



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2010

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	5
Vorbemerkungen	11
1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2008	12
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2008	16
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Verschuldung erfordert einschneidendes Konsolidierungskonzept	25
4 Landeskriminalamt - Aufbau- und Ablauforganisation können wirtschaftlicher gestaltet werden	43
5 Polizeibehörden - erhebliches Optimierungspotenzial bei Beschaffung und Einsatz von Kraftfahrzeugen	46
6 Polizeipräsidium Trier - Fehler bei der Ermittlung des Raumbedarfs	50
7 Steuerverwaltung - Qualitätssicherungsstelle noch nicht am Ziel	54
8 Finanzämter - unwirtschaftliche Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen	57
9 Grundbuchämter - Verringerung des Personalbestands erforderlich	62
10 Institut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen - unwirtschaftliche Organisation und zu hoher Personalbestand	68
11 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - Defizite bei der Überwachung von Zuwendungen und der Prüfung von Verwendungsnachweisen	76
12 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - vermeidbare Ausgaben bei der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	79
13 Landesstraßen - fehlerhafte Bauabrechnung und Einstufung	84
14 Kommunale Verkehrsanlagen - Fördermittel wurden zu Unrecht beantragt und in Anspruch genommen	90
15 Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - Mängel im Förderverfahren	95

16	Nürburgring GmbH - überhöhter Kaufpreis für den Erwerb von Anteilen an einer Gesellschaft	99
17	Direktion Landesarchäologie der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz - Mängel bei der Aufgabenerledigung	103
18	Berufsbildende Schulen Agrarwirtschaft - Organisation nicht wirtschaftlich	107
19	Fachhochschulen Koblenz, Trier und Worms - Deputatsermäßigungen entsprechen der Regellehrverpflichtung von 50 Professoren	115
20	Pädagogische Service-Einrichtungen - Fortbildung und Beratung von Lehrkräften und Schulen wirtschaftlicher gestalten und Personalkosten transparenter darstellen	120
21	Agentur für Qualitätssicherung, Evaluation und Selbstständigkeit von Schulen - Evaluationsaufwand kann verringert werden	127
22	Internationale Studienkollegs - noch zeitgemäß?	134
23	Zentralstelle der Forstverwaltung - Organisation verschiedener Servicestellen kann gestrafft werden	140

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

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

- S. 1 - Laufende Rechnung -
- S. 2 - Kapitalrechnung -
- S. 3 - Besondere Finanzierungsvorgänge -

Abkürzungen

Amtsbl.	Amtsblatt des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Rheinland-Pfalz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
GAmtsbl.	Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung, Frauen und Jugend und für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur Rheinland-Pfalz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
Hpl.	Haushaltsplan
IRMA	Integriertes rheinland-pfälzisches Mittelbewirtschaftungs- und Anordnungssystem
IT	Informationstechnologie
kw-Vermerk	Stellen, die im Stellenplan als "künftig wegfallend" bezeichnet werden
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
RLP	Rheinland-Pfalz
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung

Wesentliche Prüfungsergebnisse

1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2008

Der Rechnungshof bestätigt die Ordnungsmäßigkeit der Landeshaushaltsrechnung 2008.

2 Abwicklung des Landeshaushalts 2008

Die Haushaltsrechnung 2008 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 19 Mrd. € aus. Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich im Jahr 2008 auf nahezu 1 Mrd. € netto beliefen.

Die Gesamtausgaben erhöhten sich gegenüber 2007 um 5,7 %. Zu dieser Entwicklung trugen die außerplanmäßigen Zuweisungen von 400 Mio. € an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" bei.

Die Ausgabereise stiegen geringfügig auf 650 Mio. €. Zur Finanzierung der Ausgabereise wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Kreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" von insgesamt mehr als 7 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen. Zur Deckung des Kreditbedarfs des Landesbetriebs "Mobilität" griff das Ministerium der Finanzen auch auf die Umschuldungsermächtigung für den Kernhaushalt zurück.

3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Verschuldung erfordert einschneidendes Konsolidierungskonzept

Die finanzielle Lage des Landes ist durch einen dramatischen Schuldenanstieg gekennzeichnet, der sich infolge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise weiter beschleunigt:

- Trotz des bisher höchsten Steueraufkommens von nahezu 9,2 Mrd. € wurden 2008 für den Kernhaushalt und die Landesbetriebe neue Schulden von mehr als 1,3 Mrd. € aufgenommen. Damit stieg die Verschuldung des Landes auf 28,7 Mrd. €.
- Der Anteil der Fremdfinanzierung stieg um nahezu 3 %-Punkte auf 7,9 %. Demgegenüber konnten nach dem vorläufigen Ergebnis neun von 13 Flächenländern ihre Haushalte ohne Neuverschuldung ausgleichen. Auch die Pro-Kopf-Verschuldung lag in Rheinland-Pfalz mit 6.369 € erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer (5.082 €).
- Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug 2008 lediglich um 53 Mio. € unterschritten. Ohne die Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zu den Investitionen wäre die Obergrenze um mehr als 240 Mio. € überschritten worden.
- Die Investitionsquote in Rheinland-Pfalz lag mit 10 % um mehr als 2 %-Punkte unter der durchschnittlichen Quote aller Flächenländer.

Nach dem vorläufigen Ergebnis wurden 2009 zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs Kredite (netto) von fast 1,6 Mrd. € aufgenommen. Hinzu kommen noch Darlehen für die Landesbetriebe. Der Fremdfinanzierungsanteil erhöhte sich im Kernhaushalt auf 12,3 %.

Für 2010 wird eine weitere Verschärfung der Haushaltslage erwartet. Zur Deckung der Gesamtausgaben sind allein für den Kernhaushalt neue Schulden von mehr als 2,3 Mrd. € vorgesehen. Das entspricht einem Fremdfinanzierungsanteil von 17,3 %. Die Gesamtverschuldung wird sich Ende 2010 voraussichtlich auf mehr als 33 Mrd. € belaufen.

Um der Schuldenspirale zu entgehen und die gebotene finanzpolitische Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, sind einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Die Anstrengungen des Landes müssen in einem ersten Schritt auf eine deutliche Verringerung des Finanzierungsdefizits gerichtet sein.

4 Landeskriminalamt - Aufbau- und Ablauforganisation können wirtschaftlicher gestaltet werden

Gleichartige Aufgaben waren unterschiedlichen Organisationseinheiten zugeordnet. Dies erschwerte die Geschäftsabläufe.

Die Personalausstattung überstieg insbesondere in den Geschäftszimmern der Abteilungen den Bedarf.

Bei der Vergabe von Leistungen an ein externes Labor wurden die Vergabebestimmungen nicht beachtet. Möglichkeiten zu einer Verbesserung des Beschaffungswesens wurden nicht hinreichend genutzt.

5 Polizeibehörden - erhebliches Optimierungspotenzial bei Beschaffung und Einsatz von Kraftfahrzeugen

Wirtschaftlichkeitsgrundsätze wurden nicht hinreichend beachtet:

- Die Kriminalpolizei setzte zu viele Fahrzeuge mit Sonderausstattung ein.
- Der Erwerb von zwölf geleasteten Mehrzweckfahrzeugen verursachte im Vergleich zum Kauf von Neufahrzeugen vermeidbare Kosten von mehr als 100.000 €.
- Leasingraten von 558.000 € für digitale Videodokumentationsanlagen wären bei Nutzung vorhandener analoger Geräte vermeidbar gewesen.

Einheitliche Kriterien für die Ermittlung des Fahrzeugbedarfs der Polizeibehörden fehlten. Einsatz und Auslastung wurden bei Ersatzbeschaffungen nicht hinreichend berücksichtigt. Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Kauf, Mietkauf und Leasing von Fahrzeugen waren nicht immer dokumentiert.

Durch eine gleichmäßigere Auslastung der geleasteten Dienstfahrzeuge können Ausgaben vermieden werden.

6 Polizeipräsidium Trier - Fehler bei der Ermittlung des Raumbedarfs

Im Raumbedarfsplan für das Polizeipräsidium Trier waren Flächenansätze für fast 100 Räume nicht zutreffend ermittelt.

Nutzflächen von 650 m² waren entbehrlich. Weitere Einsparungen sind möglich, wenn Flächenreserven in einem bestehenden Dienstgebäude des Polizeipräsidiums genutzt werden.

Unabhängig hiervon musste die Nutzfläche um 300 m² ergänzt werden, weil Räume zu klein bemessen waren oder fehlten. Außerdem waren 4.700 m² für Kfz-Stellplätze im Raumbedarfsplan nicht enthalten.

Das Verfahren der Bedarfsplanung sollte durch geeignete Arbeitshilfen zur Flächenbemessung und eine intensivere Beratung der Nutzer bei der Aufstellung der Raumbedarfspläne verbessert werden.

7 Steuerverwaltung - Qualitätssicherungsstelle noch nicht am Ziel

Die Qualitätssicherungsstelle beim Finanzamt Trier konnte ihr Ziel, zu einer möglichst zutreffenden Steuerfestsetzung beizutragen, bisher erst in Ansätzen erreichen.

Bei der Bearbeitung einzelner Prüffelder durch die Qualitätssicherungsstelle gab es nur geringe Mängel.

Bei Sachverhalten, bei denen die Prüfung der Qualitätssicherungsstelle länger zurücklag, häuften sich wieder Fehlbearbeitungen in den Veranlagungsstellen. Ein nachhaltiger Lerneffekt war noch nicht feststellbar.

8 Finanzämter - unwirtschaftliche Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen

Die Finanzämter des Landes setzten zu viele Arbeitskräfte für die Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen ein. Insgesamt können 18 Vollzeitkräfte mit anderen Aufgaben betraut werden.

Die Regelungen zur Bearbeitung der Stundungs- und Erlassanträge orientierten sich nicht an der finanziellen Bedeutung des jeweiligen Einzelfalls.

Die Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen könnte durch Zentralisierung bei einer Vollstreckungsstelle in jedem Finanzamt wirtschaftlicher erledigt werden.

9 Grundbuchämter - Verringerung des Personalbestands erforderlich

Bei den Grundbuchämtern des Landes bestehen erhebliche Personalüberhänge. Stellen von mindestens 55 Vollzeitkräften mit Personalkosten von 3,6 Mio. € jährlich können abgebaut oder - vorbehaltlich eines Bedarfsnachweises - in andere Bereiche der ordentlichen Gerichtsbarkeit verlagert werden.

Zwischen den Grundbuchämtern bestanden erhebliche Leistungsunterschiede. Die Geschäftsprozesse können rationeller gestaltet werden.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Einführung des elektronischen Grundbuchs bei den Grundbuchämtern war unvollständig und wies methodische Fehler auf. Für die Weiter- und Neuentwicklung elektronischer Verfahren fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

10 Institut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen - unwirtschaftliche Organisation und zu hoher Personalbestand

Die Organisation des Instituts für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen kann gestrafft werden. Bei einer Personalstärke von 65 Mitarbeitern bestanden 52 Organisationseinheiten.

16 Stellen können eingespart werden. Die Personalkosten verringern sich damit um 1,3 Mio. € jährlich. Außerdem waren zwei unbesetzte Stellen nicht erforderlich.

Die Besoldung von Führungskräften war zu hoch. Sie orientierte sich nicht an Größe und Aufgaben des Instituts. Auch andere Mitarbeiter erhielten zu hohe Vergütungen.

11 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - Defizite bei der Überwachung von Zuwendungen und der Prüfung von Verwendungsnachweisen

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung überwachte die Verwendung der Zuwendungen an Krankenhäuser nicht ordnungsgemäß. In der Regel prüfte es nicht, ob die Krankenhäuser das Vergaberecht beachtet hatten. Soweit das Landesamt in Einzelfällen Vergaberechtsverstöße feststellte, zog es keine förderrechtlichen Konsequenzen.

Der Aufforderung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2001, die notwendigen Kontrollen durchzuführen, war das Landesamt nur teilweise nachgekommen.

12 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - vermeidbare Ausgaben bei der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Das Landesamt gewährte Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, ohne dass vorrangige Ansprüche auf Leistungen der Grundsicherung gegenüber der Bundesagentur für Arbeit und den kommunalen Trägern berücksichtigt wurden. Im Jahr 2007 wurde Sozialhilfe von mehr als 3 Mio. € zu viel gezahlt.

Leistungen von mehr als 12.000 € monatlich wurden ohne gesetzliche Grundlage gewährt.

Das Land hatte keinen Rahmenvertrag mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen sowie keine Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen mit den Trägern der Einrichtungen geschlossen. Damit erfüllte es eine mehr als zehn Jahre bestehende gesetzliche Verpflichtung nicht, mit der weitere Ausgabensteigerungen begrenzt werden sollten.

13 Landesstraßen - fehlerhafte Bauabrechnung und Einstufung

Bei Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich von Landesstraßen übernahm das Land Kosten von 150.000 €, die von Dritten zu tragen waren.

Straßen mit einer Streckenlänge von 35 km, darunter ein Forstweg, waren falsch eingestuft und hatten nicht die Verkehrsbedeutung von Landesstraßen. Durch die gesetzlich gebotene Übertragung der Straßenbaulast auf andere Träger kann das Land Unterhaltungskosten von 100.000 € jährlich vermeiden.

14 Kommunale Verkehrsanlagen - Fördermittel wurden zu Unrecht beantragt und in Anspruch genommen

Kommunale Gebietskörperschaften machten Ausgaben geltend, die nicht zuwendungsfähig waren. Sie erhielten dadurch insgesamt 330.000 € Fördermittel zu viel.

Ein mit mehr als 3,1 Mio. € gefördertes Parkhaus in Worms war lediglich zu einem Drittel ausgelastet.

Die Prüfung von Baumaßnahmen im Planungsstadium zeigte nicht zuwendungsfähige Kosten von 206.000 € auf.

15 Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - Mängel im Förderverfahren

Die Voraussetzungen für die Förderung lagen nicht immer vor. Die Rückforderung von Zuschüssen über mehr als 3 Mio. € war zu prüfen.

Unternehmen wiesen die zweckentsprechende Verwendung erhaltener Zuschüsse von 64 Mio. € und die Zahl der besetzten Dauerarbeitsplätze nicht oder nicht rechtzeitig nach. Die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH (ISB) zog keine förderrechtlichen Konsequenzen.

Zwischen der Vorlage und dem Abschluss der Prüfung der Verwendungsnachweise vergingen im Durchschnitt 19 Monate.

16 Nürburgring GmbH - überhöhter Kaufpreis für den Erwerb von Anteilen an einer Gesellschaft

Die Nürburgring GmbH zahlte für den Erwerb von 90 % der Anteile an der Camp4Fun GmbH & Co. KG nahezu 1 Mio. €. Der Kaufpreis war deutlich überhöht.

Die Geschäftsleitung der Nürburgring GmbH hatte die Entscheidung über den Kauf der Camp4Fun GmbH & Co. KG nicht sorgfältig vorbereitet und die Kaufpreisfindung nicht ordnungsgemäß dokumentiert. Trotz erkennbarer Risiken unterblieb eine fundierte Unternehmensbewertung.

Der Aufsichtsrat wurde von der Geschäftsleitung unvollständig unterrichtet.

17 Direktion Landesarchäologie der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz - Mängel bei der Aufgabenerledigung

Die vier Außenstellen der Direktion Landesarchäologie arbeiteten uneinheitlich und zum Teil zu aufwendig.

Beim Abschluss eines Mietvertrags für den Standort Speyer wurden ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung Zahlungsverpflichtungen von 2,4 Mio. € eingegangen.

Die Außenstelle in Mainz verließ Fundgegenstände im Wert von 244.000 € ohne schriftlichen Vertrag. Die Außenstelle in Koblenz lagerte fast 170 Paletten mit Steinfunden mehr als zwei Jahre unsachgemäß auf einem Parkplatz.

Die Leistungs- und Ausgabenstruktur war nicht hinreichend transparent.

18 Berufsbildende Schulen Agrarwirtschaft - Organisation nicht wirtschaftlich

Bei den Dienstleistungszentren Ländlicher Raum können zehn Stellen des höheren Dienstes eingespart werden. Die Personalkosten verringern sich damit um 0,8 Mio. € jährlich.

Eine unvollständige Erfassung und eine unzutreffende Zuordnung von Kosten verminderte die Aussagefähigkeit der Kosten- und Leistungsrechnung erheblich. Deren Ergebnisse waren als Grundlage für Leistungsaufträge, Berichte der Landesregierung und zur Steuerung der Berufsbildenden Schulen Agrarwirtschaft nicht geeignet.

Acht Schulstandorte waren gemessen an der Schülerzahl zu kostenintensiv.

Die Geburtenentwicklung führt zu anhaltend rückläufigen Schülerzahlen und zu freien Ressourcen bei den Berufsbildenden Schulen. Pläne, die diese Entwicklung berücksichtigen, bestanden nicht.

19 Fachhochschulen Koblenz, Trier und Worms - Deputatsermäßigungen entsprachen der Regellehrverpflichtung von 50 Professoren

Die Lehrverpflichtung der Professoren an den Fachhochschulen Koblenz, Trier und Worms war für besondere Aufgaben um durchschnittlich 18 % ermäßigt.

Hochgerechnet auf alle Fachhochschulen des Landes entsprachen die Deputatsermäßigungen der Regellehrverpflichtung von 123 Professoren.

Zwei Drittel aller Deputatsermäßigungen entfielen auf hochschulinterne Leitungs- und Verwaltungsaufgaben. In einigen Fällen waren die Ermäßigungen nicht oder nicht in der bewilligten Höhe gerechtfertigt.

Professoren wiesen die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung nicht immer ordnungsgemäß nach. Die Hochschulverwaltungen kontrollierten die Deputatsabrechnungen zum Teil nicht. Sie bewerteten gleiche Tatbestände unterschiedlich und rechneten nicht genehmigte Ermäßigungen auf das Lehrdeputat an.

20 Pädagogische Service-Einrichtungen - Fortbildung und Beratung von Lehrkräften und Schulen wirtschaftlicher gestalten und Personalkosten transparenter darstellen

Im Jahr 2007 waren die Personalausgaben für abgeordnete Lehrkräfte mit weniger als 150.000 € im Haushalt der pädagogischen Service-Einrichtungen nachgewiesen. Der tatsächliche Einsatz dieser Kräfte entsprach Personalkosten von mehr als 3,3 Mio. €.

Die Fortbildungsangebote der Einrichtungen entsprachen nicht immer dem Bedarf der Zielgruppen. Beim Institut für schulische Fortbildung und schulpsychologische Beratung fielen 2007 fast 20 % der vorgesehenen Veranstaltungen aus, davon der überwiegende Teil aufgrund mangelnder Nachfrage. Verbindliche Arbeitspläne und Vorgaben für die Evaluation fehlten.

Fortbildung von Lehrkräften fand überwiegend während der Unterrichtszeiten statt. Dies führte 2007 zu einem Vertretungsbedarf von umgerechnet 235 Vollzeitlehrkräften.

Im Bereich der Verwaltung und der Hausbewirtschaftung bestanden Personalreserven von neun Vollzeitstellen. Bei einer Zusammenfassung der Einrichtungen in einem Landesinstitut erhöht sich die Personalreserve um mindestens drei weitere Vollzeitstellen.

21 Agentur für Qualitätssicherung, Evaluation und Selbstständigkeit von Schulen - Evaluationsaufwand kann verringert werden

Für die Evaluation setzte die Agentur deutlich mehr Personal ein, als in den Stellenplänen ausgewiesen ist. Eine Zielvereinbarung zur Konkretisierung des Leistungsauftrags war noch nicht geschlossen.

Kontaktbesuche und die Teilnahme von Koreferenten an Vorbereitungs- sowie von Schulaufsichtsbeamten an Evaluationsbesuchen waren regelmäßig nicht erforderlich. Die Zeitansätze für die Aufgaben von Teamleitungen waren zu großzügig bemessen.

Der Einsatz von Koreferenten als Teamleiter kann bis zu doppelt so hohe Kosten verursachen wie der eines Referenten der Agentur.

Eine Universität fertigte Ergebnisberichte erheblich kostengünstiger als die Agentur.

Arbeitsabläufe bei der Vorbereitung und Durchführung von Schulbesuchen sowie bei der Fertigung von Berichten können gestrafft werden.

22 Internationale Studienkollegs - noch zeitgemäß?

Die Bedeutung der rheinland-pfälzischen Studienkollegs ist für Hochschulen und ausländische Studienbewerber gering. Die Zugangsberechtigung zu einem Studium kann auch auf andere Weise erworben werden.

Die Aufwendungen sind im Landeshaushalt nicht transparent dargestellt.

Die durchschnittlichen Ausbildungskosten der Studienkollegs je Teilnehmer sind im Vergleich zu anderen Bildungseinrichtungen hoch.

23 Zentralstelle der Forstverwaltung - Organisation verschiedener Servicestellen kann gestrafft werden

Mittelfristig können 20 besetzte Stellen mit Personalkosten von 1,5 Mio. € jährlich eingespart werden. Daneben können zwei unbesetzte Stellen gestrichen und dadurch Personalkosten von rund 200.000 € jährlich vermieden werden.

Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2010¹. 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 2009 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren². Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2008, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

Weiterhin enthält der Bericht Ergebnisse der Prüfung einer Einrichtung, die der Aufsicht des Landes untersteht.

Die Betragsangaben wurden grundsätzlich, auch soweit sie frühere Jahre 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 August bis November 2009 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und am 15. Dezember 2009 die Haushaltsrechnung 2008 zugeleitet.

- 2 Mit der Darstellung der wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes erfüllt der Rechnungshof seinen Verfassungs- und Gesetzesauftrag. Landtag und Landesregierung erhalten Aufschlüsse darüber, in welchen Bereichen die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern ist.
- 3 Die geprüften Verwaltungen erhielten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsfeststellungen zu äußern⁴. 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 2008 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁵ wird voraussichtlich im ersten Kalendervierteljahr 2010 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; 2006 S. 20), BS 100-1, § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

² § 97 Abs. 3 LHO.

³ § 89 Abs. 2 LHO.

⁴ § 96 Abs. 1 LHO.

⁵ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 01 Ministerium, Titel 533 01 Verfassungsschutz.

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2008

Der Rechnungshof bestätigt die Ordnungsmäßigkeit der Landeshaushaltsrechnung 2008.

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 2008¹

- 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 Kreditermächtigungen

1.1 Rest-Kreditermächtigung für den Kernhaushalt

Der Haushaltsabschluss 2008 weist für den Kernhaushalt eine Rest-Kreditermächtigung von 819,5 Mio. € aus. Zu diesem Bestand trugen zu hoch veranschlagte Tilgungsausgaben bei.

Der Rechnungshof hat empfohlen, den Bestand der Rest-Kreditermächtigung um die überhöhten Ansätze von 46,9 Mio. € zu verringern. Außerdem hat er angeregt, auch künftig - soweit die Ermächtigungen zur Aufnahme von Deckungskrediten weiterhin als Brutto-Kreditermächtigungen ausgestaltet werden - zu hohe Ansätze für Tilgungsausgaben von der Rest-Kreditermächtigung in Abzug zu bringen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es habe in den beiden Vorjahren die bestehende Rest-Kreditermächtigung nach Abschluss des Folgejahres insoweit in Abgang gestellt, als sie auf zu hoch veranschlagte Tilgungsausgaben zurückzuführen gewesen sei. Es beabsichtige, für das Haushaltsjahr 2008 in gleicher Weise zu verfahren, wenn die Abschlussergebnisse definitiv feststünden.

1.2 Ermächtigung zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs "Mobilität"

Im Jahr 2008 wurden für den Landesbetrieb "Mobilität" Kredite von 400 Mio. € aufgenommen (vgl. Übersicht 9). Davon entfallen 100 Mio. € auf Umschuldungen. Das Ministerium der Finanzen hat hierzu auf die nicht ausgeschöpfte Umschuldungsermächtigung für den Kernhaushalt zurückgegriffen und dies mit Wirtschaftlichkeitserwägungen begründet.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Rückgriff problematisch ist. Das Landeshaushaltsgesetz sah für den Landesbetrieb keine Umschuldungsermächtigung vor. Außerdem ist dieser haushaltsmäßig verselbstständigt. Da mit der Umschuldung günstigere Konditionen für den Schuldendienst erzielt wurden, hat der Rechnungshof seine Bedenken zurückgestellt. Dieser Fall zeigt, dass eine deutlichere Abgrenzung der Kreditermächtigungen - wie vom Ministerium zugesagt - und deren Einhaltung erforderlich sind.

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; 2006 S. 20), 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 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

2 Rücklagen

2.1 Zuführungen an die "Konjunkturausgleichsrücklage"

Im Rahmen des Haushaltsabschlusses 2008 erteilte das Ministerium der Finanzen seine Einwilligung zur außerplanmäßigen Zuführung von 177 Mio. € an eine "Konjunkturausgleichsrücklage"².

Bereits im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2007 hat der Rechnungshof erhebliche haushaltsrechtliche Bedenken gegen die damals vorgenommene außerplanmäßige Bildung allgemeiner Rücklagen bei einem teilweise kreditfinanzierten Haushalt erhoben³. Diese gelten grundsätzlich auch für den vorliegenden Fall.

Ergänzend ist zu bemerken, dass es sich bei der 2008 gebildeten Rücklage nicht um eine Konjunkturausgleichsrücklage im Sinne von § 42 LHO in Verbindung mit den §§ 6, 7 und 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft⁴ handelt. Nach diesen Bestimmungen hätte eine solche Rücklage bei der Deutschen Bundesbank angesammelt werden müssen. Nur wenn die Mittel der Notenbank zufließen, besteht die Gewähr, dass die Liquidität dem Wirtschaftskreislauf entzogen und nicht Grundlage weiterer Kreditschöpfung wird⁵. Von einer derartigen Zuführung sah das Ministerium ab.

Die "Konjunkturausgleichsrücklage" stellt auch keine Vorsorge dar, da ihr kein reales Vermögen gegenübersteht. Letztlich wurden lediglich Ausgabeermächtigungen in die Folgejahre übertragen. Eine solche Verfahrensweise ist durch das Notermächtigungsrecht des Ministeriums der Finanzen nicht gedeckt.

2.2 Rücklagenbestände der Landesbetriebe

Zur Deckung des Finanzbedarfs entnahmen die Landesbetriebe "Staatsorchester Rheinische Philharmonie" und "Philharmonisches Staatsorchester Mainz" ihren Rücklagen insgesamt mehr als 217.000 €. Der Landesbetrieb "Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz" führte den Rücklagen nahezu 33.000 € zu. Die Rücklagenbestände sind in den Abschlüssen nicht dargestellt.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es habe die Landesbetriebe auf ihre Verpflichtung zur Darstellung der Rücklagen hingewiesen.

3 Mehrausgaben

Die Titelübersicht weist bei Kapitel 09 61 Titelgruppe 71 "Lehre und Forschung" Mehrausgaben von mehr als 1,2 Mio. € aus. Diese seien, wie das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur mitgeteilt hat, gedeckt durch "Kopplungseinnahmen" von 1,1 Mio. € und durch nicht in Anspruch genommene Personalausgaben.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es - abgesehen von der irrtümlichen Berücksichtigung von Ist-Einnahmen anstelle von Mehreinnahmen - sachgerecht gewesen wäre, die Mindereinnahmen von 77.600 € eines in die Kopplung einbezogenen Titels bei den Mittelverstärkungen in Abzug zu bringen. Dem hat das Ministerium nicht widersprochen.

² Drucksache 15/3028.

³ Vgl. Jahresbericht 2009, Nr. 1, Teilziffer 9 (Drucksache 15/3100).

⁴ Gesetz vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

⁵ Vgl. Böckenförde/Geske/Glückert/Noé/Schüler in Möller, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Nr. 2 zu § 7.

Ferner hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Kopplungsvermerke für die Titelgruppen 71 der Hochschulen so zu ändern, dass in Höhe der Mindereinnahmen Ausgaben einzusparen sind.

Das Ministerium hat zugesichert, bei der Aufstellung des kommenden Haushalts die Kopplungsvermerke entsprechend zu ändern. Die Ansätze der Einnahmetitel würden dann jedoch auf "0" gesetzt.

Der Rechnungshof hat dazu bemerkt, dass die Einnahmen vollständig in den Haushaltsplan einzustellen sind.

4 Geldforderungen

Übersichten von Landeskassen über die Geldforderungen des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2008 waren nicht hinreichend transparent. Ein Vergleich mit den Ist-Ergebnissen der Haushaltsrechnung war erschwert, weil in den Übersichten bei Einnahmetiteln Forderungszugänge, also Ausgaben, ausgewiesen sind. Außerdem waren Veränderungen bei den Forderungen, die von den Ist-Ergebnissen abwichen, nicht erläutert. Teilweise stimmten Anfangsbestände 2008 nicht mit den Endbeständen 2007 überein.

Die betroffenen Landeskassen haben die Übersichten korrigiert und Erläuterungen zu abweichenden Angaben nachgereicht.

5 Erwirtschaftung globaler Minderausgaben

Auf die Erwirtschaftung der im Einzelplan 09 etatisierten globalen Minderausgaben wurden Ausgabereste von fast 3,4 Mio. € bei Kapitel 12 15 Titel 894 03 "Zuschuss zur Beschaffung von Großgeräten - EDV-Anlagen sonderfinanziert - an das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz" angerechnet (vgl. Übersicht 21). Aus den Erläuterungen bei den betreffenden Haushaltsstellen des Einzelplans 09 ergibt sich kein Hinweis auf die Möglichkeit einer einzelplanübergreifenden Anrechnung.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, eine Anpassung der Erläuterung werde nicht vorgenommen. Denkbar sei eine Erläuterung in Anlehnung an die Formulierung bei Kapitel 08 01 Titel 549 01 "Globale Minderausgaben".

Der dortige Haushaltsvermerk lässt lediglich eine kapitelübergreifende, nicht aber eine einzelplanübergreifende Anrechnung zu. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ohne eine entsprechende Klarstellung davon auszugehen ist, dass die globalen Minderausgaben in dem Einzelplan oder Kapitel, in dem sie veranschlagt wurden, auch zu erwirtschaften sind.

6 Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen

6.1 Fachhochschulen Bingen und Worms

Nach den Angaben in Übersicht 24 und im Budgetbericht zum 31. Dezember 2008⁶ erhöhten sich die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel bei der Fachhochschule Bingen um 1,2 Mio. € und bei der Fachhochschule Worms um 0,9 Mio. €. Diese Bestandsveränderungen können den Titelübersichten nicht unmittelbar entnommen werden. Bei den Titeln 359 01 "Zuführungen aus Selbstbewirtschaftungsmitteln" und 919 71 "Zuführung an die Sonderrechnung (Selbstbewirtschaftungsmittel)" sind - per Saldo - Zuführungen von lediglich 0,7 Mio. € und 0,8 Mio. € ausgewiesen.

⁶ Drucksache 15/3167.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, durch Schulungen solle sichergestellt werden, dass fehlerhafte Umbuchungen künftig nicht mehr auftreten. Beide Fachhochschulen seien informiert worden, dass Entnahmen und Zuführungen ausschließlich über die haushaltssystematisch zutreffenden Titel zu buchen seien.

6.2 Entwicklung des Gesamtbestands

Der Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen, die nicht als Globalhaushalte veranschlagt sind, stieg in den Jahren 2006 bis 2008 um mehr als 100 % auf fast 20,6 Mio. €. Der Rechnungshof hat im Hinblick auf die eingeschränkte Transparenz bezüglich der Verwendung der Selbstbewirtschaftungsmittel eine Begrenzung der Bestände vorgeschlagen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, aus Sicht des Fachressorts hänge die Entwicklung mit der Einführung des Hochschulpaktes 2020 und der mit ihm verbundenen Anpassungen zusammen. Mittelfristig werde eine Reduzierung der Selbstbewirtschaftungsmittel erwartet.

7 Verpflichtungsermächtigungen

Ende Oktober 2008 erteilte das Ministerium der Finanzen seine Einwilligung zu folgenden überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen (vgl. Übersicht 25):

Haushaltsstelle	Zweckbestimmung	Überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung
Kapitel 14 02 Titel 518 11	Leasing von baulichen Anlagen	5.637.500 €
Kapitel 14 02 Titel 823 11	Mietkauf von Deichen an Gewässern I. Ordnung nach dem Konzessionsmodell (Tilgung der Baukosten)	9.012.800 €

Das Ministerium hat mitgeteilt, die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen seien 2007 zwar etatisiert, aber durch die zeitliche Verschiebung der Maßnahme nicht in Anspruch genommen worden. Die Realisierung sollte 2008 in Angriff genommen werden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die 2007 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen mit Ablauf des Haushaltsjahres verfallen waren. Gegen die Anwendung des Notermächtigungsrechts bestehen insbesondere im Hinblick auf die Unabweisbarkeit und die Betragsgrenze von 5 Mio. €, bei deren Überschreitung es grundsätzlich eines Nachtragshaushaltsgesetzes bedarf, Bedenken. Die Entscheidung hätte dem Landtag vorbehalten bleiben müssen.

Nr. 2

Abwicklung des Landeshaushalts 2008

Die Haushaltsrechnung 2008 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 19 Mrd. € aus. Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich im Jahr 2008 auf nahezu 1 Mrd. € netto beliefen.

Die Gesamtausgaben erhöhten sich gegenüber 2007 um 5,7 %. Zu dieser Entwicklung trugen die außerplanmäßigen Zuweisungen von 400 Mio. € an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" bei.

Die Ausgabereste stiegen geringfügig auf 650 Mio. €. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Kreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" von insgesamt mehr als 7 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen. Zur Deckung des Kreditbedarfs des Landesbetriebs "Mobilität" griff das Ministerium der Finanzen auch auf die Umschuldungsermächtigung für den Kernhaushalt zurück.

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des abgelaufenen Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach. Er stellt sich für das Jahr 2008 wie folgt dar:

		Einnahmen - € -	Ausgaben - € -
		- Rechnungsergebnis -	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2008 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	19.045.307.638,55	19.045.307.638,55
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2008 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2009 übertragen wurden	632.680.864,36	632.680.864,36
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2008 verbliebenen Haushaltsreste	19.677.988.502,91	19.677.988.502,91
		- Haushaltsermächtigung -	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2008 beträgt das Haushalts-Soll	18.864.917.600,00	18.864.917.600,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2007 übernommenen Haushaltsreste	617.520.944,55	617.520.944,55
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2007 übernommenen Haushaltsreste	19.482.438.544,55	19.482.438.544,55
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f) - Mehreinnahme/-ausgabe -	195.549.958,36	195.549.958,36
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2008	Ausgleich	

2 Rechnungsergebnisse

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

Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse ¹ - Mio. € - 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
2007	18.197,5
2008	19.060,5

Im Jahr 2008 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 863 Mio. €. Zu dieser Entwicklung trugen auf der Einnahmenseite insbesondere Kreditaufnahmen sowie ein höheres Steueraufkommen und auf der Ausgabenseite vor allem höhere Darlehenstilgungen und die außerplanmäßigen Zuweisungen an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung"³ bei.

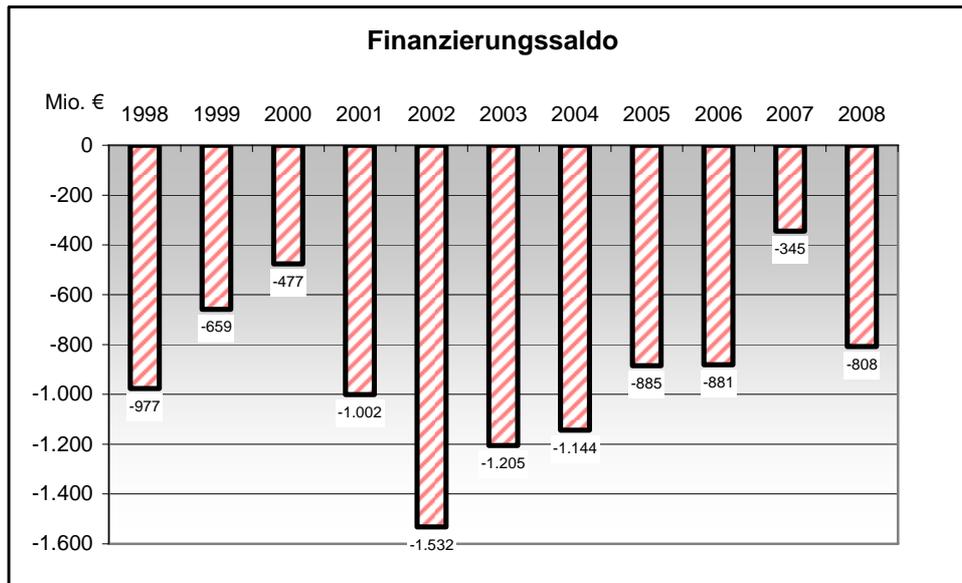
3 Haushaltsausgleich

In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen (Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen) den Ausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen) gegenübergestellt. Danach ergaben sich in den Jahren 1998 bis 2008 folgende Finanzierungsdefizite:

¹ Nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste.

² Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

³ Kapitel 09 13 apl. Titel 614 01 und apl. Titel 884 01.



Die Grafik verdeutlicht, dass der Landeshaushalt im Betrachtungszeitraum 1998 bis 2008 teilweise hohe Deckungslücken aufwies. Zur Schließung dieser Unterdeckungen wurden Kredite aufgenommen.

Im Jahr 2008 stehen der Netto-Neuerschuldung am Kreditmarkt von 989 Mio. € das Finanzierungsdefizit von 808 Mio. € sowie - per Saldo - Zuführungen an Rücklagen von 181 Mio. € gegenüber. Mit anderen Worten: Das Finanzierungsdefizit wurde - wie in den Vorjahren - durch Kreditaufnahmen ausgeglichen.

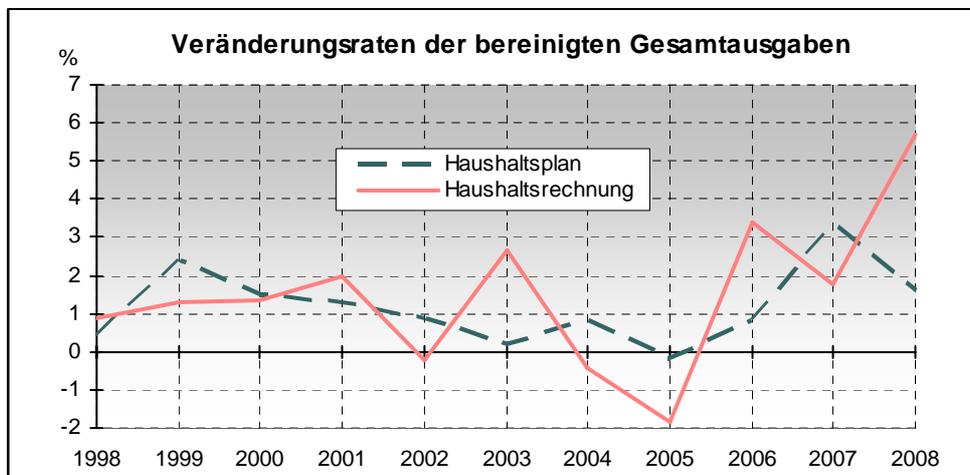
4 Bereinigte Gesamtausgaben

Die bereinigten Gesamtausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und außerdem ab 2001 ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich 2008 nach der Planung auf 12.174 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 12.580 Mio. €. Sie veränderten sich in den Haushaltsjahren 1998 bis 2008 wie folgt:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr %
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 ⁴	2,6
2004	0,8	- 0,4
2005	- 0,2	- 1,8
2006	0,8	3,4
2007	3,4	1,8
2008	1,6	5,7

⁴ 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).

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2008 gegenüber dem Vorjahr um 5,7 %. Diese Entwicklung war im Wesentlichen auf die außerplanmäßigen Zuführungen von 400 Mio. € an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" zurückzuführen.



Die Grafik zeigt die Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr bezogen auf die Plandaten und die tatsächlichen Ergebnisse. Besonders deutlich ist der Anstieg der Ist-Ausgaben 2006 gegenüber 2005 und 2008 gegenüber 2007.

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	15.511.089,68 €
Außerplanmäßige Ausgaben	610.055.930,54 €
Haushaltsvorgriffe	17.787.839,28 €
Insgesamt	<u><u>643.354.859,50 €</u></u>

Bezogen auf die Haushaltsansätze einschließlich der Ausgabereste aus Vorjahren betrug der Anteil der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Haushaltsvorgriffe 3,3 %.

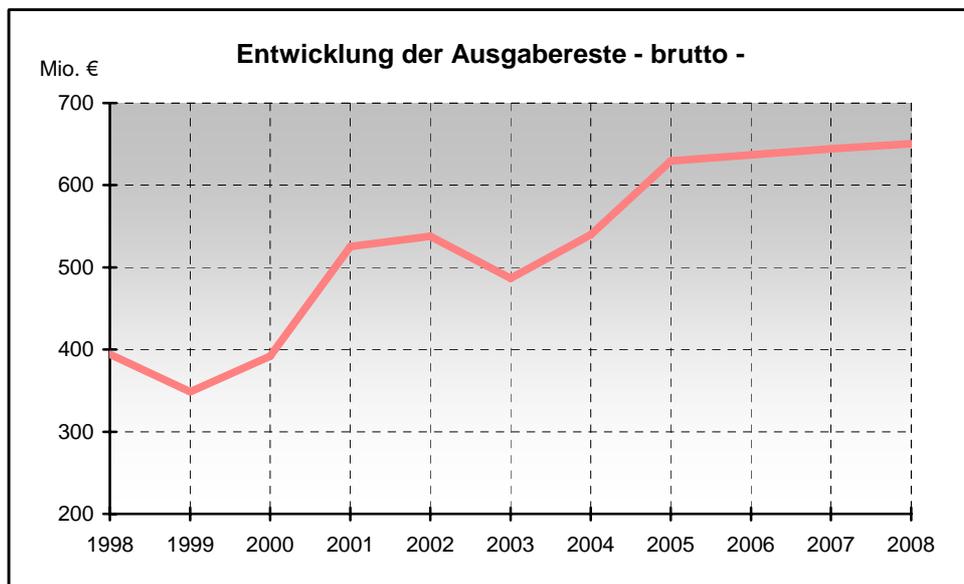
Die wesentlichen Abweichungen sind im Abschlussbericht (Nr. 8) zur Haushaltsrechnung zusammenfassend dargestellt.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

Die Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 1998 bis 2008 sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Haushaltsjahr	Ausgabereste	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Anteil der Ausgabereste am Haushaltsansatz
	- Mio. € -			%
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	13,9	636,9	3,7
2007	617,5	26,6	644,1	3,5
2008	632,7	17,8	650,5	3,4

Bei den Vergleichsdaten sollte nicht außer Acht bleiben, dass die Umsetzung des im Jahr 1998 eingeführten Bonus-/Malussystems zunächst durch Bildung und Übertragung von Ausgaberesten erfolgte. Diese Verfahrensweise wurde im Jahr 1999 durch ein Rücklagensystem ersetzt. Nach Abschluss der befristeten Versuchsphase wurde im Jahr 2001 wieder auf das Resteverfahren umgestellt. Unabhängig hiervon erreichten die Ausgabereste 2008 einen neuen Höchststand.



Das Liniendiagramm zeigt einen Anstieg der Ausgabereste von 1998 bis 2008 um mehr als 250 Mio. €.

Die Ausgabereste erhöhten sich im Jahr 2008 um 6,4 Mio. € auf 650,5 Mio. €. Darin enthalten sind Vorgriffe von 17,8 Mio. €, durch die Mittel des nächsten Jahres beansprucht wurden.

Von den Ausgaberesten entfielen 451,3 Mio. € auf die "klassische" Restebildung und 199,2 Mio. € auf die Restebildung im Rahmen des Bonus-/Malussystems.

Zur Finanzierung der Ausgabereste netto wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Ausgabereste von 650,5 Mio. € im Jahr 2008 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. €	% des Haushaltsansatzes	Personal- ausgaben	Sächliche Verwal- tungs- ausgaben und Ausgaben für den Schul- dienst	Zuwei- sungen und Zuschü- se für laufende Zwecke	Bau- maß- nahmen	Sonstige Investi- tionen und Investi- tionsför- derungs- maß- nahmen	Beson- dere Finanze- rungs- ausgaben
				- Mio. € -					
01	Landtag	1,4	4,0	0,5	0,2	0,2	0,0	0,5	0,0
02	Ministerpräsi- dent und Staatskanzlei, Landesvertre- tung	1,5	6,1	0,3	0,9	0,0	0,0	0,3	0,0
03	Ministerium des Innern und für Sport	83,4	7,2	12,0	16,6	17,7	0,0	37,1	0,0
04	Ministerium der Finanzen	12,1	2,8	2,3	4,2	4,3	0,0	1,3	0,0
05	Ministerium der Justiz	11,1	1,6	5,5	3,9	0,0	0,0	1,7	0,0
06	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen	27,5	1,8	8,6	0,7	17,0	0,0	0,5	0,7
08	Ministerium für Wirt- schaft, Ver- kehr, Land- wirtschaft und Wein- bau	109,3	10,2	7,2	0,4	39,0	0,0	62,7	0,0
09	Ministerium für Bildung, Wissen- schaft, Jugend und Kultur	58,1	1,3	10,8	14,3	8,7	0,0	24,3	0,0
10	Rechnungs- hof	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Hochbau- maßnahmen und Woh- nungsbau- förderung	108,2	53,5	0,0	7,2	9,2	22,1	69,7	0,0
14	Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucher- schutz	104,6	30,3	2,4	23,4	9,9	23,6	45,3	0,0
20	Allgemeine Finanzen	133,3	1,5	29,5	13,0	16,9	0,0	73,9	0,0
	Insgesamt	650,5	3,4	79,1	84,8	122,9	45,7	317,3	0,7

Nach der Haushaltsrechnung 2008 veränderten sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt:

Ausgabereste	2007 ⁵		2008	
	Mio. €	Anteil an den Resten %	Mio. €	Anteil an den Resten %
Personalausgaben	119,1	18,5	79,1	12,2
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	79,2	12,3	84,8	13,0
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	85,9	13,3	122,9	18,9
Baumaßnahmen	43,0	6,7	45,7	7,0
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	316,2	49,1	317,3	48,8
Besondere Finanzierungsausgaben	0,7	0,1	0,7	0,1
Insgesamt	644,1	100,0	650,5	100,0

Von den Ausgaberesten 2008 entfielen 363 Mio. € (55,8 %) auf investive Ausgaben.

7 Veränderungen des Rechnungsergebnisses gegenüber dem Rechnungssoll

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

	Mio. €
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	+ 746,5
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	- 247,4
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 102,7
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 406,3
Mehreinnahmen	<u>+ 195,5</u>

Zu den Mehreinnahmen trug insbesondere ein höheres Steueraufkommen bei.

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

	Mio. €
Personalausgaben	+ 2,9
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 363,6
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 420,7
Baumaßnahmen	+ 6,4
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	- 41,3
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 170,4
Mehrausgaben	<u>+ 195,5</u>

⁵ Unter Berücksichtigung von Übertragungen auf andere Haushaltsstellen.

Die Höhe der Mehrausgaben wurde im Wesentlichen durch die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sowie die besonderen Finanzierungsausgaben bestimmt. Zu letzteren zählen auch die außerplanmäßige Bildung einer "Konjunkturausgleichsrücklage"⁶ sowie die außerplanmäßigen Zuweisungen an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung".

8 Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2008 ⁷	6.816.300.000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2007 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 617.520.944,55 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2007 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 860.339.748,95 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	- 86.656.213,83 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>8.207.504.479,67 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom inländischen Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	6.755.344.846,71 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2009 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 632.680.864,36 €
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>7.388.025.711,07 €</u>

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt⁸ hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2008.

8.1.2 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen	500.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	151.300.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

⁶ Kapitel 20 02 apl. Titel 915 01.

⁷ § 2 Abs. 1 Nr. 1 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 (LHG 2007/2008) vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421) in Verbindung mit Nr. 1 des Kreditfinanzierungsplans 2008. In der Gesamtermächtigung von 7.316.300.000 € sind 500.000.000 € zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen enthalten.

⁸ Zur Entwicklung der Kreditaufnahmen und der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Artikel 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 18 Abs. 1 LHO) vgl. Beitrag Nr. 3 "Haushaltsslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung".

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2008 ⁹	135.450.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	126.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2008.

8.2.2 Landesbetrieb "Mobilität"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2008	249.539.800,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2007 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 80.174.800,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>329.714.600,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen	400.000.000,00 €

Von der Kreditaufnahme von 400 Mio. € entfallen 100 Mio. € auf Umschuldungen. Zur Deckung des Finanzbedarfs griff das Ministerium der Finanzen im Haushaltsvollzug 2008 auf die Rest-Kreditermächtigung aus 2007 für den Landesbetrieb sowie auf die nicht ausgeschöpfte Umschuldungsermächtigung¹⁰ für den Kernhaushalt zurück¹¹.

⁹ § 2 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 LHG 2007/2008. Die Ermächtigungen beziehen sich jeweils auf die Brutto-Kreditaufnahme.

¹⁰ § 2 Abs. 3 LHG 2007/2008.

¹¹ Vgl. Beitrag Nr. 1 "Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2008", Teilziffer 1.2.

