den Mitgesellschafter aus seiner Rückbürgschaft für Kontokorrentverbindlichkeiten von 420.000 €

Für den Fall der Veräußerung der Geschäftsimmobilien der BikeWorld Nürburgring GmbH hat sich die Nürburgring GmbH unter bestimmten Voraussetzungen eine Beteiligung am Verkaufsgewinn von bis zu 500.000 € gesichert.

Bei einer Aufgabe der Beteiligung innerhalb der ersten beiden Geschäftsjahre hätten Aufwendungen von mehr als 1 Mio. €⁷⁾ vermieden werden können.

Das Ministerium der Finanzen gab als Grund für das Scheitern des Unternehmenskonzepts Managementfehler an. Dies und die Ausführungen zu Teilziffer 2.2 verdeutlichen, dass Mitgesellschafter nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt, insbesondere im Hinblick auf deren Finanzkraft und Geschäftserfahrung, ausgewählt wurden⁸⁾.

Das Ministerium der Finanzen hat diesen Hinweis zur Kenntnis genommen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig bei der Auswahl von Mitgesellschaftern strengere Maßstäbe angelegt werden.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass

- a) die Messe Pirmasens GmbH oder die Messe- und Veranstaltungsgesellschaft Pirmasens mbH
 - aa) die unentgeltliche Überlassung von Parkplätzen an die Stadt Pirmasens einstellen,
 - ab) die Kosten für die Personalgestaltung durch die Stadt Pirmasens verringern,
 - ac) die Stelle für einen zweiten Geschäftsführer bei der MVP abbauen,
 - ad) die Vereinbarung mit der Stadt Idar-Oberstein über den Betrieb einer Multifunktionshalle auflösen,
- b) die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH ihre Beteiligungen an der Messe Pirmasens GmbH, der Lindenlife GmbH & Co. KG und der Lindenlife Verwaltungs GmbH aufgibt,
- c) Mitgesellschafter insbesondere im Hinblick auf deren Finanzkraft und Geschäftserfahrung mit der gebotenen Sorgfalt ausgewählt werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass die Messe Pirmasens GmbH
 - aa) die für die Veranstaltung von Messen in Pirmasens nicht benötigten Liegenschaften veräußert,
 - ab) für die Nutzung von Räumlichkeiten durch die Stadt Pirmasens kostendeckende Mieten erhebt,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe b zu berichten.

⁵⁾ Dieselbe Bewertung hatte der Rechnungshof dem Ministerium der Finanzen bereits bei der Gesellschaftsgründung im Jahr 2002 mitgeteilt.

⁶⁾ Vgl. Jahresbericht 2006, Nr. 21 Teilziffer 2.2.1 (Drucksache 15/630), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2006 (Drucksache 15/1018 S. 37), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/1170 S. 13), Beschluss des Landtags vom 28. Juni 2007 (Plenarprotokoll 15/27 S. 1619).

⁷⁾ Die Nürburgring GmbH wird im ungünstigsten Fall durch die Veräußerung ihrer Anteile an der BikeWorld GmbH mit 5 Mio. € belastet. Ende 2004 betragen die Belastungen aus Gesellschafterdarlehen, Bankverbindlichkeiten und Bürgschaften noch 3,5 Mio. €

⁸⁾ Vergleichbare Feststellungen wurden auch zu anderen Tochtergesellschaften der Nürburgring GmbH getroffen.

Nr. 16 Organisation der Schulaufsicht - schulfachliche Referate -

Die Betreuungsrelation zwischen den Referenten der Schulaufsicht und den Schulen, Lehrkräften und Schülern war unausgewogen.

Von Referenten wahrgenommene Aufgaben können auf Sachbearbeiter delegiert oder auf andere Stellen übertragen werden. Arbeitsabläufe können weiter vereinheitlicht oder vereinfacht werden.

Die Möglichkeiten, die Aufbauorganisation der Schulaufsicht zu straffen, waren noch nicht hinreichend genutzt.

1. Allgemeines

Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates¹⁾. Organisation und Aufgaben der Schulaufsicht, die landesweit durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) wahrgenommen werden, sind im Schulgesetz²⁾ geregelt. Als regionale Ansprechpartner der Schulen sind Außenstellen in Koblenz und Neustadt an der Weinstraße eingerichtet.

Der Rechnungshof hatte bereits 2002 die Schulaufsicht und dabei auch die Aufbauorganisation sowie die Aufgabewahrnehmung der schulfachlichen Referate³⁾ geprüft⁴⁾. Mit der aktuellen Untersuchung sollte u. a. festgestellt werden, ob den Forderungen nach einer

- gleichmäßigeren Belastung der Schulaufsichtsbeamten,
- an einheitlichen Schwerpunkten orientierten Schulaufsicht,
- Vereinfachung und Vereinheitlichung von Arbeitsabläufen

Rechnung getragen worden war.

Wesentliche Grundlage der Prüfung waren Arbeitszeitaufzeichnungen der Referenten der Schulaufsicht während des Schuljahres 2006/2007⁵⁾ und die von der Schulaufsicht zur Verfügung gestellten Kataloge über Produkte⁶⁾ und Tätigkeiten.

1) Artikel 27 Abs. 3 S. 1 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 495), BS 100-1.

2) §§ 96, 97 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2007 (GVBl. S. 196), BS 223-1.

3) Referat 33: Grund- und Hauptschulen, Regionale Schulen,
Referat 34: Sonderschulen,
Referat 35: Realschulen,
Referat 36: Berufsbildende Schulen,
Referat 37: Gymnasien, Kollegs, Integrierte Gesamtschulen.

4) Vgl. Jahresbericht 2002, Nr. 19 (Drucksache 14/1880), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht des Rechnungshofs (Drucksache 14/2168 S. 17), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/2320 S. 13), Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 (Plenarprotokoll 14/52 S. 3513), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2001 (Drucksache 14/2813 S. 7), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/3240 S. 17), Beschluss des Landtags vom 1. Juli 2004 (Plenarprotokoll 14/76 S. 5080), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2002 (Drucksache 14/3780 S. 16).

5) Der Erhebungszeitraum umfasste 248 Arbeitstage. Die erfasste Arbeitszeit überstieg die Soll-Arbeitszeit um mehr als 5 %. Angeordnete Mehrarbeit und Dienstreisen an Wochenenden wurden bei der Auswertung berücksichtigt.

6) Z. B. Statistik, Schülerzuweisung, personelle Versorgung der Schulen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Personalbestand und Fallzahlen

Die schulfachlichen Aufgaben der Schulaufsicht wurden landesweit von Referenten - einschließlich der Referatsleiter und deren Stellvertreter - mit Arbeitszeitanteilen von insgesamt 71 Vollzeitkräften⁷⁾ wahrgenommen:

ADD/Außenstelle	Referat 33	Referat 34	Referat 35	Referat 36	Referat 37	Summe
Koblenz	11,5	2,0	2,5	3,0	4,5	23,5
Neustadt an der Weinstraße	15,0	2,0	3,5	4,5	7,0	32,0
Trier	7,0	2,0	2,0	2,5	2,0	15,5
Summe	33,5	6,0	8,0	10,0	13,5	71,0

Die Arbeitsbelastung der Referenten wird im Wesentlichen durch die Zahl der jeweils zu betreuenden Schulen, Lehrkräfte und Schüler bestimmt.

Nach den Feststellungen der Prüfung im Jahr 2002 hatte die Zuständigkeit von Referenten 9 bis 48 Schulen, 442 bis 905 Lehrkräfte und 2.081 bis 11.979 Schüler umfasst.

Im Schuljahr 2006/2007 reichte die Bandbreite je Referent von 9 bis zu 40 Schulen, von 454 bis zu 980 Lehrkräften und von 1.627 bis zu 11.453 Schülern.

Die Betreuungsrelation hat sich im Vergleich zu den Feststellungen im Jahr 2002 nicht wesentlich verändert. Eine gleichmäßigere Belastung der Referenten war noch nicht erreicht. Außerdem war auffällig, dass der Standort Trier - mit Ausnahme des Referats 37 - deutlich geringere Betreuungsrelationen aufwies.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie werde nach einer kritischen Diskussion der festgestellten Unterschiedlichkeiten in den Referaten und Standorten eine Überprüfung der Referentenstellen durchführen. Im Hinblick auf die Neukonzeption der Schulstruktur sei zu überlegen, ob eine Verschiebung oder Ausweitung der Ressourcen nötig sei.

2.2 Tätigkeiten und Produkte

Die Auswertung der Arbeitszeitaufzeichnungen, insbesondere der Vergleich zwischen den Standorten Trier, Koblenz und Neustadt an der Weinstraße, sowie die Gespräche mit den Schulaufsichtsbeamten haben ergeben, dass

- von Referenten wahrgenommene Aufgaben auf andere Stellen übertragen oder auf Sachbearbeiter delegiert,
- weitere Arbeitsabläufe vereinheitlicht oder vereinfacht

werden können.

2.2.1 Übertragbare Aufgaben

Bei Aufgaben, die schon bislang referats- oder standortbezogen in sehr unterschiedlichem Maß von der Schulaufsicht wahrgenommen wurden, will die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion entsprechend den Anregungen des Rechnungshofs prüfen, ob diese ganz oder überwiegend auf andere Stellen delegiert werden können. Beispielsweise könnte der Prüfungsvorsitz bei der Abschlussprüfung für Nichtschüler im Bereich der Grund- und Hauptschulen⁸⁾ auf erfahrene Schulleiter übertragen werden. Die Durchführung von Lehrplänen und Umsetzung neuer Lehrpläne könnten durch die Schulleitungen überwacht werden. Zu der ebenfalls in Frage gestellten Notwendigkeit der Übernahme des Prüfungsvorsitzes bei der zweiten Staatsprüfung für Lehrkräfte durch die Schulaufsicht hat die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mitgeteilt, die Wahrnehmung dieser Aufgabe sei sinnvoll und erforderlich. Allerdings lasse eine erste Prüfung erkennen, dass eine quantitative Beschränkung dieser Tätigkeit möglich sei.

2.2.2 Vereinheitlichung oder Vereinfachung von Arbeitsabläufen

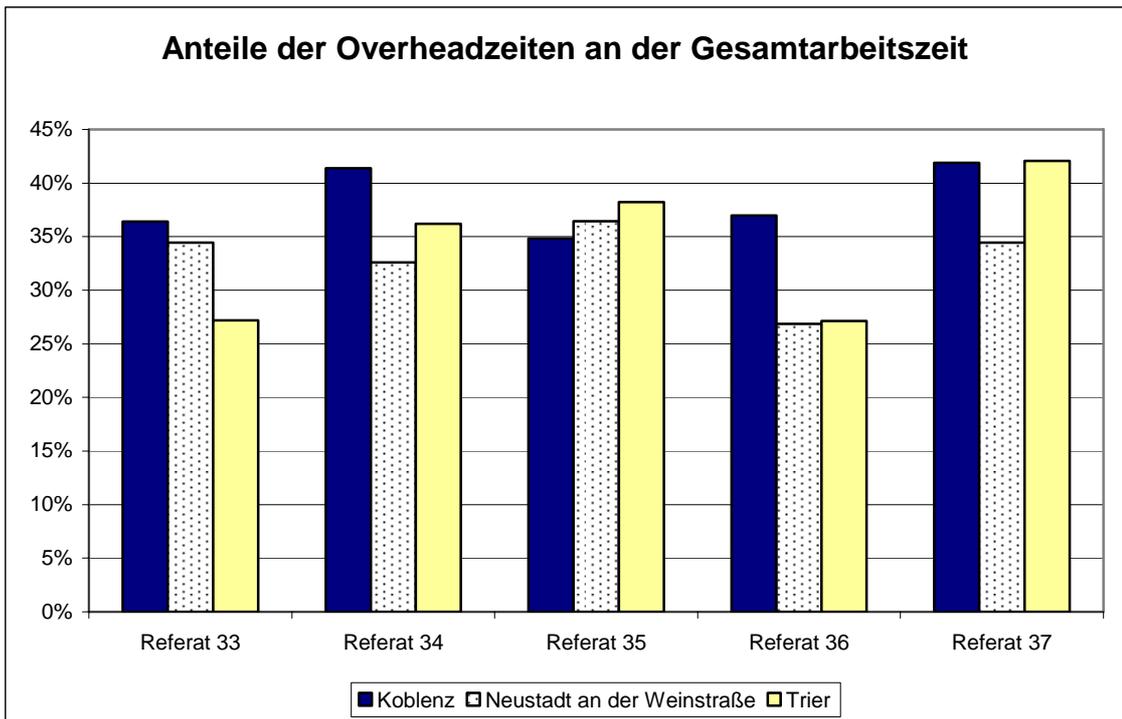
Bei den Arbeitsabläufen waren die Möglichkeiten zur Vereinheitlichung und Vereinfachung noch nicht ausgeschöpft:

- Nicht alle von Schulaufsichtsbeamten wahrgenommene Aufgaben oder Tätigkeiten waren einem bestimmten Produkt zuzuordnen. Als sogenannter Overhead wurden Arbeitszeiten erfasst, die u. a. auf Sichtung und Bearbeitung des Posteingangs, Rücksprachen, Anfragen, Besprechungen, Anfertigung von Vermerken, Wahrnehmung von Leitungsaufgaben, Sonstiges und Fortbildung entfielen.

⁷⁾ Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder volle Stellen gerundet.

⁸⁾ Erwerb eines Abschlusses der Sekundarstufe I ohne vorherigen Besuch einer entsprechenden Schule.

Deren Anteile an der Gesamtarbeitszeit der einzelnen Referate reichten von 27 % bis zu 42 %.



Für die Sichtung und Bearbeitung des Posteingangs wandten die einzelnen Referate zwischen 6 % und 13 % ihrer Gesamtarbeitszeit auf. Ursächlich hierfür war eine unterschiedliche Gestaltung der Arbeitsabläufe. Auf Rückfragen, Anfragen, Besprechungen und die Anfertigung von Vermerken entfielen zwischen 8 % und mehr als 17 % der Gesamtarbeitszeit. Die Wahrnehmung von Leitungsaufgaben beanspruchte zwischen 3 % und 19 % der Gesamtarbeitszeit.

Der insgesamt hohe Anteil der Overheadzeiten und die Unterschiede zwischen den Referaten sollten zum Anlass für eine detaillierte Prüfung genommen werden. Allein durch Absenkung des Zeitaufwands auf die Durchschnittswerte aller Standorte könnten Zeitreserven von 6 % der Gesamtarbeitszeit, das entspricht der Arbeitszeit von mehr als vier Vollzeitkräften, gewonnen werden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat dazu ausgeführt, angesichts des deutlichen Arbeitsüberhangs bei der Gegenüberstellung der Soll- und Ist-Arbeitszeit sowie der bei der Erhebung nicht erfassten "Wochenendarbeit" der Referenten werde bezweifelt, ob Zeitreserven in dem genannten Umfang gewonnen werden könnten. Im Übrigen würden referats- oder standortübergreifende Überlegungen erarbeitet und den Fachreferaten zur Verfügung gestellt. Ursachen für Schwankungen zwischen Referaten oder Standorten würden geprüft.

- Die Zeitanteile für die Überprüfung und Auswertung der Schulgliederungspläne wiesen ebenfalls referats- und standortbezogen deutliche Unterschiede auf, die im Wesentlichen auf die Arbeitsverteilung zwischen Referenten und Sachbearbeitern zurückzuführen waren. Zum Teil war die Aufgabenerledigung weitgehend auf Sachbearbeiter oder Verwaltungspraktikanten verlagert. In anderen Referaten überprüften die Sachbearbeiter lediglich Teilbereiche oder sie waren nicht beteiligt.

Im Rahmen einer weiteren Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe sollten - entsprechend der Praxis bei einigen Referaten - verstärkt Sachbearbeiter einbezogen werden. Zudem könnte die Überprüfung der zurzeit oft fehlerhaften Angaben der Schulen zum Personalbestand entfallen, wenn bei Einführung eines Personalverwaltungsprogramms eine automatisierte Übernahme der Personaldaten in die Gliederungspläne ermöglicht würde.

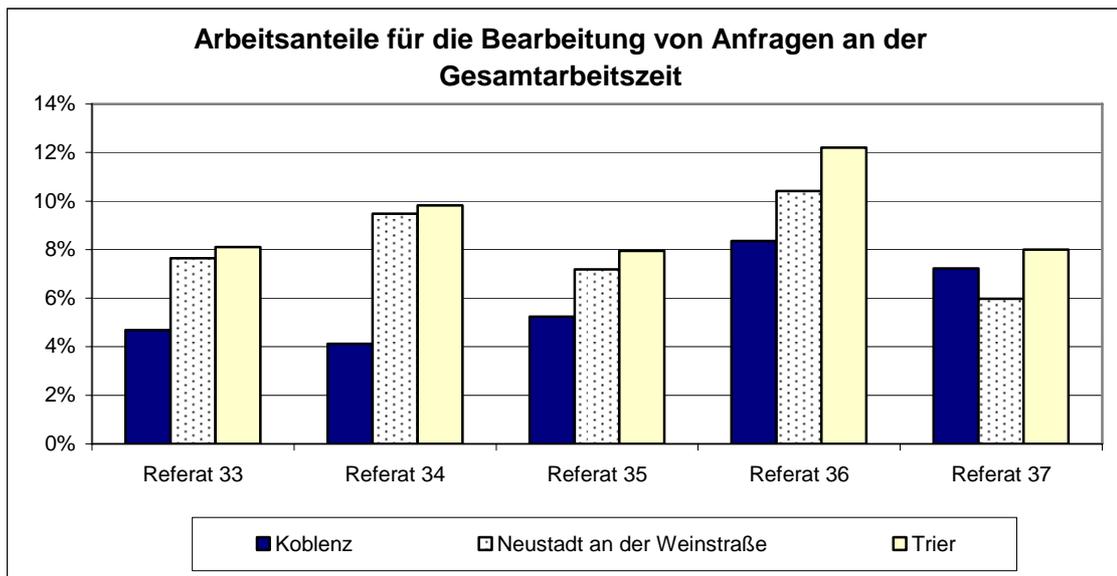
Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, einerseits sei die Feststellung nachvollziehbar. Eine weitere Ausweitung sei aber aufgrund der eingeschränkten personellen Ressourcen im Sachbearbeiterbereich nur bedingt möglich. Andererseits müssten sich aber auch die Referenten intensiv mit den Gliederungsplänen beschäftigen. So stelle die Auswertung der Gliederungspläne die wichtigste Grundlage der Personalversorgung und der darauf fußenden Personalmaßnahmen dar.

Auf die angeregte Verfahrensvereinfachung ist die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion nicht eingegangen.

