



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2011

Inhaltsübersicht

| | Seite |
|---|-------|
| Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse | 5 |
| Vorbemerkungen | 11 |
| 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2009 | 12 |
| 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2009 | 16 |
| 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Schuldenanstieg ungebremst: Trendwende nicht erkennbar - | 24 |
| 4 Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule - Leistungsangebot und Lehrverpflichtung bedarfsge-rechter gestalten - | 47 |
| 5 Vermessungs- und Katasterämter - deutliche Verringerung des Personalbestands erforderlich - | 51 |
| 6 Schlosshotel Bergzaberner Hof - fehlerhafte Projektvorbereitung und unwirtschaftliche Förderung - | 60 |
| 7 Finanzämter des Landes - Stellen von Sachgebietsleitern können abgebaut werden - | 69 |
| 8 Einkommensteuer-Veranlagungen - hohe Fehlerquote bei Fällen mit Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung - | 74 |
| 9 Bescheinigende Stelle als Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems im EU-Förderbereich Agrar - Prüfungshandlungen mussten verbessert werden - | 80 |
| 10 Medizinische Versorgung der Gefangenen - Ausgaben können reduziert werden - | 84 |
| 11 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - Mängel bei dem IT-Einsatz und der IT-Sicherheit - | 88 |
| 12 Entwicklung eines Instruments zur finanziellen Steuerung in der Sozialhilfe - unzureichendes Projektmanagement beim Landes- amt für Soziales, Jugend und Versorgung - | 94 |
| 13 Zuwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen - Mängel im Förderverfahren - | 99 |

| | | |
|----|---|-----|
| 14 | Umstellung des Rechnungswesens der Technischen Universität Kaiserslautern - Mängel bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz - | 102 |
| 15 | Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen, Auswirkungen des Projekts Erweiterte Selbstständigkeit von Schulen (PES) | 107 |
| 16 | Direktion Landesdenkmalpflege der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz - aufwendiges Genehmigungsverfahren und unweckmäßige Organisation - | 118 |
| 17 | Landesbibliothekszentrum Rheinland-Pfalz - zu hoher Personalbestand und unwirtschaftliche Verfahren - | 123 |
| 18 | Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz - Ziele der Strukturreform teilweise noch nicht erreicht - | 131 |
| 19 | Förderung der Fischerei - Förderzweck für das "Haus der Fischerei" 2010 nicht erreicht und zweckgebundene Einnahmen nicht zeitnah zur Förderung eingesetzt - | 134 |

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

| | |
|------------|--|
| Abl. L | Amtsblatt der Europäischen Union (L = Rechtsvorschriften) |
| Amtsbl. | Amtsblatt des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Rheinland-Pfalz |
| Banz. | Bundesanzeiger |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BS | Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz |
| Fpl. | Finanzplan |
| 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 |
| IT | Informationstechnologie |
| JBl. | Justizblatt Rheinland-Pfalz |
| ku-Vermerk | Haushaltsvermerk im Stellenplan, der vorsieht, Planstellen oder andere Stellen künftig umzuwandeln |
| kw-Vermerk | Haushaltsvermerk im Stellenplan, der vorsieht, dass Planstellen oder andere Stellen künftig wegfallen |
| Lfp. | Langfristprojektion |
| 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 2009

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2009 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein können,
- keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

2 Abwicklung des Landeshaushalts 2009

Die Haushaltsrechnung 2009 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 18,9 Mrd. € aus. Zum Haushaltsausgleich wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich 2009 auf rund 1,6 Mrd. € netto beliefen.

Die Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2,2 %.

Die Ausgabereste erreichten 2009 mit 900 Mio. € einen neuen Höchststand. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Kreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Landesbetriebe von insgesamt 7,8 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Schuldenanstieg ungebremst: Trendwende nicht erkennbar -

Die ohnehin durch einen dramatischen Schuldenanstieg gekennzeichnete Haushaltslage des Landes wurde durch die Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zusätzlich belastet:

- Das Steueraufkommen verringerte sich 2009 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 0,8 Mrd. €. Mangels Eigenfinanzierungsmitteln wurden für den Kernhaushalt und die Landesbetriebe neue Schulden von 1,9 Mrd. € aufgenommen. Dies war die bisher höchste Kreditaufnahme. Die Verschuldung stieg auf 30,6 Mrd. €
- Der Anteil der Fremdfinanzierung des Haushalts erhöhte sich 2009 um mehr als vier Prozentpunkte auf 12,3 %. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag in Rheinland-Pfalz mit 6.711 € weit über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.267 €).
- Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug 2009 um mehr als 0,5 Mrd. € überschritten.
- Die Investitionsquote in Rheinland-Pfalz lag mit 10,8 % um mehr als drei Prozentpunkte unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer (14,1 %).

Nach der Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2014 überschreiten die jährlichen Kreditaufnahmen die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze zum Teil erheblich. Die hohen neuen Schulden wären allenfalls zu rechtfertigen, wenn weiterhin von einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgegangen werden könnte. Dies erscheint angesichts der derzeitigen konjunkturellen Erholung zweifelhaft.

Bis Ende 2014 erwartet die Landesregierung einen Anstieg der Verschuldung auf 41 Mrd. €.

Ein tragfähiges Konzept, wie bis 2020 ein struktureller Haushaltsausgleich ohne neue Schulden sichergestellt werden soll, liegt bisher nicht vor.

Angesichts der hohen Verschuldung droht dem Land der Verlust seiner finanzpolitischen Handlungsfähigkeit. Wirksame Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sind deshalb unumgänglich.

**4 Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule
- Leistungsangebot und Lehrverpflichtung bedarfsgerechter gestalten -**

Der Ausbildungsauftrag der Schule war nicht hinreichend konkretisiert. Insbesondere waren freiwillige Leistungen und Pflichtleistungen nicht voneinander abgegrenzt.

Die Lehrverpflichtung der Mitarbeiter war niedriger als die von Lehrkräften an vergleichbaren Einrichtungen anderer Länder. Das Arbeitszeitmodell der Schule, das Zeiten für Unterricht und außerunterrichtliche Tätigkeiten erfasst, ließ mehr als vier Wochen der für Beamte maßgeblichen Jahresarbeitszeit unberücksichtigt.

Die Betriebsabläufe waren nicht hinreichend IT-unterstützt. Dies führte zu vermeidbarem Aufwand.

Durch Mängel in der Mittelbewirtschaftung entstanden Einnahmeverluste und Mehrausgaben.

**5 Vermessungs- und Katasterämter
- deutliche Verringerung des Personalbestands erforderlich -**

In der Vermessungs- und Katasterverwaltung bestanden erhebliche Personalüberhänge. Mittelfristig können 529 besetzte Stellen abgebaut werden. Dies ist durch optimierte Geschäftsprozesse, eine verbesserte technische Ausstattung und aufgrund rückläufiger Aufgaben möglich. Langfristig werden weitere 119 Stellen entbehrlich. Die Personalkosten können um insgesamt 45 Mio. € jährlich verringert werden. Außerdem lassen sich Ausgaben von 1,8 Mio. € für Ersatzbeschaffungen vermeiden.

Die Beibehaltung von 20 Vermessungs- und Katasterämtern mit sechs Außenstellen ist angesichts des deutlich verminderten Personalbedarfs nicht wirtschaftlich. Bei einer Halbierung der Zahl der Ämter und der Auflösung der Außenstellen können zusätzlich mindestens 50 besetzte Stellen abgebaut und hierdurch Personal- und Sachkosten von mehr als 6 Mio. € jährlich vermieden werden.

Darüber hinaus bestand für 251 unbesetzte Stellen kein Bedarf.

Eine langfristig ausgerichtete Gesamtkonzeption zur Entwicklung der Vermessungs- und Katasterverwaltung war noch nicht erarbeitet.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wies Mängel auf. Für die Steuerung der Verwaltung fehlten geeignete Kennzahlen.

**6 Schlosshotel Bergzaberner Hof
- fehlerhafte Projektvorbereitung und unwirtschaftliche Förderung -**

Alternative Nutzungsmöglichkeiten wurden vor der Förderung des Umbaus eines denkmalgeschützten Gebäudes in ein Vier-Sterne-Hotel nicht hinreichend untersucht. Die Wirtschaftlichkeit des Hotelbetriebs war nicht nachgewiesen. Die Auswahl eines Investors fand ohne transparentes Verfahren statt.

Die Kostenermittlung, die Gesamtkosten von 3,1 Mio. € auswies, war als Grundlage für eine Förderentscheidung nicht geeignet. Von der gebotenen baufachlichen Prüfung wurde abgesehen. Die Finanzierung war nicht gesichert.

Als sich ein erheblicher Anstieg der Kosten abzeichnete, erwarb die Stadt das Hotel von einem Investor. Die von dem Ministerium des Innern und für Sport für die Sanierung zugesagte 90 %ige Förderung stand nicht im Einklang mit den Förderbestimmungen.

Während der Bauausführung stiegen die Kosten auf vorläufig 6,4 Mio. €. Eine wirksame Kostensteuerung wurde nicht sichergestellt.

Die Stadt vereinbarte einen unangemessen niedrigen Pachtzins und eine Rückkaufoption unter dem Verkehrswert.

7 Finanzämter des Landes

- Stellen von Sachgebietsleitern können abgebaut werden -

Mittel- und langfristig wird mit einem deutlichen Rückgang der Stellen für Bearbeiter gerechnet. Dementsprechend verringert sich der Bedarf an Sachgebietsleitern.

Die Sachgebietsleiter hatten zahlreiche verschiedenartige Aufgaben zu erfüllen. Sie konnten nicht allen Anforderungen gerecht werden. Die Steuerverwaltung hat ihr Risikomanagementsystem nicht konsequent auf der Ebene der Sachgebietsleiter fortgeführt.

Die Sachgebiete waren unterschiedlich strukturiert. Eine gleichmäßige Auslastung der Sachgebietsleiter war nicht sichergestellt.

8 Einkommensteuer-Veranlagungen

- hohe Fehlerquote bei Fällen mit Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung -

Vielfach wendeten Finanzämter des Landes das Steuerrecht nicht zutreffend an, wenn Steuerpflichtige Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung geltend gemacht hatten. Hochgerechnet führten die Fehlbearbeitungen landesweit allein bei den intensiv zu prüfenden Fällen zu Einnahmeverlusten von mehr als 340.000 € jährlich.

Erforderliche Sachverhaltsaufklärungen unterblieben in fast der Hälfte der Fälle. Dadurch wurden Werbungskosten von über 3,7 Mio. € jährlich ohne die gebotene Überprüfung zum Abzug zugelassen.

9 Bescheinigende Stelle als Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems im EU-Förderbereich Agrar

- Prüfungshandlungen mussten verbessert werden -

Die Bescheinigende Stelle erfüllte nicht immer die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Prüftätigkeit. Teilweise prüfte sie Sachverhalte nicht intensiv genug und stützte ihre Untersuchungen auf nicht ausreichend geeignete Nachweise.

Bewertungen der Bescheinigenden Stelle, ob und inwieweit die Kriterien für die Zulassung der Zahlstelle eingehalten sind, waren nicht immer nachvollziehbar.

10 Medizinische Versorgung der Gefangenen

- Ausgaben können reduziert werden -

Die Gefangenen wurden nicht angemessen an den Kosten der medizinischen Versorgung beteiligt. Es wurden allein Arzneimittel im Wert von 80.000 € jährlich unentgeltlich abgegeben, die von gesetzlich Versicherten selbst zu bezahlen gewesen wären.

Der Einsatz von Anstaltsärzten war nicht wirtschaftlich. Ausgaben von 100.000 € jährlich lassen sich vermeiden, wenn u. a. die Ärzte stärker ausgelastet, angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt und Reisekosten verringert werden.

Ärzte erhielten zu hohe Vergütungen. Seit mehr als zehn Jahren wurden Lieferungen und Leistungen von über 1 Mio. € jährlich nicht im Wettbewerb vergeben.

**11 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung
- Mängel bei dem IT-Einsatz und der IT-Sicherheit -**

Im Geschäftsbereich des Landesamts werden zahlreiche Server-, Speicher- und Drucksysteme betrieben. Bei einer Vereinheitlichung, Zusammenführung und Virtualisierung der Server- und Speichersysteme genügen 20 anstelle der bisher eingesetzten 79 Server. Hierdurch können einmalig Ausgaben von 70.000 € für Ersatzbeschaffungen sowie Energie- und Personalkosten von 100.000 € jährlich vermieden werden. Die Druckkosten können um bis zu 30 % gesenkt werden, wenn ein leistungsfähiges Drucksystem eingerichtet wird.

Das Landesamt mietete Telefonanlagen ohne vorherige Ermittlung der wirtschaftlichsten Beschaffungsart. Durch den Erwerb vergleichbarer Anlagen hätten die Ausgaben um 200.000 € verringert werden können.

Ein den Anforderungen genügendes IT-Sicherheitskonzept fehlte. IT-Sicherheit und Datenschutz waren nicht hinreichend gewährleistet.

**12 Entwicklung eines Instruments zur finanziellen Steuerung in der Sozialhilfe
- unzureichendes Projektmanagement beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung -**

Das Landesamt plante das Projekt "Elektronische Wirkungsanalyse in der Sozialhilfe" unzulänglich. Es legte u. a. keine messbaren Ziele fest, untersuchte die Ausgangslage nicht sorgfältig und erstellte keine Wirtschaftlichkeitsberechnung. Eine detaillierte Ermittlung der voraussichtlichen Kosten unterblieb. Eine Kostenobergrenze wurde nicht bestimmt.

Die notwendige Beteiligung von Landkreisen und Städten an dem Pilotprojekt scheiterte. Fünf von sechs Kommunen stiegen vorzeitig aus dem Pilotprojekt aus.

Die Ausgaben für das Projekt, die bis August 2008 auf mehr als 2,7 Mio. € stiegen, waren im Landeshaushalt nicht hinreichend transparent dargestellt.

Der Zahlungsgrund war nicht immer ordnungsgemäß belegt. Ausgaben waren vermeidbar.

**13 Zuwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
- Mängel im Förderverfahren -**

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung bewilligte Zuwendungen überwiegend erst nach Projektbeginn. Das Verwaltungsverfahren wurde dadurch aufwendiger.

Bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen bestanden Ende 2008 erhebliche Arbeitsrückstände, obwohl im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1999 zugesagt worden war, eine zeitgerechte Prüfung sicherzustellen.

Einem Zuwendungsempfänger blieb es überlassen, in welchem Umfang er Einnahmen erhob. Dies ermöglichte ihm, die Höhe der Fördermittel zu beeinflussen.

**14 Umstellung des Rechnungswesens der Technischen Universität Kaiserslautern
- Mängel bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz -**

Die zur Finanzierung der Universität erforderlichen Mittel waren nur zum Teil im Landeshaushalt veranschlagt.

Ressourcenverbrauch und Erträge waren nicht vollständig im Erfolgsplan dargestellt.

Bis Februar 2010 lagen die Eröffnungsbilanz und die Jahresabschlüsse 2007 und 2008 noch nicht vor.

Eine verbindliche Bilanzierungsrichtlinie fehlte.

Die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens im Entwurf der Eröffnungsbilanz 2007 wies Mängel auf. Beispielsweise war das Anlagevermögen des Fachbereichs Physik um 350.000 € zu hoch bewertet.

Regelungen, die eine Vergleichbarkeit von Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen sicherstellen, fehlten weiterhin.

15 Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen, Auswirkungen des Projekts Erweiterte Selbstständigkeit von Schulen (PES)

Im Schuljahr 2008/2009 fielen an den geprüften Schulen 3,9 % des Unterrichts aus. Die im Vergleich zu dem Unterrichtsausfall im Schuljahr 1998/1999 (4,2 %) geringe Verbesserung wurde nur durch zusätzliche Mittel für Vertretungskräfte (PES-Mittel) erreicht.

Die Zuweisung von mehr Lehrkräften allein ist nicht geeignet, Unterrichtsausfall zu reduzieren. Es muss auch sichergestellt sein, dass die Schulen ihrer Selbstverantwortung im Bereich der Unterrichtsorganisation und der Durchführung von Vertretungsunterricht nachkommen.

Vertretungsbedarf hätte auch verringert werden können, wenn Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, Studientage, Elternsprechtage, Lehrerkonferenzen, Dienstbesprechungen und Personalversammlungen in die unterrichtsfreie Zeit verlegt worden wären.

Schulen nahmen Mittel aus dem PES-Budget in Anspruch, obwohl sie ihre eigenen Möglichkeiten zur Regulierung des Vertretungsbedarfs nicht ausgeschöpft hatten.

**16 Direktion Landesdenkmalpflege der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz
- aufwendiges Genehmigungsverfahren und unzuverlässige Organisation -**

Das denkmalschutzrechtliche Genehmigungsverfahren war nicht wirtschaftlich gestaltet.

Aufbau- und Ablauforganisation der Direktion Landesdenkmalpflege waren unzuverlässig. U. a. waren wissenschaftliche Kräfte mit Verwaltungsaufgaben befasst.

Leistungsstruktur und Förderverfahren waren nicht hinreichend transparent.

Die Direktion Landesdenkmalpflege schöpfte ihre Einnahmemöglichkeiten nicht aus. Bei rechtzeitiger Anpassung der Gebührensätze hätten Mehreinnahmen erzielt werden können.

**17 Landesbibliothekszentrum Rheinland-Pfalz
- zu hoher Personalbestand und unwirtschaftliche Verfahren -**

Im Jahr 2004 wurden die Landesbibliotheken und Büchereistellen in dem Landesbibliothekszentrum zusammengeführt. Mit der Organisationsreform waren keine messbaren Ziele verbunden. Daher fehlten Grundlagen für eine Erfolgskontrolle.

Sechs Jahre nach der Organisationsreform bestanden erhebliche Personalüberhänge. Stellen von mindestens 15,5 Vollzeitkräften mit Personalkosten von nahezu 1 Mio. € können abgebaut werden.

Aufbau- und Ablauforganisation waren teilweise nicht wirtschaftlich gestaltet. Die Büchereistellen arbeiteten uneinheitlich. Möglichkeiten der Informationstechnologie, der Aufgabenübertragung auf Dritte und zur Gebührenanpassung waren nicht ausgeschöpft.

Die Förderrichtlinien für das öffentliche Bibliothekswesen waren nicht mehr aktuell und regelten das Verfahren nur unvollständig. Anreize für Kooperationen öffentlicher Bibliotheken und gemeinsame Einrichtungen fehlten weitgehend.

**18 Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz
- Ziele der Strukturreform teilweise noch nicht erreicht -**

Der in der Konzeption "Landesforsten: zukunftsfähige Strukturen" u. a. vorgesehene Einsatz von Produktleitern bietet eine Reihe von Ansatzpunkten zur Verringerung der Personalkosten. Bei konsequenter Umsetzung und Nutzung weiterer Verbesserungsmöglichkeiten können mittelfristig insgesamt 83 Stellen abgebaut und dadurch Personalkosten von mehr als 7 Mio. € jährlich vermieden werden.

**19 Förderung der Fischerei
- Förderzweck für das "Haus der Fischerei" 2010 nicht erreicht und zweckgebundene Einnahmen nicht zeitnah zur Förderung eingesetzt -**

Der mit der Förderung des 2001 eingeweihten "Hauses der Fischerei" verfolgte Zweck war 2010 nicht erreicht.

Einnahmen aus der Fischereiabgabe und aus den Beiträgen der Fischereipächter setzte das Land nicht zeitnah zur Förderung der Fischerei ein. Bis Ende 2009 beliefen sich die nicht abgeflossenen Fördermittel auf nahezu 1,3 Mio. €.

Fischereirechte wurden ohne vorherige Ausschreibung verpachtet. Einnahmeföglichkeiten wurden nicht ausgeschöpft.

Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2011¹. 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 2010 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren². Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2009, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

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 2010 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und am 6. Dezember 2010 die Haushaltsrechnung 2009 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 Auf Ersuchen des Landtags hat der Rechnungshof gemäß § 88 Abs. 3 LHO eine gutachtliche Prüfung der Finanzierung des Projekts Nürburgring 2009 durchgeführt. Über den öffentlichen Teil I des Gutachtens "Eigenfinanzierter Bereich" wurde der Landtag mit Drucksache 15/4741 unterrichtet. Der vertrauliche Teil II "Privat zu finanzierender Bereich" wurde den Fraktionen und der Landesregierung zugeleitet. Der Rechnungshof hat das Gutachten in der Sitzung des Untersuchungsausschusses "Nürburgring GmbH" am 17. Dezember 2010 erläutert.
- 5 Der Rechnungshof wird 2011 einen Kommunalbericht vorlegen.
- 6 Die Prüfung der Jahresrechnung 2009 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁵ wird voraussichtlich im ersten Kalendervierteljahr 2011 durchgeführt werden.
- 7 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 2009

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- **keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2009 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein können,**
- **keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.**

Bei der dem Rechnungshof aufgegebenen Prüfung¹ wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

1 Kreditermächtigungen

1.1 Kassenverstärkungskredite

Die Ermächtigungen, Kassenverstärkungskredite für

- das Land bis zu 8 % und
- den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" bis zu 0,3 %

des Haushaltsvolumens aufzunehmen², wurden 2009 überschritten. Die unterjährig höchste Inanspruchnahme lag beim Land (Kernhaushalt) um 177,7 Mio. € und beim Landesbetrieb um 14,6 Mio. € über dem Kassenkreditplafond.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, das Jahr 2009 sei insbesondere im 1. Quartal durch die Auswirkungen der Finanzkrise in Folge der Insolvenz des Investmenthauses Lehman Brothers geprägt gewesen. Dies hätte sich u. a. durch einen eingeschränkten Liquiditätszugang am Kapitalmarkt auch für das Land bemerkbar gemacht. Die Überschreitung der Kassenkreditermächtigung für den Kernhaushalt habe in Kauf genommen werden müssen, da zwischen dem 3. und 10. März keine weiteren Kreditabschlüsse möglich gewesen seien.

Die Überschreitung der Ermächtigung des Landesbetriebs sei auf einen Übertragungsfehler zurückzuführen. Zur Vermeidung künftiger Überschreitungen sei u. a. vereinbart worden, dass sich der Landesbetrieb mit dem Ministerium abstimme, sobald seine Restermächtigung für Kassenverstärkungskredite 10 Mio. € unterschreite.

1.2 Rest-Kreditermächtigung

Nach dem Haushaltsabschluss belief sich die Rest-Kreditermächtigung Ende 2009 auf 1.355 Mio. €. Zu diesem Bestand trugen um mehr als 660 Mio. € zu hoch veranschlagte Tilgungsausgaben bei.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es habe in den drei Vorjahren die bestehende Rest-Kreditermächtigung jeweils nach Abschluss des Folgejahres insoweit in Abgang gestellt, als sie auf zu hoch veranschlagte Tilgungsausgaben zurückzuführen war. Es sei beabsichtigt, für das Haushaltsjahr 2009 in gleicher Weise zu verfahren, wenn die Abschlussergebnisse definitiv feststünden.

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 § 2 Abs. 9 Landeshaushaltsgesetz 2009/2010 (LHG 2009/2010) vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 327), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. November 2009 (GVBl. S. 367), BS 63-37.

2 Minusbeträge

Bei zahlreichen Haushaltsstellen sind negative Rechnungsergebnisse - also ggf. per Saldo Einnahmen bei Ausgabebetiteln und Ausgaben bei Einnahmetiteln - aufgeführt. Mehrere Minusbeträge wären z. B. durch die Buchung von Einnahmen bei den zutreffenden Titeln oder die Ausbringung eines Absetzungsvermerks bei einer anderen Haushaltsstelle vermeidbar gewesen. Außerdem hätte der Leistungsaustausch von Landesbehörden haushaltsneutral als interne Verrechnung nachgewiesen werden können. Die Zahl der Minusbeträge hätte sich darüber hinaus verringert, wenn von nicht notwendigen Korrekturen von Fehlbuchungen des Vorjahrs abgesehen und Stornierungen bei fälschlicherweise bebuchten Titeln vorgenommen worden wären.

Diesen Feststellungen hat das Ministerium der Finanzen nicht widersprochen.

Bei zwei Positionen bestand keine Übereinstimmung in der Bewertung:

- Einnahmen von fast 82.000 € (Kostenerstattung für die Inanspruchnahme des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung") wurden 2009 einem Ausgabebetitel zugeordnet.

Das Ministerium hat erklärt, der Zeitpunkt für die letzte Einreichung von Annahmearordnungen für das Haushaltsjahr 2008 sei verstrichen gewesen. Daher sei der Betrag nicht mehr als Rotabsetzung bei dem entsprechenden Ausgabebetitel verbucht worden.

Hierzu wird bemerkt, dass der Landesbetrieb die Kosten bereits Ende November 2008 anerkannt hatte. Bei einer rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung hätte die Forderung des Landes zeitnah ausgeglichen werden können.

- Erstattungen des Bundes nach § 172 Bundesentschädigungsgesetz werden seit Jahren bei einem Ausgabebetitel nachgewiesen. Im Jahr 2009 wurden 99,3 Mio. € vereinnahmt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Hinblick auf das mittelfristige Auslaufen der Zahlungsverpflichtungen solle an der jahrzehntelangen Handhabung keine Systemänderung mehr vollzogen werden³.

Diese Handhabung, die zu einer Verringerung des Haushaltsvolumens führt, steht nicht im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Andere Länder, wie z. B. Bayern, Berlin, Bremen, Niedersachsen und das Saarland, weisen die Erstattungen des Bundes zutreffend bei Einnahmetiteln nach.

3 Rechnungsnachweisung

Die Rechnungsnachweisung der Landesoberkasse - Außenstelle Neustadt - enthielt unterschiedliche Angaben zu Summen sächlicher Ausgaben in Titelgruppen.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, Auswirkungen auf das Rechnungsergebnis hätten sich nicht ergeben. Der Landesbetrieb Daten und Information habe versichert, aufgrund einer Umprogrammierung in der Software trete dieser Fehler nicht mehr auf.

³ Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2009 darauf hingewiesen, dass die Erstattungen des Bundes seit vielen Jahren entgegen den haushaltssystematischen Vorgaben bei einem Ausgabebetitel nachgewiesen werden. Das Ministerium der Finanzen hatte seinerzeit eine Prüfung der Änderung der Veranschlagung bei der Aufstellung des nächsten Doppelhaushalts angekündigt (vgl. Nr. 1 Teilziffer 3 des Jahresberichts 2009).

4 Verwahrungen

Die Gesamtbestandsnachweisung 2009 weist für die Landesjustizkasse Verwahrungen von fast 2,5 Mio. € aus. Zu diesem Bestand trug bei, dass die Gerichts- und Anstaltszahlstellen ihre Kassenbücher und Listen für 2009 bereits am 10. Dezember 2009 abzuschließen und abzurechnen hatten.

Das Ministerium der Justiz hat erklärt, für den Jahresabschluss 2010 sei vorgesehen, den Abschlusstermin für die Zahlstellen auf den 15. Dezember 2010 festzusetzen. Zu gegebener Zeit solle geprüft werden, ob sich künftig Möglichkeiten für eine noch weitergehende Verkürzung des verbleibenden Zeitraums - etwa durch technische Unterstützung bei den Buchungsarbeiten - ergeben könnten.

5 Ausgabereste und Vorgriffe

Die Bildung und Übertragung von Ausgaberesten waren teilweise problematisch. Beispiele:

- In einigen Fällen wurden klassische Ausgabereste bei Titeln der Hauptgruppen 5 und 6 gebildet, bei denen eine Übertragbarkeit kraft Gesetzes oder durch Haushaltsvermerk nicht gegeben war. Weshalb bei einem Teil der Haushaltsstellen nicht die Bonusregelung zur Anwendung kam, war den Unterlagen nicht zu entnehmen.
- Ausgabereste wurden unter Einbeziehung gekoppelter Einnahmen gebildet. Hinweise auf eine zweckgebundene Verwendung der Einnahmen enthielt der Haushaltsplan nicht.
- Klassische Ausgabereste von nahezu 1,1 Mio. € wurden auf andere Haushaltsstellen - teilweise auch einzelplan- und hauptgruppenübergreifend - übertragen. Diese Verfahrensweise war von den haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht gedeckt.
- Zusammen mit den Ausgaberesten aus 2009 standen für die Standortkampagne des Landes im Haushaltsjahr 2010 Mittel von nahezu 2,1 Mio. € zur Verfügung. Für diesen Zweck sollten nach den Erläuterungen im Haushaltsplan nur bis zu 1,5 Mio. € jährlich aufgewendet werden.
- Bei zwei Haushaltsstellen standen den Vorgriffen von 10 Mio. € Resteübertragungen von anderen Haushaltsstellen von nahezu 3,2 Mio. € gegenüber. Bei konsequenter Anwendung der Malusregelung, nach der u. a. Mehrausgaben gegebenenfalls durch Einsparungen bei anderen Ausgaben im selben Einzelplan auszugleichen sind, hätten die Ausgabereste brutto und die Vorgriffe 2009 verringert werden können.

Das Ministerium der Finanzen hat angekündigt, ein zu Unrecht übertragener Ausgaberest von knapp 178.000 € werde 2010 zusätzlich in Abgang gestellt. Teilweise wäre die Beantragung als Bonusrest korrekt gewesen, worauf künftig geachtet werde. Entstandene Ausgabereste der Hauptgruppe 5 in Kapitel 14 02 seien nach einer Vereinbarung mit dem Fachressort wie "klassische Ausgabereste" behandelt worden. Im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren würden Haushaltsvermerke bezüglich der zweckgebundenen Verwendung gekoppelter Einnahmen aufgenommen. In zwei anderen Fällen sei durch die Übertragung klassischer Reste gegen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen verstoßen worden. Es sei beabsichtigt, den übersteigenden Betrag von 557.000 € bei den Ausgaberesten für die Standortkampagne im Vollzug zu sperren oder hilfsweise beim Resteverfahren für 2010 in Abgang zu stellen. Hinsichtlich der Vorgriffe und der Resteübertragungen werde die Möglichkeit einer "Verrechnung" innerhalb des Einzelplans künftig beachtet; das Ressort sei auf den Vorrang der konsequenten Beachtung der haushaltsgesetzlichen Bestimmung hingewiesen worden.

Der Rechnungshof hat zu der Einbeziehung der Hauptgruppe 5 in Kapitel 14 02 in das klassische Restesystem darauf hingewiesen, dass nach der Bonusregelung "bei unabweisbarem Mehrbedarf in ganz besonders begründeten Ausnahmefällen

mit Zustimmung des Finanzministeriums ... Ausgabereste ... der Obergruppen 51 bis 54 ... bis zu 100 % übertragen werden" können. Falls an der vereinbarten Behandlung als "klassische Ausgabereste" festgehalten wird, sollte ein entsprechender Haushaltsvermerk mit dem Hinweis, dass die haushaltsgesetzliche Bonusregelung nicht zur Anwendung kommt, aufgenommen werden. Des Weiteren sollte bezüglich der - in den Fällen der Übertragung klassischer Ausgabereste - eingeräumten Verstöße gegen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen für den Haushaltsvollzug eine Sperre oder eine In-Abgang-Stellung erwogen werden.

6 Geldforderungen

Übersichten von Landeskassen über die Geldforderungen des Landes waren auch 2009 nicht hinreichend transparent. Hierzu trug bei, dass Anfangsbestände 2009 nicht mit Endbeständen 2008 übereinstimmten und Bestandsveränderungen im Vergleich zu den Rechnungsergebnissen sachlich und zeitlich unterschiedlich abgegrenzt wurden.

Außerdem weist die Übersicht 10 der Haushaltsrechnung als Bestand an Darlehen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Investitionen mit den Schwerpunkten Bildungsinfrastruktur und Infrastruktur aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz lediglich einen Betrag von weniger als 128.000 € aus.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, beim Konjunkturpaket II stünde die Höhe der von den Kommunen in Anspruch genommenen Darlehen erst nach Abschluss der Baumaßnahme fest. Die Bewirtschafter seien angewiesen, zu diesem Zeitpunkt den Darlehensanteil auf die Darlehens titel umzubuchen. Aus einer Datenbank ließe sich ableiten, dass 2009 rund 180.000 € noch nicht umgebucht worden seien. Bei weiteren 1,8 Mio. € liege die Vermutung nahe, dass eine Schlussabrechnung zum Jahresende erfolgt sein könnte. Die Beauftragten für den Haushalt seien zur Nachholung etwaiger Umbuchungen im Haushaltsjahr 2010 aufgefordert worden.

7 Selbstbewirtschaftungsmittel

Für die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (DHV) sind in der Sonderrechnung der Landeshochschulkasse und in der Übersicht 24 der Haushaltsrechnung Selbstbewirtschaftungsmittel von fast 418.000 € aufgeführt. Einen Haushaltsvermerk, durch den Ausgaben ausdrücklich "als zur Selbstbewirtschaftung bestimmt" bezeichnet werden, enthielt der Haushaltsplan 2009 nicht.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die DHV solle mit den übrigen kameral buchenden Hochschulen gleichbehandelt werden.

Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011 wurde der bei Kapitel 09 13 angebrachte Haushaltsvermerk entsprechend ergänzt.

8 Verpflichtungen

Im Rahmen des Schuldendiensthilfeprogramms für Hallen- und Freibäder hat sich das Land bereit erklärt, die aus der Gewährung von Krediten an Kommunen (Darlehensgemeinschaft) entstehenden Zahlungsverpflichtungen für Zinsen und Tilgungen von insgesamt 52,7 Mio. € für zwölf Jahre zu übernehmen. Die Kredite wurden in drei Tranchen (2007, 2008 und 2009) aufgenommen. Die Zahlungsverpflichtungen wurden übernommen, obwohl die Haushaltspläne keine Verpflichtungsermächtigungen enthielten. In den Haushaltsrechnungen (Übersicht 25) waren die Verpflichtungen nicht nachgewiesen.

In den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011 wurde ein Bewilligungsrahmen aufgenommen, in dem u. a. die Vorbelastungen aus früheren Haushaltsjahren und für künftige Haushaltsjahre dargestellt sind.

Nr. 2

Abwicklung des Landeshaushalts 2009

Die Haushaltsrechnung 2009 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 18,9 Mrd. € aus. Zum Haushaltsausgleich wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich 2009 auf rund 1,6 Mrd. € netto beliefen.

Die Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2,2 %.

Die Ausgabereste erreichten 2009 mit 900 Mio. € einen neuen Höchststand. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Kreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Landesbetriebe von insgesamt 7,8 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des abgelaufenen Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach. Er stellt sich für das Jahr 2009 wie folgt dar:

| | | Einnahmen - € - | Ausgaben - € - |
|----|---|----------------------------------|-------------------|
| | | - Rechnungsergebnis - | |
| a) | Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2009 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben | 18.943.024.858,96 | 18.943.024.858,96 |
| b) | Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2009 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2010 übertragen wurden | 880.615.427,23 | 880.615.427,23 |
| c) | Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2009 verbliebenen Haushaltsreste | 19.823.640.286,19 | 19.823.640.286,19 |
| | | - Haushaltsermächtigung - | |
| d) | Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2009 ¹ beträgt das Haushalts-Soll | 20.294.475.300,00 | 20.294.475.300,00 |
| e) | Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2008 übernommenen Haushaltsreste | 632.680.864,36 | 632.680.864,36 |
| f) | Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2008 übernommenen Haushaltsreste | 20.927.156.164,36 | 20.927.156.164,36 |
| g) | Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f) | - 1.103.515.878,17 | -1.103.515.878,17 |
| h) | Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2009 | Ausgleich | |

¹ Zweiter Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2009.

2 Rechnungsergebnisse

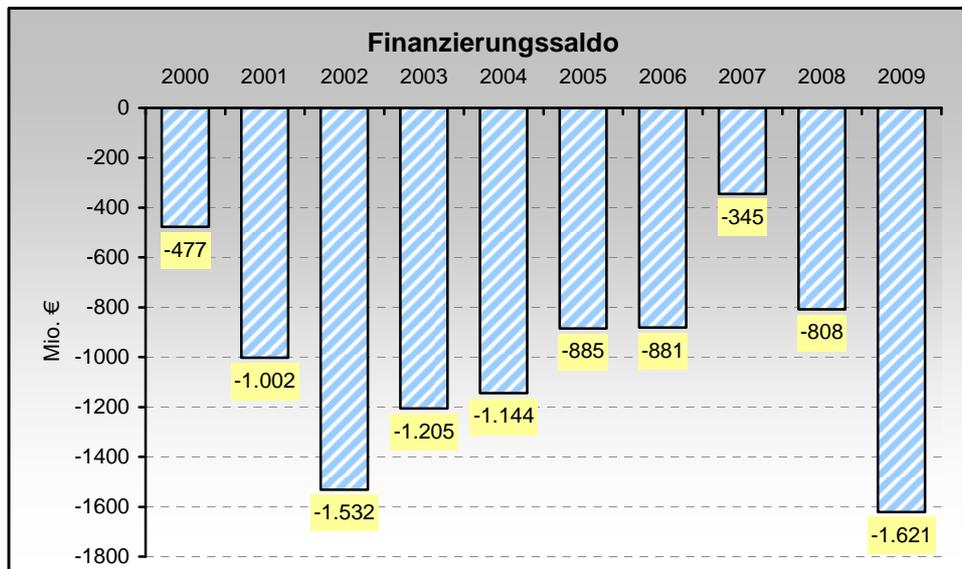
Die in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Rechnungsergebnisse entwickelten sich wie folgt:

| Haushaltsjahr | Rechnungsergebnisse ² - Mio. € ⁻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 |
| 2009 | 19.191,0 |

Im Jahr 2009 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 130,5 Mio. €. Zu dieser Entwicklung trug u. a. ein Anstieg der Haushaltsreste - insbesondere im Zusammenhang mit der Abwicklung des Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz⁴ - bei. Außerdem ergaben sich Zuwächse auf der Einnahmenseite bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen sowie den Umschuldungen und auf der Ausgabenseite bei den Personal- und Investitionsausgaben.

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 2000 bis 2009 folgende Finanzierungsdefizite:



Die Grafik verdeutlicht die teilweise hohen Deckungslücken im Landeshaushalt. Um diese Lücken zu schließen, wurden Kredite aufgenommen.

² Nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste.

³ Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

⁴ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 25 Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz.

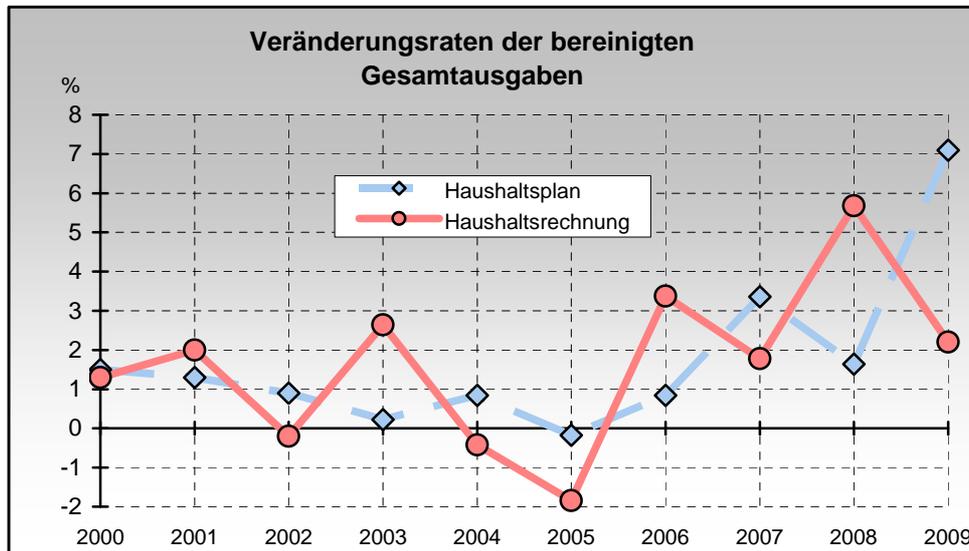
Der Finanzierungssaldo erreichte 2009 seinen bisher höchsten negativen Wert. Dem Defizit von 1.621 Mio. € stehen eine Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt von 1.580 Mio. € sowie - per Saldo - Entnahmen aus Rücklagen von 41 Mio. € gegenüber. Damit wurde das Finanzierungsdefizit im Wesentlichen - wie in 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 2009 nach der Planung auf 13.042 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 12.857 Mio. €. Sie veränderten sich in den Haushaltsjahren 2000 bis 2009 wie folgt:

| Haushaltsjahr | bereinigte Gesamtausgaben | |
|---------------|--|---|
| | Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr % | Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr % |
| 2000 | 1,5 | 1,3 |
| 2001 | 1,3 | 2,0 |
| 2002 | 0,9 | - 0,2 |
| 2003 | 0,2 ⁵ | 2,6 ⁵ |
| 2004 | 0,8 ⁵ | - 0,4 ⁵ |
| 2005 | - 0,2 | - 1,8 |
| 2006 | 0,8 | 3,4 |
| 2007 | 3,4 | 1,8 |
| 2008 | 1,6 | 5,7 |
| 2009 | 7,1 | 2,2 |

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2009 gegenüber dem Vorjahr um 2,2 %. Diese Entwicklung war im Wesentlichen auf Zuwächse bei den Personal- und Investitionsausgaben zurückzuführen.



Die Grafik zeigt die Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr bezogen auf die Plandaten und die tatsächlichen Ergebnisse.

⁵ Ohne die durchlaufenden Mittel für die Flutopferhilfe (Kapitel 20 02 Titel 884 01) im Jahr 2003 hätten sich folgende Veränderungen ergeben:
 - nach der Haushaltsplanung: - 1,2 % (2003) und 2,3 % (2004),
 - nach der Haushaltsrechnung: 1,5 % (2003) und 0,7 % (2004).

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

| | |
|--------------------------|------------------------|
| Überplanmäßige Ausgaben | 3.029.590,24 € |
| Außerplanmäßige Ausgaben | 1.230.344,80 € |
| Haushaltsvorgriffe | 19.365.101,55 € |
| Insgesamt | <u>23.625.036,59 €</u> |

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

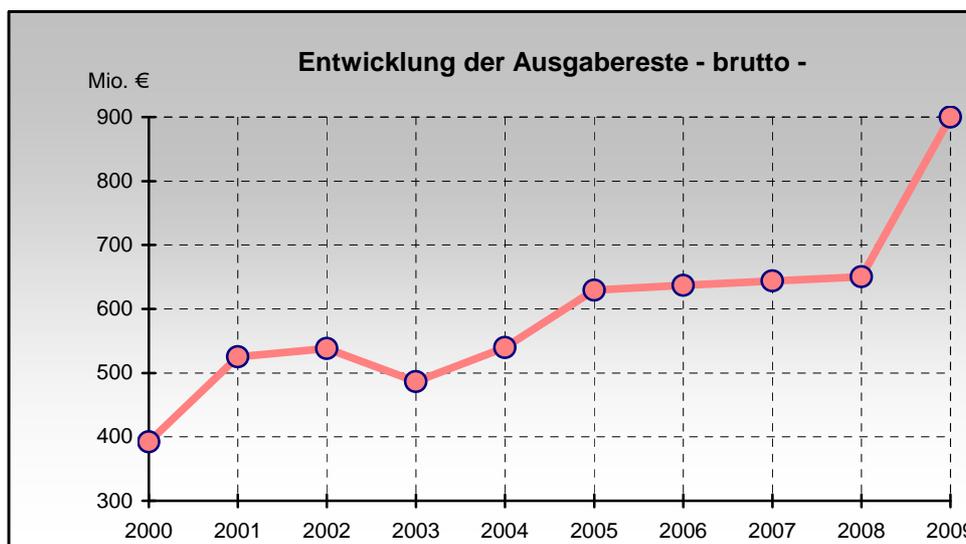
6 Ausgabereste und Vorgriffe

Die Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 2000 bis 2009 sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

| Haushaltsjahr | Ausgabereste - netto - | Vorgriffe | Ausgabereste - brutto - | Anteil der Ausgabereste am Haushaltsansatz |
|---------------|---------------------------|-----------|----------------------------|---|
| | - Mio. € - | | | % |
| 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 |
| 2009 | 880,6 | 19,4 | 900,0 | 4,4 |

Die Ausgabereste stiegen 2009 um 38 % auf 900 Mio. € und erreichten damit einen neuen Höchststand. Darin enthalten sind Vorgriffe von 19,4 Mio. €, durch die Mittel des nächsten Jahres beansprucht wurden.

Der Anstieg der Ausgabereste war insbesondere auf Restbildungen im Zusammenhang mit der Abwicklung des Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz⁴ (204,4 Mio. €) zurückzuführen.



Die Ausgabereste stiegen von 2000 bis 2009 um mehr als 500 Mio. €.

Von den Ausgaberesten entfielen 728,5 Mio. € auf die "klassische" Restebildung und 171,5 Mio. € auf die Restebildung im Rahmen des Bonus-/Malussystems.

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

Die Ausgabereste von 900 Mio. € im Jahr 2009 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

| Einzelplan | Bezeichnung | Ausgabereste ⁶ | | Ausgabereste ⁶ | | | | | |
|------------|--|---------------------------|-------------------------|---------------------------|--|---|----------------|---|-------------------------------------|
| | | Mio. € | % des Haushaltsansatzes | Personal-ausgaben | Sächliche Verwaltungs-ausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst | Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke | Bau-maß-nahmen | Sonstige Investitio-nen und Investi-tionsför-derungs-maß-nahmen | Beson-dere Finanzie-rungs-aus-gaben |
| | | | | - Mio. € - | | | | | |
| 01 | Landtag | 1,5 | 4,3 | 0,7 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,5 | 0,0 |
| 02 | Ministerpräsi-dent und Staatskanzlei, Landesvertre-tung | 1,5 | 5,4 | 0,4 | 1,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 03 | Ministerium des Innern und für Sport | 92,8 | 7,7 | 9,0 | 23,5 | 14,7 | 0,0 | 45,4 | 0,1 |
| 04 | Ministerium der Finanzen | 12,8 | 2,9 | 6,5 | 3,2 | 1,9 | 0,0 | 1,3 | 0,0 |
| 05 | Ministerium der Justiz | 7,8 | 1,1 | 1,9 | 5,0 | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 0,0 |
| 06 | Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen | 28,3 | 1,8 | 8,7 | 0,7 | 16,8 | 0,0 | 1,5 | 0,6 |
| 08 | Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirt-schaft und Weinbau | 84,7 | 7,9 | 7,5 | 0,4 | 33,2 | 0,0 | 43,6 | 0,0 |
| 09 | Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur | 85,0 | 1,8 | 3,5 | 21,3 | 27,6 | 0,0 | 32,6 | 0,0 |
| 10 | Rechnungshof | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 12 | Hochbaumaß-nahmen und Wohnungs-bauförderung | 92,7 | 46,7 | 0,0 | 4,2 | 2,5 | 22,1 | 64,0 | 0,0 |
| 14 | Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz | 128,1 | 37,5 | 4,1 | 24,0 | 14,1 | 32,4 | 53,5 | 0,0 |
| 20 | Allgemeine Finanzen | 364,7 | 3,7 | 1,5 | 15,3 | 22,4 | 0,0 | 325,5 | 0,0 |
| | Insgesamt | 900,0 | 4,4 | 43,9 | 98,8 | 133,4 | 54,5 | 568,6 | 0,8 |

⁶ Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

Nach der Haushaltsrechnung 2009 veränderten sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt:

| Ausgabereste | 2008 ⁷ | | 2009 | |
|---|-------------------|------------------------|--------------|------------------------|
| | Mio. € | Anteil an den Resten % | Mio. € | Anteil an den Resten % |
| Personalausgaben | 73,8 | 11,4 | 43,9 | 4,9 |
| Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst | 92,9 | 14,3 | 98,8 | 11,0 |
| Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke | 122,9 | 18,9 | 133,4 | 14,8 |
| Baumaßnahmen | 45,7 | 7,0 | 54,5 | 6,0 |
| Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen | 314,5 | 48,3 | 568,6 | 63,2 |
| Besondere Finanzierungsausgaben | 0,7 | 0,1 | 0,8 | 0,1 |
| Insgesamt | 650,5 | 100,0 | 900,0 | 100,0 |

Von den Ausgaberesten 2009 entfielen 623,1 Mio. € (69,2 %) auf investive Ausgaben.

7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll

Veränderung der Einnahmen gegenüber dem Rechnungssoll:

| | Mio. € |
|--|------------------|
| Steuern und steuerähnliche Einnahmen | + 194,7 |
| Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. | - 4,7 |
| Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke | + 49,8 |
| Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen | - 1.343,3 |
| Mindereinnahmen | - 1.103,5 |

Mindereinnahmen waren insbesondere bei den Kreditaufnahmen einschließlich Umschuldungen ausgewiesen.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

| | Mio. € |
|---|------------------|
| Personalausgaben | + 10,2 |
| Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst | - 1.130,2 |
| Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke | + 28,3 |
| Baumaßnahmen | + 9,3 |
| Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen | - 7,2 |
| Besondere Finanzierungsausgaben | - 13,9 |
| Minderausgaben | - 1.103,5 |

Minderausgaben entstanden im Wesentlichen durch geringere Darlehenstilgungen einschließlich Umschuldungen.

⁷ Unter Berücksichtigung von Übertragungen auf andere Haushaltsstellen.

8 Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

| | |
|---|----------------------------------|
| Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2009 ⁸ | 7.621.300.000,00 € |
| Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2008 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01) | + 632.680.864,36 € |
| Rest-Kreditermächtigung aus 2008 (§ 18 Abs. 3 LHO) | + 819.478.768,60 € |
| Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt | - 46.885.725,69 € |
| Kreditermächtigung insgesamt | <u>9.026.573.907,27 €</u> |
| Einnahmen aus Krediten vom inländischen Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01) | 6.790.908.487,26 € |
| Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2010 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01) | + 880.615.427,23 € |
| Einnahmen und Reste insgesamt | <u><u>7.671.523.914,49 €</u></u> |

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2009.

8.1.2 Umschuldungen

| | |
|---|--------------------|
| Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ⁹ | 1.000.000.000,00 € |
| Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03) | 507.179.188,12 € |

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

| | |
|---|------------------|
| Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2009 ¹⁰ | 190.000.000,00 € |
| Aufnahme von Darlehen (brutto) | 180.000.000,00 € |

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2009.

⁸ Artikel 1 Nr. 2 Zweites Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2009/2010 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2009/2010) vom 24. November 2009 (GVBl. S. 367) in Verbindung mit Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2009.

⁹ § 2 Abs. 3 LHG 2009/2010 in Verbindung mit Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2009.

¹⁰ § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2009/2010. Die Ermächtigung bezieht sich auf die Brutto-Kreditaufnahme.

8.2.2 Landesbetrieb "Mobilität"

| | |
|---|-------------------------|
| Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2009 ¹¹ | 289.090.000,00 € |
| Rest-Kreditermächtigung aus 2008 (§ 18 Abs. 3 LHO) | + 29.714.600,00 € |
| Kreditermächtigung insgesamt | <u>318.804.600,00 €</u> |
| Aufnahme von Darlehen | 301.500.000,00 € |

Zur Deckung des Kreditbedarfs wurde auf die Rest-Kreditermächtigung 2008 zurückgegriffen.

