



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2012

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	5
Vorbemerkungen	13
1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2010	15
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2010	18
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - strikter Konsolidierungskurs zum Abbau des strukturellen Defizits erforderlich -	26
4 Organisation und Personalbedarf des Landesamts für Vermessung und Geobasisinformation - erheblicher Stellenabbau möglich -	50
5 Fachhochschule für öffentliche Verwaltung - personelle Ressourcen besser nutzen -	58
6 Verwarnungsgeldverfahren der rheinland-pfälzischen Polizei - unwirtschaftlich und nicht mehr zeitgemäß -	61
7 Planungen zum Neu- und Ausbau von Landesstraßen - Einsparungen sind möglich -	65
8 Förderung von Hochbaumaßnahmen in Kommunen - Qualitätsmanagement sicherstellen, berufliche Prüfung verstärken, Folgekosten berücksichtigen -	74
9 Förderung kommunaler Verkehrsanlagen - wirtschaftlichere Planung und Kostenbeteiligungen Dritter möglich -	82
10 Park and Ride-Anlagen - Förderung über den tatsächlichen Bedarf -	89
11 Neuausrichtung der Nürburgring GmbH - Fehlbeträge drohen, den Landeshaushalt zu belasten -	98
12 Neuorganisation der Durchführung der Formel-1-Rennveranstaltungen auf dem Nürburgring - mögliche Risiken für den Landeshaushalt -	103
13 Längerfristige Erkrankungen von Beamten - zeitnähere und wirksamere Maßnahmen erforderlich -	108
14 Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge - Datenabgleich deckt vermeidbare Ausgaben auf -	116

15	Lohnsteuer-Außenprüfungen durch Finanzämter - gezieltere Auswahl der Fälle notwendig -	118
16	Steuerverwaltung - gespeicherte Daten nicht genutzt -	123
17	Einkommensteuer-Veranlagungen - Besteuerung der privaten Nutzung von betrieblichen Kraftfahrzeugen häufig fehlerhaft -	125
18	Fachhochschule Kaiserslautern - Verringerung von Bau- und Folgekosten durch wirtschaftlichere Planung -	130
19	Entwicklung und Verwendung von Darlehen aus dem Liquiditätspool - künftige Belastungen für den Landeshaushalt -	139
20	Ausgaben für Leistungen in Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen - gesetzliche Vorgaben zur Erschließung von Wirt- schaftlichkeitsreserven und zur Förderung des Wett- bewerbs nicht umgesetzt -	146
21	Förderung von Krankenhäusern - Verfahrensdefizite und Vergaberechtsverstöße -	150
22	Entlastungsstunden und Freistellungen von Lehr- kräften an öffentlichen Schulen - Verbesserung der Unterrichtsversorgung bei sachgerechter Handhabung -	153
23	Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur und Kultursommer Rheinland-Pfalz e. V. - unwirtschaftliche Doppelstrukturen und Verfahrens- mängel -	166
24	Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz - kostenfreie und nicht kostendeckende Leistungen überprüfen -	172
25	Dienstleistungszentren Ländlicher Raum - Beratungsleistungen nicht am Bedarf orientiert; Verringerung des Personalbestands erforderlich -	175

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

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

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

Abkürzungen

Amtsbl.	Amtsblatt des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Rheinland-Pfalz
BAnz.	Bundesanzeiger
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
Fpl.	Finanzplan
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
Hpl.	Haushaltsplan
IT	Informationstechnologie
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
RV	Regierungsvorlage
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung

Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

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

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

1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2010

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2010 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 2010

Die Haushaltsrechnung 2010 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 20,1 Mrd. € aus. Zum Haushaltsausgleich wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich 2010 auf 1,8 Mrd. € netto beliefen.

Die Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 4,8 %.

Die Ausgabereste erreichten 2010 mit mehr als 1,1 Mrd. € ihren bisher höchsten Stand. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

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

3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - strikter Konsolidierungskurs zum Abbau des strukturellen Defizits erforderlich -

Die Haushaltslage des Landes war auch 2010 äußerst angespannt. Als Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise blieb das Steueraufkommen um mehr als 0,8 Mrd. € hinter den Einnahmen des Vorkrisenjahres 2008 zurück. Für den Kernhaushalt und die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" wurden neue Schulden von nahezu 2,1 Mrd. € aufgenommen. Dies war die bisher höchste Kreditaufnahme in einem Jahr. Dadurch stieg die Gesamtverschuldung auf fast 32,7 Mrd. €.

Der Anteil der Fremdfinanzierung des Kernhaushalts erhöhte sich 2010 um 1,2 Prozentpunkte auf 13,5 %. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag in Rheinland-Pfalz mit 7.016 € um nahezu 28 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.494 €).

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug 2010 auch infolge von Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung um mehr als 0,5 Mrd. € überschritten.

Die Haushalts- und Finanzplanung der Jahre 2012 bis 2016 geht von einer Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze aus. Ohne die seit 2006 vorgenommene Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zu den investiven Ausgaben würde die Kreditobergrenze überschritten werden.

Bis Ende 2016 wird ein Anstieg der Verschuldung auf fast 41,2 Mrd. € erwartet. Die Gesamtverschuldung des Landes hätte sich damit im Vergleich zu 2001 mehr als verdoppelt.

Auch wenn es gelingt, bis 2020 das strukturelle Defizit von mehr als 1,6 Mrd. € vollständig abzubauen, werden dann noch nach der Langfristprojektion der Landesregierung neue Schulden erforderlich. Zur Deckung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds, von Zinsausgaben und von Ausgaben der Landesbetriebe werden Netto-Kreditaufnahmen von mehr als 1,1 Mrd. € benötigt.

4 Organisation und Personalbedarf des Landesamts für Vermessung und Geobasisinformation
- erheblicher Stellenabbau möglich -

Bei dem Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation kann in erheblichem Umfang Personal abgebaut werden. Dies ist durch optimierte Geschäftsprozesse, verbesserte IT-Verfahren, Wegfall von Aufgaben und die Umsetzung des Stellenabbaus in den Vermessungs- und Katasterämtern möglich. Insgesamt sind künftig 164 besetzte Stellen entbehrlich. Die Personalkosten des Landesamts können um insgesamt 12 Mio. € jährlich gesenkt werden.

Darüber hinaus bestand für 45,5 unbesetzte Stellen kein Bedarf.

Die Gliederung des Landesamts in vier Abteilungen und 21 Fachbereiche war zu aufwendig. Eine Abteilung und zehn Fachbereiche können aufgelöst werden.

5 Fachhochschule für öffentliche Verwaltung
- personelle Ressourcen besser nutzen -

Die Zahl der von den Dozenten zu leistenden Lehrveranstaltungsstunden war zu niedrig.

Bei der Bemessung der Umlagen der kommunalen Gebietskörperschaften sowie von Gastschulbeiträgen anderer Dienstherren und Arbeitgeber blieben Bauunterhaltungskosten der Jahre 2000 bis 2010 von über 940.000 € unberücksichtigt. Dadurch entgingen dem Land Einnahmen von mehr als 500.000 €.

Für die Liegenschaft wurden seit dem Jahr 2000 Nutzungsentgelte von insgesamt mehr als 280.000 € zu viel gezahlt.

6 Verwarnungsgeldverfahren der rheinland-pfälzischen Polizei
- unwirtschaftlich und nicht mehr zeitgemäß -

Möglichkeiten zur IT-Unterstützung des Verwarnungsgeldverfahrens wurden nicht genutzt. Erfassungs- und Quittungsbelege wurden noch handschriftlich erstellt. Bareinnahmen aus Verwarnungen hatten einen hohen Verwaltungs- und Überwachungsaufwand zur Folge.

Mit der Umstellung auf bargeldlose Zahlungsalternativen und dem Einsatz mobiler Datenerfassungsgeräte wären allein im Geschäftsbereich des Polizeipräsidiums Rheinpfalz Personalkosten von mindestens 465.000 € jährlich vermeidbar.

**7 Planungen zum Neu- und Ausbau von Landesstraßen
- Einsparungen sind möglich -**

Planungen des Landesbetriebs "Mobilität" waren teilweise nicht wirtschaftlich:

- Der Anschluss der Landesstraße 519 an die Bundesstraße 271 bei Meckenheim ist nach der derzeitigen Verkehrssituation nicht erforderlich. Kosten von mehr als 1,6 Mio. € sind vermeidbar.
- Die Anbindung einer Kreisstraße an die Umgehung der Gemeinde Miehlen über eine Linksabbiegespur ist zu aufwendig. Der Bau eines Ortsanschlusses und die Natursteinverblendung einer Brücke sind nicht notwendig. Durch Planänderungen können die Kosten um mindestens 200.000 € verringert werden.
- Die Kosten für den Neubau eines Geh- und Radwegs zwischen Kindsbach und Kaiserslautern-Einsiedlerhof sowie der Ausbau der Autobahn-Anschlussstelle Hütschenhausen waren den Baulastträgern nicht sachgerecht zugeordnet. Das Land wurde zu Unrecht mit Kosten von 136.000 € belastet.
- Der vorgesehene Ausbau der Landesstraße 182 zum Flughafen Hahn mit Kosten von mehr als 6 Mio. € ist überdimensioniert. Für einen vierstreifigen Straßenausbau, Turbokreisel und Überführungen der Landesstraße besteht derzeit kein Bedarf.

**8 Förderung von Hochbaumaßnahmen in Kommunen
- Qualitätsmanagement sicherstellen, baufachliche Prüfung verstärken, Folgekosten berücksichtigen -**

Die Voraussetzungen für eine Förderung des Neubaus des Sportkombibads Speyer aus dem Investitionsstock lagen nicht vor. Die gebotene baufachliche Prüfung fand nicht statt. Die Bauausführung wies zum Teil gravierende Mängel auf. Ein wirksames Qualitätsmanagement fehlte. Die Zuwendungsempfängerin verstieß bei Auftragsvergaben gegen grundlegende Bestimmungen des Vergaberechts.

Die Verbandsgemeinde Rüdesheim nahm für den Neubau eines Verwaltungsgebäudes Fördermittel von mehr als 102.000 € zu viel in Anspruch, da ein großer Teil der Flächen nicht dem Verwendungszweck entsprechend genutzt wurde. Außerdem waren die zuwendungsfähigen Kosten für die Erweiterung eines bestehenden Dienstgebäudes infolge eines fehlerhaft berechneten Flächenbedarfs um rund 800.000 € zu verringern.

Durch Fehler bei der baufachlichen Prüfung wurden die zuwendungsfähigen Kosten für den Neubau der Kaiserpfalz-Realschule plus in Ingelheim um nahezu 500.000 € zu hoch angesetzt.

Folgekosten wurden bei der Planung kommunaler Fördermaßnahmen nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt. Möglichkeiten, die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen zu verbessern und die Folgekosten zu senken, wurden nicht genutzt.

**9 Förderung kommunaler Verkehrsanlagen
- wirtschaftlichere Planung und Kostenbeteiligungen Dritter möglich -**

Bei Planungen für kommunale Verkehrsanlagen, die der Rechnungshof vor der Bewilligung von Zuwendungen geprüft hat, bestehen Einsparmöglichkeiten:

- In Worms können der Bund und die DB Netz AG an Kosten von 3,5 Mio. € für die Verlegung einer Straße und die damit zusammenhängende Beseitigung eines Bahnübergangs beteiligt werden. Außerdem können z. B. durch einen 6 m schmaleren Brückenneubau sowie eine wirtschaftlichere Gestaltung des Wirtschaftswegenetzes Kosten von mehr als 500.000 € vermieden werden.
- Kosten von rund 250.000 € für den Ausbau einer Erschließungsstraße in Kaiserslautern sind nicht zuwendungsfähig.

Bereits geförderte Maßnahmen wurden nicht ordnungsgemäß abgewickelt:

- Ver- und Entsorgungsträger wurden mit zu geringen Kostenanteilen an der Wiederherstellung von Kreisstraßen beteiligt.
- Der Landkreis Bernkastel-Wittlich erhielt zu Unrecht Fördermittel von rund 67.000 € für einen aus städtebaulichen Gründen erfolgten Straßenausbau.

Beim Bau von Kreisstraßen eingesetzte Transportfahrzeuge waren vielfach überladen. Dies gefährdet die Verkehrssicherheit und führt zu Straßenschäden, die erhöhte Aufwendungen für die Instandsetzung und den Ausbau erforderlich machen.

10 Park and Ride-Anlagen - Förderung über den tatsächlichen Bedarf -

Das Land förderte oftmals Park and Ride-Anlagen, obwohl der Stellplatzbedarf nicht oder nicht ordnungsgemäß nachgewiesen war. Bei der baufachlichen Prüfung der Förderanträge hätten diese Mängel erkannt werden müssen.

Die durchschnittliche Auslastung von elf Parkplätzen betrug weniger als 65 %, die von fünf Parkhäusern weniger als 45 %. Fördermittel von über 6 Mio. € wurden für Stellplätze in Anspruch genommen, die nicht benötigt wurden.

In Speyer und Frankenthal wurde mit mehr als 3,3 Mio. € der Bau zweier Park and Ride-Parkhäuser gefördert, für die auch neun Jahre nach Inbetriebnahme kein Bedarf bestand.

Die Zuwendungsbescheide enthielten keine oder sehr unterschiedliche Vorgaben zur Mindestauslastung der Park and Ride-Anlagen. Damit fehlte ein konkreter oder einheitlicher Maßstab zur Beurteilung des Fördererfolgs.

Park and Ride-Parkhäuser an Bahnhöfen führen zu zusätzlichen Verkehrsbelastungen und Emissionen in den Innenstädten. Die umwelt- und verkehrspolitischen Ziele des Park and Ride können wirtschaftlicher durch ebenerdige Park and Ride-Parkplätze an Haltepunkten in Stadtrandlagen erreicht werden. Bei den geprüften Parkplätzen betrugen die durchschnittlichen Zuwendungen je Stellplatz schätzungsweise 2.100 €, bei den Parkhäusern dagegen mehr als das Dreieinhalbfache.

11 Neuausrichtung der Nürburgring GmbH - Fehlbeträge drohen, den Landeshaushalt zu belasten -

Die Erträge der Nürburgring GmbH aus der Verpachtung ihres Geschäftsbetriebs reichen nach einer Modellrechnung des Rechnungshofs nicht aus, um deren Aufwendungen zu decken. In den Jahren 2011 bis 2030 können bei der Gesellschaft Jahresfehlbeträge von insgesamt 210 Mio. € anfallen, die Stützungsmaßnahmen ihrer Gesellschafter erfordern.

Um ein ausgeglichenes Jahresergebnis erzielen zu können, benötigt die Nürburgring GmbH durchschnittlich eine Pacht von 24,5 Mio. € jährlich.

Mit der vereinbarten Mindestpacht lassen sich die Zinsaufwendungen und Abschreibungen der Nürburgring GmbH nicht vollständig erwirtschaften.

Erst im Jahr 2030 kann die Gesellschaft Zins und Tilgung aus dem Darlehen der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH vollständig aus der Mindestpacht bedienen.

12 Neuorganisation der Durchführung der Formel-1-Rennveranstaltungen auf dem Nürburgring - mögliche Risiken für den Landeshaushalt -

Die im Landeshaushalt zur Deckung der Verluste aus der Formel-1-Veranstaltung für das Jahr 2011 eingestellten Mittel von 13,5 Mio. € werden voraussichtlich nicht ausreichen. Die der Nürburgring GmbH bisher bewilligte Tourismusabgabe darf

nach ihrer Zweckbestimmung nicht zum Ausgleich oder zur Verringerung dieser Verluste verwendet werden.

Die gebotene Dokumentation der Verhandlungen über einen Konzessionsvertrag zwischen der Nürburgring GmbH und einer privaten Betreibergesellschaft unterblieb.

Der mit der Organisation des Formel-1-Rennens beauftragte Vertragspartner erhielt einen pauschalen Aufwendersersatz und einen Nachteilsausgleich. Der Aufwendersersatz lag um 27 % über den direkten Kosten, die der Nürburgring GmbH für die Formel-1-Veranstaltung im Jahr 2009 entstanden waren. Der Nachteilsausgleich war weder zutreffend berechnet noch sachlich gerechtfertigt.

Der Vertragspartner durfte 9.000 Eintrittskarten auf eigene Rechnung verkaufen, ohne dass eindeutig geregelt war, wie sich das Kontingent zusammensetzt. Er beansprucht aus den Erlösen des Kartenverkaufs einen deutlich höheren Betrag als ihm nach der Vertragsauslegung durch die Nürburgring GmbH zusteht. Der Differenzbetrag liegt bei über 1,5 Mio. €.

13 Längerfristige Erkrankungen von Beamten - zeitnähere und wirksamere Maßnahmen erforderlich -

Regelungen zur Meldung längerfristiger Erkrankungen waren uneinheitlich oder fehlten. Meldepflichten wurden nicht beachtet.

Gebotene ärztliche Untersuchungen zur Dienstfähigkeit wurden nicht oder nicht zeitnah veranlasst.

Nicht bei allen Behörden gab es ein Eingliederungsmanagement oder verbindliche Konzeptionen zum Verhalten bei suchtbedingten Erkrankungen.

Das Ziel, durch anderweitige Verwendung eingeschränkt dienstfähiger Kräfte die personellen Ressourcen in vollem Umfang zu nutzen, wurde bisher nicht erreicht.

Die Ursachen vorübergehend vermindertener Dienstfähigkeit von Lehrkräften wurden nicht hinterfragt. Die Unterrichtsverpflichtung wurde oftmals mehrfach und länger als sechs Monate reduziert. Ob die Maßnahmen erfolgreich waren, wurde nicht kontrolliert.

Dienststellen beachteten nicht immer den grundsätzlichen Vorrang amtsärztlicher Gutachten vor privatärztlichen Attesten. Vermeidbare Verzögerungen bei der Dienstaufnahme waren die Folge.

14 Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge - Datenabgleich deckt vermeidbare Ausgaben auf -

In mindestens 70 Fällen unterblieb die gebotene Anrechnung von Renteneinkünften, weil Versorgungsempfänger diese der Oberfinanzdirektion Koblenz nicht anzeigten. Überzahlungen von rund 1,1 Mio. € waren die Folge. Bei Korrektur der Zahlfälle werden in Zukunft weitere Überzahlungen von mindestens 107.000 € jährlich vermieden.

15 Lohnsteuer-Außenprüfungen durch Finanzämter - gezieltere Auswahl der Fälle notwendig -

Lohnsteuer-Außenprüfungen schlossen in zahlreichen Fällen ohne oder mit einem geringen Mehrergebnis ab (sogenannte Null- und Bagatellfälle). Der Anteil dieser Prüfungen durch vier Finanzämter bei Arbeitgebern mit weniger als 20 Arbeitnehmern betrug in den Jahren 2008 und 2009 durchschnittlich fast 62 %. Aus fiskalischer Sicht sind solche Prüfungen nicht wirtschaftlich.

Finanzämter bereiteten Prüfungen häufig nicht mit der gebotenen Sorgfalt vor. Sie nutzten Möglichkeiten zur maschinellen Aussonderung von risikoarmen Fällen nicht hinreichend und legten keine Prüfungsschwerpunkte fest.

**16 Steuerverwaltung
- gespeicherte Daten nicht genutzt -**

Der Steuerverwaltung wertete Daten aus elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen nicht aus. Unterbliebene Steuerveranlagungen waren die Folge.

In rund 800 Fällen forderten drei Finanzämter auf Veranlassung des Rechnungshofs Steuererklärungen an. Daraus ergaben sich Einnahmen von mehr als 0,5 Mio. €. Bei einer systematischen landesweiten Datenauswertung könnte die Steuerverwaltung für die Veranlagungszeiträume 2005 bis 2008 Mehrergebnisse von geschätzt mehr als 3 Mio. € erzielen.

**17 Einkommensteuer-Veranlagungen
- Besteuerung der privaten Nutzung von betrieblichen Kraftfahrzeugen häufig fehlerhaft -**

Die Besteuerung der privaten Nutzung von betrieblichen Kraftfahrzeugen wies vielfach Bearbeitungsmängel auf. Diese waren fast ausnahmslos auf unzureichende Sachverhaltsermittlungen zurückzuführen. Daten aus den Steuererklärungen wurden oftmals ungeprüft übernommen, obwohl notwendige Angaben fehlten oder nicht schlüssig waren.

**18 Fachhochschule Kaiserslautern
- Verringerung von Bau- und Folgekosten durch wirtschaftlichere Planung -**

Grobkostenschätzungen bildeten keine geeignete Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Standort der Fachhochschule und für die Veranschlagung im Haushalt. Kosten von bis zu 50 Mio. € blieben unberücksichtigt.

Die Planung von Umbau-, Sanierungs- und Neubaumaßnahmen war teilweise nicht wirtschaftlich. Beispielsweise waren vier Glasdächer über Innenhöfen nicht erforderlich. Außenanlagen waren zu aufwendig gestaltet. Weitere Kosten können durch eine neue Planungskonzeption für ein Verwaltungsgebäude eingespart werden.

Bau- und Baunebenkosten waren vom Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" zu hoch angesetzt oder nicht hinreichend begründet. Das Ministerium der Finanzen setzte aufgrund eigener Prüfungen und Feststellungen des Rechnungshofs einen Kostenrahmen von knapp 102 Mio. € fest, der um mehr als 10 Mio. € unter den vom Landesbetrieb ermittelten Gesamtbaukosten lag.

Die Kalkulation der an den Landesbetrieb zu entrichtenden Nutzungsentgelte basierte auf zu hohen und teilweise ungenau ermittelten Kosten. So waren die Ansätze für die Instandhaltungskosten in der Nutzungsentgeltkalkulation und in der Kostenberechnung widersprüchlich. Sie wiesen eine Differenz von bis zu 38 Mio. € auf.

Durch eine energieeffiziente Bauweise und ein wirksames Energiemanagement können über einen Zeitraum von 30 Jahren Betriebskosten von mindestens 18 Mio. € vermieden werden.

**19 Entwicklung und Verwendung von Darlehen aus dem Liquiditätspool
- künftige Belastungen für den Landeshaushalt -**

Die Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, die EGH-Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH und die Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken erhielten aus dem Liquiditätspool Mittel zum Ausgleich struktureller Defizite und zur langfristigen Finanzierung von Investitionen. Zum 31. Dezember 2011 waren dies insgesamt 41,6 Mio. €, die zu einem negativen Saldo des Liquiditätspools beitrugen. Zu dessen Deckung nahm das Land Kassenverstärkungskredite auf.

Da sich die defizitäre Lage dieser Gesellschaften mittelfristig voraussichtlich nicht maßgeblich ändern wird, können die Darlehen aus dem Liquiditätspool von ihnen nicht abgelöst werden. Damit wird überwiegend das Land in der Pflicht stehen, die

Tilgung der Darlehen zu übernehmen und die Defizite durch andere Finanzierungsinstrumente - wie z. B. Kapitalzuführungen, Verlustausgleiche oder "verlorene" Zuschüsse - auszugleichen.

Das ehemalige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau ging ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung die Verpflichtung ein, den anteiligen Verlust 2009 der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH von 5,6 Mio. € zu decken.

20 Ausgaben für Leistungen in Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen - gesetzliche Vorgaben zur Erschließung von Wirtschaftlichkeitsreserven und zur Förderung des Wettbewerbs nicht umgesetzt -

Ungeachtet der in den 1990er Jahren in Kraft getretenen Rechtsänderungen setzte das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung die Vergütung von Leistungen in Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen weiterhin nach Maßgabe des alten Rechts fest. Nach neuem Recht erforderliche Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen fehlten. Die mit der Rechtsänderung angestrebte stärkere Eigenverantwortung der Träger der Einrichtungen und verbesserte Wirtschaftlichkeit konnten sich daher nicht einstellen.

21 Förderung von Krankenhäusern - Verfahrensdefizite und Vergaberechtsverstöße -

Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung ausgezahlter Fördermittel wurden verspätet vorgelegt und nicht zeitnah geprüft.

Vorschriften zur Korruptionsprävention wurden von der Bauverwaltung des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" nicht beachtet. Unter anderem beteiligte sie sich an der Auswahl von freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieuren.

Aus Verstößen gegen das Vergaberecht wurden keine zuwendungsrechtlichen Folgerungen gezogen. Krankenhausverwaltungen führten vor Auftragsvergaben an freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure trotz Überschreitung der Schwellenwerte kein europaweites Vergabeverfahren durch.

22 Entlastungsstunden und Freistellungen von Lehrkräften an öffentlichen Schulen - Verbesserung der Unterrichtsversorgung bei sachgerechter Handhabung -

Die Summe der Entlastungsstunden und Freistellungen entsprach im Schuljahr 2010/2011 rechnerisch der Unterrichtsverpflichtung von mehr als 3.200 vollbeschäftigten Lehrkräften oder Personalkosten von über 300 Mio. € jährlich. Durch sinkende Schülerzahlen freigewordene Ressourcen wurden zu einem erheblichen Anteil nicht zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung, sondern zur Entlastung von Lehrkräften genutzt.

Die Zuweisung der Schulleitungspauschale erfolgt ohne Berücksichtigung der Schülerzahlen. Sie ist im Vergleich der Schularten unausgewogen. Ohne Neuregelung der Zuweisungskriterien werden die bereits deutlich erhöhten Pauschalen trotz sinkender Schülerzahlen weiter ansteigen.

Durch den verstärkten Einsatz von Verwaltungsfachkräften im Schulverwaltungsbereich könnten pädagogische Ressourcen freigesetzt werden.

Die Berechnungsmethoden zur Ermittlung der Anrechnungsstunden für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben führen zu fehlerhaften Ergebnissen. Ersatzzuweisungen, z. B. für längerfristige Ausfälle oder sonstige Entlastungen, erhöhen die Zahl der Anrechnungsstunden. Rechnerisch ergeben sich allein hierdurch Reserven, die der Unterrichtsverpflichtung von mindestens 41 Vollzeitlehrkräften entsprechen.

Die Freistellungen der örtlichen Personalräte überschritten an den geprüften Schulen die vom Fachressort vorgegebenen Werte um durchschnittlich mehr als 56 %. Hochgerechnet auf die im Schuljahr 2010/2011 vergebenen Freistellungsstunden entspricht dies 47 Vollzeitlehrkräften oder Personalkosten von rund 4,5 Mio. € jährlich.

Mit den Bezirks- und Hauptpersonalräten gab es für jede der sechs Schularten je zwei landesweit zuständige Stufenvertretungen. Die Summe der Freistellungen für diese Personalräte stieg im Vergleich der Schuljahre 2004/2005 sowie 2010/2011 um rund 32 % auf mehr als 2.000 Stunden. Sie entspricht der Unterrichtsverpflichtung von mehr als 80 Vollzeitlehrkräften oder Personalkosten von rund 8 Mio. € jährlich.

**23 Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur und Kultursommer Rheinland-Pfalz e. V.
- unwirtschaftliche Doppelstrukturen und Verfahrensmängel -**

Es ist nicht wirtschaftlich, die Aufgaben der Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur und des Vereins Kultursommer Rheinland-Pfalz in getrennten Organisationen zu erledigen. Unabhängig von einer Zusammenführung der Einrichtungen bestehen Möglichkeiten zur wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung, wie z. B. durch die Bündelung von Verwaltungsaufgaben und den Abbau entbehrlicher Stellen.

Die Stiftung steuerte und kontrollierte ihre Künstlerhäuser nicht hinreichend.

Der Wert des Stiftungskapitals verringerte sich inflationsbedingt. Ein Konzept für eine Werterhaltung des Kapitals hatte die Stiftung noch nicht erarbeitet. Eine mittelfristige Finanzplanung war nicht erstellt.

Beim Verein fehlten Förderrichtlinien für Veranstaltungen des Kultursommers.

Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung von Zuwendungen wurden nicht fristgerecht vorgelegt und nicht zeitnah geprüft.

**24 Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz
- kostenfreie und nicht kostendeckende Leistungen überprüfen -**

Der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz erbringt vielfach Leistungen für kommunale und private Waldbesitzer. Hierdurch entstanden in den Jahren 2007 bis 2010 Kosten von mehr als 34 Mio. €, die vom Land gedeckt wurden.

**25 Dienstleistungszentren Ländlicher Raum
- Beratungsleistungen nicht am Bedarf orientiert; Verringerung des Personalbestands erforderlich -**

Bei den Dienstleistungszentren Ländlicher Raum können im Bereich der Beratung insgesamt 77 besetzte Stellen abgebaut werden. Dies ist möglich, wenn die Zuständigkeiten beachtet, die Beratungen am Bedarf orientiert, angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt und die Aufbau- und Ablauforganisation verbessert werden. Für weitere 17,5 im Unterricht eingesetzte Beratungskräfte besteht kein Bedarf. Die Personalkosten können um insgesamt 7,5 Mio. € jährlich verringert werden.

Beratungsaufgaben sind überwiegend dem gehobenen Dienst zuzuordnen. Insgesamt 27,5 Stellen des höheren Dienstes können in Stellen des gehobenen Dienstes umgewandelt werden. Die Personalkosten können dadurch um weitere 0,7 Mio. € jährlich vermindert werden.

Ein Beratungs- und Standortkonzept für eine bedarfsorientierte, wirtschaftliche und zielgerichtete Aufgabenerledigung fehlte.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wies Mängel auf. Sie war zur Planung und Steuerung nur eingeschränkt geeignet.

Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2012¹. 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 2011 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren². Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2010, 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 September bis November 2011 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und am 15. Dezember 2011 die Haushaltsrechnung 2010 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 Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat gemeinsam mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg die Haushalts- und Wirtschaftsführung der ARTE Deutschland TV GmbH einschließlich ihrer Betätigung bei der ARTE G.E.I.E. für die Geschäftsjahre 2006 bis 2008 geprüft.

Außerdem hat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Haushalts- und Wirtschaftsführung

- des Zweiten Deutschen Fernsehens in den Haushaltsjahren 2005 bis 2009,
- der ZDF Enterprises GmbH in den Haushaltsjahren 2005 bis 2008 sowie
- der Landeszentrale für Medien und Kommunikation in den Haushaltsjahren 2002 bis 2009

geprüft. Die Ergebnisse der Prüfung der Landeszentrale für Medien und Kommunikation werden dem Landtag Rheinland-Pfalz gesondert vorgelegt⁵.

- 5 Der Rechnungshof wird 2012 einen Kommunalbericht vorlegen.

¹ Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547), 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 § 49 Abs. 3 Landesmediengesetz (LMG) vom 4. Februar 2005 (GVBl. S. 23), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Februar 2010 (GVBl. S. 27, 72), BS 225-1.

- 6 Die Prüfung der Jahresrechnung 2010 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁶ wird voraussichtlich im ersten Kalendervierteljahr 2012 durchgeführt werden.
- 7 Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:
Präsident Klaus P. Behnke, Vizepräsidentin Gabriele Binz, die Direktorinnen und Direktoren beim Rechnungshof Sylvia Schill, Dr. Elke Topp, Johannes Herrmann, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.

⁶ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 01 Ministerium, Titel 533 01 Sachausgaben des Verfassungsschutzes, Titel 812 06 Investitionsausgaben des Verfassungsschutzes.

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2010

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2010 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

1.1.1 Kernhaushalt

Die Ermächtigung, Kassenverstärkungskredite für das Land bis zu 8 % des Haushaltsvolumens aufzunehmen², wurde am 30. Juli 2010 um 2,8 Mio. € überschritten. An diesem Tag wies der Liquiditätspool einen negativen Saldo von mehr als 604,5 Mio. € aus.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Überschreitung sei durch unvorhersehbar hohe Mittelabzüge der Landesoberkasse Koblenz und deren Außenstelle Trier verursacht worden. Bereits am 30. Juli 2010 seien Maßnahmen eingeleitet worden, um die Einhaltung der Grenze zu gewährleisten. Die Landesoberkasse werde angehalten, vorhersehbare und erheblich größere Mittelabzüge als üblich frühzeitig der Landeshauptkasse zu melden.

1.1.2 Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz

Zugunsten des Landesbetriebs wurden dem Liquiditätspool am 10. Juni 2010 Mittel von nahezu 2,1 Mio. € entnommen. Eine ausdrückliche haushaltsgesetzliche Ermächtigung, zur vorübergehenden Verstärkung der Kassenmittel des Landesbetriebs Kassenverstärkungskredite aufzunehmen, war nicht vorhanden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, mit Ausnahme der beiden Landesbetriebe "Mobilität" sowie "Liegenschafts- und Baubetreuung" gelte für die Landesbetriebe der allgemeine Kassenverstärkungskreditrahmen, der an dem o. g. Tag nicht überschritten worden sei. Außerdem hat das Ministerium auf die in dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2012/2013 vorgesehene Regelung hingewiesen, die für den Liquiditätspool und seine Teilnehmer "... zur Klarstellung" einen eigenen Kassenkreditrahmen ausweisen werde.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass Kassenkreditermächtigungen für zwei Landesbetriebe "im Hinblick auf die Haushaltsklarheit" im Haushaltsgesetz gesondert ausgewiesen werden³. Eine entsprechende Transparenz sollte für alle Landesbetriebe angestrebt werden. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in dem Beitrag "Liquiditätspool des Landes"⁴ verwiesen.

¹ Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547), 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 Ziffer 1 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.

³ Drucksache 15/304 S. 23.

⁴ Nr. 20 des Jahresberichts 2011 - Teil II - (Drucksache 15/5515).

1.2 Rest-Kreditermächtigung

Nach dem Haushaltsabschluss belief sich die Rest-Kreditermächtigung Ende 2010 auf mehr als 1,5 Mrd. €. Zu diesem Bestand trugen um mehr als 537 Mio. € zu hoch veranschlagte Tilgungsausgaben bei.

Das Ministerium hat zugesagt, auf die Inanspruchnahme der Rest-Kreditermächtigung in Höhe von zu hoch veranschlagten Tilgungsausgaben des Vorjahres auch in Zukunft zu verzichten, sofern die Entwicklung des Haushaltsvollzugs dies zulasse.

2 Verpflichtungen

Im Jahr 2010 stehen der Einwilligung zu einer außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung bei Kapitel 20 06 Titel 623 01 "Zinsgarantie des Landes für die Kommunen" von 3,5 Mio. €⁵ um 10.000 € höhere Verpflichtungen gegenüber.

Das Ministerium hat mitgeteilt, bereits im Januar 2011 habe sich abgezeichnet, dass der vorgenannte Betrag für den Erwerb von Caps⁶ nicht ausreiche. Aus diesem Grunde sei einem Antrag auf überplanmäßige Ausgaben von 10.000 € mit Schreiben vom 20. Januar 2011 zugestimmt worden.

3 Zinszahlungen des Landesbetriebs "Mobilität"

Die Einnahmen des Landes aus Zinszahlungen des Landesbetriebs für das Gesellschafterdarlehen werden seit mehreren Jahren von den aus dem Kernhaushalt zu leistenden Nutzungsentgelten abgesetzt.

Das Ministerium hat erklärt, bis zum Haushaltsjahr 2003 sei ausschließlich eine Brutto-Darstellung erfolgt. Im Rahmen der Konsolidierungen des Nachtragshaushalts 2003 sei die Brutto-Darstellung im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs mit einer Netto-Darstellung im Kernhaushalt kombiniert worden. Die finanziellen Verflechtungen seien transparent dargestellt.

Hierzu weist der Rechnungshof darauf hin, dass bei der derzeitigen Verfahrensweise das Haushaltsvolumen verkürzt dargestellt wird. Überdies besteht zwischen den Nutzungsentgelten und den Zinseinnahmen des Landes kein unmittelbarer sachlicher Zusammenhang. Angesichts der Höhe der Zinseinnahmen (mehr als 114 Mio. €) und des Ausnahmecharakters des Nettoprinzips sollte auch im Hinblick auf die gebotene Haushaltsklarheit wieder dem Bruttoprinzip⁷ Vorrang eingeräumt werden. Im Übrigen hat die Landesregierung auch in anderen betragsmäßig bedeutenden Fällen in der Regierungsvorlage zum Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2012/2013 wieder auf eine Bruttoveranschlagung umgestellt⁸.

4 Ausgabereste

Die Bildung und Übertragung von Ausgaberesten entsprach teilweise nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Beispiele:

⁵ Drucksache 15/5151.

⁶ Unter Caps versteht man die Vereinbarung einer Zinsobergrenze auf einen bestimmten Betrag über eine festgelegte Laufzeit bei einem variablen Darlehen.

⁷ § 15 Abs. 1 Satz 1 LHO.

⁸ Vgl. Erstattungen des Bundes nach § 172 BEG (Kapitel 04 14 Titel 231 11) und Wertausgleich im Rahmen der Wohnungsbautransaktionen (Kapitel 12 25 Titel 539 71).

- Klassische Ausgabereste wurden bei Titeln der Hauptgruppe 6 gebildet, bei denen eine Übertragbarkeit kraft Gesetzes oder durch Haushaltsvermerk nicht gegeben oder die Zulassung der Übertragbarkeit durch das Ministerium⁹ nicht erkennbar war.
- Klassische Ausgabereste wurden auf andere Haushaltsstellen übertragen.
- Auf eine Haushaltsposition, bei der Ausgabereste von fast 2 Mio. € gebildet worden waren, wurde zudem ein Ausgabereist in nahezu gleicher Höhe übertragen.
- Nach Bildung eines Ausgaberestes und der Resteübertragung von anderen Haushaltsstellen standen 2011 für die Fortführung der Standortkampagne 1.063.100 € zur Verfügung. Nach der Erläuterung im Haushaltsplan sollten "bis zu" 1 Mio. € für diese Maßnahme aufgewendet werden.
- Im Einzelplan 05 wurden klassische Reste von insgesamt 1,7 Mio. € bei Positionen gebildet, bei denen die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Es hätte allenfalls die Bonusregelung ggf. unter Berücksichtigung der Bonusdividende¹⁰ zur Anwendung kommen dürfen.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es habe Beträge von nahezu 2,1 Mio. €, davon 63.100 € für die Standortkampagne, gesperrt. Die sachliche Bindung bei klassischen Resten sei vorrangig zu beachten. Außerdem hat das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zugesagt, in den in Rede stehenden Fällen künftig Ausgabereste ausschließlich nach der Bonusregelung zu bilden.

5 Verwahrungen und Vorschüsse

Der Endbestand des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft II" ist in der Übersicht 4.2 zur Haushaltsrechnung mit mehr als 397,1 Mio. € und in der Erläuterung der Verwahrungen und Vorschüsse mit 360 Mio. € ausgewiesen. Außerdem ist der Bestand der Ausgleichsrücklage für Zinsderivate von fast 2,9 Mio. € nicht transparent dargestellt. Die Bestände der Rücklage Forschungsförderung für öffentliche Verwaltung von nahezu 0,6 Mio. € und der Risikorücklage Landeswohnungsbau-fonds von über 7,7 Mio. € sind nicht in der Zusammenstellung der Verwahrungen und Vorschüsse enthalten.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, der unterschiedliche Ausweis des Bestands der Rücklagen des Sondervermögens resultiere aus einem Versehen; die Angaben in der Haushaltsrechnung 2010 seien hierdurch nicht betroffen. Die Ausgleichsrücklage für Zinsderivate werde ab sofort gesondert dargestellt. Es sei Anweisung gegeben worden, Rücklagenbuchungen generell auf Verwahr(sach)konten gegenzubuchen.

6 Abschluss des Landesbetriebs "Daten und Information"

In der Übersicht 22.2 zur Haushaltsrechnung sind bei mehreren Positionen Mehr-aufwendungen gegenüber den Ansätzen im Wirtschaftsplan 2010 ausgewiesen (u. a. Materialaufwand, sonstige betriebliche Aufwendungen, Zinsaufwendungen, Lizenzen und Software, Betriebs- und Geschäftsausstattung, technische Anlagen, Anzahlung auf Sachanlagen). Ob das Ministerium der Finanzen seine Einwilligung zu den Abweichungen erteilt hatte, ist dem Abschluss des Landesbetriebs nicht zu entnehmen.

Das Ministerium hat erklärt, weder ihm noch dem Fachressort seien entsprechende Einwilligungsanträge vorgelegt worden.

⁹ § 45 Abs. 4 LHO.

¹⁰ Landtagsvorlage 14/0983.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2010

Die Haushaltsrechnung 2010 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 20,1 Mrd. € aus. Zum Haushaltsausgleich wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich 2010 auf 1,8 Mrd. € netto beliefen.

Die Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 4,8 %.

Die Ausgabereste erreichten 2010 mit mehr als 1,1 Mrd. € ihren bisher höchsten Stand. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

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

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des Haushaltsjahres 2010 unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach, vgl. nachstehende Übersicht:

		Einnahmen - € -	Ausgaben - € -
		- Rechnungsergebnis -	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2010 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	20.080.613.653,26	20.080.613.653,26
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2010 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2011 übertragen wurden	1.115.708.263,44	1.115.708.263,44
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2010 verbliebenen Haushaltsreste	21.196.321.916,70	21.196.321.916,70
		- Haushaltsermächtigung -	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2010 ¹ beträgt das Haushalts-Soll	21.504.815.100,00	21.504.815.100,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2009 übernommenen Haushaltsreste	880.615.427,23	880.615.427,23
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2009 übernommenen Haushaltsreste	22.385.430.527,23	22.385.430.527,23
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	- 1.189.108.610,53	- 1.189.108.610,53
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2010	Ausgleich	

¹ Zweiter Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2010.

2 Rechnungsergebnisse

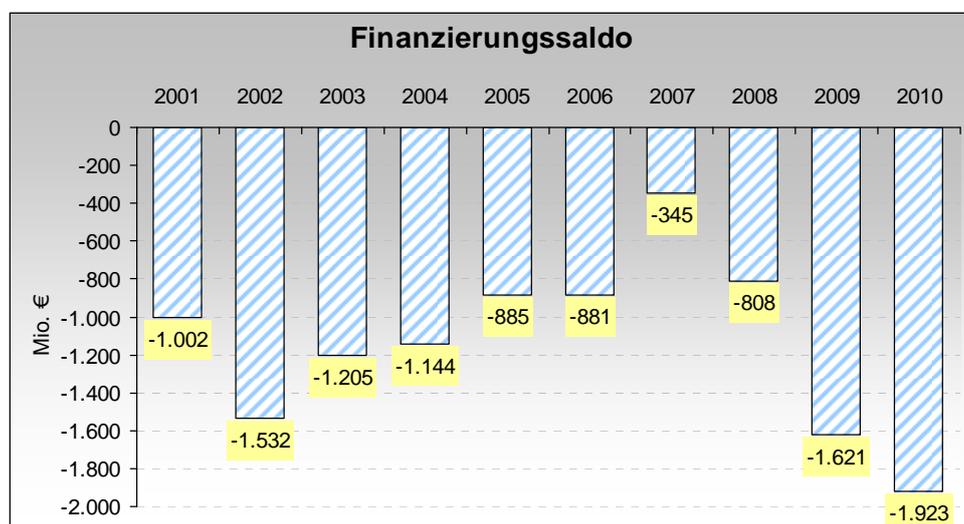
Die in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Rechnungsergebnisse entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse ² - Mio. € ⁻³
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
2010	20.315,7

Im Jahr 2010 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 1.124,7 Mio. € (5,9 %). Zu dieser Entwicklung trug u. a. ein Anstieg der Haushaltsreste bei. Außerdem ergaben sich Zuwächse auf der Einnahmenseite bei den Kreditaufnahmen und den allgemeinen Zuweisungen vom Bund sowie auf der Ausgabenseite bei den Personal-, Tilgungs- und Investitionsausgaben.

3 Finanzierungssaldo und 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 2001 bis 2010 folgende Finanzierungsdefizite:



Das Diagramm verdeutlicht die zum Teil hohen Deckungslücken. Um diese zu schließen, wurden Kredite aufgenommen.

² Nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste.

³ Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

Der Finanzierungssaldo erreichte 2010 mit - 1,9 Mrd. € seinen bisher höchsten negativen Wert. Zum Ausgleich dieses Finanzierungsdefizits wurden neue Schulden von 1,8 Mrd. € aufgenommen. Außerdem wurden der so bezeichneten "Konjunkturausgleichsrücklage"⁴, die 2008 außerplanmäßig zulasten der Nettokreditaufnahme gebildet worden war, per Saldo 0,1 Mrd. € entnommen.

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 2010 nach der Planung auf 13.596 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 13.469 Mio. €.

Die Veränderungen der bereinigten Gesamtausgaben seit 2001 sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr %
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
2010	4,3	4,8

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2010 gegenüber dem Vorjahr um 4,8 %. Diese Entwicklung war im Wesentlichen auf Zuwächse bei den Personalausgaben, die außerplanmäßige Aufstockung des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" um 120 Mio. € und höhere Ausgaben im Rahmen des Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz zurückzuführen.

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

überplanmäßige Ausgaben	29.572.628,45 €
außerplanmäßige Ausgaben	126.174.744,68 €
Haushaltsvorgriffe	20.063.530,95 €
insgesamt	<u>175.810.904,08 €⁶</u>

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

⁴ Der Rechnungshof hatte gegen die außerplanmäßige Bildung der "Konjunkturausgleichsrücklage" bei einem teilweise kreditfinanzierten Haushalt erhebliche haushaltsrechtliche Bedenken erhoben, vgl. Jahresbericht 2010, Nr. 1, Tz. 2.1 (Drucksache 15/4200).

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).

⁶ Davon wurden 10.937,62 € ohne Einwilligung des Ministers der Finanzen gezahlt.

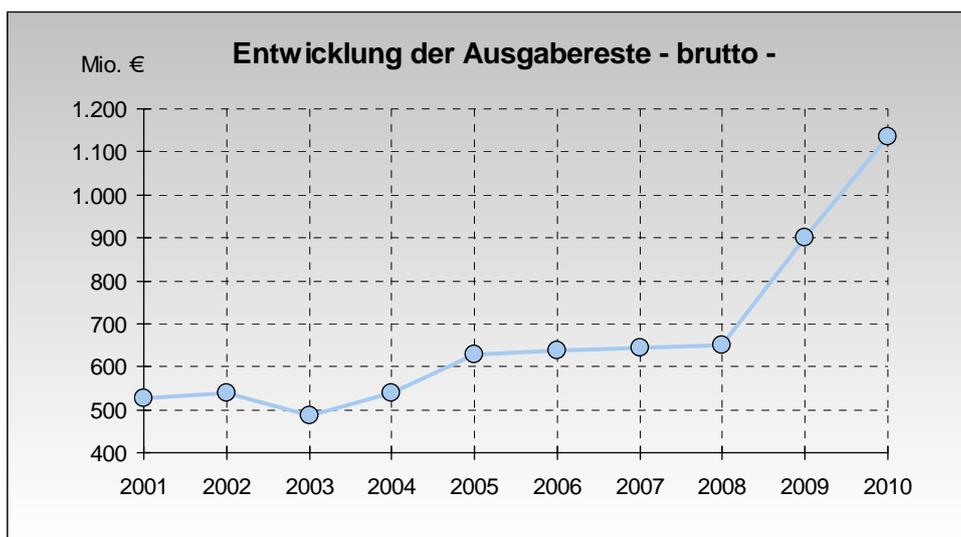
6 Ausgabereste und Vorgriffe

Die Ausgabereste und Vorgriffe betragen in den Jahren 2001 bis 2010:

Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Anteil der Ausgabereste am Haushaltsansatz
	- Mio. € -			%
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
2010	1.115,7	20,1	1.135,8	5,3

Die Ausgabereste stiegen 2010 um 26,2 % auf 1.135,8 Mio. €. Darin enthalten sind Vorgriffe von 20,1 Mio. €, durch die Mittel des Jahres 2011 beansprucht wurden.

Zu dem erneuten Anstieg trug u. a. ein Zuwachs der Reste von 148,4 Mio. € im Rahmen der Abwicklung des Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz bei.



Das Diagramm verdeutlicht den insbesondere durch die Restbildungen beim Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz verursachten starken Anstieg in den Jahren 2009 und 2010.

Von den Ausgaberesten entfielen 924,8 Mio. € auf die "klassische" Restbildung und 211,0 Mio. € auf die Restbildung im Rahmen des Bonus-/Malussystems.

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

Die Ausgabereste im Jahr 2010 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste ⁷ insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. €	% des Haushaltsansatzes	Personalausgaben	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	Baumaßnahmen	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	Besondere Finanzausgaben
				- Mio. € -					
01	Landtag	0,9	2,5	0,3	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung	1,5	5,6	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
03	Ministerium des Innern und für Sport	90,8	7,4	7,6	15,7	11,8	0,0	55,7	0,0
04	Ministerium der Finanzen	13,5	3,0	7,7	3,1	1,1	0,0	1,6	0,0
05	Ministerium der Justiz	6,5	0,9	3,4	2,7	0,0	0,0	0,4	0,0
06	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen	45,0	2,8	6,3	0,9	35,8	0,0	1,1	0,9
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	76,0	7,1	3,3	0,5	23,9	0,0	48,3	0,0
09	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur	93,9	1,9	0,0	23,4	24,8	0,0	45,7	0,0
10	Rechnungshof	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	87,2	44,9	0,0	7,2	2,5	21,0	56,5	0,0
14	Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz	158,6	45,2	6,2	25,2	16,6	50,4	60,1	0,0
20	Allgemeine Finanzen	562,1	5,1	27,5	4,2	33,3	0,0	497,0	0,0
	Insgesamt	1.135,8	5,3	63,2	83,6	149,9	71,4	766,8	0,9

⁷ Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

Nach der Haushaltsrechnung 2010 veränderten sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt:

Ausgabereste	2009 ⁸		2010	
	Mio. €	Anteil an den Resten %	Mio. €	Anteil an den Resten %
Personalausgaben	34,9	3,9	63,2	5,6
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	100,9	11,2	83,6	7,3
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	133,3	14,8	149,9	13,2
Baumaßnahmen	54,5	6,0	71,4	6,3
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	575,5	64,0	766,8	67,5
Besondere Finanzierungsausgaben	0,8	0,1	0,9	0,1
Insgesamt	900,0	100,0	1.135,8	100,0

Von den Ausgaberesten 2010 entfielen 838,2 Mio. € (73,8 %) auf investive Ausgaben.

7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll

Veränderung der Einnahmen gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	+ 725,4
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	- 9,8
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 29,7
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 1.934,4
Mindereinnahmen	<u>- 1.189,1</u>

Mindereinnahmen waren insbesondere bei den Kreditaufnahmen einschließlich Umschuldungen ausgewiesen. Außerdem wurde von den vorgesehenen Entnahmen aus der - bereits 2007 außerplanmäßig gebildeten - Ausgleichsrücklage abgesehen.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Personalausgaben	+ 27,2
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 1.396,9
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 128,6
Baumaßnahmen	+ 11,0
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	+ 49,9
Besondere Finanzierungsausgaben	- 8,9
Minderausgaben	<u>- 1.189,1</u>

Minderausgaben entstanden im Wesentlichen durch geringere Darlehenstilgungen einschließlich Umschuldungen.

⁸ Unter Berücksichtigung von Übertragungen auf andere Haushaltsstellen.

8 Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2010 ⁹	8.879.400.000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2009 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 880.615.427,23 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2009 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 1.355.049.992,78 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	- 666.827.679,97 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>10.448.237.740,04 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom inländischen Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	7.808.051.648,78 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2011 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.115.708.263,44 €
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>8.923.759.912,22 €</u>

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

8.1.2 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ¹⁰	1.000.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	246.900.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2010 ¹¹	204.000.000,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2009 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 129.750.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>333.750.000,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen (brutto)	160.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

⁹ Artikel 1 Nr. 2 Zweites Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2009/2010 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2009/2010) vom 24. November 2009 (GVBl. S. 367), BS 63-37, in Verbindung mit Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2010.

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

¹¹ § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2009/2010.

8.2.2 Landesbetrieb "Mobilität"

Kreditemächtigung für das Haushaltsjahr 2010 ¹²		490.958.000,00 €
Rest-Kreditemächtigung aus 2009 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	17.304.600,00 €
Kreditemächtigung insgesamt		<u>508.262.600,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen		490.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditemächtigung.

¹² § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2009/2010.

Nr. 3

**Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung
- strikter Konsolidierungskurs zum Abbau des strukturellen Defizits erforderlich -**

Die Haushaltslage des Landes war auch 2010 äußerst angespannt. Als Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise blieb das Steueraufkommen um mehr als 0,8 Mrd. € hinter den Einnahmen des Vorkrisenjahres 2008 zurück. Für den Kernhaushalt und die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" wurden neue Schulden von nahezu 2,1 Mrd. € aufgenommen. Dies war die bisher höchste Kreditaufnahme in einem Jahr. Dadurch stieg die Gesamtverschuldung auf fast 32,7 Mrd. €

Der Anteil der Fremdfinanzierung des Kernhaushalts erhöhte sich 2010 um 1,2 Prozentpunkte auf 13,5 %. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag in Rheinland-Pfalz mit 7.016 € um nahezu 28 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.494 €).

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug 2010 auch infolge von Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung um mehr als 0,5 Mrd. € überschritten.

Die Haushalts- und Finanzplanung der Jahre 2012 bis 2016 geht von einer Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze aus. Ohne die seit 2006 vorgenommene Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zu den investiven Ausgaben würde die Kreditobergrenze überschritten werden.

Bis Ende 2016 wird ein Anstieg der Verschuldung auf fast 41,2 Mrd. € erwartet. Die Gesamtverschuldung des Landes hätte sich damit im Vergleich zu 2001 mehr als verdoppelt.

Auch wenn es gelingt, bis 2020 das strukturelle Defizit von mehr als 1,6 Mrd. € vollständig abzubauen, werden dann noch nach der Langfristprojektion der Landesregierung neue Schulden erforderlich. Zur Deckung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds, von Zinsausgaben und von Ausgaben der Landesbetriebe werden Netto-Kreditaufnahmen von mehr als 1,1 Mrd. € benötigt.

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2001 bis 2010, des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2011 (Hpl.), der Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2012/2013 (RV) und des Finanzplans für die Jahre 2014 bis 2016 (Fpl.) einschließlich der Langfristprojektion (Lfp.) für die Jahre 2017 bis 2020 zusammengestellt sowie
- in geeigneten Fällen Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Der Finanzplan, der von der Landesregierung am 25. Oktober 2011 beschlossen wurde, hat im Unterschied zu einem durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan lediglich Programmcharakter. Umsetzung und Ausgestaltung bleiben dem Landtag mit der Beschlussfassung über den jeweiligen Haushalt vorbehalten.

Bei dem Vergleich der Haushaltsdaten ist 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.

Außerdem werden ab 2012 Wohnungsbautransaktionen und Erstattungen des Bundes nach dem Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung nicht mehr saldiert, sondern aus Gründen der Transparenz brutto ausgewiesen¹.

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2001 bis 2010 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

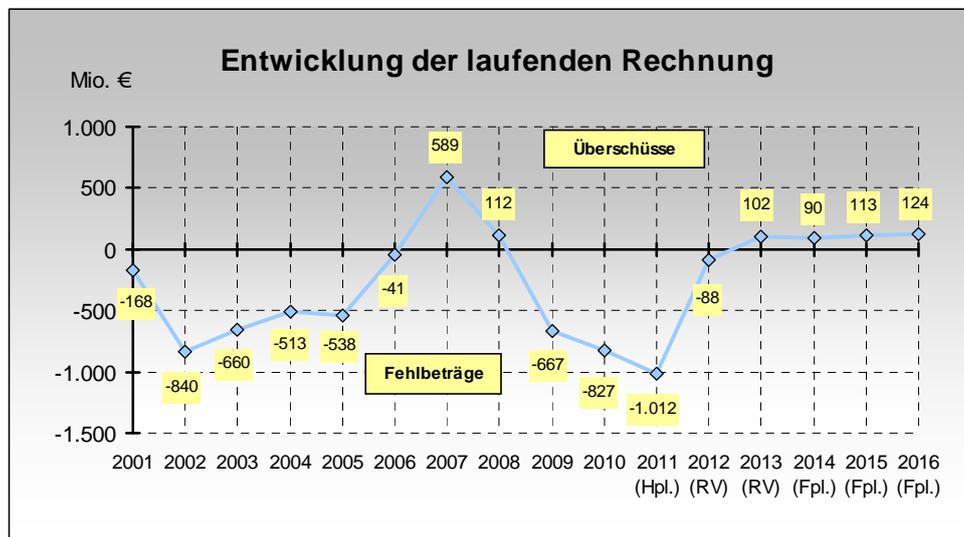
Im Jahr 2010 reichten - wie bereits 2009 - die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus. Die Ausgaben stiegen mit 3,1 % (352 Mio. €) wesentlich stärker als die Einnahmen, die lediglich um 1,8 % (192 Mio. €) zunahmen. Hierdurch erhöhte sich der Fehlbetrag um 160 Mio. € auf 827 Mio. €.

¹ Nach der Regierungsvorlage zum Haushaltsplan 2012 steigen dadurch die Einnahmen und die Ausgaben um jeweils 154 Mio. €.

Auf der Einnahmenseite blieb 2010 das Steueraufkommen mit 8,4 Mrd. € wegen der Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise sowie der Ende 2008 beschlossenen Steuerentlastungen² im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert. Höhere Einnahmen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gegenüber dem Vorjahr (+ 173 Mio. €) waren im Wesentlichen auf Bundeszuweisungen zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der LKW-Maut zurückzuführen.

Auf der Ausgabenseite trugen insbesondere der Zuwachs von 169 Mio. € bei den Personalausgaben sowie außerplanmäßige Zuführungen von 90 Mio. €³ an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" zu dem Anstieg bei. Ferner fielen höhere Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs, höhere Zuweisungen für Horte, Kindertagesstätten, Kindergärten und den Ausbau der frühen Förderung sowie zur Abgeltung der Aufwendungen für die Lernmittelfreiheit an.

Für die Jahre 2013 bis 2016 werden für die laufende Rechnung Überschüsse erwartet⁴, die allerdings nicht ausreichen werden, um die geplanten Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zu finanzieren.



Das Diagramm verdeutlicht, dass im Haushaltsvollzug lediglich in den Jahren 2007 und 2008 Überschüsse erzielt wurden. Im Übrigen ergaben sich Fehlbeträge.

Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2011 werden zum Teil erhebliche Abweichungen von den Plandaten 2011 bis 2013 erwartet. Die Prognose ging für 2011 von 427 Mio. € höheren Einnahmen bei den Steuern und allgemeinen Finanzausgaben aus. Für 2012 und 2013 liegen die erwarteten Einnahmen um 53 Mio. € und um 103 Mio. € unter den in der Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2012/2013 veranschlagten Beträgen⁵. Eine Änderung der Ansätze 2012 und 2013 im parlamentarischen Haushaltsaufstellungsverfahren wurde angekündigt.

² Die Landesregierung geht von einer dauerhaften Absenkung des Steueraufkommensniveaus um 580 Mio. € aus (vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2011 bis 2016, S. 49).

³ Weitere außerplanmäßige Zuführungen von 30 Mio. € sind den Investitionsausgaben zugeordnet.

⁴ Unter Berücksichtigung der globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € jährlich (Kapitel 20 02 Titel 371 01) bei den Einnahmen der laufenden Rechnung.

⁵ Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen vom 4. und 9. November 2011.

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung schloss 2010 mit Ausgaben von insgesamt 1.666 Mio. € ab. Davon entfielen 1.643 Mio. € auf Investitionen und Investitionsförderungen.

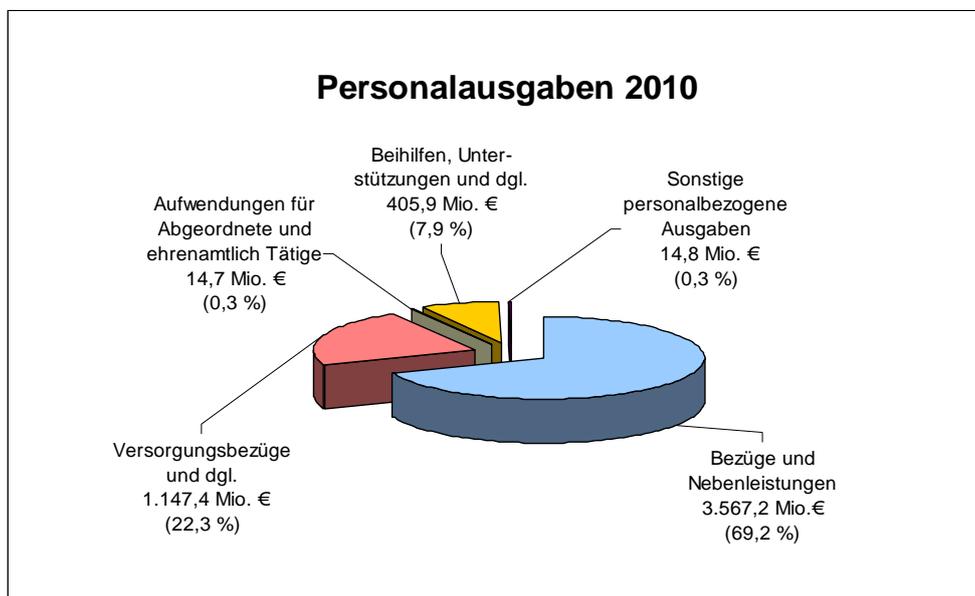
2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge wiesen 2010 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 8.055 Mio. € und - korrespondierend - auf der Ausgabenseite Tilgungsausgaben von 6.237 Mio. € aus⁶.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2010

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben und den Beihilfen zusammen. Im Jahr 2010 beliefen sie sich auf mehr als 5,1 Mrd. €.



Das Diagramm zeigt die einzelnen Personalausgabenblöcke prozentual und in Mio. €.

⁶ Abweichungen gegenüber den Angaben zu Teilziffer 2.4 dieses Beitrags ergeben sich aufgrund von Rundungen.

2.2.2 Entwicklung in den Jahren 2001 bis 2020

Die Entwicklung der Personalausgaben stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Personalausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr ⁷	
	Mio. €	Mio. €	%
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	5.150	169	3,4
2011 (Hpl.)	5.249	99	1,9
2012 (RV)	5.436	187	3,5
2013 (RV)	5.532	96	1,8
2014 (Fpl.)	5.645	113	2,0
2015 (Fpl.)	5.746	101	1,8
2016 (Fpl.)	5.821	75	1,3
2017 (Lfp.)	5.950	129	2,2
2018 (Lfp.)	6.075	125	2,1
2019 (Lfp.)	6.196	121	2,0
2020 (Lfp.)	6.312	116	1,9

Die Personalausgaben erhöhten sich 2010 gegenüber dem Vorjahr um 3,4 % auf 5.150 Mio. €. Dies war im Betrachtungszeitraum beim Haushaltsvollzug der zweithöchste Anstieg.

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) lag 2010 bei 38,2 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 38,7 %.

Bei der Bewertung dieser Quote ist zu berücksichtigen, dass in den vergangenen Jahren vielfach Personalausgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert wurden. Hinzu kommt, dass über das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" weitere Personalausgaben für 200 Stellen außerhalb des Kernhaushalts bewirtschaftet werden können⁸.

In den Jahren ab 2012 sollen Konsolidierungsmaßnahmen der Landesregierung zu einer erheblichen Eindämmung der Personalausgaben führen. U. a. sollen

- 2.000 Lehrerstellen,
- 200 Stellen in Ministerien und Mittelbehörden,
- 530 Stellen bei den Vermessungs- und Katasterämtern sowie
- 55 Stellen bei den Grundbuchämtern

abgebaut werden. Außerdem ist eine Rückführung der Zahl der Polizisten auf 9.014 und eine Verringerung der Anwärterstellen für mindestens zwei Jahre um 50 Stellen vorgesehen. Die Besoldungserhöhung wird bis 2016 auf 1 % jährlich begrenzt. In verschiedenen Bereichen soll eine Budgetierungsdividende von 1,5 % jährlich erwirtschaftet werden. Weitere Konsolidierungsmaßnahmen betreffen Beihilfeaufwendungen, die Ausweitung der Lehrverpflichtung der Universitätsprofessoren um eine Semesterwochenstunde, die Neuordnung des Familienzuschlages, die Streichung vermögenswirksamer Leistungen, die Reduktion der Beförderungsränge bei der Polizei und die Streckung der Besoldungsdienstaltersstufe 11 um ein Jahr.

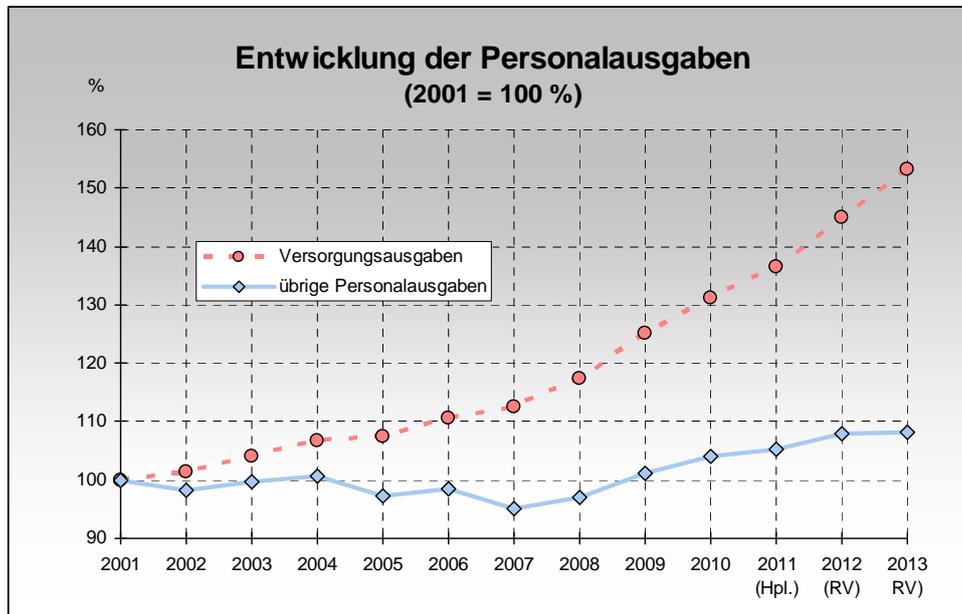
⁷ Die Veränderungsraten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage von €-Beträgen und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Mio. €-Beträge ermittelt.

⁸ Im Jahr 2010 wurden Personalausgaben von 10,2 Mio. € über das Sondervermögen abgewickelt.

Trotz dieser Maßnahmen steigen die Personalausgaben voraussichtlich bis 2016 auf mehr als 5,8 Mrd. € und bis 2020 auf über 6,3 Mrd. €.

2.2.3 Versorgungsausgaben

Der Anstieg der Personalausgaben in den Jahren 2001 bis 2010 ist im Wesentlichen auf den Anstieg der Versorgungsausgaben zurückzuführen. Diese erhöhten sich im Betrachtungszeitraum bis 2010 um 31,2 %. Die übrigen Personalausgaben stiegen dagegen nur um 4 %.