- Der Anteil der auf die Tätigkeiten "Runde Tische", Konfliktberatung und Schullaufbahnberatung entfallenden Arbeitszeit war stark von der persönlichen Arbeitsweise der Schulaufsichtsbeamten abhängig. Während einige Referenten das Konfliktmanagement an den Schulen als Aufgabe der Schulleiter sahen, waren andere der Auffassung, dass ein frühzeitiges Eingreifen der Schulaufsicht eine Vertiefung des Konflikts verhindern könne. Dementsprechend reichte die Bandbreite der Anteile an der Gesamtarbeitszeit von 2 % bis über 8 %. Einheitliche Vorgaben, in welchen Fällen und bei welchem Personenkreis ein Eingreifen der Schulaufsicht in der Regel erforderlich ist, fehlten.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, die Schulabteilung werde das Verfahren überprüfen.

- Für die Bearbeitung von Anfragen wurden zwischen 4 % und 12 % der Gesamtarbeitszeit aufgewandt.



Die Ursachen für die Unterschiede zwischen den Standorten und Referaten konnten nicht abschließend geklärt werden. Alle Referenten der drei Standorte empfanden die während der gesamten Arbeitszeit bestehende telefonische Erreichbarkeit als nicht sachgerecht, weil hierdurch auch die Bearbeitung anderer Vorgänge beeinträchtigt werde. Darüber hinaus betrafen viele Anfragen - insbesondere solche von Bürgern - sehr einfache Sachverhalte, die im Regelfall auch von Kräften des mittleren Dienstes geklärt werden könnten.

Der Rechnungshof hat angeregt, die direkte telefonische Erreichbarkeit der Referenten durch die Einführung fester Sprechzeiten einzuschränken. Daneben könnten für bestimmte Themen geeignete Sachbearbeiter als (Erst-) Ansprechpartner benannt werden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat dazu ausgeführt, die Schulabteilung werde Möglichkeiten prüfen, um die Erreichbarkeit noch "kundenorientierter" zu gestalten. Dabei bedürfe eine weitere Übertragung von Tätigkeiten auf Sachbearbeiter einer entsprechenden zeitlichen und inhaltlichen Ausweitung der Ressourcen.

Hierzu ist anzumerken, dass Ressourcenausweitungen auf Sachbearbeitungsebene bei der Ermittlung des Bedarfs an Referenten angemessen zu berücksichtigen sind.

- Die Besetzung von Funktionsstellen wurde an allen drei Standorten nach einheitlichen Vorgaben ⁹⁾ durchgeführt. Allerdings fand noch immer keine Vorauswahl unter den Bewerbern nach Aktenlage - z. B. aufgrund der aktuellen Beurteilung und Note des Staatsexamens - statt. Selbst objektiv ungeeigneten Bewerbern wurde die Möglichkeit gegeben, das gesamte Auswahlverfahren zu absolvieren.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat mitgeteilt, die Forderung des Rechnungshofs, ungeeignete Bewerber nach Aktenlage von Stellenbesetzungsverfahren auszuschließen, werde im Rahmen des Seiteneinsteigerprogramms bereits teilweise umgesetzt. Ansonsten sei dieser Vorschlag bisher aufgrund der mit dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur abgestimmten Vorgaben nicht umsetzbar. In der Praxis habe er auch kaum Auswirkung, weil auf viele Ausschreibungen nur noch ein bis zwei Bewerbungen eingingen.

Die Stellungnahme lässt hinreichende sachliche Gründe, von einer Vorauswahl unter den Bewerbern abzusehen, nicht erkennen.

2.3 Aufbauorganisation

Für die Referate 33 bis 37 war in Trier, Koblenz und Neustadt an der Weinstraße jeweils ein selbständiges Referat mit je einem Referatsleiter eingerichtet. Somit bestanden für fünf Schularten 15 gleichrangige Organisationseinheiten ¹⁰⁾.

Insbesondere bei den Referaten 34, 35 und 36 mit insgesamt sechs, acht und zehn Referenten - einschließlich der Referatsleiter und deren Stellvertreter - war die standortbezogene Einrichtung selbständiger Referate mit jeweils eigener Leitung sachlich nicht geboten.

Auch wenn seit der letzten Prüfung in Teilbereichen Vereinheitlichungen erreicht wurden, dürften die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen der einzelnen Referatsleitungen mitursächlich für die standortbezogenen Abweichungen zwischen den gleichen Referaten sein. Es sollte deshalb geprüft werden, ob durch eine Straffung der Organisation die Aufgabenwahrnehmung weiter vereinheitlicht werden kann.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, die Anregung des Rechnungshofs werde geprüft. Schon jetzt sei zu bemerken, dass in den vergangenen Jahren an verschiedenen Stellen eine Vereinheitlichung angestrebt und auch erreicht worden sei. Genannt seien das Funktionsstellenbesetzungsverfahren, das Einstellungsverfahren oder die allgemeine standortübergreifende Abstimmung zwischen den Fachreferaten.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei sachlich nicht gerechtfertigten Unterschieden hinsichtlich der Zahlen der je Referent zu betreuenden Schulen, Lehrkräfte und Schüler einen Ausgleich anzustreben,
- b) Möglichkeiten zur Delegation oder Verlagerung von Aufgaben und zur Vereinheitlichung von Arbeitsabläufen verstärkt zu nutzen,
- c) zu prüfen, ob durch eine Straffung der Organisation die Aufgabenwahrnehmung weiter vereinheitlicht werden kann.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

⁹⁾ Schreiben des Präsidenten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zur Weiterentwicklung des Funktionsstellenbesetzungsverfahrens vom 2. August 2005, zuletzt aktualisiert am 4. Juli 2007. Mit der Regelung des Besetzungsverfahrens - insbesondere nach Wegfall einer eigenen Lehrprobe - ist die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion einer Forderung des Rechnungshofs nachgekommen.

¹⁰⁾ Bereits im Rahmen der Prüfung 2002 hatte der Rechnungshof angeregt, im Zuge der weiteren Umsetzung der Neuorganisation die Referatsstruktur der schulfachlichen Referate erneut zu prüfen.

Nr. 17 Funktionsstellen an öffentlichen Gymnasien, Berufsbildenden Schulen und Integrierten Gesamtschulen

Landeseinheitliche Kriterien für die Bemessung des Bedarfs an schulinternen Funktionsstellen fehlten.

Die Fachberater waren durch ihre Funktion in unterschiedlichem Maß belastet. An Schulaufsichtsbezirken orientierte Bedarfsermittlungen und Zuständigkeiten erschwerten einen Ausgleich.

Studiendirektoren waren nicht immer hinreichend mit höherwertigen Aufgaben betraut.

1. Allgemeines

Neben den Schulleitern und ihren Vertretern nehmen weitere Lehrkräfte schulinterne Leitungsaufgaben und -funktionen wahr. An den Gymnasien, Berufsbildenden Schulen und Integrierten Gesamtschulen sind dies insbesondere Koordinatoren für schulfachliche Aufgaben, Abteilungsleiter, Oberstufenleiter und didaktische Koordinatoren für die Sekundarstufe I.

Außerdem können Fachberater (Regionale Fachberater, Schulberater) bestellt werden, die schulübergreifend auf regionaler Ebene Koordinations-, Kooperations- und Beratungsaufgaben für einzelne Unterrichtsfächer oder Unterrichts-/Fachbereiche wahrnehmen.

Der Rechnungshof hat im Schuljahr 2006/2007 die Aufgaben von Funktionsträgern, die mit diesen verbundene zeitliche Inanspruchnahme sowie die Ermittlung des Bedarfs an Funktionsstellen untersucht. In die Prüfung waren insbesondere die dem Amt eines Studiendirektors zugeordneten Funktionen einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Bedarfsermittlung und Stellenzuweisung

2.1.1 Schulinterne Funktionen

Schulen erhielten neben den Stellen für Schulleiter und ihre Stellvertreter weitere Stellen für schulinterne Funktionsträger nach unterschiedlichen Kriterien:

- Den Berufsbildenden Schulen wurden - neben einer Grundausstattung von drei Funktionsstellen - für jede Abteilung zwei weitere Stellen zugewiesen. Eine Abteilung entspricht 18 Klasseneinheiten.
- Bei den Gymnasien war grundsätzlich die Schülerzahl ¹⁾ entscheidend.
- Für Integrierte Gesamtschulen fehlten Kriterien für eine systematische Bedarfsermittlung.

Sachliche Gründe für die unterschiedliche Zuweisungspraxis waren nicht ersichtlich. Der objektive Zeitbedarf für die von den Funktionsträgern zu erfüllenden Kernaufgaben war nicht festgelegt.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat dazu ausgeführt, die landesweite Bemessungsgrundlage für den Bedarf an Funktionsstellen seien die in den allgemeinen Stellen- und Anforderungsprofilen festgelegten Kernaufgaben. Zur Ermittlung des für die Wahrnehmung dieser Aufgaben erforderlichen Zeitbedarfs werde als objektives Bemessungskriterium die Schülerzahl herangezogen.

Eine - wie bei den Gymnasien - allein an der Schülerzahl orientierte Bedarfsermittlung ist nach dem Ergebnis der Prüfung nicht sachgerecht. Sie entspricht auch nicht der Zuweisung von Funktionsstellen an Berufsbildende Schulen ²⁾ und Integrierte Gesamtschulen. Hierzu hat sich das Ministerium nicht geäußert.

Bei der Bedarfsermittlung sollte außerdem berücksichtigt werden, dass Funktionsstelleninhaber vielfach Verwaltungsaufgaben wahrnehmen ³⁾. Solche Aufgaben können, wie der Rechnungshof bereits im Rahmen früherer Prüfungen festgestellt hat ⁴⁾, kostengünstiger von Verwaltungsfachkräften erledigt werden ⁵⁾.

1) Bei der Stellenzuweisung werden nur bis zu 1.125 Schüler berücksichtigt. Mittlerweile haben 28 Gymnasien höhere Schülerzahlen.

2) Die Zahl der Klasseneinheiten lässt nur begrenzt Rückschlüsse auf die Schülerzahl zu.

3) Z. B.: Einsatzplanung für die Hausverwaltung, Beschaffungsmaßnahmen, Bewirtschaftung der zugewiesenen Haushaltsmittel, Betreuung der Verwaltungssoftware, Entwurf der Zeugnisformulare, Verwaltung und Inventarisierung von Schulvermögen, Raumplanung und Schlüsselverwaltung, Erstellung eines Reinigungsplanes, Planung und Durchführung von Alarmübungen, Organisation schulischer Veranstaltungen, Vorbereitung von Schulwanderungen und Studienfahrten, Führung der Schulchronik, Planung "Tag der offenen Tür", Organisation von Autorenlesungen.

4) Vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 20 (Drucksache 13/6750), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht des Rechnungshofs (Drucksache 13/7008 S. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251 S. 11), Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9 S. 475), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1999 (Drucksache 14/593 S. 4).

5) Die Personalkosten einer vollbeschäftigten Verwaltungskraft entsprechen den Personalkosten für 13 Lehrerwochenstunden.

Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, vor etwa zwölf Jahren sei in einem Modellversuch die Entlastung größerer Schulsysteme durch den Einsatz von Verwaltungskräften getestet worden. Seither bestehe das Angebot an die Schulen, eine Verwaltungskraft einzusetzen, wenn dies von der Schule gewünscht werde. Die Gegenfinanzierung seitens der Schule erfolge in Form des Verzichts auf einen Teil der ihr zur Verfügung stehenden Anrechnungsstunden⁶⁾. Von dieser Möglichkeit mache derzeit etwa ein halbes Dutzend Schulen Gebrauch.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann es nicht den Schulen überlassen bleiben, ob sie Verwaltungstätigkeiten entsprechend ausgebildeten Fachkräften oder Lehrkräften übertragen. Es sollte vielmehr bereits bei der Entscheidung über den Bedarf einer Schule an Funktionsstellen berücksichtigt werden, ob Aufgaben wirtschaftlicher durch andere Kräfte erledigt werden können.

Im Übrigen sollte überlegt werden, auch Studienräte oder Oberstudienräte verstärkt mit einzelnen Leitungs- und Funktionsaufgaben zu betrauen. In einigen Schulen wird dies bereits praktiziert. Dass die Übernahme zusätzlicher Tätigkeiten bei der dienstlichen Beurteilung und damit auch bei Beförderungsentscheidungen berücksichtigt wird, dürfte sich positiv auf die Bereitschaft zur Übernahme solcher Aufgaben auswirken.

2.1.2 Schulübergreifende Funktionen

Funktionsstellen für Regionale Fachberater oder Schulberater stehen in jedem Schulaufsichtsbezirk für jede Schulart zur Verfügung. Die Zahl der Stellen richtete sich nach der Größe des Bezirks, der Anzahl der Schulen, den Besonderheiten des Unterrichtsfachs und der Summe der zu beratenden Lehrkräfte im jeweiligen Bezirk. Der Bedarf an Fachberatern wurde allerdings nicht landesweit, sondern lediglich innerhalb der jeweiligen räumlichen Zuständigkeitsbereiche der Schulaufsichtsbezirke Trier, Koblenz und Neustadt ermittelt. Die Zuständigkeit der Fachberater war - von wenigen Ausnahmen abgesehen⁷⁾ - ebenfalls auf einen Bezirk beschränkt.

Die Fachberater waren durch die Funktion in unterschiedlichem Maß belastet. Ein Indikator für diese Belastung ist die Relation zwischen Fachberatern und den von ihnen zu betreuenden Lehrkräften mit entsprechender Lehrbefähigung. Bei den Gymnasien und Integrierten Gesamtschulen reichte die Bandbreite je Fachberater von 27 bis 857 Lehrkräften. Im selben Fach waren es in einem Bezirk 43 Lehrkräfte, in einem anderen 358 Lehrkräfte. Auch die zeitliche Inanspruchnahme durch die Funktion wies deutliche Unterschiede auf. Sie reichte nach den eigenen Angaben der Fachberater je Unterrichtswoche von weniger als 2 bis zu mehr als 25 Zeitstunden, im selben Fach z. B. von weniger als 6 bis zu mehr als 25 Zeitstunden.

Das Ministerium hat dazu ausgeführt, das System der Regionalen Fachberater u. a. an Gymnasien und Integrierten Gesamtschulen sei in den vergangenen Jahren neu strukturiert worden. Die von ursprünglich 110 auf 95 reduzierten Stellen seien in Absprache mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion auf die Bezirke verteilt worden. Insofern liege der derzeitigen Konzeption ein bezirksübergreifender landesweiter Ansatz zugrunde. Ein regionaler Bezug sei aber weiterhin sinnvoll. Die Schulaufsicht strebe eine Gleichbelastung der Regionalen Fachberater an. Die vom Rechnungshof dargestellten Werte seien eine Momentaufnahme, die sich durch Neubesetzung und Abgang ständig ändere. Die Zuordnung Anzahl Lehrkräfte pro Fachberater ermögliche keine relevante qualitative Aussage über die tatsächliche Arbeitsbelastung der Regionalen Fachberater.

Hierzu ist anzumerken, dass angesichts der unterschiedlichen zeitlichen Inanspruchnahme der Fachberater die Bemühungen der Schulaufsicht, eine gleichmäßige Belastung herzustellen, verstärkt werden müssen. Durch ein schulbezirksübergreifendes Beratungsnetz könnte das Angebot wirtschaftlicher und flexibler gestaltet werden, ohne dass der regionale Bezug verloren ginge.

2.2 Wertigkeit der Tätigkeit

Die dauerhafte Übertragung sowohl einer schulinternen als auch einer schulübergreifenden Funktion ist bei den Lehrkräften des höheren Dienstes regelmäßig mit der Ernennung zum Studiendirektor verbunden. Allerdings darf die funktionsbezogene zeitliche Belastung durch höherwertige Aufgaben nicht nur von untergeordneter Bedeutung sein. Das Ministerium hat bisher mindestens acht Stunden je Arbeitswoche als notwendig angesehen.

Von den in die Prüfung einbezogenen Lehrkräften mit schulinternen Funktionen gaben 7 % an Berufsbildenden Schulen, 20 % an Gymnasien und 19 % an Integrierten Gesamtschulen ihren funktionsbezogenen Zeitaufwand mit weniger als acht Stunden je Arbeitswoche an. Bei den Fachberatern für Gymnasien waren es 63 % und bei den Schulberatern an Berufsbildenden Schulen 71 %. Ein erheblicher Anteil der in die Prüfung einbezogenen Funktionsträger hätte somit keine Funktionsstelle erhalten dürfen.

⁶⁾ Anrechnungsstunden mindern die Unterrichtsverpflichtung einer Lehrkraft.

⁷⁾ Die Fächer Griechisch, Italienisch, Philosophie/Ethik, Russisch und Spanisch an Gymnasien werden landesweit von je einem Fachberater betreut.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion beauftragen, die Aufgabenzuschnitte der Studiendirektoren mit schulinternen Funktionen zu überprüfen und - soweit erforderlich - zu korrigieren.

Bei den Schulberatern im Bereich der Berufsbildenden Schulen sei der differierende funktionsbezogene Arbeitsaufwand auf die Umstellung des Beratungskonzepts zurückzuführen. Es sei davon auszugehen, dass die Schulberater im aktuellen Schuljahr 2007/2008 den notwendigen funktionsbedingten Arbeitsaufwand von neun Zeitstunden je Unterrichtswoche erbringen würden.

Hinsichtlich der Regionalen Fachberater u. a. für Gymnasien und Integrierte Gesamtschulen werde eine statusbezogene Heraushebung für erforderlich gehalten. Dies ergebe sich aus den besonderen Aufgabenstellungen, zu denen die Fachberater herangezogen würden, und die im Bedarfsfall auch schulaufsichtliche Tätigkeiten umfassen könnten.

Dazu ist anzumerken, dass eine statusrechtliche Hervorhebung der Regionalen Fachberater nur gerechtfertigt ist, soweit diese höherwertige Aufgaben in entsprechendem Umfang wahrnehmen. Gegebenenfalls sind - wie für die Studiendirektoren mit schulinternen Funktionen angekündigt - Neuzuschnitte der Zuständigkeiten erforderlich. Kann eine entsprechende Wertigkeit nicht auf Dauer sichergestellt werden, können künftig, dem Beispiel der Schulberater⁸⁾ folgend, Beförderungen durch Anrechnungsstunden ersetzt werden. Dies könnte auch zu einer Flexibilisierung des Beratungssystems beitragen.

2.3 Übersichtlichkeit der Beratungsangebote

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs wiesen Schulleitungen und Lehrkräfte darauf hin, dass das Beratungsangebot nicht mehr überschaubar sei.

Im Bereich der Berufsbildenden Schulen stehen dazu mittlerweile die Schulberater als Beratungskoordinatoren zur Verfügung.

Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, es gebe bereits einen Auftrag der Hausleitung, über das Moderatorensystem hinaus das gesamte Beratungssystem im Schulbereich zu flexibilisieren. Diesem Auftrag entsprechend werde derzeit geprüft, wie das Beratungssystem wirtschaftlicher gestaltet werden könne.