¹¹ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2009/2010. Die Ermächtigung bezieht sich auf die Brutto-Kreditaufnahme.

Nr. 3

**Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung
- Schuldenanstieg ungebremst: Trendwende nicht erkennbar -**

Die ohnehin durch einen dramatischen Schuldenanstieg gekennzeichnete Haushaltslage des Landes wurde durch die Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zusätzlich belastet:

- Das Steueraufkommen verringerte sich 2009 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 0,8 Mrd. € Mangels Eigenfinanzierungsmitteln wurden für den Kernhaushalt und die Landesbetriebe neue Schulden von 1,9 Mrd. € aufgenommen. Dies war die bisher höchste Kreditaufnahme. Die Verschuldung stieg auf 30,6 Mrd. €
- Der Anteil der Fremdfinanzierung des Haushalts erhöhte sich 2009 um mehr als vier Prozentpunkte auf 12,3 %. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag in Rheinland-Pfalz mit 6.711 € weit über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.267 €).
- Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug 2009 um mehr als 0,5 Mrd. € überschritten.
- Die Investitionsquote in Rheinland-Pfalz lag mit 10,8 % um mehr als drei Prozentpunkte unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer (14,1 %).

Nach der Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2014 überschreiten die jährlichen Kreditaufnahmen die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze zum Teil erheblich. Die hohen neuen Schulden wären allenfalls zu rechtfertigen, wenn weiterhin von einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgegangen werden könnte. Dies erscheint angesichts der derzeitigen konjunkturellen Erholung zweifelhaft.

Bis Ende 2014 erwartet die Landesregierung einen Anstieg der Verschuldung auf 41 Mrd. €

Ein tragfähiges Konzept, wie bis 2020 ein struktureller Haushaltsausgleich ohne neue Schulden sichergestellt werden soll, liegt bisher nicht vor.

Angesichts der hohen Verschuldung droht dem Land der Verlust seiner finanzpolitischen Handlungsfähigkeit. Wirksame Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sind deshalb unumgänglich.

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2000 bis 2009, der Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2010¹ und 2011² (Hpl.), des Finanzplans für die Jahre 2012 bis 2014 (Fpl.) und - soweit in die Langfristprojektion (Lfp.) aufgenommen - für die Jahre 2015 bis 2020 zusammengestellt sowie
- in geeigneten Fällen Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Der Finanzplan, der von der Landesregierung am 31. August 2010 beschlossen wurde, hat im Unterschied zu dem durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan lediglich Programmcharakter. Umsetzung und Ausgestaltung bleiben dem Landtag mit der Beschlussfassung über den jeweiligen Haushalt vorbehalten.

Außerdem ist bei dem Vergleich der Haushaltsdaten zu berücksichtigen, dass sich die Struktur durch Auslagerungen 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 2000 bis 2009 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

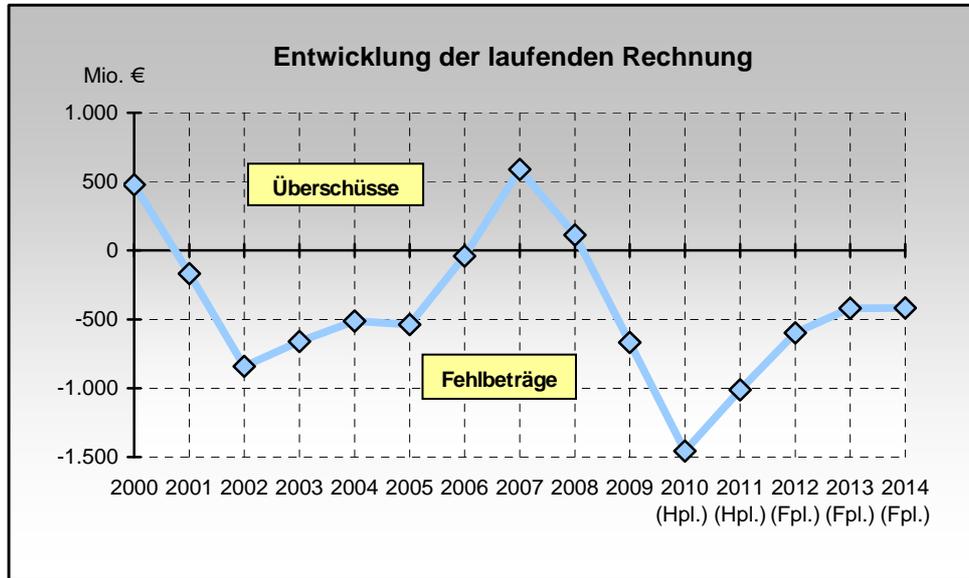
Im Jahr 2009 reichten die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus. Während die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 5,5 % (629 Mio. €) auf 10.784 Mio. € zurückgingen, erhöhten sich die Ausgaben um 1,3 % (150 Mio. €) auf 11.451 Mio. €. Hierdurch ergab sich ein Fehlbetrag von 667 Mio. €.

¹ Landeshaushaltsgesetz 2009/2010 (LHG 2009/2010) vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 327), Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2009/2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2009/2010) vom 19. März 2009 (GVBl. S. 95), Zweites Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2009/2010 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2009/2010) vom 24. November 2009 (GVBl. S. 367), BS 63-37.

² Die Daten wurden auf der Grundlage der Regierungsvorlage zum Haushalt 2011, der vom Haushalts- und Finanzausschuss am 3. Dezember 2010 beschlossenen Änderungen und der Beschlussfassung des Landtags ermittelt.

Zu dieser Entwicklung trug im Wesentlichen das geringe Steueraufkommen aufgrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise sowie von Steuerrechtsänderungen³ bei.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden für die Jahre 2011 bis 2014 ebenfalls hohe Unterdeckungen erwartet, und zwar zwischen 1.012 Mio. € und 418 Mio. €⁴.



Die Grafik veranschaulicht die Entwicklung der laufenden Rechnung. Danach wurden lediglich in den Jahren 2000, 2007 und 2008 Überschüsse erzielt. Im Übrigen ergaben sich Fehlbeträge. Der für 2010 nach der Planung erwartete Fehlbetrag von über 1,4 Mrd. € könnte um mehr als 0,5 Mrd. € geringer ausfallen, wenn die nach der Steuerschätzung vom November 2010 erwarteten Einnahmeverbesserungen tatsächlich realisiert werden.

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung schloss 2009 mit Ausgaben von insgesamt 1.406 Mio. € ab. Davon entfielen 1.388 Mio. € auf Investitionen und Investitionsförderungen.

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge wiesen 2009 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 7.298 Mio. € und - korrespondierend - auf der Ausgabenseite Tilgungsausgaben von 5.718 Mio. € aus.

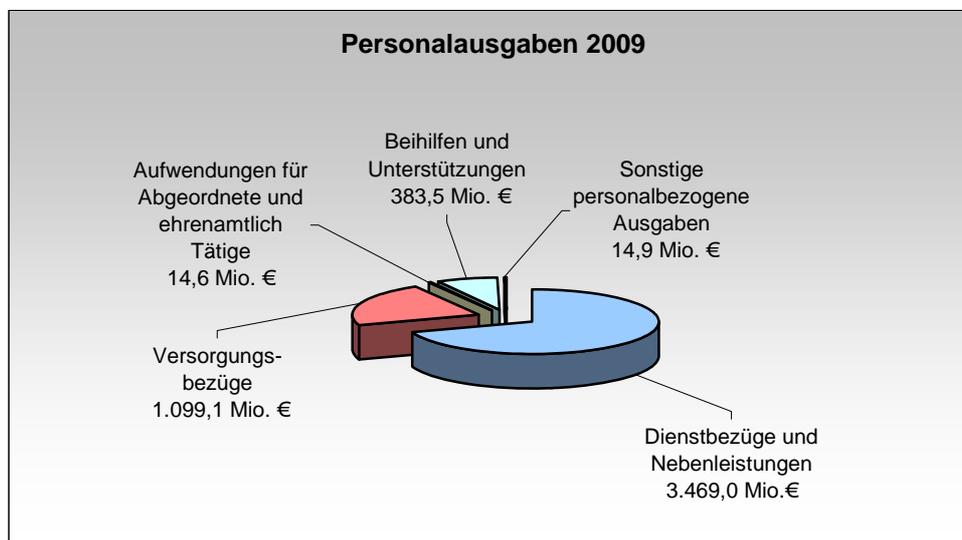
³ In den Jahren 2008 und 2009 wurde eine Reihe von Steuerrechtsänderungen in Kraft gesetzt, welche die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte nachhaltig veränderten. Zu benennen sind insbesondere das Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets "Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung" (Konjunkturpaket I), das Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen, das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II), das Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale, das Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung und das Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums.

⁴ Die globalen Mehreinnahmen und die globalen Minderausgaben, die 2011 auch im investiven Bereich erwirtschaftet werden dürfen, wurden der laufenden Rechnung zugeordnet.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2009

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben und den Beihilfen zusammen. Im Jahr 2009 beliefen sie sich auf nahezu 5 Mrd. €



2.2.2 Entwicklung in den Jahren 2000 bis 2020

Die Entwicklung der Personalausgaben stellt sich wie folgt dar:

| Haushaltsjahr | Personalausgaben | Veränderung gegenüber Vorjahr ⁵ | |
|---------------|------------------|--|------------|
| | Mio. € | Mio. € | % |
| 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 | 4.981 | 228 | 4,8 |
| 2010 (Hpl.) | 5.151 | 170 | 3,4 |
| 2011 (Hpl.) | 5.249 | 98 | 1,9 |
| 2012 (Fpl.) | 5.342 | 93 | 1,8 |
| 2013 (Fpl.) | 5.466 | 124 | 2,3 |
| 2014 (Fpl.) | 5.594 | 128 | 2,3 |
| 2015 (Lfp.) | 5.718 | 124 | 2,2 |
| 2016 (Lfp.) | 5.834 | 116 | 2,0 |
| 2017 (Lfp.) | 5.949 | 115 | 2,0 |
| 2018 (Lfp.) | 6.059 | 110 | 1,9 |
| 2019 (Lfp.) | 6.165 | 106 | 1,7 |
| 2020 (Lfp.) | 6.265 | 100 | 1,6 |

Die Personalausgaben erhöhten sich 2009 gegenüber dem Vorjahr um 228 Mio. € auf 4.981 Mio. €. Ihr Anstieg um 4,8 % war der höchste im Betrachtungszeitraum. Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden die Personalausgaben in den nächsten Jahren weiter steigen und 2014 fast 5,6 Mrd. € betragen.

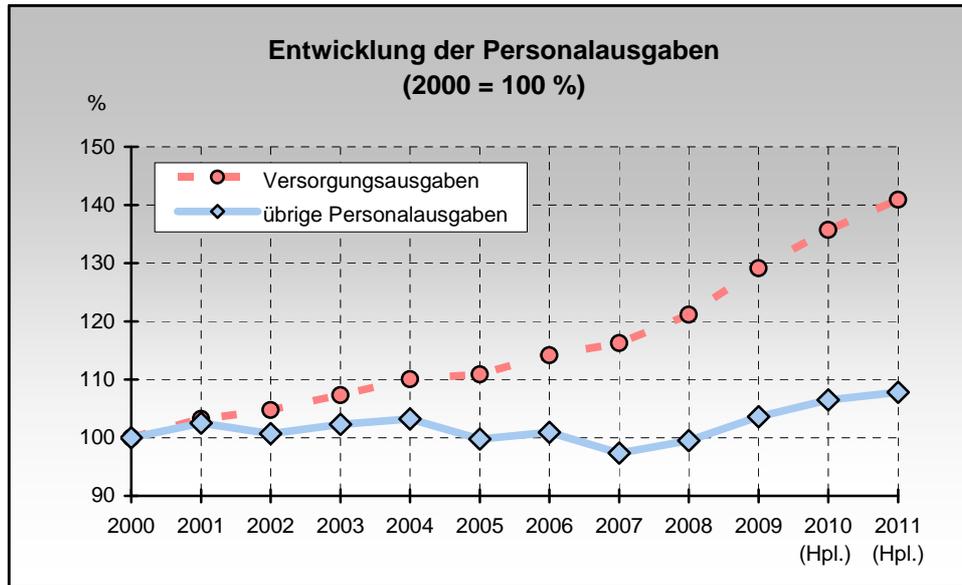
⁵ Die Veränderungsdaten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage von €-Betragen und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Mio. €-Beträge ermittelt.

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) lag 2009 bei 38,7 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 37,8 %.

Bei der Bewertung der Quote ist zu berücksichtigen, dass in den vergangenen Jahren vielfach Personalausgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert wurden. 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 werden⁶.

2.2.3 Versorgungsausgaben

Der Anstieg der Personalausgaben in den Jahren 2000 bis 2009 ist im Wesentlichen auf den Anstieg der Versorgungsausgaben zurückzuführen. Diese erhöhten sich im Betrachtungszeitraum bis 2009 um mehr als 29 %. Die übrigen Personalausgaben stiegen dagegen um weniger als 4 %.



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

Die Landesregierung rechnet bis 2020 mit einem Anstieg der Zahl der Pensionäre um rund 50 % und mit einer Zunahme der Ausgaben für Pensionen und Beihilfen der Pensionäre um rund 110 Mio. € jährlich⁷.

⁶ Im Jahr 2009 wurden Ausgaben (Personal- und Sachausgaben, Stipendien, Zuschüsse an Hochschulen, Investitionen) von insgesamt 50,1 Mio. € über das Sondervermögen abgewickelt.

⁷ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2010 - 2014, S. 18.

2.2.4 Belastung der Einnahmen

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

| Haushaltsjahr | Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben) | | | Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes | | |
|---------------|--|--|--|---|--|--|
| | Mio. € | Veränderung gegenüber Vorjahr % | Belastung durch Personal- ausgaben % | Mio. € | Veränderung gegenüber Vorjahr % | Belastung durch Personal- ausgaben % |
| 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 | 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 |
| 2011 (Hpl.) | 8.294 | 8,7 | 63,3 | 9.276 | 7,4 | 56,6 |
| 2012 (Fpl.) | 8.880 | 7,1 | 60,2 | 9.840 | 6,1 | 54,3 |
| 2013 (Fpl.) | 9.282 | 4,5 | 58,9 | 10.270 | 4,4 | 53,2 |
| 2014 (Fpl.) | 9.657 | 4,0 | 57,9 | 10.669 | 3,9 | 52,4 |

Die Belastung der vorgenannten Einnahmen durch die Personalausgaben erhöhte sich 2009 um 5,9 Prozentpunkte auf 54,4 %. Dieser Anstieg beruht im Wesentlichen auf dem gesunkenen Steueraufkommen.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung einen Rückgang der Belastungsquote auf 52,4 %.

2.3 Investitionsquote

Die Investitionsquote verdeutlicht den Anteil der Investitionen (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Gesamtausgaben. Diese Quote stieg 2009 auf 10,8 %:

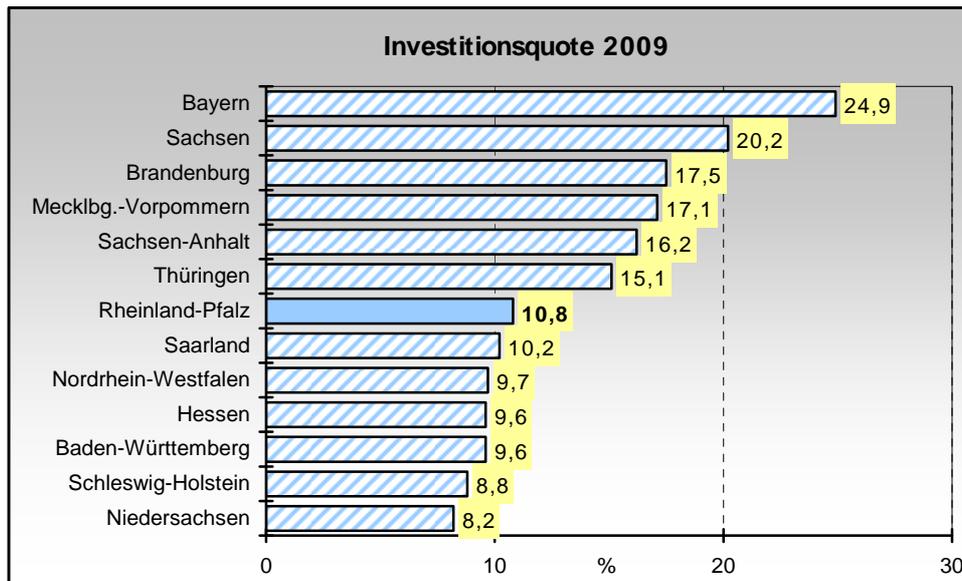
| Haushaltsjahr | Gesamtausgaben | Investitionsausgaben | Investitionsquote |
|---------------|----------------|----------------------|-------------------|
| | Mio. € | Mio. € | % |
| 2000 | 11.102 | 1.396 | 12,6 |
| 2001 | 11.299 | 1.343 | 11,9 |
| 2002 | 11.278 | 1.110 | 9,8 |
| 2003 | 11.576 | 1.188 | 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 | 12.857 | 1.388 | 10,8 |
| 2010 (Hpl.) | 13.596 | 1.790 | 13,2 |
| 2011 (Hpl.) | 13.463 | 1.389 | 10,3 |
| 2012 (Fpl.) | 13.744 | 1.428 | 10,4 |
| 2013 (Fpl.) | 14.100 | 1.498 | 10,6 |
| 2014 (Fpl.) | 14.618 | 1.589 | 10,9 |
| 2015 (Lfp.) | 14.997 | 1.673 | 11,2 |
| 2016 (Lfp.) | 15.387 | 1.759 | 11,4 |
| 2017 (Lfp.) | 15.721 | 1.841 | 11,7 |
| 2018 (Lfp.) | 16.007 | 1.909 | 11,9 |
| 2019 (Lfp.) | 16.331 | 1.983 | 12,1 |
| 2020 (Lfp.) | 16.619 | 2.058 | 12,4 |

Zu dem Anstieg der Investitionsquote trugen u. a. Ausgaben von 111 Mio. € zur Bekämpfung des Konjunkturerinbruchs⁸ bei. Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden 2011 bis 2014 Quoten zwischen 10,3 % und 10,9 % erwartet.

Beim Vergleich dieser Kennziffern darf nicht außer Acht bleiben, dass seit 2006 die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz als Darlehen qualifiziert und somit den Investitionsausgaben zugeordnet werden. Wären die Zuführungen von 329 Mio. € im Jahr 2009 weiterhin als besondere Finanzierungsausgaben gewertet worden, hätte die Investitionsquote lediglich 8,5 % betragen. In den Folgejahren würden sich um zwei bis fünf Prozentpunkte geringere Quoten ergeben.

⁸ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 25 Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz.

Folgende Quoten ergeben sich für die Flächenländer⁹:



In der Grafik sind die Investitionsquoten der Flächenländer abgebildet.

Rheinland-Pfalz lag 2009 mit einer Investitionsquote von 10,8 % um mehr als drei Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der Flächenländer¹⁰ (14,1 %).

Allerdings ist ein Vergleich mit den Haushaltsdaten anderer Länder trotz grundsätzlich bundeseinheitlicher Haushaltssystematik schwierig. Beispielsweise beeinträchtigen die Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in Betriebs Haushalte, landesspezifische Besonderheiten und teilweise auch unterschiedliche Abgrenzungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben die Aussagekraft.

Für Rheinland-Pfalz sind insbesondere die Investitionsausgaben der Landesbetriebe zu berücksichtigen, die sich im Jahr 2009 auf 0,3 Mrd. € beliefen. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt.

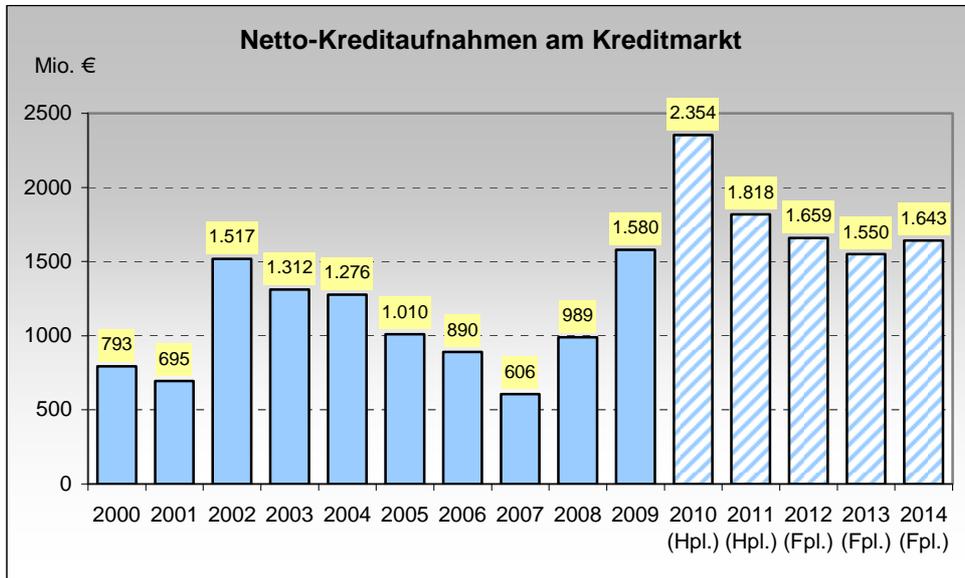
⁹ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 29. Oktober 2010 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2009 - endgültiges Ergebnis -.

¹⁰ Ohne Rheinland-Pfalz.

2.4 Kreditfinanzierung

2.4.1 Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt

Das folgende Diagramm zeigt die zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs benötigten Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt (Neuverschuldung):



Netto-Kreditaufnahmen im Zeitraum 2000 bis 2014

Nach einer Rückführung der Nettoneuverschuldung in den Jahren 2004 bis 2007 stieg diese wieder an. Die im Haushaltsjahr 2009 verzeichnete Neuverschuldung von 1,6 Mrd. € ist doppelt so hoch wie die des Jahres 2000 und stellt damit die bisher höchste Netto-Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug dar. Für die Folgejahre werden nach der Haushalts- und Finanzplanung teilweise noch höhere Kredite erwartet. Die für 2011 veranschlagte Kreditaufnahme ist dreimal so hoch wie die des Jahres 2007 (vorletztes Jahr vor der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise) - und dies, obgleich Rücklagenentnahmen von 254 Mio. € vorgesehen sind. Selbst die für 2014 prognostizierte Neuverschuldung von 1,6 Mrd. € liegt weit über den Kreditaufnahmen der Haushaltsjahre 2007 und 2008 ("Vorkrisen-Haushaltsjahre"). Deutliche Konsolidierungsfortschritte sind nicht erkennbar.

Soweit sich aufgrund einer günstigen Konjunktorentwicklung Haushaltsentlastungen gegenüber der Planung ergeben, sollten diese konsequent für eine Rückführung der Neuverschuldung eingesetzt werden.

2.4.2 Kreditfinanzierungsquote

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

| Haushaltsjahr | Gesamtausgaben | Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt | Kreditfinanzierungsquote ¹¹ |
|---------------|----------------|-------------------------------------|--|
| | Mio. € | Mio. € | % |
| 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 | 12.857 | 1.580 | 12,3 |
| 2010 (Hpl.) | 13.596 | 2.354 | 17,3 |
| 2011 (Hpl.) | 13.463 | 1.818 | 13,5 |
| 2012 (Fpl.) | 13.744 | 1.659 | 12,1 |
| 2013 (Fpl.) | 14.100 | 1.550 | 11,0 |
| 2014 (Fpl.) | 14.618 | 1.643 | 11,2 |

Die Kreditfinanzierungsquote stieg 2009 gegenüber dem Vorjahr um 4,4 Prozentpunkte auf 12,3 %. Etwa jeder achte Euro wurde über neue Kredite gedeckt.

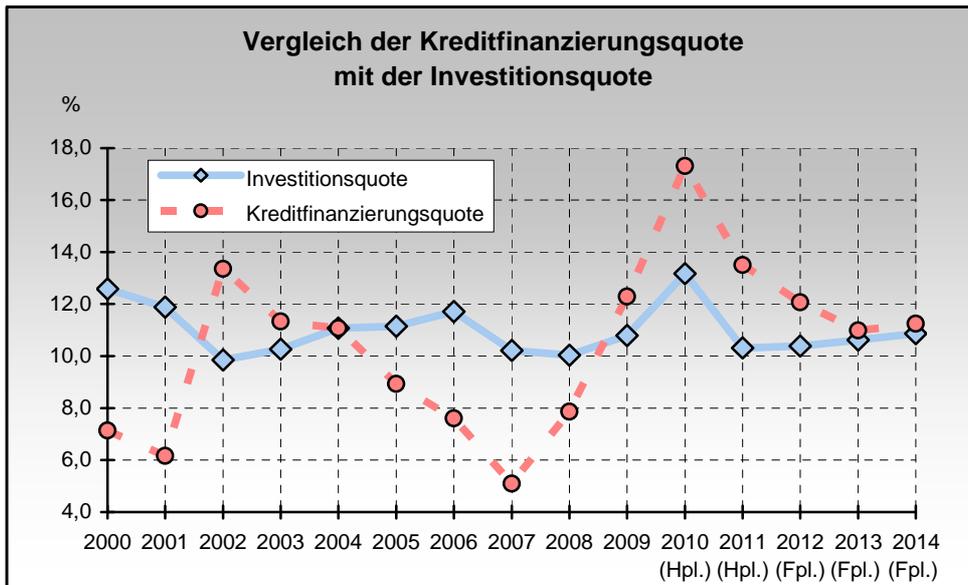
Nicht in der Quote berücksichtigt sind neue Schulden von 322 Mio. €, die das Land für die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" aufgenommen hat.

Für 2011 wird eine Quote von 13,5 % erwartet, die nach der Finanzplanung bis 2014 auf 11,2 % zurückgeht.

Die Kreditfinanzierungsquote von Rheinland-Pfalz lag erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer¹⁰, der 7,4 % betrug. Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen glichen ihre Haushalte ohne neue Schulden aus⁹.

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

¹¹ Werden die Veränderungen bei der Neuverschuldung im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Quote in den Jahren 2003 bis 2014 11,0 %, 10,8 %, 8,7 %, 7,4 %, 4,9 %, 7,7 %, 12,1 %, 17,1 %, 13,3 %, 11,9 %, 10,8 %, 11,1 %.



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 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 ¹² | Einnahmen insgesamt | Zinsausgaben | Zinssteuerquote |
|---------------|--------------|-------------------------------------|--|---------------------|--------------|-----------------|
| | Mio. € | Mio. € | Mio. € | Mio. € | Mio. € | % |
| 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 | 8.344 | 327 | 458 | 9.129 | 1.186 | 13,0 |
| 2010 (Hpl.) | 7.631 | 280 | 687 | 8.598 | 1.210 | 14,1 |
| 2011 (Hpl.) | 8.294 | 270 | 684 | 9.248 | 1.092 | 11,8 |
| 2012 (Fpl.) | 8.880 | 261 | 670 | 9.811 | 1.242 | 12,7 |
| 2013 (Fpl.) | 9.282 | 279 | 680 | 10.241 | 1.346 | 13,1 |
| 2014 (Fpl.) | 9.657 | 294 | 688 | 10.639 | 1.429 | 13,4 |
| 2015 (Lfp.) | | | | 10.980 | 1.494 | 13,6 |
| 2016 (Lfp.) | | | | 11.332 | 1.560 | 13,8 |
| 2017 (Lfp.) | | | | 11.696 | 1.629 | 13,9 |
| 2018 (Lfp.) | | | | 12.072 | 1.696 | 14,0 |
| 2019 (Lfp.) | | | | 12.461 | 1.759 | 14,1 |
| 2020 (Lfp.) | | | | 12.863 | 1.819 | 14,1 |

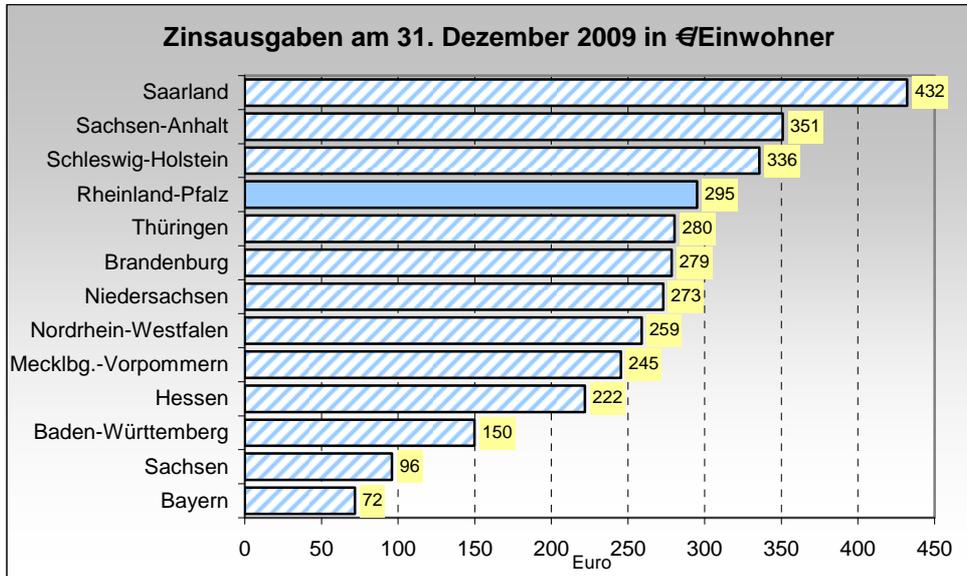
Obwohl die Zinsausgaben 2009 gegenüber dem Vorjahr infolge eines deutlich gesunkenen Zinsniveaus aufgrund des konjunkturellen Einbruchs leicht zurückgingen, nahm die Zinssteuerquote um 0,7 Prozentpunkte auf 13 % zu. Dies war auf das geringere Steueraufkommen zurückzuführen.

Die Finanzplanung geht von steigenden Zinsausgaben aus. Berücksichtigt wurde ein Anstieg des Zinsniveaus von weniger als 3 % auf 4 % bis 2014 und für die Folgejahre auf 4,2 % bis 2020. Sollten sich die Zinssätze an den Kreditmärkten über die vorgenannten Prognosewerte erhöhen, würde sich dies angesichts hoher jährlicher Neuverschuldungen erheblich auf die Zinslast des Landes auswirken.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2009 auf 9,2 %. Damit lag Rheinland-Pfalz um 3,1 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Quote der Flächenländer¹⁰ von 6,1 %⁹.

¹² Seit 2009 einschließlich Kompensationszahlungen des Bundes für Kraftfahrzeugsteuerausfälle der Länder.

Auch die Zinsausgaben je Einwohner waren in Rheinland-Pfalz 2009 vergleichsweise hoch. Sie lagen mit 295 € um mehr als 41 % über dem Durchschnitt der Flächenländer¹⁰ (209 €).



In dem Diagramm sind die Zinsausgaben je Einwohner abgebildet. Rheinland-Pfalz weist danach die vierthöchste 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 Gleichgewichts¹³.

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.

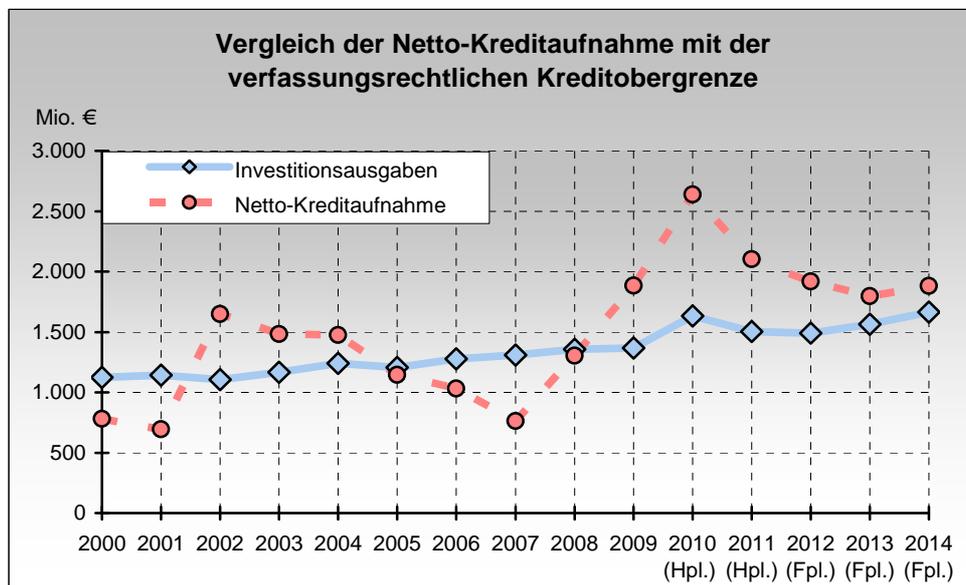
Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung werden seit 2001 die Landesbetriebe und seit 2005 auch die Globalhaushalte im Hochschulbereich in die Berechnung einbezogen.

¹³ 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 2000 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. € | | | | | | |
| 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 ¹⁴ | - |
| 2009 | 1.727 | 360 | 1.367 | 1.883 | - | 516 |
| 2010 (Hpl.) | 2.095 | 462 | 1.633 | 2.639 | - | 1.006 |
| 2011 (Hpl.) | 1.737 | 233 | 1.504 | 2.104 | - | 600 |
| 2012 (Fpl.) | 1.725 | 233 | 1.492 | 1.918 | - | 426 |
| 2013 (Fpl.) | 1.799 | 235 | 1.564 | 1.797 | - | 233 |
| 2014 (Fpl.) | 1.895 | 230 | 1.665 | 1.881 | - | 216 |



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

¹⁴ 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.

Im Jahr 2009 wurde die Kreditobergrenze - trotz der Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz von 329 Mio. € allein aus dem Kernhaushalt zu den Investitionsausgaben - im Haushaltsvollzug um mehr als 500 Mio. € überschritten.

Für die Folgejahre bis 2014 wird auch nach der Planung eine jährliche Überschreitung der für den Übergangszeitraum bis 2019 fortgeltenden Schuldengrenze erwartet. Die hohen Kreditaufnahmen sind rechtlich problematisch:

- Eine Überschreitung der Kreditobergrenze ist nur zulässig zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans darzulegen, dass
 1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,
 2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren¹³.

Bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, und bei der Einschätzung, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, steht dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Nimmt er die Ausnahmeregelung in Anspruch, so trifft ihn im Gesetzgebungsverfahren eine Darlegungslast für die Erfüllung der Voraussetzungen. Im Gesetzgebungsverfahren ist u. a. darzulegen, dass und wie das Ziel der Abwehr einer Störung durch die erhöhte Kreditaufnahme erreicht werden kann¹⁵.

Unstreitig sind die in der Begründung zum Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes 2011 angeführten relativen Produktionslücken 2010 und 2011. Ob diese allerdings ausreichen, um von einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auszugehen und eine erhebliche Überschreitung der Kreditobergrenze 2011 zu rechtfertigen, ist fraglich. Dies gilt vor allem angesichts der erfolgreichen Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise, der derzeit deutlich unterhalb des Richtwerts der Europäischen Zentralbank liegenden Inflationsrate, der im Jahresgutachten 2010/2011 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung prognostizierten Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts um 3,7 % für 2010 und 2,2 % für 2011 sowie des erwarteten Rückgangs der Arbeitslosenzahl auf weniger als 3.000.000. Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose hat in ihrem Gutachten "Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2010 - Deutschland im Aufschwung - Wirtschaftspolitik vor wichtigen Entscheidungen" Deutschland gute Bedingungen für die Haushaltskonsolidierung bescheinigt. Maßnahmen, die die Konjunktur im Zuge der Krise stabilisieren sollten, seien hierzulande - so das Fazit des Gutachtens - nicht mehr erforderlich und sollten unterbleiben. Die Kritik, dass dies die Erholung gefährden könne, sei nun unbegründet.

Darlegungen zur Bestimmtheit und Geeignetheit sind in der Gesetzesbegründung nicht festgehalten.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen unter Hinweis auf die Ausführungen der Verfassungsgerichtsbarkeit zur förmlichen Darlegungslast hinsichtlich einer etwaigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie der Bestimmtheit- und Geeignetheit erhöhter Kreditaufnahmen empfohlen, die Maßnahmen, die zur Störungsabwehr beabsichtigt sind, konkret im Verfahren der Haushaltsberatungen zu benennen. Diese Empfehlung wurde nicht aufgegriffen.

¹⁵ Vgl. BVerfGE 79, 311 ff.

- Ob mit der Prognose, dass die Einnahmen frühestens in 2013 das Niveau 2008 wieder erreichen und die relative Produktionslücke erst 2014 geschlossen sein wird, eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und damit die weiteren bis 2014 geplanten Überschreitungen der Schuldengrenze begründet werden können, ist gleichfalls fraglich. In diesem Zusammenhang wird auf das Jahresgutachten des Sachverständigenrats hingewiesen. Nach dessen Auffassung müssen die öffentlichen Haushalte entschlossen konsolidiert und das Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gestärkt werden.

Unabhängig hiervon sollten konjunkturbedingte Darlehen transparent ausgewiesen und zeitnah getilgt werden. Außerdem hat der Arbeitskreis "Steuerschätzungen" im November 2010 angesichts der erwarteten deutlichen Mehreinnahmen im Vergleich zur Mai-Schätzung darauf hingewiesen, dass die konjunkturell guten Zeiten genutzt werden sollten, um Fortschritte bei der Konsolidierung zu erzielen¹⁶.

2.6.3 Neue Schuldenregel

Im Grundgesetz wurde 2009 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. Sie können allerdings vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 von dem vorgenannten Grundsatz nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen. Ihre Haushalte haben die Länder so aufzustellen, dass die Vorgabe eines ausgeglichenen Haushalts - ohne strukturelle Verschuldung - im Haushaltsjahr 2020 erfüllt wird¹⁷.

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 sind¹⁸.

Schleswig-Holstein hat 2010 Klage vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben. Es wirft der Bundesrepublik Deutschland vor, mit den grundgesetzlichen Regelungen über Grenzen der Kreditaufnahme in die Verfassungshoheit des Landes sowie in die Haushaltsautonomie des Landtags eingegriffen und damit die durch das Bundesstaats- und Demokratieprinzip garantierte Eigenstaatlichkeit verletzt zu haben. Eine Entscheidung in dieser Angelegenheit ist derzeit nicht absehbar.

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat sich in einer Entschließung aller Fraktionen zu den Verpflichtungen, die sich aus der neuen Schuldenregel des Grundgesetzes ergeben, bekannt. Gleichzeitig hat er darauf hingewiesen, dass die neue Regelung verfassungsrechtlich bedenklich sei. Die Gestaltung des Landeshaushalts müsse auch weiterhin uneingeschränkt vom Budgetrecht des Landtags getragen werden¹⁹.

¹⁶ Pressemitteilungen des Bundesministeriums der Finanzen vom 4. November 2010.

¹⁷ 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).

¹⁸ Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702).

¹⁹ Drucksachen 15/3468 und 15/4967.

Im Dezember 2010 hat der Landtag eine Neufassung des Art. 117 der Landesverfassung beschlossen. Während allerdings die Regelung im Grundgesetz Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug erfasst²⁰, sieht die rheinland-pfälzische Bestimmung lediglich einen grundsätzlichen Ausgleich des Haushaltsplans ohne Einnahmen aus Krediten vor. Über die bundesrechtliche Regelung hinaus geht auch die ausnahmsweise Zulassung eines "Strukturanpassungskredits". Hierzu ist die Möglichkeit eröffnet, vorübergehende erhebliche Haushaltsfehlbeträge infolge von strukturellen Änderungen bei den Einnahmen oder Ausgaben durch Kredite in einem Zeitraum von höchstens vier Jahren auszugleichen, sofern die Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation nicht dem Land zurechenbar ist. Hierzu zählen nach der Begründung²¹ beispielsweise Steuerrechtsänderungen oder Ausgaben infolge neuer gesamtstaatlicher Vorhaben mit erheblichem Finanzierungsbedarf.

Die Ausdehnung der Ausnahmeregelungen des Grundgesetzes begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken²². Nach gegenwärtigem Stand der gesetzlichen Bestimmungen in den anderen Ländern wäre es allein Rheinland-Pfalz möglich, strukturelle Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben durch Kredite auszugleichen.

Die Verfassungsänderung findet erstmals Anwendung auf den Haushalt für das Haushaltsjahr 2012. Bis Ende 2019 darf von den neuen Vorgaben nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts abgewichen werden. Spätestens 2020 stellt sich die Frage nach der Verfassungskonformität der vom Grundgesetz abweichenden Regelungen.

2.6.4 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichteten sich, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Die Europäische Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und den öffentlichen Schuldenstand in den Mitgliedstaaten. Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird anhand folgender Referenzwerte geprüft:

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt (Defizitquote),
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt (Verschuldungsquote).

Nach den Schätzungen des Arbeitskreises des Stabilitätsrats vom Juli 2010 droht Deutschland für 2011 eine Defizitquote von 4 %²³ und bis 2014 eine Verschuldungsquote von 80 %.

Anfang Dezember 2009 leitete der ECOFIN-Rat²⁴ ein Defizitverfahren ein und empfahl, das Defizit bis 2013 wieder unter den Referenzwert von 3 % zurückzuführen.

Die europäischen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin erfüllen Bund und Länder gemeinsam. Sie haben in diesem Rahmen auch den Erfordernissen des

²⁰ Hauser in Heuer-Engels-Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie Vorschriften zur Finanzkontrolle, Nr. 28 zu Art. 109 GG.

²¹ Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU und FDP ...tes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verankerung einer Schuldenregel in die Landesverfassung) - Drucksache 15/4966.

²² Vgl. Öffentliche Anhörung im Hauptausschuss sowie im Haushaltsausschuss des hessischen Landtags am 3. November 2010 zur Aufnahme einer Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen.

Siehe allerdings auch Vorlage 15/5702 für den Landtag Rheinland-Pfalz. Danach wird davon ausgegangen, dass es sich bei der Ausnahmeregelung des Landes um eine Bestimmung handelt, die sich im Rahmen des grundgesetzlich Zulässigen handelt.

²³ Im Rahmen der Meldung an den Stabilitätsrat zum 30. November 2010 aktualisierte das Bundesministerium der Finanzen den für 2011 erwarteten Wert auf 3 %.

²⁴ Rat für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Union in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten.

gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen²⁵. Insoweit ist auch Rheinland-Pfalz gehalten, zu einer Rückführung der Defizit- und der Schuldenquote beizutragen.

2.6.5 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Der Stabilitätsrat²⁶ ersetzt seit 2010 den Finanzplanungsrat. Seine wesentliche Aufgabe ist die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Durchführung von Sanierungsverfahren. Ziel ist es, drohende Haushaltsnotlagen bereits in einem frühen Stadium zu erkennen, um rechtzeitig geeignete Gegenmaßnahmen einleiten zu können. Grundlage der Beratungen ist ein Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft, der die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, der Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll.

Im April 2010 beschloss der Stabilitätsrat Kennziffern und legte Schwellenwerte fest, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann:

| Kennziffern | Schwellenwerte für Flächenländer |
|---|--|
| Struktureller - um finanzielle Transaktionen und konjunkturelle Einflüsse bereinigter - Finanzierungssaldo in €/Einwohner | Finanzierungssaldo um mehr als 200 € je Einwohner ungünstiger als der Länderdurchschnitt für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage Für die mittelfristige Finanzplanung wird der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zugrunde gelegt. |
| Kreditfinanzierungsquote | Länderdurchschnitt zuzüglich drei Prozentpunkte für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage Für die mittelfristige Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres in der Regel zuzüglich eines Aufschlags von vier Prozentpunkten. |
| Zinssteuerquote | 140 % des Länderdurchschnitts für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage Für die mittelfristige Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zuzüglich eines Aufschlags von einem Prozentpunkt. |
| Schuldenstand in €/Einwohner | 130 % des Länderdurchschnitts für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage Für die mittelfristige Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zuzüglich 200 € je Einwohner und Jahr. |

Eine Kennziffer gilt in einem Zeitraum als auffällig, wenn mindestens zwei Werte den Schwellenwert überschreiten, wobei der Betrachtungszeitraum in zwei Teilzeiträume, den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage und den Zeitraum der Finanzplanung, unterteilt wird. Ein Zeitraum wird insgesamt als auffällig gewertet, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind.

²⁵ Art. 109 Abs. 2 GG.

²⁶ Der Stabilitätsrat ist bei der Bundesregierung eingerichtet. Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie sowie die für Finanzen zuständigen Minister der Länder.

Hat der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt, vereinbart er mit der jeweiligen Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm und überwacht dies. Allerdings stehen dem Stabilitätsrat keine Sanktionierungsinstrumente zur Verfügung. Ob die Veröffentlichung seiner Beschlüsse und der zugrunde liegenden Beratungsunterlagen ausreicht, um die Umsetzung der Konsolidierungsempfehlungen durchzusetzen, ist zweifelhaft.

Unabhängig hiervon geben die Kennziffern des Stabilitätsrats nur einen Ausschnitt der jeweiligen Finanzsituation wieder. Daher stellt sich die Frage, ob mit Hilfe der festgelegten vier Kennziffern die Finanzlage umfassend abgebildet werden kann. Des Weiteren orientieren sich die vom Stabilitätsrat beschlossenen Schwellenwerte an der durchschnittlichen Entwicklung aller Länderhaushalte. Extreme Werte eines oder mehrerer Länder können den Durchschnittswert erheblich erhöhen, so dass andere Länder die Schwellenwerte meist problemlos unterschreiten können.

Der Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz für das Berichtsjahr 2010 wurde Ende August 2010 durch den Ministerrat gebilligt. Danach lag lediglich die Kreditfinanzierungsquote in der Abgrenzung des Stabilitätsrats in den Jahren 2008 bis 2010 über dem Schwellenwert. Eine drohende Haushaltsnotlage wurde in dem Bericht nicht festgestellt. Dieser Bewertung schloss sich der Stabilitätsrat an.

2.7 Konsolidierungsbedarf

Das strukturelle Defizit²⁷ im Landeshaushalt muss - wie unter Nr. 2.6.3 dargestellt - bis 2020 vollständig abgebaut werden. Die Landesregierung geht von einem "Konsolidierungsbedarf" von insgesamt rund 1,8 Mrd. € aus. Sie stellte in einem ersten Konsolidierungsszenario²⁸ als Grundlage für ein Konsolidierungsprogramm zur Umsetzung der Schuldenbremse dar, wie das Haushaltsdefizit - bereinigt um die Nettozuflüsse an den Pensionsfonds²⁹ - bis 2020 vollständig abgebaut werden könnte. Folgende Aktionsfelder wurden umrissen:

- Aktionsfeld Personalausgaben
Bis 2020 sollen Ausgabenreduzierungen von rund 60 Mio. € jährlich, insgesamt 526 Mio. €, realisiert werden. Für 2011 bis 2013 ist eine Anpassung der Personalausstattung durch den Abbau von insgesamt 200 Stellen in den Ministerien und bei nachgeordneten Behörden vorgesehen. Aufgrund der demographischen Entwicklung wird davon ausgegangen, dass sich die Zahl der Landesbeschäftigten bis 2020 ohne Qualitätseinbußen um bis zu 0,7 % jährlich reduzieren lässt.
- Aktionsfeld Sachausgaben, Zuschüsse und Investitionen
Konsolidierungsbeiträge von insgesamt 630 Mio. € sind als globale - zu wirtschaftende - Minderausgaben vorgesehen.
- Aktionsfeld Steuereinnahmen
Ausgehend davon, dass der Bundesgesetzgeber die dauerhaften Steuersenkungen zur Hälfte zurücknehmen wird, sobald die konjunkturelle Lage dies zulässt, und unter Berücksichtigung von Mehrausgaben im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs wird als Nettoeffekt ein Konsolidierungsbetrag von 308 Mio. € erwartet.

²⁷ Mit dem Abbau des strukturellen Defizits soll bereits 2011 begonnen werden. Dies setzt voraus, dass das Defizit in eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente aufgeteilt wird. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung kam zu dem Ergebnis, dass die derzeitigen Haushaltsdefizite der Länder überwiegend strukturell und nur geringfügig konjunkturell bedingt seien (RWI - Projektbericht "Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Schuldenbegrenzung", Endbericht Juni 2010, Seite 46). Für Rheinland-Pfalz errechnete das RWI ein strukturelles Defizit 2010 von rund 2,0 Mrd. €.

²⁸ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2010 - 2014, S. 30 ff.

²⁹ Nach den Ausführungen der Landesregierung stellten die Nettozuflüsse an den Pensionsfonds einen Vermögensaufbau dar. Damit seien die Aufwendungen bei der strukturellen Betrachtung neutral zu behandeln.

- Aktionsfeld Sonstige Einnahmen

Angenommen wird eine als globale Mehreinnahmen angesetzte "einmalige" Erhöhung um 60 Mio. €, die im Finanzplanungs- und Projektionszeitraum bis 2020 jährlich neu ausgebracht ist.

Bei Umsetzung der Konsolidierungsbeiträge sollen sich zudem Einsparungen von 315 Mio. € bei den Zinsausgaben ergeben.

Das Konsolidierungsszenario enthält eine Reihe von Unwägbarkeiten, wie zum Beispiel die Annahme, dass ein Teil der Steuerrechtsänderungen wieder zurückgenommen wird. Globale Positionen sind nicht hinreichend transparent. Bei welchen Ausgaben im Einzelnen Einsparungen vorzunehmen sind und mit welchen Maßnahmen dies erreicht werden soll, ist überwiegend nicht dargestellt. Um bei den Personalausgaben 60 Mio. € jährlich einzusparen, müssten rechnerisch Jahr für Jahr zwischen 600 und 700 Stellen abgebaut oder entsprechende Gehalts- und Pensionskürzungen vorgenommen werden.

Eine Konkretisierung der Einzelmaßnahmen und die Entwicklung eines tragfähigen Konzepts zur Haushaltskonsolidierung stehen noch aus.