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

Die Landesregierung rechnet bis 2020 gegenüber 2011 insgesamt mit einem Anstieg der Zahl der Pensionäre um 46 %. Sie erwartet für die Jahre 2012 bis 2020 einen Anstieg der Ausgaben für Pensionen einschließlich Beihilfen um rund 110 Mio. € jährlich⁹. Zur Abschwächung der Haushaltsbelastungen sollen ab dem Haushaltsjahr 2012 aus der Versorgungsrücklage nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz, die Ende 2011 einen Vermögensstand von rund 400 Mio. € erreicht hat, jährlich 80 Mio. € entnommen werden.

⁹ Vgl. Finanzplan 2011 bis 2016, S. 22 und 53.

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 %
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	8.372	0,3	61,5	9.344	2,0	55,1
2011 (Hpl.)	8.294	-0,9	63,3	9.276	-0,7	56,6
2012 (RV)	9.485	14,4	57,3	10.524	13,5	51,7
2013 (RV)	9.844	3,8	56,2	10.935	3,9	50,6
2014 (Fpl.)	10.168	3,3	55,5	11.287	3,2	50,0
2015 (Fpl.)	10.495	3,2	54,7	11.642	3,1	49,4
2016 (Fpl.)	10.821	3,1	53,8	11.985	2,9	48,6

Die Belastung erhöhte sich 2010 um 0,7 Prozentpunkte auf 55,1 %, weil die Personalausgaben prozentual stärker stiegen als die vorgenannten Einnahmen.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung einen Rückgang der Belastungsquote auf 48,6 %.

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 2010 auf 12,2 %:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Investitionsausgaben	Investitionsquote
	Mio. €	Mio. €	%
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	13.469	1.643	12,2
2011 (Hpl.)	13.463	1.389	10,3
2012 (RV)	14.076 ¹⁰	1.458	10,4
2013 (RV)	14.350	1.468	10,2
2014 (Fpl.)	14.818	1.506	10,2
2015 (Fpl.)	15.216	1.534	10,1
2016 (Fpl.)	15.624	1.578	10,1
2017 (Lfp.)	16.040	1.628	10,2
2018 (Lfp.)	16.420	1.680	10,2
2019 (Lfp.)	16.826	1.732	10,3
2020 (Lfp.)	17.210	1.781	10,3

Der Anstieg der Investitionsausgaben um 255 Mio. € und der Investitionsquote um 1,4 Prozentpunkte ist im Wesentlichen auf höhere Ausgaben zur Bekämpfung des Konjunkturreinbruchs¹¹, höhere Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung und eine außerplanmäßige Zuführung an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" zurückzuführen.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung sowie der Langfristprojektion werden für die Folgejahre Quoten zwischen 10,1 % und 10,4 % erwartet.

Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung werden seit 2006 als Darlehen qualifiziert und somit den Investitionsausgaben zugeordnet¹². Wären die Zuführungen von mehr als 368 Mio. € im Jahr 2010 weiterhin als besondere Finanzierungsausgaben gewertet worden, hätte die Investitionsquote lediglich 9,8 % betragen.

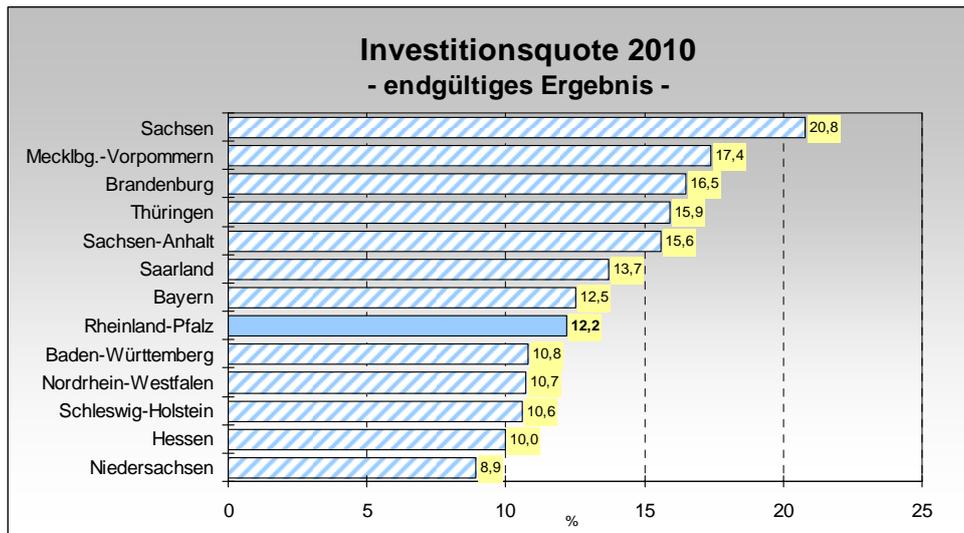
Allerdings sind in diesen Quoten die Investitionsausgaben der Landesbetriebe nicht berücksichtigt. Diese beliefen sich 2010 auf 0,3 Mrd. €. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbau-maßnahmen) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt.

¹⁰ Zu dem Anstieg gegenüber dem Vorjahr trugen auch Änderungen bei der Veranschlagung bei. Wohnungsbautransaktionen und Erstattungen des Bundes nach dem Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung werden ab 2012 brutto ausgewiesen.

¹¹ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 25 Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz.

¹² Andere Länder weisen nach den vorliegenden Informationen die Zuführungen mehrheitlich als besondere Finanzierungsausgaben, teilweise auch als Personalausgaben oder laufende Zuweisungen und Zuschüsse aus.

Folgende Quoten ergeben sich für die Flächenländer¹³:



In dem Diagramm sind die Investitionsquoten der Flächenländer abgebildet.

Rheinland-Pfalz lag 2010 mit einer Investitionsquote von 12,2 % um

- 1,3 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer (10,9 %) und
- 0,1 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt aller Flächenländer (12,3 %)¹⁴.

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.

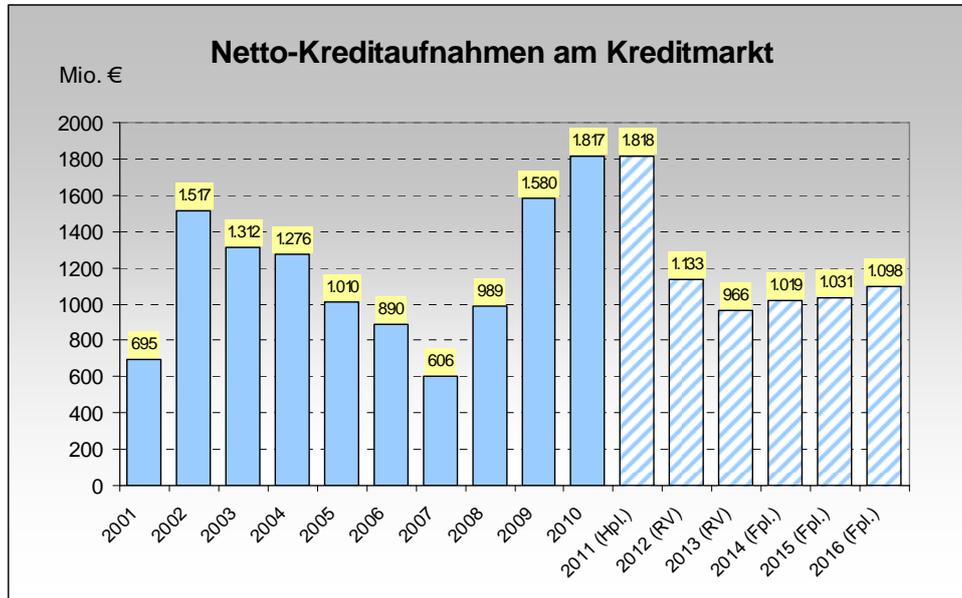
¹³ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 23. Januar 2012 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2010 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2).

¹⁴ Die Durchschnittswerte ergeben sich sowohl unter als auch ohne Einbeziehung von 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 2001 bis 2016.

Nach einer Rückführung der Neuverschuldung in den Jahren 2003 bis 2007 stieg diese wieder an. Im Vergleich zum Jahr 2001 ist die Kreditaufnahme des Jahres 2010 mit über 1,8 Mrd. € mehr als doppelt so hoch. Sie stellt im Haushaltsvollzug die bisher höchste Neuverschuldung dar. Hierzu beigetragen haben u. a. ein im Vergleich zum Vorjahr stagnierendes Steueraufkommen als Folge der Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise sowie weiter steigende Ausgaben - teilweise auch für konjunkturstützende Maßnahmen -.

In den künftigen Jahren werden nach der Haushalts- und Finanzplanung weiterhin hohe Kreditaufnahmen - und zwar von durchschnittlich mehr als 1,0 Mrd. € jährlich - erwartet. Daher sollten, soweit sich aufgrund einer günstigen Konjunkturlage Haushaltsentlastungen gegenüber der Planung ergeben, diese konsequent zur Verringerung 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 ¹⁵
	Mio. €	Mio. €	%
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	13.469	1.817	13,5
2011 (Hpl.)	13.463	1.818	13,5
2012 (RV)	14.076	1.133	8,0
2013 (RV)	14.350	966	6,7
2014 (Fpl.)	14.818	1.019	6,9
2015 (Fpl.)	15.216	1.031	6,8
2016 (Fpl.)	15.624	1.098	7,0
2017 (Lfp.)	16.040	1.127	7,0
2018 (Lfp.)	16.420	1.106	6,7
2019 (Lfp.)	16.826	1.096	6,5
2020 (Lfp.)	17.210	1.041	6,0

Die Kreditfinanzierungsquote stieg 2010 gegenüber dem Vorjahr um 1,2 Prozentpunkte auf 13,5 %. Somit wurde mehr als jeder siebte Euro über neue Kredite gedeckt.

Nicht in der Quote berücksichtigt sind neue Schulden von 265 Mio. €, die das Land für die Landesbetriebe "Liegenchafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" aufgenommen hat.

Für die Jahre ab 2012 werden nach der Haushalts- und Finanzplanung Quoten von 8 % und weniger erwartet.

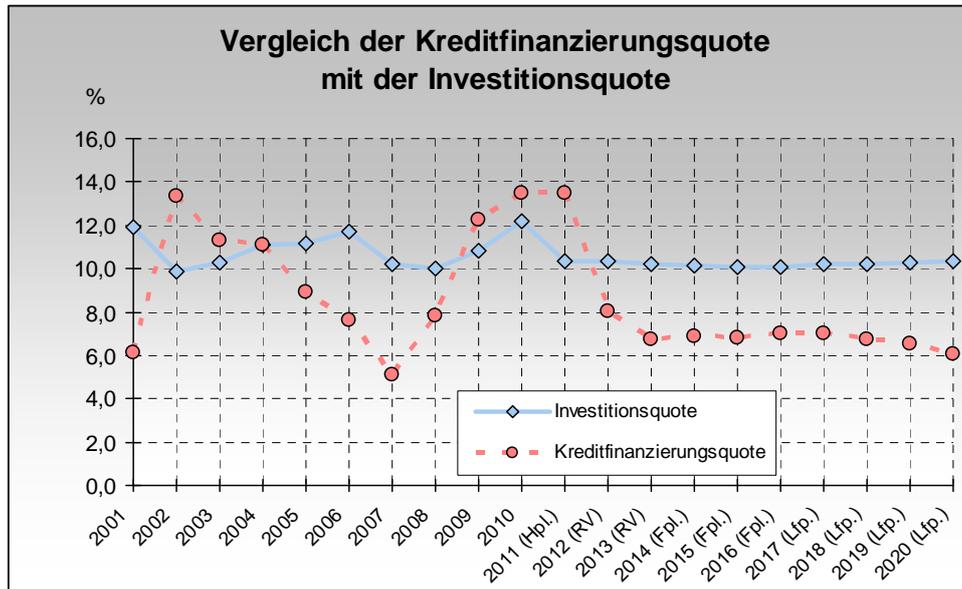
Die Kreditfinanzierungsquote von Rheinland-Pfalz lag 2010 mit 13,5 % weit über dem Durchschnitt. Bei den anderen westlichen Flächenländern betrug der Durchschnittswert 8,1 %, bei allen anderen Flächenländern 6,7 %¹⁶. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen glichen ihre Haushalte ohne neue Schulden aus.

¹⁵ Werden die Veränderungen bei der Neuverschuldung im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Kreditfinanzierungsquote in den Jahren

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Hpl.
11,0 %	10,8 %	8,7 %	7,4 %	4,9 %	7,7 %	12,1 %	13,3 %	13,3 %
2012 RV	2013 RV	2014 Fpl.	2015 Fpl.	2016 Fpl.	2017 Lfp.	2018 Lfp.	2019 Lfp.	2020 Lfp.
7,8 %	6,5 %	6,6 %	6,6 %	6,8 %	6,8 %	6,5 %	6,3 %	5,9 %

¹⁶ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich um 0,3 Prozentpunkte höhere Quoten.

Das nachfolgende Diagramm zeigt, dass die Investitionsquote in mehreren Jahren mit einer hohen Kreditfinanzierungsquote einherging:



Der Vergleich zeigt, dass in einzelnen Jahren die Kreditfinanzierungsquote sogar die Investitionsquote überschritt.

Bei der Entwicklung der Quote ist zu berücksichtigen, dass seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen auch 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 ¹⁷	Einnahmen insgesamt	Zinsausgaben	Zinssteuerquote
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
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	8.372	269	679	9.320	1.064	11,4
2011 (Hpl.)	8.294	270	684	9.248	1.092	11,8
2012 (RV)	9.485	316	699	10.500	1.118	10,6
2013 (RV)	9.844	337	709	10.890	1.172	10,8
2014 (Fpl.)	10.168	354	719	11.241	1.294	11,5
2015 (Fpl.)	10.495	372	728	11.595	1.348	11,6
2016 (Fpl.)	10.821	383	735	11.939	1.403	11,8

¹⁷ Seit 2009 einschließlich Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der LKW-Maut.

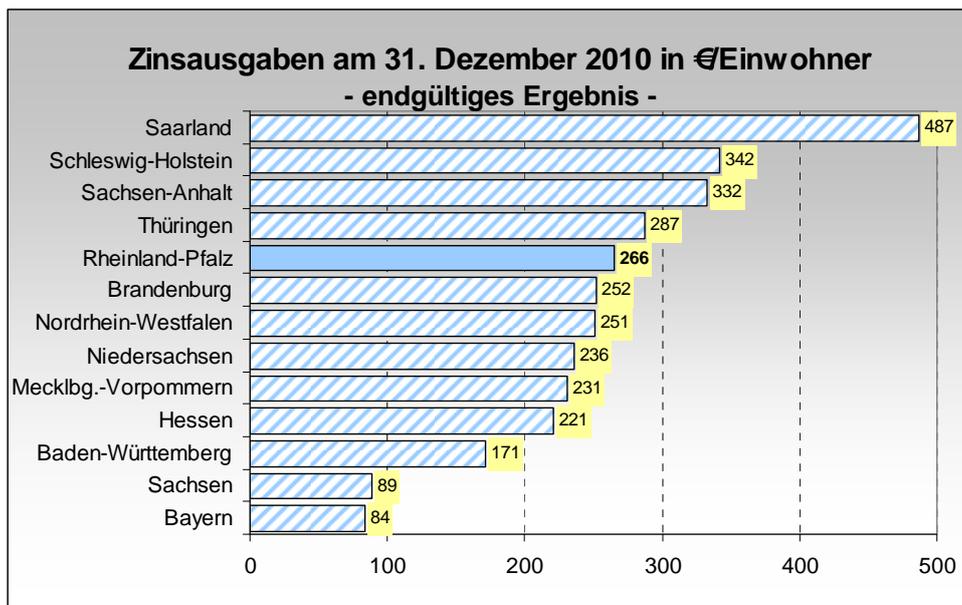
Infolge eines deutlich gesunkenen Zinsniveaus verringerten sich die Zinsausgaben 2010 gegenüber dem Vorjahr um 122 Mio. € auf weniger als 1,1 Mrd. €.

Die Finanzplanung geht von steigenden Zinsausgaben insbesondere ab 2014 aus. Für den Zeitraum bis 2015 wurde ein Anstieg des aktuellen Zinsniveaus von weniger als 3 % für 10-jährige Schuldscheine auf rund 4,2 % zugrunde gelegt. Der letztgenannte Zinssatz wurde auch für die Folgejahre angenommen. Die Zinssteuerquote ging um 1,6 Prozentpunkte auf 11,4 % zurück. Bei dem erreichten Schuldenstand entspricht eine dauerhafte Erhöhung des Zinsniveaus um 0,5 Prozentpunkte weiteren Belastungen des Landeshaushalts von 150 Mio. € jährlich¹⁸.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2010 auf 7,9 %. Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote¹³ sowohl aller anderen Flächenländer (6,1 %) als auch der anderen westlichen Flächenländer (6,3 %)¹⁹.

Die Haushalts- und Finanzplanung sowie die Langfristprojektion sehen bis zum Jahr 2020 einen kontinuierlichen Anstieg der Quote auf 9,6 % vor²⁰.

Auch die Zinsausgaben je Einwohner waren in Rheinland-Pfalz 2010 vergleichsweise hoch. Mit 266 € lagen sie um 28,5 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (207 €) und um 30,4 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (204 €)²¹.



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

¹⁸ Vgl. Finanzplan 2011 bis 2016, S. 53.

¹⁹ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich um 0,1 Prozentpunkte höhere Quoten.

²⁰ Vgl. Finanzplan 2011 bis 2016, S. 76.

²¹ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, betragen die durchschnittlichen Zinsausgaben aller Flächenländer 210 €/Einwohner und die der westlichen Flächenländer 208 €/Einwohner.

2.6 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Der Landtag von Rheinland-Pfalz hat im Dezember 2010 mit der Neufassung des Artikels 117 der Landesverfassung eine neue Schuldenregel beschlossen²². Die Verfassungsänderung findet erstmals Anwendung auf den Haushalt für das Haushaltsjahr 2012. Bis Ende 2019 darf von den Vorgaben nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts abgewichen werden.

2.6.1 Bisher geltendes Recht -"alte" Schuldenregel

Nach der "alten" Schuldenregel 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 Gleichgewichts²³.

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 die Netto-Kreditaufnahme (Einnahmen aus Krediten abzüglich Ausgaben zur Schuldentilgung) gegenübergestellt.

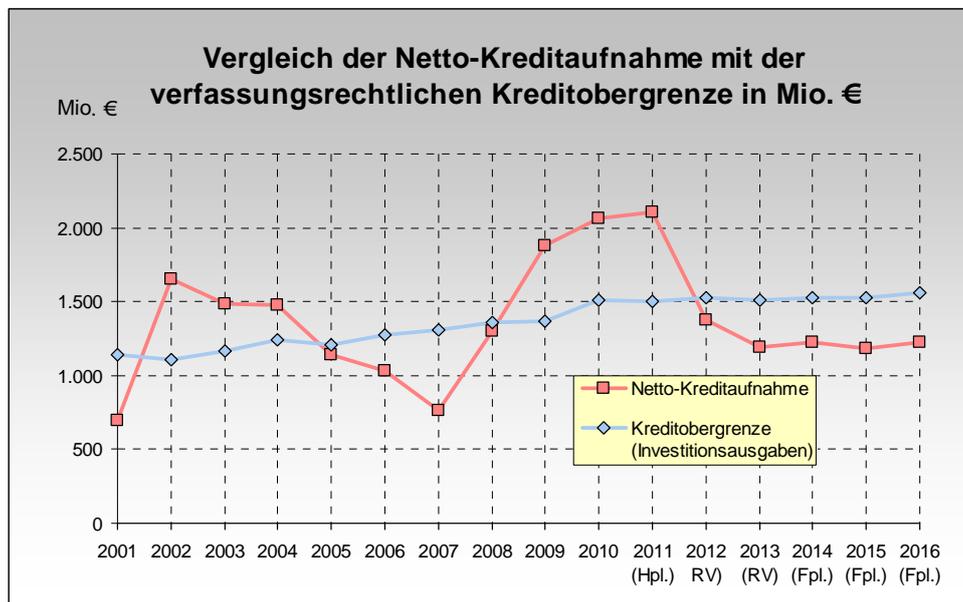
Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung werden seit 2001 die Landesbetriebe und seit 2005 auch die Globalhaushalte im Hochschulbereich in die Berechnung einbezogen.

²² Siebenunddreißigstes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547), BS 100-1.

²³ Artikel 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547), BS 100-1, in Verbindung mit § 18 Abs. 1 Landshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze und die Netto-Kreditaufnahme entwickelten sich seit 2001 wie folgt:

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen	Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze: Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	Netto-Kreditaufnahme	Unterschreitung / Überschreitung der Kreditobergrenze	
Mio. €						
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 ²⁴	-
2009	1.727	360	1.367	1.883	-	516
2010	1.997	490	1.507	2.060		553
2011 (Hpl.)	1.737	233	1.504	2.104		600
2012 (RV)	1.748	222	1.526	1.380	146	
2013 (RV)	1.727	221	1.506	1.191	315	
2014 (Fpl.)	1.747	217	1.530	1.224	306	
2015 (Fpl.)	1.739	208	1.531	1.186	345	
2016 (Fpl.)	1.768	210	1.558	1.223	335	



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

²⁴ 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 2010 wurde die Kreditobergrenze - trotz der Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz von mehr als 368 Mio. € allein aus dem Kernhaushalt zu den Investitionsausgaben - im Haushaltsvollzug auch aufgrund von Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung um 553 Mio. € überschritten.

Für die Haushalts- und Finanzplanung der Jahre 2012 bis 2016 wird von einer Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze ausgegangen. Ohne die vorgenannte Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds, für die 2012 und 2013 im Kernhaushalt 459 Mio. € und 494 Mio. € angesetzt sind und die jährlich weiter steigen werden, wäre die Kreditobergrenze überschritten.

2.6.2 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 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 wird²⁵.

Für Rheinland-Pfalz hat der Landtag im Dezember 2010 eine Neufassung des Artikels 117 der Landesverfassung beschlossen. Während die Regelung im Grundgesetz Haushaltsplanung und -vollzug erfasst, sieht der Wortlaut der rheinland-pfälzischen Bestimmung lediglich einen Ausgleich des Haushaltsplans ohne Einnahmen aus Krediten vor. Außerdem sollen ausnahmsweise sogenannte "Strukturanpassungskredite" zulässig sein. Das heißt, vorübergehende erhebliche Haushaltsfehlbeträge infolge von strukturellen Änderungen bei den Einnahmen oder Ausgaben können durch Kredite in einem Zeitraum von höchstens vier Jahren ausgeglichen werden, sofern die Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation nicht dem Land zurechenbar ist. Hierzu zählen beispielsweise Steuerrechtsänderungen oder Ausgaben infolge neuer gesamtstaatlicher Vorhaben mit erheblichem Finanzierungsbedarf²⁶.

Die Vereinbarkeit von Strukturanpassungskrediten mit dem Grundgesetz ist umstritten²⁷.

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. Mit dem Abbau des bestehenden strukturellen Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden, wobei die jährlichen Haushalte so aufzustellen sind, dass nach regelmäßig zu verringerndem strukturellen Defizit spätestens im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 117 der Landesverfassung erfüllt wird.

²⁵ Artikel 109 in Verbindung mit Artikel 143d Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

²⁶ Drucksache 15/4966.

²⁷ 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 bewegt.

Ende 2011 hat die Landesregierung den Entwurf eines Ausführungsgesetzes eingebracht²⁸. Der Gesetzentwurf sieht Regelungen bezüglich des Verfahrens zur Ermittlung des nach der neuen Schuldenregel auszugleichenden strukturellen Saldos bei der Aufstellung des Haushalts und der Einhaltung der Vorgaben im Haushaltsvollzug vor. Des Weiteren enthält der Entwurf Bestimmungen zu einem sogenannten zulässigen Saldo, der aufzeigen soll, ob eine Reduzierung oder Tilgung von Schulden des Landes geboten oder eine Kreditaufnahme erlaubt ist.

Der Rechnungshof hat zur Vorbereitung des öffentlichen Anhörverfahrens zu dem Entwurf des Ausführungsgesetzes auf mehrere Problempunkte hingewiesen:

- Beispielsweise eröffnen Kassenverstärkungskredite, die im Unterschied zu den Deckungskrediten nicht zu den Krediten im Sinne der Schuldenregel zählen, abstrakt die Möglichkeit, die Verschuldungsgrenze zu unterlaufen. Daher sollte sichergestellt werden, dass strukturelle Ausgaben nicht außerhalb des Haushalts über Kassenverstärkungskredite abgewickelt werden.
- Die zulässigen Kreditaufnahmen werden ganz überwiegend durch Überschüsse des Pensionsfonds bestimmt. Insofern wird die bisherige an den eigenfinanzierten Investitionsausgaben orientierte Kreditobergrenze durch eine neue Schuldenobergrenze ersetzt. Ein positiver zulässiger Saldo, der für eine Tilgung bestehender Schulden einzusetzen ist, dürfte bei unveränderten rechtlichen Rahmenbedingungen auf absehbare Zeit kaum zu erreichen sein.
- Die Gewährleistung einer wirksamen Budgetkontrolle erfordert eine transparente Darstellung der Ermittlung des strukturellen Saldos und des zulässigen Saldos. Daher sollten sowohl im Haushaltsplan als auch in der Haushaltsrechnung alle Berechnungskomponenten offengelegt werden. Hierzu gehört auch das noch nicht näher ausgestaltete Konjunkturbereinigungsverfahren zur Berücksichtigung konjunkturbedingter Steuer mehr- oder -mindereinnahmen.

2.6.3 Konsolidierungsstrategie und Abbau des strukturellen Defizits

Die Landesregierung zeigt im Gesamtplan der Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2012/2013 und im Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2011 bis 2016 ein Konsolidierungsszenario auf. Sie geht von einem Konsolidierungsbedarf von insgesamt 1,9 Mrd. € aus, der bis 2020 ohne Gegenmaßnahmen entstehen würde. Davon sollen mittelfristig - bis 2016 - fast 1,2 Mrd. € realisiert werden²⁹.

Der Handlungsbedarf bis 2020 ist auf mehrere Aktionsfelder aufgeteilt:

- Aktionsfeld Steuereinnahmen
Die Landesregierung unterstellt, dass bis 2015 keine Steuersenkungen mehr vorgenommen werden. Durch die Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes um 1,5 Prozentpunkte sollen nach Abzug von Ausgaben im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und unter Berücksichtigung höherer nichtsteuerlicher Einnahmen Verbesserungen von 147 Mio. € erzielt werden.
- Aktionsfeld Personalausgaben
In diesem Bereich werden durch Personalabbau, der Besoldungsbegrenzung auf 1 % jährlich bis 2016, Einsparungen bei der Beihilfe, sonstige dienstrechtliche Maßnahmen und Wegfall von Ausgabesteigerungen Haushaltsentlastungen von insgesamt 651 Mio. € erwartet.

²⁸ Drucksache 16/503.

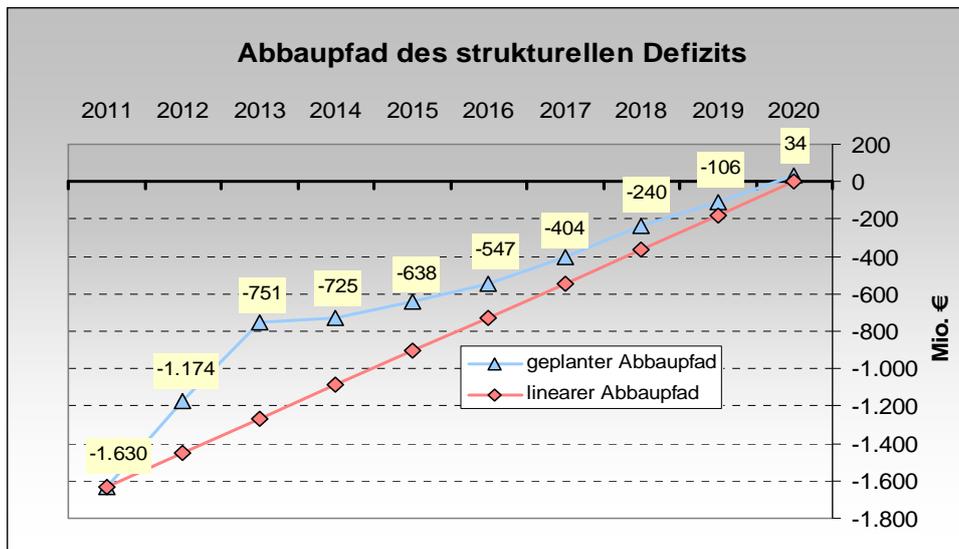
²⁹ Finanzplan für die Jahre 2011 bis 2016, S. 43 und S. 44.

- Aktionsfeld Sachausgaben, Zuschüsse und Investitionen

Im Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben, der Zuweisungen und Zuschüsse sowie der Investitionen abzüglich der Mittel im kommunalen Finanzausgleich und abzüglich der Zuführungen an den Pensionsfonds errechnet die Landesregierung Einsparungen von 274 Mio. €. Dieser Betrag setzt sich nach den Ausführungen im Finanzplan aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zusammen. Noch offene Konsolidierungsbeträge von 420 Mio. € sind als globale Minderausgaben angesetzt.

Daneben soll bei den Zinsausgaben an Dritte ein Konsolidierungsbeitrag von 293 Mio. € erzielt werden. Bei den Landesbetrieben sollen 139 Mio. € eingespart werden.

Im Ergebnis soll das strukturelle Defizit 2011 von 1.630 Mio. € durch Einnahmeverbesserungen um 147 Mio. € und Ausgabeentlastungen um 1.777 Mio. € bis 2020 vollständig abgebaut sein.



Das Diagramm zeigt den nach der Finanzplanung und der Langfristprojektion vorgesehenen Abbau des strukturellen Defizits.

Das Konsolidierungsszenario enthält eine Reihe von Unwägbarkeiten, wie z. B. die Annahme, dass bis 2015 keine Steuersenkungen mehr vorgenommen werden. Durch welche Maßnahmen die Ressorts globale Minderausgaben von 420 Mio. € erwirtschaften sollen, ist nicht dargestellt. Auch bleibt ungeklärt, wie im Bereich der Zuweisungen und Zuschüsse, deren Gestaltbarkeit begrenzt ist, bis 2020 Entlastungen von insgesamt 146 Mio. € erreicht werden können. Im Übrigen bleibt abzuwarten, ob sich der angestrebte Stellenabbau realisieren lässt und das Zinsniveau sich - wie von der Landesregierung unterstellt - entwickelt.

2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Zu den wesentlichen Aufgaben des Stabilitätsrats³⁰ gehört die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Durchführung von Sanierungsverfahren. Ziel ist es, drohende Haushaltsnotlagen bereits in einem frühzeitigen Stadium zu erkennen, um rechtzeitig geeignete Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

³⁰ Der Stabilitätsrat ersetzt den Finanzplanungsrat. Er 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.

Grundlage der Beratungen des Stabilitätsrates 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.

Vom Stabilitätsrat wurden insgesamt vier Kennziffern beschlossen. Für die einzelnen Kennziffern hat er allgemein geltende Schwellenwerte festgelegt, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann³¹:

Kennziffern des Stabilitätsrats	Schwellenwerte für Flächenländer
Struktureller - um finanzielle Transaktionen und konjunkturelle Einflüsse bereinigter - Finanzierungssaldo in €/Ew.	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 zuzüglich eines Aufschlags von 100 € je Einwohner 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. Der Betrachtungszeitraum wird in zwei Teilzeiträume unterteilt, den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage und den Zeitraum der Finanzplanung. Ein Zeitraum wird insgesamt als auffällig gewertet, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind.

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

³¹ Beschlüsse des Stabilitätsrats in der konstituierenden Sitzung am 28. April 2010.

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 der Länderhaushalte. Extreme Werte eines oder mehrerer Länder können den Durchschnittswert erheblich erhöhen, so dass andere Länder die Schwellenwerte meist problemlos unterschreiten können³².

Der Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz für das Berichtsjahr 2011 wurde am 20. September 2011 durch den Ministerrat gebilligt. Nachdem die Landesregierung die neue Finanzplanung beschlossen hatte, wurde der Bericht aktualisiert.

		Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung ³³				Überschreitung
		Ist	Ist	Soll		Fpl.	Fpl.	Fpl.	Fpl.	
		2009	2010	2011		2012	2013	2014	2015	
Struktureller Finanzierungssaldo	€je Ew	-301	-370	-377	nein	-161 (-271)	-106 (-221)	-104 (-220)	-91 (-205)	nein
<i>Schwellenwert</i>		-403	-424	-465		-565	-565	-565	-565	
<i>Länderdurchschnitt</i>		-203	-224	-265						
Kreditfinanzierungsquote	%	9,0	10,3	9,5	ja	4,2 (7,5)	2,5 (5,9)	2,4 (5,7)	1,9 (5,2)	nein
<i>Schwellenwert</i>		8,8	9,2	8,9		12,9	12,9	12,9	12,9	
<i>Länderdurchschnitt</i>		5,8	6,2	5,9						
Zinssteuer-Quote	%	13,0	11,5	11,8	nein	10,6 (12,7)	10,8 (13,2)	11,5 (13,5)	11,6 (13,6)	nein
<i>Schwellenwert</i>		14,2	13,7	14,6		15,6	15,6	15,6	15,6	
<i>Länderdurchschnitt</i>		10,1	9,8	10,4						
Schuldenstand	€je Ew	6.711	7.016	7.470	nein	7.752 (7.884)	7.993 (8.271)	8.248 (8.681)	8.505 (9.097)	nein
<i>Schwellenwert</i>		8.125	8.439	8.749		8.949	9.149	9.349	9.549	
<i>Länderdurchschnitt</i>		6.250	6.491	6.730						

Danach lag lediglich die Kreditfinanzierungsquote in der Abgrenzung des Stabilitätsrats in den Jahren 2009 bis 2011 über dem Schwellenwert. Eine drohende Haushaltsnotlage wurde nicht festgestellt. Dieser Bewertung schloss sich der Stabilitätsrat an.

³² Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung hat in seinem Endbericht "Sprengsatz Länderhaushalte - Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa?" u. a. ausgeführt: "Die Definition der kritischen Schwellenwerte anhand des Durchschnittswertes der jeweiligen Kennziffer hat den gravierenden Nachteil, dass bei einem auch im Durchschnitt kritischen Wert einer Kennziffer eine problematische Haushaltslage eines Landes nicht erkannt werden kann. Eine alle Haushalte betreffende Anspannung der Haushaltslage (wie etwa im Fall der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise) führt auch zu einem schlechteren Durchschnittswert. Hinweise für sich abzeichnende Haushaltsnotlagen und eine mangelnde Nachhaltigkeit der Finanzpolitik werden so nur bei extremen Haushaltsentwicklungen angezeigt. ... Bei allen vier Kennziffern sind die genutzten Schwellenwerte nicht aussagekräftig; die Orientierung an Länderdurchschnitten führt zu einer Fehleinschätzung der tatsächlichen Konsolidierungserfordernisse."

³³ Die Beträge in den Klammern stellen die noch nicht aktualisierten Werte dar.

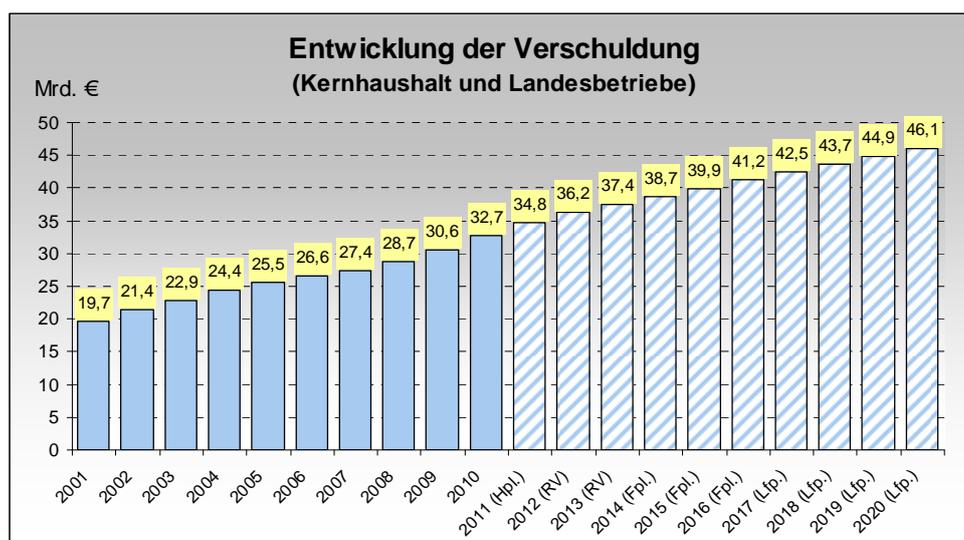
2.8 Verschuldung

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. €
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	30.599	414	1.372
2010	32.681	514	1.537
2011 (Hpl.)	34.810	659	1.703
2012 (RV)	36.223	771	1.872
2013 (RV)	37.448	862	2.040
2014 (Fpl.)	38.705	932	2.208
2015 (Fpl.)	39.924	969	2.359
2016 (Fpl.)	41.181	997	2.490
2017 (Lfp.)	42.451	1.025	2.605
2018 (Lfp.)	43.682	1.053	2.702
2019 (Lfp.)	44.894	1.081	2.790
2020 (Lfp.)	46.050	1.109	2.877

Die Schulden des Landes einschließlich Landesbetriebe nahmen bis Ende 2010 auf 32,7 Mrd. € zu. Nach der Haushalts- und Finanzplanung wird erwartet, dass sich die Gesamtverschuldung bis 2016 auf mehr als 41 Mrd. € und bis 2020 sogar auf über 46 Mrd. € erhöht.



Das Diagramm zeigt den Schuldenstand des Landes jeweils zum Ende des Haushaltsjahres.

Neben der Verschuldung aus Kreditmarktmitteln weist die Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung 2010 Schulden des Landes beim Bund von 357 Mio. € aus.

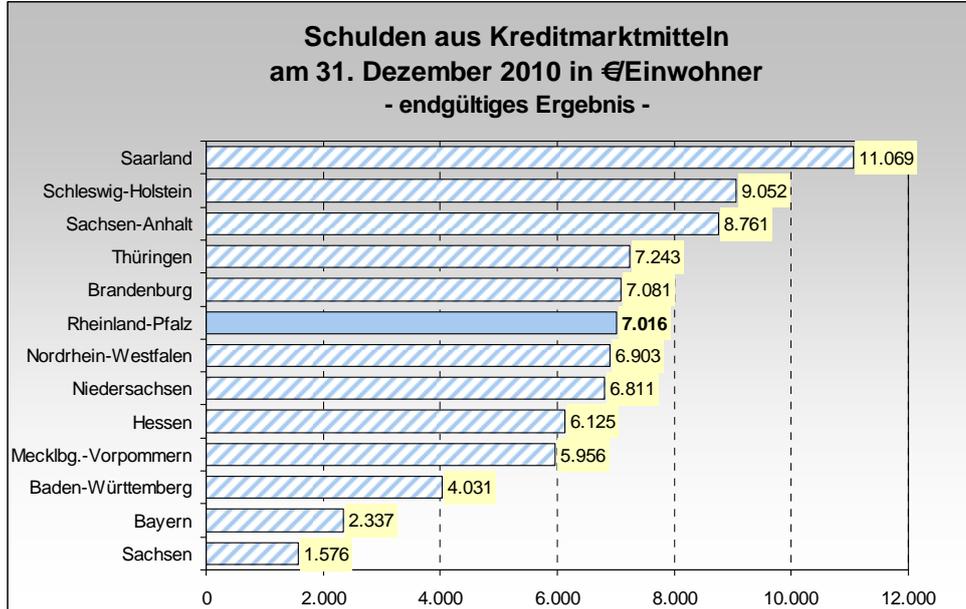
Ferner waren Ende 2010 Kassenverstärkungskredite von über 1 Mrd. € aufgenommen. Mit deren Hilfe wurde der negative Saldo des Liquiditätspools von mehr als 425 Mio. € gedeckt. Sollten die Teilnehmer am Liquiditätspool nicht in der Lage sein, die Darlehen zeitnah zu tilgen, können auf das Land als Mitgesellschafter erhebliche Belastungen zukommen.

Außerdem ging das Land in der Vergangenheit längerfristige Zahlungsverpflichtungen ein, z. B. im Zusammenhang mit der "Optimierung der Erträge des Wohnungsbauvermögens" und der einseitigen Ablösung von Verträgen über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente. Diese kommen wirtschaftlich gesehen einer Kreditaufnahme gleich³⁴. Auch Verpflichtungen von mehr als 246 Mio. € aus der privaten Vorfinanzierung von Hoch-, Straßen- und Deichbaumaßnahmen sind zwar nicht dem formellen Kreditbegriff zuzuordnen, sie belasten aber künftige Haushalte.

Darüber hinaus entstehen dem Land Einnahmen aus Krediten auch dann, wenn diese von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden, und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind³⁵. Diese Voraussetzungen sollen nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen bei den von der "Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz" aufgenommenen Investitionskrediten für die Beschaffung von Großgeräten sowie für Baumaßnahmen und Ersteinrichtungen erfüllt sein. Der Darlehensstand für die vorgenannten Zwecke betrug Ende 2010 insgesamt 128 Mio. €.

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 2010 folgendes Bild³⁶:



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

³⁴ Vgl. Jahresbericht 2011 - Teil II, Nr. 24 Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz, (Drucksache 15/5515).

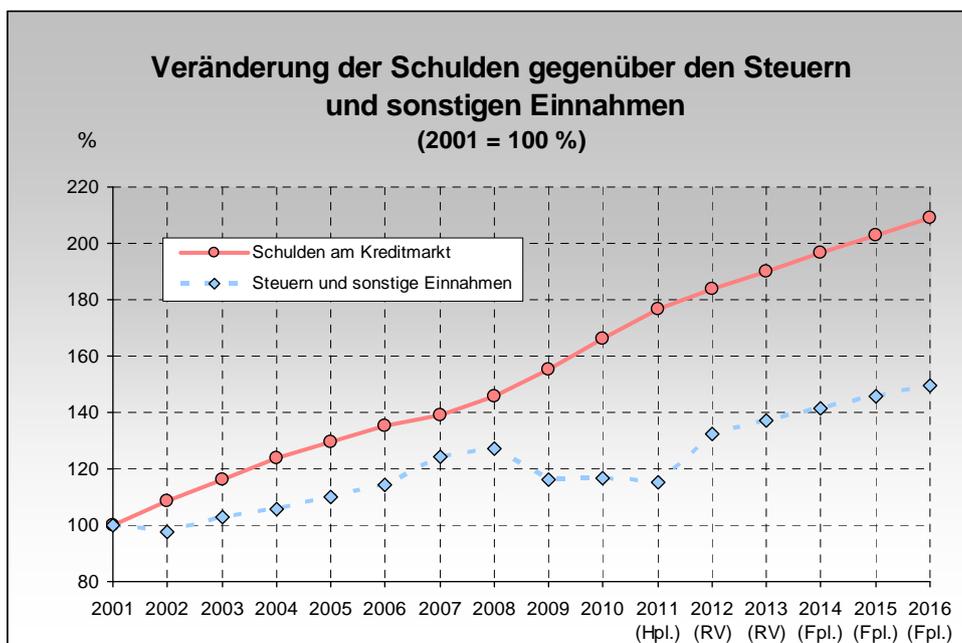
³⁵ Artikel 117 Abs. 3 Verfassung für Rheinland-Pfalz.

³⁶ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom Januar 2012 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2010 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 3). Die Schulden nach dieser Statistik und nach Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung weichen infolge unterschiedlicher Abgrenzung voneinander ab.

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2010 mit 7.016 € um nahezu 28 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.494 €) bzw. der anderen westlichen Flächenländer (5.493 €)³⁷.

2.8.3 Veränderung der Schulden gegenüber den Einnahmen

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln erhöhten sich im Zeitraum 2001 bis 2010 um 66 %. Im gleichen Zeitraum nahmen die Steuern (Hauptgruppe 0) und sonstigen Einnahmen (Hauptgruppe 1) lediglich um 17 % zu. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums werden sich die Schulden seit 2001 mehr als verdoppelt, die Steuern und sonstigen Einnahmen jedoch nur um weniger als 50 % erhöht haben.



Das Diagramm zeigt den Anstieg der Gesamtschulden des Landes im Vergleich mit der Entwicklung der Steuereinnahmen und der sonstigen Einnahmen seit 2001.

Im Jahr 2001 betrug der Schuldenstand noch 253 % der vorgenannten Einnahmen. Bis Ende 2010 stieg diese Quote auf 361 %. Das Land hätte insoweit mehr als das Dreieinhalbfache seiner Zuflüsse aus Steuern und sonstigen Einnahmen benötigt, um die bis dahin aufgelaufenen Schulden zurückzahlen zu können.

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Infolge des stagnierenden Steueraufkommens und weiter steigender Ausgaben schloss die laufende Rechnung 2010 mit einem Fehlbetrag von mehr als 800 Mio. € ab. Mangels Eigenfinanzierungsmitteln wurden allein für den Kernhaushalt neue Schulden von über 1,8 Mrd. € zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs aufgenommen. Damit wurde die Höchstmarke des Vorjahres nochmals übertroffen.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung sind bis 2016 weitere erhebliche Kreditaufnahmen vorgesehen, die nur deshalb nicht die Kreditobergrenze überschreiten, weil die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung den investiven Ausgaben zugeordnet sind. Am Ende des Finanzplanungszeitraums wäre ein Gesamtschuldenstand von mehr als 41 Mrd. € erreicht.

³⁷ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.574 € und die der westlichen Flächenländer 5.590 €.

Die vorgenannten Daten verdeutlichen, dass ein hoher Konsolidierungsbedarf besteht. Die Landesregierung hat diesen mit 1,9 Mrd. € beziffert. Das von ihr ermittelte strukturelle Defizit 2011 von 1,6 Mrd. € soll durch Einnahmeverbesserungen, Personaleinsparungen und weitere Ausgabeentlastungen bis 2020 abgebaut werden. Konkrete Einzelmaßnahmen sind teilweise noch festzulegen.

Konsolidierungsfortschritte sind nur zu erzielen, wenn die bisher beschlossenen Maßnahmen zum Abbau des strukturellen Defizits im Haushaltsvollzug konsequent umgesetzt werden. Für weitere - noch offene - Konsolidierungsmaßnahmen ist ein tragfähiges Konzept zu entwickeln. Dabei dürfen Risiken u. a. infolge der Übernahme von Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen und aus der nicht vorhersehbaren Entwicklung der Kreditmarktzinsen sowie der Sozialausgaben nicht unberücksichtigt bleiben.

Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Maßnahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung zugrunde zu legen:

1. Im Hinblick auf die Vorgaben in der Landesverfassung, spätestens ab 2020 den Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, muss das strukturelle Defizit konsequent verringert werden. Zu diesem Zweck sind verbindliche Vorgaben erforderlich.
2. Mehreinnahmen und Minderausgaben im Haushaltsvollzug sind - soweit verfügbar - vorrangig zur Verringerung der Neuverschuldung zu nutzen.
3. Es ist sicherzustellen, dass konjunkturbedingte Kreditaufnahmen transparent ausgewiesen und möglichst zeitnah getilgt werden.

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

- Für den Haushaltsvollzug ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin sicherzustellen.
- Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.
- Die Personalausgaben sind weiter zu begrenzen.
- Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind im Hinblick auf die anteilige Kreditfinanzierung streng nach Prioritäten durchzuführen und ggf. auch zeitlich zurückzustellen.
- Auf der Grundlage des Berichts über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes und des Berichts über die Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen muss ständig überprüft werden,
 - inwieweit Abbaumöglichkeiten bei den gestaltbaren Finanzhilfen bestehen,
 - ob bei allen Landesbeteiligungen die gesetzlichen Voraussetzungen (u. a. wichtiges Landesinteresse) gegeben sind.
- Alle erteilten Verpflichtungsermächtigungen sind dahingehend zu prüfen, ob sie im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage ausgabewirksam werden müssen.
- Es ist zu untersuchen,
 - inwieweit Aufgaben abgebaut oder kostengünstiger von Dritten - auch Privaten - wahrgenommen werden können,
 - ob bereits privatisierte oder auf andere selbstständige Rechtsträger übertragene Aufgaben - soweit weiterhin mit einer Belastung des Haushalts verbunden - nicht wirtschaftlicher selbst erledigt werden können.

**Nr. 4 Organisation und Personalbedarf des Landesamts
für Vermessung und Geobasisinformation
- erheblicher Stellenabbau möglich -**

Bei dem Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation kann in erheblichem Umfang Personal abgebaut werden. Dies ist durch optimierte Geschäftsprozesse, verbesserte IT-Verfahren, Wegfall von Aufgaben und die Umsetzung des Stellenabbaus in den Vermessungs- und Katasterämtern möglich. Insgesamt sind künftig 164 besetzte Stellen entbehrlich. Die Personalkosten des Landesamts können um insgesamt 12 Mio. € jährlich gesenkt werden.

Darüber hinaus bestand für 45,5 unbesetzte Stellen kein Bedarf.

Die Gliederung des Landesamts in vier Abteilungen und 21 Fachbereiche war zu aufwendig. Eine Abteilung und zehn Fachbereiche können aufgelöst werden.

1 Allgemeines

Das Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation ist eine obere Landesbehörde im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur. Zu den Aufgaben des Landesamts gehören insbesondere

- die Einrichtung, Führung, Weiterentwicklung und Übermittlung des vermessungstechnischen Raumbezugs,
- die Erhebung, Führung, Weiterentwicklung und Bereitstellung von landschaftsbeschreibenden Daten,
- die Entwicklung und Einführung von Datenverarbeitungsverfahren in der Vermessungs- und Katasterverwaltung und
- die zentrale Übermittlung von Geobasisinformationen¹.

Außerdem führt das Landesamt die Aufsicht über die Vermessungs- und Katasterämter.

Die Technik im Vermessungs- und Katasterwesen hat sich in den vergangenen Jahren wesentlich weiterentwickelt. Dies betrifft insbesondere die Verfügbarkeit von Satellitensignalen zur Positionierung, die Vermessungen erheblich erleichtern. Außerdem wird in Rheinland-Pfalz zurzeit das von der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland entwickelte AAA-Datenmodell eingeführt. Es soll dazu dienen, die Grunddatenbestände des Amtlichen topographisch-kartographischen Informationssystems (ATKIS), des Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystems (ALKIS) und des Amtlichen Festpunkt-Informationssystems (AFIS) zu einem Grunddatenbestand zusammenzuführen. Ziel ist es, einen bundesweit einheitlichen Datenbestand aufzubauen. Darüber hinaus soll eine Geodateninfrastruktur (GDI) Rheinland-Pfalz geschaffen werden, um Geodaten öffentlicher Stellen standardisiert verfügbar zu machen.

¹ § 1 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, sowie § 1 Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über das amtliche Vermessungswesen (LGVermdVO) vom 30. April 2001 (GVBl. S. 97), zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. September 2011 (GVBl. S. 353), BS 219-1-1.

Diese technischen Weiterentwicklungen haben erheblichen Einfluss auf die Aufgaben der gesamten Vermessungs- und Katasterverwaltung und die Gestaltung der Geschäftsprozesse.

Außerdem wirken sich die notwendigen organisatorischen und personellen Veränderungen bei den Vermessungs- und Katasterämtern auch auf die Aufbau- und Ablauforganisation des Landesamts aus. Der Rechnungshof hatte bei der Prüfung der Vermessungs- und Katasterämter im Jahr 2010 unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung erhebliche Personalüberhänge und Möglichkeiten zur Straffung der Aufbauorganisation festgestellt. In der Folge war die Landesregierung vom Landtag u. a. aufgefordert worden, die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau von besetzten Stellen und zur Streichung von unbesetzten Stellen möglichst vollständig zu nutzen². Der Finanzplan für die Jahre 2011 bis 2016 sieht den Abbau von 530 Stellen vor.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof die Organisation und den Personalbedarf des Landesamts geprüft. Er hat insbesondere untersucht, ob

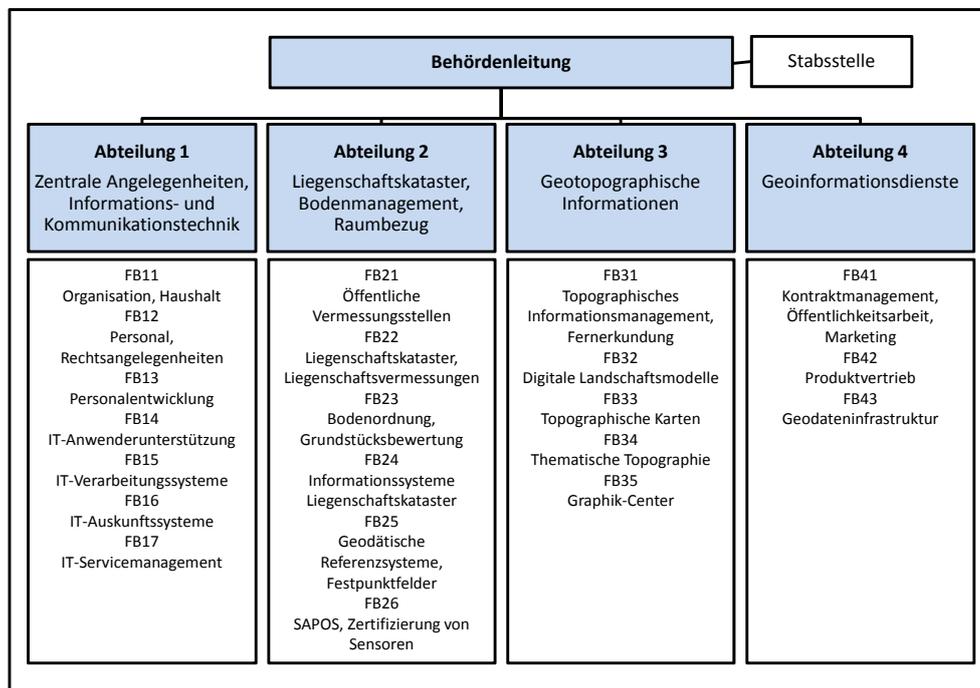
- der Aufbau und die Gliederung des Landesamts zweckmäßig sind,
- die Geschäftsprozesse wirtschaftlich gestaltet sind,
- die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erledigt werden können.

Der Rechnungshof hat hierzu detaillierte Erhebungen durchgeführt. Insbesondere wurden von allen Mitarbeitern Arbeitsplatzbeschreibungen angefordert und ausgewertet, wesentliche Geschäftsprozesse des Landesamts analysiert und in geeigneten Bereichen analytische Personalbedarfsermittlungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt.

² Jahresbericht 2011, Nr. 5 - Vermessungs- und Katasterämter - (Drucksache 15/5290), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2011 des Rechnungshofs (Drucksache 16/15 S. 4), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 5), Beschluss des Landtags vom 20. Oktober 2011 (Plenarprotokoll 16/12 S. 669).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Das Landesamt gliedert sich in vier Abteilungen, 21 Fachbereiche sowie eine Stabsstelle. Ihm standen im Jahr 2011 insgesamt 363,5 Stellen zur Verfügung.



Das Organigramm zeigt die aktuelle Aufbauorganisation des Landesamts für Vermessung und Geobasisinformation.

2.1 Künftig deutlich weniger Personal erforderlich

2.1.1 Abteilung 1

Der Abteilung 1 waren die zentralen Dienste - wie z. B. Personal- und Rechtsangelegenheiten - und die Informations- und Kommunikationstechnik zugewiesen. Für die Erledigung dieser Aufgaben wurden Stellenanteile von insgesamt 105 Kräften³ vorgehalten.

Im Einzelnen hat der Rechnungshof festgestellt:

- Geschäftsprozesse bei der Bearbeitung von Personalangelegenheiten und der Mittelbewirtschaftung können optimiert werden. Weitere Möglichkeiten für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung bestanden bei der Anwenderbetreuung und dem IT-Servicemanagement (z. B. Systemadministration).
- Forderungen des Rechnungshofs aus einer Prüfung in den Jahren 2005 und 2006 waren zum Teil noch nicht umgesetzt. Dies betraf beispielsweise die organisatorische Zusammenfassung von Poststellen und die Verringerung des Personaleinsatzes für Botendienste. Darüber hinaus waren Möglichkeiten eines wirtschaftlicheren Personaleinsatzes für Hausmeisterdienste und die Betreuung technischer Anlagen noch nicht genutzt.
- Durch den notwendigen Stellenabbau in der Vermessungs- und Katasterverwaltung verringert sich der Aufwand für die Personalsachbearbeitung und für die Anwenderbetreuung im IT-Bereich insgesamt dauerhaft.
- Die Qualifizierung von Mitarbeitern des Landesamts für einen Aufstieg - insbesondere in den höheren Dienst - war nicht dem künftig geringeren Bedarf angepasst. Allein durch die Reduzierung der Zahl der Vermessungs- und

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

Katasterämter werden dort 17 Stellen des höheren Dienstes entbehrlich. Möglichkeiten zum Aufstieg in den höheren Dienst bestehen insoweit mittelfristig nicht.

- Nach Einführung neuer IT-Verfahren wird der Mehraufwand, der für den zeitweisen Parallelbetrieb von Altverfahren, die Entwicklung weiterer Funktionen und die verstärkte Anwenderbetreuung entsteht, entfallen.
- Neue IT-Verfahren wurden weitgehend von Unternehmen programmiert und gepflegt. Programmierleistungen des Landesamts waren nur noch in geringem Umfang erforderlich.
- Durch eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen IT-Bereich und Fachabteilung bei der Weiterentwicklung und Pflege von IT-Fachverfahren können aufwendige Abstimmungen und Doppelarbeiten vermieden werden.

Insgesamt lassen sich bei einer Anpassung des Personaleinsatzes an optimierte Geschäftsprozesse und durch weitere organisatorische Verbesserungen 35,5 besetzte Stellen einsparen.

Darüber hinaus erfolgte der Einsatz der Informationstechnik nicht auf der Grundlage einer übergreifenden IT-Planung. Der Durchführung von IT-Vorhaben lagen meist keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde.

2.1.2 Abteilung 2

Die Abteilung 2 war im Wesentlichen zuständig für die Aufsicht über die Vermessungs- und Katasterämter. Außerdem oblagen ihr fachliche Vorgaben zur Führung des Liegenschaftskatasters und zur Weiterentwicklung entsprechender IT-Verfahren, die Herstellung und Gewährleistung des vermessungstechnischen Raumbezugs sowie der Betrieb des amtlichen satellitengestützten Positionierungsdienstes SAPOS. Hierfür wurden insgesamt 65,5 Stellen vorgehalten.

Der Rechnungshof hat u. a. Folgendes festgestellt:

- Zeitlich befristete Aufgaben, wie z. B. die Bereinigung von Bestandsverzeichnisnummern im Liegenschaftskataster und bestimmte Arbeiten an dem Projekt "Qualitätssicherung und Datenpflege", werden künftig entfallen.
- Bedienstete des Landesamts waren für die Übernahme von Daten in das Liegenschaftskataster eingesetzt. Diese Übernahmen gehören zu den Aufgaben der Vermessungs- und Katasterämter und sollten dort erledigt werden.
- Der in der Einführungsphase noch erhöhte Aufwand für ALKIS verringert sich mit zunehmender Weiterentwicklung des Verfahrens deutlich. Nach Abschluss der Einführungsphase werden Fehler weitgehend behoben und weitere Funktionen entwickelt sein. Zudem wird der Aufwand für die Anwenderbetreuung zurückgehen.
- Für die Herstellung eines neuen, an die technischen Gegebenheiten angepassten, vermessungstechnischen Raumbezugs werden derzeit die erforderlichen Lage-, Höhen- und Schwerefestpunkte bestimmt. Dies verursacht vorübergehend einen Mehraufwand. Bis 2016 sollen die Arbeiten abgeschlossen sein. Danach sind die Festpunkte lediglich noch zu überwachen und zu pflegen.
- Der Betrieb des satellitengestützten Positionierungssystems SAPOS wird durch die Einführung eines neuen IT-Verfahrens vereinfacht.

Bei einer konsequenten Nutzung und Umsetzung der technischen Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsabläufe, dem Wegfall von Aufgaben und einer Anpassung des Personaleinsatzes an den künftigen Bedarf können 28,5 Stellen entfallen.

2.1.3 Abteilung 3

Zu den Aufgaben der Abteilung 3 gehörten die Erhebung, Aktualisierung und Bereitstellung von landschaftsbeschreibenden Daten (geotopographische Informationen). Diese werden u. a. dazu verwendet, die Landschaft in Form von digitalen und analogen Karten darzustellen. Außerdem wurde eine Druckerei (Graphik-Center) betrieben, die amtliche Karten und sonstige Druckerzeugnisse herstellte. Insgesamt standen der Abteilung 146,5 Stellen zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- Neue IT-Verfahren zur Erfassung und Aktualisierung von topographischen Informationen, für die Erstellung digitaler Landschaftsmodelle sowie für die Herstellung digitaler topographischer Karten verringern den Aufwand für die Erledigung der Aufgaben erheblich.
- Ein Fachbereich erstellte - zumeist aufgrund von externen Anfragen und ohne Prüfung des Bedarfs - Freizeitkarten, wie z. B. Rad- und Wanderkarten. Die Erlöse aus dem Verkauf dieser Karten deckten im Jahr 2010 lediglich 30 % der Kosten. Das Land wurde hierdurch mit rund 750.000 €⁴ belastet. Daher sollten Freizeitkarten nicht mehr vom Landesamt hergestellt werden.
- Der Betrieb des Graphik-Centers, in dem 25 Kräfte eingesetzt waren, war nicht wirtschaftlich. Auftraggeber der Druckerei waren überwiegend Externe. Kosten⁵ von rund 2,1 Mio. € standen 2010 lediglich Einnahmen und interne Leistungen im Wert von rund 0,4 Mio. € gegenüber. Der Kostendeckungsgrad lag insoweit unter 20 %. Für 2011 wurde eine weitere Verminderung des Kostendeckungsgrads erwartet. Der Betrieb des Graphik-Centers sollte daher aufgegeben werden⁶.

Werden die neuen IT-Verfahren konsequent eingesetzt und wird auf die Herstellung von Freizeitkarten sowie den Betrieb des Graphik-Centers verzichtet, können insgesamt 83,5 Stellen abgebaut werden.

2.1.4 Abteilung 4

Die Abteilung 4 war zuständig für das Vertragsmanagement, die Öffentlichkeitsarbeit, das Marketing, den Vertrieb von Produkten und den Aufbau der Geodateninfrastruktur. Hierfür wurden 33,5 Stellen vorgehalten.

Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- Wird die Herstellung von Freizeitkarten aufgegeben, entfällt auch der Aufwand für Marketing und Vertrieb dieser Produkte.
- Erhebliche Vereinfachungen ergeben sich, wenn der Vertrieb von digitalen Produkten, z. B. CD-ROMs, künftig auf webbasierte Verfahren umgestellt wird. Kunden können die für sie relevanten Daten dann eigenständig über das Internet auswählen und abrufen.
- Die zunehmende Verlagerung vom analogen zum digitalen Vertrieb und der Wegfall von unnötigen Arbeiten (z. B. Objektbeschreibungen für die landeskundliche Datenbank) führen zu weiteren Personaleinsparungen.

⁴ Den Kosten für die Herstellung, den Druck und den Vertrieb der Freizeitkarten von mehr als 1 Mio. € standen Erlöse von rund 0,3 Mio. € gegenüber.

⁵ Direkt zurechenbare Kosten (wie z. B. Verbrauchsmittel, sächliche Ausgaben, Abschreibungen auf Anlagegüter, Personalkosten) und nicht direkt zurechenbare Kosten (wie z. B. Personalgemeinkosten, Sachkostenzuschläge).

⁶ Z. B. wird die Druckerei der Oberfinanzdirektion seit dem 1. September 2009 von Privaten betrieben.

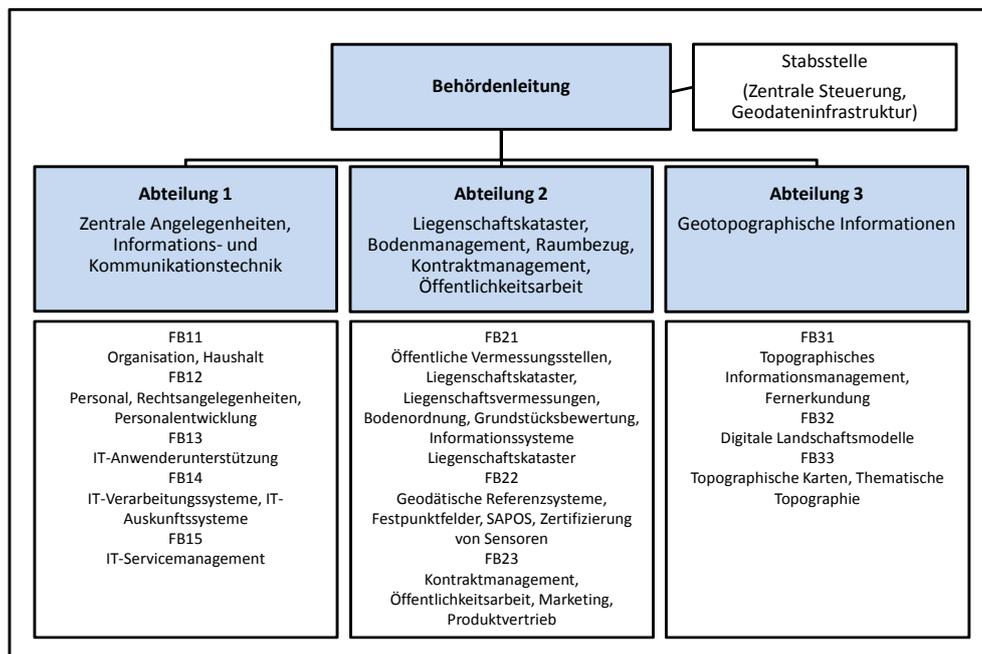
- Die drei Servicestellen, die für Auskünfte aus dem Liegenschaftskataster, den Vertrieb von Luftbildern und analogen Produkten, wie z. B. Freizeitkarten, zuständig sind, können zusammengeführt werden.

Insgesamt sind 11,5 Stellen entbehrlich.

2.1.5 Straffung der Aufbauorganisation

Werden die vom Rechnungshof aufgezeigten entbehrlichen Stellen abgebaut, sachlich zusammenhängende Aufgaben gebündelt und nicht erforderliche Aufgaben aufgegeben, kann die Zahl der Organisationseinheiten erheblich verringert werden. Eine Abteilung und zehn Fachbereiche können aufgelöst werden.