Nr. 3

Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Verschuldung erfordert einschneidendes Konsolidierungskonzept

Die finanzielle Lage des Landes ist durch einen dramatischen Schuldenanstieg gekennzeichnet, der sich infolge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise weiter beschleunigt:

- Trotz des bisher höchsten Steueraufkommens von nahezu 9,2 Mrd. € wurden 2008 für den Kernhaushalt und die Landesbetriebe neue Schulden von mehr als 1,3 Mrd. € aufgenommen. Damit stieg die Verschuldung des Landes auf 28,7 Mrd. €.
- Der Anteil der Fremdfinanzierung stieg um nahezu 3 %-Punkte auf 7,9 %. Demgegenüber konnten nach dem vorläufigen Ergebnis neun von 13 Flächenländern ihre Haushalte ohne Neuverschuldung ausgleichen. Auch die Pro-Kopf-Verschuldung lag in Rheinland-Pfalz mit 6.369 € erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer (5.082 €).
- Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug 2008 lediglich um 53 Mio. € unterschritten. Ohne die Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zu den Investitionen wäre die Obergrenze um mehr als 240 Mio. € überschritten worden.
- Die Investitionsquote in Rheinland-Pfalz lag mit 10 % um mehr als 2 %-Punkte unter der durchschnittlichen Quote aller Flächenländer.

Nach dem vorläufigen Ergebnis wurden 2009 zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs Kredite (netto) von fast 1,6 Mrd. € aufgenommen. Hinzu kommen noch Darlehen für die Landesbetriebe. Der Fremdfinanzierungsanteil erhöhte sich im Kernhaushalt auf 12,3 %.

Für 2010 wird eine weitere Verschärfung der Haushaltslage erwartet. Zur Deckung der Gesamtausgaben sind allein für den Kernhaushalt neue Schulden von mehr als 2,3 Mrd. € vorgesehen. Das entspricht einem Fremdfinanzierungsanteil von 17,3 %. Die Gesamtverschuldung wird sich Ende 2010 voraussichtlich auf mehr als 33 Mrd. € belaufen.

Um der Schuldenspirale zu entgehen und die gebotene finanzpolitische Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, sind einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Die Anstrengungen des Landes müssen in einem ersten Schritt auf eine deutliche Verringerung des Finanzierungsdefizits gerichtet sein.

1 Allgemeines

Zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof im Folgenden

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 1998 bis 2008, des vorläufigen Ergebnisses 2009 (vorl. Ist) und der Haushaltsplanung für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 auf der Grundlage des zweiten Nachtragshaushalts zusammengestellt sowie
- in geeigneten Fällen Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Von einer Darstellung der Daten der Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2013 wurde abgesehen, da deren Aussagekraft infolge der Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise eingeschränkt ist. So wurden z. B. mit dem zweiten Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2010 die Ansätze für Steuereinnahmen und allgemeine Finanzzuweisungen gegenüber der noch geltenden Finanzplanung um mehr als 1,6 Mrd. € verringert.

Beim Vergleich der Jahre 1998 bis 2010 ist zu berücksichtigen, dass sich die Struktur des Haushalts durch die Auslagerung von Aufgabenbereichen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite wesentlich verändert hat. Beispiele:

- 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.
- Globalhaushalte wurden ab 2005 für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz und ab 2007 für die Technische Universität Kaiserslautern, die Universität Trier sowie die Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz ausgebracht.

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 1998 bis 2008 sind - orientiert an dem gemeinsamen Schema des Finanzplanungsrates - aufgegliedert in

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

Die Entwicklung im Einzelnen ist aus der Anlage ersichtlich.

2.1.1 Laufende Rechnung

Im Jahr 2008 erhöhten sich die Einnahmen der laufenden Rechnung gegenüber dem Vorjahr um 1,4 % (156 Mio. €) auf 11.413 Mio. €. Die Steuereinnahmen erreichten mit nahezu 9,2 Mrd. € ihren bisher höchsten Stand.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung nahmen 2008 gegenüber dem Vorjahr um 5,9 % (633 Mio. €) auf 11.301 Mio. € zu. Unter anderem wurden dem Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" außerplanmäßig 385 Mio. € zugeführt¹. Aus diesem Sondervermögen sollen 2009 bis 2013 Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen an den staatlichen Hochschulen des Landes sowie zur Stärkung, zum Ausbau und zur Vernetzung der Forschung gefördert

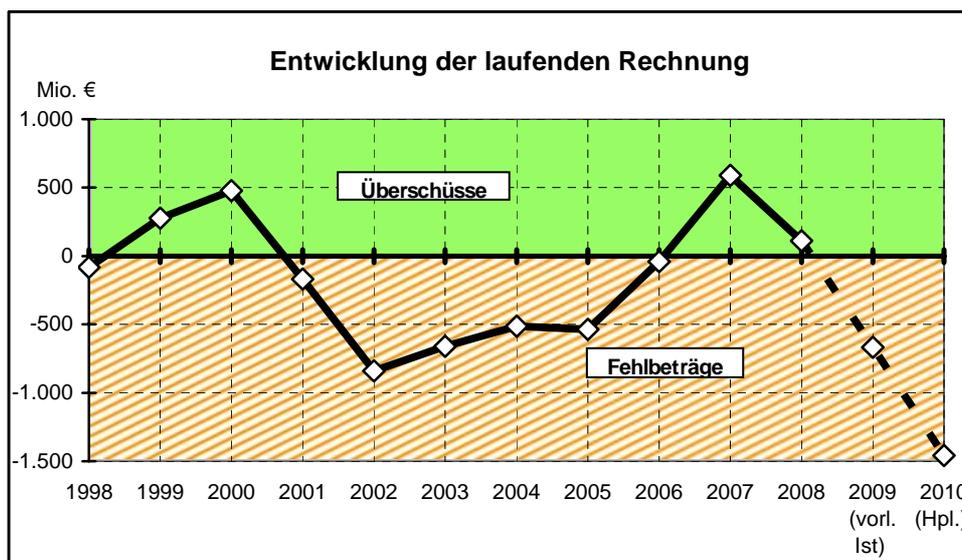
¹ Kapitel 09 13 apl. Titel 614 01. Weitere Zuführungen von 15 Mio. € wurden den Investitionsausgaben (Kapitalrechnung) zugeordnet (Kapitel 09 13 apl. Titel 884 01).

werden². Solche Förderungen sollten nach Auffassung des Rechnungshofs - so weit möglich - über den Kernhaushalt abgewickelt werden.

Infolge des stärkeren Anstiegs der laufenden Ausgaben gegenüber den laufenden Einnahmen lag der Überschuss von 112 Mio. € um 477 Mio. € unter dem Vorjahreswert.

Das endgültige Ergebnis für das Haushaltsjahr 2009 lag noch nicht vor. Nach dem vorläufigen Ergebnis schließt die laufende Rechnung mit einem Fehlbetrag von mehr als 660 Mio. € ab.

Für das Jahr 2010 wird erwartet, dass insbesondere infolge eines deutlichen Rückgangs des Steueraufkommens die laufenden Einnahmen um mehr als 1,4 Mrd. € hinter den laufenden Ausgaben zurückbleiben.



Die Grafik veranschaulicht die Entwicklung der laufenden Rechnung. Danach wurden lediglich in den Jahren 1999, 2000, 2007 und 2008 Überschüsse erzielt. Im Übrigen ergaben sich Fehlbeträge.

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung 2008 schloss mit Ausgaben von insgesamt 1.279 Mio. € ab. Davon entfielen 1.262 Mio. € auf Investitionen und Investitionsförderungen.

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge des Jahres 2008 wiesen eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 6.907 Mio. € und eine Schuldentilgung von 5.918 Mio. € aus. Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs war eine Netto-Neuverschuldung von 989 Mio. € erforderlich.

Außerdem wurden den Rücklagen per Saldo mehr als 180 Mio. € zugeführt, davon 177 Mio. € einer "Konjunkturausgleichsrücklage"³.

² § 2 Abs. 1 Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 313), BS 221-2.

³ Drucksache 15/3028.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Entwicklung der Personalausgaben

Die Personalausgaben, die sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben und den Beihilfen zusammensetzen, entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Personalausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr ⁴	
	Mio. €	Mio. €	%
1998	4.362	- 11	- 0,2
1999	4.495	133	3,0
2000	4.560	65	1,5
2001	4.681	121	2,7
2002	4.632	- 49	- 1,1
2003	4.713	81	1,8
2004	4.775	62	1,3
2005	4.661	- 114	- 2,4
2006	4.734	73	1,6
2007	4.630	- 104	- 2,2
2008	4.753	123	2,7
2009 (vorl. Ist)	4.981	228	4,8
2010 (Hpl.)	5.151	170	3,4

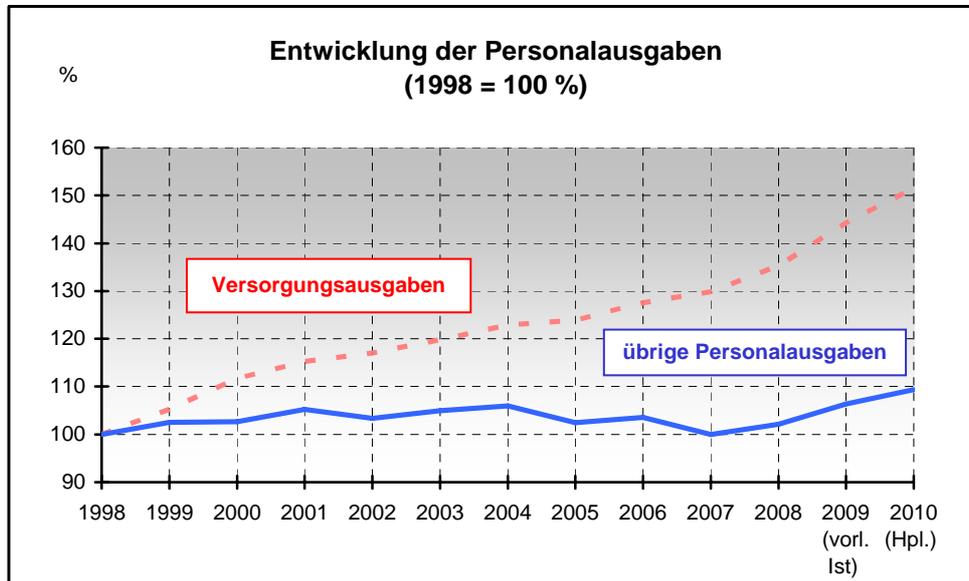
Die Personalausgaben erhöhten sich 2008 um 123 Mio. € auf fast 4,8 Mrd. €. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) lag 2008 bei 37,8 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 38,9 %.

In den vergangenen Jahren wurden vielfach Personalausgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert. Werden die Auslagerungen berücksichtigt, ergeben sich in allen Jahren Ausgabensteigerungen. Hinzu kommt, dass in dem Zeitraum von 2009 bis 2013 über das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" weitere Personalausgaben für 200 Stellen außerhalb des Kernhaushalts bewirtschaftet werden.

⁴ Die Veränderungsraten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage von €-Beträgen und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Mio. €-Beträge ermittelt.

2.2.2 Versorgungsausgaben

Der Anstieg der Personalausgaben in den Jahren 1998 bis 2008 wurde im Wesentlichen durch die Versorgungsausgaben bewirkt, die sich in diesem Zeitraum um 35,2 % erhöhten. Die übrigen Personalausgaben stiegen im gleichen Zeitraum nur um 2,1 %.



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

Die Landesregierung hat in dem Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2008⁵ darauf hingewiesen, dass die künftige, durch ein starkes Ansteigen der Zahl der Versorgungsempfänger geprägte Entwicklung maßgeblich auf der nicht homogenen Altersstruktur der Bediensteten basiere. Die zahlenmäßig stärkste Personengruppe stelle die Altersklasse "50 bis 60 Jahre" dar. Diese Bediensteten würden in den nächsten 10 Jahren in sehr großer Zahl in den Ruhestand treten.

Danach sind weitere erhebliche Haushaltsbelastungen durch Versorgungsausgaben zu erwarten. Allein für die Jahre 2011 bis 2013 prognostizierte die Landesregierung einen Anstieg der Pensionsausgaben um 80 Mio. € jährlich⁶.

⁵ Drucksache 15/3513 S. 4 und 5.

⁶ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2008 bis 2013, S. 36.

2.2.3 Belastung der Einnahmen durch Personalausgaben

Nahezu jeder zweite Euro, den das Land aus Steuern und allgemeinen Finanzausweisungen eingenommen hat, wurde für Personalausgaben ausgegeben:

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 %
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	8.800	11,9	52,6	9.469	11,7	48,9
2008	9.176	4,3	51,8	9.801	3,5	48,5
2009 (vorl. Ist)	8.344	- 9,1	59,7	9.160	- 6,5	54,4
2010 (Hpl.)	7.631	- 8,5	67,5	8.637	- 5,7	59,6

Die Belastung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzausweisungen durch die Personalausgaben verringerte sich im Jahr 2008 auf 48,5 %. Dies war im Wesentlichen auf das erheblich höhere Steueraufkommen zurückzuführen.

Unter Berücksichtigung des vorläufigen Ergebnisses ergibt sich für 2009 eine Belastungsquote von 54,4 %.

Für 2010 wird aufgrund sinkender Steuereinnahmen ein Anstieg der Belastungen durch Personalausgaben auf fast 60 % erwartet.

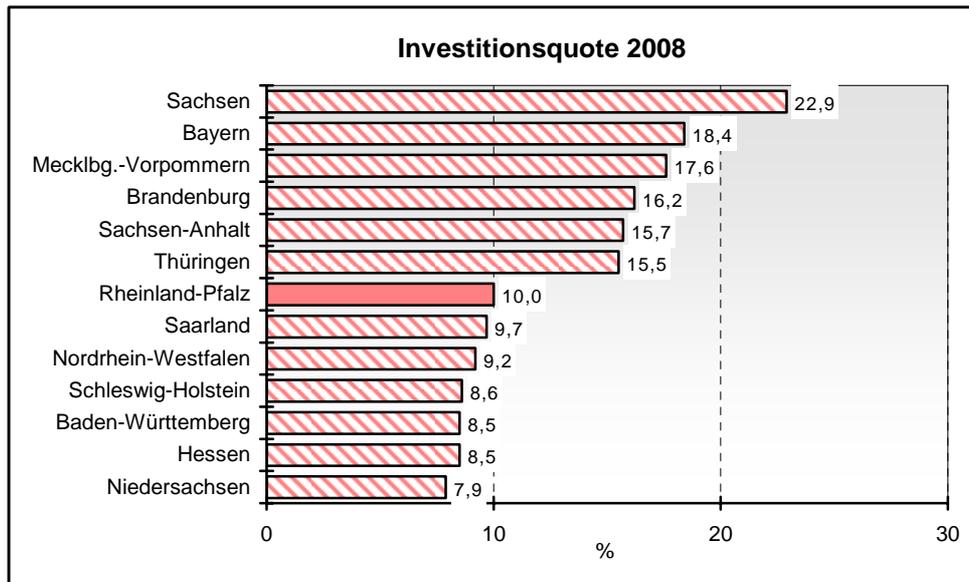
2.3 Investitionsquote

Mit 10 % erreichte die Investitionsquote im Vergleich der letzten elf Jahre ihren zweitniedrigsten Wert:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Investitionsausgaben	Investitionsquote
	Mio. €	Mio. €	%
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	11.904	1.216	10,2
2008	12.580	1.262	10,0
2009 (vorl. Ist)	12.857	1.388	10,8
2010 (Hpl.)	13.596	1.790	13,2

Die Quote verringerte sich, obwohl die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz, die ursprünglich als Personalausgaben und danach als besondere Finanzierungsausgaben gebucht worden waren, seit 2006 haushaltssystematisch den Investitionsausgaben zugeordnet werden. Vom Bund und von anderen Ländern werden Ausgaben für künftige Versorgungsleistungen nicht als investiv behandelt. Wären die Zuführungen von 296 Mio. € im Jahr 2008 weiterhin als besondere Finanzierungsausgaben gewertet worden, hätte sich eine Investitionsquote von nur 7,9 % ergeben.

Nach der Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. April 2009 - vorläufiges Ergebnis - über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2008 ergaben sich bei den Flächenländern folgende Quoten:



In der Grafik sind die Investitionsquoten der Flächenländer abgebildet. Nur aufgrund der Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zu den Investitionsausgaben nimmt Rheinland-Pfalz in der Rangfolge einen mittleren Platz ein.

Die Investitionsquote in Rheinland-Pfalz lag mit 10 % um 2,4 %-Punkte unter dem Durchschnitt aller Flächenländer (12,4 %). Sie stieg 2009 nach dem vorläufigen Ergebnis auf 10,8 %.

Für 2010 wird erwartet, dass sich die Quote insbesondere aufgrund der vom Bund und dem Land zusätzlich bereitgestellten Investitionsmittel zur Bekämpfung des Konjunkturereintruchs auf 13,2 % erhöhen wird.

Im Übrigen wird ein Vergleich mit den Haushaltsdaten anderer Länder trotz grundsätzlich bundeseinheitlicher Haushaltssystematik zunehmend schwieriger. Beispielsweise beeinträchtigen die Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in Betriebshaushalte, 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 2008 auf mehr als 330 Mio. € beliefen. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt.

2.4 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote verdeutlicht den Anteil der Fremdfinanzierung im Kernhaushalt. Sie weist das Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt (Krediteinnahmen abzüglich Tilgungsausgaben) zu den bereinigten Gesamtausgaben aus:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	Kreditfinanzierungsquote ⁷
	Mio. €	Mio. €	%
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
2007	11.904	606	5,1
2008	12.580	989	7,9
2009 (vorl. Ist)	12.857	1.581	12,3
2010 (Hpl.)	13.596	2.354	17,3

Die Kreditfinanzierungsquote stieg 2008 gegenüber dem Vorjahr um 2,8 %-Punkte auf 7,9 %. Ohne die außerplanmäßige Bildung des Sondervermögens "Wissenschaft Zukunft - Sonderfinanzierung" von 400 Mio. € und einer "Konjunkturausgleichsrücklage" von 177 Mio. € hätte sie 3,4 % betragen.

Nicht in der Kreditfinanzierungsquote berücksichtigt sind Kredite (netto) von 332 Mio. €, die das Land für die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" aufgenommen hat.

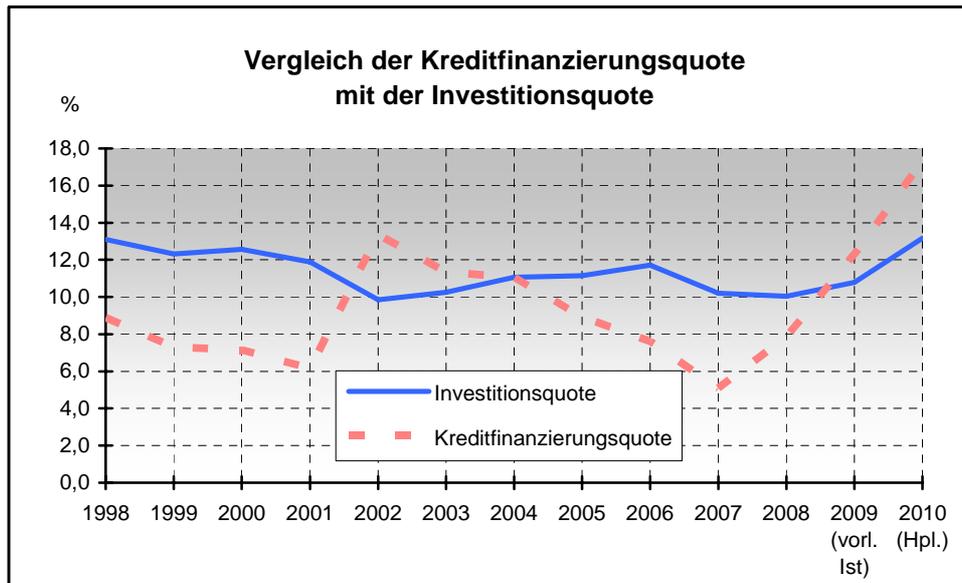
Nach der Dokumentation des Bundesfinanzministeriums vom 8. April 2009 - vorläufiges Ergebnis - konnten neun der 13 Flächenländer ihre Haushalte ohne Neuverschuldung ausgleichen und Schulden teilweise abbauen. Dadurch ergab sich eine durchschnittliche Kreditfinanzierungsquote aller Flächenländer von - 2,0 %. Beim Bund belief sich die Quote auf 4,1 % (vgl. Finanzbericht 2010 des Bundesministeriums der Finanzen vom 7. August 2009).

Im Jahr 2009 wurden nach dem vorläufigen Ergebnis für den Kernhaushalt des Landes Kredite von 1.581 Mio. € aufgenommen. Die Kreditfinanzierungsquote belief sich auf 12,3 %.

Für 2010 wird erwartet, dass sich die Kreditfinanzierungsquote auf 17,3 % erhöht. Dies hätte zur Folge, dass jeder sechste Euro kreditfinanziert wäre.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht, dass die Investitionsquote in mehreren Jahren mit einer hohen Kreditfinanzierungsquote einherging.

⁷ Werden die Veränderungen bei der Neuverschuldung im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Quote in den Jahren 2003 bis 2010 11,0 %, 10,8 %, 8,7 %, 7,4 %, 4,9 %, 7,7 %, 12,2 % (vorl. Ist), 17,1 % .



In dem Diagramm sind Investitions- und Kreditfinanzierungsquote gegenübergestellt. Der Vergleich zeigt, dass zur Finanzierung der Investitionen teilweise hohe Kreditaufnahmen erforderlich waren. In einzelnen Jahren überschritt die Kreditfinanzierungsquote sogar die Investitionsquote.

Bei der Entwicklung der Quoten ist 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.

2.5 Zinsausgaben

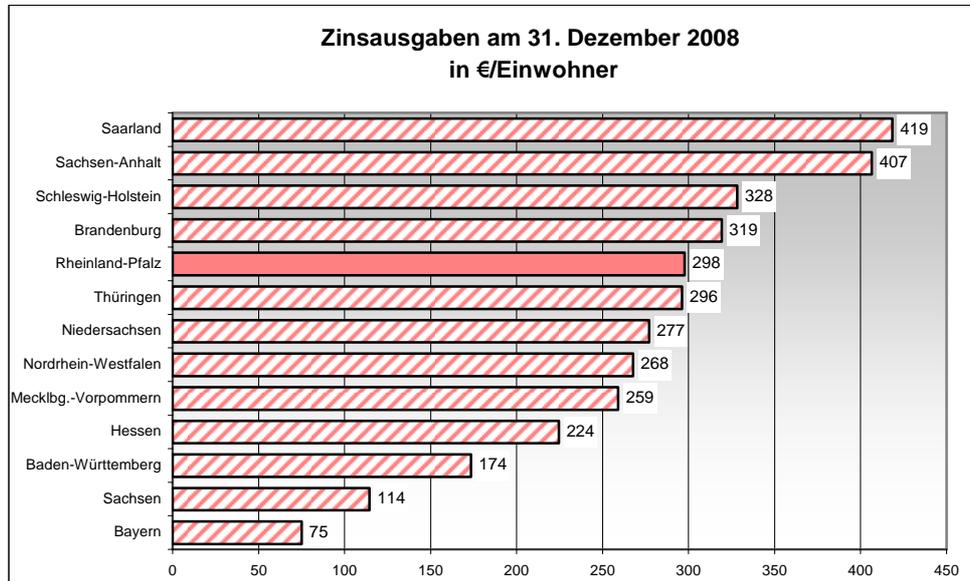
Die Belastung des Haushalts durch Zinsausgaben aufgrund von Krediten ist aus der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Ergänzungszuweisungen Bund	Einnahmen insgesamt	Zinsausgaben	Zinssteuerquote
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
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	8.800	381	242	9.423	1.117	11,9
2008	9.176	349	239	9.764	1.204	12,3
2009 (vorl. Ist)	8.344	327	458	9.129	1.186	13,0
2010 (Hpl.)	7.631	280	687	8.598	1.210	14,1

Im Jahr 2008 stieg die Zinssteuerquote auf 12,3 %, weil die Zinsausgaben prozentual stärker zunahmen als die Steuereinnahmen und die allgemeinen Finanzausgaben.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich im Jahr 2008 auf 9,6 %. Die durchschnittliche Quote aller Flächenländer betrug nach der Dokumentation des Bundesfinanzministeriums vom 8. April 2009 (vorläufiges Ergebnis) 6,9 %.

Bezogen auf die Einwohner lagen die Zinsausgaben im Jahr 2008 in Rheinland-Pfalz mit 298 € um mehr als 32 % über dem Durchschnitt der Flächenländer (225 €).



In dem Diagramm sind die Zinsausgaben je Einwohner abgebildet. Rheinland-Pfalz weist danach die fünfthöchste Zinsbelastung auf.

2.6 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

2.6.1 Berechnungsmethode

Nach den derzeit noch geltenden Regelungen 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 Gleichgewichts⁸.

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.

Seit dem Jahr 2001 werden im Rahmen einer Gesamtbetrachtung neben dem Kernhaushalt auch die Landesbetriebe in die Berechnung einbezogen.

⁸ Artikel 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 495; 2006 S. 20), BS 100-1, in Verbindung mit § 18 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

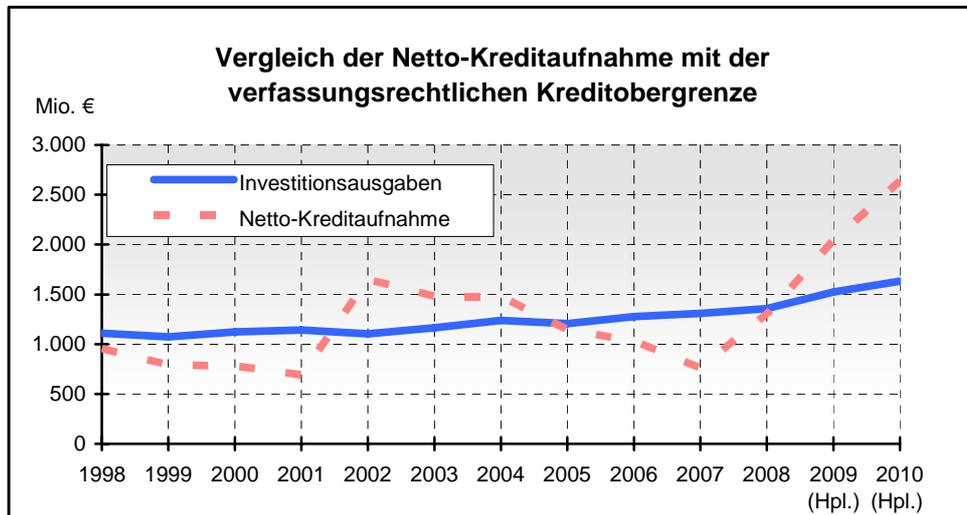
2.6.2 Kreditobergrenze und Kreditaufnahmen

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze und die Netto-Kreditaufnahme entwickelten sich seit 1998 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	der Kreditobergrenze	
					Unterschreitung	Überschreitung
Mio. €						
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	693	449	-
2002	1.382	277	1.105	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	-
2007	1.564	254	1.310	762	548	-
2008	1.623	267	1.356	1.303	53	-
2009 (Hpl.)	1.978	454	1.524	2.044	-	520 ⁹
2010 (Hpl.)	2.095	462	1.633	2.639	-	1.006

Im Jahr 2008 wurde die Kreditobergrenze lediglich um 53 Mio. € unterschritten. Ohne die Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zu den Investitionsausgaben wäre die Kreditobergrenze um mehr als 240 Mio. € überschritten worden.

Für 2010 wird erwartet, dass die Kreditaufnahmen um mehr als 1 Mrd. € über der Schuldengrenze liegen:



In dem Diagramm sind Kreditobergrenze (Investitionsausgaben) und Netto-Kreditaufnahme gegenübergestellt.

⁹ Nach dem vorläufigen Ergebnis wurde 2009 die Kreditobergrenze im Kernhaushalt um nahezu 500 Mio. € überschritten. Daneben sind noch die Abschlussergebnisse der Landesbetriebe zu berücksichtigen.

Die Landesregierung wies bei der Aufstellung des zweiten Nachtrags zum Doppelhaushalt 2009/2010 auf eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hin. Diese lasse es zu, die festgelegte Obergrenze für Kreditaufnahmen zu überschreiten. Die höhere Kreditaufnahme sei u. a. notwendig, um die automatischen Stabilisatoren voll wirken zu lassen und damit einen wichtigen Beitrag zur Stützung der wirtschaftlichen Entwicklung zu leisten. Den konjunkturbedingten Steuerausfällen durch Einsparungen auf der Ausgabenseite zu begegnen, würde den konjunkturellen Abschwung noch verschärfen¹⁰.

Selbst wenn eine kurzfristig höhere Verschuldung angesichts der wirtschaftlichen Lage sinnvoll erscheint, sollte nach Auffassung des Rechnungshofs ein transparenter Ausweis konjunkturbedingter Darlehen und eine möglichst zeitnahe Tilgung sichergestellt werden. Denn antizyklische Finanzpolitik heißt auch, dass konjunkturbedingte Schulden in wirtschaftlich guten Zeiten zurückzuführen sind.

2.6.3 Neue Schuldenregel und Maastricht-Kriterien

Im Jahr 2009 wurde im Grundgesetz für die Haushalte von Bund und Ländern der Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichenden Haushalts festgeschrieben. Für den Bund ist diesem Grundsatz Rechnung getragen, wenn das strukturelle - also das um konjunkturelle Schwankungen bereinigte - Defizit 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreitet. Für die Länder ist dagegen eine strukturelle Verschuldung nicht erlaubt. Die Neuregelung sieht vor, dass die Länder vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 von dem vorgenannten Grundsatz nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen können. Sie haben ihre Haushalte so aufzustellen, dass die Vorgabe eines ausgeglichenen Haushalts - ohne strukturelle Verschuldung - im Haushaltsjahr 2020 erfüllt wird¹¹.

Des Weiteren können Bund und Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmefälle ist eine Tilgungsregelung festzulegen.

Zwischenzeitlich hat der Bund ein Ausführungsgesetz erlassen, in dem die Einzelheiten des komplexen Verfahrens geregelt sind¹².

In Rheinland-Pfalz hat der Landtag angekündigt, "fraktionsübergreifend Wege zur Umsetzung einer entsprechenden Schuldenregel ... in eigener Gesetzgebungskompetenz zu beschreiten"¹³.

Die Vorgaben des Grundgesetzes lassen den Ländern einen Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der Schuldenbremse. Die finanztechnische Konkretisierung z. B. des Konjunkturbereinigungsverfahrens, mit dem zulässige konjunkturbedingte Finanzierungsdefizite zu ermitteln sind, wird wesentlichen Einfluss auf die Wirksamkeit der Schuldenbremse haben. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte für das Land eine möglichst einfache, eindeutige und vor allem transparente Schuldenbegrenzungsregelung getroffen werden.

¹⁰ Drucksache 15/3825.

¹¹ Artikel 109 in Verbindung mit Artikel 143d Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248).

¹² Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702).

¹³ Drucksache 15/3468 und Plenarprotokoll 15/69.

Wie schwer es sein wird, den Vorgaben des Grundgesetzes gerecht zu werden und das strukturelle Defizit im Landeshaushalt bis zum Jahr 2020 komplett abzubauen, zeigen die Finanzierungsrechnungen 1998 bis 2008, das vorläufige Ergebnis 2009 sowie die Finanzierungsübersicht 2010. Das Finanzierungsdefizit betrug in diesem Zeitraum durchschnittlich nahezu 1,1 Mrd. € jährlich. Dies gibt einen Anhaltspunkt für den bestehenden Konsolidierungsbedarf.

Aus diesen Gründen sollte das Land möglichst bald ein tragfähiges Konzept zur Konsolidierung des Haushalts erarbeiten. Im Hinblick darauf, dass die Einnahmen des Landes nur begrenzt gestaltbar sind, muss der Schwerpunkt der Konsolidierungsbemühungen auf der Ausgabenseite liegen. Außerdem sollten die Risiken bei dem notwendigen Abbau des strukturellen Defizits berücksichtigt werden. Hierzu zählen ein hinter den Erwartungen zurückbleibendes Wirtschaftswachstum, Steuer-senkungen ohne ausreichende Einnahmekompensation, ein Anstieg des Zins-niveaus für den Schuldendienst und der Belastungen zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme. Des Weiteren sind auch Risiken aus der Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, zu berücksichtigen.

Der Rückführung der Neuverschuldung kommt auch im Hinblick auf die im Vertrag von Maastricht festgelegten Referenzwerte besondere Bedeutung zu. Das gesamt-staatliche Defizit wird 2010 bei 5 % liegen. Die Maastricht-Kriterien erlauben nur eine Neuverschuldung von bis zu 3 % des Bruttoinlandsprodukts. Die Europäische Union forderte Deutschland Anfang Dezember 2009 auf, von 2011 an die Neuverschuldung um mindestens 0,5 Punkte des Bruttoinlandsprodukts zu senken. Bis Mitte 2010 soll eine Konsolidierungsstrategie vorgelegt werden, wie man beim Defizitabbau vorankommen wolle. Auch die Gesamtverschuldung von geschätzten 76,7 % (2010)¹⁴ soll auf den Richtwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts sinken.

Deutschland wird seine Verpflichtungen nur erfüllen können, wenn Bund, Länder, Sozialversicherungsträger und Gemeinden gemeinsam Anstrengungen zur Rückführung des Staatsdefizits unternehmen.

¹⁴ Monatsbericht Dezember 2009 des Bundesministeriums der Finanzen zur Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

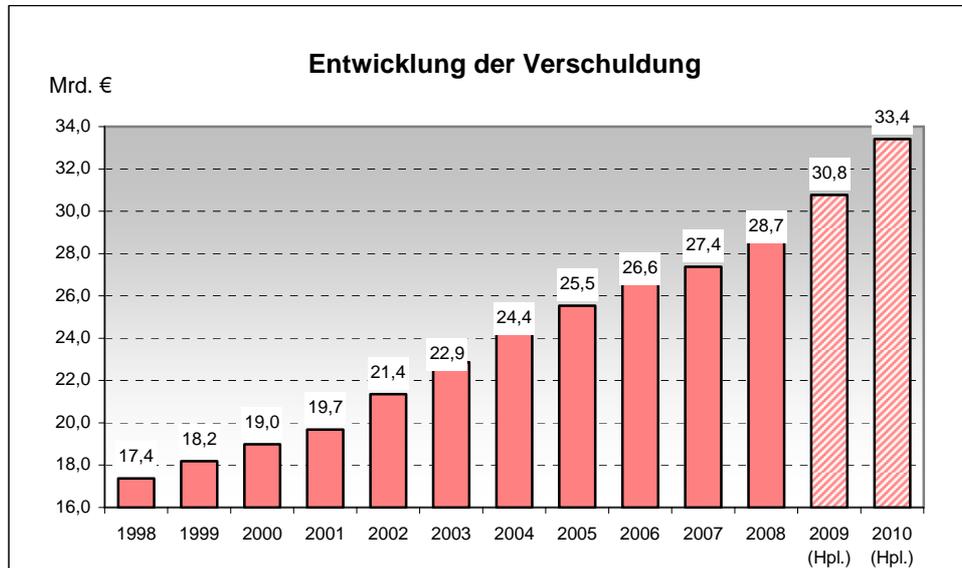
2.7 Verschuldung

2.7.1 Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln

Die Verschuldung des Landes entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln	Davon entfallen auf die Landesbetriebe	
	Mio. €	"Liegenschafts- und Baubetreuung"	"Mobilität"
	Mio. €	Mio. €	Mio. €
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	27.377	167	966
2008	28.697	269	1.196
2009 (Hpl.)	30.767 ¹⁵	424	1.360
2010 (Hpl.)	33.431	568	1.526

Die Schulden des Landes einschließlich Landesbetriebe nahmen bis Ende 2008 auf 28,7 Mrd. € zu. Nach den Plandaten werden es bis Ende 2010 mehr als 33 Mrd. € sein.



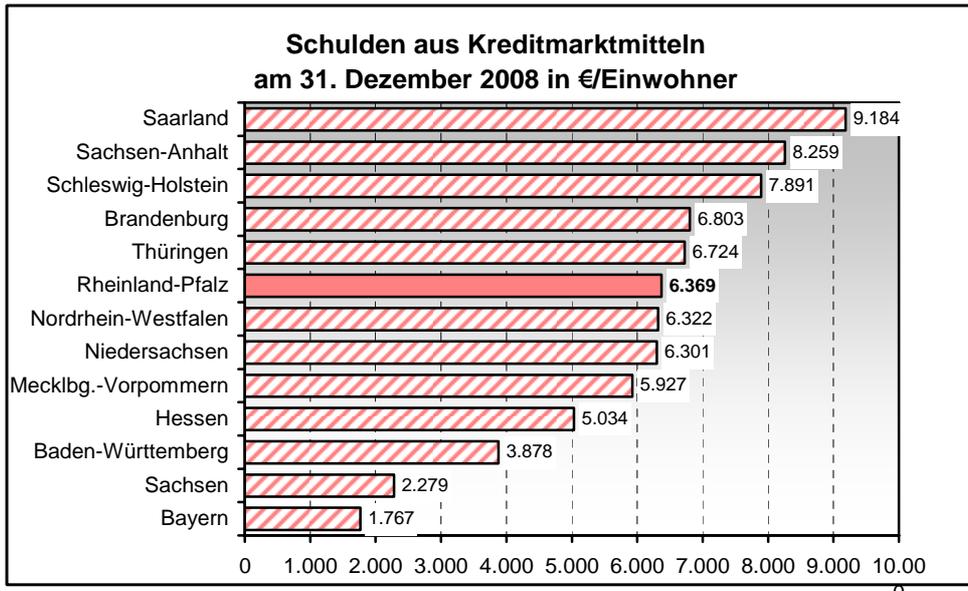
Das Diagramm zeigt den Schuldenstand des Landes jeweils am Ende des Haushaltsjahres. Danach konnte ein Anstieg der Schulden bisher nicht gebremst werden. Bis 2010 wird eine Gesamtverschuldung von mehr als 33 Mrd. € erwartet.

¹⁵ Nach dem vorläufigen Ergebnis unterschritt 2009 die Neuverschuldung des Kernhaushalts den Planansatz um 169 Mio. €. Dies wirkt sich entsprechend auf die Gesamtverschuldung aus.

Aus der Gesamtverschuldung ergeben sich erhebliche Belastungen des Haushalts durch den Schuldendienst. Hinzu kommen Vorbelastungen aus Darlehen von 120 Mio. € zur Finanzierung von Investitionen des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz aus den Jahren 2002 bis 2008¹⁶ und Verpflichtungen aus privaten Vorfinanzierungen von Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen von mehr als 250 Mio. €.

2.7.2 Schulden der Flächenländer

Der Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz mit der in den übrigen Flächenländern zeigt zum 31. Dezember 2008 folgendes Bild¹⁷:



In dem Diagramm sind die Schulden der Flächenländer am Kreditmarkt je Einwohner abgebildet.

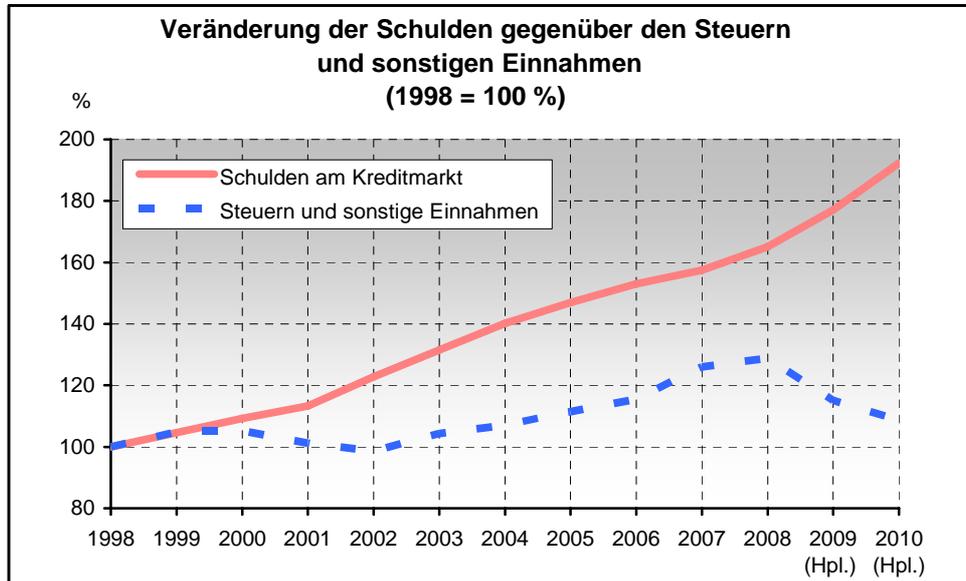
Die Pro-Kopf-Verschuldung lag mit 6.369 €/Einwohner um mehr als 25 % über dem Durchschnitt aller Flächenländer (5.082 €/Einwohner).

¹⁶ Vorlage 15/4385.

¹⁷ Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 30. Januar 2009 - V A 2 - FV 4037/08/0001 -. Die Schulden nach Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung und nach der Statistik im Ländervergleich weichen infolge unterschiedlicher Abgrenzung voneinander ab. Die in der Statistik dargestellten Schulden sind u. a. um Darlehen für die Landesbetriebe und des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz gemindert.

2.7.3 Veränderung der Schulden gegenüber den Einnahmen

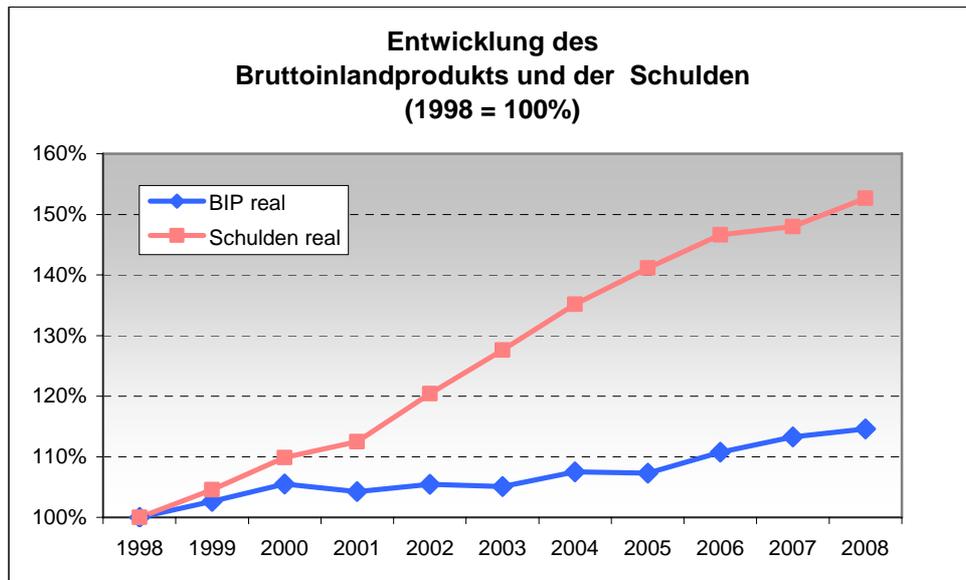
Die Schulden aus Kreditmarktmitteln erhöhten sich von 1998 bis 2008 um 65 %. Im gleichen Zeitraum nahmen die Steuern und sonstigen Einnahmen lediglich um 29 % zu.



Das Diagramm zeigt die Veränderungen der Gesamtschulden des Landes gegenüber seinen Steuereinnahmen und den sonstigen Einnahmen seit 1998. Danach stiegen die Schulden erheblich stärker.

2.7.4 Bruttoinlandsprodukt und reale Schulden

Besonders problematisch sind Schulden, die in konjunkturell gefestigten Zeiten aufgenommen werden. In Rheinland-Pfalz erhöhte sich die reale, also die preisbereinigte Verschuldung von 1998 bis 2008 um 53 %. In dem gleichen Zeitraum nahm das reale Bruttoinlandsprodukt lediglich um 15 % zu. Dies bedeutet, dass das Land einen immer größeren Teil seiner Wirtschaftsleistung für den Schuldendienst aufwenden muss.



In dem Diagramm sind die realen Schulden und das reale Wirtschaftswachstum gegenübergestellt. Es wird deutlich, dass die Schulden erheblich stärker anstiegen als die Wirtschaftsleistung des Landes.

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Im Jahr 2008 führten die verbesserten konjunkturellen Rahmenbedingungen zum bisher höchsten Steueraufkommen. Trotzdem reichten die Eigenfinanzierungsmittel nicht aus, den Haushalt ohne neue Schulden auszugleichen. Zur Deckung des Finanzierungsdefizits wurden allein für den Kernhaushalt Kredite von nahezu 1 Mrd. € aufgenommen. Hierzu trug u. a. die außerplanmäßige Bildung eines Sondervermögens und einer "Konjunkturausgleichsrücklage" bei.

Die äußerst angespannte Haushaltslage erfährt durch die Auswirkungen der aktuellen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise weitere Belastungen. Die vorgesehenen Kreditaufnahmen lassen bis Ende 2010 eine Zunahme der Gesamtverschuldung auf mehr als 33 Mrd. € erwarten.

Das veränderte wirtschaftliche Umfeld darf nicht zum Anlass genommen werden, die notwendige Haushaltskonsolidierung auf unbestimmte Zeit zurückzustellen. Der Finanzplanungsrat hat in seiner Sitzung am 8. Juli 2009 u. a. festgestellt, dass es auf mittlere Sicht zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung keine Alternative gebe. Zur Einhaltung der beschlossenen Verschuldungsgrenzen und der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes müsse ab 2011 der finanzpolitische Kurs strikter Haushaltskonsolidierung auf der Ausgaben- wie auch der Einnahmenseite bei Bund, Ländern und Kommunen verstärkt fortgesetzt werden. Nur so könne der strukturelle Haushaltsausgleich erreicht werden.

Zur Wiedererlangung und Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes sollten folgende Maßnahmen konsequent umgesetzt werden:

1. Im Hinblick auf die Vorgaben des Grundgesetzes, spätestens ab dem Jahr 2020 den Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, muss die Neuverschuldung konsequent verringert werden. Eine schrittweise Rückführung der Verschuldung muss folgen. Zu diesem Zweck sind verbindliche Vorgaben zum Abbau des strukturellen Defizits sowie zu einer sich anschließenden Reduzierung der Gesamtverschuldung erforderlich.
2. Mehreinnahmen und Minderausgaben im Haushaltsvollzug sind - soweit verfügbar - vorrangig zur Verringerung der Neuverschuldung zu nutzen.
3. Nachhaltig zu verfolgendes Ziel muss es sein, die Ausgaben nicht stärker wachsen zu lassen als die Einnahmen ohne Kredite.
4. Es ist sicherzustellen, dass konjunkturbedingte Kreditaufnahmen transparent ausgewiesen und möglichst zeitnah getilgt werden.

Daher sind insbesondere folgende Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung zugrunde zu legen:

- 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 anteilige 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 selbstständige Rechtsträger übertragene Aufgaben - soweit weiterhin mit einer Belastung des Haushalts verbunden - nicht wirtschaftlicher selbst erledigt werden können.

Nr. 4 Landeskriminalamt - Aufbau- und Ablauforganisation können wirtschaftlicher gestaltet werden

Gleichartige Aufgaben waren unterschiedlichen Organisationseinheiten zugeordnet. Dies erschwerte die Geschäftsabläufe.

Die Personalausstattung überstieg insbesondere in den Geschäftszimmern der Abteilungen den Bedarf.

Bei der Vergabe von Leistungen an ein externes Labor wurden die Vergabebestimmungen nicht beachtet. Möglichkeiten zu einer Verbesserung des Beschaffungswesens wurden nicht hinreichend genutzt.

1 Allgemeines

Das Landeskriminalamt¹ untersteht unmittelbar dem Ministerium des Innern und für Sport. Es ist zuständig für die

- fachliche Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern der anderen Länder und dem Bundeskriminalamt,
- Sammlung und Auswertung von Informationen, den Erlass von Richtlinien sowie die Fachaufsicht über die Polizeibehörden des Landes für die vorbeugende Bekämpfung und Verfolgung von Straftaten,
- Verfolgung von Straftaten mit überregionaler oder besonderer Bedeutung.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 2005 bis 2007 geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Stärkere Bündelung von Aufgaben möglich

Im Landeskriminalamt waren neben einem unmittelbar der Behördenleitung zugeordneten Fachstab fünf Fachabteilungen und eine Zentralabteilung eingerichtet. Möglichkeiten zu einer wirtschaftlicheren und wirksameren Erledigung der Aufgaben durch Zentralisierung von Querschnittsaufgaben oder Bündelung verwandter Aufgabenbereiche in einer Organisationseinheit waren noch nicht hinreichend genutzt.