2.8 Verschuldung

2.8.1 Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln

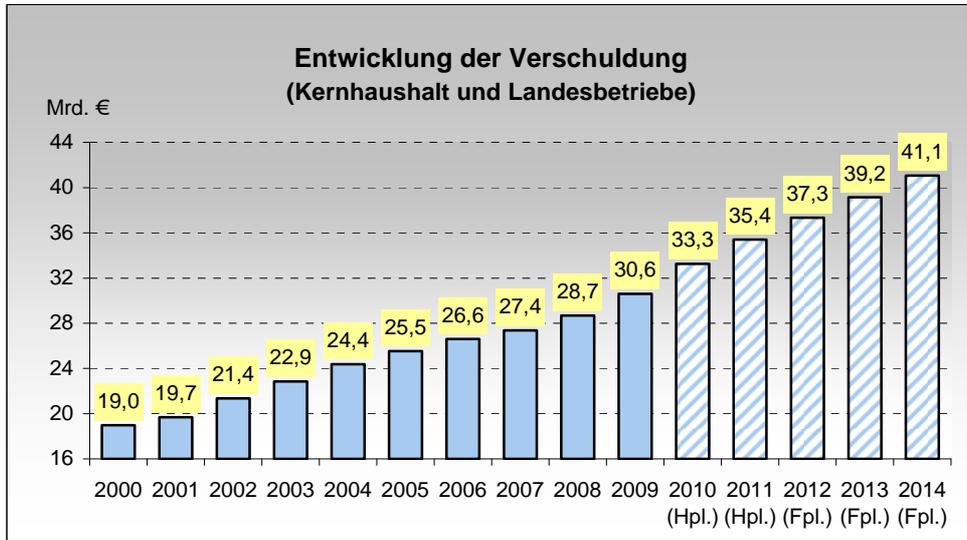
Die Verschuldung des Landes entwickelte sich wie folgt:

| Haushaltsjahr | Schulden aus Kreditmarktmitteln | Davon entfallen auf die Landesbetriebe | |
|---------------|------------------------------------|--|--------------|
| | | "Liegenschafts- und Baubetreuung" | "Mobilität" |
| | Mio. € | Mio. € | Mio. € |
| 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 | 30.599³⁰ | 414 | 1.372 |
| 2010 (Hpl.) | 33.263 | 558 | 1.538 |
| 2011 (Hpl.) | 35.391 | 703 | 1.704 |
| 2012 (Fpl.) | 37.334 | 2.690 ³¹ | |
| 2013 (Fpl.) | 39.156 | 2.962 ³¹ | |
| 2014 (Fpl.) | 41.062 | 3.225 ³¹ | |

³⁰ Daneben betragen nach dem Kassenstand zum 31. Dezember 2009 die Schulden des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität (Universitätsmedizin) zur Finanzierung des Hochschulbaus 75 Mio. €, die Verpflichtungen des Landes aus der privaten Vorfinanzierung von Landesstraßen, Wasseranlagen und Hochbauten 253 Mio. € und die Kapitalrestschuld für Krankenhausinvestitionen 239 Mio. € (Drucksache 15/4880).

³¹ In der Finanzplanung 2012 bis 2014 sind die Kreditaufnahmen für die Landesbetriebe nicht getrennt ausgewiesen.

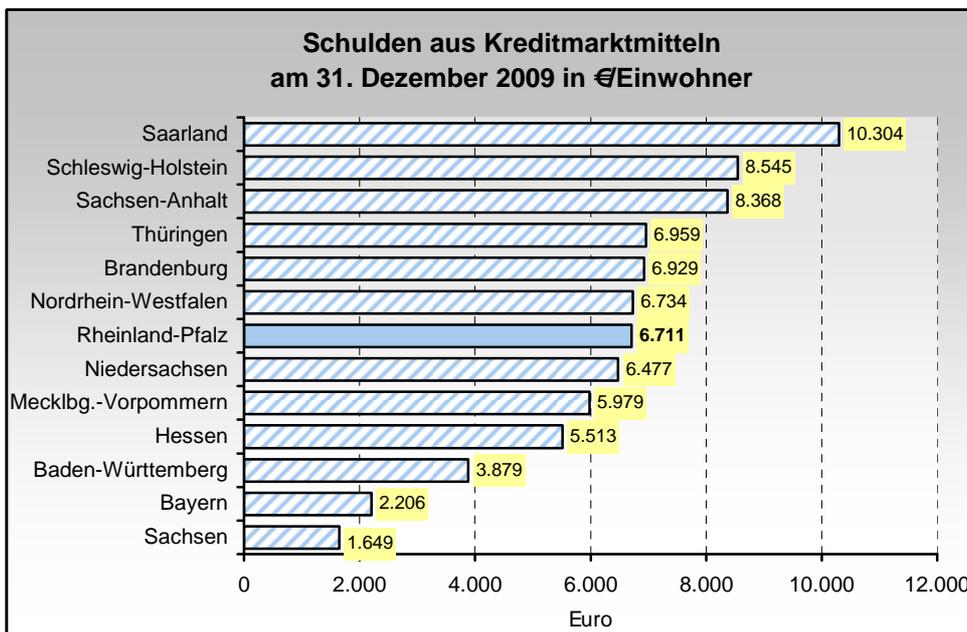
Die Schulden des Landes einschließlich Landesbetriebe nahmen bis Ende 2009 auf 30,6 Mrd. € zu. Nach der Haushalts- und Finanzplanung wird erwartet, dass sich die Gesamtverschuldung bis 2014 auf mehr als 41 Mrd. € erhöht.



Das Diagramm zeigt den Schuldenstand des Landes jeweils am Ende des Haushaltsjahres. Danach wurde bisher ein Anstieg der Schulden nicht gebremst.

2.8.2 Schulden der Flächenländer

Der Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz mit der in den übrigen Flächenländern zeigt zum 31. Dezember 2009 folgendes Bild³²:



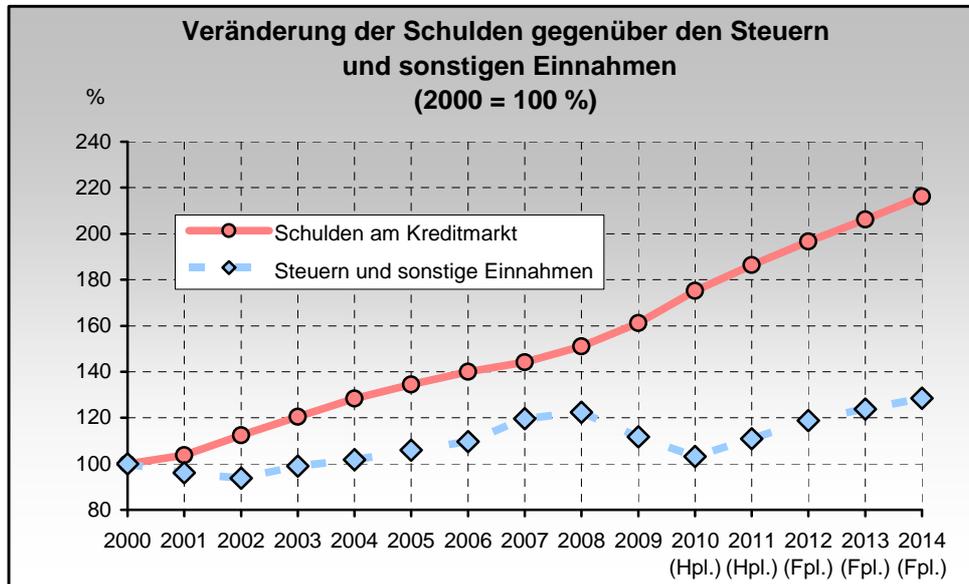
In dem Diagramm sind die Schulden der Flächenländer am Kreditmarkt je Einwohner abgebildet.

Die Pro-Kopf-Verschuldung lag 2009 mit 6.711 €/Einwohner um mehr als 27 % über dem Durchschnitt der Flächenländer¹⁰ (5.267 €/Einwohner).

³² Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 29. Oktober 2010 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2009 - endgültiges Ergebnis -. Die Schulden nach Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung und nach der Statistik im Ländervergleich weichen infolge unterschiedlicher Abgrenzung voneinander ab.

2.8.3 Veränderung der Schulden gegenüber den Einnahmen

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln erhöhten sich im Zeitraum 2000 bis 2009 um 61 %. Im gleichen Zeitraum nahmen die Steuern (Hauptgruppe 0) und sonstigen Einnahmen (Hauptgruppe 1) lediglich um 12 % zu.



Das Diagramm zeigt die Veränderungen der Gesamtschulden des Landes gegenüber seinen Steuereinnahmen und den sonstigen Einnahmen seit 2000. Danach stiegen die Schulden erheblich stärker.

Im Jahr 2000 betrug der Schuldenstand noch 235 % der vorgenannten Einnahmen. Bis Ende 2009 stieg diese Quote auf 339 %. Das Land hätte insoweit mehr als das Dreifache seiner Zuflüsse aus Steuern und sonstigen Einnahmen benötigt, um die bis dahin aufgelaufenen Schulden zurückzahlen zu können.

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Infolge des geringeren Steueraufkommens und weiter steigender Ausgaben schloss die laufende Rechnung 2009 mit einem hohen Fehlbetrag ab. Mangels Eigenfinanzierungsmitteln wurden allein für den Kernhaushalt neue Schulden von nahezu 1,6 Mrd. € zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs aufgenommen. Dies war bisher die höchste Neuverschuldung im Haushaltsvollzug.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung sind bis 2014 Kreditaufnahmen vorgesehen, die teilweise weit über der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze liegen. Bei einem entsprechenden Haushaltsvollzug ist bis Ende 2014 ein Gesamtschuldenstand von 41 Mrd. € - dies sind über 10 Mrd. € mehr als 2009 - zu erwarten. Ob für 2011 und für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum noch von einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auszugehen ist, die eine erhöhte Kreditaufnahme rechtfertigen könnte, ist angesichts der konjunkturellen Erholung zweifelhaft.

Die Landesregierung hat bisher nicht dargelegt, durch welche konkreten Maßnahmen bis spätestens 2020 ein struktureller Haushaltsausgleich sichergestellt werden soll. Das im Finanzplan des Landes vorgestellte Szenario zum Abbau des auf 1,8 Mrd. € bezifferten Konsolidierungsbedarfs bis 2020 enthält eine Reihe von Unwägbarkeiten.

Darüber hinaus dürfen Vorbelastungen und Risiken für den Landeshaushalt nicht außer Acht bleiben. Erhebliche Vorbelastungen ergeben sich u. a. aus den eingegangenen Verpflichtungen³³, den bis Ende 2009 auf 900 Mio. € gestiegenen Haushaltsausgaberesten und der Durchführung öffentlicher Investitionsmaßnahmen in

³³ Der Haushaltsplan 2011 zeigt Vorbelastungen künftiger Haushalte von mehr als 2,2 Mrd. € auf.

besonderen Finanzierungsformen, wie z. B. Leasing³⁴. Risiken ergeben sich insbesondere infolge der Übernahme von Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen³⁵. Zu beachten sind auch Risiken bezüglich der nicht vorhersehbaren Entwicklung der Kreditmarktzinsen, der Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie der Versorgungs- und Sozialausgaben.

Das Land droht seine finanzielle Handlungsfähigkeit vollends zu verlieren, wenn die folgenden Maßnahmen, die auch vom Landtag mit der Beschlussfassung über die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2008 gefordert wurden, nicht zeitnah 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, zunächst 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.

³⁴ Nach der Haushaltsrechnung 2009 bestanden Ende 2009 künftig noch zu erfüllende Verpflichtungen von 278 Mio. €.

³⁵ Am Ende des Jahres 2009 hatte das Land gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 Landeshaushaltsgesetz 2009/2010 Bürgschaften für Kredite von 490 Mio. € übernommen.

**Nr. 4 Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule
- Leistungsangebot und Lehrverpflichtung bedarfs-
gerechter gestalten -**

Der Ausbildungsauftrag der Schule war nicht hinreichend konkretisiert. Insbesondere waren freiwillige Leistungen und Pflichtleistungen nicht voneinander abgegrenzt.

Die Lehrverpflichtung der Mitarbeiter war niedriger als die von Lehrkräften an vergleichbaren Einrichtungen anderer Länder. Das Arbeitszeitmodell der Schule, das Zeiten für Unterricht und außerunterrichtliche Tätigkeiten erfasst, ließ mehr als vier Wochen der für Beamte maßgeblichen Jahresarbeitszeit unberücksichtigt.

Die Betriebsabläufe waren nicht hinreichend IT-unterstützt. Dies führte zu vermeidbarem Aufwand.

Durch Mängel in der Mittelbewirtschaftung entstanden Einnahmeverluste und Mehrausgaben.

1 Aufgaben

Die Aus- und Fortbildung im Brand- und Katastrophenschutz ist dreistufig organisiert. Die Basisausbildung (Stufe 1) findet auf der Gemeindeebene statt. Landkreise und kreisfreie Städte sind für die überörtliche Aus- und Fortbildung (Stufe 2) zuständig.

Die Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz in Koblenz (LFKS) ist - als Stufe 3 - zentrale Ausbildungsstätte für die Freiwilligen Feuerwehren, die Berufs- und Werkfeuerwehren und andere Hilfsorganisationen. Sie schult jährlich in rund 300 Veranstaltungen ca. 4.300 Aus- und Fortbildungsteilnehmer. Außerdem berät die LFKS Feuerwehren bei der Fahrzeugbeschaffung und untersucht deren Geräte und Fahrzeuge im Hinblick auf ihre Einsatzbereitschaft. Sie verfügt auch über eine Beratungs- und Koordinierungsstelle für "Psychische Einsatzbelastungen und Einsatznachbereitungen", die präventive Ausbildungskonzepte entwickelt und Lehrgänge organisiert.

Die Aufgaben der LFKS werden von umgerechnet 69 Vollzeitkräften erledigt.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der LFKS einschließlich der Aufbau- und Ablauforganisation des Ausbildungs- und Verwaltungsbetriebs geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ausbildungsauftrag konkretisieren - Kooperationen erweitern

Die Aufgaben der LFKS im Bereich der Aus- und Fortbildung waren nicht abschließend festgelegt. Nur wenige der von ihr angebotenen Lehrveranstaltungen waren in der bundesweit einheitlichen Feuerwehr-Dienstvorschrift 2¹ geregelt. Im Übrigen fehlten Vorgaben des Ministeriums des Innern und für Sport. Dabei hätte es insbesondere einer Differenzierung zwischen dem Pflicht- und dem freiwilligen Angebot bedurft. Eine hinreichende Aufgabenabgrenzung zu den kommunalen Aus- und Fortbildungszuständigkeiten bestand ebenfalls nicht.

¹ Ausbildung der Freiwilligen Feuerwehren, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2003.

Außerdem fehlten Schulungs- und Prüfungsnormen in Rheinland-Pfalz für den höheren feuerwehrtechnischen Dienst. Die Vorschriften für den mittleren und gehobenen Dienst waren veraltet. Dadurch war u. a. die Ausbildung zu der in anderen Ländern nicht mehr kompatibel. Dies erschwerte auch Kooperationen mit Einrichtungen außerhalb von Rheinland-Pfalz.

Das Ministerium hat erklärt, es stimme der Auffassung zu, dass für die LFKS eine Schulordnung erstellt werden solle, die alle grundsätzlichen Angelegenheiten des Lehrbetriebs regelt. Dienstleistungen außerhalb dieses verbindlichen Rahmens würden hinterfragt und ggf. nicht mehr in das Programm aufgenommen. Bei der Erarbeitung der Schulordnung sei auch zu prüfen, welche Lehrgänge, Seminare und Fortbildungsveranstaltungen auf der Grundlage der Feuerwehr-Dienstvorschrift 2 unverzichtbar angeboten werden müssten, welche als freiwillige Dienstleistungen den kommunalen Aufgabenträgern gegen Kostenbeteiligung angeboten werden könnten und auf welche ggf. verzichtet werden könne. Die Entgeltlichkeit freiwilliger Leistungen sei noch in den Gremien des Landesbeirats für Brand- und Katastrophenschutz zu beraten.

Des Weiteren hat das Ministerium mitgeteilt, die Notwendigkeit, die Ausbildungs- und Prüfungsvorschriften zu novellieren, werde gleichfalls gesehen. Der bestehende Handlungsbedarf könne erst nach Novellierung der beamtenrechtlichen Bestimmungen, die sich zurzeit in Bearbeitung befänden, erfüllt werden. Bei der technischen Spezialausbildung würden zunehmend Kooperationen angedacht und gesucht. Eine länderübergreifende Zusammenarbeit finde in Teilbereichen, wie z. B. der Tauchausbildung, bereits statt. Bundeseinheitliche Kooperationen gebe es auch bei der Erstellung von Lehrgangsunterlagen. Wegen unterschiedlicher landesrechtlicher Regelungen seien weitere Kooperationen schwierig oder unmöglich.

2.2 Regellehrverpflichtung zu niedrig

Die LFKS legte die Regellehrverpflichtung ihrer Mitarbeiter selbst fest. Das Arbeitszeitmodell sah bei 39 Schulungswochen jährlich je Lehrkraft ein Deputat von 18 Lehreinheiten zu je 45 Minuten pro Schulungswoche vor. Zusätzlich waren 18 Stunden für die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts und weitere vier Stunden für Aufgaben außerhalb des Lehrbetriebs angesetzt. Vergleichbare Einrichtungen beispielsweise in Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sahen durchweg höhere Lehrverpflichtungen vor. Überdies ließ das Arbeitszeitmodell der LFKS 175 Stunden oder 4,3 Wochen der für Beamte maßgeblichen Jahresarbeitszeit unberücksichtigt.

Die im Rahmen der Jahresarbeitszeit mögliche Anhebung der Lehrverpflichtung auf 24 Lehreinheiten bei 40 Lehrgangswochen hätte - gemessen am bisherigen Aus- und Fortbildungsangebot - rechnerisch eine Reduzierung des Lehrkräftebedarfs von 20 auf 15 Kräfte zur Folge.

Das Ministerium hat erklärt, es sei beabsichtigt, die Unterrichtsverpflichtung je Lehrkraft bis zum Jahr 2012 schrittweise auf 24 Lehreinheiten bei 40 Schulwochen anzuheben. An Stellen des Lehrpersonals würden entsprechende kw-Vermerke angebracht.

2.3 Einsatz externer Lehrkräfte reduzieren

Die LFKS setzte auch externe Lehrkräfte ein. Im Jahr 2008 leisteten 74 Kräfte insgesamt 1.415 Unterrichtsstunden. Schriftliche Verträge über Art, Umfang und Vergütung der Leistungen fehlten.

Mangels Auslastung des eigenen Personals ist der Einsatz externer Lehrkräfte nur gerechtfertigt, wenn die LFKS nicht über entsprechend qualifizierte Lehrkräfte verfügt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, externe Lehrkräfte würden nur noch in unabdingbaren Situationen und auf der Basis schriftlicher Verträge eingesetzt.

2.4 Steuerungsinstrumente erforderlich

Die LFKS verfügte weder über eine IT-Gesamtplanung noch waren standardisierbare Geschäftsprozesse aus Verwaltung, Logistik, Lehrbetrieb und Teilnehmerbetreuung hinreichend IT-unterstützt. Ein dazu seit Jahren laufendes Projekt war noch nicht abgeschlossen. Infolgedessen mussten z. B. Daten der Lehrgangsteilnehmer mehrfach erfasst werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Notwendigkeit eines IT-Konzepts werde anerkannt. Es sei vorgesehen, die LFKS im Jahr 2011 in eine Gesamtbetrachtung der IT-Strukturen der Landesdienststellen im Brand- und Katastrophenschutz unter aktualisierten E-Governmentaspekten² einzubeziehen. Hinsichtlich der "Workflow-Software Lehrgangsverwaltung" sei eine konkrete Anforderungsspezifikation als Basis für eine Produktsichtung durch die LFKS erarbeitet worden.

2.5 Einnahmeverluste und Mehrausgaben

Mängel in der Bewirtschaftung führten zu vermeidbaren Einnahmeverlusten und Mehrausgaben:

- Die LFKS erhob für die Tagesverpflegung von erstattungspflichtigen Lehrgangsteilnehmern, Gästen und Besuchern jeweils ein Entgelt von 15,70 €. Landesbedienstete zahlten 8,15 €. Die Einnahmen reichten bei Weitem nicht aus, um die Ausgaben zu decken. Die Kosten einer Tagesverpflegung betragen durchschnittlich mindestens 26 €. Hierbei sind Kosten für Energie, Wasser und Abwasser sowie Abschreibungen des Kücheninventars noch nicht berücksichtigt, da hierüber keine Aufzeichnungen vorlagen.
- Die Ausstattung der LFKS mit gemieteten Druck- und Kopiergeräten ging deutlich über den Bedarf hinaus. Teilweise waren die Geräte zu weniger als 2 % ausgelastet. Ausgaben für Beschaffung und Wartung waren vermeidbar.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Verpflegungsentgelte würden schrittweise an die tatsächlichen Kosten angepasst. Bis dies abschließend vollzogen sei, könne ein Haushaltsvermerk ausgebracht werden, nach dem "die Verpflegung ... zu günstigeren Konditionen abgegeben" werde. Überdies würden die Entgeltsätze fortan alle zwei Jahre angepasst. Die tatsächlichen Druck- und Kopierleistungen würden künftig die Grundlage für neu zu fassende Mietverträge bilden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Aufgaben der LFKS hinreichend zu konkretisieren und dabei zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Leistungen zu differenzieren,
- b) die Möglichkeiten zur verstärkten Kooperation mit Einrichtungen außerhalb des Landes zu nutzen,
- c) die Regellehrverpflichtung auf 24 Lehreinheiten pro Schulungswoche und die Zahl der Schulungswochen auf 40 pro Jahr anzuheben,
- d) die Zahl der Lehrkräfte der LFKS bedarfsgerecht anzupassen und externe Dozenten nur einzusetzen, wenn eigene Kräfte nicht über die entsprechende Qualifikation verfügen,
- e) Verpflegungsentgelte den Kosten anzupassen,
- f) die Ausstattung mit Druck- und Kopiergeräten dem Bedarf anzugleichen.

² Vereinfachung und Durchführung von Prozessen zur Information, Kommunikation und Transaktion durch digitalen IT-Einsatz.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) für den höheren feuerwehrtechnischen Dienst eine Ausbildungs- und Prüfungsordnung zu erarbeiten und die Vorschriften für den mittleren und gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst zu aktualisieren,
- b) ein IT-Konzept zu entwickeln,
- c) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und d zu berichten.

**Nr. 5 Vermessungs- und Katasterämter
- deutliche Verringerung des Personalbestands erforderlich -**

In der Vermessungs- und Katasterverwaltung bestanden erhebliche Personalüberhänge. Mittelfristig können 529 besetzte Stellen abgebaut werden. Dies ist durch optimierte Geschäftsprozesse, eine verbesserte technische Ausstattung und aufgrund rückläufiger Aufgaben möglich. Langfristig werden weitere 119 Stellen entbehrlich. Die Personalkosten können um insgesamt 45 Mio. € jährlich verringert werden. Außerdem lassen sich Ausgaben von 1,8 Mio. € für Ersatzbeschaffungen vermeiden.

Die Beibehaltung von 20 Vermessungs- und Katasterämtern mit sechs Außenstellen ist angesichts des deutlich verminderten Personalbedarfs nicht wirtschaftlich. Bei einer Halbierung der Zahl der Ämter und der Auflösung der Außenstellen können zusätzlich mindestens 50 besetzte Stellen abgebaut und hierdurch Personal- und Sachkosten von mehr als 6 Mio. € jährlich vermieden werden.

Darüber hinaus bestand für 251 unbesetzte Stellen kein Bedarf.

Eine langfristig ausgerichtete Gesamtkonzeption zur Entwicklung der Vermessungs- und Katasterverwaltung war noch nicht erarbeitet.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wies Mängel auf. Für die Steuerung der Verwaltung fehlten geeignete Kennzahlen.

1 Allgemeines

Aufgabe des amtlichen Vermessungswesens ist es, die Daten für die Geobasisinformationen zu erheben und landesweit nachzuweisen sowie das Grundeigentum zu sichern. Die Daten des amtlichen Vermessungswesens sind in einem Geobasisinformationssystem zu führen und für Zwecke des Rechtsverkehrs sowie für staatliche, kommunale und private Aufgaben bereitzustellen.

Für diese Aufgaben sind die Vermessungs- und Katasterbehörden zuständig. Dazu gehören die Vermessungs- und Katasterämter (untere Landesbehörden), das Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation (obere Landesbehörde) sowie das Ministerium des Innern und für Sport (oberste Landesbehörde)¹.

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung befindet sich seit 1997 in einem Modernisierungsprozess. Seither wurden insgesamt 430 Stellen abgebaut und die Zahl der Vermessungs- und Katasterämter etwa halbiert. Zum Prüfungszeitpunkt bestanden noch 20 Ämter mit sechs Außenstellen. Gleichwohl ist der jährliche Zuschussbedarf aus Haushaltsmitteln von 1998 bis 2009 um 10 Mio. € auf 63 Mio. €² gestiegen.

¹ §§ 1 und 2 Landesgesetz über das amtliche Vermessungswesen (LGVerM) vom 20. Dezember 2000 (GVBl. S. 572), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2008 (GVBl. S. 296), BS 219-1.

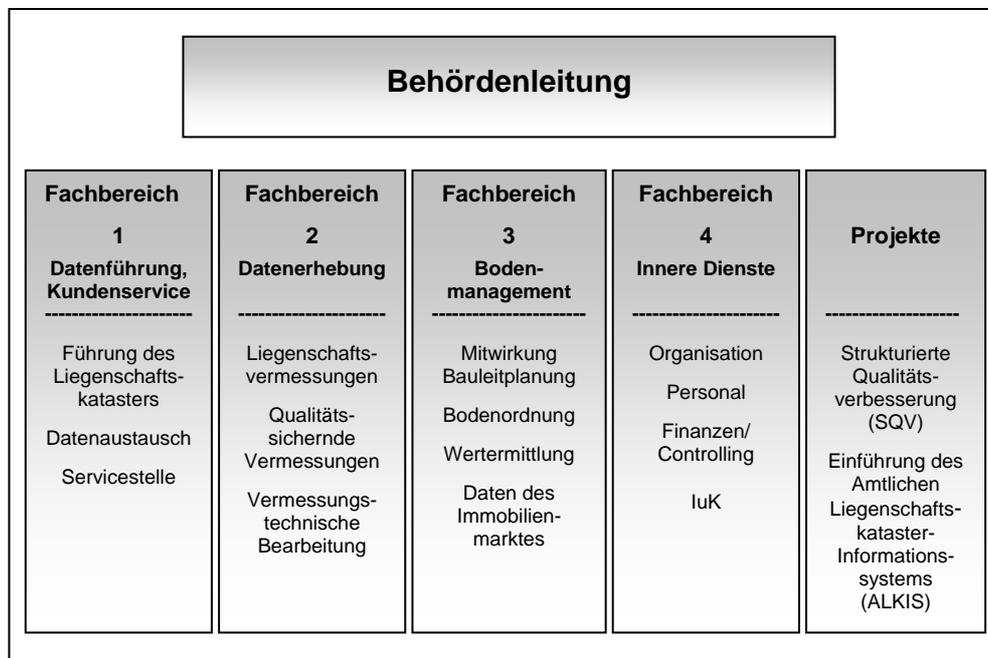
² Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 22 Vermessungs- und Katasterverwaltung.

Die Technik im Vermessungs- und Katasterwesen hat sich in den zurückliegenden Jahren stark weiterentwickelt. Der Rechnungshof hat untersucht, inwieweit sich diese Entwicklung und die zunehmende Online-Verfügbarkeit der Daten der Landesvermessung sowie des Liegenschaftskatasters auf die Aufgaben der Vermessungs- und Katasterämter auswirken. Er hat insbesondere geprüft, ob

- deren Aufbau und die Gliederung zweckmäßig sind,
- die Geschäftsprozesse wirtschaftlich gestaltet sind,
- die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erledigt werden können,
- neue Steuerungsinstrumente angemessen eingesetzt wurden und zu einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit führten.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Die Vermessungs- und Katasterämter gliederten sich in fünf Organisationseinheiten, die dem Behördenleiter direkt unterstellt waren:



Aktuelle Aufbauorganisation der Vermessungs- und Katasterämter

2.1 Personalbestand zu hoch

2.1.1 Fachbereich 1 - Datenführung, Kundenservice

Der Fachbereich 1 führte und aktualisierte das Liegenschaftskataster, stellte Vermessungsunterlagen bereit, beriet Kunden, erteilte Auskünfte, erstellte Auszüge und nahm Anträge entgegen. Für diese Aufgaben wurden Stellenanteile für insgesamt 473³ Kräfte vorgehalten.

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

Im Einzelnen hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Mit dem Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) wurden das Amtliche Liegenschaftsbuch (ALB) und die Amtliche Liegenschaftskarte (ALK) in einem einheitlichen Datenmodell zusammengefasst. Hierdurch vereinfachte sich die Führung des Liegenschaftskatasters erheblich. Zudem werden die Arbeitsabläufe vollständig elektronisch unterstützt. Durch die Verbesserungen geht der Arbeitszeitbedarf für die Erledigung der Aufgaben deutlich zurück, einzelne Arbeitsschritte können entfallen. Dadurch werden 43 Stellen entbehrlich.
- Zur Vorbereitung von Vermessungen werden die Unterlagen früherer Mess-tätigkeiten herangezogen. Diese wurden bislang von Mitarbeitern aus dem Archiv geholt, kopiert und den jeweiligen Vermessungsstellen zugeleitet. Mittlerweile liegen Vermessungsunterlagen ab dem Jahr 1920 weitgehend in elektronischer Form vor. Von 41 Stellen sind 20 entbehrlich.
- Die im Außendienst erhobenen Daten stehen digitalisiert zur Verfügung. Werden diese Daten über eine Schnittstelle in das digitale Archiv übernommen, sinkt der Personalbedarf. Unterlagen müssten nicht mehr eingescannt werden. Es können 11 Stellen abgebaut werden.
- Im Jahr 2009 wurden rund 41.000 Gebäude im Liegenschaftskataster erfasst. 28.000 der hierzu notwendigen Übernahmen von Messergebnissen betrafen in zurückliegenden Jahren erstellte Gebäude. Künftig werden nur noch rund 13.000 neu erstellte Gebäude jährlich in das Liegenschaftskataster aufzunehmen sein. Daher sind 27 Stellen entbehrlich.
- Für die Erteilung von Auskünften und die Beratung der Kunden waren Servicestellen eingerichtet. Die dort bearbeiteten Anträge gingen von 2004 bis 2009 um 30 % zurück. Auskünfte aus dem Liegenschaftskataster können mittlerweile auch über das Internet, bei Kommunalverwaltungen oder bei öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren eingeholt werden. Zudem wird die geplante Auflösung der Außenstellen zu einer Verringerung des Personalbedarfs führen. 12 Stellen können abgebaut werden.
- Mehrere zeitlich befristete Aufgaben ("Bereinigung von Flächenabweichungen zwischen ALB und ALK", "Beseitigung fiktiver Bestandsverzeichnisnummern", "Überführung der Lagegenauigkeitsstufen 0 und 9" sowie "Einführung von ALKIS"), zu deren Erledigung 152 Kräfte eingesetzt werden, entfallen nach Abschluss der Projekte.

Insgesamt können bei einer Anpassung des Personaleinsatzes an die optimierten Geschäftsprozesse und weiteren Verbesserungen der Informations- und Kommunikationstechnik sowie unter Berücksichtigung des Aufgabenrückgangs und -wegfalls 265 besetzte Stellen abgebaut werden.

Das Ministerium hat erklärt, es stimme den Begründungen des Rechnungshofs zu einem künftigen reduzierten Personalbedarf von den grundsätzlichen Ansätzen her zu. Es halte ab spätestens 2016 insgesamt 246 Stellen und ab 2024 weitere fünf Stellen für einsparbar. Weitere elf Stellen würden entbehrlich, wenn für die automatisierte Weiterverarbeitung digitaler Daten ein rechtssicheres Verfahren zur Übermittlung und Sicherung der Unterlagen entwickelt und bereitgestellt worden sei. In den Servicestellen könnten infolge der Übertragung neuer Aufgaben (zentrale Übermittlung von Geobasisinformationen an regelmäßige Bezieher) drei Stellen nicht abgebaut werden.

Zum Personalbedarf der Servicestellen ist anzumerken, dass dort ausreichende Arbeitszeitreserven bestehen, um die neuen Aufgaben mit zu erledigen.

2.1.2 Fachbereich 2 - Datenerhebung

Der Fachbereich 2 führte Liegenschaftsvermessungen durch, stellte die tatsächliche Nutzung des Bodens fest und wirkte bei der Erledigung von Aufgaben des Landesamts für Vermessung und Geobasisinformation mit. Hierfür wurden 337 Stellen vorgehalten.

Der Rechnungshof hat u. a. Folgendes festgestellt:

- Für die Durchführung von Liegenschaftsvermessungen waren Messtrupps zuständig. Sie bestanden in der Regel aus einem Messtrupfführer und bis zu zwei Vermessungsarbeitern.
Durch den hohen Grad der Technikunterstützung können die Aufgaben einfacher erledigt werden. Außerdem waren die Aufgaben der Messtrupps rückläufig. So ging die Zahl der antragsbezogenen Vermessungen von 2002 bis 2009 um mehr als 50 % auf rund 1.800 zurück. Zahlreiche Messungen werden mittlerweile von öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren durchgeführt. Dadurch verringert sich der Personalbedarf.
- Durch die neuen Vermessungsverfahren entfallen manuelle Arbeiten, die bisher den Einsatz von Vermessungsarbeitern erforderten. Werden an deren Stelle Vermessungstechniker in den Messtrupps eingesetzt, könnte die Nachbereitung der Messergebnisse im Innendienst weitgehend entfallen.
- Bei Liegenschaftsvermessungen wurde die Datenerhebung vom Fachbereich 2, die Übernahme der Messergebnisse in das Liegenschaftskataster vom Fachbereich 1 bearbeitet. Für diese Arbeitsteilung gab es keine sachlichen Gründe. Das Verfahren war unwirtschaftlich. Teilweise wurden Arbeiten doppelt erledigt.
- Mehrere zeitlich befristete Aufgaben, wie z. B. die "Gebäudeeinmessung 2008" oder die "Überführung der Lagegenauigkeitsstufen 0 und 9", entfallen nach Beendigung der jeweiligen Projekte.
- Mit dem Einsatz von Feldrechnern können der Erhebungsaufwand im Zusammenhang mit der Überprüfung der tatsächlichen Nutzung des Bodens verringert und die Datenqualität verbessert werden.

Bei Anpassung des Personaleinsatzes an den Bedarf und durch die Nutzung der technischen Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsabläufe können insgesamt 162 Stellen abgebaut werden. Außerdem lassen sich Ausgaben von 1,8 Mio. € für Ersatzbeschaffungen von Fahrzeugen und Geräten sowie für Wartung und Betrieb vermeiden.

Das Ministerium hat erklärt, bis 2016 könne ein Einsparvolumen von 75,5 Stellen erbracht werden. Zur zeitgerechten Erledigung der örtlichen Erhebungen von Liegenschaftsvermessungen, Gebäudeeinmessungen und zur Qualitätsverbesserung des Liegenschaftskatasters seien 3,5 Messtrupps pro Amt erforderlich. Jeder Messtrupp solle dabei mit einem Bediensteten des gehobenen Dienstes und Bediensteten des mittleren Dienstes mit Stellenanteilen von nahezu 1,5 Vollzeitkräften besetzt sein. Hieraus errechne sich gegenüber den Feststellungen des Rechnungshofs ein Mehrbedarf von 88 Stellen. Dadurch seien auch bei den Sachkosten nur Einsparungen von rund 900.000 € möglich. Nach Abschluss des Projekts Strukturierte Qualitätsverbesserung (SQV) würden ein Messtrupp pro Amt und damit 20 Stellen des gehobenen Dienstes sowie 28 Stellen des mittleren Dienstes entbehrlich.

Der Rechnungshof hat bei der Personalbemessung für die Messtrupps bereits einen ausreichenden Bedarf auch für die Qualitätsverbesserung und Weiterentwicklung des Liegenschaftskatasters berücksichtigt. Hierfür wurde ein Zuschlag von mehr als 120 % auf den Bedarf für antragsbezogene Vermessungen angesetzt. Im Übrigen verringert sich der Aufwand für die Nachbereitung der Messungen. Es reicht daher aus, wenn ein Messtrupp mit jeweils einem Bediensteten des gehobenen und des mittleren Dienstes besetzt ist.

2.1.3 Fachbereich 3 - Bodenmanagement

Zu den Aufgaben des Fachbereichs 3 gehörten hauptsächlich die Ermittlung von Verkehrs- und Bodenrichtwerten - insbesondere von sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen -, die Einrichtung von Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse und der kommunalen Umlegungsausschüsse sowie das Führen der Kaufpreissammlung. Hierfür wurden insgesamt 160,5 besetzte Stellen vorgehalten.

Der Rechnungshof hat folgende Feststellungen getroffen:

- Die Gemeinden haben Ausgleichsbeträge für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen von privaten Grundstückseigentümern zu erheben. Da die Gemeinden ihrer Verpflichtung in der Vergangenheit zum Teil nur unzureichend nachgekommen waren, entstanden erhebliche Arbeitsrückstände. Die Zahl der zu erstellenden Gutachten stieg stark an. Nach Einschätzung der Vermessungs- und Katasterverwaltung werden alle Altfälle erst 2015 begutachtet sein. Anschließend können 19 besetzte Stellen abgebaut werden.
- 34 Kräfte erfassten in den Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse Verträge und nahmen hieraus Daten in die Kaufpreissammlung auf. Nach dem Ergebnis einer analytischen Personalbedarfsermittlung kann das Führen der Kaufpreissammlung mit geringerem Personaleinsatz erledigt werden. Insgesamt 19 besetzte Stellen sind entbehrlich.

Im Fachbereich 3 können insgesamt 38 Stellen entfallen.

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, dass nur neun Stellen eingespart werden könnten. Insbesondere zur Vermeidung von Rückständen bei der Erstellung von Gutachten seien über den vom Rechnungshof festgestellten Bedarf hinaus zehn Stellen erforderlich. Die Qualität der Gutachten sei zu verbessern. Dadurch entstehe ein zusätzlicher Personalbedarf, der sich zurzeit noch nicht abschließend quantifizieren lasse. Bezüglich der Führung der Kaufpreissammlung habe die Erhebung des Rechnungshofs mehrere Tätigkeiten, wie z. B. vertiefte Auswertungen und die Erteilung von Auskünften, nicht hinreichend berücksichtigt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Gutachten zeitnah erstellt wurden. Nennenswerte Rückstände gab es nicht. Im Übrigen ist längerfristig mit einer rückläufigen Zahl von Gutachten zu rechnen. Für das Führen der Kaufpreissammlung wurde ein Zuschlag von 10 % auf die mittlere Bearbeitungszeit berücksichtigt, der nach den Prüfungserkenntnissen für eine vertiefte Auswertung und die Auskunftserteilung ausreichend ist.

2.1.4 Fachbereich 4 - Innere Dienste

Der Fachbereich 4 erledigte im Wesentlichen Aufgaben in den Bereichen Organisation, Personalverwaltung, Haushalt, Controlling und IT-Systemverwaltung. Darüber hinaus führte er Schulungen über den Einsatz von ALKIS durch. Hierfür waren insgesamt 119 Kräfte eingesetzt.

In den vorgenannten Verwaltungsbereichen fielen im Wesentlichen Routineangelegenheiten an. Kräfte des mittleren Dienstes erbrachten in der Regel nur Unterstützungsleistungen (wie z. B. Führen von Listen, Schreibarbeiten) für den Fachbereichsleiter und waren damit nicht ausgelastet. Für diese Arbeiten reichen 10 Kräfte des mittleren Dienstes aus. Mithin können 18,5 besetzte Stellen abgebaut werden. Darüber hinaus werden 3,5 Stellen entbehrlich, wenn Reinigungsarbeiten an Private vergeben werden.

41 Kräfte waren für die Durchführung von ALKIS-Schulungen eingesetzt. Nach der für Ende 2010 vorgesehenen flächendeckenden Einführung des Informationssystems sind die bisher vorgehaltenen Stellen entbehrlich.

Insgesamt besteht für den Fachbereich 4 mittelfristig ein um 63 Stellen geringerer Personalbedarf.

Das Ministerium hat erklärt, es halte lediglich 47 Stellen für einsparbar. Zehn Stellen des mittleren Dienstes seien für die Einführung eines Controlling- und Berichtswesens sowie für die behördliche Personalentwicklung nötig. Weitere sechs Stellen seien dauerhaft für die Weiterentwicklung von Informationssystemen erforderlich.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die Aufgaben in den Bereichen Controlling und Personalentwicklung dem gehobenen Dienst zuzurechnen sind. Der hierfür erforderliche Personalbedarf ist bei den Fachbereichsleitern bereits berücksichtigt. Ein dauerhafter Personalbedarf für die Weiterentwicklung von IT-Verfahren und entsprechende Schulungsmaßnahmen wurden bisher noch nicht in einem Gesamtkonzept nachgewiesen, in dem u. a. auch die Aufgabenverteilung zwischen dem Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation sowie den Vermessungs- und Katasterämtern berücksichtigt werden sollte.

2.1.5 Projekte

Für das Projekt ALKIS waren 15 Kräfte eingesetzt. Sie leisteten konzeptionelle Arbeiten zur Optimierung einzelner Programmteile und bereiteten die Einführung durch Software- und Verfahrenstests vor. Nach Abschluss des Projekts verbleibt nur noch ein Personalbedarf für die Weiterentwicklung von Programmteilen. Insgesamt können 11 besetzte Stellen abgebaut werden.

Eine weitere Verringerung des Personalbedarfs ergibt sich nach dem bis 2024 vorgesehenen Abschluss des Projekts SQV, mit dem historisch bedingte Mängel im Kataster ermittelt und behoben werden sollen. Die hierfür nach der Planung der Vermessungs- und Katasterämter vorgehaltenen 119 Stellen können dann in Abgang gestellt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Anmerkung des Rechnungshofs zu den nach Abschluss des Projekts ALKIS entbehrlichen Stellen werde zugestimmt. Der für das Projekt SQV eingeschätzte Personalbedarf reiche nicht aus, um das angestrebte Ziel 2024 zu erreichen. Hierzu seien insgesamt 168,5 Stellen erforderlich. Allerdings könne frühestens 2014 ein realistischer Personalbedarf beurteilt werden. Zu diesem Zeitpunkt sei eine Evaluation des Projekts vorgesehen. Da nach 2024 voraussichtlich ein Weiterentwicklungsbedarf der Geobasisinformationen bestehe, würden auch langfristig nicht alle im Projekt eingesetzten Kräfte entbehrlich.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nach dem im Doppelhaushalt 2009/2010 ausgebrachten Leistungsauftrag auf wirtschaftliche Art und Weise in den nächsten 15 Jahren die Mängel im Liegenschaftskataster untersucht und bereinigt werden sollen⁴. An der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von fast 170 Kräften für dieses Projekt über einen Zeitraum von 15 Jahren bestehen erhebliche Zweifel. Bislang wurde weder der Aufgabenumfang konkret beschrieben noch der zur Aufgabenerledigung erforderliche Personalbedarf ermittelt. Bei einem Projekt dieser Größenordnung ist eine wirksame Planung und Steuerung insbesondere der einzusetzenden Ressourcen unabdingbar.

Der Personalbedarf für die Weiterentwicklung der Geobasisdaten ist in den Berechnungen des Rechnungshofs bereits berücksichtigt. Außerdem werden der technische Fortschritt und die verbesserte Datenqualität den Aufwand für die Weiterentwicklung der Geobasisdaten weiter reduzieren.

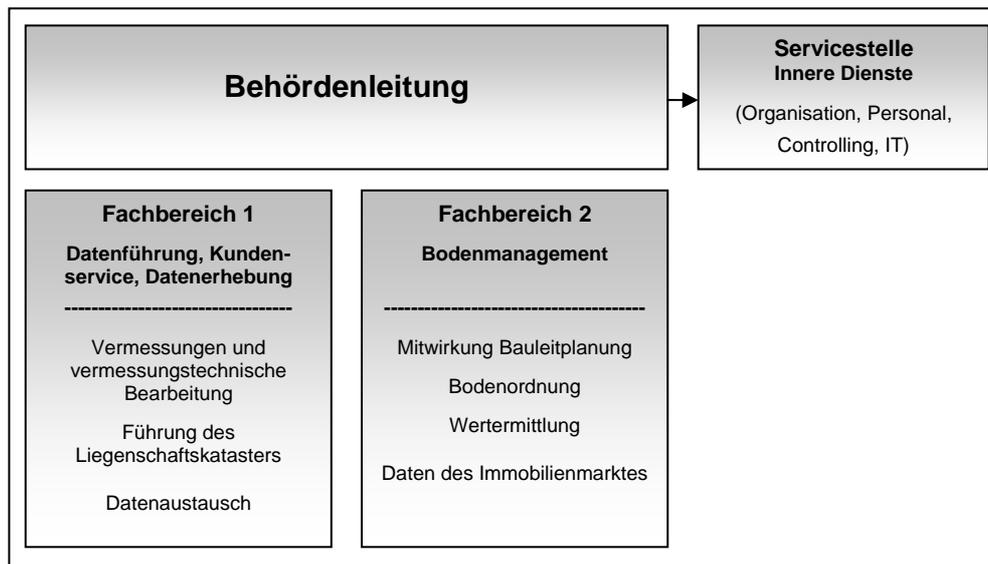
⁴ Vgl. Vorwort zu Kapitel 03 22.

2.1.6 Straffung der Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation kann gestrafft werden:

- Die Trennung von Datenführung und Datenerhebung zwischen den Fachbereichen 1 und 2 war nicht zweckmäßig und erforderte einen erhöhten Abstimmungs- und Einarbeitungsaufwand. Die Aufgaben sollten ganzheitlich in einer Organisationseinheit erledigt werden.
- Im Fachbereich 4 besteht ein durchschnittlicher Personalbedarf von weniger als drei Kräften pro Amt. Hierfür einen eigenen Fachbereich zu bilden, ist nicht sachgerecht.
- Die Projekte SQV und ALKIS können bei einer Eingliederung in den Fachbereich 1 wirtschaftlicher abgewickelt werden.

Werden die Vorschläge des Rechnungshofs umgesetzt, reichen zwei Fachbereiche und eine Servicestelle pro Amt aus:



Empfohlene Aufbauorganisation der Vermessungs- und Katasterämter

Die vorgeschlagene Straffung der Aufbauorganisation ermöglicht Stelleneinsparungen bei der Leitung der bisherigen Fachbereiche 2 und 4. Insgesamt sind 17,5 Stellen entbehrlich.

Das Ministerium hat sich hierzu noch nicht abschließend geäußert.

2.1.7 Zusammenfassung des Personalbedarfs

Bei den Vermessungs- und Katasterämtern, die über 1.196 besetzte Stellen verfügten, können mittelfristig 529 Stellen abgebaut werden. Ab 2025 sind weitere 119 Stellen einsparbar. Von den insgesamt entbehrlichen Stellen entfallen 10,5 auf den höheren, 128,5 auf den gehobenen, 494 auf den mittleren und 15 auf den einfachen Dienst. Die Personalkosten können mittelfristig um 37 Mio. €⁵ jährlich und ab 2025 um weitere 8,3 Mio. €⁶ jährlich gesenkt werden.

Die wesentlichen Äußerungen des Ministeriums zu den entbehrlichen besetzten Stellen sind unter den Teilziffern 2.1.1 bis 2.1.6 dargestellt.

Der Stellenplan wies im Jahr 2010 insgesamt 251 unbesetzte Stellen aus. Es war nicht erkennbar, dass diese Stellen künftig benötigt werden. Durch eine entsprechende Streichung lassen sich rechnerisch Personalkosten von 17,9 Mio. € jährlich vermeiden.

⁵ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2010 des Ministeriums der Finanzen.

Das Ministerium hat erklärt, von den 251 unbesetzten Stellen würden 50 Stellen im Rahmen einer flexiblen Personalbewirtschaftung benötigt, die übrigen Stellen könnten gestrichen werden.

Ein Bedarf für das Vorhalten von 50 unbesetzten Stellen ist insbesondere bei Berücksichtigung der altersbedingten Personalabgänge und des erforderlichen Stellenabbaus nicht erkennbar.

2.2 Künftig weniger Vermessungs- und Katasterämter erforderlich

Vor dem Hintergrund des erheblich verminderten Personalbedarfs ist die Beibehaltung von 20 Vermessungs- und Katasterämtern mit sechs Außenstellen nicht wirtschaftlich. Bereits heute sind manche Ämter zu klein, um ihre Aufgaben effektiv und effizient zu erledigen.

Der Rechnungshof hält in einem ersten Schritt eine Reduzierung auf höchstens zehn Ämter und die Auflösung der Außenstellen für erforderlich. Hierdurch können zusätzlich mindestens 50,5 Stellen abgebaut werden. Außerdem werden 16 Dienstgebäude nicht mehr benötigt. Die Personalkosten können um weitere 4,5 Mio. € jährlich gesenkt werden. Nutzungsentgelte und Pachten von mehr als 1,5 Mio. € jährlich lassen sich vermeiden.

Das Ministerium hat ausgeführt, es zeichne sich ab, dass eine Anzahl von zehn Vermessungs- und Katasterämtern aufgrund der verwaltungsinternen und demographischen Entwicklung nur eine Übergangsphase darstellen könne. Der Übergang zu einer zweckmäßigen Verwaltungsstruktur werde zu prüfen sein.

2.3 Entwicklungskonzept notwendig

Der Wandlungs- und Entwicklungsprozess, in dem sich die Vermessungs- und Katasterverwaltung befindet, wird auch in Zukunft anhalten. Insbesondere die fortschreitende technische Entwicklung und die damit einhergehenden Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsprozesse führen in den kommenden Jahren zu einer über die getroffenen Feststellungen hinausgehenden Verringerung des Personalbedarfs. Künftige Vermessungen werden erheblich vereinfacht. Der erwartete Rückgang der Bautätigkeit wird auch eine Verringerung der Zahl der Vermessungen nach sich ziehen. Standarddienstleistungen, wie z. B. Grundstücksauskünfte, können in vielen Fällen <von kommunalen Stellen oder im Internet bezogen werden. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, eine langfristig ausgerichtete Konzeption zur weiteren Entwicklung der Vermessungs- und Katasterverwaltung zu erarbeiten.

Das Ministerium hat erklärt, 2009 intern angestellte nähere Untersuchungen über eine künftige Reform seien zurückgestellt worden, um die Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Gleichzeitig sei durch die Zusammenführung der Vermessungs- und Katasterämter Ludwigs-hafen am Rhein und Neustadt an der Weinstraße zum 1. Oktober 2010 ein Pilotamt gegründet worden, aus dessen Integrationsprozess wesentliche Erkenntnisse für eine landesweite Maßnahme folgten. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse werde ein Gesamtkonzept erstellt.

2.4 Einsatz einer Kosten- und Leistungsrechnung

Die in der Vermessungs- und Katasterverwaltung eingesetzte Kosten- und Leistungsrechnung war nicht hinreichend aussagekräftig. Kosten waren nicht vollständig erfasst und Leistungen zum Teil nicht zutreffend zugeordnet. Geeignete Kennzahlen zur Steuerung der Verwaltung fehlten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung würden vor den Schlussfolgerungen verstärkt fachlich bewertet und ggf. plausibilisiert.

2.5 Gebührenfreiheit bei Leistungen der Gutachterausschüsse

Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz sind von Gebühren für Leistungen der Gutachterausschüsse (z. B. Erstattung von Gutachten über den Verkehrswert von Grundstücken sowie den Rechten daran) befreit⁶. Nach Einschätzung des Ministeriums hätten 2009 Einnahmen von rund 1,2 Mio. € erzielt werden können.