Das folgende Organigramm zeigt die vom Rechnungshof empfohlene Organisation des Landesamts:



Das Organigramm zeigt die vom Rechnungshof empfohlene Aufbauorganisation des Landesamts für Vermessung und Geobasisinformation.

Die vorgeschlagene Straffung der Aufbauorganisation ermöglicht es, fünf weitere Stellen abzubauen.

2.1.6 Zusammenfassung des Personalbedarfs

Bei dem Landesamt können von 356,5 in die Prüfung einbezogenen besetzten Stellen⁷ insgesamt 164 Stellen abgebaut werden; davon 147 Stellen bis 2016. Davon entfallen 5,5 Stellen auf den höheren, 37,5 Stellen auf den gehobenen, 114 Stellen auf den mittleren und 7 Stellen auf den einfachen Dienst. Die Personalkosten können so um 12 Mio. €⁸ jährlich gesenkt werden.

Der Personalabbau ist möglich, ohne die Qualität der Aufgabenerledigung zu mindern oder die derzeitigen Standards abzusenken. Allein bis 2025 scheidet 202 Mitarbeiter altersbedingt aus.

⁷ Einschließlich Behördenleitung und Stabsstelle.

⁸ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2011 des Ministeriums der Finanzen.

Darüber hinaus enthielt der Stellenplan 2011 insgesamt 45,5 unbesetzte Stellen. Es war nicht erkennbar, dass diese Stellen künftig benötigt werden. Durch eine entsprechende Streichung lassen sich rechnerisch Personalkosten von 3,5 Mio. € jährlich vermeiden.

Nach Auffassung des Ministeriums bezüglich eines "realistischen Personalbedarfs" seien 2025 noch 288 Stellen erforderlich. Einsparbar seien lediglich 68,5 Stellen.

Sobald belastbare Erkenntnisse über die Reform bei den Vermessungs- und Katasterämtern vorlägen, müssten Vorschläge zum Teil erneut geprüft werden. Das Landesamt werde Konzepte zu den Komplexen "Freizeitkarten" und "Graphik-Center" sowie Vorschläge zu einer modifizierten Aufbauorganisation erarbeiten.

Von den zum Zeitpunkt der Prüfung unbesetzten Stellen seien mittlerweile 9 Stellen besetzt. 7 unbesetzte Stellen könnten abgesetzt werden.

Das Ministerium hat weiter ausgeführt, dass sich die Anforderungen an die amtlichen Geobasisinformationen in der Zukunft ändern würden. Dies habe unmittelbare Auswirkungen auf das Aufgabenspektrum des Landesamts. Die Änderungen könnten aber derzeit über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren weder im voraus konkret angegeben noch verlässlich prognostiziert werden.

Das Ministerium ist ferner der Auffassung, die allgemeinen Einsparverpflichtungen und die dadurch unzureichende Finanzausstattung des Landesamts führten zu einer zeitlichen Streckung oder sogar dem Verzicht auf notwendige Weiterentwicklungen für die Geschäftsprozesse. Dies bedeute u. a., dass Altverfahren länger als erwartet aufrechterhalten, aber auch die Optimierung bestehender zukunftsorientierter IT-Verfahren ausgesetzt oder hinausgezögert werden müssten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass mögliche Personaleinsparungen nur aufgezeigt wurden, soweit Vereinfachungen in den Arbeitsabläufen eindeutig in ihren Auswirkungen quantifizierbar waren. Neue - vom Landesamt aufgeführte - Aufgaben wurden bei diesen Analysen berücksichtigt. Soweit erforderlich, wurde ein entsprechend höherer Personalbedarf zugrunde gelegt. Darüber hinausgehende künftige Aufgaben des Landesamts konnte das Ministerium weder konkretisieren noch prognostizieren. Sollten Aufgaben hinzukommen, wären diese detailliert darzustellen und der hierfür erforderliche Personalbedarf konkret zu belegen.

Im Ergebnis wurde bisher nicht belegt, dass die vom Rechnungshof aufgezeigten 164 besetzten Stellen nicht vollständig abgebaut werden könnten. Soweit zwischenzeitlich vom Landesamt Stellen, die zum Zeitpunkt der Prüfung unbesetzt waren, besetzt wurden, erhöht sich die Zahl der entbehrlichen besetzten Stellen.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass sich die technische Entwicklung und die damit einhergehenden Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsprozesse auch in den kommenden Jahren fortsetzen und voraussichtlich eine weitere, über die getroffenen Feststellungen hinausgehende Verringerung der Zahl der Stellen ermöglichen wird.

Soweit das Ministerium die Auffassung vertritt, dass aufgrund von finanziellen Einsparungen auf zwingend notwendige Entwicklungen im IT-Bereich verzichtet werden müsse, wird darauf hingewiesen, dass die Grundlagen für eine sachgerechte Ressourcenplanung und eine wirtschaftliche Steuerung der Entwicklung von IT-Verfahren fehlten. Es waren weder eine IT-Gesamtplanung noch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Durchführung von IT-Projekten vorhanden. Schon bei einer wirtschaftlichen Planung und Durchführung der geprüften IT-Projekte können Mittel eingespart werden. Das Ministerium hat zugesagt, das Landesamt werde diese Instrumentarien künftig einsetzen.

Der Rechnungshof merkt weiter an, dass darüber hinaus die verbesserten IT-Verfahren zu einer deutlichen Verringerung des Personalbedarfs und damit zu einer dauerhaften Entlastung des Landeshaushalts führen. Sachliche Gründe, warum auf diese Entwicklungen verzichtet werden sollte, sind nicht ersichtlich.

Zur Aufbauorganisation des Landesamts weist der Rechnungshof darauf hin, dass dem notwendigen Personalabbau auch eine zweckmäßigere Organisationsform folgen muss. Die verbleibende Größe der Organisationseinheiten ist teilweise so gering, dass eine Beibehaltung von vier Abteilungen und 21 Fachbereichen sachlich und wirtschaftlich nicht mehr vertretbar ist.

2.2 Entwicklungskonzept notwendig

Die Landesregierung hatte im letztjährigen Entlastungsverfahren zugesagt, ein Konzept für die weitere Entwicklung der Vermessungs- und Katasterverwaltung zu erarbeiten und hierbei die Ergebnisse der Prüfung des Landesamts zu berücksichtigen. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten u. a. folgende Punkte einbezogen werden:

- Die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau besetzter Stellen sollten vom Landesamt möglichst zeitnah umgesetzt werden. Konkrete Ziele für die langfristige Organisations- und Personalentwicklung sollten vorgegeben werden.
- Der derzeitige Einstellungskorridor, der Neueinstellungen in bestimmtem Umfang ermöglicht, ist stärker auf den künftigen Bedarf der Vermessungs- und Katasterverwaltung auszurichten.

Das Ministerium hat zugesagt, ein langfristig ausgerichtetes Entwicklungskonzept zu erarbeiten.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für den künftigen IT-Einsatz eine IT-Gesamtplanung zu erstellen und für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen,
- b) ein langfristig ausgerichtetes Konzept zur weiteren Entwicklung der Vermessungs- und Katasterverwaltung zu erarbeiten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Aufbauorganisation des Landesamts für Vermessung und Geobasisinformation zu straffen und dessen Arbeitsabläufe zu optimieren,
- b) die Herstellung von Freizeitkarten und den Betrieb des Graphik-Centers aufzugeben,
- c) entbehrliche besetzte Stellen abzubauen (kw-Vermerke) und unbesetzte Stellen im Stellenplan zu streichen,
- d) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe b zu berichten.

**Nr. 5 Fachhochschule für öffentliche Verwaltung
- personelle Ressourcen besser nutzen -**

Die Zahl der von den Dozenten zu leistenden Lehrveranstaltungsstunden war zu niedrig.

Bei der Bemessung der Umlagen der kommunalen Gebietskörperschaften sowie von Gastschulbeiträgen anderer Dienstherren und Arbeitgeber blieben Bauunterhaltungskosten der Jahre 2000 bis 2010 von über 940.000 € unberücksichtigt. Dadurch entgingen dem Land Einnahmen von mehr als 500.000 €

Für die Liegenschaft wurden seit dem Jahr 2000 Nutzungsentgelte von insgesamt mehr als 280.000 € zu viel gezahlt.

1 Allgemeines

Die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung (FHöV) gliedert sich in die Fachbereiche Verwaltung (Standort Mayen) und Polizei (Standort Hahn-Flughafen). Der Fachbereich Verwaltung dient der Ausbildung der Beamten für die Laufbahnen des gehobenen nicht technischen Dienstes¹. Den Lehrkräften (Dozenten) der FHöV obliegt daneben die Ausbildung der Beamten für den mittleren nicht technischen Dienst an der Zentralen Verwaltungsschule (ZVS).

In Kooperation mit der Kommunalakademie bietet die FHöV außerdem Fortbildungsveranstaltungen für die Bediensteten der Landes- und Kommunalverwaltungen an.

Das Land Rheinland-Pfalz stellt als Träger der FHöV die erforderlichen Mittel bereit. Andere Dienstherren und Arbeitgeber, die Studierende an die FHöV entsenden, werden an den laufenden Kosten des Fachbereichs Verwaltung beteiligt.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der FHöV geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Personalressourcen besser nutzen

Die FHöV erbringt ihre Lehr- und Fortbildungsangebote durch Dozenten und Lehrbeauftragte². Folgendes wurde festgestellt:

- Die Regellehrverpflichtung der Dozenten betrug - seit 1994 unverändert - grundsätzlich 684 Lehrveranstaltungsstunden jährlich. Dies entsprach bei ursprünglich 38 Lehrveranstaltungswochen durchschnittlich 18 Wochenstunden zu je 45 Minuten. Nachdem die Unterrichtszeit auf 42 Wochen jährlich ausgedehnt worden war, ergaben sich rechnerisch rund 16 Lehrveranstaltungsstunden je Lehrveranstaltungswoche.

Im Unterschied zu externen Fachhochschulen³, an denen Professoren neben ihrer Lehrverpflichtung von 18 Semesterwochenstunden selbstständig Aufgaben in Forschung und Lehre wahrnehmen, sind derartige Aufgaben bei dem Fachbereich Verwaltung deutlich geringer ausgeprägt.

¹ § 1 Verwaltungsfachhochschulgesetz (VFHG) vom 2. Juni 1981 (GVBl. S 105), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Oktober 2008 (GVBl. S. 250), BS 223-11.

² § 12 VFHG.

³ Fachhochschulen im Sinne des Hochschulgesetzes (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 463), geändert durch Gesetz vom 9. März 2011 (GVBl. S. 47), BS 223-41.

- Auf das Deputat wurden vertiefende Lehrveranstaltungen, der Lehrgang für den Aufstieg in den höheren Dienst und Fortbildungsveranstaltungen doppelt sowie Projekte 1,5-fach angerechnet⁴. Bei externen Fachhochschulen sind derartige Mehrfachanrechnungen nicht vorgesehen. Sonstige Lehrveranstaltungen - auch solche an der ZVS - wurden ohne besondere Gewichtung einbezogen.
- Krankheitsbedingte Abwesenheiten der Dozenten während der Lehrveranstaltungswochen wurden pauschal mit der durchschnittlich auf einen Tag entfallenden Lehrverpflichtung angerechnet, auch wenn während der krankheitsbedingten Abwesenheit keine oder weniger Lehrveranstaltungsstunden vorgesehen waren. So wurden z. B. für eine Erkrankung vom 11. Mai bis 30. Juni 2010 insgesamt über 111 Stunden angerechnet, obwohl planmäßig nur 30 Stunden zu leisten waren.
- Für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben wurde die Lehrverpflichtung ermäßigt. Soweit mehrere Ermäßigungsgründe vorlagen, wurden die hierfür vorgesehenen Entlastungen kumuliert. Beispielsweise erhielten zwei teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte neben einer Ermäßigung von jeweils 50 Stunden für die Studienberatung zusätzlich weitere Ermäßigungen für die Studiengabetsleitung, Modulverantwortung und Evaluation der Bachelor-Studiengänge.
Für externe Fachhochschulen ist festgelegt⁵, ob und inwieweit die höchste Einzelermäßigung überschritten werden darf und inwieweit Anrechnungen erfolgen. Eine entsprechende Bestimmung für die FHöV fehlte.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Neuregelung der Jahreslehrverpflichtung erforderlich.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat mitgeteilt, eine Arbeitsgruppe der FHöV habe unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Rechnungshofs eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet, deren Umsetzung zu einer deutlichen Erhöhung des Umfangs der von den Dozenten zu leistenden Lehrveranstaltungsstunden führen solle. Eine endgültige Bewertung sowie eine Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen stünden noch aus. Abweichend von den bisherigen Regelungen solle es keine Mehrfachanrechnungen von Lehrveranstaltungen mehr geben. Krankheitszeiten sollten künftig als entschuldigte Fehlzeiten ohne Anrechnung auf das Lehrdeputat behandelt werden. Diese Regelung solle dazu führen, dass im Krankheitsfall keine "Überstunden" mehr anfielen und auch keine "Minusstunden" aufgebaut werden könnten. Für das Zusammentreffen mehrerer Anrechnungstatbestände/Ermäßigungen solle eine Regelung entsprechend der Hochschullehrverordnung getroffen werden. Danach sollten bei einer Lehrkraft weitere Ermäßigungen nur zum Teil, in der Regel höchstens zur Hälfte, berücksichtigt werden. Darüber hinaus sei vorgesehen, weitere Anrechnungstatbestände auf den Prüfstand zu stellen und zu reduzieren.

2.2 Umlage und Gastschulbeiträge - laufende Kosten nicht vollständig berücksichtigt

Die kommunalen Gebietskörperschaften (Landkreise, Städte, Verbands- und verbandsfreie Gemeinden) werden durch eine Umlage an den laufenden Kosten⁶ des

⁴ Ausführungsbestimmungen FHöV (2009) zur Verwaltungsvorschrift - Dienstpflichten und Regellehrverpflichtung der Dozentinnen und Dozenten der Verwaltungsfachhochschulen - des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums der Finanzen vom 5. Mai 2000 (MinBl. S. 200).

⁵ § 11 Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO) vom 7. Juli 1994 (GVBl. S. 325), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 438), BS 223-41-8.

⁶ Darunter fallen Personal- und Sachausgaben (Kapitel 03 16 Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Zentrale Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz in Mayen, Hauptgruppen 4 und 5) sowie Bauunterhaltungskosten (aus Kapitel 12 20 Hochbaumaßnahmen des Landes, Bauunterhaltung und allgemeiner Grunderwerb, Titel 519 01 Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen, und aus Kapitel 03 16 Titel 519 05 Kleinere hauswirtschaftliche Instandsetzungen, kleinere bauliche Maßnahmen und Schönheitsreparaturen bei Objekten des Landesbetriebes "Liegenschafts- und Baubetreuung").

Fachbereichs Verwaltung der FHöV beteiligt. Das Land übernimmt vorweg einen Anteil von 30 %. Die verbleibenden Kosten werden zwischen Land und kommunalen Gebietskörperschaften entsprechend dem Anteil der insgesamt von ihnen entsandten Studierenden getragen. Andere Dienstherren und Arbeitgeber, wie z. B. die Deutsche Rentenversicherung, der Bezirksverband Pfalz und die Diözese Speyer, deren Mitarbeiter an der FHöV ausgebildet werden, werden nach Maßgabe einer Vereinbarung anteilmäßig durch Gastschulbeiträge an den Kosten beteiligt⁷.

In den Jahren 2000 bis 2010 wurde der Landeshaushalt mit insgesamt 941.700 € für die Bauunterhaltung belastet. Diese Ausgaben wurden weder in die Umlage noch in die Gastschulbeiträge einbezogen. Dem Land entgingen hierdurch Einnahmen von mehr als 500.000 €.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat zugesagt, die Bauunterhaltungskosten ab 2011 wieder in die Berechnung der umlagefähigen Kosten einzubeziehen.

2.3 Nutzungsentgelt für die Liegenschaft - überhöhter Flächenansatz

Die 1999 mit dem Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" geschlossene Nutzungsentgeltvereinbarung für die Liegenschaft der FHöV sieht vor, dass Verkehrsflächen nur mit 50 % in die Flächenberechnung eingehen, sofern ihr Anteil pro Gebäude mehr als 20 % der Nutzfläche beträgt. Obwohl diese Voraussetzung bei vier Gebäuden vorlag, wurden die Verkehrsflächen vollständig berücksichtigt. Dadurch war das entrichtete Nutzungsentgelt um 28.400 € jährlich zu hoch.

Das Ministerium hat erklärt, die überzahlten Beträge von rund 280.000 € würden zurückgefordert. Eine Reaktion auf die dem Landesbetrieb angezeigte Flächenkorrektur sei bisher nicht erfolgt. Daher seien alle Nutzungsentgeltzahlungen zunächst nur noch "unter Vorbehalt" geleistet und seit Dezember 2011 bis zur abschließenden Klärung zurückgestellt worden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Jahreslehrverpflichtung der Dozenten sowie Anrechnungen und Ermäßigungen mit dem Ziel einer besseren Nutzung der vorhandenen personellen Ressourcen für den Lehrbetrieb neu zu regeln,
- b) die Ausgaben für den Bauunterhalt - soweit sie nicht vom Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" getragen werden - vollständig in die Berechnung der Umlagen und der Gastschulbeiträge einzubeziehen,
- c) die in der Nutzungsentgeltvereinbarung mit dem Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" ausgewiesenen Flächenangaben und die Festsetzung der Entgelte zu überprüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und c zu berichten.

⁷ § 3 VFHG.

**Nr. 6 Verwarnungsgeldverfahren der rheinland-pfälzischen
Polizei
- unwirtschaftlich und nicht mehr zeitgemäß -**

Möglichkeiten zur IT-Unterstützung des Verwarnungsgeldverfahrens wurden nicht genutzt. Erfassungs- und Quittungsbelege wurden noch handschriftlich erstellt. Bareinnahmen aus Verwarnungen hatten einen hohen Verwaltungs- und Überwachungsaufwand zur Folge.

Mit der Umstellung auf bargeldlose Zahlungsalternativen und dem Einsatz mobiler Datenerfassungsgeräte wären allein im Geschäftsbereich des Polizeipräsidiiums Rheinland Personalkosten von mindestens 465.000 € jährlich vermeidbar.

1 Allgemeines

Beamte des Polizeidienstes sind ermächtigt, wegen geringfügiger Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr Verwarnungen zu erteilen und ein Verwarnungsgeld von bis zu 35 € zu erheben¹. Die Einnahmen der Polizeipräsidiien aus Bußgeldern und Verwarnungen beliefen sich 2009 auf insgesamt 8,8 Mio. €². Davon wurden 3 Mio. € in bar entrichtet.

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens gebührenpflichtiger Verwarnungen geprüft. Beim Polizeipräsidiium Rheinland, auf das rund 30 % der Bareinnahmen 2009 entfielen, wurden exemplarisch Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt.

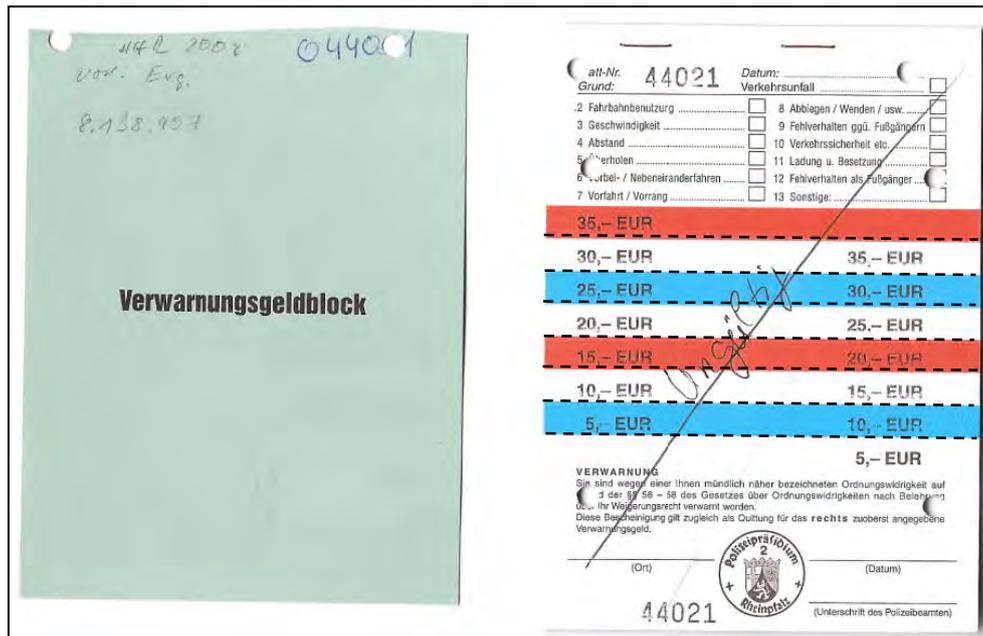
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verfahren nicht mehr zeitgemäß

Die Polizeibeamten hatten Barzahlungen mit Vordrucken ihres Verwarnungsgeldblocks zu quittieren und die Einnahmen anschließend bei ihren Dienststellen abzuliefern. Dort wurden die Geldbeträge manuell in Listen erfasst und bei einem Geldinstitut auf das Konto einer Landeskasse eingezahlt. Bargeldlose Zahlungsalternativen vor Ort, z. B. mit EC- oder Kreditkarte, waren in der Regel nicht zugelassen.

¹ §§ 56 bis 58 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2353), in Verbindung mit der Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums des Innern und für Sport vom 7. September 2010 über die Ahndung von geringfügigen Ordnungswidrigkeiten durch Polizeibeamtinnen und -beamte (MinBl. S. 144).

² Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 10 Polizeibehörden, Titel 112 01 Geldbußen.



Das Bild zeigt einen gebräuchlichen Verwarnungsgeldblock.

Bei nicht zahlungswilligen oder -fähigen Verkehrsteilnehmern wurde handschriftlich ein Datenerfassungsbeleg erstellt. Auch diese Vorgänge wurden in mehreren aufwendigen Schritten manuell weiterbearbeitet.

Das ausnahmsweise für Verwarnungen und Sicherheitsleistungen von Personen ohne inländischen Wohnort oder Aufenthalt zugelassene manuelle Zahlverfahren mit Kreditkarte wurde wegen der fehlenden Bonitätsprüfung kaum genutzt. Die betroffenen Organisationseinheiten, wie z. B. Kontrolltrupps der Verkehrsdirektion und der Vollzugsdienst auf den Bundesautobahnen, waren nicht mit handelsüblichen e-cash-Geräten ausgestattet.

Das Verwarnungsgeldverfahren ist nicht mehr zeitgemäß und verursacht einen - im Hinblick auf die relativ geringen Geldbeträge - zu hohen Aufwand. So waren beispielsweise die Aus- und Rückgabe sowie der Bestand von Verwarnungsgeldblöcken, von denen jeder einen Barwert von 350 € hat, zu überwachen. Hierzu wurde für jeden Polizeibeamten, dem ein solcher Block ausgehändigt worden war, ein internes Konto geführt, auf dem die Einnahmen registriert wurden. Allein beim Polizeipräsidium Rheinpfalz bestanden 2009 mehr als 1.100 solcher Konten.

Andere Länder, wie z. B. Nordrhein-Westfalen, Bayern und Brandenburg, akzeptieren seit längerem auch Vor-Ort-Zahlungen im Giroverfahren und wickeln ihre Belegführung und Zahlungsüberwachung automationsunterstützt ab.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, aufgrund eines Zwischenberichts aus einer internen Untersuchung des Jahres 2006 sei die Einführung der bargeldlosen Zahlung von Verwarnungen nicht mehr weiterverfolgt worden. Inzwischen erscheine jedoch eine Umsetzung des Vorhabens zeitnah erreichbar. Damit werde auch das derzeitige und in der polizeilichen Praxis wenig angewandte manuelle Kreditkartenverfahren hinfällig.

2.2 Doppelarbeiten infolge fehlender IT-Unterstützung

Sowohl die auf den Verwarnungsgeldblöcken als auch die auf den Datenerfassungsbelegen vermerkten Tatbestände waren statistisch zu erfassen. Hierzu wurden bei den Polizeidienststellen zunächst Hilfslisten geführt, die für die Monatsabschlüsse weiter aufbereitet wurden.

Die für die weitere Abwicklung zuständigen Bußgeldstellen der Polizeipräsidien erfassten die Daten aus den Belegen ein weiteres Mal. Wegen lückenhafter Eintragungen oder Übertragungsfehlern waren häufig Rückfragen erforderlich. Selbst Daten, die bei Anzeigen von Verkehrsunfällen im Bearbeitungssystem POLADIS gespeichert worden waren, konnten von der Bußgeldstelle nicht automatisiert übernommen werden.

Der mit den bisherigen Verfahren verbundene Aufwand kann durch den Einsatz mobiler Datenerfassungsgeräte reduziert werden. Nach einmaliger Dateneingabe unterstützen diese Systeme automatisch alle notwendigen Folgeschritte zur Ahndung und Verfolgung von Verwarnungstatbeständen. Durch integrierte Plausibilitätsprüfungen werden Eingabefehler weitgehend vermieden. Sogenannte Konstanten für Datum, Zeit und Ort verringern zudem den Zeitbedarf für die Erfassung vor Ort.

Das Ministerium hat erklärt, ein verbesserter Datenaustausch zwischen Polizeidienststellen und Bußgeldstelle sowie die Einrichtung einer Schnittstelle zwischen POLADIS und den EDV-Systemen zur Bearbeitung von Buß- und Verwarnungsgeldverfahren werde geprüft. Die Eingabe von Ordnungswidrigkeiten in mobile Datenerfassungsgeräte sowie deren automatisierte Übertragung und Weiterverarbeitung werde angestrebt. Die Anregung des Rechnungshofs, hierzu ein entsprechendes Pilotprojekt aufzulegen, werde aufgegriffen.

2.3 Mögliche Personaleinsparungen im Geschäftsbereich des Polizeipräsidiums Rheinlandpalz

Im Ergebnis lassen sich durch eine Verfahrensumstellung allein im Geschäftsbereich des Polizeipräsidiums Rheinlandpalz umgerechnet sieben Vollzeitkräfte (VZK) oder Personalkosten von 465.000 € jährlich³ einsparen:

	Personalaufwand	Personalkosten/Jahr
Verwarnungsblock-Verfahren	3,5 VZK	226.000 €
Statistiken	1,0 VZK	79.000 €
Eingabeaufwand Datenträger	1,0 VZK	68.000 €
Erfassung in der Bußgeldstelle	1,5 VZK	92.000 €
Insgesamt	7,0 VZK	465.000 €

2.4 Landesweit einheitliche Regelungen fehlten

Einheitliche Vorschriften, die unter anderem Ablieferung, Buchung und Überwachung der Einnahmen aus Verwarnungen regelten, fehlten. Stattdessen hatten alle Polizeibehörden eigene Regelungen getroffen.

Das Ministerium hat erklärt, es beabsichtige, eine entsprechende Verwaltungsvorschrift zu erlassen, sobald die Voraussetzungen einer elektronischen Datenerfassung vor Ort in Verbindung mit bargeldlosen Online-Zahlungsverfahren vorlägen.

³ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2010 des Ministeriums der Finanzen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) polizeiliche Organisationseinheiten, die häufig an Verfahren mit Sicherheitsleistungen und Verwarnungen von Personen ohne Wohnsitz oder Aufenthalt im Inland beteiligt sind, kurzfristig mit handelsüblichen e-cash-Geräten auszustatten,
- b) die Einführung von mobilen Datenerfassungsgeräten zunächst im Rahmen eines Pilotprojekts zu prüfen,
- c) die Möglichkeiten eines verbesserten Datenaustauschs zwischen den Dienststellen des Polizeivollzugs und der Bußgeldstelle zu prüfen,
- d) möglichst bald eine landeseinheitliche Verwaltungsvorschrift zum Verfahren bei Verwarnungen mit Verwarnungsgeld zu erlassen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 7 Planungen zum Neu- und Ausbau von Landesstraßen
- Einsparungen sind möglich -**

Planungen des Landesbetriebs "Mobilität" waren teilweise nicht wirtschaftlich:

- Der Anschluss der Landesstraße 519 an die Bundesstraße 271 bei Meckenheim ist nach der derzeitigen Verkehrssituation nicht erforderlich. Kosten von mehr als 1,6 Mio. € sind vermeidbar.
- Die Anbindung einer Kreisstraße an die Umgehung der Gemeinde Miehlen über eine Linksabbiegespur ist zu aufwendig. Der Bau eines Ortsanschlusses und die Natursteinverblendung einer Brücke sind nicht notwendig. Durch Planänderungen können die Kosten um mindestens 200.000 € verringert werden.
- Die Kosten für den Neubau eines Geh- und Radwegs zwischen Kindsbach und Kaiserslautern-Einsiedlerhof sowie der Ausbau der Autobahn-Anschlussstelle Hütschenhausen waren den Baulastträgern nicht sachgerecht zugeordnet. Das Land wurde zu Unrecht mit Kosten von 136.000 € belastet.
- Der vorgesehene Ausbau der Landesstraße 182 zum Flughafen Hahn mit Kosten von mehr als 6 Mio. € ist überdimensioniert. Für einen vierstreifigen Straßenausbau, Turbokreisel und Überführungen der Landesstraße besteht derzeit kein Bedarf.

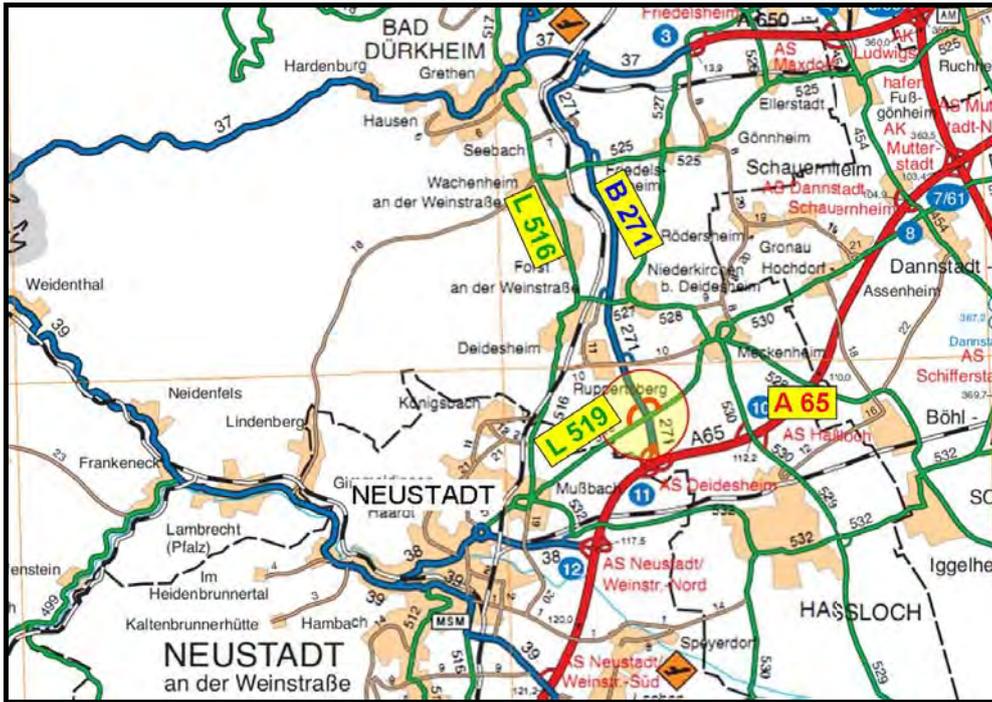
1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat Planungen des Landesbetriebs "Mobilität" zum Neu- und Ausbau von Landesstraßen sowie von Straßenkreuzungen geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Notwendigkeit einer Anschlussstelle bei Meckenheim nicht nachgewiesen

Seit 1999 ist die neugebaute Bundesstraße (B) 271 zwischen Bad Dürkheim und der Autobahn (A) 65 (Anschlussstelle Deidesheim) durchgängig befahrbar. Mit dieser Ortsumgehung sollen Gemeinden von dem über die Deutsche Weinstraße führenden Kfz-Verkehr entlastet werden. Von einem Anschluss der Landesstraße (L) 519 zwischen Neustadt an der Weinstraße, Ortsteil Mußbach, und Meckenheim an die B 271 war damals abgesehen worden, da die zu erwartenden Verkehrsmengen eine Anbindung nicht gerechtfertigt hatten.

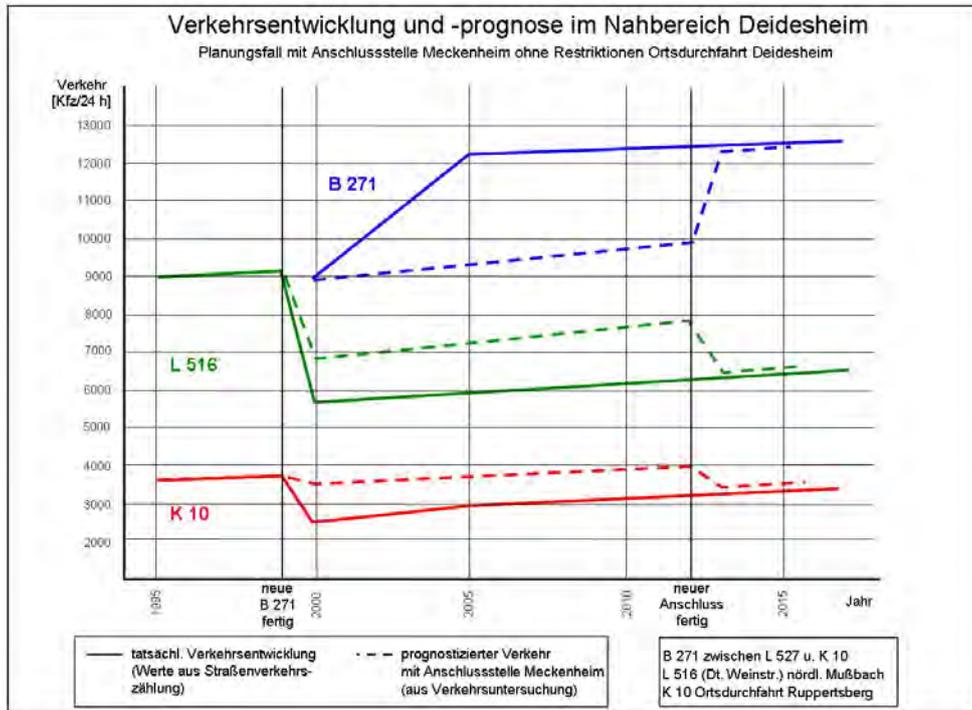


Der Übersichtsplan zeigt die Umgehungsstraße und die geplante Anschlussstelle.

Unmittelbar nach Fertigstellung der B 271 griff der Landesbetrieb die Planungen für eine Anschlussstelle wieder auf. Damit sollten weitere Kfz-Verkehre aus dem Nahbereich von Deidesheim auf die B 271 verlagert und die Ortsdurchfahrten Ruppertsberg und Mußbach entlastet werden. An Kosten für die Anschlussstelle werden mehr als 1,6 Mio. € erwartet. Davon soll der Bund rund 840.000 € und das Land nahezu 790.000 € tragen.

Die Planung stützte sich auf eine 1999/2000 durchgeführte Untersuchung, der eine Kfz-Verkehrszählung vom Oktober 1999 zugrunde lag. Unter Berücksichtigung angenommener Bevölkerungs- und Mobilitätsentwicklungen wurden Verkehrsbelastungen bis 2015 hochgerechnet und Auswirkungen von baulichen Veränderungen im Straßennetz untersucht.

Die tatsächliche Verkehrsentwicklung weicht zum Teil deutlich von den Prognosen ab. Nach den Daten der Verkehrszählung 2005 verlagerte sich der Durchgangsverkehr weitaus stärker auf die B 271 als angenommen. Auch die Verkehrsbelastungen auf der Deutschen Weinstraße (L 516) und der Ortsdurchfahrt Ruppertsberg waren erheblich größer.



In dem Diagramm sind die Werte der Verkehrszählungen 1999 und 2005 sowie die Entwicklung bis 2015 den prognostizierten Werten gegenübergestellt.

Nach der Auswertung der Verkehrszählungen und Untersuchungen äußerte der Rechnungshof Zweifel, ob die Kosten von mehr als 1,6 Mio. € für den Bau einer Anschlussstelle gerechtfertigt sind und dadurch ein wesentlicher Nutzen für die Verkehrsteilnehmer und Verkehrsentlastungen der Ortsdurchfahrten erzielt werden können.

Der Landesbetrieb hat aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs 2011 Verkehrszählungen veranlasst. Zum Ergebnis seiner Nachprüfung hat er mitgeteilt, dass allein wegen der beabsichtigten Entlastung für Deidesheim und Ruppertsberg eine Notwendigkeit zum Bau der neuen Anschlussstelle Meckenheim nicht eindeutig anhand der festgestellten Verkehrsmengen ableitbar sei. Das Vorhaben werde bis auf Weiteres zurückgestellt. Nach Fertigstellung von laufenden oder geplanten kurz- bis mittelfristigen Maßnahmen im Streckenverlauf bzw. im Umfeld der B 271 sollten zusätzliche Kontrollzählungen und eine Fortschreibung der Verkehrsuntersuchung durchgeführt werden. Anschließend sollte abschließend entschieden werden.

Die Äußerung des Landesbetriebs verdeutlicht, dass nach der derzeitigen Verkehrssituation der Bau einer Anschlussstelle nicht erforderlich ist.

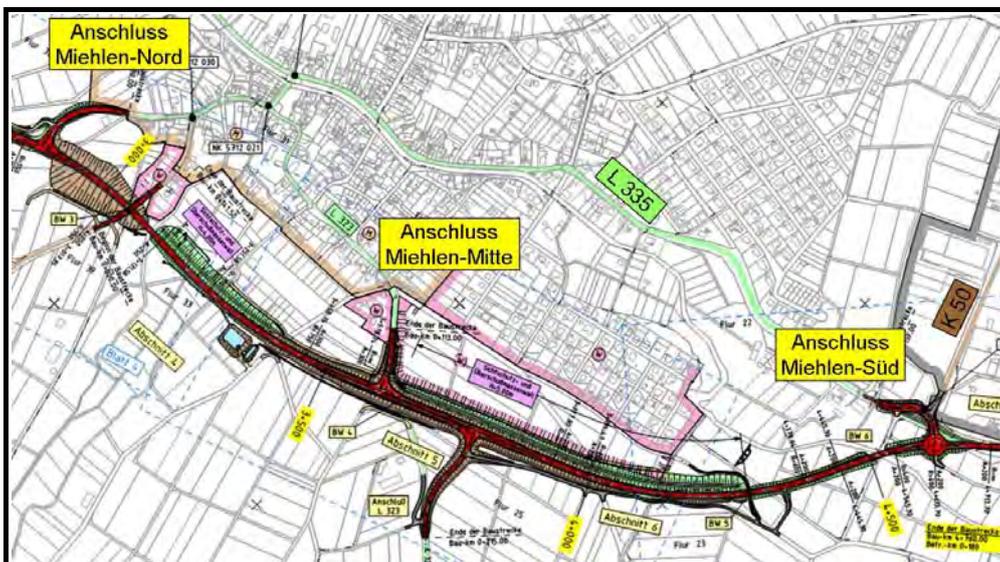
2.2 Umgehung Marienfels - Miehlen ist kostengünstiger zu realisieren

Zur Verbesserung der teilweise engen, kurvigen und unübersichtlichen Ortsdurchfahrten von Marienfels und Miehlen (Rhein-Lahn-Kreis) plante der Landesbetrieb einen 4,8 km langen Teilabschnitt der L 335 als Ortsumgehung. Die Kosten schätzte er auf 15,7 Mio. €.



Der Lageplan zeigt den Straßenverlauf zur Umgehung der Gemeinden Marienfels und Miehlen.

Für die Anbindung von Miehlen waren drei Anschlüsse (Nord, Mitte und Süd) vorgesehen:

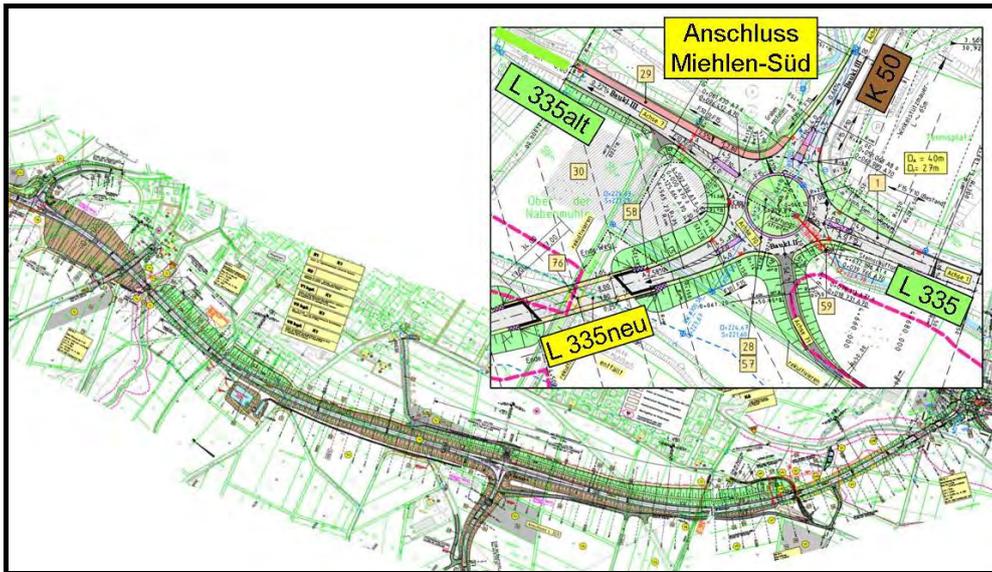


In dem Lageplan sind die geplante Umgehung der Gemeinde Miehlen sowie die vorgesehenen drei Anschlüsse Nord, Mitte und Süd eingezeichnet.

Um die Wirtschaftlichkeit der Planung zu verbessern, schlug der Rechnungshof Folgendes vor:

- Der Anschluss Miehlen-Süd war als Kreisverkehr geplant, in den auch die ehemalige L 335 einmünden sollte. Für die Anbindung der Kreisstraße (K) 50 an die ehemalige L 335 war eine Linksabbiegespur vorgesehen.

Bei einer Verschiebung des Kreisverkehrsplatzes kann die K 50 unmittelbar angeschlossen werden. Hierdurch lassen sich Baukosten von rund 150.000 € vermeiden, Ausgaben für den Straßenunterhalt verringern und die verkehrliche Situation verbessern.



Die Abbildung zeigt die verbesserte Planung mit einem direkten Anschluss der K 50 an den Kreisverkehrsplatz.

- Am Anschluss Miehlen-Mitte war geplant, die L 323 an die neue L 335 anzubinden. Die L 323 im Ortsbereich von Miehlen ist aufgrund ihrer Streckencharakteristik (eng und kurvenreich, dichte Bebauung, niveaugleicher Straßenausbau, teilweise Pflaster) nicht geeignet, die prognostizierte Verkehrsbelastung von rund 4.000 Fahrzeugen am Tag aufzunehmen. Es war daher vorgesehen, den Durchgangsverkehr durch eine entsprechende Beschilderung über den Anschluss Miehlen-Nord zu führen.

Eine Beschilderung wird voraussichtlich nicht zur Umleitung des Durchgangsverkehrs ausreichen. Auch aus Gründen der Verkehrssicherheit sollte von dem geplanten Bau der Anschlussstelle Miehlen-Mitte abgesehen und der gesamte Verkehr über den Anschluss Miehlen-Nord geführt werden. Wird diesem Vorschlag gefolgt, werden Baukosten von rund 50.000 € vermieden und laufende Unterhaltungskosten verringert.

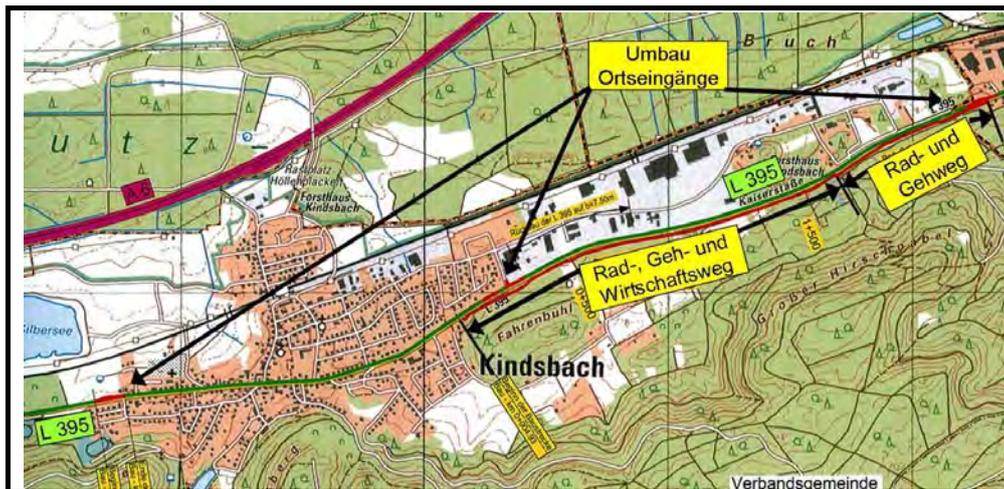
- Weitere Kosten können gesenkt werden, wenn auf die Natursteinverblendung der Widerlager der Ehrbachtalbrücke verzichtet wird. Darüber hinaus ist es möglich, die Führung und Abmessung von Wirtschaftswegen zu verbessern und den teilweise überdimensionierten Straßenaufbau auf ein erforderliches Maß zurückzuführen.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die vom Rechnungshof vorgeschlagene Verlegung des Anschlusses Miehlen-Süd werde in die Planfeststellungsunterlagen übernommen. Der Anschluss Miehlen-Mitte könne entfallen. Die Talbrücke erhalte keine Natursteinverblendung. Den Empfehlungen zur Führung und Abmessung der Wirtschaftswegen werde weitgehend gefolgt. Die Anregung, die Maßnahme hinsichtlich der Dicke des frostsicheren Aufbaus in wirtschaftlich sinnvolle Abschnitte zu unterteilen, werde bei der weiteren Planung berücksichtigt.

2.3 Nicht sachgerechte Kostenteilungen

2.3.1 Neubau eines Geh- und Radwegs an der L 395

Die L 395 zwischen der Gemeinde Kindsbach und dem Stadtteil Kaiserslautern-Einsiedlerhof ist stark befahren und birgt für Fußgänger und Radfahrer ein erhöhtes Sicherheitsrisiko. Um dieses Risiko zu mindern und zahlreiche Grundstückspartellen besser erreichen zu können, plante der Landesbetrieb den Bau eines kombinierten Rad-, Geh- und Wirtschaftsweges mit einer Länge von mehr als 1,6 km. Für den Bereich südlich der L 395 ist der Bau eines Rad- und Gehweges von fast 700 m Länge vorgesehen. Außerdem sollen die Ortseingänge und der Einmündungsbereich der Industriestraße in die L 395 neu gestaltet werden.



Der Lageplan zeigt die Führung des vorgesehenen Rad-, Geh- und Wirtschaftswegs

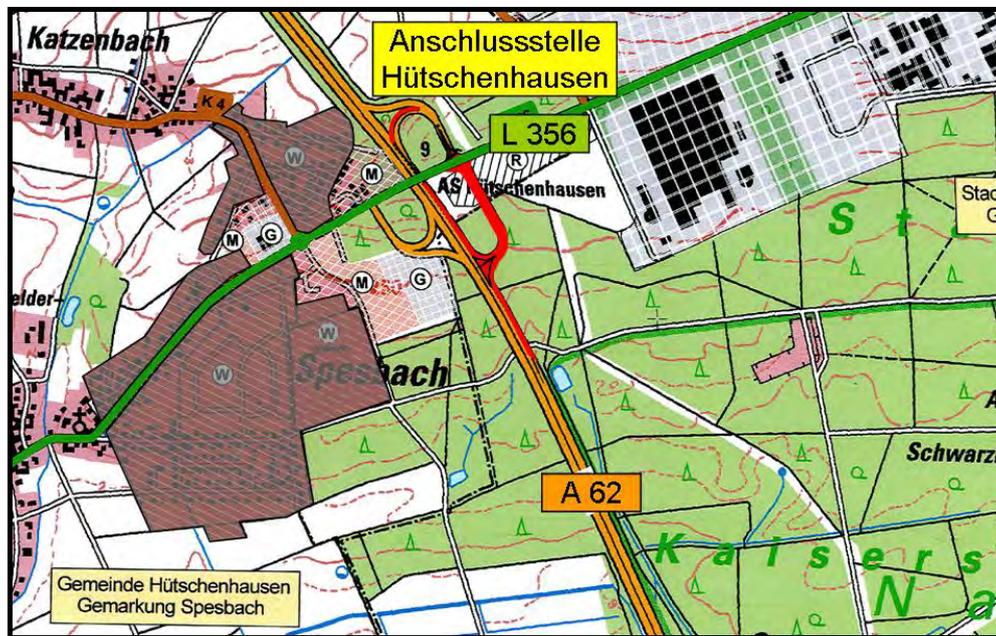
Die für diese Gemeinschaftsmaßnahme von dem Land, der Gemeinde Kindsbach und der Stadt Kaiserslautern zu tragenden Kosten wurden auf mehr als 1,6 Mio. € geschätzt.

Der Landesbetrieb teilte die Kosten nicht sachgerecht auf die Baulastträger auf. Beispielsweise wurde das Land mit den Kosten für den Umbau eines Teilabschnitts der L 395 innerhalb der Ortsdurchfahrt Einsiedlerhof belastet, die von der Stadt Kaiserslautern zu tragen sind. Für die Neugestaltung der Einmündung der Industriestraße in die L 395 ermittelte der Landesbetrieb den Kostenanteil der Gemeinde Kindsbach nicht zutreffend. Des Weiteren ordnete er der Gemeinde nicht die anteiligen Kosten für die Entwässerung des Rad-, Geh- und Wirtschaftswegs zu. Insgesamt wurden dem Land zu Unrecht Kosten von rund 30.000 € angelastet.

Der Landesbetrieb hat zwischenzeitlich die Kostenteilungsberechnung berichtigt.

2.3.2 Ausbau der Anschlussstelle L 356/A 62 Hütchenhausen

Nach den Berechnungen des Landesbetriebs ist der Anschluss der L 356 an die A 62 bei Hütchenhausen (Landkreis Kaiserslautern) wegen hoher Verkehrsbelastung nicht mehr leistungsfähig. Daher soll die Anschlussstelle in ihrem südöstlichen Quadranten erweitert werden. Die Planung sieht den Anbau einer Ausfädelspur an die A 62 und eines Verflechtungsstreifens vor.



Der Übersichtslageplan zeigt die vorgesehene Erweiterung der Anschlussstelle Hütchenhausen.

Die vom Bund und vom Land zu tragenden Kosten für die Erweiterung wurden auf mehr als 1,6 Mio. € geschätzt. Bei der Kostenteilung ordnete der Landesbetrieb dem Land 106.000 € zu viel zu.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er stimme der vom Rechnungshof ermittelten Kostenteilung zu. Die Entwurfsunterlagen würden entsprechend angepasst.

2.4 Überdimensionierter Ausbau der L 182 bei Lautzenhausen

Als Zufahrt von der B 50 zum Flughafen Frankfurt-Hahn dient die L 182 bei Lautzenhausen. Sie soll im Hinblick auf künftige Verkehrsbelastungen auf eine Länge von 1,4 km vierstreifig ausgebaut werden. Knotenpunkte¹ sind als zweistreifige Turbokreisel² vorgesehen. An den sog. südlichen Kreisverkehr "Bohr" soll auch das neue "Gewerbegebiet Lautzenhausen" angeschlossen werden.

¹ Knotenpunkte sind bauliche Anlagen zur Verknüpfung von mindestens zwei Straßen.

² Der Turbokreisel vereint die Übersichtlichkeit des einstreifigen und die Leistungsfähigkeit des zweistreifigen Kreisverkehrs. Dies wird in der Regel durch Vorsortierung der Verkehre an den Einfahrten, bauliche Trennung des nur teilweise bestehenden inneren Kreisfahrstreifens vom äußeren und zweistreifiges Ausfahren in der Hauptrichtung erreicht.



Die Abbildung zeigt den vorgesehenen teilweise vierstreifigen Ausbau der L 182.

Es ist vorgesehen, die Maßnahmen entsprechend der Verkehrsentwicklung in insgesamt sechs Ausbaustufen zu realisieren. Einschließlich der Anschlussstellen werden Kosten von insgesamt 6 Mio. € erwartet. Darin sind die Kosten der Überführung der L 182 über die Turbokreisel in der sechsten Ausbaustufe noch nicht enthalten.

2.4.1 Planungsgrundlagen

Der Planung gingen Verkehrsuntersuchungen in den Jahren 2007 und 2008 voraus. Dabei wurde von einer Steigerung des Passagieraufkommens des Flughafens Hahn von 3,1 Mio. im Jahr 2005 auf 11,2 Mio. im Jahr 2020 ausgegangen. Auf dieser Basis wurde für 2020 ein Verkehrsaufkommen von rund 44.000 Fahrzeugen am Tag prognostiziert.

Tatsächlich verringerte sich das Passagieraufkommen 2007 bis 2010 von rund 4 Mio. auf 3,5 Mio. Im ersten Halbjahr 2011 minderten sich die Passagierzahlen gegenüber dem gleichen Zeitraum 2010 um 13 %. Daneben wirken sich auch das Frachtaufkommen sowie die Erschließung und Nutzung von Gewerbegebieten auf die Verkehrszahlen aus. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass der Frachtverkehr auch über den Anschluss Mitte der geplanten Umgehung Bärenbach (L 194)³ abgewickelt werden soll.

Vor diesem Hintergrund ist die Tragfähigkeit der Prognosen, die der Planung zugrunde lagen, in Zweifel zu ziehen.

Der Landesbetrieb hat erklärt, aufgrund der aktuellen, rückläufigen Entwicklung des Passagieraufkommens müssten die der Planung zugrunde gelegten Verkehrsuntersuchungen aktualisiert werden. Auf dieser Grundlage seien die entwickelten Zwischenausbaustufen zu überprüfen und auszuplanen.

2.4.2 Ausbaustufen und Kostenteilung

Unter anderem wegen des gestiegenen Schwerverkehrs sieht die erste Ausbaustufe zwischen den in späteren Abschnitten geplanten Turbokreiseln "Mainzer Tor" und "Bohr" eine Verbreiterung der L 182 um 1 m auf 7,5 m vor. Diese Fahrbahnbreite reicht aus, um das derzeitige Verkehrsaufkommen von bis zu 14.000 Kfz täglich⁴ aufzunehmen. Außerdem bietet der Ausbau genügend Reserve für eine Zunahme des Kfz-Verkehrs auf bis zu 20.000 Kfz täglich. Die Realisierung weiterer Ausbaustufen, wie z. B. der Bau des Turbokreisels "Bohr" zur Aufnahme von bis zu 35.000 Kfz täglich und der vierstreifige Fahrbahnausbau, erscheint angesichts des gegenwärtigen Verkehrsaufkommens nicht erforderlich.

³ Vgl. auch Jahresbericht 2007/2008, Nr. 13 (Drucksache 15/1900).

⁴ Annahme auf der Grundlage der Verkehrszählung 2006 (einschließlich Schwerlastverkehr).

Die Kostenteilungsrechnung des Landesbetriebs sollte überarbeitet werden. So ist beispielsweise die Umgestaltung der Kreuzung im Bereich des vorgesehenen - zurzeit jedoch nicht notwendigen - Turbokreisels "Bohr" allein wegen der Anbindung des "Gewerbegebiets Lautzenhausen" notwendig. Die Kosten hierfür hat die Gemeinde zu tragen⁵. Für das Land reduzieren sich dadurch die Kosten um rund 940.000 €.

Der Landesbetrieb hat erklärt, zwischenzeitlich sei eine unbewirtschaftete Rastanlage für 30 Lkw und 14 Pkw im Bereich des geplanten Gewerbegebiets vorgesehen. Die Zustimmung des Bundes zur Finanzierung liege vor. In Abhängigkeit von den zu erwartenden Verkehrsmengen auf den beteiligten Straßen sei eine leistungsfähige Anbindung zu wählen. Sinnvollerweise solle unmittelbar der Turbokreisels zur Ausführung gelangen. Dabei liege es auf der Hand, auch die Vierstreifigkeit zwischen der Anschlussstelle B 50 und dem Kreisels unmittelbar herzustellen. Bei der Kostenteilung sei dem Bund ein noch zu definierender Kostenanteil zuzuordnen.

Der Rechnungshof vermag auch aus der vorgesehenen Anbindung eines Rastplatzes an die L 182 keine Notwendigkeit für einen über die erste Stufe hinausgehenden Ausbau zu erkennen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf den Bau der Anschlussstelle L 519/B 271 bei Meckenheim zu verzichten, solange deren Notwendigkeit nicht nachgewiesen ist,
- b) die Planung der Umgehung Marienfels - Miehlen wirtschaftlich und technisch zu optimieren und die aufgezeigten Möglichkeiten zur Kostenvermeidung zu nutzen,
- c) bei Gemeinschaftsmaßnahmen die Kosten sachgerecht auf die Baulastträger aufzuteilen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Ausbau der L 182 bei Lautzenhausen auf die für die erste Ausbaustufe vorgesehene Fahrbahnverbreiterung zu begrenzen, soweit der Bedarf für die Realisierung weiterer Ausbaumaßnahmen nicht nachgewiesen werden kann,
- b) bei der Überarbeitung der Kostenteilungsberechnung für die Umgestaltung eines Kreuzungsbereichs zur Anbindung des "Gewerbegebiets Lautzenhausen" an die L 182 zu berücksichtigen, dass die Gemeinde Lautzenhausen die Kosten zu tragen hat,
- c) über das weitere Vorgehen zu Nr. 3.1 Buchstabe a zu berichten.

⁵ § 19 Abs. 1 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 2009 (GVBl. S. 280), BS 91-1, sowie Nr. 4 und Nr. 6 Abs. 3 Straßenkreuzungsrichtlinien (StraKR), bekanntgemacht mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau Nr. 02/2010 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 25. Januar 2010 (VkB. 2010, S. 62).

Nr. 8 Förderung von Hochbaumaßnahmen in Kommunen - Qualitätsmanagement sicherstellen, baufachliche Prüfung verstärken, Folgekosten berücksichtigen -

Die Voraussetzungen für eine Förderung des Neubaus des Sportkombibads Speyer aus dem Investitionsstock lagen nicht vor. Die gebotene baufachliche Prüfung fand nicht statt. Die Bauausführung wies zum Teil gravierende Mängel auf. Ein wirksames Qualitätsmanagement fehlte. Die Zuwendungsempfängerin verstieß bei Auftragsvergaben gegen grundlegende Bestimmungen des Vergaberechts.

Die Verbandsgemeinde Rüdesheim nahm für den Neubau eines Verwaltungsgebäudes Fördermittel von mehr als 102.000 € zu viel in Anspruch, da ein großer Teil der Flächen nicht dem Verwendungszweck entsprechend genutzt wurde. Außerdem waren die zuwendungsfähigen Kosten für die Erweiterung eines bestehenden Dienstgebäudes infolge eines fehlerhaft berechneten Flächenbedarfs um rund 800.000 € zu verringern.

Durch Fehler bei der baufachlichen Prüfung wurden die zuwendungsfähigen Kosten für den Neubau der Kaiserpfalz-Realschule plus in Ingelheim um nahezu 500.000 € zu hoch angesetzt.

Folgekosten wurden bei der Planung kommunaler Fördermaßnahmen nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt. Möglichkeiten, die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen zu verbessern und die Folgekosten zu senken, wurden nicht genutzt.

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Planung und Förderung mehrerer Hochbaumaßnahmen in Kommunen sowie teilweise die Vergabe von Aufträgen und die Bauausführung geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Sportkombibad Speyer

2.1.1 Fehlende Voraussetzungen für eine Förderung aus dem Investitionsstock

Der von den Stadtwerken Speyer GmbH¹ für insgesamt 14,4 Mio. € errichtete Neubau eines Sportkombibads ersetzt ein 50 Jahre altes Freibad und ein 30 Jahre altes Hallenbad. Für diese Maßnahme hatte das ehemalige Ministerium des Innern und für Sport 2007 eine Zuweisung von 4 Mio. € aus dem Investitionsstock² bewilligt.

¹ 100 %-ige Gesellschafterin ist die Stadt Speyer.

² Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 08 Zuweisungen aus dem Investitionsstock. Aus dem Investitionsstock wurden auch andere Schwimmbäder gefördert.

Für Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, zu denen auch Bäder gehören, hat das Land eigenständige Förderrichtlinien erlassen³. Zudem waren für den vorgeannten Zweck im Haushaltsplan gesondert Fördermittel ausgebracht⁴. Daher hätten aus dem Investitionsstock, aus dem regelmäßig nur sonstige kommunale Vorhaben oder kommunale Beteiligungen an Vorhaben gefördert werden⁵, die das Gemeinwohl erfordert, keine Mittel bereitgestellt werden dürfen. Bereits in seinem Rundschreiben vom 15. September 1998 an alle Kommunalverwaltungen hatte das Fachressort darauf hingewiesen, dass aus dem Investitionsstock grundsätzlich keine Sportanlagen gefördert werden.

Die Finanzierung von Maßnahmen aus dafür nicht vorgesehenen Programmen birgt die Gefahr der Ungleichbehandlung von Zuwendungsempfängern, da Förder Voraussetzungen, die Art der Finanzierung, der Umfang der zuwendungsfähigen Kosten und die Höhe der Förderung teilweise unterschiedlich geregelt sind.

Das ehemalige Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, derzeit sei nicht beabsichtigt, neben den Kombi-Bädern Neuwied, Speyer und Konz weitere Schwimmbäder aus Mitteln des Investitionsstocks zu fördern.

2.1.2 Baufachliche Prüfung nicht durchgeführt

Das Ministerium testierte lediglich die Vorplanung des Kombibads mit einem Stempelaufdruck. Dies entsprach nicht den Anforderungen an eine baufachliche Prüfung, die angesichts der Höhe der Zuweisung und der Gesamtkosten geboten gewesen wäre⁶. Diese Prüfung umfasst das Raumprogramm, die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion, die Angemessenheit der Kosten sowie die Festsetzung der förderfähigen Kosten.

Das Ministerium hat erklärt, in Abstimmungsgesprächen im August und September 2011 mit den zuständigen Stellen sei festgelegt worden, dass im Sportbereich Schwimmhallen, Sondersportanlagen, Gebäude für Sportaußenanlagen und Sportaußenanlagen durch die Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGD) betreut würden. Insoweit übernehme die jeweils zuständige SGD auch die Verantwortung für die baufachliche Prüfung und damit für das Qualitätsmanagement⁷. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) werde Maßnahmen unter der vorgegebenen Prüfschwelle von 1,5 Mio. € hinsichtlich der Angemessenheit der Kosten prüfen und die förderfähigen Kosten festlegen.

³ § 18 Abs. 1 Nr. 1 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 566), BS 6022-1, in Verbindung mit der Verwaltungsvorschrift über die Förderung des Baues von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen (VV-Sportanlagen-Förderung) vom 19. November 2001 (MinBl. S. 494).

⁴ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport (ab 2012: Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur), Kapitel 03 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 883 31 Zuweisungen aus Landesmitteln zum Bau von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen.

⁵ § 18 Abs. 1 Nr. 6 LFAG in Verbindung mit der Verwaltungsvorschrift über Zuwendungen aus dem Investitionsstock (VV-IStock) vom 19. November 2001 (MinBl. S. 501), ersetzt durch die Verwaltungsvorschrift vom 16. Februar 2011 (MinBl. S. 52) in der jeweils geltenden Fassung.

⁶ Nrn. 6.1 und 6.2, Teile I und II, zu § 44 VV-LHO in Verbindung mit Teil I/Anlage 1 ZBau.

⁷ Die Landesregierung hatte im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2007 angekündigt, die baufachlichen Aufgaben nach der ZBau für den Bereich der Direktionen bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen nach regionalen Gesichtspunkten zu konzentrieren (Drucksache 15/4164 S. 9).

2.1.3 Fehlende Qualitätssicherung

Beim Kombibad Speyer wie auch bei anderen Bädern, die der Rechnungshof in den vergangenen Jahren geprüft hat⁸, traten nach Inbetriebnahme zahlreiche Baumängel zutage. So wiesen beim Kombibad beispielsweise Übergänge zwischen Becken und Beckenumgängen durchgängig Undichtigkeiten auf. Dadurch gelangte kontinuierlich gechlortes Wasser in den Technikbereich und schädigte, wie die nachfolgenden Bilder zeigen, die Anlagen. Auf längere Sicht wären hierdurch auch die Armierung und damit die Tragfähigkeit der Stahlbetondecke gefährdet gewesen.



Undichter Bodeneinlauf mit Stalaktitenbildung

Stalagmit auf einer Lüftungsleitung

Schwimmbäder sind technisch und bauphysikalisch komplexe Bauwerke. Sowohl die Planung als auch die Bauausführung stellen hohe Anforderungen an Planer und ausführende Firmen. Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs zeigen, dass diese Qualitätsanforderungen oftmals nicht erfüllt werden. Dadurch bedingte Baumängel können zu erheblichen Beeinträchtigungen des Badebetriebs und zu Einnahmeausfällen führen. Sie verursachen zudem hohe Kosten für die Nachbesserungsarbeiten und die Durchsetzung von Gewährleistungs- und Schadensersatzansprüchen.

Daher hält es der Rechnungshof für erforderlich, bei Baumaßnahmen im Bereich von Schwimmbädern ein Qualitätsmanagement einzuführen.

Das Ministerium hat erklärt, es sei beabsichtigt, die Qualitätssicherung beim nächsten Antrag auf Förderung eines Schwimmbads gemeinsam mit der zuständigen SGD zu beschreiben und festzulegen.

Anschließend sollten die Zuwendungsempfänger nach Auffassung des Rechnungshofs zu einer wirksamen Qualitätssicherung verpflichtet werden.

⁸ Jahresbericht 1998, Tz. 13 - Umbau und Erweiterung eines Thermalbads der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH - (Drucksache 13/3970),
Jahresbericht 2000, Tz. 4 - Erweiterung, Umbau und Modernisierung der Schwimmbäder in Bitburg und Traben-Trarbach - (Drucksache 13/6750),
Jahresbericht 2002, Tz. 12 - Baumaßnahmen der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH - (Drucksache 14/1880),
Jahresbericht 2009, Nr. 9 - Umbau und Modernisierung des Südpfalz-Therme der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH - (Drucksache 15/3100).