3. Folgerungen

3.1 Zu der nachstehenden Forderung wurde die gebotene Folgerung bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, eine Straffung und übersichtlichere Gestaltung des Beratungsangebots zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Bedarf an internen Funktionsstellen in allen Schulformen nach landeseinheitlichen Kriterien zu bemessen,
- b) die Besetzung der Stellen und die Festlegung der räumlichen Zuständigkeit der Fachberater anhand objektiver Maßstäbe vorzunehmen,
- c) einen dem Amt von Funktionsträgern entsprechenden Aufgabenzuschnitt sicherzustellen,
- d) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

⁸⁾ Die Schulberaterstellen wurden von 60 auf 56 reduziert. Davon wurden nur noch 30 als Funktionsstellen besetzt, die übrigen 26 Stellen wurden in Anrechnungsstunden umgewandelt.

Nr. 18 Projekt Erweiterte Selbständigkeit (PES) von Schulen

Schulen schöpften nicht alle Möglichkeiten zur Verringerung von Unterrichtsausfall aus.

Die Dokumentation der auf den Unterricht entfallenden Lehrerarbeitszeit war in einigen Fällen unzureichend.

Die PES-Statistik war unvollständig und erfasste gerade nicht Zeiten mit typischerweise erhöhtem Unterrichtsausfall.

1. Allgemeines

Das Projekt Erweiterte Selbständigkeit (PES) ging aus einem im Schuljahr 2001/2002 gestarteten Pilotprojekt hervor. Ziel ist die Verminderung des temporären Unterrichtsausfalls von 4,2 % um bis zu 50 %¹⁾.

Durch ein Vertretungsmittel-Budget sollen die teilnehmenden Schulen in die Lage versetzt werden, zwischen der Einstellung von Vertretungskräften oder vergüteter Mehrarbeit der Lehrkräfte zu entscheiden. Auf das Budget darf allerdings erst zurückgegriffen werden, wenn die Schule ihre eigenen Möglichkeiten zur Vermeidung von Unterrichtsausfall ausgeschöpft hat.

Zur Berechnung des Budgets sowie zur Erfassung und Dokumentation des temporären Unterrichtsausfalls und des Vertretungsverhaltens wurde vom Landesmedienzentrum ein elektronisches Erhebungsinstrument - das sogenannte Internet- oder PES-Portal - entwickelt und ausgebaut.

Im Schuljahr 2006/2007 waren 487 Schulen in das Projekt eingebunden. Für das Haushaltsjahr 2007 strebte die Landesregierung die Teilnahme von 800 Schulen und für das Haushaltsjahr 2008 von 1.000 Schulen an.¹⁾

Der Rechnungshof hatte das Projekt in den Jahren 2003 und 2005 begleitend geprüft und dabei u. a. festgestellt, dass die Schulen die Arbeitszeit der Lehrkräfte nur unzureichend dokumentiert, keine Vertretungskonzeptionen erstellt und nicht alle zur Verfügung stehenden Maßnahmen zur Vermeidung von Vertretungsbedarf sowie zur Optimierung der Vertretungsorganisation genutzt hatten. Darüber hinaus hatten Auswertungen zum Umfang und zu den Ursachen des tatsächlichen Unterrichtsausfalls gefehlt. Außerdem war in der PES-Statistik nicht das gesamte Schuljahr berücksichtigt worden.

Im Jahr 2007 hat der Rechnungshof 23 am Projekt teilnehmende Schulen geprüft. Die Prüfung umfasste die Schuljahre 2005/2006 und 2006/2007.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ermittlung des Vertretungsmittel-Budgets

Das Vertretungsmittel-Budget für weiterführende Schulen beträgt 500 €²⁾ je "Vollzeitlehrerfall". Zur Ermittlung des Budgets waren die Schulen verpflichtet, vor Schuljahresbeginn die Zahl der "Vollzeitlehrerfälle" im PES-Portal zu aktualisieren.

Bei mehreren Schulen wurden Abweichungen zwischen den "Vollzeitlehrerfällen" im PES-Portal und in den Gliederungsplänen festgestellt. Unzutreffende Angaben führten zu überhöhten Budgets, in einem Fall um über 19.000 €

Seit Beginn des Schuljahres 2007/2008 wird die Zahl der "Vollzeitlehrerfälle" aus den Gliederungsplänen in das PES-Portal übernommen.

1) Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2007/2008, Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Vorwort zu Kapitel 09 19, Übersicht S. 296.

2) Grundschulen erhielten pauschal 2.500 € ab dem Schuljahr 2007/2008 erhöhte sich der Betrag auf 3.500 €

2.2 Maßnahmen zur Vermeidung von Vertretungsbedarf und zur Optimierung der Vertretungsorganisation

Die teilnehmenden Schulen sind u. a. verpflichtet³⁾,

- durch eine auf das Schuljahr bezogene Abstimmung aller schulischer Unternehmungen, durch Grundsatzregelungen für Vertretungen und die Einrichtung von Vertretungsbereitschaften in der Schule Unterrichtsausfall zu verringern,
- eine Vertretungsbereitschaft im schulischen Umfeld aufzubauen,
- in der Schule Aufzeichnungen über den tatsächlichen Einsatz der Lehrkräfte zu führen, um eine ausgewogene Belastung der Lehrkräfte bei Vertretungen anstreben zu können,
- Fortbildungsaktivitäten im Sinne eines Fortbildungskonzepts mittelfristig einzuplanen,
- für Schulfahrten, Praktika und andere schulische Projekte eine abgestimmte Planung anzustreben.

Die geprüften Schulen nutzten - wie bereits im Rahmen der Erhebungen 2003 und 2005 festgestellt - noch immer nicht alle Möglichkeiten zur Vermeidung von Vertretungsbedarf und zur Optimierung der Vertretungsorganisation. Beispielsweise fanden Konferenzen, Dienstbesprechungen, Elternsprechtage und Studientage während der Unterrichtszeit statt, obwohl hierfür grundsätzlich unterrichtsfreie Arbeitszeiten heranzuziehen gewesen wären. Darüber hinaus waren Vertretungskonzeptionen nicht erstellt, Vertretungsbereitschaften nicht eingerichtet, Fortbildungsaktivitäten nicht geplant, Unterrichtsmaterialien für den Vertretungsfall nicht vorbereitet und stundenplantechnische Alternativen für Vertretungsstunden nicht ausgeschöpft worden.

Außerdem war an vier der in die Prüfung einbezogenen Schulen die gebundene Arbeitszeit⁴⁾ der Lehrkräfte nicht dokumentiert. An den anderen Schulen war die Verfahrensweise bei der Dokumentation uneinheitlich. Zeitguthaben und Minderzeiten wurden teils für die Dauer eines Quartals, teils für die Dauer eines Schuljahres erfasst, verfielen aber mit Ablauf des Erfassungszeitraums. An sechs Schulen wurden sie in das Folgeschuljahr übertragen.

Da Lehrkräfte regelmäßig in einem unbefristeten Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen, sollten - auch im Hinblick auf eine ausgewogene Belastung - Zeitguthaben oder Minderzeiten schuljahresübergreifend berücksichtigt werden.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat mitgeteilt, die Erstellung einer mittelfristigen Fortbildungsplanung für das kommende Schuljahr werde den Projektschulen empfohlen. Nach den Vorgaben des Ministeriums sollten Elternsprechtage, Konferenzen, Dienstbesprechungen, Einschulungsfeiern, Personalversammlungen und Betriebsausflüge in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden, soweit dies organisatorisch möglich sei. Die angesprochenen Fälle würden geprüft.

Im Rahmen des Projekts PES stehe auch der Gedanke der Selbständigkeit der Schule im Vordergrund. Die Projektschulen seien aufgefordert, von Anfang an die gesamte Palette aller verfügbaren Maßnahmen zur Regulierung von Vertretungsbedarf und zur Vermeidung von temporärem Unterrichtsausfall auszuschöpfen. Eine darüber hinausgehende Verpflichtung der Schulen, den Vertretungsbedarf zunächst durch geeignete Maßnahmen zu decken, bevor auf PES-Mittel zurückgegriffen werden dürfe, sei für das Projekt nicht förderlich.

Hierzu ist anzumerken, dass die Schulen verpflichtet sind, die ihnen im Rahmen des Projekts zusätzlich zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Ein Wahlrecht kann deshalb lediglich zwischen dem Einsatz externer Vertretungskräfte und vergüteter Mehrarbeit der Lehrkräfte bestehen.

Zu der Erfassung der gebundenen Lehrerarbeitszeit hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass Art und äußere Form der Dokumentation den Schulen nicht vorgegeben seien. Die Dokumentation der Unterrichtszeit sei mit Schreiben vom 25. März 2004 geregelt worden. Ministerium und Schulaufsicht seien jedoch bestrebt, die sorgfältige Dokumentation im Rahmen dieser Vorgaben sicherzustellen und gingen festgestellten Missständen nach.

2.3 PES-Statistik und Datenerhebung

Die am Projekt teilnehmenden Schulen waren verpflichtet, während des jeweiligen Schuljahres die nicht planmäßig erteilten Unterrichtsstunden (Vertretungsbedarf), die im Rahmen von PES vorgenommenen Regulierungen sowie den tatsächlichen Unterrichtsausfall monatlich an das PES-Portal zu übermitteln. Das Ministerium wertete die Angaben nach Abschluss des Schuljahres statistisch aus.

Bereits bei der Prüfung im Jahr 2003 war festgestellt worden, dass in die Statistik nur die Meldungen der Schulen vom 23. September 2002 bis zum 15. Juli 2003 eingeflossen waren. In diesem Zeitraum war der erfahrungsgemäß insbesondere zum Schuljahresbeginn und am Schuljahresende verstärkt auftretende Unterrichtsausfall nicht berücksichtigt. Da außerdem nicht alle Schulen ihrer Meldepflichtung nachgekommen waren, betrug die Quote der erfassten Unterrichtstage - bezogen auf das ganze Schuljahr - lediglich 58 %.

³⁾ Vgl. z. B. Projektbeschreibung Erweiterte Selbständigkeit von Schulen, Vorgaben und Regelungen für das Schuljahr 2007/08, Nr. 3.1.8.

⁴⁾ Unterrichtsverpflichtung.

Im Jahr 2005 basierte die PES-Statistik noch immer nicht auf dem gesamten Schuljahr. So wurde z. B. im ersten Schulhalbjahr 2004/2005 der Zeitraum vom 30. August bis zum 1. Oktober 2004, also ein Drittel der Unterrichtstage bis zu den Weihnachtsferien, nicht in die Auswertung einbezogen. Der Unterrichtsausfall zum Schuljahresbeginn wurde damit nicht berücksichtigt. Außerdem hatten viele Schulen keine oder nicht ausreichende Meldungen erstattet.

Im Vorfeld der Prüfung im Jahre 2007 teilte das Ministerium mit, bereits zum Schuljahr 2005/2006 sei der Rücklauf für die fristgerechte Erfüllung der Berichtspflicht der Projektschulen auf 95,4 % gesteigert worden. Mittlerweile habe eine Rücklaufquote von 100 % erreicht werden können. Säumige Schulen seien bei Veranstaltungen und in Einzelgesprächen auf ihre monatliche Dokumentationspflicht hingewiesen worden. Terminüberschreitungen würden überwacht bis hin zur Sperrung des Portals. Schulen, die ihrer Berichtspflicht nicht nachkämen, könnten weder Verträge abschließen noch Budgeterhöhungen erhalten. Schulaufsichtsbeamte hätten Zugriff auf alle Daten und würden informiert, wenn Berichtstermine nicht eingehalten würden. Die Erfassung der Statistik an den Schulen sei technisch verfeinert, an verschiedenen Stellen seien zusätzliche Plausibilitätskontrollen eingebaut worden. Zur Hilfestellung bei Anwenderproblemen an den Schulen sei ein Netzwerk von regionalen Beratern aufgebaut worden, die vor Ort Problemlösungen im Umgang mit dem PES-Portal anbieten könnten. Aufgrund umfangreicher Programmierweiterungsarbeiten sei der Schuljahresbeginn 2007/2008 in der PES-Statistik noch nicht berücksichtigt worden.

Nach Feststellung des Rechnungshofs waren im Schuljahr 2005/2006⁵⁾ weitere Unterrichtstage nicht in der Statistik enthalten. Die Bandbreite der von den Schulen eingegebenen und in der PES-Statistik erfassten Daten reichte von 138 bis zu 191 Unterrichtstagen. Diese Abweichungen waren möglich, weil bei der Eingabe keine Plausibilitätskontrolle stattfand⁶⁾. Unterrichtsausfall durch Studientage wurde in der Statistik grundsätzlich nicht erfasst.

Außerdem wichen die Eingaben der Schulen in das PES-Portal und die statistisch ausgewerteten Daten des Schuljahres 2005/2006 voneinander ab. Ausgehend von einer Stichprobe bei sieben Schulen konnte eine Übereinstimmung erst erzielt werden, wenn die Daten des ersten und des letzten Monats des Schuljahres unberücksichtigt blieben.

Zur Plausibilitätskontrolle hat das Ministerium erklärt, ab dem Schuljahr 2008/2009 würden die Unterrichtstage individuell für die jeweilige Schule teilautomatisiert vorgegeben. An den Studientagen und den beweglichen Ferientagen werde von vornherein kein Unterricht eingeplant. Die Erfassung des Studientags würde die Statistik verfälschen.

Hierzu ist anzumerken, dass Studientage nicht mit beweglichen Ferientagen vergleichbar sind. So führen manche Schulen keinen oder mehrere Studientage durch. An einigen Schulen fällt der Unterricht auch an Studientagen nicht ersatzlos aus, sondern wird in anderer Form sichergestellt. Diese Unterschiede werden in der Statistik nicht berücksichtigt.

Zu den Abweichungen zwischen den Eingaben in das PES-Portal und der Statistik hat das Ministerium mitgeteilt, die Monate September 2005 und Juli 2006 seien vom Landesmedienzentrum nicht an die Statistik weitergegeben worden. Es werde daran gearbeitet, dies künftig zu vermeiden.

Das Ministerium sollte insoweit die Bemühungen verstärken. Der Rechnungshof hatte bereits im Rahmen der ersten Prüfung darauf hingewiesen, dass die Statistik nur eingeschränkt aussagekräftig ist, solange nicht das gesamte Schuljahr in die Auswertung einbezogen wird.

3. Folgerungen

3.1 Zu der nachstehenden Forderung wurde die gebotene Folgerung bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert sicherzustellen, dass die Angaben über die Zahl der "Vollzeitlehrerfälle" im PES-Portal mit den Gliederungsplänen der Schulen übereinstimmen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass alle schulorganisatorischen Maßnahmen zur Reduzierung von Unterrichtsausfall ausgeschöpft werden,
- b) die gebundene Arbeitszeit der Lehrkräfte in geeigneter Form zu dokumentieren und Zeitguthaben oder Minderzeiten im folgenden Schuljahr zu berücksichtigen,
- c) sicherzustellen, dass die Schulen ihrer Berichtspflicht regelmäßig und vollständig nachkommen,
- d) alle Unterrichtstage eines Schuljahres in die PES-Statistik einzubeziehen.

⁵⁾ Für das Schuljahr 2006/2007 lag noch keine vollständige Statistik vor.

⁶⁾ Z. B. hatte eine Schule für den September 2006 statt der möglichen 20 Tage 26 Unterrichtstage angegeben.

Nr. 19 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesmuseen Koblenz, Mainz und Trier

Die Aufgaben der Landesmuseen waren nicht konkret festgelegt. Außerdem war deren Aufbauorganisation nicht zweckmäßig gestaltet.

Möglichkeiten, Leistungen privaten Unternehmen zu übertragen und entbehrliche Stellen sozialverträglich abzubauen, waren noch nicht hinreichend genutzt.

Bei der Dokumentation und Restaurierung von Sammlungsgegenständen bestanden zum Teil hohe Arbeitsrückstände. Die Verwaltung landeseigener Vermögensgegenstände durch einen Dritten war unzureichend geregelt. Das Haftungsrisiko bei übernommenen Garantien für Dauerleihgaben wurde nicht überprüft.

Die Landesmuseen führten Kosten- und Leistungsbetrachtungen nicht im gebotenen Umfang durch. Ausgaben von 247.000 € für die Erstellung von 19 Museumskatalogen blieben ungedeckt. Entgelte von mehr als 2,0 Mio. € wurden für nicht genutzte Flächen entrichtet.

1. Allgemeines

Rheinland-Pfalz verfügt über drei Landesmuseen mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten ¹⁾:

- Das Landesmuseum Koblenz widmet sich hauptsächlich der Technik-, Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Region.
- Das Landesmuseum Mainz hat die Aufgabe, Kunst- und Kulturgeschichte im mittelhessischen Raum zu dokumentieren und die Kunst der Gegenwart in exemplarischen Werken aufzuzeigen.
- Das Rheinische Landesmuseum Trier sammelt, erforscht und präsentiert regionale Zeugnisse der Landesgeschichte von der Steinzeit bis zur Gegenwart. Außerdem nimmt es Aufgaben der archäologischen Denkmalpflege wahr.

Das Landesmuseum Koblenz und das Landesamt für Denkmalpflege wurden zum 1. Januar 2007 in der vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur gegründeten Generaldirektion Kulturelles Erbe (GDKE) zusammengeführt. Die Eingliederung der beiden anderen Landesmuseen in die GDKE ist für das Jahr 2008 vorgesehen ²⁾.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesmuseen geprüft und dabei untersucht, ob deren Aufbau und Gliederung zweckmäßig gestaltet waren und die Aufgaben wirtschaftlich erfüllt wurden. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere auf die Haushaltsjahre 2004 und 2005 ³⁾. Von Untersuchungen der Besucherzahlen und Eintrittsgelder wurde abgesehen, weil die Datengrundlagen wegen Umbaumaßnahmen und Teilschließungen bei den Landesmuseen Mainz und Trier für Auswertungen nicht geeignet waren.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Aufgaben der Landesmuseen

Detaillierte Konzepte, in denen die jeweiligen Aufgaben, Ziele und Vorgehensweisen der Landesmuseen festgelegt sind, waren nicht entwickelt. Darüber hinaus fehlte auch ein Konzept für die Zusammenarbeit mit der archäologischen Denkmalpflege.

Das Ministerium hat erklärt, die Entwicklung der - auch von der Landesregierung für erforderlich angesehenen - Museumskonzepte werde innerhalb der GDKE in Abstimmung mit dem Ministerium koordiniert. Auch die Zusammenarbeit mit der Direktion Archäologie werde unter dem Dach der GDKE forciert.