Hierzu wurde beispielsweise Folgendes festgestellt:

- Mit der Durchführung von Ermittlungen waren sechs Dezernate in drei Abteilungen befasst. Ungeachtet der fachspezifischen Verwendung der Ermittlungsbeamten war hierdurch die Koordinierung des Personaleinsatzes und die Bildung von Ermittlungsgruppen bei größeren Ermittlungsverfahren erschwert.
- Das Sachgebiet "Aus- und Fortbildung" war dem Fachstab zugeordnet. Teilweise mussten notwendige Informationen für die Meldung von Bediensteten zur Fortbildung bei der Personalverwaltung eingeholt werden, die organisatorisch und räumlich der Zentralabteilung angegliedert war.
- Querschnittsaufgaben waren auf mehrere Organisationseinheiten verteilt. Unter anderem waren für Beschaffungsmaßnahmen sieben Organisationseinheiten zuständig, so dass Fachwissen für das Vergabewesen und notwendige Marktinformationen an mehreren Stellen vorgehalten werden mussten.

¹ § 79 in Verbindung mit § 76 Abs. 2 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG) in der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juli 2005 (GVBl. S. 320), BS 2012-1.

Das Landeskriminalamt hat erklärt, inzwischen sei mit den Vorbereitungen zur Aufstellung eines Organisationsentwicklungsprojekts begonnen worden. Die Empfehlungen des Rechnungshofs würden einbezogen werden. Der Bereich "Aus- und Fortbildung" sei in die Zentralabteilung übergeleitet worden. Eine zentrale Beschaffungsstelle sei zwischenzeitlich eingerichtet worden.

2.2 Überhöhter Personaleinsatz

Der Personaleinsatz entsprach nicht immer dem Bedarf:

- Jede Abteilung verfügte über ein Geschäftszimmer, das als Querschnittseinheit für alle Dezernate Verwaltungsaufgaben zu erledigen hatte. Anfang 2008 waren in den sechs Geschäftszimmern 14 Beschäftigte mit Stellenanteilen von rund 11 Vollzeitkräften eingesetzt. Bei einer Vereinheitlichung von Arbeitsabläufen, der Vermeidung von Doppelerfassungen sowie dem Wegfall von Aufgaben durch Einrichtung eines Botendienstes und der Einführung eines neuen Zeiterfassungssystems sind mehr als fünf Stellen entbehrlich.
- Im Sachbereich "Fotolabor/Fototechnik" waren Bedienstete mit Stellenanteilen von mehr als fünf Vollzeitkräften eingesetzt. Aufgrund des Wechsels zur digitalen Fotografie ging in den Jahren 2002 bis 2007 die Zahl der zu entwickelnden Filme um mehr als 28.000 auf 1.800 zurück, ohne dass der Personalbestand den gesunkenen Fallzahlen angepasst wurde.

Das Landeskriminalamt hat erklärt, der Personalbestand in den meisten Geschäftszimmern sei bereits auf jeweils eine Kraft reduziert worden; im Übrigen seien Personalumsetzungen vorgesehen und Untersuchungen eingeleitet. Aus dem Sachbereich "Fotolabor/Fototechnik" seien Mitarbeiter mit Stellenanteilen von fast drei Vollzeitkräften in andere Abteilungen umgesetzt worden.

2.3 Verbesserungsbedarf bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen

2.3.1 Beschaffung von kriminaltechnischen Geräten

Bei Neu- und Ersatzbeschaffungen von kriminal- und fototechnischen Geräten im Jahr 2006 legte das Landeskriminalamt seinen Wirtschaftlichkeitsvergleichen überhöhte Kalkulationszinssätze für die Variante Kauf von 7 % bzw. 10 % zugrunde. Es kam auf dieser Basis zu dem Ergebnis, dass Mietkauf mit einer Laufzeit von 36 Monaten die wirtschaftlichere Alternative sei. Tatsächlich hätte ein Zinssatz von lediglich 4,5 % angesetzt werden dürfen². Danach hätte sich ein wirtschaftlicher Vorteil von mehr als 15.000 € zugunsten eines Kaufs der Geräte ergeben.

Das Landeskriminalamt hat lediglich erklärt, Wirtschaftlichkeitsberechnungen würden durchgeführt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig vor Auftragsvergaben die wirtschaftlichste Beschaffungsart unter Zugrundelegung aktueller Kalkulationszinssätze festgestellt wird.

2.3.2 Vergabe der Analyse von Tatortspuren

Im April 2006 vergab das Landeskriminalamt die Analysen der in den Monaten November 2005 bis März 2006 angefallenen DNA-Spuren an ein externes Labor. Der Auftragswert wurde auf 1.040.000 € geschätzt. Wegen besonderer Dringlichkeit wurde der Auftrag freihändig vergeben. Insbesondere sah sich das zuständige Dezernat weder in der Lage, die Spuren in angemessener Zeit selbst zu untersuchen, noch diese bis zur Untersuchung ordnungsgemäß zu lagern.

² Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 19. Januar 2005, II A3-H-1012-10-1504.

Eine besondere Dringlichkeit, die eine freihändige Vergabe hätte rechtfertigen können, lag jedoch nicht vor. Aufgrund einer Gesetzesänderung³ war bereits Ende 2005 eine deutliche Zunahme der DNA-Analysen absehbar, die mit dem vorhandenen Personal und den Sachmitteln nicht mehr bewältigt werden konnten. Hinzu kommt, dass die ersten externen Untersuchungen erst im September 2006 durchgeführt wurden.

Auch der Verlängerung des Vertragsverhältnisses mit dem externen Labor bis Ende 2008 ging keine Ausschreibung voraus.

Das Landeskriminalamt hat zugesagt, das Vergaberecht zu beachten.

2.3.3 Unzweckmäßige Vertragsgestaltungen

Von der Möglichkeit des Abschlusses von Rahmenverträgen mit Abrufoption machte das Landeskriminalamt nur bei der Beschaffung von Verbrauchsmaterial für den Bereich Kriminalwissenschaft und -technik Gebrauch. Für den übrigen Geschäftsbedarf wurde eine Vielzahl kleinerer Aufträge erteilt; 2006 waren es mehr als 850 Aufträge mit einem Wert von jeweils weniger als 500 €.

Das Landeskriminalamt hat in der Schlussbesprechung erklärt, der Empfehlung des Rechnungshofs, für Geschäftsbedarf und Verbrauchsmittel soweit wie möglich Rahmenverträge mit Abrufoption zu schließen, sei bereits entsprochen worden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Aufgaben des Sachbereichs "Aus- und Fortbildung" der Zentralabteilung zuzuordnen,
- b) eine zentrale Beschaffungsstelle einzurichten,
- c) die Aufbau- und Ablauforganisation des Landeskriminalamts weiter zu straffen,
- d) Personalüberhänge insbesondere in den Geschäftszimmern und dem Sachbereich "Fotolabor/Fototechnik" abzubauen,
- e) künftig vor Auftragsvergaben die wirtschaftlichste Finanzierungsart unter Zugrundelegung aktueller Kalkulationszinssätze festzustellen,
- f) das Vergaberecht zu beachten,
- g) für Geschäftsbedarf und Verbrauchsmittel soweit wie möglich Rahmenverträge mit Abrufoption zu schließen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe c zu berichten.

³ Das Gesetz zur Novellierung der forensischen DNA-Analyse wurde am 17. August 2005 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und ist am 1. November 2005 in Kraft getreten (BGBl. I S. 2360).

Nr. 5 Polizeibehörden - erhebliches Optimierungspotenzial bei Beschaffung und Einsatz von Kraftfahrzeugen

Wirtschaftlichkeitsgrundsätze wurden nicht hinreichend beachtet:

- Die Kriminalpolizei setzte zu viele Fahrzeuge mit Sonderausstattung ein.
- Der Erwerb von zwölf geleasteten Mehrzweckfahrzeugen verursachte im Vergleich zum Kauf von Neufahrzeugen vermeidbare Kosten von mehr als 100.000 €.
- Leasingraten von 558.000 € für digitale Videodokumentationsanlagen wären bei Nutzung vorhandener analoger Geräte vermeidbar gewesen.

Einheitliche Kriterien für die Ermittlung des Fahrzeugbedarfs der Polizeibehörden fehlten. Einsatz und Auslastung wurden bei Ersatzbeschaffungen nicht hinreichend berücksichtigt. Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Kauf, Mietkauf und Leasing von Fahrzeugen waren nicht immer dokumentiert.

Durch eine gleichmäßigere Auslastung der geleasteten Dienstfahrzeuge können Ausgaben vermieden werden.

1 Allgemeines

Die Polizei Rheinland-Pfalz verfügte zum 1. September 2008 über 2.167 Kraftfahrzeuge. Ihr Fuhrpark setzte sich jeweils rund zur Hälfte aus landeseigenen und geleasteten Fahrzeugen zusammen. Die Ausgaben für das polizeiliche Fahrzeugwesen¹ beliefen sich im Jahre 2007 auf mehr als 17 Mio. €.

Die Mittelbewirtschaftung obliegt den Behörden und Einrichtungen der Polizei. Diese entscheiden über Bedarf, Beschaffung und Aussonderung von Kraftfahrzeugen in ihren Geschäftsbereichen. Die Zentralstelle für Polizeitechnik ist für Ausschreibung und Abschluss der Rahmenverträge zuständig.

Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig bei den fünf Polizeipräsidiën geprüft, ob die Fahrzeuge ordnungsgemäß beschafft wurden und wirtschaftlich eingesetzt waren.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarfsermittlung - einheitliche Vorgaben erforderlich

Das Ministerium des Innern und für Sport hatte keine Kriterien für die Bemessung des Fahrzeugbedarfs bestimmt. Die Präsidien ermittelten deshalb ihren Bedarf anhand von Maßstäben, die sie nach eigenem Ermessen festgelegt hatten. Die jährliche Fahrleistung und die Einsatztage der zu ersetzenden Fahrzeuge wurden nicht in die Bemessung einbezogen.

Das Ministerium hat erklärt, bei allen Ersatzbeschaffungen würden künftig auch die jährlichen Einsatztage und Fahrleistungen berücksichtigt. Weiterhin werde das elektronische Fahrtenbuch so erweitert, dass die Einsatz- und Auslastungsdaten

¹ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 10 Polizeibehörden, Titel 514 74 Fahrzeughaltung, Verbrauchsmittel, persönliche Ausrüstungsgegenstände, Titel 518 74 Leasing von Dienstfahrzeugen, Titel 811 74 Erwerb von Dienstfahrzeugen.

fortlaufend erhoben würden und den Entscheidungsträgern jederzeit zur Verfügung stünden.

2.2 Fehlende Dokumentation von Wirtschaftlichkeitsvergleichen

Die Zentralstelle für Polizeitechnik hatte bis 2005 Kauf und Leasing von Funkstreifenwagen parallel ausgeschrieben und die Angebote bewertet. Danach schrieb die Zentralstelle regelmäßig nur noch Leasing-Fahrzeuge aus. Etwaige Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen den Beschaffungsalternativen Kauf, Mietkauf oder Leasing waren aus den Beschaffungsvorgängen nicht ersichtlich. Sofern die Polizeipräsidien Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen anstellten, war deren Methodik nicht einheitlich.

Das Ministerium hat erklärt, die Zentralstelle für Polizeitechnik habe bereits bisher vor allen Ausschreibungen Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt. Sie habe allerdings versäumt, die Ergebnisse zu dokumentieren. Künftig werde sie die Ergebnisse sachgerecht belegen. Der Fahrzeugbeschaffungsprozess werde auf Optimierungspotenzial untersucht.

2.3 Zu viele Fahrzeuge mit Sonderausstattung

Die Kriminalpolizei setzt zivile Standard-Funkstreifenwagen ein. Daneben verfügt sie z. B. für Observationszwecke über Fahrzeuge, die stärker motorisiert und technisch hochwertiger ausgestattet sind. Die Kosten liegen deutlich über denen der Standardfahrzeuge.

Das Ministerium hatte geregelt, unter welchen Voraussetzungen, in welchen Bereichen und in welcher Stückzahl Observationsfahrzeuge vorzuhalten sind. Danach überstieg der Bestand von 49 Fahrzeugen den Bedarf um neun Wagen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es würden Kontrollsysteme entwickelt, die eine umfassende Überwachung des vorgegebenen Ausstattungsgrades ermöglichen. Die älteren Fahrzeuge würden in wirtschaftlich vertretbarem Umfang durch Standardfahrzeuge ersetzt.

2.4 Kauf von zuvor geleasteten Fahrzeugen war teilweise unwirtschaftlich

Zwei Polizeipräsidien erwarben 2008 insgesamt zwölf Mehrzweckkraftwagen nach Ablauf der 4-jährigen Leasingdauer. Die Kaufpreise lagen deutlich über den vom Leasinggeber kalkulierten Restwerten.

Bei Leasingraten von rund 44.000 € und einem Kaufpreis von durchschnittlich 14.500 € waren die Kosten je Fahrzeug deutlich höher als die Kosten für den Kauf eines entsprechenden Neufahrzeugs (rund 45.700 € einschließlich 5 % Zinsen bei Kreditfinanzierung). Kosten von mehr als 100.000 € hätten vermieden werden können.

Das Ministerium hat erklärt, ab sofort würden Leasingfahrzeuge nach Ablauf der Leasingdauer grundsätzlich nur noch gekauft, wenn der Kaufpreis unter dem ursprünglich kalkulierten Restwert liege. Im Einzelfall erforderliche Abweichungen seien zu begründen und zu dokumentieren. Die Behörden und Einrichtungen würden angehalten, künftig strengere Maßstäbe beim Kauf von gebrauchten Fahrzeugen, insbesondere von Leasingfahrzeugen, anzuwenden.

2.5 Vermeidbare Aufwendungen für die Beschaffung von digitalen Videodokumentationsanlagen

Die Zentralstelle für Polizeitechnik erhielt Mitte des Jahres 2000 den Auftrag, die "Videodokumentation von Anhalte- und Kontrollvorgängen" auf technische und wirtschaftliche Realisierbarkeit zu prüfen. Im Rahmen eines Pilotprojekts testete sie verschiedene analoge und digitale Aufzeichnungssysteme. Der Abschlussbericht vom März 2001 favorisierte zwei analoge Systeme.

Im selben Jahr wurden 514 Funkstreifenwagen mit analogen Videodokumentationsanlagen (VDA) ausgestattet. Die Anlagen wurden für fünf Jahre geleast und sollten danach in das Eigentum des Landes übergehen. Durch die im Vergleich zu diesen Leasingfahrzeugen doppelt so lange Leasinglaufzeit sollten Kosten reduziert werden. Es war vorgesehen, die analogen VDA auch in Nachfolgefahrzeugen zu verwenden. Allerdings kam es nur bei 188 Fahrzeugen zu einem Wiedereinbau.

Mitte 2004 entschied sich die Polizei für eine digitale VDA und rüstete 499 Fahrzeuge damit aus. Die analogen Anlagen blieben fortan ungenutzt.

Nach den vertraglichen Regelungen zahlte das Land für die 326 nicht weiter genutzten analogen VDA anstelle der Leasingraten einen Kaufpreis von 1.044.000 €. Zusätzlich waren für die entsprechende Zahl digitaler VDA Leasingraten von rund 558.000 € zu entrichten. Letztere wären bei einem Wiedereinbau der analogen VDA weitgehend vermeidbar gewesen.

Das Ministerium hat erklärt, die analoge Technik sei häufig ausgefallen. Daher sei 2004 entschieden worden, diese Anlagen nach Rückgabe der Leasingfahrzeuge abzulösen und in anderen polizeilichen Bereichen einzusetzen. Angesichts der negativen Erfahrungen sei die Umstellung auf digitale VDA auch aus taktischen Gründen erforderlich gewesen.

Das Ministerium lässt offen, warum wegen der technischen Störungen Nachbesserungsansprüche nicht geltend gemacht wurden. Die Weiterverwendung der analogen Geräte wurde bisher nicht nachgewiesen.

2.6 Uneinheitliche Auslastung geleaster Funkstreifenwagen

Für Funkstreifenwagen, die im Jahre 2007 an den Leasinggeber zurückgegeben wurden, waren für die gesamte Leasingdauer Laufleistungen von 90.000 km oder 120.000 km vereinbart. Minderkilometer vergütete der Leasinggeber mit durchschnittlich 36 €/1.000 km. Für Mehrkilometer hatte das Land durchschnittlich 55 €/1.000 km zu entrichten.

Von den 2007 zurückgegebenen Funkstreifenwagen wiesen rund 30 % der Fahrzeuge insgesamt mehr als 1,8 Mio. Minderkilometer auf. Nach Abzug der Vergütung für Minderkilometer entsprachen die nicht genutzten Laufleistungen einem Gegenwert von fast 239.000 €. Andere Funkstreifenwagen überschritten die Laufleistung, in Einzelfällen um mehr als 100.000 km. Dadurch entstanden Mehraufwendungen von rund 125.000 €.

Durch eine gleichmäßigere und wirtschaftlichere Auslastung der Fahrzeuge lassen sich Mehraufwendungen vermeiden. Außerdem sollten bereits im Rahmen der Beschaffungen dem unterschiedlichen Bedarf der Dienststellen besser Rechnung getragen und stärker differenzierte Laufleistungen ausgeschrieben werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Empfehlungen des Rechnungshofs würden umgesetzt. Den Entscheidungsträgern würden die notwendigen Fahrzeugnutzungs- und -auslastungsdaten zur Verfügung gestellt. Die Zentralstelle für Polizeitechnik werde künftig bei Rahmenverträgen differenzierte Leistungen ausschreiben.

2.7 Unzureichende Datenbasis

Das "Elektronische Material Management der Polizei" soll u. a. Beschaffung, Verwaltung und Aussonderung aller polizeilichen Führungs- und Einsatzmittel unterstützen. Hierzu werden die im SAP-System gespeicherten Fahrzeug-Basisdaten jeweils mit den aktuellen Eingaben in das elektronische Fahrtenbuch verknüpft.

Allerdings waren diese Daten nicht immer verlässlich. Teilweise fehlten für die Beurteilung des Fahrzeugeinsatzes notwendige Angaben. So ließen unterbliebene Plausibilitätsprüfungen fehlerhafte Eintragungen in das elektronische Fahrtenbuch zu, wie z. B. unrealistische Kilometerstände oder in der Zukunft liegende Nutzungsdaten.

Fahrtzweck und Fahrtstrecke waren - anders als in den bis Dezember 2003 handschriftlich zu führenden Fahrtenbüchern - nicht mehr anzugeben.

Auswertungen zur Wirtschaftlichkeit des Fahrzeugbetriebs (z. B. Aufwendungen für Betriebsstoffe, Bereifung, Reparaturen und Wartung in Relation zu den Laufleistungen) wurden durch das System nicht bereitgestellt. Eine Schnittstelle zum Mittelbewirtschaftungssystem IRMA fehlte. Vermeidbare Doppelerfassungen waren die Folge.

Das Ministerium hat mitgeteilt, den Hinweisen des Rechnungshofs werde mit Einführung des neuen elektronischen Fahrtenbuchs im November 2009 entsprochen. Plausibilitätsüberprüfungen und Korrekturaufforderungen seien realisiert. Doppelerfassungen würden entfallen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den polizeilichen Fahrzeugbedarf anhand einheitlicher Bemessungskriterien unter Berücksichtigung der Einsatz- und Auslastungsdaten zu ermitteln,
- b) sicherzustellen, dass vor Beschaffungsmaßnahmen die gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und die Ergebnisse dokumentiert werden,
- c) das Verfahren der Beschaffung von Dienstfahrzeugen auf Verbesserungsmöglichkeiten zu untersuchen,
- d) den vom Ministerium des Innern und für Sport vorgegebenen Ausstattungsgrad zu beachten und überzählige Observationsfahrzeuge schrittweise durch Standardfahrzeuge zu ersetzen,
- e) zuvor geleaste Fahrzeuge nur bei Nachweis der Wirtschaftlichkeit zu kaufen,
- f) zur Vermeidung von Ausgaben für die Vergütung von Mehrkilometern auf eine gleichmäßige und wirtschaftliche Auslastung der Leasingfahrzeuge hinzuwirken,
- g) Leasing-Rahmenverträge mit differenzierteren Laufleistungen der Fahrzeuge auszuschreiben,
- h) die Datenbasis im "Elektronischen Material Management der Polizei" zu verbessern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Weiterverwendung von 326 analogen Videodokumentationsanlagen nachzuweisen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe c zu berichten.

Nr. 6 Polizeipräsidium Trier - Fehler bei der Ermittlung des Raumbedarfs

Im Raumbedarfsplan für das Polizeipräsidium Trier waren Flächenansätze für fast 100 Räume nicht zutreffend ermittelt.

Nutzflächen von 650 m² waren entbehrlich. Weitere Einsparungen sind möglich, wenn Flächenreserven in einem bestehenden Dienstgebäude des Polizeipräsidioms genutzt werden.

Unabhängig hiervon musste die Nutzfläche um 300 m² ergänzt werden, weil Räume zu klein bemessen waren oder fehlten. Außerdem waren 4.700 m² für Kfz-Stellplätze im Raumbedarfsplan nicht enthalten.

Das Verfahren der Bedarfsplanung sollte durch geeignete Arbeitshilfen zur Flächenbemessung und eine intensivere Beratung der Nutzer bei der Aufstellung der Raumbedarfspläne verbessert werden.

1 Allgemeines

Mit der Raumbedarfsplanung eines Bauvorhabens werden wesentliche Weichen für die Investitions- und Nutzungskosten gestellt. Durch eine sachgerechte Bedarfsermittlung können unwirtschaftliche Raumgrößen und Ausstattungsstandards, eine Ausweitung des Kostenrahmens während der Planung und ggf. teure Änderungen während der späteren Nutzung vermieden werden. Eine sorgfältige Ermittlung des Flächenbedarfs ist darüber hinaus eine wichtige Voraussetzung, um die Eignung eines Grundstücks für eine Baumaßnahme beurteilen zu können.

Wird der Flächenbedarf eines Bauvorhabens nicht zutreffend ermittelt, besteht u. a. die Gefahr, dass

- sich der Abstimmungsaufwand zwischen den für die Aufstellung, Anerkennung und Genehmigung des Raumprogramms zuständigen Stellen erheblich vergrößert,
- Raumbedarfspläne mehrfach überarbeitet werden müssen,
- sich Projekte erheblich verzögern.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob der Raumbedarf für das Polizeipräsidium Trier sachgerecht ermittelt wurde und das in den Richtlinien für die Bauaufgaben des Landes (RLBau)¹ geregelte Verfahren der Bedarfsplanung zweckmäßig ist. Darüber hinaus erstreckte sich die Prüfung auf die Ausstattung der Räume und die Belegung eines bestehenden Dienstgebäudes des Polizeipräsidioms.

Der Prüfung ging folgende Entwicklung voraus:

Nachdem sich das Ministerium des Innern und für Sport Ende 2006 entschieden hatte, das Polizeipräsidium Trier auf das ehemalige Postgelände in der Nähe des Hauptbahnhofs zu verlagern, erwarb der Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" (Landesbetrieb LBB) einen Teil des bebauten Grundstücks für das Land. Zwischen Anfang 2006 und Mitte 2008 erstellte das Polizeipräsidium mehrere Raumbedarfspläne. Der erste Raumbedarfsplan vom März 2006 wies eine Nutzfläche (NF) von rund 9.960 m² aus. Die Flächen eines 2.100 m² großen

¹ Eingeführt durch Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 1. Oktober 2006 (Az.: B 2000 - 4524 - 1).

Dienstgebäudes in der Salvianstraße, das die Polizei weiterhin nutzen wollte, waren darin nicht aufgeführt. Nach mehreren Überarbeitungen legte das Ministerium dem Rechnungshof im Februar 2008 einen Raumbedarfsplan mit rund 10.300 m² NF für die Standorte Postgelände und Salvianstraße vor. Während der Prüfung diesen Plan prüfte, reduzierte das Polizeipräsidium den Flächenbedarf in Abstimmung mit dem Ministerium um mehr als 600 m². Den daraufhin im August 2008 neu erstellten Raumbedarfsplan mit rund 9.670 m² NF² legte der Rechnungshof der weiteren Prüfung zugrunde.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

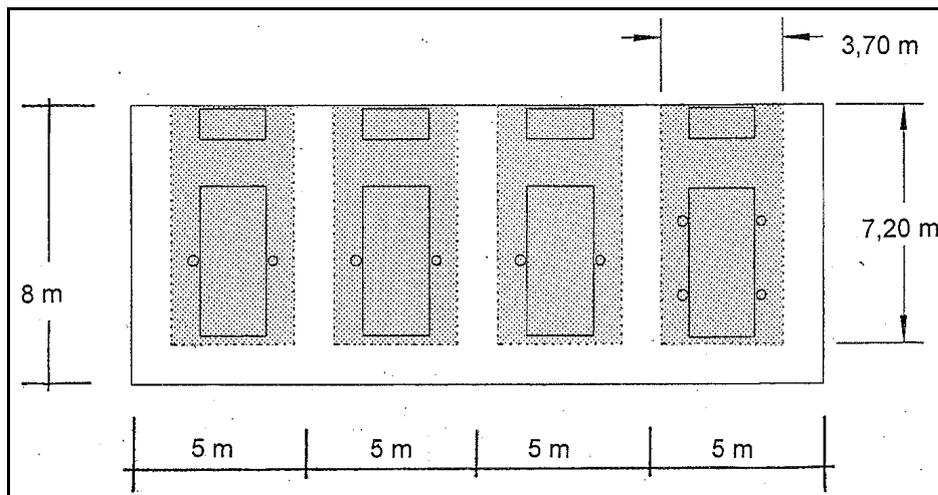
2.1 Flächenkorrekturen

2.1.1 Nicht berücksichtigte Flächen

Der Rechnungshof stellte fest, dass der Raumbedarfsplan unvollständig war. Flächen von 27 Räumen, die für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb oder aus rechtlichen Gründen erforderlich sind, waren zu klein bemessen oder fehlten. Dabei handelte es sich teilweise um Flächen, die das Polizeipräsidium bei der Überarbeitung des Raumbedarfsplans gestrichen hatte. Insgesamt erhöhte sich der Flächenbedarf um 300 m² NF. Beispiele für unberücksichtigte Flächen:

- Für die Kfz-Werkstatthalle hatte das Polizeipräsidium 107 m² NF angesetzt. Nach einer dem Raumbedarfsplan beigelegten Skizze betrug die tatsächliche Fläche jedoch 160 m².

Kfz-Werkstatthalle mit Hebebühnen



Nach der Skizze beträgt der Flächenbedarf für die Kfz-Werkstatthalle 160 m². Im Raumbedarfsplan waren lediglich die farblich unterlegten Flächen der Hebebühnen-Arbeitsplätze mit insgesamt 107 m² aufgeführt.

Ein Hebebühnen-Arbeitsplatz mit einer Fläche von 40 m² war entbehrlich. Danach ergibt sich eine Werkstattfläche von 120 m².

Darüber hinaus waren für Umkleide- und Waschräume sowie WC-Anlagen, die aufgrund der Arbeitsstättenverordnung in einer Kfz-Werkstatt notwendig sind, keine Flächen ausgewiesen.

- Für das gesamte Polizeipräsidium waren lediglich vier Kopierräume und vier Teeküchen vorgesehen, die teilweise in zutrittsgesicherten Bereichen angeordnet waren.

² Rund 7.870 m² am Standort Postgelände und 1.800 m² am Standort Salvianstraße.

Ein weiterer Flächenbedarf entsteht, weil bei der Bemessung der Kantinenküche Anforderungen des Arbeitsschutzes und der Lebensmittelhygiene nicht beachtet wurden. Es fehlten Flächen für Sozial- und Umkleieräume, Waschgelegenheiten sowie WC-Anlagen. Koch- und Spülbereich waren nicht getrennt voneinander angeordnet.

Außerdem waren die notwendigen Stellplätze für Dienstkraftfahrzeuge im Raumbedarfsplan nicht aufgeführt. Für Garagen, Carports und nicht überdachte Stellplätze ergab sich ein Flächenbedarf von 2.140 m². Darüber hinaus waren Kfz-Stellplätze für Mitarbeiter und Besucher von 2.540 m² nicht angegeben. Insgesamt fehlten nahezu 4.700 m² für Stellplätze.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist unter Teilziffer 2.1.2 dargestellt.

2.1.2 Entbehrliche Flächen und Flächenreserven

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs konnten im Raumbedarfsplan die Flächenansätze von 70 Räumen verringert werden oder vollständig entfallen. Dies führte zu Einsparungen von 650 m² NF an beiden Standorten. Beispiele:

- Die Flächen von acht Archiven, sieben Räumen des Erkennungsdienstes und 15 Lagerräumen waren zusammen um nahezu 320 m² zu groß bemessen.
- Zwei Räume für das Schieß- und Einsatztraining waren entbehrlich, da diese Aufgaben samt Personal der Bereitschaftspolizei in Wittlich übertragen worden waren.

Darüber hinaus war die vorgesehene Belegung des Dienstgebäudes in der Salvianstraße nicht wirtschaftlich. Der Raumbedarfsplan wies eine Fläche von rund 1.800 m² auf, die sich aufgrund der Prüfung auf rund 1.700 m² reduzierte. Gemessen an der tatsächlichen Nutzfläche des Gebäudes von 2.100 m² ergibt sich eine Flächenreserve von 400 m². Diese kann zumindest teilweise genutzt werden, um den Flächenbedarf am Standort Postgelände weiter zu verringern.

Das Ministerium der Finanzen hat das Ministerium des Innern und für Sport gebeten, auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs ein verbindliches Nutzungsentgeltangebot des Landesbetriebs LBB für die Standorte Postgelände und Salvianstraße anzufordern. Hiervon ausgenommen seien die Flächen für die Küche, für die eine schlüssige Konzeption noch vorzulegen sei, ebenso wie die noch nachzureichenden Angaben zur Belegung des Dienstgebäudes in der Salvianstraße³.

2.2 Verbesserungsmöglichkeiten im Verfahren der Bedarfsplanung

Das Polizeipräsidium verfügte nicht über die für die Bedarfsplanung eines großen Bauvorhabens notwendige Sachkenntnis. Für die Ermittlung des Raumbedarfs benötigte es rund zweieinhalb Jahre. Aufgrund nicht sachgerecht bemessener Flächen musste der Rechnungshof die Flächenansätze von fast 100 Räumen korrigieren. Dies betraf insbesondere Flächen, deren Bemessung in der RLBAu nicht näher geregelt war. Dazu gehörten beispielsweise Lager, Archive, Kopierräume, Teeküchen, Räume des Erkennungsdienstes und Werkstätten.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen empfohlen, das Verfahren der Bedarfsplanung zu verbessern. So kann die RLBAu beispielsweise ergänzt werden um Musterraumprogramme für häufig wiederkehrende Bauaufgaben oder um Angaben zur Ermittlung des Flächenbedarfs von Sonderräumen und Kfz-Stellplätzen. Darüber hinaus sollten Nutzer bei der Bedarfsplanung durch eine

³ Zur weiteren Planung bezüglich der Unterbringung des Polizeipräsidiums vgl. Drucksache 15/3909.

geeignete Stelle fachlich beraten werden. Dies betrifft u. a. die Unterstützung bei der Ermittlung des Flächenbedarfs und der Ausstattung der Räume sowie bei der Erstellung von Skizzen, Belegungsplänen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alternative Lösungen. Dabei können Erfahrungen von vergleichbaren Gebäuden ausgewertet und bei der Bedarfsplanung berücksichtigt werden.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen sowie die Richtlinien im Landesbau zeitnah zu überarbeiten und zu ergänzen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Raumbedarfsplan des Polizeipräsidiums Trier entsprechend den Verbesserungsvorschlägen des Rechnungshofs zu überarbeiten,
- b) Nutzer beim Aufstellen umfangreicher Raumbedarfspläne fachlich zu beraten,
- c) konkrete Angaben zur Ermittlung des Raumbedarfs zeitnah in die RLBau aufzunehmen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Raumbedarf für die Kantinenküche sachgerecht zu ermitteln,
- b) Flächenreserven in dem Dienstgebäude in der Salvianstraße durch eine verbesserte Belegungsplanung zu nutzen,
- c) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und c zu berichten.

Nr. 7 Steuerverwaltung - Qualitätssicherungsstelle noch nicht am Ziel

Die Qualitätssicherungsstelle beim Finanzamt Trier konnte ihr Ziel, zu einer möglichst zutreffenden Steuerfestsetzung beizutragen, bisher erst in Ansätzen erreichen.

Bei der Bearbeitung einzelner Prüffelder durch die Qualitätssicherungsstelle gab es nur geringe Mängel.

Bei Sachverhalten, bei denen die Prüfung der Qualitätssicherungsstelle länger zurücklag, häuften sich wieder Fehlbearbeitungen in den Veranlagungsstellen. Ein nachhaltiger Lerneffekt war noch nicht feststellbar.

1 Allgemeines

Das Finanzamt Trier errichtete im Oktober 2005 als einziges Finanzamt des Landes eine zentrale Qualitätssicherungsstelle. Es setzte hierfür kein zusätzliches Personal ein. Die Qualitätssicherungsstelle soll dazu beitragen, die Steuern möglichst zutreffend festzusetzen.

Die Qualitätssicherungsstelle überprüft schwerpunktmäßig bestimmte Sachverhalte in Steuererklärungen. Diese Prüffelder legt sie in eigener Verantwortung fest. Steuerfälle mit den betreffenden Sachverhalten sind ihr nach der üblichen Bearbeitung durch die zuständige Stelle zur Untersuchung zuzuleiten (Zweitbearbeitung, Vier-Augen-Prinzip). Das Ergebnis ihrer Prüfung teilt die Qualitätssicherungsstelle der zuständigen Stelle mit. Diese entscheidet den Fall abschließend.

In den Jahren 2006 bis 2008 überprüfte die Qualitätssicherungsstelle jeweils rund 1.200 Steuerfälle mit insgesamt 16 Prüffeldern. Das entsprach etwa 1,5 % der Steuerfälle des Finanzamts.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Qualitätssicherungsstelle ihr Ziel erreicht hatte und ob sich die Errichtung einer solchen Stelle deshalb auch für andere Finanzämter empfiehlt.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Prüffelder ordentlich bearbeitet

Der Rechnungshof hat in 270 Steuerfällen die Bearbeitung der Prüffelder durch die Qualitätssicherungsstelle untersucht. Dabei hat er lediglich geringe Mängel festgestellt.

Die Hinweise der Qualitätssicherungsstelle für die weitere Bearbeitung waren leicht verständlich und beinhalteten gute rechtliche Darstellungen. Eine qualifizierte Überprüfung steuerlich bedeutsamer Sachverhalte und das Vier-Augen-Prinzip sind demnach geeignet, die Arbeitsqualität zu verbessern.

Allerdings beachteten die zuständigen Stellen die Bearbeitungshinweise der Qualitätssicherungsstelle nicht in jedem Fall. Zum Teil setzten sie diese unzulänglich um.

Insgesamt beanstandete der Rechnungshof die abschließende Bearbeitung der Prüffelder in etwa jedem siebten von ihm geprüften Fall.

2.2 Mit zeitlichem Abstand Qualitätsverluste

Der Rechnungshof hat untersucht, wie sich die Tätigkeit der Qualitätssicherungsstelle bei steuermindernden Tatsachen ausgewirkt hatte, die Steuerpflichtige über mehrere Jahre in ihren Steuererklärungen geltend gemacht hatten.

Je länger die Überprüfung dieser Dauersachverhalte durch die Qualitätssicherungsstelle zurücklag, desto häufiger waren Fehlbearbeitungen der zuständigen Stelle. Im Folgejahr war in mehr als einem Viertel der Steuerfälle der überprüfte Sachverhalt nicht ordnungsgemäß bearbeitet worden. Im zweiten Jahr nach der Überprüfung gab mehr als jeder dritte vom Rechnungshof untersuchte Dauersachverhalt Anlass zur Beanstandung. Das entspricht der Beanstandungsquote von 25 bis 30 %, die der Rechnungshof sowohl langjährig bei anderen Finanzämtern¹, wie auch bei seiner jetzigen Prüfung im Finanzamt Trier in anderen Bereichen festgestellt hat.

Grund für die Zunahme der Fehlbearbeitungen war häufig, dass die Bearbeitungshinweise mit den Steuererklärungen abgelegt worden waren. Bei der Veranlagung späterer Jahre konnten die Bearbeiter daher nicht auf sie zurückgreifen.

Um den Anteil der unzureichend bearbeiteten Fälle zu vermindern, sollten Bearbeitungshinweise elektronisch im Steuerkonto festgehalten oder - sofern das nicht möglich ist - als nicht zu vernichtende Vorgänge den Steuerakten beigefügt werden.

Das Finanzamt Trier hat mitgeteilt, schriftliche Hinweise der Qualitätssicherungsstelle würden den Akten vorgeheftet. Zudem werde geprüft, ob Hinweise in den Steuerkonten festgehalten werden können. Die Oberfinanzdirektion hat dies für die Zeit nach der Einführung eines neuen IT-Verfahrens im Juni 2010 in Aussicht gestellt.

2.3 Kein nachhaltiger Lerneffekt

Über ihre wesentlichen Prüfungserkenntnisse erstellt die Qualitätssicherungsstelle spätestens nach dem Abschluss eines Prüffelds einen Bericht. Darin erläutert sie Fehlerquellen und gibt Bearbeitungshinweise. Dadurch soll ein Lerneffekt bei den Bearbeitern im Veranlagungsbereich erreicht werden.

Die Arbeitshilfen wurden kaum genutzt. Sie führten jedenfalls nicht zu einer Verbesserung der Arbeitsqualität. Im Bereich der ehemaligen Prüffelder ergab sich eine Beanstandungsquote von 34 %.

Besonders fiel ins Gewicht, dass beim Prüffeld "Doppelte Haushaltsführung" fast zwei Drittel der Fälle Mängel aufwiesen. Die unterschiedliche Qualität der Bearbeitung wurde hier besonders deutlich. Die Beanstandungsquote des Rechnungshofs bei den von der Qualitätssicherungsstelle überprüften Fällen lag bei 8 %. Sie erhöhte sich bei den nach dem Abschluss des Prüffelds bearbeiteten Fällen auf 64 %.

Um eine größere Wirkung zu erreichen, sollten die Erkenntnisse der Qualitätssicherungsstelle in die Ausgestaltung der maschinellen Systeme zur Risikobewertung von Steuerfällen einfließen. Das setzt voraus, dass sie ihre wesentlichen Feststellungen den für die Weiterentwicklung der Systeme zuständigen Stellen übermittelt. Dies hat das Finanzamt Trier zugesagt.

¹ Das deckt sich mit Feststellungen der Stabsstelle Innenrevision/Steueraufsicht der Oberfinanzdirektion Koblenz. Auch Rechnungshöfe anderer Bundesländer sind zu vergleichbaren Erkenntnissen gelangt.

2.4 Qualität von Steuerveranlagungen verbesserungsbedürftig

Beim "Massengeschäft" Steuerveranlagung steht die Bewältigung der Arbeitsmenge an erster Stelle. Im Gegensatz dazu gibt eine spezielle Qualitätssicherungsstelle wie im Finanzamt Trier das Signal, trotz einer immer komplexeren Steuergesetzgebung auch eine hohe Bearbeitungsqualität anstreben zu wollen. Daher eignet sich eine solche Stelle, den Qualitätsgedanken wieder stärker in das Bewusstsein der Bediensteten zu rücken.

Aufgrund seiner Feststellungen kann der Rechnungshof das Modell der Qualitätssicherungsstelle allerdings nicht uneingeschränkt befürworten. Verbesserungen bei der Arbeitsqualität können auch auf andere Weise erreicht werden, beispielsweise durch Ansprechpartner in den Finanzämtern für spezielle Sachverhalte, eine zentralisierte Bearbeitung bestimmter Problembereiche oder den gezielten Einsatz von Checklisten.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie teile die Ansicht, dass das Modell der eigenständigen Qualitätssicherungsstelle nur eine von mehreren Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsqualität sei. Ein einheitliches Modell einer eigenständigen Qualitätssicherungsstelle für alle Finanzämter des Landes könne aufgrund der unterschiedlichen Personal- und Fallstruktur nicht zielführend sein. Im Gegensatz zu einem zusätzlichen (personellen) Qualitätssicherungsinstrument auf materiell-rechtlicher Ebene favorisiere sie die Entwicklung von Hilfestellungen im technischen und mechanischen Bereich. Ausschlaggebendes Kriterium sei die Steigerung der Arbeitsqualität des ersten Bearbeiters. Des Weiteren hat sie eingeräumt, es seien qualitätssichernde Maßnahmen, beispielsweise Schulungsveranstaltungen oder Arbeitshilfen, erforderlich, um Bearbeitungsstandards in den maschinell zur genauen Überprüfung ausgewählten Fällen zu erhalten.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Bearbeitungshinweise der Qualitätssicherungsstelle als nicht zu vernichtende Vorgänge den Steuerakten beizufügen,
- b) Feststellungen der Qualitätssicherungsstelle zu Dauersachverhalten elektronisch im Steuerkonto der überprüften Fälle festzuhalten,
- c) die Erkenntnisse der Qualitätssicherungsstelle bei der Weiterentwicklung der maschinellen Risikomanagementsysteme zu berücksichtigen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, auf die Verbesserung der Qualität von Steuerveranlagungen hinzuwirken und über die hierzu eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.

Nr. 8 Finanzämter - unwirtschaftliche Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen

Die Finanzämter des Landes setzten zu viele Arbeitskräfte für die Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen ein. Insgesamt können 18 Vollzeitkräfte mit anderen Aufgaben betraut werden.

Die Regelungen zur Bearbeitung der Stundungs- und Erlassanträge orientierten sich nicht an der finanziellen Bedeutung des jeweiligen Einzelfalls.

Die Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen könnte durch Zentralisierung bei einer Vollstreckungsstelle in jedem Finanzamt wirtschaftlicher erledigt werden.

1 Allgemeines

Die Finanzbehörden können Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis ganz oder teilweise stunden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint. Außerdem können sie derartige Ansprüche ganz oder teilweise erlassen, wenn die Einziehung nach Lage des einzelnen Falles unbillig wäre¹.

Innerhalb der Finanzämter lag die Zuständigkeit für Stundung und Erlass eines Steueranspruchs regelmäßig im Veranlagungsbereich. Im August 2007 übernahmen die Vollstreckungsstellen der Finanzämter Bingen-Alzey, Mayen und Simmern-Zell zunächst probeweise die Bearbeitung solcher Fälle. Im Jahr 2009 betraute die Oberfinanzdirektion in allen Finanzämtern die Vollstreckungsstellen mit der Aufgabenerledigung.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Finanzämter Bingen-Alzey und Mayen ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erledigten. Er hat auch untersucht, wie sich die Aufgabenverlagerung auswirkte. Dabei hat er zu Vergleichszwecken Daten des Finanzamts Simmern-Zell herangezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mängel bei der Bearbeitung von Stundungsanträgen

Eine Stundung darf grundsätzlich nur gewährt werden, wenn der Steuerpflichtige zum Fälligkeitstag nicht über die zur Erfüllung der Ansprüche erforderlichen Mittel verfügt und auch nicht in der Lage ist, sich diese Mittel auf zumutbare Weise zu beschaffen. Deshalb hat das Finanzamt die wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen zu prüfen. Außerdem hat es zu untersuchen, ob sich der Steuerpflichtige rechtzeitig auf die Zahlung einstellen konnte und ob er stundungswürdig ist.

Der Rechnungshof hat die Qualität der Bearbeitung von Stundungsanträgen in 128 Fällen untersucht. Als Prüfungsmaßstab dienten die schriftlichen Weisungen der Oberfinanzdirektion. Diese sehen eine intensive Aufklärung des Sachverhalts vor. Hieran gemessen wiesen mehr als 90 % der geprüften Fälle Mängel auf:

- Stundungen wurden gewährt, obwohl in den Anträgen hinreichende Begründungen fehlten. Anträge, die nur allgemeine Hinweise auf eine angespannte

¹ §§ 222 und 227 Abgabenordnung (AO) in der Fassung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866, 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2474).

finanzielle Lage, eine schlechte Auftragslage oder fehlende Zahlungsfähigkeit enthielten, hätten abgelehnt werden müssen.

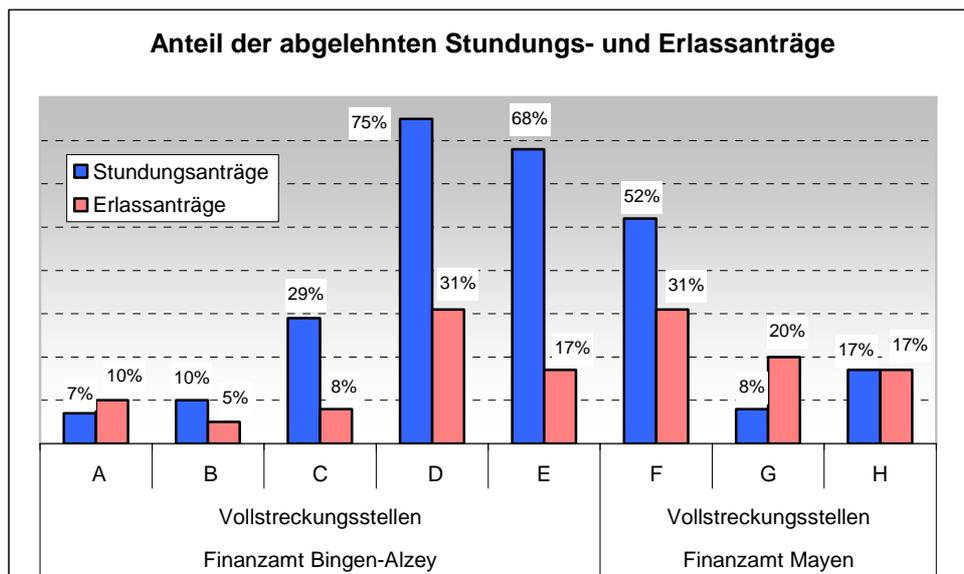
- In mehr als 90 Fällen unterblieb die notwendige Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse.
- Vielfach deutete die Aktenlage darauf hin, dass die Steuerpflichtigen sich rechtzeitig auf die Zahlung hätten einrichten können oder nicht stundungswürdig waren. Dennoch genehmigten die Finanzämter die Stundungen.

Des Weiteren zeigte die Prüfung, dass die Bearbeitung der Stundungsanträge durch die Vollstreckungsstellen gegenüber der in den Veranlagungsstellen nur zu geringfügigen Qualitätsverbesserungen führte.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie beabsichtige, den Finanzämtern demnächst Checklisten für die Bearbeitung der Stundungs- und Erlassanträge zur Verfügung zu stellen.

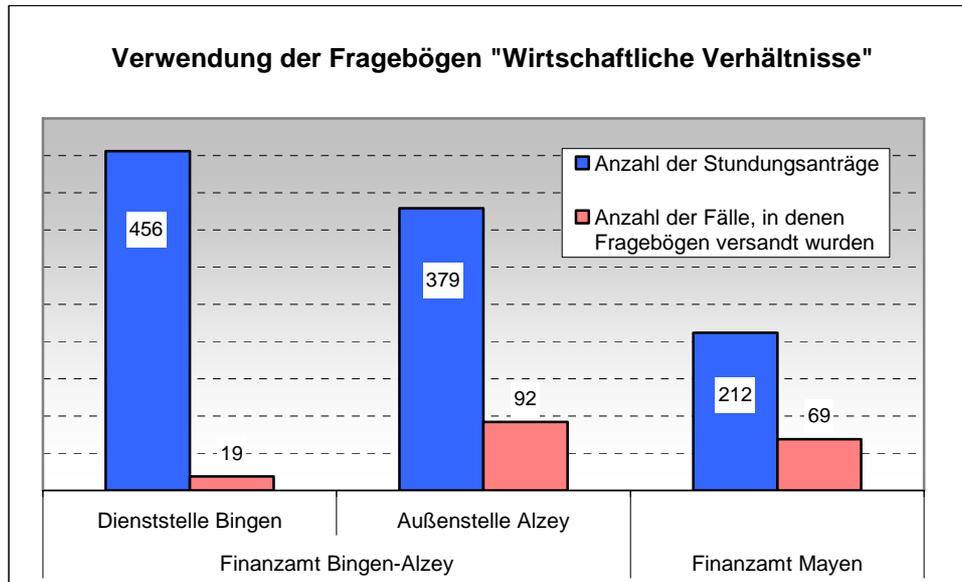
2.2 Ungleichmäßige Sachbearbeitung

Ein Ziel der Finanzverwaltung bei der Verlagerung der Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen auf die Vollstreckungsstellen war eine weitgehend gleichmäßige Behandlung der Steuerpflichtigen. Dies erreichte sie im Prüfungszeitraum noch nicht. Zwischen den einzelnen Vollstreckungsstellen bestanden erhebliche Unterschiede, wie die Anteile der abgelehnten Anträge verdeutlichen:



Das Diagramm zeigt, dass die Anteile der abgelehnten Stundungs- und Erlassanträge in den einzelnen Vollstreckungsstellen (A bis H) zum Teil erheblich voneinander abwichen.

Unterschiede waren ebenfalls bei der Verwendung der Fragebögen zur Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse feststellbar:



Das Diagramm zeigt die unterschiedliche Nutzung der Fragebögen zu den wirtschaftlichen Verhältnissen.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, in künftigen Fortbildungsveranstaltungen werde sie weiter auf eine gleichmäßige Bearbeitung hinwirken.