2.1.4 Vergabeverstöße

Die Zuwendungsempfängerin verstieß in mehreren Fällen gegen das Vergaberecht:

- Bei den Rohbau- und den Sanitärarbeiten wurde vor der Zuschlagserteilung über Änderungen des Leistungsumfangs der Angebote verhandelt. Bei den Angeboten für die Sanitärarbeiten änderte sich dadurch die Bieterreihenfolge. Bei den Verhandlungen entfallene Leistungen wurden später wieder in Auftrag gegeben und mit mehr als 18.000 € abgerechnet.

Preisverhandlungen vor der Zuschlagserteilung sind nicht zulässig. Diese stehen nicht im Einklang mit den Wettbewerbsgrundsätzen der Transparenz und Gleichbehandlung und verfälschen den Wettbewerb erheblich⁹.

- In dem Leistungsverzeichnis für Umkleideschränke und Sanitär-Trennwände waren Produkte eines bestimmten Herstellers vorgeschrieben, der sich später am Wettbewerb beteiligte und den Auftrag erhielt.

Die Vorgabe von Produkten war nicht zulässig¹⁰, da der Hersteller gegenüber anderen Bietern begünstigt wurde und eine produktneutrale, hinreichend genaue und allgemeinverständliche Beschreibung des Auftragsgegenstands möglich war.

- Das Angebot des vorgenannten Herstellers bestand aus zwei nicht übereinstimmenden Fassungen eines Hauptangebots und einem Nebenangebot. In einer Fassung des Hauptangebots war ein Einheitspreis handschriftlich um 1.000 € reduziert worden. Es war nicht zweifelsfrei erkennbar, ob der Preis vor oder nach der Angebotseröffnung geändert worden war.

Im Nebenangebot offerierte der Hersteller Trennwände in einer geringeren Materialqualität. Außerdem war auch in diesem Angebot der Einheitspreis handschriftlich geändert worden. Dadurch verschob sich auch hier die Bieterreihenfolge, so dass der Hersteller den Zuschlag erhielt.

Die Auftragsvergabe und die Wertung waren unzulässig. Die Stadtwerke hätten die Angebote des Herstellers ausschließen müssen, da die Änderungen an den Eintragungen des Bieters nicht zweifelsfrei waren, das Hauptangebot in sich widersprüchlich und das Nebenangebot nicht gleichwertig war¹¹.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Rückforderung der Zuweisung sei durch die ADD eingeleitet worden.

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

2.2 Dienstgebäude der Verbandsgemeinde Rüdesheim

2.2.1 Nicht zweckentsprechende Nutzung geförderter Flächen

Das ehemalige Ministerium des Innern und für Sport bewilligte der Verbandsgemeinde Rüdesheim im Jahr 2001 für den Neubau eines Verwaltungsgebäudes und für verschiedene Maßnahmen in einem bestehenden Dienstgebäude eine Zuweisung von 380.000 € aus dem Investitionsstock .

⁹ § 24 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A - (VOB/A) in den Fassungen vom 12. September 2002 (BAnz. Nr. 202a) und vom 20. März 2006 (BAnz. Nr. 94a) sowie § 97 Abs. 1 und 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I. S. 2114), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

¹⁰ § 9 Nr. 10 VOB/A in der Fassung vom 20. März 2006.

¹¹ § 25 Nr. 1 Abs. 1b VOB/A.

Die Planung sah im Erdgeschoss des Neubaus ein Lager für die Verbandsgemeindewerke und in den übrigen Geschossen Räume für die Verbandsgemeindeverwaltung vor. Die geschätzten Gesamtkosten von nahezu 1,9 Mio. € wurden entsprechend der vorgesehenen Flächennutzung zu 68 % der Verbandsgemeindeverwaltung und zu 32 % den Verbandsgemeindewerken zugeordnet.

Tatsächlich wurde das Gebäude überwiegend von den Verbandsgemeindewerken genutzt. Nur das Dachgeschoss diente als Sitzungssaal für den Verbandsgemeinderat. Danach sind von der Gesamtfläche lediglich 35 % der Verbandsgemeindeverwaltung und 65 % den Verbandsgemeindewerken zuzuordnen.

Zwar kann nach einem Rundschreiben des Ministeriums vom September 2002 an alle Kommunalverwaltungen der Raumbedarf von Eigenbetrieben aus Gründen der Wirtschaftlichkeit oder Zweckmäßigkeit mitgeplant werden, eine Förderung aus Landesmitteln ist jedoch nicht zulässig.



Beschilderung Betriebsgebäude

Ansicht Betriebsgebäude

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, ein Teilbetrag der Zuweisung von mehr als 102.000 € sei zurückgefordert worden. Daneben sei ein Zinsanspruch von fast 46.000 € geltend gemacht worden.

2.2.2 Zusätzlicher Flächenbedarf der Verbandsgemeindeverwaltung

Im Jahre 2010 beantragte die Verbandsgemeinde eine Zuweisung für die Erweiterung des bestehenden Dienstgebäudes. Über den Antrag war zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs noch nicht entschieden.

Die Verbandsgemeinde hatte ihrem Förderantrag einen Raumbedarf von 402 m² - nach Abzug der Flächen der bestehenden Dienstgebäude – zugrunde gelegt. Allerdings fehlten in der Berechnung der Bestandsflächen sechs Räume mit einer Hauptnutzfläche von insgesamt 217 m². Darüber hinaus war die Flächenerweiterung um 56 m² zu hoch ausgewiesen. Nach den notwendigen Korrekturen verringerte sich die Hauptnutzfläche für die Erweiterung auf 129 m². Die Flächenminderung entspricht zuwendungsfähigen Baukosten von mehr als 800.000 €.

Das Ministerium hat zugesagt, es werde nach Abschluss der baufachlichen Prüfung bei der Entscheidung über den Zuweisungsantrag den zusätzlichen Flächenbedarf auf 129 m² begrenzen.

2.3 Kaiserpfalz-Realschule plus, Ingelheim

Das ehemalige Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur bewilligte dem Landkreis Mainz-Bingen Ende 2010 für den Neubau der Kaiserpfalz-Realschule plus in Ingelheim vorläufig eine Zuweisung von 1,1 Mio. €¹².

Der Bewilligung wurden zuwendungsfähige Kosten von 15,5 Mio. € und eine Hauptnutzfläche von nahezu 5.300 m² zugrunde gelegt.

Zum Zeitpunkt der Bewilligung waren die Rohbauarbeiten bereits fertiggestellt¹³.



Ansicht Veranstaltungshof

Ansicht Unterrichtsgebäude

2.3.1 Fehler bei der baufachlichen Prüfung

Auf Basis eines Kennwerts von 0,4 m² je Schüler¹⁴ ergibt sich bei 850 Schülern eine förderfähige Fläche von 340 m² für eine Pausenhalle. Der Berechnung der zuwendungsfähigen Kosten legte die ADD irrtümlich die in der Planung vorgesehene 508 m² große geschlossene Pausenhalle zugrunde. Dadurch wurden die zuwendungsfähigen Kosten um fast 0,5 Mio. € zu hoch festgesetzt. Das entspricht Fördermitteln von annähernd 0,2 Mio. €.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur ist den Feststellungen des Rechnungshofs gefolgt und hat erklärt, die zuwendungsfähigen Kosten seien auf 15 Mio. € korrigiert worden.

2.3.2 Bau geschlossener Pausenhallen nur in Ausnahmefällen fördern

Der Rechnungshof sieht keine zwingende Notwendigkeit, generell geschlossene Pausenhallen zu bauen. Offene Pausenhallen können so gestaltet werden, dass sie einen ausreichenden Witterungsschutz bieten und den Schülern auch bei schlechtem Wetter den Aufenthalt im Freien ermöglichen.

¹² Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur (ab 2012: Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur), Kapitel 09 19 Schulen - Allgemein -, Titel 883 82 Zuweisungen für kommunale Schulbauten einschl. deren Erstausrüstung.

¹³ Die ADD hatte Ende Mai 2009 ihre Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn erteilt.

¹⁴ Nr. 1.5.4 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur über den Bau von Schulen und die Förderung des Schulbaus vom 22. Januar 2010 (Amtsbl. S.100; 192).

Das Ministerium hat auf eine Synopse, die im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zur Neufassung der Schulbaurichtlinien erstellt worden war, verwiesen. Danach solle es dem Ermessen des Schulträgers überlassen bleiben, ob die Pausenhalle innen- oder außenliegend angelegt werde. Zur Steigerung der Aufenthaltsqualität an Schulen würden größere Pausenhallen durch die Erhöhung der pro Schüler vorgesehenen Quadratmeterzahl ermöglicht. Schule werde - insbesondere durch die Einführung der Ganztagschule - stärker auch als Lebens- und nicht nur als Lernort wahrgenommen. Außerdem hat das Ministerium mitgeteilt, die Förderung von geschlossenen, innenliegenden Pausenhallen begünstige die Realisierung von architektonisch wertvollen und ansprechenden Lösungen als Entree oder Foyer.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass offene Pausenhallen dem Anliegen, Schulen als Lern- und Lebensorte zu gestalten, nicht entgegenstehen. Der Bau geschlossener Pausenhallen ist auch im Hinblick auf die angespannte kommunale Haushaltslage und die nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Fördermittel nur in Ausnahmefällen vertretbar, wenn z. B.

- aufgrund der topographisch exponierten Lage einer Schule ungünstige klimatische Bedingungen vorherrschen,
- eine Mehrzwecknutzung der Pausenhalle, z. B. als Aula, gewährleistet ist und
- diese zu Flächeneinsparungen in anderen Bereichen führt.

Das Ministerium hat erklärt, diese Bedingungen seien bereits Verwaltungspraxis.

2.4 Keine aussagekräftigen Folgekostenermittlungen

Der Rechnungshof stellte bei zahlreichen Fördermaßnahmen fest, dass aussagekräftige Folgekostenermittlungen fehlten. Bauplanungen wurden nur selten systematisch mit dem Ziel verbessert, die Folgekosten zu verringern, die über den Lebenszyklus eines Gebäudes ein Vielfaches der Investitionskosten betragen können.

Daher hat der Rechnungshof gefordert, die Antragsteller zu verpflichten, nachvollziehbare Folgekostenermittlungen gemäß DIN 18960 "Nutzungskosten im Hochbau" zu erstellen, die durch die zuständige Bauverwaltung geprüft werden sollten.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat mitgeteilt, die Landesregierung beabsichtige, bei der Vergabe von Schulbaufördermitteln ein stärkeres Gewicht auf die Beurteilung der Folgekosten zu legen. Hierzu wäre eine Strukturierung gemäß DIN 18960 möglich. Allerdings seien verschiedene Fragen noch nicht abschließend geklärt.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, der Ermittlung der Folgekosten nach DIN 18960 käme bei der ganzheitlichen Erfassung der Kosten von Baumaßnahmen eine besondere Bedeutung zu. Bei der Bewilligung von Zuwendungen für Baumaßnahmen kommunaler Gebietskörperschaften und Zweckverbände werde bereits an verschiedenen Stellen im Teil II zu § 44 VV-LHO der Nachweis von Folgekosten gefordert. In der Zuwendungspraxis sei jedoch eine gewisse Diskrepanz zum Anforderungsniveau zu identifizieren. Um gleichwohl sicherzustellen, dass die Folgekosten bei der Bewilligung von Zuwendungen als Entscheidungsgrundlage erkannt würden, sei beabsichtigt, die bestehenden Regelungen zu ergänzen. In der Folge seien bei der Beantragung von Zuwendungen aussagekräftige Folgekostenermittlungen nach DIN 18960 vorzulegen und baufachlich zu prüfen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten bereits jetzt entsprechende Folgekostenermittlungen von den Antragstellern gefordert werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Bau von Schwimmbädern künftig nicht mehr aus dem Investitionsstock zu fördern,
- b) sicherzustellen, dass auch für Sportanlagen baufachliche Prüfungen durchgeführt werden,
- c) die gebotenen zuwendungsrechtlichen Folgerungen aus den Verstößen gegen das Vergaberecht beim Sportkombibad Speyer zu ziehen,
- d) bei der endgültigen Festsetzung der Zuweisung und der zuwendungsfähigen Kosten für den Neubau der Kaiserpfalz-Realschule plus in Ingelheim zu berücksichtigen, dass für die Pausenhalle nur eine Fläche von 340 m² zuwendungsfähig ist,
- e) den Bau geschlossener Pausenhallen nur in begründeten Ausnahmefällen zu fördern,
- f) die Zuweisungen für die nicht zweckentsprechend genutzten Flächen in dem Neubau der Dienstgebäude der Verbandsgemeinde Rüdesheim anteilig zurückzufordern und Zinsen geltend zu machen,
- g) die Förderung der Erweiterung des Dienstgebäudes der Verbandsgemeinde Rüdesheim auf einen Flächenbedarf von 129 m² zu begrenzen,
- h) darauf hinzuwirken, dass den Förderanträgen aussagekräftige Folgekostenberechnungen nach DIN 18960 beigefügt und die Regelungen in Teil II zu § 44 VV-LHO entsprechend ergänzt werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe c zu berichten,
- b) Zuwendungsempfänger zur Sicherstellung eines wirksamen Qualitätsmanagements bei Baumaßnahmen im Bereich von Bädern zu verpflichten,
- c) kommunale Antragsteller bereits jetzt zu verpflichten, aussagekräftige Folgekostenberechnungen nach DIN 18960 aufzustellen.

**Nr. 9 Förderung kommunaler Verkehrsanlagen
- wirtschaftlichere Planung und Kostenbeteiligungen
Dritter möglich -**

Bei Planungen für kommunale Verkehrsanlagen, die der Rechnungshof vor der Bewilligung von Zuwendungen geprüft hat, bestehen Einsparmöglichkeiten:

- **In Worms können der Bund und die DB Netz AG an Kosten von 3,5 Mio. € für die Verlegung einer Straße und die damit zusammenhängende Beseitigung eines Bahnübergangs beteiligt werden. Außerdem können z. B. durch einen 6 m schmaleren Brückenneubau sowie eine wirtschaftlichere Gestaltung des Wirtschaftswegenetzes Kosten von mehr als 500.000 € vermieden werden.**
- **Kosten von rund 250.000 € für den Ausbau einer Erschließungsstraße in Kaiserslautern sind nicht zuwendungsfähig.**

Bereits geförderte Maßnahmen wurden nicht ordnungsgemäß abgewickelt:

- **Ver- und Entsorgungsträger wurden mit zu geringen Kostenanteilen an der Wiederherstellung von Kreisstraßen beteiligt.**
- **Der Landkreis Bernkastel-Wittlich erhielt zu Unrecht Fördermittel von rund 67.000 € für einen aus städtebaulichen Gründen erfolgten Straßenausbau.**

Beim Bau von Kreisstraßen eingesetzte Transportfahrzeuge waren vielfach überladen. Dies gefährdet die Verkehrssicherheit und führt zu Straßenschäden, die erhöhte Aufwendungen für die Instandsetzung und den Ausbau erforderlich machen.

1 Allgemeines

Das Land gewährt - teilweise auch aus Mitteln des Bundes - Zuwendungen für Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse kommunaler Gebietskörperschaften. Gefördert werden beispielsweise der Bau und Ausbau von verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen, Kreisstraßen und Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs¹.

¹ §§ 1 und 2 Landesverkehrsfinanzierungsgesetz - Kommunale Gebietskörperschaften (LVFGKom) vom 26. Mai 2009 (GVBl. S. 203), BS 91-5, in Verbindung mit dem Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 566), BS 6022-1.

Das LVFGKom ersetzt als Nachfolgebestimmung das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2011 (BGBl. I S. 564).

Zur Fortführung der Leistungen vgl. Artikel 143c Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944) und Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102).

Bewilligungsbehörde ist - je nach der Höhe der zuwendungsfähigen Kosten - das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur² oder der Landesbetrieb "Mobilität". Die Verwendung der Fördermittel ist dem Landesbetrieb nachzuweisen.

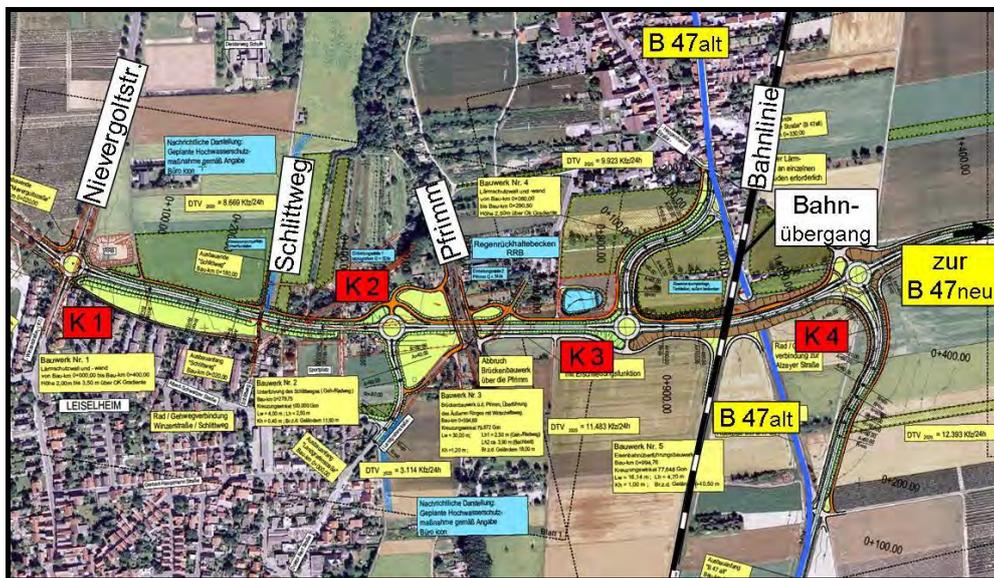
Der Rechnungshof hat sowohl die Planung von Maßnahmen vor der Bewilligung von Zuwendungen als auch die Abwicklung geförderter Vorhaben geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Planungen - Änderungsbedarf bei Antragsunterlagen und Kostenzuordnung

2.1.1 Kreisstraße 2 in Worms

Zur Umgehung der Innenstadt plant die Stadt Worms in Abstimmung mit dem Landesbetrieb "Mobilität" den Bau der 2 km langen Kreisstraße (K) 2 zwischen der Nievergoltstraße im Ortsteil Leiselheim und der neuen Bundesstraße (B) 47. Für dieses Vorhaben einschließlich des Baus mehrerer Kreisel und der Anschlüsse von Straßen werden Kosten von 13,2 Mio. € erwartet.



Der Übersichtslageplan zeigt die geplante Führung der neuen Kreisstraße mit den Kreiseln K1 bis K4.

Hierzu wurde im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Verlegung der B 47 alt und Beseitigung eines Bahnübergangs

Nach den Planunterlagen soll die B 47 alt verlegt und auf der Trasse der neuen K 2 unter der Bahnstrecke durchgeführt werden. Der Bahnübergang soll für den Anschluss eines Hauses an das städtische Straßennetz bestehen bleiben. Die Kosten für die Verlegung der Straße und den Bau der Kreisel 3 und 4 werden auf mehr als 3,5 Mio. € geschätzt.

Die Zufahrt zu dem vorgenannten Grundstück kann auch ohne Kreuzung der Bahnstrecke, z. B. über bestehende Wirtschaftswege, sichergestellt werden. Außerdem erfordern die Sicherheit und die Abwicklung des hohen, nach Prognosen weiter zunehmenden Verkehrsaufkommens die Verlegung der B 47 alt mit der Beseitigung des schienengleichen Bahnübergangs. In diesem Fall hat

² Bis zum 17. Mai 2011 war das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau zuständig.

die Stadt die Kosten nicht allein zu tragen; der Bund und die DB Netz AG sind jeweils zu einem Drittel an den anrechenbaren Kosten zu beteiligen³.

- Rad-, Geh- und Wirtschaftswege

Teil der Maßnahme ist der Bau von Wirtschafts-, Rad- und Gehwegen. Zwischen den Kreiseln 2 und 3 soll die K 2 zusammen mit einem kombinierten Rad-, Geh- und Wirtschaftsweg über eine 18 m breite Brücke über die Pfrimm geführt werden.

Die Brücke ist überdimensioniert geplant. Für Radfahrer und Fußgänger stehen andere Wege zur Überquerung der Pfrimm zur Verfügung. Außerdem war aus den Planungsunterlagen nicht erkennbar, dass in diesem Bereich nennenswerter landwirtschaftlicher Verkehr zu erwarten ist. Dieser kann zumindest teilweise auch die neue Kreisstraße nutzen. Bei einer Verringerung der Brückenbreite auf 12 m für die K 2 reduzieren sich die Kosten um 500.000 €. Weitere Kosten lassen sich vermeiden, wenn von dem Bau mehrerer nicht erforderlicher Wirtschaftswege abgesehen wird.

- Straßenbau

Die K 2 soll teilweise auf einem Damm geführt werden. Die vorgesehene Höhenlage kann abgesenkt werden. Des Weiteren kann die Dicke des frostsicheren Oberbaus einer Anbindungsstraße verringert werden. Dadurch lassen sich überschlägig Kosten von 20.000 € einsparen.

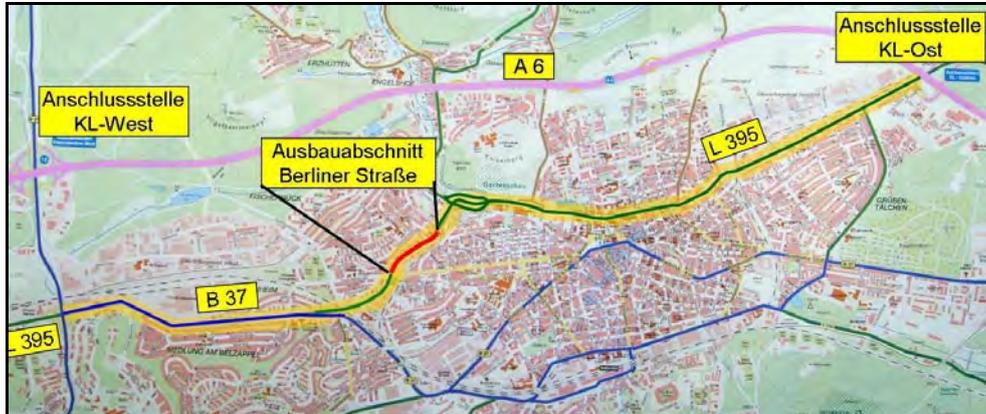
Die Stadt hat erklärt, in der endgültig dem Antrag auf Planfeststellung beigefügten Version werde die Schließung des Bahnübergangs mit den daraus resultierenden Anbindungen dargestellt. Es würden intensive Gespräche mit der Bahn geführt. Als Basis zur Ermittlung und Aufteilung der Kostenmasse nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz sei ein Fiktiventwurf ohne die Kreisel erstellt worden. Das Brückenbauwerk könne schmäler als bisher geplant ausgeführt werden. Das Wirtschaftswegenetz sei entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs wesentlich verringert worden. Der Höhenverlauf der K 2 werde optimiert. Die Gesamtstärke des frostsicheren Oberbaus der Anbindungsstraße werde verringert.

Bei Umsetzung der angekündigten Maßnahmen reduzieren sich die Investitionskosten um insgesamt mehr als 500.000 €.

³ § 3 Nr. 3 in Verbindung mit § 5 Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. März 1971 (BGBl. I S. 337), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

2.1.2 Berliner Straße in Kaiserslautern

Ziel des vierstreifigen Ausbaus der Berliner Straße ist es, eine durchgängige, leistungsfähige und verkehrssichere Verbindung zwischen den Anschlussstellen Kaiserslautern-West und -Ost an die Autobahn 6 zu schaffen. Die Kosten für den Ausbau der Berliner Straße werden auf nahezu 4,3 Mio. € geschätzt.



Der Übersichtslageplan zeigt die sog. Nordtangente mit dem vierstreifigen Ausbau der Berliner Straße (Landesstraße 395) vom "Lothringer Eck" bis zur Straße "Alte Brücke".

Das Vorhaben schließt u. a. den Ausbau einer südöstlichen Parallelfahrbahn mit ein, für die Kosten von rund 250.000 € angesetzt wurden.

Dabei handelt es sich nicht um eine Folgemaßnahme des Ausbaus der Berliner Straße, sondern um den eigenständigen Ausbau einer vorhandenen Erschließungsstraße zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse für Fußgänger und Radfahrer sowie des Parkraums. Dies ist kein Vorhaben, das nach dem Landesverkehrsfinanzierungsgesetz - Kommunale Gebietskörperschaften gefördert werden kann⁴. Unabhängig hiervon kann die Stadt Ausbaubeiträge für die Baumaßnahme erheben⁵.

Das Ministerium hat daraufhin bei der Bewilligung einer Zuweisung von rund 2,5 Mio. € die Kosten für den Ausbau der südöstlichen Parallelstraße von der Zuwendungsfähigkeit ausgenommen.

2.2 Förderung und Bau von Kreisstraßen - Angemessenheit der Kostenbeteiligung Dritter fraglich, vermeidbare Straßenschäden und überhöhte Förderung

2.2.1 Kostenbeteiligung von Ver- und Entsorgungsträgern

Der Landesbetrieb "Mobilität" und der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz regelten in einer Rahmenvereinbarung die Beteiligung der Ver- und Entsorgungsträger an den Kosten für die Wiederherstellung von Fahrbahnen innerhalb der Ortsdurchfahrten von Kreis-, Landes- und Bundesstraßen bei gemeinschaftlichen Ausbaumaßnahmen. Danach stellen die Ver- und Entsorgungsträger die aufgebrochene Fahrbahn nach einer Leitungsverlegung nicht wieder her, wenn der Straßenbaulastträger im Anschluss Bauarbeiten an der Fahrbahn ausführt. Die dadurch eingesparten Kosten müssen die Ver- und Entsorgungsträger dem Straßenbaulastträger anteilig erstatten.

⁴ § 2 LVFGKom.

⁵ § 10 Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Februar 2011 (GVBl. S. 25), BS 610-10.

Die Höhe des Erstattungsbetrages richtet sich nach der Leitungslänge, der erforderlichen Grabenbreite und dem Zustand der Straße vor dem Ausbau. Der Straßenzustand wird vom Straßenbaulastträger bewertet und einer von drei möglichen Kategorien zugeordnet⁶. Für Bundes- und Landesstraßen werden die Ergebnisse messtechnischer Zustandserfassungen für die Festlegung der Zustandskategorien herangezogen. Kreisstraßen wurden dagegen bisher auf der Grundlage visueller Zustandserfassungen in die jeweilige Kategorie eingestuft.

Die Dienststelle Trier des Landesbetriebs legte der Berechnung des Erstattungsbetrags bei den geprüften Baumaßnahmen an Kreisstraßen stets die schlechteste Zustandskategorie zugrunde. Dies hatte zur Folge, dass Ver- und Entsorgungsträger den geringst möglichen Erstattungsbetrag zu zahlen hatten. Die Gründe für diese Einstufungen waren nicht dokumentiert.

Der Rechnungshof stellte anhand von Fotografien und Messwerten⁷ fest, dass der Straßenzustand nicht in allen Fällen zutreffend bewertet worden war. Zur Vermeidung von überhöhten Förderungen sollten der Zustandsbewertung und der Berechnung der Erstattungsbeträge auch bei Kreisstraßen die vorliegenden messtechnischen Untersuchungen zugrunde gelegt werden.

Der Landesbetrieb hat seine regionalen Dienststellen in einem Rundschreiben angewiesen, auch für die Einstufung des Zustands von Kreisstraßen grundsätzlich die messtechnischen Substanzwerte heranzuziehen.

2.2.2 Straßenschäden durch überladene Transportfahrzeuge

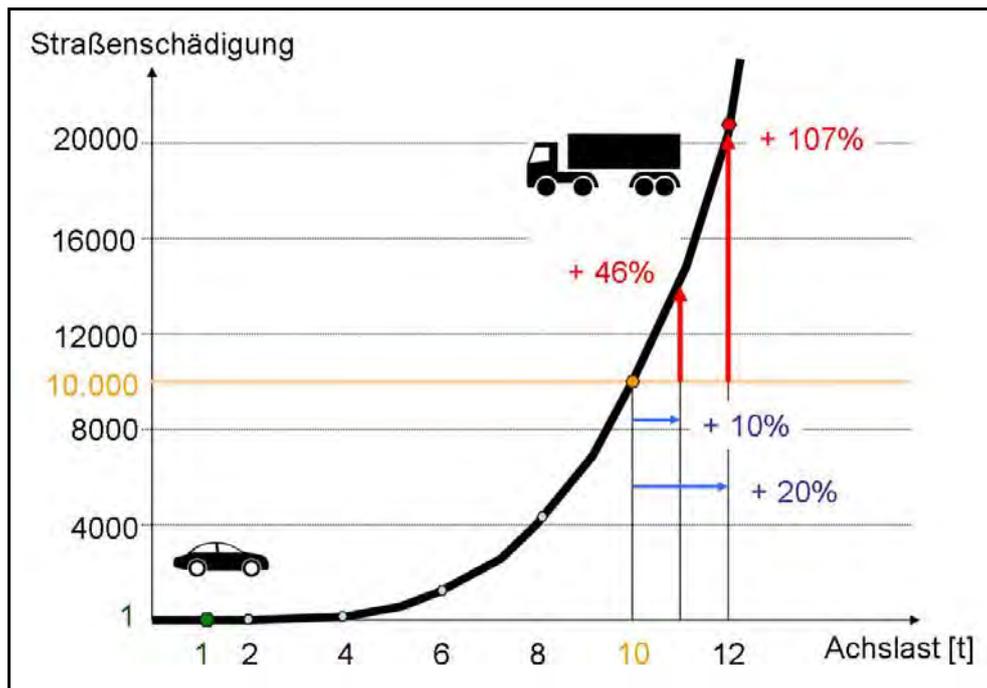
Beim Bau von Kreisstraßen eingesetzte Lastkraftwagen überschritten bei Materialtransporten oftmals das zulässige Gesamtgewicht⁸. Beispielsweise wurde nach den Wiegescheinen bei der Lieferung von Asphalt zur Herstellung der Tragschicht der K 69 zwischen Mandern (Landkreis Trier-Saarburg) und dem Saarland in 162 Fällen (95 %) das zulässige Gesamtgewicht um bis zu 10 t (25 %) überschritten. Beim Ausbau der K 112 in Rommelfangen (Landkreis Trier-Saarburg) wurde beim Transport von pechhaltigem Straßenaufbruch und belastetem Boden das zulässige Gesamtgewicht der Lastkraftwagen in 18 Fällen teilweise erheblich überschritten.

Überladene Transportfahrzeuge verursachen nach kurzer Zeit Schäden an Fahrbahnen und Entwässerungsanlagen. Dadurch werden Fahrbahninstandsetzungen und Ausbaumaßnahmen wesentlich früher als geplant erforderlich. Dies betrifft nicht nur Bundesfernstraßen, sondern vor allem Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen, weil diese weniger tragfähig ausgebaut sind. Den Straßenbaulastträgern entstehen so in erheblichem Umfang vermeidbare Aufwendungen.

⁶ Kategorie 1 - Ausbau dringend erforderlich (Substanzwert > 4,5),
Kategorie 2 - Ausbau erforderlich (Substanzwert 3,5 - 4,5),
Kategorie 3 - Ausbau aus bautechnischen Gründen nicht erforderlich (Substanzwert < 3,5).

⁷ Der Landesbetrieb hatte 2006 im Rahmen der landesweiten Einführung der kommunalen Doppik eine "Zustandserfassung und -bewertung der Kreisstraßen in Rheinland-Pfalz" durchgeführt.

⁸ Vgl. § 34 Abs. 6 Straßenverkehrs-Zulassungs-Verordnung (StVZO) vom 28. September 1988 (BGBl. I S. 1793), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. April 2009 (BGBl. I S. 872).



Nach Testergebnissen wächst die Schädigung der Straßenoberfläche mit zunehmenden Achslasten exponentiell, d.h. eine Achslast von 10 t schädigt die Straße bis zu 10.000 mal mehr als eine Achslast von 1 t. Die Erhöhung einer Achslast um 10 % führt zu einer um bis zu 46 % höheren Straßenschädigung; bei einer Erhöhung um 20 % wird die Straßenschädigung bis zu doppelt so groß⁹.

Zudem stellt das Überschreiten des zulässigen Fahrzeuggesamtgewichts neben einer Ordnungswidrigkeit¹⁰ auch eine erhebliche Gefährdung der Verkehrssicherheit dar.

Der Landesbetrieb hat erklärt, bei künftigen Auftragsvergaben würden festgestellte Überladungen bei der zuständigen Ordnungsbehörde zur Anzeige gebracht. Es sei vorgesehen, einen entsprechenden Hinweis als Anlage den Ausschreibungsunterlagen beizufügen mit der Bitte, auch beauftragte Transportunternehmen darauf hinzuweisen. Die regionalen Dienststellen würden zur Bauüberwachung durch ein Rundschreiben informiert. Weiterhin würden die Bauverbände hierüber in Kenntnis gesetzt.

2.2.3 Nicht zuwendungsfähige Ausgaben

Dem Landkreis Bernkastel-Wittlich wurde für den Teilausbau der Birkenfelder Straße (K 122) in Morbach eine Zuweisung von 75 % der veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben von 110.000 € bewilligt. Abgerechnet wurde die Maßnahme mit fast 90.000 €.

Durch den Ausbau sollte ein verkehrsberuhigter Bereich insbesondere zur besseren Erschließung des Einzelhandels geschaffen werden. Hierzu wurde im Wesentlichen die Straßenbreite zugunsten seitlicher Längsparkplätze von 6 m auf 5,5 m verringert. Der Straßenzustand machte den Ausbau - wie auch die folgenden Fotografien zeigen - nicht erforderlich.

⁹ Vgl. Forschungs-Informationssystem des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: <http://www.Forschungsinformationssystem.de>, Stand 7. November 2011.

¹⁰ § 69 a Abs. 3 StVZO und § 24 Straßenverkehrsgesetz vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juli 2011 (BGBl. I S. 1378).



Birkenfelder Straße vor und nach dem Ausbau

Der Straßenausbau wurde nach alledem aus städtebaulichen Gründen, insbesondere im Interesse des Einzelhandels, vorgenommen. Dies war nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz nicht förderfähig.

Der Landesbetrieb hat den Landkreis zur Erstattung der ausgezahlten Zuweisung von rund 67.000 € aufgefordert und auf die noch vorzunehmende Verzinsung des Erstattungsbetrags hingewiesen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) beim Neubau der K 2 in Worms den Bund und die DB Netz AG an den Kosten für die Verlegung der B 47 alt und die Beseitigung eines Bahnübergangs zu beteiligen und die aufgezeigten Einsparmöglichkeiten zu nutzen,
- b) nicht zuwendungsfähige Kosten beim Ausbau der Berliner Straße in Kaiserslautern von der Förderung auszunehmen,
- c) darauf hinzuwirken, dass Ver- und Entsorgungsträger angemessen an den Kosten für die Wiederherstellung von Kreisstraßen beteiligt werden,
- d) durch geeignete Maßnahmen der Schädigung von Straßen durch überladene Transportfahrzeuge entgegenzuwirken,
- e) die Zuwendungen für den Ausbau der Birkenfelder Straße in Morbach zurückzufordern und Zinsen geltend zu machen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 10

**Park and Ride-Anlagen
- Förderung über den tatsächlichen Bedarf -**

Das Land förderte oftmals Park and Ride-Anlagen, obwohl der Stellplatzbedarf nicht oder nicht ordnungsgemäß nachgewiesen war. Bei der baufachlichen Prüfung der Förderanträge hätten diese Mängel erkannt werden müssen.

Die durchschnittliche Auslastung von elf Parkplätzen betrug weniger als 65 %, die von fünf Parkhäusern weniger als 45 %. Fördermittel von über 6 Mio. € wurden für Stellplätze in Anspruch genommen, die nicht benötigt wurden.

In Speyer und Frankenthal wurde mit mehr als 3,3 Mio. € der Bau zweier Park and Ride-Parkhäuser gefördert, für die auch neun Jahre nach Inbetriebnahme kein Bedarf bestand.

Die Zuwendungsbescheide enthielten keine oder sehr unterschiedliche Vorgaben zur Mindestauslastung der Park and Ride-Anlagen. Damit fehlte ein konkreter oder einheitlicher Maßstab zur Beurteilung des Fördererfolgs.

Park and Ride-Parkhäuser an Bahnhöfen führen zu zusätzlichen Verkehrsbelastungen und Emissionen in den Innenstädten. Die umwelt- und verkehrspolitischen Ziele des Park and Ride können wirtschaftlicher durch ebenerdige Park and Ride-Parkplätze an Bahnhaltepunkten in Stadtrandlagen erreicht werden. Bei den geprüften Parkplätzen betragen die durchschnittlichen Zuwendungen je Stellplatz schätzungsweise 2.100 €, bei den Parkhäusern dagegen mehr als das Dreieinhalbfache.

1 Allgemeines

Das Land gewährte in den Jahren 2000 bis 2009 kommunalen Gebietskörperschaften Zuwendungen von rund 16 Mio. €¹ zum Bau von Park and Ride-Anlagen (P+R) mit mehr als 50 Stellplätzen. Die jeweils in Bahnhofsnähe errichteten Parkhäuser und -plätze sollen das Umsteigen vom motorisierten Individualverkehr auf den öffentlichen Personennahverkehr fördern und dadurch Innenstädte von Verkehr und Emissionen entlasten. Zu den P+R-Anlagen zählen auch Kiss and Ride-Stellplätze (K+R), die lediglich Kurzparkern dienen sollen, um Reisende am Bahnhof abzusetzen oder dort auf deren Ankunft zu warten.

Zuständig für die Bewilligung von Fördermitteln für die Errichtung von

- P+R-Parkhäusern war das ehemalige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau²,
- P+R-Parkplätzen ist der Landesbetrieb "Mobilität" Rheinland-Pfalz.

¹ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Förderung des ÖPNV sowie von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen, Titel 883 02 Zuwendungen an kommunale, gemischtwirtschaftliche und private Verkehrsträger für den Bau und Ausbau von Verkehrsanlagen des ÖPNV/SPNV. Ab 2012: Einzelplan 03 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kapitel 03 21 Fördermaßnahmen und Projekte im Verkehrsbereich, Titel 883 02.

² Seit 18. Mai 2011 ist das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur zuständig.

Der Rechnungshof hat Zuwendungen zum Bau von P+R-Anlagen geprüft. Insbesondere hat er untersucht, ob der Stellplatzbedarf sachgerecht ermittelt worden war und die Anlagen hinreichend ausgelastet waren.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Vielfach unzureichende Ermittlung und Prüfung des Stellplatzbedarfs

Oftmals wurden Zuwendungen bewilligt, obwohl der P+R-Stellplatzbedarf nicht oder nicht ordnungsgemäß nachgewiesen war. Bei acht Maßnahmen fehlten Bedarfsanalysen. Bei anderen Anlagen waren die Bedarfsermittlungen aufgrund ungeeigneter Methoden, fehlerhafter Datengrundlagen oder nicht nachvollziehbarer Annahmen allenfalls begrenzt aussagekräftig. Diese Mängel hätten bei der baufachlichen Prüfung der Förderanträge erkannt werden müssen. Es wäre geboten gewesen, die Anträge zurückzuweisen oder die Bewilligung bis zur Vorlage aussagefähiger Unterlagen zurückzustellen.

Bei der Förderung von K+R-Stellplätzen wurde auf Bedarfsermittlungen verzichtet. Nach den Hinweisen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen reichen fünf K+R-Stellplätze aus, um den Bedarf an Bahnhöfen in Klein- und Mittelstädten zu decken³. Die Zahl der geförderten Stellplätze lag in einigen Fällen erheblich darüber, ohne dass der Mehrbedarf begründet war.

Der Rechnungshof hält Vorgaben zur Bedarfsermittlung für erforderlich. Beispielsweise wird in Hessen bereits seit 2001 ein Leitfaden zur Bedarfsermittlung und Planung von P+R-Anlagen eingesetzt. Entsprechende Arbeitshilfen - ggf. in modifizierter Form - für die kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz könnten Fehlprognosen entgegenwirken. Auf diesen Grundlagen gestellte Förderanträge würden auch die baufachliche Prüfung vereinfachen und sachgerechte Bewilligungsentscheidungen ermöglichen.

Das nunmehr zuständige Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, künftig müssten die Förderanträge geeignete Bedarfsanalysen oder plausible Begründungen für die beantragte Zahl an P+R-Plätzen enthalten. Anträge, die diese Anforderungen nicht erfüllten, würden nicht beschieden. Die Einführung einer verbindlichen Richtlinie zur Bedarfsermittlung werde dem komplexen Sachverhalt nicht gerecht. In der Literatur bzw. Untersuchungen werde darauf hingewiesen, dass keine allgemeingültigen Berechnungsansätze vorhanden seien. Insofern sollte den Zuwendungsempfängern die Möglichkeit gegeben werden, verschiedene Methoden zur Bedarfsermittlung anzuwenden. Diese sollten mit der Bewilligungsbehörde abgestimmt werden. Letztendlich sei entscheidend, dass die Bewilligungsbehörde bzw. die zuständige Bauverwaltung die vom Antragsteller ermittelte Zahl an P+R-Plätzen prüfe.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass durch Arbeitshilfen, in denen geeignete Methoden zur Analyse des Bedarfs an P+R-Stellplätzen aufgezeigt werden, Abstimmungen zwischen Antragstellern und Bewilligungsbehörde vereinfacht werden. Das Qualitätsniveau und die Objektivität der Bedarfsermittlungen würden deutlich verbessert und das Risiko von Fehlprognosen durch auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmte Analysemethoden verringert.

³ Vgl. Hinweise zu P+R in Klein- und Mittelstädten, Ausgabe 1998; herausgegeben von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

2.2 Zweckwidrige Nutzung von P+R-Stellplätzen

Nach den Nebenbestimmungen in den Bewilligungsbescheiden dürfen die geförderten P+R-Stellplätze ausschließlich zu P+R-Zwecken genutzt werden. Mehrere P+R-Anlagen waren jedoch aufgrund fehlender Beschilderungen oder Zugangsbeschränkungen nicht als solche zu erkennen. Dies trug mit dazu bei, dass Stellplätze auch für andere Zwecke, wie die folgenden Fotografien verdeutlichen, genutzt wurden.



Die Bilder zeigen beispielhaft eine nicht zweckentsprechende Nutzung auf P+R-Anlagen in Grünstadt und Gernersheim. In Kaiserslautern wurden Parkplätze an Fremdnutzer vermietet, um die nicht gedeckten Betriebskosten des Parkhausbetreibers zu verringern.

Das Ministerium hat erklärt, der Forderung, eine Auflage zur ordnungsgemäßen Beschilderung in den Zuwendungsbescheid aufzunehmen, werde gefolgt. Problematisch sei, die zweckentsprechende Nutzung insbesondere bei der überwiegenden Zahl von gebührenfreien P+R-Anlagen sicherzustellen. Eine praktikable Lösung für ÖPNV-Tageskunden sei bisher noch nicht gefunden worden.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass z. B. bei Kontrollen die Vorlage des Fahrscheins beim Verlassen des P+R-Parkplatzes verlangt werden kann. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Parkausweise in Verbindung mit Bahnfahrkarten auszugeben. Insbesondere bei Dauerkarteneinhabern, die erfahrungsgemäß den Großteil der P+R-Nutzer ausmachen, stellt dies eine praktikable Lösung dar.

2.3 Geringe Auslastung rechtfertigt hohen Fördermitteleinsatz nicht

Bei elf P+R-Parkplätzen, für die Zuwendungen von insgesamt rund 2,8 Mio. € in Anspruch genommen wurden, betrug die durchschnittliche Auslastung weniger als 65 %. Sie lag in sieben Fällen zwischen 20,7 % und 60 %:

P+R-Parkplätze	Zahl der P+R/K+R-Stellplätze (Parkplätze)			Auslastungsquote in %
	vorhanden	belegt	frei	
Bahnhof Remagen	180	108	72	60,0
Bahnhof Oberwesel	96	60	36	62,5
Bahnhof Wittlich 1. Bauabschnitt	250	213	37	85,2
Bahnhof Hochspeyer	119	71	48	59,7
Haltepunkt Weidenthal	59	27	32	45,8
ICE Bahnhof Montabaur	130	129	1	99,2
Bahnhof Bitburg-Erdorf	77	42	35	54,5
Bahnhof Wörrstadt	88	81	7	92,0
Bahnhof Grünstadt	149	85	64	57,0
Bahnhof Germersheim (Erweiterung)	142	43	99	30,3
Bahnhof Monsheim (Erweiterung)	58	12	46	20,7
Summen/durchschnittliche Auslastung:	1.348	871	477	64,6

Geht man von einem Mindestauslastungsgrad von 80 % und einer durchschnittlichen Zuwendung von rund 2.100 € je Stellplatz aus, hätten auf der Grundlage der jeweiligen Förderquoten Fördermittel von 2,1 Mio. € zur Deckung des Stellplatzbedarfs ausgereicht.

Bei den P+R-Parkhäusern, für die Fördermittel von insgesamt 10,7 Mio. € bereitgestellt wurden, betrug die Auslastung durchschnittlich weniger als 45 %:

P+R-Parkhäuser	Zahl der P+R-Stellplätze (Parkhäuser)			Auslastungsquote in %
	gesamt ⁴	belegt	frei	
Hauptbahnhof Kaiserslautern	330	215	115	65,2
Bahnhof Frankenthal	150	33	117	22,0
Bahnhof Speyer	283	36	247	12,7
Bahnhof Ingelheim	253	203	50	80,2
Hauptbahnhof Worms ⁵	397	140	257	35,3
Summe/durchschnittliche Auslastung	1.413	627	786	44,4

Zur Deckung des Stellplatzbedarfs wären bei den untersuchten Parkhäusern rund 5,5 Mio. € weniger Fördermittel notwendig gewesen. Diese Mittel hätten dann für andere Vorhaben bereitgestanden.

⁴ Zum Teil befinden sich in den Parkhäusern noch weitere nicht geförderte Stellplätze.

⁵ Siehe auch: Jahresbericht 2010, Nr. 14 - Kommunale Verkehrsanlagen - (Drucksache 15/4200), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2010 des Rechnungshofs (Drucksache 15/4518 S. 11), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 8), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2008 (Drucksache 15/5345 S. 5).

Nähere Einzelheiten zu zwei Maßnahmen:

- **P+R-Parkhaus am Hauptbahnhof Frankenthal**

Im Zusammenhang mit der Umgestaltung des Bahnhofsumfelds in Frankenthal errichtete ein Investor ein Parkhaus. Es wurde Anfang 2002 in Betrieb genommen und verfügt über 372 Stellplätze, von denen 150 dem P+R-Zweck zur Verfügung stehen. Die Stadt Frankenthal leitete die vom Land für die P+R-Stellplätze bewilligten Fördermittel von rund 1,3 Mio. € an den Investor weiter.

Ein ordnungsgemäßer Bedarfsnachweis lag dem Förderantrag und der Bewilligung nicht zugrunde. Nach dem Ergebnis einer Bedarfsuntersuchung eines Raumordnungsverbands sollte die Zahl der vorhandenen 42 P+R-Stellplätze auf 80 aufgestockt werden. Allerdings gab die Untersuchung keinen Aufschluss darüber, nach welcher Methode der Bedarf ermittelt worden war. Mit der Begründung der "Erhöhung der Attraktivität des schienengebundenen ÖPNV" beantragte die Stadt Fördermittel für insgesamt 150 P+R-Stellplätze.

Vor-Ort-Kontrollen ergaben, dass die vorgenannten Stellplätze durchschnittlich mit 33 Fahrzeugen (22 %) belegt waren. Diese Fahrzeuge hätten problemlos auch im Bahnhofsumfeld abgestellt werden können, wo ausreichend freie Flächen zur Verfügung standen.



Die Fotografie zeigt eine leere Parkebene im P+R-Parkhaus Frankenthal.

- **P+R-Parkhaus am Hauptbahnhof Speyer**

Der Stadt Speyer wurden im Jahr 2000 Zuwendungen von rund 2,2 Mio. € für die Herstellung von 283 P+R-Stellplätzen in einem Parkhaus am Hauptbahnhof bewilligt. Ein zuvor erstelltes Gutachten zum Parkraumbedarf wurde bei der Förderung nicht ausreichend berücksichtigt. Es wies durchschnittliche Belegungen aller P+R-Parkplätze in Speyer von weniger als 20 % und des vorhandenen P+R-Parkplatzes am Hauptbahnhof von 30 % aus. Darüber hinaus waren im Bahnhofsumfeld über 430 weitere Stellplätze vorhanden. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass vor diesem Hintergrund der Bau eines kostenpflichtigen Parkhauses in dem von der Stadt "vorgesehenen Umfang überdimensioniert" sei und auf dem bewirtschafteten P+R-Parkplatz am Bahnhof ausreichend Stellplätze zur Verfügung stünden.

Von der Stadt zu dem geförderten P+R-Parkhaus vorgelegte Daten für die Jahre 2003 bis 2006 belegen ebenso wie Vor-Ort-Kontrollen des Rechnungshofs eine sehr geringe Auslastung von durchschnittlich 12,7 % oder weniger als 40 Fahrzeugen pro Tag. Ein Bedarf für das im November 2002 in Betrieb genommene Parkhaus war nicht erkennbar.



Die Fotografien zeigen eine leere Parkebene im P+R-Parkhaus Speyer und leerstehende Parkflächen in unmittelbarer Bahnhofsnähe, die ein Jahr nach Eröffnung des Parkhauses abgesperrt wurden.

Mitte 2006 wurde das Insolvenzverfahren gegen den Betreiber des Parkhauses eingeleitet. Ein daraufhin erstelltes Wertgutachten wies dreieinhalb Jahre nach Auszahlung der Zuwendungen einen Ertragswert von lediglich 700.000 € aus.

Die Feststellungen verdeutlichen, dass das Volumen der für die P+R-Anlagen eingesetzten Fördermittel angesichts der teilweise geringen Auslastungsquoten nicht gerechtfertigt war. In den in die Prüfung einbezogenen Fällen wurden Zuwendungen von mehr als 6 Mio. € für Stellplätze bewilligt, die nicht benötigt wurden. Außerdem entstanden bei den Zuwendungsempfängern unter Zugrundelegung des jeweiligen Eigenmitteleinsatzes vermeidbare Ausgaben von mehr als 1 Mio. €.

Eine Förderung von Vorhaben, für die kein Bedarf besteht, ist mit den Fördergrundsätzen⁶ nicht in Einklang zu bringen. Nach den Förderrichtlinien waren ausschließlich Maßnahmen förderfähig, die nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich waren⁷. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Förderungen.

Hinsichtlich der zu ziehenden zuwendungsrechtlichen Folgerungen hat das Ministerium umfangreiche und sorgfältige Prüfungen angekündigt. Das Land werde bei Entscheidungen über künftige Förderungen von P+R-Parkhäusern strengere Maßstäbe an die Notwendigkeit anlegen. Eine Aussage, ob ein strengerer Maßstab bei den P+R-Parkplätzen anzulegen sei, könne abschließend erst getroffen werden, wenn die Auslastung durch den Landesbetrieb "Mobilität" kontrolliert worden sei.

2.4 Uneinheitliche Förderbestimmungen - Ungleichbehandlung der Zuwendungsempfänger - mangelnde Erfolgskontrolle

Die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide enthielten unterschiedliche Angaben zur Mindestauslastung der P+R-Anlagen. Bei fünf Maßnahmen hatten die Bewilligungsbehörden Mindestauslastungen von 80 % oder 100 % vorgegeben, die zwei Jahre nach Inbetriebnahme erreicht werden sollten. Die Bewilligungsbehörde behielt sich vor, gegebenenfalls Fördermittel zurückzufordern. Auch in Änderungsbescheiden für die P+R-Parkhäuser in Worms und Ingelheim wurden Mindestauslastungsquoten von 80 % festgesetzt. Für die Förderung der restlichen Maßnahmen waren keine Quoten vorgesehen.

⁶ §§ 23 und 44 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 und 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.

⁷ Nr. 4.1.1 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 14. Oktober 1997 über die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) - VV-ÖPNV/SPNV - (MinBl. S. 480).

Gründe, die die unterschiedlichen Vorgaben zur Mindestauslastung und die Ungleichbehandlung der Zuwendungsempfänger rechtfertigen könnten, waren den Förderakten nicht zu entnehmen.

Soweit Mindestauslastungen gefordert wurden, mussten die Zuwendungsempfänger nach den jeweiligen Nebenbestimmungen zu den Bewilligungsbescheiden in der Regel einen entsprechenden Nachweis erbringen. Solche Nachweise fehlten in den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen für die Parkplatzförderung. Auch war nicht belegt, dass in den vorgenannten Fällen die Bewilligungsbehörden die gebotenen Erfolgskontrollen durchgeführt hatten.

Aufgrund dieser Feststellungen hat der Rechnungshof empfohlen, bei der Förderung grundsätzlich Mindestauslastungsquoten von 70 % bis 80 % - gestaffelt nach der Größe der P+R-Anlagen - vorzugeben und Nachweise über die zweckentsprechende Nutzung zu verlangen. Außerdem sollten die Bewilligungsbehörden Erfolgskontrollen durchführen. Darüber hinaus sind sie verpflichtet, die Rückforderung von Fördermitteln zu prüfen, wenn die jeweils festgelegte Mindestauslastung nicht erreicht wird⁸.

Das Ministerium hat erklärt, dem Vorschlag, in die Bewilligungsbescheide Vorgaben zur Nachweisführung und Erfolgskontrolle durch die Zuwendungsempfänger aufzunehmen, werde grundsätzlich gefolgt. Die empfohlene Auslastung von 80 % für P+R-Anlagen mit mehr als 75 Stellplätzen werde als zu hoch bewertet. Einige andere Länder hätten Auslastungen von 50 %, 60 % oder 70 % genannt. Es werde vorgeschlagen, für P+R-Anlagen bis 50 Plätze keine Auslastung vorzugeben⁹, eine sorgfältige Prüfung des beantragten Bedarfs solle ausreichend sein. Es sei zu befürchten, dass potentielle Antragsteller durch das Risiko einer drohenden Rückforderung bei Nichterreichen einer bestimmten Auslastungsquote vom Bau einer notwendigen P+R-Anlage abgeschreckt würden. Die Einführung einer Auslastungsquote werde sehr wahrscheinlich dazu führen, dass viele Vorhaben nicht mehr angegangen würden. Damit werde die verkehrspolitische Zielsetzung bezüglich der Verbesserung der Akzeptanz und der Verlagerung des Individualverkehrs auf den ÖPNV/SPNV deutlich geschwächt. Es werde vorgeschlagen, in den Bescheiden Nebenbestimmungen aufzunehmen, dass die Bewilligungsbehörde bei Nichterreichen der Vorgabe "60 % nach acht Jahren bei P+R-Anlagen > 50 Plätze" eine Rückforderung prüfe. Wegen der geschilderten Gesamtsituation werde eine einzelfallbezogene Prüfung von Rückforderungsansprüchen für erforderlich gehalten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Erfolgskontrollen grundsätzlich zu den Aufgaben der Bewilligungsbehörden gehören und insoweit nicht den Zuwendungsempfängern überlassen werden dürfen¹⁰. Die empfohlene Vorgabe eines 80 %igen Auslastungsgrads bei größeren P+R-Anlagen orientiert sich an mehreren Bewilligungen des Landes Rheinland-Pfalz sowie der Förderpraxis in Hessen. Die nunmehr vom Ministerium beabsichtigte Vorgabe einer Quote von "60 % nach acht Jahren" bietet keinen wirksamen Anreiz, den Bedarf an Stellplätzen sorgfältig zu ermitteln. Gleiches gilt für den vorgesehenen Verzicht auf die Vorgabe eines Auslastungsgrads bei P+R-Anlagen bis 50 Plätze. Die Befürchtung, dass bei Auslastungsaufgaben viele Vorhaben nicht mehr angegangen würden, wird nicht geteilt. Wird die Notwendigkeit von P+R-Anlagen durch sorgfältige Bedarfsermittlungen belegt, ist es sehr unwahrscheinlich, dass Fördermittel aufgrund zu geringer Auslastungen zurückgefordert werden müssen.

Darüber hinaus wird regelmäßig in der Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf

⁸ Nr. 8.2, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

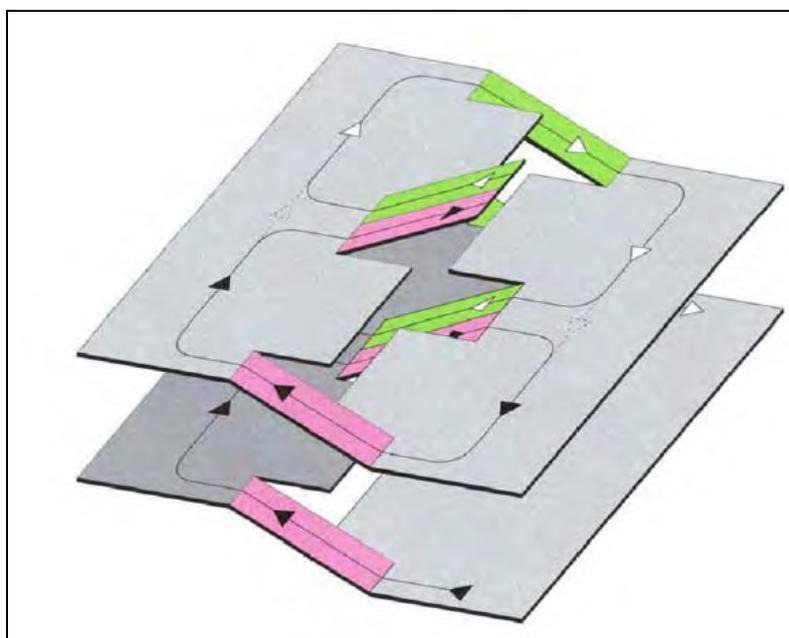
⁹ Dagegen wurde Anfang Dezember 2011 bei der Bewilligung einer Zuwendung zum Bau eines P+R-Parkplatzes mit 38 Stellplätzen entsprechend der Forderung des Rechnungshofs eine Mindestauslastung von 70 % fünf Jahre nach Inbetriebnahme festgelegt.

¹⁰ Nr. 11.1.3, Teil II, zu § 44 VV-LHO und Nr. 2 zu § 7 VV-LHO.

die besonderen Anstrengungen des Landes zur Haushaltskonsolidierung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei der Bewilligung von Zuwendungen an Dritte verstärkt zu beachten sind¹¹. Damit stehen Maßnahmen, die lediglich teilweise dem Verwendungszweck entsprechen, nicht im Einklang. Auch das Ziel, den Individualverkehr auf den ÖPNV zu verlagern, lässt sich nicht erreichen, wenn P+R-Stellplätze nicht oder nicht zweckentsprechend genutzt werden. Überdies erfordert auch die äußerst angespannte Haushaltslage der kommunalen Gebietskörperschaften¹² wirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Investitions- und Folgekosten für nicht bedarfsgerechte Maßnahmen.

2.5 Eine wirtschaftlichere Förderung ist möglich

An Standorten, an denen eine Bedarfsermittlung mit einem hohen Prognoserisiko verbunden ist und äußere Einflüsse auf die Auslastung nicht sicher abgeschätzt werden können, lässt sich die Gefahr einer Überdimensionierung verringern, wenn P+R-Anlagen in mehreren Abschnitten gebaut werden. In der Regel ist dies ohne bautechnische Probleme möglich, wenn Möglichkeiten zur Erweiterung von Beginn an eingeplant und bei Parkhäusern Bausysteme gewählt werden, die eine Aufstockung zulassen.



Schematische Darstellung eines Parkhauses nach dem d'Humy-System. Dieses ermöglicht Aufstockungen, ohne dass die bestehenden Verbindungsrampen zwischen den Parkebenen geändert werden müssen.

Zumindest bei größeren Anlagen sollten Förderungen entsprechend der abschnittswisen Errichtung erfolgen, d. h. zunächst nur für eine knapp bemessene Grundlast und für spätere Erweiterungen erst bei nachgewiesenem Bedarf.

Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass in zentraler Lage befindliche P+R-Parkhäuser zu zusätzlichen Verkehrsbelastungen und Emissionen in den Innenstädten führen. Dagegen können P+R-Anlagen an Bahnhaltepunkten in Stadtrandlagen dazu beitragen, die umwelt- und verkehrspolitischen Ziele des P+R effektiver und wirtschaftlicher zu erreichen. Zudem besteht dort die Möglichkeit, aufgrund der niedrigeren Grundstückspreise kostengünstiger ebenerdige Parkplätze

¹¹ Vgl. u. a. Nr. 2.10 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 20. Dezember 2010 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2011 (MinBl. 2011 S. 2).

¹² Vgl. u. a. Kommunalbericht 2011 (Drucksache 16/30).

anstelle von Parkhäusern zu bauen. Dies und die geringeren Baukosten wirken sich, wie die nachfolgende Tabelle zeigt, auch auf die Höhe der Zuwendungen aus.

P+R-Anlagen	durchschnittliche Auslastung	durchschnittliche Zuwendungen je gefördertem Stellplatz	durchschnittliche Zuwendungen je belegtem Stellplatz
Parkhäuser	44,4 %	rund 7.700 €	rund 17.400 €
Parkplätze	64,6 %	rund 2.100 €	rund 3.300 €

Dementsprechend sollte vor der Bewilligung von Zuwendungen für zentrumsnahe Parkhäuser geprüft werden, ob nicht alternativ P+R-Parkplätze in Stadtrandlagen errichtet werden können.

Das Ministerium hat mitgeteilt, den Empfehlungen des Rechnungshofs werde gefolgt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte u. a. gefordert:

- a) Förderanträge, in denen der P+R-Stellplatzbedarf nicht oder nicht ordnungsgemäß nachgewiesen ist, zurückzuweisen oder Bewilligungen bis zur Vorlage aussagefähiger Unterlagen zurückzustellen,
- b) Förderanträge sorgfältig zu prüfen,
- c) auf eine zweckentsprechende Nutzung geförderter P+R-Stellplätze hinzuwirken,
- d) bei der Entscheidung über künftige Förderungen von P+R-Parkhäusern strengere Maßstäbe an die Notwendigkeit der Maßnahmen anzulegen,
- e) in den Bewilligungsbescheiden Vorgaben zur Erfolgskontrolle geförderter P+R-Anlagen aufzunehmen,
- f) die Rückforderung von Fördermitteln zu prüfen, wenn die festgelegte Mindestauslastung nicht erreicht wird,
- g) darauf hinzuwirken, dass geeignete Vorhaben abschnittsweise realisiert werden, und Fördermittel bei nachgewiesenem Bedarf entsprechend der abschnittswisen Bauweise zu bewilligen,
- h) vor der Bewilligung von Zuwendungen zu prüfen, ob P+R-Parkplätze kostengünstiger in Stadtrandlagen errichtet werden können.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat u. a. gefordert,

- a) den kommunalen Gebietskörperschaften Arbeitshilfen, in denen geeignete Methoden zur Analyse des Bedarfs an P+R-Stellplätzen aufgezeigt werden, zur Verfügung zu stellen,
- b) die gebotenen zuwendungsrechtlichen Folgerungen zu den teilweise unzureichenden Auslastungen der P+R-Anlagen zu ziehen und über die Ergebnisse zu berichten,
- c) bei der Entscheidung über künftige Förderungen von P+R-Parkplätzen strengere Maßstäbe an die Notwendigkeit der Maßnahmen anzulegen,
- d) bei künftigen Förderungen Mindestauslastungen vorzugeben, die sich als Maßstab für die Erfolgskontrolle und als wirksamer Anreiz für eine sachgerechte Bedarfsermittlung eignen,
- e) Erfolgskontrollen durch die Bewilligungsbehörden durchzuführen.

**Nr. 11 Neuausrichtung der Nürburgring GmbH
- Fehlbeträge drohen, den Landeshaushalt zu be-
lasten -**

Die Erträge der Nürburgring GmbH aus der Verpachtung ihres Geschäftsbetriebs reichen nach einer Modellrechnung des Rechnungshofs nicht aus, um deren Aufwendungen zu decken. In den Jahren 2011 bis 2030 können bei der Gesellschaft Jahresfehlbeträge von insgesamt 210 Mio. € anfallen, die Stützungsmaßnahmen ihrer Gesellschafter erfordern.

Um ein ausgeglichenes Jahresergebnis erzielen zu können, benötigt die Nürburgring GmbH durchschnittlich eine Pacht von 24,5 Mio. € jährlich.

Mit der vereinbarten Mindestpacht lassen sich die Zinsaufwendungen und Abschreibungen der Nürburgring GmbH nicht vollständig erwirtschaften.

Erst im Jahr 2030 kann die Gesellschaft Zins und Tilgung aus dem Darlehen der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH vollständig aus der Mindestpacht bedienen.

1 Allgemeines

Das Ministerium für Finanzen hat den Rechnungshof gemäß § 102 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung über die Neuausrichtung der Nürburgring GmbH und den in diesem Zusammenhang erfolgten Erwerb der restlichen Anteile an der Motorsport Resort Nürburgring GmbH sowie die Umstrukturierung der Finanzierung des Projekts "Nürburgring 2009" unterrichtet. Ziel der Neukonzeption sei die Zusammenführung der verschiedenen operativen Geschäftsfelder in einer neuen privaten Betriebsgesellschaft, die den Nürburgring aus einer Hand vermarkte. Die Nürburgring GmbH und die Motorsport Resort Nürburgring GmbH sollten im Ergebnis nur noch als Besitzgesellschaften insbesondere für Grundstücke und Immobilien fungieren. Die Finanzierung erfolgt über Darlehen der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH.

Der Rechnungshof hat die übersandten Unterlagen insbesondere im Hinblick auf die vorgelegten Businesspläne geprüft und sich zur Neuausrichtung geäußert¹. Ziel der Prüfung war nachzuvollziehen, ob die mit der Neukonzeption verbundene Erwartung, dass das neue Geschäftsmodell dauerhaft wirtschaftlich tragfähig ist, realistisch war. Nicht Gegenstand der Prüfung war die Vereinbarkeit der Neuausrichtung mit dem EU-Beihilfe- und Vergaberecht.

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

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Betriebspachtvertrag

Die Nürburgring GmbH und die Motorsport Resort Nürburgring GmbH verpachteten mit Vertrag vom März 2011 ihren operativen Geschäftsbetrieb einschließlich der Rennstrecken sowie das Freizeit- und Businesszentrum für 20 Jahre. Die Pächterin hat einen Pachtzins von 90 % ihres EBITDA², ab dem Geschäftsjahr 2011³ auf jeden Fall aber eine Mindestpacht zu zahlen. Diese beläuft sich ab 2013/2014 auf 15 Mio. €.