Gebühren werden als Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme der Verwaltung von denjenigen erhoben, auf deren Veranlassung oder in deren Interesse die Amtshandlung erfolgt. Diesem Äquivalenzgedanken tragen u. a. Bremen und Nordrhein-Westfalen Rechnung, indem sie die Gebührenpflicht für Leistungen der Gutachterausschüsse in ihre jeweiligen Gesetze aufgenommen haben.

Das Ministerium hat erklärt, die Zuständigkeit für diesen Punkt liege beim Ministerium der Finanzen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) ein Konzept für die weitere Entwicklung der Vermessungs- und Katasterverwaltung zu erarbeiten,
- b) die Kosten- und Leistungsrechnung zu verbessern und Kennzahlen zu definieren, die eine Steuerung der Verwaltung ermöglichen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Aufbauorganisation der Vermessungs- und Katasterämter zu straffen und Arbeitsabläufe zu optimieren,
- b) entbehrliche besetzte Stellen abzubauen (kw-Vermerke) und unbesetzte Stellen im Stellenplan zu streichen,
- c) die Zahl der Vermessungs- und Katasterämter deutlich zu reduzieren,
- d) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, um von Gemeinden und Gemeindeverbänden für Leistungen der Gutachterausschüsse Gebühren erheben zu können.

⁶ § 8 Abs. 1 und 4 Landesgebührengesetz (LGebG) vom 3. Dezember 1974 (GVBl. S. 578), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 2009 (GVBl. S. 364), BS 2013-1.

**Nr. 6 Schlosshotel Bergzaberner Hof
- fehlerhafte Projektvorbereitung und unwirtschaftliche Förderung -**

Alternative Nutzungsmöglichkeiten wurden vor der Förderung des Umbaus eines denkmalgeschützten Gebäudes in ein Vier-Sterne-Hotel nicht hinreichend untersucht. Die Wirtschaftlichkeit des Hotelbetriebs war nicht nachgewiesen. Die Auswahl eines Investors fand ohne transparentes Verfahren statt.

Die Kostenermittlung, die Gesamtkosten von 3,1 Mio. € auswies, war als Grundlage für eine Förderentscheidung nicht geeignet. Von der gebotenen baufachlichen Prüfung wurde abgesehen. Die Finanzierung war nicht gesichert.

Als sich ein erheblicher Anstieg der Kosten abzeichnete, erwarb die Stadt das Hotel von einem Investor. Die von dem Ministerium des Innern und für Sport für die Sanierung zugesagte 90 %ige Förderung stand nicht im Einklang mit den Förderbestimmungen.

Während der Bauausführung stiegen die Kosten auf vorläufig 6,4 Mio. € Eine wirksame Kostensteuerung wurde nicht sichergestellt.

Die Stadt vereinbarte einen unangemessen niedrigen Pachtzins und eine Rückkaufoption unter dem Verkehrswert.

1 Allgemeines

Das Land fördert den Umbau des ehemaligen Pfälzer Hofes in Bad Bergzabern - ein denkmalgeschütztes Gebäude aus dem 18. Jahrhundert - in ein Vier-Sterne-Hotel mit Gastronomie und Markthalle (Schlosshotel Bergzaberner Hof). Während der Bauausführung stiegen die Kosten von ursprünglich geschätzten 3,1 Mio. € auf 6,4 Mio. € (Stand August 2010)¹. Einschließlich Grunderwerb belaufen sich die Kosten auf 7 Mio. €. Das Schlosshotel eröffnete Anfang Juli 2010 in einem Teil des Gebäudes. Die Fertigstellung ist nach Auskunft der Verbandsgemeinde Bad Bergzabern Ende Januar 2011 vorgesehen.

Der Rechnungshof hat die Vorbereitung, Durchführung und Förderung des Projekts geprüft.

¹ Bau- und Baunebenkosten: 5.942.000 €
Ausstattung / Inventar: 450.000 €
6.392.000 €

Bei diesen und den in der Folge genannten Baukosten handelt es sich um Nettobeträge.

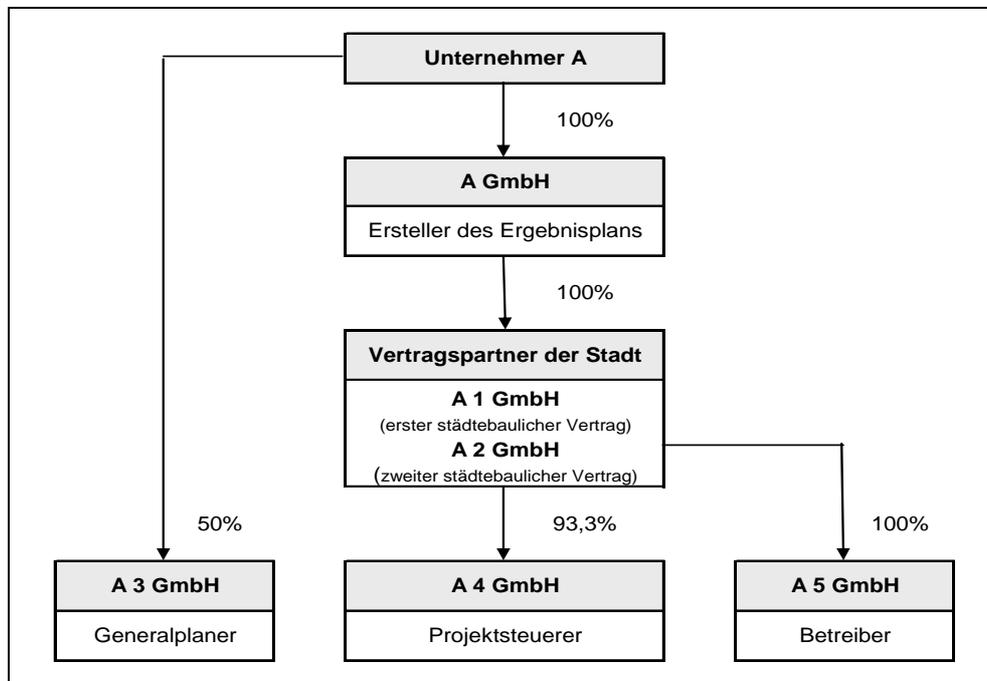
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Erstes Fördermodell

Mitte Dezember 2007 schloss die Stadt mit einem privaten Investor, der A 1 GmbH, einen städtebaulichen Vertrag. Darin verpflichtete sich die Gesellschaft, ein Vier-Sterne-Hotel mit Gastronomie und Markthalle für 3,1 Mio. € zu errichten. Die Stadt erklärte sich bereit, das Projekt als private Baumaßnahme mit 2,5 Mio. € im Rahmen der Sanierungsmaßnahme "Stadtinnenbereich - Altstadt" zu fördern. Hierzu bewilligte ihr das Ministerium des Innern und für Sport Ende Dezember 2007 eine Zuweisung von 1.875.000 € aus dem Sanierungsprogramm².

Nachdem der Rechnungshof auf Mängel und unvollständige Anlagen im städtebaulichen Vertrag hingewiesen hatte, ersetzte die Stadt diesen im August 2008 durch einen neuen Vertrag. Auch dieser wies Fehler auf. Unter anderem stand die Höhe der Förderung nicht im Einklang mit den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen.

Vertragspartner der Stadt war nunmehr die A 2 GmbH, die kurz zuvor als Nachfolgegesellschaft der A 1 GmbH gegründet worden war. Beide Gesellschaften gehörten zu einer Gruppe von Unternehmen, an denen der Unternehmer A beteiligt war und die bei der Durchführung des Projekts mitwirkten.



Das Schaubild zeigt die Beteiligungen des Unternehmers A an Firmen, die bei der Durchführung des Projekts mitwirkten.

2.1.1 Versäumnisse bei der Projektvorbereitung

Zur Vorbereitung des Projekts und zur Auswahl des Investors wurde u. a. Folgendes festgestellt:

- Im Jahr 2006 beauftragte das Ministerium die Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V. mit der Erstellung eines Konzepts für die Stadtentwicklung von Bad Bergzabern. Diese schlug im Oktober 2006 vor, den Pfälzer Hof in ein Vier-Sterne-Hotel umzubauen. Kurz darauf stellte der Unternehmer A, der im Dezember 2006 Mitglied der Entwicklungsagentur wurde, seine Idee eines Vier-Sterne-Hotels vor.

² Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaues.

Es war nicht durch fachlich fundierte Untersuchungen belegt, dass das Gebäude für andere Nutzungen nicht geeignet war und kein Bedarf dafür bestand. In städtebaulichen Gutachten der Entwicklungsagentur und eines Stadtplaners wurde die Belebung der Innenstadt durch "Frequenzbringer" wie Handel und Dienstleistungen und der Ausbau von Wohnungen empfohlen. Derartige Nutzungen des denkmalgeschützten Gebäudes hätten nach den Ermittlungen des Rechnungshofs geringere Baukosten zur Folge gehabt als der Umbau zu einem Vier-Sterne-Hotel.

Vor der Entscheidung über die Durchführung und Förderung eines Projekts sollten Machbarkeitsstudien erstellt werden. Diese sollten neben einer aussagefähigen Bedarfsanalyse die verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten, Ergebnisse baufachlicher Untersuchungen des Bestands und der Bebaubarkeit der Grundstücke, Kostenschätzungen alternativer Lösungen und erzielbare Erträge abbilden. Mit Hilfe dieser Studien kann die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit eines Projekts hinreichend beurteilt werden.

Das Ministerium hat erklärt, das für die Förderung des Schlosshotels zuständige Referat werde - mit Ausnahme der finanziellen Unterstützung bestimmter juristischer Personen - keine Bewilligungen mehr entscheidungsreif vorbereiten. Diese Aufgaben übernehme künftig ein anderes Referat. Mit Blick auf die dortige Förderpraxis werde davon ausgegangen, dass bei vergleichbaren Projekten die geforderten Analysen und Unterlagen vom Antragsteller gefordert und einer Bewilligung zugrunde gelegt würden.

- Nach Auskunft des Ministeriums wurde der Unternehmer A von der Entwicklungsagentur für das Projekt geworben. Aus den vorgelegten Akten ergaben sich keine Anhaltspunkte, dass eine gezielte Suche nach anderen Investoren mit Erfahrungen im Hotel- und Gaststättenbereich durchgeführt worden war.

Grundsätzlich sollten Investoren in einem transparenten Verfahren im Wettbewerb ausgewählt werden³. Hierzu sollte ein Verfahren zur Interessenbekundung und zur Entwicklung wirtschaftlicher Lösungsvorschläge eingeführt werden.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs.

2.1.2 Gefahr von Interessenkollisionen

Mit der Förderung des Schlosshotels war ein Bediensteter des Ministeriums befasst, der seit März 2008 im Nebenamt Direktor der Entwicklungsagentur war. Der Rechnungshof wies darauf hin, dass diese Doppelfunktion zu Interessenkollisionen führen kann.

Das Ministerium hat erklärt, entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs habe es zur Vermeidung von Interessenkonflikten die Funktion des Direktors der Entwicklungsagentur seit November 2010 außerhalb der für die Förderung des Projekts zuständigen Abteilung angesiedelt.

2.1.3 Versäumnisse bei der Prüfung der Unterlagen zum Förderantrag

Grundlagen für eine sachgerechte Entscheidung über die Förderung fehlten:

- Den Unterlagen war nicht zu entnehmen, weshalb der Förderantrag erst drei Wochen nach der Bewilligung durch das Ministerium bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) einging. Die ADD war bereits Ende 2006 in das Projekt eingebunden worden. Sie hatte mehrfach Bedenken u. a. wegen der Höhe der beantragten Zuweisung und des Verzichts auf eine baufachliche Prüfung geltend gemacht. Gleichwohl wurde sie vom Ministerium aufgefordert,

³ Eine Empfehlung zur Einführung eines solchen Verfahrens hatte der Rechnungshof schon in seinem Gutachten zur Finanzierung des Projekts "Nürburgring 2009" -Teil I Eigenfinanzierter Bereich - (Drucksache 15/4741) ausgesprochen.

den Förderantrag unter ausdrücklichem Verzicht auf eine Prüfung, Bearbeitung und Stellungnahme unverzüglich vorzulegen.

Diese Verfahrensweise stand nicht im Einklang mit den zuwendungsrechtlichen Vorgaben. Grundsätzlich haben die Antragsteller die Förderanträge über die ADD dem Ministerium vorzulegen. Die ADD hat die beantragten Maßnahmen vor allem aus fachlicher und kostenmäßiger Sicht zu prüfen. Bei Ordnungs- und Baumaßnahmen mit vorgesehenen Zuwendungen ab 1,5 Mio. € ist eine baufachliche Prüfung durchzuführen. Erst anschließend entscheidet das Ministerium über eine Förderung⁴.

Insbesondere der baufachlichen Prüfung kommt besondere Bedeutung zu. Sie erstreckt sich auf das Raumprogramm, die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung, die Angemessenheit der Kosten und auf die Festsetzung der zuwendungsfähigen Kosten. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Fördermittel möglichst wirtschaftlich eingesetzt, die Baukosten zutreffend ermittelt und keine Maßnahmen gefördert werden, die für den Zuweisungsempfänger später z. B. wegen gestiegener Baukosten zu einem finanziellen Risiko führen.

- Erst zehn Monate nach der Bewilligung beauftragte das Ministerium die ADD mit einer baufachlichen Prüfung. Diese führte nach cursorischer Prüfung der Unterlagen aus, dass die Kosten zu gering veranschlagt seien und die Kostenberechnung nicht nachvollzogen werden könne. Auch der Rechnungshof wies das Ministerium im Dezember 2008 darauf hin, dass die vorgelegte Kostenberechnung keine ausreichende Grundlage für die Durchführung eines Förderverfahrens war. Beispielsweise fehlten eine bei bestehenden Gebäuden notwendige Gliederung nach Mengen- und Kostenansätzen, eine sachgerechte Ermittlung der Bauschäden und des Instandsetzungsbedarfs sowie eine aussagekräftige Baubeschreibung. Außerdem war die bereits beschlossene Erweiterung des Planungsumfangs um das Erdgeschoss des Westflügels nicht in die Kostenberechnung eingearbeitet.

Der Verzicht auf die baufachliche Prüfung vor der Bewilligung sowie auf eine ordnungsgemäße Kostenberechnung führte dazu, dass mit einem Vorhaben begonnen wurde, dessen Finanzierung nicht gesichert war.

2.1.4 Prognosen zur Wirtschaftlichkeit des Hotelbetriebs

Ein Gutachten der A GmbH vom Februar 2007 enthielt einen Ergebnisplan für den Betrieb eines Vier-Sterne-Hotels mit 16 Zimmern. Dieser wies bei der in Bad Bergzabern üblichen Hotelbettenauslastung von 40 % einen jährlichen Verlust von 199.000 € und bei einer Auslastung von 50 % einen Verlust von 99.000 € aus. Lediglich bei einer Bettenauslastung von 60 % wurde ein Jahresgewinn von 22.000 € prognostiziert. Der im Februar 2008 eingeschaltete Sanierungsbeauftragte der Stadt machte das Ministerium im April 2008 darauf aufmerksam, dass das Projekt trotz hoher Zuwendungen nicht rentierbar sei.

Im September 2010 legte das Ministerium dem Rechnungshof einen weiteren Ergebnisplan vor, der für das Hotel - nunmehr mit 20 Zimmern - bei einer 40 %igen Auslastung einen Verlust von 91.000 € und ab einer Auslastung von 50 % Gewinne auswies. Das Ministerium erklärte dazu, dass es seiner Förderentscheidung den ersten Ergebnisplan zugrunde gelegt habe. Gründe, warum es das Projekt trotz der ausgewiesenen Verluste weiterverfolgt hatte, nannte das Ministerium nicht.

Beide Ergebnispläne entsprachen nicht den Anforderungen, die an branchenübliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu stellen sind. Es fehlten z. B. eine Markt- und Standortanalyse, langfristige Ertrags- und Aufwandsschätzungen oder aussagefähige

⁴ Nrn. 15.1, 15.2 und 16 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 17. November 2004 über die Förderung der städtebaulichen Erneuerung - VV-StBauE - (MinBl. S. 427) in Verbindung mit Nr. 6, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

Risiko- und Sensitivitätsanalysen. Darüber hinaus waren die zugrunde liegenden Annahmen teilweise nicht plausibel. So war z. B. die in den Ergebnisplänen unterstellte Zuwendung von 2,7 Mio. € nicht zutreffend. Im zweiten Ergebnisplan wurden trotz der höheren Zimmerzahl keine höheren Investitionskosten, Personalkosten und variable Kosten ausgewiesen.

Das Ministerium hätte die offensichtlichen Unstimmigkeiten feststellen und einen überarbeiteten Ergebnisplan als Nachweis für die Wirtschaftlichkeit des Hotelbetriebs fordern müssen.

Das Ministerium hat erklärt, der vorliegende Fall mache deutlich, dass bei der Bewilligungsbehörde nicht für jeden denkbaren Förderfall, in dem zur Vorbereitung der Bewilligungsentscheidung ein komplexes Finanzierungskonzept hinterfragt werden müsse, der im Einzelfall erforderliche fach- bzw. branchenspezifische Sachverstand vorhanden sein könne.

Ohne eine sachgerechte Baukosten- und Wirtschaftlichkeitsberechnung fehlten wesentliche Grundlagen für eine gesicherte Förderentscheidung. Damit wurde ein hohes finanzielles Risiko in Kauf genommen, das, wie der weitere Verlauf des Projekts zeigte, eintrat.

2.2 Zweites Fördermodell

Nach der Ausschreibung der Bauleistungen im Frühjahr 2009 zeichnete sich ein Anstieg der Baukosten von 3,1 Mio. € auf 4,8 Mio. € ab. Daraufhin geriet die A 2 GmbH nach übereinstimmenden Aussagen des Ministeriums, der Stadt und des Sanierungsbeauftragten in Liquiditätsprobleme.

Nachdem das Ministerium der Stadt zugesagt hatte, die Maßnahme als städtebaulich bedeutendes Einzelvorhaben mit einem Fördersatz von 90 % aus dem Strukturprogramm² zu fördern, erwarb die Stadt das Schloßhotel im September 2009. Sie verpflichtete sich, das Hotel für die Dauer von zehn Jahren an die A 2 GmbH zu verpachten und räumte ihr eine Rückkaufoption nach Ablauf der Pachtzeit ein. Ferner trat die Stadt in alle bestehenden Vertragsverhältnisse ein, die die A 2 GmbH zum Zwecke der Planung und des Umbaus geschlossen hatte.

Die ADD sah sich auch in der Folgezeit nicht in der Lage, eine vom Ministerium geforderte baufachliche Prüfung vorzunehmen. Da ihr keine prüffähige Kostenberechnung vorlag, beschränkte sie sich im September 2009 auf eine "baufachliche Bewertung" der Kostenentwicklung.

Das Ministerium widerrief Ende Juni 2010 den Zuweisungsbescheid vom Dezember 2007. Gleichzeitig bewilligte es der Stadt für das Haushaltsjahr 2010 eine erste Zuweisungsrate von 1.875.000 € aus dem Strukturprogramm. Der Bewilligung legte das Ministerium vorbehaltlich des Ergebnisses der baufachlichen Prüfung zuwendungsfähige Gesamtkosten von 6,2 Mio. € zugrunde. Die endgültige Bewilligung steht noch aus.

2.2.1 Kostenkontrolle und -steuerung

Als es den Projektbeteiligten nach dem Modellwechsel nicht gelang, den Anstieg der Baukosten zu begrenzen, wies der Rechnungshof das Ministerium auf die Notwendigkeit einer wirksamen Kostenkontrolle und -steuerung durch einen fachkundigen Dritten hin. Dies war auch deshalb erforderlich, weil die A 2 GmbH als Pächterin kein Baukostenrisiko mehr zu tragen hatte und sie sowie der Unternehmer A über Beteiligungen an dem Projektsteuerer bzw. dem Generalplaner Einfluss auf die Bauausführung nehmen konnten. Das Ministerium ist dem Vorschlag des Rechnungshofs nicht gefolgt.

2.2.2 Hoher Fördersatz

Bei gemeindeeigenen Gebäuden, die privatwirtschaftlich nutzbar sind, ist die Höhe der Förderung auf einen Kostenerstattungsbetrag⁵ beschränkt. Der Kostenerstattungsbetrag soll grundsätzlich als eine auf den Einzelfall bezogene Pauschale gewährt werden. Er kann bei denkmalgeschützten Gebäuden bis zu 50 % der berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten betragen. Sofern diese Gebäude überwiegend gewerblich genutzt werden, ist zusätzlich eine Vergleichsberechnung auf Grundlage des jährlichen Gesamtertrags erforderlich. Der pauschalierte Kostenerstattungsbetrag darf nur gewährt werden, wenn er den auf Grundlage der Vergleichsberechnung ermittelten Kostenerstattungsbetrag nicht überschreitet. Mit diesen Vorgaben steht der zugesagte Fördersatz von 90 % nicht im Einklang.

Zur Begründung des hohen Fördersatzes berief sich das Ministerium im Prüfungsverfahren auf eine Ausnahmeregelung in den Förderbestimmungen⁶. Danach kann die Bewilligungsbehörde in begründeten Einzelfällen von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen oder Zuwendungsbestimmungen absehen, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen, insbesondere dann, wenn sonst die Ziele der städtebaulichen Entwicklung und Erneuerung nicht erreicht werden können.

Tragfähige Gründe, von einer Begrenzung der Förderung auf den Kostenerstattungsbetrag abzusehen, wurden dem Rechnungshof nicht dargelegt.

Unabhängig hiervon begegnen der Ausnahmeregelung im Hinblick auf die nahezu unbegrenzten Bewilligungsspielräume grundsätzliche Bedenken. Zehn von 15 Ländern sehen in ihren Städtebauförderungsrichtlinien keine vergleichbare Ausnahmeregelung vor. Fünf Länder lassen in ihren Richtlinien die Möglichkeit von Ausnahmen zu, wenn bei Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Bedeutung z. B. das Ministerium der Finanzen oder der Rechnungshof zustimmt.

Auch in Rheinland-Pfalz sollte erwogen werden, künftig auf die Ausnahmeregelung zu verzichten oder strengere Anforderungen an ihre Inanspruchnahme festzulegen.

2.2.3 Die Festsetzung der zuwendungsfähigen Kosten steht noch aus

Im November 2010 teilte das Ministerium mit, nach Auffassung der ADD solle von einer formalen baufachlichen Prüfung abgesehen werden, da das steuernde Element dieser Prüfung im Nachhinein nicht mehr gegeben und aufgrund des Projektfortschritts überholt sei. Aufgrund der Ausnahmeregelung⁵ könne in begründeten Einzelfällen von der in den Förderbestimmungen vorgeschriebenen baufachlichen Prüfung abgesehen werden. Vor diesem Hintergrund habe es die ADD gebeten, lediglich eine baufachliche Bewertung abzugeben. Zur Entlastung der Stadt könne dann hinsichtlich förderrechtlich unproblematischer Teile eine weitere Bewilligung ausgesprochen werden.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung, dass das steuernde Element der baufachlichen Prüfung aufgrund des Projektfortschritts nicht mehr gegeben ist. Vor einer weiteren Bewilligung ist es jedoch erforderlich, dass die ADD die bisher noch nicht ermittelten zuwendungsfähigen Kosten feststellt.

In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass u. a. Kosten des Grunderwerbs einschließlich der dafür angefallenen Zwischenfinanzierung, Kosten für die Verlagerung eines Einzelhandelsbetriebs sowie Honorarkosten nicht oder nicht in vollem Umfang zuwendungsfähig sind. Diese Punkte sind bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Kosten zu berücksichtigen.

⁵ Bei einer Förderung mit einem Kostenerstattungsbetrag sind dem Eigentümer die Kosten der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen insoweit zu erstatten, als er sie nicht durch eigene oder fremde Mittel oder Zuschüsse von anderer Stelle decken und die sich daraus ergebenden Kapitalkosten sowie die zusätzlich entstehenden Bewirtschaftungskosten nicht aus den nachhaltig erzielbaren Erträgen des Gebäudes aufbringen kann. Vgl. § 177 Abs. 4 und 5 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

⁶ Nr. 7.7 VV-StBauE.

2.2.4 Pachtzins

Nach dem Pachtvertrag beträgt der jährliche Pachtzins für das Schlosshotel ab dem dritten Jahr 125.000 €. Die ersten sechs Monate sind pachtzinsfrei. Darüber hinaus wurden wegen möglicher Anlaufverluste weitere Pachtzuschüsse im ersten und zweiten Jahr vereinbart. Ab dem 37. Monat erhöht sich der Pachtzins in Anlehnung an den Verbraucherpreisindex.

Ausweislich der von der Stadt vorgelegten Pachtzinsermittlung setzt sich die jährliche Pacht aus zwei Teilbeträgen zusammen, der eigentlichen Pacht von 62.000 € für das Hotel sowie einer Zins- und Tilgungsrate von 63.000 € für das Inventar. Dieses erwarb die Stadt aus steuerlichen Gründen und stellte es dem Pächter zur Verfügung.

Bei einer Mietfläche von 1.580 m² ergibt sich - über die Laufzeit des Pachtvertrags gerechnet - eine durchschnittliche monatliche Pacht⁷ von 3,00 €/m². Dieser Betrag liegt erheblich unter der marktüblichen Pacht für Hotels mit gehobenem Standard. Ein vom Rechnungshof eingeschalteter Sachverständiger ermittelte für das Hotel einen marktüblichen Pachtzins von 150.000 € jährlich (7,90 €/m²).

Bei einer marktüblichen Pacht und marktüblichen Preiszuschüssen könnte die Stadt über die Vertragslaufzeit von zehn Jahren um mehr als 880.000 €⁷ höhere Einnahmen erzielen. Mit dem unangemessen niedrigen Pachtzins kam sie ihrer Verpflichtung, Dritten Vermögensgegenstände nur zu einem verkehrsüblichen Wert zur Nutzung zu überlassen⁸, nicht nach.

Es sollte sichergestellt werden, dass vermeidbare Einnahmeausfälle der Stadt auch nicht teilweise durch Zuweisungen des Landes ausgeglichen werden und der Pächter auf diese Weise indirekt aus dem Landeshaushalt subventioniert wird. Bei der endgültigen Festsetzung der Zuweisungen sind daher die Einnahmen zu berücksichtigen, die sich auf Grundlage der marktüblichen Pacht ergeben.

Das Ministerium hat sich hierzu nicht geäußert.

2.2.5 Verkehrswertermittlungen

Als Kaufpreis zahlte die Stadt der A 2 GmbH für die nicht sanierte Liegenschaft 572.000 € und räumte ihr das Recht zum Rückkauf des Schlosshotels nach zehn Jahren zu einem Preis von 1,4 Mio. € ein.

Die Verkehrswertermittlungen, die dem Kaufvertrag und der Rückkaufoption zugrunde lagen, wiesen zahlreiche Fehler und Widersprüche auf.

Die Überprüfung durch einen vom Rechnungshof beauftragten Sachverständigen ergab, dass der sanierungsunbeeinflusste Verkehrswert der Liegenschaft lediglich 220.000 € betrug. Da sich die Liegenschaft in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet befand, hätte die Stadt für den Grunderwerb keinen höheren Kaufpreis zahlen dürfen⁹.

Ausgehend von einer marktüblichen Pacht von 150.000 € ermittelte der Sachverständige nach dem Ertragswertverfahren¹⁰ einen Verkehrswert von mehr als 1,5 Mio. € für das fertiggestellte Hotel. Die Vereinbarung einer Rückkaufoption zu einem niedrigeren Preis deckt sich nicht mit der Verpflichtung, Vermögensgegenstände nur zum Verkehrswert zu veräußern⁸.

⁷ Ohne Berücksichtigung der sich nach dem Verbraucherpreisindex ergebenden Preissteigerungen.

⁸ § 79 Gemeindeordnung (GemO) vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272), BS 2020-1.

⁹ § 153 Abs. 3 BauGB.

¹⁰ § 16 Wertermittlungsverordnung vom 6. Dezember 1988, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Mai 2010 (BGBl. I S. 639).

Das Ministerium hat erklärt, nach vorliegenden Informationen führe die Stadt bereits Nachverhandlungen mit dem Pächter.

2.3 Planungs- und Projektsteuerungsleistungen

Bei der Vergabe der Leistungen für die Projektsteuerung und die Generalplanung verstießen die A 1 GmbH und die A 2 GmbH gegen Bestimmungen des Vergaberechts, zu deren Einhaltung sie sich in den städtebaulichen Verträgen verpflichtet hatten. Obwohl die geschätzte Gesamtvergütung der Aufträge den damals geltenden Schwellenwert von 206.000 €¹¹ überschritt, wurde das vorgeschriebene Verhandlungsverfahren mit europaweitem öffentlichem Teilnahmewettbewerb¹² nicht durchgeführt. Darüber hinaus wies die Wertung der Angebote für die Projektsteuerungsleistungen erhebliche Fehler auf. Die Gesellschaften vergaben Aufträge an Firmen, an denen der Unternehmer A oder die A 2 GmbH beteiligt waren. Für die Projektsteuerung erstattete die Stadt rund 148.000 € für Leistungen, die nicht durch den zweiten städtebaulichen Vertrag gedeckt waren. Dazu gehörten beispielsweise die Ausbildung des Hotel- und Gastronomiepersonals, das Marketing, die Lieferantenauswahl oder die Ausarbeitung eines Versicherungskonzepts. Über die erbrachten Leistungen lagen zum Zeitpunkt der Prüfung keine ausreichenden Arbeitsnachweise vor.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Prüfung der Kürzung der Zuweisungen wegen möglicher Verstöße gegen das Vergaberecht und die städtebaulichen Verträge veranlassen. Leistungen, die nicht Gegenstand des zweiten städtebaulichen Vertrags seien, würden nicht als zuwendungsfähig anerkannt.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) künftig darauf hinzuwirken, dass vor der Entscheidung über die Durchführung und Förderung vergleichbarer Projekte Machbarkeitsstudien erstellt und Investoren in einem transparenten Verfahren im Wettbewerb ausgewählt werden,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Stadt bezüglich des Kaufpreises für die Liegenschaft und der Rückkaufoption Nachverhandlungen führt,
- c) eine Kürzung der Zuweisungen wegen der Verstöße gegen das Vergaberecht zu prüfen,
- d) Projektsteuerungsleistungen, die nicht Gegenstand des zweiten städtebaulichen Vertrags sind, nicht als zuwendungsfähig anzuerkennen,
- e) die Funktion des Direktors der Entwicklungsagentur zur Vermeidung von Interessenkonflikten außerhalb der für die Förderung des Projekts zuständigen Abteilung anzusiedeln.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 144/2007 der Kommission vom 4. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren (Amtsblatt der Europäischen Union L 317/34).

¹² § 3 Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vom 16. März 2006 (BAZ. Nr. 91a vom 13. Mai 2006), Neufassung vom 18. November 2009 (BAZ. Nr. 185a vom 8. Dezember 2009).

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei Ordnungs- und Baumaßnahmen mit vorgesehenen Zuwendungen ab 1,5 Mio. € grundsätzlich vor der Entscheidung über die Förderung eine bau- fachliche Prüfung durchführen zu lassen,
- b) die Hinweise des Rechnungshofs zu den nicht zuwendungsfähigen Kosten und zu den marktüblichen Pachteinahmen bei der noch ausstehenden Be- willigung der Zuwendung zu berücksichtigen,
- c) auf die Ausnahmeregelung in den Förderbestimmungen für die städtebauliche Erneuerung zu verzichten oder an ihre Inanspruchnahme strenge Maßstäbe anzulegen,
- d) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis d zu berichten.

**Nr. 7 Finanzämter des Landes
- Stellen von Sachgebietsleitern können abgebaut
werden -**

Mittel- und langfristig wird mit einem deutlichen Rückgang der Stellen für Bearbeiter gerechnet. Dementsprechend verringert sich der Bedarf an Sachgebietsleitern.

Die Sachgebietsleiter hatten zahlreiche verschiedenartige Aufgaben zu erfüllen. Sie konnten nicht allen Anforderungen gerecht werden. Die Steuerverwaltung hat ihr Risikomanagementsystem nicht konsequent auf der Ebene der Sachgebietsleiter fortgeführt.

Die Sachgebiete waren unterschiedlich strukturiert. Eine gleichmäßige Auslastung der Sachgebietsleiter war nicht sichergestellt.

1 Allgemeines

Die Finanzämter gliedern sich in Sachgebiete. Deren Leiter sind für die Erfüllung der Aufgaben verantwortlich. Sie üben die Dienst- und Fachaufsicht in dem jeweiligen Sachgebiet aus. Damit bilden sie als mittlere Führungsebene das Bindeglied zwischen der Amtsleitung und den Bearbeitern.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Sachgebietsleiter ihre Aufgaben wirtschaftlich erledigten und ob sie gleichmäßig ausgelastet waren. Außerdem hat er sich mit Fragen der Personalplanung befasst. Grundlagen für die Untersuchungen waren Statistiken und Unterlagen der Oberfinanzdirektion zu Personalbedarfsberechnungen sowie Organisations- und Geschäftsverteilungspläne der Finanzämter. Zusätzlich hat der Rechnungshof Sachgebietsleiter in den Finanzämtern Altenkirchen-Hachenburg, Frankenthal, Ludwigshafen, Pirmasens-Zweibrücken und Simmern-Zell zu ihren Dienstabläufen befragt.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Risikomanagement nicht konsequent fortgeführt

Das Aufgabenspektrum der Sachgebietsleiter ist breit gefächert. Es umfasst neben der Bearbeitung und Zeichnung von Steuerfällen Organisationsfragen und Personalführung, das Controlling einschließlich des Berichtswesens, die Teilnahme an und die Durchführung von Fortbildungen und Schulungen, die Ausübung von Kontrollfunktionen, die Teilnahme an Besprechungen und die Mitwirkung an Beurteilungen. Daneben sind Sachgebietsleiter auch als "Beschwerdemanager" oder Pressesprecher tätig.

Zur Steuerung und Führung ihres Sachgebiets können die Sachgebietsleiter auf eine Reihe von Hilfsmitteln zurückgreifen. Dazu gehören neben den Ergebnissen des Leistungsvergleichs und Zielvereinbarungen Prüf- und Überwachungslisten, Prüfhinweise, Zeichnungsrechte und Statistiken.

Aufgrund zahlreicher verschiedener Aufgaben waren die Sachgebietsleiter nicht in der Lage, allen Anforderungen im erforderlichen Maße gerecht zu werden. Je nach Arbeitslage wurden einzelne Aufgaben zugunsten anderer, dringlich erscheinender Maßnahmen vernachlässigt. Insbesondere war die Arbeit der Führungskräfte nicht hinreichend auf Schwerpunkte ausgerichtet. So wiesen die Sachgebietsleiter darauf hin, dass die Prüfung und Kontrolle von Steuerfällen viel Arbeitszeit binde. Dies sei der steuerlichen Bedeutung der Fälle nicht immer angemessen.

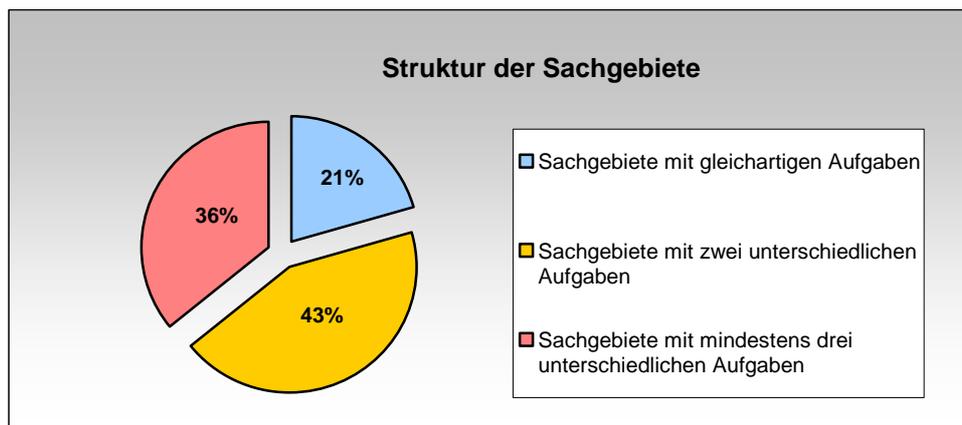
Zur effektiven Bewältigung des Massengeschäfts hat die Steuerverwaltung Risikomanagementsysteme eingeführt. Damit soll die Prüfung von Steuerfällen durch die Bearbeiter auf fehleranfällige Bereiche konzentriert werden. Diese Systeme sollten entsprechend der höheren Verantwortlichkeiten auf der Ebene der Sachgebietsleiter konsequent fortgeführt werden. Dies ließe sich erreichen, indem die bisherigen Kontroll- und Prüfungsverfahren durch ein einheitliches risikoorientiertes Stichprobensystem ersetzt werden. Der Bearbeitungsaufwand könnte dadurch ohne Qualitätsverlust verringert werden. Des Weiteren sollte die Steuerverwaltung die Anforderungen an die Sachgebietsleiter mit einer komprimierten Darstellung der Aufgaben in einer "Leitlinie" präzisieren.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, die Steuerungs- und Führungsinstrumente der Sachgebietsleiter hätten durch die Einführung eines neuen IT-Verfahrens weitreichende Änderungen erfahren. Eine Projektgruppe werde daher die künftigen Auswertungs- und Kontrollmöglichkeiten analysieren. Die Erkenntnisse würden dann Eingang in das Sachgebietsleiter-Handbuch finden. Das vorgeschlagene einheitliche risikoorientierte Stichprobensystem könnte dazu verhelfen, eine geringere Anzahl von Fällen eingehender zu prüfen und damit letztlich die Arbeitsqualität zu steigern.

Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, die Erkenntnisse der Projektgruppe auch für die Entwicklung eines solchen Systems zu nutzen.

2.2 Hoher Anteil an inhomogenen Sachgebieten

Die Sachgebiete bestehen aus Arbeitsgebieten. In den untersuchten Finanzämtern setzten sich die Sachgebiete unterschiedlich zusammen:



Das Schaubild verdeutlicht den hohen Anteil der inhomogenen Sachgebiete.

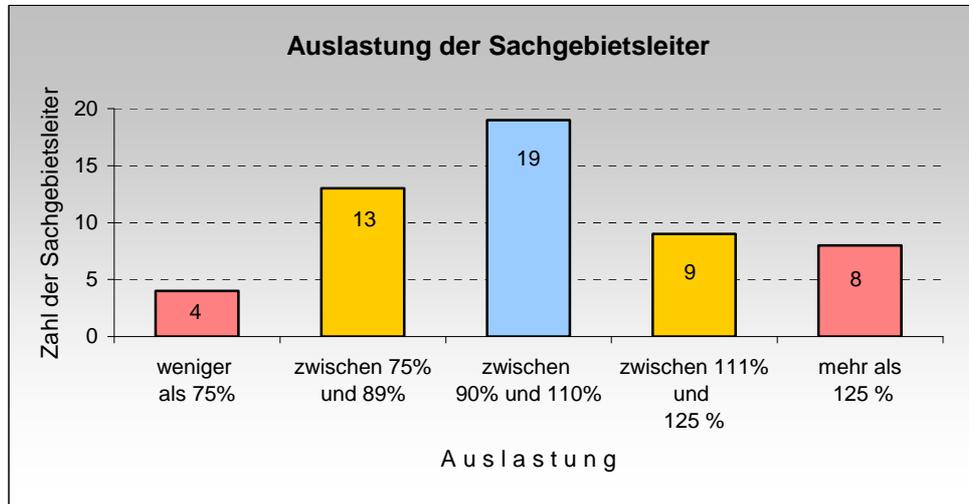
Lediglich ein Fünftel der Sachgebietsleiter betreute gleiche oder gleichartige Arbeitsgebiete. Jedes dritte Sachgebiet bestand aus mindestens drei Arbeitsgebieten, die jeweils unterschiedliche Aufgaben erledigten. Beispielsweise hatte ein Sachgebietsleiter die Arbeitgeberstelle, die Lohnsteueraußenprüfer, einen Freiberuflerbezirk, eine Rechtsbehelfsstelle und den Ermittlungsdienst zu betreuen. In einem anderen Finanzamt umfasste eines der Sachgebiete Veranlagungs- und Arbeitnehmerstellen, die Umsatzsteuerstelle, die Arbeitgeberstelle und die Lohnsteueraußenprüfung. Oft waren gleichartige Arbeitsgebiete auch auf mehrere Sachgebiete verteilt.

Führungskräfte von Sachgebieten, die sich aus unterschiedlichen Arbeitsgebieten zusammensetzen, müssen breit gefächerte fachliche und organisatorische Fragestellungen betreuen. Der damit verbundene höhere Aufwand entfällt bei der Leitung homogener Sachgebiete.

Auch nach Auffassung der Oberfinanzdirektion und des Ministeriums der Finanzen sollten - soweit möglich - homogene Sachgebiete gebildet werden.

2.3 Unterschiedliche Auslastung

Der Rechnungshof hat für die Sachgebietsleiter der fünf Finanzämter, die er in die Erhebungen einbezogen hat, ein Auslastungsprofil erstellt. Grundlagen waren die Geschäftsverteilung und die Grundsätze der Personalbedarfsberechnung der Oberfinanzdirektion. Danach war je ein Drittel der Sachgebietsleiter durchschnittlich, unterdurchschnittlich oder überdurchschnittlich ausgelastet:



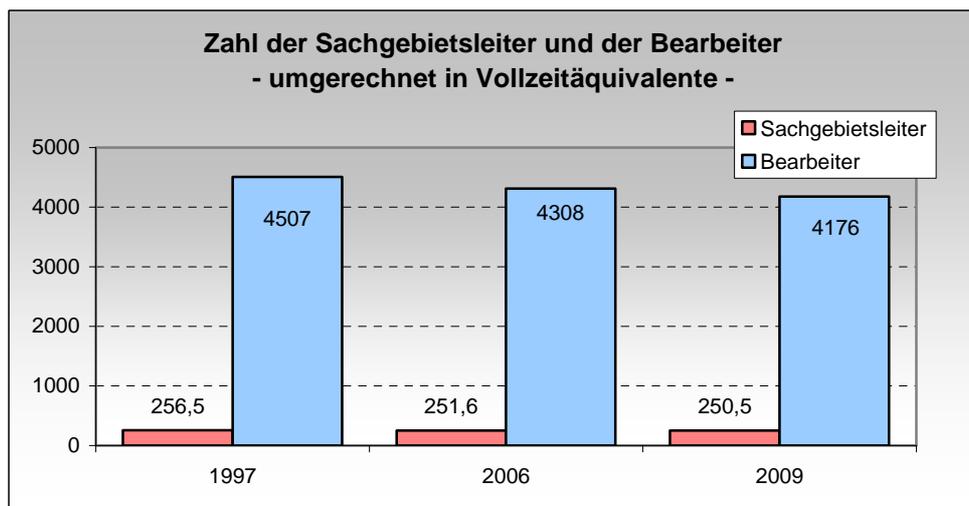
Zum Teil bestanden erhebliche Unterschiede bei der Auslastung der Sachgebietsleiter.

Auf die Empfehlung, für eine ausgeglichene Arbeitsbelastung der Sachgebietsleiter Sorge zu tragen, ging die Oberfinanzdirektion nicht näher ein.

2.4 Stellen können abgebaut werden

2.4.1 Kurz- bis mittelfristiger Bedarf

Im operativen Bereich der Steuerverwaltung wurden in den letzten Jahren zahlreiche Stellen abgebaut. So ging nach den Angaben der Oberfinanzdirektion die Zahl der Bearbeiter (Personal-Ist umgerechnet in Vollzeitäquivalente¹) von 1997 bis 2009 um 7,3 % zurück. Im Bereich der Sachgebietsleiter betrug der Rückgang lediglich 2,3 %.



Die Zahl der Bearbeiter verringerte sich in den vergangenen Jahren deutlich, während die der Sachgebietsleiter nahezu unverändert blieb.

¹ Hierbei werden Teilzeitarbeitsverhältnisse in Vollzeitarbeitsverhältnisse umgerechnet.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, dass bei Bemessung der Leitungsspannen insbesondere die von den Sachgebietsleitern zu betreuenden Teilzeitkräfte mit einem Anteil von 32 % am Personalbestand zu berücksichtigen seien. Der Bedarf an Sachgebietsleitern werde, wie vom Rechnungshof gefordert, bei der nächsten Personalbedarfsberechnung zum 1. Januar 2012 geprüft und gegebenenfalls angepasst.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte mit einem Rückgang der Mitarbeiterzahlen auch eine dazu im Verhältnis stehende Verringerung der Sachgebietsleiterstellen einhergehen.

Im Übrigen sollten in die angekündigte Personalbedarfsberechnung folgende Gesichtspunkte einbezogen werden:

- Der Anteil des gehobenen Dienstes gegenüber dem des mittleren Dienstes erhöht sich. Mit der höheren Qualifikation der Mitarbeiter geht ein geringerer Betreuungsbedarf einher.
- Die Entscheidungsbefugnisse der Mitarbeiter wurden in letzter Zeit erheblich erweitert. Auch insoweit werden die Sachgebietsleiter weniger in Anspruch genommen.
- Der Einsatz von Risikomanagementaspekten auf der Führungsebene, die Konzentration der Aufgaben auf Schwerpunkte und die Schaffung möglichst homogener Sachgebiete sollten zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation genutzt werden.

2.4.2 Längerfristiger Bedarf

Bis 2020 wird sich der Personalbestand der Steuerverwaltung weiter verringern. Bei Umsetzung der Effizienzrendite von 1,8 % und der Anpassung des Personalbestands der mittleren Führungsebene an die zu erwartende rückläufige Zahl der Mitarbeiter hält es der Rechnungshof für möglich, innerhalb der nächsten zehn Jahre mehr als 40 Stellen von Sachgebietsleitern abzubauen.

Die Oberfinanzdirektion erwartet, wegen des Rückgangs der Zahl der Mitarbeiter bis 2020 die Stellen von 17 Sachgebietsleitern einsparen zu können. Das Ministerium der Finanzen hat auf die Unwägbarkeiten für die Prognose zur Personalsituation des Jahres 2020, insbesondere die unbekannteren rechtlichen und automationstechnischen Rahmenbedingungen, hingewiesen.

Die Landesregierung hat im Finanzplan des Landes für die Jahre 2010 bis 2014 ein erstes Szenario zur Konsolidierung des Haushalts dargestellt. Danach sollen die Personalausgaben erheblich verringert werden. Die Landesregierung hat hierzu Einzelmaßnahmen angekündigt. In diese sollte eine Anpassung der Sachgebietsleiterstellen an den Rückgang der Mitarbeiterzahlen einbezogen werden.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf die verstärkte Bildung homogener Sachgebiete hinzuwirken,
- b) die Anforderungen an die Sachgebietsleiter in einem Handbuch zu präzisieren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Erkenntnisse der Projektgruppe zu den Auswertungs- und Kontrollmöglichkeiten zu nutzen, um ein einheitliches risikoorientiertes Stichprobensystem für die Sachgebietsleiter zu entwickeln,
- b) für eine gleichmäßige Auslastung der Sachgebietsleiter Sorge zu tragen,
- c) die Zahl der Sachgebietsleiter auch mit Blick auf die erforderliche Konsolidierung des Landeshaushalts an den Rückgang der Mitarbeiterzahlen anzupassen.

**Nr. 8 Einkommensteuer-Veranlagungen
- hohe Fehlerquote bei Fällen mit Aufwendungen
für doppelte Haushaltsführung -**

Vielfach wendeten Finanzämter des Landes das Steuerrecht nicht zutreffend an, wenn Steuerpflichtige Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung geltend gemacht hatten. Hochgerechnet führten die Fehlbearbeitungen landesweit allein bei den intensiv zu prüfenden Fällen zu Einnahmeverlusten von mehr als 340.000 € jährlich.

Erforderliche Sachverhaltsaufklärungen unterblieben in fast der Hälfte der Fälle. Dadurch wurden Werbungskosten von über 3,7 Mio. € jährlich ohne die gebotene Überprüfung zum Abzug zugelassen.

1 Allgemeines

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit prüft die Steuerverwaltung Steuererklärungen grundsätzlich nur noch überschlägig. Ausgenommen hiervon sind wenige Fälle, die maschinell für eine umfassende Überprüfung ausgewählt werden, und bestimmte fehleranfällige Sachverhalte, die punktuell gründlich zu prüfen sind. Durch diese gewichtende Arbeitsweise soll die Aufmerksamkeit der Bearbeiter auf besonders risikobehaftete und fiskalisch bedeutsame Steuerfälle konzentriert werden. Ziel ist es, die Effizienz des Personaleinsatzes zu erhöhen und zumindest in den ausgewählten Fällen eine angemessene Qualität der Bearbeitung sicherzustellen.

Zu den Bereichen, die gründlich zu prüfen sind, gehören Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit, wenn mehr als 10.000 € geltend gemacht werden. Zu den Werbungskosten zählen die notwendigen Aufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung, die aus beruflichem Anlass besteht¹.

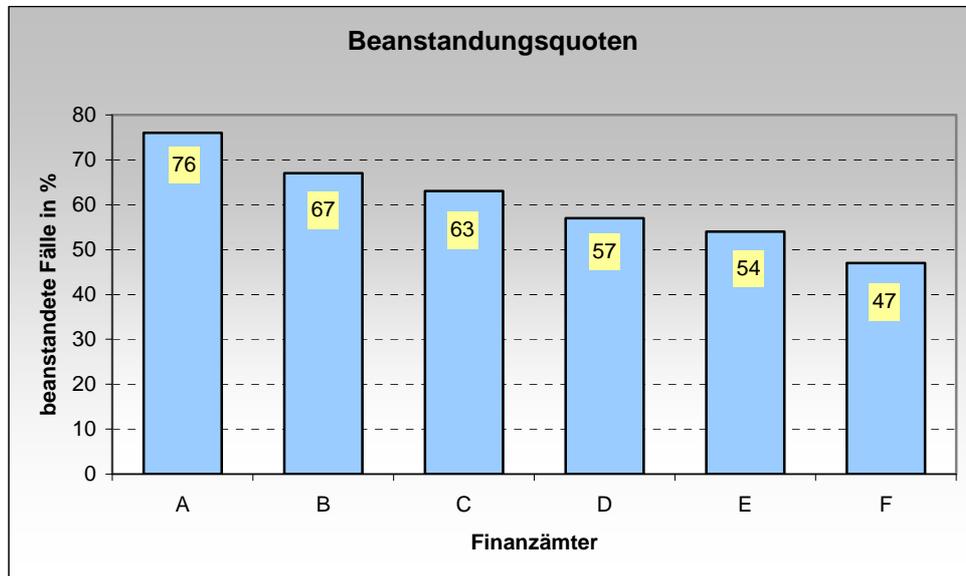
Der Rechnungshof hat bei den Finanzämtern Landau, Mainz-Mitte, Montabaur-Diez, Neustadt, Neuwied und Pirmasens-Zweibrücken insgesamt 732 Einkommensteuer-Veranlagungen der Jahre 2007 und 2008 untersucht. Schwerpunkt war dabei die steuerrechtliche Behandlung der Aufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung, wenn dafür ein Betrag von mehr als 7.500 € anerkannt worden war.