2.3 Verbesserungsbedarf bei der Organisation und dem Personaleinsatz

2.3.1 Gewichtige Arbeitsweise

Die Steuerverwaltung ist in den vergangenen Jahren vermehrt zu einer gewichtenden Arbeitsweise übergegangen. Damit will sie insbesondere bei bedeutsamen Steuerfällen eine Qualitätssteigerung, zumindest aber eine Qualitätssicherung, erreichen.

Für die Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen fehlten solche Regelungen. Vielmehr waren nach den schriftlichen Vorgaben der Oberfinanzdirektion alle Anträge mit der gleichen Intensität und Tiefe zu bearbeiten.

Der Rechnungshof hat Ansätze für eine gewichtende Arbeitsweise auch in den vorgenannten Bereichen aufgezeigt. So entfielen fast drei Viertel aller Stundungen auf Forderungen von weniger als 5.000 € und eine Laufzeit von bis zu sechs Monaten. In über 97 % aller untersuchten Fälle wurden die gestundeten Beträge entrichtet. Bei den Erlassen betraf der weit überwiegende Teil Säumniszuschläge von geringer Höhe. An die Bearbeitung derartiger Fälle müssen grundsätzlich nicht so hohe Anforderungen wie an finanziell bedeutsame Fälle gestellt werden.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, sie habe mit Verfügung vom 18. September 2009 eine gewichtende Arbeitsweise für die Bearbeitung der Stundungs- und Erlassanträge ausdrücklich geregelt.

2.3.2 Arbeitsverteilung

Die Finanzämter verfügten über mehrere Vollstreckungsstellen. Diese bestanden neben einem Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes aus Mitarbeitern des mittleren Dienstes oder vergleichbaren Beschäftigten. Diese hatte die Oberfinanzdirektion zwar in der Bearbeitung von Stundungs- und Erlassfällen geschult; sie besaßen allerdings kein Zeichnungsrecht für abschließende Entscheidungen. Sie übernahmen deshalb lediglich vorbereitende Tätigkeiten. Auch dies geschah nur in wenigen Fällen.

Der überwiegende Teil der Stundungs- und Erlassfälle ist von geringer finanzieller Bedeutung. Gründe, die einer vollständigen Bearbeitung durch Mitarbeiter des mittleren Dienstes entgegenstehen könnten, sind nicht ersichtlich. Bei einer entsprechenden Aufgabenübertragung könnten sich die Sachbearbeiter auf die gewichtigen Fälle konzentrieren.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, zum 1. Juni 2010 werde für die Mitarbeiter ein verändertes Zeichnungsrecht eingeführt. Damit werde diesen eine abschließende Bearbeitung weniger bedeutsamer Stundungs- und Erlassanträge ermöglicht. Ergänzend hat die Oberfinanzdirektion mitgeteilt, die Mitarbeiter könnten sämtliche vorbereitenden Arbeiten im Zusammenhang mit Stundungs- und Erlassanträgen erledigen.

2.3.3 Personalbedarf

Für die Bearbeitung der Stundungs- und Erlassfälle in den Vollstreckungsstellen sahen die Organisationspläne aller Finanzämter des Landes insgesamt 26 Vollzeitkräfte vor. Davon entfielen drei auf die Finanzämter Bingen-Alzey, Mayen und Simmern-Zell.

Auf der Grundlage der Stundungs- und Erlassanträge, die von August 2007 bis Juli 2008 vorgelegt wurden, ermittelte der Rechnungshof für alle drei Finanzämter insgesamt einen Personalbedarf von weniger als einer Vollzeitkraft. Hochgerechnet auf alle Finanzämter des Landes ergibt sich ein Personalbedarf von acht Vollzeitkräften. Mithin können 18 Vollzeitkräfte mit Personalkosten von mehr als 1 Mio. €² in anderen Bereichen der Steuerverwaltung eingesetzt werden.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, sie werde den Personalbedarf der Vollstreckungsstellen durch eine Organisationsuntersuchung ermitteln. Wegen der Einführung eines neuen IT-Verfahrens in der Steuerverwaltung im Jahr 2010 könne eine konkrete zeitliche Zusage für die Durchführung einer Organisationsuntersuchung nicht erfolgen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Mitarbeiter, die für die Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen nicht benötigt werden, möglichst bald in arbeitsintensiveren Bereichen eingesetzt werden sollten.

2.3.4 Möglichkeiten für eine weitere Zentralisierung

Die Bearbeitung der Stundungs- und Erlassanträge nahm nur einen Teil der Arbeitszeit eines Bediensteten in jeder Vollstreckungsstelle in Anspruch. Dies legt es nahe, die Fälle künftig in einer Vollstreckungsstelle je Finanzamt zentral zu betreuen.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, mit Verfügung vom 6. Oktober 2009 habe sie den Finanzämtern die Möglichkeit eingeräumt, die Bearbeitung der Stundungs- und Erlassanträge innerhalb der Vollstreckung weiter zu zentralisieren.

Von dieser Möglichkeit sollten die Finanzämter dringend Gebrauch machen. Dadurch ließe sich die Arbeitsqualität verbessern sowie eine gleichmäßige Fallbearbeitung sicherstellen. Fachkenntnisse müssten nicht in mehreren Organisationseinheiten vorgehalten werden. Zudem ließe sich die Bearbeitung leichter steuern.

2.4 Einführung eines Steuerungsmittels

Mit der probeweisen Übertragung der Stundungs- und Erlassbearbeitung auf die Vollstreckungsstellen wies die Oberfinanzdirektion die Finanzämter Bingen-Alzey, Mayen und Simmern-Zell an, Anträge auf Stundung und Erlass sowie deren Erledigung aufzuzeichnen.

² Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2009 des Ministeriums der Finanzen.

Fortlaufend nach einheitlichen Grundsätzen erhobene Daten können Vorgesetzten wichtige Erkenntnisse über Arbeitsumfang und -weise liefern. Steuerungsmöglichkeiten lassen sich verbessern, Voraussetzungen für ein Benchmarking werden geschaffen. Außerdem können aus den Aufzeichnungen auch Rückschlüsse auf den Personalbedarf gezogen werden.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, mit Verfügung vom 31. Juli 2009 habe sie alle Finanzämter gebeten, die erforderlichen Daten zu erfassen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität von Stundungsfällen zu ergreifen,
- b) auf eine gleichmäßige Bearbeitung der Stundungs- und Erlassanträge hinzuwirken,
- c) eine an der finanziellen Bedeutung der Stundungs- und Erlassanträge orientierte gewichtende Arbeitsweise einzuführen,
- d) die Mitarbeiter des mittleren Dienstes und vergleichbare Beschäftigte verstärkt in die Bearbeitung der Stundungs- und Erlassanträge einzubinden,
- e) die Aufzeichnungen über die Anträge auf Stundung und Erlass zu verbessern und diese Daten zur Steuerung der Arbeitsabläufe zu nutzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Mitarbeiter, die für die Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen nicht erforderlich sind, möglichst bald in anderen Bereichen der Steuerverwaltung einzusetzen,
- b) die Stundungs- und Erlassanträge in einer Vollstreckungsstelle je Finanzamt zentral zu bearbeiten.

Nr. 9 Grundbuchämter - Verringerung des Personalbestands erforderlich

Bei den Grundbuchämtern des Landes bestehen erhebliche Personalüberhänge. Stellen von mindestens 55 Vollzeitkräften mit Personalkosten von 3,6 Mio. € jährlich können abgebaut oder - vorbehaltlich eines Bedarfsnachweises - in andere Bereiche der ordentlichen Gerichtsbarkeit verlagert werden.

Zwischen den Grundbuchämtern bestanden erhebliche Leistungsunterschiede. Die Geschäftsprozesse können rationeller gestaltet werden.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Einführung des elektronischen Grundbuchs bei den Grundbuchämtern war unvollständig und wies methodische Fehler auf. Für die Weiter- und Neuentwicklung elektronischer Verfahren fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

1 Allgemeines

Bei allen 46 Amtsgerichten des Landes sind Grundbuchämter eingerichtet. Sie führen die Grundbücher für die in ihrem Bezirk liegenden Grundstücke¹.

In Rheinland-Pfalz wurde das Grundbuch von 2001 bis 2004 von der Papierform auf ein digitales Medium umgestellt. Dabei wurden rund 2,5 Mio. Grundbuchblätter in das elektronische Verfahren "SolumSTAR" übernommen. Mit der Umstellung sollte vor allem eine Rationalisierung und Beschleunigung der Verfahrensabläufe erreicht werden. Die Kosten für dieses Projekt bezifferte das Ministerium der Justiz mit 18 Mio. €.

Der Rechnungshof hat neben der Einführung und Anwendung des elektronischen Grundbuchs insbesondere die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsprozesse und den Personalbedarf der Grundbuchämter geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Mängel in der Projektsteuerung

2.1.1 Einführung des Verfahrens "SolumSTAR" und Projektabwicklung

Vor Einführung des Verfahrens "SolumSTAR" erstellte das Ministerium eine Wirtschaftlichkeitsberechnung². Diese wies Mängel auf. Beispiele:

- Projektziele waren lediglich allgemein formuliert und nicht messbar. Statt beispielsweise die Verkürzung der Bearbeitungszeit um einen bestimmten Prozentsatz als Ziel vorzugeben, wurde lediglich die Verbesserung der Bedienerfreundlichkeit des Systems festgelegt.
- Kosten für den Aufbau und Betrieb eines Rechenzentrums von mehr als 4 Mio. € waren nicht berücksichtigt.
- Die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt waren nicht umfassend dargestellt.

¹ § 1 Grundbuchordnung (GBO) vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1114), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. August 2009 (BGBl. I S. 2713).

² § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

Das Projekt wurde nicht durch eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle abgesichert. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor finanziell bedeutsamen Weiterentwicklungen, wie z. B. der Umstellung des Grundbuchspeichers auf Magnetplatten, unterblieben.

Außerdem wurde das Projekt nicht durch ein angemessenes Projektmanagement, das Grundlage für eine wirtschaftliche und zügige Durchführung ist, unterstützt. Ein wirksames Kosten- und Projektcontrolling war nicht eingerichtet. Organisation und Abwicklung des Projekts waren nicht vollständig dokumentiert; Projektauftrag und Planungsunterlagen fehlten.

Das Ministerium hat erklärt, bei künftigen Projekten und deren Weiterentwicklung würden die Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beachtet. Maßnahmen würden durch ein angemessenes Projektmanagement unterstützt. Für die notwendige Dokumentation solle eine Projektakte geführt werden.

2.1.2 Neuentwicklung eines elektronischen Datenbankgrundbuchs

Das Verfahren "SolumSTAR" unterstützt die Bearbeitung von Grundbuchsachen nicht vollständig vom Eingang der Anträge bis zur Eintragungsnachricht. Das Land beteiligt sich deshalb seit 2001 an einem bundesweiten Projekt zur Neuentwicklung eines Datenbankgrundbuchs.

Für Entwicklung und Einführung dieses Verfahrens ist mit erheblichen Kosten zu rechnen. Nach Erkenntnissen der Arbeitsgruppe "Datenbankgrundbuch" der Amtschefs der Justizressorts vom Mai 2009 werden bundesweit ohne Pflege- und Unterstützungsleistungen Kosten von mehr als 30 Mio. € erwartet.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde bisher nicht durchgeführt. Eine derartige Untersuchung ist erforderlich, um beurteilen zu können, ob

- durch die Einführung des Datenbankgrundbuchs Personaleinsparungen zu erwarten sind, insbesondere ob eine ganzheitliche Bearbeitung der Eintragungsanträge durch Rechtspfleger wirtschaftlich ist,
- bei geringerem Personalbedarf und abnehmendem Publikumsverkehr die Zahl der Grundbuchämter verringert werden kann.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Arbeitsgruppe "Datenbankgrundbuch" habe Anfang November 2009 entschieden, das Projekt unter Berücksichtigung neuer Vorgaben für die anstehenden Vergabeverfahren fortzuführen. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung solle nunmehr durchgeführt werden.

2.2 Zu hoher Personalbestand nach Einführung des Verfahrens "SolumSTAR"

Mit der Bearbeitung von Grundbuchsachen waren in den Grundbuchämtern Mitarbeiter des gehobenen und des mittleren Dienstes mit Stellenanteilen von insgesamt 273 Vollzeitkräften³ befasst.

Der Rechnungshof hat den Personalbedarf analytisch anhand eines Laufzettelverfahrens ermittelt. Dazu hatten die Mitarbeiter von neun repräsentativ ausgewählten Grundbuchämtern ihre Tätigkeiten - unterteilt nach den maßgeblichen Geschäftsarten - und die benötigten Arbeitszeiten festzuhalten. Da mehr als 20 % des gesamten Personals aller Grundbuchämter berücksichtigt wurden, ist die Datenbasis geeignet, grundsätzliche Aussagen zum Personalbedarf zu treffen.

Insgesamt wurden rund 4.500 Laufzettel ausgewertet. Auf der Grundlage der ermittelten mittleren Bearbeitungszeiten, der Zahl der Anträge auf Grundbucheintragung und unter Berücksichtigung eines Zuschlags von 20 % z. B. für Zeiten der allgemeinen Informationsgewinnung sowie der Aus- und Fortbildung wurde festgestellt,

³ Stand 2008; Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

dass der Personalbestand sowohl bei den Rechtspflegern als auch bei den Servicekräften deutlich über dem Bedarf lag⁴. Der Personalbestand ist in den Grundbuchämtern des Landes um 25 Stellen des gehobenen Dienstes und 30 Stellen des mittleren Dienstes höher als der Personalbedarf. Der Stellenüberhang bei den Grundbuchämtern kann abgebaut werden. Dies entspricht Personalkosten von rund 3,6 Mio. € jährlich⁵.

Das Ministerium hat erklärt, mit der PEBB§Y-Fortschreibung⁶ 2008 sei die Personalbedarfsberechnung neu gestaltet worden. Insgesamt seien 26 Amtsgerichte aus acht Ländern und 173.000 Verfahren für den gehobenen sowie 136.000 Verfahren für den mittleren Dienst in die Erhebung einbezogen gewesen. Die Fortschreibung basiere demnach auf einer wesentlich größeren und fundierteren Datenbasis. In welchem Umfang Stellen entbehrlich seien, werde auf Basis der neuen Berechnungsgrundlage zu ermitteln sein. Wegen des Bedarfs an Rechtspflegern in der ordentlichen Gerichtsbarkeit sei zu prüfen, ob im Bereich der Grundbuchsachen freiwerdende Arbeitskraftanteile auf die verbleibenden Geschäftsbereiche verteilt werden könnten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass seine Personalbedarfsberechnung auf anerkannten Ermittlungsmethoden beruht und sich an den konkreten Geschäftsprozessen der rheinland-pfälzischen Grundbuchämter orientiert. Die vom Rechnungshof untersuchten Organisationseinheiten stellen einen repräsentativen Querschnitt der Grundbuchämter des Landes einschließlich deren Besonderheiten dar. Die Datenbasis bei der PEBB§Y-Fortschreibung war zwar insgesamt größer, allerdings war hierbei kein rheinland-pfälzisches Grundbuchamt einbezogen. Insoweit besteht keine Veranlassung, den festgestellten Stellenüberhang und die Notwendigkeit eines entsprechenden Stellenabbaus in Frage zu stellen. Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass vor einer Verlagerung von freiwerdenden Stellen der Grundbuchämter in andere Geschäftsbereiche ein entsprechender Bedarfsnachweis vorgelegt wird.

2.3 Leistungsunterschiede zwischen den Grundbuchämtern und Verbesserungsbedarf bei den Geschäftsprozessen

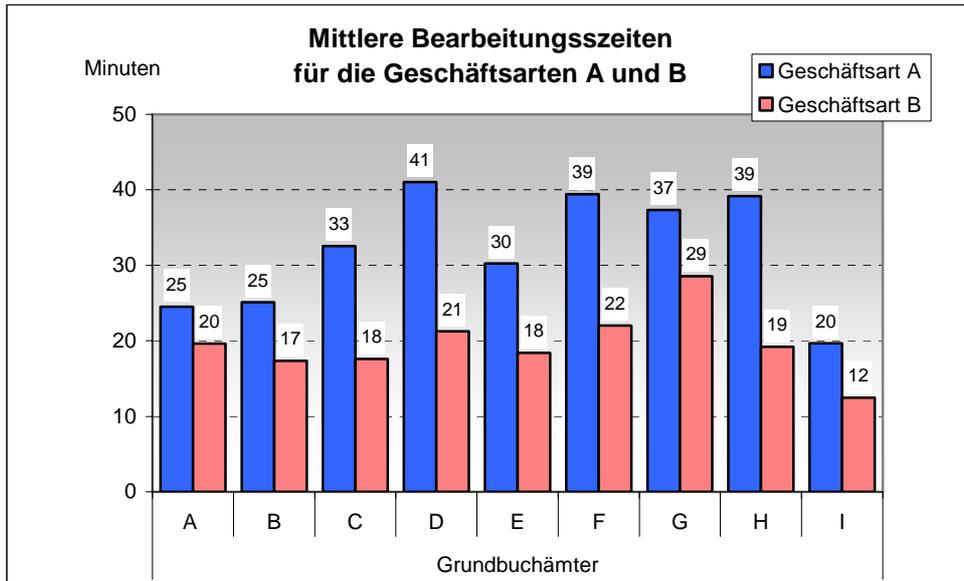
Zusätzlich zu der analytischen Personalbedarfsermittlung hat der Rechnungshof einen Kennzahlenvergleich zwischen neun Grundbuchämtern durchgeführt. Dieser zeigte erhebliche Leistungsunterschiede. Beispielhaft sind die Unterschiede bei den mittleren Bearbeitungszeiten für die folgenden Geschäftsarten dargestellt:

- Begründung und Veränderung von Eigentum und Erbbaurecht (Geschäftsart A),
- Eintragung, Veränderung und Löschung von Rechten (Geschäftsart B).

⁴ $\text{Personalbedarf} = \frac{\text{Anzahl der Anträge auf Grundbucheintragung} \times \text{mittlere Bearbeitungszeit} + 20 \%}{\text{Jahresarbeitsminuten}}$

⁵ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2009 des Ministeriums der Finanzen.

⁶ PEBB§Y (Personalbedarfsberechnungssystem) ist die Kurzbezeichnung für ein System der Personalbedarfsberechnung für die deutschen Justizbehörden.



Das Schaubild zeigt die unterschiedlichen mittleren Bearbeitungszeiten der Grundbuchämter.

Bei einzelnen Grundbuchämtern waren die mittleren Bearbeitungszeiten doppelt so hoch wie bei anderen.

Legt man die mittleren Bearbeitungszeiten für die verschiedenen Geschäftsarten zugrunde und bildet das arithmetische Mittel der jeweils vier besten Werte pro Geschäftsart, ergibt sich ein weiteres Einsparpotenzial von rechnerisch 21 Stellen des gehobenen und 13 Stellen des mittleren Dienstes.

Diese Feststellungen sollten zum Anlass genommen werden, "vom Besten zu lernen", Geschäftsprozesse zu optimieren und anschließend die Möglichkeit weiterer Stelleneinsparungen zu untersuchen.

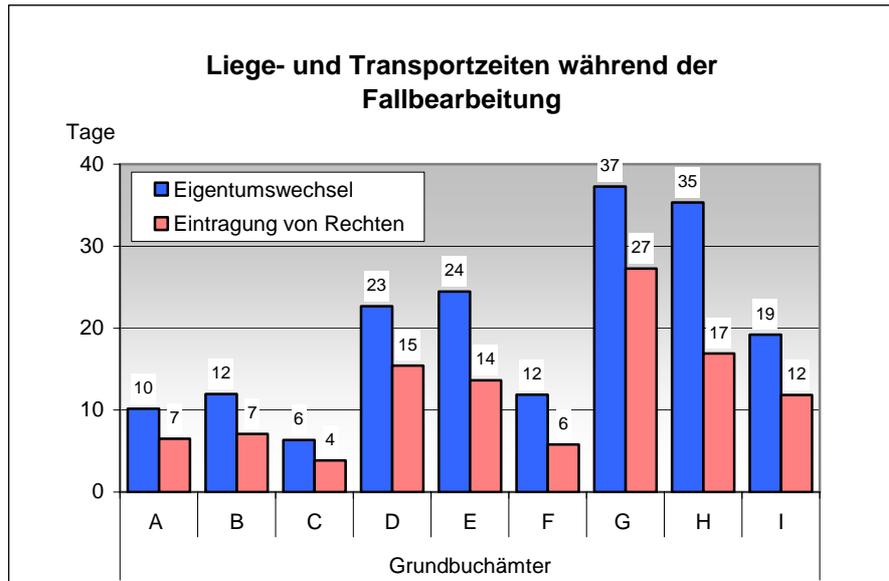
Beispiele für die Verbesserung von Arbeitsabläufen:

- Verkürzung der Durchlaufzeiten für die Fallbearbeitung

Die Durchlaufzeiten, die sich aus der eigentlichen Bearbeitungszeit sowie aus Liege- und Transportzeiten zusammensetzen, waren sehr unterschiedlich.

Für die Eintragung eines Eigentumswechsels benötigten die Grundbuchämter zwischen sechs und 37 Arbeitstage. Für die Eintragung von Rechten fielen zwischen vier und 27 Arbeitstage an.

Dies war fast ausschließlich auf die stark voneinander abweichenden Liege- und Transportzeiten zurückzuführen - also auf Zeiten, in denen Vorgänge unbearbeitet blieben oder Akten transportiert wurden.



Das Schaubild zeigt erhebliche Unterschiede bei den Liege- und Transportzeiten.

Die eigentlichen Bearbeitungszeiten fielen mit einem Anteil von weniger als 2 % der Durchlaufzeiten kaum ins Gewicht.

Unangemessene Liege- und Transportzeiten müssen zurückgeführt werden.

- Unzweckmäßige Bearbeitung von Anträgen auf Grundbucheintragungen
Mit der Bearbeitung von Eintragungsanträgen waren u. a. mehrere Rechtspfleger und Sachbearbeiter befasst. Ein häufiger Bearbeiterwechsel verursachte vermeidbaren Aufwand und erhöhte die Durchlaufzeiten. Teilweise entstand Doppelarbeit. Bei einer ganzheitlichen Bearbeitung der Anträge durch die Rechtspfleger könnten Arbeitsabläufe gestrafft werden.
- Zuständigkeitsabgrenzungen
Rechtspfleger befassten sich mit Eintragungen in das Grundbuch, für die die Urkundsbeamten der Geschäftsstellen zuständig waren⁷.

Das Ministerium hat erklärt, "vom Besten zu lernen" und dadurch Arbeitsabläufe zu optimieren, seien Ziele, die durch die Einrichtung von Vergleichsringen verfolgt würden. Die Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs belegten die Möglichkeit einer Optimierung der Bearbeitungsdauer von Grundbuchsachen. Personelle Konsequenzen seien erst nach Optimierung der Geschäftsprozesse zu überprüfen. Die Anregung, Gründe für die unterschiedlich langen Durchlaufzeiten zu ermitteln und Maßnahmen zur Verringerung der Liege- und Transportzeiten zu ergreifen, sei bereits aufgegriffen worden. Die bei den Amtsgerichten bislang gesammelten Erfahrungen zur ganzheitlichen Bearbeitung der Eintragungsanträge durch die Rechtspfleger könnten in die Arbeit des Dialogforums "Grundbuchsachen bei den Amtsgerichten" einfließen, um vor Ort und individuell optimale Arbeitsabläufe zu ermöglichen. Die Anregung, Eintragungen in den gesetzlich vorgesehenen Fällen nur von den Urkundsbeamten der Geschäftsstelle vornehmen zu lassen, werde grundsätzlich unterstützt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei den Grundbuchämtern die Geschäftsprozesse vereinheitlicht und verbessert werden. Dies wird in der Folge auch zu einem verminderten Personalbedarf führen.

⁷ § 12c Abs. 2 Nr. 2 bis 4 GBO.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und eine wirksame Projektsteuerung sicherzustellen,
- b) Geschäftsprozesse zu vereinheitlichen und zu verbessern sowie anschließend die Möglichkeit von weiteren Personaleinsparungen zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Neuentwicklung eines elektronischen Datenbankgrundbuchs zu berichten,
- b) in den Grundbuchämtern entbehrliche Stellen einzusparen, Personal abzubauen oder - vorbehaltlich eines entsprechenden Bedarfsnachweises - für andere Bereiche der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu nutzen,
- c) über die veranlassten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe b zu berichten.

Nr. 10 Institut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen - unwirtschaftliche Organisation und zu hoher Personalbestand

Die Organisation des Instituts für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen kann gestrafft werden. Bei einer Personalstärke von 65 Mitarbeitern bestanden 52 Organisationseinheiten.

16 Stellen können eingespart werden. Die Personalkosten verringern sich damit um 1,3 Mio. € jährlich. Außerdem waren zwei unbesetzte Stellen nicht erforderlich.

Die Besoldung von Führungskräften war zu hoch. Sie orientierte sich nicht an Größe und Aufgaben des Instituts. Auch andere Mitarbeiter erhielten zu hohe Vergütungen.

1 Allgemeines

Das Institut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen (IMPP) steht den zuständigen Stellen der Länder u. a. für die Erstellung und Auswertung der schriftlichen Prüfungen in den Studiengängen Medizin, Pharmazie und Psychotherapie zur Verfügung. Aufgrund eines Abkommens zwischen den Ländern errichtete Rheinland-Pfalz das IMPP 1970 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Mainz¹.

Die nicht gedeckten Kosten für die Einrichtung und Unterhaltung des IMPP haben die Länder zu tragen². Diese finanzierten 2008 mit insgesamt 5,3 Mio. € mehr als 90 % der Gesamtkosten. Rheinland-Pfalz zahlte rund 259.000 €³.

Die Rechtsaufsicht über das IMPP übt das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz aus.

Der Rechnungshof hat neben der Haushalts- und Wirtschaftsführung insbesondere die Organisation und den Personalbedarf des IMPP geprüft. Hierbei hat er u. a. untersucht, ob der Aufbau und die Gliederung des Instituts sachgerecht waren und es seine Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllte.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bildung von zahlreichen Organisationseinheiten

Bei einer Personalstärke von 65 Mitarbeitern mit Arbeitszeitanteilen von 55,5 Vollzeitkräften⁴ hatte das IMPP insgesamt 52 Organisationseinheiten eingerichtet. Es gliederte sich in jeweils drei Abteilungen und Gruppen. Diese waren wiederum in mehrere Referatsgruppen, Referate und Sachgebiete untergliedert.

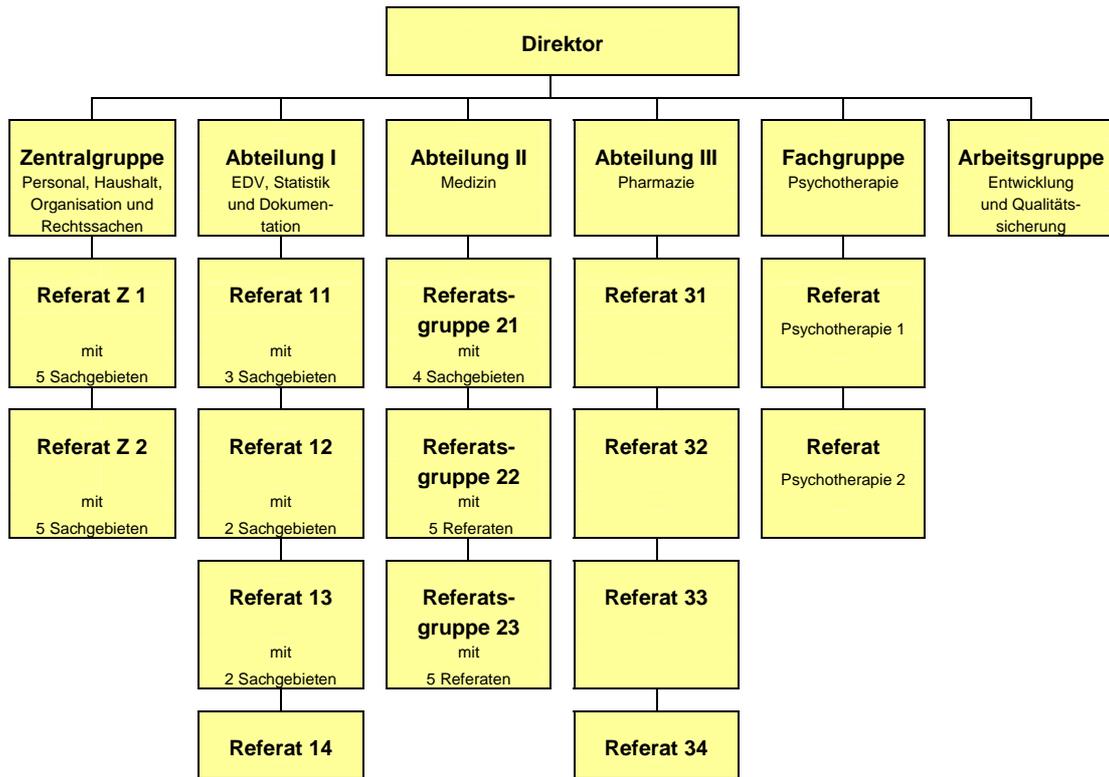
¹ § 2 Landesgesetz zu dem Abkommen über die Errichtung und Finanzierung des Instituts für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen vom 24. Februar 1971 (GVBl. S. 44), BS Anhang I 43. Das Abkommen vom 14. Oktober 1970, dem 1993 die neuen Länder beigetreten sind, wurde mehrfach geändert, zuletzt durch Abkommen vom 20. Dezember 2001 (GVBl. 2002 S. 363), in Kraft seit 1. Januar 2003 (GVBl. S. 18), BS Anhang I 43.

² Artikel 11 des Abkommens.

³ Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen, Kapitel 06 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 685 52 Anteil des Landes an den Aufwendungen für das Länderinstitut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen.

⁴ Stand: 1. November 2008.

Bestehende Aufbauorganisation des Instituts für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen



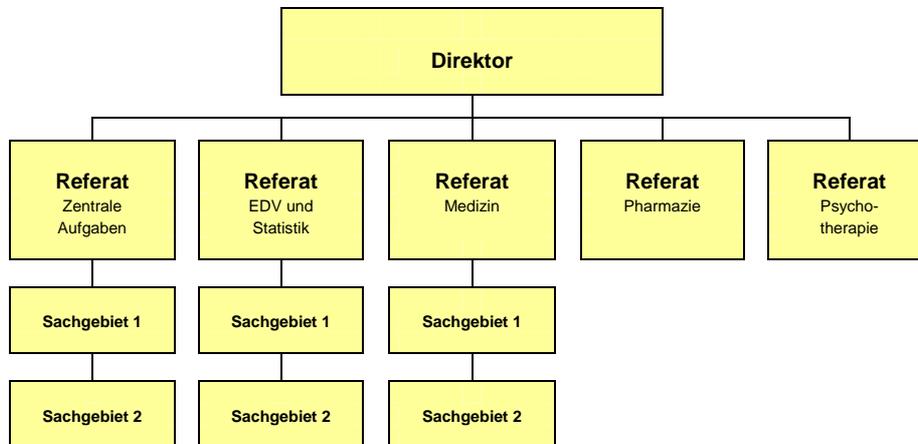
Das Organigramm zeigt die zu breite und zu tiefe Gliederung des Instituts. Dieses hatte bei 65 Mitarbeitern insgesamt 52 Organisationseinheiten eingerichtet.

Diese Organisation war weder wirtschaftlich noch zweckmäßig. Das IMPP hatte zu viele kleine Organisationseinheiten gebildet und Kleinstreferate mit ein oder zwei Personen eingerichtet. Als Folge waren Abteilungs- und Gruppenleiter mit Leitungsaufgaben nicht ausgelastet. Mitarbeiter wurden gleichzeitig in mehreren Organisationseinheiten eingesetzt. Die Aufgaben der Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung" hätten andere Organisationseinheiten mit erledigen können.

Der Rechnungshof hat eine straffere Aufbauorganisation und eine einheitliche Untergliederung in Referate vorgeschlagen. Wenn das IMPP seine Aufgaben stärker bündelt und die Verwaltungsabläufe wirtschaftlicher gestaltet, kann es die Zahl der Organisationseinheiten erheblich verringern. Eine Hierarchieebene ist entbehrlich. Außerdem lässt sich eine gleichmäßigere Auslastung der Mitarbeiter sicherstellen.

Der Rechnungshof hat folgende neue Aufbauorganisation empfohlen, bei der die Aufgaben ohne Qualitätseinbußen erledigt werden können:

Vorschlag für eine neue Aufbauorganisation des Instituts für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen



Nach dem Organisationsvorschlag des Rechnungshofs reichen elf statt 52 Organisationseinheiten aus, um die Aufgaben des IMPP ordnungsgemäß zu erfüllen.

Das IMPP hat erklärt, die Organisationsstruktur werde verschlankt. Sie werde künftig aus drei Abteilungen mit je zwei Fachgebieten bestehen. Das Fachgebiet "Zentrale Dienste" der Abteilung I würde in zwei Aufgabenbereiche, das Fachgebiet "EDV" in vier Aufgabenbereiche untergliedert. Außerdem werde die Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung" in diese Abteilung integriert. Angesichts der Komplexität der Aufgabenstellung des IMPP sei das geforderte Aufgaben der abteilungsorientierten Struktur zugunsten von Referaten unzweckmäßig. Die Leiter der Fachgebiete, die nicht zugleich Abteilungsleiter seien, sollten nach der Besoldungsgruppe A 16 besoldet werden.

Mit den angekündigten Maßnahmen bleibt das IMPP deutlich hinter den vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zurück. Im Übrigen ist zu der Äußerung des IMPP zu bemerken:

- Gründe, die eine Bildung von Abteilungen auf der oberen Hierarchieebene rechtfertigen können, sind nicht zu erkennen. Grundsätzlich soll eine Abteilung so groß sein, dass die Arbeitskraft eines Abteilungsleiters durch Leitungsaufgaben voll in Anspruch genommen wird. Dies ist hier nicht der Fall.
- Die Untergliederung des Fachgebiets "EDV" in vier Aufgabenbereiche ist nicht erforderlich. Hier reichen zwei Organisationseinheiten. Auch für die Erledigung der Aufgaben der Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung" ist - wie zu Teilziffer 2.2.4 dieses Beitrags ausgeführt - keine eigene Organisationseinheit im Fachgebiet "EDV" erforderlich.
- Art und Umfang der Aufgaben, die der Leiter der Zentralgruppe wahrnimmt, rechtfertigen keine Einstufung in die Besoldungsgruppe A 16.
- Auch bei der neuen Organisation ist der Leiter der Abteilung II "Medizin" mit Führungsaufgaben nicht ausgelastet. Er sollte auch ein Sach- bzw. Fachgebiet leiten.

Schon diese Beispiele zeigen, dass der Organisationsvorschlag des IMPP noch nicht hinreichend an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet ist.

2.2 Verbesserungsbedarf bei der Ablauforganisation und dem Personaleinsatz

Das IMPP hatte Möglichkeiten nicht genutzt, seine Aufgaben in einzelnen Organisationseinheiten wirtschaftlicher zu erledigen und Stellen abzubauen.

2.2.1 Zentralgruppe

Die Zentralgruppe war im Wesentlichen zuständig für Personal, Haushalt und organisatorische Angelegenheiten, für zentrale Dienste (Registratur, Bibliothek, Post- und Kopierstelle) sowie für Rechtsangelegenheiten. Folgendes wurde festgestellt:

- Für die Personalverwaltung setzte das IMPP deutlich mehr Mitarbeiter ein als andere Einrichtungen mit einem vergleichbaren Personalbestand.
- Der Personaleinsatz zur Bearbeitung von Rechtsangelegenheiten war nicht den stark rückläufigen Verfahrenszahlen angepasst.
- Für Registratur, Poststelle, Botendienst, Hausdruckerei und Fahrdienst wurden mehr als dreimal so viele Mitarbeiter eingesetzt wie benötigt.
- Nach Einführung des Programms "Integriertes rheinland-pfälzisches Mittelbewirtschaftungs- und Anordnungssystem" (IRMA) kann der Personaleinsatz für die Bearbeitung von Haushaltsangelegenheiten deutlich verringert werden.

2.2.2 Abteilung I "EDV, Statistik und Dokumentation"

Die Abteilung I "EDV, Statistik und Dokumentation" entwickelte u. a. die Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) des Instituts und pflegte die Programme. Ferner war sie zuständig für die technische Auswertung von Prüfungen und die Erstellung von Prüfungsstatistiken. Folgendes wurde festgestellt:

- Stellenbeschreibungen und Personalbedarfsermittlungen lagen nicht vor. Es war nicht feststellbar, ob die Mitarbeiter zutreffend eingruppiert und durch die Aufgaben ausgelastet waren.
- Es konnte nicht nachvollzogen werden, ob und in welchem Umfang ein dauerhafter Einsatz der Mitarbeiter der Abteilung notwendig war. Insbesondere hatte das IMPP nicht geprüft, ob Leistungen wirtschaftlicher von Dritten erbracht werden können.
- Der Personaleinsatz für die technische Auswertung von Prüfungen sowie die Erstellung von Zeugnissen und Prüfungsstatistiken war nur unzureichend der rückläufigen Zahl der Prüfungsteilnehmer angepasst.

2.2.3 Abteilung II "Medizin"

Die Abteilung II "Medizin" überarbeitete insbesondere Prüfungsfragen mit den dazugehörigen Antwortmöglichkeiten. Sie entwickelte Fallstudien mit Fragen und Antworten und stellte Fragen für ärztliche Prüfungen zu Aufgabenheften zusammen. Ferner gab sie fachliche Stellungnahmen in Widerspruchs- und Klageverfahren ab. Folgendes wurde festgestellt:

- Die Zahl der eingereichten Prüfungsfragen ging von 2001 bis 2006 um 53 % zurück. Außerdem bearbeitete die Abteilung erheblich mehr Prüfungsfragen als für die Prüfungen benötigt wurden. Der Personaleinsatz wurde bisher nicht an das verringerte Aufgabenvolumen angepasst.
- Die Abteilung gestaltete viele Geschäftsprozesse nicht zweckmäßig. Hierzu trug bei, dass das IuK-Verfahren die Arbeitsabläufe nur unzureichend unterstützte.
- Die eingesetzte Fragendatenbank lieferte keine ausreichenden Informationen über den Bearbeitungsstand der Aufgabenhefte.

2.2.4 Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung"

Die Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung" war für die Weiterentwicklung des Prüfungswesens und für das Projekt "Studienbegleitende Prüfungen in der Medizin - SpidMed -" zuständig. Das IMPP bot hiermit für registrierte Nutzer eine kostenpflichtige Datenbank für Prüfungsfragen an. Folgendes wurde festgestellt:

- Eine eigene Organisationseinheit war nicht erforderlich, um das Prüfungswesen weiterzuentwickeln. Die Mitarbeiter der Arbeitsgruppe waren nicht ausgelastet; deren Aufgaben können weitgehend von den Fachbereichen mit erledigt werden.
- Die Einnahmen aus der Nutzung der Datenbank "SpidMed" reichten nicht aus, um die Kosten zu decken. Nach den Unterlagen des IMPP ergaben sich in den Jahren 2005 und 2006 Unterdeckungen von 85.000 € und 92.000 €. Bei einer vollständigen Erfassung der Kosten für das Projekt hätte das IMPP noch höhere Defizite ausweisen müssen. Wird keine Kostendeckung erreicht, sollte das Projekt eingestellt werden.

2.2.5 Zusammenfassung der entbehrlichen Stellen

Insgesamt sind 16 besetzte Stellen⁵ entbehrlich, wenn das IMPP seine Aufbauorganisation strafft, die Arbeitsabläufe verbessert und angemessene Leistungsanforderungen zugrunde legt. Die Personalkosten vermindern sich dann um rund 1,3 Mio. € jährlich⁶. Die möglichen Einsparungen verteilen sich wie folgt:

Aufgabenbereiche	Stellenbestand	entbehrliche Stellen
Zentralgruppe	14,0	7,5
Abteilung I "EDV, Statistik und Dokumentation"	14,5	1,5
Abteilung II "Medizin"	15,0	5,0
Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung"	2,0	2,0
Summe	45,5	16,0

Von den entbehrlichen Stellen entfallen 5,5 auf den höheren, sechs auf den gehobenen und 4,5 auf den mittleren Dienst oder vergleichbare Beschäftigte.

Außerdem können die Stellen von zwei Kräften in Altersteilzeit gestrichen werden, wenn die Mitarbeiter in den Ruhestand versetzt oder verrentet sind. Dadurch lassen sich weitere Personalausgaben von rund 80.000 € jährlich vermeiden.

Das IMPP hat erklärt, der Rechnungshof habe bei der Bemessung des Personalbedarfs die Aufgaben und die Besonderheiten des Instituts nicht zutreffend erfasst. Beispielsweise hätten in der Abteilung II "Medizin" qualitativ höhere Anforderungen an die Prüfungserstellung berücksichtigt werden müssen. Im Bereich der Abteilung I "EDV, Statistik, Dokumentation" hätten geänderte Rechtsvorschriften nicht zu einer Verringerung des Arbeitsaufwands geführt. Der Empfehlung des Rechnungshofs könne daher nur zum Teil gefolgt werden; lediglich fünf besetzte Stellen seien einsparbar. Der Stellenanteil einer in Altersteilzeit befindlichen Kraft könne entfallen. Die Empfehlung bezüglich einer nachvollziehbaren Personalbedarfsbemessung für den Personaleinsatz in der Abteilung I werde beachtet. Das Projekt "SpidMed" solle im Frühjahr 2010 evaluiert werden; Kostendeckung sei derzeit erreicht.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass er bei seinen Erhebungen den Aufgabenumfang und die qualitativen Anforderungen in hinreichendem Maße berücksichtigt hat. Argumente, die es rechtfertigen könnten, von dem Abbau von elf Stellen abzuweichen, wurden nicht vorgetragen. Insbesondere hat das IMPP konkrete Aufgaben oder veränderte qualitative Anforderungen, die sich auf den Personalbedarf auswirken, nicht dargelegt. Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass bei den Stellen, die auch das IMPP für einsparbar erachtet, im Stellenplan der

⁵ Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

⁶ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2009 des Ministeriums der Finanzen.

Vermerk "künftig wegfallend" angebracht wird. Die Kostendeckung des Projekts "SpidMed" hat das IMPP nicht nachgewiesen.

2.3 Zu hoch bewertete Stellen

2.3.1 Wertigkeit der Leitungsstellen

Das IMPP verfügte für seine Führungskräfte über vier Stellen der Besoldungsordnung B (B 6, B 4, B 3 und B 2). Diese Einstufung für Führungsaufgaben ist - gemessen an der Größe und den Aufgaben des Instituts und im Vergleich zu anderen Behörden - deutlich zu hoch.

Das IMPP hat mitgeteilt, der Verwaltungsrat halte bei Umsetzung der beschlossenen Organisationsstruktur eine Absenkung der Besoldung von B 6 nach B 5 für vertretbar. Des Weiteren sollten eine Führungskraft nach B 3 und zwei Abteilungsleiter nach B 2 besoldet werden.

Ergänzend hat das Ministerium der Finanzen in Abstimmung mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen erklärt, es halte die vom IMPP angestrebte Neuordnung aus besoldungsfachlicher Sicht gerade auch vor dem Hintergrund der organisatorischen Straffung und des damit verbundenen Aufgabenzuwachses für das Leitungspersonal für vertretbar. Eine abschließende Bewertung bleibe der noch abzustimmenden Regierungsvorlage zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und der Entscheidung des Besoldungsgesetzgebers vorbehalten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs reicht die beabsichtigte Absenkung der Besoldungsgruppen nicht aus. Dies gilt insbesondere dann, wenn das IMPP entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs seine Organisation strafft und Stellen abbaut. Der Beitrag des IMPP für die angewandte Forschung auf dem Gebiet der Methodik des Prüfungswesens, die Bedeutung der Führungsämter und die geringen Leitungsspannen lassen eine andere Beurteilung des Besoldungsgefüges nur schwerlich zu. Auch vor dem Hintergrund der Belastungen der Länderhaushalte sollten bei der abschließenden Bewertung der Leitungsstellen strenge Maßstäbe angelegt werden.

2.3.2 Eingruppierung von Beschäftigten

Das IMPP beschäftigt insgesamt sechs Vorzimmerkräfte in den Entgeltgruppen 6, 8 und 9. Sie erledigten insbesondere Schreibarbeiten nach Anweisung, führten diverse Listen, kontrollierten Zeiterfassungen und recherchierten im Internet.

Diese Tätigkeiten rechtfertigen keine Eingruppierung in die Entgeltgruppen 8 und 9. Sie ermöglichen höchstens eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 6.

Das IMPP hat zugesagt, die Eingruppierungen zu prüfen.

2.4 Freihändige Vergabe von Druckaufträgen

Für die Jahre 2006 bis 2008 vergab das IMPP den Druck von Aufgabenheften mit einem Gesamtwert von rund 375.000 € netto an eine Firma. In dem Verfahren wurden fünf ortsansässige Firmen mit formlosen Schreiben um ein unverbindliches Angebot gebeten. Die gebotene europaweite Ausschreibung⁷ unterblieb. Gründe, die eine Einschränkung des Wettbewerbs gerechtfertigt hätten, waren nicht erkennbar.

Unabhängig hiervon wies das Vergabeverfahren erhebliche Mängel auf. Beispielsweise hielt das IMPP die eingereichten Angebote nicht bis zum Submissionstermin verschlossen. Es fertigte auch keinen Vergabevermerk, in dem die einzelnen

⁷ Zur Zeit der Ausschreibung galt § 2 Nr. 3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2676).

Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen zu dokumentieren sind.

Das IMPP hat zur europaweiten Ausschreibung erklärt, es werde sich künftig an der Rechtsauffassung des Rechnungshofs orientieren.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Vergabevorschriften künftig beachtet werden.

2.5 Mängel beim Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik

Das IMPP verarbeitet besonders sensible personenbezogene Daten automatisiert, wie z. B. Prüfungsergebnisse. Folgendes wurde festgestellt:

- Es fehlte ein ausreichendes Sicherheitskonzept, in dem auf der Grundlage einer Risikoanalyse der Schutzbedarf u. a. von technischen Systemen, Programmen und Daten festzulegen ist.
- Das IMPP hatte keine den Anforderungen genügende Gesamtplanung erstellt. Systematisch durchgeführte Bedarfsanalysen, Ressourcenplanungen und Prioritätensetzungen lagen nicht vor.
- Für finanzwirksame Maßnahmen wurden keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.
- Dem Landesbeauftragten für den Datenschutz sind Verfahren anzumelden, in denen personenbezogene Daten automatisiert verarbeitet werden⁸. Dieser Verpflichtung war das IMPP nicht ordnungsgemäß nachgekommen.
- Aussagefähige und vollständige Dokumentationen der technischen IuK-Infrastruktur und der IuK-Verfahren waren überwiegend nicht vorhanden. Test- und Freigabeverfahren waren nicht durchgeführt oder nicht ausreichend dokumentiert.

Das IMPP hat erklärt, bislang noch nicht erfüllte Mindestanforderungen an den IT-Einsatz würden künftig beachtet. Dies gelte auch für die Hinweise zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, zu den meldepflichtigen Verfahren, zur Erstellung eines Sicherheitskonzepts und zur Dokumentation von Programmen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei der Vergabe von Leistungen nach den vergaberechtlichen Bestimmungen zu verfahren,
- b) für den IuK-Einsatz eine übergreifende Gesamtplanung und ein angemessenes Sicherheitskonzept zu erstellen, für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, meldepflichtige Verfahren dem Landesbeauftragten für den Datenschutz anzuzeigen und Programm-anwendungen zu dokumentieren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, darauf hinzuwirken, dass

- a) die Aufbau- und Ablauforganisation gestrafft wird und hierbei die Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs möglichst umfassend berücksichtigt werden,

⁸ § 27 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz (LDSG) vom 5. Juli 1994 (GVBl. S. 293), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 99), BS 204-1.

- b) der Personalbedarf der Abteilung I "EDV, Statistik und Dokumentation" ermittelt wird,
- c) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Einsparung entbehrlicher Stellen und zum Abbau von Personal möglichst vollständig genutzt werden,
- d) die Kostendeckung des Projekts "SpidMed" nachgewiesen wird,
- e) die Angemessenheit der Besoldung der Leitungsstellen geprüft wird,
- f) Stellenbeschreibungen für die Vorzimmerkräfte erstellt und diese tarifgerecht eingruppiert werden.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, im Landesbesoldungsgesetz die Besoldungsgruppen für Leitungsfunktionen des IMPP sachgerecht abzusenken.

Nr. 11 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - Defizite bei der Überwachung von Zuwendungen und der Prüfung von Verwendungsnachweisen

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung überwachte die Verwendung der Zuwendungen an Krankenhäuser nicht ordnungsgemäß. In der Regel prüfte es nicht, ob die Krankenhäuser das Vergaberecht beachtet hatten. Soweit das Landesamt in Einzelfällen Vergaberechtsverstöße feststellte, zog es keine förderrechtlichen Konsequenzen.