Das Land ging 2010 davon aus, dass die Mindestpachtzahlungen ausreichen, um die Investitionen - zumindest die Zinsen, die Abschreibungen und in einem gewissen Umfang eine Tilgung - aus dem laufenden Betrieb zu finanzieren.

2.2 Annahmen zu der konsolidierten Mittelfristplanung

Die Nürburgring GmbH erstellte im September 2010 eine "Konsolidierte Mittelfristplanung der Nürburgring Besitzgesellschaften⁴ für den Zeitraum 2010 bis 2030". Sie ging dabei u. a. von folgenden Annahmen aus:

- Die Eigentumsgesellschaft wird ihren Zahlungsverpflichtungen nach der Einschwingphase aus eigener Kraft nachkommen können.
- Es wird keine nachhaltige finanzielle Unterstützung mit Steuermitteln erforderlich sein.
- Die Pachteinnahmen der Eigentumsgesellschaften übersteigen die Zinsen und Tilgungen erstmals ab 2013.
- Das konsolidierte Gesamtergebnis wird ab 2016 positiv.

Der Rechnungshof nahm für den vorgenannten Zeitraum eine eigene Berechnung vor. Dabei wich er im Wesentlichen bei folgenden Punkten von den Annahmen der Nürburgring GmbH ab:

- In ihrer Planung setzte die Gesellschaft die Pachtzahlungen höher an als die Mindestpachten nach dem Betriebspachtvertrag. Zudem nahm sie ab dem Jahr 2021 eine Steigerung der Pachterlöse von jährlich 2 % an. Die Pachterträge steigen demnach von 11,8 Mio. €⁵ im Jahr 2012 auf 37,2 Mio. € im Jahr 2030.

Angesichts der wirtschaftlichen Situation der Betreibergesellschaft ging der Rechnungshof davon aus, dass die Nürburgring GmbH nur die vertraglich vereinbarte Mindestpacht erhält. Für das erste Pachtjahr setzte er entsprechend der Einschätzung des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur keine Pachtzahlung an. Insgesamt ergeben sich dadurch gegenüber den Planungen der Nürburgring GmbH für den Zeitraum von 2011 bis 2030 Mindererträge von 280 Mio. €.

² Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization (Gewinn vor Zinsen, Steuern sowie Abschreibungen auf Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände).

³ Das Geschäftsjahr der Pächterin beginnt am 1. Mai und endet am 30. April.

⁴ Das sind die Nürburgring GmbH, die Motorsport Resort Nürburgring GmbH und deren Tochtergesellschaft, die Congress- und Motorsport Hotel Nürburgring GmbH.

⁵ Die Abweichungen zu den vertraglich vereinbarten Mindestpachten sind durch die unterschiedlichen Geschäftsjahre der Nürburgring GmbH und der Pächterin bedingt.

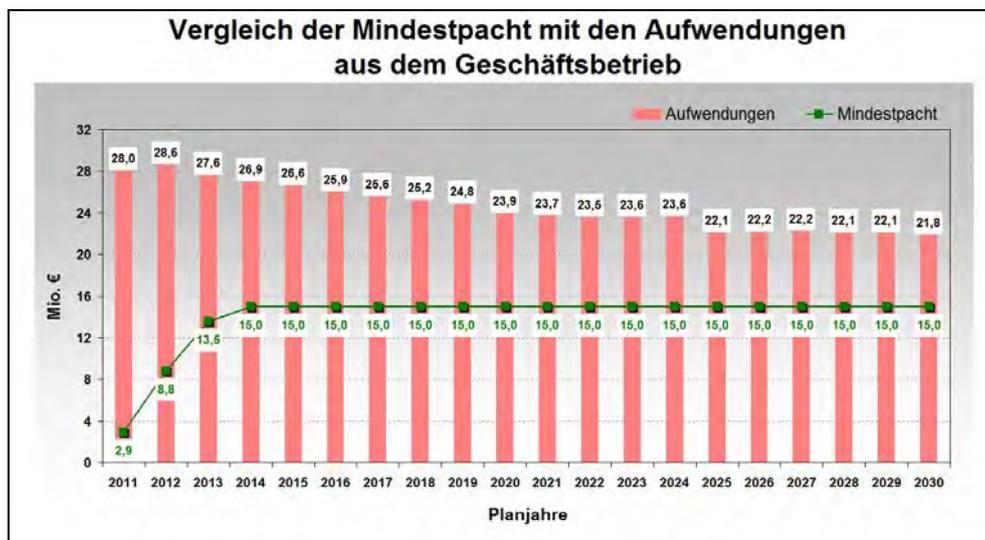
- Die Nürburgring GmbH rechnete mit einer gewichteten durchschnittlichen Nutzungsdauer, die sich an der technischen "Lebensdauer" der Projekte orientierte: Für das ring^owerk, den ring^oboulevard und das Welcome-Center geht sie von einer Nutzungsdauer von 61 Jahren, für das Mitarbeiterwohnhaus, das Eifeldorf "Grüne Hölle" und die beiden Hotels von 55 Jahren, für die restlichen Gewerke des Projekts "Nürburgring 2009" von 48 Jahren und für die Außenanlagen von 23 Jahren aus. Im Durchschnitt ergibt sich für die neuen Einrichtungen eine Abschreibungsdauer von mehr als 55 Jahren.

Der Rechnungshof nahm für die neuen Gebäude in Anlehnung an die übliche Nutzungsdauer, die auch der planmäßigen Tilgung von Darlehen der ISB entspricht, eine Nutzungsdauer von 50 Jahren sowie für das Mobiliar, die Einbauten bzw. Ausstattungen der Motorsport Resort Nürburgring GmbH und der Congress- und Motorsport Hotel Nürburgring GmbH von 20 Jahren an. Die Änderungen führen gegenüber den Ansätzen der Nürburgring GmbH zu Mehraufwendungen von knapp 1 Mio. € jährlich.

Investitionen zur Erhaltung und Steigerung der Attraktivität des ring^owerks wurden weder von der Nürburgring GmbH noch in der alternativen Kalkulation des Rechnungshofs angesetzt.

2.3 Unzureichende Mindestpacht

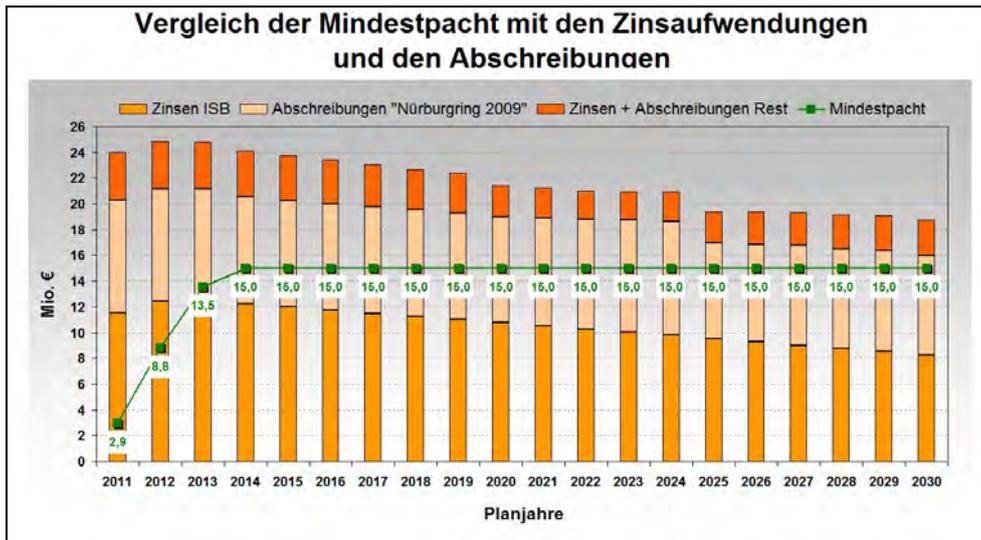
Nach der Modellrechnung des Rechnungshofs reicht die Mindestpacht nicht aus, um die Aufwendungen der Nürburgring GmbH aus ihrem operativen Geschäftsbetrieb zu decken. Bis zum Jahr 2030 sind Fehlbeträge von insgesamt 210 Mio. € zu erwarten. Dies hätte einen Eigenkapitalverzehr bei der Nürburgring GmbH zur Folge, der Stützungsmaßnahmen ihrer Gesellschafter erforderlich machen würde.



Das Diagramm verdeutlicht, dass die Mindestpacht nicht ausreicht, um die Aufwendungen aus dem Geschäftsbetrieb der Nürburgring GmbH zu decken.

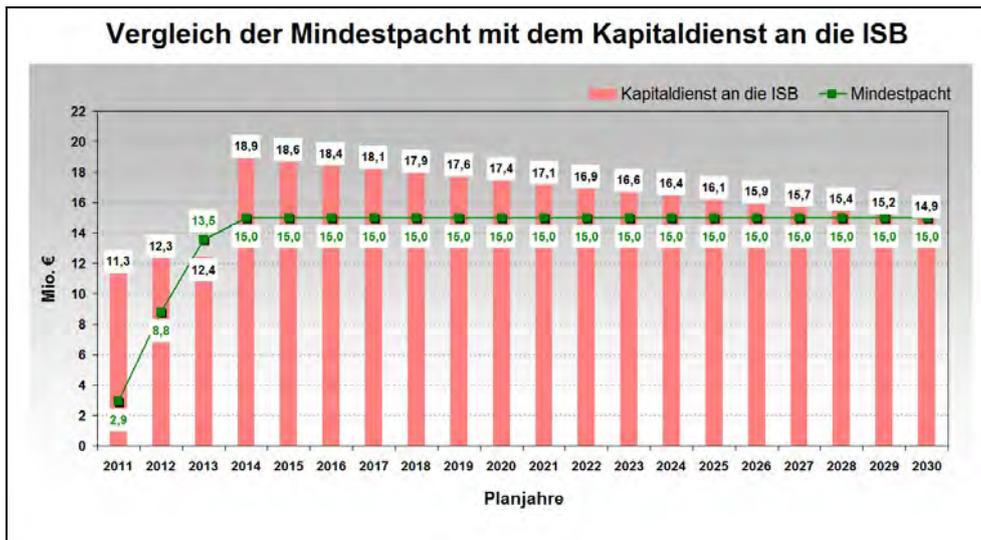
Um ein ausgeglichenes Jahresergebnis erzielen zu können, benötigt die Nürburgring GmbH eine Pacht von durchschnittlich 24,5 Mio. € jährlich.

Die Mindestpacht wird auch nicht ausreichen, um die Zinsaufwendungen und Abschreibungen der Nürburgring GmbH vollständig zu erwirtschaften. Im Jahr 2030 bleibt voraussichtlich immer noch eine Deckungslücke von 3,7 Mio. €. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs werden sich die Erwartungen des Landes - bezogen auf den Zeitraum 2010 bis 2020 mindestens die Zinsen und Abschreibungen der beiden Besitzgesellschaften zu erwirtschaften - nicht erfüllen.



Aus dem Diagramm wird ersichtlich, dass die Mindestpacht nicht ausreicht, um die Zinsaufwendungen und Abschreibungen zu erwirtschaften.

Abgesehen vom tilgungsfreien Jahr 2013 wird die Mindestpacht frühestens ab dem Jahr 2030 ausreichen, um den an die ISB zu leistenden Kapitaldienst zu decken. Dabei unterstellte der Rechnungshof, dass der bis Ende 2012 festgelegte Zinssatz im Planungszeitraum unverändert bleibt.



Das Diagramm zeigt, dass mit Ausnahme in den Jahren 2013 und 2030 der Kapitaldienst an die ISB nicht durch die Mindestpacht gedeckt wird.

Sollte die Nürburgring GmbH, wie in der Presse angedeutet⁶, nur noch eine Mindestpacht von 5 Mio. € jährlich erhalten, würden sich ihre Fehlbeträge bis zum Jahr 2030 unter Berücksichtigung des höheren Finanzierungsaufwands um insgesamt 209 Mio. € auf 419 Mio. € erhöhen.

⁶ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 4. November 2011.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt,

- die für 2012/13 und 2013/14 vorgesehenen Mindest-Pachthöhen würden nur mit großen Anstrengungen erreichbar erscheinen,
- es erscheine notwendig, für einzelne Einrichtungen neue Nutzungsüberlegungen vorzunehmen - unter Umständen verbunden mit weiteren Investitionen, deren Finanzierung dann zu klären wäre - ,
- die mit dem derzeitigen Nutzungskonzept nur minimal auszulastenden Einrichtungen müssten aus betriebswirtschaftlicher Sicht - zumindest teilweise - geschlossen werden.

Wenn dies durchgeführt werde, erschienen die Mindestpachtbeträge erreichbar. Aber das Ziel der Ganzjahresnutzung sei nicht erreicht und für eine mögliche Tilgung gemäß bestehender Finanzierungsvereinbarung würden die Einnahmen der Nürburgring GmbH nicht ausreichen.

3 Folgerungen

Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass
 - die Pächterin ihren Verpflichtungen aus dem Betriebspachtvertrag nachkommt,
 - ein Konzept zur Verringerung der finanziellen Belastungen der Nürburgring GmbH erarbeitet wird,
- b) darzulegen, welche finanziellen Belastungen durch die Deckung der Jahresfehlbeträge der Nürburgring GmbH mittel- und langfristig auf den Landeshaushalt zukommen.

**Nr. 12 Neuorganisation der Durchführung der Formel-1-Rennveranstaltungen auf dem Nürburgring
- mögliche Risiken für den Landeshaushalt -**

Die im Landeshaushalt zur Deckung der Verluste aus der Formel-1-Veranstaltung für das Jahr 2011 eingestellten Mittel von 13,5 Mio. € werden voraussichtlich nicht ausreichen. Die der Nürburgring GmbH bisher bewilligte Tourismusabgabe darf nach ihrer Zweckbestimmung nicht zum Ausgleich oder zur Verringerung dieser Verluste verwendet werden.

Die gebotene Dokumentation der Verhandlungen über einen Konzessionsvertrag zwischen der Nürburgring GmbH und einer privaten Betreibergesellschaft unterblieb.

Der mit der Organisation des Formel-1-Rennens beauftragte Vertragspartner erhielt einen pauschalen Aufwendersatz und einen Nachteilsausgleich. Der Aufwendersatz lag um 27 % über den direkten Kosten, die der Nürburgring GmbH für die Formel-1-Veranstaltung im Jahr 2009 entstanden waren. Der Nachteilsausgleich war weder zutreffend berechnet noch sachlich gerechtfertigt.

Der Vertragspartner durfte 9.000 Eintrittskarten auf eigene Rechnung verkaufen, ohne dass eindeutig geregelt war, wie sich das Kontingent zusammensetzt. Er beansprucht aus den Erlösen des Kartenverkaufs einen deutlich höheren Betrag als ihm nach der Vertragsauslegung durch die Nürburgring GmbH zusteht. Der Differenzbetrag liegt bei über 1,5 Mio. €

1 Allgemeines

Die Nürburgring GmbH und eine private Betreibergesellschaft schlossen im Dezember 2010 einen Konzessionsvertrag, der die Bedingungen zur Durchführung der Formel-1-Veranstaltungen regelt. Danach bleibt die Nürburgring GmbH Veranstalter. Die Organisation der Formel-1-Veranstaltungen wurde dem Vertragspartner für zunächst zwanzig Jahre übertragen.

Für die Konzession erhält die Nürburgring GmbH vom Vertragspartner ein Entgelt. Dabei handelt es sich um die Erlöse aus dem Verkauf der Eintrittskarten für das Formel-1-Rennen abzüglich

- einer pauschalen Kostenerstattung,
- einer Kompensation für entgangene Einnahmen während der Formel-1-Veranstaltung,
- der Erlöse aus dem Verkauf von zunächst 9.000 Karten und
- der Abschöpfung von 35 % der Erlöse bei Verkauf von mehr als 65.000 Karten, die jeweils dem Partner zustehen.

Für das Rennen 2011 wurde der Nürburgring GmbH ein Mindestentgelt zugesichert.

Das ehemalige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau übersandte dem Rechnungshof auf dessen Veranlassung den Konzessionsvertrag. Der Rechnungshof hat diesen geprüft und sich hierzu geäußert¹. Die Vereinbarkeit der Konzessionsvergabe mit dem EU-Beihilfe- und Vergaberecht war nicht Gegenstand der Prüfung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Belastungen des Landes infolge hoher Verluste aus der Formel-1-Veranstaltung

Nach den Berechnungen des Rechnungshofs wird der Fehlbetrag der Nürburgring GmbH aus dem Formel-1-Rennen die im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel von 13,5 Mio. €² um deutlich mehr als 1 Mio. € überschreiten. Für künftige Formel-1-Veranstaltungen ist bei einer unveränderten Kostensituation mit noch höheren Verlusten zu rechnen.

Die seit 2009 vom Land an die Nürburgring GmbH gezahlte sogenannte Tourismusabgabe³ steht zur Deckung der Verluste aus der Formel-1-Veranstaltung nicht zur Verfügung. Sie dient nach den Bewilligungsbescheiden dem Ausgleich nicht durch Einnahmen gedeckter Teile der ergebniswirksamen Belastungen aus den Investitionen zur Steigerung der touristischen Attraktion des Nürburgrings im Rahmen des Projekts Nürburgring 2009.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, der Vertragspartner habe die Endabrechnung zum Formel-1-Konzessionsvertrag der Nürburgring GmbH Anfang November 2011 vorgelegt. Sie befinde sich derzeit noch in der Prüfung⁴. Der Verlust aus dem Formel-1-Rennen werde aus derzeitiger Sicht nur unwesentlich unter dem vom Rechnungshof berechneten Defizit liegen. Eine Zahlspflicht der Nürburgring GmbH gegenüber dem Vertragspartner für die Tourismusabgabe sei nicht gegeben.

2.2 Keine Dokumentation der Verhandlungsergebnisse

Ursprünglich wollte die Nürburgring GmbH ihren Vertragspartner auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrags mit der Durchführung der Veranstaltung beauftragen. Im Lauf der Verhandlungen wurden mehrere geänderte Versionen des ersten Vertragsentwurfs vorgelegt. Der letztlich geschlossene - sogenannte - Konzessionsvertrag enthält Abweichungen vom ersten Vertragsentwurf, die mit dem Wechsel der Vertragsart nichts zu tun hatten und die zu Lasten der Nürburgring GmbH gingen.

Bei allen gegenüber der ursprünglichen Version vorgenommenen Änderungen war aus den vom ehemaligen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vorgelegten Unterlagen nicht erkennbar, ob und wie es in die Verhandlungen eingebunden war. Seinen Angaben zufolge sind sämtliche Änderungen und Verhandlungsergebnisse lediglich mündlich erörtert worden.

¹ § 102 Abs. 3 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 Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 682 07 Zuschüsse an die Nürburgring GmbH im Zusammenhang mit der Durchführung des Formel 1 Laufs in 2011.

³ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 682 05 Zuschüsse zur Fortentwicklung, insbesondere des Fremdenverkehrs, im Zusammenhang mit den Maßnahmen Nürburgring und Entwicklung Hahn.

⁴ Nach einer Mitteilung der Landesregierung im Innenausschuss des Landtags habe der Vertragspartner inzwischen seine Abrechnung zurückgezogen. Sie werde unter Berücksichtigung der Einwendungen überarbeitet (Niederschrift über die Sitzung des Innenausschusses am 10. Januar 2012).

Die fehlende Dokumentation über das Zustandekommen des Vertrags ist insbesondere im Hinblick auf die erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Nürburgring GmbH und damit möglicherweise auch für den Landeshaushalt nicht sachgerecht.

2.3 Überhöhter Aufwändungsersatz

Der Vertragspartner erhielt einen pauschalen Aufwändungsersatz für die Durchführung des Formel-1-Rennens. Dieser lag um 27 % höher als die direkten Kosten, die 2009 bei der Nürburgring GmbH für die Durchführung des Formel-1-Rennens angefallen waren.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat mitgeteilt, für künftige Formel-1-Rennen sei keine Inflationierung oder Anpassung der Kostenpauschale vereinbart worden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nach dem Konzessionsvertrag ab der dritten Formel-1-Rennveranstaltung nach 2011 die Vergütung für die Durchführung der Rennveranstaltungen neu zu verhandeln ist.

2.4 Ungerechtfertigte Gewährung eines Nachteilsausgleichs

Der Vertragspartner erhält zusätzlich zu dem Aufwändungsersatz als Kompensation für entgangene Einnahmen während einer Formel-1-Rennveranstaltung einen Nachteilsausgleich. Begründet wurde dies damit, dass die Grand-Prix-Strecke für einen Zeitraum von 18 Tagen freigehalten werden müsse.

Der Nachteilsausgleich wurde nicht zutreffend berechnet. Nach den Ermittlungen des Rechnungshofs hätte dem Vertragspartner allenfalls ein Betrag zugestanden, der unter 10 % der gewährten Summe lag. Unabhängig hiervon war der Nachteilsausgleich sachlich nicht gerechtfertigt. Während der Dauer der Formel-1-Rennveranstaltung ist von einer höheren Auslastung bis zur Vollausslastung der Hotels, des Motorsport-Villages und des Eifeldorfs auszugehen. Dies führt in den genannten Einrichtungen zu Mehrumsätzen. An diesen und am Nettogewinn ist auch der Vertragspartner vertraglich beteiligt.

Das Ministerium hat erklärt, der Vertragspartner partizipiere nur an den Mehrerlösen und Gewinnen der Formel-1-Veranstaltung, wenn das Jahresergebnis der Gesellschaft die Mindestpacht übersteige.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Betriebspachtvertrag eine andere Regelung vorsieht. Danach erhält der Vertragspartner zumindest in den ersten beiden Geschäftsjahren eine umsatzabhängige Management-Vergütung.

2.5 Unterschiedliche Vertragsauslegung zum Wert von Kartenverkäufen

Nach dem Konzessionsvertrag darf der Vertragspartner insgesamt 9.000 Karten auf eigene Rechnung verkaufen. Die in Vorentwürfen noch enthaltene Regelung über die Ermittlung des Kartenwerts entfiel in dem endgültigen Vertrag. Strittig ist nunmehr, welche Art von Karten abgerechnet werden darf. Der Partner beansprucht einen weit höheren Erlös, als die Nürburgring GmbH ihm zugestehen will. Ersterer war nach seiner Auffassung berechtigt, insbesondere die hochpreisigen Karten auf eigene Rechnung zu verkaufen, während Letztere darauf beharrt, für die vorgenannten 9.000 Karten den Gesamtdurchschnittswert aller verkauften Karten anzusetzen. Der Differenzbetrag liegt bei über 1,5 Mio. €.

Das Ministerium hat erklärt, das Verständnis der Regelung sei so, dass alle Karten verkauft würden und vom Gesamterlös ein Teilbetrag für die 9.000 Karten dem Partner verbleibe. Dieser habe nicht das Recht, sich die Karten auszusuchen.

2.6 Folgen der Einschaltung einer Kommanditgesellschaft

Der Vertragspartner bediente sich bei der Durchführung der Formel-1-Rennveranstaltung einer Kommanditgesellschaft, die über kein eigenes Personal verfügt. Nach dem im März 2011 geschlossenen Geschäftsbesorgungsvertrag erhält die Kommanditgesellschaft von dem Vertragspartner eine pauschale Kostenerstattung, die in ihrer Höhe dem pauschalen Aufwendersatz der Nürburgring GmbH an den Vertragspartner entspricht. Zusätzlich erhält die Kommanditgesellschaft vom Vertragspartner eine weitere Vergütung für Personalkosten, obwohl diese bereits in der pauschalen Kostenerstattung enthalten waren. Letztlich entsprach dieser Betrag rechnerisch dem Nachteilsausgleich, der dem Vertragspartner von der Nürburgring GmbH gewährt wurde. Damit gestand der Vertragspartner der Kommanditgesellschaft insgesamt eine um 17 % höhere pauschale Kostenerstattung zu, als er von der Nürburgring GmbH erhält.

Der Zusatzbetrag stand der Kommanditgesellschaft sachlich nicht zu. Er sollte Nachteile des Vertragspartners und nicht der Kommanditgesellschaft ausgleichen.

Das Ministerium hat erklärt, die Einschaltung der Kommanditgesellschaft führe nicht zu einer Verschlechterung der Situation für die Nürburgring GmbH/das Land.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Nachteilsausgleich im Falle des Verbleibs bei dem Vertragspartner dessen EBITDA⁵ erhöht hätte, das zu 90 % an die Nürburgring GmbH abzuführen gewesen wäre, soweit nicht die Mindestpachtregelung gegriffen hätte⁶.

2.7 Mangelhafte Befassung des Aufsichtsrats der Nürburgring GmbH

Der Aufsichtsrat der Nürburgring GmbH stimmte dem Konzessionsvertrag im Dezember 2010 zu, nachdem ihm erst am Vortag die komplexen Vertragsgestaltungen vorgelegt worden waren. Über den Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrags mit der Kommanditgesellschaft wurde der Aufsichtsrat Anfang Mai 2011 unterrichtet. Der Vertrag selbst wurde ihm nicht vorgelegt. Die Zustimmung der Geschäftsführung der Nürburgring GmbH zu dem Geschäftsbesorgungsvertrag vom März 2011 erfolgte ohne vorherige Genehmigung des Aufsichtsrats.

Das Ministerium vertritt die Auffassung, ein Genehmigungserfordernis des Aufsichtsrats zu dem Geschäftsbesorgungsvertrag bestehe nicht. Es handele sich bei der Zustimmung um eine gewöhnliche Geschäftsführungsmaßnahme des Geschäftsführers der Nürburgring GmbH. Die vertraglichen Regelungen zwischen der Nürburgring GmbH und dem Vertragspartner sowie diesem und der Kommanditgesellschaft seien spiegelbildlich erfolgt.

Angesichts des durch die Formel-1-Rennveranstaltung entstandenen Verlustes für die Nürburgring GmbH und der damit verbundenen Belastung für den Landeshaushalt handelte es sich bei der Übertragung der Veranstaltung auf die Kommanditgesellschaft um ein über den gewöhnlichen Geschäftsverkehr hinausgehendes Geschäft. Dieses hätte nach § 7 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags der Nürburgring GmbH der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrats bedurft. Im Übrigen waren die vertraglichen Regelungen nicht spiegelbildlich, wie die der Kommanditgesellschaft zugestandene höhere Kostenpauschale zeigt.

⁵ Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization (Gewinn vor Zinsen, Steuern sowie Abschreibungen auf Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände).

⁶ Vgl. Beitrag Nr. 11 des Jahresberichts 2012.

3 Folgerungen

3.1 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Vertreter des Landes in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass

- a) dem Vertragspartner weder unmittelbar noch mittelbar die an die Nürburgring GmbH gezahlte Tourismusabgabe weitergereicht wird,
- b) im Falle weiterer Formel-1-Veranstaltungen auf dem Nürburgring mit dem Vertragspartner über eine sachgerechte Verminderung der Kostenpauschale und den Wegfall des Nachteilsausgleichs verhandelt wird,
- c) als Wert der auf Rechnung des Vertragspartners verkauften Karten nur der Durchschnittswert aus allen Kartenverkäufen angesetzt wird,
- d) der Aufsichtsrat der Nürburgring GmbH mit allen Geschäften, die über den gewöhnlichen Geschäftsverkehr hinausgehen und die seiner Zustimmung bedürfen, befasst wird,
- e) bei künftigen Vertragsverhandlungen für eine ordnungsgemäße Dokumentation des Verhandlungsverlaufs und der Verhandlungsergebnisse Sorge getragen wird.

3.2 Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) die möglichen Belastungen des Landes aus den Formel-1-Rennveranstaltungen im Haushaltsplan des Landes vollständig darzustellen,
- b) in die Haushaltspläne des Landes eine verbindliche Erläuterung aufzunehmen, nach der die Tourismusabgabe nur der Nürburgring GmbH oder den Flughafengesellschaften Hahn ausgezahlt werden darf.

**Nr. 13 Längerfristige Erkrankungen von Beamten
- zeitnähere und wirksamere Maßnahmen erforderlich -**

Regelungen zur Meldung längerfristiger Erkrankungen waren uneinheitlich oder fehlten. Meldepflichten wurden nicht beachtet.

Gebotene ärztliche Untersuchungen zur Dienstfähigkeit wurden nicht oder nicht zeitnah veranlasst.

Nicht bei allen Behörden gab es ein Eingliederungsmanagement oder verbindliche Konzeptionen zum Verhalten bei suchtbedingten Erkrankungen.

Das Ziel, durch anderweitige Verwendung eingeschränkt dienstfähiger Kräfte die personellen Ressourcen in vollem Umfang zu nutzen, wurde bisher nicht erreicht.

Die Ursachen vorübergehend verminderter Dienstfähigkeit von Lehrkräften wurden nicht hinterfragt. Die Unterrichtsverpflichtung wurde oftmals mehrfach und länger als sechs Monate reduziert. Ob die Maßnahmen erfolgreich waren, wurde nicht kontrolliert.

Dienststellen beachteten nicht immer den grundsätzlichen Vorrang amtsärztlicher Gutachten vor privatärztlichen Attesten. Vermeidbare Verzögerungen bei der Dienstaufnahme waren die Folge.

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat Maßnahmen bei längerfristigen Erkrankungen von Beamten geprüft. Einbezogen waren Kräfte aus dem Geschäftsbereich des ehemaligen Ministeriums der Justiz und der Finanzverwaltung sowie Polizei- und Lehrkräfte.

Die Prüfung umfasste im Wesentlichen die Jahre 2007 bis 2009. Insgesamt wurden über 800 Personalakten sowie mehr als 1.000 im Prüfungszeitraum bei der Zentralen Medizinischen Untersuchungsstelle eingegangene Untersuchungsaufträge ausgewertet.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Einheitliche Vorgaben zur Meldung längerfristiger Erkrankungen fehlen

Der Dienstherr hat aufgrund seiner Fürsorgepflicht den Ursachen von Erkrankungen von Mitarbeitern nachzugehen und ggf. Abhilfe zu schaffen. Bei längerfristigen Erkrankungen sind oftmals dienstrechtliche Entscheidungen, wie beispielsweise die Anordnung ärztlicher Untersuchungen, notwendig. Voraussetzung hierfür ist, dass die zuständigen Behörden Kenntnis von solchen Erkrankungen erhalten.

Einheitliche Vorgaben, ab wann eine Krankheit als "längerfristig" gilt und den für dienstrechtliche Maßnahmen zuständigen Behörden zu melden ist, fehlten. Selbst innerhalb desselben Ressorts bestanden unterschiedliche Regelungen. Kürzere, sich auffällig häufende Erkrankungen lösten eine Meldepflicht nur im Schulbereich sowie bei einem Polizeipräsidium aus.

Ressort ¹	Adressaten der Meldung	Meldepflicht bei Krankheiten mit einer Dauer von mehr als				Meldepflicht bei häufigen kurzfristigen Erkrankungen
		4 Wochen	1 Monat	4 bis 8 Wochen	3 Monaten	
Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion	ja	-	-	-	ja
Ministerium der Finanzen	Oberfinanzdirektion	-	ja	-	ja	-
	Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle	-	ja	-	ja	-
Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur	Polizeipräsidien	-	-	ja	-	ja ²
Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	Oberlandesgerichte	-	-	ja ³	-	-
	Generalstaatsanwaltschaften	-	-	ja	-	-
	Justizvollzugsanstalten (eigene Zuständigkeit)	-	-	-	-	-

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat im Prüfungsverfahren angekündigt, Regelungen zur Meldepflicht im Polizeibereich bis Ende 2011 zu vereinheitlichen. Das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat zugesagt, im Geschäftsbereich der oberen Landesgerichte und Generalstaatsanwaltschaften Regelungen zur Festlegung einheitlicher Meldepflichten zu veranlassen, nicht jedoch für die Justizvollzugsanstalten.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion habe ein mehrstufiges Verfahren entwickelt, um künftig darauf hinzuwirken, dass die Schulleitungen ihren Meldepflichten sowie ihrer Pflicht zur ordnungsgemäßen und vollständigen Führung der Abwesenheitsblätter nachkämen.

2.2 Mögliche Maßnahmen nicht oder nicht zeitnah ergriffen

Als mögliche Maßnahmen kommen im Wesentlichen je nach Art und Dauer der Erkrankungen in Betracht:

- Anordnung der Vorlage eines (amts)ärztlichen Attests ab dem ersten Tag der Erkrankung,
- Veranlassung von ärztlichen Untersuchungen,
- betriebliches Eingliederungsmanagement einschließlich Optimierung des Arbeitsplatzes, Zuweisung eines anderen Aufgabenbereichs und Umsetzung und
- Einschaltung von Sozialberatern/Suchtbeauftragten.

Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- In einigen Fällen wurden trotz hoher krankheitsbedingter Fehlzeiten von Justiz- oder Justizvollzugsbeamten keine der genannten Maßnahmen ergriffen. In anderen Fällen wurden erst mit erheblicher Verzögerung ärztliche Untersuchungen zur Feststellung der Dienstfähigkeit angeordnet.

¹ In diesem Beitrag sind grundsätzlich die seit 18. Mai 2011 maßgebenden Ressortbezeichnungen aufgeführt.

² Ausschließlich bei einem Polizeipräsidium.

³ Keine festgelegte Meldepflicht, aber ständige Praxis.

- Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion leitete mehrfach amtsärztliche Untersuchungen von Lehrkräften nicht oder verspätet ein.
- Von der Möglichkeit, ein ärztliches Attest bereits ab dem ersten Tag der Erkrankung zu verlangen, wurde in der Finanzverwaltung und im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz kein, ansonsten nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht.
- Ein Eingliederungsmanagement, mit dem geklärt wird, wie die Arbeitsunfähigkeit überwunden und mit welchen Leistungen oder Hilfen erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt werden kann, wurde lediglich bei der Finanzverwaltung und bei einem Polizeipräsidium vorgegeben. Im Übrigen gab es hierzu keine allgemeinen Regelungen.
- Beauftragte für Suchtprobleme oder hauptamtliche Sozialberater waren bei der Finanzverwaltung und in den Polizeipräsidien eingesetzt. Im Bereich des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und für Lehrkräfte fehlten entsprechende Einrichtungen, die gezielt bei suchtbedingten Erkrankungen eingeschaltet werden können.

Das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat mitgeteilt, zur Sicherstellung einer zeitnahen Veranlassung amtsärztlicher Untersuchungen würden einheitliche Regelungen getroffen. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat darauf hingewiesen, dass die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Dienstbesprechungen die Thematik mit dem Ziel zeitnaher Untersuchungen aufarbeiten werde.

Zu der Einführung eines Eingliederungsmanagements und zum Umgang mit suchtbedingten Erkrankungen hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur erklärt, das neu gegründete Institut für Lehrergesundheit solle das Land insoweit beraten. Das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat eine Prüfung der Einführung eines Eingliederungsmanagements, das u. a. die Bereitstellung verbindlicher Konzeptionen für den Umgang mit Suchtproblemen beinhalte, angekündigt. Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, es halte die Einführung eines Eingliederungsmanagements für sinnvoll.

2.3 Anderweitige Verwendung eingeschränkt dienstfähiger Beamter nur selten realisierbar

Beamte auf Lebenszeit sind in den Ruhestand zu versetzen, wenn sie wegen ihres körperlichen Zustandes oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig (dienstunfähig) sind. Maßstab für Polizei- und Justizvollzugsbeamte sind die besonderen gesundheitlichen Anforderungen für den Polizeidienst. Von der Versetzung dienstunfähiger Beamter in den Ruhestand soll abgesehen werden, wenn eine anderweitige Verwendung möglich ist⁴.

Die vorrangige Prüfung einer anderweitigen Verwendung ist Ausfluss des Grundsatzes "Rehabilitation vor Versorgung". Das übereinstimmende Interesse aller Dienstherrn an der vollen Nutzung der knappen personellen Ressourcen des öffentlichen Dienstes und an der Realisierung der von den Beamten eingegangenen Verpflichtung zur vollen Dienstleistung bis zum Erreichen der Altersgrenze sollen diese Regelung rechtfertigen⁵.

⁴ § 26 Abs. 1 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern - Beamtenstatusgesetz - BeamtStG - vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), geändert durch Gesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), und §§ 210 und 216a Landesbeamtengesetz (LBG) in der Fassung vom 14. Juli 1970 (GVBl. S. 241), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBL. S. 430), BS 2030-1a.

⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern - Beamtenstatusgesetz - BeamtStG - (Bundesrat-Drucksache 780/06, S. 57).

Bei den geprüften Stellen war die Suche nach einer anderweitigen Verwendung oftmals langwierig und selten erfolgreich. Sie fand regelmäßig nur ressortintern statt⁶. So strebte beispielsweise die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion die anderweitige Verwendung einer Lehrkraft an. Obwohl die Kraft bei vollen Bezügen seit mehr als zwei Jahren ununterbrochen dienstunfähig erkrankt war, dauerte die Suche zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch an.

Auch im Polizeibereich und bei den Justizvollzugsanstalten gestaltete sich die Suche nach einer anderen Verwendung problematisch. Ärztliche Vorgaben schränkten die Einsatzfähigkeit der betreffenden Beamten oft erheblich ein. Vielfach verrichteten solche Kräfte zwar weiterhin Dienst, ohne aus Sicht der Dienststelle aber bedarfsgerecht einsetzbar zu sein.

Bei Justizvollzugsanstalten war ein Einsatz eingeschränkt vollzugsdienstfähiger Kräfte im Schichtbetrieb regelmäßig nicht möglich. Stellen in der Verwaltung waren meist besetzt und erforderten außerdem eine zusätzliche Qualifizierung. Entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen blieben oft ohne Erfolg. Nur in Einzelfällen konnten eingeschränkt dienstfähige Kräfte ohne Zusatzausbildung innerhalb der Justizvollzugsanstalt oder im Wachtmeisterdienst eines Gerichts eingesetzt werden. In Regelfall waren diese Kräfte faktisch nicht mehr einsetzbar, erhielten aber zum Teil über mehrere Jahre ungekürzte Bezüge. Obwohl ihre Aufgaben von anderen Kräften der Justizvollzugsanstalt wahrgenommen werden mussten, sahen sich die Leiter wegen des Grundsatzes "Rehabilitation vor Versorgung" und der theoretischen Möglichkeit einer anderweitigen Verwendung an einer zeitnahen Ruhestandsversetzung gehindert.

Durch eine landesweite ressortübergreifende zentrale Koordinierungsstelle könnten die Chancen zur Vermittlung eingeschränkt dienstfähiger Beamter in eine andere Verwendung deutlich erhöht werden. Betroffenen Beamten kann - ggf. auch gegen ihren Willen - eine andere Tätigkeit übertragen werden, auch wenn dies eine Weiterqualifizierung erfordert. Dies steigert die Möglichkeiten des Einsatzes außerhalb des bisherigen Ressorts. Auch bereits zur Ruhe gesetzte Beamte könnten hier erfasst und, bei Vorliegen der Voraussetzungen, reaktiviert werden.

Zusätzlich sollte die Suche nach einer anderweitigen Verwendung zeitlich begrenzt werden. Der Grundsatz "Rehabilitation vor Versorgung" soll vorzeitigen sachlich nicht gerechtfertigten Pensionierungen und damit einhergehenden finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte entgegenwirken⁷. Wenn eine zeitintensive Suche nach einer anderweitigen Verwendung den Haushalt im Ergebnis stärker belastet als eine unverzügliche Ruhestandsversetzung, wird die beabsichtigte Wirkung verfehlt.

Das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat mitgeteilt, es teile die Auffassung, dass die Suche nach einer anderweitigen Verwendung aktiver Beamter in angemessenem Umfang zeitlich begrenzt werden solle. Die personalverwaltenden Dienststellen des Justizressorts würden nochmals darauf hingewiesen. Die Einrichtung einer landesweiten ressortübergreifenden zentralen Koordinierungsstelle bzw. deren Erfolgsaussichten bedürften eingehender Erörterung.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Suche nach einer anderen Verwendung dürfe sich nicht nur auf aktuell freie Dienstposten beschränken, sondern müsse sich auch auf in absehbarer Zeit

⁶ Ein 1998 initiiertes "Modell zur Übernahme teildienstfähiger Beamter", das eine Weiterbeschäftigung von teildienstfähigen Beamten erleichtern sollte, indem für abgehende und aufnehmende Dienststellen Anreize für eine ressortübergreifende Versetzung geschaffen wurden, war den geprüften Stellen nicht bekannt. Zu Einzelheiten vgl. Keilmann, Personalausgabenbudgetierung - Die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996 - Teil 2: Die Weiterentwicklung, in: Verwaltung und Management 2001 S. 241 ff.

⁷ Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 21. Januar 2005 - Az.: 2 A 11800/04.

besetzbare Stellen erstrecken. Es seien nicht nur der Geschäftsbereich des jeweiligen Ressorts, sondern alle Bereiche landesweit im Geschäftsbereich des Dienstherrn zu erfassen. Die Anregung zur Bildung einer Koordinierungsstelle werde begrüßt. Mit dem Ziel, ein gemeinsames Verfahren zur Suche nach anderweitigen Verwendungsmöglichkeiten zu entwickeln, habe man bereits Kontakt mit den Ministerien der Finanzen sowie des Innern, für Sport und Infrastruktur aufgenommen.

2.4 Sonderregelung für Lehrkräfte - vorübergehend verminderte Dienstfähigkeit

Die Schulbehörde kann auf Antrag einer Lehrkraft deren Unterrichtsverpflichtung bis zur Hälfte und bis zu einer Höchstdauer von einem Jahr reduzieren, wenn die Wiederherstellung der vollen Dienstfähigkeit in absehbarer Zeit wahrscheinlich ist (vorübergehend verminderte Dienstfähigkeit)⁸. Grundlage für die Entscheidung ist ein amtsärztliches Zeugnis.

Während bei der begrenzten Dienstfähigkeit, die von der Zentralen Medizinischen Untersuchungsstelle festzustellen ist, Arbeitszeit, Bezüge und ruhegehaltfähige Dienstzeiten reduziert werden, bleibt die Absenkung der Unterrichtsverpflichtung bei vorübergehend vermindelter Dienstfähigkeit ohne finanzielle Einbußen für die Lehrkraft.

Nach den - allerdings unvollständigen - Statistiken der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion wurde in den Jahren 2007 bis 2009 die Unterrichtsverpflichtung wegen vorübergehend vermindelter Dienstfähigkeit insgesamt in 1.380 Fällen reduziert. Dies entspricht Personalkosten von rund 10 Mio. € jährlich⁹.

Von diesen Bewilligungen entfielen rund zwei Drittel auf Erstanträge und ein Drittel auf erneute Anträge oder Verlängerungsanträge. Von 54 untersuchten Fällen wurde die Stundenermäßigung lediglich in 15 Fällen einmalig gewährt. Eine Lehrkraft nahm von 2001 bis 2010 siebenmal Stundenreduzierungen wegen vorübergehend vermindelter Dienstfähigkeit in Anspruch, war aber nach eigenen Angaben seit Anfang 2004 mit zehn Stunden in der Woche für einen Sportverein tätig.

Meist wurde - auch über längere Zeit - die Unterrichtsverpflichtung im größtmöglichen Umfang reduziert. Eine stufenweise Steigerung der Arbeitsleistung erfolgte regelmäßig nicht. Am Ende der Maßnahme verdoppelte sich die Unterrichtsverpflichtung somit übergangslos. Nur in Ausnahmefällen waren der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion die konkreten Gründe für die Stundenreduzierung bekannt. Ob die Maßnahme erfolgreich war, wurde nicht hinterfragt. Erfolgskontrollen unterblieben.

Entsprechend der Verfahrensweise in anderen Ländern sollte auch in Rheinland-Pfalz die temporäre Verminderung der Unterrichtsverpflichtung in ein Eingliederungsmanagement für Lehrkräfte eingebunden werden. Dazu sollten zunächst die Ursachen der Erkrankung erörtert sowie im Anschluss geeignete Maßnahmen und Zielvorgaben vereinbart werden. Eine Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung könnte eine solche Maßnahme sein. Allerdings sollte diese - schon im Hinblick auf die notwendige Abgrenzung zu den Maßnahmen bei begrenzter Dienstfähigkeit - nicht über einen Zeitraum von sechs Monaten hinausgehen. Nach Abschluss der Maßnahme sollte geprüft werden, ob der angestrebte Erfolg eingetreten ist.

Zudem sollte die Zuständigkeit für die Beurteilung der Dienstfähigkeit von Lehrkräften bei der Zentralen Medizinischen Untersuchungsstelle gebündelt werden. Damit könnte sichergestellt werden, dass nach einheitlichen Maßstäben zwischen begrenzter und vorübergehend vermindelter Dienstfähigkeit differenziert wird.

⁸ § 11 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO) vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. Juli 2010 (GVBl. S. 242), BS 2030-1-4.

⁹ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2010 des Ministeriums der Finanzen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs insoweit, als die Stundenreduzierung in der Regel nur einmalig und bis zu einer Dauer von sechs Monaten erfolgen sollte. In medizinisch begründeten Ausnahmefällen solle weiterhin eine einmalige Verlängerung der Stundenreduzierung höchstens jedoch für die Dauer eines Jahres möglich sein. Es sei beabsichtigt, Anfang 2012 die Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung dahingehend zu ändern. Ob und wie die Gewährung von Stundenreduzierungen sinnvoll in ein Eingliederungsmanagement integriert werden könne, werde geprüft. Grundsätzlich sei es durchaus vorstellbar, dass Untersuchungen zur Beurteilung einer vorübergehend verringerten Dienstfähigkeit⁸ künftig durch die Zentrale Medizinische Untersuchungsstelle vorgenommen würden. Dabei müsse allerdings sichergestellt sein, dass Untersuchungen zeitnah erfolgen könnten.

2.5 Dienstantritt nach festgestellter Dienstfähigkeit nicht immer gewährleistet

Ist der untersuchte Beamte nach ärztlichem Gutachten uneingeschränkt oder begrenzt dienstfähig, ist er zur Aufnahme des Dienstes verpflichtet¹⁰. Dieser Pflicht versuchten sich Kräfte in allen geprüften Bereichen unter Vorlage privatärztlicher Atteste zu entziehen. Die Dienststellen reagierten unterschiedlich:

- Die Finanzverwaltung veranlasste in dem einzigen, im Rahmen der stichprobenweisen Aktenprüfung festgestellten Fall den Beamten durch Androhung von Disziplinarmaßnahmen zum Dienstantritt.
- Polizeibehörden forderten betreffende Bedienstete unter Anordnung der sofortigen Vollziehung zum Dienstantritt auf. Die amtsärztliche Stellungnahme habe - wie im Musterschreiben eines Polizeipräsidiums ausgeführt wird - einen höheren Beweiswert als eine widersprechende privatärztliche Bescheinigung. Die Öffentlichkeit habe kein Verständnis, wenn ein Polizeibeamter, der laut Amtsarzt zumindest eingeschränkt dienstfähig sei, nicht zum Dienst erscheine. Das Gebot, zum Dienst zu erscheinen, sei Grundpflicht eines jeden Beamten. Im Rahmen der sparsamen Haushaltsführung sei die sofortige Vollziehung unabdingbar.
- Bei den Beamten des Justizvollzugsdienstes und bei Lehrkräften wurden privatärztliche Atteste im Anschluss an die amtsärztliche Untersuchung als Rechtfertigung für das Fernbleiben vom Dienst zunächst akzeptiert und die Überprüfung der Dienstfähigkeit durch das Gesundheitsamt eingeleitet. Regelmäßig verrichteten die Beamten bis zur Vorlage der Untersuchungsergebnisse keinen Dienst.

Folgte das Gesundheitsamt der Bewertung durch die Zentrale Medizinische Untersuchungsstelle, wurden meist weitere privatärztliche Atteste vorgelegt. Wurde dagegen das privatärztliche Attest bestätigt, führte dies regelmäßig zu einer weiteren Begutachtung durch die Zentrale Medizinische Untersuchungsstelle, bei Lehrkräften oft nach einer zwischenzeitlichen Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung⁸.

Kam die Zentrale Medizinische Untersuchungsstelle bei einer erneuten Begutachtung zu der Erkenntnis, dass der Beamte dienstunfähig sei, hatten die Betroffenen - oft mehrere versorgungswirksame Jahre - bei vollen Bezügen keinen oder nur eingeschränkt Dienst getan.

Kam die Zentrale Medizinische Untersuchungsstelle - wie häufig - wieder zu dem Ergebnis, dass der Beamte dienstfähig sei, konnte das eben dargestellte Verfahren durch ein entgegenstehendes privatärztliches Attest erneut angestoßen werden.

¹⁰ § 81 Abs. 1 S. 1 LBG.

Die Dienststellen sahen die Ursache für solche Verfahren in der nach ihrer Auffassung äußerst restriktiven Anwendung des Grundsatzes "Rehabilitation vor Versorgung" durch die Zentrale Medizinische Untersuchungsstelle.

Sie verkennen dabei, dass die medizinische Beurteilung eines Amtsarztes oder eines von ihm zugezogenen Facharztes über die aktuelle Dienstfähigkeit des Beamten gegenüber der medizinischen Beurteilung eines Privatarztes den Vorrang genießt, wenn

- keine begründeten Zweifel an der Sachkunde des Amtsarztes bzw. des zugezogenen Facharztes bestehen,
- die medizinische Beurteilung auf zutreffenden Tatsachengrundlagen beruht, in sich stimmig und nachvollziehbar ist und der Amtsarzt bei bereits vorliegenden Erläuterungen des Privatarztes darlegt, wieso er diesen nicht folgt¹¹.

Nur wenn der Privatarzt nachvollziehbar darlegt, warum er abweichend von den amtsärztlichen Feststellungen von einer Dienstunfähigkeit ausgeht, ist vom Dienstherrn der von ihm bisher beauftragte oder ein anderer Amtsarzt - ggf. unter Einschaltung eines Facharztes - heranzuziehen, der sich mit dem neuen privatärztlichen Gutachten beschäftigt und detailliert ausführt, warum an der Feststellung der Dienstfähigkeit festzuhalten ist¹². Entsprechendes gilt, wenn sich der Beamte auf eine Neuerkrankung beruft, die nicht Gegenstand der amtsärztlichen Begutachtung war¹¹.

In den geprüften Fällen enthielten die privatärztlichen Atteste in der Regel keine Aussagen zum Gutachten der Zentralen Medizinischen Untersuchungsstelle. Insoweit hätten die Dienststellen vom Vorrang des amtsärztlichen Attests ausgehen können. Die betroffenen Beamten hätten daher den Dienst antreten müssen oder wären - trotz der privatärztlichen Atteste - mit den möglichen dienstrechtlichen Konsequenzen unentschuldigt dem Dienst ferngeblieben.

Sich widersprechende Gutachten beamteter Ärzte und Verfahrensverzögerungen könnten vermieden werden, wenn ausschließlich die Zentrale Medizinische Untersuchungsstelle beauftragt würde. Sie hätte außerdem bei begründeten Einwendungen die Möglichkeit, ihre eigene Entscheidung zu korrigieren.

Das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz hat erklärt, der Vorrang von amtsärztlichen Gutachten und die Rechtsprechung zur Konkurrenz zwischen privatärztlichen Attesten und amtsärztlichen Gutachten werde im Bereich des Strafvollzugs künftig beachtet. Bei allen anderen personalverwaltenden Dienststellen des Justizressorts sei dies bereits der Fall.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat mitgeteilt, zum Vorrang der medizinischen Beurteilung eines Amtsarztes sei bereits 2006 ein Leitfaden erarbeitet worden. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion werde in geeigneter Form darauf hingewiesen, noch stärker die Hinweise des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Zur Zuständigkeitsverlagerung auf die Zentrale Medizinische Untersuchungsstelle hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur erklärt, Gespräche mit dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie aufnehmen zu wollen. Die Ministerien des Innern, für Sport und Infrastruktur, für Justiz und Verbraucherschutz sowie der Finanzen haben sich der Anregung des Rechnungshofs angeschlossen.

¹¹ BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2006, Az. 1 D 10/05 (Juris Rn. 36 und Rn 38).

¹² OVG Lüneburg, Beschluss vom 11. September 2009, Az.: 5 ME 94/09 (nach Juris Rn. 9).

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) einheitliche Vorgaben zur Meldung längerfristiger Erkrankungen einzuführen und deren Einhaltung sicherzustellen,
- b) Untersuchungen zur Feststellung der Dienstfähigkeit möglichst zeitnah zu veranlassen,
- c) die Einführung eines Eingliederungsmanagements und Konzeptionen für den Umgang mit Suchtproblemen für alle Bereiche der Landesverwaltung zu prüfen,
- d) eine landesweite zentrale Koordinierungsstelle zur ressortübergreifenden Vermittlung eingeschränkt dienstfähiger Beamter einzurichten,
- e) die Suche nach einer anderweitigen Verwendung eingeschränkt dienstfähiger Beamter in angemessenem Umfang zeitlich zu begrenzen,
- f) bei vorübergehend verminderter Dienstfähigkeit von Lehrkräften
 - deren Unterrichtsverpflichtung regelmäßig nur einmalig und längstens für sechs Monate im Rahmen eines Eingliederungsmanagements zu reduzieren,
 - die Zuständigkeit für die insoweit notwendige medizinische Beurteilung auf die Zentrale Medizinische Untersuchungsstelle zu übertragen,
- g) den grundsätzlichen Vorrang amtsärztlicher Gutachten vor privatärztlichen Attesten zu beachten und die Zuständigkeit für Untersuchungen zur Dienstfähigkeit bei abweichenden privatärztlichen Attesten bei der Zentralen Medizinischen Untersuchungsstelle zu bündeln.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 14 Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge
- Datenabgleich deckt vermeidbare Ausgaben auf -**

In mindestens 70 Fällen unterblieb die gebotene Anrechnung von Renteneinkünften, weil Versorgungsempfänger diese der Oberfinanzdirektion Koblenz nicht anzeigten. Überzahlungen von rund 1,1 Mio. € waren die Folge. Bei Korrektur der Zahlfälle werden in Zukunft weitere Überzahlungen von mindestens 107.000 € jährlich vermieden.

1 Allgemeines

Die Versorgungsbezüge (z. B. Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung) werden nur bis zu einer Höchstgrenze gezahlt, wenn Beamte aus früheren versicherungspflichtigen Tätigkeiten auch Rentenansprüche erworben haben¹. Wird eine bestimmte Grenze überschritten, ist die Rente auf die Versorgungsbezüge anzurechnen.

Damit die Versorgungsbezüge korrekt festgesetzt werden können, ist der Versorgungsberechtigte verpflichtet, der Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle - ZBV - den Bezug von Renten unverzüglich anzuzeigen². Auf diese Verpflichtung werden die Versorgungsberechtigten ausdrücklich hingewiesen.

Unterbleibt die Anrechnung einer Rente, führt dies zu - teilweise erheblichen - Überzahlungen von Versorgungsbezügen.

Der Rechnungshof hat bei der Oberfinanzdirektion untersucht, ob alle Versorgungsempfänger ihrer Anzeigepflicht nachgekommen waren. Hierfür hat er die Daten der rund 37.300 Versorgungsempfänger des Landes (Stand: 1. April 2010) mit den bei den Rentenversicherungsträgern vorgehaltenen Daten verglichen³. Die Oberfinanzdirektion hatte einen derartigen Datenabgleich bis dahin nicht durchgeführt.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Hohe Überzahlungen bei einigen Versorgungsempfängern

In mindestens 70 Fällen wurden Versorgungsbezüge ungekürzt ausgezahlt, obwohl sie wegen Renteneinkünften zu mindern waren. Insgesamt waren rund 1,1 Mio. € zu viel an Versorgungsbezügen ausgezahlt worden. Im Einzelfall handelte es sich um Beträge von bis zu 96.000 €.

Durch die Berichtigung der laufenden Versorgungszahlungen werden darüber hinaus in Zukunft Überzahlungen von mindestens 107.000 € jährlich vermieden.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie habe Anhörverfahren eingeleitet und Rückforderungen veranlasst. Teilweise seien Prüfungen noch nicht abgeschlossen.

¹ § 55 Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) in der Fassung vom 16. März 1999 (BGBl. I S. 322, 847, 2033), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juli 2006 (BGBl. I S. 1652), in Verbindung mit § 1 Landesgesetz zur Ersetzung und Ergänzung von Bestimmungen des Beamtenversorgungsgesetzes vom 21. Dezember 2007 (GVBl. S. 283, 285), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 430), BS 2032-2.

² § 62 Abs. 2 BeamtVG in Verbindung mit § 1 Landesgesetz zur Ersetzung und Ergänzung von Bestimmungen des Beamtenversorgungsgesetzes.

³ Vgl. § 69 Abs. 5 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverfahren und Sozialdaten-schutz - (SGB X) in der Fassung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2983).

2.2 Unzutreffende Rechtsanwendung bei der Rückforderung von Überzahlungen

Überzahlte Versorgungsbezüge sind vom Versorgungsberechtigten zurückzuzahlen, da er sich nicht mit Erfolg auf den Wegfall der Bereicherung berufen kann⁴. Dies wurde von der Oberfinanzdirektion nicht immer beachtet.

Auch die neuen Verjährungsregelungen, die mit dem Schuldrechtsmodernisierungsgesetz⁵ zum 1. Januar 2002 in Kraft getreten sind, wurden teilweise unzutreffend angewendet. So erkannte die Oberfinanzdirektion in Einzelfällen die Einrede der Verjährung an, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie werde die verschärfte Haftung der Versorgungsempfänger und die gesetzlichen Verjährungsvorschriften künftig beachten.

2.3 Notwendige Verfahrensverbesserungen

Das Verfahren zur Festsetzung der Versorgungsbezüge sollte im Hinblick auf die hohen finanziellen Auswirkungen unterbliebener Rentenanrechnungen verbessert werden. Hierzu kann die Oberfinanzdirektion entweder in regelmäßigen Abständen selbst Datenabgleiche mit den Rentenversicherungsträgern durchführen oder ein automatisiertes Abrufverfahren einrichten⁶, bei dem ihr die Rentenversicherungsträger die Bewilligung einer Rente mitteilen.

Zur Verbesserung des Verfahrens sollte die Oberfinanzdirektion insbesondere den beruflichen Werdegang der Versorgungsempfänger bei der Festsetzung der Versorgungsbezüge vollständig erfassen, die Vorlage der Rentenbescheide sicherstellen und die "Rentenerwartungsfälle" überwachen.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie werde der Empfehlung, einen eigenen Datenabgleich durchzuführen bzw. ein automatisiertes Abrufverfahren einzurichten, nachkommen. Über das Ergebnis der Überprüfung werde sie berichten. Auch werde sie vorgeschlagene weitere Maßnahmen in organisatorischer Hinsicht und nach den vorhandenen Möglichkeiten des eingesetzten Abrechnungsprogramms in die Arbeitsabläufe übernehmen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) überzahlte Versorgungsbezüge - soweit rechtlich möglich - zurückzufordern,
- b) die verschärfte Haftung der Versorgungsempfänger und die gesetzlichen Verjährungsvorschriften bei der Rückforderung überzahlter Versorgungsbezüge zu beachten,
- c) das Verfahren zur Anrechnung von Renten zu verbessern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

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

⁴ BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 1976, II C 36.72.

⁵ Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts vom 26. November 2001 (BGBl. I S. 3138).

⁶ Vgl. § 79 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 69 Abs. 2 Nr. 1 SGB X.

**Nr. 15 Lohnsteuer-Außenprüfungen durch Finanzämter
- gezieltere Auswahl der Fälle notwendig -**

Lohnsteuer-Außenprüfungen schlossen in zahlreichen Fällen ohne oder mit einem geringen Mehrergebnis ab (sogenannte Null- und Bagatellfälle). Der Anteil dieser Prüfungen durch vier Finanzämter bei Arbeitgebern mit weniger als 20 Arbeitnehmern betrug in den Jahren 2008 und 2009 durchschnittlich fast 62 %. Aus fiskalischer Sicht sind solche Prüfungen nicht wirtschaftlich.

Finanzämter bereiteten Prüfungen häufig nicht mit der gebotenen Sorgfalt vor. Sie nutzten Möglichkeiten zur maschinellen Aussonderung von risikoarmen Fällen nicht hinreichend und legten keine Prüfungsschwerpunkte fest.

1 Allgemeines

Arbeitgeber haben die Lohnsteuer durch den Abzug vom Arbeitslohn ihrer Arbeitnehmer einzubehalten und an die Finanzämter abzuführen. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen überwachen dort neben den Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen. Letztere ermitteln steuererhebliche Sachverhalte und stellen so fest, ob die Arbeitgeber die Lohnsteuer für Rechnung des Arbeitnehmers ordnungsgemäß einbehalten.

Die Steuerverwaltung setzte 2008 und 2009 jeweils mehr als 100 Arbeitskräfte für Lohnsteuer-Außenprüfungen ein.

Der Rechnungshof hat die Arbeitsweise und die Organisation der Lohnsteuer-Außenprüfung untersucht. Dabei hat er Datenbestände und Statistiken der Oberfinanzdirektion über Lohnsteuer-Außenprüfungen der Jahre 2008 und 2009 sowie Organisationspläne der Finanzämter berücksichtigt. Außerdem hat er örtliche Erhebungen in vier Finanzämtern vorgenommen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Hohe Zahl an Lohnsteuer-Außenprüfungen ohne oder mit einem geringen Mehrergebnis

2.1.1 Statistische Auswertungen

Die Steuerverwaltung hat die Arbeitgeber für Zwecke der Lohnsteuer-Außenprüfungen nach der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer in vier Größenklassen eingeteilt:

Größenklasse	1	2	3	4
Arbeitnehmer	mehr als 500	100 bis 499	20 bis 99	bis zu 19

Nachfolgend sind auf der Grundlage der Statistiken der Steuerverwaltung die Zahl der geprüften Arbeitgeber, die hierbei erzielten steuerlichen Mehrergebnisse¹ gegenüber der zunächst abgeführten Lohnsteuer und die Zahl der Prüfungen ohne Mehrergebnis (sogenannte Nullfälle) dargestellt:

Lohnsteuer-Außenprüfung 2008								
Größenklasse	Arbeitgeber			Mehrergebnis			Nullfälle	
	insgesamt	davon geprüft		Gesamt		je Prüfung - € -	Zahl	in %
Zahl		in %	Mio. €	in %				
1	381	93	24,4	6,3	21,9	67.800	7	7,5
2	1.914	456	23,8	3,8	13,2	8.300	83	18,2
3	9.234	1.988	21,5	10,1	35,0	5.100	462	23,2
4	100.113	5.212	5,2	8,6	29,9	1.650	2.015	38,7
	Summe	7.749		28,8	100,0			

Lohnsteuer-Außenprüfung 2009								
Größenklasse	Arbeitgeber			Mehrergebnis			Nullfälle	
	insgesamt	davon geprüft		Gesamt		je Prüfung - € -	Zahl	in %
Zahl		in %	Mio. €	in %				
1	397	121	30,5	8,2	25,9	67.700	5	4,1
2	1.944	432	22,2	7,8	24,7	18.100 ²	53	12,3
3	9.271	1.777	19,2	8,5	26,9	4.800	428	24,1
4	99.070	4.801	4,8	7,1	22,5	1.470	1.976	41,2
	Summe	7.131		31,6	100,0			

Die Zeiträume, die von einer Lohnsteuer-Außenprüfung erfasst werden, betragen bis zu fünf Jahre. In den Größenklassen 1 bis 3 prüften die Finanzämter jährlich zwischen 19,2 % und 30,5 % der Arbeitgeber. Damit unterliegen Arbeitgeber, die mindestens 20 Arbeitnehmer beschäftigen, grundsätzlich fortlaufend der Lohnsteuer-Außenprüfung.

Die Prüfungen von Arbeitgebern mit mindestens 100 Beschäftigten führten zu hohen steuerlichen Mehrergebnissen. Diese betragen durchschnittlich je Prüfung in der Größenklasse 1 mehr als 67.000 € und in der Größenklasse 2 mehr als 13.000 €. Selbst Kontrollen bei Arbeitgebern der Größenklasse 3 schlossen im Schnitt mit höheren Steuereinnahmen von fast 5.000 € je Prüfung ab.

Demgegenüber beliefen sich die Mehrergebnisse in der Größenklasse 4 durchschnittlich im Jahr 2008 auf 1.650 € und im Jahr 2009 auf 1.470 € je Prüfung. Dies entspricht weniger als einem Drittel der in der Größenklasse 3 erzielten höheren Steuereinnahmen. Gleichzeitig standen den geringen Mehrergebnissen Nullfallquoten von über 38 % gegenüber.

2.1.2 Prüfungen in der Größenklasse 4

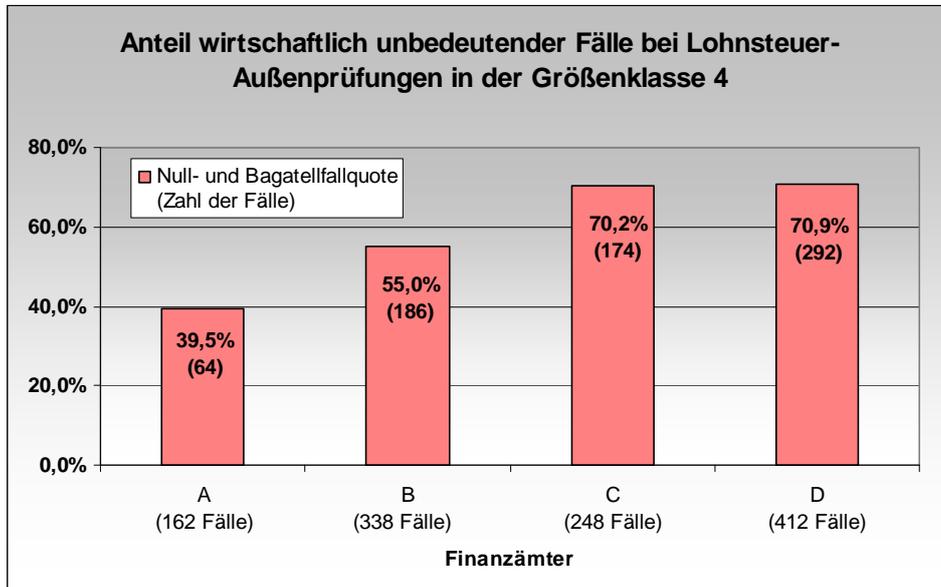
Prüfungen, die ohne oder mit einem Mehrergebnis von weniger als 500 € (sogenannte Bagatellfälle) abschließen, sind aus rein fiskalischer Sicht nicht wirtschaftlich. Damit die Personalkosten für den eingesetzten Prüfer gedeckt werden, muss das Mehrergebnis einer Prüfung mindestens 500 € betragen³. Dieses Resultat

¹ Betragsangaben sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet.