2.2 Organisation

2.2.1 Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation der Landesmuseen war unterschiedlich strukturiert. Sie war bei allen Museen - mit sechs bis acht Abteilungen und weiteren Untergliederungen - zu breit gefächert und nicht immer zweckmäßig gestaltet.

¹⁾ Vgl. Vorwort zu Kapitel 09 54 Landesmuseen.

²⁾ Rundschreiben des Ministeriums vom 2. Februar 2007 - 9815 Az.: 53 006/50 - (Amtsblatt Nr. 2/2007 S. 45).

³⁾ In den Haushaltsrechnungen für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 sind Zuschüsse (Ausgaben abzüglich Einnahmen) von mehr als 9 Mio. € jährlich ausgewiesen, vgl. Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 54 Landesmuseen. Seit dem Haushaltsjahr 2007 werden die Mittel im Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur veranschlagt.

Beispielsweise hätten beim Landesmuseum Koblenz die Aufgaben der Abteilungen "Sammlungen" und "Projekte" den wissenschaftlichen Fachabteilungen zugeordnet werden können. Bei den Landesmuseen Mainz und Trier waren Querschnittsaufgaben nicht oder nicht vollständig in der "Zentralen Verwaltung" zusammengefasst. Besonders das Landesmuseum Trier, das auch für die archäologische Denkmalpflege in der Region zuständig ist, war nicht übersichtlich und nicht systematisch organisiert.

Der Rechnungshof hat eine grundsätzliche Struktur aufgezeigt, mit der die Aufbauorganisation der Landesmuseen gestrafft und soweit als möglich angeglichen werden kann. Hierzu ist es insbesondere erforderlich, die Querschnittsaufgaben in einer Organisationseinheit zusammenzufassen und die Zahl weiterer Abteilungen auf wissenschaftliche Fachbereiche zu beschränken. Diesen Fachabteilungen sollten im Hinblick auf die erforderliche Koordination Fachdienstleistungsbereiche, wie z. B. Restaurierungs- und Betriebswerkstätten, zugeordnet werden.

Das Ministerium hat erklärt, eine klar strukturierte und gestraffte Aufbauorganisation werde entwickelt und umgesetzt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass sein Organisationsvorschlag in die weiteren Überlegungen des Ministeriums einbezogen wird.

2.2.2 **Geschäftsverteilung**

Ein Geschäftsverteilungsplan als Grundlage für die innerbetriebliche Zuordnung von Aufgaben fehlte beim Landesmuseum Koblenz. Bei den anderen Landesmuseen war er nicht aktualisiert oder nicht sachgerecht. Bei allen Museen waren Unterschriftsbefugnisse - zum Beispiel für Auftragserteilungen - nicht schriftlich geregelt.

Das Ministerium hat zugesichert, dass Geschäftsverteilungspläne aufgestellt und Unterschriftsbefugnisse schriftlich geregelt würden.

2.2.3 **Personaleinsatz**

Bei der vergleichenden Betrachtung des Personaleinsatzes bei den Landesmuseen wurde Folgendes festgestellt:

- Das Landesmuseum Mainz beschäftigte 1,75 Vollzeitkräfte für Öffentlichkeitsarbeit. Diese Aufgabe wurde bei den anderen Landesmuseen von wissenschaftlichen Fachbereichen mit wahrgenommen oder war fremd vergeben.
- Im Bereich "Verwaltung, Sekretariat, IT" waren beim Landesmuseum Trier bis zu drei Vollzeitkräfte weniger eingesetzt als bei den beiden anderen Museen.
- Beim Landesmuseum Trier wurden 12 Vollzeitkräfte im Aufsichts- und Reinigungsdienst⁴⁾ beschäftigt, weitere zwei Stellen für Aufsichtskräfte waren unbesetzt. Dagegen hatten die Landesmuseen Koblenz und Mainz den Aufwandsdienst⁵⁾ weitgehend und den Reinigungsdienst vollständig privaten Unternehmen übertragen.

Unabhängig hiervon könnten beim Landesmuseum Trier vier besetzte Stellen sozialverträglich abgebaut werden, wenn die Pforte - beispielsweise durch Einbeziehung des Verwaltungstrakts in die technischen Überwachungssysteme - nicht mehr außerhalb der üblichen Bürozeiten mit Aufsichtspersonal besetzt werden müsste. Personalkosten - ohne Sonderzuschläge - von 130.000 € jährlich⁶⁾ könnten dadurch eingespart werden.

Im Übrigen wurde der im Hinblick auf die Gründung der GDKE sich ergebende Personalbedarf für die Landesmuseen bisher nicht dargelegt.

Das Ministerium hat erklärt, im Bereich Öffentlichkeitsarbeit werde das Ungleichgewicht zwischen den Landesmuseen durch die Zuordnung der Arbeitsbereiche Marketing und Verwaltung zur "Stabsstelle zentrale Serviceeinheit" bei der GDKE ausgeglichen. Im Verwaltungsbereich werde auf eine bedarfsgerechte Ausstattung geachtet. Eine Gesamtpersonalplanung werde im Jahr 2008 vorgelegt.

Zu den Möglichkeiten eines sozialverträglichen Stellenabbaus hat sich das Ministerium nicht geäußert.

4) Einschließlich Pfortendienst.

5) Im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1993 hatte der Landtag zustimmend zur Kenntnis genommen, dass die Aufwandsdienste der Landesmuseen nach und nach privatisiert werden - vgl. Jahresbericht 1994, Tz. 41 (Drucksache 12/6600), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1994 des Rechnungshofs (Drucksache 12/7160 S. 26), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 12/8172 S. 20), Beschluss des Landtags vom 29. Februar 1996 (Plenarprotokoll 12/129 S. 10270 ff.).

6) Errechnet auf der Grundlage der durchschnittlichen Personalkosten laut Personalkostenverrechnungssätzen des Ministeriums der Finanzen für Angestellte und Arbeiter RLP für 2006.

2.3 Sammlungen

2.3.1 Dokumentation und Restaurierung von Sammlungsgegenständen

Bei den drei Landesmuseen bestanden bei der Erfassung und der wissenschaftlichen Erschließung von Sammlungsgegenständen hohe Arbeitsrückstände. Beispielsweise lag der Erfassungsgrad beim Landesmuseum Koblenz im Sammlungsbereich "Technik, Industrie, Handwerk, Gewerbe" mit 17.000 Sammlungsobjekten bei 48 % und beim Landesmuseum Mainz im Sammlungsbereich "Archäologie" mit 155.000 Sammlungsobjekten bei 50 %. Das Landesmuseum Trier konnte keine umfassend verwertbaren Daten zum Bearbeitungsstand vorlegen.

Angesichts der Arbeitsrückstände waren die museale Verwertbarkeit der Sammlungsgegenstände und die Vermögenssicherung nicht hinreichend gewährleistet. Darüber hinaus wurden keine Bestandsprüfungen durchgeführt.

Auch bei der Restaurierung der Sammlungsgegenstände bestand erheblicher Nachholbedarf. Prioritätenlisten zum Abbau der Rückstände waren nicht vorhanden.

Das Ministerium hat erklärt, die Inventarisierung und Dokumentation werde eine der Hauptaufgaben der wissenschaftlichen Koordination in der GDKE sein. Mangels ausreichender Ressourcen sei jedoch nicht mit einer kurzfristigen Aufarbeitung der Rückstände zu rechnen. Restaurierungskonzepte würden entwickelt.

Folgerungen zu den unterbliebenen Bestandsprüfungen hat das Ministerium bisher nicht gezogen.

2.3.2 Landessammlung für Naturkunde

Das Land errichtete im Jahr 1988 die "Landessammlung für Naturkunde Rheinland-Pfalz" am Naturhistorischen Museum der Stadt Mainz. Die hierzu mit der Stadt geschlossene Vereinbarung entsprach allerdings nicht in vollem Umfang den haushaltsrechtlichen Vorgaben über die Verwaltung landeseigener Vermögensgegenstände durch Dritte⁷⁾. Unter anderem waren Rechte und Pflichten, wie z. B. Weisungsbefugnisse, Einwilligungsvorbehalte, Haftungsfragen, Prüfungsrechte und Kündigungsmöglichkeiten, sowie die Befristung der Vereinbarung nicht festgelegt.

Das Ministerium hat erklärt, mit der Stadt Mainz seien bereits erste Gespräche geführt worden. Ziel sei eine neue Vereinbarung, in der die vom Rechnungshof aufgeworfenen Gesichtspunkte berücksichtigt werden sollten.

2.3.3 Gewährleistungen bei Dauerleihgaben

Die Stadt Mainz überließ dem Landesmuseum Mainz bei dessen Errichtung im Jahr 1967 kunst- und kulturgeschichtliche Gegenstände als Dauerleihgaben. Dabei verpflichtete sich das Land, in Schadensfällen einen finanziellen Ausgleich vorzunehmen. Eine Überprüfung des Werts der Gegenstände, die nach den vertraglichen Vorgaben in angemessenen Zeiträumen erfolgen soll, wurde seither nicht durchgeführt.

Auch ein Teil der Sammlungen beim Landesmuseum Trier stand im Eigentum Dritter. Die Werte waren nicht bekannt.

Die Gewährleistungen des Landes waren nicht durch die haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen für die Übernahme von Garantien zur Förderung der allgemeinen Kulturpflege gedeckt.

Das Ministerium hat erklärt, der von der Landeshaftung abgedeckte Wert der ausgeliehenen Gegenstände der Stadt Mainz habe bei Vertragsabschluss 12,8 Mio. € betragen. Eine Überprüfung und Anpassung dieses Werts sei nur dann angezeigt, wenn die Stadt hierin eine Unterdeckung sehe und eine Neubewertung fordere. Bezüglich der Dauerleihgaben beim Landesmuseum Trier werde mit einem Leihgeber zurzeit unter Berücksichtigung der Haftungsfrage ein Vertrag erarbeitet. Wegen der überlassenen Sammlung eines weiteren Leihgebers werde zunächst eine Groberfassung und -bewertung der Gegenstände stattfinden. Soweit erforderlich, werde nach endgültiger Feststellung des Werts der Sammlungsgegenstände zur Sicherung des Haftungsrisikos eine Erhöhung der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung für die Übernahme von Garantien zur Förderung der allgemeinen Kulturpflege im Landeshaushaltsgesetz 2009/2010 angestrebt.

2.4 Betriebswirtschaftliche Arbeitsmethoden

Die Landesmuseen nutzten betriebswirtschaftliche Arbeitsmethoden noch nicht hinreichend. So waren jährliche Arbeitsziele als Grundlage für Erfolgskontrollen nicht konkret festgelegt. Ein Berichtswesen über Arbeitsweise, Arbeitsergebnisse und Museumsentwicklung fehlte. Kosten- und Leistungsbetrachtungen unterblieben weitgehend und ein geeignetes Kennzahlensystem war noch nicht entwickelt. Daher waren Vergleiche der Landesmuseen untereinander oder mit anderen Museen kaum möglich. Erschwerend kam hinzu, dass Einnahmen und Ausgaben der archäologischen Denkmalpflege beim Landesmuseum Trier haushaltssystematisch nicht dem Landesamt für Denkmalpflege, sondern den Landesmuseen zugeordnet waren.

⁷⁾ Nrn. 15 bis 17 zu § 44 Abs. 2 VV-LHO.

Das Ministerium hat erklärt, ein transparentes Rechnungs- und Berichtswesen werde benötigt. Betriebswirtschaftliche Betrachtungsweisen würden mittelfristig implementiert. Ein geeignetes Kennzahlensystem werde aufgebaut und Zielvereinbarungen mit den beteiligten Direktionen würden geschlossen. Im Rahmen der Neustrukturierung des Haushalts der GDKE werde geprüft, inwieweit eine haushaltsmäßige Trennung des musealen und archäologischen Bereichs beim Landesmuseum Trier möglich und sinnvoll sei.

2.5 Museumskataloge

Ausgaben der Landesmuseen von insgesamt 247.000 € für die Erstellung von 19 in die Prüfung einbezogenen Ausstellungs- und Bestandskatalogen blieben ungedeckt. Im Durchschnitt wurden nur 55 % der Druckauflagen an Dritte abgegeben. Davon wiederum wurde lediglich die Hälfte der Kataloge verkauft und der Rest unentgeltlich verteilt. Teilweise war das Verhältnis zwischen Verkaufspreis und Herstellungskosten so ungünstig, dass selbst bei einem Verkauf der gesamten Druckauflage die Einnahmen nicht zur Deckung der Ausgaben ausgereicht hätten.

Das Ministerium hat die künftige Beachtung der Empfehlungen des Rechnungshofs zugesichert. Danach ist davon auszugehen, dass

- das Angebot von Museumskatalogen sorgfältiger auf die Ausstellungsdauer und das zu erwartende Publikumsinteresse abgestimmt wird,
- eine Verringerung der Zahl der unentgeltlich abzugebenden Kataloge geprüft wird und
- die Verkaufspreise unter Berücksichtigung der Herstellungskosten festgelegt werden.

2.6 Nutzungsentgelte und Erbbauzinsen

Landesmuseen zahlten an den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" (LBB) Entgelte für ungenutzte Flächen:

- Das Landesmuseum Mainz entrichtete in den Jahren 2000 bis 2005 Entgelte von nahezu 1,4 Mio. € für eine im benachbarten "Eltzer Hof" nicht genutzte Fläche von mehr als 3.300 m².
- Für die Zeit von Umbauarbeiten bei den Landesmuseen Mainz und Trier war wegen eingeschränkter Nutzungsmöglichkeiten für Flächen von 7.400 m² ein um zwei Drittel ermäßigtes Nutzungsentgelt vereinbart worden. Tatsächlich konnten Flächen von nahezu 8.600 m² überhaupt nicht genutzt werden. Die Entrichtung eines Nutzungsentgelts von insgesamt 655.000 € war nicht sachgerecht.

Überdies konnte das Landesmuseum Mainz während der Umbauarbeiten 20 Stellplätze, für die es ein Entgelt von 50.000 € zahlte, nicht nutzen.

Außerdem übernahm das Landesmuseum Mainz für die Jahre 2000 bis 2003 auch die vom LBB an die Bundesrepublik Deutschland als Eigentümerin des Museumsgrundstücks zu zahlenden Erbbauzinsen von insgesamt 86.000 €

Das Ministerium hat erklärt, in Verhandlungen mit dem LBB sei bezüglich der nicht genutzten Flächen im "Eltzer Hof" eine Erstattung von insgesamt 1 Mio. € an das Ressort erreicht worden. Eine Erstattung des Gesamtbetrags sei aus Sicht des LBB unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit durchgeführten Bauunterhaltungsmaßnahmen nicht möglich. Gleichwohl sei der LBB aufgefordert worden, sowohl zu diesem Punkt als auch zu den anderen Feststellungen des Rechnungshofs Stellung zu nehmen.

Der Rechnungshof weist daraufhin, dass zu Unrecht gezahlte Nutzungsentgelte und Erbbauzinsen vollständig zurückzufordern sind.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für die Landesmuseen Konzepte zu entwickeln, in denen die Aufgaben, Ziele und Vorgehensweisen sowie die Zusammenarbeit mit der archäologischen Denkmalpflege festgelegt werden,
- b) die Aufbauorganisation der Landesmuseen zu straffen,
- c) Geschäftsverteilungspläne aufzustellen und Unterschriftsbefugnisse schriftlich zu regeln,
- d) im Rahmen der Organisationsreform für eine ausgewogene Personalausstattung in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit und Verwaltung zu sorgen und eine Gesamtpersonalplanung zu entwickeln,
- e) Rückstände bei der Dokumentation von Sammlungsgegenständen möglichst bald abzubauen und Restaurierungskonzepte zu entwickeln,

- f) die mit der Stadt Mainz geschlossene Vereinbarung über die Betreuung der Landessammlung für Naturkunde Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung der haushaltsrechtlichen Vorgaben anzupassen,
- g) das Haftungsrisiko für Dauerleihgaben auch im Hinblick auf die haushaltsgesetzliche Ermächtigung für die Übernahme von Garantien zur Förderung der allgemeinen Kulturpflege zu prüfen,
- h) verstärkt Kosten- und Leistungsbetrachtungen durchzuführen und ein kennzahlengestütztes Berichtswesen einzuführen,
- i) im Rahmen der Aufstellung des Doppelhaushalts 2009/2010 die Einnahmen und Ausgaben der archäologischen Denkmalpflege zur Verbesserung der Transparenz getrennt von den Haushaltsmitteln des Landesmuseums Trier zu veranschlagen,
- j) bei der Erstellung und der Abgabe von Museumskatalogen wirtschaftlicher zu verfahren,
- k) von den Landesmuseen zu Unrecht gezahlte Nutzungsentgelte und Erbbauzinsen zurückzufordern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten oder zugesagten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, b, d, f, g, h, i und k zu berichten,
- b) beim Aufsichts- und Reinigungsdienst des Landesmuseums Trier entbehrliche Stellen einzusparen und Personal sozialverträglich abzubauen,
- c) sicherzustellen, dass die Landesmuseen Bestandsprüfungen durchführen.

Nr. 20 Wirtschaftlichkeit ausgewählter Hochschulambulanzen beim Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Nicht vergütungsfähige Leistungen der 27 Hochschulambulanzen des Klinikums belasteten die Betriebsergebnisse in den Jahren 2004 bis 2006 mit insgesamt 9,7 Mio. €

Verlässliche Kostenkalkulationen konnte das Klinikum aufgrund von Mängeln der Kosten- und Leistungsrechnung nicht vorlegen. Den Vertragsverhandlungen mit den Krankenkassen über die Vergütung ambulanter Leistungen waren keine Kostenermittlungen zugrunde gelegt worden.

Die vereinbarten Leistungsentgelte von neun in die Prüfung einbezogenen Hochschulambulanzen reichten bei weitem nicht zur Deckung der Gesamtkosten aus. Im Jahr 2004 betrug das Gesamtdefizit 5,2 Mio. €

Der weit überwiegende Teil der ambulanten Behandlungen diente nicht den eigentlichen Aufgaben der Forschung und Lehre, sondern der Krankenversorgung. In diesem Bereich können - ohne Beeinträchtigung der Patientenversorgung - erhebliche Einnahmeverbesserungen erzielt werden, wenn möglichst viele Leistungen in medizinischen Versorgungszentren durchgeführt werden.