Der Aufforderung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2001, die notwendigen Kontrollen durchzuführen, war das Landesamt nur teilweise nachgekommen.

1 Allgemeines

Das Land fördert Investitionskosten der Krankenhäuser, die in den Landeskrankenhausplan aufgenommen sind¹. Für diesen Zweck wurden mehr als 100 Mio. € jährlich bereitgestellt².

Für die Bewilligung und Auszahlung der Fördermittel sowie die Prüfung der Verwendungsnachweise ist das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung zuständig³.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob das Landesamt ordnungsgemäß die Verwendung der Zuwendungen überwacht und die Verwendungsnachweise geprüft hatte. Hierbei hat er auch kontrolliert, ob die Mängel, die bereits in den Jahren 2000 und 2001 zur Verwendungsnachweisprüfung der pauschalen Förderung von Krankenhäusern festgestellt worden waren, abgestellt wurden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mängel bei der Überwachung der Verwendung von Zuwendungen

Das Landesamt ist verpflichtet, die Verwendung der Fördermittel zu überwachen. Hierzu hat es Übersichten u. a. über Empfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung, die zur Zahlung angewiesenen Beträge sowie die eingegangenen Verpflichtungen, den vorgeschriebenen Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises, dessen Eingang und den Zeitpunkt der Prüfung zu führen⁴.

Diesen Vorgaben entsprachen die von dem Landesamt geführten Listen nur teilweise. Insbesondere war nicht immer gewährleistet, dass die rechtzeitige Vorlage der Verwendungsnachweise ordnungsgemäß überwacht wurde.

¹ §§ 8 und 9 Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) vom 29. Juni 1972 (BGBl. I S. 1009), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. März 2009 (BGBl. I S. 534), in Verbindung mit §§ 11 bis 21 Landeskrankenhausgesetz (LKG) vom 28. November 1986 (GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2008 (GVBl. S. 52), BS 2126-3.

² Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen, Kapitel 06 03 Leistungen nach dem LKG.

³ Landesverordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten nach dem Landeskrankenhausgesetz vom 29. Januar 1988 (GVBl. S. 10), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), BS 2126-3-2.

⁴ Nrn. 9.1 und 9.2, Teil I und Teil II, zu § 44 VV-LHO.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen hat erklärt, das Landesamt habe Mitte Oktober 2009 darauf hingewiesen, dass die entsprechenden Listen bereits erstellt worden seien und somit ab dem Haushaltsjahr 2009 geführt würden.

2.2 Verbesserungsbedarf beim Nachweis der Verwendung

Das Landesamt setzte unterschiedliche Vordrucke für den Verwendungsnachweis ein. Diese entsprachen in einigen Punkten nicht den förderrechtlichen Vorgaben. Dies trug mit dazu bei, dass Sachberichte und Bestätigungsvermerke⁵ u. a. über die Notwendigkeit der Ausgaben bei der Vorlage der Verwendungsnachweise fehlten. Außerdem waren die Vordrucke ohne die gebotene vorherige Beteiligung des Ministeriums der Finanzen und des Rechnungshofs eingeführt worden⁶.

Das Ministerium hat erklärt, es werde sich die überarbeiteten Verwendungsnachweisformulare vorlegen lassen und prüfen, ob sie den Vorgaben entsprechen. Des Weiteren werde das Ministerium künftig darauf achten, dass das Landesamt das vorgegebene Muster verwende oder bei Abweichungen die erforderlichen Stellen beteilige.

2.3 Unzureichende Prüfungshandlungen des Landesamts bei der pauschalen Förderung von Krankenhäusern

In den Jahren 2003 bis 2008 erteilten die Zuwendungsempfänger nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs Aufträge oberhalb des Höchstwerts von 15.000 € für freihändige Vergaben⁷ im Wert von mehr als 140 Mio. €. Eine Prüfung durch das Landesamt, ob das Vergaberecht eingehalten worden war, unterblieb weitgehend. Das Landesamt untersuchte nicht, ob bei den Beschaffungsvorgängen nationales Vergaberecht hätte beachtet werden müssen. Lediglich in Fällen, in denen der Auftragswert den Schwellenwert für europaweite Ausschreibungen⁸ überschritt, führte das Landesamt örtliche Prüfungen durch. Hierbei stellte es in zwei Fällen zwar Verstöße gegen das Vergaberecht fest, sah allerdings von einem Widerruf des Zuwendungsbescheids und einer Rückforderung von Fördermitteln ab.

Der Rechnungshof hatte bereits bei seiner vorhergehenden Prüfung in den Jahren 2000 und 2001 darauf hingewiesen, dass Verstöße gegen das Vergaberecht weitgehend unerkannt geblieben waren, weil das Landesamt von seinem örtlichen Kontroll- und Prüfungsrecht kaum Gebrauch gemacht hatte. Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2001 hatte die Landesregierung erklärt, die Bewilligungsbehörde sei aufgefordert, die notwendige örtliche Kontrolle und Prüfung der Mittelverwendung durchzuführen⁹.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Landesamt habe seine Prüfung nicht zuletzt aus personellen Gründen auf Fälle beschränkt, in denen der EU-Schwellenwert

⁵ Nrn. 7.2 und 7.8, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P) sowie Nr. 7.2, Teil II/Anlage 3 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO.

⁶ Nrn. 14.2 in Verbindung mit 14.4, Teil I und Teil II, zu § 44 VV-LHO.

⁷ Nr. 4.1 der Verwaltungsvorschrift "Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz" vom 29. Juli 2004, MinBl. S. 303.

⁸ 211.000 €; vgl. § 2 Nr. 3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. April 2009 (BGBl. I S. 790).

⁹ Vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 18 (Drucksache 14/1880), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2002 des Rechnungshofs (Drucksache 14/2168 S. 16), 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).

überschritten worden sei. Die Feststellungen des Rechnungshofs aus der vorhergehenden Prüfung habe das Ministerium zum Anlass genommen, das Landesamt Mitte November 2002 aufzufordern, das für die Prüfung und Kontrolle der Fördermittel erforderliche Personal bereitzustellen. Dies sei durch den Einsatz eines zusätzlichen Mitarbeiters des gehobenen Dienstes mit der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit erfolgt.

Des Weiteren hat das Ministerium erklärt, in Abstimmung mit ihm werde das Landesamt standardisierte Rahmenbedingungen für das Prüfverfahren entwickeln und anwenden. Hierzu gehöre der Einsatz von Checklisten, die Festlegung bestimmter Prüfquoten und die Beschreibung von Prüfmechanismen. Zunächst werde eine Prüfquote von jährlich 10 % vorgegeben. Abhängig von den Prüfungsergebnissen könne die Quote erhöht oder gesenkt werden. Unabhängig vom Stichprobenverfahren werde in jedem Einzelfall der Verwendungsnachweis auf Vollständigkeit und grundsätzliche Schlüssigkeit geprüft. Das Landesamt werde auf die Einhaltung der Vergabebestimmungen besonders achten und hierüber die Krankenhäuser informieren. Das Ministerium werde das Landesamt bitten, in regelmäßigen Abständen über die Umsetzung der Vorgaben, besonders über die Prüfung der Verwendungsnachweise, zu berichten.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Verwendung der Zuwendungen ordnungsgemäß zu überwachen,
- b) Verwendungsnachweismuster gemäß den förderrechtlichen Vorgaben einzusetzen,
- c) Beteiligungsrechte anderer Stellen bei Regelungen, die den Verwendungsnachweis betreffen, zu beachten,
- d) darauf hinzuwirken, dass bei Verstößen gegen das Vergaberecht geprüft wird, ob der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise widerrufen wird und Zuwendungen zurückgefordert werden,
- e) auf eine intensivere Prüfung der Verwendungsnachweise, insbesondere der Beachtung des Vergaberechts, hinzuwirken.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe e zu berichten.

Nr. 12 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - vermeidbare Ausgaben bei der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Das Landesamt gewährte Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, ohne dass vorrangige Ansprüche auf Leistungen der Grundsicherung gegenüber der Bundesagentur für Arbeit und den kommunalen Trägern berücksichtigt wurden. Im Jahr 2007 wurde Sozialhilfe von mehr als 3 Mio. € zu viel gezahlt.

Leistungen von mehr als 12.000 € monatlich wurden ohne gesetzliche Grundlage gewährt.

Das Land hatte keinen Rahmenvertrag mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen sowie keine Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen mit den Trägern der Einrichtungen geschlossen. Damit erfüllte es eine mehr als zehn Jahre bestehende gesetzliche Verpflichtung nicht, mit der weitere Ausgabensteigerungen begrenzt werden sollten.

1 Allgemeines

Als überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist das Land für die stationäre und teilstationäre Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sachlich zuständig¹. Die Aufgaben werden vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung durchgeführt. An dessen Kosten werden die örtlichen Träger der Sozialhilfe zur Hälfte beteiligt².

Leistungen erhalten Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind und die diese Probleme nicht aus eigener Kraft bewältigen können. Die Leistungen umfassen alle notwendigen Maßnahmen, um Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten. Das Leistungsangebot der Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII umfasst Beratung und persönliche Betreuung, Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes sowie Maßnahmen bei der Beschaffung und Erhaltung einer Wohnung³.

Der Rechnungshof hat Leistungen des Landesamts stichprobenweise geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mangelnde Transparenz bei den Leistungsarten

Mit Inkrafttreten des SGB XII zum 1. Januar 2005 wurde die Struktur des Sozialhilferechts geändert. Die bisherige Gliederung in Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen wurde aufgegeben und durch ein System gleichrangiger Leistungsarten ersetzt. Seither ist eine getrennte Zuordnung der

¹ §§ 67 bis 69 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2495), in Verbindung mit § 2 Abs. 2 Nr. 5 Landesgesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII) vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 571), BS 86-30.

² §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 und 3 AGSGB XII.

³ §§ 3 bis 5 Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (DVO zu § 69 SGB XII) vom 24. Januar 2001 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022).

einzelnen Leistungsarten im Landeshaushalt aus Gründen der Transparenz und zur besseren statistischen Auswertung dringend geboten⁴.

Eine entsprechende Differenzierung sah auch das Datenverarbeitungsverfahren des Landesamts nicht vor. Aus der Haushaltsstelle mit der Zweckbestimmung "Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten"⁵ wurden auch Ausgaben für Hilfen zum Lebensunterhalt und zur Gesundheit sowie zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geleistet. Die aus den Rechnungsergebnissen (2007 und 2008 jeweils rund 10,1 Mio. €) für die Planung und Steuerung der Leistungen abgeleiteten Statistikdaten waren nur begrenzt aussagefähig.

Das Landesamt hat mitgeteilt, entsprechend differenzierte Auswertungen für statistische Meldungen stünden derzeit nicht zur Verfügung. Es werde im Hinblick auf die Möglichkeiten des verwendeten Datenverarbeitungsverfahrens prüfen, in welcher Weise künftig die Ausgaben und ggf. erzielten Einnahmen der jeweiligen Leistungsarten erfasst, zugeordnet, verbucht und ausgewertet werden könnten.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren eine differenzierte Darstellung der Leistungsarten angestrebt werden sollte. Beispielsweise könnte die Berechnung des veranschlagten Betrags dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt oder in die Erläuterungen aufgenommen werden.

2.2 Unterbliebene Beantragung vorrangiger Leistungen

Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ist als Leistung der Sozialhilfe nachrangig gegenüber Sozialleistungen anderer Träger⁶. Daher ist zu prüfen, ob vorrangig Leistungen wie Grundsicherung für Arbeitsuchende⁷ beantragt werden können, die vom Bund und von den kommunalen Trägern gemeinsam finanziert werden⁸.

Nach der seit 1. August 2006 geltenden Fassung des § 7 Abs. 4 SGB II erhalten Personen, die in stationären Einrichtungen untergebracht sind, Leistungen der Grundsicherung nur, wenn sie unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes mindestens 15 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind. Nach Auffassung der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) war für die Leistungsgewährung entscheidend, ob die Struktur und Art der Einrichtung eine Erwerbstätigkeit im Sinne des SGB II zuließ⁹. Das Bundessozialgericht bestätigte 2007 diese Rechtsauffassung¹⁰.

Obwohl die Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII in Rheinland-Pfalz überwiegend eine offene Tagesstruktur haben - d. h. eine Erwerbstätigkeit zulassen -, wurde

⁴ Vgl. hierzu auch Rundschreiben des Statistischen Bundesamtes vom 25. September 2006, Geschäftszeichen 32212100, über die Verbuchung der Ausgaben und Einnahmen in der SGB XII-Statistik bei Anwendung des "Bruttoprinzips".

⁵ Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen, Kapitel 06 04 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Titel 671 11 Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten.

⁶ § 2 SGB XII.

⁷ Im Folgenden: Grundsicherung.

⁸ §§ 6 Abs. 1, 46 Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 1990).

⁹ Empfehlung zu Auslegungsfragen von § 7 Abs. 4 SGB II in der ab 1. August 2006 gültigen Fassung (Rundschreiben vom 4. Dezember 2006, Az.: BAGüS-00-06 und BAGüS-SGB II-07), Beschluss der Mitgliederversammlung vom 28./29. November 2006.

¹⁰ Urteil vom 6. September 2007, Az.: B 14/7b AS 16/07 R; Fürsorgerechtliche Entscheidungen der Verwaltungs- und Sozialgerichte (FEVS) Band 59, S. 305.

weiterhin Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt. Das Landesamt hatte es nach der Rechtsänderung unterlassen, darauf hinzuweisen, dass Ansprüche auf Leistungen der Grundsicherung geltend zu machen sind. Erst 2008 änderte das Landesamt seine Verwaltungspraxis.

Da Leistungen der Grundsicherung nicht rückwirkend beantragt werden können¹¹, waren nachträgliche Ansprüche nicht mehr durchsetzbar. Nach einer überschlägigen Berechnung des Rechnungshofs wurde 2007 Sozialhilfe von mehr als 3 Mio. € zu viel gezahlt.

Das Landesamt ist der Auffassung, seine Vorgehensweise sei nicht zu beanstanden. Das Papier der BAGüS habe lediglich Empfehlungscharakter gehabt und Auswahlmöglichkeiten zwischen dem unmittelbaren Verweis auf SGB II-Leistungen und der Gewährung von SGB XII-Leistungen eröffnet. Die Entscheidung des Bundessozialgerichts, die überraschend den Zugang der Personen in Einrichtungen zu den Leistungen der Grundsicherung erleichtert habe, hätte zunächst ausgewertet werden müssen. Unverzüglich nach Veröffentlichung der Urteilsbegründung habe das Landesamt in Abstimmung mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen bewirkt, dass ab sofort für stationär betreute Personen Anträge auf Gewährung der Grundsicherung durch die Leistungsberechtigten gestellt worden seien. Der Berechnung der vermeidbaren Ausgaben werde widersprochen. Nur ein sehr kleiner Teil der Bewohner von Einrichtungen habe aufgrund ausreichender Stabilisierung einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung gehabt.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass er seinen Berechnungen Datenauswertungen des Landesamts zugrunde gelegt hatte. Dabei wurde ein Abschlag für nicht erwerbsfähige Personen und solche mit Ansprüchen auf Arbeitsförderung vorgenommen. Aufgrund der finanziellen Bedeutung und der Belastungen des Landeshaushalts waren vorsorgliche Antragstellungen zur Sicherung von Ansprüchen angezeigt. Auch Personen, die schwer vermittelbar sind, haben bei Erwerbsfähigkeit Anspruch auf Grundsicherung. Insbesondere für diesen Personenkreis öffnet das SGB II ein über die Sozialhilfe hinausgehendes Leistungsspektrum. Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig vorrangige Ansprüche auf andere Sozialleistungen zeitnah und vollständig geltend gemacht werden.

2.3 Unzulässige Leistungsgewährung

Im Vorgriff auf zu erwartende Leistungen der Grundsicherung erhielten erwerbsfähige Personen in stationären Einrichtungen seit Dezember 2008 Hilfe zum Lebensunterhalt. Von den Trägern der Einrichtungen wurden auch ein Barbetrag zur persönlichen Verfügung und Bekleidungsbeihilfe gezahlt. Diese Leistungen sind für Empfänger der Grundsicherung gesetzlich nicht vorgesehen. Im Rahmen der endgültigen Abrechnung entstanden dadurch bei durchschnittlich 290 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten vermeidbare Ausgaben von mehr als 12.000 € monatlich.

Das Landesamt hat erklärt, zur Gleichbehandlung der in stationären Einrichtungen betreuten Personen und zur Wahrung des sogenannten "Heimfriedens" seien vorläufig die Grundsätze zur Höhe des Lebensunterhalts nach den Regelungen der Sozialhilfe¹² für Leistungsberechtigte der Grundsicherung angewandt worden. Dadurch habe eine planwidrige Gesetzeslücke geschlossen werden können. Es sei jedoch vorgesehen, bei der künftig auszuarbeitenden Verfahrensweise die Feststellungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass eine zu schließende Gesetzeslücke nicht erkennbar ist, da bei stationärer Betreuung im Sinne des SGB II in der Regel kein

¹¹ § 37 SGB II.

¹² §§ 35 und 42 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 SGB XII.

Leistungsanspruch besteht. In den übrigen Fällen können Leistungsberechtigte aus eigener Erwerbstätigkeit Einkommen erzielen¹³, von dem ihnen ein Freibetrag zur persönlichen Verfügung verbleibt. Gründe, die eine Gleichbehandlung der sich in der Erwerbsfähigkeit unterscheidenden Personengruppen rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.

2.4 Fehlender Rahmenvertrag und fehlende Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen

Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe und die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene wurden vor mehr als zehn Jahren verpflichtet, mit den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen auf Landesebene gemeinsam und einheitlich Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, die Vergütung und die Prüfung der Wirtschaftlichkeit sowie Qualität der Leistungen rahmenvertraglich zu regeln¹⁴. Durch diese Reform sollten die Leistungen der Sozialhilfe zielgerechter ausgestaltet und die zu erwartenden weiteren Ausgabensteigerungen bei gleichzeitiger Erhaltung der Qualität begrenzt werden¹⁵.

Im Unterschied zu den anderen Ländern wurde ein Rahmenvertrag für das Land Rheinland-Pfalz bisher nicht geschlossen. Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen mit den Einrichtungsträgern wurden bis zum Abschluss des Rahmenvertrags zurückgestellt.

Ohne entsprechende Vereinbarungen rechnete das Landesamt mit den Trägern für die stationäre Betreuung einrichtungsbezogen Vergütungssätze zwischen 43 € und 77 € täglich ab. Der unterschiedliche Beratungs- und Betreuungsbedarf sowie ein rückläufiger Hilfebedarf bei erfolgreichen Maßnahmen bleiben unberücksichtigt.

Der Rahmenvertrag sollte nach Auffassung des Rechnungshofs auch die speziellen Tatbestände der Hilfeleistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten einbeziehen.

Das Landesamt hat erklärt, nach Mitteilung des Ministeriums würden die Anregungen des Rechnungshofs in den weiteren Verhandlungen berücksichtigt.

2.5 Lange Maßnahmedauer

Die Leistungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten für Personen in stationären Einrichtungen sollen nicht auf Dauer angelegt sein¹⁶. Eine langfristige Inanspruchnahme der Leistungen ist mit dem Ziel der Leistungsart nicht zu vereinbaren. Lassen die Maßnahmen eine Verbesserung der Situation für den Leistungsempfänger nicht mehr erwarten, ist eine andere Art der Hilfe in Betracht zu ziehen.

In zahlreichen Fällen wurde die Leistungsgewährung nicht hinreichend zeitlich begrenzt. Zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs befanden sich nahezu 60 Personen seit mehr als drei Jahren, davon drei Personen sogar seit mehr als zehn Jahren, ohne Unterbrechung in stationärer Betreuung.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die genannten Fälle würden überprüft.

¹³ § 7 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 SGB II.

¹⁴ §§ 75, 76 und 79 SGB XII.

¹⁵ Bundestagsdrucksache 13/2440, S. 1.

¹⁶ § 2 Abs. 5 Satz 1 und 3 DVO zu § 69 SGB XII.

2.6 Vorrang ambulanter Leistungen nicht umgesetzt

Personen soll die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in stationärer Form nur gewährt werden, wenn eine verfügbare ambulante oder teilstationäre Hilfe nicht geeignet ist¹⁷.

Tatsächlich stellte die stationäre Betreuungsform nicht den Ausnahme-, sondern den Regelfall dar. So lebten im April 2007 von knapp 470 betreuungsbedürftigen wohnungslosen Personen in Rheinland-Pfalz 90 % in stationären Einrichtungen und 10 % in ambulant betreuten Wohnmöglichkeiten¹⁸. Im Hinblick auf das gesetzliche Rangverhältnis der Hilfeformen und den höheren Aufwand für Leistungsempfänger in stationären Einrichtungen sollte geprüft werden, inwieweit das Land die Erweiterung der ambulanten Angebote durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe unterstützen kann.

Das Landesamt hat erklärt, derzeit sei ein Entwurf eines Landesgesetzes zu den Ausführungsvorschriften zum SGB II und SGB XII im Anhörungsverfahren. Der Entwurf sehe die Einführung von Modellvorhaben zur Erprobung neuer Formen der Leistungserbringung vor. Ob Modelle im Rahmen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten durchführbar und sinnvoll seien, werde im Weiteren geprüft.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Ausgaben und ggf. die Einnahmen der jeweiligen Leistungsarten im Datenverarbeitungsverfahren des Landesamts getrennt zu erfassen,
- b) vorrangige Ansprüche auf andere Sozialleistungen zeitnah und vollständig geltend zu machen,
- c) für Leistungsberechtigte der Grundsicherung Barbetrag und Bekleidungsbeihilfe nicht mehr aus Mitteln der Sozialhilfe zu übernehmen,
- d) die längere Zeit andauernden Maßnahmen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zu überprüfen,
- e) zu prüfen, inwieweit das Land die Erweiterung der ambulanten Angebote unterstützen kann.

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 c bis e zu berichten,
- b) darauf hinzuwirken, dass möglichst bald mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen ein Rahmenvertrag unter Berücksichtigung der speziellen Tatbestände der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sowie Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen mit den Trägern der Einrichtungen geschlossen werden.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, im nächsten Haushaltsplan die Ausgaben für die jeweiligen Leistungsarten transparent darzustellen.

¹⁷ § 2 Abs. 5 Satz 1 DVO zu § 69 SGB XII.

¹⁸ Auswertung der LIGA der freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz.

Nr. 13 Landesstraßen - fehlerhafte Bauabrechnung und Einstufung

Bei Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich von Landesstraßen übernahm das Land Kosten von 150.000 €, die von Dritten zu tragen waren.

Straßen mit einer Streckenlänge von 35 km, darunter ein Forstweg, waren falsch eingestuft und hatten nicht die Verkehrsbedeutung von Landesstraßen. Durch die gesetzlich gebotene Übertragung der Straßenbaulast auf andere Träger kann das Land Unterhaltungskosten von 100.000 € jährlich vermeiden.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb Mobilität ist als untere Straßenbaubehörde für die Planung, den Bau und die Unterhaltung der Landesstraßen zuständig.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob Gemeinschaftsmaßnahmen, wie z. B. der Ausbau von Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen, sachgerecht abgerechnet wurden. Außerdem hat er untersucht, ob Strecken zutreffend als Landesstraßen eingestuft waren und bei der Planung von Straßenbaumaßnahmen die Erfordernisse der Verkehrssicherheit und der Wirtschaftlichkeit hinreichend berücksichtigt wurden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlerhafte Kostenaufteilungen bei Gemeinschaftsmaßnahmen

Zusammen mit dem Ausbau von Landesstraßen werden oftmals auch Arbeiten an Anlagen von Gemeinden oder Versorgungsträgern ausgeführt. Dies betrifft z. B. die Veränderung von Gehwegen oder die Verlegung von Versorgungs- und Abwasserleitungen. Dabei hat jeder Bauherr die Kosten für seine Maßnahmen zu tragen. Bei der Abrechnung ist u. a. zu berücksichtigen:

- Bei der Verlegung oder Erneuerung von Leitungen sparen Versorgungsträger Kosten für den Aufbruch und die Wiederherstellung der Landesstraßen ein. Als Ausgleich dafür haben sie sich an den Herstellungskosten der Straßen zu beteiligen.
- Kosten, die von den Beteiligten gemeinsam zu tragen sind, z. B. für die Beweissicherung, die Baustelleneinrichtung, die Verkehrssicherung oder die Schlussvermessung, sind sachgerecht aufzuteilen.
- Sofern der Landesbetrieb die Abwicklung von Gemeinschaftsmaßnahmen übernimmt, sind ihm anteilige Verwaltungskosten von den anderen Maßnahmeträgern zu erstatten.

Bei verschiedenen Gemeinschaftsmaßnahmen stellte der Rechnungshof u. a. folgende fehlerhafte Kostenaufteilungen fest:

- **Ausbau der Ortsdurchfahrt Hainfeld - L 512 - (Landkreis Südliche Weinstraße)**
Der Ausbau der Ortsdurchfahrt Hainfeld wurde mit Kosten von mehr als 1,5 Mio. € abgerechnet. Davon waren 962.000 € von den Verbandsgemeinden Edenkoben und der Ortsgemeinde Hainfeld zu tragen. Der Landesbetrieb versäumte es, von den beiden beteiligten Maßnahmeträgern die Erstattung der Kosten von insgesamt 114.000 € u. a. für die Wiederherstellung der Straße, Baustelleneinrichtung, Verkehrssicherung, Materialentsorgung und die Abwicklung der Gemeinschaftsmaßnahme zu fordern.

- **Ausbau der Ortsdurchfahrt Winterburg - L 108 - (Landkreis Bad Kreuznach)**
Beim Ausbau der Ortsdurchfahrt Winterburg vereinbarten die Gemeinde und der Landesbetrieb, die Kosten der Schlussvermessung aufzuteilen. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte der Landesbetrieb den Kostenanteil der Gemeinde von mehr als 11.000 € noch nicht angefordert.
- **Ausbau der Ortsdurchfahrt Carlsberg - L 520 - (Landkreis Bad Dürkheim)**
Der Ausbau der Ortsdurchfahrt Carlsberg wurde mit insgesamt 436.000 € abgerechnet. Dem Land ordnete der Landesbetrieb auch Kosten der Gemeinde von mehr als 9.000 € für die Herstellung von Parkbuchten und den Ausbau einer Gemeindestraße zu.

Insgesamt übernahm das Land Kosten von rund 150.000 €, die von Dritten zu tragen waren.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die fehlerhaften Kostenzuordnungen und -aufteilungen seien korrigiert worden oder würden noch berichtigt. Teilweise hätten Gemeinden und Versorgungsträger anteilige Kosten einschließlich Zinsen erstattet.

2.2 Unzutreffende Einstufung von Straßen

Die öffentlichen Straßen werden gemäß ihrer Verkehrsbedeutung nach dem Träger der Straßenbaulast in Bundes-, Landes- und Kreisstraßen sowie Gemeindestraßen und sonstige Straßen eingeteilt¹.

Landesstraßen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie innerhalb des Landes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind.

Die unzutreffende Einstufung einer Straße als Landesstraße hat finanzielle Folgen, da die Straßenbaulast des Landes alle den Bau, die Unterhaltung, die Erneuerung oder die Wiederherstellung der Landesstraße betreffenden Aufgaben einschließlich der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung umfasst².

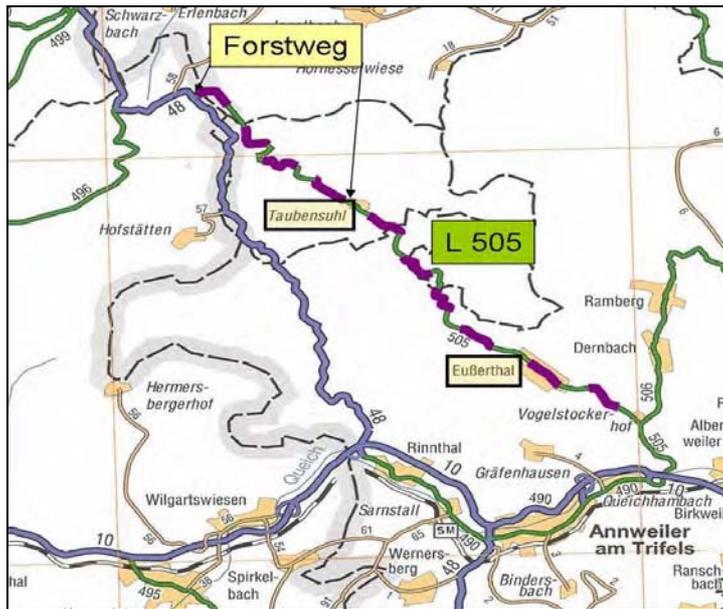
In mehreren Fällen rechtfertigt die Verkehrsbedeutung von Strecken nicht die Einstufung als Landesstraße. Beispiele:

- **L 505 bei Eußerthal (Landkreis Südliche Weinstraße)**
Die L 505 verläuft von Annweiler über Eußerthal und das Ausflugsziel "Taubensuhl" bis zur Bundesstraße (B) 48. Ein 10 km langer Streckenabschnitt zwischen der Einmündung der L 506 und dem Taubensuhl ist vier bis fünf Meter breit. Der restliche Abschnitt von 8 km Länge weist nur noch eine Breite von drei bis vier Metern auf. Ab dem Taubensuhl ist die Strecke, die einem Wirtschaftsweg gleicht, lediglich für den forstwirtschaftlichen Verkehr freigegeben.

¹ § 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) und § 3 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 2009 (GVBl. S. 280), BS 91-1.

² § 11 LStrG.

L 505 bei Eußerthal und Taubensuhl

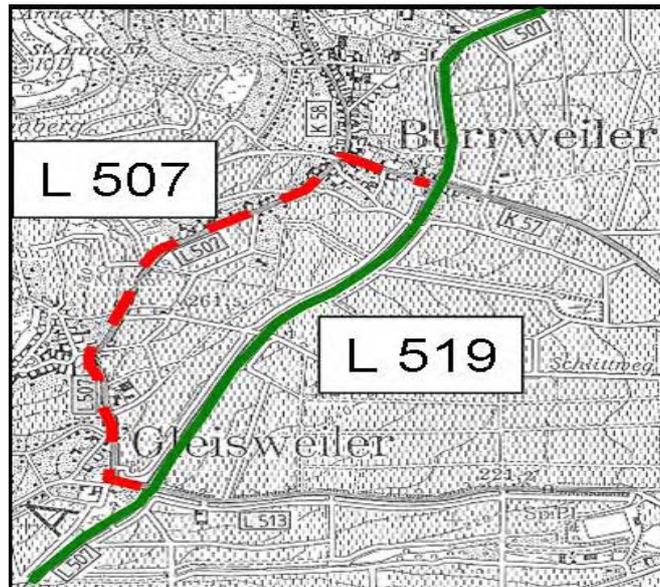


Auf einer Strecke von rund 8 km ist die L 505 nur als Forstweg freigegeben.



- **L 507 zwischen Gleisweiler und Burrweiler (Landkreis Südliche Weinstraße)**
Die L 507 führt durch Gleisweiler und Burrweiler. Sie hat keine Bedeutung für den überörtlichen Durchgangsverkehr. Dieser fließt über die im Abstand von etwa 500 m parallel verlaufende L 519, die vor rund 25 Jahren als Orts-umgehung gebaut wurde.

Parallel verlaufende Landesstraßen



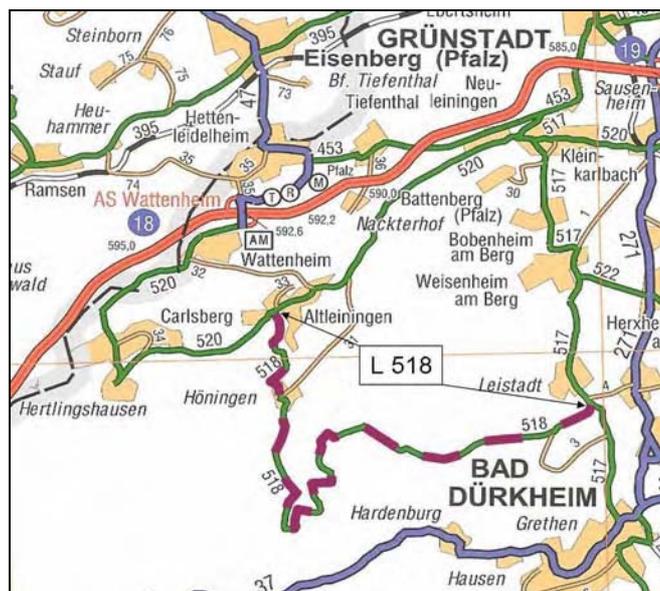
Zwischen Gleisweiler und Burrweiler verlaufen zwei Landesstraßen im Abstand von rund 500 m. Der überörtliche Verkehr fließt über die L 519.

Bei einer frühzeitigen Abstufung der L 507 hätte das Land neben Kosten für die Straßenunterhaltung auch mehr als 800.000 € für den im Jahr 2003 vorgenommenen Ausbau vermeiden können.

- L 518 zwischen Leistadt und Höningen (Landkreis Bad Dürkheim)

Die rund 15 km lange L 518 verläuft von Leistadt über das Forsthaus Lindemannsruhe und Höningen nach Altleiningen. Stellenweise ist die Straße nur zwischen 3,30 m und 3,70 m breit, so dass eine Begegnung von Fahrzeugen nur mit mäßiger Geschwindigkeit möglich ist. Zwischen dem Bismarckturm und Höningen ist die Straße für Fahrzeuge über 2,8 t gesperrt und damit für den öffentlichen Verkehr nur eingeschränkt nutzbar. Als Hauptverbindung zwischen Leistadt und Altleiningen dienen andere Landesstraßen.

L 518 zwischen Leistadt und Höningen





Eine Begegnung von Fahrzeugen ist wegen der geringen Straßenbreite problematisch.

- **L 527 zwischen Friedelsheim (Landkreis Bad Dürkheim) und der B 37**

Aufgrund des Neubaus einer Anschlussstelle an die A 650 wurde die L 527 verlegt. Ein Teilstück der alten Trasse dient als Wirtschaftsweg und Zufahrt zu einer Mülldeponie. Die Deponiezufahrt, die einer privaten Erschließungsstraße entspricht, war zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs noch als Landesstraße eingestuft.

Die unzutreffende Einstufung der Straßen belastet das Land. Bei einer dem Landesstraßengesetz entsprechenden Einstufung dieser Straßen fällt die Straßenbaulast anderen Trägern zu. Dadurch vermindert sich der Aufwand des Landes für die bauliche und betriebliche Unterhaltung überschlägig um 100.000 € jährlich.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, die Straßenstrecke der L 505 sei abzustufen. Der Landesbetrieb verhandle derzeit mit den kommunalen Gebietskörperschaften, um zu einer einvernehmlichen Lösung hinsichtlich der Übertragung von Grundstückseigentum und Straßenbaulast zu gelangen. Für die L 518 werde ein Umstufungs- oder Einziehungskonzept erarbeitet, nach dem die straßenrechtliche Einstufung erfolgen werde. Das Straßenstück der L 527 werde eingezogen.

Weiterhin hat das Ministerium erklärt, die Einstufung der L 507 als Landesstraße stehe in Zusammenhang mit dem Verlauf der "Deutschen Weinstraße", die über diesen Streckenzug führe. Dieser sei sinngemäß die Bestimmung einer dem überregionalen Fremdenverkehr (Durchgangsverkehr) dienenden Straße zugewiesen worden. Die straßenrechtliche Einstufung einer anderen Straße als Bestandteil der "Deutschen Weinstraße" sei Gegenstand eines Rechtsstreits beim Oberverwaltungsgericht Koblenz. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieser Entscheidung für die künftige Einstufung von Straßen solle der Abschluss des Verfahrens abgewartet werden.

2.3 Verbesserung der Planung für den Umbau der L 280/K 112 in Niederdreisbach (Landkreis Altenkirchen)

Die kurvige Führung und der bauliche Zustand der Kreisstraße (K) 112 am Ortsausgang von Niederdreisbach und die Einmündung in die L 280 entsprechen nicht den verkehrlichen Anforderungen. Daher hat der Landesbetrieb Umbaumaßnahmen geplant. Vorgesehen sind u. a. ein neuer Bahnübergang für Fußgänger und die Verlegung einer Bushaltestelle. Außerdem sollen die Fahrbahn der L 280 und der Kreuzungsbereich der K 112 über Einlaufschächte am Fahrbahnrand und Sammelleitungen entwässert werden.

Der Rechnungshof hat Möglichkeiten zur Verbesserung der Planung aufgezeigt:

- Durch die Verlegung eines Gehwegs wird die Verkehrssicherheit für Fußgänger auf dem Weg zum Bahnhof erhöht.
- Durch den Einbau einer Insel in Fahrbahnmitte können auch Schulkinder die L 280 im Bereich der neuen Bushaltestelle sicherer überqueren.
- Bei einer Entwässerung der L 280 über das Bankett in eine vorhandene Mulde kann auf mehrere Einlaufschächte verzichtet werden. Sammelleitungen können so verlegt werden, dass sie besser zugänglich sind und bauliche Eingriffe in den Straßenraum verringert werden.

Der Landesbetrieb hat erklärt, bei der Überarbeitung der Planung würden die Vorschläge des Rechnungshofs zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und der Straßenentwässerung beachtet.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Kosten für Gemeinschaftsmaßnahmen sachgerecht den Maßnahmeträgern zuzuordnen und finanzielle Nachteile des Landes im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auszugleichen,
- b) die Abstufung von Straßen, deren Verkehrsbedeutung nicht mehr der von Landesstraßen entspricht, zu prüfen,
- c) die Vorschläge zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und der Straßenentwässerung in die weitere Planung des Umbaus der L 280/K 112 in Niederdreisbach einzubeziehen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der veranlassten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und b zu berichten.

Nr. 14 Kommunale Verkehrsanlagen - Fördermittel wurden zu Unrecht beantragt und in Anspruch genommen

Kommunale Gebietskörperschaften machten Ausgaben geltend, die nicht zuwendungsfähig waren. Sie erhielten dadurch insgesamt 330.000 € Fördermittel zu viel.

Ein mit mehr als 3,1 Mio. € gefördertes Parkhaus in Worms war lediglich zu einem Drittel ausgelastet.

Die Prüfung von Baumaßnahmen im Planungsstadium zeigte nicht zuwendungsfähige Kosten von 206.000 € auf.

1 Allgemeines

Das Land gewährt kommunalen Gebietskörperschaften Zuweisungen zum Bau und Ausbau von Verkehrsanlagen, wie z. B. Kreisstraßen, städtischen Hauptverkehrsstraßen und Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs¹.

Bewilligungsbehörde ist - je nach der Höhe der zuwendungsfähigen Kosten - das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau oder der Landesbetrieb Mobilität. Die Verwendung der Fördermittel ist dem Landesbetrieb nachzuweisen.

Der Rechnungshof hat Zuweisungen zum Bau und Ausbau von Kreisstraßen und zu kommunalen Verkehrseinrichtungen der Stadt Worms geprüft. Darüber hinaus hat er die Planungen von mehreren kommunalen Straßenbau- und Verkehrsprojekten, für die Fördermittel beantragt worden waren, untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehler bei der Förderung

2.1.1 Nicht zuwendungsfähige Ausgaben

In die Förderung wurden vielfach nicht zuwendungsfähige Ausgaben einbezogen. Dadurch wurden Fördermittel von 330.000 € zu viel in Anspruch genommen. Beispiele:

- Das Ministerium bewilligte dem Landkreis Germersheim für den Neubau der Ortsumgehung (Kreisstraße 10) südlich von Jockgrim eine Zuweisung von fast 1,5 Mio. €. Während bei der Bewilligung noch ein Erschließungsvorteil für die Anbindung eines neuen Gewerbegebiets der Gemeinde Jockgrim an die Kreisstraße berücksichtigt worden war, unterblieb ein entsprechender Abzug bei der Prüfung des Verwendungsnachweises durch den Landesbetrieb. Dadurch erhielt der Landkreis eine um mindestens 127.000 € zu hohe Förderung.

¹ Landesverkehrsfinanzierungsgesetz - Kommunale Gebietskörperschaften (LVFGKom) vom 26. Mai 2009 (GVBl. S. 203), BS 91-5, in Verbindung mit dem Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 2009 (GVBl. S. 277), BS 6022-1.
Das LVFGKom ersetzt als Nachfolgebestimmung das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986).
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 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) und Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102).

- Für die Sanierung einer Stützwand an der Kreisstraße (K) 26 in Waldfishbach wurde dem Landkreis Südwestpfalz eine Zuweisung von mehr als 61.000 € gewährt. Der Landkreis Germersheim erhielt für den Bau eines Kreisverkehrsplatzes (K 31) in Lingenfeld eine Zuweisung von 100.000 €. In beiden Fällen wurden auch Ausgaben für Arbeiten zur Sanierung von Fahrbahndecken geltend gemacht, die nicht zuwendungsfähig und nicht Gegenstand der Bewilligungsbescheide waren. Insgesamt wurden Fördermittel von 32.000 € zu Unrecht gewährt.
- Für die Beseitigung eines Bahnübergangs in Weidenthal (K 38) wurden dem Landkreis Bad Dürkheim Fördermittel von 843.000 € ausbezahlt. Mit gefördert wurden auch Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken, die den Verkehrswert um 24.000 € überschritten. Da nur der Verkehrswert zuwendungsfähig ist, war die Förderung um 18.000 € zu hoch.
- Bei der Förderung verschiedener Straßenbaumaßnahmen in Worms und des Ausbaus der Ortsdurchfahrt Fockenberg-Limbach im Landkreis Kaiserslautern wurden Höchstsätze für Bepflanzungsarbeiten und die Herstellung von Pflasterterrassen überschritten. Dadurch wurden Fördermittel von insgesamt mehr als 40.000 € zu viel in Anspruch genommen.
- In weiteren Fällen wurden u. a. bestimmungswidrig Verwaltungskosten, Kosten für gestalterische Maßnahmen, Kostenanteile Dritter sowie Umsatzsteuerbeträge, bei denen die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug bestand (vgl. Teilziffer 2.1.2), in die Förderung einbezogen.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde zu viel gezahlte Zuweisungen zurückfordern. Die Gemeinde Jockgrim habe er aufgefordert, den erhobenen Erschließungsbeitrag nachzuweisen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass auch Zinsansprüche geltend gemacht werden.

2.1.2 Zu hohe Förderung für ein nicht ausgelastetes Parkhaus

Für den Bau eines Park+Ride-Parkhauses bewilligte das Ministerium der Stadt Worms eine Zuweisung von mehr als 3,1 Mio. €. Hierbei blieb unberücksichtigt, dass es sich bei dem Parkhaus um einen Betrieb gewerblicher Art handelt und die Parkhausbetriebs GmbH zum Vorsteuerabzug berechtigt war. Insoweit hätte die Umsatzsteuer u. a. für Rückbauarbeiten und die Errichtung von Fahrradabstellplätzen nicht gefördert werden dürfen.

Unabhängig hiervon behielt sich das Ministerium vor, die zweckentsprechende Nutzung und Auslastung des Parkhauses zwei Jahre nach Inbetriebnahme zu überprüfen und gegebenenfalls ausgezahlte Fördermittel zurückzufordern. Nachdem der Auslastungsgrad 2006 nur etwa 35 % betrug, forderte das Ministerium die Stadt auf, Maßnahmen zur Erhöhung der Auslastung zu ergreifen. Diese sollte 2007 bei 40 % und bis 2011 bei 80 % liegen.

Der Nachweis für 2007 lag Ende März 2008 noch nicht vor. In diesem Monat betrug die werktägliche Belegung nach einer Auswertung des Rechnungshofs 25 %. Insoweit bestehen Bedenken, ob die Zielvorgaben des Ministeriums erreicht werden können. Hinzu kommt, dass sich im näheren Umkreis des Parkhauses verschiedene Freiflächen und zum Parken freigegebene Bushaltebuchten befinden, die zum Zeitpunkt der Prüfung unentgeltlich als Stellplätze genutzt werden konnten.

Park+Ride-Parkhaus am Hauptbahnhof Worms



Unentgeltlich genutzte Stellplätze vor dem geförderten, nicht ausgelasteten Parkhaus.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die zu Unrecht geförderte Umsatzsteuer von 64.000 € müsse von den zuwendungsfähigen Kosten in Abzug gebracht werden. Fördermittel von nahezu 53.000 € seien zu viel ausgezahlt und müssten zurückgefordert werden.

Die Stadt sei nochmals aufgefordert worden, weitere Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Park+Ride-Parkhauses zu ergreifen. Ob und inwieweit Fördergelder zurückgefordert würden, könne erst nach Vorlage der Unterlagen der Stadt Worms geprüft werden.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass bei der Förderung von Baumaßnahmen auf wirtschaftliche Planungen und sachgerechte Bedarfsfeststellungen geachtet werden muss.

2.2 Die Prüfung von Verkehrsprojekten im Planungsstadium beugt einem überhöhten Fördermitteleinsatz vor

Der Rechnungshof hat Planungen von kommunalen Verkehrsprojekten vor der Bewilligung von Zuweisungen geprüft. Ziel war es, die Planungen fachlich und wirtschaftlich zu verbessern. Außerdem sollte festgestellt werden, in welchem Umfang die in den Zuwendungsanträgen ausgewiesenen Kosten förderfähig sind. So können kommunale Gebietskörperschaften die Realisierung nicht zuwendungsfähiger Maßnahmen unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit frühzeitig überprüfen. Außerdem kann vermieden werden, dass bewilligte und ausgezahlte Fördermittel für nicht zuwendungsfähige Ausgaben zurückgefordert und Zinsen geltend gemacht werden müssen.

2.2.1 Bau einer Erschließungsstraße in Wörth

Im Rahmen der Verlegung der Bahnstrecke Schifferstadt - Berg sollen u. a. zwei beschränkte Bahnübergänge in Wörth beseitigt werden. Als Ausgleich ist eine neue Verbindungsstraße (Planstraße A) geplant, die unter der Bahnstrecke hindurchgeführt wird. Im Bereich der Unterführung soll eine Planstraße B angeschlossen werden. Die geschätzten Kosten für den Bau der Planstraße B einschließlich Grunderwerb und einer im Anschlussbereich notwendigen Grundwasserwanne betragen 473.000 €. Zur Finanzierung des nach Abzug von Anliegerbeiträgen verbleibenden städtischen Kostenanteils von 61.000 € beantragte die Stadt eine Förderung.

Beseitigung von Bahnübergängen in Wörth



Die Planstraße B ist als Erschließungsstraße nicht förderfähig.

Die Planstraße B ist keine Folgemaßnahme der Beseitigung der Bahnübergänge, sondern dient der Erschließung des Gewanns "Vogelwiesen". Die Baukosten sind daher nicht zuwendungsfähig.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die Planstraße B sei nicht förderfähig.

2.2.2 Landespflegerische Ausgleichsmaßnahmen in Ludwigshafen

Die Stadt Ludwigshafen plant den Ausbau einer Verbindungsstraße zwischen den Stadtteilen Oggersheim und Notwende/Melm. Für die rund 3 Mio. € teure Maßnahme beantragte sie eine Zuweisung von rund 1,6 Mio. €.

In den Zuwendungsantrag bezog die Stadt auch einen Betrag von 100.000 € für landespflegerische Ausgleichsmaßnahmen ein, die eine Flächenversiegelung durch den geplanten - nicht förderfähigen - Ausbau eines Parkplatzes kompensieren sollen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Kosten für die Ausgleichsmaßnahmen ebenso wie die für den Parkplatzausbau nicht zuwendungsfähig sind. Daraufhin hat der Landesbetrieb den Betrag von 100.000 € von den zuwendungsfähigen Kosten abgesetzt.

2.2.3 Anliegerbeiträge für den Ausbau von Gehwegen in Kaiserslautern

Im Rahmen der Verbreiterung der Berliner Straße in Kaiserslautern ist auch der Neubau der Berliner Brücke über die Bahnstrecke Kaiserslautern - Lauterecken und der Ausbau von Gehwegen vorgesehen. Für den ersten Bauabschnitt mit geschätzten Ausgaben von fast 7 Mio. € beantragte die Stadt eine Zuweisung von 75 % der Gesamtkosten.

Anliegerbeiträge von 45.000 € für den Gehwegeausbau wollte die Stadt erst in dem folgenden Bauabschnitt erheben. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass durch Anliegerbeiträge zu deckende Kosten nicht zuwendungsfähig sind.

Der Landesbetrieb hat daraufhin erklärt, die anteiligen Beiträge für den Gehwegeausbau seien von den zuwendungsfähigen Kosten abzuziehen, auch wenn die tatsächliche Erhebung später erfolge.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) zu viel in Anspruch genommene Zuweisungen zurückzufordern und Zinsansprüche geltend zu machen,
- b) bei einer zu geringen Auslastung des Park+Ride-Parkhauses in Worms eine anteilige Rückforderung der Zuweisung zu prüfen,
- c) in Zuweisungsanträgen aufgeführte Kosten, die nicht zuwendungsfähig sind, von der Förderung auszunehmen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 15 Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - Mängel im Förderverfahren

Die Voraussetzungen für die Förderung lagen nicht immer vor. Die Rückforderung von Zuschüssen über mehr als 3 Mio. € war zu prüfen.