¹ § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S.3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 2010 (BGBl. I S. 386).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Bearbeitungsqualität

61 % der Steuererklärungen, die der Rechnungshof untersucht hat, waren nicht einwandfrei bearbeitet. Der Anteil der beanstandeten Fälle bei den einzelnen Finanzämtern ist nachfolgend dargestellt:



Die Beanstandungsquote bei den geprüften Finanzämtern reichte von 47 % bis 76 %.

Bei den maschinell zur umfassenden Prüfung ausgewählten Veranlagungen lag die Beanstandungsquote sogar bei 75 %.

Auch die Einbindung der Sachgebietsleiter in die Bearbeitung als Maßnahme zur Qualitätssicherung führte zu keiner Verbesserung. Mit 61 % entsprach der Anteil der Fehlbearbeitungen genau der Beanstandungsquote der Fälle ohne Beteiligung der Sachgebietsleiter.

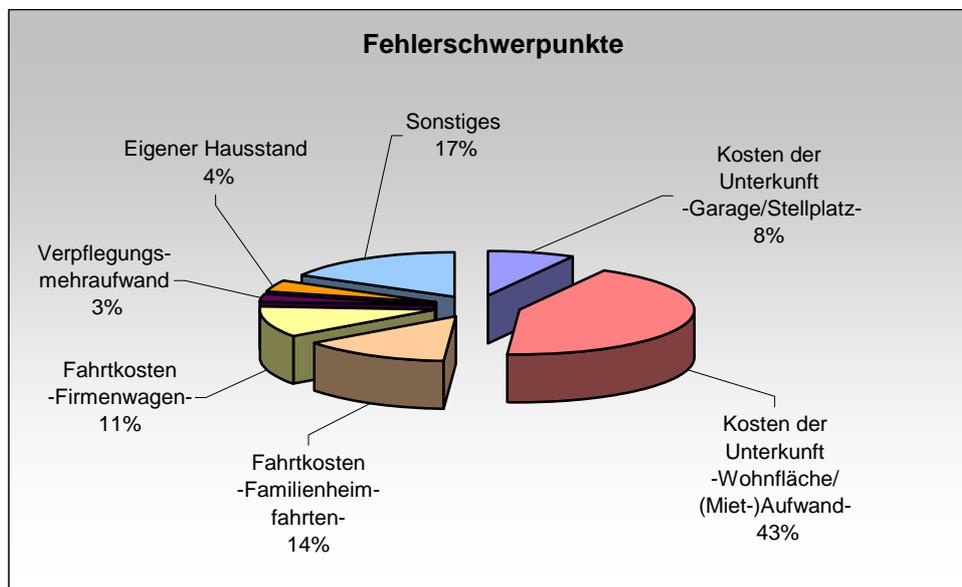
Mehr als jeder dritte untersuchte Steuerfall wies mindestens einen Fehler in der Rechtsanwendung auf, der zu einem Ausfall an Einkommensteuer führte. Die ermittelten Steuerausfälle beliefen sich auf rund 200.000 €.

In fast jedem zweiten Fall hatten die Finanzämter Aufwendungen ohne hinreichende Sachverhaltsermittlung oder trotz un schlüssiger Angaben der Steuerpflichtigen zum Abzug zugelassen. Betroffen waren Beträge von 2,2 Mio. €.

Rechnet man die vorgenannten Ergebnisse auf die etwa 1.250 Einkommensteuer-Erklärungen hoch, die im Jahr von den 26 Finanzämtern des Landes wegen hoher Werbungskosten für doppelte Haushaltsführung intensiv zu überprüfen sind, ergeben sich Steuerausfälle von mehr als 340.000 € jährlich. Zudem wurden Werbungskosten von über 3,7 Mio. € ohne die gebotene Überprüfung anerkannt.

2.2 Fehlerschwerpunkte

Fehlerschwerpunkte waren insbesondere die Anerkennung von Kosten der Unterkunft für eine Zweitwohnung und Fahrtkosten.



Das Diagramm zeigt Bereiche mit fehlerhaften Bearbeitungen.

2.2.1 Kosten der Unterkunft

Steuerlich abzugsfähig sind nur die Kosten für eine nach Lage und Ausstattung durchschnittliche Zweitwohnung mit einer ortsüblichen Miete und einer Wohnungsgröße bis 60 m². Gleiches gilt auch, wenn die Wohnung im Eigentum des Arbeitnehmers steht². Der Werbungskostenabzug für Einrichtungsgegenstände ist auf eine notwendige einfache Wohnungsausstattung eines Alleinlebenden begrenzt.

Häufig ließen die Finanzämter Aufwendungen zum Abzug zu, ohne deren Angemessenheit zu prüfen. Sie veranlagten eine Vielzahl von Fällen, ohne den Mietvertrag eingesehen zu haben. Obwohl keine Erkenntnisse über die Wohnungsgröße oder Informationen über das Mietobjekt vorlagen, erkannten die Finanzämter die erklärten Unterkunftskosten als Werbungskosten an. Selbst unüblich hohe Mieten für Wohnungen, deren Flächen zum Teil die 60 m²-Grenze deutlich überschritten, wurden anerkannt. In einem Fall lag die Miete von 22.900 € mit 29 € pro m² weit über dem ortsüblichen Betrag.

Auch in Fällen, in denen Arbeitnehmer Eigentümer der Zweitwohnung waren, unterblieb die gebotene Überprüfung der Angemessenheit. Beispielsweise wurden für eine Eigentumswohnung von 55 m² bei zwei Veranlagungen 15.000 € und 16.800 €, also mehr als 22 € und 25 € pro m², als Unterkunftskosten anerkannt.

Mehrfach überschritten Aufwendungen für Einrichtungsgegenstände nach Art und Höhe eine notwendige und angemessene Zimmer- oder Wohnungseinrichtung. U. a. wurden Anschaffungskosten von 4.200 € für ein Wasserbett und von 1.000 € für einen Kaffeeautomaten zum Abzug zugelassen.

² R 9.11 Abs. 8 Lohnsteuerrichtlinien (LStR).

2.2.2 Familienheimfahrten

Für eine wöchentliche Familienheimfahrt können 0,30 € je Entfernungskilometer steuerlich geltend gemacht werden. Das gilt allerdings nicht, wenn ein vom Arbeitgeber überlassener Firmenwagen genutzt wird.

Oftmals übernahmen die Finanzämter ohne nähere Prüfung die Angaben der Steuerpflichtigen zur Entfernung zwischen Wohnort und Zweitwohnung. Beispielsweise hatte ein Steuerpflichtiger die Entfernung mit 720 km angegeben, der Routenplaner wies nur 622 km aus. In einem anderen Fall legte das Finanzamt die tatsächlich gefahrene Strecke von 808 km anstelle der Entfernung von 404 km zugrunde.

Des Weiteren nahmen die Finanzämter Angaben über ungewöhnlich hohe Fahrleistungen von mehr als 50.000 km im Jahr allein für Familienheimfahrten nicht zum Anlass für eine genauere Untersuchung.

Statt einer wöchentlichen Heimfahrt erkannten sie wesentlich mehr Heimreisen an. Bei einem Steuerpflichtigen wurden sogar 192 Heimfahrten innerhalb eines Jahres nicht beanstandet.

In nahezu allen Fällen, in denen Steuerpflichtige einen vom Arbeitgeber überlassenen Firmenwagen genutzt hatten, ließen die Finanzämter Aufwendungen für Familienheimfahrten trotzdem zum Abzug zu.

2.2.3 Verpflegungsmehraufwand

Für bis zu drei Monate nach dem Bezug der Zweitwohnung am Beschäftigungsort können Mehraufwendungen für Verpflegung mit gesetzlich festgelegten Beträgen anerkannt werden.

Wiederholt berücksichtigten die Finanzämter Verpflegungsmehraufwendungen über Zeiträume von mehr als drei Monaten. In einem Fall bestand die doppelte Haushaltsführung bereits seit einem Jahr; dennoch wurden auch noch in den beiden nächsten Veranlagungszeiträumen für 225 und 184 Tage Beträge für eine 24-stündige Abwesenheit vom Lebensmittelpunkt steuermindernd abgezogen.

2.2.4 Eigener Hausstand

Dem Merkmal eines eigenen Hausstands kommt bei ledigen Steuerpflichtigen besondere Bedeutung zu. Ob ein solcher Hausstand am Heimatort vorliegt und auch bei längerer Abwesenheit noch unterhalten wird, bedarf einer näheren Prüfung.

Bei Steuerpflichtigen, die mit ihrem Wohnsitz bei den Eltern gemeldet waren, untersuchten die Finanzämter nicht, ob sie dort einen eigenen Hausstand unterhielten. Auch Anhaltspunkte, die darauf schließen ließen, dass der Lebensmittelpunkt zwischenzeitlich an den Beschäftigungsort verlagert worden war, wurden nicht zum Anlass für weitere Ermittlungen genommen.

2.3 Qualität von Steuerveranlagungen erheblich verbesserungsbedürftig

Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung im Massengeschäft beschränken die Finanzämter die Bearbeitung von Steuererklärungen auf das Notwendigste. Anlässlich früherer Prüfungen des Rechnungshofs hatte die Steuerverwaltung eingeräumt, hierbei nehme sie in gewissem Umfang Steuerausfälle in Kauf³. Sie hatte darauf verwiesen, andere Steuerfälle/Bereiche überprüfe sie dafür besser als zuvor.

³ Das betrifft insbesondere die maschinelle Fertigung von Steuerbescheiden ohne personelle Überprüfung (Black Box-Verfahren), vgl. Jahresbericht 2003, Nr. 8 (Drucksache 14/2900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2003 des Rechnungshofs (Drucksache 14/3097 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/3240 S. 6), Beschluss des Landtags vom 1. Juli 2004 (Plenarprotokoll 14/76 S. 5080), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2002 (Drucksache 14/3780 S. 7).

Zumindest auf die jetzt geprüften Fälle der doppelten Haushaltsführung, die dementsprechend gründlich zu bearbeiten gewesen wären, trifft dies nicht zu. Die Finanzämter verzichteten weitestgehend auf erforderliche Sachverhaltsermittlungen, wie z. B. eine Anforderung von Mietverträgen, eine Überprüfung geltend gemachter Fahrleistungen oder eines eigenen Hausstands bei ledigen Steuerpflichtigen.

In Anbetracht der Struktur der geprüften Fälle (Intensivprüffälle, häufige Einbeziehung der Sachgebietsleiter, maschinelle Prüfhinweise, finanzielle Bedeutung, Dauersachverhalte) hält der Rechnungshof Mängel in der festgestellten Häufigkeit nicht für hinnehmbar. Hinzu kommt, dass es sich bei dem überprüften Bereich um eine Thematik handelt, die überschaubar und rechtlich nicht besonders schwierig ist.

Zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität könnte eine einmalige intensive Überprüfung und vollständige Ermittlung des Sachverhalts im Erstjahr beitragen. Da eine doppelte Haushaltsführung unverändert über viele Jahre bestehen kann, würde so auch Steuerausfällen in späteren Veranlagungszeiträumen vorgebeugt. Das setzt voraus, dass die Ergebnisse der Sachverhaltsermittlungen entweder in den Akten oder elektronisch für spätere Veranlagungszeiträume festgehalten werden.

Im Übrigen sollten die Bearbeiter in den Finanzämtern bei der Veranlagungstätigkeit durch geeignete elektronische Arbeitshilfen unterstützt werden. Checklisten, wie sie beispielsweise in Bayern und in Nordrhein-Westfalen für die Prüfung der doppelten Haushaltsführung eingesetzt werden, wären eine geeignete Ergänzung zu den allgemeinen Prüfhinweisen.

Die geprüften Finanzämter und die Oberfinanzdirektion haben die festgestellten Bearbeitungsmängel eingeräumt. Die Oberfinanzdirektion hat auf die "schwierige Personalsituation (weniger Personal bei Mehrarbeiten und einer ständigen Verkomplizierung des Steuerrechts)" hingewiesen. Ferner stimme sie mit dem Rechnungshof überein, dass die Überprüfung der Angemessenheit des Mietzinses und der Wohnungsgröße im Erstjahr eine Sachverhaltsermittlung erforderlich mache. In Bezug auf die Frage, ob ein alleinstehender Arbeitnehmer einen doppelten Haushalt unterhalte, könne die Sachverhaltsermittlung vielfach nicht leicht und einwandfrei vorgenommen werden. Auf eine verbesserte Dokumentation der Arbeitsergebnisse werde hingewirkt.

Um die Bearbeitungsqualität in den Finanzämtern zu verbessern, seien folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Einführung einer Checkliste zur doppelten Haushaltsführung entsprechend dem in Bayern verwendeten Muster,
- Einführung eines Fragebogens zur Sachverhaltsermittlung,
- ggf. Ergänzung der maschinell erstellten Prüfhinweise,
- Speicherung der Fälle mit doppelter Haushaltsführung als Dauertatbestände unter den "festsetzungsnahen Daten",
- Einstellung eines Leitfadens zur doppelten Haushaltsführung als Arbeitshilfe und Nachschlagewerk in das Intranet der Steuerverwaltung,
- Multiplikatorenschulung und Besprechung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs in allen Finanzämtern und
- gezielte Schwerpunktprüfungen von Fällen mit doppelter Haushaltsführung im Rahmen des Risikomanagements.

Darüber hinaus würden die Anregungen des Rechnungshofs zur Qualitätsverbesserung an die für die Risikomanagementsysteme zuständigen Bund-/Ländergremien weitergegeben. Berichte über Prüfungen des Rechnungshofs würden künftig in neutralisierter Form allen Finanzamtsvorstehern zugänglich gemacht.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass erforderliche Sachverhaltsermittlungen durchgeführt und Dauersachverhalte im Erstjahr intensiv geprüft werden,
- b) bedeutsame Sachverhalte in den Akten oder elektronisch als festsetzungsnahe Daten für spätere Jahre festzuhalten,
- c) Arbeitshilfen in Form von Checklisten zu erstellen und einzusetzen,
- d) seine Anregungen zur Qualitätsverbesserung an die für maschinelle Risikomanagementsysteme zuständigen Bund-/Ländergremien weiterzugeben.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 9 Bescheinigende Stelle als Teil des Verwaltungs-
und Kontrollsystems im EU-Förderbereich Agrar
- Prüfungshandlungen mussten verbessert werden -**

Die Bescheinigende Stelle erfüllte nicht immer die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Prüftätigkeit. Teilweise prüfte sie Sachverhalte nicht intensiv genug und stützte ihre Untersuchungen auf nicht ausreichend geeignete Nachweise.

Bewertungen der Bescheinigenden Stelle, ob und inwieweit die Kriterien für die Zulassung der Zahlstelle eingehalten sind, waren nicht immer nachvollziehbar.

1 Allgemeines

1.1 Förderungen der Europäischen Union im Agrarbereich

Die Europäische Union (EU) finanziert Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Aus dem EGFL werden Direktzahlungen an Landwirte und Maßnahmen zur Regulierung der Agrarmärkte geleistet. Über den ELER beteiligt sich die EU an dem rheinland-pfälzischen Entwicklungs-Programm "Agrarwirtschaft, Umweltmaßnahmen, Landentwicklung (PAUL)". Im Zeitraum 2007 bis 2013 stehen für das Land aus beiden Agrarfonds EU-Mittel von insgesamt 1,3 Mrd. € bereit¹.

1.2 Verwaltungs- und Kontrollsystem

Für die ordnungsgemäße Verausgabung der Mittel ist die Kommission verantwortlich. In der Regel leisten allerdings die Mitgliedstaaten der EU die Zahlungen an die Begünstigten durch eigens hierfür zugelassene Zahlstellen². Die Kommission wiederum erstattet den Mitgliedstaaten die getätigten Ausgaben.

Um sicherzustellen, dass die Fördermittel zweckentsprechend verwendet werden, haben die Mitgliedstaaten ein wirksames Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten³. Es besteht neben der Zahlstelle aus einer Verwaltungsbehörde, die - nur im Bereich des ELER - das Entwicklungsprogramm des Mitgliedstaates betreut, einer für die Zulassung oder den Entzug der Zulassung der Zahlstelle zuständigen Stelle (Zuständige Behörde) sowie einer Bescheinigenden Stelle. Letztere hat gegenüber der Kommission die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der zugelassenen Zahlstelle zu bestätigen (Bescheinigung).

Die für das Land zuständige Bescheinigende Stelle ist beim Ministerium der Finanzen eingerichtet. Alle übrigen Stellen des Verwaltungs- und Kontrollsystems befinden sich im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

¹ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 271 02 und Titel 346 62 Erstattungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die Ausgaben sind bei mehreren Titeln des Einzelplans 08 ausgewiesen. Mittelbereitstellungen aus dem EGFL werden direkt über den Bundeshaushalt abgewickelt.

² Artikel 53 ff. Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16. September 2002, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1525/2007 des Rates vom 17. Dezember 2007 (ABl. L 343 vom 27. Dezember 2007, S. 9).

³ Artikel 9 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209 vom 11. August 2005, S. 1) in der jeweils geltenden Fassung.

1.3 Kontrollfunktion der Bescheinigenden Stelle gegenüber der Zahlstelle

Zu den Aufgaben der Bescheinigenden Stelle zählen u. a.

- die Bescheinigung der Jahresrechnungen der Zahlstelle und
- die kontinuierliche Überprüfung, ob die Zahlstelle die Zulassungskriterien⁴ - auch nach der Zulassung - erfüllt.

Die Bescheinigende Stelle muss ihre Prüfungen nach international anerkannten Prüfungsstandards und unter Berücksichtigung der Leitlinien der Kommission für die Anwendung dieser Standards durchführen⁵. Über ihre Feststellungen hat sie jährlich einen Bericht an die Kommission zu erstellen.

Um als Zahlstelle zugelassen zu werden, muss die Einrichtung über einen Verwaltungsaufbau und ein System der internen Kontrolle verfügen, die den von der Kommission vorgegebenen Kriterien⁴ entsprechen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass Ausgaben in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt werden. Der Überprüfung der Einhaltung der Zulassungskriterien durch die Bescheinigende Stelle kommt daher eine besondere Bedeutung zu.

Als Ergebnis der Überprüfung muss die Bescheinigende Stelle den Grad der Einhaltung des jeweiligen Kriteriums mit den Stufen 1 bis 5 bewerten⁶. Zum Beispiel muss die Zuständige Behörde tätig werden, wenn die Bescheinigende Stelle einen Bereich mit 1 oder 2 bewertet hat.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Bescheinigende Stelle ihre Prüfaufgaben ordnungsgemäß wahrgenommen hat. Entspricht das Verwaltungs- und Kontrollsystem nicht den europarechtlichen Anforderungen, kann die Kommission Beträge von der gemeinschaftlichen Finanzierung ausschließen (Anlastungen)⁷. Die Erhebungen des Rechnungshofs dienen daher auch dazu, möglichen Anlastungen vorzubeugen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1. Verbesserungsbedarf bei der Prüftätigkeit der Bescheinigenden Stelle

Die Bescheinigende Stelle erfüllte nicht immer die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Prüftätigkeit. Beispiele:

- Die Bescheinigende Stelle griff unklare Vertretungsregelungen für die Referenten des Internen Revisionsdienstes und der auszahlenden Stelle sowie widersprüchliche Zuständigkeitsregelungen für die Verfahrensprüfungen der Zahlstelle nicht auf.
- Die fehlende Funktionstrennung zwischen Internem Revisionsdienst und Verfahrensprüfung nahm sie nicht in ihren Jahresbericht 2008 auf.
- Bei Aufgabenübertragungen der Zahlstelle auf andere Einrichtungen prüfte die Bescheinigende Stelle nicht umfassend und teilweise nicht rechtzeitig, ob die Voraussetzungen vorlagen.

⁴ Artikel 1 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderer Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER (ABl. L 171 vom 23. Juni 2006, S. 90) in der jeweils geltenden Fassung und Anhang I zu der Verordnung.

⁵ Artikel 5 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 885/2006.

⁶ Stufe 1 = eindeutige Nichteinhaltung des Zulassungskriteriums oder gravierende Mängel,
Stufe 2 = ausreichend,
Stufe 3 = zufriedenstellend,
Stufe 4 = gut,
Stufe 5 = vorbildliche Praxis.

⁷ Art. 31 Verordnung (EG) Nr. 1290/2005.

- Sie nahm in den Jahresbericht 2008 nicht ausdrücklich auf, dass die Zahlstelle bis November 2008 keine Verfahrensprüfungen durchgeführt hatte, obwohl ELER-Zahlungen vorfinanziert und entsprechende Ausgabenerklärungen abgegeben worden waren. Sie ermittelte auch nicht den Umfang der ohne Verfahrensprüfungen weitergeleiteten Ausgabenerklärungen, obwohl dies zur Beurteilung der Schwere des Mangels erforderlich gewesen wäre.
- Teilweise stützte die Bescheinigende Stelle ihre Prüfungen auf nicht ausreichend geeignete Nachweise. Für die Beurteilung der bedarfsgerechten Personalausstattung der Zahlstelle lagen ihr 2007 keine vollständigen Angaben zum Personalbestand - umgerechnet in Vollzeitäquivalente - vor. Insoweit war eine Bewertung, ob das Personal für die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben ausreicht, nicht möglich. Der Bewertung der Geeignetheit von Schulungsmaßnahmen legte sie lediglich die im Haushaltsplan veranschlagten Fortbildungsmittel zugrunde.
- Die Bescheinigende Stelle legte ihren Prüfungen zur Antragsbearbeitung sowie zur Bescheinigung und Überprüfung vorgenommener Kontrollen u. a. den "Erlass der Zahlstelle über die Abwicklung von Förderverfahren in der Landwirtschaftlichen Betriebsdatenbank (LBD) des Landes Rheinland-Pfalz" zugrunde. Dieser wick in einzelnen Bereichen von den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ab und war daher nur teilweise für die Prüfungen geeignet.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Bescheinigende Stelle werde die Anregungen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Prüfungen aufgreifen. Künftig werde sie die Zahlstelle auf die Divergenz bei den Vertretungs- und Zuständigkeitsregelungen hinweisen. Die Feststellung bezüglich der fehlenden Funktionstrennung sei in dem Jahresbericht 2009 an die Kommission kommuniziert worden. Hinsichtlich der Übertragung von Aufgaben auf das Fachinformationssystem-Agrar sei die entsprechende Überprüfung durchgeführt worden. Die Bescheinigende Stelle werde bemüht sein, in künftigen Prüfungen den Umfang der ohne Verfahrensprüfungen weitergeleiteten Ausgabenerklärungen zu ermitteln. Auch werde sie die Zahlstelle um Vorlage entsprechender Personalbedarfsberechnungen für alle Bereiche sowie um Angabe und Nachweis der Zahl der Beschäftigten - umgerechnet in Vollzeitäquivalente - bitten. Des Weiteren werde die Zahlstelle aufgefordert, die Gewährleistung geeigneter Schulungsmaßnahmen differenziert nachzuweisen. Hinsichtlich der Bemerkungen zur Kontrolle der Antragsbearbeitung sei der Zahlstelle die Schaffung einer Regelung empfohlen worden, nach der die Tätigkeiten aller Bediensteten nachweislich von einem Dienstvorgesetzten geprüft werden können.

2.2 Bewertungen der Bescheinigenden Stelle

Die Bescheinigende Stelle muss eine Bewertung der Einhaltung der Zulassungskriterien vornehmen und hieraus eine Gesamtbewertung des internen Kontrollsystems der Zahlstelle ableiten. Hierdurch soll ein einheitliches Berichtsschema festgelegt werden, das es ermöglicht, das interne Kontrollsystem zu beurteilen und einen Überblick über die Einhaltung der Zulassungskriterien zu erhalten. Damit werden die Zahlstellenleitung und die zuständige Behörde in die Lage versetzt, die Einhaltung der verschiedenen Anforderungen durch die Zahlstelle zu überwachen⁸.

Die von der Bescheinigenden Stelle vorgenommenen Bewertungen waren nicht immer nachvollziehbar. Beispielsweise bewertete sie den Umstand, dass die Zahlstelle im Rechnungsjahr 2008 keine Verfahrensprüfungen durchgeführt hatte, noch mit Stufe 2 (ausreichend). Diese Stufe sah die Bescheinigende Stelle auch für das Kriterium "Überwachung - Interner Revisionsdienst" vor, obgleich die personelle Ausstattung unzureichend und die gebotene Funktionstrennung bezüglich der Verfahrensprüfungen nicht gewährleistet war.

⁸ Abschnitt 4.1 Abs. 2 der Leitlinie Nr. 2 der Kommission - Zulassung einer Zahlstelle gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates und Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission (AGRI-2007-60982-01-00-DE, AGRI J.5 D(2007) Rev.1) -.

Das Ministerium hat erklärt, die Bescheinigende Stelle sei der Auffassung, dass ihre Bewertungen angemessen seien und sie die Vorschriften zutreffend angewendet habe.

Zu den Bewertungsstufen liegen nur die allgemeinen Ausführungen der Kommission in den Leitlinien vor. Im Hinblick auf die unbestimmten Rechtsbegriffe, wie z. B. "gravierende Mängel" und "ausreichend", erscheint es fraglich, ob hierdurch Bewertungen aller Bescheinigenden Stellen nach einheitlichen Maßstäben gewährleistet werden können.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Prüftätigkeit der Bescheinigenden Stelle zu intensivieren und hierbei eine ausreichende Prüftiefe sicherzustellen,
- b) die Prüfungen immer auf hinreichend geeignete Nachweise zu stützen,
- c) festgestellte Mängel in den Jahresbericht der Bescheinigenden Stelle aufzunehmen.

3.2 Der Rechnungshof hat angeregt, darauf hinzuwirken, dass für die Bewertung der Einhaltung der Zulassungskriterien präzisierende Festlegungen getroffen werden.

**Nr. 10 Medizinische Versorgung der Gefangenen
- Ausgaben können reduziert werden -**

Die Gefangenen wurden nicht angemessen an den Kosten der medizinischen Versorgung beteiligt. Es wurden allein Arzneimittel im Wert von 80.000 € jährlich unentgeltlich abgegeben, die von gesetzlich Versicherten selbst zu bezahlen gewesen wären.

Der Einsatz von Anstaltsärzten war nicht wirtschaftlich. Ausgaben von 100.000 € jährlich lassen sich vermeiden, wenn u. a. die Ärzte stärker ausgelastet, angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt und Reisekosten verringert werden.

Ärzte erhielten zu hohe Vergütungen. Seit mehr als zehn Jahren wurden Lieferungen und Leistungen von über 1 Mio. € jährlich nicht im Wettbewerb vergeben.

1 Allgemeines

Während der Haft ruht der Anspruch der Gefangenen auf Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung¹. In dieser Zeit liegt die Leistungs- und Kostenpflicht für die medizinische Versorgung beim Land. Gefangene haben Anspruch auf Krankenbehandlung in dem Umfang wie gesetzlich Versicherte². Die Behandlung erfolgt in der Regel durch Anstaltsärzte der jeweiligen Vollzugseinrichtung oder im Justizvollzugskrankenhaus in Wittlich. Bei Bedarf werden die Gefangenen auch außerhalb von Vollzugseinrichtungen oder in Justizvollzugskrankenhäusern anderer Länder behandelt.

Für die medizinische Versorgung der Gefangenen wurden 2007, 2008 und 2009 jeweils rund 4 Mio. € ausgegeben³. Hinzu kamen Ausgaben für festangestellte Ärzte, Hilfs- und Pflegekräfte.

Der Rechnungshof hat ausgewählte Bereiche der medizinischen Versorgung der Gefangenen geprüft. Insbesondere wurde dabei untersucht, ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wurde.

¹ § 16 Abs. 1 Nr. 4 Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2010 (BGBl. S. 983).

² § 56 ff. Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung - Strafvollzugsgesetz (StVollzG) vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 581, 2088), zuletzt geändert am 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2274);
Nr. 56 ff. Untersuchungshaftvollzugsordnung in der Fassung vom 15. Dezember 1976 (UVollzO), für Rheinland-Pfalz ab 1. Januar 1977 in Kraft gesetzt durch Verfügung vom 15. Dezember 1976 (JBl. 1977 S. 43);
§ 2 Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) vom 11. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3427), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2280).

³ Einzelplan 05 Ministerium der Justiz, Kapitel 05 04 Justizvollzugsanstalten, Titel 427 36 Sonstige Vergütungen für nebenamtliche und nebenberufliche Tätigkeiten, Titel 514 03 Verbrauchsmittel für die Versorgung der Gefangenen, Titel 534 01 Behandlung von Gefangenen durch Fachärzte und in Krankenhäusern, Körperersatzstücke, Hilfsmittel und dgl., Titel 547 02 Sachkosten des Justizvollzugskrankenhauses, Titel 812 01 Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende gesetzliche Grundlage für eine angemessene Kostenbeteiligung

Seit 2004 haben gesetzlich Krankenversicherte neben der Beitragszahlung eine Kostenbeteiligung an einzelnen Leistungen zu erbringen oder die Kosten selbst zu übernehmen⁴. Insbesondere sind von den Versicherten die Kosten für nicht verschreibungspflichtige Medikamente selbst zu tragen und Zuzahlungen zu verschreibungspflichtigen Medikamenten zu leisten.

Im Land werden Gefangene grundsätzlich ohne Kostenbeteiligung medizinisch betreut. Eine Kostenbeteiligung ist nur in besonderen Fällen vorgesehen⁵, beispielsweise bei Zahnersatz und -kronen. Lediglich Gefangene in Untersuchungshaft können aufgrund einer gesetzlichen Neuregelung⁶ stärker an den Kosten der medizinischen Versorgung beteiligt werden. Im Ergebnis waren die Gefangenen besser gestellt als die gesetzlich Krankenversicherten. Gefangene erhielten allein in den Jahren 2006 bis 2009 unentgeltlich Arzneimittel im Wert von 80.000 € jährlich, die von gesetzlich Versicherten selbst zu zahlen gewesen wären.

Länder, die bereits eigene Strafvollzugsgesetze erlassen haben, wie zum Beispiel Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg, sehen eine weitergehende Kostenbeteiligung der Gefangenen vor.

Der Rechnungshof hat daher angeregt, eine gesetzliche Grundlage für eine angemessene Beteiligung der Gefangenen an den Ausgaben für die medizinische Versorgung zu schaffen.

Das Ministerium der Justiz hat erklärt, die Anregung werde geprüft.

2.2 Unwirtschaftlicher Einsatz von Ärzten

Für die medizinische Versorgung der Gefangenen waren in den Vollzugseinrichtungen des Landes (ohne Justizvollzugskrankenhaus) insgesamt sieben hauptamtliche Anstaltsärzte sowie zwei hauptamtliche Zahnärztinnen beschäftigt. Außerdem waren je nach Bedarf weitere Ärzte vertraglich verpflichtet.

Der Rechnungshof hat die Auslastung dieser Ärzte untersucht. Hierbei hat er als angemessenes Mindestpensum für eine Vollzeitkraft 610 medizinisch zu betreuende Gefangene (Durchschnittsbelegung) und jährlich 350 Aufnahmeuntersuchungen zugrunde gelegt. Diese Fallzahlen sind Grundlage, um die Entschädigung der Vertragsärzte zu bemessen. Folgendes wurde festgestellt:

- Gemessen an dem Mindestpensum bestanden bei den Anstaltsärzten erhebliche Arbeitszeitreserven. Diese können beispielsweise dazu genutzt werden, Aufgaben von Vertragsärzten zu übernehmen. Hierdurch können die Entschädigungszahlungen verringert werden.
- Für die zahnärztliche Versorgung von zwei Justizvollzugsanstalten wurden zwei Zahnärztinnen mit Arbeitszeitanteilen von fast 1,5 Vollzeitkräften⁷ beschäftigt. Bei angemessenen Leistungsanforderungen reicht für die Erledigung der Aufgaben die Hälfte dieser Arbeitszeitanteile aus.

⁴ Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenkassen (GKV-Modernisierungsgesetz- GMG) vom 14. November 2003 (BGBl. I S. 2190), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3445).

⁵ Rundschreiben des Ministeriums der Justiz vom 14. Dezember 1999 (JBl. 2000 S. 5).

⁶ § 22 des Landesuntersuchungshaftvollzugsgesetzes (LUVollzG) vom 15. September 2009 (GVBl. S. 317), BS 35-2.

⁷ Stellenanteile sind aus Gründen der Vereinfachung auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

- Anstaltsärzte waren nicht immer in der Vollzugseinrichtung angestellt, in der sie ihren Dienst versahen. Dadurch entstanden vermeidbare Reisekosten. Außerdem zählte die Fahrtzeit als Arbeitszeit. Zum Beispiel benötigten zwei Ärzte 30 % ihrer Arbeitszeit allein für Fahrten zu anderen Dienstorten. Eine Änderung der Arbeitsverträge sollte angestrebt werden.

Insgesamt können bei einem wirtschaftlicheren Einsatz von Anstaltsärzten und -zahnärzten Ausgaben von rund 100.000 € jährlich vermieden werden.

Das Ministerium hat erklärt, die ärztliche Versorgung solle entsprechend den vorgeschlagenen Maßnahmen wirtschaftlicher gestaltet werden. U. a. sei vorgesehen, eine freiwerdende Stelle lediglich zu 50 % zu besetzen, Vertretungsregelungen und Änderungskündigungen zu prüfen und die personelle Fluktuation zu nutzen.

2.3 Fehlende schriftliche Vereinbarungen und zu hohe Vergütungen

Für die Vertretung von Anstaltsärzten durch externe Ärzte wurden nicht immer schriftliche Vereinbarungen getroffen. Sie erhielten häufig Vergütungen, die deutlich über den vom Ministerium festgelegten Sätzen⁸ lagen. Außerdem wurden Vergütungen für Sprechstunden gezahlt, die nicht stattfanden oder für die kein Bedarf bestand. Ferner wurden Ärzte trotz vertraglicher Verpflichtung nicht oder nicht in vollem Umfang zum Bereitschaftsdienst herangezogen. Der nicht geleistete Dienst wurde gleichwohl vergütet.

Das Ministerium hat erklärt, es werde geprüft, inwieweit ein einheitliches Vertragsmuster für alle Anstalten verbindlich eingeführt werden könne. Die Vergütung der Vertragsärzte werde auf ihre Angemessenheit überprüft und solle verbindlich in das Vertragsmuster aufgenommen werden. Auch die Rückforderung überzahlter Vergütungen werde geprüft. Die betroffene Justizvollzugsanstalt sei angewiesen worden, den Vertrag über das Abhalten von Sprechstunden zu kündigen.

Zur Vergütung nicht oder nicht in vollem Umfang geleisteter Bereitschaftsdienste hat sich das Ministerium teilweise noch nicht abschließend geäußert.

2.4 Überhöhte Zahlungen für Leistungen nach der Gebührenordnung für Ärzte

Vertragsärzte, die nicht als Anstaltsärzte tätig waren, und Konsiliarärzte⁹ rechneten ärztliche Leistungen zumeist nach der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) ab. Eine Vollzugseinrichtung zahlte regelmäßig, andere Einrichtungen in Einzelfällen einen erhöhten, meist den 2,3-fachen Gebührensatz. Das Land ist nur verpflichtet, den einfachen Satz des Gebührenverzeichnisses zu zahlen.

Bei Krankenhausbehandlungen wurden Gebühren nicht, wie nach der GOÄ vorgesehen¹⁰, gemindert. Die im Justizvollzugskrankenhaus und für dieses in ihrer eigenen Praxis tätigen Ärzte erhielten ungeminderte oder nicht ausreichend geminderte Vergütungen. Allein im Jahr 2007 betrug die Mehrzahlungen rund 28.000 €.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe die betroffenen Justizvollzugsanstalten angewiesen, ärztliche Leistungen mit dem einfachen Satz des Gebührenverzeichnisses zu vergüten. Die für das Justizvollzugskrankenhaus zuständige Vollzugsanstalt sei um Stellungnahme und Vertragsanpassung gebeten worden.

⁸ Rundschreiben vom 3. Dezember 1998 (JBl. 1999 S. 15).

⁹ Ärzte, die beauftragt werden, wenn eine Behandlung durch eigene Ärzte (auch Vertragsärzte) aus fachlicher Sicht nicht durchgeführt werden kann.

¹⁰ § 6a Abs. 1 Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) in der Fassung vom 9. Februar 1996 (BGBl. I S. 210), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3320).

2.5 Unterbliebene Ausschreibungen

Bei der Beschaffung des Praxisbedarfs der Anstaltsärzte wurde das Vergaberecht nicht beachtet. Arzneimittel, Verbandstoffe und sonstige medizinische Verbrauchsmittel, Labor- und andere Leistungen wurden auf der Grundlage von Verträgen bezogen, die zum Teil bereits 1997 geschlossen worden waren. Seither wurden Leistungen von mehr als 1 Mio. € jährlich nicht im Wettbewerb vergeben.

Preise für Leistungen, die über einen langen Zeitraum nicht mehr dem Wettbewerb unterworfen werden, können in der Regel nicht als wirtschaftlich angesehen werden. Die Laufzeit einer Rahmenvereinbarung darf grundsätzlich vier Jahre nicht überschreiten¹¹.

Das Ministerium hat erklärt, es habe veranlasst, dass die entsprechenden Verträge rechtzeitig gekündigt und die Lieferungen und Leistungen ausgeschrieben würden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) einen wirtschaftlicheren Einsatz der Anstaltsärzte sicherzustellen,
- b) für die Vertretung von Anstaltsärzten durch externe Ärzte schriftliche Vereinbarungen zu schließen,
- c) die Vergütung der Vertragsärzte auf Angemessenheit zu prüfen,
- d) überzahlte Vergütungen, soweit rechtlich möglich, zurückzufordern,
- e) Bereitschaftsdienste nur zu vergüten, wenn diese auch geleistet werden,
- f) Leistungen nach der Gebührenordnung für Ärzte zutreffend abzurechnen,
- g) das Vergaberecht zu beachten sowie Lieferungen und Leistungen auszu-schreiben.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, eine gesetzliche Grundlage für eine angemessene Beteiligung der Gefangenen an den Kosten der medizinischen Versorgung zu schaffen.

¹¹ § 4 Abs. 1 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL), Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A), Ausgabe 2009, vom 20. November 2009 (BAnz. Nr. 196a vom 29. Dezember 2009).

Nr. 11

**Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung
- Mängel bei dem IT-Einsatz und der IT-Sicherheit -**

Im Geschäftsbereich des Landesamts werden zahlreiche Server-, Speicher- und Drucksysteme betrieben. Bei einer Vereinheitlichung, Zusammenführung und Virtualisierung der Server- und Speichersysteme genügen 20 anstelle der bisher eingesetzten 79 Server. Hierdurch können einmalig Ausgaben von 70.000 € für Ersatzbeschaffungen sowie Energie- und Personalkosten von 100.000 € jährlich vermieden werden. Die Druckkosten können um bis zu 30 % gesenkt werden, wenn ein leistungsfähiges Drucksystem eingerichtet wird.

Das Landesamt mietete Telefonanlagen ohne vorherige Ermittlung der wirtschaftlichsten Beschaffungsart. Durch den Erwerb vergleichbarer Anlagen hätten die Ausgaben um 200.000 € verringert werden können.

Ein den Anforderungen genügendes IT-Sicherheitskonzept fehlte. IT-Sicherheit und Datenschutz waren nicht hinreichend gewährleistet.

1 Allgemeines

Dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung sind u. a. die Ämter für soziale Angelegenheiten und die Landesschulen für sinnesbehinderte Menschen nachgeordnet. Im Geschäftsbereich des Landesamts werden an neun Standorten IT-Systeme zur Unterstützung der Aufgabenerledigung betrieben. Die einzelnen Standorte sind über leistungsfähige Netzwerkverbindungen miteinander verknüpft. Diese wurden vom Landesbetrieb Daten und Information (LDI) bereitgestellt. In das Netzwerk sind etwa 1.000 Arbeitsplatzrechner eingebunden.

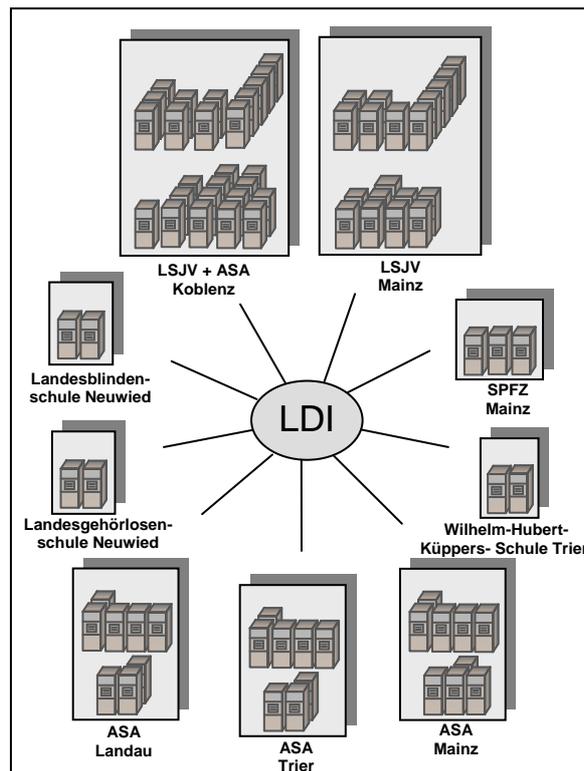
Der Rechnungshof hat in ausgewählten Bereichen den IT-Einsatz geprüft. Insbesondere wurde untersucht, ob hierbei wirtschaftlich verfahren wurde und die Sicherheit des IT-Einsatzes gewährleistet war.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ungenutzte Möglichkeiten zur Verbesserung der IT-Infrastruktur

An den neun Standorten wurden insgesamt 79 Server und zehn Systeme zur Datensicherung (Backup) eingesetzt, um die für den IT-Betrieb erforderliche Rechenleistung und Speicherkapazität bereitzustellen. Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung der Server- und Speichersysteme:

IT-Infrastruktur im Geschäftsbereich des Landesamts - Stand: 30. Juni 2009



Die Abbildung zeigt die IT-Infrastruktur des Landesamts und dessen nachgeordneter Einrichtungen. An neun Standorten wurden zahlreiche Server- und Speichersysteme vorgehalten.

Der Betrieb der Server- und Speichersysteme war nicht wirtschaftlich:

- In vielen Fällen stellten die Server nur einen bzw. wenige Dienste (wie z. B. Datenbank, E-Mail und Ablage) zur Verfügung. Dadurch waren deren Rechen- und Speicherkapazitäten bei Weitem nicht ausgelastet.
- Gleichartige Anwendungen und Dienste waren auf mehreren Servern und an unterschiedlichen Standorten installiert. Dadurch mussten die für den Betrieb erforderlichen Ressourcen mehrfach vorgehalten werden.
- Bei den Speichersystemen handelte es sich zumeist um lokale Festplattenspeicher, die direkt mit einem Server verbunden waren. Dadurch konnte die Auslastung der einzelnen Speichersysteme nicht zentral festgestellt werden. Auch eine dynamische und flexible Zuweisung von Speicherkapazität war nicht möglich. Wurde z. B. mehr Speicherplatz benötigt oder traten technische Probleme auf, musste die Festplatte "vor Ort" bei dem betroffenen Server ausgetauscht werden.

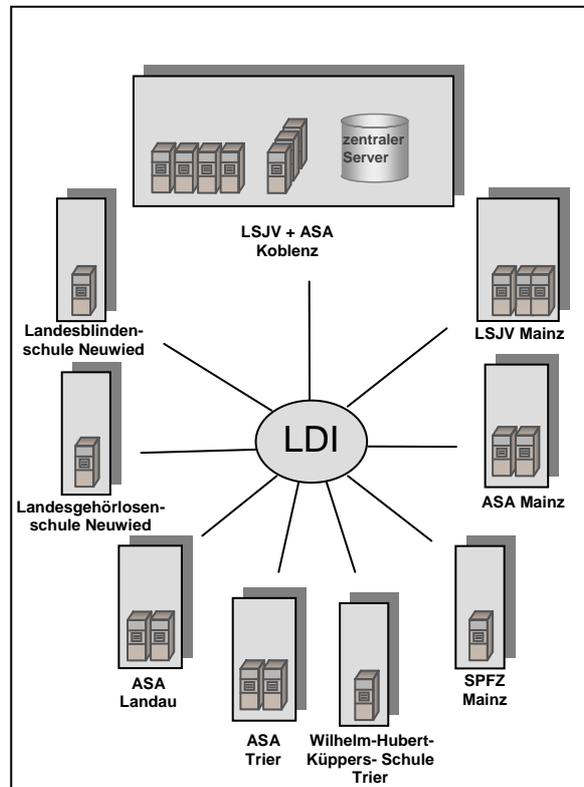
Ein wirtschaftlicherer IT-Einsatz lässt sich durch eine Erhöhung der Zahl der Dienste und Anwendungen, die pro Server bereitgestellt werden, erreichen. Dadurch steigt die Auslastung der einzelnen Geräte und die Zahl der Server kann verringert werden. Außerdem sollten bisher dezentral betriebene Server und Anwendungen an möglichst wenigen Standorten auf wenigen Geräten konzentriert werden (physische Konsolidierung). Über die bestehenden Netzwerkverbindungen ist der Datenaustausch mit hohen Übertragungskapazitäten sichergestellt.

Allein bei Nutzung dieser Verbesserungsmöglichkeiten kann die Zahl der Server auf 40 vermindert werden.

Weitere Rationalisierungsvorteile werden durch eine Virtualisierung erzielt. Hierbei werden auf einem leistungsfähigen Server mit Hilfe einer speziellen Software mehrere virtuelle Server gleichzeitig und vollständig unabhängig voneinander eingerichtet. Dazu werden Hardware, Betriebssystem und Anwendungen eines einzelnen

Servers als Einheit aufgefasst und als virtueller Server nachgebildet. Werden mehrere virtuelle Server auf einem physischen System betrieben, ist eine weitere Reduzierung auf nur noch 20 Server möglich. Die verbleibenden Serversysteme können, wie die folgende Abbildung verdeutlicht, weitgehend an einem Standort zentralisiert werden:

Verbesserung der IT-Infrastruktur bei Virtualisierung



Die Abbildung verdeutlicht, dass bei einer Virtualisierung gegenüber dem Ist-Zustand erhebliche Rationalisierungsvorteile erzielt werden können. Die Zahl der Server kann um 59 auf 20 verringert werden.

Durch Konsolidierung und Virtualisierung können bei der Hard- und Software im Vergleich zur anstehenden Ersatzbeschaffung der derzeit betriebenen Systeme einmalig Ausgaben von rund 70.000 € vermieden werden. Zudem können durch geringere Energiekosten und einen verringerten Administrationsaufwand Einsparungen von rund 100.000 € jährlich erreicht werden.

Das Landesamt hat erklärt, bei der Ablösung und Zusammenführung von Serversystemen im Rahmen einer Konsolidierung oder Virtualisierung müssten auch Sicherheitskriterien und Betriebsempfehlungen der Hersteller beachtet und Administratoren in den neuen Techniken ausgebildet werden. Eine detaillierte Betrachtung sei unerlässlich, um die sinnvollen und wirtschaftlichen Möglichkeiten genauer abschätzen zu können. Das Landesamt werde die Empfehlungen als mittel- bzw. langfristige Ausrichtung einplanen und einzelne Serversysteme nach und nach virtualisieren oder zusammenführen.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass eine lediglich mittel- oder langfristige Umstellung der IT-Infrastruktur zu vermeidbaren Kosten führt. Daher sollten bereits die anstehenden Ersatzbeschaffungen zum Anlass genommen werden, die aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten zeitnah zu nutzen.

2.2 Unwirtschaftlicher Einsatz von Drucksystemen

Von 2004 bis Mitte 2009 wurden für den Kauf von rund 700 Druckern und für Verbrauchsmaterial (Tintenpatronen, Tonerkartuschen) 470.000 € aufgewendet. Insgesamt wurden zur Zeit der Erhebungen des Rechnungshofs im Geschäftsbereich des Landesamts rund 770 Drucker betrieben. Es waren 20 verschiedene Druckermodelle im Einsatz. Dabei handelte es sich zumeist um nicht netzwerkfähige Arbeitsplatzdrucker.

Der Betrieb dieser Drucksysteme war nicht wirtschaftlich:

- Da die Arbeitsplatzdrucker nicht in ein Netzwerk eingebunden waren, konnte das Landesamt die Auslastung der einzelnen Drucker weder feststellen noch steuern.
- Durch den Kauf zahlreicher kleiner und unterschiedlicher Drucker entstanden vergleichsweise hohe Beschaffungskosten.
- Für die unterschiedlichen Modelle musste jeweils das passende Verbrauchsmaterial beschafft und verwaltet werden.
- Die Betreuung einer Vielzahl von Arbeitsplatzdruckern erforderte einen hohen Administrationsaufwand.

Durch den Einsatz eines leistungsfähigen netzwerk-basierten Drucksystems können die Druckkosten (Gesamtkosten einschließlich Kauf/Miete/Leasing, Verbrauchsmaterial und Administration) um bis zu 30 % gesenkt werden.

Das Landesamt hat erklärt, das Druckkonzept im Gesamtgeschäftsbereich werde überarbeitet. Hauptziel sei die Umstellung auf einheitliche monochrome Etagendrucksysteme. Einzelplatzdrucker würden nur noch in begründeten Ausnahmefällen zugelassen. Als Sofortmaßnahme, bis das Gesamtkonzept vorliege, seien bereits mehrere Einzelplatzdrucksysteme durch netzwerkfähige Drucksysteme ersetzt worden.

2.3 Gemietete Telefonanlagen zu teuer

Für die Miete der Telefonanlage für das Dienstgebäude des Landesamts in Mainz und der technisch mit ihr gekoppelten Anlage des Sozialpädagogischen Fortbildungszentrums zahlte das Landesamt 2004 bis 2009 insgesamt rund 310.000 €. Vor der Vergabe der Leistungen hatte das Landesamt die wirtschaftlichste Beschaffungsart nicht ermittelt. Die Leistungen waren auch nicht im Wettbewerb vergeben worden.

Für den Kauf und die Wartung vergleichbarer Anlagen an den Standorten Koblenz und Landau fielen im gleichen Zeitraum Ausgaben von nur 103.000 € und 111.000 € an. Die Miete war damit fast drei Mal so teuer wie ein Kauf.

Das Landesamt hat erklärt, die Mietverträge würden gekündigt und die gemieteten Telefonanlagen noch im Jahr 2010 durch neue Anlagen abgelöst, die über den Rahmenvertrag des Landes beschafft werden sollten. Der Gesamtpreis belaufe sich auf dem Niveau des Kaufpreises der anderen Anlagen.