1. Allgemeines

Das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz¹⁾ ist ermächtigt, Versicherte und Personen mit einem Anspruch auf unentgeltliche ärztliche Versorgung in den Ambulanzen, Instituten und Abteilungen seiner insgesamt 27 Hochschulkliniken²⁾ (sogenannte Hochschulambulanzen) in dem für Forschung und Lehre erforderlichen Umfang ambulant zu behandeln³⁾. Einzelheiten sind durch Vertrag des Klinikums mit der Kassenärztlichen Vereinigung Rheinland-Pfalz und den Krankenkassenverbänden in Rheinland-Pfalz geregelt.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2007 die Wirtschaftlichkeit u. a. von neun Hochschulambulanzen geprüft⁴⁾. Hierbei sind ambulante Notfallbehandlungen und ambulante Operationen insbesondere wegen anderer Vergütungs- und Abrechnungsmodalitäten außer Betracht geblieben⁵⁾. Im Vordergrund der Prüfung stand die Ermittlung und Analyse der Kosten sowie Erlöse für das Jahr 2004. Aktuellere Daten waren aufgrund erheblicher Mängel für die Prüfung nicht verwertbar.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Hochschulambulanzverträge

Das Klinikum hatte im Prüfungszeitraum mit der Kassenärztlichen Vereinigung Rheinland-Pfalz und den Krankenkassenverbänden in Rheinland-Pfalz zwei Hochschulambulanzverträge abgeschlossen. Danach wurden zur Wahrnehmung von Aufgaben in Forschung und Lehre für die Jahre 2004 und 2005 bis zu 68.000 Behandlungsfälle⁶⁾ jährlich vereinbart, die von den Krankenkassen mit jeweils 85,66 € zu vergüten waren. Nach dem Vertrag für die Jahre ab 2006 war es möglich, bis zu 83.000 Behandlungsfälle jährlich mit jeweils 94,27 € abzurechnen.

Das Klinikum hatte keine Maßnahmen zur Einhaltung der vereinbarten Fallzahlen ergriffen. Dies trug mit dazu bei, dass in den Jahren 2004 bis 2006 von allen Hochschulambulanzen insgesamt 32.000 weitere Behandlungsfälle übernommen wurden, die das Betriebsergebnis des Klinikums mit Kosten von mehr als 2,8 Mio. € belasteten.

Außerdem waren die von anderen Stellen des Klinikums, z. B. von dem Zentrallabor, angeforderten Leistungen - sogenannte konsiliarische Untersuchungen - nicht vergütungsfähig. Legt man die zuletzt im Jahr 1998 erfasste Zahl von

¹⁾ Das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ist eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur; vgl. § 1 Landesgesetz über das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - Universitätsklinikumsgesetz (UKIG) - vom 1. Juli 1997 (GVBl. S. 169, 170), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167), BS 223-42.

²⁾ Stand: 6. Dezember 2006 - ohne Zahnmedizin -.

³⁾ § 117 Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246).

⁴⁾ Augenklinik, Klinik für Geburtshilfe und Frauenkrankheiten, Hals-, Nasen- und Ohrenklinik mit Schwerpunkt Kommunikationsstörungen, II. Medizinische Klinik, Klinik für Neurologie, Klinik für Nuklearmedizin, Orthopädische Klinik, Klinik für Transplantationschirurgie und Urologische Klinik.

⁵⁾ Vgl. §§ 85 und 115b SGB V.

⁶⁾ Als Behandlungsfall gilt nach dem Hochschulambulanzvertrag die aufgrund einer Überweisung durchgeführte gesamte Untersuchung und Behandlung eines Versicherten während eines Kalendervierteljahres durch eine oder mehrere Hochschulambulanzen.

nahezu 27.000 Untersuchungen zugrunde, so waren in den Jahren 2004 bis 2006 geschätzte Kosten von mindestens 6,9 Mio. € nicht gedeckt.

Welche Entgelte zur Deckung der Kosten ambulanter Leistungen erforderlich gewesen wären, hatte das Klinikum nicht ermittelt. Somit fehlte eine wesentliche Grundlage für die Verhandlungen mit den Krankenkassen über die Vergütungen sowie die Fallzahlenbegrenzungen. Mithin war, dass ein angemessenes Risikomanagement und ein Risikofrüherkennungssystem nicht bestanden.

Das Klinikum hat zur Fallzahlenbegrenzung erklärt, die Möglichkeit der Festlegung von Richtwerten für die einzelnen Hochschulambulanzen werde geprüft. Die Vergütung von notwendigen Konsilien werde im Zuge der Verhandlungen mit den Krankenkassen erörtert. Als Bestandteil der im Jahr 2008 zu implementierenden Kostenträgerrechnung würden aufgrund von Sollkosten auch separate Ambulanzberichte vorgelegt, aus welchen die wirtschaftliche Situation ersichtlich sei. Damit werde eine Steuerung durch das Klinikum möglich. Auch stünden seit Anfang 2007 mit Einführung der programmunterstützten Erfolgsrechnung Auswertungen zur Verfügung, um wirtschaftliche Risiken frühzeitig erkennen und Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

Ob damit für künftige Vertragsverhandlungen mit den Krankenkassen auch aussagefähige Kostenermittlungen zur Verfügung stehen, bleibt offen.

2.2 Kosten und Leistungen

Ambulante Kosten und Leistungen wurden, wie die nachfolgenden Ausführungen verdeutlichen, nicht ordnungsgemäß erfasst und nicht transparent ausgewiesen:

- Bei den als Kostenstellen geführten Hochschulambulanzen wurden nicht nur die Kosten und Erlöse ambulanter Leistungen, sondern auch die ambulanten Notfallbehandlungen und ambulanten Operationen gebucht. Eine Differenzierung war nicht vorgesehen, obwohl ambulante Notfälle und ambulante Operationen nicht Gegenstand des Hochschulambulanzvertrags sind und anderen Vergütungs- sowie Abrechnungsmodalitäten unterliegen.

Außerdem wiesen die Hochschulambulanzen mit Ausnahme von zwei Kliniken lediglich die Leistungen nach, die für andere Organisationseinheiten erbracht wurden. Selbst erbrachte Leistungen der jeweiligen Hochschulambulanz wurden nicht erfasst. Darüber hinaus enthielten Leistungsstatistiken, soweit diese vorgelegt werden konnten, teilweise gravierende Fehler. So wurden nahezu allen Hochschulambulanzen auch anästhesiologische Leistungen zugeordnet, die stationäre Behandlungen betrafen. Eine zutreffende Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit⁷⁾ der Hochschulambulanzen war somit nicht möglich.

Das Klinikum hat erklärt, eine Trennung zwischen der Behandlung von Notfällen, poliklinischen Fällen, vor- und nachstationären Behandlungen und oft auch ambulanten Operationen sei nicht umsetzbar, da die Leistungen in den gleichen räumlichen und organisatorischen Einheiten erbracht würden. Daher würden keine zusätzlichen Kostenstellen gebildet. Für das Jahr 2008 sei geplant, eine flächendeckende Leistungserfassung in den Ambulanzen einzurichten und eine Verbesserung der Leistungsstatistiken voranzutreiben. Dabei sei von einer Projektdauer von etwa zwei Jahren auszugehen.

Zu der unzureichenden Differenzierung der Kosten ist zu bemerken, dass in der Regel bereits bei der Aufnahme eines Patienten feststeht, ob er als Notfall eingeliefert wird, ambulant operiert oder aufgrund der Überweisung eines niedergelassenen Arztes ambulant behandelt werden soll. Eine sorgfältige Trennung dieser unterschiedlichen Behandlungsfälle ist schon aus Gründen einer ordnungsgemäßen Abrechnung gegenüber den Kostenträgern geboten. Im Übrigen ist die Klinik verpflichtet, die aufgrund ihrer Aufgaben und Struktur erforderlichen Kostenstellen zu bilden⁸⁾.

- In der zur Ermittlung der Personalkosten erstellten Vollzeitkräftestatistik waren die ausgewiesenen Personalstellen nicht immer sachgerecht den Kostenstellen und den unterschiedlichen Behandlungsarten zugeordnet. Oftmals waren Korrekturen insbesondere bei Arbeitsplätzen, die u. a. für Forschungs- und Krankenversorgungsaufgaben, teils stationär und teils ambulant, eingerichtet worden waren, erforderlich. Vielfach war der zeitanteilige Personaleinsatz nicht differenziert erfasst und in Vollzeitkräfte umgerechnet.

Ferner unterblieb weitgehend der notwendige Datenabgleich zwischen der Verwaltung des Klinikums und den einzelnen Kliniken. Offenkundige Fehler waren auch nach der vom Klinikum im Jahr 2005 durchgeführten Erhebung über den Einsatz von Personal nicht bereinigt worden.

Das Klinikum hat erklärt, die Abteilung "Kosten- und Leistungsrechnung" überwache die Einhaltung der vereinbarten, erlösorientierten Personalbudgets im Rahmen der Erfolgsrechnung und berichte hierüber.

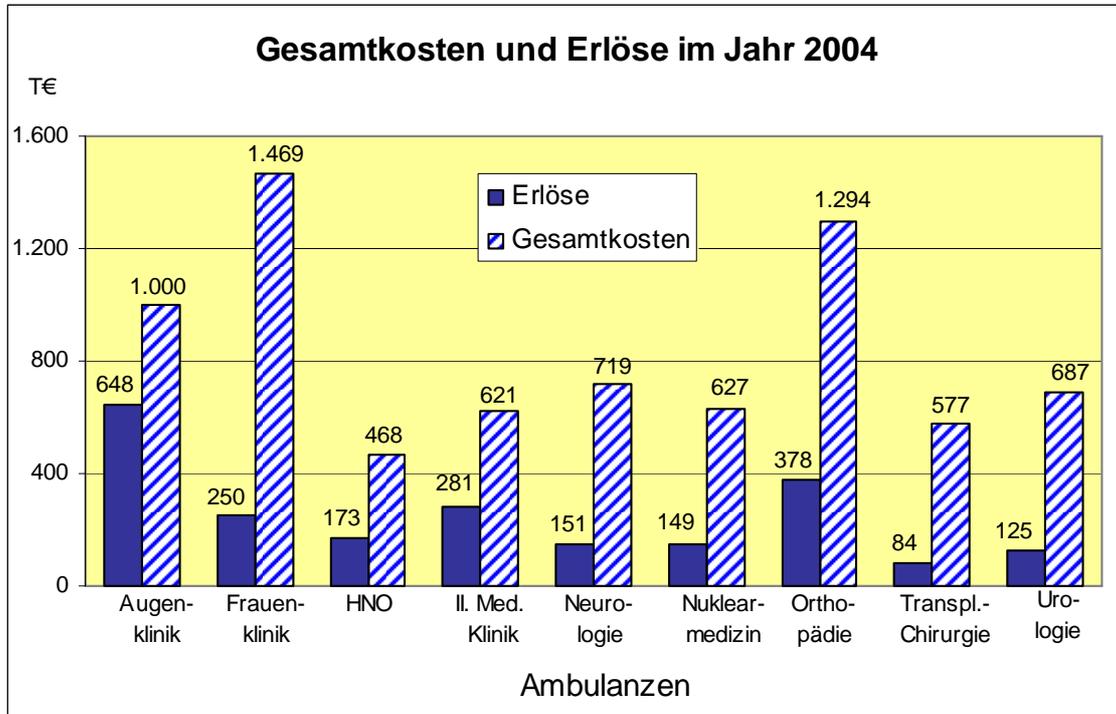
⁷⁾ Vgl. § 8 Satz 1 Verordnung über die Rechnungs- und Buchführungspflichten von Krankenhäusern - Krankenhaus-Buchführungsverordnung (KHBV) - in der Fassung vom 24. März 1987 (BGBl. I S. 1046), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1869).

⁸⁾ § 8 Nr. 1 KHBV.

Dieser Äußerung ist nicht zu entnehmen, ob im Hinblick auf die Bedeutung der Personalkosten für einen wirtschaftlichen Betrieb der Hochschulambulanzen künftig eine genaue Messung des Personaleinsatzes und dessen verursachungsgerechte Zuordnung zu den Kostenstellen sichergestellt werden.

2.3 Betriebsergebnisse

Die vom Rechnungshof ermittelten Kosten⁹⁾ und Erlöse der in die Prüfung einbezogenen neun Hochschulambulanzen für das Jahr 2004 sind in dem nachfolgenden Diagramm dargestellt:



Nach diesen Ergebnissen waren die in die Prüfung einbezogenen neun Hochschulambulanzen defizitär. Ihre Erlöse reichten auch nicht zur Deckung der unmittelbar zuordenbaren Personal- und Sachkosten aus. Bei sieben der neun Hochschulambulanzen waren sogar die Personalkosten höher als die Erlöse.

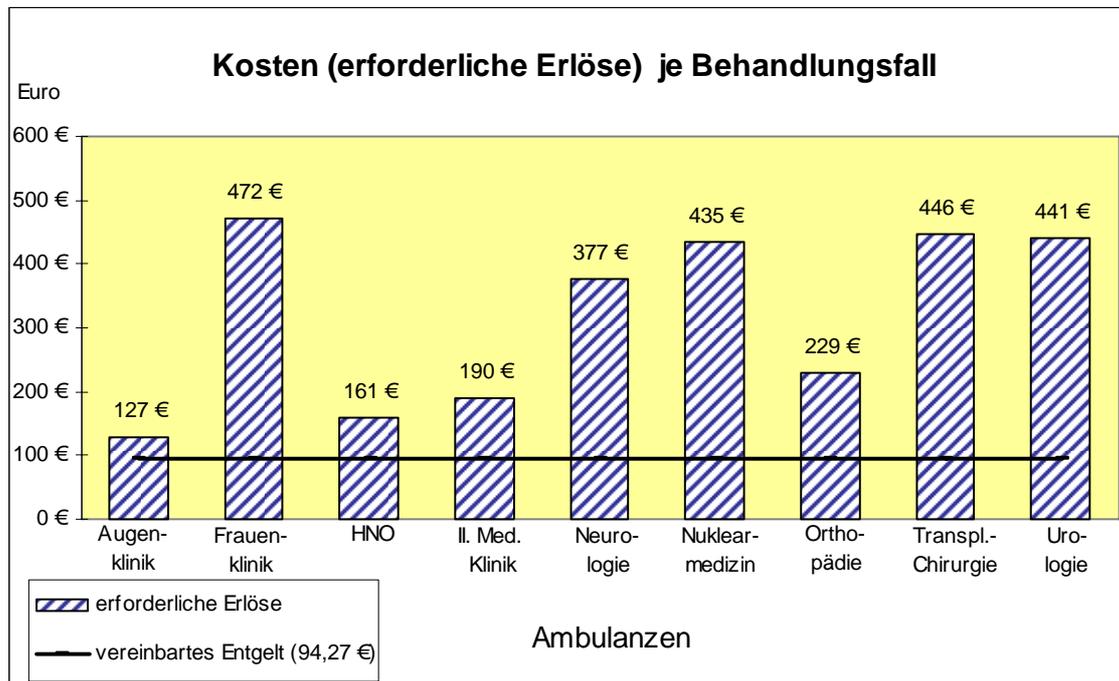
Das Gesamtdefizit von 5,2 Mio. €¹⁰⁾ lässt zwar keine Hochrechnung auf die wirtschaftliche Lage aller 27 Hochschulambulanzen des Klinikums zu, es verdeutlicht jedoch auch im Hinblick auf den im Jahresabschluss 2004 ausgewiesenen Fehlbetrag von mehr als 33 Mio. € den Handlungsbedarf zur Verbesserung der Betriebsergebnisse.

⁹⁾ Die Kosten wurden in drei Schritten wie folgt ermittelt:

- Wesentliche Datengrundlagen für die Berechnung der Personal- und Sachkosten einer Hochschulambulanz ohne Inanspruchnahme anderer Einrichtungen des Klinikums (Primärkosten) waren die Vollzeitkräftestatistik und Angaben der Finanzbuchhaltung für das Jahr 2004, die aufgrund eigener Erhebungen und in Abstimmung mit der Verwaltung berichtigt wurden.
- Außerdem wurden die Kosten des klinikumsinternen Leistungsaustauschs (Sekundärkosten) für die jeweils maßgeblichen Hochschulambulanzen auf der Grundlage der für das Jahr 2004 vorgelegten und durch eigene Erhebungen sowie in Abstimmung mit der Verwaltung berichtigten Leistungsstatistik berechnet. Die Gebührenwerte der nach der Gebührenordnung für Ärzte bewerteten Leistungen (abzüglich 10 % gemäß § 120 Abs. 3 Satz 2 SGB V), die bei anderen Stellen des Klinikums angefordert worden waren, abzüglich der um 10 % gekürzten Gebührenwerte für Leistungen, die für andere Hochschulambulanzen erbracht worden waren, ergaben die Sekundärkosten.
- Als dritter Schritt wurden die Gemeinkosten auf der Grundlage der Verrechnungssätze des Ministeriums der Finanzen berechnet.

¹⁰⁾ Dieses Gesamtbild hat sich trotz der ab dem Jahr 2006 geltenden höheren Vergütung ambulanter Leistungen nicht wesentlich verändert. Modellrechnungen zeigen, dass sich - bei konstanten Kosten des Jahres 2004 - die Unterdeckung der Gesamtkosten der neun Hochschulambulanzen lediglich auf 4,7 Mio. € verringert hätte.

Die zur Deckung der Kosten erforderlichen Erlöse je Behandlungsfall sind dem nachfolgenden Diagramm zu entnehmen:



Bezogen auf die neun Hochschulambulanzen war auch das nach dem neuen Hochschulambulanzvertrag vereinbarte Leistungsentgelt von 94,27 € zu niedrig. Das Klinikum hätte zur Kostendeckung eine Fallpauschale von durchschnittlich 257 € anstreben müssen. Hierzu fehlten ihm allerdings die notwendigen Kostenkalkulationen. Unberücksichtigt blieb auch, dass bei der Vergütung der Leistungen der Hochschulambulanzen eine Abstimmung mit Entgelten für vergleichbare Leistungen erfolgen soll¹¹⁾. Soweit Leistungen zweifelsfrei allein im Rahmen ambulanter Krankenversorgung erbracht werden, hätte ein Vergleich mit den Leistungsentgelten niedergelassener Ärzte vorgenommen werden können.

Darüber hinaus zeigt die Bandbreite der Kosten je Behandlungsfall zwischen 127 € (Augenklinik) und 472 € (Frauenklinik) die Notwendigkeit, differenzierte Vergütungspauschalen¹²⁾ zu vereinbaren. Einheitliche Pauschalen werden den unterschiedlichen Leistungsarten und Kostenstrukturen der Hochschulambulanzen nicht gerecht.

Das Klinikum hat erklärt, bei den nächsten Vertragsverhandlungen mit den Kostenträgern werde eine Abstimmung der Vergütung poliklinischer Leistungen mit den Entgelten für vergleichbare Leistungen im Bereich der vertragsärztlichen Kassenversorgung erfolgen. Außerdem würden nach Fachabteilungen differenzierte, kostendeckende Pauschalen angestrebt.

2.4 Neue Versorgungsformen

Nach den Ergebnissen der Hochschulambulanzstudie¹³⁾ und den Feststellungen des Rechnungshofs dienen die ambulanten Behandlungen der Hochschulambulanzen weit überwiegend der Krankenversorgung und nur zu einem geringen Teil der Forschung und Lehre.