Unternehmen wiesen die zweckentsprechende Verwendung erhaltener Zuschüsse von 64 Mio. € und die Zahl der besetzten Dauerarbeitsplätze nicht oder nicht rechtzeitig nach. Die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH (ISB) zog keine förderrechtlichen Konsequenzen.

Zwischen der Vorlage und dem Abschluss der Prüfung der Verwendungsnachweise vergingen im Durchschnitt 19 Monate.

1 Allgemeines

Das Land gewährt gewerblichen Unternehmen und Fremdenverkehrsbetrieben Investitionszuschüsse oder zinsverbilligte Darlehen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur¹. Die Zuwendungen sollen u. a. Investitionsanreize geben, um die Schaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen anzuregen und zu unterstützen.

Von 2000 bis 2005 bewilligte das Land - teilweise aus Mitteln des Bundes und der Europäischen Union - für mehr als 1.000 Projekte Zuschüsse von insgesamt 178 Mio. €². Im gleichen Zeitraum gewährte die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH (ISB) auf der Grundlage eines Treuhandvertrags mit dem Land Unternehmen zinsverbilligte Darlehen von 78 Mio. €.

Die ISB ist für die Abwicklung der Förderverfahren zuständig. Bei Zuschüssen von über 250.000 € hat sich das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau die Bewilligung vorbehalten.

Der Rechnungshof hat Zuschüsse für Projekte, die bis Ende 2006 abgeschlossen waren, geprüft. Er hat vor allem untersucht, ob die Zuschüsse zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet und die mit der Förderung verfolgten Ziele erreicht worden waren.

¹ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRWG) vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246), in Verbindung mit den jeweils geltenden Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und den Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau über

- die Gewährung von Zuwendungen an gewerbliche Unternehmen - außer Fremdenverkehrsbetriebe - in dem Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 28. Dezember 2001 (MinBl. 2002 S. 192),
- die Gewährung von Zuwendungen an Fremdenverkehrsbetriebe in dem Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 28. Dezember 2001 (MinBl. 2002 S. 198),
- das Regionale Förderprogramm vom 7. Februar 2002 (MinBl. S.287) in der jeweils geltenden Fassung.

² Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 77 Beschäftigung, Ausbildung, Wirtschaftsstruktur, Titel 892 04 Sonstige Investitionsfördervorhaben im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Titel 892 71 Zuschüsse für Investitionen an gewerbliche Unternehmen, Titel 892 72 Zuschüsse für Investitionen an gewerbliche Unternehmen unter Berücksichtigung des EU-Strukturfonds.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verspätete Vorlage und Prüfung von Verwendungsnachweisen

Die Zuwendungsempfänger sind verpflichtet, innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Investitionsmaßnahme einen Verwendungsnachweis vorzulegen. Dieser besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. Die ISB hat die Verwendung der Zuwendung zu überwachen. Außerdem hat sie unverzüglich nach Eingang der Verwendungsnachweise festzustellen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs vorliegen³. Folgendes wurde festgestellt:

- Zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs hätten für mehr als 630 Maßnahmen mit einem Fördervolumen von nahezu 105 Mio. € aus dem Bewilligungszeitraum 2000 bis 2005 Verwendungsnachweise vorliegen müssen. In über 140 Fällen (22 %), in denen Zuschüsse von 27 Mio. € bewilligt worden waren, lagen keine Nachweise vor. Für 250 abgeschlossene Projekte (38 %) wurden die Nachweise über die Verwendung von 37 Mio. € verspätet eingereicht.
- Sachberichte waren häufig unvollständig und wenig aussagekräftig. Zahlenmäßige Nachweise fehlten oftmals oder entsprachen nicht den Anforderungen. Auf dieser Grundlage konnte nicht festgestellt werden, ob die Zuschüsse zweckentsprechend verwendet und nur tatsächlich geleistete Zahlungen bei der Förderung berücksichtigt worden waren. Insgesamt war der Erfolg der Förderung nicht nachprüfbar.
- Die ISB überwachte die fristgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise nicht hinreichend. Die gebotene Prüfung eines Widerrufs des Zuwendungsbescheids und einer Rückforderung des Zuschusses wegen der verspäteten oder nicht ordnungsgemäßen Vorlage der Verwendungsnachweise unterblieb.
- Zwischen der Vorlage und dem Abschluss der Prüfung der Verwendungsnachweise vergingen im Durchschnitt 19 Monate. Dies stand mit den Vorgaben einer zeitnahen Prüfung nicht im Einklang.

Die ISB hat erklärt, mehr als 120 der bei der Prüfung des Rechnungshofs noch fehlenden Nachweise lägen mittlerweile vor oder seien angefordert worden. In zehn Fällen seien die Zuschussmittel wegen Insolvenz oder Verfehlung der Förderziele komplett zurückgefordert worden. Sofern ein nicht ordnungsgemäßer und nicht prüfbarer Verwendungsnachweis vorgelegt werde, würden förderrechtliche Konsequenzen gezogen. Durch geänderte Arbeitsabläufe sei sichergestellt, dass die Prüfung der Verwendungsnachweise zeitnah erfolge.

2.2 Unzureichende Überwachung der Arbeitsplatzziele

Mit den geförderten Investitionsvorhaben sind neue Dauerarbeitsplätze zu schaffen oder vorhandene zu sichern. Diese müssen für eine Überwachungszeit von mindestens fünf Jahren nach Abschluss des Projekts besetzt sein oder dauerhaft auf dem Arbeitsmarkt angeboten werden⁴. Der Zuschussempfänger hat jährlich einen Nachweis über die Zahl der besetzten Dauerarbeitsplätze zu erbringen.

In zahlreichen Fällen erbrachten die Zuschussempfänger diesen Nachweis nicht oder verspätet. Die Prüfung eines Widerrufs des Zuwendungsbescheids unterblieb auch in diesen Fällen.

Die ISB hat erklärt, seit 2008 erfolge die Überwachung der Dauerarbeitsplätze automatisiert mittels einer neu konzipierten IT-Anwendung. Die Arbeitsplatzdaten

³ Nrn. 9.1 und 11.1, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

⁴ Teil II Nr. 2.2 der jeweils geltenden Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur".

würden jährlich angefordert. Würden die Daten vom Zuschussempfänger im Rahmen seiner Mitteilungspflicht nicht vorgelegt, werde nach Ablauf einer weiteren Frist eine Rückforderung geprüft.

2.3 Fehlende Voraussetzungen für eine Förderung oder deren Inanspruchnahme

In mehreren Fällen lagen die Voraussetzungen für eine Förderung nicht vor. Beispiele:

- Das Ministerium gewährte einem Unternehmen einen Zuschuss von 1,5 Mio. € für die Errichtung einer Betriebsstätte. Nach den Antragsunterlagen hätte das Unternehmen die Investitionen vollständig aus Eigenmitteln finanzieren können. Gründe, die eine Förderung hätten rechtfertigen können⁵, waren nicht erkennbar.
- Sechs Unternehmen, die Zuschüsse von insgesamt mehr als 1 Mio. € erhielten, erreichten die festgelegte Mindestzahl an Dauerarbeitsplätzen während der Zweckbindungsfrist von fünf Jahren nicht.
- Einer Besitz- und einer Betriebsgesellschaft wurden Zuschüsse von 347.000 € zur Errichtung einer Betriebsstätte ausgezahlt. Während der fünfjährigen Zweckbindungsfrist wurde ein Insolvenzverfahren für die Betriebsgesellschaft eingeleitet und abgeschlossen. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die ISB die Zuschüsse von dem Besitzunternehmen, das im Rahmen der Gesamtschuldnerschaft haftet, noch nicht zurückgefordert.
- Das Ministerium bewilligte einem Unternehmen 1999 Zuschüsse von mehr als 1,3 Mio. € für die Erweiterung einer Betriebsstätte und 2002 von mehr als 2,5 Mio. € für eine zweite Erweiterung derselben Betriebsstätte. Für die zweite Maßnahme zahlte die ISB entgegen einer Bedingung im Bewilligungsbescheid einen Teilbetrag von 257.000 € aus, ohne dass ein prüffähiger Verwendungsnachweis für die erste Fördermaßnahme vorgelegen hatte. Der anschließend eingereichte Nachweis wies Mängel auf; u. a. konnten die ausgewiesenen Kosten keiner der beiden Maßnahmen zweifelsfrei zugeordnet werden.
- Ein Fremdenverkehrsbetrieb erhielt einen Zuschuss von 70.000 € für eine Erweiterungsmaßnahme. Das Unternehmen hatte bereits vor Antragstellung mit dem Vorhaben begonnen. Eine Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns war nicht zugelassen worden.
- Mehrere Zuschussempfänger machten Kosten geltend, die nicht zuwendungsfähig waren. Hierzu zählten u. a. Kosten, die außerhalb des bewilligten Investitionszeitraums angefallen oder die nicht nach steuerrechtlichen Grundsätzen im Anlagevermögen aktiviert worden waren.

Insgesamt waren Rückforderungen von 3 Mio. € zu prüfen.

Die ISB hat erklärt, Zuschüsse von 604.000 € seien bereits zurückgefordert worden. In den übrigen Fällen sind die Prüfungen nach Mitteilung des Ministeriums und der ISB noch nicht abgeschlossen. Über die Ergebnisse weiterer Rückforderungen werde berichtet.

⁵ § 23 in Verbindung mit § 44 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

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 Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Zuschüsse und über die Einhaltung der Arbeitsplatzziele ordnungsgemäß vorgelegt werden,
- b) den Widerruf des Zuwendungsbescheids und die Rückforderung des ausgezahlten Zuschusses zu prüfen, wenn Verwendungsnachweise und Nachweise über die Einhaltung der Arbeitsplatzziele nicht oder nicht ordnungsgemäß vorgelegt werden,
- c) nach Eingang der Verwendungsnachweise unverzüglich zu prüfen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs vorliegen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der Prüfungen der Rückforderung bestimmungswidrig in Anspruch genommener Fördermittel zu berichten.

Nr. 16

Nürburgring GmbH - überhöhter Kaufpreis für den Erwerb von Anteilen an einer Gesellschaft

Die Nürburgring GmbH zahlte für den Erwerb von 90 % der Anteile an der Camp4Fun GmbH & Co. KG nahezu 1 Mio. €. Der Kaufpreis war deutlich überhöht.

Die Geschäftsleitung der Nürburgring GmbH hatte die Entscheidung über den Kauf der Camp4Fun GmbH & Co. KG nicht sorgfältig vorbereitet und die Kaufpreisfindung nicht ordnungsgemäß dokumentiert. Trotz erkennbarer Risiken unterblieb eine fundierte Unternehmensbewertung.

Der Aufsichtsrat wurde von der Geschäftsleitung unvollständig unterrichtet.

1 Allgemeines

Die Nürburgring GmbH erwarb zum 1. Januar 2009 insgesamt 90 % der Anteile an der Camp4Fun GmbH & Co. KG zum Preis von nahezu 1 Mio. €. Gegenstand der Camp4Fun, die seit 2005 bestand, war die Errichtung und der Betrieb eines Off-Road-Parks¹ in der Nähe der Rennstrecken der Nürburgring GmbH.

Off-Road-Park



Gesamtansicht des Off-Road-Parks auf einem Grundstück der Gemeinde Drees

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der Nürburgring GmbH im Zusammenhang mit dem Erwerb der Anteile an der Camp4Fun geprüft².

¹ Beteiligungsbericht 2009 (Drucksache 15/4052 S. 74).

² §§ 92 Abs. 1 und 91 Abs. 2 Satz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mangelhafte Kaufvorbereitung durch die Nürburgring GmbH

Den Erwerb der Beteiligung bereitete die Nürburgring GmbH mittels einer eigenen Unternehmensbewertung vor. Hierzu ließ sie sich die wesentlichen Geschäftsunterlagen, wie z. B. betriebswirtschaftliche Auswertungen, den vorläufigen Jahresabschluss 2007 und bedeutende Verträge von den Gesellschaftern vorlegen. Das Ergebnis der Auswertung dieser Unterlagen und eine Bewertung der Risiken aufgrund der Geschäftsentwicklung der Camp4Fun hielt die Nürburgring GmbH nicht schriftlich fest. Die Unternehmensbewertung schloss nicht mit einer nachvollziehbaren Kaufpreisermittlung ab.

Eine professionelle Unternehmensbewertung durch sachkundige Dritte, wie sie die Nürburgring GmbH für den Erwerb von Anteilen an anderen Gesellschaften in den Jahren 2008 und 2009 erstellen ließ, unterblieb im Falle der Camp4Fun. Vor allem angesichts der erheblichen Risiken, die aufgrund der durchgehenden Fehlbeträge von insgesamt 1,1 Mio. € nach den Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 2005 bis 2008 erkennbar waren, wäre eine solche Bewertung erforderlich gewesen.

Das Ministerium der Finanzen hat in Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie der Nürburgring GmbH erklärt, das Projekt Nürburgring 2009 habe insbesondere im Jahr 2009 zu außergewöhnlichen Arbeitsbelastungen geführt. Vor diesem Hintergrund habe eine hinreichende Dokumentation der Ergebnisse der Unternehmensbewertung nach Angaben der Geschäftsführung nicht stattgefunden.

2.2 Unzureichende Information des Aufsichtsrats durch die Geschäftsleitung

Der Aufsichtsrat erhielt von der Geschäftsleitung zur Entscheidung über den Erwerb der Beteiligung einen Businessplan, der neben der Budgetplanung für das Jahr 2009 und der Mittelfristplanung 2010 bis 2013 auch die Geschäftsergebnisse des Unternehmens für die Jahre 2006 bis 2008 umfasste. Die Zahlen des ersten Geschäftsjahrs (2005) wurden ihm nicht vorgelegt. Sie wären aber von besonderem Interesse gewesen, da damit die Anlaufverluste insgesamt um mehr als 27 % höher lagen.

In dem Businessplan der Camp4Fun rechnete die Geschäftsleitung mit Umsatzsteigerungen von 73 % für 2009 und 55 % für 2010 sowie positiven Ergebnissen ab dem Jahr 2010. Worauf sich diese Annahmen stützen, war nicht dokumentiert.

Aufgrund früherer Erfahrungen mit Businessplänen, die die Nürburgring GmbH ihren Entscheidungen zugrunde gelegt hatte, wären Zweifel an der Erreichbarkeit der Ziele angebracht gewesen. Das gilt umso mehr, als auch der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2006 darauf hingewiesen hatte, dass Planzahlen, die die Nürburgring GmbH bei der Gründung von Tochterunternehmen vorgelegt hatte, oft zu optimistisch waren³. Umsatzprognosen mit Steigerungen von mehr als 50 % jährlich wären aufgrund der Zahlen aus der Vergangenheit in hohem Maß erklärungsbedürftig gewesen.

³ Jahresbericht 2006, Nr. 21 (Drucksache 15/630), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2006 des Rechnungshofs (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), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2005 (Drucksache 15/1871 S. 10), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/2552 S. 15), Beschluss des Landtags vom 29. August 2008 (Plenarprotokoll 15/51 S. 3127), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2006 (Drucksache 15/3064 S. 17).

Die Ausführungen der Geschäftsleitung erweckten den Anschein, dass eine sachgerecht dokumentierte Unternehmensbewertung stattgefunden hatte. Das war nicht der Fall.

Das Ministerium hat sich zu diesen Punkten nicht geäußert.

2.3 Missverhältnis zwischen Unternehmenswert und Kaufpreis

Anhaltspunkte für die Angemessenheit des Kaufpreises eines Unternehmens bilden dessen Substanzwert und Ertragswert. Bereits danach ergibt sich ein deutliches Missverhältnis zwischen Unternehmenswert und Kaufpreis:

- Substanzwert

Die Untergrenze des Kaufpreises eines Unternehmens stellt üblicherweise sein Substanzwert⁴ dar. Zu seiner Berechnung sind die zum Betriebsvermögen gehörenden Wirtschaftsgüter den zum Betriebsvermögen gehörenden Schulden gegenüberzustellen.

Auf Basis des Anlagevermögens kam die Nürburgring GmbH bei ihrer Beurteilung der Camp4Fun auf einen Wert von 0,9 Mio. €. Dabei berücksichtigte sie allerdings nur die Aktivposten und nicht die Passivposten der Bilanz.

Werden die Investitionsdarlehen⁵, sonstigen Verbindlichkeiten und Rückstellungen in die Bewertung einbezogen, errechnet sich zum 31. Dezember 2008 ein Substanzwert von weniger als 0,1 Mio. €.

- Ertragswert

Ausgangsbasis für die Ermittlung des Ertragswerts eines Unternehmens ist üblicherweise der durchschnittliche Ertrag des Unternehmens in den letzten drei Jahren.

Die Camp4Fun erzielte bisher keine Gewinne. Aufgrund der Informationen, die der Nürburgring GmbH im Rahmen der Unternehmensbewertung vorlagen, war erkennbar, dass Dritte der Gesellschaft laufend erhebliche Mittel zur Verfügung gestellt hatten, da der Cash-Flow⁶ aus der operativen Tätigkeit nicht ausreichte, um die Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten.

Bei einem Substanzwert von weniger als 0,1 Mio. € und einem Ertragswert von Null war der Kaufpreis von fast 1 Mio. € nicht zu rechtfertigen.

Das Ministerium hat erklärt, die strategische Ausrichtung der Nürburgring GmbH habe die Weiterentwicklung des Bereichs Fahrerlebnisse um die Angebotskomponenten von Off-Road-Produkten beinhaltet. Die Geschäftsleitung habe nach Verhandlungen mit dem damaligen Gesellschafter von Camp4Fun entschieden, diese Gesellschaft zu erwerben, da dies nach ihrer Einschätzung die wirtschaftlichere Variante als der selbstständige Aufbau eines solchen Geschäftsfeldes dargestellt habe. Der geforderte Kaufpreis sei der Geschäftsführung vor dem Hintergrund der eigenen Umsatz- und Ergebniserwartungen vertretbar erschienen.

Im Übrigen hat das Ministerium mitgeteilt, die Nürburgring GmbH habe den verbliebenen 10%-Anteil an der Gesellschaft zu einem symbolischen Preis von 1 € erworben.

⁴ § 11 Abs. 2 S. 3 Bewertungsgesetz in der Fassung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3018).

⁵ Davon wurden nahezu 250.000 € öffentlich gefördert.

⁶ Der Cash-Flow ist eine Messgröße zur Beurteilung der finanziellen Lage, die den aus der Tätigkeit eines Unternehmens erzielten Nettozufluss liquider Mittel während einer Periode darstellt.

2.4 Ausblick

Die Nürburgring GmbH beabsichtigt, den Bereich Fahrerlebnisse neu zu strukturieren. Hierzu soll die Camp4Fun mit der Nürburgring GmbH verschmolzen werden.

Angesichts der Verluste von 1,4 Mio. € aus den Jahren 2005 bis 2009 sowie der erwarteten weiteren Fehlbeträge sollte die Geschäftsleitung der Nürburgring GmbH für den Betrieb des Off-Road-Parks ein Konzept zur Verbesserung der Ertragsituation vorlegen und die weitere wirtschaftliche Entwicklung sorgfältig beobachten.

3 Folgerungen

Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

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

- a) Unternehmensbewertungen im Rahmen des Erwerbs von Gesellschaftsanteilen sorgfältig vorbereitet und ordnungsgemäß dokumentiert werden,
- b) vor dem Erwerb von Anteilen, die mit besonderen Risiken verbunden sind, fundierte Bewertungen zur Ermittlung des Unternehmenswerts durch einen sachkundigen Dritten erstellt werden,
- c) der Aufsichtsrat zur Vorbereitung der Entscheidungen über den Erwerb von Beteiligungen von der Geschäftsleitung vollständig unterrichtet wird,
- d) für die Beteiligung an Gesellschaften keine überhöhten Preise gezahlt werden,
- e) die Geschäftsleitung für den Betrieb des Off-Road-Parks ein Konzept zur Verbesserung der Ertragssituation vorlegt.

Nr. 17

Direktion Landesarchäologie der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz - Mängel bei der Aufgabenerledigung

Die vier Außenstellen der Direktion Landesarchäologie arbeiteten uneinheitlich und zum Teil zu aufwendig.

Beim Abschluss eines Mietvertrags für den Standort Speyer wurden ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung Zahlungsverpflichtungen von 2,4 Mio. € eingegangen.

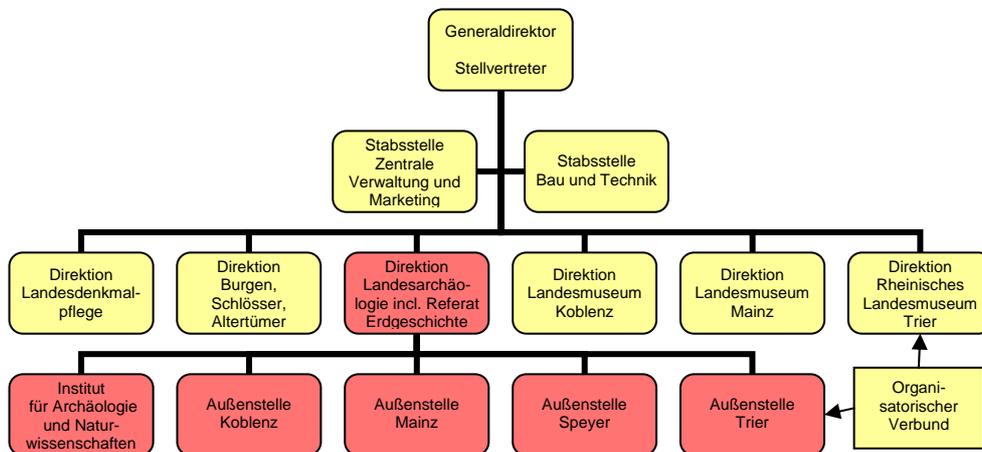
Die Außenstelle in Mainz verließ Fundgegenstände im Wert von 244.000 € ohne schriftlichen Vertrag. Die Außenstelle in Koblenz lagerte fast 170 Paletten mit Steinfinden mehr als zwei Jahre unsachgemäß auf einem Parkplatz.

Die Leistungs- und Ausgabenstruktur war nicht hinreichend transparent.

1 Allgemeines

Das Landesamt für Denkmalpflege hatte bis Ende 2006 eine Abteilung "Archäologische Denkmalpflege" eingerichtet. Seit 2007 werden die Aufgaben des Landesamts in der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz in verschiedenen Direktionen fortgeführt. Für die archäologische Denkmalpflege ist die Direktion Landesarchäologie mit Außenstellen in Koblenz, Mainz, Speyer und Trier zuständig. Der Direktion angegliedert sind die Erdgeschichtliche Denkmalpflege und das Institut für Archäologie und Naturwissenschaften¹.

Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz



Stand: Januar 2009

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesarchäologie insbesondere für den Zeitraum 2005 bis 2007² stichprobenweise geprüft.

¹ Rundschreiben des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vom 2. Februar 2007 - 9815 Az.: 53 006/50 - (Amtsblatt Nr. 2/2007 S. 45) sowie vom 12. Februar 2008 - 9815 Az.: 53 006/50 - (Amtsblatt Nr. 2/2008 S. 76).

² Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2005 und 2006: Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 53 Landesamt für Denkmalpflege, Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2007 und 2008: Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 53 Landesamt für Denkmalpflege.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mängel im Vertragswesen

2.1.1 Mietvertrag

Das ehemalige Landesamt für Denkmalpflege schloss 2004 einen Vertrag über die Anmietung von Teilen eines Anwesens für die Außenstelle in Speyer. Der Mietvertrag hat eine Laufzeit von 25 Jahren. Bei einem Mietzins von mehr als 8.000 € monatlich ging das Landesamt Zahlungsverpflichtungen von mindestens 2,4 Mio. € ein. Eine Ermächtigung hierfür³ war im Haushaltsplan nicht ausgebracht.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat erklärt, die entsprechenden Haushaltsvorschriften würden künftig beachtet.

2.1.2 Dienst- und Werkverträge

Für Verträge mit Aushilfskräften wurden unterschiedliche Vertragsmuster genutzt. Bei den Außenstellen in Koblenz und Speyer wurden überwiegend befristete Dienstverträge und bei der Außenstelle in Mainz Werkverträge geschlossen.

In zahlreichen Fällen wurden Werkverträge⁴ anstelle der gebotenen Dienstverträge geschlossen. Dies ist insbesondere steuer- und sozialversicherungsrechtlich problematisch.

Das Ministerium hat erklärt, das Verfahren beim Abschluss und bei der Abwicklung von Verträgen sei neu geregelt. Beim Abschluss sämtlicher Verträge werde die Stabsstelle Zentrale Verwaltung und Marketing beteiligt. Diese gebe die Vertragsgestaltung vor. Mit der Umsetzung sei begonnen.

2.1.3 Leihverträge

Fundgegenstände wurden Dritten für Ausstellungen geliehen. Auch hierfür verwendeten die Außenstellen kein einheitliches Vertragsmuster. Die Außenstelle in Mainz überließ der Stadt Mainz 2003 ohne schriftlichen Vertrag mehr als 150 Fundgegenstände im Wert von 244.000 €. Außerdem wurde die Rückgabe von Fundgegenständen nicht ordnungsgemäß dokumentiert.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zur Sicherung der Rechte des Landes werde ein einheitliches Leihvertragsmuster eingeführt. Ausleihen und Rückgaben würden vollständig dokumentiert.

2.1.4 Abwicklung von Rettungsgrabungen

Träger von Bauvorhaben veranlassten vielfach Grabungen zur Sicherstellung von Kulturdenkmälern. Über die Mitfinanzierung und den zeitlichen Ablauf der Grabungen schlossen die Außenstellen nicht immer schriftliche Verträge. Beispielsweise traf die Außenstelle in Mainz meist mündliche Absprachen und forderte nach Abschluss der Arbeiten die finanzielle Beteiligung. Außerdem wurde die Höhe der Mitfinanzierung nicht nach einheitlichen Maßstäben bemessen, weil Standards für die Kostenkalkulationen nicht entwickelt waren.

Das Ministerium hat zugesagt, eine einheitliche Abwicklung von Rettungsgrabungen auf der Grundlage von schriftlichen Verträgen und Standards für Kostenkalkulationen einzuführen. Derzeit werde eine Verwaltungsvorschrift erarbeitet, um ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen.

³ § 38 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1, Nr. 4.2 zu § 38 VV-LHO.

⁴ §§ 631 ff. Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 798), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2009 (BGBl. I S. 3161).

2.2 Unsachgemäße Lagerung von Steinfunden

Die Außenstelle Koblenz lagerte fast 170 Paletten mit größeren Steinfunden mehr als zwei Jahre unsachgemäß auf Kfz-Stellplätzen, weil keine überdachten Lagerflächen zur Verfügung standen.



Unsachgemäße Lagerung von Steinfunden auf Kfz-Stellplätzen.

Das Ministerium hat erklärt, die fachgerechte Erhaltung der Steinfunde werde durch Umlagerung in geeignete überdachte Lagerflächen sichergestellt.

2.3 Uneinheitliche Dokumentation von Fundgegenständen und hohe Arbeitsrückstände

Vorgaben für die Außenstellen über eine einheitliche Dokumentation der Fundgegenstände bestanden nicht. Dies trug mit dazu bei, dass keine zusammengefassten Daten über den Bearbeitungsstand der Dokumentation vorlagen. Die Außenstellen in Koblenz und Mainz räumten erhebliche Arbeitsrückstände ein. Diese führten teilweise bis in das Jahr 1991 zurück.

Das Ministerium hat erklärt, die Anregung des Rechnungshofs zum Aufbau einer Datenbank zur Dokumentation von Fundgegenständen werde aufgegriffen. Wegen der Gesamtressourcensituation sei nicht damit zu rechnen, dass die Rückstände kurzfristig aufgearbeitet werden könnten.

2.4 Verbesserungsbedarf bei den Arbeitsabläufen der Bibliotheken

Die Außenstellen setzten für ihre Bibliotheken keine einheitliche Software ein. Außerdem fehlte ein Gesamtverzeichnis über die zur Verfügung stehende Literatur. Dies erschwerte den Zugriff auf die Buchbestände.

Das Ministerium hat erklärt, für einen gemeinsamen elektronischen Zugriff werde gesorgt.

2.5 Mangelnde Transparenz der Leistungs- und Ausgabenstruktur

Die Leistungs- und Ausgabenstruktur der Direktion Landesarchäologie war nicht hinreichend transparent. Dies betraf beispielsweise Grabungen und Publikationen. Aussagefähige Daten als Grundlagen für die Steuerung von Arbeitsabläufen und für die Bemessung des Personalbedarfs waren nicht aufbereitet.

Das Ministerium hat erklärt, die Entwicklung eines Kennzahlensystems sei bereits im Haushaltsvollzug 2009 eingeleitet worden. Im Rahmen des Aufbaus der Stabsstelle Zentrale Verwaltung und Marketing sei - in Abhängigkeit von der Personalentwicklung - die Schaffung einer Controlling-Einheit vorgesehen.

2.6 Notwendige Koordination der Außenstellen

Die Ausführungen zu den Teilziffern 2.1 bis 2.4 zeigen, dass die Außenstellen Arbeitsabläufe unterschiedlich und nicht immer wirtschaftlich gestaltet und das Verwaltungshandeln teilweise fehlerhaft war. Der Rechnungshof hält daher eine verstärkte Koordination der Außenstellen durch die Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz für erforderlich. Ob mit den von dem Ministerium angekündigten Maßnahmen Verbesserungen erzielt werden, bleibt abzuwarten.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Mietverträge, die zu Ausgaben von mehr als 50.000 € jährlich führen, nur zu schließen, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt,
- b) Verträge mit Aushilfskräften und Werkverträge einheitlich und rechtskonform zu gestalten,
- c) ein einheitliches Muster für Leihverträge zu entwickeln,
- d) die Rückgabe von Fundgegenständen vollständig zu dokumentieren,
- e) von Dritten veranlasste Grabungen einheitlich auf der Grundlage von schriftlichen Verträgen und Standards für die Kostenkalkulation abzuwickeln,
- f) Steinfunde fachgerecht zu lagern,
- g) eine Datenbank zur Dokumentation der Fundgegenstände zu entwickeln und auf einen Abbau der Arbeitsrückstände hinzuwirken,
- h) einen elektronischen Zugriff der Außenstellen auf Bibliotheksdaten zu ermöglichen,
- i) die Transparenz der Leistungen und der Ausgabenstruktur der Direktion Landesarchäologie zu verbessern.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben e, g und i zu berichten.

Nr. 18 Berufsbildende Schulen Agrarwirtschaft - Organisation nicht wirtschaftlich

Bei den Dienstleistungszentren Ländlicher Raum können zehn Stellen des höheren Dienstes eingespart werden. Die Personalkosten verringern sich damit um 0,8 Mio. € jährlich.

Eine unvollständige Erfassung und eine unzutreffende Zuordnung von Kosten verminderte die Aussagefähigkeit der Kosten- und Leistungsrechnung erheblich. Deren Ergebnisse waren als Grundlage für Leistungsaufträge, Berichte der Landesregierung und zur Steuerung der Berufsbildenden Schulen Agrarwirtschaft nicht geeignet.

Acht Schulstandorte waren gemessen an der Schülerzahl zu kostenintensiv.

Die Geburtenentwicklung führt zu anhaltend rückläufigen Schülerzahlen und zu freien Ressourcen bei den Berufsbildenden Schulen. Pläne, die diese Entwicklung berücksichtigen, bestanden nicht.

1 Allgemeines

Die vier Berufsbildenden Schulen Agrarwirtschaft (BBS Agrar) sind den Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) angegliedert. Das Land hat folgende Schulformen eingerichtet:

BBS Agrar	Schulform
Rheinhessen-Nahe-Hunsrück	Berufsschule, Berufsfachschule, Fachschule, Berufsoberschule
Rheinpfalz	Berufsschule, Fachschule
Eifel	Berufsschule, Fachschule
Mosel	Berufsschule

Die Schulaufsicht wird von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (Schulbehörde) und den Ministerien für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur (oberste Schulbehörden) ausgeübt.

Die Planungen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion für das Schuljahr 2008/2009 sahen für die Erteilung des Unterrichts folgendes Personal vor:

Schuljahr 2008/2009	Personen	Arbeitszeitanteile umgerechnet auf Vollzeitkräfte
Bedienstete der DLR	162	38,5 ¹
Lehrer aus dem Ressort des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur	24	11,5
Nebenamtliche oder nebenberufliche Kräfte	16	1,5
Summe	202	51,5

¹ Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

Durch den Betrieb der BBS Agrar entstanden dem Land Kosten von mehr als 5,3 Mio. € jährlich.

Der Rechnungshof hat die Organisation der BBS Agrar geprüft. Er hat vor allem untersucht, ob die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt wurden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung nur begrenzt aussagefähig

2.1.1 Erfassung und Zuordnung von Kosten

Die Bediensteten der DLR hatten die von ihnen erteilten Unterrichtsstunden und zusätzlich die für Unterrichtszwecke aufgewandten Arbeitszeiteile in der Kosten- und Leistungsrechnung zu erfassen. Diese Angaben dienten u. a. als Grundlage für die Ermittlung der Personalkosten der BBS Agrar.

Folgendes wurde festgestellt:

- Für das Schuljahr 2007/2008 waren mehr als 1.700 Unterrichtsstunden der Kräfte der DLR nicht enthalten.
- Unterrichtsstunden und Kosten der Lehrkräfte aus dem Ressort des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur sowie für die nebenamtlichen Kräfte waren nicht erfasst.
- Die Personalkosten der Bediensteten der DLR waren nicht immer der Schule zugeordnet, für die sie entstanden waren.

Die unvollständige Erfassung und die unzutreffende Zuordnung der Kosten verminderten die Aussagefähigkeit der Kosten- und Leistungsrechnung erheblich.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, zum Prüfungszeitraum sei die Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht geeignet gewesen, die Kosten der Unterrichtsversorgung den Kostenträgern ausreichend genau zuzuordnen. Es habe die Kostenträgerstruktur angepasst und die Dienststellen angewiesen sicherzustellen, dass alle Buchungen den entsprechenden Kostenträgern zugeordnet würden.

Der Stellungnahme ist nicht zu entnehmen, ob die Kosten für die Lehrkräfte aus dem Ressort des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur sowie der nebenamtlichen Kräfte in die Kosten- und Leistungsrechnung einbezogen werden.

2.1.2 Auswirkungen auf die Leistungsaufträge

In den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 sowie 2009 und 2010 sind zur Steuerung der Landwirtschaftsverwaltung auch Leistungsaufträge für die BBS Agrar formuliert. Danach soll in der agrarwirtschaftlichen Aus- und Fortbildung fachbezogener Unterricht kostengünstig auf hohem Qualitätsniveau erteilt werden. Als Zielgrößen für den Haushaltsvollzug sind u. a. durchschnittliche Kosten je Unterrichtsstunde und Schüler festgelegt². Über die Erfüllung der Leistungsaufträge

² Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Vorwort zu Kapitel 08 52 Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Eifel, Kapitel 08 53 Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Rheinpfalz, Kapitel 08 54 Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Mosel und Kapitel 08 55 Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Rheinhessen-Nahe-Hunsrück.

berichtet die Landesregierung regelmäßig³. Grundlage für die Leistungsaufträge und die Berichte der Landesregierung war die Kosten- und Leistungsrechnung.

Aufgrund der unvollständigen und unzutreffend zugeordneten Daten in der Kosten- und Leistungsrechnung konnten die auf dieser Grundlage vergebenen Leistungsaufträge und die Werte zur Evaluierung nicht zur Steuerung der BBS Agrar genutzt werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, die Dienststellen seien angewiesen worden, die Datenerhebung jetzt so zu gestalten, dass die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung als Basis für die Leistungsaufträge und die Berichte der Landesregierung geeignet seien.

Dies setzt voraus, dass sämtliche Kosten des Betriebs der BBS Agrar erfasst werden.

2.2 Überhöhter Personaleinsatz

Im Schuljahr 2008/2009 unterrichteten insgesamt 162 Bedienstete der DLR an den BBS Agrar. Hierfür wandten sie zwischen 2 % und 93 % ihrer Arbeitszeit auf. Vorgaben zum Arbeitszeitumfang für den Unterrichtseinsatz bei den BBS Agrar bestanden nicht.

Nach den Angaben in der Kosten- und Leistungsrechnung für das Jahr 2008 benötigten die Bediensteten für die Erteilung des Unterrichts sowie für Vor- und Nachbereitung insgesamt 66.900 Zeitstunden. Dies entspricht einem Personaleinsatz von 41 Vollzeitkräften⁴. Er lag damit um 2,5 Kräfte über dem von der ADD geplanten Bedarf.

Der Ermittlung des Personalbedarfs kann die Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung⁵ zugrunde gelegt werden, da für die Unterrichtstätigkeiten der Bediensteten der DLR die gleichen Anforderungen wie an Lehrkräfte gestellt werden. Danach hätten im Jahr 2008 zur Abdeckung der 29.000 Unterrichtsstunden (einschließlich Anrechnungsstunden) 31 Vollzeitkräfte der DLR ausgereicht⁶. Mithin überstieg der Personaleinsatz den Lehrkräftebedarf um zehn Vollzeitkräfte. Bei einem Abbau der entsprechenden Stellen des höheren Dienstes können Personalkosten von 0,8 Mio. € jährlich⁷ vermieden werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, die Schulleitungen der DLR würden gebeten, darauf zu achten, dass nicht mehr als zwei Zeitstunden je gehaltene Unterrichtsstunde einschließlich Vor- und Nachbereitung aufgewendet würden. Durch weitere organisatorische und personelle Maßnahmen würden weitere Arbeitszeiteinsparungen sichergestellt. Im Rahmen

³ § 7 Abs. 4 und § 20a Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972, S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1, in Verbindung mit § 6 Abs. 6 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 (LHG 2007/2008) vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421), geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 317), BS 63-36, und LHG 2009/2010 vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 327), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. November 2009 (GVBl. S. 367), BS 63-37.

⁴ 66.900 Arbeitsstunden : 1.630 Arbeitsstunden je Kraft jährlich.

⁵ Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO) vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Juni 2009 (GVBl. S. 259), BS 2030-1-4.

⁶ 29.000 Unterrichtsstunden : (24 Unterrichtsstunden wöchentlich je Lehrkraft x 39 Wochen).

⁷ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2009 des Ministeriums der Finanzen.

der Agrarverwaltungsreform von 2003 seien bereits für mehr als zehn Stellen des höheren Dienstes "kw"-Vermerke⁸ ausgebracht worden.

Der Äußerung des Ministeriums ist nicht zu entnehmen, durch welche konkreten Maßnahmen weitere Arbeitszeiteinsparungen sichergestellt werden sollen und ob Arbeitszeitreserven abgebaut werden. Bei den bereits mit "kw"-Vermerken ausgebrachten Stellen handelt es sich im Wesentlichen um Dienstposten, die nach dem für die Landwirtschaftsverwaltung erstellten Personalwirtschaftskonzept bis 2018 entbehrlich werden. Das Konzept sieht jedoch keine nennenswerte Einsparung bei den Stellen für Unterrichtszwecke vor. Insofern sollten die aufgezeigten Möglichkeiten zur Verringerung der Personalkosten genutzt werden.

Bezüglich des Arbeitszeitumfangs geht der Rechnungshof davon aus, dass die Einhaltung der Vorgabe, nicht mehr als zwei Zeitstunden für eine Unterrichtsstunde einschließlich Vor- und Nachbereitung anzusetzen, von den Dienststellen ordnungsgemäß überwacht wird.

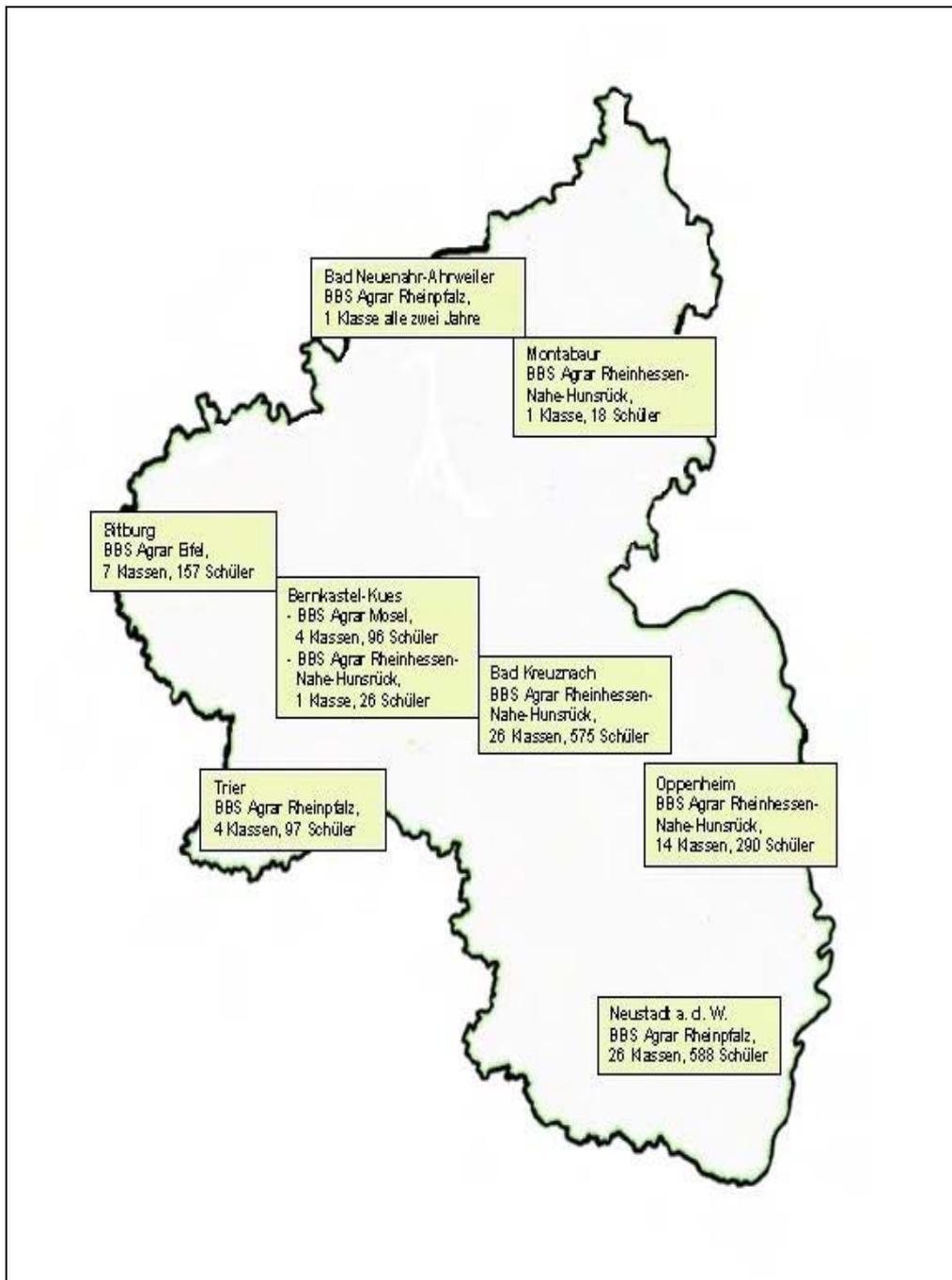
2.3 Zu kleine Schuleinheiten und zu viele Schulstandorte

Im Schuljahr 2008/2009 unterrichteten die 103 Berufsbildenden Schulen des Landes einschließlich der BBS Agrar rund 133.000 Schüler in 6.625 Klassen. Dies waren im Durchschnitt nahezu 1.300 Schüler in 64 Klassen je Schule.

Die vier BBS Agrar unterrichteten insgesamt 1.850 Schüler. Die Bandbreite lag bei 96 bis 909 Schüler je Schule. Die Schulen unterhielten insgesamt acht Standorte. An sechs Standorten waren zwischen vier und 26 Klassen gebildet. An einem Standort bestand nur eine Klasse, an einem weiteren war lediglich im zweijährigen Turnus eine Klasse eingerichtet.

⁸ Stellen, die als künftig wegfallend bezeichnet werden sollen, erhalten im Stellenplan den Vermerk "kw".

Schulstandorte der BBS Agrar



Das Schaubild zeigt die Verteilung der Klassen der BBS Agrar auf zu viele und zum Teil zu kleine Schulstandorte.

Die Schuleinheiten der BBS Agrar waren wesentlich kleiner als die der übrigen Berufsbildenden Schulen. Dadurch und durch die Verteilung der Klassen der BBS Agrar Rhein Hessen-Nahe-Hunsrück sowie der BBS Rheinpfalz auf Standorte mit zum Teil geringer Klassen- und Schülerzahl entstand vermeidbarer Aufwand.

Beispiele:

- Fünf Kräfte des DLR Rheinpfalz pendelten zur Erteilung des Unterrichts an der BBS Agrar Rheinpfalz zwischen den 200 km weit entfernten Schulstandorten Neustadt an der Weinstraße und Bad Neuenahr-Ahrweiler.
- Bei den BBS Agrar waren insgesamt vier Verwaltungskräfte mit Arbeitszeiteanteilen von drei Vollzeitkräften eingesetzt. Bei Unterricht für alle Schüler an einem Standort könnten die Verwaltungsaufgaben von insgesamt 1,5 Vollzeitkräften wahrgenommen werden.

Diese Fälle zeigen, dass durch eine Bündelung des Unterrichts bei Schulen, die annähernd dem Durchschnitt der Berufsbildenden Schulen entsprechen, und die Aufgabe von Standorten Einsparungen möglich sind.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat ausgeführt, die Agrarverwaltung sei bestrebt, die Schule möglichst effektiv zu organisieren. Die Bildung ausgelagerter Klassen erfolge künftig nur noch dort, wo dies kostengünstig möglich sei. Den Empfehlungen des Rechnungshofs entsprechend werde die Zahl der Schulen und Standorte unter Berücksichtigung der künftigen Schülerzahlen angepasst.

Im Hinblick auf einen möglichst wirtschaftlichen Unterricht sollten baldmöglichst die Zahl der Schulen verringert und kleinere kostenintensive Schulstandorte aufgegeben werden.

2.4 Berufsoberschule I bei den BBS Agrar nicht notwendig

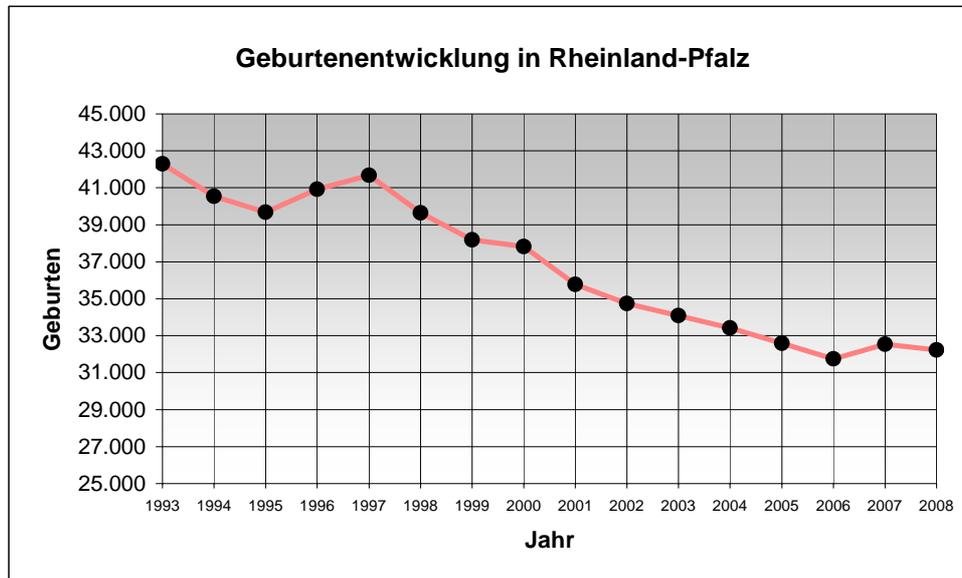
Die BBS Agrar Rheinhessen-Nahe-Hunsrück hatte im Schuljahr 2008/2009 am Standort Bad Kreuznach eine Berufsoberschule I mit einer Klasse und 23 Schülern eingerichtet.

Es war nicht notwendig, diese Schulform der BBS Agrar zuzuordnen, da die Stundentafel keinen landwirtschaftlichen Fachunterricht vorsieht. Am Besuch einer Berufsoberschule I interessierte Schüler können auf das Unterrichtsangebot allgemeiner Berufsbildender Schulen ausweichen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, die Aufgabe der Schulform werde geprüft.

2.5 Rückläufige Schülerzahlen, fehlendes Entwicklungskonzept

Die Zahl der Geburten in Rheinland Pfalz sank von 1993 bis 2008 um rund 24 % auf 32.200⁹:



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Zahl der Geburten von 1993 bis 2008.