² Korrektur gegenüber Angabe der Steuerverwaltung.

³ Hochrechnung auf der Grundlage durchschnittlich benötigter Fallzeiten und der Personalkosten eines Beamten des mittleren Dienstes der Besoldungsgruppe A 9.

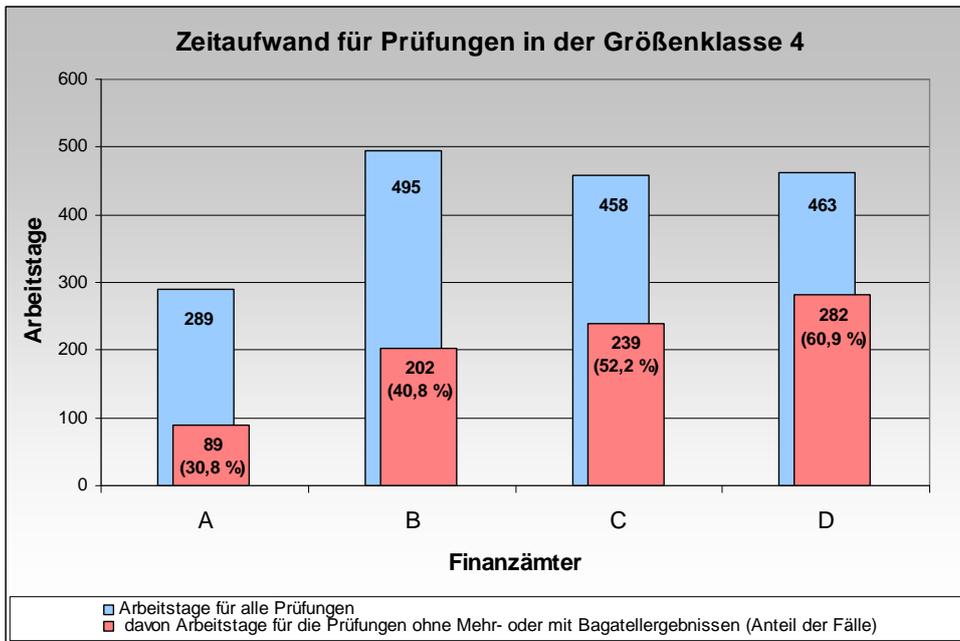
wurde 2008 und 2009 bei vielen Lohnsteuer-Außenprüfungen in der Größenklasse 4 nicht erreicht. Das folgende Diagramm stellt die Ergebnisse der Erhebungen des Rechnungshofs bei vier Finanzämtern dar:



Das Schaubild zeigt die unterschiedlich hohen Anteile an Lohnsteuer-Außenprüfungen ohne oder mit einem nur geringen steuerlichen Mehrergebnis.

Bezogen auf alle 1.160 untersuchten Lohnsteuer-Außenprüfungen lag der Anteil der Null- und Bagatellfälle bei fast 62 %. Die Bandbreite dieser Fälle lag zwischen 39,5 % und 70,9 %.

Die vier Finanzämter verwendeten in den Jahren 2008 und 2009 insgesamt 1.705 Arbeitstage für Lohnsteuer-Außenprüfungen in der Größenklasse 4. Davon entfielen 812 Tage oder 47,6 % auf Prüfungen mit keinem oder einem geringen Mehrergebnis.



Das Schaubild verdeutlicht den Zeitaufwand, der für Prüfungen mit wirtschaftlich unbedeutenden Ergebnissen anfiel.

Hochgerechnet auf alle landesweit durchgeführten Lohnsteuer-Außenprüfungen in der Größenklasse 4 entfielen Personalkosten von 1,6 Mio. €⁴ jährlich auf wirtschaftlich nicht bedeutende Prüfungen. Dies entsprach den Personalkosten von 22 Prüfungskräften.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, auch aus ihrer Sicht bestehe Handlungsbedarf. Es werde weiterhin das Bestreben der Steuerverwaltung sein, die Null- und Bagatellfallquote insbesondere in der Größenklasse 4 zu verringern. Ziel sei es, durch eine risikoorientierte Fallauswahl das Gesamtergebnis zu verbessern.

2.2 Mängel bei der Fallauswahl in der Größenklasse 4

Die Fälle, die von den Lohnsteuer-Außenprüfern untersucht werden sollen, wählen regelmäßig die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen aus. Dabei nutzten Finanzämter die Möglichkeiten zur maschinellen Kennzeichnung von risikoarmen Fällen und deren Aussonderung nur teilweise:

Finanzamt	Arbeitgeber ⁵ Zahl	ausgesonderte Fälle		Zahl der Arbeitgeber für Fallauswahl	Null- und Bagatellfall- quote
		Zahl	in %		
A	3.883	1.588	40,9	2.295	39,5 %
B	3.961	2.113	53,3	1.848	55,0 %
C	3.258	81	2,5	3.177	70,2 %
D	3.571	113	3,2	3.458	70,9 %

Auffällig ist, dass die Finanzämter A und B risikoarme Fälle in erheblichem Umfang vorab maschinell aussonderten. Gleichzeitig wiesen die Lohnsteuer-Außenprüfungen der beiden Finanzämter einen geringeren Anteil an Null- und Bagatellfällen auf.

Das Finanzamt A band im Unterschied zu den anderen drei Finanzämtern erfahrene Prüfer in die Fallauswahl ein. Ergaben sich nach deren Wertung anhand der vorliegenden Arbeitgeber- und Veranlagungsakten keine Prüfungsansätze, unterblieb grundsätzlich eine Lohnsteuer-Außenprüfung. Die Ergebnisse von Erhebungen zu dieser Form der Fallauswahl zeigen, dass hierdurch eine weitere Konzentration auf wirtschaftlich bedeutendere Lohnsteuer-Außenprüfungen möglich ist.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, sie habe die Finanzämter gebeten, von den maschinellen Aussonderungsmöglichkeiten regen Gebrauch zu machen. Die erfolgreiche Fallauswahl des Finanzamts A mit Unterstützung erfahrener Lohnsteuer-Außenprüfer habe offensichtlich zu einer bemerkenswert niedrigen Nullfallquote geführt. Es werde die Aufgabe einer noch einzurichtenden Arbeitsgruppe sein, die Übertragbarkeit der in diesem Finanzamt praktizierten Vorgehensweise zu prüfen sowie alternativ andere geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Fallauswahl zu erarbeiten und die bisherigen Auswahlkriterien zu evaluieren.

2.3 Unzureichende Prüfungsvorbereitungen

Untersuchungen von insgesamt fast 300 Fällen bei den Finanzämtern B, C und D ergaben, dass die Prüfungsvorbereitung verbesserungsbedürftig ist. Lediglich bei drei Lohnsteuer-Außenprüfungen ließ sich nachvollziehen, dass die Prüfungskräfte vor Aufnahme ihrer örtlichen Ermittlungen Einblick in die vorliegenden Veranlagungsakten genommen hatten. Es war in keinem Fall erkennbar, dass sie Prüfungsschwerpunkte festgelegt hatten.

⁴ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2011 des Ministeriums der Finanzen.

⁵ Stand: 17. Dezember 2009.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, die Sachgebietsleiter der Lohnsteuer-Außenprüfung seien gebeten worden, die Prüfer nachhaltig zu einer angemessenen Prüfungsvorbereitung anzuhalten. In bedeutenden Prüfungsfällen sollten auch Prüfungsschwerpunkte festgelegt werden. Dies solle in den Akten dokumentiert werden.

2.4 Zu kleine Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen

In allen 26 rheinland-pfälzischen Finanzämtern sind Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen eingerichtet. Die Personalstärke der einzelnen Einheiten betrug umgerechnet zwischen 1,5 und acht Vollzeitkräften⁶:

Zahl der Finanzämter	Zahl der Vollzeitkräfte
3	mehr als 6
6	mehr als 5 bis 6
4	mehr als 4 bis 5
4	mehr als 3 bis 4
3	mehr als 2 bis 3
6	bis zu 2

Die Hälfte der Finanzämter hatte nur bis zu vier Lohnsteuer-Außenprüfer.

In größeren Einheiten lassen sich der fachliche Austausch und die Einarbeitung neuer Prüfer besser verwirklichen. Personalabgänge und krankheitsbedingte Ausfälle sind einfacher zu kompensieren.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es beabsichtige, die konkreten aufbauorganisatorischen Strukturen der Lohnsteuer-Außenprüfung in die allgemeinen Strukturüberlegungen der "Zukunftsinitiative Steuerverwaltung" einzubeziehen. Es sollten unter Berücksichtigung der Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs qualifizierte Lösungsansätze entwickelt werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf eine stärkere Konzentration der Lohnsteuer-Außenprüfung auf wirtschaftlich bedeutendere Fälle insbesondere in der Größenklasse 4 hinzuwirken,
- b) Möglichkeiten zur maschinellen Aussonderung von risikoarmen Fällen stärker zu nutzen,
- c) für eine ordnungsgemäße Prüfungsvorbereitung und die Festlegung von Prüfungsschwerpunkten Sorge zu tragen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse

- a) der Prüfung einer Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Fallauswahl,
- b) der Überlegungen zur Organisationsstruktur der Lohnsteuer-Außenprüfung zu berichten.

⁶ Teilzeitarbeitsverhältnisse wurden in Vollzeitarbeitsverhältnisse umgerechnet.

Nr. 16

**Steuerverwaltung
- gespeicherte Daten nicht genutzt -**

Der Steuerverwaltung wertete Daten aus elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen nicht aus. Unterbliebene Steuerveranlagungen waren die Folge.

In rund 800 Fällen forderten drei Finanzämter auf Veranlassung des Rechnungshofs Steuererklärungen an. Daraus ergaben sich Einnahmen von mehr als 0,5 Mio. € Bei einer systematischen landesweiten Datenauswertung könnte die Steuerverwaltung für die Veranlagungszeiträume 2005 bis 2008 Mehrergebnisse von geschätzt mehr als 3 Mio. € erzielen.

1 Allgemeines

Bei Arbeitnehmern wird die Einkommensteuer grundsätzlich durch den Lohnsteuerabzug abgegolten. Sie sind daher nur in Ausnahmefällen verpflichtet, eine Einkommensteuererklärung abzugeben.

Die Arbeitgeber müssen seit 2004 die Lohnsteuerbescheinigungen elektronisch an eine zentrale Stelle der Finanzverwaltung - Clearingstelle¹ - übermitteln. Auf diese Daten haben die Steuerverwaltungen der Länder Zugriff. Sie können dadurch feststellen, ob die Arbeitnehmer ihrer Steuererklärungspflicht nachgekommen sind.

Der Bundesrechnungshof stellte 2010 fest², dass die meisten Länder, darunter auch Rheinland-Pfalz, den notwendigen Datenabgleich nicht vorgenommen hatten.

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat bei drei Finanzämtern die Auswirkungen des unterbliebenen Datenabgleichs untersucht. Er hat sich hierbei auf Fälle konzentriert, in denen Arbeitnehmer ermäßigt besteuerten Arbeitslohn (z. B. Abfindungen wegen Beendigung von Arbeitsverhältnissen) oder Lohnersatzleistungen (z. B. Kurzarbeitergeld, Verdienstausfallentschädigungen oder Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld) erhalten haben. Die Prüfung umfasste die Veranlagungszeiträume 2005 bis 2008.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Unterbliebene Steuererklärungen und vermeidbare Steuerausfälle

Der Vergleich der bei der Clearingstelle vorgehaltenen Daten mit denen der Oberfinanzdirektion über die Steuerfestsetzung ergab, dass in mehr als 6.500 Fällen Steuerpflichtige ermäßigt besteuerten Arbeitslohn oder Lohnersatzleistungen erhalten hatten. Diesen Datenbeständen war eine Steuerveranlagung oder -erklärung nicht zugeordnet.

¹ Rechenzentrum der Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf.

² Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes - Weitere Prüfungsergebnisse - vom 12. April 2011, S. 30 ff.

Auf Veranlassung des Rechnungshofs forderten die drei Finanzämter rund 800 Steuererklärungen zu Fällen an, in denen die ermäßigt besteuerten Arbeitslöhne 20.000 € und die Lohnersatzleistungen 5.000 € überschritten. Zwischenzeitlich wurden in den meisten Fällen Veranlagungen durchgeführt. Die Finanzämter erzielten Mehrergebnisse bei der Einkommensteuer, der Kirchensteuer und dem Solidaritätszuschlag. Daneben setzten sie Zinsen fest. Vereinzelt ergaben sich auch Minderergebnisse. Insgesamt stellen sich die Ergebnisse³ wie folgt dar:

	Veranlagungszeitraum				Gesamt
	2005	2006	2007	2008	
ermäßigt besteuertes Arbeitslohn	- 25.000 €	- 22.000 €	57.000 €	27.000 €	37.000 €
Lohnersatzleistungen	114.000 €	109.000 €	130.000 €	157.000 €	510.000 €
Summe	89.000 €	87.000 €	187.000 €	184.000 €	547.000 €

Das Mehrergebnis betrug in den vorgenannten Fällen durchschnittlich rund 700 € je Veranlagung. Es überstieg damit deutlich die Kosten von 47 €⁴, die für eine Veranlagung anfallen.

Bei einer systematischen landesweiten Auswertung der Daten zu ermäßigt besteuertem Arbeitslohn und Lohnersatzleistungen für die Jahre 2005 bis 2008 könnten - geschätzt - Mehrergebnisse von über 3 Mio. € erzielt werden.

Die Feststellungen zeigen, dass viele Steuerpflichtige ihrer Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung nicht nachkamen. Durch einen Datenabgleich können diese ermittelt werden. Dadurch lassen sich erhebliche Steuerausfälle vermeiden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen Daten zu weiteren Tatbeständen (z. B. steuerfreiem Arbeitslohn im Ausland, Freibeträge für Werbungskosten oder außergewöhnliche Belastungen) enthalten, die eine Verpflichtung zur Abgabe der Steuererklärungen begründen können.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, sie habe die Daten aus den elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen für Rheinland-Pfalz bei der Clearingstelle angefordert und erhalten. Die Steuerverwaltung habe begonnen, die Daten auszuwerten. Die Finanzämter erhielten Listen mit aufzugreifenden Fällen. Sie würden angehalten, die Listen im Laufe des Jahres 2012 abzuarbeiten.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, die Daten aus den elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen systematisch landesweit auszuwerten, auf die Vorlage von Steuererklärungen hinzuwirken und Steuerveranlagungen durchzuführen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

³ Beträge sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet.

⁴ Angabe der Oberfinanzdirektion auf der Grundlage eines internen Leistungsvergleichs.

**Nr. 17 Einkommensteuer-Veranlagungen
- Besteuerung der privaten Nutzung von betrieblichen Kraftfahrzeugen häufig fehlerhaft -**

Die Besteuerung der privaten Nutzung von betrieblichen Kraftfahrzeugen wies vielfach Bearbeitungsmängel auf. Diese waren fast ausnahmslos auf unzureichende Sachverhaltsermittlungen zurückzuführen. Daten aus den Steuererklärungen wurden oftmals ungeprüft übernommen, obwohl notwendige Angaben fehlten oder nicht schlüssig waren.

1 Allgemeines

Nutzt ein Steuerpflichtiger einen Personenkraftwagen (Pkw) sowohl zu betrieblichen als auch zu privaten Zwecken, wird das Fahrzeug entweder seinem Betriebs- oder dem Privatvermögen zugeordnet. Überwiegt die betriebliche Nutzung, gehört das Fahrzeug zwingend zum Betriebsvermögen. Bei einer betrieblichen Nutzung zwischen 10 % und 50 % kann der Steuerpflichtige wählen, ob das Fahrzeug dem Betriebsvermögen zugerechnet werden soll; sämtliche Kosten stellen dann Betriebsausgaben dar.

Allerdings dürfen die Inhaber von Betrieben nicht besser gestellt werden als andere Steuerbürger. Daher dürfen die Kosten, die durch die Privatnutzung von Pkws entstanden sind, den betrieblichen Gewinn nicht mindern. Sie sind als Privatentnahme zu erfassen, deren Höhe zumeist nach der sog. Listenpreismethode (auch 1 %-Regelung genannt) pauschal berücksichtigt wird. Die Methode basiert auf der Annahme eines privaten Nutzungsanteils von 30 % bis 35 %. Alternativ kann der private Nutzungsanteil durch ein ordnungsgemäß geführtes Fahrtenbuch und den Nachweis der Gesamtaufwendungen ermittelt werden¹.

Der Rechnungshof hat bei zwei Finanzämtern 265 Einkommensteuer-Veranlagungen daraufhin untersucht, ob die Sachverhalte zutreffend geklärt und hieraus die gebotenen Folgerungen gezogen worden waren. In allen Fällen

- waren die Gewinne durch Einnahmenüberschussrechnung² ermittelt worden,
- gehörte mindestens ein Pkw zum Betriebsvermögen,
- waren laufende Kraftfahrzeugkosten von mindestens 10.000 € als Betriebsausgaben berücksichtigt worden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Bearbeitungsqualität

Mehr als 100 der in die Erhebungen einbezogenen Veranlagungen (38 %) wiesen Bearbeitungsmängel auf. Diese Feststellungen gelten unabhängig davon, ob die betreffenden Fälle nach den Vorgaben der Steuerverwaltung ganz oder teilweise intensiv zu überprüfen waren oder ein maschineller Prüfhinweis ergangen war. Auch die Beteiligung von Sachgebietsleitern an Veranlagungen als Maßnahme der Qualitätssicherung führte nicht zu einer höheren Bearbeitungsqualität.

¹ § 6 Abs. 1 Nr. 4 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. November 2011 (BGBl. I S. 2131).

² § 4 Abs. 3 EStG.

Die Mängel waren fast ausnahmslos auf unzureichende Sachverhaltsermittlungen zurückzuführen. Notwendige Angaben fehlten in Steuererklärungen oder waren nicht schlüssig. Anlageverzeichnisse mit Einzelheiten zu betrieblichen Kraftfahrzeugen lagen regelmäßig nicht vor. Die beiden Finanzämter nutzten zur Verfügung stehende Erkenntnisquellen, wie z. B. die länderumfassende Namensauskunft oder Kraftfahrzeugsteuerdaten, nicht im gebotenen Umfang.

2.2 Fehlerschwerpunkte

Fehlerschwerpunkte lassen sich verschiedenen Bereichen zuordnen:

- Bei etwa einem Viertel der Beanstandungen hatten die Bearbeiter der Finanzämter den von Steuerpflichtigen erklärten Gewinn nicht um einen privaten Nutzungsanteil für einen Pkw des Betriebsvermögens erhöht. Bei keiner Veranlagung hatten die Steuerpflichtigen hinreichend dargelegt, das Fahrzeug nicht zu privaten Zwecken genutzt zu haben. So unterblieb in einem Fall der Ansatz eines Privatanteils, obwohl offensichtlich neben den vier Pkws im Betriebsvermögen kein weiteres Fahrzeug auf den Steuerpflichtigen oder seine Ehefrau zugelassen war.
- In einem weiteren Viertel der beanstandeten Fälle waren private Nutzungsanteile offenbar für zu wenige Fahrzeuge angesetzt. Die Bearbeiter sahen von weiteren Ermittlungen ab, wenn für ein Fahrzeug ein privater Nutzungsanteil erklärt worden war. Dadurch wurden die Kosten für das zweite Fahrzeug oder für mehrere weitere Fahrzeuge in voller Höhe als Betriebsausgaben anerkannt. Unberücksichtigt blieb, dass Ehegatten oder andere Familienangehörige die Fahrzeuge wahrscheinlich ebenfalls nutzten. Das war beispielsweise bei einem verheirateten Steuerpflichtigen mit drei Kindern der Fall. Neben einem im Anlageverzeichnis ausgewiesenen Pkw hatte er noch drei weitere Fahrzeuge geleast. Das Finanzamt berücksichtigte erklärungsgemäß lediglich für ein Fahrzeug einen privaten Nutzungsanteil.
- Bearbeitungsmängel waren auch bei der Anwendung der Listenpreismethode festzustellen. Diese ist nur bei Pkws anzuwenden, die zum notwendigen Betriebsvermögen gehören, also zu mehr als 50 % betrieblich genutzt werden³. Überwiegt dagegen die private Nutzung, muss dieser Anteil vordringlich mithilfe eines Fahrtenbuchs ermittelt werden. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren konkrete Ermittlungen zum betrieblichen Nutzungsumfang die Ausnahme. Sie unterblieben selbst bei Berufsgruppen, bei denen erfahrungsgemäß nur in geringem Umfang betriebliche Fahrten anfallen.
- In einer Vielzahl von Fällen war die Höhe des bei der Veranlagung angesetzten privaten Nutzungsanteils nicht nachvollziehbar. Häufig erschien es nicht möglich, dass der private Nutzungsanteil entsprechend den rechtlichen Vorgaben ermittelt sein konnte.
- Analog zum Werbungskostenabzug bei Arbeitnehmern dürfen sich Fahrten zwischen Wohnung und Betriebsstätte steuerlich nicht mit den tatsächlichen Kosten, sondern nur mit der Entfernungspauschale⁴ auswirken. Die Betriebsausgaben sind entsprechend zu kürzen. Die gebotenen Kürzungen unterblieben selbst in Fällen großer Entfernungen oder teurer Fahrzeuge.

³ Neuregelung durch das Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen - MissbrStGestEG - vom 28. April 2006 (BGBl. I S. 1095)

⁴ § 4 Abs. 5 Nr. 6 Sätze 1 und 2 i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 EStG.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, die aufgegriffenen Fehlerschwerpunkte beruhen grundsätzlich auf nachvollziehbaren, zum Teil groben Unschlüssigkeiten, die einen Bearbeiter bei isolierter Betrachtung zu einer insoweit intensiveren Prüfung hätten veranlassen sollen. Die regelmäßige Dauerwirkung der Sachverhalte gebe Anlass, in den betreffenden Einzelfällen in dem nächstmöglichen Veranlagungszeitraum gegebenenfalls eine Prüfung vorzunehmen.

Zu den Mängeln bei der Anwendung der Listenpreismethode hat die Oberfinanzdirektion ausgeführt, die Feststellungen des Rechnungshofs seien wenig überraschend. Entsprechende Sachverhaltsermittlungen würden regelmäßig eine erhebliche Bearbeitungszeit erfordern, weil die Auffassungen von Steuerpflichtigen, -beratern und -verwaltung hier zuweilen weit auseinanderlägen. Die Innendienst-Bearbeiter scheuten insoweit den Aufgriff, da sie ein zeitaufwendiges Verfahren mit ungewissem Ausgang befürchteten.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung zumindest eine Prüfung der Angaben der Steuerpflichtigen auf ihre Schlüssigkeit erfordern.

2.3 Ungerechtfertigte Steuervorteile durch Nutzungseinlagen

Steuerpflichtige nutzen bisweilen zu betrieblichen Zwecken Pkws, die nicht zu ihrem Betriebsvermögen gehören (Nutzungseinlage). Sie können dann für die betrieblichen Fahrten den pauschalen Kilometersatz für Reisekosten von 0,30 € je Fahrkilometer geltend machen. Dieser Kilometersatz darf aber nicht zugrunde gelegt werden, wenn der Pkw zu mehr als 50 % betrieblich genutzt wird. Dann sind nur die tatsächlich entstandenen Kosten als Betriebsausgaben abzugsfähig.

Bei 36 in die Erhebungen einbezogenen Veranlagungen hatten die Finanzämter teilweise erhebliche Beträge für Kraftfahrzeugkosten als Betriebsausgaben anerkannt, obwohl kein Fahrzeug zum Betriebsvermögen gehörte.

In den betroffenen Fällen hätten die Fahrzeuge jährliche Laufleistungen von bis zu 120.000 km haben müssen, um die Nutzungseinlagen zu rechtfertigen. Zudem war zu beachten, dass die pauschalen Kilometersätze nicht angesetzt werden dürfen, wenn sie zu einer offensichtlich unzutreffenden Besteuerung führen. Dazu kann es besonders bei hohen Fahrleistungen und älteren, bereits abgeschriebenen Fahrzeugen kommen.

Auffällig war beispielsweise der Fall eines Steuerpflichtigen, der nach einer Bescheinigung seines Arbeitgebers an mehr als 240 Tagen mindestens acht Stunden täglich beruflich im Außendienst mit einem Firmenwagen unterwegs gewesen war. Er gab an, zusätzlich nebenberuflich mit einem privaten Pkw an mehr als 100 Tagen über 55.000 Kilometer zurückgelegt zu haben. Das entsprach einer Strecke von mehr als 500 km täglich. Obwohl diese Angaben nicht schlüssig waren, hatte das Finanzamt Fahrzeugkosten von rund 16.600 € ungeprüft zum Abzug zugelassen.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, die vom Rechnungshof dargestellten Fälle der Nutzungseinlagen sollten im Rahmen der geltenden Bearbeitungsgrundsätze grundsätzlich aufgegriffen werden.

2.4 Qualität von Steuerveranlagungen verbesserungsbedürftig

Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen die Notwendigkeit zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität.

- Bei der steuerlichen Berücksichtigung der privaten Nutzung betrieblicher Kraftfahrzeuge handelt es sich um einen Bereich der Gewinneinkünfte. Dieser sollte von den Bearbeitern im Innendienst zumindest überschlägig überprüft werden. Geschieht dies nicht, besteht wegen der Dauersachverhalte in einer Vielzahl von Fällen ein erhebliches Steuerausfallrisiko. Deshalb sollten die mit der Einkommensteuer-Veranlagung betrauten Bediensteten für die Problematik der privaten Kraftfahrzeugnutzung nochmals sensibilisiert werden.
- Für eine zutreffende Steuerfestsetzung ist eine ausreichende Kenntnis über die zu besteuern Sachverhalte notwendig. Daher sollten die Steuererklärungsvordrucke wesentlich mehr Informationen über die private Nutzung betrieblicher Kraftfahrzeuge enthalten. Bis zum Veranlagungszeitraum 2000 sahen die Formulare dazu detailliertere Angaben vor. In den zuständigen länderübergreifenden Gremien sollte darauf hingewirkt werden, dass entsprechende Angaben zur privaten Kraftfahrzeugnutzung wieder in die Vordrucke aufgenommen werden.
- Detailliertere Angaben würden zugleich die Wirksamkeit der von der Steuerverwaltung eingesetzten maschinellen Risikomanagementsysteme erhöhen. Dazu ist es erforderlich, dass die notwendigen Daten in den dafür jeweils vorgesehenen Kennziffern erfasst werden.

Sowohl die Steuerpflichtigen und ihre steuerlichen Berater als auch die Bearbeiter der Finanzämter hatten Schwierigkeiten, erforderliche Daten zutreffend in die Vordrucke einzutragen. Das galt besonders für die standardisierte Gewinnermittlung der Anlage EÜR, einen amtlichen Vordruck, der seit dem Veranlagungszeitraum 2005 bei jeder Einnahmenüberschussrechnung einzureichen ist. In der Folge führten maschinelle Auswertungen (Risikofilter) regelmäßig zu ungeeigneten Prüfhinweisen. Diese Hinweise waren zwar zahlreich, aber für zielgerichtete Prüfungen zu unkonkret. Außerdem waren Vorjahresvergleiche nicht möglich. Insoweit sollte einem fehlerhaften Datenbestand vorgebeugt werden.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, der Aussage, dass die private Nutzung betrieblicher Fahrzeuge einer der wenigen Themenbereiche sei, die im Veranlagungs-Innendienst zumindest überschlägig geprüft werden könnten, werde grundsätzlich zugestimmt. Eine "gänzliche Vernachlässigung" dieses Bereichs sei nicht gegeben und auch nicht beabsichtigt. Es sei davon auszugehen, dass den Bearbeitern die steuerliche Bedeutung der privaten Nutzung betrieblicher Pkws durchaus bewusst sei. Das Thema sei Gegenstand sowohl der theoretischen wie auch der praktischen Ausbildung. Die aufgedeckten Fehlerschwerpunkte seien den Einkommensteuer-Hauptsachgebietsleitern und den -Hauptsachbearbeitern der Finanzämter in einem Erfahrungsaustausch vorgestellt worden. Die Erkenntnisse würden an die zuständigen Bearbeiter in den Finanzämtern weitergegeben.

Die Empfehlung, zusätzliche Angaben in den Steuererklärungsvordrucken zu den privaten Anteilen an den Kraftfahrzeugkosten zu verlangen, werde nicht befürwortet. Den Steuerbürgern möchte man nicht mehr Bürokratie zumuten. Eine entsprechende Anforderung bei der Vordruckkommission erscheine nicht erfolgversprechend.

Eine korrekte Datenerfassung sei wesentliche Voraussetzung für die Funktionalität eines maschinellen Risikomanagements. Die Bearbeiter in den Finanzämtern seien hinsichtlich der Anlage EÜR mit Kurzinformationen zur Erfassung korrekter, insbesondere geänderter Daten angehalten worden. Eine Verbesserung der Hinweisausgabe zur Anlage EÜR sei zwar möglich, bedinge aber unter anderem eine

Erweiterung der Erklärungsvordrucke. Die bisherige Datenstruktur der Anlage EÜR lasse eine effektivere Ausgabe von Hinweisen nicht zu.

Dazu merkt der Rechnungshof an, dass die derzeit verwendeten Vordrucke die notwendigen Informationen über den zu steuernden Sachverhalt nicht liefern. Insoweit besteht die Gefahr fehlerhafter Steuerveranlagungen. Eine sachgerechte Veranlagung dürfte den mit detaillierteren Erklärungsvordrucken verbundenen geringen Mehraufwand für die Steuerpflichtigen rechtfertigen⁵. Dieser ist wesentlich geringer als der Aufwand, der durch ggf. erforderliche Sachverhaltsklärungen bei nicht schlüssigen oder fehlenden Angaben von Steuerpflichtigen entstehen kann.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die mit der Einkommensteuer-Veranlagung betrauten Bediensteten für die Problematik der privaten Kraftfahrzeugnutzung zu sensibilisieren, Schulungen anzubieten und auf eine sorgfältigere Sachverhaltsaufklärung hinzuweisen,
- b) verstärkt darauf hinzuwirken, dass Steuererklärungsdaten korrekt eingetragen und erfasst werden.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Vertreter der rheinland-pfälzischen Steuerverwaltung in den zuständigen länderübergreifenden Gremien auf eine Verbesserung der Steuererklärungsvordrucke hinwirken.

⁵ In diesem Sinne jetzt auch der Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung über den Vollzug der Steuergesetze, insbesondere im Arbeitnehmerbereich, vom 17. Januar 2012, S. 36.

Nr. 18

**Fachhochschule Kaiserslautern
- Verringerung von Bau- und Folgekosten durch
wirtschaftlichere Planung -**

Grobkostenschätzungen bildeten keine geeignete Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Standort der Fachhochschule und für die Veranschlagung im Haushalt. Kosten von bis zu 50 Mio. € blieben unberücksichtigt.

Die Planung von Umbau-, Sanierungs- und Neubaumaßnahmen war teilweise nicht wirtschaftlich. Beispielsweise waren vier Glasdächer über Innenhöfen nicht erforderlich. Außenanlagen waren zu aufwendig gestaltet. Weitere Kosten können durch eine neue Planungskonzeption für ein Verwaltungsgebäude eingespart werden.

Bau- und Baunebenkosten waren vom Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" zu hoch angesetzt oder nicht hinreichend begründet. Das Ministerium der Finanzen setzte aufgrund eigener Prüfungen und Feststellungen des Rechnungshofs einen Kostenrahmen von knapp 102 Mio. € fest, der um mehr als 10 Mio. € unter den vom Landesbetrieb ermittelten Gesamtbaukosten lag.

Die Kalkulation der an den Landesbetrieb zu entrichtenden Nutzungsentgelte basierte auf zu hohen und teilweise ungenau ermittelten Kosten. So waren die Ansätze für die Instandhaltungskosten in der Nutzungsentgeltkalkulation und in der Kostenberechnung widersprüchlich. Sie wiesen eine Differenz von bis zu 38 Mio. € auf.

Durch eine energieeffiziente Bauweise und ein wirksames Energiemanagement können über einen Zeitraum von 30 Jahren Betriebskosten von mindestens 18 Mio. € vermieden werden.

1 Allgemeines

Die Fachhochschule ist in Kaiserslautern an den Standorten "Morlauerer Straße" und "Ehemaliges Kammgangelände" untergebracht. Sie soll auf dem ehemaligen Kammgangelände zusammengeführt und auf eine Kapazität von 2.100 Studienplätzen ausgebaut werden. Grundlage für die Standortentscheidung war eine im Jahr 2005 erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung".



Das Luftbild zeigt das ehemalige Kammgarngelände.

Nach den Angaben in den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2009 bis 2011 werden für die "Herrichtung und Erweiterung auf dem Gelände der ehem. Kammgarnspinnerei" Kosten von 105 Mio. € erwartet¹. Grundlage für diesen Ansatz war die Kostenvoranmeldung -Bau- (KVM-Bau-) des Landesbetriebs vom Juli 2008. In der Haushaltsunterlage -Bau- (HU-Bau-) vom April 2010, die die haushaltsrechtliche Basis für die Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt und eine verbindliche Richtschnur für die Bauausführung darstellt, waren dagegen Gesamtbaukosten von 118 Mio. € ausgebracht.

Im Juni 2011 wurde mit ersten Abrissarbeiten begonnen. Die Baumaßnahme soll abschnittsweise realisiert und bis Januar 2018 fertiggestellt werden.

Der Rechnungshof hat die Planung von der Aufstellung der KVM-Bau- bis zur Genehmigung der HU-Bau- begleitend geprüft. Insbesondere hat er untersucht, ob die Kosten sachgerecht ermittelt wurden sowie Investitions- und Folgekosten verringert werden können. Damit knüpfte er an die Prüfungen des Raumbedarfsplans der Fachhochschule und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Landesbetriebs zum künftigen Standort in Kaiserslautern an².

Die nachfolgend dargestellten Planungsänderungen und Einsparungen beruhen auf Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs, Vorschlägen des Ministeriums der Finanzen und des Landesbetriebs sowie auf gemeinsam angestellten Überlegungen.

¹ Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 20 Hochbaumaßnahmen des Landes, Bauunterhaltung und allgemeiner Grunderwerb - Übersicht über die Abwicklung der Bauinvestitionen im Wirtschaftsplan des LBB entsprechend HGB (Plan).

² Jahresbericht 2003 - Ergänzung des Beitrags Nr. 10, hier: Raumbedarf der Fachhochschule Kaiserslautern - (Drucksache 14/3127), Stellungnahme der Landesregierung zum Beitrag Nr. 10 (Drucksache 14/3226), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/3240, S. 7), 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), Vorlage des Rechnungshofs vom 20. Juni 2005 an den Haushalts- und Finanzausschuss (Vorlage 14/4465), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/4243, S. 16), Beschluss des Landtags vom 7. Juli 2005 (Plenarprotokoll 14/98, S. 6555), Vorlage des Rechnungshofs vom 14. November 2005 an den Haushalts- und Finanzausschuss (Vorlage 14/4852), Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 24. November 2005 (Protokoll Teil II S. 5 bis 9).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mängel bei der Planung und den Kostenermittlungen

2.1.1 Grobkostenschätzungen

Nach den Angaben im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004 wurden für die Maßnahme Gesamtbaukosten von 50 Mio. € erwartet³. Grundlage hierfür war eine Grobkostenschätzung. Die 2005 durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Landesbetriebs ging - ebenfalls auf Basis einer Grobkostenschätzung - von Gesamtkosten von 59,5 Mio. € aus.

Die Grobkostenschätzungen waren ungenau und unvollständig. Beispielsweise blieben Kosten von rund 45 Mio. € für den Bau von Forschungs- und Studienkollegflächen, für den Umbau und die Sanierung bestehender Gebäude sowie für die Erschließung der Liegenschaft und Herrichtung der Außenanlagen unberücksichtigt. Diese Schätzungen bildeten somit keine geeignete Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Standort der Fachhochschule. Außerdem setzt eine sachgerechte Veranschlagung im Haushalts-/Wirtschaftsplan eine mit größtmöglicher Genauigkeit vorgenommene Ermittlung oder Schätzung der Bau- und Folgekosten voraus⁴.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass Investitions- und Folgekosten vollständig und auf realistischer Grundlage ermittelt werden müssen. Es werde für die Ermittlung der Lebenszykluskosten als wichtige Entscheidungsgrundlage bereits im frühen Planungsstadium von Baumaßnahmen ein detailliertes Konzept entwickeln, das in die "Richtlinien für Bauaufgaben des Landes - RLBau" aufgenommen werde.

2.1.2 Reduzierung des Neubaubedarfs

Der im Jahr 2000 aufgestellte und nach Prüfung durch den Rechnungshof vom Ministerium genehmigte Raumbedarfsplan weist für die Fachhochschule eine Hauptnutzfläche von insgesamt 22.928 m² aus.

Vor Beginn der Planung ging der Landesbetrieb davon aus, dass 6.532 m² in vorhandenen Gebäuden untergebracht werden können und der übrige Flächenbedarf weitgehend durch Neubauten zu decken ist. Der Rechnungshof wies darauf hin, dass insbesondere durch die Verlagerung von Nutzungen in vorhandene Gebäude auf dem ehemaligen Kammgarngelände der Flächenbedarf für Neubauten reduziert werden könne.

Bei der weiteren Planung wurden zusätzlich 700 m² Hauptnutzflächen in vorhandenen Gebäuden untergebracht und Kosten für entsprechende Neubauten vermieden.

2.1.3 Geplante Baumaßnahmen und zugrunde gelegte Kostenermittlungen

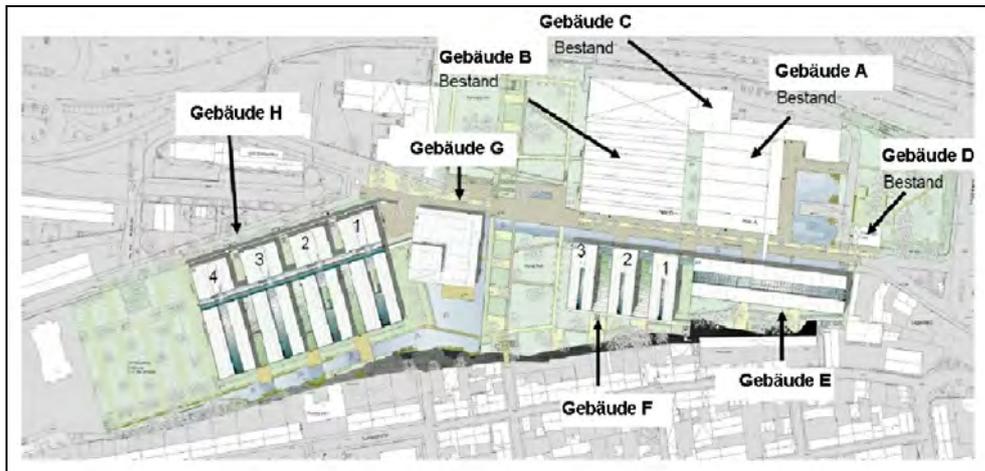
Mit der Zusammenführung der Fachhochschule Kaiserslautern an einem Standort wird auch das Ziel verfolgt, Gebäude mit hoher Energieeffizienz und ökologischer Qualität zu errichten sowie Bau- und Folgekosten nach dem Lebenszyklusansatz⁵ wirtschaftlich zu optimieren.

³ Einzelplan 12 Hochbau und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 15 Maßnahmen nach dem Hochschulbauförderungsgesetz, Titel 791 01 Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes für Maßnahmen nach dem Hochschulbauförderungsgesetz.

⁴ § 24 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 11 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, und Nr. 1.2 zu § 11 VV-LHO.

⁵ Hierbei werden die Bau- und Folgekosten in ihrer Gesamtheit betrachtet, um den Ressourceneinsatz über den gesamten Lebenszyklus einer Immobilie (Planung, Errichtung, Nutzung, Abriss/Verwertung) zu optimieren.

Nach der Planung, mit der der erste Preisträger eines 2006 ausgelobten Architektenwettbewerbs beauftragt worden war, sind folgende Neubauten und Bestandsnutzungen vorgesehen:



Der Übersichtsplan zeigt die auf dem ehemaligen Kammgarn Gelände vorhandenen Gebäude (Bestand) und die geplanten Neubauten.

Das Gebäude E sollte umgebaut werden und die Bibliothek sowie Seminarräume aufnehmen. Alte Fabrikhallen sollten abgerissen und an deren Stelle der Bauteil F mit Büroräumen und der Bauteil H mit Labor, Werkstatt- und Büroräumen als Neubauten hinter alten Fabrikfassaden errichtet werden. Der Bauteil G mit Mensa, Cafeteria und Aula war dagegen als freistehender Neubau konzipiert.

Folgende Feststellungen wurden getroffen:

- **Umbau und Sanierung vorhandener Gebäude**

An den Gebäuden A und B sollten bauliche Mängel beseitigt und die Energieeffizienz verbessert werden.

Die Kostenschätzung wies Baukosten von 13,5 Mio. € aus. Allerdings waren die zugrunde gelegten Massenermittlungen ungenau. Die auszuführenden Maßnahmen waren teilweise unwirtschaftlich. Nach Prüfung der HU-Bau wurden die Baukosten auf 11,6 Mio. € verringert.

Das Gebäude E sollte entkernt und energetisch saniert werden. Eine zunächst in Betracht gezogene vorgehängte Glas- oder Stahlfassade war zu aufwendig. Der Rechnungshof schlug eine Fassadendämmung mit einem Wärmedämmverbundsystem vor. Diesem Vorschlag folgte der Landesbetrieb im Bereich der Gebäuderückseite. Für die übrigen Fassaden sah er eine kombinierte Außen- und Innendämmung vor. Anschließend verringerte das Ministerium bei der Kostenfestsetzung im März 2011 den Kostenrahmen von 10,1 Mio. € auf 9,1 Mio. €

Die kombinierte Außen- und Innendämmung ist im Unterschied zu dem vorgeschlagenen Wärmedämmverbundsystem bauphysikalisch und konstruktiv problematisch. Würde der Vorschlag des Rechnungshofs vollständig umgesetzt, ließen sich weitere Baukosten vermeiden und die Energieeffizienz verbessern.

Das Ministerium hat erklärt, die Dämmmaßnahmen sollten bei der Ausführungsplanung nochmals mit dem Ziel untersucht werden, der wirtschaftlichsten und bauphysikalisch günstigsten Lösung den Vorzug zu geben.

- **Neuplanung Gebäude F**

Das Planungskonzept für das Gebäude F sah den Erhalt der Fassaden von zwei alten Fabrikhallen vor. Dahinter sollten drei miteinander verbundene dreigeschossige Baukörper neu errichtet und die dazwischen liegenden Atrien mit Glasdächern überdeckt werden.

Die Baukosten waren mit 9,5 Mio. € zu gering geschätzt und wären im Fall der Ausführung voraussichtlich deutlich überschritten worden. Das Planungskonzept war wegen des zusätzlichen Aufwands für den Erhalt der alten Fabrikfassaden, der Mehrkosten für die Glasdächer und der überbauten Fläche von insgesamt rund 2.800 m² unwirtschaftlich. Die geringe Zahl und unzuweckmäßige Anordnung von Fensteröffnungen hätte sich zudem nachteilig auf die Nutzung des Verwaltungsgebäudes ausgewirkt.

Aufgrund dieser Feststellungen wurde das Gebäude F neu geplant.



Die Abbildung zeigt die Außenansicht des Gebäudes F nach der Neuplanung.

In dem neuen Planungskonzept ist der Erhalt der alten Fabrikfassade nicht mehr vorgesehen. Mehrkosten für die Sicherung und Instandsetzung der Fassade entfallen. Auf die Atrien mit Glasdächern wird zugunsten eines offenen Innenhofs verzichtet. Die Baukosten reduzieren sich dadurch auf 8,8 Mio. €. Der jetzt vorgesehene viergeschossige Baukörper ist erheblich kompakter und ermöglicht eine bessere natürliche Belichtung der Räume sowie eine höhere Energieeffizienz. Die überbaute Fläche beträgt nur noch rund 1.300 m², so dass mehr Platz für künftige Erweiterungen bleibt.

- **Überdachte Atrien beim Gebäude H**

Für das Gebäude H waren vier über eine Querspange verbundene Baukörper vorgesehen. Über den Innenhöfen zwischen den Baukörpern waren drei Glasdächer geplant. Von den in der Kostenberechnung zur HU-Bau- ausgewiesenen Baukosten von insgesamt 44,2 Mio. € entfielen 0,9 Mio. € auf die Glasdächer.

Der Rechnungshof empfahl, die Wirtschaftlichkeit dieser Konstruktionen hinsichtlich der Bau- und Folgekosten zu untersuchen. Detaillierte Ermittlungen ergaben daraufhin Investitionskosten von 1,5 Mio. € für die Glasdächer einschließlich Sonnenschutz. Da sich dieser Betrag über einen Zeitraum von 30 Jahren voraussichtlich nicht durch Einsparungen bei den Energie- und Reinigungskosten amortisieren wird, wurde bei der Überarbeitung der Planung auf die Glasdächer verzichtet.

- **Außenanlagen**

Die Gestaltung der Außenanlagen mit geschätzten Baukosten von 9,7 Mio. € war zu aufwendig. Es waren zu viele befestigte Flächen und Wasserflächen vorgesehen. Stege und Brücken waren überdimensioniert.

Das Ministerium hat bei der Kostenfestsetzung den Kostenrahmen für die Außenanlagen auf 6,1 Mio. € verringert.

2.2 Korrekturbedürftige Kostenberechnung

Trotz weitgehender Umsetzung der vom Rechnungshof empfohlenen wirtschaftlicheren Lösungen schloss die vom Landesbetrieb im April 2010 vorgelegte HU-Bau- mit Gesamtkosten von nahezu 118 Mio. € ab. Hinzu kamen Kosten von mehr als 2 Mio. € für die Erhaltung einer historischen Fabrikfassade vor dem Gebäude H. Damit liegen die Ansätze um 15 Mio. € über den in den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2009 bis 2011 dargestellten Gesamtbaukosten.

2.2.1 Berichtigung von Bau- und Baunebenkosten

Kosten waren in der HU-Bau- zu hoch angesetzt oder nicht hinreichend begründet. Beispiele:

- In die Kostenberechnung waren 3,3 Mio. € für Fotovoltaikanlagen einbezogen, die von einem Investor finanziert, errichtet und betrieben werden sollen.
- Die Errichtung eines Parkdecks mit Kosten von 2,9 Mio. € ist entbehrlich, da die erforderlichen Kfz-Stellplätze ebenerdig nachgewiesen werden können.
- In einzelnen Kostengruppen bestanden erhebliche Abweichungen zwischen den detaillierten Einzelermittlungen und den in der HU-Bau- ausgewiesenen Gesamtbaukosten. Dies betraf u. a. Kostenansätze für Unvorhersehbares und pauschale Erhöhungen der Kosten für Fassaden, deren Ausführungsart noch nicht abschließend geklärt war.
- Baunebenkosten von 17,1 Mio. € hatte der Landesbetrieb lediglich auf der Grundlage der Kostenschätzung zur KVM - Bau - ermittelt. Weitere Baunebenkosten von 5,9 Mio. € beruhten teilweise auf fehlerhaften oder pauschalen Annahmen.

2.2.2 Ersteinrichtung

In der HU-Bau- waren Kosten von 7,4 Mio. € für die Ersteinrichtung des Gebäudes H mit Großgeräten und -laborausstattungen angesetzt. Hierzu wurde Folgendes bemerkt:

- Die Finanzierung der Ersteinrichtung ist nicht Aufgabe des Landesbetriebs. Aus Gründen der Haushaltsklarheit sollten diese Ansätze aus den Gesamtbaukosten herausgenommen und gesondert veranschlagt werden.
- Nach der Regierungsvorlage des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2012/2013 wurden die gebotenen Folgerungen insofern gezogen, als die Kosten der Ersteinrichtung getrennt von den Baukosten angesetzt sind⁶. Allerdings ist der Kostenanstieg um 1,7 Mio. € (einschließlich Planungskosten) der Höhe nach nicht nachvollziehbar und bedarf der Überprüfung.
- Bei der Festlegung des Raumbedarfs und den qualitativen Bedarfsanforderungen⁷ waren die erforderlichen Ersteinrichtungen für mehrere Bereiche nur ungenau beschrieben. Dadurch waren die finanziellen Auswirkungen nicht hinreichend transparent.
- Nach den vom ehemaligen Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur im Februar 2011 mitgeteilten voraussichtlichen Nutzungszeiten ist die erwartete Auslastung der Großgeräte teilweise gering. Daher sollte eine Kooperation mit der Technischen Universität Kaiserslautern angestrebt werden.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, im Zuge des weiteren Bauverfahrens werde die Fachhochschule aufgefordert, die aus ihrer Sicht notwendige Ersteinrichtung zu beziffern. Im Rahmen der Prüfung und möglichen Genehmigung würden

⁶ Einzelplan 12 Hochbau und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 15 Hochschulinvestitionen, Titel 812 09 Ausgaben für Ersteinrichtungen bei Hochschulen.

⁷ E 2.2 Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz (RLBau).

durch die Ministerien für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur sowie der Finanzen Art und Umfang der geplanten Ersteinrichtungen untersucht. Hierunter falle auch eine mögliche Kooperation mit der Technischen Universität Kaiserslautern. Des Weiteren hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur zugesagt, künftig bereits bei der Bedarfsplanung die Möglichkeiten der Finanzierung der Ersteinrichtung zu prüfen.

2.2.3 Gesamtbaukosten

Auf der Grundlage der Feststellungen des Rechnungshofs, eigener Prüfungen und ergänzender Erörterungen setzte das Ministerium der Finanzen die Gesamtbaukosten auf 101,9 Mio. € fest⁸.

Der lange Zeitraum bis zur Fertigstellung der Gesamtmaßnahme birgt das Risiko, dass aufgrund von Preissteigerungen der vorgenannte Kostenrahmen nicht eingehalten werden kann. Bei eventuellen Mehrkosten sollten Einsparvorschläge zur Gegenfinanzierung erarbeitet werden.

Das Ministerium hat erklärt, die vorausschauende Betrachtung der Kostenentwicklung mittels der ständig fortzuschreibenden Kostenkontrollübersichten ermögliche es, rechtzeitig kostensteuernde Maßnahmen zur Einhaltung des genehmigten Kostenrahmens zu ergreifen. Gegebenenfalls müsse hierzu auch eine Verringerung des Leistungsumfangs durch eine vereinfachte Ausführung der letzten Realisierungsabschnitte in Erwägung gezogen werden.

2.3 Änderungsbedarf bei der Nutzungsentgeltkalkulation

Zusätzlich zu dem bisher von der Fachhochschule entrichteten Entgelt von rund 1,3 Mio. € jährlich für die Nutzung bestehender Gebäude ermittelte der Landesbetrieb ein Nutzungsentgelt von 8,2 Mio. € jährlich. Kalkulationsgrundlage waren die in der HU-Bau- ausgewiesenen Gesamtbaukosten von 114,6 Mio. € (ohne Fotovoltaikanlage). Aufgrund des abweichenden - vom Ministerium festgesetzten - Kostenrahmens schlug der Rechnungshof vor, das Nutzungsentgelt auf der Grundlage der Ausschreibungsergebnisse gebäudeweise neu zu kalkulieren.

Hierbei darf nicht außer Acht bleiben, dass die in der Kalkulation berücksichtigten Bauunterhaltungskosten von 1,3 Mio. € jährlich nur pauschal ermittelt wurden. Würden die in der HU-Bau- angesetzten Bauunterhaltungskosten von lediglich 0,4 Mio. € jährlich zugrunde gelegt, ergäben sich für den Haushalt der Fachhochschule bei einer Vertragslaufzeit von 30 Jahren um 38 Mio. € geringere Belastungen.

Dies verdeutlicht, dass die aus der Fachliteratur und aus Erfahrungswerten abgeleitete Ermittlung der Bauunterhaltungskosten bei der Aufstellung der HU-Bau- und der Nutzungsentgeltkalkulation zu ungenau ist. Der Rechnungshof hält eine objektbezogene Planung und Ermittlung der Bauunterhaltungskosten sowie die Festlegung von Instandhaltungsstrategien nach einheitlichen Kriterien für erforderlich.

Das Ministerium hat erklärt, nach Submission der Hauptgewerke solle ein aktualisiertes Nutzungsentgeltangebot vorgelegt werden. Im Rahmen der Ermittlung der Lebenszykluskosten sollten auch die Bauunterhaltungskosten als elementare Einflussgröße auf die Nutzungskosten nach einheitlichen Maßstäben noch detaillierter erfasst werden, um als Entscheidungshilfe bereits im frühen Planungsstadium von Baumaßnahmen zur Verfügung zu stehen.

⁸ Einschließlich 2,1 Mio. € für den Erhalt einer historischen Fabrikfassade und 1,2 Mio. € Reserven für Unvorhersehbares.

2.4 Einsparung bei den Betriebskosten erfordert wirksames Energiemanagement

Für Energie- und Wasserverbrauch setzte der Landesbetrieb in der HU-Bau- Kosten von 451.000 € jährlich an. Insoweit werden künftig erhebliche Einsparungen erwartet. Denn diese Kosten betragen 2010 an den Standorten "Morlauterer Straße" und "Ehemaliges Kammgarngelände" rund 575.000 €. Hochgerechnet auf die künftig rund 11.000 m² größere Mietfläche wäre nach dem derzeitigen energetischen Standard eine Steigerung der Energie- und Wasserkosten auf rund 780.000 € jährlich zu erwarten. Auf 30 Jahre betrachtet sind durch die energieeffiziente Bauweise unter Annahme einer 4 %igen jährlichen Energiepreissteigerung Kostenvorteile von mindestens 18 Mio. € zu erwarten.

Allerdings können Einsparungen in dieser Größenordnung nur erzielt werden, wenn der Betrieb durch ein wirksames Energiemanagement bei der Fachhochschule gesteuert und optimiert wird.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Fachhochschule Kaiserslautern habe sich entschieden, an dem Projekt "Energiecontrolling an den Hochschulen des Landes" teilzunehmen. Die Infrastruktur dafür sei bereits eingerichtet und das zuständige Personal sei geschult. Für die Standorte Zweibrücken und Pirmasens sei das Projekt bereits aktiviert. Für den Standort Kaiserslautern solle dieses im Rahmen der anstehenden Baumaßnahme umgesetzt werden. Ergänzend dazu werde der Fachhochschule empfohlen, ein bedarfsorientiertes Facility Management-Konzept durch den Landesbetrieb entwickeln zu lassen und einzurichten. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur werde sich dafür einsetzen, dass bei der Fachhochschule Kaiserslautern ein wirksames Energiemanagement eingerichtet werde.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Investitions- und Folgekosten für die Veranschlagung im Haushalt und für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln oder zu schätzen,
- b) die Planung der Maßnahmen im Hinblick auf die aufgezeigten Möglichkeiten zur Verringerung der Investitions- und Folgekosten zu überarbeiten,
- c) die Kostenberechnung zu berichtigen,
- d) die Kosten der Ersteinrichtung getrennt von den Baukosten zu veranschlagen und bereits bei der Bedarfsplanung die Möglichkeiten der Finanzierung zu prüfen,
- e) Art, Umfang und Kosten der geplanten Ersteinrichtungen zu überprüfen sowie Möglichkeiten zu einer besseren Auslastung zu untersuchen,
- f) darauf hinzuwirken, dass der festgesetzte Kostenrahmen nicht überschritten wird,
- g) die Instandhaltung entsprechend der Nutzungsdauer der Bauteile zu planen und die objektbezogen ermittelten Instandhaltungskosten der Nutzungsentgeltkalkulation zugrunde zu legen,
- h) die Nutzungsentgelte auf der Grundlage der Ausschreibungsergebnisse neu zu ermitteln,
- i) in der Fachhochschule ein wirksames Energiemanagement einzurichten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über

- a) das Konzept zur Ermittlung der Lebenszykluskosten,
- b) das Ergebnis der Prüfung hinsichtlich der wirtschaftlich und bauphysikalisch günstigsten Fassadendämmung des Gebäudes E

zu berichten.

**Nr. 19 Entwicklung und Verwendung von Darlehen aus dem Liquiditätspool
- künftige Belastungen für den Landeshaushalt -**

Die Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, die EGH-Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH und die Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken erhielten aus dem Liquiditätspool Mittel zum Ausgleich struktureller Defizite und zur langfristigen Finanzierung von Investitionen. Zum 31. Dezember 2011 waren dies insgesamt 41,6 Mio. € die zu einem negativen Saldo des Liquiditätspools beitrugen. Zu dessen Deckung nahm das Land Kassenverstärkungskredite auf.

Da sich die defizitäre Lage dieser Gesellschaften mittelfristig voraussichtlich nicht maßgeblich ändern wird, können die Darlehen aus dem Liquiditätspool von ihnen nicht abgelöst werden. Damit wird überwiegend das Land in der Pflicht stehen, die Tilgung der Darlehen zu übernehmen und die Defizite durch andere Finanzierungsinstrumente - wie z. B. Kapitalzuführungen, Verlustausgleiche oder "verlorene" Zuschüsse - auszugleichen.

Das ehemalige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau ging ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung die Verpflichtung ein, den anteiligen Verlust 2009 der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH von 5,6 Mio. € zu decken.

1 Allgemeines

Das Land richtete 2002 einen Liquiditätspool ein, um kurzfristige Liquiditätsengpässe der Teilnehmer (u. a. Gesellschaften, Anstalten und Stiftungen) durch einen gegenseitigen Liquiditätsausgleich zu überbrücken¹. Die Mittelentnahmen aus dem Liquiditätspool überstiegen seit Februar 2009 dauerhaft die Einlagen. Zum 31. Dezember 2011 wies der Liquiditätspool ein Defizit von rund 356 Mio. € aus. Zum Ausgleich negativer Salden setzte das Land Kassenverstärkungskredite ein.

Der Rechnungshof hat einzelne Mittelentnahmen aus dem Liquiditätspool dahingehend geprüft, ob die jeweiligen Teilnehmer in der Lage sind, ihre Kredite zurückzuzahlen. Er hat auch die möglichen Folgen aus den einzelnen Darlehensaufnahmen für den Landeshaushalt untersucht. Die Untersuchung erfolgte im Anschluss an die 2010 durchgeführte Prüfung des Liquiditätspools².

In die aktuelle Prüfung wurden Teilnehmer einbezogen, die über einen längeren Zeitraum oder im Laufe des Jahres 2010 hohe Darlehen in Anspruch genommen hatten. Mittelentnahmen der Investitions- und Strukturbank (ISB) GmbH sowie der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz waren nicht Gegenstand der Untersuchungen.

¹ Vorlage 14/3281.

² Jahresbericht 2011 - Teil II, Nr. 20 - Liquiditätspool des Landes - (Drucksache 15/5515), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2011 des Rechnungshofs - Teil II (Drucksache 16/75 S. 2), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 13), Beschluss des Landtags vom 20. Oktober 2011 (Plenarprotokoll 16/12 S. 669).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH

Das Land ist zu 82,5 % an der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH beteiligt. Die restlichen Anteile von 17,5 % hält das Land Hessen. Gegenstand der Gesellschaft ist der Betrieb eines internationalen Flughafens für Zwecke der zivilen Luftfahrt sowie die damit zusammenhängenden Nebengeschäfte.

Zu Beginn des Jahres 2009 schied die damalige Mehrheitsgesellschafterin, die Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide (Fraport), aus der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH aus. Bis dahin glich Fraport sämtliche Verluste aus. Im Rahmen der Umfinanzierung trat die Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH dem Liquiditätspool des Landes bei.

2.1.1 Eingegangene Verpflichtungen ohne Ermächtigung

Nach dem Ausscheiden von Fraport übernahm das Land deren Anteile. Dabei verpflichtete das ehemalige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau das Land, den anteiligen Verlust der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH für die ersten beiden Monate des Jahres 2009 von insgesamt 5,6 Mio. € auszugleichen. Eine hierfür erforderliche Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigung³ war im Haushaltsplan 2009 nicht ausgebracht.

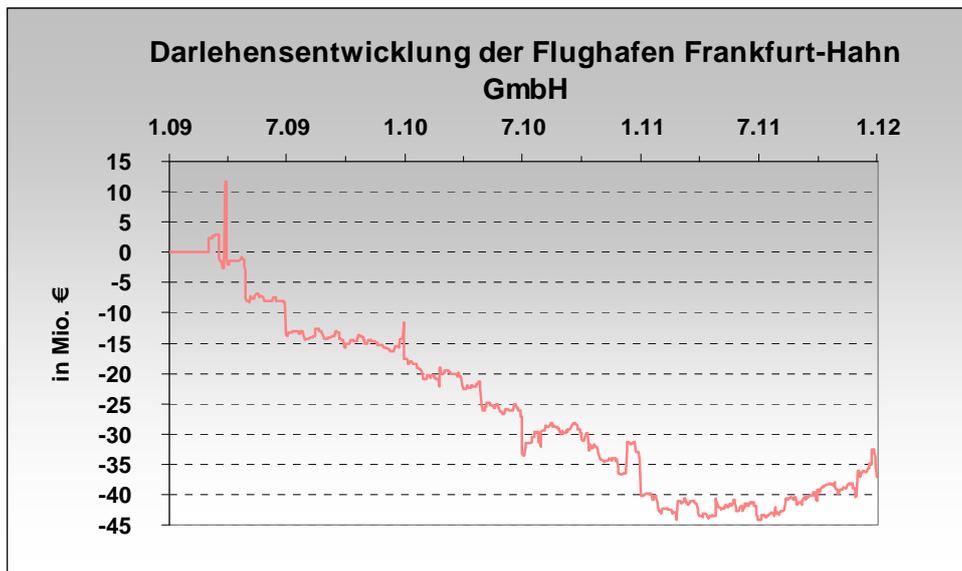
Das Ministerium der Finanzen hat in Abstimmung mit dem fachlich zuständigen Ressort erklärt, eine haushaltsrechtliche Ermächtigung für die Verlustausgleichsverpflichtung habe es nicht gegeben. Offen sei zu diesem Zeitpunkt gewesen, ob ein Verlustausgleich durch das Land wegen eines beihilferechtlichen EU-Verfahrens ohne Weiteres zulässig gewesen sei. Nach Abschluss des EU-Verfahrens werde entsprechend dem Ergebnis zu entscheiden sein, ob und mit welchen Mitteln ein Verlustausgleich erfolgen solle. Zu diesem Zeitpunkt solle dann auch über die haushaltsrechtliche Ermächtigung entschieden werden.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass das Ministerium haushaltsrechtlich nicht ermächtigt war, Verpflichtungen zur Verlustübernahme einzugehen. Zumindest hätte die Verpflichtung unter den Vorbehalt der Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel gestellt werden müssen.

³ §§ 3, 6 und 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.

2.1.2 Mittelentnahmen aus dem Liquiditätspool

Seit Ende März 2009 beanspruchte die Gesellschaft aus dem Liquiditätspool ununterbrochen Mittel:



Das Diagramm zeigt die seit März 2009 ununterbrochene Beanspruchung von Mitteln.

Der mit der Gesellschaft vereinbarte Kreditrahmen wurde mehrfach bis auf 45 Mio. € erhöht. Zum 31. Dezember 2011 betrug das Darlehen 37 Mio. €.

Die Gesellschaft verwendet die Mittel zum Ausgleich struktureller Defizite und zur längerfristigen Finanzierung von Investitionen. Ursprünglich war der Kredit aus dem Liquiditätspool nur als kurzfristige Zwischenfinanzierung bis zum Abschluss des Beihilfeverfahrens der EU-Kommission vorgesehen. Sowohl die Gesellschaft als auch das Land erwarteten 2009 eine baldige Entscheidung der EU. Tatsächlich dauern die Untersuchungen der EU derzeit noch an.

Die Ertragslage der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH war von Fehlbeträgen geprägt. Sie erzielte zu keiner Zeit ein ausgeglichenes Jahresergebnis vor Verlustübernahme. Allein 1999 bis 2008 führte Fraport Mittel von insgesamt 152 Mio. € zum Verlustausgleich zu. Nach der Anteilsübertragung auf das Land reduzierten sich die Jahresfehlbeträge infolge höherer Zuschüsse des Landes Rheinland-Pfalz. Dennoch waren die Fehlbeträge vor Verlustausgleich mit 12,7 Mio. € und 10,9 Mio. € in den Geschäftsjahren 2009 und 2010 immer noch hoch.

Die Kennzahlen verdeutlichen, dass die finanzielle Lage der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH angespannt ist. Die Ertragslage wird sich mittelfristig voraussichtlich nicht maßgeblich ändern. Es werden weiterhin hohe Verluste anfallen. Die Finanzierung des Geschäftsbetriebs und eine Ablösung des Darlehens aus dem Liquiditätspool werden nur durch Leistungen der Gesellschafter möglich sein. Der Landeshaushalt enthält hierfür bisher keine Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigung.

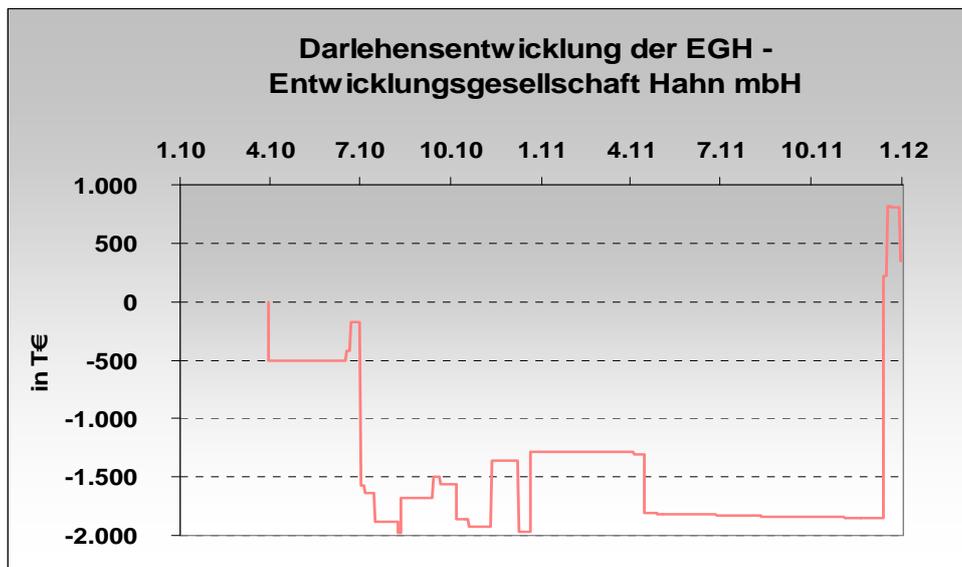
Das Ministerium hat erklärt, Kapitalmaßnahmen des Landes seien abhängig vom Abschluss des laufenden EU-Verfahrens. Nach Angabe der EU-Kommission könne nach derzeitigem Stand eine Notifizierung etwa von kapitalerhöhenden Maßnahmen erst nach dessen Abschluss in Betracht gezogen werden. Eine Veranschlagung im Haushalt könne daher aktuell nicht erfolgen.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass der Liquiditätspool nicht zur Finanzierung struktureller Defizite oder von Investitionen dient⁴.