Die Wirtschaftlichkeit der Hochschulambulanzen kann auf Dauer verbessert werden, wenn ambulante Behandlungen, die allein die Krankenversorgung betreffen, in medizinischen Versorgungszentren¹⁴⁾ angeboten werden. Die erbrachten Leistungen könnten dann nach den jeweils maßgeblichen Tarifen für Ärzte abgerechnet werden.

¹¹⁾ § 120 Abs. 2 Satz 4 SGB V.

¹²⁾ § 120 Abs. 3 Satz 1 SGB V.

¹³⁾ Vgl. Lauterbach, Schwartz, Potthoff, Schmitz et al., Bestandsaufnahme der Rolle von Ambulanzen der Hochschulkliniken in Forschung, Lehre und Versorgung an ausgewählten Standorten, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Asgard-Verlag, 2003.

¹⁴⁾ Nach § 95 Abs. 1 SGB V nehmen zugelassene medizinische Versorgungszentren an der vertragsärztlichen Versorgung teil. Medizinische Versorgungszentren sind fachübergreifende ärztlich geleitete Einrichtungen, in denen Ärzte, die in das Arztregister eingetragen sind, als Angestellte oder Vertragsärzte tätig sind. Die medizinischen Versorgungszentren können sich aller zulässigen Organisationsformen bedienen; sie können von den Leistungserbringern, die aufgrund von Zulassung, Ermächtigung oder Vertrag an der medizinischen Versorgung der Versicherten teilnehmen, gegründet werden.

Das Klinikum hatte Mitte des Jahres 2006 Maßnahmen eingeleitet, um diese Möglichkeit zur Verbesserung der Einnahmesituation zu nutzen. Inzwischen hat es mit den Kostenträgern die Einrichtung eines sozialpädiatrischen Zentrums zum 1. Juli 2007 vereinbart, das nach überschlägiger Schätzung Einnahmeverbesserungen von 2 Mio. € jährlich ermöglichen soll. Nach Einrichtung eines medizinischen Versorgungszentrums für Strahlentherapie und Nuklearmedizin ab Januar 2008 werden weitere Mehreinnahmen von 2,5 Mio. € jährlich erwartet.

Allerdings fehlte bisher ein Konzept zur Verlagerung weiterer ambulanter Leistungen in medizinische Versorgungszentren und damit zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Hochschulambulanzen.

Das Klinikum hat mitgeteilt, im Laufe des Jahres 2008, nach Implementierung des medizinischen Versorgungszentrums für Strahlentherapie und Nuklearmedizin, werde geprüft, welche weiteren Fachrichtungen integriert werden können.

Im Hinblick auf die Höhe der Defizite im Bereich der Hochschulambulanzen sollten schnellstmöglich Maßnahmen für eine wirtschaftlichere ambulante Krankenversorgung getroffen werden.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Hochschulambulanzen zur Einhaltung der Zahl der vertraglich vereinbarten vergütungsfähigen Behandlungsfälle Richtwerte vorzugeben,
- b) die Kosten für ambulante Behandlungen sowie konsiliarische Untersuchungen zu ermitteln und die Ergebnisse den künftigen Verhandlungen mit den Kostenträgern zugrunde zu legen,
- c) ein Risikomanagement und ein Risikofrüherkennungssystem einzuführen,
- d) die Leistungen der Hochschulambulanzen vollständig zu erfassen und die Daten ordnungsgemäß aufzubereiten,
- e) für die Leistungen im Rahmen der ambulanten Krankenversorgung kostendeckende Entgelte zu vereinbaren,
- f) die Einbindung weiterer Fachrichtungen in medizinische Versorgungszentren zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis f zu berichten,
- b) als Grundlage für eine ordnungsgemäße Abrechnung gegenüber den Kostenträgern die Kosten und Leistungen ambulanter Operationen, ambulanter Notfallbehandlungen und ambulanter Behandlungen getrennt zu erfassen,
- c) künftig eine genaue Messung des Personaleinsatzes und dessen sachgerechte Zuordnung zu den Kostenstellen sicherzustellen.

Nr. 21 Umstellung des Rechnungswesens der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2005 mit einer Bilanzsumme von 142 Mio. € war um mindestens 54 Mio. € zu kürzen.

Vorgaben für die Umstellung des Rechnungswesens auf die kaufmännische Buchführung waren nicht hinreichend konkret. Verbindliche Regelungen, die eine Vergleichbarkeit von Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen sicherstellen, fehlten.

Die zur Finanzierung der Leistungen der Hochschule erforderlichen Mittel waren nur zum Teil im Landeshaushalt veranschlagt. Im Wirtschaftsplan war der Ressourcenverbrauch teils unvollständig und teils unzutreffend abgebildet. Die mit der Umstellung auf die kaufmännische Buchführung angestrebte Transparenz wurde so nicht erreicht.

Zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts fehlten Informations- und Steuerungsinstrumente.

Vor der Vergabe von Aufträgen im Zusammenhang mit dem Projekt "Integrierte Verwaltungssoftware" wurden gebotene Ausschreibungen nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt.

1. Allgemeines

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz stellte ihr Rechnungswesen unter Beibehaltung ihrer bisherigen Rechtsform als Körperschaft des öffentlichen Rechts und unmittelbare Landeseinrichtung ab dem Haushaltsjahr 2005 auf eine kaufmännische Buchführung um. Ihre Haushaltsmittel sind als Globalhaushalt veranschlagt¹⁾. Mit der Ausgliederung sollten der Universität mehr Autonomie eingeräumt sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung einfacher und transparenter werden²⁾.

Der Rechnungshof hat die Umstellung des Rechnungswesens und die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2005 untersucht.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Projektplanung und -steuerung

Die Universität begann im Jahr 2000 im Rahmen eines Reformprozesses, das Projekt "Integrierte Verwaltungssoftware" in mehreren Teilschritten zu realisieren. Es umfasst neben der Umstellung des Rechnungswesens und der für das Jahr 2008 vorgesehenen Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung ein webbasiertes Beschaffungsprogramm und ein Data Warehouse³⁾. Ein neues Personalverwaltungssystem war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch in der Entwicklung. Bis Juli 2007 entstanden für das Projekt nach überschlägiger Ermittlung durch den Rechnungshof - ohne Ausgaben für Beratungsleistungen in den Jahren 2000 bis 2002 - Kosten von mindestens 5,5 Mio. €

Eine im Rahmen des Entlastungsverfahrens 2001⁴⁾ nachgereichte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und des kaufmännischen Rechnungswesens wurde bislang nicht als Grundlage für eine begleitende und abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung herangezogen. Ob durch die Umstellung eine monetär bewertbare Wirtschaftlichkeitssteigerung eingetreten ist, wurde noch nicht ermittelt. Auch im Zuge der Erweiterung des ursprünglichen Projekts wurden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht angestellt.

¹⁾ Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 05 Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Globalhaushalt); ab dem Haushaltsjahr 2007: Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 05 Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Globalhaushalt).

²⁾ Vgl. Drucksache 14/2017 S. 109.

³⁾ Data Warehouse: Hierbei handelt es sich um eine zentrale Datenbank, deren Inhalt sich aus Daten verschiedener Quellen zusammensetzt. Mit diesem Informationssystem können Daten für ein Berichtswesen, zur Entscheidungsunterstützung, zur Geschäftsanalyse sowie für ein Controlling genutzt werden.

⁴⁾ Jahresbericht 2002, Tz. 21 (Drucksache 14/1880), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2002 des Rechnungshofs (Drucksache 14/2168 S. 19), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/2320 S. 14), Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 (Plenarprotokoll 14/52 S. 3513), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2001 (Drucksache 14/2813 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/3240 S. 17), Beschluss des Landtags vom 1. Juli 2004 (Plenarprotokoll 14/76 S. 5080), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2002 (Drucksache 14/3780 S. 17).

Die Universität hat zugesagt, künftig bei entsprechenden Projekten im Vorfeld eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen und diese projektbegleitend fortzuschreiben. Aus Kapazitätsgründen und aufgrund laufender Veränderungen im Umfang, der Ausgestaltung und der Perspektiven des Gesamtprojekts habe bisher keine abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen werden können.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass zur gegebenen Zeit eine abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt wird.

2.2 Beschaffung der Software

Zu Auftragsvergaben wurde Folgendes festgestellt und empfohlen:

- Der Beschaffung der für die Umstellung erforderlichen Software⁵⁾ ging eine Ausschreibung nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen voraus. Gegenstand der Ausschreibung waren eine standardisierte und integrierte Verwaltungssoftware, Beratungsleistungen und Schulungen der Mitarbeiter.

In das Verhandlungsverfahren wurden drei Anbieter einbezogen. Nach der Präsentation der Produkte entschied sich die Universität im Dezember 2002 für ein Angebot mit einem Auftragsvolumen von 1,5 Mio. €.

Das von der Hochschule gewählte Vergabeverfahren ist nur für Leistungen anwendbar, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten werden und die vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben werden können. IT-Leistungen, wie die Lieferung von Standardsoftware, Pflege- und Unterstützungsleistungen sowie Programmier- und Beratungsleistungen, die hiermit in Zusammenhang stehen, sind grundsätzlich nach der Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A - auszuschreiben.

Nach Auftragsgegenstand und Auftragsvolumen wären die Leistungen nach einer europaweiten Ausschreibung im Wege des offenen Verfahrens, das der öffentlichen Ausschreibung entspricht, zu vergeben gewesen. Verhandlungen mit Anbietern über Leistungen und Preise hätten nicht geführt werden dürfen.

Im Zuge des Projektfortschritts wurden weitere Aufträge an dasselbe Unternehmen freihändig vergeben:

- Automationsunterstützung dezentraler Beschaffungen durch die Fachbereiche (Auftragswert: 328.000 €),
- Weiterentwicklung einer Personalverwaltungssoftware in Zusammenarbeit mit der Universität⁶⁾.

Die Universität hat erklärt, sie werde bei künftigen Vergabeverfahren noch strengere Maßstäbe bei der Prüfung, welche Vorgaben maßgeblich seien, anlegen. Die jüngeren Vergabeverfahren mit entsprechenden Volumina seien europaweit ausgeschrieben worden.

- Das ebenfalls freihändig vergebene Data Warehouse war bereits Gegenstand der Basisausschreibung und wurde im Rahmen einer "Generalunternehmerschaft" mit angeboten. Allerdings entschied sich die Universität für ein erst im Rahmen des Verhandlungsverfahrens angebotenes Produkt eines anderen Unternehmens (Auftragswert 205.000 €).

Die Universität hat erklärt, sie habe auf die Generalunternehmerschaft verzichtet und damit mindestens die Marge von 20 % eingespart.

Diese Begründung rechtfertigt nicht den Verzicht auf eine erneute Ausschreibung bei wesentlichen Änderungen der ursprünglichen Leistungsanforderungen.

Trotz der von der Hochschule geltend gemachten möglichen Vorteile integrierter Verfahren sollten Automationslösungen z. B. durch die Forderung nach offenen Schnittstellen so weiterentwickelt werden, dass auch andere Unternehmen entsprechende Erweiterungen anbieten können. Auf diese Weise können insbesondere bei einem stufenweisen Ausbau des Systems weiterhin die Vorteile des Wettbewerbs genutzt und die bisherigen Vertragspartner zur Abgabe marktgerechter Angebote veranlasst werden.

Die Universität hat erklärt, sie werde künftig bei erheblichen Funktionserweiterungen den Bedarf an Leistungen zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung feststellen, die erforderlichen Leistungen beschreiben und ggf. eine Ausschreibung vornehmen.

⁵⁾ Bestandteile: Kaufmännisches Rechnungswesen mit kameraleen Berichtsfunktionen, Drittmittelverwaltung, Kosten- und Leistungsrechnung, Anlagenbuchhaltung, automatisierte Beschaffung (Materialwirtschaft), flexibles und mehrdimensionales Berichtswesen im Rahmen eines Data Warehouse, Instandhaltungsmanagement, Gebäude- und Raummanagement, Dokumenten- und Vorgangsverwaltung.

⁶⁾ Bisher von der Universität erbrachte Leistungen: 468.000 € und 770 Mitarbeitertage.

2.3 Darstellung im Landeshaushalt

2.3.1 Globalhaushalt

Für die im Landeshaushalt veranschlagten Zuführungen an die Universität wurden zum Teil nachschüssige Zahlungen vereinbart⁷⁾. Davon betroffen sind folgende Titel:

- 685 01 "Zuführungen des Landes für Personalaufwendungen",
- 685 09 "Zuführungen des Landes für Sachaufwendungen" und
- 891 01 "Zuführungen des Landes für Investitionen".

Dies führte dazu, dass der Haushalt der Universität nicht ausfinanziert war⁸⁾. Im Haushaltsjahr 2005 war ein Betrag von 28,4 Mio. € nicht veranschlagt, der erst im Folgejahr etatisiert wurde. Von dem originär auf das Jahr 2006 entfallenden Betrag wurden 43 Mio. € nicht veranschlagt. Zur Schließung der Deckungslücken sollte auf Kassenverstärkungskredite zurückgegriffen werden. Tatsächlich wurde die Liquidität u. a. durch die Überweisung der nicht der nachschüssigen Finanzierung unterliegenden Zuführungen von jeweils zwei Monatsraten im Voraus sowie durch die vorübergehende Inanspruchnahme von Stiftungserträgen und von noch nicht benötigten Drittmitteln verstärkt.

Wegen der zentralen Zuständigkeit der Universität für die Abwicklung der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz waren im Globalhaushalt der Universität außerdem Ansätze für die entsprechenden Bundes- und Landesmittel vorgesehen. Allerdings wurde der Landesanteil nicht oder nicht vollständig veranschlagt⁹⁾.

Der Erfolgsplan 2005, der als Bestandteil des Wirtschaftsplans Grundlage für die Wirtschaftsführung der Universität war, wies zwar "Erträge" und "Aufwendungen" aus, war jedoch auf Basis der kassenwirksamen Landeszuführungen kalkuliert.

Mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens sollte insbesondere auch die Transparenz der Wirtschaftsführung gesteigert werden. Dies setzt voraus, dass der anerkannte Finanzbedarf für das jeweilige Haushaltsjahr/Wirtschaftsjahr sowohl im Landeshaushalt als auch im Wirtschaftsplan offen ausgewiesen wird. Durch die nachschüssigen Zahlungen wird auch ein Vergleich der Finanzausstattung der Universität mit der aus Vorjahren sowie mit anderen Universitäten erschwert.

Es steht im Übrigen weder mit dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts¹⁰⁾ noch mit den Vorgaben des Hochschulgesetzes, wonach das Land die Leistungen der Hochschulen im Rahmen der vom Landtag bewilligten Mittel finanziert¹¹⁾, in Einklang, wenn über den durch Landeshaushalt und Wirtschaftsplan definierten Finanzrahmen hinaus vorhersehbare Aufwendungen durch Kassenkredite oder sonstige Mittel außerhalb des Haushalts gedeckt werden sollen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur sowie das Ministerium der Finanzen haben erklärt, der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts sei mit dem finanzverfassungsrechtlichen Gebot der Wirtschaftlichkeit in Einklang zu bringen gewesen. Bei Abwägung der beiden Grundsätze habe sich die Landesregierung davon leiten lassen, durch die Festsetzung zeitversetzter Zahlungsmodalitäten auf der einen Seite dem Land einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit seinen Mitteln zu ermöglichen, auf der anderen Seite auch den Geldempfänger zu zwingen, frühzeitig seine eigenen Mittel miteinzusetzen. Die Universität habe im Zeitpunkt der Ausgliederung über Selbstbewirtschaftungsmittel von mehr als 6,1 Mio. € verfügt. Außerdem habe die nachjährige Zahlung für die Universität keinerlei Nachteile, weil sich eventuell zu ihren Gunsten oder Lasten ergebende Zinssalden aus einem Verrechnungskonto ausgeglichen würden. Schließlich sei die "Zwölfstel-Regelung" nur temporär gewählt worden, um die vorhandenen Mittel optimal einsetzen zu können. Mit dem Doppelhaushalt 2007/2008 habe die Landesregierung wieder zwölf Anteile jährlich etatisiert.

7) Protokoll - Teil I - über die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 14. Oktober 2004.

Das Ministerium der Finanzen gestattete der Universität, ihre Sonderrechnungen mit entsprechenden Fehlbeträgen abzuschließen.

8) Im Haushaltsjahr 2005 wurden nur zehn Zwölfstel des errechneten Jahresbetrags und im Haushaltsjahr 2006 neun Zwölfstel sowie die restlichen zwei Zwölfstel aus dem Haushaltsjahr 2005 veranschlagt.

9) Vgl. Beitrag Nr. 1 "Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2006", Teilziffer 9.

10) Artikel 116 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 495), BS 100-1, i. V. m. § 11 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2006 (GVBl. S. 349), BS 63-1.

11) § 103 Abs. 1 Satz 1 Hochschulgesetz (HochSchG) vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 438), BS 223-41.

Ungeachtet der Frage, ob der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts durch das Wirtschaftlichkeitsgebot eingeschränkt werden kann¹²⁾, sind die dargestellten Wirtschaftlichkeitserwägungen nicht überzeugend, weil eventuellen Zinsvorteilen des Landes aus der nachschüssigen Zahlung zusätzliche Ausgaben für die Verzinsung von Drittmitteln öffentlicher Geldgeber gegenüberstehen. Außerdem wurde die Universität ermächtigt, ihre Sonderrechnung jeweils mit einem Fehlbetrag in Höhe der nicht veranschlagten Zuführungen abzuschließen. Damit wurde ihr eine Ausgabeermächtigung - außerhalb des Haushaltsplans - erteilt, die durch Kassenkredite in entsprechender Höhe zu decken gewesen wäre. Auch wenn es der Universität bisher gelungen ist, die Liquidität überwiegend ohne solche Kredite sicherzustellen, so mussten eigene Mittel allenfalls vorübergehend, nicht aber als endgültige Deckungsmittel eingesetzt werden. Bei einem Großteil der Mittel hätte im Übrigen auch deren Zweckbindung einer Verwendung als allgemeine Deckungsmittel entgegengestanden.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass - so der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz¹³⁾ - aus den Grundsätzen der Vollständigkeit des Haushalts und der Haushaltswahrheit folgt, dass "der Haushaltsplan sich jeglicher den Überblick verfälschender Verschleierung zu enthalten hat. Er muss transparent machen, wo und in welcher Höhe die veranschlagten Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben und in welcher Höhe Ausgaben für welchen Zweck voraussichtlich anfallen". In diesen Grundsätzen bewähre sich das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments als das wesentliche Instrument der Regierungskontrolle.