Danach ist zu erwarten, dass im Schuljahr 2024/2025 voraussichtlich nur noch 1.400 Schüler die BBS Agrar besuchen. Dies würde gegenüber dem Schuljahr 2008/2009 einem Rückgang um 450 Schüler entsprechen. Dadurch verringert sich der Bedarf an Lehrkräften. Nach überschlägiger Berechnung können schrittweise mindestens sechs weitere Stellen des höheren Dienstes abgebaut und damit Personalausgaben von rund 0,4 Mio. € jährlich eingespart werden.

Aufgrund des anhaltenden Abwärtstrends bei den Schülerzahlen ist ein Entwicklungskonzept für die BBS Agrar notwendig. Hierin sollten die vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Straffung der Organisation und zum Abbau von Stellen berücksichtigt werden. Außerdem sollte untersucht werden, welche wirtschaftlichen Vorteile durch eine Eingliederung von Unterrichtsangeboten der BBS Agrar in allgemeine Berufsbildende Schulen erreichbar sind.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, unter seiner Federführung werde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die ein Entwicklungskonzept für die BBS Agrar erarbeite. Hierbei würden die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigt.

⁹ Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistisches Taschenbuch 2005 und Statistisches Jahrbuch 2009, jeweils Abschnitt 2.1 Natürliche Bevölkerungsbewegung, Tabelle 2.2.1 Eheschließungen und Geborene.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für die Unterrichtsverpflichtung der Bediensteten der DLR einen angemessenen Arbeitszeitrahmen vorzugeben,
- b) ein Entwicklungskonzept zu erstellen, das vor dem Hintergrund rückläufiger Schülerzahlen die Möglichkeiten zur Straffung der Schulorganisation und Anpassung der Stellenausstattung für die BBS Agrar sowie zur Verlagerung des Unterrichtsangebots auf allgemeine Berufsbildende Schulen aufzeigt und bewertet.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass die Kosten für die BBS Agrar in der Kosten- und Leistungsrechnung vollständig erfasst und verursachungsgerecht den Kostenträgern zugeordnet werden,
- b) zehn nicht mehr benötigte Stellen des höheren Dienstes abzubauen,
- c) baldmöglichst die Zahl der Schuleinheiten und Schulstandorte zu reduzieren,
- d) die Schulform "Berufsoberschule I" bei der BBS Agrar Rheinhessen-Nahe-Hunsrück aufzugeben,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe b zu berichten.

**Nr. 19 Fachhochschulen Koblenz, Trier und Worms -
Deputatsermäßigungen entsprechen der Regel-
lehrverpflichtung von 50 Professoren**

Die Lehrverpflichtung der Professoren an den Fachhochschulen Koblenz, Trier und Worms war für besondere Aufgaben um durchschnittlich 18 % ermäßigt.

Hochgerechnet auf alle Fachhochschulen des Landes entsprechen die Deputatsermäßigungen der Regellehrverpflichtung von 123 Professoren.

Zwei Drittel aller Deputatsermäßigungen entfielen auf hochschulinterne Leitungs- und Verwaltungsaufgaben. In einigen Fällen waren die Ermäßigungen nicht oder nicht in der bewilligten Höhe gerechtfertigt.

Professoren wiesen die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung nicht immer ordnungsgemäß nach. Die Hochschulverwaltungen kontrollierten die Deputatsabrechnungen zum Teil nicht. Sie bewerteten gleiche Tatbestände unterschiedlich und rechneten nicht genehmigte Ermäßigungen auf das Lehrdeputat an.

1 Allgemeines

Zentrale Aufgabe der Fachhochschulen ist die anwendungsbezogene Lehre, für die überwiegend hauptberufliches wissenschaftliches Personal eingesetzt wird¹. Professoren an Fachhochschulen sind verpflichtet, regelmäßig 18 Lehrveranstaltungsstunden (LVS) je Semesterwoche zu halten². Diese Verpflichtung kann für besondere Aufgaben und Funktionen ermäßigt werden³.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2009 an den Fachhochschulen Koblenz, Trier und Worms die Einhaltung der Lehrverpflichtung sowie Art und Umfang der Deputatsermäßigungen untersucht. Die Prüfung erstreckte sich auf das Wintersemester (WS) 2007/2008 und das Sommersemester (SoS) 2008.

¹ § 46 Hochschulgesetz (HochSchG) vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 2008 (GVBl. S. 205), BS 223-41.

² § 3 Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO) vom 7. Juli 1994 (GVBl. S. 325), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 438), BS 223-41-8.

³ §§ 8 und 9 HLehrVO.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ermäßigung des Lehrdeputats

2.1.1 Höhe der Ermäßigungen

In der nachfolgenden Tabelle sind der Regellehrverpflichtung die Deputatsermäßi-
gungen einschließlich der anteiligen Personalkosten gegenübergestellt:

	Fachhochschule ⁴					
	Koblenz		Trier (ohne Standort Birkenfeld)		Worms	
	WS 2007/2008	SoS 2008	WS 2007/2008	SoS 2008	WS 2007/2008	SoS 2008
Besetzte Stellen für Professoren ⁵	135	140	100	100	49	48
Regellehrver- pflichtung (LVS)	2.430	2.520	1.800	1.800	882	864
Deputatsermäßi- gungen:						
- LVS	383	381	366	345	181	184
- Anteil an der Regellehrver- pflichtung (Deputatser- mäßigungs- quote)	15,8 %	15,1 %	20,3 %	19,2 %	20,5 %	21,3 %
- umgerechnet in Stellen	21	21	20	19	10	10
- anteilige Per- sonalkosten ⁶	834.000 €	834.000 €	794.000 €	754.000 €	397.000 €	397.000 €

Die Regellehrverpflichtung der Professoren an den drei Fachhochschulen war um durchschnittlich 18 % je Semester ermäßigt. Bezogen auf ein Jahr entsprach dies der Regellehrverpflichtung von 50 Professoren und damit Personalkosten von 4 Mio. €.

In den Stellenplänen für das Haushaltsjahr 2008 sind für die drei Fachhochschulen insgesamt 342 Professorenstellen (ohne Hochschulleitung)⁷ ausgewiesen. Davon waren im Prüfungszeitraum durchschnittlich weniger als 84 % besetzt. Überträgt man diesen Anteil und die durchschnittliche Deputatsermäßigungsquote auf alle Fachhochschulen des Landes, entsprechen die Ermäßigungen rechnerisch der Regellehrverpflichtung von 123 Professoren oder Personalkosten von nahezu 10 Mio. € jährlich.

Unabhängig hiervon merkt der Rechnungshof an, dass Professoren an den geprüften Fachhochschulen im Prüfungszeitraum insgesamt 729 LVS hielten, die über die verbleibende Lehrverpflichtung hinausgingen. Diese Mehrleistungen können grundsätzlich innerhalb von zwei aufeinanderfolgenden Studienjahren ausgeglichen werden⁸.

⁴ Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden Stellenanteile auf ganze Stellen und sonstige Betragsangaben gerundet.

⁵ Ohne Hochschulleitung, beurlaubte Professoren und für Forschungsvorhaben freigestellte Professoren.

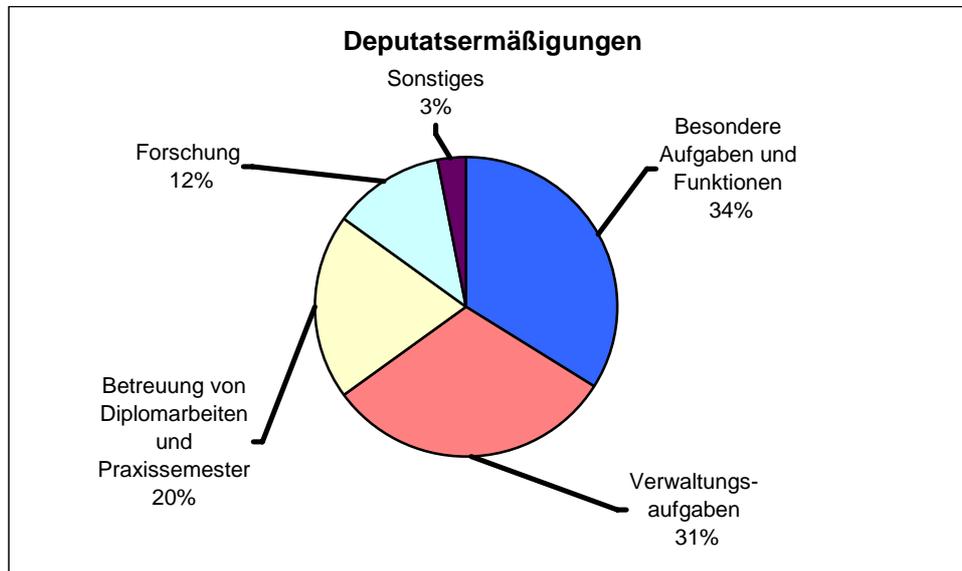
⁶ Ermittelt für ein Semester auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2008 (Besoldungsgruppe W 2; rund 39.700 €) des Ministeriums der Finanzen.

⁷ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 63 Fachhochschule Koblenz, Kapitel 09 66 Fachhochschule Trier, Kapitel 09 67 Fachhochschule Worms.

⁸ § 6 Abs. 1 HLehrVO.

2.1.2 Ermäßigungsgründe

Im Studienjahr 2008 verteilten sich die Deputatsermäßigungen für Professoren an den drei Fachhochschulen im Durchschnitt wie folgt:



Das Diagramm zeigt die Gründe auf, die bei den Fachhochschulen Koblenz, Trier und Worms im Studienjahr 2008 zu einer Ermäßigung der Regellehrverpflichtung führten.

Mit 65 % entfiel ein wesentlicher Teil der Deputatsermäßigungen auf hochschulinterne Leitungsaufgaben und Funktionen sowie weitere Verwaltungsaufgaben. Im Einzelnen wurde Folgendes festgestellt:

- Leitungs- und Verwaltungsaufgaben können eine Deputatsermäßigung nur rechtfertigen, wenn sie nicht von der Hochschulverwaltung übernommen werden können und ihre Übernahme zusätzlich zur Erfüllung der Regellehrverpflichtung wegen der damit verbundenen Belastung nicht zumutbar ist.
Diese Voraussetzungen waren nicht in allen Fällen erfüllt. So wurden z. B. an der Fachhochschule Trier Ermäßigungen für die Leitung von Laboren gewährt. Damit verbundene Tätigkeiten, insbesondere die Beschaffung von Geräten und Labormaterial, hätten Laboringenieuren der Fachhochschule übertragen werden können.
Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat erklärt, den Hochschulen werde empfohlen, den Einsatz kostengünstigerer Lösungen zu prüfen.
- Fünf Professoren der Fachhochschule Trier erhielten Deputatsermäßigungen für die Leitung von Laboren, die es nicht gab.
Die Fachhochschule hat darauf verwiesen, dass der Begriff „Labor“ lediglich als Sammelbezeichnung für eine Reihe von Einzeltätigkeiten gedient habe. Erfasst worden seien nicht nur Tätigkeiten, die über die Dienstaufgaben hinausgingen, sondern auch der zeitliche Mehraufwand für die Erfüllung von Dienstpflichten. Mehrtätigkeiten in diesem Sinne fielen in der Regel unplanmäßig an und könnten daher nicht durch einen Antrag auf Deputatsnachlass zu Beginn des Semesters erfasst werden.
Die Fachhochschule verkennt, dass eine solche Praxis sachgerechte Entscheidungen über Grund und Höhe einer Deputatsermäßigung nicht zulässt.
- Sowohl Fachhochschulen als auch Fachbereiche derselben Hochschule bewerteten vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich. Insbesondere bei der

Umrechnung des Zeitbedarfs für eine besondere Aufgabe in LVS fehlten einheitliche Maßstäbe. So genehmigte die Fachhochschule Worms antragsgemäß eine Deputatsermäßigung von vier LVS für ein Forschungsprojekt, das nach Schätzung des Professors voraussichtlich 60 Zeitstunden beanspruchen würde. Dagegen entsprechen nach den internen Regelungen der Fachhochschule Trier vier LVS einer Projektdauer von 200 Zeitstunden.

Das Ministerium hat angekündigt, die Festlegung eines einheitlichen Äquivalenzwertes zu prüfen.

- Für die Betreuung von Diplomarbeiten kann die Regellehrverpflichtung um eine, in besonderen Ausnahmefällen um zwei LVS ermäßigt werden.

Grundsätzlich gewährten die Hochschulen für drei bis fünf Diplomarbeiten eine LVS, bei mehr als fünf Diplomarbeiten zwei LVS. Hiervon abweichend wurden für einzelne Fachbereiche je Diplomarbeit zwischen 0,3 und 0,5 LVS abgerechnet. Teilweise wurden bereits bei fünf Diplomarbeiten zwei LVS berücksichtigt oder Diplomarbeiten wurden zur Erhöhung der Deputatsermäßigung in künftige Semester übertragen. Zudem waren die Diplomanden häufig nicht hinreichend konkret benannt, so dass Mehrfachanrechnungen nicht ausgeschlossen waren.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Interesse der Gleichbehandlung der Hochschullehrer werde es den Fachhochschulen die Einführung hochschulübergreifender einheitlicher Regelungen zur Beratung vorschlagen. Zur Vermeidung von Mehrfachanrechnungen würden Vorgaben ausgesprochen.

2.1.3 Zusammentreffen mehrerer Ermäßigungsgründe

Sofern Deputatsermäßigungen gleichzeitig aus mehreren Gründen gewährt werden, darf die höchste Einzelermäßigung überschritten werden⁹. Weitere Ermäßigungen sollen nur zum Teil, in der Regel höchstens zur Hälfte, berücksichtigt werden.

Diese für den Regelfall vorgesehene Begrenzung wurde von den Fachhochschulen nicht beachtet. Beispielsweise wurde im Wintersemester 2007/2008 die Regelgrenze um insgesamt 169 LVS überschritten.

Das Ministerium hat - der Anregung des Rechnungshofs folgend - erklärt, die Notwendigkeit einer Präzisierung der Vorschrift werde geprüft.

2.2 Nachweis der erbrachten Lehre

Die Erfüllung der konkreten Lehrverpflichtung war gegenüber der Dekanin oder dem Dekan des jeweiligen Fachbereichs nachzuweisen¹⁰. Dabei waren auch die gewährten Deputatsermäßigungen zu berücksichtigen. Folgendes wurde festgestellt:

- Der Nachweispflicht kamen die Professoren der Fachhochschulen in einigen Fällen nicht, ansonsten in unterschiedlicher Weise (u. a. Wochenstunden-nachweise, Deputatskonten, Excel-Tabellen) nach. Lediglich die Fachhochschule Trier hatte einheitliche Vordrucke eingeführt. Bei den Fachhochschulen Koblenz und Worms fehlten Vorgaben zum Mindestinhalt der Nachweise. So war beispielsweise nur bei der Fachhochschule Worms aus den Nachweisen erkennbar, ob es sich um wöchentliche Veranstaltungen oder um Blockkurse handelte. Ob letztere zutreffend auf die Lehrverpflichtung angerechnet worden waren¹¹, konnte nicht ohne Weiteres ermittelt werden. Eine Nachprüfung von

⁹ § 11 HLehrVO.

¹⁰ § 47 HochSchG.

¹¹ § 5 Abs. 1 Satz 2 HLehrVO.

46 Blockveranstaltungen, bei der weitere Daten (Kursdaten, Raumbelegungspläne) einbezogen wurden, ergab in vier Fällen eine höhere Deputatserfüllung. In 25 Fällen wurde das Deputat bei korrekter Umrechnung um insgesamt 44 LVS unterschritten.

- Nur in den Fachhochschulen Trier und Worms wurden die Nachweise nach Bestätigung durch den Dekan der Hochschulverwaltung zugeleitet. Eine Kontrolle, ob die auf die Regellehrverpflichtung angerechneten Deputatsermäßigungen genehmigt worden waren, war aber an keiner der Fachhochschulen vorgesehen. Infolgedessen wurden auch nicht genehmigte Ermäßigungen berücksichtigt; zum Teil wurden Genehmigungen während der Prüfung nachgeholt.
- Den Nachweisen an den Fachhochschulen Koblenz und Trier konnte nicht entnommen werden, in welchen Semestern Mehr- oder Minderstunden entstanden waren. An der Fachhochschule Worms führten die Fachbereiche Deputatskonten. Allerdings waren die Verfahrensweisen nicht einheitlich. Überwiegend wurden Mehr- oder Minderstunden ohne zeitliche Befristung fortgeschrieben. Nur in einigen Fällen wurde beachtet, dass die Lehrverpflichtung im Durchschnitt von zwei aufeinanderfolgenden Studienjahren zu erfüllen ist.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Fachhochschulen würden aufgefordert, jeweils ein einheitliches Nachweisverfahren unter Verwendung einheitlicher Vordrucke in den Fachbereichen zu implementieren.

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 Fachhochschulen bei der Gewährung von Deputatsermäßigungen einen strengen Maßstab anlegen und im Interesse einer Gleichbehandlung der Hochschullehrer einheitlich verfahren,
- b) die Regelung zur Höhe der Deputatsermäßigung beim Zusammentreffen mehrerer Ermäßigungsgründe zu präzisieren,
- c) auf ein verbessertes einheitliches Verfahren zum Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung hinzuwirken.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis c zu berichten.

Nr. 20 Pädagogische Service-Einrichtungen - Fortbildung und Beratung von Lehrkräften und Schulen wirtschaftlicher gestalten und Personalkosten transparenter darstellen

Im Jahr 2007 waren die Personalausgaben für abgeordnete Lehrkräfte mit weniger als 150.000 € im Haushalt der pädagogischen Service-Einrichtungen nachgewiesen. Der tatsächliche Einsatz dieser Kräfte entsprach Personalkosten von mehr als 3,3 Mio. €.

Die Fortbildungsangebote der Einrichtungen entsprechen nicht immer dem Bedarf der Zielgruppen. Beim Institut für schulische Fortbildung und schulpsychologische Beratung fielen 2007 fast 20 % der vorgesehenen Veranstaltungen aus, davon der überwiegende Teil aufgrund mangelnder Nachfrage. Verbindliche Arbeitsplanungen und Vorgaben für die Evaluation fehlten.

Fortbildung von Lehrkräften fand überwiegend während der Unterrichtszeiten statt. Dies führte 2007 zu einem Vertretungsbedarf von umgerechnet 235 Vollzeitlehrkräften.

Im Bereich der Verwaltung und der Hausbewirtschaftung bestanden Personalreserven von neun Vollzeitstellen. Bei einer Zusammenfassung der Einrichtungen in einem Landesinstitut erhöht sich die Personalreserve um mindestens drei weitere Vollzeitstellen.

1 Allgemeines

Das Institut für schulische Fortbildung und schulpsychologische Beratung (IFB), das Landesmedienzentrum (LMZ) und das Pädagogische Zentrum Rheinland-Pfalz (PZ) unterstützen als pädagogische Service-Einrichtungen die Schulen und Lehrkräfte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Schwerpunkte¹ sind beim

- IFB die Fortbildung und Beratung von Lehrkräften und Schulen,
- LMZ die Förderung des Gebrauchs audiovisueller und computerunterstützter Unterrichtsmittel,
- PZ die Koordination der Entwicklung der Lehrpläne und die Umsetzung in didaktische Materialien.

Nach Beginn der Prüfung durch den Rechnungshof wurde bekannt, dass die Landesregierung im Herbst 2007 beschlossen hatte, die pädagogischen Service-Einrichtungen in einem Landesinstitut zusammenzufassen. In dem neuen Institut sollen die Aufgaben der bisherigen Einrichtungen zwar zum großen Teil fortgeführt, aber neu geordnet und stärker aufeinander bezogen werden. Die Zusammenführung

¹ Vgl. Rundschreiben des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung über die Einrichtung eines Instituts für schulische Fortbildung und schulpsychologische Beratung vom 25. April 2000 (GAmtsbl. S. 304), Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung und Kultur über die Errichtung eines Landesmedienzentrums vom 8. April 1992 (GAmtsbl. S. 300) und Rundschreiben über die Errichtung eines Pädagogischen Zentrums vom 28. März 1985 (Amtsbl. S. 311).

soll 2010 abgeschlossen sein². Damit folgt die Landesregierung im Wesentlichen einer Forderung des Rechnungshofs aus dem Jahr 1999³.

Trotz der sich abzeichnenden Umstrukturierung hat der Rechnungshof die Prüfung der Einrichtungen fortgesetzt, um die bevorstehende Neuorganisation ggf. durch ergänzende oder weitergehende Feststellungen zu unterstützen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Orientierung der Abordnung von Lehrkräften am Bedarf und mangelnde Transparenz des Personalaufwands

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren bei den pädagogischen Service-Einrichtungen 406 Personen eingesetzt, darunter 132 abgeordnete Lehrkräfte:

Einrichtung	Zahl der Mitarbeiter		Kräfte insgesamt
	Stammpersonal	abgeordnete Lehrkräfte	
IFB	177	51	228
LMZ	47	25	72
PZ	50	56	106
Summe	274	132	406

Folgendes wurde festgestellt:

- Abordnungsdauer und Zahl der Abordnungsstunden orientierten sich nicht immer am tatsächlichen Bedarf der Einrichtungen.
- Die überwiegende Zahl der abgeordneten Lehrkräfte war mit weniger als der Hälfte ihrer Arbeitszeit, viele davon mit weniger als vier Lehrerwochenstunden, abgeordnet. Dies erschwerte für die Dienststellen und die Kräfte gleichermaßen den Arbeitsablauf.
- Im Jahr 2007 waren Lehrkräfte mit insgesamt 1.178 Lehrerwochenstunden abgeordnet. Dies entsprach dem Einsatz von 47 Vollzeitkräften. Allerdings waren deren Kosten nur zu einem geringen Teil den pädagogischen Service-Einrichtungen zugeordnet. Die Haushaltsrechnung 2007 wies für die abgeordneten Lehrkräfte Personalausgaben (Ist-Ausgaben) von weniger als 150.000 € aus⁴. Tatsächlich beliefen sich die Personalkosten, wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich, auf insgesamt 3.350.000 €⁵:

² Schreiben des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur an den Ausschuss für Medien und Multimedia vom 11. April 2008 zu TOP 9 der Sitzung des Ausschusses am 3. April 2008 "Zukunft des Landesmedienzentrums in Koblenz", Vorlage 15/2322.

³ Vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 17 (Drucksache 13/5380), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1999 des Rechnungshofs (Drucksache 13/5790 S. 13), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/6070 S. 9), Beschluss des Landtags vom 18. August 2000 (Plenarprotokoll 13/115 S. 8694), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1998 (Drucksache 13/6730 S. 5), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251 S. 16), 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. 9), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/1230 S. 15), Beschluss des Landtags vom 29. September 2002 (Plenarprotokoll 14/29 S. 2009), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2000 (Drucksache 14/1830 S. 10).

⁴ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 31 Pädagogisches Zentrum, Kapitel 09 32 Institut für schulische Fortbildung und schulpyschologische Beratung und Kapitel 09 33 Landesmedienzentrum - jeweils Titel 422 04 Bezüge der abgeordneten Beamtinnen und Beamten (Richterinnen und Richter).

⁵ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2007 des Ministeriums der Finanzen.

Einrichtung	Ist-Ausgaben ⁶	Zahl der Abordnungsstunden	Vollzeitkräfte	Personalkosten
IFB	53.000 €	495	20	1.400.000 €
LMZ	94.000 €	282	11	750.000 €
PZ	1.000 €	401	16	1.200.000 €
Summe	148.000 €	1.178	47	3.350.000 €

Die den pädagogischen Service-Einrichtungen zugerechneten Ist-Ausgaben ließen somit kaum Rückschlüsse auf den Personaleinsatz zu.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat erklärt, dem Monitum des Rechnungshofs, Abordnungen in bedarfsgerechtem Umfang sicherzustellen, werde entsprochen. Richtschnur für die geforderte Festlegung einer Untergrenze für Abordnungsstunden solle sein, dass die abgeordnete Lehrkraft mindestens an einem vollen Arbeitstag der pädagogischen Service-Einrichtung zur Verfügung stehe. Im nächsten regulären Haushalt werde der voraussichtliche Bedarf an Abordnungen im jeweiligen Kapitelvorwort dargestellt. Eine Umrechnung in Abordnungsstellen und entsprechende Veranschlagung der Ausgaben werde geprüft.

2.2 Aufgabenüberschneidungen

Alle pädagogischen Service-Einrichtungen nahmen parallel gleichartige Aufgaben der Fortbildung und Beratung wahr. Auch an einigen Modellprojekten waren alle Einrichtungen beteiligt, was u. a. zu Überschneidungen und Personalmehraufwand führte. Dies lässt sich durch eine Bündelung der Aufgaben vermeiden.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs und sehe darin eine Bestätigung seines Konzepts, im Wege der Zusammenführung der Einrichtungen den Mehraufwand zu vermeiden.

2.3 Fortbildungsangebote zu wenig bedarfsorientiert

Die pädagogischen Service-Einrichtungen orientierten ihre Fortbildungsangebote nicht immer am Bedarf der Zielgruppen, insbesondere der Lehrkräfte und Schulen. Ein geregeltes Verfahren zur Ermittlung des Bedarfs war weder bei den einzelnen Einrichtungen noch übergreifend erkennbar:

- Im Jahr 2007 fielen beim IFB fast 20 % der vorgesehenen Veranstaltungen aus. Nach Darstellung des Instituts war dies überwiegend auf mangelnde Nachfrage zurückzuführen.
- Verbindliche Arbeitsplanungen fehlten.
- Eine Evaluation der durchgeführten Veranstaltungen war weitgehend unterblieben. Rückmeldungen aus dem schulischen Adressatenkreis waren lediglich beim PZ systematisch erhoben und ausgewertet worden. Andere Erkenntnisse, z. B. aus der Evaluation von Schulen, wurden nicht hinreichend genutzt.
- Beim IFB entschied der zuständige Referent, ob und in welcher Form Veranstaltungen durch die Teilnehmer zu bewerten waren. Soweit Abfragen ausgewertet wurden, waren sie als Planungshilfe für das Institut wenig geeignet.

Das Ministerium hat mitgeteilt, in regelmäßigen Koordinierungsgesprächen würden die Unterstützungsangebote im Hinblick auf ihren Beitrag zur Qualitätsentwicklung der Schulen überprüft. Fortbildung solle verstärkt nachfrageorientiert und schulintern erfolgen. Für die Arbeitsweise des neuen Landesinstituts bedeute dies eine Abkehr von zentralen und regionalen Fortbildungsveranstaltungen hin zu allgemeinem Projektmanagement, Studientagen und regionalen Arbeitsgemeinschaften sowie

⁶ Zahlenangaben wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet.

zur Beratung von Fachkonferenzen und Steuergruppen. Evaluationsmethoden sollten vereinheitlicht werden.

2.4 Software nicht hinreichend genutzt

Bei der Organisation und der Durchführung von Veranstaltungen gingen die pädagogischen Service-Einrichtungen unterschiedlich vor.

Das IFB nutzte beispielsweise das den Instituten zur Verfügung stehende EDV-Programm TIS (sogenanntes **T**eacher **I**nformation **S**ystem) für alle Arbeitsschritte von der Planung, Bekanntgabe, Anmeldung bis zur statistischen Auswertung. LMZ und PZ machten die Veranstaltungen zu einem Teil noch herkömmlich in Papierform bekannt. Dementsprechend meldeten sich die Teilnehmer mittels Vordruck an, wodurch weitere Arbeiten, z. B. die Erfassung der persönlichen Daten, notwendig wurden.

Das Programm TIS hat sich bewährt. Es unterstützt - die Entwicklung einer Schnittstelle vorausgesetzt - auch die haushaltsmäßige Abwicklung der Veranstaltungen. Durch eine stärkere Nutzung dieses Programms lassen sich Arbeitszeitreserven gewinnen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, ab dem Schuljahr 2009/2010 sei "Fortbildung-Online" für die Anmeldung von Lehrkräften zu den Fortbildungsveranstaltungen verbindlich. Über einen weitergehenden Einsatz dieses Programms, die künftige Gestaltung des Veranstaltungsmanagements und die Personalausstattung werde im Zuge der Neuorganisation entschieden.

2.5 Fehlende oder unvollständige Kostenkalkulationen

Bei der Planung von Angeboten (u. a. Veranstaltungen und Publikationen) sollte die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln angestrebt werden⁷. Grundlage für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit sind Kostenermittlungen und -vergleiche.

Den pädagogischen Service-Einrichtungen waren in den meisten Fällen die Kosten ihrer Produkte nicht bekannt. Soweit Kalkulationen durchgeführt wurden, so z. B. für Druckerzeugnisse des PZ, blieben die Personalkosten unberücksichtigt. Daher war ein Vergleich, ob der verfolgte Zweck möglicherweise durch Vergabe an Dritte wirtschaftlicher hätte erreicht werden können, nicht möglich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, mit Errichtung des neuen Landesinstituts werde der jeweils für die einzelnen Projekte erforderliche Personal- und Sachbedarf ermittelt.

2.6 Wirtschaftlichere Gestaltung der Fortbildungsangebote

Vielfach hätten Veranstaltungen wirtschaftlicher durchgeführt werden können. Die Prüfung hat hierzu eine Reihe von Ansatzpunkten ergeben.

2.6.1 Vertretungsbedarf infolge von Fortbildungsveranstaltungen

Nach wie vor wurden viele Fortbildungsveranstaltungen während der Unterrichtszeiten angeboten. Nach den Feststellungen aus der vorhergehenden Prüfung entsprach der Vertretungsbedarf für die wegen eigener Fortbildung abwesenden Lehrkräfte im Jahr 1997 der jährlichen Unterrichtsverpflichtung von 152 Vollzeitlehrkräften. Der Vertretungsbedarf stieg 2007 auf 235 Kräfte. Dieser lässt sich reduzieren, wenn verstärkt unterrichtsfreie Zeiten für die Fortbildung genutzt werden.

Das Ministerium hat erklärt, mit dem Aufbau eines umfassenden schulischen Beratungssystems erfolge eine weitere Verschiebung der Arbeit des neuen Landesinstituts hin zu regionalen Veranstaltungen und Arbeitsgemeinschaften sowie zur

⁷ Nr. 1.2 zu § 7 VV-LHO.

Beratung von Fachkonferenzen. Diese fänden zu einem beträchtlichen Teil in der unterrichtsfreien Zeit statt.

Es führte weiter aus, dass zur intensiveren Nutzung der unterrichtsfreien Zeit für Fortbildungs- und Beratungszwecke verschiedene Maßnahmen entwickelt und erprobt werden sollten. Zu berücksichtigen seien dabei die durch Raum-, Zeit- und Personalkapazitäten sowie die Bereitschaft der Lehrkräfte gesetzten Grenzen. Nach den bisherigen Erfahrungen seien offensichtlich nur Funktionsstelleninhaber bereit, in größerem Umfang Fortbildungsangebote in den Ferien wahrzunehmen.

2.6.2 Geringe Teilnehmerzahlen

Von den 2.819 im Jahr 2007 durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen des IFB fanden 420 mit fünf oder weniger Teilnehmern statt:

Zahl der Veranstaltungen	76	54	65	104	121
Zahl der Teilnehmer	1	2	3	4	5

In der Regel sind derartige Veranstaltungen unwirtschaftlich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, für kleinere Zielgruppen würden gesonderte Mindestteilnehmerzahlen festgesetzt.

2.6.3 Raumbedarf

Die IFB-eigenen Schulungs- und Besprechungsräume am Hauptsitz in Speyer wurden durchschnittlich nur an 68 Tagen im Jahr genutzt. Ursächlich für den geringen Nutzungsgrad war u. a., dass sich die Fortbildungsveranstaltungen wegen der Schulferien auf 39 Wochen im Jahr konzentrierten. Außerdem waren die Veranstaltungen ungleichmäßig auf die Woche verteilt. Mittwochs fanden nahezu doppelt so viele Veranstaltungen wie an Montagen und fast dreimal so viele wie an Freitagen statt.

Neben den eigenen Räumen nutzte das IFB seit längerer Zeit unentgeltlich ein weiteres Gebäude. Dieses verfügte auf insgesamt rund 700 m² über mehrere Besprechungs- und Büroräume. Künftig soll das IFB für dieses Gebäude eine Miete von rund 170.000 € jährlich zahlen.

Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob bei einer verbesserten Nutzung des Hauptgebäudes das andere Gebäude noch benötigt wird. Dabei sollte nicht außer Acht bleiben, dass im Hauptgebäude zwei Stockwerke mit einer Gesamtfläche von mehr als 1.100 m² leer stehen. Außerdem liegt das andere Gebäude rund 300 m vom Haupthaus entfernt, so dass u. a. für die Organisation und Durchführung von Schulungen Mehraufwand entsteht.

Das Ministerium hat erklärt, das IFB werde zeitliche Rahmenvorgaben für die Verteilung der Veranstaltungstage machen. Die Nutzung der beiden leerstehenden Stockwerke im Verwaltungstrakt des IFB und das Raumprogramm insgesamt würden geprüft.

2.7 Personalreserven nutzen

Im Bereich der Verwaltung und Hausbewirtschaftung bestanden bei den pädagogischen Service-Einrichtungen Personalreserven von umgerechnet neun Vollzeitkräften. Mit der Errichtung eines Landesinstituts lassen sich weitere Synergieeffekte erzielen. Beispiele:

- Bei jeder pädagogischen Service-Einrichtung gibt es eine Verwaltung mit den klassischen Zuständigkeiten für Personal, Haushalt und Beschaffung sowie einen Verwaltungsleiter.

Künftig wird nur noch ein Verwaltungsleiter erforderlich sein. Bei der Personalverwaltung wird sich der Bedarf um mindestens 2,5 Vollzeitkräfte, bei der Bewirtschaftung des Haushalts um bis zu eine Vollzeitkraft verringern.

- Möglichkeiten zur Stelleneinsparung ergeben sich auch aus der Zentralisierung des Veranstaltungsmanagements, der Bibliothek und - bei gleichzeitiger Reduzierung der Druckerzeugnisse - der Druckerei.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei vorgesehen, die Personalausstattung nach der Entscheidung über den künftigen Aufgabenzuschnitt dem Bedarf anzupassen. Es sei nach dem derzeitigen Sachstand beabsichtigt, die Aufgaben der Verwaltung in drei Bereichen zu bündeln und zusammen mit den Aufgaben des IT-Service in einer Abteilung anzusiedeln.

2.8 Regionale Verteilung verbesserungsfähig

Neben den Hauptstellen des IFB, des LMZ und des PZ gibt es 14 schulpsychologische Beratungszentren (SPBZ), zwei Außenstellen des IFB und sieben des PZ.

Des Weiteren sind 30 Bildstellen oder Medienzentren in kommunaler Trägerschaft eingerichtet. Sie haben die Aufgabe, die Schulen ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs zu beraten und mit Medien zu versorgen. Die Medienzentren waren trotz inhaltlich zum Teil vergleichbarer Aufgaben und des Einsatzes staatlicher Lehrkräfte nicht in die Arbeit der pädagogischen Service-Einrichtungen eingebunden.

Die Standorte der Einrichtungen sind nachfolgend dargestellt:

Standorte	SPBZ	IFB	PZ	LMZ	Summe	nachrichtlich: Medien- zentrum ⁸
Altenkirchen			x		1	x
Bad Kreuznach	x		x		2	
Boppard		x			1	
Daun			x		1	x
Gerolstein	x				1	
Hachenburg	x				1	
Idar-Oberstein	x				1	
Kaiserslautern	x				1	x
Kirchheimbolanden	x				1	x
Koblenz	x		x	x	3	x
Landau			x		1	x
Ludwigshafen	x		x		2	x
Mainz	x				1	xx
Mayen	x				1	x
Pirmasens	x				1	
Saarburg		x	x		2	
Speyer	x	x	x		3	x
Trier	x				1	x
Wittlich	x				1	x

⁸ Weitere Medienzentren bestehen in Alzey, Bad Ems, Bad Neuenahr-Ahrweiler, Birkenfeld, Bitburg, Cochem, Germersheim, Kusel, Nentershausen, Neustadt a. d. W., Bad Dürkheim, Neuwied, Rennerod, Simmern, Worms und Zweibrücken.

Mehrere Außenstellen am gleichen Ort oder in unmittelbarer Nachbarschaft, wie z. B. in Koblenz und Boppard, stehen der angestrebten Vereinheitlichung und Zentralisierung des Angebots vor Ort und einer Ressourcen schonenden Flächendeckung entgegen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Konzept der Weiterentwicklung der pädagogischen Service-Einrichtungen sehe eine schulnahe und den Anforderungen eines Flächenlandes gerecht werdende Repräsentanz der Angebote vor. Dies schließe den Ausbau bestehender Standorte ebenso ein wie die Zusammenführung von Außenstellen mit dem Ziel einer gleichmäßigeren Auslastung und der Vermeidung von Doppelarbeit oder der Überschneidung von Arbeitsfeldern. Die Medienzentren seien bereits in die Arbeit der regionalen Medienkompetenznetzwerke eingebunden und eine Berichtspflicht sei eingeführt worden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf eine bedarfsgerechte Abordnung von Lehrkräften an die pädagogischen Service-Einrichtungen hinzuwirken,
- b) eine Untergrenze für den Umfang der Abordnungsstunden festzulegen,
- c) die Personalausgaben der abgeordneten Kräfte transparent darzustellen,
- d) durch Bündelung der Fortbildungs- und Beratungsaufgaben Überschneidungen und Personalmehraufwand zu vermeiden,
- e) Fortbildungsangebote stärker als bisher am Bedarf zu orientieren sowie für die Planung und Qualitätskontrolle ein standardisiertes Evaluationsverfahren einzuführen,
- f) Fortbildungs- und Beratungsangebote auf einer einheitlichen elektronischen Plattform bekannt zu machen,
- g) den Einsatz des Programms TIS als Instrument der Planung, des Controllings und der Statistik im künftigen Landesinstitut zu prüfen,
- h) für die Planung von Projekten die voraussichtlichen Kosten möglichst vollständig zu ermitteln und auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über die Durchführung zu entscheiden,
- i) Fortbildungsveranstaltungen für Lehrkräfte zur Verringerung des Vertretungsbedarfs verstärkt in der unterrichtsfreien Zeit durchzuführen,
- j) für Veranstaltungen Mindestteilnehmerzahlen festzusetzen,
- k) den Raumbedarf für das Institut in Speyer zu prüfen,
- l) die Medienzentren soweit wie möglich in die Gesamtkonzeption des künftigen Landesinstituts einzubinden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die durch organisatorische Zusammenfassung der pädagogischen Service-Einrichtungen in einem Landesinstitut entstehenden Synergieeffekte möglichst vollständig zu nutzen und freiwerdende Ressourcen bei der Bemessung des Verwaltungspersonals zu berücksichtigen,
- b) bei der Neustrukturierung der Außenstellen eine angemessene regionale Verteilung ohne Mehrfachpräsenz an einem Standort anzustreben,
- c) über die Ergebnisse der zu Nr. 3.1 Buchstaben d bis l veranlassten Maßnahmen zu berichten.

Nr. 21 Agentur für Qualitätssicherung, Evaluation und Selbstständigkeit von Schulen - Evaluationsaufwand kann verringert werden

Für die Evaluation setzte die Agentur deutlich mehr Personal ein, als in den Stellenplänen ausgewiesen ist. Eine Zielvereinbarung zur Konkretisierung des Leistungsauftrags war noch nicht geschlossen.

Kontaktbesuche und die Teilnahme von Koreferenten an Vorbereitungs- sowie von Schulaufsichtsbeamten an Evaluationsbesuchen waren regelmäßig nicht erforderlich. Die Zeitansätze für die Aufgaben von Teamleitungen waren zu großzügig bemessen.

Der Einsatz von Koreferenten als Teamleiter kann bis zu doppelt so hohe Kosten verursachen wie der eines Referenten der Agentur.

Eine Universität fertigte Ergebnisberichte erheblich kostengünstiger als die Agentur.

Arbeitsabläufe bei der Vorbereitung und Durchführung von Schulbesuchen sowie bei der Fertigung von Berichten können gestrafft werden.

1 Allgemeines

Das Land richtete zum 1. August 2005 die Agentur für Qualitätssicherung, Evaluation und Selbstständigkeit von Schulen (AQS) als Stabsstelle bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) ein. Sie bildet eine eigenständige Organisationseinheit im Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur und ist dem Präsidenten der ADD unterstellt.

Aufgabe der AQS ist es, regelmäßig externe Evaluationen an allen staatlichen Schulen des Landes durchzuführen. Sie erstellt auf der Grundlage von empirisch erhobenen Daten, Einblicknahmen in Lehr- und Lernsituationen, Gesprächen mit Mitgliedern der Schulgemeinschaft sowie unter Einbeziehung der Qualitätsprogramme und schulstatistischer Daten einen Bericht zur Qualität der jeweiligen Schule. Die Berichte sind Grundlage für Zielvereinbarungen zwischen Schulen und Schulbehörde¹.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die AQS ihre Aufgaben wirtschaftlich erledigt.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Leistungsauftrag - fehlende Zielvereinbarung und hoher Personaleinsatz

Für die AQS war erstmals in den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 ein Leistungsauftrag formuliert worden. Danach sollte die AQS bis Ende 2009/Anfang 2010 alle staatlichen Schulen besucht haben. Mit dem Doppelhaushalt 2009/2010 wurde der Leistungsauftrag fortgeschrieben. Allerdings wurden die Vorgaben nach unten angepasst, "da die offensichtlich sehr hochgesteckten Ziele mit Abstand nicht erreicht werden konnten"². Nunmehr soll die AQS bis Ende 2011 alle 1.589 staatlichen Schulen besuchen. Die Evaluationsberichte

¹ Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2009/2010, Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Vorwort zu Kapitel 09 82 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion.

² Budgetbericht der Landesregierung zum 31. Dezember 2008, S. 6 (Drucksache 15/3167).

sollen spätestens bis zum Ablauf des ersten Kalenderhalbjahres 2012 vorliegen. Eine Zielvereinbarung zur Konkretisierung des Leistungsauftrags³ war noch nicht geschlossen.

Bis zum Ende des Schuljahres 2008/2009 hatte die AQS insgesamt 476 Schulen evaluiert. Davon hatten 305 Schulen einen Evaluationsbericht erhalten. Ob die Vorgaben des Leistungsauftrags mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen eingehalten werden können, bleibt abzuwarten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass schon jetzt für die Evaluationsverfahren deutlich mehr Personal eingesetzt wird, als in den Stellenplänen der AQS ausgewiesen ist. Neben den umgerechnet rund 47 der AQS direkt zugeordneten Vollzeitkräften waren Schulaufsichtsbeamte und Koreferenten als Mitglieder der Evaluationsteams an den Verfahren beteiligt. Koreferenten sind in der Regel Lehrkräfte, die durch Qualifizierungsmaßnahmen der AQS auf ihre Aufgaben vorbereitet werden. Von den 239 Koreferenten, die zur Verfügung standen, hatten 150 im ersten Halbjahr 2009 bereits an Schulbesuchen teilgenommen.

Außerdem wurde die AQS durch Kräfte der ADD z. B. bei der Personalgewinnung oder bei Beschaffungsmaßnahmen unterstützt.

Die AQS hat auf Probleme in der Anfangsphase hingewiesen. Das Ziel, bis Ende 2011 alle staatlichen Schulen in Rheinland-Pfalz zu evaluieren, werde weiterhin angestrebt. Eine Zielvereinbarung werde zurzeit erarbeitet.

2.2 Möglichkeiten für eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung

2.2.1 Kontaktbesuche

Vor den drei verbindlichen Schulbesuchen (Vorbereitungs-, Evaluations- und Rückmeldebesuch) nahmen die Teamleitungen zur Klärung organisatorischer Fragen telefonisch oder im Rahmen eines zusätzlichen Schulbesuchs Kontakt mit den Schulleitungen auf.

Ein Kontaktbesuch ist regelmäßig nicht erforderlich. Organisatorische Fragen können telefonisch oder per E-Mail geklärt werden. Zur persönlichen Kontaktaufnahme ist der Vorbereitungsbesuch ausreichend.

Kontaktbesuche erfordern im Vergleich zu einer telefonischen Kontaktaufnahme einen um vier Stunden höheren Zeitaufwand je Schule. Das entspricht bei 420 jährlich zu evaluierenden Schulen der Jahresarbeitszeit einer Vollzeitkraft.

Die AQS hat mitgeteilt, Kontaktbesuche fänden nicht mehr oder nur noch ausnahmsweise statt.

2.2.2 Einsatz von Koreferenten bei Vorbereitungsbesuchen

Vorbereitungsbesuche umfassen neben einem Gespräch mit der Schulleitung regelmäßig einen Schulrundgang mit Vertretern der Schule und des Schulträgers. Im Rahmen einer Gesamtkonferenz erläutert die Teamleitung den Ablauf der Evaluation. Im Anschluss findet ein leitfadengestütztes Gespräch mit dem Schulleiternbeirat statt.

Das AQS-Team bestand bei diesen Besuchen wegen der Protokollierung von Gesprächen aus mindestens zwei Personen (davon ein Koreferent).

Von den Teamleitungen kann aufgrund ihrer Qualifizierung, der standardisierten Fragen und der zwischenzeitlich gewonnenen Erfahrungen erwartet werden, diese

³ § 7 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 (LHG 2007/2008) vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421), geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 317), BS 63-36, und LHG 2009/2010 vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 327), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. November 2009 (GVBl. S. 367), BS 63-37.

Gespräche auch zu protokollieren. Bei 420 Schulbesuchen und einem Zeitbedarf von jeweils fünf Stunden reduziert sich dadurch der Einsatz von Koreferenten rechnerisch um 2.100 Stunden jährlich. Das entspricht der Arbeitszeit von mehr als einer Vollzeitkraft.

Die AQS hat erklärt, sie werde die Dokumentation durch die Teamleitung bei Gesprächen mit Eltern- und Schülervertretungen erproben. Ob dies beibehalten oder ausgebaut werden könne, müsse über interne Qualitätsanalysen nach einem Jahr entschieden werden.

2.2.3 Einsatz von Schulaufsichtsbeamten

Evaluationsbesuche werden in der Regel durch die Teamleitung der AQS, einen - für die Schule ansonsten nicht zuständigen - Schulaufsichtsbeamten und einen oder mehrere Koreferenten durchgeführt.

Der durchschnittliche Zeitaufwand der Schulaufsichtsbeamten je Schulbesuch betrug mehr als 12 Zeitstunden. Bei 420 Evaluationsbesuchen entspricht dies insgesamt der Arbeitszeit von mehr als drei Vollzeitkräften oder Personalkosten von rund 380.000 € jährlich⁴. Der Zeitaufwand für die Teilnahme des für die jeweilige Schule zuständigen Schulaufsichtsbeamten am Rückmeldebesuch ist hierbei nicht berücksichtigt.

Die Notwendigkeit, in der Anfangsphase der AQS mangels sonstiger Fachkräfte Schulaufsichtsbeamte für die Evaluation heranzuziehen, ist mit wachsender Zahl der Koreferenten entfallen.

Die AQS hat erklärt, sie werde die Notwendigkeit der Teilnahme von Schulaufsichtsbeamten an den Evaluationsbesuchen prüfen.

2.2.4 Zeitvorgaben für Teamleitungen

Die AQS legte als Zeitbedarf der Teamleitungen für die Evaluation einer Schule durchschnittlich 62 Stunden zugrunde. Die Ansätze waren teilweise zu großzügig bemessen. Beispiele:

- Für Dokumentation und Sicherung der Ergebnisse der Evaluationsbesuche wurden acht Stunden vorgesehen. Tatsächlich waren hierfür nach Angaben der Teamleitungen durchschnittlich nur drei Stunden erforderlich.
- Für den Evaluationsbesuch (ohne Vor- und Nachbereitung sowie An- und Abreise) hatte die AQS zwölf Stunden berücksichtigt. Die Schulaufsichtsbeamten gaben den Aufwand an den Schulen dagegen mit durchschnittlich 8,5 Stunden an.

Nach zwei Jahren Regelbetrieb sind die Aufgaben zur Routine geworden und können schneller erledigt werden. Auch der Aufwand für sonstige Tätigkeiten, wie z. B. für Sitzungen und Klausurtagungen, kann verringert werden.

Die AQS hat zugesagt, die Aufgabenschwerpunkte der Teamleitungen und den Personalbedarf zu prüfen.

2.2.5 Festlegung von Dienstorten der Teamleiter

Abweichend von dem Hauptsitz der AQS (seit Mitte 2009 Bad Kreuznach, zuvor Mainz) hatten sieben Teamleiter ihren Dienstort in Koblenz, sechs in Trier und drei in Neustadt an der Weinstraße.

Auf diese Dienstorte entfiel nur ein geringer Teil der Arbeitszeit der Teamleiter. Rund 80 % betrafen Tätigkeiten im Außendienst und am Heimarbeitsplatz. Die

⁴ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2009 des Ministeriums der Finanzen.

verbleibenden 20 % der Arbeitszeit wurden nahezu ausschließlich für Teamsitzungen am Hauptsitz der AQS genutzt. Dort standen für alle Mitarbeiter Büro- und Besprechungsräume bereit.