2.4 IT-Sicherheit und Datenschutz nicht gewährleistet

Beim Landesamt fehlte ein umfassendes IT-Sicherheitskonzept, das die aus einer Risiko- und Schutzbedarfsanalyse abgeleiteten Maßnahmen zur Gewährleistung der IT-Sicherheit enthält. Auch Regelungen zu technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen und zu deren Zusammenwirken waren nicht oder nicht ausreichend vorhanden. Mängel bestanden insbesondere in folgenden Bereichen:

- Serverräume waren nicht ausreichend klimatisiert, Brandschutztüren fehlten.
- Die unterbrechungsfreie Stromversorgung der Server war nicht ausreichend dimensioniert oder funktionierte nicht.

- Verfügbarkeitsanforderungen für die Server waren nicht bestimmt. Die Verfügbarkeit der Server war nicht durch entsprechende Wartungsvereinbarungen sichergestellt.
- Funktionen und Verantwortlichkeiten bei der Systembetreuung und der Verfahrensentwicklung waren nicht eindeutig festgelegt. Regelungen für die sichere Nutzung der IT-Systeme durch die Mitarbeiter des Landesamts fehlten.
- Die Vergabe von Zugriffsrechten im Netzwerk des Landesamts war nicht einheitlich geregelt und wurde nicht ausreichend dokumentiert.
- Personenbezogene Daten waren nicht ausreichend geschützt. Mitarbeiter hatten Zugriff auf Datenbankdateien, in denen personenbezogene Daten gespeichert waren. Diese konnten kopiert und gelesen werden, ohne dass dies protokolliert wurde.
- Durch die private Internet- und E-Mail-Nutzung stieg die Gefahr des Befalls der IT-Systeme durch Dateien mit Schadfunktionen. Regelungen zum Verhalten beim Auftreten solcher Dateien fehlten.
- Es gab kein einheitliches Verfahren zur Datensicherung. Datensicherungsbänder wurden nicht oder in zu langen Intervallen ausgelagert.

Das Landesamt hat erklärt, die bisher bereits angewendeten Sicherheitsrichtlinien würden in das geforderte IT-Sicherheitskonzept aufgenommen. Das Sicherheitskonzept werde verfeinert und auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesamts für die Sicherheit in der Informationstechnik ausformuliert und fortgeschrieben. Festgestellte Mängel bei der IT-Sicherheit seien behoben worden oder würden behoben. Bezüglich des Zugriffs auf personenbezogene Daten in Datenbankdateien werde von neuen Lösungen abgesehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten die innerbehördliche Organisation so zu gestalten ist, dass diese Daten nicht unbefugt gelesen, kopiert, verändert oder entfernt werden können¹. Dies schließt auch bereits bestehende Verfahren ein.

2.5 Softwareentwicklung nicht zweckmäßig organisiert

Im Geschäftsbereich des Landesamts wurden vielfach Datenbankanwendungen entwickelt. Zur Organisation wurde u. a. Folgendes festgestellt:

- Fachliche Anforderungen an die zu programmierenden Verfahren waren nicht schriftlich festgehalten.
- Einheitliche Vorgaben für die Programmierung (Programmierrichtlinien) fehlten.
- Die Wirtschaftlichkeit der Eigenprogrammierung wurde nicht geprüft.
- Der Einsatz der Programmierer wurde nicht zentral gesteuert. Eine fachliche und zeitliche Koordinierung der Entwicklungsarbeiten fand nicht statt.

Das Landesamt hat erklärt, es habe ein Antragsformular für Programmieraufträge und Programmänderungen entworfen, das bereits eingesetzt werde. Bestehende Vorgaben für die Programmierung seien in einen ersten Entwurf für Programmierrichtlinien zusammengeführt worden. Dieser werde verbindlich eingesetzt. Die fachliche und zeitliche Steuerung der Entwicklungsarbeiten werde im Zuge der neuen Aufgabenverteilung mit definiert. Weiterhin würden Konzepte zu Codeverwaltungs-, Aufgabenverwaltungs- und Dokumentationssystemen erarbeitet, die eine bessere Projektsteuerung ermöglichen.

¹ § 9 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz (LD SG) vom 5. Juli 1994 (GVBl. S. 293), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 99), BS 204-1.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) einen wirtschaftlicheren Einsatz von Drucksystemen sicherzustellen,
- b) die Mietverträge für die Telefonanlagen in Mainz rechtzeitig zu kündigen und bei der Ersatzbeschaffung die Nutzung der Rahmenverträge des Landes zu prüfen,
- c) Mängel bei der IT-Sicherheit zu beheben,
- d) ein den Anforderungen genügendes umfassendes IT-Sicherheitskonzept zu erstellen und umzusetzen,
- e) die Entwicklung von Datenbankanwendungen wirksam zu steuern und Entwicklungskapazitäten zu nutzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Server- und Speichersysteme im Geschäftsbereich des Landesamts möglichst bald zu konsolidieren und zu virtualisieren,
- b) sicherzustellen, dass personenbezogene Daten nicht unbefugt kopiert, verändert oder entfernt und gelesen werden können,
- c) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und d zu berichten.

**Nr. 12 Entwicklung eines Instruments zur finanziellen
Steuerung in der Sozialhilfe
- unzureichendes Projektmanagement beim Lan-
desamt für Soziales, Jugend und Versorgung -**

Das Landesamt plante das Projekt "Elektronische Wirkungsanalyse in der Sozialhilfe" unzulänglich. Es legte u. a. keine messbaren Ziele fest, untersuchte die Ausgangslage nicht sorgfältig und erstellte keine Wirtschaftlichkeitsberechnung. Eine detaillierte Ermittlung der voraussichtlichen Kosten unterblieb. Eine Kostenobergrenze wurde nicht bestimmt.

Die notwendige Beteiligung von Landkreisen und Städten an dem Pilotprojekt scheiterte. Fünf von sechs Kommunen stiegen vorzeitig aus dem Pilotprojekt aus.

Die Ausgaben für das Projekt, die bis August 2008 auf mehr als 2,7 Mio. € stiegen, waren im Landeshaushalt nicht hinreichend transparent dargestellt.

Der Zahlungsgrund war nicht immer ordnungsgemäß belegt. Ausgaben waren vermeidbar.

1 Allgemeines

Das ehemalige Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit übertrug 2005 dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung die Umsetzung des Projekts "Elektronische WirkungsAnalyse in der Sozialhilfe (EWAS)". Vorgesehen war die Entwicklung eines Systems,

- in dem aktuelle, einheitliche und landesweit verwertbare Daten der Sozialhilfegewährung verfügbar sind,
- das Benchmarks jederzeit ermöglicht und
- das künftig eine Steuerung der Leistungen und Ausgaben der Kommunen und des Landes gewährleistet.

Anhand eines einheitlichen Zielsystems sollte ermöglicht werden, die Wirkung von Sozialhilfeleistungen für bestimmte Zielgruppen auszuwerten. In einem ersten Schritt war die Einführung einer Steuerungssoftware geplant, die Sozialhilfedaten aus den Programmen der örtlichen Träger der Sozialhilfe zusammenführt.

Der angestrebten Einführung von EWAS wurde eine Pilotphase unter Beteiligung mehrerer kommunaler Gebietskörperschaften (Landkreise Alzey-Worms, Bernkastel-Wittlich, Mainz-Bingen und Südwestpfalz sowie die kreisfreien Städte Mainz und Worms) vorgeschaltet.

Der Rechnungshof hat das Projektmanagement der Jahre 2006 bis 2008 untersucht. Geprüft wurden die Projektplanung und -durchführung sowie die Mittelbewirtschaftung.

Im Jahr 2009 startete das Landesamt das Projekt - von ihm als Projektphase 2 bezeichnet - neu.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Projektplanung

2.1.1 Projektziele

Zu Beginn der Pilotphase war lediglich vorgegeben, alle Voraussetzungen für die Einführung von EWAS zu klären und zu schaffen. Konkrete operative Ziele und Teilziele, wie z. B. die Definition der erforderlichen EDV-Ausstattung, wurden nicht festgelegt. Dies verhinderte eine kontinuierliche und stufenweise Kontrolle des Projekts.

Das Landesamt hat erklärt, die Festlegung präziser Ziele und eine detaillierte Projektplanung seien bei der Komplexität des Projekts nahezu unmöglich gewesen. Auf der Grundlage der Erfahrungen würden die Beanstandungen in der Projektphase 2 beachtet.

2.1.2 Ausgangslage und Ablaufplanung

Die Ist-Analyse des Landesamts beschränkte sich auf die unvollständige Aufstellung der bei den Kommunen eingesetzten EDV-Programme für die Gewährung von Sozialhilfe. Es berücksichtigte nicht die Arbeitsabläufe sowie vorhandene Auswertungen und Berichte der Kommunen. Dadurch konnte das Landesamt die Ausgangslage für die weitere Planung und Durchführung des Projekts nicht zutreffend bewerten. Außerdem fehlte ein Zeit- und Ablaufplan für die Pilotphase.

Das Landesamt hat erklärt, es sei Auftrag des Projekts gewesen, die Ausgangssituation festzustellen und die weiteren Schritte zu entwickeln. Die Erstellung und Einhaltung einer stringenten Zeit- und Ablaufplanung sei bei einem solchen "Pionierprojekt" nahezu unmöglich gewesen. Die in der Projektphase 1 hierzu gesammelten Erfahrungen böten eine gute Grundlage für eine exaktere Ziel- und Ablaufplanung in der Phase 2.

2.1.3 Projektkosten

Die voraussichtlichen Kosten für die Pilotphase wurden nicht sorgfältig ermittelt. Auch wurde kein Höchstbetrag für die Umsetzung festgelegt. Nach einem Vermerk des Landesamts vom März 2006 war ein Finanzbedarf von 240.000 € (ohne eigene Personal- und Sachkosten) erwartet worden. Bis August 2008 wurden Ausgaben von mehr als 2,7 Mio. € geleistet¹.

Von der gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung² vor Beginn der Pilotphase sah das Landesamt ab. Kosten und Nutzen wurden auch nicht im Rahmen von Erfolgskontrollen systematisch erfasst und bewertet.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Hinweise des Rechnungshofs zur Kostenplanung würden in der Projektphase 2 beachtet. Die bisher in das Projekt einbezogenen Daten hätten nicht Grundlage einer vollumfänglichen Wirtschaftlichkeitsberechnung sein können. Erst wenn deutlich mehr valide Daten vorhanden seien, könnten zuverlässige Effizienzbetrachtungen angestellt werden. Am Ende des Projekts werde eine abschließende Erfolgskontrolle erfolgen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass angesichts der bisher aufgelaufenen Kosten auch vor Beginn der Projektphase 2 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angezeigt gewesen wäre. Bevor weitere Ausgaben in größerem Umfang geleistet werden, sollte diese erstellt werden.

¹ Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen, Kapitel 06 04 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Titel 633 21 Erstattungen an Gemeinden (Gv.) für Sozialhilfe und Tuberkulosehilfe für Leistungsberechtigte ohne gewöhnlichen Aufenthalt.

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.

2.2 Mängel bei der Projektdurchführung

2.2.1 Externe Aufgabenerledigung

Ende 2005 schloss das Landesamt mit einem externen Dienstleister einen Vertrag über "die Pilotplanung zu EWAS". Dieser sollte u. a. einen Leitfaden für die Systemanwendung entwickeln und die Ausschreibung für ein Softwaresystem vorbereiten. Im Laufe der Pilotphase wurden ihm weitere Aufgaben, wie beispielsweise Vor- und Nachbereitung einschließlich Protokollieren von Sitzungen, Bearbeitung von Präsentationen und Broschüren, Koordination von Terminen, Adressverwaltung und Entwerfen von Antwortschreiben, übertragen. Diese zusätzlichen Aufgaben wurden mit insgesamt rund 210.000 € vergütet. Ein Vergleich, ob die Aufgaben wirtschaftlicher vom Landesamt hätten erledigt werden können, unterblieb.

Das Landesamt hat erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs würden in der Projektphase 2 beachtet.

2.2.2 Kooperation mit Kommunen

Für die Pilotphase wurden vom Landesamt sechs Kommunen als Kooperationspartner gewonnen. Trotz einer vertraglichen Verpflichtung mit dem externen Dienstleister sah das Landesamt von einer schriftlichen Sicherung der Mitarbeit der Kommunen ab. Fünf Kommunen beendeten bis April 2008 die Kooperation vorzeitig.

Bei Fortführung des Projekts sollten zur Sicherstellung der Mitarbeit schriftliche Vereinbarungen mit den Kommunen geschlossen werden.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Hinweise des Rechnungshofs würden in der Projektphase 2 beachtet.

2.2.3 Controlling

Ein wirksames Projektcontrolling, mit Hilfe dessen die Fehlentwicklungen rechtzeitig erkannt und Gegenmaßnahmen hätten ergriffen werden können, war nicht eingerichtet. Trotz Ausgabensteigerung, zusätzlicher technischer Anforderungen und Ausstieg von fünf Kommunen aus dem Projekt erfolgte keine Prüfung, ob das Projektziel noch mit vertretbarem Aufwand erreichbar war. Alternative Lösungen wurden nicht erwogen.

Für die Fortsetzung des Projekts sollte ein wirksames Controlling aufgebaut werden.

Das Landesamt hat erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs würden in der Projektphase 2 beachtet.

2.3 Unzureichende Transparenz der Ausgaben

Die Ausgaben für das Projekt EWAS wurden bisher bei einer Haushaltsstelle mit der Zweckbestimmung "Erstattungen an Gemeinden (Gv.) für Sozialhilfe und Tuberkulosehilfe für Leistungsberechtigte ohne gewöhnlichen Aufenthalt" nachgewiesen¹. Die Erläuterungen im Haushaltsplan des Landes zu dieser Position enthalten keinen näheren Hinweis, dass Projektausgaben mit abgewickelt werden. Der Haushaltsvermerk bei der Hauptgruppe 6, nach dem auch Modellvorhaben finanziert werden können, ist nicht hinreichend transparent.

Das Landesamt hat Anfang Oktober 2010 zugesagt, im Rahmen künftiger Haushaltsaufstellungen die Ausgaben für Modellvorhaben transparenter ausweisen zu wollen.

Hierzu wird bemerkt, dass der Haushaltsplan 2011 noch keine übersichtlichere Darstellung enthält.

2.4 Verbesserungsbedürftige Mittelbewirtschaftung

Die Bewirtschaftung der Mittel war verbesserungsbedürftig:

- Das Landesamt beglich Rechnungen von rund 47.000 €, obgleich aus den Tätigkeitsnachweisen die erbrachten Leistungen nicht hinreichend erkennbar waren.
- Während der Pilotphase wurde das Lizenzrecht für ein EDV-Verfahren für 178.500 € erworben. Dieses stand gemäß Vertrag mit dem externen Dienstleister für die Erprobung lizenzfrei zur Verfügung. Für die Pflege des EDV-Verfahrens wurden 2008 zusätzlich rund 24.000 € aufgewandt.
- Für die Verbindung des vorgenannten EDV-Verfahrens zu den Sozialhilfe- und Haushaltsprogrammen der Kommunen wurden Schnittstellen programmiert. Ausgaben von rund 54.000 € standen keine nachvollziehbar gesicherten Lizenzrechte des Landes gegenüber.
- Als Vergütung für Strategieberatung und für IT-Beratung hatte das Landesamt mit dem externen Dienstleister unterschiedliche Tagessätze vereinbart. Allerdings waren die beiden Bereiche nicht eindeutig voneinander abgegrenzt. Daher war zweifelhaft, ob Leistungen, wie z. B. der Aufbau der EDV-Infrastruktur, IT-Schulungen, Programmverknüpfungen sowie Administration und Sicherung einer Datenbank, der Strategieberatung und somit dem höheren Vergütungssatz zuzuordnen waren. Rund 55.000 € wurden zusätzlich abgerechnet.
- Eingeräumte Skonti bei Zahlungen innerhalb von 14 Tagen nach Rechnungsstellung nutzte das Landesamt nicht. Ausgaben von 49.400 € waren vermeidbar.

Das Landesamt hat erklärt, die Tätigkeitsnachweise seien auf der Grundlage der im Oktober 2010 vorgelegten "Auswertungen der unternehmensinternen Tätigkeitserschaffung" ergänzend erläutert worden. Fehlabbildungen seien bei der Nachprüfung nicht festgestellt worden. Die Leistungsvereinbarung für die Projektphase habe nicht die Bereitstellung der Software für einen in der Stadt Worms vorgesehenen Echtbetrieb beinhaltet. Die Übertragung der Eigentumsrechte an den in den Jahren 2006 bis 2007 im Auftrag des Landesamts entwickelten Schnittstellen habe der externe Dienstleister mit Schreiben vom Juli 2010 bestätigt. Mit der Vertragsversion vom Juli 2007 sei eine Präzisierung zur Anwendung der Tagessätze erfolgt. Die bei der Nachprüfung festgestellte Überzahlung von rund 2.700 € netto werde zurückgefordert. Ein Abzug von Skonti sei mit Blick auf die komplexe Nachprüfung der Rechnungen nicht möglich gewesen. Die Hinweise des Rechnungshofs würden künftig beachtet.

Die Äußerungen des Landesamts vermögen in wesentlichen Teilen nicht zu überzeugen. Die noch andauernde Pilotphase erforderte keinen Lizenzerwerb. Allein ein beabsichtigter und nicht umgesetzter Echtbetrieb begründet den Erwerb der Lizenz nicht. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dies künftig beachtet wird. Zur Vergütung der Beratungsleistungen wird darauf hingewiesen, dass auch aus der nachträglich vorgelegten Vertragsversion die Korrektheit der zugrunde gelegten Tagessätze nicht hervorgeht. Anordnungs- und Kassenwesen sind so zu organisieren, dass Preisnachlässe auch bei komplexen Rechnungen genutzt werden können.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) messbare Ziele, die mit dem Projekt erreicht werden sollen, festzulegen,
- b) vor Projektbeginn die Ausgangslage für die weitere Planung sorgfältig zu untersuchen,
- c) einen verbindlichen Zeit- und Ablaufplan aufzustellen,
- d) Projektkosten sorgfältig zu ermitteln und eine Kostenobergrenze vorzugeben,
- e) Leistungen an Dritte nur zu vergeben, wenn diese nicht wirtschaftlicher vom Landesamt erbracht werden können,
- f) mit kommunalen Gebietskörperschaften schriftliche Vereinbarungen zur Sicherung der Mitarbeit zu schließen,
- g) ein geeignetes Controlling zur Steuerung des Projekts sicherzustellen,
- h) Ausgaben nur zu leisten, wenn der in Rechnung gestellte Aufwand ordnungsgemäß belegt ist,
- i) Rechte des Landes an Programmen und Schnittstellen zu sichern,
- j) Preisnachlässe zu nutzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) als Grundlage für die Fortführung des Projekts eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Ausgaben für das Projekt EWAS im Landeshaushalt transparent ausgewiesen werden.

**Nr. 13 Zuwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
- Mängel im Förderverfahren -**

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung bewilligte Zuwendungen überwiegend erst nach Projektbeginn. Das Verwaltungsverfahren wurde dadurch aufwendiger.

Bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen bestanden Ende 2008 erhebliche Arbeitsrückstände, obwohl im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1999 zugesagt worden war, eine zeitgerechte Prüfung sicherzustellen.

Einem Zuwendungsempfänger blieb es überlassen, in welchem Umfang er Einnahmen erhob. Dies ermöglichte ihm, die Höhe der Fördermittel zu beeinflussen.

1 Allgemeines

Das Land fördert arbeitsmarktpolitische Maßnahmen kommunaler und freier Träger für schwer vermittelbare und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer. Die Förderung soll Maßnahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Arbeitsförderung zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit und zur Erhaltung von Arbeitsplätzen ergänzen. In den Jahren 2004 bis 2008 betragen die Zuwendungen hierfür durchschnittlich 17 Mio. € jährlich¹.

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

Der Rechnungshof hat Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und Qualifizierung geprüft. Dabei hat er insbesondere untersucht, ob die Voraussetzungen für die Zuwendungen vorgelegen hatten und die Fördermittel zweckentsprechend eingesetzt worden waren. Außerdem hat er kontrolliert, ob aus den Feststellungen seiner Prüfung im Jahr 2000² die gebotenen Folgerungen gezogen worden sind.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Späte Antragstellungen und lange Bearbeitungszeiten

In den Jahren 2004 bis 2008 stellte die Mehrzahl der Maßnahmeträger ihre Anträge auf Gewährung von Zuwendungen in den letzten drei Monaten vor Projektbeginn. Dies und längere Bearbeitungszeiten beim Landesamt führten dazu, dass in über zwei Drittel der Fälle die Bewilligung von Fördermitteln erst nach Projektbeginn erteilt wurde. Im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2007 stimmte das Landesamt für rund 80 % der Projekte einem vorzeitigen Maßnahmebeginn zu. Hierdurch entstand vermeidbarer Verwaltungsaufwand. Außerdem wurden die Möglichkeiten des Landes, steuernd auf die Maßnahmen Einfluss zu nehmen, erheblich eingeschränkt.

¹ Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen, Kapitel 06 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 684 19 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für schwer vermittelbare und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und - bis 2006 - Titel 684 21 Zuschüsse an Technologieberatungsstellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

² Jahresbericht 2000, Tz. 7 (Drucksache 13/6750), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2000 des Rechnungshofs (Drucksache 13/7008 S. 4), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251 S. 6), Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9 S. 475).

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen sowie das Landesamt haben mitgeteilt, die erfolgte Personalaufstockung und die Einführung des EDV-Begleitsystems EurekaRLP würden zu einer Verbesserung der Bewilligungsquote vor Projektbeginn und zur Reduzierung der Projekte mit einem vorzeitigen Maßnahmebeginn beitragen. Nachdem für das Förderverfahren 2010 eine Bewilligungsquote von 45 % vor Projektbeginn erreicht worden sei, sei künftig von einer weiteren Optimierung auszugehen. Zur Entzerrung der Bewilligungssituation würde zu einzelnen arbeitsmarktpolitischen Projekten unterjährig aufgerufen.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die vorgenannte Quote nicht zufrieden stellt. Zuwendungen zur Projektförderung dürfen grundsätzlich nur für noch nicht begonnene Vorhaben bewilligt werden. Die Zustimmung zum vorzeitigen Projektbeginn sollte auf begründete Ausnahmefälle beschränkt werden³. Ob mit den angekündigten Maßnahmen zur Optimierung des Förderverfahrens eine höhere Bewilligungsquote vor Projektbeginn erreicht wird, bleibt abzuwarten.

2.2 Hohe Arbeitsrückstände bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2000 auf eine nicht zeitnahe Prüfung von Verwendungsnachweisen hingewiesen. Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1999 hatte die Landesregierung erklärt, es sei sichergestellt, dass Verwendungsnachweise zeitgerecht geprüft würden².

Mit dieser Äußerung stehen die aktuellen Feststellungen, nach denen vom Landesamt Ende 2008 insgesamt 168 Verwendungsnachweise für in den Jahren 2002 bis 2007 beendete Maßnahmen noch nicht abschließend geprüft waren, nicht im Einklang.

Das Ministerium und das Landesamt haben erklärt, seit der letzten Prüfung seien erhebliche Anstrengungen - u. a. Aufstockung des Personals, Anordnung von Mehrarbeit, Einführung von Controllinglisten, Umstrukturierung des berichtspflichtigen Referats - unternommen worden, um die angefallenen Rückstände aufzuarbeiten. Der Einsatz des EDV-Systems EurekaRLP gewährleiste eine zeitnahe Abarbeitung der Quartalsberichte, die einen Teil der Verwendungsnachweise darstellten. Die festgestellten offenen Prüfungen von Verwendungsnachweisen seien zwischenzeitlich bis auf drei Projekte abgeschlossen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig zugesagte Folgerungen konsequent umgesetzt werden.

2.3 Unzureichende Fördervorgaben

Die Technologieberatungsstelle (TBS) gGmbH unterstützt Betriebs- und Personalräte darin, neue Technologien und deren Auswirkungen einschätzen zu lernen. In den Jahren 2004 bis 2008 förderte das Land die TBS mit mehr als 540.000 € jährlich. Die Zuwendungen wurden bis einschließlich 2006 zur Festbetragsfinanzierung und anschließend zur Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt.

Rund 20 % ihrer Beratungsleistungen erbrachte die TBS in den Jahren 2004 bis 2006 unentgeltlich. In die Bewilligungsbescheide waren keine Vorgaben zur Festsetzung der Entgelthöhe und zu den Voraussetzungen für unentgeltliche Beratungen aufgenommen.

Seit 2007 beeinflusst das Einnahmenvolumen den Zuwendungsbedarf für die Fehlbedarfsfinanzierung. Diese ist nur zu gewähren, soweit die Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel gedeckt werden können⁴. Aufgrund der nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Fördermittel sollte dem Zuwendungsempfänger nicht die Entscheidung überlassen werden, nach welchen Maßstäben er Einnahmen realisiert.

³ Jeweils Nr. 1.3, Teil I und Teil II, zu § 44 VV-LHO.

⁴ Nr. 2.2.3, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

Das Ministerium und das Landesamt haben erklärt, die Entscheidung, welche Beratungsleistungen kostenlos erbracht würden, sei bislang mit dem Ministerium abgestimmt worden. Künftig würden hierzu grundsätzliche Festlegungen des Ministeriums in Abstimmung mit dem Landesamt getroffen, die dann maßgeblich für den Bewilligungsbescheid seien.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) grundsätzlich Zuwendungen nur für solche Projekte zu bewilligen, die noch nicht begonnen worden sind, und nur in begründeten Ausnahmefällen einem vorzeitigen Maßnahmebeginn zuzustimmen,
- b) die zweckentsprechende Verwendung von Zuwendungen nach Vorlage des Nachweises zeitnah zu prüfen,
- c) bei Fehlbedarfsfinanzierung im Bewilligungsbescheid Festlegungen bezüglich unentgeltlicher Leistungen des Zuwendungsempfängers zu treffen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 14 Umstellung des Rechnungswesens der Technischen
Universität Kaiserslautern
- Mängel bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz -**

Die zur Finanzierung der Universität erforderlichen Mittel waren nur zum Teil im Landeshaushalt veranschlagt.

Ressourcenverbrauch und Erträge waren nicht vollständig im Erfolgsplan dargestellt.

Bis Februar 2010 lagen die Eröffnungsbilanz und die Jahresabschlüsse 2007 und 2008 noch nicht vor.

Eine verbindliche Bilanzierungsrichtlinie fehlte.

Die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens im Entwurf der Eröffnungsbilanz 2007 wies Mängel auf. Beispielsweise war das Anlagevermögen des Fachbereichs Physik um 350.000 € zu hoch bewertet.

Regelungen, die eine Vergleichbarkeit von Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen sicherstellen, fehlten weiterhin.

1 Allgemeines

Die Haushaltsmittel der Technischen Universität Kaiserslautern sind seit dem Haushaltsjahr 2007 als Globalhaushalt veranschlagt¹. Die Ausgliederung aus dem Landeshaushalt war mit der Einführung der kaufmännischen doppelten Buchführung verbunden. Der Universität sollte dadurch mehr finanzielle Autonomie eingeräumt werden. Ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung sollte einfacher und transparenter werden². Die bei der Ausgliederung anzuwendenden geeigneten Informations- und Steuerungsinstrumente³ sollen dem parlamentarischen Budgetrecht Rechnung tragen. Sie werden derzeit von dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen erarbeitet.

Der Rechnungshof hat die Umstellung des Rechnungswesens sowie den Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2007 (Stand: 17. Februar 2010) geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierungslücken

Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Universität ist ein Wirtschaftsplan, bestehend aus Erfolgs-, Investitions- und Finanzplan, sowie ein Stellenplan. Der Wirtschaftsplan ist dem Haushaltsplan des Landes als Anlage beigefügt.

Das Ministerium der Finanzen hatte für drei - in der nachfolgenden Übersicht aufgeführte - Titel des Landeshaushalts nachschüssige Zuführungen an die Universität vorgesehen. Dies hatte zur Folge, dass Ende 2009 aufgrund der nicht veranschlagten Beträge in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009 eine Finanzierungslücke von mehr als 17 Mio. € bestand.

¹ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 07 Technische Universität Kaiserslautern (Globalhaushalt).

² Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung zum Landesgesetz über die Hochschulen in Rheinland-Pfalz (Drucksache 14/2017 S. 109).

³ § 103 Abs. 2 Hochschulgesetz (HochSchG) vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Juli 2010 (GVBl. S. 167), BS 223-41.

| Nachschüssige Zuführungen | | | |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|
| Zuführungen für | Haushaltsjahr | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 |
| | € | | |
| Personalaufwendungen (Titel 685 01) | 49.994.500 | 45.546.700 | 56.420.600 |
| Sachaufwendungen (Titel 685 09) | 9.394.300 | 8.540.200 | 10.398.200 |
| Investitionen (Titel 891 01) | 3.057.000 | 2.779.100 | 3.334.900 |
| Summe | 62.445.800 | 56.866.000 | 70.153.700 |
| Veranschlagt für laufendes Jahr | 11 Zwölftel | 9 Zwölftel | 9 Zwölftel |
| Veranschlagt für das Vorjahr | | 1 Zwölftel | 3 Zwölftel |
| Nicht veranschlagte Zuführungen | 5.676.900 | 11.386.100 | 633.900 |
| Summe nicht veranschlagter Zuführungen | 5.676.900 | 17.063.000 | 17.696.900 |

Das Ministerium gestattete der Universität, die für sie bei der Landeshochschul-kasse geführte Sonderrechnung sowohl unterjährig als auch am Jahresende mit Fehlbeträgen abzuschließen. Zwar gelang es der Universität zumeist, positive Bestände in der Sonderrechnung auszuweisen. Allerdings steht es mit den verfassungs- und hochschulrechtlichen Vorgaben⁴ nicht im Einklang, Aufwendungen außerhalb des Haushalts durch Kassenkredite oder sonstige Mittel zu decken.

Die Landesregierung hatte bereits im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2006 zugesagt, sich um die Herstellung einer Identität zwischen Ausgleichsleistungen des Landes für den Globalhaushalt und dem jeweiligen Haushaltsjahr zumindest mittelfristig zu bemühen⁵. An dieser Erklärung werde, wie das Ministerium mitgeteilt hat, unter Berücksichtigung der Entwicklung der Finanzdaten der Hochschulen weiterhin festgehalten.

Der Haushaltsplan 2011 und der Finanzplan für die Jahre 2010 bis 2014 enthalten keine näheren Hinweise, auf welche Weise und bis wann die Identität hergestellt werden soll. Im Hinblick auf den Zeitablauf sollte möglichst bald ein entsprechendes Konzept vorgelegt werden. Im Übrigen würde es zur Verbesserung der Transparenz beitragen, wenn der anerkannte Finanzbedarf als Forderung gegen das Land nicht nur - wie 2009 bei der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - in der Schlussbilanz, sondern auch im Landeshaushalt offen ausgewiesen würde. Auf diesen Punkt ging das Ministerium bisher nicht näher ein.

⁴ Art. 116 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. März 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 495; 2006 S. 20), BS 100-1, in Verbindung mit § 11 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1, sowie § 103 Abs. 1 Satz 1 HochSchG.

⁵ Vgl. Jahresbericht 2007/2008, Nr. 21 (Drucksache 15/1900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2007/2008 des Rechnungshofs (Drucksache 15/2219 S. 33), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/2552 S. 12), Beschluss des Landtags vom 29. August 2008 (Plenarprotokoll 15/51 S. 3127);

vgl. auch Jahresbericht 2009, Nr. 15 (Drucksache 15/3100), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2009 des Rechnungshofs (Drucksache 15/3393 S. 15), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/3706 S. 11), Beschluss des Landtags vom 2. September 2009 (Plenarprotokoll 15/73 S. 4391), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2007 (Drucksache 15/4164 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 15), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941).

2.2 Unvollständiger Ausweis des Ressourcenverbrauchs und der Erträge

In den Erfolgsplänen fehlten nicht kassenwirksame Aufwendungen, wie Rückstellungen und Abschreibungen, sowie korrespondierende Erträge aus der Auflösung der Sonderposten und aus Forderungen der Universität gegen das Land.

Als Planungsinstrument der kaufmännischen Buchführung sollte der Erfolgsplan alle dem Wirtschaftsjahr periodengerecht zuzurechnenden Erträge und Aufwendungen enthalten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass dies in Zukunft beachtet werde.

2.3 Mängel bei der Projektplanung und -organisation

Die Universität stellte ihr Rechnungswesen im Rahmen der Teilprojekte "Einführung von MACH M1"⁶ und "Aufstellung Eröffnungsbilanz sowie Jahresabschluss 2007 und 2008" um. Sie startete im August 2006 mit der Einführung der MACH-Software und schloss dieses Teilprojekt im Januar 2007 ab. Mit dem zweiten Teilprojekt, dessen Ziel die Aufstellung der Eröffnungsbilanz sowie der Jahresabschlüsse bis zum 30. September 2009 war, wurde erst im Februar 2009 begonnen.

Die Universität war verpflichtet, in den ersten drei Monaten des Folgejahres für das vergangene Jahr den Jahresabschluss aufzustellen⁷. Für das Jahr 2007 wurde diese Frist mehrfach verlängert. Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs Mitte Februar 2010 lag die Eröffnungsbilanz lediglich als Entwurf vor.

Die Universität hat erklärt, ab dem Zeitpunkt der Entscheidung zur Einführung eines Globalhaushalts in Verbindung mit einem kaufmännischen Rechnungswesen hätten ihr lediglich rund fünf Monate zur Verfügung gestanden. Vor dem Hintergrund dieses knappen Zeitplans habe sie die Entscheidung getroffen, die beiden Teilprojekte unabhängig voneinander umzusetzen. Für den späten Beginn des zweiten Teilprojekts seien andere Projekte, die ebenfalls parallel zum Tagesgeschäft hätten erledigt werden müssen, verantwortlich gewesen.

Hierzu wird bemerkt, dass bei einem zeitnahen Beginn des Umstellungsprozesses und einem effektiveren Projektmanagement zeitliche Verzögerungen vermeidbar gewesen wären. So wies die Planung zwar einzelne Teilaufgaben aus, enthielt aber keine Angaben über konkrete Zeitbedarfe. Im Übrigen ging die Universität auf die Forderung nach einer termingerechten Aufstellung künftiger Jahresabschlüsse nicht näher ein.

2.4 Fehlende Bilanzierungsrichtlinie

Eine verbindliche Bilanzierungsrichtlinie für die Erstellung der Eröffnungsbilanz lag nicht vor. Der Rechnungshof hatte bereits im Juli 2009 zu dem Entwurf der Richtlinie insbesondere darauf hingewiesen, dass dieser zwar Regelungen für die laufende Bilanzierung, nicht aber für die Erstellung der Eröffnungsbilanz enthalte. Beispielsweise fehlten Hinweise zur Bewertung des Altbestandes (Anfangsbestand) der Universitätsbibliothek sowie zur Behandlung geringwertiger Vermögensgegenstände (steuerliche Regelung vor dem 1. Januar 2008).

Die Universität hat erklärt, die Anregungen und Hinweise des Rechnungshofs würden in der abschließenden Version der Bilanzierungsrichtlinie ihren Eingang finden.

⁶ Es handelt sich hierbei um eine integrierte Softwarelösung insbesondere für die Bereiche Haushalt, Finanz- und Anlagenbuchhaltung, Drittmittel, Beschaffung.

⁷ § 5 Abs. 1 der Organisationsverordnung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur für den Haushalt der Technischen Universität Kaiserslautern vom 25. Januar 2007.

2.5 Unzutreffend ausgewiesenes Anlagevermögen

Die Erfassung und Bewertung des im Entwurf der Eröffnungsbilanz aktivierten Anlagevermögens wies Mängel auf. Beispielsweise waren mehrere Anlagegüter im Fachbereich Physik aufgrund fehlerhafter Erfassung der Daten für die Abschreibungsläufe um mehr als 350.000 € zu hoch bewertet. Das aktivierte Anlagevermögen des Fachbereichs Maschinenbau enthielt Anlagegüter, bei denen die Anschaffungs- und Herstellungskosten nicht belegt waren. Außerdem wurde die Mehrwertsteuer nicht immer zutreffend berücksichtigt.

Die Universität hat mitgeteilt, die Buchwerte würden im Rahmen der Aufstellung des Jahresabschlusses 2009 korrigiert. Durch eine Umstellung des Prozesses im Bereich der Anlagenbuchhaltung würden künftig derartige Bewertungsfehler und fehlende oder fehlerhafte Dokumentationen vermieden.

2.6 Inventarordnung Hochschulen bedarf der Anpassung

Zur Ermittlung des Anlagevermögens übernahm die Universität die inventarisierten Altanlagen überwiegend aus dem kameralen Inventarsystem. Dies führte dazu, dass zum Beispiel Transportkosten regelmäßig nicht aktiviert wurden. Nach der Inventarordnung Hochschulen⁸ ist der Anschaffungswert nach Abzug von Beschaffungsnebenkosten zu ermitteln.

Dagegen gehören nach den Bestimmungen des Handelsgesetzbuches⁹ auch Nebenkosten zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten und sind somit aktivierungspflichtig. Daher wird eine Anpassung der Inventarordnung für kaufmännisch buchende Hochschulen für erforderlich erachtet.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesichert, dass die Inventarordnung in Abstimmung mit dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur entsprechend überarbeitet werde.

2.7 Vergleichbarkeit der Hochschulen nicht sichergestellt

Bereits anlässlich der Prüfung der Umstellung des Rechnungswesens der Johannes Gutenberg-Universität Mainz durch den Rechnungshof⁵ hatte die Landesregierung zugesichert, für Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen Festlegungen zu treffen, die eine weitgehende Vergleichbarkeit sicherstellen. Dieses Vorhaben ist bisher noch nicht umgesetzt. Ein Vergleich der in den Eröffnungsbilanzen der Technischen Universität Kaiserslautern und der Johannes Gutenberg-Universität Mainz jeweils gebildeten Rückstellungen zeigte deutliche Unterschiede auf. Beispielsweise verzichtete die Johannes Gutenberg-Universität Mainz - im Gegensatz zur Technischen Universität Kaiserslautern - auf die Bildung von Rückstellungen für Gleitzeitüberhänge, Überstunden und Jubiläumszuwendungen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur werde in Abstimmung mit den betroffenen Hochschulen die Anwendung der "Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik)"¹⁰ prüfen und gegebenenfalls umsetzen.

⁸ Rundschreiben des früheren Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 28. Oktober 1994 (Az.: 1514-03 404/400).

⁹ § 255 Abs. 1 Handelsgesetzbuch (HGB) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I. S. 2512).

¹⁰ Vgl. § 7a in Verbindung mit § 49a Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) sich weiterhin um die Herstellung einer Identität zwischen Ausgleichsleistungen des Landes für den Globalhaushalt und dem jeweiligen Haushaltsjahr zu bemühen,
- b) im Erfolgsplan alle dem Wirtschaftsjahr periodengerecht zuzurechnenden Erträge und Aufwendungen darzustellen,
- c) die unzutreffenden Buchwerte des Anlagevermögens zu korrigieren und darauf hinzuwirken, dass künftig die Wertermittlung nachvollziehbar dargestellt und korrekt vorgenommen wird,
- d) die Inventarordnung Hochschulen für kaufmännisch buchende Hochschulen an die Regelungen des Handelsgesetzbuches anzupassen,
- e) für Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen Festlegungen zu treffen, die eine möglichst weitgehende Vergleichbarkeit der Hochschulen miteinander sicherstellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) konkret darzustellen, auf welche Weise und bis wann die Identität zwischen Ausgleichsleistungen des Landes für den Globalhaushalt und dem jeweiligen Haushaltsjahr hergestellt werden soll,
- b) den anerkannten Finanzbedarf der Hochschulen mit Globalhaushalt für das jeweilige Wirtschaftsjahr im Landeshaushalt auszuweisen,
- c) die termingerechte Aufstellung künftiger Jahresabschlüsse sicherzustellen,
- d) die Bilanzierungsrichtlinie zeitnah zu überarbeiten und in Kraft zu setzen,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben d und e zu berichten.

Nr. 15

Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen, Auswirkungen des Projekts Erweiterte Selbstständigkeit von Schulen (PES)

Im Schuljahr 2008/2009 fielen an den geprüften Schulen 3,9 % des Unterrichts aus. Die im Vergleich zu dem Unterrichtsausfall im Schuljahr 1998/1999 (4,2 %) geringe Verbesserung wurde nur durch zusätzliche Mittel für Vertretungskräfte (PES-Mittel) erreicht.

Die Zuweisung von mehr Lehrkräften allein ist nicht geeignet, Unterrichtsausfall zu reduzieren. Es muss auch sichergestellt sein, dass die Schulen ihrer Selbstverantwortung im Bereich der Unterrichtsorganisation und der Durchführung von Vertretungsunterricht nachkommen.

Vertretungsbedarf hätte auch verringert werden können, wenn Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, Studientage, Elternsprechtage, Lehrerkonferenzen, Dienstbesprechungen und Personalversammlungen in die unterrichtsfreie Zeit verlegt worden wären.

Schulen nahmen Mittel aus dem PES-Budget in Anspruch, obwohl sie ihre eigenen Möglichkeiten zur Regulierung des Vertretungsbedarfs nicht ausgeschöpft hatten.

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat an insgesamt 50 öffentlichen allgemeinbildenden Schulen (jeweils 18 Grund- und Förderschulen sowie 14 Gymnasien) die Unterrichtsorganisation und den Lehrkräfteeinsatz für das Schuljahr 2008/2009 geprüft. In die Prüfung einbezogen wurden insbesondere Ursachen und Umfang von Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall, Auswirkungen des Projekts Erweiterte Selbstständigkeit (PES) von Schulen¹ sowie Maßnahmen zur Minimierung von Unterrichtsausfall. Außerdem wurde untersucht, inwieweit den Forderungen aus früheren Prüfungen² Rechnung getragen worden war.

¹ Unter den in die Prüfung einbezogenen Schulen befanden sich 43 PES-Schulen.

² a) Jahresbericht 2000, Tz. 20 - Unterrichtsausfall, Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen - (Drucksache 13/6750), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2000 des Rechnungshofs (Drucksache 13/7008 S. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251 S. 11), Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9 S. 475), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1999 (Drucksache 14/593 S. 4), 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. 11), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/2320 S. 16), 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. 9).

b) Jahresbericht 2007/2008, Nr. 18 - Projekt Erweiterte Selbstständigkeit (PES) von Schulen - (Drucksachen 15/1900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2007/2008 des Rechnungshofs (Drucksache 15/2219 S. 25), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/2552 S. 10), Beschluss des Landtags vom 29. August 2008 (Plenarprotokoll 15/51 S. 3137) Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2006 (Drucksache 15/3064 S. 8).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Entwicklung des Unterrichtsausfalls

Im Rahmen seiner Prüfungen wertet der Rechnungshof in ständiger Praxis als tatsächlichen (temporären) Unterrichtsausfall, wenn geplanter Unterricht ersatzlos ausfällt³.

Dieser Unterrichtsausfall betrug im Schuljahr 2008/2009 an den geprüften Schulen 3,9 %. Gegenüber der 1999 ermittelten Quote von 4,2 %^{2a} war dies ein leichter Rückgang. Ohne den Einsatz von PES-Mitteln⁴ hätte sich der Unterrichtsausfall auf 5,7 % belaufen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat mitgeteilt, die Erhebung des Rechnungshofs habe nicht alle Schularten und nur rund 3% der Schulen umfasst. Die Verallgemeinerung der gefundenen Ergebnisse verbiete sich daher.

Dazu ist anzumerken, dass die PES-Statistik, die auf den Meldungen aller PES-Schulen basiert, weitgehend mit den Feststellungen des Rechnungshofs übereinstimmt. Abweichungen ergeben sich - wie bereits bei der Prüfung 1999 - durch die Bewertung weiterer Sachverhalte als Unterrichtsausfall. Beispiele:

- "Geplanter" Unterrichtsausfall durch Studientage als interne Fortbildung für das Lehrerkollegium wird in der PES-Statistik nicht erfasst, weil hier nach Auffassung des Ministeriums kein Vertretungsbedarf entsteht. Im PES-Portal wird hierzu erläutert: "An Studientagen findet (vergleichbar den beweglichen Ferientagen) kein planmäßiger Unterricht statt. Es kann folglich kein Vertretungsbedarf begründet werden und kein Unterricht ausfallen. Studientage sind daher hier nicht einzutragen".
- Außerdem wertete der Rechnungshof als Unterrichtsausfall, wenn Unterricht u. a. durch verspätete Einschulung, reduzierten Unterricht am ersten Schultag oder verspätete Einrichtung von Unterrichtsveranstaltungen, wie z. B. Arbeitsgemeinschaften, nach Beginn des Schul(halb)jahres ausgefallen war.

Das Ministerium hat erklärt, der Definition des weiteren Unterrichtsausfalls werde entgegengetreten, soweit es sich um Sachverhalte handele, die in den Schulordnungen festgelegt seien.

Nach Auffassung des Rechnungshofs handelt es sich unabhängig davon, ob der Unterricht planmäßig oder ungeplant ersatzlos entfällt, um Unterrichtsausfall.

³ Davon sind abzugrenzen:

- Soll-Ist-Differenz bei der Zuweisung von Lehrerwochenstunden
Übersteigt das Soll das Ist, wird die Differenz auch als "struktureller Unterrichtsausfall" bezeichnet. Da das Soll regelmäßig größer ist als der Bedarf an Lehrerwochenstunden nach der Stundentafel, fällt dadurch kein Pflichtunterricht aus.
- Vertretungsbedarf
Dieser entsteht, wenn Lehrkräfte für Unterricht, den sie planmäßig erteilen sollen, nicht zur Verfügung stehen.

⁴ Im Projekt Erweiterte Selbstständigkeit stellt die Landesregierung erhebliche zusätzliche Mittel für die Vertretung von Unterricht zur Verfügung und bietet den PES-Schulen damit zusätzlich zu den üblichen Vertretungsmaßnahmen eine Möglichkeit, selbstständig neue, flexible Maßnahmen zur Vertretung von Unterricht zu erproben.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die grundsätzliche Übereinstimmung der Feststellungen des Rechnungshofs mit der PES-Statistik und die Abweichungen aufgrund der zusätzlich als Unterrichtsausfall gewerteten Tatbestände:

Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall im Schuljahr 2008/2009

| | | geprüfte Schulen ⁵ | | Werte der PES-Statistik Schuljahr 2008/2009 |
|---|--|-------------------------------|-----------------|--|
| | | alle Schulen | PES- Schulen | |
| 1 | Vertretungsbedarf entsprechend der Systematik der PES-Statistik | 8,7 % | 9,2 % | 9,4 % |
| | Regulierung des Vertretungsbedarfs durch - schulorganisatorische Maßnahmen (ohne zusätzliche Mittel) | 4,2 % | 4,4 % | 5,0 % |
| | - "Feuerwehrlehrkräfte" | 0,1 % | 0,1 % | - |
| | - Regulierung über PES-Budget | 1,7 % | 2,0 % | 1,7 % |
| | Summe regulierter Vertretungsbedarf | 6,0 % | 6,5 % | 6,7 % |
| | Unterrichtsausfall (1) | 2,7 % | 2,7 % | 2,7 % |
| 2 | vom Rechnungshof zusätzlich erfasster Unterrichtsausfall (2) | 1,3 % | 1,3 % | |
| | Summe Unterrichtsausfall (1+2) | 3,9 % | 4,0 % | |
| | Unterrichtsausfall ohne Regulierung PES | 5,7 % | 6,0 % | 4,4 % (5,6 % ⁶) |

**2.2 Leistungsauftrag: Projekt Erweiterte Selbstständigkeit an Schulen
- Budgets zur Verringerung des temporären Unterrichtsausfalls**

Mit dem Doppelhaushalt 2007/2008 wurde erstmals der Leistungsauftrag "Projekt Erweiterte Selbstständigkeit an Schulen - Budgets zur Verringerung des temporären Unterrichtsausfalls"⁷ - ausgebracht. Ziel war u. a. die Verminderung des temporären Unterrichtsausfalls um 1/3 bis 1/2 - bezogen auf einen Referenzwert von 4,2% -. Dieser Wert beruht auf der Prüfung des Rechnungshofs aus dem Jahr 1999^{2a}.

Mit den Budgetberichten der Landesregierung⁸ wurde jeweils mitgeteilt, dass dieses Ziel erreicht oder zum 31. Juli 2010 fast erreicht worden sei. Diese Darstellung lässt unberücksichtigt, dass der Referenzwert auch den vom Rechnungshof zusätzlich einbezogenen, von der PES-Statistik dagegen nicht erfassten Unterrichtsausfall enthält. Referenzwert und Ergebnis der Erhebungen bei den PES-Schulen können damit nicht ohne Weiteres in Bezug gesetzt werden.

Legt man im Schuljahr 2008/2009 die gleichen Maßstäbe an wie bei der Ermittlung des Referenzwerts, ergibt sich - vor Regulierung durch PES - ein Unterrichtsausfall von 5,7 %. Zwar wurde mit den zusätzlichen PES-Mitteln (10,6 Mio. € im Schuljahr 2008/2009) der Unterrichtsausfall deutlich gesenkt. Allerdings wurde - jedenfalls bei den geprüften Schulen - überwiegend nur der im Vergleich zum Referenzwert höhere Unterrichtsausfall ausgeglichen. Dies dürfte zumindest in Teilen auch auf die nicht geprüften PES-Schulen zutreffen.

Der Anstieg des Unterrichtsausfalls kann nicht auf die Ausstattung der Schulen mit Lehrkräften zurückgeführt werden. Gegenüber 1998/1999 ist an den geprüften Schularten die Zahl der Schüler um durchschnittlich 6,6 % zurückgegangen. Die

⁵ Differenzen bei den Prozentsätzen entstehen durch Rundungen.
⁶ Unter Berücksichtigung des vom Rechnungshof bei allen geprüften Schulen zusätzlich erfassten Unterrichtsausfalls.
⁷ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 19 Schulen - Allgemein -, Vorwort und Titelgruppe 94 Erweiterte Selbstständigkeit von Schulen.
⁸ Drucksache 15/3167, S. 6 und Anlage 19; Drucksachen 15/3847, 15/4421 und 15/4992, jeweils S. 5 und Anlage 20.