Schließlich wirkt sich die nachschüssige Zahlung auch nicht nur temporär aus. Die im Doppelhaushalt 2007/2008 für jedes Jahr veranschlagten zwölf Anteile betreffen jeweils zu rund einem Viertel Zuweisungen, die im vorangegangenen Haushaltsjahr zu etatisieren gewesen wären. Damit werden künftige Haushalte durch noch zu leistende Zuführungen in einer Größenordnung von 43 Mio. € allein für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz vorbelastet. Hinzu kommen die ausstehenden Anteile für die anderen Hochschulen des Landes mit Globalhaushalt, für die ebenfalls nachschüssige Zahlungen¹⁴⁾ vereinbart wurden.

Nicht berücksichtigt ist außerdem die nachschüssige Zahlung des Landesanteils an den Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Hierzu haben sich die Ministerien nicht geäußert.

Unter Berücksichtigung der Haushaltssituation sollte innerhalb des nächsten Finanzplanungszeitraums eine Identität zwischen den Ausgleichsleistungen des Landes für den Globalhaushalt und dem jeweiligen Haushaltsjahr angestrebt werden.

2.3.2 Budgetrecht

Bei der Ausgliederung von Hochschulhaushalten aus dem Landeshaushalt (Globalhaushalt) sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente anzuwenden, die im Einzelnen im Landeshaushaltsgesetz festzulegen sind¹⁵⁾. Ein solches Instrumentarium, das dem parlamentarischen Budgetrecht Rechnung trägt, wurde noch nicht eingeführt. Bisher sind lediglich Berichtspflichten der Universität gegenüber dem fachlich zuständigen Ministerium vorgesehen.

Die Ministerien haben zugesagt, dem Parlament als zusätzliche Information den jeweiligen Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der Universität zuzuleiten.

2.3.3 Wirtschaftsplan

Der anerkannte Finanzbedarf und voraussichtliche Ressourcenverbrauch waren im Wirtschaftsplan nicht zutreffend ausgewiesen:

- Der Erfolgsplan 2005 entsprach nicht dem Grundsatz der Vollständigkeit. Neben den nicht in voller Höhe veranschlagten Erträgen und Aufwendungen, auf die bereits hingewiesen wurde, fehlten nicht kassenwirksame Aufwendungen wie Rückstellungen und Abschreibungen sowie korrespondierende Erträge aus der Auflösung der Sonderposten und Erträge, denen Forderungen der Universität gegen das Land gegenüberstanden.

12) Vgl. Musil, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, Tübingen 2005, S. 87 f.: "In dieser Ausformung besitzt das Wirtschaftlichkeitsprinzip Verfassungsrang. Auch über Artikel 114 Abs. 2 GG hinaus sind alle staatlichen Gewalten, insbesondere aber auch die staatliche Verwaltung, daran gebunden. Jedoch handelt es sich nicht um ein materielles Prinzip, das mit anderen Verfassungsprinzipien abgewogen werden könnte. Vielmehr sind diese bei der Kosten-Nutzen-Analyse in die Bewertung einzustellen. Das Wirtschaftlichkeitsgebot sagt als rein formales Optimierungsgebot nichts über die Wertigkeit anderer Verfassungsprinzipien aus, sondern fordert nur ihre möglichst optimale und kostengünstige Verwirklichung. Aufgrund dieser Konzeption taugt das Wirtschaftlichkeitsprinzip nicht als Rechtfertigungsgrund für eine Beeinträchtigung von Verfassungsnormen."

13) VerfGH Rh.-Pf., Entscheidung vom 20. November 1996 - VGH N 3/96 - in: DVBl. 1997, S. 491, 492.

14) Ab dem Haushaltsjahr 2007 sind die Technische Universität Kaiserslautern und die Universität Trier sowie die Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz als Globalhaushalte ausgebracht. Für diese wurden im Haushaltsjahr 2007 jeweils elf Anteile und im Haushaltsjahr 2008 jeweils zehn Anteile - davon ein Anteil für das vorangegangene Haushaltsjahr - vorgesehen.

15) § 103 Abs. 2 HochSchG.

- Die Universität erzielte aus der Vermietung von Wohnungen, Garagen sowie Ladengeschäften Erträge von 1 Mio. € jährlich. Eigentümer der Immobilien war das Land, der Universität oblag lediglich deren Verwaltung. Die Mieterträge verminderten die Zuführung des Landes in gleicher Höhe.
- Außerdem wurde der gesamte Aufwand für die Landeshochschulkasse, die Aufgaben für alle Hochschulen des Landes wahrnahm, ohne gesonderten Ausweis zentral bei der Universität berücksichtigt. Im Jahr 2005 betrug der Personalaufwand für Mitarbeiter mit Stellenanteilen von fast 16 Vollzeitkräften insgesamt 626.000 € Entsprechendes galt für die Abwicklung der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Hier belief sich der Personalaufwand für Mitarbeiter mit Stellenanteilen von 23 Vollzeitkräften auf 782.000 € Verrechnungen zwischen den Hochschulen sind bislang nicht vorgesehen.

Die Ministerien haben sich hierzu nicht geäußert.

2.4 Eröffnungsbilanz

2.4.1 Richtlinien

Als Grundlage für die Bilanzierung diente die "Organisationsverfügung für den Haushalt der Johannes Gutenberg-Universität Mainz" des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur vom 28. Januar 2005. Daneben fanden Abstimmungen zur Bilanzierung mit dem fachlich zuständigen Ministerium und dem Ministerium der Finanzen statt.

Allerdings bestand in vielen Punkten noch Klärungsbedarf, wie z. B. zu den Bereichen Inventarisierung, Abschreibungen, Bilanzierung von Rückstellungen - insbesondere für Versorgungsleistungen und Beihilfen -, von Sammlungen, der zum Körperschaftsvermögen zählenden Immobilien, der Betriebsvorrichtungen, der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen sowie von Forderungen gegen das Land. Die Bildung von Rechnungsabgrenzungsposten war nicht vorgesehen.

Verbindliche Vorgaben der Ministerien, die eine einheitliche Erfassung des Vermögens sowie der Schulden und die Abbildung des Ressourcenverbrauchs der Hochschulen mit kaufmännischer Buchführung sicherstellen, lagen noch nicht vor.

Die Ministerien haben zugesichert, für Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen - unter Berücksichtigung der Prüfungsfeststellungen - Festlegungen zu treffen, die eine weitgehende Vergleichbarkeit sicherstellen.

2.4.2 Einzelfeststellungen

Im Rahmen der Prüfung der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2005, die eine Bilanzsumme von 142 Mio. € auswies, wurden Feststellungen insbesondere zu folgenden Positionen getroffen:

- Der Ansatz für unfertige Leistungen von 2,2 Mio. € war um 0,3 Mio. € zu hoch, weil Ausgaben doppelt berücksichtigt wurden.
- Bei der Position "Sonstige Vermögensgegenstände" war der Ansatz der Teilposition "Projektförderung öffentlicher Geldgeber" von 60,7 Mio. € um 53,6 Mio. € zu hoch, weil die Einnahmen und Ausgaben der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Sonderforschungsbereiche unzutreffend erfasst worden waren. Der korrespondierende Ansatz der Teilposition "Projektförderung öffentlicher Geldgeber" auf der Passivseite war ebenfalls um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen.
- Die erhaltenen Anzahlungen auf Bestellungen und Leistungen waren mit 0,6 Mio. € ausgewiesen. Sie resultierten ausschließlich aus Projekten der Auftragsforschung. Tatsächlich waren bis zum Bilanzstichtag für diese Forschungsprojekte Drittmittel von 2 Mio. € vereinnahmt worden. Der Differenzbetrag war in der Bilanzposition "Rücklage" enthalten.

Die angesprochenen Positionen wurden zwischenzeitlich von der Universität korrigiert.

Die Richtigkeit der Ansätze für Forderungen aus Lieferungen und Leistungen war nicht überprüfbar, da Saldenbestätigungen nicht eingeholt worden waren. Ein Abgleich der Forderungen und Verbindlichkeiten mit dem Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz zeigte z. B. Differenzen von bis zu 570.000 € auf.

Die Universität hat mitgeteilt, auf Saldenbestätigungen sei verzichtet worden, da der Nachweis der Existenz und Werthaltigkeit der Forderungen über den Zahlungseingang nachgewiesen sei.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann bei höheren Beträgen, wie im vorliegenden Fall, auf Saldenbestätigungen nicht verzichtet werden.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für die Umstellung des Rechnungswesens und die Einführung der integrierten Verwaltungssoftware eine begleitende und abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen und dabei auch den monetären Nutzen zu untersuchen,
- b) bei Beschaffungen die vergaberechtlichen Bestimmungen einzuhalten,
- c) vor Projekterweiterungen zu prüfen, ob und in welchem Umfang ein Bedarf an Leistungen besteht, und das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln,
- d) für Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen Festlegungen zu treffen, die eine weitgehende Vergleichbarkeit sicherstellen,
- e) unzutreffend ausgewiesene Ansätze in der Eröffnungsbilanz zu berichtigen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, den anerkannten Finanzbedarf und den Ressourcenverbrauch der Universität zutreffend auszuweisen.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) unter Berücksichtigung der Haushaltssituation innerhalb des nächsten Finanzplanungszeitraums eine Identität zwischen den Ausgleichsleistungen des Landes für den Globalhaushalt und dem jeweiligen Haushaltsjahr anzustreben,
- b) bei der Ausgliederung von Hochschulen aus dem Landeshaushalt ein geeignetes Informations- und Steuerungsinstrumentarium, das dem parlamentarischen Budgetrecht Rechnung trägt, festzulegen.

Nr. 22 Neubau für den Fachbereich Sozialwissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Für die Bemessung des Raumbedarfs des Fachbereichs Sozialwissenschaften fehlten geeignete Grundlagen.

Die Entwurfsplanung war teilweise nicht wirtschaftlich. Bei einer Verbesserung der Planung können Baukosten von 2 Mio. € vermieden werden.

1. Allgemeines

Der Fachbereich Sozialwissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ist derzeit in einem Gebäude untergebracht, das sanierungsbedürftig ist. Im Rahmen der Umsetzung des "Bauprogramms 2005 - 2015"¹⁾ soll für den Fachbereich auf dem Universitätsgelände ein Neubau errichtet werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde nicht durchgeführt. Für die Maßnahme sind im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) Gesamtkosten von 31,6 Mio. € veranschlagt²⁾.

Der Rechnungshof erlangte erst zu einem Zeitpunkt Kenntnis von der Maßnahme, als der von der Universität erstellte Raumbedarfsplan³⁾ vom Ministerium der Finanzen bereits genehmigt und die Aufstellung der Haushaltsunterlage-Bau⁴⁾ weitgehend abgeschlossen war. Daher hatte die Prüfung schwerpunktmäßig die Einhaltung des Raumbedarfsplans sowie die Wirtschaftlichkeit der Planung zum Inhalt⁵⁾.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Raumbedarfsplan

Der Raumbedarfsplan wies für den Neubau des Fachbereichs Sozialwissenschaften, die Fachbereichsbibliotheken sowie ergänzende Flächen für die Fachbereiche Kunstgeschichte und Geowissenschaften Hauptnutzflächen von insgesamt 8.847 m² aus. Hierin waren auch Dienstzimmer für Universitäts- und sogenanntes Drittmittelpersonal⁶⁾ enthalten. Der Flächenbedarf für die Dienstzimmer war nicht durch einen Stellenplan für den Fachbereich und Übersichten über das Drittmittelpersonal nachgewiesen. Insoweit fehlte eine wesentliche Grundlage für die Bemessung des Raumbedarfs.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat erklärt, es sei bemüht, im Zuge der Erstellung neuer Raumprogramme für den weiteren Ausbau der Universität eine Gesamtbetrachtung anzustellen, die das Personal nachweise.

2.2 Entwurfsplanung

Dem Raumbedarfsplan mit insgesamt 8.847 m² Hauptnutzfläche standen nach der Entwurfsplanung des LBB Flächen von 8.910 m² gegenüber. Die Flächenüberschreitung betraf überwiegend Büroräume. Durch eine Verringerung der Raumtiefen kann im Zuge der weiteren Planung die genehmigte Fläche des Raumbedarfsplans eingehalten werden.

Über die Hauptnutzfläche hinaus sah der Entwurf weitere Flächen vor. Diese sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Bedingt durch den Grad der technischen Ausstattung wurde das Gebäude in die Richtwertgruppe III der Richtlinien für die Bauaufgaben des Landes - RL Bau - eingeordnet. Allerdings lagen die Flächenverhältnisswerte teilweise deutlich über den Planungs- und Orientierungswerten der Richtwertgruppe:

1) Vgl. Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 13. Juli 2005 zum Bauprogramm des Landes zur Sanierung, Modernisierung und zum Ausbau der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

2) Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 20 Hochbaumaßnahmen des Landes, Bauunterhaltung und allgemeiner Grunderwerb, Titelgruppe 72 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung", Anlage C Übersicht über die Abwicklung der Bauinvestitionen im Wirtschaftsplan des LBB entsprechend HGB (Plan). Die Gesamtbaukosten beruhen auf einer Schätzung.

3) In dem Raumbedarfsplan waren auch Flächenanteile für die Fachbereichsbibliothek sowie die Fachbereiche Kunstgeschichte und Geowissenschaften vorgesehen.

4) Die Haushaltsunterlage-Bau- ist Grundlage für die Einstellung einer Baumaßnahme in den Haushalts-/Wirtschaftsplan und für die weitere Bearbeitung. Sie soll die Art der Ausführung eindeutig beschreiben und die Kosten darstellen.

5) Unter Berücksichtigung des Verfahrenstands sollten die Grundzüge des Entwurfs möglichst beibehalten werden, um hohe Kosten für eine Neuplanung zu vermeiden.

6) Als Drittmittel bezeichnet man im Wissenschaftsbetrieb Anteile an der Finanzierung von Forschungsvorhaben, die nicht aus dem Etat des Fachressorts stammen.

	Hauptnutz- fläche	Nebennutz- fläche	Funktions- fläche	Verkehrs- fläche	Nettogrund- fläche
	8.910 m ²	1.063 m ²	1.553 m ²	4.446 m ²	15.972 m ²
Flächenverhältniswerte	100 %	12 %	17 %	50 %	179 %
Planungs- und Orientierungswerte der Richtwertgruppe III	100 %	10 %	15 %	41 %	166 %

Das Verhältnis von Bruttorauminhalt (79.713 m³) zur Hauptnutzfläche überschritt mit 8,9 deutlich den für die Richtwertgruppe III maßgeblichen Wert von 6,5. Auch dieser ist Maßstab für die Wirtschaftlichkeit der Planung. Danach war das Bauvolumen überhöht.

Außerdem kann die Planung weiter verbessert werden:

- Der Hauptzugang zum Gebäude sollte über einen Vorplatz erfolgen, der auf dem Niveau des Untergeschosses lag. Dies war nicht zweckmäßig, da das Erdgeschoss die Bereiche mit dem höchsten Benutzeraufkommen aufweist.

Durch eine Anhebung des Vorplatzes und Anordnung des Hauptzugangs auf dem Niveau des Erdgeschosses werden lange Wege vermieden und eine bessere Orientierung ermöglicht. Hierdurch verringert sich auch die Verkehrsfläche deutlich.



Darstellung des Neubaus des Fachbereichs Sozialwissenschaften nach Umsetzung der Verbesserungsvorschläge

- Die Höhe der Seminarräume kann um mindestens 0,3 m vermindert werden.
- Die Räume für die Installationen und die zentrale Betriebstechnik, für die über vier Geschosse Flächen von insgesamt 1.550 m² vorgesehen waren, können im ersten Untergeschoss zusammengelegt werden. Dadurch verringern sich die Funktionsflächen so erheblich, dass der Bau des zweiten Untergeschosses entbehrlich ist. Ferner können die frei werdenden Flächen im dritten und vierten Obergeschoss für andere Zwecke genutzt werden.

Bei Umsetzung der Anregungen des Rechnungshofs in der weiteren Planung können Baukosten von insgesamt 2 Mio. € vermieden werden. Außerdem lassen sich im Neubau geplante Nebennutz-, Verkehrs- und Funktionsflächen von mehr als 700 m² ohne wesentlichen Aufwand als Hauptnutzflächen herrichten. Diese Flächen sind beim künftigen Ausbau der Universität anzurechnen.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es habe den LBB mit der Überarbeitung der Planung für den Neubau des Fachbereichs Sozialwissenschaften beauftragt. Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs seien vollinhaltlich übernommen worden und Grundlage der weiteren Bearbeitung.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat erklärt, beim künftigen Ausbau der Universität würden die zusätzlich gewonnenen Flächen angemessen angerechnet, soweit sie funktional in ein mögliches Neubauprojekt zu integrieren seien.

2.3 Kostenberechnung

Die Kostenberechnung des LBB war nicht in allen Fällen detailliert aufgeschlüsselt. Insbesondere unterblieb der fachlich gebotene Nachweis der Kosten für die technischen Anlagen auf der Grundlage von Mengen und Einheitspreisen.

Das Ministerium der Finanzen hat den LBB beauftragt, die Kostenberechnung unter Beachtung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zu überarbeiten.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei der Überarbeitung auch wegen der aktuellen Preissteigerungen sämtliche Kostenbestandteile überprüft werden.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) dem weiteren Ausbau der Universität geeignete Nachweise über den Raumbedarf zugrunde zu legen,
- b) die Planung des Neubaus für den Fachbereich Sozialwissenschaften entsprechend den Verbesserungsvorschlägen zu überarbeiten und eine Hauptnutzfläche von 700 m² auf künftige Bauprojekte der Universität anzurechnen,
- c) eine detaillierte Kostenberechnung für den Neubau des Fachbereichs Sozialwissenschaften sicherzustellen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe c zu berichten.

Nr. 23 Organisation und Personalbedarf der Forstabteilung des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz sowie der Zentralstelle der Forstverwaltung

Der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz sollte zweistufig organisiert werden. Dann ist eine eigenständige Forstabteilung in dem Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz nicht mehr erforderlich.

Fach- und Arbeitsbereiche der Zentralstelle der Forstverwaltung waren nicht zweckmäßig organisiert. Teilweise waren Arbeitsabläufe zu aufwendig gestaltet.

Der Personalbestand der Zentralstelle der Forstverwaltung überstieg den Bedarf um 22 Stellen. Die Personalkosten können im Rahmen eines sozialverträglichen Stellenabbaus um 1,5 Mio. € jährlich verringert werden.

1. Allgemeines

Zum 1. Januar 2005 wurde der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz gegründet¹⁾. Der Landesbetrieb ist dreistufig aufgebaut. Er umfasst die

- Forstabteilung des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz,
- Zentralstelle der Forstverwaltung²⁾,
- Forstämter.