2.2 EGH - Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH

Die EGH - Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH wurde Ende April 2009 gegründet. Das Land beteiligte sich bei der Gründung mit 60 %. Nach dem Ausscheiden privater Gesellschafter hält das Land seit dem 1. Januar 2011 insgesamt 95 % der Anteile. Weiterer Gesellschafter ist der Zweckverband Flughafen Hahn. Gegenstand der EGH - Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH ist die Planung und Erschließung sowie Entwicklung und Vermarktung von Grundstücken und Infrastruktur am Flughafen Frankfurt-Hahn.

Die Gesellschaft nahm vom März 2010 bis November 2011 ständig Mittel aus dem Liquiditätspool auf:



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Mittelbeanspruchung.

Die Mittel wurden im Wesentlichen zum Erwerb von Grundstücken verwendet.

Die Gesellschaft wurde als "Non-Profit-Gesellschaft" ausgestaltet. Das Land ging bei der Gründung davon aus, dass der Landeshaushalt in den Jahren 2009 bis 2018 durch sie mit 89 Mio. € belastet wird. Bisher finanzierte das Land die Anlaufverluste der Jahre 2009 und 2010 von zusammen 1,6 Mio. €. Zudem leistete es Einlagen von 10 Mio. € in die Kapitalrücklage. Die EGH - Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH erwartet, dass das Land auch die Verluste der kommenden Jahre übernehmen wird.

Das Ministerium hat erklärt, die Gesellschaft finanziere derzeit den erfolgten Erwerb von Grundstücken langfristig um. Die entsprechenden Gremienbeschlüsse seien bereits initiiert worden.

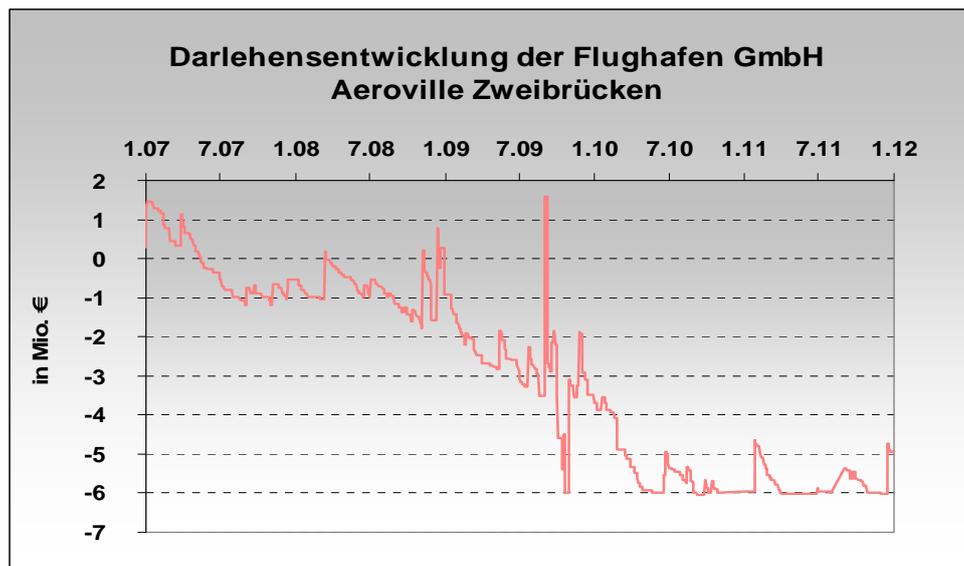
⁴ Auch nach Inkrafttreten des § 2 Abs. 9 Landeshaushaltsgesetz 2012/2013 dürfen Liquiditätshilfen allenfalls in einem engen zeitlichen Rahmen durch Kassenverstärkungskredite des Landes finanziert werden.

2.3 Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken

Das Land und der Zweckverband Entwicklungsgebiet Flugplatz Zweibrücken sind an der Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken zu je 50 % beteiligt. Gegenstand der Gesellschaft ist die Umnutzung des Flugplatzes in einen Industrie- und Gewerbepark mit zivilem Flugbetrieb.

Die Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken hält 100 % der Anteile an der Flughafen Zweibrücken GmbH, die den Flughafen betreibt. Zwischen den Gesellschaften besteht ein Ergebnisabführungsvertrag. Das Land trägt die Verluste der Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken - und damit der Flughafen Zweibrücken GmbH - zu 80 %⁵.

Die Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken nimmt seit 2003 am Liquiditätspool teil. Seit Mai 2007 befand sie sich überwiegend im Soll:



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der in Anspruch genommenen Mittel des Liquiditätspools.

Der Gesellschaft wurde ein Kreditrahmen von 6 Mio. € eingeräumt. Dieser war zum 31. Dezember 2011 mit 4,9 Mio. € in Anspruch genommen. Die Mittel waren u. a. dazu bestimmt, Investitionen zu finanzieren sowie ihren eigenen Finanzbedarf und den der Tochtergesellschaft bis zum Ausgleich der laufenden Verluste durch die Gesellschafter zu finanzieren.

Die Ertragslage der Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken ist geprägt von der Übernahme der Verluste der Flughafen Zweibrücken GmbH. Aufgrund dieser Fehlbeträge in den Geschäftsjahren 2009 und 2010 von 4,3 Mio. € und 4,9 Mio. € ergaben sich auch bei der Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken Verluste in gleicher Höhe. Die Flughafen Zweibrücken GmbH plant, die Fehlbeträge aus dem Flughafenbetrieb sukzessive zurückzuführen und 2015 erstmals die Gewinnzone zu erreichen. Es bestehen Zweifel, ob die vorgesehenen ergebnisverbessernden Maßnahmen, wie z. B. die Einführung von Parkgebühren, durchgesetzt werden können.

Die Finanzierung des Geschäftsbetriebs der Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken und eine Ablösung des Darlehens aus dem Liquiditätspool werden voraussichtlich nur durch Leistungen der Gesellschafter möglich sein.

⁵ Zu 50 % unmittelbar und zu 30 % (60 % x 1/2) mittelbar über den Zweckverband Entwicklungsgebiet Flugplatz Zweibrücken, da das Land dessen Verluste zu 60 % ausgleicht.

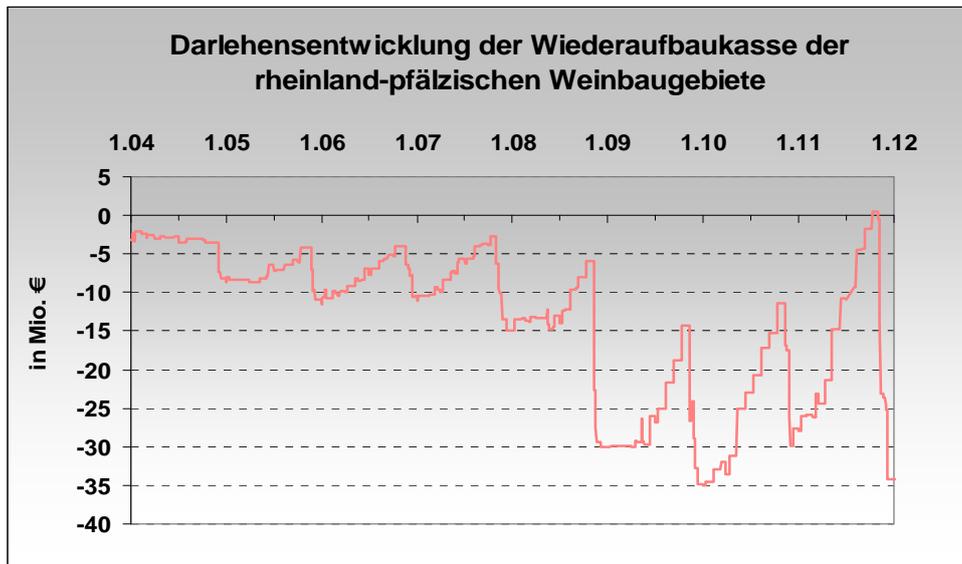
Das Ministerium hat erklärt, grundsätzlich würden jährlich die erforderlichen Mittel zur Abdeckung des eingeplanten Jahresverlustes im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms reserviert⁶. Wenn der Jahresverlust dann aber - wie mehrfach geschehen - deutlich höher ausfalle, lasse sich dies kurzfristig nur schwer nachsteuern. Für die Zukunft sei eine zeitnahe Zahlung des Verlustausgleichs gewährleistet.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass fehlende Haushaltsmittel die Abdeckung von Verlusten mit Hilfe von Mittelentnahmen aus dem Liquiditätspool nicht rechtfertigen können. Bei unvorhersehbaren Zahlungsverpflichtungen stellen sich die Fragen nach dem Notermächtigungsrecht und/oder der Verpflichtung zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts⁷.

2.4 Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete

Die Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete (Anstalt des öffentlichen Rechts) wurde als Finanzierungseinrichtung für den Weinbau gegründet. Sie gewährt hauptsächlich zinsgünstige Überbrückungsdarlehen für die Erntebereitstellungsfinanzierung an Erzeugergemeinschaften, Winzergenossenschaften und Unternehmen anderer Rechtsform.

Seit Dezember 2003 beanspruchte die Anstalt ununterbrochen Mittel aus dem Liquiditätspool:



Das Diagramm zeigt die Beanspruchung von Mitteln durch die Wiederaufbaukasse.

Der Kreditrahmen der Anstalt wurde mehrfach auf zuletzt 42,5 Mio. € erhöht. Zum 30. September 2011 betrug das Darlehen 1,8 Mio. €. Es wurde im Folgemonat getilgt und stieg im Rahmen der Erntebereitstellungsfinanzierung 2011 entsprechend dem Geschäftsmodell zum 31. Dezember 2011 wieder auf 34,2 Mio. €.

Die Anstalt stellte in Aussicht, ihren Refinanzierungsbedarf künftig nur noch kurzfristig über den Liquiditätspool zu decken.

⁶ Der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln zum Ausgleich von Verlusten der Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken war nicht Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof.

⁷ Art. 119 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547) in Verbindung mit § 37 LHO und § 4 LHG in der jeweils geltenden Fassung.

Zum 31. Dezember 2010 verfügte die Anstalt über ein Eigenkapital von 5,5 Mio. €. Für eine Fortführung des Leertitels im Landeshaushalt⁸, der seit dem Jahr 2001 für eine eventuelle Eigenkapitalaufstockung vorgesehen ist, sind zwingende haushaltsrechtliche Gründe⁹ nicht mehr erkennbar.

Das Ministerium hat mitgeteilt, sollte sich die in den letzten Jahren positive wirtschaftliche Entwicklung der Anstalt verfestigen, beabsichtige die Landesregierung, den Haushaltstitel ab dem Doppelhaushalt 2014/2015 zu streichen. Sie werde darauf achten, dass die Anstalt keine über den tatsächlichen Vorfinanzierungsbedarf von Erntebergungskrediten, die über einen Zeitraum von 18 Monaten finanziert würden, hinausgehenden Liquiditätshilfen aus dem Liquiditätspool erhalte.

3 Folgerungen

3.1 Zu der nachstehenden Forderung wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen:

Der Rechnungshof hatte gefordert, die Darlehen der EGH-Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH aus dem Liquiditätspool abzulösen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, Zahlungsverpflichtungen grundsätzlich nur zu übernehmen, wenn der Haushaltsplan hierzu ermächtigt.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) für die Ablösung von Darlehen aus dem Liquiditätspool und die Finanzierung des Geschäftsbetriebs der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH sowie der Flughafen GmbH Aeroville Zweibrücken entsprechende haushaltsmäßige Vorsorge zu treffen,
- b) den im Entwurf des Doppelhaushalts 2012/2013 vorgesehenen Leertitel für eine Eigenkapitalaufstockung der Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete zu streichen.

⁸ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 698 01 Zuschuss an die Wiederaufbaukasse zur Eigenkapitalausstattung;
ab dem Haushaltsjahr 2012: Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten, Kapitel 14 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 698 01 Zuschuss an die Wiederaufbaukasse zur Eigenkapitalausstattung.

⁹ Nr. 2.3 zu § 11 VV-LHO.

**Nr. 20 Ausgaben für Leistungen in Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen
- gesetzliche Vorgaben zur Erschließung von Wirtschaftlichkeitsreserven und zur Förderung des Wettbewerbs nicht umgesetzt -**

Ungeachtet der in den 1990er Jahren in Kraft getretenen Rechtsänderungen setzte das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung die Vergütung von Leistungen in Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen weiterhin nach Maßgabe des alten Rechts fest. Nach neuem Recht erforderliche Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen fehlten. Die mit der Rechtsänderung angestrebte stärkere Eigenverantwortung der Träger der Einrichtungen und verbesserte Wirtschaftlichkeit konnten sich daher nicht einstellen.

1 Allgemeines

Für eine bedarfsgerechte Versorgung psychisch kranker Personen sollen individuelle und institutionelle Hilfen u. a. im teilstationären Bereich gemeinde- und wohnortnah vorgehalten werden¹. In Rheinland-Pfalz wurde ein entsprechendes Angebot durch Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen geschaffen. Die dort betreuten Personen haben Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe, wenn sie durch eine Behinderung wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt sind. Dies gilt, wenn und so lange die Aussicht besteht, dass die Aufgabe der Eingliederungshilfe erfüllt werden kann².

Für die Eingliederungshilfe in einer teilstationären Einrichtung ist das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe sachlich zuständig. Dessen Aufgaben werden vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung durchgeführt. Die Leistungsgewährung an die nachfragenden Personen ist auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen³. Diese beteiligen sich zu 50 % an den Aufwendungen des Landes⁴.

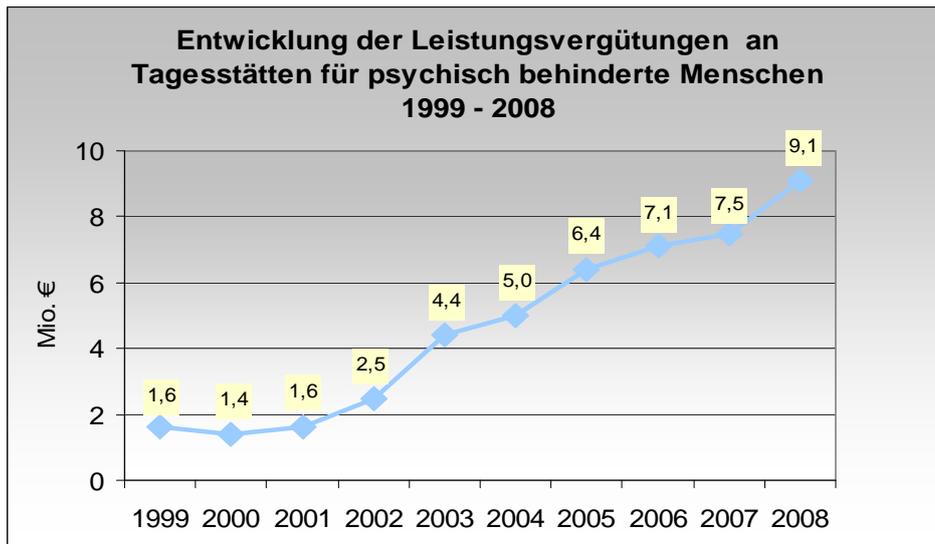
Von 1999 bis 2007 stieg die Zahl der Tagesstätten von 20 auf 42. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Zahl der Plätze von 306 auf 645. Bis 2008 leisteten die Träger der Sozialhilfe rund 46,6 Mio. €

¹ § 4 Abs. 1 Landesgesetz für psychisch kranke Personen (PsychKG) vom 17. November 1995 (GVBl. S. 473), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427, 428), BS 2126-20.

² § 53 Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3057).

³ § 1 Satz 1 Erste Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (1. LVO/AGSGB XII) vom 26. April 1967 (GVBl. S. 149), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 298), BS 86-30-1.

⁴ § 97 Abs. 2 SGB XII, §§ 1, 2 Abs. 2 Nr. 2 und 6 Abs. 1 Landesgesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII) vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 571), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 298), BS 86-30.



Die jährlichen Ausgaben der Träger der Sozialhilfe verüffachten sich bis 2008.

Der Rechnungshof hat beim Landesamt das Verfahren zur Vergütung von Leistungen in Tagesstätten geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Finanzierung entsprach nicht den gesetzlichen Vorgaben

Vor dem Hintergrund seit Jahren erheblich steigender Ausgaben regelte der Bundesgesetzgeber in den 1990er Jahren die Finanzbeziehungen zwischen Leistungsträgern und -erbringern neu. Er legte fest, dass der Träger der Sozialhilfe zur Übernahme der Vergütung für die Leistung grundsätzlich nur verpflichtet ist, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband eine Vereinbarung über

1. Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung (Leistungsvereinbarung),
2. die Vergütung (Vergütungsvereinbarung) und
3. die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen (Prüfungsvereinbarung)

besteht⁵. Diese Vereinbarungen sind vor Beginn der jeweiligen Wirtschaftsperiode für einen zukünftigen Zeitraum abzuschließen. Nachträgliche Ausgleichs sind nicht zulässig⁶.

Das zuvor geltende Selbstkostendeckungsprinzip mit seinem nachträglichem Ausgleich von Über- oder Unterdeckungen bei der Festsetzung von Kostenansätzen in Einrichtungen entspreche - so die amtliche Begründung - seit langem nicht mehr den modernen betriebswirtschaftlichen Erfordernissen. Die nunmehr vorgesehenen prospektiven Entgelte hätten die Funktion, konkrete Hilfen leistungsgerecht zu vergüten. Dem Risiko einer Unterdeckung stehe bei leistungsfähigen, wirtschaftlich arbeitenden Einrichtungen die Chance einer Überdeckung gegenüber, die der Einrichtung verbleibe. Dadurch würden die Eigenverantwortung der Träger gestärkt und wirtschaftliche Betriebsführung belohnt. Dem geltenden Gebot der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit werde dadurch verstärkt Rechnung getragen⁷.

⁵ Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996, am 1. Januar 1999 in Kraft getreten (BGBl. I S. 1088).

⁶ §§ 75 Abs. 3, 76 und 77 Abs. 1 Satz 1 SGB XII.

⁷ Bundestagsdrucksache 12/5510, S. 10 (Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms - 2. SKWPG).

Das Landesamt wendete das neue Recht nicht an. Vielmehr setzte es - wie nach altem Recht vorgesehen - die Tagessätze für Leistungen der Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen auf der Grundlage einer vom jeweiligen Einrichtungsträger vorgelegten Kostenkalkulation zunächst vorläufig fest. Die endgültigen Tagessätze errechnete es aus jährlichen Kostennachweisen und Belegungszahlen der Einrichtungsträger. Auf dieser Basis beteiligten sich Landkreise und kreisfreie Städte an den Aufwendungen.

Durch diese Verfahrensweise konnten sich mit den Gesetzesänderungen angestrebte Wirkungen, wie z. B. die Mobilisierung vorhandener Wirtschaftlichkeitsreserven der Einrichtungen, die Fortentwicklung eines an marktwirtschaftlichen Regeln ausgerichteten Preis-/Leistungssystems und die Förderung des Wettbewerbs unter den Einrichtungsträgern⁸, nicht einstellen.

Das Festsetzungsverfahren kann auch nicht, wie vom Landesamt praktiziert, in Gänze auf die Ausnahmeregelung gestützt werden, nach der bei fehlender Leistungs-, Vergütungs- oder Prüfungsvereinbarung der Träger der Sozialhilfe Leistungen durch die Tagesstätten nur erbringen darf, wenn dies nach der Besonderheit des Einzelfalls geboten ist⁹. Eine solche Besonderheit kann beispielsweise gegeben sein, wenn die beanspruchte Leistung von den vorhandenen vereinbarungsgebundenen Einrichtungen nicht angeboten wird¹⁰. Diese Ausnahmeregelung¹¹ wendete das Landesamt zu Unrecht für alle Festsetzungen der Tagessätze an. Damit wurden von 1999 bis 2008 rund 46,6 Mio. € im Widerspruch zum geltenden Recht geleistet.

Das Landesamt hat erklärt, in Rheinland-Pfalz hätten 1995 flächendeckend die teilstationären Tagesstätten geschaffen werden müssen. Bundesrechtlich seien erst seit 1994 prospektive Vergütungssätze vorgesehen; Erfahrungen mit einer prospektiven Finanzierung hätten nicht vorgelegen. Daher sei die Finanzierung über Tagessätze gemäß der Besonderheit des Einzelfalls nach der Ausnahmeregelung erfolgt. Die Verhandlungen über Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen würden unverzüglich nach Abschluss des nun demnächst erwarteten Landesrahmenvertrags¹² aufgenommen, aber bereits jetzt vorbereitet. Das Landesamt werde künftig die Ausnahmeregelung unabhängig von seiner abweichenden Rechtsansicht zur Anwendung der Vorschrift in der Vergangenheit nicht mehr anwenden, sondern prospektive Vergütungssätze abschließen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass spätestens zum 1. Januar 1999 die Vorarbeiten zur Umsetzung des neuen Finanzierungsrechts abzuschließen waren. Darüber hinaus müssen Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen unabhängig davon geschlossen werden, ob Rahmenverträge vorliegen¹³.

⁸ Bundestagsdrucksache 13/2440, S. 28 und S. 29.

⁹ § 75 Abs. 4 SGB XII.

¹⁰ Baur in Merkle/Zink, Handbuch der Grundsicherung und Sozialhilfe, Stand: Januar 2011, § 75, Rdn. 69.

¹¹ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 4. August 2006, Az.: 5 C 13/05.

¹² Nach § 79 Abs. 1 SGB XII schließen die überörtlichen Träger der Sozialhilfe und die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene mit den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen auf Landesebene gemeinsam und einheitlich Rahmenverträge zu den Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen.

Siehe hierzu auch Jahresbericht 2010, Nr. 12 (Drucksache 15/4200), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2010 des Rechnungshofs (Drucksache 15/4518 S. 10), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 7), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2008 (Drucksache 15/5345 S. 4), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 18), Beschluss des Landtags vom 20. Oktober 2011 (Plenarprotokoll 16/12 S. 669).

¹³ W. Schellhorn in Schellhorn/Schellhorn/Hohm, SGB XII, 18. Auflage 2010, § 79, Rdn. 9.

3 Folgerungen

Folgende Forderung des Rechnungshofs ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über den Stand des Verfahrens zum Abschluss von Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen zu berichten.

**Nr. 21 Förderung von Krankenhäusern
- Verfahrensdefizite und Vergaberechtsverstöße -**

Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung ausgezahlter Fördermittel wurden verspätet vorgelegt und nicht zeitnah geprüft.

Vorschriften zur Korruptionsprävention wurden von der Bauverwaltung des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" nicht beachtet. Unter anderem beteiligte sie sich an der Auswahl von freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieuren.

Aus Verstößen gegen das Vergaberecht wurden keine zuwendungsrechtlichen Folgerungen gezogen. Krankenhausverwaltungen führten vor Auftragsvergaben an freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure trotz Überschreitung der Schwellenwerte kein europaweites Vergabeverfahren durch.

1 Allgemeines

Das Land fördert Investitionskosten für die Errichtung von Krankenhäusern und die Wiederbeschaffung von Anlagegütern der Krankenhäuser, die in den Landeskrankenhausplan aufgenommen sind¹. Für diesen Zweck wurden 2006 bis 2010 durchschnittlich mehr als 68 Mio. € jährlich bereitgestellt².

Bewilligungsbehörde ist das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie. In das Antrags- und Bewilligungsverfahren ist die Prüfgruppe ZBau (Bauverwaltung) des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" eingebunden, die auch die Verwendungsnachweise der Krankenhäuser baufachlich prüft.

Der Rechnungshof hat den Ablauf sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Antrags-, Bewilligungs- und Nachweisverfahrens untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Defizite beim Mittelabrufverfahren

Krankenhausverwaltungen riefen Fördermittel nach einem Zweimonatsbedarf³ unter Vorlage einer Baufortschrittsanzeige ab. Hierbei hatten sie auch die bisher erhaltenen Zuwendungen, die angefallenen Ausgaben und das jeweilige Zahlungsdatum anzugeben. Teilweise fehlten Angaben, sodass eine Prüfung der rechtzeitigen Mittelverwendung nicht möglich war.

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie hat erklärt, es werde gemeinsam mit dem Landesbetrieb - Prüfgruppe ZBau - untersuchen, wie der Vordruck "Baufortschrittsanzeige" gestaltet werden müsse, um die rechtzeitige Mittelverwendung prüfen zu können. Eine stichprobenartige Prüfung werde künftig vorgenommen.

¹ §§ 8 und 9 Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) vom 29. Juni 1972 (BGBl. I S. 1009), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. März 2009 (BGBl. I S. 534), in Verbindung mit §§ 11, 12, 14 Landeskrankenhausgesetz (LKG) vom 28. November 1986 (GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 433), BS 2126-3.

² Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen (ab Doppelhaushalt 2012/2013 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie), Kapitel 06 03 Leistungen nach dem Landeskrankenhausgesetz (LKG).

³ Nr. 7.2, Teil I, und Nr. 7.1, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

2.2 Defizite beim Nachweis der Verwendung

Die Verwendung der Fördermittel ist innerhalb von sechs Monaten⁴ bzw. eines Jahres⁵ nach Erfüllung des Zweckes, spätestens jedoch ein Jahr nach Ablauf des Bewilligungszeitraums nachzuweisen. Abweichend hiervon vergingen in einzelnen Fällen zwischen Abschluss der Maßnahme und der Vorlage des Verwendungsnachweises über 20 Monate.

Außerdem wurden Verwendungsnachweise nicht immer unverzüglich nach ihrem Eingang zumindest hinsichtlich etwaiger Erstattungsansprüche geprüft⁶. Beispielsweise legten zwei Krankenhäuser die Verwendungsnachweise im Juni 2008 vor. Ende September 2010 waren die Nachweise von der Bauverwaltung des Landesbetriebs noch nicht geprüft. Zwischenzeitlich hatten die beiden Krankenhäuser weitere Fördermittel erhalten.

Zu diesen Mängeln trug auch bei, dass die zur Verwaltung und Überwachung der Zuwendungen zu führenden Übersichten unvollständig waren. Sie enthielten nicht alle Angaben zur Kontrolle der fristgerechten Vorlage der Verwendungsnachweise.

Das Ministerium hat erklärt, es werde künftig die erforderlichen Übersichten führen und anpassen. In den Nebenbestimmungen zum Bewilligungsbescheid werde auf den Termin zur Vorlage der Verwendungsnachweise hingewiesen. Der Fertigstellungs- bzw. Inbetriebnahmetermin werde in die Überwachungslisten aufgenommen. Wegen des Vorrangs der Bearbeitung der Maßnahmen aus dem Konjunkturprogramm II hätten andere Tätigkeiten wie die Überwachung der Fristen für die Vorlage und die Prüfung der Verwendungsnachweise zurückgestellt werden müssen. Nach weitestgehender Abwicklung des Konjunkturprogramms II seien Verzögerungen bei der Prüfung von Nachweisen künftig nicht mehr zu erwarten. Maßnahmen zur Sicherstellung einer zeitnahen Prüfung habe der Landesbetrieb inzwischen eingeleitet.

2.3 Verstöße gegen das Vergaberecht

Für sechs Baumaßnahmen von vier Krankenhäusern wurden seit 2003 Fördermittel von rund 75 Mio. € bereitgestellt. Gefördert wurden hierbei auch Honorare von Architekten, die sich auf mindestens 5 Mio. € beliefen.

Vor Auftragsvergaben an freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure führten die Krankenhausverwaltungen kein europaweites Vergabeverfahren durch, obgleich sie hierzu aufgrund der Überschreitung der Schwellenwerte verpflichtet gewesen wären⁷. Zu weiteren Baumaßnahmen fehlte eine ordnungsgemäße Dokumentation des Verfahrens zur Beauftragung der Architekten und Ingenieure.

Der Landesbetrieb - Prüfgruppe ZBau - hätte, da er in allen Planungsphasen beratend und prüfend mitgewirkt hatte, die Vergaberechtsverstöße erkennen und die gebotenen zuwendungsrechtlichen Folgerungen ziehen müssen.

⁴ Nr. 7.1, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

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

⁶ Nr. 11.1, Teil I und Teil II, zu § 44 VV-LHO und Nr. 8.1 ZBau zu § 44 VV-LHO.

⁷ § 2 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. August 2011 (BGBl. I S. 1724) in Verbindung mit der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vom 16. März 2006 (BAnz. Nr. 91a vom 13. Mai 2006), Neufassung vom 18. November 2009 (BAnz. Nr. 185a vom 8. Dezember 2009).

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb - Prüfgruppe ZBau - werde im Rahmen seiner Beratungstätigkeit die Zuwendungsempfänger auf erforderliche VOF-Verfahren künftig verstärkt hinweisen. Das Ministerium weise die Vertreter der Krankenhäuser zu Beginn eines Antrags- und Bewilligungsverfahrens jeweils auf die Pflicht zur Einhaltung der VOF und auf die möglichen Folgen bei Nichteinhaltung hin. Ungeachtet dessen würden alle Krankenhäuser nochmals über Inhalt und Bedeutung der VOF informiert und auf die Einhaltung verpflichtet.

2.4 Vorgaben zur Korruptionsprävention nicht eingehalten

Bereiche, in denen finanziell bedeutsame Entscheidungen getroffen werden und Schnittstellen zwischen privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung bestehen, gelten allgemein als korruptionsgefährdet. Hierzu gehört beispielsweise auch der Landesbetrieb - Prüfgruppe ZBau -, denn er berät die Krankenhausträger bei der Abwicklung von Baumaßnahmen, nimmt zu den Förderanträgen Stellung, empfiehlt dem Ministerium die Bewilligung von Fördermitteln und übt Kontrolltätigkeiten aus.

Mit den Vorschriften zur Korruptionsprävention⁸ stand u. a. die Beteiligung des Landesbetriebs - Prüfgruppe ZBau - am Verfahren zur Auswahl von freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieuren nicht im Einklang. Interessenskollisionen waren nicht auszuschließen. Geeignete Maßnahmen zur Korruptionsprävention waren nicht ergriffen worden.

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie hat erklärt, nach Mitteilung des Ministeriums der Finanzen stelle der Landesbetrieb durch eine interne Dienstanweisung sicher, dass künftig die Prüfgruppe ZBau nicht mehr an Auswahlverfahren nach der VOF teilnehme. Es sei beabsichtigt, im fraglichen Aufgabengebiet des Landesbetriebs eine Risikoanalyse zum Grad der Korruptionsgefährdung vorzunehmen. Daraus sollten notwendige Vorsorgemaßnahmen abgeleitet und umgesetzt werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert darauf hinzuwirken, dass

- a) die Baufortschrittsanzeigen alle zur Beurteilung der Angemessenheit der Mittelabrufe notwendigen Angaben enthalten und diese Unterlagen zumindest stichprobenweise vom Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" geprüft werden,
- b) die Verwendungsnachweise rechtzeitig vorgelegt und zeitnah geprüft werden,
- c) die Krankenhausverwaltungen das Vergaberecht beachten,
- d) der Landesbetrieb geeignete Maßnahmen zur Korruptionsprävention ergreift.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die eingeleiteten Vorsorgemaßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe d zu berichten.

⁸ Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung - Verwaltungsvorschrift der Landesregierung vom 7. November 2000 (MinBl. 2001 S. 86), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 26. Oktober 2010 (MinBl. S. 209).

Nr. 22

**Entlastungsstunden und Freistellungen von Lehrkräften an öffentlichen Schulen
- Verbesserung der Unterrichtsversorgung bei sachgerechter Handhabung -**

Die Summe der Entlastungsstunden und Freistellungen entsprach im Schuljahr 2010/2011 rechnerisch der Unterrichtsverpflichtung von mehr als 3.200 vollbeschäftigten Lehrkräften oder Personalkosten von über 300 Mio. € jährlich. Durch sinkende Schülerzahlen freigeWORDENE Ressourcen wurden zu einem erheblichen Anteil nicht zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung, sondern zur Entlastung von Lehrkräften genutzt.

Die Zuweisung der Schulleitungspauschale erfolgt ohne Berücksichtigung der Schülerzahlen. Sie ist im Vergleich der Schularten unausgewogen. Ohne Neuregelung der Zuweisungskriterien werden die bereits deutlich erhöhten Pauschalen trotz sinkender Schülerzahlen weiter ansteigen.

Durch den verstärkten Einsatz von Verwaltungsfachkräften im Schulverwaltungsbereich könnten pädagogische Ressourcen freigesetzt werden.

Die Berechnungsmethoden zur Ermittlung der Anrechnungsstunden für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben führen zu fehlerhaften Ergebnissen. Ersatzzuweisungen, z. B. für längerfristige Ausfälle oder sonstige Entlastungen, erhöhen die Zahl der Anrechnungsstunden. Rechnerisch ergeben sich allein hierdurch Reserven, die der Unterrichtsverpflichtung von mindestens 41 Vollzeitlehrkräften entsprechen.

Die Freistellungen der örtlichen Personalräte überschritten an den geprüften Schulen die vom Fachressort vorgegebenen Werte um durchschnittlich mehr als 56 %. Hochgerechnet auf die im Schuljahr 2010/2011 vergebenen Freistellungsstunden entspricht dies 47 Vollzeitlehrkräften oder Personalkosten von rund 4,5 Mio. € jährlich.

Mit den Bezirks- und Hauptpersonalräten gab es für jede der sechs Schularten je zwei landesweit zuständige Stufenvertretungen. Die Summe der Freistellungen für diese Personalräte stieg im Vergleich der Schuljahre 2004/2005 sowie 2010/2011 um rund 32 % auf mehr als 2.000 Stunden. Sie entspricht der Unterrichtsverpflichtung von mehr als 80 Vollzeitlehrkräften oder Personalkosten von rund 8 Mio. € jährlich.

1 Allgemeines

Die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte ergibt sich aus dem Regelstundenmaß zuzüglich Zurechnungen sowie abzüglich Stundenanrechnungen und -ermäßigungen¹. Stundenanrechnungen werden für die Wahrnehmung von Funktionen und Sonderaufgaben sowie für besondere unterrichtliche Belastungen gewährt. Stundenermäßigungen dienen zur persönlichen Entlastung, z. B. wegen Schwerbehinderung.

Der Rechnungshof hat Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden (Entlastungsstunden) sowie Freistellungsstunden² für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen geprüft. Untersucht wurden insbesondere die Zuweisungskriterien, die bestimmungsgemäße Gewährung und Angemessenheit von Entlastungsstunden sowie die inhaltliche Gestaltung der elektronischen Gliederungspläne³.

In die Querschnittsprüfung waren insgesamt 40 Schulen einbezogen, davon neun Grundschulen (GS), sieben Gymnasien (Gym), neun Integrierte Gesamtschulen (IGS), fünf Realschulen plus (RS+), eine Realschule (RS), sechs Förderschulen (FöS) und drei Berufsbildende Schulen (BBS). Darüber hinaus wurden die amtlichen Statistiken und die elektronischen Gliederungspläne ausgewertet.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Statistik zeigt überproportionalen Anstieg der Entlastungs- und Freistellungsstunden

Das Statistische Landesamt erstellt jährlich die Statistik der allgemeinbildenden und der berufsbildenden Schulen im Auftrag und nach den Vorgaben des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur. Diese Statistik enthält Tatbestände, die nicht ohne Weiteres als Entlastungsstunden zu werten sind, wie z. B. "Feuerwehrlehrkräfte an Grundschulen", "längerfristige Erkrankungen" und "Mutterschutz".

Der Rechnungshof hat für seine Auswertungen die amtliche Statistik um solche Tatbestände soweit wie möglich bereinigt. Danach entsprach im Schuljahr 2010/2011 die Summe der Entlastungs- und Freistellungsstunden rechnerisch dem Regelstundenmaß (Unterrichtsverpflichtung) von insgesamt 3.258 vollbeschäftigten Lehrkräften oder Personalkosten von über 300 Mio. € jährlich.

Schulart	GHS ⁴	RS	RS+	Gym	IGS	FöS	BBS	Summe ⁵
Lehrerwochenstunden	24.292	1.891	14.347	17.137	6.515	6.281	11.488	82.246
Regelstundenmaß	25	27	27	24	25	27	24	
Vollzeitlehrkräfte	972	70	531	714	260	233	479	3.258

¹ §§ 2 Abs. 1, 4 bis 6 und 8 bis 11 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO) vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juli 2010 (GVBl. S. 242), BS 2030-1-4.

² Freistellung von Mitgliedern der Personalvertretungen.

³ In den elektronischen Gliederungsplänen werden vom Statistischen Landesamt und von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion wesentliche Daten der Schulen, wie z. B. Schülerzahlen, Lehrerwochenstunden, Lehrkräfteeinsatz sowie Angaben zu den Entlastungs- und Anrechnungsstunden erfasst.

⁴ Grund- und Hauptschulen.

⁵ In der Summe sind auch die in der Tabelle nicht aufgeführten Freien Waldorfschulen (83 Lehrerwochenstunden/drei Vollzeitlehrkräfte) und Abendgymnasien/Kollegs (211 Lehrerwochen/neun Vollzeitlehrkräfte) enthalten.

2.2 Entlastungs- und Freistellungsstunden

Nachfolgend ist die Entwicklung wesentlicher Daten der Schulen dargestellt:

Schuljahr	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	Veränderung 2004/2005 bis 2010/2011	
Schulen	1.815	1.809	1.800	1.794	1.798	1.754	1.701	-114	-6,3 %
Klassen	26.365	26.366	26.104	25.856	25.668	25.049	24.751	-1.614	-6,1 %
Schüler	618.591	614.794	609.692	605.125	601.018	591.722	582.884	-35.707	-5,8 %
Lehrerwochen- stunden	827.723	820.710	829.379	821.436	819.238	821.987	818.259	-9.464	-1,1 %
Entlastungs- stunden (bereinigt)	62.190	64.303	65.738	67.582	67.907	73.403	76.729	14.539	23,4%
Freistellungs- stunden	4.508	4.775	4.887	4.941	4.846	5.359	5.517	1.009	22,4%
Lehrerwochen- stunden abzügl. Entlastungs- und Freistel- lungsstunden	761.025	751.632	758.754	748.913	746.485	743.225	736.013	-25.012	-3,3 %
Lehrerwochen- stunden/Schü- ler	1,23	1,22	1,24	1,24	1,24	1,26	1,26	0,03	2,7 %
Anteil der Ent- lastungs- und Freistellungs- stunden an den Lehrerwochen- stunden	8,1 %	8,4 %	8,5 %	8,8 %	8,9 %	9,6 %	10,1 %		

Der Vergleich der Schuljahre 2004/2005 und 2010/2011 zeigt im Wesentlichen auf:

- Die Zahl der zur Verfügung stehenden Lehrerwochenstunden verringerte sich um fast 9.500 Stunden oder um 1,1 %. Dennoch hat sich die Unterrichtsversorgung (Lehrerwochenstunden je Schüler) verbessert, da die Zahl der Schüler um 5,8 % gesunken ist.
- Die Zahl der Entlastungs- und Freistellungsstunden stieg um mehr als 15.500 Stunden oder um 23,3 %.
- Die für den Unterricht zur Verfügung stehenden Lehrerwochenstunden gingen nach Abzug der Entlastungs- und Freistellungsstunden um über 25.000 Stunden, das entspricht 3,3 %, zurück.

Insoweit wurden die durch rückläufige Schülerzahlen freigewordenen Ressourcen zu einem erheblichen Anteil nicht zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung, sondern zur Entlastung von Lehrkräften genutzt.

Das Ministerium hat erklärt, der Ansatz, dem Absinken der Schülerzahlen den Anstieg der Entlastungsstunden gegenüberzustellen, sei nur sehr begrenzt tragfähig. Es sei der Landesregierung ein Anliegen, durch eine breite Palette an Maßnahmen eine qualitative Verbesserung des unterrichtlichen Angebots zu erreichen. Es liege in der Natur der Sache, dass der hierfür bei Lehrkräften entstehende zeitliche Mehraufwand durch Entlastungsstunden kompensiert werden müsse.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass der Mehraufwand infolge der Entlastung durch kleinere Klassen und weniger Schüler ausgeglichen wird.

2.3 Schulleitungspauschale - nach wie vor unausgewogen

2.3.1 Allgemeines

Jede Schule erhält für die nicht unterrichtlichen Tätigkeiten der Schulleitung - wie z. B. Unterstützung von Lehrkräften in pädagogischen Angelegenheiten, Verwaltungs- und Repräsentationsaufgaben - u. a. eine allgemeine pauschale Zuweisung (Schulleitungspauschale).

2.3.2 Berechnung der Schulleitungspauschale

Die Schulleitungspauschalen sind schulartspezifisch in Tabellen vorgegeben⁶. Die Höhe ist im Wesentlichen von der Zahl der Klassen oder Klasseneinheiten abhängig.

Bereits im Jahr 2000⁷ hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die ausschließliche Koppelung der Schulleitungspauschalen an die Klassenzahl dazu führt, dass Schulen mit kleinen Klassen in der Relation mehr Anrechnungsstunden erhalten als Schulen mit großen Klassen. Letztere werden damit trotz höherer Schülerzahlen schlechter gestellt.

Die Landesregierung hatte daraufhin im Dezember 2001 zunächst eine Neuregelung spätestens zum Schuljahr 2004/2005 angekündigt. Im Januar 2003 teilte sie mit, bei der Frage der Einführung eines neuen Berechnungsmodells müsse die Planung für die flächendeckende Einführung des Projektes "Erweiterte Selbstständigkeit" (PES) Berücksichtigung finden, weil im Rahmen dieses Projektes in deutlichem Maße zusätzliche Aufgaben auf die Schulleitungen des Landes zukommen würden, die aufgefangen werden müssten. Es sei daher nicht sinnvoll, die Neuregelung der Schulleitungsanrechnung und die flächendeckende Einführung des Projektes unabhängig voneinander zu betreiben. Über den Zeitpunkt einer Neuregelung der Schulleitungsanrechnung müsse daher im Lichte der Fortschritte des Projektes noch entschieden werden.

Im Januar 2004 erläuterte die Landesregierung, die durchgeführten Überlegungen im Zusammenhang mit der Neukonzeption der Schulleitungsanrechnung hätten gezeigt, dass diese nur unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen im Schulwesen - namentlich mit der Weiterentwicklung von PES - realisierbar sei. Sie habe sich daher entschlossen, eine Neukonzeption dann vorzulegen, wenn diesen aktuellen Entwicklungen angemessen Rechnung getragen werden könne. Dies werde im Zusammenhang mit der Ausweitung von PES und dem Freiwerden von Ressourcen durch zurückgehende Schülerzahlen der Fall sein.

⁶ Ziff. 1.1 der Anlage 1 zu § 8 LehrArbZVO.

⁷ 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), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/3240 S. 16), 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. 15), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/4243 S. 17), Beschluss des Landtags vom 7. Juli 2005 (Plenarprotokoll 14/98 S. 6555).

Nach weiteren Erläuterungen durch das Fachressort in nicht öffentlicher Sitzung der Rechnungsprüfungskommission im Juni 2005 wurde die Angelegenheit für erledigt erklärt.

2.3.3 Systematik der Zuweisungen

Seit 2005 wurden die Schulleitungspauschalen durch mehrere Rundschreiben des Fachressorts, sogenannte Vorgriffsregelungen sowie zwei Änderungen der Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung angehoben. Die Systematik der Zuweisung blieb unverändert. Auch nach der Ausweitung von PES und bei sinkenden Schülerzahlen ist eine Neukonzeption nicht erkennbar.

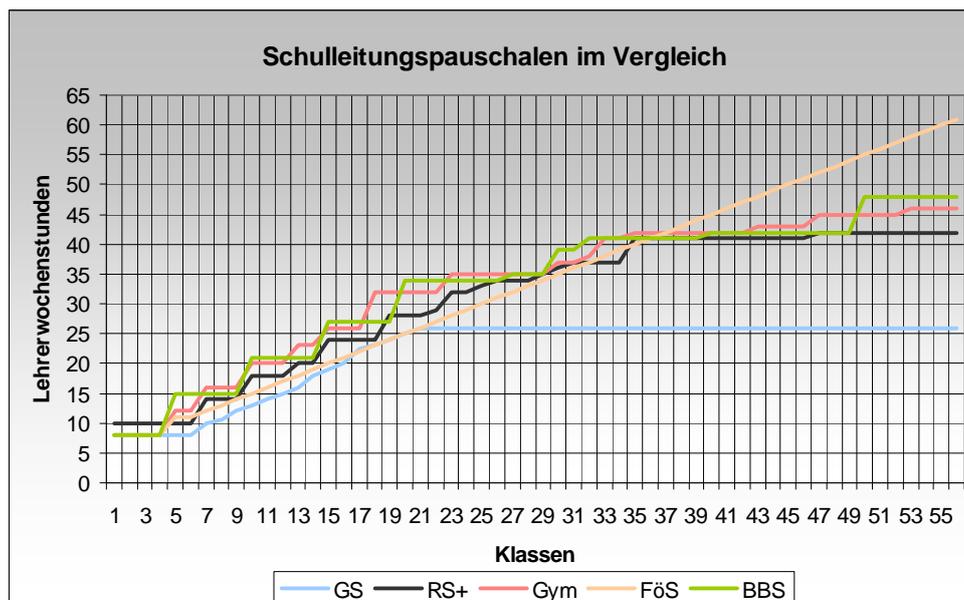
Die vorgenannten Anhebungen betrafen mit Ausnahme der Grund- und Förderschulen insbesondere den Eingangssockel und die Fortschreibung bei sehr großen Schulen. Trotz kleinerer Korrekturen erfolgt die Zuweisung noch immer in großen Sprüngen und Intervallen. So steigt die Schulleitungspauschale z. B.

- an Gymnasien von 26 Stunden bei 17 Klassen auf 32 Stunden bei 18 Klassen,
- an Berufsbildenden Schulen von 27 Stunden bei 19 Klassen auf 34 Stunden bei 20 Klassen.

Der Vergleich der Schularten untereinander zeigt bei gleichen Klassenzahlen Abweichungen, die nicht mit schulartspezifischen Besonderheiten zu erklären sind. Beispiele:

Klassenzahl	Schulart	
	Gymnasien	Berufsbildende Schulen
	Schulleitungspauschale in Lehrerwochenstunden	
19	32	27
20	32	34
32	38	41
35	42	41

Die Unausgewogenheiten zwischen den Schularten stellen sich graphisch so dar:



Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2000 dargelegt, dass durch die Berücksichtigung der Schülerzahl neben der Klassenzahl eine ausgewogenere Zuweisung erreichbar wäre. Im Übrigen sind auch die Besoldungen der Schulleitungen⁸ und die Zahl der Funktionsstellen mit Schulleitungsaufgaben von der Schülerzahl einer Schule abhängig. Es ist nicht nachvollziehbar, dass sich Verantwortung und Arbeitsmenge sowie der daraus resultierende Personalbedarf nach der Schülerzahl bemessen, der Entlastungsbedarf der gleichen Personengruppe dagegen ausschließlich nach der Klassenzahl.

Das Ministerium hat erklärt, durch die Modalitäten zur Erhöhung der Schulleitungsanrechnung sei das Prinzip der Linearisierung innerhalb der Schularten eingeleitet worden. Die Stufen seien verkleinert worden. Dies zeige sich beispielsweise am Verlauf der Zuweisungen bei den Grundschulen oder bei den Realschulen plus. Wegen der Vielzahl der klassenbezogenen Komponenten sei nach zahlreichen Gesprächen mit allen Beteiligten zunächst auf die Einführung einer schülerbezogenen Komponente verzichtet worden. Im Hinblick auf die Berufsbildenden Schulen, bei denen der Prozess für eine Neustrukturierung der Schulleitungsanrechnungsstunden noch nicht abgeschlossen sei, werde jedoch nochmals eingehend die Einführung einer schülerbezogenen Komponente bei der Festsetzung der Schulleitungsanrechnung geprüft, um ein solches Berechnungsmodell auch unter schulpädagogischen Gesichtspunkten zu erproben.

Eine Umsetzung der vom Rechnungshof geforderten Linearisierung ohne gleichzeitige Erhöhung der Anrechnungsstunden führe dazu, dass einerseits Schulen mehr Anrechnungsstunden erhielten als bisher, dass aber andererseits in gleichem Umfang andere Schulen Anrechnungsstunden verlören. Die Schulleitungsmitglieder seien in einem hohen Maß Belastungen ausgesetzt. Diese Belastungen hätten mit den umfangreichen Bemühungen um Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie den vielfältigen Maßnahmen zur Stärkung der Selbstständigkeit von Schulen nochmals deutlich zugenommen, so dass die Realisierung der Linearisierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht machbar erscheine.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Zuweisungskriterien für die Schulleitungspauschalen aller Schularten neu zu gestalten. Die Landesregierung hat angekündigt, ab dem Schuljahr 2011/2012 schrittweise die Klassenmesszahlen deutlich zu reduzieren⁹. Trotz sinkender Schülerzahlen wird die Zahl der Klassen eher ansteigen. Bei unveränderter Systematik werden sich die Schulleitungspauschalen erhöhen. Ein erheblicher Teil der Stunden, die nach dem Willen der Landesregierung trotz rückläufiger Schülerzahlen nicht eingespart, sondern zur Verbesserung der Unterrichtsqualität im Schulsystem verbleiben sollen, käme damit nicht der Unterrichtserteilung, sondern ohne erkennbare Notwendigkeit der "Schulverwaltung" zugute.

2.3.4 Entlastung der Schulleitungen durch Verwaltungsfachkräfte

Die Verwaltungsaufgaben der Schulleitungen erfordern regelmäßig keine pädagogische Ausbildung und können von Verwaltungsfachkräften - bei entsprechender Kürzung der Schulleitungspauschale - kostengünstiger erledigt werden. Lehrkräfte könnten dadurch in größerem Umfang für den Unterricht zur Verfügung stehen.

Auf eine entsprechende Forderung des Rechnungshofs hatte die Landesregierung 2002 ein neues Konzept angekündigt, das die Möglichkeit des Einsatzes einer Verwaltungsfachkraft insbesondere an größeren Systemen des gymnasialen und berufsbildenden Bereichs vorsehe. Nachdem erste Schulen bereits Interesse

⁸ Vgl. z. B. Anlage I Landesbesoldungsordnungen zum Landesbesoldungsgesetz (LBesG) vom 12. April 2005 (GVBl. S. 119), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 430), BS 2032-1.

⁹ Vgl. Antwort des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bettina Dickes (CDU) vom 13. Juli 2011 (Drucksache 16/130).

angemeldet hätten, solle der Einsatz dieser Verwaltungsfachkräfte baldmöglichst beginnen; zugleich sei beabsichtigt, nach Klärung noch offener Einzelfragen die Schulen in geeigneter Weise über die neu gestalteten Möglichkeiten zu informieren.

An keiner der in die aktuelle Prüfung einbezogenen Schulen waren solche Verwaltungskräfte zur Entlastung der Schulleitung eingesetzt.

Das Ministerium hat erklärt, bereits seit Jahren werde den Schulen des Landes angeboten, eine Verwaltungskraft zu beschäftigen, wenn dies seitens der Schule gewünscht werde. Dem finanziellen Aufwand entsprechend müsse die Schule eine Gegenfinanzierung in Form des Verzichtes auf acht Anrechnungstunden einbringen. Obwohl dieses Angebot angesichts des Zugewinns an Arbeitskapazität für die Schule von Nutzen wäre, machten derzeit nur wenige Schulen Gebrauch davon.

Die Landesregierung habe sich entschieden, das bestehende Angebot nicht in eine verpflichtende Maßnahme zu überführen. Insoweit sei vor allem die Überlegung maßgeblich gewesen, dass ein effektiver Einsatz von Verwaltungskräften nur ermöglicht werden könne, wenn hierdurch tatsächlich Schulleitung und Lehrkräfte entlastet würden. Nicht bezweckt und auch nicht Aufgabe des Landes sei es, Schulen in jenen Aufgabenbereichen Entlastung zu verschaffen, deren Wahrnehmung den Schulträgern obliege. In diesem Zusammenhang sei vor allem auf das Schulverwaltungspersonal verwiesen, das seitens des Schulträgers zur Verfügung zu stellen sei. Dennoch solle bei geeigneter Gelegenheit mit den Kommunalen Spitzenverbänden über diese Fragestellung gesprochen werden.

Dazu ist anzumerken, dass der Rechnungshof den Einsatz von Verwaltungskräften für die Wahrnehmung von Schulleitungsaufgaben angeregt hatte, um pädagogische Ressourcen freizusetzen. Vor diesem Hintergrund sollte bei geeigneten Schulgrößen ein verpflichtender Einsatz von Verwaltungskräften vorgesehen werden.

2.3.5 Schulleitungspauschale an sehr kleinen Grundschulen

Die Schulleitungspauschale an Grundschulen beträgt mittlerweile mindestens acht Stunden. Eine Möglichkeit, diese Stundenzahl bei Kleinstschulen zu reduzieren, ist nicht vorgesehen.

So wurde der Leiter einer Grundschule mit elf Klassen mit der Leitung von zwei weiteren rund zwei km voneinander entfernten Grundschulen betraut, eine mit vier Klassen und 64 Schülern, die andere mit insgesamt 19 Schülern in einer kombinierten Klasse. Neben 14 Entlastungstunden, die ihm als Schulleitungspauschale für die elf Klassen seiner Stammschule zustanden, wurde für die zusätzlichen fünf Klassen die Mindestpauschale von acht Stunden je Schule vergeben. Damit erhielt er für insgesamt 16 Klassen 30 Entlastungstunden. Für 16 Klassen einer Schule sieht die Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung 20 Anrechnungstunden vor.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen des 2005/2006 eingeleiteten Prozesses zur Verbesserung der Schulleitungsanrechnung seien die Anrechnungstunden bei kleinen Schulen erhöht worden. Damit sei in stärkerem Maße dem Umstand Rechnung getragen worden, dass ein Grundsockel an Schulleitungsaufgaben unabhängig von der Größe der Schule bestehe. Zudem sei die Erhöhung notwendig gewesen, um den besonderen Belastungen der Schulleitung an kleinen Systemen gerecht zu werden. Bei Kleinstschulen würden die Schulleitungsaufgaben von einer Person wahrgenommen, die in der Regel nicht oder nur an einzelnen Tagen und dann auch nur in geringem Umfang auf eine Schulsekretärin zurückgreifen könne. Der Mehraufwand könne somit nicht auf mehrere Schultern verteilt werden. Da aus diesen Gründen die Verbesserung der Schulleitungsanrechnung bei kleinen Systemen in besonderem Maße notwendig gewesen sei, halte das Ministerium eine Reduzierung der Schulleitungsanrechnung nicht für sachgerecht.

Dazu ist anzumerken, dass der Rechnungshof die Reduzierung für die Fälle ange-regt hatte, bei denen ein Schulleiter mehrere kleine Schulen betreut. Hinsichtlich der Erhöhung der Schulleitungspauschale wegen fehlender Schulsekretärinnen hat das Ministerium selbst darauf hingewiesen, dass es nicht Aufgabe des Landes sei, Schulen in jenen Aufgabenbereichen Entlastung zu verschaffen, deren Wahrneh-mung den Schulträgern obliege.

2.4 Anrechnungspauschale für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben - Entlastung schafft weitere Entlastung

2.4.1 Zuweisungskriterien, Umfang und Entwicklung

Zum Ausgleich besonderer unterrichtlicher Belastungen und für schulbezogene Sonderaufgaben erhalten die Schulen eine Anrechnungspauschale. Sie entspricht grundsätzlich

- bei Hauptschulen, Regionalen Schulen, Realschulen, Realschulen plus, För-derschulen sowie Gymnasien und Integrierten Gesamtschulen in den Sekun-darstufen I einem Drittel (so genannte Drittelpauschale),
- bei Gymnasien und Integrierten Gesamtschulen in den Sekundarstufen II so-wie Berufsbildenden Schulen der Hälfte

der Zahl der Vollzeitlehrerfälle¹⁰.

Obwohl die Zahlen der Schüler und Klassen vom Schuljahr 2004/2005 bis 2010/2011 um jeweils rund 6 % zurückgingen und sich die Unterrichtsversorgung verbesserte, stiegen die für besondere unterrichtliche Belastungen gewährten Entlastungsstunden im gleichen Zeitraum um mehr als 9 %:

Schul-jahr	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	Veränderung 2004/2005 bis 2009/2011	
Entlas-tungs-stunden	10.029	10.128	10.151	10.310	10.478	10.633	10.961	932	9,3 %

2.4.2 Ermittlung der Vollzeitlehrerfälle

In den elektronischen Gliederungsplänen aller Schularten sind Formeln hinterlegt, die die Zahl der Vollzeitlehrkräfte automatisch berechnen, allerdings nicht auf ein-heitlicher Grundlage.

Bei Förderschulen, Hauptschulen, Realschulen, Realschulen plus sowie organisa-torisch verbundenen Systemen, wie z. B. Grund- und Hauptschulen, errechnet sich die Zahl der Vollzeitlehrkräfte auf Grundlage der Summe der theoretischen Regel-stundenmaße aller Lehrkräfte an der betreffenden Schule. Der tatsächliche plan-mäßige Unterrichtseinsatz ergibt sich aber erst nach Abzug u. a. von Zeitausgleich, Entlastungs- und Freistellungsstunden, längerfristigem Ausfall und an andere Schulen/Dienststellen abgegebenen Stunden.

Die Auswirkungen dieser Praxis zeigen die folgenden Beispiele:

- Mutterschutz oder längerfristige Erkrankungen erhöhen die Gesamtzahl der Wochenstunden und damit die Anrechnungspauschale, weil die Schulen Er-satzzuweisungen für die Ausfälle erhalten.
- Lehrkräfte an Förderschulen, die an Schwerpunktschulen abgeordnet sind, zählen an ihrer Stammschule mit ihrem vollen Regelstundenmaß, auch wenn sie dort keinen Unterricht erteilen. Die steigende Zahl von Schwerpunktschu-len führt zugleich zur Erhöhung der Anrechnungspauschale der Stammschule.

¹⁰ Ziff. 1.2 der Anlage 1 zu § 8 der LehrArbZVO.

Im Ergebnis werden die Förderschulen durch den Ausbau des integrativen Unterrichts kleiner; weniger Schüler werden von weniger Lehrkräften unterrichtet, die Anrechnungspauschalen dagegen steigen.

Ohne Abzug der Abordnungsstunden werden die betreffenden Kräfte an der abordnenden Schule mit ihrem vollen Regelstundenmaß und an der aufnehmenden Schule mit der Zahl der Abordnungsstunden berücksichtigt. Dies führt zur Mehrfachzählung dieser Kräfte sowohl bei der Anrechnungspauschale als auch in der Statistik.

- Bei unverändertem Zuweisungsmodus werden die Schulleitungspauschalen wegen der abgesenkten Klassenmesszahlen ansteigen. Da die Schulen dafür weitere Stundenzuweisungen erhalten, werden sich auch die Anrechnungspauschalen erhöhen. Trotz deutlich kleinerer Klassen und weniger Schüler wird die Anrechnung für besondere unterrichtliche Belastungen steigen - Entlastung schafft weitere Entlastung.

Bei Gymnasien und Integrierten Gesamtschulen wird die Zahl der vollzeitbeschäftigten Lehrkräfte seit dem Schuljahr 2008/2009 in modifizierter Form ermittelt. Abordnungsstunden und langfristige Ausfälle erhöhen die Anrechnungspauschale nicht mehr, die Stunden der Lehrkräfte in Anspar- und Freistellungsphasen werden ursachengerecht zugeordnet. Entlastungs- und Freistellungsstunden bleiben aber unberücksichtigt; die betreffenden Kräfte werden mit ihrem vollen Regelstundenmaß gezählt.

Nach einer Modellrechnung des Rechnungshofs ergeben sich Reserven in Höhe der Unterrichtsverpflichtung von 41 Vollzeitlehrkräften, wenn eine sachgerechte Ermittlung der Vollzeitlehrerfälle gewährleistet wird.

Dazu muss sichergestellt werden, dass

- eine Mehrfachzählung von Lehrkräften ausgeschlossen ist,
- die Zuweisung zusätzlicher Stunden, z. B. für längerfristige Ausfälle oder zur Kompensation von Entlastungen, Freistellung usw., nicht zusätzlich die Anrechnungspauschale erhöht,
- anstelle des ungekürzten Regelstundenmaßes nur der planmäßige Unterrichtseinsatz einer Lehrkraft berücksichtigt wird.

Das Ministerium hat erklärt, es werde eine für alle Schularten einheitliche Berechnungsweise einführen, die der Zielsetzung der Anrechnungspauschale für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben gerecht werde. Sodann sollten die Formeln in den elektronischen Gliederungsplänen bei allen Schularten einheitlich hinterlegt und die Schulen über die Verfahrensweise informiert werden.

2.4.3 Anrechnungsstunden aus PES

PES-Schulen mit bis zu 20 Vollzeitlehrereinheiten¹¹ können eine Anrechnungsstunde, mit mehr als 20 Vollzeitlehrereinheiten zwei, mit mehr als 40 Vollzeitlehrereinheiten drei und mit mehr als 60 Vollzeitlehrereinheiten vier Anrechnungsstunden vergeben.

Im Gliederungsplan wird die Zahl der Anrechnungsstunden elektronisch berechnet. Ebenso wie bei der Ermittlung der Zahl der Vollzeitkräfte für die Berechnung der Drittelpauschale werden abgeordnete Lehrkräfte, Lehrkräfte in der Freistellungsphase der Altersteilzeit usw. voll gezählt.

Das Ministerium hat erklärt, ab dem Schuljahr 2011/2012 würden die Anrechnungsstunden aus PES auf der Basis der verfügbaren Stunden der Schulen ermittelt. Damit seien die Forderungen des Rechnungshofes bereits erfüllt.

¹¹ Lehrerwochenstunden : Regelstundenmaß = Zahl der Vollzeitlehrereinheiten.

2.4.4 Ermittlung der Anrechnungspauschale an verbundenen Systemen mit Primarbereich

Grundschulen erhalten keine Anrechnungspauschale. Bei verbundenen Systemen mit Primarbereich, wie z. B. organisatorisch verbundenen Grund- und Hauptschulen (Primarstufe: Klassen 1 bis 4; Sekundarstufe I: Klassen 5 bis 10), werden trotzdem alle Kräfte berücksichtigt.

Das Ministerium hat erklärt, grundsätzlich stehe die Anrechnungspauschale nur den Schulen der Sekundarstufe I zu. Bei verbundenen Systemen von Grundschulen in diesem Bereich sei zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Drittelpauschale konsequent nur für die in der Sekundarstufe I erteilten Stunden angewandt worden sei. Möglicherweise aufgetretene Differenzen seien schulintern auszugleichen.

Dazu ist anzumerken, dass die Berechnung der Drittelpauschale in den Gliederungsplänen elektronisch erfolgt und dabei immer automatisch auch die im Primarbereich eingesetzten Kräfte mitgezählt werden. Außer dem schulinternen Ausgleich zu viel in Anspruch genommener Stunden ist die hinterlegte Formel zu ändern.

2.5 Freistellung der Personalräte im festgestellten Umfang erforderlich?

Die Mitglieder des Personalrats sind auf Antrag von ihrer dienstlichen Tätigkeit freizustellen, wenn und soweit es zur ordnungsgemäßen Durchführung der Aufgaben und Wahrnehmung der Befugnisse des Personalrats erforderlich ist¹².

2.5.1 Örtlicher Personalrat

Für die örtlichen Personalräte wurde die Berechnung der Freistellungen in einem Rundschreiben des Fachressorts aus dem Jahr 1993 vorgegeben. Im Schuljahr 2010/2011 betragen die Freistellungen für örtliche Personalräte insgesamt 3.459 Lehrerwochenstunden, das entspricht der Unterrichtsverpflichtung von rund 138 Vollzeitlehrkräften.

An den aktuell geprüften Schulen wurden durchschnittlich rund 56 % mehr Freistellungsstunden vergeben, als nach dem Rundschreiben vorgesehen sind, an den Förderschulen sogar fast 83 %. Hochgerechnet auf die landesweit im Schuljahr 2010/2011 vergebenen Freistellungsstunden entsprechen die über die Einigungsformel hinaus gewährten Freistellungen der Unterrichtsverpflichtung von 47 Vollzeitlehrkräften oder Personalkosten von rund 4,5 Mio. € jährlich¹³.

Nicht allen Schulleitungen und Personalräten war das vorgenannte Schreiben bekannt. Die Schulaufsicht beanstandete die Gewährung höherer Freistellungen in keinem der geprüften Fälle. Darüber hinaus fehlt in den elektronischen Gliederungsplänen eine automatische Berechnung der Freistellung.

Das Ministerium hat erklärt, abweichende, höhere Freistellungen könnten durch Dienstvereinbarung vereinbart werden, wenn dies unter Berücksichtigung der spezifischen örtlichen Verhältnisse der jeweiligen Dienststelle erforderlich sei. Abweichungen seien daher nicht zwangsläufig unzulässig. Unabhängig hiervon werde die Anregung, die Freistellung in den elektronischen Gliederungsplänen automatisch zu berechnen, aufgegriffen und möglichst ab 2012 umgesetzt.

Zu der Zulässigkeit von Abweichungen ist anzumerken, dass diese auf begründete Ausnahmefälle beschränkt sein sollten. Bei dem festgestellten Umfang der Freistellungen ist dieses Regel-Ausnahme-Prinzip durchbrochen.

¹² § 40 Abs. 1 Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) in der Fassung von 24. November 2000 (GVBl. S. 529), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 430) BS 2035-1.

¹³ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2011 des Ministeriums der Finanzen.

2.5.2 Bezirkspersonalrat, Hauptpersonalrat

Bis zum Jahr 2000 gab es in Rheinland-Pfalz einen dreistufigen, an regionalen Kriterien orientierten Verwaltungsaufbau mit drei Bezirksregierungen in Neustadt an der Weinstraße, Koblenz und Trier. Diese wurden im Rahmen der Verwaltungsreform¹⁴ durch Direktionen mit funktionalem Aufgabenzuschnitt ersetzt. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) übernahm landesweit die bisherigen Aufgaben der Bezirksregierungen u. a. im Bereich Schulaufsicht.