Zahl der den Schulen zugewiesenen Wochenstunden stieg aber um 8,5 %. Die Entwicklung im Einzelnen ist nachfolgend dargestellt⁹:

Vergleich der Wochenstunden je Schüler - Schuljahre 1998/1999 und 2008/2009 -

| Schuljahr | Grundschulen | | | Förderschulen | | |
|-------------|--------------|---------------|--------------------------|---------------|---------------|--------------------------|
| | Schüler | Wochenstunden | Wochenstunden je Schüler | Schüler | Wochenstunden | Wochenstunden je Schüler |
| 1998/1999 | 187.878 | 209.750 | 1,1 | 17.223 | 82.934 | 4,8 |
| 2008/2009 | 156.294 | 224.721 | 1,4 | 15.868 | 92.304 | 5,8 |
| Veränderung | -16,8 % | 7,1 % | 43,1 % ¹⁰ | -7,9 % | 11,3 % | 20,8 % |
| Schuljahr | Gymnasien | | | Zusammen | | |
| | Schüler | Wochenstunden | Wochenstunden je Schüler | Schüler | Wochenstunden | Wochenstunden je Schüler |
| 1998/1999 | 125.937 | 174.001 | 1,9 | 331.038 | 466.685 | 1,4 |
| 2008/2009 | 137.110 | 189.461 | 1,9 | 309.272 | 506.486 | 1,6 |
| Veränderung | 8,9 % | 8,9 % | 0,0 % | -6,6 % | 8,5 % | 16,2 % |

Die Zuweisung von mehr Personal ist allein nicht geeignet, Unterrichtsausfall zu reduzieren. Dieser kann nur verringert werden, wenn sichergestellt wird, dass die Schulen ihrer Selbstverantwortung im Bereich der Unterrichtsorganisation und der Durchführung von Vertretungsunterricht nachkommen.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Ursachen des Unterrichtsausfalls näher untersucht und geeignete Maßnahmen ergriffen werden müssten, um diesen zu reduzieren.

2.3 Ursachen und Umfang des Vertretungsbedarfs

An den geprüften Schulen verteilten sich die Ursachen für Vertretungsbedarf wie folgt:

| | |
|---|---------|
| Erkrankungen | 56,9 % |
| Klassen-/Studienfahrten, Betriebspraktika | 9,5 % |
| Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen | 8,5 % |
| Dienstbefreiung/Beurlaubung | 5,7 % |
| Studientage | 3,9 % |
| Elternsprechtage | 1,7 % |
| Konferenzen/Dienstbesprechungen | 1,3 % |
| Personalversammlungen | 0,2 % |
| weitere dienstliche Gründe | 12,3 % |
| Summe | 100,0 % |

2.3.1 Erkrankungen

Obwohl sich seit 1998/1999 die Unterrichtsversorgung verbessert und das Durchschnittsalter der Lehrkräfte deutlich verringert¹¹ hat, mussten 5,3 % der Unterrichtsstunden aufgrund von Erkrankungen der Lehrer durch Vertretungskräfte aufgefangen werden. Mit einem Anteil von fast 57 % war dies die Hauptursache für Vertretungsbedarf. Dabei reichte die Bandbreite von 49 % bei den Gymnasien bis

⁹ Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

¹⁰ Während eine Unterrichtsstunde in der Grundschule 1998/1999 nur 45 Minuten dauerte, sind es mittlerweile 50 Minuten.

¹¹ Drucksache 15/3619, Anlage 2.

zu 71 % bei den Grundschulen. Bei der Prüfung 1999 waren Erkrankungen im Durchschnitt nur zu 48 % Ursache für Vertretungsbedarf gewesen, bei den Grundschulen sogar nur zu 38 %.

Ein erheblicher Anteil der Krankheitstage entfiel auf Langzeiterkrankungen mit einer Dauer von mehr als sechs Wochen. Außerdem wiesen an mehreren Schulen die Abwesenheitsblätter sich häufende kürzere Erkrankungen von Lehrkräften aus, insbesondere vor und nach unterrichtsfreien Tagen.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass ein Vergleich der Zahlen aus den Schuljahren 1998/1999 und 2008/2009 z. B. wegen der Verschärfung mutterschutzrechtlicher Vorschriften kaum möglich sei. In einem Projekt in Kooperation mit dem Institut für Arbeits-, Sozial- und Umweltmedizin der Universitätsmedizin Mainz habe sich das Ministerium u. a. auch mit der Thematik der Erkrankungen von Lehrkräften beschäftigt und an Projektschulen die Ursachen erforscht. Die Umsetzung der im Projektbericht vorgeschlagenen Maßnahmen werde derzeit vorbereitet. Der Anregung des Rechnungshofs, bei auffälliger Häufung von kürzeren Erkrankungen einer Lehrkraft, insbesondere vor und nach unterrichtsfreien Tagen, erhöhte Anforderungen an den Nachweis der Arbeitsunfähigkeit zu stellen, stehe das Ministerium positiv gegenüber. Alternativ oder ergänzend werde die Einführung eines Rückkehrgesprächs geprüft. Die Umsetzung und Übertragung der Befugnis auf die Schulleitungen werde mit dem Präsidenten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion besprochen.

2.3.2 Betriebspraktika

Während der Praktika fahren die betreuenden Lehrkräfte in die Ausbildungsbetriebe und führen Gespräche mit Ausbildungsleitern und Schülern.

An manchen Schulen erteilten die betreuenden Kräfte während des gesamten Praktikums keinen Unterricht und wurden zusätzlich während der Vorbereitung der Praktika entlastet. Andere Schulen zogen diese Kräfte zu planmäßigem Unterricht oder Vertretungsunterricht heran.

Regelungen zum Umfang der Freistellung der betreuenden Lehrkräfte und zur Form der Dokumentation der Betreuung fehlten.

Das Ministerium hat angekündigt, es werde bei der Erstellung einer neuen Verwaltungsvorschrift darauf achten, dass die jeweils durchgeführten Besuche durch Lehrkräfte vereinheitlichend erfasst und dokumentiert würden, um zu einer Auflistung des tatsächlich entstandenen engeren zeitlichen Aufwands zu gelangen. Dieser werde dann mit entfallener Unterrichtstätigkeit in Relation gesetzt und ggf. verrechnet.

2.3.3 Fort- und Weiterbildung

Der Vertretungsbedarf infolge der Teilnahme von Lehrkräften an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen belief sich auf 8,5 % des Gesamtvertretungsbedarfs. Dies war ein deutlicher Rückgang im Vergleich zur Prüfung 1999 (13,4%). Trotzdem kann der Vertretungsbedarf durch Verlegung der Veranstaltungen in unterrichtsfreie Zeiten weiter reduziert werden.

Im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2008¹² hatte die Landesregierung erklärt, im April 2009 sei allen Schulen eine Handreichung zur mittelfristigen Fortbildungsplanung zur Verfügung gestellt worden. In dieser seien die Schulleitungen unter anderem auch darauf hingewiesen worden, dass eine mittelfristige Fortbildungsplanung Voraussetzung für eine mittelfristige Vertretungsplanung sei und

¹² Jahresbericht 2010, Nr. 20 (Drucksachen 15/4200), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2010 des Rechnungshofs (Drucksache 15/4518 S. 18), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 11), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941).

dadurch Unterrichtsausfall an der einzelnen Schule minimiert werden könne. Mit der Einrichtung des Pädagogischen Landesinstituts sei auch der Aufbau eines umfassenden schulischen Beratungssystems verbunden, welches überwiegend regional arbeite. Damit verschoben sich die Fortbildung und Beratung noch stärker als bisher hin zu regionalen Veranstaltungen und Arbeitsgemeinschaften, die in der Regel am Nachmittag und damit in der unterrichtsfreien bzw. unterrichtsreduzierten Zeit stattfänden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das umfassende schulische Beratungssystem sei im August 2008 eingerichtet worden. Auswirkungen ließen sich jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt statistisch erfassen.

2.3.4 Beurlaubungen und Dienstbefreiungen

Teilweise wurde Urlaub für Anlässe gewährt, die die Urlaubsverordnung nicht als Beurlaubungsgründe vorsieht (z. B. Hochzeit des Bruders, Tod des Schwiegervaters, Einschulung des Kindes). Vielfach waren die Gründe für Beurlaubungen oder Dienstbefreiungen aus den Abwesenheitsblättern nicht erkennbar.

Das Ministerium hat erklärt, es werde darauf hinwirken, dass Schulleitungen Beurlaubungen nur im Rahmen ihrer Befugnisse aussprechen.

Auf die Forderungen des Rechnungshofs, sicherzustellen, dass Beurlaubungen und Dienstbefreiungen in den Abwesenheitsblättern unter Angabe der konkreten Gründe erfasst werden und bei Dienstbefreiungen Arbeitszeit vor- oder nachgearbeitet wird, ist das Ministerium nicht eingegangen.

2.3.5 Studientage

An 34 der in die Prüfung einbezogenen Schulen fanden im Prüfungszeitraum Studientage statt. Der Vertretungsbedarf hierfür betrug 825 Unterrichtsstunden an Grundschulen, 3.344 Unterrichtsstunden an Gymnasien und 902 Unterrichtsstunden an Förderschulen. Die Gesamtsumme entspricht der Unterrichtsverpflichtung von mehr als 5 Vollzeitlehrkräften. Die tatsächliche Größenordnung wird deutlich, wenn man berücksichtigt, dass sich die Prüfung auf 4,4 % aller Schulen der betreffenden Schulart und insgesamt 3,1 % aller allgemeinbildenden Schulen bezog.

Studientage sind eine besondere Form der schulinternen Fortbildung für das ganze Kollegium. Das Ziel der Landesregierung, Vertretungsbedarf aufgrund von Fortbildungsmaßnahmen zu vermindern, sollte auch Studientage umfassen. Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall könnten minimiert werden, wenn Studientage in der unterrichtsfreien Zeit, z. B. an beweglichen Ferientagen, oder verteilt auf mehrere Nachmittage stattfänden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass sich die Studientage für die Arbeit der Schule an ihrem Qualitätsprogramm bewährt hätten und einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag zur Weiterentwicklung der Schule leisteten.

Den Ausführungen des Ministeriums ist nicht zu entnehmen, weshalb diese Ziele nicht in der unterrichtsfreien Zeit erreicht werden können.

2.3.6 Elternsprechtage

An zehn der geprüften Schulen entstand Vertretungsbedarf durch Elternsprechtage während der Unterrichtszeiten - durchschnittlich im Umfang von 1,7 % des Gesamtvertretungsbedarfs -. Bei den Gymnasien lag der durchschnittliche Anteil bei 3 %, bei zwei Schulen sogar bei über 8 %.

Alle in die Prüfung einbezogenen Schularten sind gehalten¹³, Elternsprechtage "in der Regel in der unterrichtsfreien Zeit" einzurichten. Neben der Vermeidung von Vertretungsbedarf wird dadurch insbesondere berufstätigen Eltern die Teilnahme an Elternsprechtagen erleichtert.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Schulaufsicht auffordern, in den Dienstbesprechungen mit den Schulen auf die Vorschriften hinzuweisen.

2.3.7 Lehrerkonferenzen und Dienstbesprechungen

Lehrerkonferenzen und Dienstbesprechungen fanden nur an weniger als der Hälfte der geprüften Schulen während der Unterrichtszeit statt. Der dadurch entstandene Vertretungsbedarf betrug durchschnittlich 1,3 % des Gesamtvertretungsbedarfs. An einzelnen Schulen war der Anteil aber mit bis zu 4 % deutlich höher.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es teile die Auffassung, dass Lehrerkonferenzen und Dienstbesprechungen grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit abzuhalten seien. Darauf hinzuweisen sei aber, dass an Gymnasien und Ganztagschulen der Unterricht ganztätig stattfindet. Daher sei es systembedingt schwieriger, Konferenzen und Besprechungen in die unterrichtsfreie Zeit zu legen. Das Ministerium werde auch künftig darauf hinwirken, dass die Schulen geeignete organisatorische Möglichkeiten ergriffen, mit denen eine Minimierung des Unterrichtsausfalls erreicht werden könne.

Zu den "systembedingten Schwierigkeiten" ist anzumerken, dass an einigen Schulen der Vertretungsbedarf durch organisatorische Maßnahmen, wie z. B. durch Einberufung der Lehrerkonferenzen am letzten Ferientag, vermieden wurde. So gab es an 20 % der geprüften Gymnasien und nahezu 70 % der in die Prüfung einbezogenen Ganztagschulen deshalb keinen Vertretungsbedarf.

2.3.8 Personalversammlungen

Vertretungsbedarf durch Personalversammlungen während der Unterrichtszeit verursachten im Schnitt 0,2 % des Gesamtvertretungsbedarfs. Gegenüber dem Ergebnis der Prüfung 1998/1999 (0,5 %) ist ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen.

Nur an 13 der geprüften Schulen fanden Personalversammlungen während der Unterrichtszeit statt. An einigen Schulen entstand dadurch 1% des Gesamtvertretungsbedarfs.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung, dass Personalversammlungen grundsätzlich in die unterrichtsfreie Zeit zu verlegen seien. Es werde die Schulaufsicht anweisen, dies in geeigneter Weise zu kommunizieren.

2.3.9 Weitere dienstliche Gründe

Bei den Förderschulen gehört die Erstellung von Gutachten zu den Aufgaben der Lehrkräfte. Die hiermit zusammenhängenden Arbeiten waren für einen Großteil des Vertretungsbedarfs ursächlich. Der Zeitaufwand war sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reichte durchschnittlich von 3,5 bis nahezu 6 Unterrichtsstunden, die vertreten werden mussten. Eine Schule gewährte für jedes Gutachten eine Freistellung von sechs Lehrerwochenstunden. Die zeitlichen Unterschiede sind auch darauf zurückzuführen, dass den Lehrkräften Methodik und Umfang der Gutachten freigestellt waren.

¹³ § 8 Abs. 3 Schulordnung für die öffentlichen Realschulen plus, Integrierten Gesamtschulen, Gymnasien, Kollegs und Abendgymnasien (Übergreifende Schulordnung) vom 12. Juni 2009 (GVBl. 2009, S. 224); BS 223-1-35,
§ 8 Abs. 3 Schulordnung für die öffentlichen Sonderschulen vom 29. Mai 2000 (GVBl. 2000, S. 219); BS 223-1-40,
§ 7 Abs. 3 Schulordnung für die öffentlichen Grundschulen vom 10. Oktober 2008 (GVBl. 2008, S. 219); BS 223-1-37.

Das Ministerium hat mitgeteilt, durch das schriftliche Verfassen der sonderpädagogischen Gutachten entstehe kein Unterrichtsausfall. Dieser entstehe allerdings im Zusammenhang mit der erforderlichen pädagogischen Diagnostik und den diagnostischen Erhebungen. Bezüglich der Methodik bestehe weiterer fachlicher Erörterungs- und Entwicklungsbedarf. Das Verfahren gründe auf Empfehlungen der Kultusministerkonferenz von 1994. Mit der geplanten Neufassung dieser Empfehlungen werde Rheinland-Pfalz auch die landesspezifischen Regelungen weiterentwickeln.

2.4 Unterschiedliche Regulierung des Vertretungsbedarfs

2.4.1 Schulinterne Maßnahmen ohne zusätzliche Mittel; Einsatz von PES-Mitteln

Als Maßnahmen zur Regulierung des Vertretungsbedarfs ohne zusätzliche Mittel kommen insbesondere schulinterner Vertretungsunterricht durch Lehrkräfte im Rahmen von Zeitausgleich oder nicht vergüteter Mehrarbeit sowie selbstbestimmtes Lernen der Schüler, Umorganisation und ehrenamtliche Tätigkeit in Betracht. Nahezu die Hälfte des Vertretungsbedarfs wurde hierdurch reguliert.

Die Tabelle zeigt die Zahl der vertretenen Unterrichtsstunden (UStd) und den Anteil des dadurch regulierten Vertretungsbedarfs:

Regulierung des Vertretungsbedarfs ohne zusätzliche Mittel

| Regulierung des Vertretungsbedarfs durch | Grundschulen | | Gymnasien | | Förderschulen | | alle Schulen | |
|--|--------------|--------|-----------|--------|---------------|--------|--------------|--------|
| | UStd | Anteil | UStd | Anteil | UStd | Anteil | UStd | Anteil |
| schulinterne Vertretung | 1.942 | 10,3 % | 10.792 | 15,3 % | 1.523 | 3,9 % | 14.257 | 11,0 % |
| selbstbestimmtes Lernen | 360 | 1,9 % | 5.099 | 7,2 % | 129 | 0,3 % | 5.588 | 4,3 % |
| Umorganisation | 8.677 | 45,9 % | 9.853 | 14,0 % | 19.374 | 49,2 % | 37.904 | 29,4 % |
| Ehrenamtliche Tätigkeit | 64 | 0,3 % | 0 | 0,0 % | 0 | 0,0 % | 64 | 0,1 % |
| Summe | 11.043 | 58,4 % | 25.744 | 36,5 % | 21.026 | 53,4 % | 57.813 | 44,8 % |

Im Vergleich der Schularten zeigen sich deutliche Unterschiede bei der Art der Regulierung. Während bei den Gymnasien mehr als 15 % des Vertretungsbedarfs durch schulinterne Vertretungen reguliert wurden, waren es bei den Förderschulen lediglich knapp 4 %. Dagegen wurden bei den Förderschulen fast 50 % und an den Grundschulen nahezu 46 % des Vertretungsbedarfs durch Umorganisation reguliert.

Die Prüfung ergab Anhaltspunkte dafür, dass Vertretungsbedarf, der bei Doppelbesetzungen durch den Ausfall einer Kraft entstand, regelmäßig durch "Umorganisation" gedeckt wurde, indem die verbleibende Kraft den Unterricht allein abhielt. Auf diese Weise konnte ohne zeitlichen Mehraufwand der Lehrkräfte ein erheblicher Anteil des Vertretungsbedarfs - zumindest statistisch - aus "Eigenmitteln" der Schule gedeckt werden. Damit erfüllten diese Schulen formal die Voraussetzung zur Inanspruchnahme von PES-Mitteln.

Die Auswertung der Gesamterhebung zum Vertretungsbedarf an den PES-Schulen im Schuljahr 2008/2009 (Grundlage der PES-Statistik) bestätigt den vergleichsweise hohen Anteil "Umorganisation" bei Grund- und Förderschulen und den geringen Anteil an nicht vergüteter schulinterner Vertretung.

Gesamt-Erhebung zum Vertretungsbedarf an PES-Schulen im Schuljahr 2008/2009

| Regulierung der nicht planmäßig erteilten Unterrichtsstunden | Grundschulen | | Förderschulen | | Gymnasien | | alle PES-Schulen | |
|--|--------------|--------|---------------|--------|-----------|--------|------------------|--------|
| | UStd | Anteil | UStd | Anteil | UStd | Anteil | UStd | Anteil |
| außerhalb des Budgets | | | | | | | | |
| a) schulintern durch selbstbestimmtes Lernen | 2.997 | 2,7 % | 2.256 | 1,7% | 48.339 | 17,2% | 104.928 | 8,3% |
| b) schulintern durch Umorganisation (Mitführung, Aufsicht u. a.) | 62.052 | 56,2% | 79.131 | 60,5% | 47.188 | 16,7% | 530.930 | 41,8% |
| c) schulintern durch nichtvergütete Mehrarbeit ¹⁴ | 3.521 | 3,2 % | 2.701 | 2,1% | 96.943 | 34,4% | 246.105 | 19,4% |
| d) durch ehrenamtliche Tätigkeit | 292 | 0,3 % | 0 | 0,0% | 1.067 | 0,4% | 1.951 | 0,2% |
| e) über die Schulbehörde | 10.412 | 9,4 % | 4.657 | 3,6% | 9.261 | 3,3% | 56.531 | 4,5% |
| über das Budget | | | | | | | | |
| f) schulintern durch Mehrarbeit (Beamte, Vollzeitangestellte) - vergütet | 2.103 | 1,9 % | 3.715 | 28% | 14.035 | 5,0% | 46.123 | 3,6% |
| g) schulintern durch Änderungsvertrag Teilzeitangestellte | 2.059 | 1,9 % | 2.823 | 2,1% | 3.397 | 1,2% | 15.762 | 1,2% |
| h) durch TV-L Arbeitsvertrag | 23.141 | 21,0% | 31.165 | 23,8% | 55.960 | 19,9% | 238.031 | 18,8% |
| i) über Honorarvertrag | 3.813 | 3,4 % | 4.412 | 3,4% | 5.497 | 1,9% | 28.379 | 2,2% |

Das Verhältnis der PES-finanzierten Unterrichtsstunden (Summe der Zeilen f bis i der vorstehenden Tabelle) zu internen Vertretungen (Zeile c) ist danach bei den Förderschulen zwölf Mal und an den Grundschulen fast sieben Mal so hoch wie bei allen PES-Schulen zusammen.

| Schulart | Grundschulen | Förderschulen | Gymnasien | alle PES-Schulen |
|---|--------------|---------------|-----------|------------------|
| | UStd | UStd | UStd | UStd |
| Schulinterne Vertretung - unvergütet | 3.521 | 2.701 | 96.943 | 246.105 |
| PES-finanzierte Unterrichtsstunden | 31.116 | 42.115 | 78.889 | 328.295 |
| Verhältnis interne Vertretung : PES-Stunden | 1 : 8,8 | 1 : 15,6 | 1 : 0,8 | 1 : 1,3 |

Der geringe Anteil von internen Vertretungen durch Lehrkräfte bei den Förderschulen - aber auch bei den Grundschulen - lässt den Schluss zu, dass die Schulen nicht alle Möglichkeiten zur Regulierung von Vertretungsbedarf ausgeschöpft haben. Insoweit hätten diese Schulen keine PES-Mittel in Anspruch nehmen dürfen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Hinweis des Rechnungshofs, dass an Förderschulen im Verhältnis zu anderen Schularten ein geringerer Anteil von internen Vertretungen stattfindet, werde geprüft. Die Schlussfolgerung, dass die Schulen unzulässigerweise nicht alle Möglichkeiten zur Regulierung von Vertretungsbedarf ausgeschöpft haben könnten, werde zusammen mit der Schulaufsicht erörtert.

¹⁴ Die Bezeichnung ist irreführend, weil ein erheblicher Anteil durch Ausgleich von Minuszeiten im Rahmen des Plus-Minus-Kontos der einzelnen Lehrkräfte geleistet wird.

2.4.2 Schulisches Qualitätsmanagement

Ohne den Einsatz zusätzlicher Mittel können auch durch ein schulisches Qualitätsmanagement - nicht nur an PES-Schulen - Vertretungsbedarf minimiert und Vertretungsmaßnahmen optimiert werden. Hinweise hierzu geben die im Rahmen von PES angebotenen "Arbeitshilfen zur Konzepterstellung". Darin werden Maßnahmen, wie z. B. eine Jahres- und Halbjahresplanung mit feststehenden Terminen oder der Aufbau von internen und externen Vertretungsbereitschaften, angeregt.

Das Ministerium hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen.

2.4.3 Erfassung und Übertragung von Plus- oder Minusstunden, Arbeitszeitkonten

Eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung der Lehrkräfte bietet eine weitere Möglichkeit zur Regulierung von Vertretungsbedarf. Ausfallende Pflichtstunden könnten vor- oder nachgearbeitet, Zeitguthaben verrechnet werden. Der Nachweis, dass alle Lehrkräfte gleichmäßig zum Vertretungsunterricht herangezogen werden, kann die Akzeptanz im Kollegium steigern und die Führungskompetenz der Schulleitungen stärken.

Die Schulen des Landes Rheinland-Pfalz sind daher verpflichtet, die gebundene Arbeitszeit der Lehrkräfte zu dokumentieren. Art und Form der Dokumentation sind nicht vorgegeben. Zu den Grundbedingungen gehören insbesondere die Dauerhaftigkeit, die Personenbezogenheit und ihre Orientierung an der tatsächlich erbrachten Unterrichtszeit. Die Plus-Minus-Rechnung der gebundenen Arbeitszeit der einzelnen Lehrkräfte einer Schule muss nachvollziehbar sein¹⁵.

Nicht alle Schulen kamen dieser Verpflichtung nach. Zum Teil wurden weder Plus- noch Minuszeiten erfasst. An einigen Schulen waren die Dokumentationen unvollständig, fehlerhaft oder nicht nachvollziehbar. An anderen Schulen wurden lediglich die zusätzlich erbrachten Stunden, nicht aber die Minuszeiten erfasst. Damit wurde die Möglichkeit zur Regulierung von Vertretungsbedarf durch Abbau von Minusstunden verhindert und es bestand die Gefahr, dass durch den Ausgleich von Plusstunden weiterer Vertretungsbedarf erzeugt wurde.

Außerdem verfielen an nahezu allen geprüften Schulen Plus- und Minusstunden spätestens mit Ablauf des Schuljahrs. Lediglich eine Schule übertrug Stunden ins folgende Schuljahr, allerdings nur die Guthaben.

Lehrkräfte stehen regelmäßig in einem unbefristeten Dienst- oder Arbeitsverhältnis, so dass eine längere Zeiträume umfassende Betrachtung der Arbeitszeiterfüllung möglich und geboten ist. Bereits die geltende Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung sieht entsprechende Flexibilisierungen vor.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Fälle, in denen sich die Schulen über seine Weisungen hinweggesetzt hätten, eingehend prüfen lassen und geeignete Maßnahmen einleiten. Es teile die Auffassung, dass Plus- und Minuszeiten in das folgende Schuljahr zu übertragen seien. Darauf würden die Schulleitungen im Rahmen eines Rundschreibens aufmerksam gemacht.

¹⁵ Rundschreiben des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend vom 25. März 2004, Az.: 99429 A-1-Tgb.Nr. 251/04, über die "Dokumentation der Arbeitszeit der Lehrkräfte". PES-Projektschulen wurden mit Schreiben des Ministeriums vom 19. Juni 2006, Az. 945B - 51 139-0/08 (5) -, ausdrücklich auf die Verpflichtung zur Dokumentation der Arbeitszeit hingewiesen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Ursachen für den deutlichen Anstieg der Erkrankungen von Lehrkräften zu ermitteln,
- b) auffällig häufige kürzere Erkrankungen von Lehrkräften zum Anlass zu nehmen, erhöhte Anforderungen an den Nachweis der Arbeitsunfähigkeit zu stellen und zur Stärkung der Eigenverantwortung die Anordnungsbefugnis zur Vorlage entsprechender ärztlicher Bescheinigungen auf die Schulleitungen zu delegieren,
- c) den für die Betreuung von Praktika erforderlichen Zeitaufwand zu ermitteln, den Schulen den Umfang der Freistellungen für betreuende Lehrkräfte vorzugeben und sicherzustellen, dass geeignete Nachweise zu den Betreuungen von Praktika geführt werden,
- d) sicherzustellen, dass die Schulleitungen Beurlaubungen nur im Rahmen ihrer Befugnisse aussprechen,
- e) Elternsprechtage, Lehrerkonferenzen, Dienstbesprechungen und Personalversammlungen grundsätzlich in die unterrichtsfreie Zeit zu verlegen,
- f) ein standardisiertes Verfahren für die Erstellung von sonderpädagogischen Gutachten einschließlich eines angemessenen Zeitrahmens zu entwickeln und vorzugeben,
- g) sicherzustellen, dass Schulen vor Inanspruchnahme von PES-Mitteln alle eigenen Möglichkeiten zur Regulierung von Vertretungsbedarf ausgeschöpft haben,
- h) durch ein schulisches Qualitätsmanagement an allen Schulen Unterrichtsausfall zu vermeiden,
- i) Plus- und Minuszeiten der Lehrkräfte zu erfassen und in das folgende Schuljahr zu übertragen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass Beurlaubungen und Dienstbefreiungen unter Angabe der konkreten Gründe dokumentiert werden und bei Dienstbefreiungen ggf. Arbeitszeit vor- oder nachgearbeitet wird,
- b) Studientage grundsätzlich in die unterrichtsfreie Zeit zu verlegen.

Nr. 16

**Direktion Landesdenkmalpflege der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz
- aufwendiges Genehmigungsverfahren und unzuweckmäßige Organisation -**

Das denkmalschutzrechtliche Genehmigungsverfahren war nicht wirtschaftlich gestaltet.

Aufbau- und Ablauforganisation der Direktion Landesdenkmalpflege waren unzuweckmäßig. U. a. waren wissenschaftliche Kräfte mit Verwaltungsaufgaben befasst.

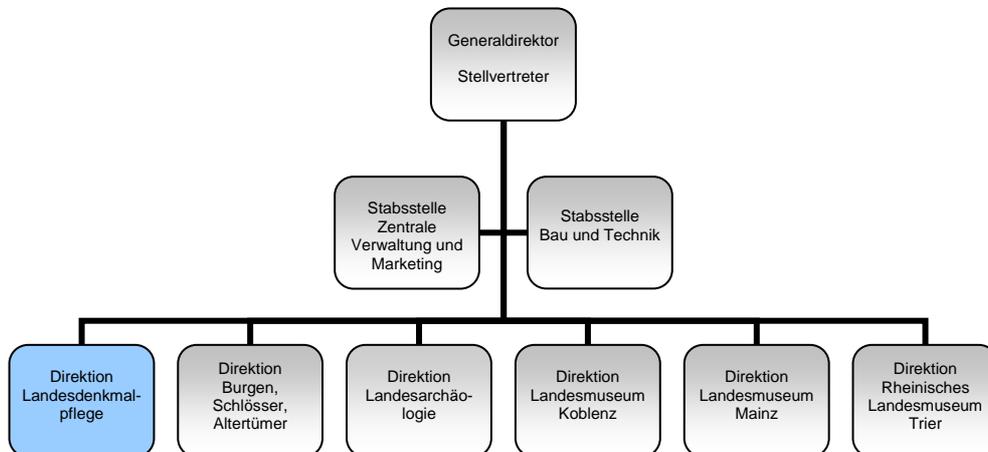
Leistungsstruktur und Förderverfahren waren nicht hinreichend transparent.

Die Direktion Landesdenkmalpflege schöpfte ihre Einnahmemöglichkeiten nicht aus. Bei rechtzeitiger Anpassung der Gebührensätze hätten Mehreinnahmen erzielt werden können.

1 Allgemeines

Die Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz (GDKE) ist eine dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur unmittelbar nachgeordnete obere Landesbehörde. Zu ihren Einrichtungen zählt auch die Direktion Landesdenkmalpflege, die für die fachlichen Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege zuständig ist.

Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz



Das Organigramm zeigt die GDKE mit ihren Einrichtungen.

Der Rechnungshof hat die Aufbau- und Ablauforganisation der Direktion Landesdenkmalpflege sowie stichprobenweise deren Haushalts- und Wirtschaftsführung geprüft. Die Reihe der Prüfungen von Einrichtungen, die 2007 und 2008 der GDKE zugeordnet wurden, ist damit abgeschlossen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Aufwendiges Genehmigungsverfahren

Entscheidungen über Anträge auf Veränderungen an Kulturdenkmälern treffen die unteren Denkmalschutzbehörden (Kreisverwaltungen und kreisfreie Städte) im Benehmen mit der Denkmalfachbehörde (GDKE - Direktion Landesdenkmalpflege -). Ihr sind dabei die vollständigen Anträge und Entscheidungsvorschläge vorzulegen¹. Entsprechend diesen Vorgaben waren auch mit einfachen und fachlich gleichartigen Vorgängen zwei Stellen befasst.

Vereinfachte Genehmigungsverfahren werden beispielsweise in Berlin, Hessen, Niedersachsen und Sachsen angewandt. So hat Sachsen in einer Verwaltungsvorschrift geregelt, für welche Fallgruppen weiterhin eine Stellungnahme der Denkmalfachbehörde erforderlich ist, und für die anderen Fallgruppen das Einvernehmen im Voraus erteilt.

Auch in Rheinland-Pfalz könnte das Verfahren vereinfacht und beschleunigt werden. Hierzu würde bereits beitragen, wenn für bestimmte Routineangelegenheiten, wie für übliche Reparatur- und Bauunterhaltungsmaßnahmen, das Benehmen allgemein hergestellt würde. Außerdem könnten Kulturdenkmäler kategorisiert werden in solche, für die Veränderungsanträge der Direktion Landesdenkmalpflege vorzulegen sind, und andere, für die allgemein das Benehmen herzustellen wäre. Für die unteren Denkmalschutzbehörden sollten verstärkt Schulungen und Handreichungen angeboten werden. Spätestens die von der Landesregierung für 2012/2013 angekündigte retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung² sollte zum Anlass genommen werden, ein einfacheres und wirtschaftlicheres Verfahren zu entwickeln.

Das Ministerium hat erklärt, die Empfehlungen des Rechnungshofs würden in die vorgesehene Gesetzesfolgenabschätzung ebenso wie in die Hinweise auf das denkmalschutzrechtliche Genehmigungsverfahren mit einfließen. Die Denkmalfachbehörde sei grundsätzlich bereit, mit denjenigen unteren Denkmalschutzbehörden in einem vereinfachten Verfahren zur Benehmensherstellung zusammenzuarbeiten, die über eine entsprechende Qualifikation verfügen. Ein Leitfaden hierzu werde erarbeitet. Die GDKE werde sich verstärkt um die fachliche Schulung der unteren Denkmalschutzbehörden bemühen.

2.2 Verzögerungen bei der Erstellung der Denkmalliste

Geschützte Kulturdenkmäler sind nach den gesetzlichen Vorgaben in die Denkmalliste einzutragen. Bei dieser Liste handelt es sich um ein nachrichtlich geführtes Verzeichnis, mit dem keine Rechtswirkungen verbunden sind. Die Denkmalliste ist von der Direktion Landesdenkmalpflege zu erstellen und fortzuführen. Eintragung und Löschung erfolgen im Benehmen mit den unteren Denkmalschutzbehörden, die zuvor die betreffenden Gemeinden zu hören haben. Die unteren Denkmalschutzbehörden haben die Eigentümer von Eintragungen und Löschungen zu unterrichten³.

Nach den Angaben der GDKE war bis August 2010 erst mit 14 von 36 unteren Denkmalschutzbehörden das Benehmen über die Eintragungen in die Denkmalliste hergestellt. Die Unterrichtung der Denkmaleigentümer stand noch aus.

¹ § 13 a Abs. 3 Satz 1 und 2 Denkmalschutzgesetz (DSchG) vom 23. März 1978 (GVBl. S. 159), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 301), BS 224-2.

² Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Denkmalschutz- und -pflegegesetzes vom 4. Dezember 2007 (Drucksache 15/1716 S. 15).

³ § 10 DSchG.

Das Ministerium hat erklärt, das Verfahren zur Herstellung des Benehmens mit den unteren Denkmalschutzbehörden sei zügig nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung am 10. Dezember 2008 eingeleitet worden. Es gestalte sich wegen der Befassung der kommunalen Gremien und insbesondere der Anhörung der Gemeinden unerwartet zeitaufwendig.

2.3 Verbesserungsbedürftige Aufbau- und Ablauforganisation

Die Aufbau- und die Ablauforganisation der Direktion Landesdenkmalpflege waren nicht zweckmäßig gestaltet:

- Bei der Direktion Landesdenkmalpflege waren elf wissenschaftliche Kräfte für Denkmalschutz und Denkmalpflege in bestimmten regionalen Bereichen zuständig (Gebietsreferate). Einige davon waren zum Teil auch mit zentralen Fachaufgaben befasst, wie z. B. für die Bereiche Denkmalliste, Denkmaltopographie, Inventarisierung der Kulturdenkmäler und Bibliothek. Bei den Landesämtern für Denkmalpflege in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen werden die vorgenannten Aufgaben zentral erledigt.
- Wissenschaftliche Kräfte bearbeiteten viele allgemeine Anfragen von Bürgern und Behörden. Eine zentrale Stelle für einfachere Auskünfte und Zuarbeiten war nicht eingerichtet.
- Die Archive wurden nicht zentral geführt und waren nicht vernetzt. Dadurch entstand vermeidbarer Aufwand u. a. für die Suche nach Bearbeitungsunterlagen.
- Für Dienstreisen fielen Kosten von rund 184.000 € jährlich an. Allein im Bereich der Gebietsreferate entsprachen die reinen Fahrzeiten der Arbeitszeit von etwa 80 % einer Vollzeitkraft. Weite Dienstreisen wären zum Teil vermeidbar gewesen, wenn Fachpersonal dezentral an den vorhandenen GDKE-Standorten in Koblenz, Trier und Speyer eingesetzt worden wäre. Hierdurch hätte auch die Kontaktpflege mit den unteren Denkmalschutzbehörden und Denkmaleigentümern intensiviert werden können. Sollten Verfahrensvereinfachungen beim Zusammenwirken mit den unteren Denkmalschutzbehörden umgesetzt werden, könnte sich die Zahl der Dienstreisen verringern.

Inwieweit für nichtwissenschaftliche Aufgaben Personal des gehobenen Dienstes anstelle von wissenschaftlichen Kräften eingesetzt werden kann, hatte die GDKE noch nicht geprüft.

Das Ministerium hat erklärt, der GDKE sei die Notwendigkeit der Anpassung der Organisationsstruktur an die aktuelle gesetzbedingte Entwicklung bekannt. Organisatorische Veränderungen würden innerhalb der GDKE seit September 2009 von der Arbeitsgruppe "Personalentwicklung Direktion Landesdenkmalpflege" vorbereitet. Ziel sei es, bis Ende 2011 eine neue Struktur zu entwickeln. Außerdem sollte auf der Basis der Feststellungen des Rechnungshofs und der eigenen Überlegungen kurzfristig die umfassende Organisationsuntersuchung in der Direktion Landesdenkmalpflege fortgeführt werden. Im Rahmen der Untersuchung könne sich die Einrichtung einer Geschäftsstelle, die Fachverwaltungsaufgaben wahrnehme, ergeben. Bezüglich der Archivproblematik sei der EDV-technische Vernetzungs- und Umstrukturierungsprozess begonnen worden. Es werde geprüft, ob die Erprobung einer dezentralen Struktur der Landesdenkmalpflege im Rahmen eines Modellversuchs realisiert werden könne.

2.4 Kennzahlengestütztes Berichtswesen fehlte

Die Leistungsstruktur der Direktion Landesdenkmalpflege war nicht übersichtlich. Aufbereitete Daten über die Aufgabenerfüllung lagen kaum vor. Beispielsweise fehlten Daten über Anträge und Genehmigungen für Veränderungen an Kulturdenkmälern oder über Ablehnungen von Förderanträgen. Ein kennzahlengestütztes Berichtswesen, das auch mehrjährige Entwicklungen aufzeigt, fehlte. Dadurch mangelte es an Grundlagen für die Steuerung, den Personaleinsatz sowie für die Bemessung des Personalbedarfs und der Wirtschaftlichkeit.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen des weiteren Aufbaus der Stabsstelle Zentrale Verwaltung und Marketing der GDKE sei die Schaffung einer Controlling-Einheit vorgesehen. Dadurch würden das Berichtswesen und die betriebswirtschaftliche Auswertung erheblich intensiviert. Das Instrument Führung durch Zielvereinbarung werde implementiert.

2.5 Förderverfahren zu wenig transparent

Die Direktion Landesdenkmalpflege bewilligte in den Jahren 2007 bis 2009 Zuwendungen zur Erhaltung, Sicherung und Wiederherstellung von nichtstaatlichen Kulturdenkmälern im Umfang von mehr als 4,6 Mio. € jährlich⁴. Die Entscheidungen über die Bewilligungen trafen ausschließlich die wissenschaftlichen Kräfte der Gebietsreferate. Entscheidungsgründe waren allerdings nicht hinreichend dokumentiert. Das Verfahren war dadurch weder einheitlich noch transparent.

Das Ministerium hat erklärt, die Verwaltungsvorschrift aus dem Jahr 1994 zur Regelung der Zuwendungen werde überarbeitet. Bis Ende 2011 solle ein einheitliches und effektives Verwaltungshandeln sichergestellt werden. Besonders berücksichtigt würden u. a. die Dokumentation der Entscheidung sowie die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips durch intensivere Einschaltung der Leitung der GDKE.

2.6 Gebührensätze nicht angepasst

Die Direktion Landesdenkmalpflege erhob Verwaltungsgebühren für die Erteilung von Bescheinigungen zur Inanspruchnahme einer Steuervergünstigung für Herstellungs- und Anschaffungskosten sowie über den Abzug von Erhaltungsaufwand bei Baudenkmalern und sonstigen schutzwürdigen Kulturgütern. Die Einnahmen von 26.000 € jährlich waren nicht kostendeckend. Mehreinnahmen hätten erzielt werden können, wenn den Fällen die zu Vergleichszwecken herangezogenen durchschnittlichen Gebührensätze der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zugrunde gelegt worden wären.

Darüber hinaus wurden bei der Bearbeitung der Steuerbescheinigungen Verwaltungsvorschriften (Bescheinigungsrichtlinien) angewandt, die bereits 1999 bzw. 2002 außer Kraft getreten waren.

Das Ministerium hat erklärt, die Entgeltordnung der GDKE werde zurzeit überarbeitet. Eine Anhebung werde geprüft. Eine neue Verwaltungsvorschrift werde vorbereitet.

⁴ Ist-Ausgaben nach den Aufzeichnungen der GDKE.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung des denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens zu prüfen,
- b) die unteren Denkmalschutzbehörden verstärkt zu schulen,
- c) weiterhin darauf hinzuwirken, dass mit allen unteren Denkmalschutzbehörden das Benehmen über die Eintragungen in die Denkmalliste hergestellt wird und die Denkmaleigentümer entsprechend informiert werden,
- d) die Aufbau- und Ablauforganisation zweckmäßiger zu gestalten,
- e) ein kennzahlengestütztes Berichtswesen einzuführen,
- f) die Entscheidung über die Bewilligung von Zuwendungen zur Erhaltung, Sicherung und Wiederherstellung nichtstaatlicher Kulturdenkmäler transparenter zu gestalten,
- g) die Gebühren für Steuerbescheinigungen anzupassen und Bescheinigungsrichtlinien zu erstellen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 17

**Landesbibliothekszenrum Rheinland-Pfalz
- zu hoher Personalbestand und unwirtschaftliche
Verfahren -**

Im Jahr 2004 wurden die Landesbibliotheken und Büchereistellen in dem Landesbibliothekszenrum zusammengeführt. Mit der Organisationsreform waren keine messbaren Ziele verbunden. Daher fehlten Grundlagen für eine Erfolgskontrolle.

Sechs Jahre nach der Organisationsreform bestanden erhebliche Personalüberhänge. Stellen von mindestens 15,5 Vollzeitkräften mit Personalkosten von nahezu 1 Mio. € können abgebaut werden.

Aufbau- und Ablauforganisation waren teilweise nicht wirtschaftlich gestaltet. Die Büchereistellen arbeiteten uneinheitlich. Möglichkeiten der Informationstechnologie, der Aufgabenübertragung auf Dritte und zur Gebührenanpassung waren nicht ausgeschöpft.

Die Förderrichtlinien für das öffentliche Bibliothekswesen waren nicht mehr aktuell und regelten das Verfahren nur unvollständig. Anreize für Kooperationen öffentlicher Bibliotheken und gemeinsame Einrichtungen fehlten weitgehend.

1 Allgemeines

Das Land errichtete zum 1. September 2004 das Landesbibliothekszenrum Rheinland-Pfalz (LBZ)¹. In ihm führte es folgende Einrichtungen zusammen:

- aus dem Bereich des wissenschaftlichen Bibliothekswesens die Rheinische Landesbibliothek in Koblenz, die Pfälzische Landesbibliothek in Speyer sowie die Bibliotheca Bipontina in Zweibrücken,
- aus dem Bereich des öffentlichen Bibliothekswesens die Landesbüchereistelle Rheinland-Pfalz in Koblenz und die staatliche Büchereistelle Rheinhessen-Pfalz in Neustadt an der Weinstraße.

¹ Rundschreiben des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur vom 19. Juli 2004 (GAmtsbl. S. 335).

Die bis zur Organisationsreform selbstständigen Dienststellen werden als Einrichtungen des LBZ weitergeführt.



Das Schaubild zeigt die Einrichtungen des LBZ und deren Standorte.

Die Landesbibliotheken versorgen Bürgerinnen und Bürger mit wissenschaftlichen Informationen und Literatur. Die Büchereinstellen sind Serviceeinrichtungen für öffentliche Bibliotheken in Rheinland-Pfalz².

Der Rechnungshof hat die Auswirkungen der Reform 2004 auf die Aufbau- und Ablauforganisation, den Personaleinsatz sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Einrichtungen des LBZ geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Reform ohne konkrete Zielvorgaben

Das ehemalige Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur hatte die Ziele der Reform nur allgemein beschrieben. Beispielsweise sollten durch die Zusammenführung der Verwaltung und von Führungspositionen, die Einrichtung zentraler Fachreferate und eine gemeinsame EDV Synergieeffekte genutzt werden, um das Angebot der Bibliotheken und Büchereinstellen qualitativ wie quantitativ zu verbessern. Einsparungen im Personalbereich, beispielsweise durch Verzicht auf die Wiederbesetzung von Stellen, sollten Freiraum schaffen, um die Sachausgaben erhöhen zu können³. Konkrete Indikatoren, wie angestrebte Steigerungsraten bei Medienentlehnungen und Lesefördermaßnahmen, waren nicht festgelegt worden. Daher fehlten Grundlagen für Erfolgskontrollen⁴.

² Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Vorwort zu Kapitel 09 55 Landesbibliothekszentrum Rheinland-Pfalz.

³ Presseerklärung des Ministeriums vom 9. Juli 2004.

⁴ § 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, in Verbindung mit Nrn. 1.3 und 2 zu § 7 VV-LHO.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat erklärt, die Gründung des LBZ sei erfolgt, um die bibliothekarische Versorgung der Bevölkerung zu verbessern, nicht primär aus Wirtschaftlichkeitserwägungen. Es lege Wert darauf, dass für die Arbeit des LBZ nachvollziehbare und angesichts der Haushaltslage realistische Ziele formuliert würden. Künftig würden entsprechende Überprüfungen vorgenommen.

2.2 Vermeidbare Doppelstrukturen

Aufbau- und Ablauforganisation der Büchereistellen blieben nach Eingliederung in das LBZ nahezu unverändert. Sie erledigten gleiche Aufgaben mit unterschiedlicher regionaler Zuständigkeit. Bezeichnend für die weitgehend fortgeführte Eigenständigkeit waren u. a. getrennt gestaltete Internetauftritte und unterschiedliche Verfahrensweisen bei der Führung der Ergänzungsbüchereien⁵, der Gewährung von Rabatten beim Verkauf von Bibliotheksartikeln und der Gestaltung von Bewilligungsbescheiden. Insoweit war die im Organigramm des LBZ ausgewiesene einheitliche Büchereistellenabteilung noch nicht umgesetzt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre eine Büchereistelle mit landesweiter Zuständigkeit und angegliederter Außenstelle zweckmäßiger und wirtschaftlicher. Durch eine einheitliche Leitung würde eine verbesserte Steuerung ermöglicht, der Abstimmungsbedarf könnte reduziert und es müssten nicht zwei Ergänzungsbüchereien betrieben werden.

Darüber hinaus läuft der Mietvertrag für die Räume der Büchereistelle in Neustadt an der Weinstraße im Jahr 2014 aus. Für den südlichen Landesteil könnte - mit Ausnahme der Bibliotheca Bipontina in Zweibrücken - bei einer Verlagerung nach Speyer nur noch ein Standort für das LBZ realisiert werden. Mietzahlungen von rund 100.000 € jährlich ließen sich vermeiden.

Das Ministerium hat erklärt, Strukturveränderungen hätten nicht sofort umgesetzt werden können. Viele Dienstleistungen der Büchereistellen seien bereits angeglichen worden. Es sei zu prüfen, ob es fachlich und wirtschaftlich sinnvoll sein könne, nur noch eine zentrale Ergänzungsbücherei im Süden des Landes vorzuhalten. Bezüglich der empfohlenen Verlagerung der Büchereistelle Neustadt an der Weinstraße nach Speyer werde frühzeitig eine Kosten- und Nutzenanalyse durchgeführt.

2.3 Zu hoher Personalbestand

Die Zahl der besetzten Stellen ging seit der Organisationsreform 2004 bis Ende 2008 um vier auf 124 Stellen⁶ zurück. Allerdings waren die Möglichkeiten zur Stellenreduzierung noch nicht hinreichend genutzt:

- Im Bereich der zentralen Verwaltung bestand ein Personalüberhang von zwei Kräften. Unter anderem war es zur Aufgabenerfüllung nicht erforderlich, neben der Verwaltungsleitung eine Kraft in Besoldungsgruppe A 12 beizubehalten.
- Weiteres Einsparpotenzial ergab sich durch Leistungsvergleiche zwischen den Landesbibliotheken Koblenz und Speyer sowie zwischen den Büchereistellen Neustadt an der Weinstraße und Koblenz. Gemessen an dem jeweiligen Arbeitsumfang waren bei der Landesbibliothek Speyer 7,5 und bei der Büchereistelle Koblenz mindestens sechs Stellen entbehrlich. Darüber hinaus sind Stellenreduzierungen realisierbar, wenn u. a. Leistungen der Büchereistellen privaten Anbietern übertragen werden.

Mindestens 15,5 besetzte Stellen können abgebaut werden. Dadurch lassen sich Personalkosten von nahezu 1 Mio. € jährlich⁷ vermeiden.

⁵ Im Rahmen der Ergänzungsbüchereien beschaffen die Büchereistellen Medien und stellen diese öffentlichen Bibliotheken zur Verfügung.

⁶ Stellenanteile sind aus Gründen der Vereinfachung auf ganze oder halbe Stellen gerundet.

⁷ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2010 des Ministeriums der Finanzen.

Das Ministerium hat erklärt, eine halbe Stelle sei in der Verwaltung Speyer bereits abgebaut, eine Kraft sei zu einer anderen Einrichtung versetzt und zwei Stellen seien abgesenkt worden. Die angesprochene A 12-Stelle werde umgewandelt. Außerdem habe sich das LBZ mit dem Vorschlag des Rechnungshofs zu den Stelleneinsparungen bei der Landesbibliothek Speyer einverstanden erklärt. Wenn Stellen tatsächlich eingespart werden könnten, sollten sie Bereichen zugute kommen, die bislang unterversorgt seien. Den Vergleich der Leistungskennzahlen der Büchereistellen werde das Ministerium zum Anlass nehmen, weitere Einsparmöglichkeiten zu prüfen.

Ein dauerhafter Personalbedarf für unterversorgte Bereiche wurde vom Rechnungshof nicht festgestellt. Ein entsprechender Nachweis hierfür wurde bisher nicht erbracht. Daher sollten die aufgezeigten Möglichkeiten zur Verringerung der Stellen und der Personalkosten umfassend genutzt werden. Dies führt nicht zu Qualitätseinbußen bei der Aufgabenerledigung.

2.4 Nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten der Informationstechnik

Die Büchereistellen versandten u. a. Förderantragsformulare, Buchempfehlungslisten und Informationsschriften vielfach auf dem Postweg. Vermeidbarer Aufwand für Kopier-, Kuvertierungs- und Versandarbeiten war die Folge, da diese Vorgänge einfacher online abgewickelt werden können. Dies gilt auch für die Bestellung von Medien der Ergänzungsbüchereien. Allerdings fehlte auch bei den öffentlichen Bibliotheken teilweise die erforderliche Informationstechnik.