Zu den Aufgaben des Landesbetriebs gehören insbesondere die Bewirtschaftung des Staatswaldes, die Erbringung von Leistungen in den Bereichen Umweltvorsorge, Erholung und Umweltbildung sowie die Erledigung von Aufgaben nach dem Landeswaldgesetz im Körperschafts- und Privatwald. Darüber hinaus nimmt der Landesbetrieb die hoheitlichen Aufgaben der obersten und oberen Forst- und Jagdbehörde sowie der unteren Forstbehörde wahr.

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2006 und 2007 die Organisation und den Personalbedarf der Forstabteilung des Ministeriums sowie von verschiedenen Organisationseinheiten der Zentralstelle der Forstverwaltung³⁾ geprüft. Hierbei hat er vor allem untersucht, ob deren Aufbau und die Gliederung sachgerecht sowie ihre Arbeitsprozesse zweckmäßig gestaltet waren und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam wahrgenommen wurden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Forstabteilung des Ministeriums

Die Forstabteilung des Ministeriums nimmt neben der obersten Dienst- und Fachaufsicht auch die Leitung des Landesbetriebs wahr. Sie erledigte im Rahmen der Betriebsleitung in größerem Umfang Vollzugsaufgaben u. a. in den Bereichen Forstwirtschaft, Personalbewirtschaftung, Liegenschaften und Organisation.

Ministerien sollten grundsätzlich nur strategische Aufgaben, wie z. B. Formulierung von Programmzielen, Planung und Konzeption von Programmen, Entwicklung von Maßnahmen, Mitwirkung bei der Normsetzung sowie politische Steuerung des nachgeordneten Bereichs, erledigen. Sie sollten nicht selbst Verwaltung betreiben⁴⁾. Diesen Grundsätzen entsprechend haben alle anderen Länder, in denen Forstangelegenheiten in der Rechtsform eines Landesbetriebs oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden, die Leitung der jeweiligen Einrichtung unterhalb der ministeriellen Ebene angesiedelt. Die bei den Ministerien verbleibenden Aufgaben der obersten Dienst- und Fachaufsicht⁵⁾ bieten hinreichende Möglichkeiten zur strategisch-politischen Steuerung der Landesbetriebe oder Anstalten.

1) Organisationsverfügung für die Landesforsten Rheinland-Pfalz, Rundschreiben des ehemaligen Ministeriums für Umwelt und Forsten und des Ministeriums des Innern und für Sport vom 9. Januar 2005 (1015-01 584). Der Einrichtung ging die Erprobung neuer Strukturen in einem Pilotprojekt "Quasi-Landesbetrieb Landesforsten" voraus, wonach ab 1. Januar 2002 die mittlere und die untere Ebene der Landesforstverwaltung entsprechend einem Landesbetrieb geführt wurden.

2) Die Zentralstelle der Forstverwaltung wurde zum 1. Januar 2008 aus der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd herausgelöst und als obere Landesbehörde errichtet, vgl. Artikel 1 Landesgesetz zur Änderung der Organisation der Forstverwaltung und zur Auflösung der Regionalen Servicestelle Kommunalaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom 5. Oktober 2007 (GVBl. S. 193).

3) Fachbereich Produktion, Fachbereich Vertrieb und Marketing, Fachbereich Dienstleistung, Fachbereich Ressourcenverwaltung, Leitungsebene der Gebietsreferenten und Bereich Arbeitssicherheit.

4) Vgl. Ziffer 1 des Beschlusses der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 4. bis 6. Mai 1998 in Chorin zu Grundsätzen für die Organisation von Ministerien, abgedruckt bei Heuer, Haushaltsrecht, Stand April 2007, Nr. VIII 2.3.

5) Vgl. z. B. § 12 Gesetz über die Anstalt Niedersächsische Landesforsten vom 16. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 616); § 7 Satzung über den Landesbetrieb Hessen-Forst vom 10. September 2002 (Hess. GVBl. I S. 582).

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, den Landesbetrieb zweistufig zu organisieren und die Betriebsleitung der Zentralstelle der Forstverwaltung zu übertragen. Bei Umsetzung dieses Vorschlags wäre die Forstabteilung des Ministeriums entbehrlich; die Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht über den Landesbetrieb könnten - wie auch in nahezu allen Flächenländern ⁶⁾ - von wenigen Referaten, die einer anderen Abteilung des Ministeriums zuzuordnen wären ⁷⁾, erledigt werden ⁸⁾. Nach Einschätzung des Rechnungshofs könnten insgesamt bis zu sechs Stellen des höheren Dienstes sozialverträglich abgebaut und dadurch die Personalkosten um 625.000 €⁹⁾ jährlich verringert werden.

Das Ministerium hat erklärt, der Rechnungshof stuft die von der Forstabteilung im Rahmen der Betriebsleitung wahrgenommenen Aufgaben zu Unrecht als ausschließlich operativ ein. Vielmehr handele es sich um betriebliche Aufgaben, die dem Ministerium aufgrund einer bewussten Entscheidung der Landesregierung neben der üblichen Dienst- und Fachaufsicht übertragen worden seien. Bei diesen Aufgaben ergäben sich regelmäßig Rückwirkungen von grundsätzlicher, weitreichender oder politischer Bedeutung, so dass auch insoweit das originäre Aufgabenspektrum des Ministeriums betroffen sei. Die vom Rechnungshof aufgeführten Einzelfälle spiegelten nicht den Charakter der Arbeit der Forstabteilung wider.

Der dreistufige Aufbau des Landesbetriebs und dessen Leitung durch die Forstabteilung hätten sich bewährt und sollten beibehalten werden. Im Unterschied zu anderen Landesbetrieben in Rheinland-Pfalz konzentrierte sich das Aufgabenspektrum des Landesbetriebs nicht auf den Bereich technischer Leistungen. Eine zentrale Steuerung auf ministerieller Ebene sei erforderlich. Bei einem zweistufigen Aufbau ergäben sich schwierige Abgrenzungsfragen zwischen Abteilungs- und Betriebsleitung. Doppelstrukturen wie in anderen Ländern würden mit dem rheinland-pfälzischen Ansatz vermieden. Gleichwohl werde im Rahmen der Aufgabenkritik eine Überprüfung der Aufgabenverteilung im dreistufig organisierten Landesbetrieb durchgeführt und danach über das Ergebnis berichtet.

Der Rechnungshof kann insgesamt keine gewichtigen Gründe erkennen, die den von der einheitlichen Praxis anderer Länder abweichenden rheinland-pfälzischen Ansatz eines dreistufig organisierten Landesbetriebs mit ministerieller Leitung rechtfertigen. Dass eine derartige Struktur nicht erforderlich ist, zeigt auch die Organisation anderer rheinland-pfälzischer Landesbetriebe ¹⁰⁾.

2.2 Zentralstelle der Forstverwaltung

2.2.1 Fachbereiche

Der Fachbereich Dienstleistung war in zehn, der Fachbereich Ressourcenverwaltung in elf Aufgabengebiete untergliedert. Bei einer Zusammenfassung von Aufgaben, die ohne Qualitätseinbußen beim Fachbereich Dienstleistung von vier und beim Fachbereich Ressourcenverwaltung von sechs Aufgabengebieten erledigt werden können, lässt sich die Aufbauorganisation straffen.

Darüber hinaus sind in den vorgenannten Organisationseinheiten und in den Fachbereichen Produktion sowie Vertrieb und Marketing Stellenanteile von insgesamt 16 Vollzeitkräften ¹¹⁾ einsparbar. Hierzu ist es u. a. erforderlich, Arbeitsabläufe zweckmäßiger zu gestalten, Stellenanteile mit Arbeitszeitreserven abzubauen, Möglichkeiten der Informationstechnik stärker zu nutzen und Aufgaben zu bündeln oder Dritten zu übertragen.

Das Ministerium hat erklärt, die Anregungen des Rechnungshofs sollten grundsätzlich umgesetzt werden. In Einzelfällen sei noch eine weitere Überprüfung erforderlich.

2.2.2 Gebietsreferenten

Dem Leiter der Zentralstelle der Forstverwaltung waren unmittelbar sechs Beamte des höheren Dienstes als sogenannte Gebietsreferenten unterstellt. Deren Tätigkeiten betrafen u. a. das Führen der Forstämter mit Ziel- und Budgetvereinbarungen, die Zusammenarbeit mit den Fachbereichen z. B. bei Erstellung der Vorgaben für die Jahresplanung sowie die Personalentwicklung und -führung.

⁶⁾ Außer Bayern. Bei dem Bayerischen Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten ist eine Abteilung mit sieben Referaten mit Aufgaben der Forstwirtschaft befasst. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass den Bayerischen Staatsforsten als Anstalt des öffentlichen Rechts nur die Aufgabe der Bewirtschaftung des Staatswaldes übertragen worden ist.

⁷⁾ Bei einer Gliederung der Abteilungsaufgaben nach dem Grundsatz des organisatorischen Minimums liegt die untere Grenze für die Leitungsspanne bei sechs Referaten, im Falle von Kleinreferaten, wie sie derzeit in der Ministerialforstabteilung eingerichtet sind, bei sieben Referaten. Vgl. hierzu Ziffer 5.3 des Beschlusses der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 4. bis 6. Mai 1998.

⁸⁾ Die hoheitlichen Aufgaben der obersten Forst- und Jagdbehörde verbleiben weiterhin beim Ministerium.

⁹⁾ Errechnet anhand der durchschnittlichen Personalkostenverrechnungssätze Beamte RLP für 2007 des Ministeriums der Finanzen.

¹⁰⁾ Z. B. die Landesbetriebe Mobilität, Liegenschafts- und Baubetreuung sowie Daten und Information.

¹¹⁾ Einschließlich einer halben Stelle bei dem Bereich Arbeitssicherheit. Die Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe und ganze Stellen gerundet.

Die Umsetzung der Zielvereinbarungen wurde von den Gebietsreferenten nicht immer überwacht. Teilweise wurden Zielvereinbarungen mit Forstämtern unmittelbar von dem zuständigen Fachbereich getroffen. Aufgaben, wie z. B. die Koordination von Organisationseinheiten und deren Zusammenarbeit, sind in vergleichbaren Verwaltungen nicht einer gesonderten Führungsebene zugeordnet. Außerdem war der Einsatz der Gebietsreferenten für die Erstbeurteilung von Beamten des gehobenen Dienstes sachlich nicht gerechtfertigt; diese Aufgabe sollte zweckmäßiger von den unmittelbaren Dienstvorgesetzten, den Forstamtsleitern, wahrgenommen werden.

Ein Bedarf für die Beibehaltung der Leitungsebene der Gebietsreferenten ist nicht erkennbar. Mittelfristig können sechs Stellen im Rahmen der Personalfuktuation eingespart werden.

Das Ministerium hat erklärt, derzeit hätten die Gebietsreferenten bei der Umsetzung der Konzeption "Landesforsten: Zukunftsfähige Strukturen" auf Reviersebene noch immer eine wichtige Funktion, die mittelfristig jedoch als entbehrlich angesehen werde.

2.2.3 Personalbedarf

Wird den Vorschlägen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Arbeitsabläufe und zur Aufbauorganisation gefolgt, werden in der Zentralstelle der Forstverwaltung von 104 in die Prüfung einbezogenen Stellen 22 Stellen entbehrlich.

Die möglichen Einsparungen, durch die sich die Personalkosten im Rahmen eines sozialverträglichen Stellenabbaus um insgesamt 1,5 Mio. € jährlich vermindern lassen, verteilen sich wie folgt:

Aufgaben-/Fachbereich	in die Prüfung einbezogene Stellen	entbehrliche Stellen
Abteilungsleitung	1,0	
Fachbereich Produktion	13,0	3,0
Fachbereich Vertrieb und Marketing	6,0	1,0
Fachbereich Dienstleistung	28,0	5,0
Fachbereich Ressourcenverwaltung	47,0	6,5
Gebietsreferenten	6,0	6,0
Arbeitssicherheit	3,0	0,5
Insgesamt	104,0	22,0

Davon entfallen zwölf Stellen auf den höheren Dienst, sechs Stellen auf den gehobenen Dienst und vier Stellen auf den Bereich der sonstigen Beschäftigten.

Das Ministerium hat erklärt, der gesamte vom Rechnungshof geforderte Einsparumfang könne erbracht werden.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die entsprechenden Stellen im Stellenplan als künftig wegfallend bezeichnet werden.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Aufbau- und Ablauforganisation der Zentralstelle der Forstverwaltung zu straffen und die Leitungsebene der Gebietsreferenten mittelfristig aufzulösen,
- b) entbehrliche Stellen einzusparen und Personal sozialverträglich abzubauen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz zweistufig zu organisieren, die Betriebsleitung der Zentralstelle der Forstverwaltung zu übertragen und die Forstabteilung des Ministeriums aufzulösen,
- b) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe b zu berichten.

**Der Jahresbericht 2007/2008 wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 21. Januar 2008 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Klaus P. Behnke
Präsident

gez. Gabriele Binz
Vizepräsidentin

gez. Johannes Herrmann
Ltd. Ministerialrat

gez. Sylvia Schill
Ltd. Ministerialrätin

gez. Dr. Johannes Siebelt
Ltd. Ministerialrat

gez. Dr. Elke Topp
Ltd. Ministerialrätin

gez. Andreas Utsch
Ltd. Ministerialrat

Anlage 1
zu dem Beitrag Nr. 3
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben ¹⁾
- Laufende Rechnung -

Laufende Rechnung	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mio. €										
Steuern	6.675	6.546	6.831	7.278	7.260	6.878	6.718	6.921	7.182	7.169	7.862
Steuerähnliche Abgaben	107	93	89	97	93	71	76	77	64	62	48
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	156	155	172	168	165	195	159	154	156	142	135
Zinseinnahmen ²⁾	28	28	31	29	63	54	88	57	60	165	230
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1.958	1.961	1.818	1.931	2.233	2.250	1.938	2.125	1.900	1.604	1.645
Sonstige laufende Einnahmen	322	324	327	329	318	326	324	356	343	344	338
Einnahmen	9.246	9.107	9.268	9.832	10.132	9.774	9.303	9.690	9.705	9.486	10.258
Personalausgaben	4.326	4.373	4.362	4.495	4.560	4.681	4.632	4.713	4.775	4.661	4.734
Laufender Sachaufwand	777	775	766	820	838	847	1.122	1.079	1.076	1.003	980
Zinsausgaben	919	960	992	1.028	1.045	1.060	1.064	1.089	1.082	1.075	1.067
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	3.064	2.992	3.147	3.142	3.133	3.278	3.264	3.390	3.200	3.204	3.437
Schuldendiensthilfen	80	79	83	71	79	76	61	79	85	81	81
Ausgaben	9.166	9.179	9.350	9.556	9.655	9.942	10.143	10.350	10.218	10.024	10.299
Überschuss/Fehlbetrag (-)	80	- 72	- 82	276	477	- 168	- 840	- 660	- 513	- 538	- 41

1) 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 von Einnahmen und Ausgaben.

2) Die höheren Einnahmen in den Jahren 2005 und 2006 sind insbesondere auf Zinsen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 162 71) zurückzuführen.

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

Kapitalrechnung	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mio. €										
Veräußerungserlöse ³⁾	113	109	87	7	31	84	24	257	260	182	189
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	322	313	308	275	273	265	237	239	269	276	311
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen ⁴⁾	99	107	134	140	148	159	171	170	141	482	55
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	15	16	14	12	13	12	8	5	6	2	2
Einnahmen	549	545	543	434	465	520	440	671	676	942	557
Sachinvestitionen	412	426	343	352	364	373	158	164	139	131	158
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	565	490	517	511	482	481	485	577	492	472	465
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	335	315	325	290	334	295	304	286	300	331	348
Darlehen ⁵⁾	305	253	220	178	201	172	143	140	335	321	382
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	13	9	12	17	15	22	17	17	7	4	15
Erwerb von Beteiligungen	0	1	1	1	0	0	3	4	3	2	2
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	21	19	22	24	24	14	25	38	33	29	27
Ausgaben	1.651	1.513	1.440	1.373	1.420	1.357	1.135	1.226	1.309	1.290	1.397
Fehlbetrag	1.102	968	897	939	955	837	695	555	633	348	840

3) Die höheren Einnahmen in den Jahren 2003 bis 2006 betreffen im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Forderungsvermögen (Wohnungsbauförderung).

4) Die höheren Einnahmen im Jahr 2005 resultieren insbesondere aus Darlehensrückflüssen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 182 71).

5) Von den Ausgaben für das Jahr 2006 entfallen insgesamt 180 Mio. € auf Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (Ausgabengruppe 861) und 126 Mio. € auf Verstedigungsdarlehen nach § 34 LFAG (Kapitel 20 06 Titel 853 01).

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge ⁶⁾ -**

Besondere Finanzierungsvorgänge	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mio. €										
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3.204	3.429	4.630	3.762	2.704	2.444	3.539	4.439	6.110	5.387	5.624
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken ⁷⁾	2	2	23	2	25	354	97	4	0	31	1
Einnahmen	3.206	3.431	4.653	3.764	2.729	2.798	3.636	4.443	6.110	5.418	5.625
Schuldentilgung	2.184	2.389	3.669	2.960	1.911	1.749	2.023	3.127	4.834	4.377	4.734
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ⁸⁾	5	7	7	145	341	47	81	111	132	156	10
Ausgaben	2.189	2.396	3.676	3.105	2.252	1.796	2.104	3.238	4.966	4.533	4.744
Überschuss	1.017	1.035	977	659	477	1.002	1.532	1.205	1.144	885	881

6) Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

7) Den höheren Einnahmen in den Jahren 2001 und 2002 liegen im Wesentlichen Entnahmen aus den Ausgleichsrücklagen zugrunde.

8) Die höheren Ausgaben in den Jahren 1999 und 2000 sind insbesondere auf Zuführungen an die Ausgleichsrücklagen zurückzuführen. In den Jahren 2001 bis 2005 waren 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; ab dem Jahr 2006 sind die Zuführungen der Gruppe 861 "Darlehen an öffentliche Unternehmen und öffentliche Einrichtungen" und somit der Kapitalrechnung zugeordnet.

Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 3
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Empfehlungen des Rechnungshofs zur Wiedererlangung und Sicherung der Gestaltungsfähigkeit des Haushalts:

- Eine Verringerung der Neuverschuldung mit dem Ziel eines bald möglichen Haushaltsausgleichs ohne Neuverschuldung muss konsequent verfolgt werden. Eine schrittweise Rückführung der Verschuldung muss folgen.
- 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 Ausgabenwachstums¹⁾ einzuhalten und nach Möglichkeit zu unterschreiten.
- Für den Haushaltsvollzug ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin sicherzustellen.
- Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.
- 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 dahingehend 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.

¹⁾ Nach dem Beschluss des Finanzplanungsrats vom 10. November 2006 streben Bund, Länder und Gemeinden an, ihr Ausgabenwachstum in den Jahren 2007 bis 2010 auf 1 % im Jahresdurchschnitt zu begrenzen.