Bei einem Beamten ergaben sich 2008 rund 200 Dienstfahrten vom Wohn- oder Dienstort zum Hauptsitz der AQS. Die Fahrzeit von jeweils vier bis fünf Stunden zählte als Dienstzeit. Die Jahresfahrleistung der von diesem Beamten genutzten Dienstwagen von zusammen rund 62.000 km entsprach 45 % der insgesamt mit Dienstkraftfahrzeugen der AQS zurückgelegten Wegstrecken im Jahr 2008.

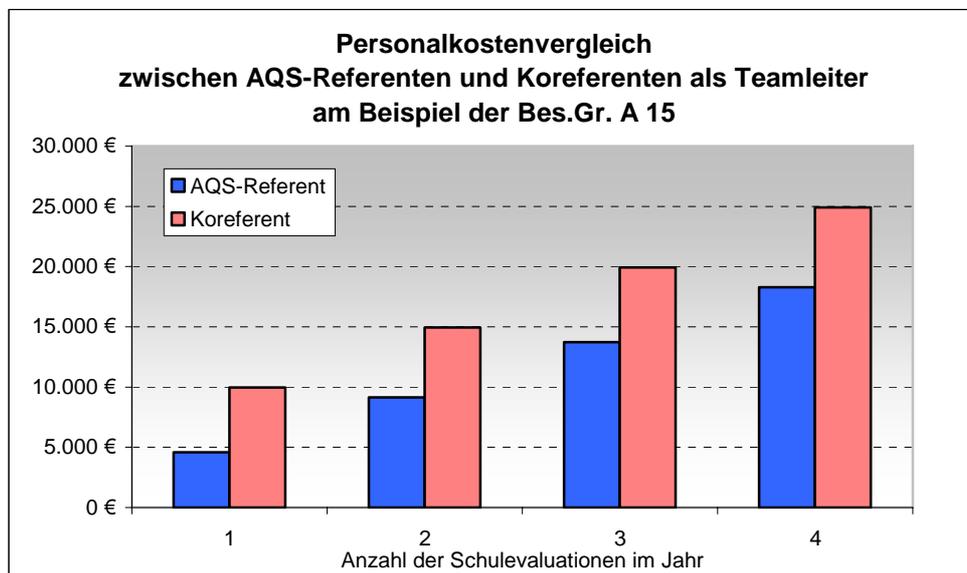
Die AQS hat erklärt, spätestens 2011 werde für alle Kräfte der Hauptsitz der AQS als Dienstort festgelegt.

2.2.6 Einsatz von Koreferenten als Teamleiter

Zusätzlich zu den Referenten der AQS erledigten seit September 2009 insgesamt 31 Koreferenten eigenständig Teamleitungsaufgaben. Die Unterrichtsverpflichtung wird dafür um eine Unterrichtsstunde/Woche gemindert (Entlastung). Für jede evaluierte Schule kommt eine weitere Entlastungsstunde hinzu⁵. Vorgesehen waren maximal vier Schulevaluationen pro Schuljahr und Koreferent.

Im Vergleich zu der ohnehin großzügig bemessenen Zeitvorgabe für Referenten der AQS von 62 Stunden für eine Evaluation ist die Anrechnung zu hoch. Eine Entlastungsstunde entspricht je nach Unterrichtsverpflichtung zwischen 60 und 68 Zeitstunden. Zusammen mit der Grundanrechnung stehen den Koreferenten für eine Schule demnach mindestens 120 Stunden zur Verfügung. Selbst bei vier Schulevaluationen wird den Koreferenten mit durchschnittlich mindestens 75 Stunden je Schule weit mehr Zeit eingeräumt als den Referenten der AQS.

Die anteiligen Personalkosten (Besoldungsgruppen A 13 bis A 16) eines Koreferenten für eine Schulevaluation können somit - je nach Häufigkeit des Einsatzes - mehr als das Doppelte eines hauptamtlichen AQS-Teamleiters betragen.



In dem Diagramm sind beispielhaft die Personalkosten eines AQS-Referenten den Kosten eines Koreferenten jeweils auf der Grundlage der Besoldungsgruppe A 15 gegenübergestellt. Es wird deutlich, dass der Einsatz eines Koreferenten wesentlich höhere Personalkosten verursacht.

⁵ Eine Unterrichtsstunde entspricht - unter Berücksichtigung der ungebundenen Arbeitszeit u. a. für Vor- und Nachbereitung - etwa zwei Zeitstunden.

Hinzu kommt, dass an den Stammschulen der Koreferenten durch deren Teamleitertätigkeit Vertretungsbedarf entstehen kann. Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen ist der Einsatz von Koreferenten als Teamleiter unwirtschaftlich.

Die AQS hat eine Überprüfung zugesagt.

2.2.7 Evaluationsberichte

Zur Erstellung der Evaluationsberichte wurde Folgendes festgestellt:

- Fachbereich "Wissenschaft, Analyse"

Dem Fachbereich "Wissenschaft, Analyse" gehörten zum Zeitpunkt der Prüfung neun wissenschaftliche Mitarbeiter mit Zeitanteilen von mehr als sechs Vollzeitkräften an. Sie fertigten auf der Grundlage der bereitgestellten Protokolle über die Schulbesuche und der von studentischen Hilfskräften ausgewerteten Fragebögen und sonstigen Unterlagen den Berichtsentwurf.

Bei der Planung des Personalbedarfs im Januar 2007 war die AQS davon ausgegangen, dass eine Kraft 70 Berichte jährlich erstellen könnte. Der Fachbereich fertigte 2008 nur 117 Evaluationsberichte, das sind rund 19 Berichte je Vollzeitkraft. Im Fachbereich entfielen 35 % der Arbeitszeit auf diese Aufgaben. Dies entspricht der Arbeitszeit von etwas mehr als zwei Vollzeitkräften. Legt man die von der AQS festgelegten Leistungsanforderungen zugrunde, hätten rund 150 Ergebnisberichte erstellt werden müssen.

Die übrigen rund 65 % ihrer Gesamtarbeitszeit wendeten die wissenschaftlichen Mitarbeiter für sonstige Tätigkeiten auf. Davon entfiel fast die Hälfte auf die Entwicklung oder Weiterentwicklung der Evaluationsberichte, der qualitativen und quantitativen Methoden des Erhebungsverfahrens sowie auf die Bearbeitung von Grundsatzfragen.

Nach Abschluss der Pilotphase und im Hinblick auf das zwischenzeitlich standardisierte Verfahren der Berichterstellung erscheint der Zeitanteil für sonstige Tätigkeiten zu hoch. Zudem erschwert eine ständige Veränderung der Erhebungs- und Auswertungsverfahren die Vergleichbarkeit der Ergebnisse.

- Kooperation

Im Jahr 2007 schloss die AQS mit einer Universität einen Kooperationsvertrag zur theoretischen und empirischen Entwicklung eines Verfahrens zur integrativen Auswertung großer Datenbestände. Erkenntnisse für die Entwicklung dieses Verfahrens sollten durch die Aufbereitung von Datensätzen der AQS zu Rohberichten gewonnen werden. Bis zum 30. Juni 2009 sollte die Universität 550 Ergebnisberichte vorgelegt haben. Für die Durchführung des Projektes zahlte die AQS 300.000 €.

Die Universität bearbeitete anstelle der vereinbarten 550 lediglich 214 Datensätze, weil die AQS diese verspätet geliefert und das vereinbarte Aufgabenspektrum nachträglich geändert hatte.

Die Berichte der Universität wurden im weiteren Verfahren so behandelt, als wären diese von Mitarbeitern der AQS erstellt worden.

Obwohl die vereinbarte Zahl von Berichten deutlich unterschritten worden war, kostete ein Bericht der Universität durchschnittlich nur 1.400 €. Die entsprechenden Personalkosten des Bereichs "Wissenschaft, Analyse" der AQS einschließlich der studentischen Hilfskräfte betragen dagegen rund 239.000 € oder mehr als 2.000 € je Bericht.

Mittlerweile hat die AQS einen weiteren Kooperationsvertrag geschlossen. Neben der Weiterentwicklung eines Verfahrens, das die automatisierte Erstellung der Berichte ermöglichen soll, hat die Universität bis Ende 2010 insgesamt 200 Berichte zu erstellen. Für Forschung und Berichterstellung erhält die Universität 180.000 €, das entspricht - ohne Berücksichtigung der Entwicklungsarbeit - 900 € je Bericht.

Bei unverändertem Aufwand kostet ein von der AQS erstellter Bericht damit mehr als das Doppelte.

- Doppelarbeiten

Den Berichtsentwurf der wissenschaftlichen Mitarbeiter prüfen Sachbearbeiter auf Vollständigkeit, Plausibilität, Aufbau sowie auf Übereinstimmung der maschinell erstellten Grafiken mit den Tabellen. Im Jahr 2008 waren hierfür sechs Personen mit Arbeitszeitanteilen von mehr als 0,5 Vollzeitkräften eingesetzt.

Für die redaktionelle Endbearbeitung wurden erneut drei Personen mit Arbeitszeitanteilen von mehr als 0,5 Vollzeitkräften tätig. Neben Formatierung, Layout und Rechtschreibung wurden dabei nochmals die inhaltliche Plausibilität und die Vollständigkeit überprüft.

Der Aufbau der Ergebnisberichte ist vorgegeben. Überprüfungen auf Inhalt und Plausibilität sind kaum möglich. Bei Verzicht auf die mehrfache Durchsicht der Berichtsentwürfe bestehen Personalreserven, die der Arbeitszeit von mindestens 0,5 Vollzeitkräften entsprechen.

Die AQS hat erklärt, die fortschreitende Rationalisierung und Automatisierung der Berichterstellung führe künftig zu einer deutlichen Verringerung der Kosten. Für das Jahr 2010 werde für die Erstellung eines Berichts ein Zeitbedarf von einem Tag angestrebt. Ziel sei es, bis Anfang 2011 die Berichtsentwürfe in der AQS so kostengünstig wie derzeit die Universität zu erstellen. Die AQS werde zudem ab 2011 eine Kosten-Leistungsrechnung einführen. Im Übrigen könne eine hohe Termintreue und Qualität nur gesichert werden, wenn alle Abläufe im Kontext der externen Evaluation bei der AQS verblieben. Gleichwohl werde der Personalbedarf des Fachbereichs "Wissenschaft, Analyse" überprüft und ggf. angepasst.

Außerdem hat die AQS mitgeteilt, der Forderung des Rechnungshofs bezüglich eines Verzichts auf die mehrfache Durchsicht der Berichtsentwürfe werde entsprochen.

2.2.8 Angekündigte Maßnahmen zur Straffung des Verfahrens

Die AQS will folgende weitere Anregungen des Rechnungshofs aufgreifen:

- Stellungnahmen der Schulen zum Bericht und die Antworten der AQS sollen nicht mehr Bestandteil des Berichts werden.

Die Zeitspanne bis zur Übersendung des endgültigen Berichts kann damit um bis zu 45 Tage verkürzt werden.

- Nach der Erstevaluation aller Schulen sollen bei weiteren Evaluationen regelmäßig keine Vorbereitungsbesuche stattfinden.
- Zur Verminderung des Aufwands werden die Evaluationsintervalle nach dem ersten Durchlauf von vier auf fünf Jahre umgestellt.

Darüber hinaus hat die AQS - soweit mit den jeweils betroffenen Gremien und Personen Einvernehmen hergestellt werden könne und sich bei Wahrung der qualitativen Standards bessere Abläufe ergäben - weitere Verfahrensvereinfachungen und -straffungen angekündigt:

- Schulrundgänge würden zeitlich verkürzt.
- Rückmeldungen der Schulträger würden unverändert in die Berichte übernommen. Dadurch entfielen auch gesonderte Berichte an die Schulträger.
- Schülergespräche in den 1. und 2. Klassen sollten entfallen.
- Die Gremienvertreter der dualen Partner würden - statt mündlich - schriftlich befragt; die Stellungnahmen würden wortgetreu in die Berichte übernommen.
- Die von Schulen zu bearbeitenden Datensätze würden vereinfacht und reduziert, in der Auswertung automatisiert. Die schulischen Qualitätsprogramme würden die Schulen selbst über ein elektronisches Formular auswerten.

- Teilberichte für Schulleiter würden Bestandteil des Gesamtberichts.
- Berichte an Personalräte und das Ministerium würden nur noch elektronisch geliefert.
- Die Verfahren der AQS zu Selbstevaluation und Datenschutz sollten vereinfacht werden.
- Pädagogische Praxishilfen würden künftig nicht mehr, wissenschaftliche Handreichungen nur noch in unabweisbaren Fällen erstellt.
- Die AQS führe nur noch Veranstaltungen durch, die der Sicherstellung der externen Evaluationen dienen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die angekündigten Maßnahmen zur Vereinfachung der Evaluationsverfahren umgesetzt werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf eine Konkretisierung des Leistungsauftrags durch Zielvereinbarung hinzuwirken,
- b) keine Kontaktbesuche mehr vorzunehmen,
- c) die Notwendigkeit der Teilnahme von Schulaufsichtsbeamten an den Evaluationsbesuchen zu prüfen,
- d) den Teamleitungen den Hauptsitz der AQS als Dienstort zuzuweisen,
- e) den Einsatz von Koreferenten als Teamleiter unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu prüfen,
- f) die innere Organisation und den Verfahrensablauf auf Vereinfachungs- und Straffungsmöglichkeiten zu untersuchen,
- g) zu prüfen, ob die Evaluationsintervalle verlängert werden können.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Vorbereitungsbesuche grundsätzlich nur mit einer Kraft durchzuführen,
- b) für die Teamleitungen Aufgabenschwerpunkte vorzugeben,
- c) die für Evaluationsverfahren vorgegebenen Zeiten zu reduzieren sowie die Zahl der je Teamleiter zu evaluierenden Schulen und den Personalbestand entsprechend anzupassen,
- d) den Personalbedarf und die Aufgabenschwerpunkte des Fachbereichs "Wissenschaft, Analyse" zu prüfen,
- e) über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, c und e zu berichten.

Nr. 22 Internationale Studienkollegs - noch zeitgemäß?

Die Bedeutung der rheinland-pfälzischen Studienkollegs ist für Hochschulen und ausländische Studienbewerber gering. Die Zugangsberechtigung zu einem Studium kann auch auf andere Weise erworben werden.

Die Aufwendungen sind im Landeshaushalt nicht transparent dargestellt.

Die durchschnittlichen Ausbildungskosten der Studienkollegs je Teilnehmer sind im Vergleich zu anderen Bildungseinrichtungen hoch.

1 Allgemeines

Studienbewerber aus dem Ausland, deren Schulabschlusszeugnis nicht zum direkten Fachstudium an einer deutschen Hochschule berechtigt, werden an den Internationalen Studienkollegs nachqualifiziert. Dabei werden ihnen die für ein erfolgreiches Studium erforderlichen fachlichen und sprachlichen Voraussetzungen vermittelt¹.

In Rheinland-Pfalz gibt es zwei Studienkollegs. Das Studienkolleg der Johannes Gutenberg-Universität Mainz bereitet die Bewerber auf den Beginn eines Studiums an einer deutschen Universität vor. Das Studienkolleg der Fachhochschule Kaiserslautern erfüllt diese Aufgabe für die Fachhochschulen.

Die Kultusministerkonferenz hat 1994 allgemeine Rahmenbedingungen für Studienkollegs beschlossen. Danach dauert die vorakademische Ausbildung zwei Semester. Die Ausbildung endet mit der Feststellungsprüfung, deren Bestehen zu einem fachgebundenen Hochschulzugang berechtigt. Die Prüfung kann auch ohne Teilnahme am Unterricht abgelegt werden.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2009 die Studienkollegs geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Aufwendungen der Studienkollegs nicht transparent

Die Studienkollegs sind zentrale, unselbstständige Einrichtungen der jeweiligen Hochschule und werden aus deren Haushalt finanziert. Gesonderte Ansätze für die Studienkollegs sind nicht ausgebracht. Lediglich für die Leitung der Studienkollegs sind im Haushaltsplan entsprechende Stellen ausgewiesen.

In den Jahren 2006 bis 2008 betragen nach den Angaben der Hochschulen die Personalausgaben (ohne Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung) und die Sachausgaben durchschnittlich

- 570.000 € jährlich beim Studienkolleg Kaiserslautern,
- 1.320.000 € jährlich beim Studienkolleg Mainz.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat erklärt, mit dem nächsten Haushalt würden Erträge und Aufwendungen der Studienkollegs explizit dargestellt.

¹ § 94 Hochschulgesetz (HochSchG) vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 2008 (GVBl. S. 205), BS 223-41.

2.2 Notwendigkeit der Studienkollegs?

2.2.1 Pro-Kopf-Ausgaben höher als an anderen Bildungseinrichtungen

Die Studienkollegs Kaiserslautern und Mainz verfügten zusammen über 240 Kollegplätze. In beiden Studienkollegs betrug der durchschnittliche Auslastungsgrad 85 %.

Die Pro-Kopf-Ausgaben für die Ausbildung lagen 2006 beim Studienkolleg Mainz mit 10.279 € und beim Studienkolleg Kaiserslautern mit 6.978 € deutlich über denen an Universitäten, Fachhochschulen sowie allgemein bildenden Gymnasien. So wurden im Bundesdurchschnitt je Universitätsstudierendem 8.390 € und je Fachhochschulstudierendem 3.990 € aufgewendet². Die Ausgaben (einschließlich Investitionsausgaben) je Schüler an allgemein bildenden Gymnasien betragen in Rheinland-Pfalz 5.400 €³.

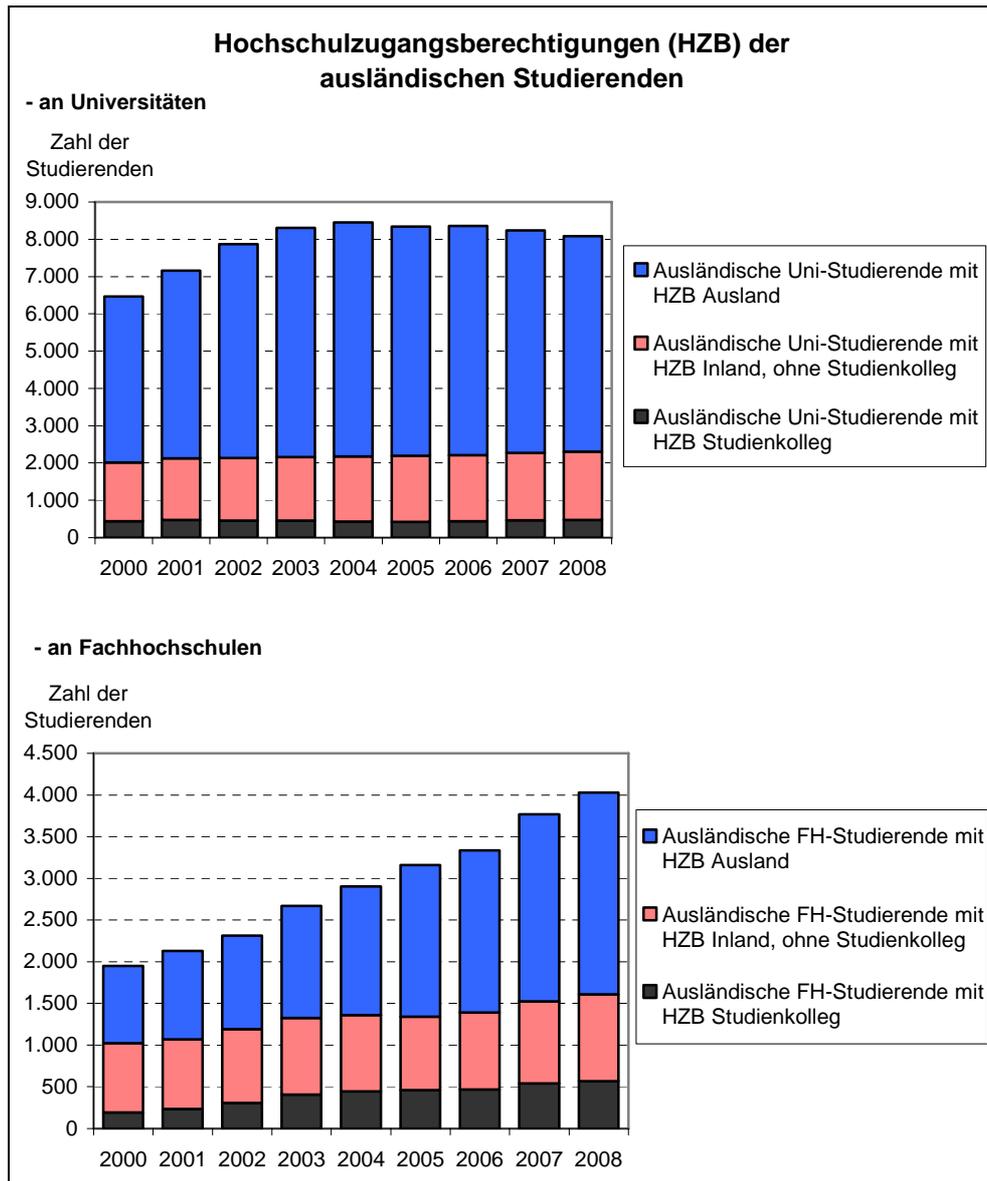
2.2.2 Geringe quantitative Bedeutung des Hochschulzugangs „Studienkolleg“

Im Wintersemester 2008/09 waren insgesamt 102.694 Studierende an den rheinland-pfälzischen Hochschulen eingeschrieben. Davon hatten 1.168 Studierende (1,1 %) ihre Berechtigung für den Hochschulzugang an einem Studienkolleg erworben.

Bezogen auf die ausländischen Universitätsstudierenden hatten im Wintersemester 2008/09 weniger als 6 % den Hochschulzugang über ein Studienkolleg erreicht. An Fachhochschulen betrug diese Quote 14 %. Die Zahlen entwickelten sich wie folgt:

² Statistisches Bundesamt 2008, Fachserie 11, Reihe 4.3.2, "Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen".

³ Statistisches Bundesamt 2009, Bildungsausgaben, Ausgaben je Schüler/in 2006.



Das Schaubild verdeutlicht, dass der Großteil der ausländischen Studierenden die Qualifikationsvoraussetzungen für den Zugang zum Studium auch ohne Besuch eines Studienkollegs erfüllt.

Die Bedeutung der Studienkollegs für die Hochschulen und die ausländischen Studierenden ist in Rheinland-Pfalz damit eher gering.

2.2.3 Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung im Heimatland

In der Regel führt ein ein- oder zweijähriges Studium in Ländern, die nicht der Europäischen Union angehören oder der Europäischen Konvention über die Gleichwertigkeit der Bildungsabschlüsse beigetreten sind, zur Berechtigung für einen fachgebundenen Hochschulzugang in Deutschland. So benötigen z. B. Studienbewerber aus Marokko, die die größte Gruppe unter den Kollegteilnehmern bildeten, zusätzlich zu einem Baccalaureat de l'Enseignement Secondaire nur ein erfolgreiches Studienjahr in ihrem Heimatland. Ein vierjähriges Studium im Herkunftsland ist regelmäßig der allgemeinen Hochschulreife gleichgestellt.

Hinzu kommt, dass die Bedeutung der Studienkollegs aufgrund der zunehmenden Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse voraussichtlich weiter abnehmen wird.

2.2.4 Zusammenfassende Bewertung

Die Bedeutung der Studienkollegs für die Hochschulen ist vergleichsweise gering. Im Vergleich zur Ausbildungsdauer an Studienkollegs berechnen geringfügig längere Vorstudienzeiten in den Herkunftsländern zum Hochschulzugang in Deutschland. Die Ausbildungskosten je Kollegiat liegen deutlich über den durchschnittlichen Ausbildungskosten je Schüler bzw. je Studierenden.

Vor diesem Hintergrund sollte die Notwendigkeit des Fortbestands der Studienkollegs geprüft werden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Anregung des Rechnungshofs aufgreifen und eine Evaluierung der Studienkollegs in die Wege leiten.

2.3 Wirtschaftlichere Gestaltung des Lehrbetriebs

Soweit die Studienkollegs fortgeführt werden sollten, ist auf eine wirtschaftlichere Gestaltung des Lehrbetriebes hinzuwirken. Dazu gibt es eine Reihe von Ansatzpunkten.

2.3.1 Lehrverpflichtung

Die Lehrkräfte der Studienkollegs haben 24 Lehrveranstaltungsstunden je Woche der regelmäßigen Unterrichtszeit zu erbringen⁴. Die Zahl der Lehrveranstaltungsstunden entspricht grundsätzlich der Unterrichtsverpflichtung von Lehrkräften an Gymnasien. Unterschiede ergeben sich aber im Hinblick auf die Zahl der Unterrichts- und Prüfungstage, wie der Vergleich für das Jahr 2009 zeigt:

Unterrichts- und Prüfungstage im Jahr 2009		
Studienkolleg Kaiserslautern	Studienkolleg Mainz	Sekundarstufe II
151 Tage	171 Tage	187 Tage

Am Studienkolleg Kaiserslautern wurden im gleichen Zeitraum 20 Tage (11,7 %) weniger Unterricht erteilt als am Studienkolleg Mainz. Im Vergleich zu den Gymnasien ist die unterrichtsfreie Zeit an den Kollegs um bis zu sieben Wochen länger.

Da Studienkollegs und Gymnasien die gleiche Zielsetzung - Vermittlung eines zum Hochschulzugang berechtigenden Abschlusses - verfolgen, sind hinreichende Gründe, die eine Differenzierung bei den Unterrichtswochen und damit auch bei der Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte rechtfertigen könnten, nicht ersichtlich.

Das Ministerium hat erklärt, ein Vergleich mit Lehrkräften an Gymnasien verkenne die unterschiedlichen Gegebenheiten und Anforderungen. Dies zeige sich bereits daran, dass mit der Neufassung des Hochschulgesetzes 2003 die beiden Studienkollegs als zentrale Einrichtungen in die Hochschulen integriert worden seien. Vergleichsgrößen könnten daher nur andere Einrichtungen der Hochschulen sein. Eine pauschale Gleichsetzung des Lehrpersonals der Studienkollegs mit Lehrern sei darüber hinaus auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil die Lerngruppen im Studienkolleg hinsichtlich ihrer Bildungsvoraussetzungen und ihrer kulturellen Herkunft deutlich heterogener zusammengesetzt seien als an einem Gymnasium.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass durch die Teilnehmerstruktur der Studienkollegs ein zusätzlicher Aufwand besteht. Dieser wird allerdings bereits durch die geringere Klassengröße, den damit verbundenen geringeren Aufwand für die

⁴ § 3a Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO) vom 7. Juli 1994 (GVBl. S. 325), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 438), BS 223-41-8.

Korrektur von Klausuren, die fehlende Kommunikation mit den Eltern sowie die geringere Varianz und Menge der Unterrichtsmaterialien bei Weitem ausgeglichen.

Zu der unterschiedlichen Belastung der Lehrkräfte der Studienkollegs hat sich das Ministerium nicht geäußert.

2.3.2 Vorkurse - Zusatzangebot nur gegen kostendeckendes Entgelt

Das Studienkolleg Mainz bietet für Bewerber, die die Aufnahmeprüfung knapp nicht bestehen, unentgeltlich Vorkurse an. Diese dauern jeweils ein Semester. Sie wurden im Durchschnitt von neun bis zehn Personen besucht. Die Vorkurse wurden auf die Lehrverpflichtung der Lehrkräfte angerechnet, die insoweit nicht für die eigentlichen Aufgaben der Studienkollegs zur Verfügung standen.

Soweit weiterhin Vorkurse angeboten werden, sollten sie außerhalb der Vorlesungszeit und gegen ein kostendeckendes Entgelt angeboten werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde den Vorschlag des Rechnungshofs gemeinsam mit der Johannes Gutenberg-Universität Mainz prüfen.

2.3.3 Außenstelle Shanghai des Studienkollegs Kaiserslautern

Seit 2003 besteht eine Kooperationsvereinbarung mit dem an der Dianji-Universität in Shanghai ansässigen "Shanghai College of Electricity and Machinery Technology (SCEMT)". Ziel der Kooperation ist es, in einer Außenstelle des Studienkollegs in Shanghai chinesische Studienbewerber auf ein Fachhochschulstudium in Rheinland-Pfalz vorzubereiten.

Die organisatorische Leitung und die Verwaltung der Außenstelle einschließlich der Finanzierung der räumlichen und personellen Ausstattung obliegen dem SCEMT. Die Finanzierung umfasst auch die Übernahme der Reise- und sonstigen Kosten der in Shanghai eingesetzten Lehrkräfte des Studienkollegs Kaiserslautern. Mit der fachlichen Leitung - insbesondere mit der Organisation und Überwachung der jährlich einmal stattfindenden Aufnahme- und Feststellungsprüfung - war eine hauptamtliche Lehrkraft des Studienkollegs Kaiserslautern beauftragt. Entsprechende Kostenerstattungen waren seit 2006 nicht festzustellen.

Die Teilnehmer- und Absolventenzahlen an der Außenstelle waren gering. So besuchten in den letzten fünf Jahren lediglich 51 Personen die Kurse. Davon bestanden 31 die Feststellungsprüfung. Angesichts der geringen Nachfrage sollte die Fortsetzung der Kooperation geprüft werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Fachhochschule Kaiserslautern werde auf die vertraglich festgelegte Kostenerstattung hinwirken. Im Hinblick auf die große Bedeutung der Internationalisierung für die Zukunft der deutschen Hochschulen mache die bestehende Kooperation aus Sicht der Fachhochschule Kaiserslautern noch Sinn. Sollte allerdings die Zahl der Kollegiaten bis 2012 nicht deutlich ansteigen, würde die Auflösung der Außenstelle ab 2013 ernsthaft in Erwägung gezogen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Aufwendungen und Erträge der Studienkollegs im Landeshaushalt transparent darzustellen,
- b) die Notwendigkeit des Fortbestands der Studienkollegs zu prüfen,
- c) zu untersuchen, ob Vorkurse außerhalb der Vorlesungszeit und gegen kostendeckendes Entgelt durchgeführt werden können,

- d) auf eine Erstattung der Kosten für die Lehrkräfte des Studienkollegs Kaiserslautern, die an der Außenstelle in Shanghai eingesetzt sind, hinzuwirken,
- e) angesichts der geringen Nachfrage zu prüfen, ob die Außenstelle Shanghai weiterhin aufrecht erhalten werden soll.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) eine einheitliche Regelung über die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte beider Studienkollegs, die sich an den für Gymnasiallehrer geltenden Maßstäben orientiert, anzustreben,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b bis d zu berichten.

Nr. 23

Zentralstelle der Forstverwaltung - Organisation verschiedener Servicestellen kann gestrafft werden

Mittelfristig können 20 besetzte Stellen mit Personalkosten von 1,5 Mio. € jährlich eingespart werden. Daneben können zwei unbesetzte Stellen gestrichen und dadurch Personalkosten von rund 200.000 € jährlich vermieden werden.

1 Allgemeines

Das Land Rheinland-Pfalz löste zum 1. Januar 2000 die drei Forstdirektionen auf und errichtete die Zentralstelle der Forstverwaltung. Diese ist als obere Behörde mit ihren Servicestellen in den Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz eingegliedert:



Das Schaubild zeigt den dreistufig aufgebauten Landesbetrieb. Ihm gehört die Zentralstelle der Forstverwaltung mit mehreren Servicestellen an. Die in die Prüfung des Rechnungshofs einbezogenen Organisationseinheiten sind farblich unterlegt.

Die Aufgaben der Zentralstelle der Forstverwaltung umfassen "die operative Steuerung von Landesforsten, die Wahrnehmung zentraloperativer Aufgaben und die Koordinierung der Forstämter. Aufgaben der forstlichen Forschung werden von der Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft als Teil der Zentralstelle der Forstverwaltung wahrgenommen"¹.

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2007 und 2008 die Organisation und den Personalbedarf verschiedener Organisationseinheiten der Zentralstelle der Forstverwaltung geprüft. Hierbei hat er vor allem untersucht, ob deren Aufbau und Gliederung sachgerecht sowie die Arbeitsprozesse zweckmäßig gestaltet waren und die Verwaltung ihre Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erledigte. Mit dieser

¹ Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2009 und 2010, Vorwort zu Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz, Kapitel 14 10 Landesforsten Rheinland-Pfalz.

Prüfung hat der Rechnungshof die Untersuchungen der Jahre 2006 und 2007 fortgesetzt².

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verbesserungsbedarf bei der Organisation und dem Personaleinsatz

2.1.1 Einrichtung von Servicestellen an mehreren Standorten

Die Zentralstelle der Forstverwaltung mit Hauptsitz in Neustadt an der Weinstraße hatte mehrere ihrer Servicestellen an verschiedenen Standorten eingerichtet. Beispielsweise hatte sie die Forsteinrichtung in Koblenz und den Fachbereich Holz-Markt-Service in Dahn sowie in Hermeskeil untergebracht. Hierdurch entstand u. a. für die Bearbeitung von Haushalts-, Personal- und Organisationsangelegenheiten ein erhöhter Aufwand. Dieser lässt sich vermeiden, wenn Organisationseinheiten an einem Standort zusammengeführt werden.

Das Ministerium hat erklärt, der Standort der Forsteinrichtung in Koblenz solle langfristig aufgegeben werden. Die Regionalbüros in Dahn und Hermeskeil sollten mittelfristig aufgelöst werden. Die Aufgaben würden dann am Hauptsitz der Zentralstelle der Forstverwaltung erledigt werden.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass nach der Zusammenführung der Organisationseinheiten entbehrliche Stellen eingespart werden.

2.1.2 Grundlagen für eine sachgerechte Personalbemessung

Grundlagen für eine sachgerechte Personalbemessung lagen teilweise nicht vor:

- Die Servicestelle Kommunikation und Marketing erarbeitete u. a. Unterlagen für strategische Entscheidungen und Aktionen. Ihr fehlten Konzeptionen für ein strategisches Marketing. Welche Aufgaben mit welchem Aufwand zu erledigen sind, war nicht festgelegt. Die Zentralstelle der Forstverwaltung hatte auch nicht die Zuständigkeiten innerhalb der Servicestelle klar voneinander abgegrenzt.
- Der Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft obliegt es, wissenschaftlich gesicherte Grundlagen für die forstliche Wirtschafts- und Betriebsführung zu erarbeiten. Sie übernahm teilweise Aufgaben, die über die Ressort- und Betriebsforschung hinausgingen. Aus den jährlichen Arbeitsplänen ließ sich der Personalbedarf nicht erkennen.
- Zu den Aufgaben der Forsteinrichtung gehört es u. a., mittelfristige Betriebspläne für den Staats-, Körperschafts- und Privatwald aufzustellen. Weiterhin ist sie für Umweltvorsorgeplanungen, Waldinventuren und die Kartierung des Waldbodens zuständig. Zum Zeitpunkt der Prüfung testete die Forsteinrichtung ein Kartierungsverfahren, mit dem nach Einschätzung des Landesbetriebs die Bearbeitungskosten um rund 30 % gesenkt werden können. Eine Zeit- und Personalbedarfsplanung für die Kartierungsaufgaben hatte der Landesbetrieb nicht erstellt.

Das Ministerium hat erklärt, für den Fachbereich Kommunikation und Marketing sei das strategische Marketing zwischenzeitlich organisatorisch neu geregelt worden; ein Konzept über den Personalbedarf werde bis Mitte des Jahres 2010 erarbeitet. Die Arbeit der Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft werde künftig auf die Belange und Fragestellungen des Ressorts und des Landesbetriebs

² Vgl. Jahresbericht 2007/2008, Nr. 23 (Drucksache 15/1900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2007/2008 des Rechnungshofs (Drucksache 15/2219 S. 34), Empfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/2552 S. 13), Beschluss des Landtags vom 29. August 2008 (Plenarprotokoll 15/51 S. 3127), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2006 (Drucksache 15/3064 S. 10).

ausgerichtet; der erforderliche Personalbedarf werde ermittelt. Eine Aufwands- und Finanzplanung werde für den Bereich der Standortkartierung erstellt.

2.1.3 Einsatz von Personal und Bewirtschaftung von Stellen

Über die Zusammenführung von Servicestellen an einem Standort hinaus bestehen weitere Möglichkeiten, die Organisation zu straffen und Stellen abzubauen:

- Die Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft gliederte sich in sechs Organisationseinheiten mit jeweils vier bis elf Mitarbeitern. So viele Einheiten waren nicht notwendig, um die Aufgaben ordnungsgemäß zu erledigen. Mittelfristig lassen sich bis zu 20 % der vorgehaltenen Stellen einsparen, wenn die Forschungsanstalt ihre Aufgaben stärker auf die Belange und Fragestellungen des Ressorts und des Landesbetriebs konzentriert und Projekte sorgfältiger plant.
- Das Forstliche Bildungszentrum ist u. a. zuständig, Mitarbeiter des Landesbetriebs fortzubilden und Nachwuchskräfte im Forstdienst auszubilden. Obwohl sich nach Einschätzung des Ministeriums die Zahl der Mitarbeiter des Landesbetriebs in den Jahren 2005 bis 2010 um 183 Kräfte verringern wird, hatte die Zentralstelle der Forstverwaltung den Personaleinsatz noch nicht dem geringeren Bedarf an Bildungsmaßnahmen angepasst. Außerdem werden im Bereich Entwicklung und Gestaltung von Strategien Arbeitskapazitäten frei, wenn das Konzept der technischen Produktionsleitung 2010 landesweit eingeführt ist.
- Bei der Forsteinrichtung können ebenfalls Stellen eingespart werden, wenn u. a. die Arbeitsrückstände bei den Betriebsplanungen abgebaut und die Inventurdaten für den Privatwald erarbeitet sind. Ferner sollten die Möglichkeiten der Informationstechnologie zur Erfassung von Geodaten und für die Bodenkartierung genutzt werden. Die gebotene Anpassung des Personaleinsatzes an den verringerten Kartierungsbedarf für den Privatwald steht noch aus.

Wird den Vorschlägen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation gefolgt, können von den in die Prüfung einbezogenen 123 Stellen³ insgesamt 20 besetzte Stellen abgebaut werden. Dadurch lassen sich jährlich 1,5 Mio. €⁴ Personalkosten einsparen. Weiterhin können zwei unbesetzte Stellen gestrichen und hierdurch Personalkosten von rund 200.000 € jährlich vermieden werden. Die möglichen Einsparungen verteilen sich wie folgt:

Organisationseinheit	in die Prüfung einbezogene Stellen	entbehrliche Stellen
Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft	50,0	10,0
Forstliches Bildungszentrum	21,0	3,5
Forsteinrichtung	52,0	8,5
Insgesamt	123,0	22,0

Davon entfallen 8,5 Stellen auf den höheren Dienst, sechs Stellen auf den gehobenen Dienst und 7,5 Stellen auf den Bereich der sonstigen Beschäftigten.

Das Ministerium hat erklärt: "Im Rahmen der allgemeinen Vorgaben wird mittelfristig der Umfang des vorgeschlagenen Stellenabbaus einzusparen sein."

³ Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

⁴ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2008 des Ministeriums der Finanzen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die entsprechenden besetzten Stellen im Stellenplan als "künftig wegfallend" bezeichnet und die unbesetzten Stellen gestrichen werden.

2.2 Aufgaben der forstlichen Forschung

2.2.1 Inhalte und Vollzug der Arbeitspläne

Die Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft führte oftmals Forschungsvorhaben, die sie in die jährliche Arbeitsplanung aufgenommen hatte, nicht in dem vorgegebenen zeitlichen Rahmen durch. Hierzu trug bei, dass die Forschungsanstalt ihre Planungen nicht an den Arbeitskräften orientierte, die ihr zur Verfügung standen (vgl. Teilziffer 2.1.2). Außerdem beschrieb sie Projekte und Projektaufträge nicht hinreichend genau und begann mit Vorhaben ohne förmliche Genehmigung und ohne Ergänzung des Arbeitsplans. Der Betriebsleitung stand insoweit kein geeignetes Instrument zur Verfügung, um Arbeitsabläufe und den Personaleinsatz zu steuern.

Das Ministerium hat erklärt, der Anregung des Rechnungshofs folgend werde mit Hilfe einer durch ein IT-Verfahren gestützten Arbeitsplanung eine strategische Steuerung und eine Operationalisierung der Projekte durch die Betriebsleitung ermöglicht.

2.2.2 Zusammenarbeit mit anderen Forschungseinrichtungen

Die Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft gehörte mit insgesamt 50 Mitarbeitern zu den kleineren Einrichtungen auf Länderebene. Beispielsweise beschäftigten die Forschungsanstalten in Bayern und Baden-Württemberg sowie die Nordwestdeutsche Versuchsanstalt jeweils zwischen 120 und 180 Mitarbeiter.

Der Wissenschaftsrat, der die Bundesregierung und die Regierungen der Länder in Fragen der Entwicklung der Hochschulen, der Wissenschaft und der Forschung berät, wies in seiner Expertise aus dem Jahr 2006 darauf hin, dass die Zahl der forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalten zu hoch sei. Sie sollte mit dem Ziel einer Zusammenführung der Kapazitäten mehrerer Ländereinrichtungen, wie sie zwischen Hessen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen vereinbart worden sei, oder in Richtung auf eine Verbindung mit Universitäten oder Fachhochschulen überprüft werden⁵.

Der Rechnungshof erwartet ebenfalls, dass durch eine stärkere Zusammenarbeit oder einen Zusammenschluss der Anstalt mit anderen forstlichen Forschungseinrichtungen Kosten verringert und Drittmittel leichter eingeworben werden können.

Das Ministerium hat erklärt, es sei beabsichtigt, bestehende Kooperationen weiter zu intensivieren und darüber hinaus Netzwerkstrukturen auszubauen.

2.2.3 Flächenbedarf für Forschungsvorhaben

Die Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft verfügte über nahezu 700 Versuchsflächen mit mehr als 4.200 ha, um Forschungsvorhaben durchzuführen. Die Zahl der Flächen hatte sich seit 1990 um 77 % erhöht. Ein Nachweis, dass diese Flächen für Projekte erforderlich waren, fehlte.

Das Ministerium hat erklärt, es werde eine Bedarfsanalyse erstellt. Die Zahl der Versuchsanlagen solle auf ein erforderliches Maß reduziert werden.

⁵ Empfehlungen zur Entwicklung der Agrarwissenschaften im Kontext benachbarter Fächer (Gartenbau-, Forst- und Ernährungswissenschaften), Drucksache 7618-06 vom 10. Dezember 2006, Abschnitt C.IX., Seite 153 ff.

2.2.4 Betrieb von zwei Laboratorien

Die Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft hatte zwei Laboratorien für gentechnische und bodenphysikalische Untersuchungen eingerichtet. Allein für die Vergütung von zwei zeitanteilig Beschäftigten und Mieten fielen Kosten von 130.000 € jährlich an.

Beide Laboratorien waren nicht ausgelastet. Ob die jeweiligen Aufgaben kostengünstiger von Dritten wahrgenommen werden können, hatte die Forschungsanstalt nicht untersucht.

Das Ministerium hat erklärt, die Entscheidung über den Fortbestand der Laboratorien würde nach den anstehenden Wirtschaftlichkeitsprüfungen getroffen.

2.2.5 Vergabe von Leistungen

Die Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt in Speyer untersucht im Auftrag der Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft, wie sich Luftverunreinigungen auf Waldökosysteme auswirken. Grundlage hierfür ist ein im Jahr 1986 geschlossener Vertrag, dessen Geltungsdauer im Jahr 2005 bis Ende 2010 verlängert wurde. Für die Leistungen vereinbarten die Vertragspartner eine Vergütung von 240.000 € jährlich.

Der Vertragsverlängerung gingen lediglich Preisanfragen, nicht jedoch die gebotene europaweite Ausschreibung⁶ voraus. Darüber hinaus fehlten Nachweise z. B. über die Auswertung der Leistungs- und Kostenvergleiche.

Das Ministerium hat die künftige Beachtung der Vergabevorschriften zugesichert.

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, Personalbedarfsermittlungen durchzuführen, entbehrliche Stellen einzusparen und Personal abzubauen,
- b) für den Fachbereich Kommunikation und Marketing ein Konzept für ein strategisches Marketing zu entwickeln,
- c) die Aufgaben der Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft stärker auf die Betriebs- und Ressortforschung zu konzentrieren, die Arbeitsplanung zu verbessern und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen forstlichen Forschungseinrichtungen zu untersuchen,
- d) für die Forsteinrichtung eine Kartierungskonzeption zu erstellen,
- e) die Notwendigkeit von nahezu 700 Versuchsflächen zu prüfen,
- f) zu untersuchen, ob gentechnische und bodenphysikalische Untersuchungen kostengünstiger von Dritten erbracht werden können,
- g) Leistungen nach den vergaberechtlichen Bestimmungen zu vergeben.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und f zu berichten.

⁶ § 97 ff. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Mai 2009 (BGBl. I S. 1102) i. V. m. der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) in der Fassung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. April 2009 (BGBl. I S. 790).

**Der Jahresbericht 2010
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 19. und 25. Januar 2010 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
zu dem Beitrag Nr. 3
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -**

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Laufende Rechnung -**

Laufende Rechnung	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Mio. €										
Steuern	6.831	7.278	7.260	6.878	6.718	6.921	7.182	7.169	7.862	8.800	9.176
Steuerähnliche Abgaben	89	97	93	71	76	77	64	62	48	46	37
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	172	168	165	195	159	154	156	142	135	132	111
Zinseinnahmen ¹	31	29	63	54	88	57	60	165	230	281	94
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1.818	1.931	2.233	2.250	1.938	2.125	1.900	1.604	1.645	1.660	1.650
Sonstige laufende Einnahmen	327	329	318	326	324	356	343	344	338	338	345
Einnahmen	9.268	9.832	10.132	9.774	9.303	9.690	9.705	9.486	10.258	11.257	11.413
Personalausgaben	4.362	4.495	4.560	4.681	4.632	4.713	4.775	4.661	4.734	4.630	4.753
Laufender Sachaufwand	766	820	838	847	1.122	1.079	1.076	1.003	980	1.014	965
Zinsausgaben	992	1.028	1.045	1.060	1.064	1.089	1.082	1.075	1.067	1.117	1.204
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ²	3.147	3.142	3.133	3.278	3.264	3.390	3.200	3.204	3.437	3.825	4.289
Schuldendiensthilfen	83	71	79	76	61	79	85	81	81	82	90
Ausgaben	9.350	9.556	9.655	9.942	10.143	10.350	10.218	10.024	10.299	10.668	11.301
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	- 82	276	477	- 168	- 840	- 660	- 513	- 538	- 41	589	112

¹ Die höheren Einnahmen in den Jahren 2005 bis 2007 sind insbesondere auf Zinsen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 162 71) zurückzuführen.

² Die höheren Ausgaben im Jahr 2008 sind vor allem auf die Errichtung des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" zurückzuführen.

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

Kapitalrechnung	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Mio. €										
Veräußerungserlöse ³	87	7	31	84	24	257	260	182	189	4	3
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	308	275	273	265	237	239	269	276	311	209	236
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen ⁴	134	140	148	159	171	170	141	482	55	63	119
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	14	12	13	12	8	5	6	2	2	0	0
Einnahmen	543	434	465	520	440	671	676	942	557	276	358
Sachinvestitionen	343	352	364	373	158	164	139	131	158	93	94
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	517	511	482	481	485	577	492	472	465	452	474
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und - ab 2007 - Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	325	290	334	295	304	286	300	331	348	265	319
Darlehen	220	178	201	172	143	140	335	321	382	385	353
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	12	17	15	22	17	17	7	4	15	9	5
Erwerb von Beteiligungen	1	1	0	0	3	4	3	2	2	12	17
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	22	24	24	14	25	38	33	29	27	20	17
Ausgaben	1.440	1.373	1.420	1.357	1.135	1.226	1.309	1.290	1.397	1.236	1.279
Fehlbetrag	897	939	955	837	695	555	633	348	840	960	921

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 Wohnungsvermögen (Kapitel 12 25 Titel 182 71).

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge⁵ -**

Besondere Finanzierungs- vorgänge	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Mio. €										
Schulden- aufnahmen am Kreditmarkt	4.630	3.762	2.704	2.444	3.539	4.439	6.110	5.387	5.624	6.296	6.907
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	23	2	25	354	97	4	0	31	1	1	1
Einnahmen	4.653	3.764	2.729	2.798	3.636	4.443	6.110	5.418	5.625	6.297	6.908
Schuldentilgung	3.669	2.960	1.911	1.749	2.023	3.127	4.834	4.377	4.734	5.690	5.918
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ⁶	7	145	341	47	81	111	132	156	10	262	182
Ausgaben	3.676	3.105	2.252	1.796	2.104	3.238	4.966	4.533	4.744	5.952	6.100
Überschuss	977	659	477	1.002	1.532	1.205	1.144	885	881	345	808

⁵ Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

⁶ 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. Die höheren Ausgaben in den Jahren 2007 und 2008 beruhen vor allem auf der außerplanmäßigen Bildung einer Ausgleichsrücklage (Kapitel 20 02 apl. Titel 919 01) sowie einer "Konjunkturausgleichsrücklage" (Kapitel 20 02 apl. Titel 915 01).