Für EDV-Serviceleistungen bei öffentlichen Bibliotheken wandte das LBZ Arbeitszeitanteile von umgerechnet einer Vollzeitkraft auf. Der Personalaufwand ließe sich verringern, wenn ein zentraler Terminalserver eingerichtet würde, auf den die öffentlichen Bibliotheken zugreifen könnten.

Das Ministerium hat erklärt, die Vorschläge zur Verfahrensvereinfachung würden zeitnah umgesetzt. Nach einer Übergangsphase werde ab 2013 u. a. eine EDV-Ausstattung als eine notwendige Voraussetzung für künftige Förderungen öffentlicher Bibliotheken festgeschrieben. Die Einrichtung eines Zentralserver sei geplant und werde im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten in naher Zukunft umgesetzt.

2.5 Überhöhter Aufwand bei Dienstleistungen der Büchereistellen

Die Büchereistellen bearbeiteten rund 70.000 Medien jährlich ausleihfertig für öffentliche Bibliotheken, Schulbibliotheken und die Ergänzungsbüchereien. Allein für den Einsatz von 7,5 Kräften entstanden Personalkosten von 6,00 € je Medium. An Gebühren erhoben die Büchereistellen von den öffentlichen Bibliotheken lediglich 2,20 € je Medium. Dagegen berechnete ein privater Anbieter für die Bearbeitung 4,20 € je Medium.

Außerdem beschafften die Büchereistellen Bibliotheksartikel und verkauften sie an öffentliche Bibliotheken weiter. Die Zwischenschaltung der Büchereistellen war nicht notwendig. Ferner könnten Kosten verringert werden, wenn anstelle der Fahrdienste des LBZ künftig private Paketdienste mit dem Transport von Medien zu den öffentlichen Bibliotheken beauftragt werden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde das Angebot zur Medienbearbeitung im Hinblick auf den notwendigen Umfang der Beratung durch das LBZ und mögliche Angebote auf dem freien Markt kritisch überprüfen. Auch der Verkauf an öffentliche Bibliotheken werde untersucht. Die Einsparung bei den Fahrten, die durch die Büchereistelle Koblenz selbst durchgeführt würden, werde geprüft, somit auch die Übertragung an Dritte mit möglichen Einsparpotenzialen.

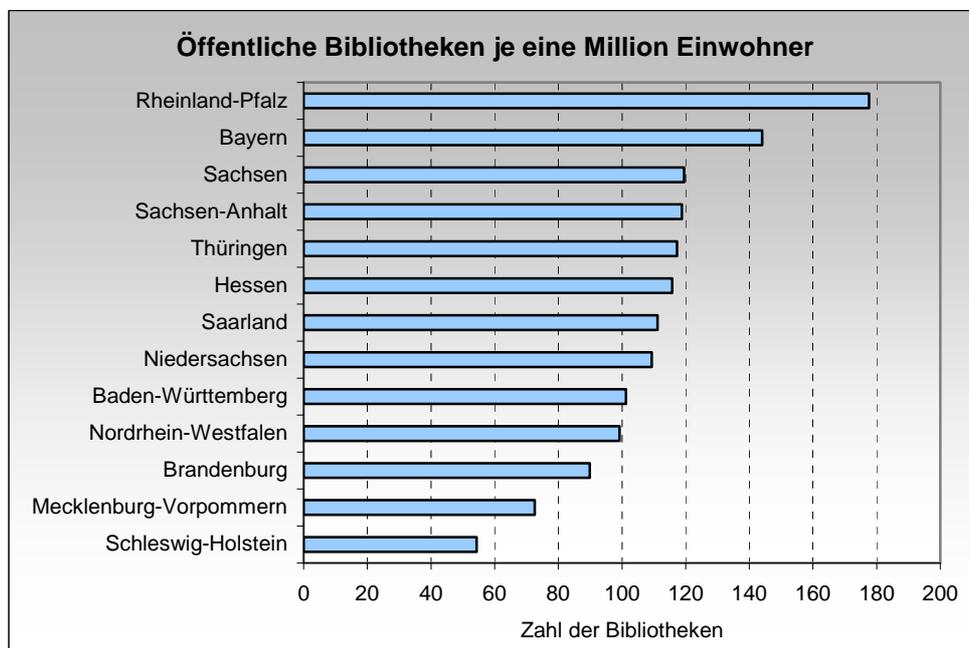
2.6 Förderprogramm dringend verbesserungsbedürftig

Das LBZ bewilligte 2005 bis 2008 öffentlichen Bibliotheken - weitgehend aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs⁸ - insgesamt Zuwendungen von rund 1,2 Mio. €⁹. Grundlage der Förderung war eine Verwaltungsvorschrift von 1994¹⁰. Diese war teilweise nicht mehr aktuell und regelte das Förderverfahren sowie die -voraussetzungen nicht hinreichend.

Ebenso waren keine Bagatellgrenzen festgelegt. Daher hätten die allgemeinen zuwendungsrechtlichen Vorgaben, nach denen die zuwendungsfähigen Ausgaben mindestens 12.500 € und die Zuwendungen mindestens 5.000 € betragen sollen¹¹, beachtet werden müssen. Tatsächlich lagen die Förderbeträge 2008 in 62 % der Fälle unter 1.000 €

Die Wirksamkeit der Förderungen wurde nicht untersucht, u. a. weil Kennzahlen für Erfolgskontrollen nicht oder nicht hinreichend vorhanden waren.

Rheinland-Pfalz verfügt im Vergleich mit den anderen Flächenländern - unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen - über die meisten öffentlichen Bibliotheken¹².



Das Diagramm zeigt, dass in Rheinland-Pfalz im Ländervergleich die meisten öffentlichen Bibliotheken - bezogen auf jeweils 1 Mio. Einwohner - bestehen.

⁸ § 18 Abs. 1 Nr. 8 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 2009 (GVBl. S. 277), BS 6022-1.

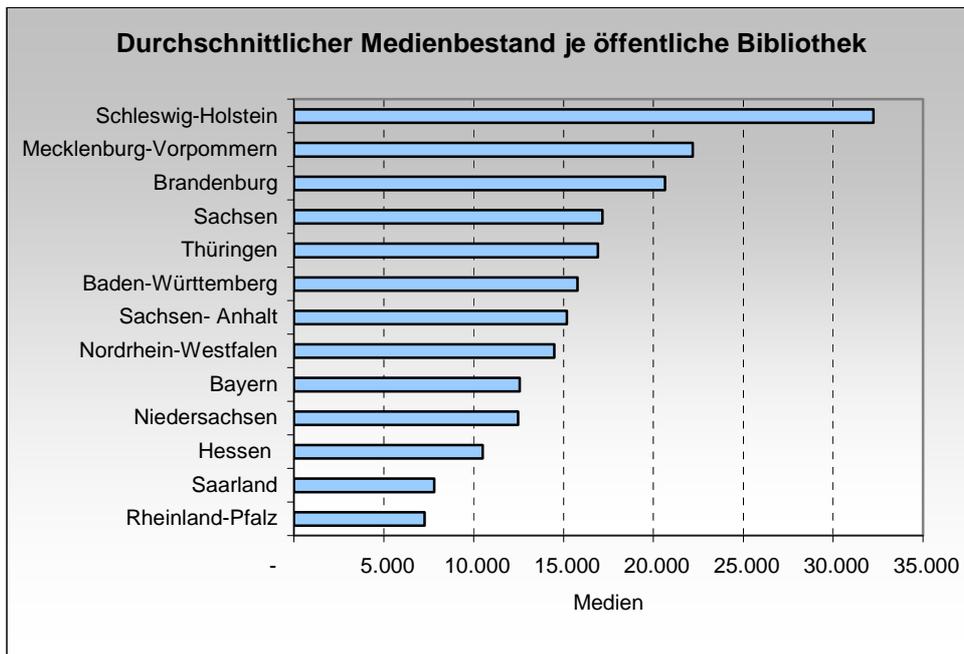
⁹ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 55 Landesbibliothekszentrum Rheinland-Pfalz, Titelgruppe 72 Öffentliches Bibliothekswesen.

¹⁰ Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung und Kultur vom 18. Januar 1994 über die "Förderung des öffentlichen Bibliothekswesens in Rheinland-Pfalz" (GAmtsBl. S. 181, GAmtsBl. 2003 S. 800, Amtsbl. 2008 S. 502).

¹¹ Nr. 1.2, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

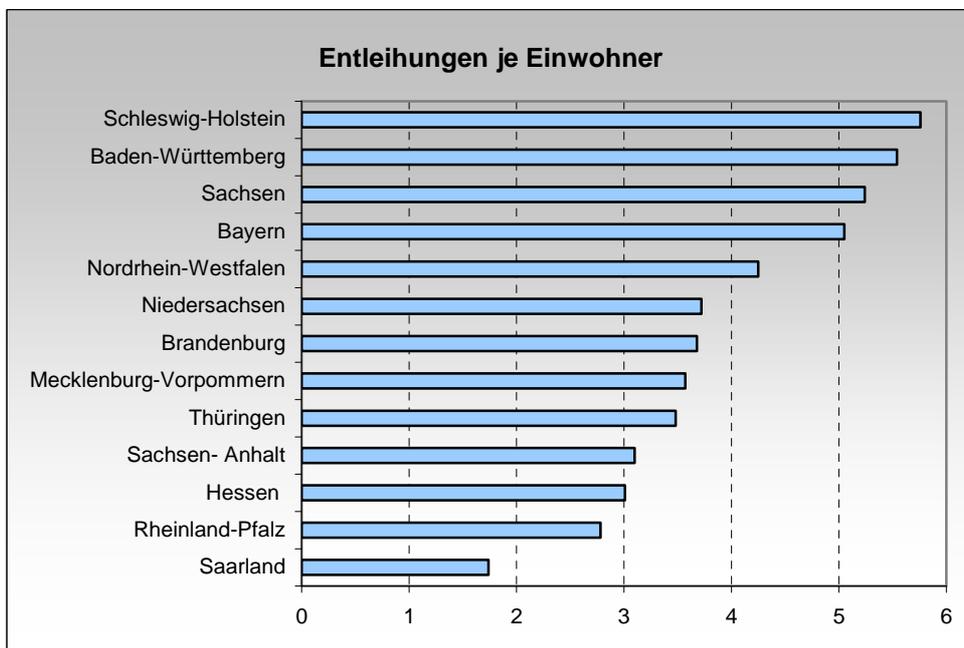
¹² Vgl. Deutsche Bibliotheksstatistik - DBS - 2007, Öffentliche Bibliotheken - Gesamtstatistik.

Gleichzeitig sind die öffentlichen Bibliotheken in Rheinland-Pfalz mit dem niedrigsten durchschnittlichen Medienbestand ausgestattet¹².



Im Ländervergleich nimmt Rheinland-Pfalz hinsichtlich des durchschnittlichen Medienbestands je Bibliothek den letzten Platz ein.

Bei der Zahl der Entleihungen je Einwohner nimmt Rheinland-Pfalz den vorletzten Platz ein¹².



Das Diagramm verdeutlicht, dass lediglich die saarländischen Bibliotheken weniger Entleihungen je Einwohner als die rheinland-pfälzischen Bibliotheken aufweisen.

Vor diesem Hintergrund sollten nach Auffassung des Rechnungshofs durch die Förderungen stärkere Anreize für Kooperationen und Vernetzungen öffentlicher Bibliotheken geschaffen werden. Damit könnten die kleinteilige Struktur gestrafft und attraktivere Medienangebote erreicht werden.

Das Ministerium hat erklärt, eine Anpassung der Verwaltungsvorschrift zur Förderung des öffentlichen Büchereiwesens sei im Entwurf abgeschlossen. Die Aufnahme von Bagatellgrenzen werde dort berücksichtigt. Die Erfolgskontrolle werde, wie vom Rechnungshof gefordert, verstärkt werden. Grundlage seien die in den neuen Förderrichtlinien formulierten Ziele der Landesregierung. Entsprechende Kennzahlen seien oder würden vom LBZ regelmäßig festgelegt.

Bezüglich der Ländervergleiche hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass die Situation in Rheinland-Pfalz hinsichtlich der Größe, des Medienbestands und der personellen Betreuung der Bibliotheken - insbesondere im ländlichen Raum - große Unterschiede zu anderen Ländern aufweise. Die Vielzahl kleiner öffentlicher Bibliotheken hänge ursächlich mit der Gemeindestruktur zusammen. Träger seien neben den Kirchen Ortsgemeinden mit begrenzter Leistungsfähigkeit. Vergleiche man die Effizienz, also Ausgaben je Entleihung, so stehe Rheinland-Pfalz mit 1,96 € unter den Flächenländern an erster Stelle. Diese Feststellung schließe nicht aus, dass u. a. durch Verschärfung der Förderkriterien auf mehr Kooperation bzw. größere Einheiten hingearbeitet werde.

Bezüglich der vom Ministerium angeführten geringen Ausgaben je Entleihung gibt der Rechnungshof zu bedenken, dass die öffentlichen Bibliotheken in Bayern und Schleswig-Holstein erheblich höhere Entleihzahlen aufweisen, obwohl deren Mittelausatz nur um 0,07 € und 0,08 € je Entleihung¹³ höher ist. Dies zeigt, dass in Rheinland-Pfalz Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Medienangebots ergriffen werden sollten. Hierzu könnten beispielsweise die bei einem Personalabbau in den Büchereistellen freiwerdenden Mittel eingesetzt werden.

Unabhängig hiervon ist nach dem zwischenzeitlich vorgelegten Entwurf einer neuen Förderrichtlinie u. a. vorgesehen, dass ab 2013 Förderungen unter 1.000 € nicht mehr möglich sind. Außerdem werden eine gemeinsame Trägerschaft oder sonstige Formen kostensparender gemeinsamer Organisationen für benachbarte kleinere Gemeinden empfohlen. In Orten mit Bibliotheken in unterschiedlicher Trägerschaft soll eine Zusammenlegung angestrebt werden.

2.7 Gebühren - Einnahmemöglichkeiten nicht ausgeschöpft

Die Landesbibliotheken erhoben Gebühren von jeweils 1,00 € für die Fernleihe je Bestellung und bei Überschreitung der Leihfrist je angefangene Woche. Jährliche Benutzungsgebühren, wie in anderen Ländern gefordert, wurden in Rheinland-Pfalz nicht verlangt.

Die vorgenannten Fernleih- und Säumnisgebühren waren vergleichsweise gering. Landesbibliotheken in mindestens 13 Ländern erhoben 1,50 € für die Fernleihe und durchschnittlich 2,20 € für die erste Mahnung.

Würden in Rheinland-Pfalz entsprechende Gebühren erhoben, könnten jährlich Mehreinnahmen von geschätzt 20.000 € für die Fernleihe und 27.000 € für Fristüberschreitungen erzielt werden. Weitere Einnahmen wären realisierbar, wenn bei den Landesbibliotheken eine jährliche Benutzungsgebühr gefordert würde. Diese Einnahmen würden die mit der Erhebung verbundenen Kosten bei Weitem übersteigen.

Das Ministerium hat erklärt, die Erhöhung der Säumnisgebühr sei unstrittig. Die Gebühr werde auf 2,00 € pro Woche und Medium angehoben. Mit einer Erhöhung der Fernleihgebühren würden in Koblenz und Speyer erhebliche Standortvorteile abgeschafft. Die Gebühren seien dann gleich hoch wie die der konkurrierenden Hochschulbibliotheken in Karlsruhe, Mannheim und Heidelberg. Außerdem würde bei einer Erhöhung der Fernleihgebühren ein Rückgang der Fernleihzahlen eintreten. Die prognostizierten Mehreinnahmen würden deshalb nicht erreicht. Die Einführung von Benutzungsgebühren werde abgelehnt. Die Erreichung des Ziels

¹³ Vergleichszahlen nach der Deutschen Bibliothekstatistik von 2009.

„Bildung für alle“ solle nicht durch Barrieren erschwert werden. Die aktuelle Haushaltslage zwingt eventuell zur Revision politischer Zielvorgaben. Wegen der Grundsatzfrage erscheine eine Befassung der zuständigen Landtagsausschüsse sinnvoll.

Hierzu wird bemerkt, dass die Haushaltsrechnungen 2007 bis 2009 für das LBZ einen Zuschussbedarf von jeweils mehr als 9,5 Mio. € jährlich auswiesen. Daher sollte der Empfehlung zu einer moderaten Erhöhung der Fernleihgebühren entsprochen werden, zumal auch die Bibliothek der Universität Koblenz-Landau eine Gebühr von 1,50 € je Bestellung erhebt. Bezüglich des Vorschlags zur Einführung einer Benutzungsgebühr bleiben die Ergebnisse der Beratungen der Landtagsausschüsse abzuwarten. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen Benutzungsgebühren zwischen 10,00 € und 40,00 € jährlich erhoben werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) messbare Ziele vorzugeben und die Zielerreichung zu kontrollieren,
- b) weiterhin auf eine Angleichung der Dienstleistungen der Büchereistellen und deren einheitliche Steuerung hinzuwirken,
- c) die Vorhaltung einer zentralen Ergänzungsbücherei und die Verlagerung der Büchereistelle in Neustadt an der Weinstraße nach Speyer zu prüfen,
- d) die Möglichkeiten der Informationstechnologie - auch im Bereich des Förderwesens - stärker zu nutzen,
- e) einen zentralen Terminalserver mit Zugriffsmöglichkeiten für die öffentlichen Bibliotheken einzurichten,
- f) die Möglichkeiten zur Vermeidung von Kosten im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Medien durch die Büchereistellen, dem Verkauf von Bibliotheksartikeln und dem Transport von Medien zu den öffentlichen Bibliotheken zu prüfen,
- g) die Förderrichtlinien zu überarbeiten und hierbei insbesondere Förderziele, Bagatellgrenzen und Anreize für Zusammenschlüsse oder Kooperationen öffentlicher Bibliotheken vorzusehen,
- h) den Erfolg von Fördermaßnahmen stärker zu kontrollieren,
- i) die Säumnisgebühren bei den Landesbibliotheken zu erhöhen,
- j) eine Anpassung der Fernleihgebühren an die Gebührensätze anderer Länder und die Einführung einer Benutzungsgebühr zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau besetzter Stellen umfassend zu nutzen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b, c, e, f, g, und j zu berichten.

**Nr. 18 Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz
- Ziele der Strukturreform teilweise noch nicht erreicht -**

Der in der Konzeption "Landesforsten: zukunftsfähige Strukturen" u. a. vorgesehene Einsatz von Produktleitern bietet eine Reihe von Ansatzpunkten zur Verringerung der Personalkosten. Bei konsequenter Umsetzung und Nutzung weiterer Verbesserungsmöglichkeiten können mittelfristig insgesamt 83 Stellen abgebaut und dadurch Personalkosten von mehr als 7 Mio. € jährlich vermieden werden.

1 Allgemeines

Der Ministerrat stimmte Ende 2002 der Konzeption "Landesforsten: zukunftsfähige Strukturen" zu. Diese sah u. a. vor, verstärkt revier- und forstamtsübergreifend Spezialisten (Produktleiter) einzusetzen. Die Gründe hierfür lägen in der Globalisierung der Holzmärkte und dem damit verbundenen Wettbewerbsdruck. Zudem verlangten finanzpolitische Vorgaben eine Rückführung des Personalkostenbudgets sowie weitere Einsparungen¹.

Der Rechnungshof hat die Umsetzung des Konzepts über den Einsatz von Produktleitern untersucht. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere darauf, ob die Arbeitsprozesse zweckmäßig gestaltet und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt worden sind.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Möglicher Abbau von Revierleiterstellen

Das Konzept umfasste auch erstmals die Trennung von technischer und biologischer Produktion von Holz. Die erstgenannte Aufgabe sollte nicht mehr durch die Revierleiter, sondern durch technische Produktionsleiter² erledigt werden. Zu deren Aufgabenbereich gehören alle Tätigkeiten, die zur Durchführung der betrieblichen Arbeiten notwendig sind, wie z. B. Arbeits- und Einsatzplanung sowie Steuerung der staatlichen Waldarbeiter, Auftragsvergaben an Unternehmen und Bereitstellung des Holzes.

Außerdem war nach dem Konzept beabsichtigt, die Forstreviere im Staatswald - wenn möglich auch im Kommunalwald - durch die Optimierung von Prozessen und die neue Zuordnung der Aufgaben auf jeweils 1.400 ha bis 1.800 ha zu vergrößern.

Aus einer Berechnung des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2007 geht hervor, dass die Revierleiter bei einer durchschnittlichen Reviergröße von ursprünglich 992 ha durch den Einsatz von technischen Produktionsleitern um 44 % ihrer bisherigen Aufgaben entlastet werden. Um eine vollständige Auslastung sicherzustellen, müssten die Forstreviere auf jeweils 1.771 ha vergrößert werden.

Wird diese Reviergröße erreicht, können mittelfristig unter Berücksichtigung zwischenzeitlich aufgelöster Forstreviere 45 Stellen von Revierleitern mit Personalkosten von 3,8 Mio. € jährlich³ abgebaut werden. Der Bedarf an technischen Produktionsleitern kann durch das vorhandene Personal gedeckt werden.

¹ Pressemitteilung des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz vom 27. November 2002.

² Der technische Produktionsleiter gehört zu den forstamtsübergreifenden Spezialisten.

³ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2009 des Ministeriums der Finanzen.

Das Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz hat erklärt, der kalkulatorische Ansatz des Rechnungshofs sei im Modell nachvollziehbar. Tatsächlich aber sei die Bildung und Abgrenzung der Forstreviere abhängig von den Gegebenheiten vor Ort und dem Einverständnis der bei der Organisation verantwortlichen Waldbesitzenden. Der Landesbetrieb strebe an, auch im Körperschaftswald die Obergrenze des Zielrahmens der Reviergröße bei Organisationsmaßnahmen zu erreichen. In Einzelfällen werde dieser Rahmen auch überschritten. Die durch Altersabgänge möglichen Einsparungen im gehobenen Dienst würden genutzt.

2.2 Möglicher Abbau von Gebietsförsterstellen

Die Funktion des Gebietsförsters war eingerichtet worden, um das Forstamt bei der Erledigung seiner Aufgaben auf Revier- und Forstamtsebene zu unterstützen. Die regionale Zuständigkeit erstreckte sich auf den Dienstbezirk dieses Forstamts und – je nach Auftrag – auf Dienstbezirke weiterer Forstämter.

In seinem Sachstandsbericht vom Mai 2003 kündigte das ehemalige Ministerium für Umwelt und Forsten als weiteren Schritt zur Umsetzung des Konzepts an, infolge der Zuordnung neuer Funktionen zu den Forstämtern die Zahl der Gebietsförster auf insgesamt 24 zu reduzieren.

Ende September 2009 waren 51 Stellen mit Gebietsförstern besetzt. Die Mehrzahl dieser Stellen hatten frühere Revierleiter inne, die durch Umstrukturierung der Forstreviere freigesetzt worden waren.

Wird die Zahl der Stellen um 27 verringert, können Personalkosten von 2,3 Mio. € jährlich³ vermieden werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Gebietsförsterstellen würden mittelfristig auf 24 Stellen zurückgeführt.

2.3 Möglicher Abbau von Produktleiterstellen

Ende 2009 waren neben den technischen Produktionsleitern insgesamt 73 Produktleiter mit Stellenanteilen von 58 Vollzeitkräften eingesetzt. Sie waren u. a. tätig in den Bereichen "Energieberatung/Biomassemanagement", "Walderlebnis/Erholung", "Umweltbildung", "Öffentlichkeitsarbeit/Marketing", "Entwicklung Biosphärenreservat", "Öffentliche Planungen", "Umweltvorsorge", "Jagdmanagement".

Nach den Erhebungen des Rechnungshofs waren die Produktleiter in den Produktbereichen "Öffentlichkeitsarbeit/Marketing", "Öffentliche Planungen" sowie "Umweltvorsorge" nur zu zwei Drittel und im Produktbereich "Walderlebnis/Erholung" lediglich zur Hälfte ihrer Arbeitszeit mit Aufgaben ihres Produktes ausgelastet. Im Übrigen erledigten sie nicht stellenbezogene Arbeiten. So betreute z. B. der Produktleiter für "Öffentliche Planungen" eine Ganztagschule.

Zu der nur teilweisen Auslastung trug bei, dass die Produktbereiche nicht hinreichend konkret beschrieben waren und von der Möglichkeit, die Produktleiter innerhalb ihres Produktbereichs verstärkt forstamtsübergreifend einzusetzen, zu wenig Gebrauch gemacht wurde.

Bei einer Zusammenfassung von Produktbereichen und einem forstamtsübergreifenden Personaleinsatz können mindestens elf Stellen mit Personalkosten von 970.000 € jährlich³ eingespart werden. Außerdem können Personalkosten von 140.000 € jährlich vermieden werden, wenn künftig anstelle von zehn Beamten des gehobenen Dienstes eine entsprechende Anzahl von Forstwirtschaftsmeistern (Entgeltgruppe 9) zum Beispiel im Bereich der Umweltbildung eingesetzt würden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde eine stärkere Koordination der Arbeitsbereiche der Produktleitungen und eine Verstärkung des forstamtsübergreifenden Einsatzes sowie der Konzentration der Bereiche intensiv geprüft. Die dadurch zu erzielenden Synergieeffekte würden durch Einsparungen im Zuge der Fluktuation umgesetzt. Zugesagte Personaleinsparungen würden sozialverträglich umgesetzt. Das darüber hinausgehende Einsparpotenzial werde im Rahmen der Personalstandsentwicklung realisiert.

2.4 Ausstehende Evaluation von Produktleiterstellen

Nach dem Sachstandsbericht des Ministeriums vom Mai 2003 zur Umsetzung des Konzepts sollten die Spezialistenfunktionen ebenso wie die vorhandenen Funktionen in regelmäßigen Abständen nach Inhalt, Umfang und Zuordnung einer systematischen Aufgabenkritik unterzogen werden. Allerdings war bis zum Abschluss der Erhebungen des Rechnungshofs keine Evaluation erfolgt.

Das Ministerium hat erklärt, die Evaluation der Produktleiterstellen mit einer angemessenen Methodik werde 2010 durchgeführt. Bis dahin frei werdende Produktleiterstellen würden in jedem Einzelfall vor einer Neubesetzung hinsichtlich der Erfordernisse überprüft.

2.5 Konzept nicht von allen Forstämtern umgesetzt

Das Ministerium erstellte im August 2006 ein "Positionspapier". Dieses sollte als Leitfaden für die weitere Entwicklung des Revierdienstes und die weitere Umsetzung der Strukturreform dienen. Danach wurde angestrebt, das Konzept des Einsatzes von technischen Produktionsleitern im Hinblick u. a. auf die Personaleinsparungsaufgaben und eine effizientere Ressourcensteuerung zum 1. Januar 2008, spätestens zum 1. Januar 2010, umzusetzen. Diese Vorgaben waren bis Januar 2010 bei elf Forstämtern noch nicht umgesetzt.

Das Ministerium hat erklärt, im Forstamt Boppard sei inzwischen ein Gebietsförster für die Überwachung der Unternehmereinsätze revierübergreifend zuständig. Insofern sei das Konzept nur teilweise eingeführt. Im Forstamt Rheinhessen werde die Einführung des Konzepts aufgrund der besonderen Verhältnisse als unzweckmäßig erachtet. In den Forstämtern Ahrweiler, Cochem, Dierdorf, Koblenz, Lahnstein, Nastätten, Neuhäusel, Zell und Rennerod sei der Dialog mit den Waldbesitzenden intensiv geführt worden. Für eine weitere Umsetzung bestehe derzeit keine aktuelle Möglichkeit. Soweit sich neue Möglichkeiten, z. B. aus der Entwicklung des Personalkörpers, ergäben, werde der Dialog wieder aufgenommen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau entbehrlicher besetzter Stellen und zur Umwandlung von Beamtenstellen in Stellen für Beschäftigte umfassend zu nutzen,
- b) möglichst bald eine Evaluation der Produktleiterstellen durchzuführen,
- c) weiterhin darauf hinzuwirken, dass das Konzept über den Einsatz von technischen Produktionsleitern bei allen Forstämtern umgesetzt wird.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) im Stellenplan bei den entbehrlichen besetzten Stellen kw-Vermerke anzubringen und zehn Beamtenstellen mit ku-Vermerken zu versehen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis c zu berichten.

**Nr. 19 Förderung der Fischerei
- Förderzweck für das "Haus der Fischerei" 2010
nicht erreicht und zweckgebundene Einnahmen
nicht zeitnah zur Förderung eingesetzt -**

Der mit der Förderung des 2001 eingeweihten "Hauses der Fischerei" verfolgte Zweck war 2010 nicht erreicht.

Einnahmen aus der Fischereiabgabe und aus den Beiträgen der Fischereipächter setzte das Land nicht zeitnah zur Förderung der Fischerei ein. Bis Ende 2009 beliefen sich die nicht abgeflossenen Fördermittel auf nahezu 1,3 Mio. €

Fischereirechte wurden ohne vorherige Ausschreibung verpachtet. Einnahmemöglichkeiten wurden nicht ausgeschöpft.

1 Allgemeines

Das Land besitzt an 11.600 ha fließenden und stehenden Gewässern Fischereirechte, die es teilweise an Berufs- und Freizeitfischer verpachtet. Zur Förderung der Fischerei setzt das Land Einnahmen aus der Fischereiabgabe¹, die mit der Gebühr für den Fischereischein erhoben wird, und den Beiträgen u. a. der Fischereipächter² ein. Für diesen Zweck waren im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 insgesamt 780.000 € veranschlagt³.

Der Rechnungshof hat die Erhebung und Verwendung der vorgenannten Einnahmen geprüft. Dabei hat er u. a. die Verpachtung von Fischereiberechtigungen und die weitere Abwicklung des Projekts "Haus der Fischerei" untersucht, das bereits Gegenstand von Beratungen im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2003 war⁴.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fördermittel nicht zeitnah eingesetzt

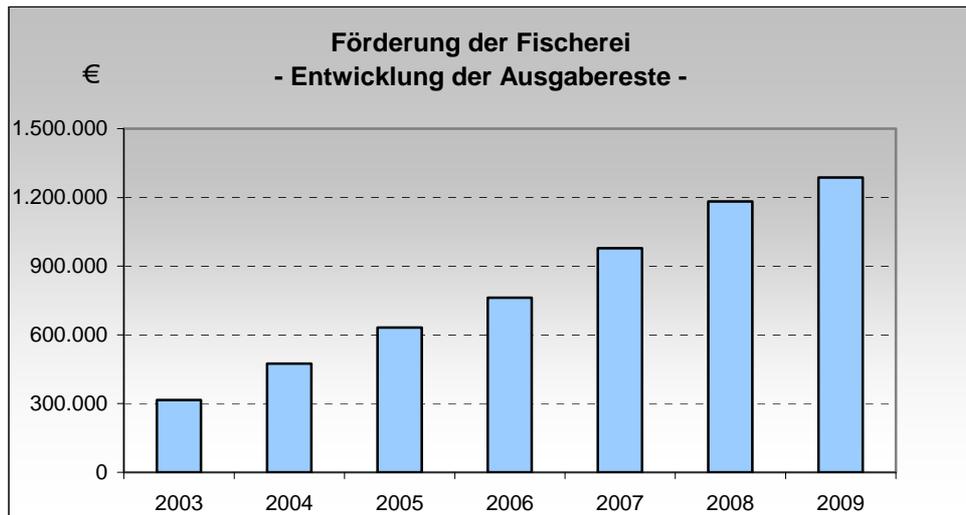
Die zweckgebundenen Einnahmen wurden in den letzten Jahren nicht vollständig zur Förderung der Fischerei eingesetzt. Die gebildeten Ausgabereste bei dem Fördertitel spiegeln das Volumen ungenutzter Fördermittel wider. Die Ausgabereste stiegen von 2003 bis 2009 um fast 1 Mio. € auf nahezu 1,3 Mio. € und liegen damit um 65 % über den für 2010 veranschlagten Mitteln.

¹ § 40 Abs. 2 Landesfischereigesetz (LFischG) vom 9. Dezember 1974 (GVBl. S. 601), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 2009 (GVBl. S. 358), BS 793-1.

² Die Zahlung von Beiträgen zur Förderung der Fischerei wird vertraglich geregelt.

³ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz, Kapitel 14 35 Fischereiverwaltung, Titel 892 02 Förderung der Fischerei aus der Fischereiabgabe und aus den Beiträgen der Fischereipächter.

⁴ Vgl. Jahresbericht 2004, Nr. 20 (Drucksache 14/3830), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2004 des Rechnungshofs (Drucksache 14/4122 S. 9), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/4243 S. 10), Beschluss des Landtags vom 7. Juli 2005 (Plenarprotokoll 14/98 S. 6555), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2003 (Drucksache 14/4891 S. 7).



Das Diagramm verdeutlicht den Anstieg der Ausgabereste, durch die sich Belastungen für künftige Haushalte ergeben können, wenn zur Finanzierung auf Kredite zurückgegriffen wird.

Im Hinblick auf diese Entwicklung stellt sich u. a. die Frage, ob ein Förderbedarf im Umfang der bisherigen Haushaltsansätze und der aufgelaufenen Ausgabereste besteht.

Das Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz hat erklärt, für 2010 und 2011 sei innerhalb der Wasserwirtschaftsverwaltung ein umfangreiches Maßnahmenpaket abgestimmt worden. Dieses habe auch erhebliche Bedeutung zur Umsetzung der Anforderungen der EG-Wasserrahmenrichtlinie und werde zum Abbau der Ausgabereste auch in den folgenden Jahren beitragen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass eine Lockerung der Zweckbindung der Einnahmen im Rahmen des rechtlich Möglichen geprüft werden sollte, falls die Ausgabereste nicht abgebaut werden oder noch weiter steigen sollten.

2.2 Unterbliebener Wettbewerb und unterschiedliche Handhabungen bei der Verpachtung von Fischereiberechtigungen

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion (SGD) Nord und die SGD Süd schlossen Verträge über die Verpachtung von Fischereirechten mit einer Laufzeit von zwölf Jahren. Die gebotene vorherige öffentliche Ausschreibung unterblieb.

Außerdem verfahren die Landesbehörden unterschiedlich:

- Für den Zuständigkeitsbereich der SGD Süd ermittelte ein externes Büro für Gewässerbiologie den Pachtwert. Dagegen sah die SGD Nord mit Ausnahme einer Pachtstrecke grundsätzlich von einer Wertermittlung ab und verpachtete die Rechte im Wesentlichen zu den gleichen finanziellen Bedingungen wie bei vorhergehenden Verträgen.
- Die von der SGD Nord geschlossenen Verträge sahen vor, dass "regelmäßig nach jeweils 4 Jahren beide Vertragsparteien eine Neufestsetzung des Pachtzinses verlangen können, wenn sich der Verbraucherpreisindex in Bezug auf das Basisjahr (Basisjahr = 2000 = 100 %) seit der letzten Pachtzinsfestsetzung um mehr als 10 % geändert hat". Die Verträge der SGD Süd enthielten keine entsprechende Regelung.

Obwohl sich der Verbraucherpreisindex ab 2006 um mehr als 10 % erhöhte, blieb der Pachtzins auch im Zuständigkeitsbereich der SGD Nord unverändert. Gründe hierfür waren den Unterlagen nicht zu entnehmen.

Das Ministerium hat erklärt, die Struktur- und Genehmigungsdirektionen würden rechtzeitig vor Ablauf der aktuellen Pachtverträge aufgefordert, die Neuverpachtungen auszuschreiben. Es sei beabsichtigt, die Ergebnisse einer intern vorzunehmenden Pachtwertermittlung unter Berücksichtigung der Entwicklung der Berufsfischerei und der Ertragsituation zugrunde zu legen. In den neuen Pachtverträgen der SGD Süd werde eine Regelung zum Verbraucherpreisindex berücksichtigt. Angesichts der bekannt schwierigen Situation der Berufsfischer sei eine Anpassung entsprechend dem gestiegenen Verbraucherpreisindex bisher nicht vorgenommen worden.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig die Ergebnisse der Prüfung möglicher Pachtzinserhöhungen dokumentiert werden.

2.3 Unterdurchschnittliche Fischereiabgabe

Die Gebühren betragen für einen Jahresfischereischein 4 € und für einen Fünfjahresfischereischein 15 €. Diese Einnahmen verbleiben bei den für die Erteilung der Fischereischeine zuständigen kommunalen Verwaltungen. Zusätzlich erhebt das Land eine Fischereiabgabe von 5 € bzw. 20 €. Die letzte Erhöhung der Fischereiabgabe erfolgte im Jahr 2002⁵.

Im Vergleich mit den Ländern, die ebenfalls eine Fischereiabgabe erheben, liegt Rheinland-Pfalz mit seiner Abgabe am unteren Ende. Im Durchschnitt werden 8,70 € für einen Jahresfischereischein und 37 € für einen Fünfjahresfischereischein erhoben.

Das Ministerium hat erklärt, eine Anpassung der Fischereiabgabe werde unter Berücksichtigung der Entgelte in den Nachbarländern im Dialog mit den Fischereiverbänden geprüft.

2.4 Abgeltung des Verwaltungsaufwands

Das rheinland-pfälzische Fischereigesetz enthält keine Regelungen zur Deckung des Verwaltungsaufwands des Landes im Zusammenhang mit der Erhebung der Fischereiabgabe. Schleswig-Holstein sieht eine Verwendung der Mittel zur Förderung der Fischerei unter Abzug der Verwaltungskosten vor⁶.

Das Ministerium hat erklärt, der Verwaltungsaufwand belaufe sich auf weniger als 17.000 €. Eine Regelung zu dessen Deckung aufzunehmen, so die Anregung des Rechnungshofs, werde bei einer künftigen Änderung des Landesfischereigesetzes berücksichtigt.

2.5 "Haus der Fischerei" - Förderzweck und Wirtschaftlichkeit des Betriebs nicht gesichert

Mit der Errichtung des im März 2001 eingeweihten "Hauses der Fischerei" in Oberbillig, Landkreis Trier-Saarburg, war das Ziel verfolgt worden, die Darstellung der Fischerei in Rheinland-Pfalz in der Öffentlichkeit zu verbessern und für ihre Produkte und Dienstleistungen zu werben. Das Land hatte in den Jahren von 1996 bis 2005 die Investitionen von 1,1 Mio. € für die Ausstattung des "Hauses der Fischerei" überwiegend aus Mitteln der Fischereiabgabe gefördert. Hierzu gehörten u. a. ein Fischereimuseum, eine Gaststätte als Fischrestaurant, ein Fischverkaufsladen mit Kühl- und Räucherraum, ein Übernachtungsbereich für Schulklassen, ein Tagungssaal und eine Demonstrationsküche, Büroräume und ein Konferenzraum sowie ein Labor mit zehn Laborplätzen.

⁵ §§ 1 Abs. 1 und 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4 der Landesverordnung über die Gebühren der Fischereiverwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis) und über die Fischereiabgabe vom 8. Juni 2002 (GVBl S. 313), zuletzt geändert durch Verordnung vom 13. November 2003 (GVBl S. 380), BS 2013-1-30.

⁶ § 29 Abs. 4 Fischereigesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesfischereigesetz - LFischG) vom 10. Februar 1996 (GVBl. Schleswig-Holstein S. 211), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Februar 2005 (GVBl. Schleswig-Holstein S. 168).

In seinem Jahresbericht 2004 hatte der Rechnungshof ausgeführt, dass der Einsatz der Fördermittel nicht die erwartete Wirkung zeigte und der damalige Träger des Vorhabens, der Verein "Haus der Fischerei Rheinland-Pfalz e. V.", mit dem Betrieb der Einrichtung finanziell und personell überfordert war. Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2003 hatte die Landesregierung u. a. erklärt, dass die notwendigen Schritte ergriffen worden seien, um die getätigten Investitionen entsprechend der Zielsetzung des Projekts zu sichern. Die Trägerschaft sei auf die Ortsgemeinde Oberbillig übertragen worden⁴.

Dennoch war 2010 eine dem ursprünglichen Förderzweck entsprechende Nutzung nicht sichergestellt:

- Das Fischereimuseum war nur noch für einzelne Besucher oder Gruppen nach Absprache geöffnet. Es wurde seit 2007 lediglich von durchschnittlich 20 Personen jährlich besucht.
- Die Gaststätte wird als "normale" Speisegaststätte, nicht als Fischrestaurant, genutzt.
- Der Fischverkaufsladen wurde in einen Speiseeisladen umgewidmet. Er steht in den Winterhalbjahren leer. Die Einrichtung des Fischverkaufsladens konnte mangels Interessenten nicht veräußert werden.
- Der 2008 von der Ortsgemeinde renovierte und neu möblierte Übernachtungsbereich wird fast ausschließlich für den Tourismus genutzt. Eine Nutzung als "Umweltbildungseinrichtung" erfolgt nicht.
- Die Demonstrationsküche und das Labor blieben ungenutzt. Mikroskope lagerten teilweise noch in Originalverpackungen.
- Drei Büroräume wurden in eine Wohnung für den Gaststättenpächter umgestaltet.
- Tagungssaal und Konferenzraum werden nur vereinzelt für Veranstaltungen der Grenzfischereikommission, für Sitzungen von Fischereiverbänden und für Lehrgänge in Anspruch genommen. Überwiegend nutzt die Ortsgemeinde die Räumlichkeiten für Veranstaltungen, die nicht im Zusammenhang mit dem Förderzweck stehen.

Der Ablauf der Zweckbindungsfristen endet 2021.

Ein Konzept zum weiteren Betrieb des "Hauses der Fischerei" war nicht erstellt.

Das Ministerium hat erklärt, die Bewirtschaftung des Fischladens habe sich u. a. mangels Nachfrage und der ungünstigen Lage als unwirtschaftlich erwiesen. Um einen längeren Leerstand und einen Ausfall von Mieteinnahmen zu vermeiden, habe die SGD Nord 2006 der Umwidmung in einen Eisladen zugestimmt. Mit der Nutzung der Beherbergungsräume für touristische Zwecke sei eine bessere Auslastung erreicht worden. Trotzdem sei eine Unterbringung von Schulklassen weiterhin möglich. Die Umgestaltung von Büro- und Abstellräumen zu Aufenthalts- und Übernachtungsräumen für den Gaststättenpächter sei gestattet worden, um eine Verpachtung der Gaststätte zu ermöglichen. Insgesamt habe keine Änderung stattgefunden, die nicht zur Vermeidung finanzieller Schäden erforderlich gewesen wäre. Es sei beabsichtigt, in Zusammenarbeit u. a. mit allen Akteuren der Fischerei eine geeignete Konzeption zur weiteren Nutzung des "Hauses der Fischerei" zu erarbeiten.

Das Ministerium hat u. a. eingeräumt, dass der ursprüngliche Sinn und Zweck, heimischen Moselfisch im "Haus der Fischerei" zu verkaufen, mangels Nachfrage nicht zu gewährleisten und auch künftig nicht erfolgversprechend sei. Die Konzeption, das "Haus der Fischerei" mit den Übernachtungs- und Seminarräumen als Umweltbildungseinrichtung einzusetzen, habe nicht zum Erfolg geführt. Das Museum entspreche nicht mehr den Anforderungen einer zeitgemäßen Umweltbildungseinrichtung. Die Laborgeräte würden benachbarten Schulen angeboten.

Parallel zu den Bemühungen, die Infrastruktur für überörtliche Zwecke bereitzustellen, seien Überlegungen angestellt worden, die mit der Förderung verbundenen Zweckbindungen aufzuheben. Ziel sei hierbei, die Einrichtung einer allgemeinen und breiten Nutzung durch die örtliche Gemeinschaft zugänglich zu machen.

Neben der Förderung aus dem Aufkommen der Fischereiabgabe seien zur Herstellung des "Hauses der Fischerei" auch Fördermittel der EU im Rahmen der Dorferneuerung eingesetzt worden. Zu prüfen sei daher gewesen, ob im Hinblick auf eine Entlassung aus der Zweckbindung von Fördergegenständen, die aus dem Aufkommen der Fischereiabgabe gefördert worden seien, Rückwirkungen auf die sonstige Förderung, insbesondere der Förderung mit EU-Mitteln zu erwarten wären. Nur insoweit würde bei einer Rückforderung von EU-Fördermitteln ein wirtschaftlicher Nachteil entstehen können. Prüfungen hätten ergeben, dass keine Hinderungsgründe im Zusammenhang mit der Dorferneuerung für eine Aufgabe der Bindungsfrist für die Förderung aus Mitteln der Fischereiverwaltung gesehen würden. In einem nächsten Schritt werde im Zusammenwirken mit den Fischereiverbänden eine Änderung der Vereinbarung über das "Haus der Fischerei" mit der Ortsgemeinde Oberbillig erarbeitet. Dabei werde berücksichtigt, dass dem Land aus der Änderung der Vereinbarung keine wirtschaftlichen Nachteile entstehen.

Der Fall des "Hauses der Fischerei" zeigt, dass der Bedarf für die Einrichtung fehlerhaft ermittelt wurde. Bei Entscheidungen über künftige vergleichbare Anträge auf Bereitstellung von Fördermitteln geht der Rechnungshof davon aus, dass die Bewilligungsbehörde strengere Maßstäbe an die Notwendigkeit anlegt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf einen Abbau der Ausgabereise hinzuwirken,
- b) die Verpachtung von Fischereiberechtigungen auszuschreiben,
- c) Pachtwertermittlungen vorzunehmen,
- d) Wertsicherungsklauseln in den Pachtverträgen vorzusehen,
- e) eine Erhöhung der Fischereiabgabe zu prüfen,
- f) eine Regelung im Landesfischereigesetz zur Deckung des Verwaltungsaufwands im Zusammenhang mit der Erhebung der Fischereiabgabe anzustreben.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die weitere Abwicklung des Projekts "Haus der Fischerei" in Bezug auf die Zweckbindung der Fördermittel sowie die Nutzung der Einrichtung zu berichten,
- b) über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und e zu berichten.

**Der Jahresbericht 2011
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 21. Dezember 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 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | in Mio. € | | | | | | | | | |
| Steuern | 7.260 | 6.878 | 6.718 | 6.921 | 7.182 | 7.169 | 7.862 | 8.800 | 9.176 | 8.344 |
| Steuerähnliche Abgaben | 93 | 71 | 76 | 77 | 64 | 62 | 48 | 46 | 37 | 30 |
| Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit | 165 | 195 | 159 | 154 | 156 | 142 | 135 | 132 | 111 | 98 |
| Zinseinnahmen ¹ | 63 | 54 | 88 | 57 | 60 | 165 | 230 | 281 | 94 | 82 |
| Laufende Zuweisungen und Zuschüsse | 2.233 | 2.250 | 1.938 | 2.125 | 1.900 | 1.604 | 1.645 | 1.660 | 1.650 | 1.888 |
| Sonstige laufende Einnahmen | 318 | 326 | 324 | 356 | 343 | 344 | 338 | 338 | 345 | 342 |
| Einnahmen | 10.132 | 9.774 | 9.303 | 9.690 | 9.705 | 9.486 | 10.258 | 11.257 | 11.413 | 10.784 |
| Personalausgaben | 4.560 | 4.681 | 4.632 | 4.713 | 4.775 | 4.661 | 4.734 | 4.630 | 4.753 | 4.981 |
| Laufender Sachaufwand | 838 | 847 | 1.122 | 1.079 | 1.076 | 1.003 | 980 | 1.014 | 965 | 931 |
| Zinsausgaben | 1.045 | 1.060 | 1.064 | 1.089 | 1.082 | 1.075 | 1.067 | 1.117 | 1.204 | 1.186 |
| Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ² | 3.133 | 3.278 | 3.264 | 3.390 | 3.200 | 3.204 | 3.437 | 3.825 | 4.289 | 4.265 |
| Schuldendiensthilfen | 79 | 76 | 61 | 79 | 85 | 81 | 81 | 82 | 90 | 88 |
| Ausgaben | 9.655 | 9.942 | 10.143 | 10.350 | 10.218 | 10.024 | 10.299 | 10.668 | 11.301 | 11.451 |
| Überschuss/ Fehlbetrag (-) | 477 | - 168 | - 840 | - 660 | - 513 | - 538 | - 41 | 589 | 112 | - 667 |

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 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | in Mio. € | | | | | | | | | |
| Veräußerungserlöse ³ | 31 | 84 | 24 | 257 | 260 | 182 | 189 | 4 | 3 | 3 |
| Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen | 273 | 265 | 237 | 239 | 269 | 276 | 311 | 209 | 236 | 324 |
| Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen ⁴ | 148 | 159 | 171 | 170 | 141 | 482 | 55 | 63 | 119 | 125 |
| Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen | 13 | 12 | 8 | 5 | 6 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Einnahmen | 465 | 520 | 440 | 671 | 676 | 942 | 557 | 276 | 358 | 452 |
| Sachinvestitionen | 364 | 373 | 158 | 164 | 139 | 131 | 158 | 93 | 94 | 120 |
| Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich | 482 | 481 | 485 | 577 | 492 | 472 | 465 | 452 | 474 | 511 |
| Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und - ab 2007 - Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen | 334 | 295 | 304 | 286 | 300 | 331 | 348 | 265 | 319 | 343 |
| Darlehen | 201 | 172 | 143 | 140 | 335 | 321 | 382 | 385 | 353 | 372 |
| Inanspruchnahme aus Gewährleistungen | 15 | 22 | 17 | 17 | 7 | 4 | 15 | 9 | 5 | 8 |
| Erwerb von Beteiligungen | 0 | 0 | 3 | 4 | 3 | 2 | 2 | 12 | 17 | 34 |
| Tilgungsausgaben an Verwaltungen | 24 | 14 | 25 | 38 | 33 | 29 | 27 | 20 | 17 | 18 |
| Ausgaben | 1.420 | 1.357 | 1.135 | 1.226 | 1.309 | 1.290 | 1.397 | 1.236 | 1.279 | 1.406 |
| Fehlbetrag | 955 | 837 | 695 | 555 | 633 | 348 | 840 | 960 | 921 | 954 |

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 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | in Mio. € | | | | | | | | | |
| Schulden- aufnahmen am Kreditmarkt | 2.704 | 2.444 | 3.539 | 4.439 | 6.110 | 5.387 | 5.624 | 6.296 | 6.907 | 7.298 |
| Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken | 25 | 354 | 97 | 4 | 0 | 31 | 1 | 1 | 1 | 43 |
| Einnahmen | 2.729 | 2.798 | 3.636 | 4.443 | 6.110 | 5.418 | 5.625 | 6.297 | 6.908 | 7.341 |
| Schuldentilgung | 1.911 | 1.749 | 2.023 | 3.127 | 4.834 | 4.377 | 4.734 | 5.690 | 5.918 | 5.718 |
| Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ⁶ | 341 | 47 | 81 | 111 | 132 | 156 | 10 | 262 | 182 | 2 |
| Ausgaben | 2.252 | 1.796 | 2.104 | 3.238 | 4.966 | 4.533 | 4.744 | 5.952 | 6.100 | 5.720 |
| Überschuss | 477 | 1.002 | 1.532 | 1.205 | 1.144 | 885 | 881 | 345 | 808 | 1.621 |

⁵ Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

⁶ Die höheren Ausgaben im Jahr 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).