Gemäß § 52 Abs. 2a Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) nimmt bei einer der obersten Dienstbehörde nachgeordneten Behörde, deren Geschäftsbereich sich auf das ganze Land erstreckt, der Bezirkspersonalrat die Aufgaben des Hauptpersonalrats wahr. Dementsprechend gibt es z. B. in der Finanzverwaltung nur den Bezirkspersonalrat bei der Oberfinanzdirektion als landesweite Personalvertretung. Da die ADD landesweit zuständig ist, hätte eine landesweite personalvertretungsrechtliche Stufenvertretung für jede Schulart ausgereicht. Im LPersVG wurde stattdessen geregelt, dass sowohl bei der ADD je Schulart ein Bezirkspersonalrat als auch bei dem für das Schulwesen zuständigen Ministerium je Schulart ein Hauptpersonalrat gebildet wird¹⁵.

Die Freistellungsstunden für die Stufenvertretungen sind seit dem Schuljahr 2004/2005 um mehr als 32 % gestiegen. Diese Steigerung entspricht dem Regelstundenmaß von knapp 20 Vollzeitlehrkräften. Dieser Anstieg ist nicht mit entsprechenden Zuwächsen an Lehrkräften erklärbar, weil deren Zahl im gleichen Zeitraum nur um 8,9 % angewachsen ist

Schuljahr	Freistellung in Lehrerwochenstunden	Lehrkräfte (hauptamtlich)	Lehrkräfte (nebenamtlich)	Pädagogische Fachkräfte	Lehrkräfte insgesamt
2004/2005	1.554	39.122	6.497	1.855	47.474
2010/2011	2.054	41.829	7.033	2.816	51.678
Differenz	500	2.707	536	961	4.204
Veränderung	32,2%	6,9%	8,2%	51,8 %	8,9%

Im Schuljahr 2010/2011 verteilten sich die Freistellungsstunden auf Bezirks- (BPR) und Hauptpersonalräte (HPR) nach Schularten wie folgt:

	GHS	RS+	Gym	IGS	FöS	BBS	Summe
BPR	282	297	221	156	121	167	1.244
HPR	117	193	160	114	95	131	810
Summe	399	490	381	270	216	298	2.054
BPR	11,3 VZL	11,0 VZL	9,2 VZL	6,2 VZL	4,5 VZL	7,0 VZL	49,2 VZL
HPR	4,7 VZL	7,2 VZL	6,7 VZL	4,5 VZL	3,5 VZL	5,4 VZL	32,0 VZL
Summe	16,0 VZL	18,2 VZL	15,9 VZL	10,7 VZL	8,0 VZL	12,4 VZL	81,2 VZL

Die Personalkosten der Bezirks- und Hauptpersonalräte betragen insgesamt rund 8 Mio. € jährlich. Nicht berücksichtigt sind die Personalkosten, die bei den Schulbehörden entstehen, sowie Sachkosten (z. B. Reisekosten).

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Freistellungen der Stufenvertretungen würden zum Beginn der jeweiligen Wahlperiode zwischen der ADD und den Bezirkspersonalräten bzw. zwischen dem Ministerium und den Hauptpersonalräten durch Dienstvereinbarung festgelegt. Die 2005 und 2009 geschlossenen Dienstvereinbarungen

¹⁴ Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) vom 12. Oktober 1999 GVBl. S. 325, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2007 (GVBl. S. 193) BS 200-4.

¹⁵ § 97 LPersVG.

stellten jeweils eine Steigerung des vorangegangenen Freistellungsumfangs dar. Dieser begründe sich darin, dass eine verlässlich planbare Personalversorgung im Schulbereich von besonderer Bedeutung sei. Ziel der Dienstvereinbarungen sei es deshalb, den Personalvertretungen ein Freistellungskontingent zu gewährleisten, das einen Rückgriff des einzelnen Personalratsmitglieds auf die Möglichkeiten des § 39 Abs. 2 LPersVG¹⁶ weitestgehend zu vermeiden helfe.

Vor dem Hintergrund insgesamt gestiegener Verwaltungsaufgaben, auf deren Art der Wahrnehmung durch die Stufenvertretung die Dienststelle keinen Einfluss habe, sei ein geringerer Freistellungsumfang als der jeweils vereinbarte nicht konsensfähig. Ohne den Abschluss einer Dienstvereinbarung jedoch wären die Schulen, an denen die Personalvertretungsmitglieder tätig seien, häufig kurzfristig und unvorhersehbar mit Unterrichtsausfall konfrontiert. Dieser könne jedoch weder den Schülerinnen und Schülern, noch den übrigen Lehrkräften der Schule zugemutet werden.

Überdies sei die Gesamtzahl der Personalratsmitglieder der Bezirks- und der Hauptpersonalräte 2009 von jeweils 52 auf jeweils 58 gestiegen. Zudem hätten die Stufenvertretungen angesichts der Schulstrukturreform nachvollziehbar geltend machen können, dass auch die Arbeitsbelastung der Personalvertretung angestiegen sei.

Hinsichtlich der Arbeitsmehrbelastung aufgrund der Schulstrukturreform weist der Rechnungshof darauf hin, dass nach Wegfall der vorübergehenden Mehrbelastung eine entsprechende Anpassung der Freistellungsstunden erfolgen sollte.

Zur parallelen landesweiten Zuständigkeit von Bezirks- und Hauptpersonalrat hat das Ministerium ausgeführt, anlässlich der Gründung der ADD sei die Landesregierung zu der Überzeugung gelangt, dass zunächst ein Fortbestand der Hauptpersonalvertretungen angezeigt sei. Die Bezirkspersonalvertretungen hätten dadurch ihren Fokus auf Personalentscheidungen auf der Ebene der ADD legen können, während die Hauptpersonalvertretungen dem Ministerium als Ansprechpartner zur Verfügung gestanden hätten. Das Ministerium sei nach wie vor der Überzeugung, dass eine Personalvertretung auf Ebene des Ministeriums erforderlich sei. Nur so könnten eine effektive Personalvertretung und eine unmittelbare Zusammenarbeit zwischen Personalvertretung und Dienststelle gewährleistet werden. Zugleich könne die Hauptpersonalvertretung so am ehesten die im Wesentlichen übergreifenden Gesichtspunkte vertreten, ohne dass sie sich zugleich mit der Vielzahl personeller Einzelmaßnahmen befassen müsse, die auf Ebene der ADD zur Entscheidung anstünden.

Dazu ist anzumerken, dass bei einer der obersten Dienstbehörde nachgeordneten Behörde, deren Geschäftsbereich sich auf das ganze Land erstreckt, regelmäßig der Bezirkspersonalrat die Aufgaben des Hauptpersonalrats wahrnimmt¹⁷. Aus welchen zwingenden Gründen im Bereich der Schulen abweichend von der grundsätzlichen Regel dauerhaft zwei landesweit zuständige Stufenvertretungen beibehalten werden müssen, ist nicht ersichtlich. Angesichts der Personalkosten von rund 3 Mio. € jährlich sollte die rund zwölf Jahre alte Übergangsregelung überdacht werden.

¹⁶ Nach dieser Regelung sind die Mitglieder des Personalrats von ihrer beruflichen Tätigkeit befreit, soweit sie es für die ordnungsgemäße Durchführung ihrer Aufgaben oder die ordnungsgemäße Wahrnehmung ihrer Befugnisse als erforderlich ansehen durften. Nicht nach § 40 freigestellte Mitglieder des Personalrats haben ihre Vorgesetzte oder ihren Vorgesetzten zu unterrichten, bevor sie den Arbeitsplatz zur Ausübung der Personalratstätigkeit verlassen.

¹⁷ § 52 Abs. 2a LPersVG.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine für alle Schularten einheitliche Berechnungsweise zur Ermittlung der Vollzeitkräfte einzuführen, die der Zielsetzung der Anrechnungspauschale für besondere unterrichtliche Belastung und Sonderaufgaben sowie der Anrechnungsstunden aus PES gerecht wird,
- b) die elektronischen Gliederungspläne um eine automatische Berechnung der Freistellungsstunden der örtlichen Personalräte nach der Einigungsformel zu ergänzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Zuweisungskriterien für die Schulleitungspauschale aller Schularten unter Einbeziehung einer schülerbezogenen Komponente neu zu gestalten,
- b) durch verstärkten Einsatz von Verwaltungsfachkräften im Schulverwaltungsbe- reich pädagogische Ressourcen freizusetzen,
- c) zu prüfen, ob die Schulleitungspauschale bei Kleinstschulen und deren Mitfüh- rung gekürzt werden kann,
- d) sicherzustellen, dass bei der Berechnung der Drittelpauschale an verbunde- nen Systemen mit Primarbereich ausschließlich der Bereich der Sekundar- stufe I berücksichtigt wird.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, durch Änderung des Landespersonalver- tretungsgesetzes künftig nur noch eine landesweite Stufenvertretung für jede Schulart vorzusehen.

**Nr. 23 Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur und Kultursommer Rheinland-Pfalz e. V.
- unwirtschaftliche Doppelstrukturen und Verfahrensmängel -**

Es ist nicht wirtschaftlich, die Aufgaben der Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur und des Vereins Kultursommer Rheinland-Pfalz in getrennten Organisationen zu erledigen. Unabhängig von einer Zusammenführung der Einrichtungen bestehen Möglichkeiten zur wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung, wie z. B. durch die Bündelung von Verwaltungsaufgaben und den Abbau entbehrlicher Stellen.

Die Stiftung steuerte und kontrollierte ihre Künstlerhäuser nicht hinreichend.

Der Wert des Stiftungskapitals verringerte sich inflationsbedingt. Ein Konzept für eine Werterhaltung des Kapitals hatte die Stiftung noch nicht erarbeitet. Eine mittelfristige Finanzplanung war nicht erstellt.

Beim Verein fehlten Förderrichtlinien für Veranstaltungen des Kultursommers.

Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung von Zuwendungen wurden nicht fristgerecht vorgelegt und nicht zeitnah geprüft.

1 Allgemeines

Die Landesregierung errichtete 1991 die Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur. Sie ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Stiftungszweck ist die Förderung von Kunst und Kultur. Die Stiftung gewährt Zuwendungen und betreibt zwei Künstlerhäuser in Bad Ems und Edenkoben sowie die Galerie Steib in Cochem. An Erträgen aus dem Stiftungskapital von 91,3 Mio. €¹ standen 2007 bis 2009 durchschnittlich 5,6 Mio. € jährlich zur Verfügung.

Der Kultursommer Rheinland-Pfalz e. V. wurde 1994 gegründet. Zu dem Vorstand und den sonstigen Mitgliedern zählen ausschließlich Angehörige des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur. Vereinszweck ist die jährliche Veranstaltung des Kultursommers. Der Verein gewährt Zuwendungen für Kulturprojekte und vermittelt von ihm organisierte Gastspielreihen. Die Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur sichert die finanzielle Grundlage des Vereins durch institutionelle Förderung². In den Jahren 2009 und 2010 waren dies rund 1,9 Mio. € jährlich.

Der Rechnungshof hat die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der beiden Einrichtungen und stichprobenweise die Förderverfahren geprüft.

¹ Stand: Ende 2009 (ohne Grundstücke).

² Im Jahresabschluss 2009 der Stiftung war ein Kapitalanteil von mehr als 31,2 Mio. € für den Bereich Kultursommer ausgewiesen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftlichkeits- und Kontrolldefizite

Möglichkeiten zur wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung und zur Vermeidung von Kontrolldefiziten waren noch nicht hinreichend genutzt:

- Vermeidbare Doppelstrukturen bestanden insbesondere durch die organisatorische Aufteilung der Stiftungs- und Vereinsaufgaben.

Durch eine Integration der bisher durch den Verein erledigten Aufgaben in die Stiftung könnte eine wirtschaftlichere Aufbau- und Ablauforganisation geschaffen werden. Beispielsweise wäre Personal flexibler einsetzbar. Personalausfälle ließen sich einfacher kompensieren. Verwaltungsangelegenheiten könnten zentral erledigt werden. Anlaufstellen für Interessenten und Antragsteller würden reduziert. Anstelle des Abschlusses privatrechtlicher Verträge über Förderungen könnten Zuwendungsbescheide erlassen werden. Die mit der institutionellen Förderung des Vereins durch die Stiftung entstehenden Arbeiten würden entfallen.

Außerdem bestanden beim Verein Kontrolldefizite. Zum einen ist dem Vereinsrecht eine der Stiftungsaufsicht (Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur) vergleichbare externe Kontrollinstanz fremd. Zum anderen ist auch eine interne Kontrolle des Vereinsvorstands durch die Mitgliederversammlung bedenklich, weil alle Beteiligten demselben Ministerium angehören.

Auf diese Problematik hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2001³ hingewiesen. Die vom damaligen Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur angeführten Gründe gegen eine Integration der Aufgaben des Vereins in die Stiftung sind mittlerweile entfallen. Die Doppelspitze bei der Geschäftsführung des Vereins besteht seit 2007 nicht mehr und die Stiftung ist seitdem mit einem hauptamtlichen Geschäftsführer ausgestattet.

Im Übrigen setzte der Verein für die Bearbeitung von Musikprojekten zu viel Personal ein. Eine Stelle mit Personalkosten von mehr als 100.000 € jährlich⁴ könnte abgebaut werden.

- Bei der Stiftung erledigten sowohl die Geschäftsstelle als auch die beiden Künstlerhäuser Verwaltungsaufgaben. Dies betraf Personalsachbearbeitungen, Buchhaltungsarbeiten, den Zahlungsverkehr, Auftragsvergaben, die Herausgabe von Publikationen und IT-Angelegenheiten.

Allein durch Bündelung der Verwaltungsaufgaben bei der Geschäftsstelle und eine Begrenzung der Leitungsaufgaben bei den Künstlerhäusern auf den künstlerischen Teil könnte mindestens ein Stellenanteil von 0,5 Vollzeitkräften beim Künstlerhaus Bad Ems abgebaut werden. Personalkosten von rund 39.000 € jährlich⁴ ließen sich vermeiden.

Außerdem nahm die Stiftung Verwendungsnachweise entgegen und leitete diese an die mit der Prüfung beauftragte Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion weiter. Doppelarbeit entstand z. B. bei der Aktenführung, beim Datenabgleich oder durch Rückfragen.

Ferner war die Notwendigkeit eines Dienstkraftfahrzeuges für Zwecke des Künstlerhauses Edenkoben nicht belegt.

³ Jahresbericht 2001, Tz. 29 - Auswirkungen der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben auf Stiftungen - (Drucksache 14/750), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2001 des Rechnungshofs (Drucksache 14/1020 S. 21), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/1230 S. 14), 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. 8).

⁴ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2010 des Ministeriums der Finanzen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, der Vorschlag des Rechnungshofs bezüglich der Integration der Aufgaben des Vereins in die Stiftung werde gründlich geprüft. In jedem Fall würde - sowohl für die Stiftung als auch für den Verein - die Verwaltung in naher Zukunft neu aufgestellt. Wirtschaftlichkeit und Kontrolle würden überprüft und ggf. verbessert. Mittelfristig sei bei dem Verein ein Personalabbau im Musik-Bereich denkbar.

Die Stiftung hat zugesagt zu prüfen, inwieweit im Verwaltungsbereich durch organisatorische oder strukturelle Maßnahmen Synergien erschlossen oder Verbesserungen erreicht werden könnten. Auch der Vorschlag zur Einsparung einer halben Stelle für die künstlerische Leitung des Künstlerhauses Bad Ems werde geprüft. Ein Dienstkraftfahrzeug werde im Künstlerhaus Edenkoben nicht mehr vorgehalten.

2.2 Organisatorische Grundlagen fehlten - Berichtswesen verbesserungsbedürftig

Bei der Stiftung lag kein Geschäftsverteilungsplan vor. Zweck und Aufgaben ihrer beiden Künstlerhäuser waren nicht schriftlich festgelegt.

Bei dem Verein war die nach der Satzung vorgesehene Geschäftsordnung nicht erlassen und ein kennzahlengestütztes Berichtswesen nicht eingerichtet.

Schriftliche Regelungen über Vertretungen und Unterschriftsbefugnisse fehlten bei beiden Einrichtungen.

Die Stiftung hat mitgeteilt, eine umfassende Geschäftsordnung, in der auch Zweck und Aufgaben der Künstlerhäuser festzulegen seien, sowie ein Geschäftsverteilungsplan würden erarbeitet.

Das Ministerium hat erklärt, die bei dem Verein angesprochenen Regelungen seien getroffen oder in Arbeit. Die Geschäftsordnung sei im Entwurf fertiggestellt. Das Berichtswesen des Vereins werde künftig zu einem kennzahlengestützten Berichtswesen weiterentwickelt.

2.3 Defizite bei den Künstlerhäusern der Stiftung

Die beiden Künstlerhäuser der Stiftung gewährten Künstlern kostenfreie Unterkunft, Arbeitsmöglichkeiten und finanzielle Leistungen. Folgendes wurde festgestellt:

- Obwohl die Künstlerhäuser rechtlich und wirtschaftlich unselbstständige Einrichtungen der Stiftung sind, wurden für sie gesonderte Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse erstellt. Im Wirtschaftsplan und Jahresabschluss der Stiftung waren die Aufwendungen für die Künstlerhäuser als Förderungen ausgebracht. Dies beeinträchtigte die gebotene Transparenz.
- Im Beteiligungsbericht 2009⁵ des Landes blieb bei der Stiftung der Betrieb der Künstlerhäuser und der Galerie Steib unerwähnt. Der Personalbestand war zu niedrig ausgewiesen.
- Die Geschäftsstelle der Stiftung und die Künstlerhäuser gestalteten ihr Erscheinungsbild bei der Öffentlichkeitsarbeit unterschiedlich, wie z. B. den Internetauftritt, Einladungen und Publikationen.
- Während das Künstlerhaus Bad Ems Stipendien nach vorheriger Ausschreibung vergab, sah das Künstlerhaus Edenkoben von dem gebotenen Ausschreibungsverfahren ab.
- Appartements, Ateliers und Gästezimmer waren nicht ausgelastet. Die Räumlichkeiten des Künstlerhauses Bad Ems standen sechs Monate jährlich leer.

⁵ Bericht über die Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, die wirtschaftliche Situation der durch das Land errichteten rechtlich selbständigen Anstalten bzw. rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen - Beteiligungsbericht 2009 - (Drucksache 15/4052 S. 202 ff.).

Beim Künstlerhaus Edenkoben waren die Appartements durchschnittlich nur zu 65 % ausgelastet.

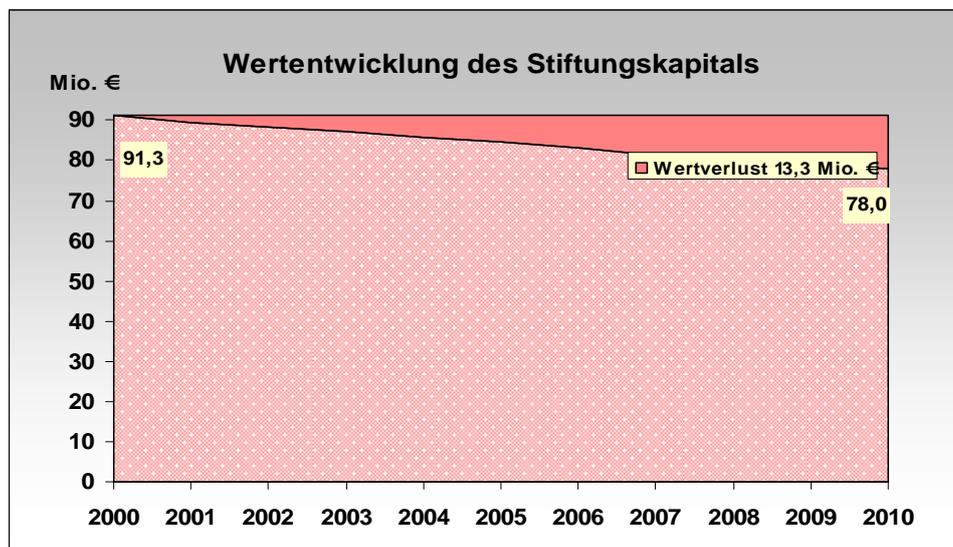
- Das Künstlerhaus Edenkoben verfuhr bei Publikationen nicht wirtschaftlich. Aufträge wurden mündlich ohne vorherige Einholung von Vergleichsangeboten vergeben. Bedarfsfeststellungen unterblieben. Ein für das Künstlerhaus tätiger Projektbeauftragter war gleichzeitig Geschäftsführer des Verlags, der die Aufträge für die Herausgabe der Publikationen erhielt.

Die Stiftung hat erklärt, die Vereinigung der Haushalte für die Stiftung und die Künstlerhäuser sei 2011 umgesetzt worden. Im nächsten Beteiligungsbericht werde die Darstellung der Stiftung zutreffend erfolgen. Das Erscheinungsbild, die Raumeffizienz und die Herausgabe von Publikationen würden in einer neuen Geschäftsordnung festgelegt. Die Stipendienvergabe beim Künstlerhaus Edenkoben werde 2012 entsprechend der Forderung des Rechnungshofs umgestellt. Bezüglich der Herausgabe von Publikationen würden Fortbildungsmaßnahmen für die Beschäftigten im Beschaffungswesen angeboten.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass auch in dem im November 2011 vorgelegten Beteiligungsbericht 2011⁶ die Darstellung der Stiftung unvollständig ist.

2.4 Inflationsbedingter Wertverlust des Stiftungskapitals

Die Entwicklung des Stiftungskapitals und anderer für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage wesentlicher Finanzdaten für die Jahre vor 2005 wurde von der Stiftung nicht lückenlos nachgewiesen⁷. Daher hat der Rechnungshof hilfsweise das im Jahresabschluss 2009 ausgewiesene - angelegte - Stiftungskapital von 91,3 Mio. € zugrunde gelegt, um den Wertverlust seit dem Jahr 2000 anhand der Inflationsraten aufzuzeigen. Danach hat das Stiftungskapital rund 13,3 Mio. € oder 14,6 % an realem Wert verloren.



Das Diagramm verdeutlicht, dass sich das Stiftungskapital inflationsbedingt verringerte.

⁶ Drucksache 16/608 S. 203.

⁷ Auch von der Stiftung im Beantwortungsverfahren nachgereichte Unterlagen ließen keinen umfassenden Überblick über die Entwicklung des Stiftungsvermögens für die Jahre vor 2005 zu.

Die Stiftungsorgane haben nach Maßgabe des Stifterwillens für die dauernde und nachhaltige Verwirklichung des Stiftungszwecks zu sorgen⁸. Nach der Stiftungssatzung ist das Stiftungsvermögen "tunlichst in seinem Bestand zu erhalten". Um diesen Vorgaben Rechnung zu tragen, sollte eine entsprechende Strategie entwickelt werden. Denn sinkende Erträge, laufende institutionelle Förderungen und Zusagen für weitere Projektförderungen in den Folgejahren engen den Gestaltungsspielraum der Stiftung ein. Zudem sind finanzielle Belastungen für den Bauunterhalt der stiftungseigenen Liegenschaften zu berücksichtigen.

Die Stiftung hat erklärt, sie werde unter Beachtung der steuerrechtlichen Anforderungen zur Aufrechterhaltung der Gemeinnützigkeit ein Konzept entwickeln, welches Festlegungen zur wertmäßigen Erhaltung des Stiftungsvermögens treffe. Die Anregung des Rechnungshofs zur Erstellung einer mittelfristigen Finanzplanung unter Berücksichtigung des Bauunterhaltungsbedarfs und eingegangener Verpflichtungen werde aufgegriffen.

2.5 Mängel in Förder- und Verwendungsnachweisverfahren

Der Verein hatte noch keine Förderrichtlinien erstellt, obwohl er bis zu 190 Förderfälle jährlich abwickelte. Er schloss häufig Zuwendungsverträge, obwohl die Gesamtfinanzierung noch nicht nachgewiesen war. Außerdem kann die Bearbeitung durch verstärkten IT-Einsatz und die Verringerung von Kopierarbeiten gestrafft werden.

Zudem wurde eine große Zahl an Verwendungsnachweisen dem Verein und der Stiftung nicht fristgerecht vorgelegt und nach Vorlage nicht zeitnah geprüft:

Einrichtung ⁹	Zahl der fehlenden Nachweise	Zahl der vorliegenden, jedoch nicht geprüften Nachweise
Verein	230	133
Stiftung	63	99

Das Ministerium hat für den Bereich Kultursommer erklärt, eine Förderrichtlinie werde zeitnah entwickelt. Ein Formular zur elektronischen Antragstellung werde eingeführt, bei der das Kopieren von Antragsunterlagen fast vollständig entfalle. Mittlerweile seien alle ausstehenden Verwendungsnachweise angefordert und viele weitere geprüft worden. Es sei beabsichtigt, bis Ende 2012 alle Rückstände aufzuarbeiten.

Die Stiftung hat erklärt, inwieweit eine schnellere Prüfung der Verwendungsnachweise z. B. durch eigenes Personal erreicht werden könne, werde geprüft. Die Geschäftsführung sei aufgefordert, nach Abklärung mit der für die Prüfung zuständigen Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion ein Konzept für die möglichst zeitnahe Aufarbeitung der Rückstände vorzulegen.

⁸ § 7 Abs. 1 Landesstiftungsgesetz (LStiftG) vom 19. Juli 2004 (GVBl. S. 385), BS 401-1.

⁹ Beim Verein - Stand: Mai 2011; bei der Stiftung - Stand: Juni 2010.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Aufgaben des Vereins Kultursommer Rheinland-Pfalz e.V. in die Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur zu integrieren und schriftliche Regelungen zur Organisation zu treffen,
- b) bei der Stiftung Verwaltungsaufgaben zu bündeln und Verfahrensmängel bei den Künstlerhäusern abzustellen,
- c) entbehrliche Stellen abzubauen,
- d) für den Bereich Kultursommer ein kennzahlengestütztes Berichtswesen einzuführen,
- e) ein Konzept zur wertmäßigen Erhaltung des Stiftungskapitals zu erarbeiten und eine mittelfristige Finanzplanung aufzustellen,
- f) für den Bereich Kultursommer eine Förderrichtlinie zu erstellen und das Förderverfahren zu vereinfachen,
- g) darauf hinzuwirken, dass Verwendungsnachweise fristgerecht vorgelegt und nach Vorlage zeitnah geprüft werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

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

**Nr. 24 Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz
- kostenfreie und nicht kostendeckende Leistungen
überprüfen -**

Der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz erbringt vielfach Leistungen für kommunale und private Waldbesitzer. Hierdurch entstanden in den Jahren 2007 bis 2010 Kosten von mehr als 34 Mio. €, die vom Land gedeckt wurden.

1 Allgemeines

Die Waldfläche von Rheinland-Pfalz umfasst rund 836.000 ha. Davon entfallen auf den Waldbesitz der Gemeinden und übrigen Körperschaften 47 %, des Landes 24 %, von Privaten 27 % und des Bundes 2 %¹.

Der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz² bewirtschaftet den Staatswald und erledigt u. a. Aufgaben in dem Bereich "Erholung und Umweltbildung". Außerdem erbringt er kostenfreie und nicht kostendeckende Leistungen im Körperschafts- und im Privatwald. Zur Erfüllung seiner Aufgaben erhält der Landesbetrieb Zuwendungen aus dem Kernhaushalt des Landes. Diese betragen im Jahr 2010 (ohne Investitionszuschüsse) rund 63,5 Mio. €³.

Der Rechnungshof hat anhand der Kosten- und Leistungsrechnung des Landesbetriebs für verschiedene Leistungen die Kosten ermittelt.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Keine verursachungsgerechte Kostenzuordnung und hoher Zuschussbedarf aus dem Landeshaushalt

Der Landesbetrieb erbringt vielfach Leistungen für Dritte:

- Mittelfristige Betriebsplanung für den Körperschafts- und Privatwald

Zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft sowie der Nachhaltigkeit und Umweltvorsorge ist der Wald planmäßig zu bewirtschaften. So sind für Forstbetriebe mittelfristige Betriebspläne aufzustellen, in denen die Ziele der Waldbewirtschaftung festgelegt werden. Die Aufstellung durch das Land erfolgt für die Körperschaften kostenfrei und für private Waldbesitzende gegen Erstattung von 25 % der zuwendungsfähigen und nachgewiesenen Kosten⁴.

Dem Landesbetrieb entstanden für die mittelfristige Betriebsplanung im Körperschafts- und im Privatwald in den Jahren 2007 bis 2010 Kosten von rund 6,1 Mio. €. An Gebühren, Entgelten und Erstattungen wurden 0,3 Mio. € vereinnahmt. Von den insoweit ungedeckten Kosten von 5,8 Mio. € entfielen 4,9 Mio. € auf den Körperschafts- und 0,9 Mio. € auf den Privatwald.

¹ Vorwort zu Kapitel 14 10 - Landesforsten Rheinland-Pfalz (Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2012/2013).

² Der Landesbetrieb ist dreistufig organisiert. Er umfasst die Forstabteilung des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten, die Zentralstelle der Forstverwaltung und die Forstämter.

³ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz (ab 2012: Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten), Kapitel 14 10 Landesforsten Rheinland-Pfalz, Hauptgruppe 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

⁴ § 7 Abs. 3 Landeswaldgesetz (LWaldG) vom 30. November 2000 (GVBl. S. 504), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2007 (GVBl. S. 193), BS 790-1.

- Standortkartierung

Als Grundlage der mittelfristigen Betriebsplanung sind die Kosten für die Standortkartierung und -digitalisierung beim Körperschaftswald zu 100 % und beim Privatwald zu 75 % vom Land zu tragen. Für diese Aufgaben entstanden dem Landesbetrieb in den Jahren 2007 bis 2010 - nach Abzug von Erlösen - Kosten von nahezu 0,8 Mio. € für den Körperschaftswald und von 64.000 € für den Privatwald.

- Verwertung von Holz und sonstigen Walderzeugnissen im Körperschaftswald

Die Forstämter verwerteten das Holz und die sonstigen Walderzeugnisse für die Körperschaften kostenfrei⁵. Dafür entstanden im Prüfungszeitraum Personalkosten von insgesamt 11,6 Mio. € Hinzu kamen Kosten für die zentrale Holzvermarktung von 3,3 Mio. €.

Weitere Kosten für die forstfachliche Leitung und die Beratung waren der Kosten- und Leistungsrechnung des Landesbetriebs nicht zu entnehmen.

- Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Privatwald

Die Forstämter haben die Waldbesitzenden kostenfrei z. B. hinsichtlich forst- und verkaufstechnischer Fragen sowie bei Planung und Organisation der Betriebsarbeiten zu beraten⁶. Für darüber hinausgehende Leistungen bei der Waldbewirtschaftung werden Gebühren erhoben⁷.

Für Beratungsleistungen fielen 2007 bis 2010 Personalkosten von 4,7 Mio. € an. Für darüber hinausgehende Leistungen blieben Kosten von 8,2 Mio. € ungedeckt.

- Aufgaben innerhalb des Produktbereichs "Erholung und Umweltbildung"

Der Landesbetrieb erledigt verschiedene Aufgaben innerhalb des vorgenannten Produktbereichs als Teil seines vom Landtag vorgegebenen Leistungsauftrags. Hierzu gehört, "Menschen mit zielgruppenspezifischen Medien, Methoden und Angeboten umfassend über Wald und nachhaltige Waldwirtschaft in Rheinland-Pfalz" zu informieren. Die Initiative "Treffpunkt Wald", die Waldjugendspiele und die Angebote der Forstämter und stationären Zentren (Waldjugendheime, Waldjugendherbergen, Walderlebniszentrum Soonwald) laden zu Waldbegegnungen ein. Auf Basis der Kooperation "Wald macht Schule" unterstützt der Landesbetrieb Schulen mit qualifizierten Angeboten und dem Einsatz in Ganztagschulen. Ferner finden Ferienbetreuungen von Kindern und Familien statt. Darüber hinaus bietet der Landesbetrieb Erlebnisveranstaltungen für Kinder und Erwachsene an und fördert in Zusammenarbeit mit Tourismuseinrichtungen die touristischen Angebote im Wald.

Für diese Leistungen fielen 2007 bis 2010 nach Abzug von Erlösen Kosten von 25,7 Mio. € an.

Angesichts der angespannten Haushaltslage des Landes sollte geprüft werden, ob die vorgenannten Leistungen im bisherigen Umfang noch finanzierbar sind. Unabhängig hiervon könnte die Transparenz erhöht werden, wenn die mit der Erfüllung von Leistungsaufträgen verbundenen Kosten im Haushaltsplan dargestellt und im Budgetbericht der Landesregierung sowie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen würden.

⁵ § 27 Abs. 3 u. 5 LWaldG.

⁶ § 31 Abs. 1 LWaldG.

⁷ § 31 Abs. 2 LWaldG.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, die indirekte Förderung des kommunalen und privaten Waldbesitzes sowie die Leistungserbringung in den Bereichen Erholung und Umweltbildung seien von hohem forstpolitischen Interesse. Um das Leistungsspektrum vor dem Hintergrund stark gestiegener Belastungen des Landesbetriebs weiterhin aufrecht erhalten zu können, solle dem Landesbetrieb künftig ein nennenswerter Teil der erbrachten kostenfreien oder nicht kostendeckenden Leistungen im Rahmen der anstehenden Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes erstattet werden. Es solle eine Bestimmung zur Finanzierung erstattungsfreier Leistungen des Landesbetriebs für Wald besitzende Gemeinden geschaffen werden.

Das Ministerium hat sich nicht näher dazu geäußert, welche Folgerungen bezüglich der kostenfreien und nicht kostendeckenden Leistungen für den Privatwald und für sonstige Bereiche gezogen werden.

3 Empfehlungen

Der Rechnungshof hat empfohlen, angesichts der Haushaltslage des Landes die Fortführung der kostenfreien und nicht kostendeckenden Leistungen des Landesbetriebs zu überprüfen und die mit der Erfüllung von Leistungsaufträgen verbundenen Kosten im Haushaltsplan darzustellen sowie im Budgetbericht und in der Haushaltsrechnung auszuweisen.

Nr. 25

**Dienstleistungszentren Ländlicher Raum
- Beratungsleistungen nicht am Bedarf orientiert;
Verringerung des Personalbestands erforderlich -**

Bei den Dienstleistungszentren Ländlicher Raum können im Bereich der Beratung insgesamt 77 besetzte Stellen abgebaut werden. Dies ist möglich, wenn die Zuständigkeiten beachtet, die Beratungen am Bedarf orientiert, angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt und die Aufbau- und Ablauforganisation verbessert werden. Für weitere 17,5 im Unterricht eingesetzte Beratungskräfte besteht kein Bedarf. Die Personalkosten können um insgesamt 7,5 Mio. € jährlich verringert werden.

Beratungsaufgaben sind überwiegend dem gehobenen Dienst zuzuordnen. Insgesamt 27,5 Stellen des höheren Dienstes können in Stellen des gehobenen Dienstes umgewandelt werden. Die Personalkosten können dadurch um weitere 0,7 Mio. € jährlich vermindert werden.

Ein Beratungs- und Standortkonzept für eine bedarfsorientierte, wirtschaftliche und zielgerichtete Aufgabenerledigung fehlte.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wies Mängel auf. Sie war zur Planung und Steuerung nur eingeschränkt geeignet.

1 Allgemeines

Im Rahmen der Agrarverwaltungsreform 2003 richtete das Land sechs Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) als untere Landesbehörden ein¹. Zu deren Aufgaben gehört die staatliche Beratung der landwirtschaftlichen, gartenbaulichen und weinbaulichen Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe. Einige DLR haben neben regionalen auch für bestimmte Bereiche landesweite Zuständigkeiten in der Beratung.

Die Unternehmens- und die Förderberatung der Landwirte, Winzer und Gartenbauer übertrug das Land 2003 der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz. Daneben bieten z. B. auch landwirtschaftliche Beratungsringe sowie Bauern- und Winzerverbände Beratungen an und werden hierfür vom Land gefördert.

Die Landwirtschaft ist einem starken Strukturwandel unterworfen. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Rheinland-Pfalz ging von 1991 bis 2003 um rund 43 % von 51.500 auf 29.330 zurück. Bis 2010 verminderte sich die Zahl der Betriebe um weitere 30 % auf 20.600 Betriebe². Zugleich stieg das Ausbildungsniveau der Landwirte. Immer mehr Betriebsleiter verfügen über höher qualifizierte Abschlüsse bis hin zu einem Fachhochschul- oder Universitätsabschluss.

¹ Anordnung des ehemaligen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 9. Mai 2003, Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz S. 1093.

² Vgl. Landwirtschaftszählung 2010, Vorläufige Ergebnisse - Faltblatt des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz vom 21. Februar 2011.

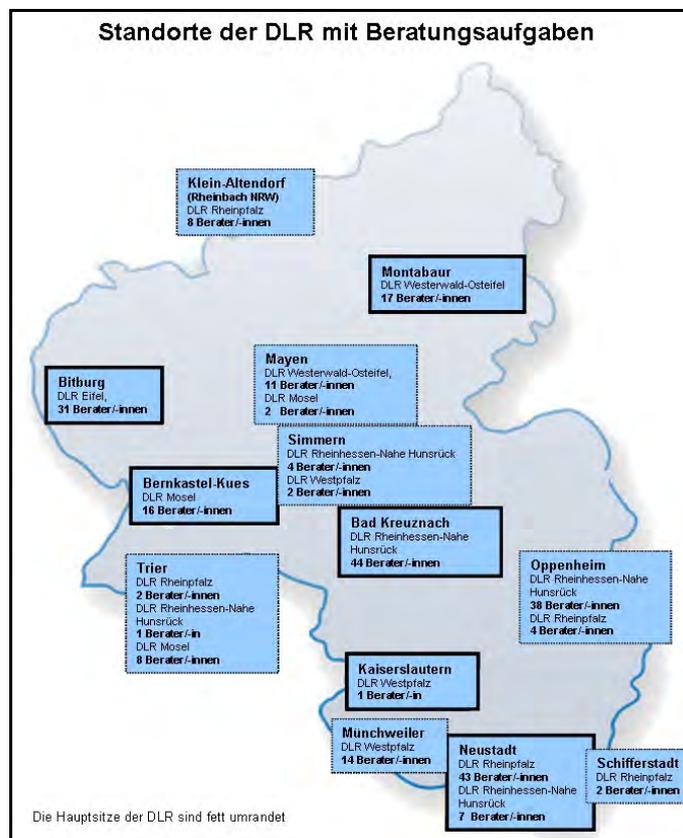
Der Rechnungshof hat untersucht, wie sich diese Veränderungen auf die Beratungsleistungen der DLR ausgewirkt haben. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere darauf, ob

- die Zuständigkeiten der beratenden Stellen klar voneinander abgegrenzt waren,
- die Beratungstätigkeit der DLR zweckmäßig organisiert war,
- die Geschäftsprozesse wirtschaftlich gestaltet waren,
- die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erledigt werden können.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Aufbauorganisation kann gestrafft werden

Zur Zeit der Prüfung nahmen insgesamt 255 Bedienstete der DLR mit Stellenanteilen von 106 Vollzeitkräften an 13 Standorten Beratungsaufgaben wahr. An einigen Standorten waren, wie die nachstehende Übersicht verdeutlicht, Mitarbeiter verschiedener DLR eingesetzt.



Die Übersicht zeigt die Hauptsitze der DLR, weitere Standorte und die Zahl der eingesetzten Berater.

Bei den sechs DLR waren in neun Abteilungen 25 Gruppen mit Beratungsaufgaben befasst. Diese Organisation war weder wirtschaftlich noch zweckmäßig. Beispiele:

- Die Zahl der Standorte mit Beratungsaufgaben blieb seit der Agrarverwaltungsreform 2003 unverändert, obwohl seither insgesamt 300 Stellen abgebaut worden waren.
- Die Gruppen wiesen eine Personalstärke zwischen 5 und 37 Kräften auf. Die zahlreichen, zum Teil sehr kleinen Organisationseinheiten führten zu einem erhöhten Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand. Eine gleichmäßige Auslastung der Kräfte war nicht gewährleistet.

- Die Leitungsspanne war teilweise so gering, dass viele Gruppenleiter und einige Abteilungsleiter (Kräfte des höheren Dienstes) auch Beratungsaufgaben erledigten.
- Nachvollziehbare Kriterien für die Zuordnung der Berater zu den Standorten und die personelle Ausstattung der Organisationseinheiten fehlten.

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Standortkonzept zu entwickeln, das sich am Beratungsbedarf der Landwirte und dem verminderten Personalbedarf der DLR (vgl. nachfolgende Ausführungen) orientiert. Die Beratungsaufgaben sollten gebündelt und die Zahl der Organisationseinheiten deutlich reduziert werden, sodass Führungskräfte weitgehend mit Leitungsaufgaben ausgelastet werden können.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, die Möglichkeiten zur Straffung der Aufbauorganisation würden geprüft und das Konzept für die Wahrnehmung von Beratungsaufgaben werde weiterentwickelt. Der Empfehlung, Führungskräfte nahezu ausschließlich mit Leitungsaufgaben auszulasten, werde nur eingeschränkt gefolgt, um auch die fachliche Kompetenz auf der Leitungsebene sicherzustellen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Art und Umfang der Beratungsaufgaben den Einsatz von Kräften des höheren Dienstes nicht rechtfertigen.

2.2 Beratungsleistungen nicht am Bedarf orientiert

2.2.1 Beratungen entbehrlich aufgrund von Zuständigkeiten oder vergleichbaren Leistungen anderer Stellen

Die DLR erbrachten häufig Beratungsleistungen, für die andere Stellen zuständig waren oder die auch von anderen Stellen, teilweise mit finanzieller Förderung durch das Land, angeboten wurden. Landwirte konnten wählen, ob sie zunächst die unentgeltlichen Beratungen der DLR in Anspruch nehmen wollten. Doppelberatungen waren die Folge. Für das Land entstanden vermeidbare Ausgaben. Beispiele:

- Die DLR führten betriebswirtschaftliche Beratung durch, obwohl diese nach den eindeutigen Zuständigkeitsregelungen zu den Aufgaben der Landwirtschaftskammer gehört.
- Hauptsächlich in ländlichen Regionen führten die DLR - vorwiegend als Weiterbildungsmaßnahmen - Ernährungsberatung durch. Diese Leistungen werden flächendeckend auch von anderen Stellen, wie z. B. von der vom Land hierfür geförderten Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz, angeboten. Da sich Ernährungsberatung insbesondere an die Verbraucher und nicht mehr an die landwirtschaftlichen Betriebe richtet, hatte der Rechnungshof bereits 1996 die Einstellung der staatlichen Ernährungsberatung gefordert³.
- Beratungen aufgrund von Rationsberechnungen, Milchkontrollauswertungen und Nährstoffvergleichen nach der Düngemittelverordnung werden gegen Entgelt auch von landwirtschaftlichen Vereinen und Verbänden angeboten. Es ist nicht erforderlich, dass die DLR vergleichbare Beratungsleistungen zusätzlich und unentgeltlich erbringen.

³ Jahresbericht 1996, Tz. 19 - Einsatz landwirtschaftlicher Lehr- und Beratungskräfte des höheren Dienstes - (Drucksache 13/1440), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1996 des Rechnungshofs (Drucksache 13/1790 S. 15), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/2090 S. 10), Beschluss des Landtags vom 16. Oktober 1997 (Plenarprotokoll 13/41 S. 3329), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1995 (Drucksache 13/2910 S. 10).

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Landwirtschaftskammer könne ihre Aufgaben nicht in dem notwendigen Umfang wahrnehmen. Deshalb solle die Kammervereinbarung dahingehend geändert werden, dass die betriebswirtschaftliche Beratung wieder als Aufgabe der DLR beschrieben werde. Bei der Ernährungsberatung handele es sich um eine unverzichtbare Aufgabe in vielfältigen Themenbereichen. Z. B. habe die "Vernetzungsstelle Schulverpflegung" die Aufgabe, Schulträgern und Schulen Beratung und Information für eine bedarfsgerechte Schulverpflegung bereitzustellen. Für die Erstellung eines flächendeckenden Beratungsangebots müssten die Verbraucherzentralen neue Strukturen aufbauen, was letztlich Kosten in ähnlicher Höhe wie bei den DLR verursachen würde. Die Ernährungsberatung müsse fortgeführt und personell verstärkt werden. Der Forderung nach Einstellung der Beratungen aufgrund von Rationsberechnungen, Milchkontrollauswertungen und Nährstoffvergleichen nach der Düngemittelverordnung werde entsprochen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Landwirtschaftskammer für die betriebswirtschaftliche Beratung zuständig ist. Sie hat dafür Personal von den DLR übernommen und erhält Zuschüsse vom Land. Weshalb die Landwirtschaftskammer ihre Aufgaben nicht im gebotenen Umfang wahrnehmen kann, wurde vom Ministerium nicht näher erläutert. Zur Ernährungsberatung wird angemerkt, dass diese Aufgabe auch nach den Ausführungen des Ministeriums keinen unmittelbaren Bezug zu landwirtschaftlichen Betrieben hat. Sie sollte deshalb anderen Stellen überlassen werden. Im Übrigen hat das Ministerium einen konkreten Personalbedarf weder ermittelt noch dargelegt.

2.2.2 Weitere entbehrliche Beratungen

Die DLR boten - zum Teil unentgeltlich - weitere nicht erforderliche Leistungen an. Beispiele:

- Beim DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück ist am Standort Oppenheim das Kompetenzzentrum Weinmarkt und Weinmarketing eingerichtet. Es hat u. a. die Aufgabe, landesweit Beratungen zum Vertrieb und zur Preisgestaltung des Produkts Wein durchzuführen. Solche Leistungen werden auch durch zahlreiche regionale wie überregionale Fachverbände sowie von privaten Beratern erbracht. Die im Internet bereitgestellten Informationen sind den Winzern auch ohne Kompetenzzentrum zugänglich.
- Die beim DLR Rheinpfalz eingerichtete Gartenakademie beriet - überwiegend regional beschränkt - private Gartenbesitzer, Vereine und Verbände des Gartenbaus sowie Gemeinden. Die hierfür erhobenen Entgelte waren nicht kostendeckend. Jährlichen Einnahmen von durchschnittlich 17.000 € standen allein Personal- und Sachkosten von 130.000 € gegenüber.
- Die Betreuung landwirtschaftlicher Vereine und Verbände, z. B. durch Übernahme der Geschäftsführung, gehört nicht zu den Aufgaben der DLR. Die erforderliche Trennung von dienstlichen und Verbands- bzw. Vereinstätigkeiten wurde nicht immer beachtet.
- Weiterbildungsveranstaltungen boten die DLR meist gemeinsam mit landwirtschaftlichen Vereinen und Verbänden an. Die Organisation und Durchführung dieser Veranstaltungen war für die DLR mit einem hohen Personalaufwand verbunden. Die Aufgaben- und Kostenverteilung zwischen DLR und Mitveranstaltern war nicht ausgewogen. In den meisten Fällen wurden keine oder keine kostendeckenden Entgelte erhoben. Der Rechnungshof hatte bereits 1989 gefordert⁴, Weiterbildungsveranstaltungen durch staatliche Stellen nur im Rahmen der Verbreitung von Versuchs- und Forschungsergebnissen anzubieten und darüber hinausgehende Maßnahmen anderen Trägern zu überlassen.

⁴ Gutachten des Rechnungshofs zur Neuordnung landwirtschaftlicher Behörden im Rahmen der Funktionalreform vom 24. April 1989 (Drucksache 11/2641).

- Mitarbeiter der DLR erstellten im Jahr insgesamt 3.200 Beiträge unterschiedlichen Umfangs u. a. für Fachzeitschriften. Außerdem veröffentlichten die DLR "Infobriefe", "Wetterfaxe" und Warnmeldungen, die sie während der Vegetationsperiode in der Regel mehrfach wöchentlich und mit regionalem Bezug an Abonnenten herausgaben. Mit diesen Veröffentlichungen waren Mitarbeiter mit Stellenanteilen von 12 Vollzeitkräften befasst.

Die erhobenen Entgelte waren nicht kostendeckend. Außerdem stehen die vermittelten Informationen überwiegend auch im Internet oder in Publikationen anderer Anbieter zur Verfügung.

Das Ministerium hat erklärt, das Weinmarketing sei für die rheinland-pfälzische Weinwirtschaft unverzichtbar. Vollzugsdefizite bei den nicht erwerbsmäßig wirtschaftenden Gärtnern könnten nur durch Beratung beseitigt werden; auf die Arbeit der Gartenakademie könne aus umweltpolitischer Sicht nicht verzichtet werden. Grundsätzlich seien die DLR angewiesen, keine Betreuung von Vereinen und Verbänden durchzuführen. Eine Beschränkung des Weiterbildungsangebots der DLR auf die Vermittlung von Versuchs- und Forschungsergebnissen sei nicht mit dem Ansatz vertretbar, die Landwirtschaft in ihrem Bestreben zu unterstützen, den Weg der Qualitäts- und Marktorientierung konsequent fortzusetzen. Die Form der Veröffentlichungen und Informationen sei besonders geeignet, schnell und personaleffizient zu beraten und zu informieren.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die Notwendigkeit einer unentgeltlichen Weinmarketingberatung nicht erkennbar war; sachliche Gründe hierfür hat das Ministerium nicht vorgetragen. Im Übrigen führten die DLR in anderen landwirtschaftlichen Produktionsbereichen keine Marketingberatung durch. Auch die Erforderlichkeit eines zusätzlichen staatlichen Beratungsangebots in gartenbaulichen Fragen war nicht erkennbar, zumal diese Leistungen für Bürger z. B. auch von kommunalen und privaten Gärtnereien erbracht werden. Bezüglich des Weiterbildungsangebots der DLR wird darauf hingewiesen, dass dieses nur eingeschränkt geeignet ist, das vom Ministerium genannte Ziel zu erreichen. Die DLR haben hierzu weder Bedarfsanalysen erstellt noch konkrete Beratungsziele festgelegt. Auf die unzureichende Kostendeckung in diesem Bereich und die unausgewogene Aufgaben- und Kostenverteilung zwischen DLR und Mitveranstaltern ging das Ministerium nicht näher ein. Hinsichtlich der Veröffentlichungen und der Informationen der DLR sollte nicht außer Acht bleiben, dass die Beiträge oft keinen klaren Bezug zu Beratungen in der Landwirtschaft hatten. Ob für die Themen überhaupt ein Bedarf bei den Landwirten bestand, war nicht erkennbar. Zudem wurde mit den Fachbeiträgen nur eine kleine Zahl von Landwirten erreicht.

2.2.3 Fehlende Planung, Steuerung und Kontrolle der Beratung - Personaleinsatz nicht am Bedarf orientiert

Eine bedarfsorientierte, zielgerichtete und wirtschaftliche Durchführung der Beratung war nicht gewährleistet. Ein Beratungskonzept lag nicht vor. Insbesondere war nicht konkret festgelegt, welche Beratungsinhalte angeboten, welche Zielgruppen mit welchem Angebot erreicht und wie die Beratungsprozesse gestaltet werden sollen. Bedarfsanalysen waren nicht erstellt und eine Dokumentation der Beratungsleistungen war nicht vorhanden. Angemessene Leistungsanforderungen für den Einsatz der Beratungskräfte fehlten. Im Einzelnen hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Im Erhebungszeitraum⁵ entfielen 2.500 Stunden auf Einzelberatungen. Dies entspricht dem Einsatz von 19 Vollzeitkräften. Zu den Einzelberatungen zählen die telefonische und die schriftliche Beratung, die Beratung in der Dienststelle und die Beratung im Außendienst. Sie machten einen Anteil von rund 85 % aller von den DLR erbrachten Beratungsleistungen aus.

⁵ 4. Mai bis 4. Juni 2010.

Demgegenüber wiesen die Arbeitsplatzbeschreibungen einen Personaleinsatz von 59 Kräften für Einzelberatungen aus, also 40 Kräfte mehr als bei der Erhebung dokumentiert wurden. Überdies war eine gleichmäßige Auslastung der Berater nicht erkennbar. Etwa 30 % der Berater führten nur zwei Beratungen pro Tag durch. Eine Beratung dauerte im Durchschnitt 13 Minuten.

Die Auswertung der Beratungsfragen ergab außerdem, dass sich die Berater häufig zu Fragen äußerten, für die die DLR nicht zuständig waren (z. B. Insolvenzfragen, Finanzierungsberatung), für die kein landwirtschaftlicher Sachverständiger erforderlich war (z. B. Bezugsquellen von Produktionsmitteln) oder für die es einen privaten Beratermarkt gab (z. B. Fragen zur Marktforschung). Bei anderen Anfragen wurden lediglich allgemeine Informationen erbeten, die z. B. über das Internet zugänglich waren.

Unter Berücksichtigung üblicher Verteil- und notwendiger Vorbereitungszeiten sind bei angemessenen Leistungsanforderungen allein in diesem Bereich 30 Stellen entbehrlich.

- Rund 87 % aller Einzelberatungen entfielen auf die telekommunikative Beratung (per Telefon, E-Mail oder Post). Diese ist nicht standortgebunden. Durch eine Zentralisierung ließe sich eine bessere Erreichbarkeit und eine gleichmäßigere Auslastung der Berater sicherstellen. Zudem könnte der Sachverständige gebündelt und so eine höhere Beratungsqualität erreicht werden.
- Im Erhebungszeitraum wurden nur 20 % aller Landwirte beraten. 13 % aller Beratungen entfielen auf Nicht-Landwirte. Diese Beratungen gehören nicht zu den Aufgaben der DLR.

Die Einzelberatung ist danach nicht geeignet, das im Leistungsauftrag formulierte Ziel zu erreichen, die Qualitäts- und Marktorientierung und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft sicherzustellen und zu verbessern. Dies gilt wegen des geringen Wirkungsgrades auch für Ziele von allgemeinem gesellschaftlichen Interesse, wie z. B. eine umweltschonende Produktion oder den Erhalt der Landschaft.

Das Ministerium hat erklärt, die Berechnung des Rechnungshofs sei nicht aussagekräftig genug, eine Einsparung von 30 Stellen zweifelsfrei zu begründen. Seit 2008 seien bereits 15 Stellen, deren Wegfall der Rechnungshof gefordert habe, eingespart bzw. durch die Ausbringung von kw-Vermerken von einer Nachbesetzung ausgeschlossen worden. Durch Zentralisierung der telekommunikativen Beratung seien Personaleinsparungen nicht realisierbar. Für die Durchführung von Beratung, Fort- und Weiterbildung werde ein neues Konzept erarbeitet. Hierbei würden auch ein Controlling und eine Evaluation der Leistungen berücksichtigt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass er frühere Stelleneinsparungen bereits berücksichtigt hat. Im Übrigen hat er seine Erhebungen in einem der beratungsstärksten Zeiträume durchgeführt. Daher ist davon auszugehen, dass die Auslastung der Berater im Jahresdurchschnitt noch geringer ausfällt.

2.3 Entbehrliche Stellen und überhöhte Dotierungen

2.3.1 Folgerungen aus der Straffung der Organisation und der Konzentration der Beratungsaufgaben

Werden die Zuständigkeiten beachtet, die Beratung am Bedarf orientiert, angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt und die Aufbau- und Ablauforganisation gestrafft, können 77 besetzte Stellen abgebaut werden:

Bereich	entbehrliche Stellen
Straffung der Aufbauorganisation	5
verminderter Personalbedarf bei konsequenter Abgrenzung zu Beratungsaufgaben anderer Stellen	37
verminderter Personalbedarf für Einzelberatungen	30
Zentralisierung der telekommunikativen Beratung	5
insgesamt	77

Von den einsparbaren Stellen entfallen fünf Stellen auf den höheren Dienst und 72 Stellen auf den gehobenen Dienst. Insgesamt können die Personalkosten um 5,7 Mio. €⁶ jährlich verringert werden.

Das Ministerium hat erklärt, mehreren Forderungen des Rechnungshofs könne nicht entsprochen werden. Für Einsparungen über 3 Stellen hinaus sei kein Raum.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass das Ministerium die Notwendigkeit für den Bedarf von 74 Stellen nicht belegt hat (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2 dieses Beitrags).

2.3.2 Kein zusätzlicher Bedarf für im Unterricht eingesetzte Kräfte

Beratungskräfte der DLR mit Stellenanteilen von 20 Vollzeitkräften erteilen Unterricht an den landwirtschaftlichen berufsbildenden Schulen. Demgegenüber entsprach der Zeitaufwand der Bediensteten der Abteilungen "Schule" für Beratung Stellenanteilen von lediglich 2,5 Vollzeitkräften.

Der Personalbedarf für landwirtschaftliche Schulen war durch das in den Abteilungen "Schule" ausgewiesene Personal gedeckt⁷. Für den Einsatz von Beratungskräften im Unterricht bestand rechnerisch kein Bedarf.

17,5 Stellen vorwiegend des höheren Dienstes können eingespart und die Personalausgaben um weitere 1,8 Mio. € jährlich vermindert werden.

Das Ministerium hat erklärt, da an der Einheit von Schule, Versuchswesen/Forschung und Beratung festgehalten werden solle, seien die beschriebenen Personaleinsparungen nicht zu erwarten.

Zu den aufgezeigten Einsparmöglichkeiten hat sich das Ministerium inhaltlich nicht geäußert.

⁶ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2011 des Ministeriums der Finanzen.

⁷ Jahresbericht 2010, Nr. 18 - Berufsbildende Schulen Agrarwirtschaft - (Drucksache 15/4200). Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2010 des Rechnungshofs (Drucksache 15/4518 S. 15), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 10), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2008 (Drucksache 15/5345 S. 5).

2.3.3 Beratung überwiegend keine Aufgabe des höheren Dienstes

Bedienstete des höheren Dienstes erbrachten mit Stellenanteilen von 38 Vollzeitkräften Beratungsleistungen. Davon entfielen 10 Stellen auf Abteilungs- und Gruppenleiter. Bei der Beratung handelt es sich überwiegend um eine Tätigkeit, die dem gehobenen Dienst zuzuordnen ist. Mindestens 27,5 Stellen des höheren Dienstes können in Stellen des gehobenen Dienstes umgewandelt werden. Dadurch lassen sich die Personalkosten um weitere 0,7 Mio. € jährlich verringern.

Das Ministerium hat erklärt, die Einheit von Schule, Versuchswesen/Forschung und Beratung bedinge, dass auch Fachlehrkräfte einen Mindestumfang ihrer Arbeitszeit für die vorgenannten Bereiche aufwenden müssten. Die Forderung des Rechnungshofs werde zurückgewiesen. Grundsätzlich werde aber die Auffassung unterstützt, dass die überwiegende Mehrheit der einzelbetrieblichen Beratungen durch den gehobenen Dienst wahrgenommen werden solle.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass in den landwirtschaftlichen Abteilungen der DLR zum Zeitpunkt der Prüfung 118 Kräfte des höheren Dienstes beschäftigt waren, in der Abteilung Schule weitere 27 Kräfte des höheren Dienstes. Es ist nicht zu erkennen, inwieweit durch die Umwandlung von 27,5 Stellen die Einheit von Schule, Versuchswesen/ Forschung und Beratung in Frage gestellt werden kann.

2.4 Kosten- und Leistungsrechnung nicht aussagekräftig

Die bei den DLR eingesetzte Kosten- und Leistungsrechnung war nicht hinreichend aussagekräftig. Insbesondere waren die Kosten nicht vollständig erfasst und Tätigkeiten nicht den zutreffenden Kostenträgern zugeordnet. Die Kosten- und Leistungsrechnung war damit zur Steuerung nur eingeschränkt geeignet.

Deutlich werden die Mängel bei den Kosten für die landwirtschaftliche Beratung. Diese betragen 2008 nach den Angaben in der Kosten- und Leistungsrechnung 8 Mio. € Dagegen ermittelte der Rechnungshof überschlägig Kosten von mehr als 14 Mio. €

Das Ministerium hat ausgeführt, die Kostenträgerstruktur werde überarbeitet. Vorgaben für Plausibilitätskontrollen würden vorgenommen. Die Kosten- und Leistungsrechnung solle so weiterentwickelt werden, dass ein wirksames Controlling möglich sei.

2.5 Prüfung alternativer Beratungs- und Finanzierungsmodelle erforderlich

Die Beratung ist in den Ländern unterschiedlich organisiert und finanziert. Zum Teil wurden in Ländern die Zuschüsse deutlich gesenkt oder Leistungen bis auf eng definierte Officialberatungs- und Hoheitsaufgaben in der Bildung und Förderung gestrichen. Die Kammern als Selbstverwaltungskörperschaften der Landwirte finanzieren die Beratung zu Produktionstechnik und Unternehmensführung zunehmend zusätzlich durch Gebühren und nicht mehr nur durch die Umlage.

Wie bereits dargestellt, entstanden dem Land Rheinland-Pfalz allein für die landwirtschaftliche Beratung durch die DLR 2008 Kosten von mindestens 14 Mio. €. Darüber hinaus fördert es Beratungen u. a. durch die Landwirtschaftskammer sowie durch Vereine und Verbände. Die Beratung durch die DLR ist für die Landwirte unentgeltlich. Bei 20.600 landwirtschaftlichen Betrieben werden allein für die staatliche Beratung fast 700 € pro Jahr und Betrieb aufgewendet. Die Beratung wird nur von 20 % der Betriebe nachgefragt. Bei rund 154.000 Beratungen pro Jahr ergeben sich Kosten von 90 € je Beratung, u. a. auch für eine im Durchschnitt nur 13-minütige telefonische Beratung. Dies ist nicht wirtschaftlich.

Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage des Landes sollten die Fortführung der unentgeltlichen Officialberatung im derzeitigen Umfang geprüft sowie alternative Beratungs- und Finanzierungsmodelle in die Überlegungen einbezogen werden. Durch angemessene Gebühren können Doppelberatungen zu Lasten des Landes vermieden werden.

Das Ministerium hat zugesagt, entsprechende Prüfungen zu veranlassen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) ein am Bedarf orientiertes Beratungskonzept zu erstellen,
- b) darauf hinzuwirken, dass Beratungen über Rationsberechnungen, Milchkontrollauswertungen und Nährstoffvergleiche nach der Düngemittelverordnung sowie die Betreuung landwirtschaftlicher Vereine und Verbände durch die DLR aufgegeben werden,
- c) die Kosten- und Leistungsrechnung zu verbessern und die Erkenntnisse hieraus für die Planung und Steuerung der Beratung zu nutzen,
- d) die Fortführung der unentgeltlichen Officialberatung im derzeitigen Umfang sowie alternative Beratungs- und Finanzierungsmodelle zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Aufbauorganisation der DLR zu straffen und die Zahl der Standorte zu reduzieren,
- b) keine Beratungsleistungen zu erbringen, für die andere Stellen zuständig sind oder die auch von anderen Stellen angeboten werden,
- c) die telekommunikative Beratung zu zentralisieren und kostenpflichtig anzubieten,
- d) entbehrliche besetzte Stellen abzubauen (kw-Vermerke) und zu hoch dotierte Stellen umzuwandeln (ku-Vermerke),
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, c und d zu berichten.

**Der Jahresbericht 2012
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 24. Januar 2012 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Klaus P. Behnke
Präsident

gez. Gabriele Binz
Vizepräsidentin

gez. Johannes Herrmann
Direktor beim Rechnungshof

gez. Sylvia Schill
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Dr. Johannes Siebelt
Direktor beim Rechnungshof

gez. Dr. Elke Topp
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

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	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mio. €									
Steuern	6.878	6.718	6.921	7.182	7.169	7.862	8.800	9.176	8.344	8.372
Steuerähnliche Abgaben	71	76	77	64	62	48	46	37	30	24
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	195	159	154	156	142	135	132	111	98	88
Zinseinnahmen ¹	54	88	57	60	165	230	281	94	82	83
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	2.250	1.938	2.125	1.900	1.604	1.645	1.660	1.650	1.888	2.061
Sonstige laufende Einnahmen	326	324	356	343	344	338	338	345	342	348
Einnahmen	9.774	9.303	9.690	9.705	9.486	10.258	11.257	11.413	10.784	10.976
Personalausgaben	4.681	4.632	4.713	4.775	4.661	4.734	4.630	4.753	4.981	5.150
Laufender Sachaufwand	847	1.122	1.079	1.076	1.003	980	1.014	965	931	981
Zinsausgaben	1.060	1.064	1.089	1.082	1.075	1.067	1.117	1.204	1.186	1.064
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ²	3.278	3.264	3.390	3.200	3.204	3.437	3.825	4.289	4.265	4.511
Schuldendiensthilfen	76	61	79	85	81	81	82	90	88	97
Ausgaben	9.942	10.143	10.350	10.218	10.024	10.299	10.668	11.301	11.451	11.803
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	- 168	- 840	- 660	- 513	- 538	- 41	589	112	- 667	- 827

¹ Die höheren Einnahmen in den Jahren 2005 bis 2007 sind insbesondere auf Zinsen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 162 71) zurückzuführen.

² Zu den höheren Ausgaben in den Jahren 2008 und 2010 trugen u. a. außerplanmäßige Zuführungen an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" bei.

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

Kapitalrechnung	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mio. €									
Veräußerungserlöse ³	84	24	257	260	182	189	4	3	3	1
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen ⁴	265	237	239	269	276	311	209	236	324	437
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen ⁵	159	171	170	141	482	55	63	119	125	131
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	12	8	5	6	2	2	0	0	0	0
Einnahmen	520	440	671	676	942	557	276	358	452	569
Sachinvestitionen	373	158	164	139	131	158	93	94	120	140
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich ⁴	481	485	577	492	472	465	452	474	511	651
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und - ab 2007 - Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	295	304	286	300	331	348	265	319	343	381
Darlehen	172	143	140	335	321	382	385	353	372	447
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	22	17	17	7	4	15	9	5	8	8
Erwerb von Beteiligungen	0	3	4	3	2	2	12	17	34	16
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	14	25	38	33	29	27	20	17	18	23
Ausgaben	1.357	1.135	1.226	1.309	1.290	1.397	1.236	1.279	1.406	1.666
Fehlbetrag	837	695	555	633	348	840	960	921	954	1.097

³ Die höheren Einnahmen in den Jahren 2003 bis 2006 betreffen im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Forderungsvermögen (Wohnungsbauförderung).

⁴ Die höheren Ist-Ergebnisse in den Jahren 2009 und 2010 betreffen vor allem Leistungen zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und der Länder (Kapitel 20 25).

⁵ 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 Finanzierungsvorgänge⁶ -**

Besondere Finanzierungs- vorgänge	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mio. €									
Schulden- aufnahmen am Kreditmarkt	2.444	3.539	4.439	6.110	5.387	5.624	6.296	6.907	7.298	8.055
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	354	97	4	0	31	1	1	1	43	109
Einnahmen	2.798	3.636	4.443	6.110	5.418	5.625	6.297	6.908	7.341	8.164
Schuldentilgung	1.749	2.023	3.127	4.834	4.377	4.734	5.690	5.918	5.718	6.237
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ⁷	47	81	111	132	156	10	262	182	2	3
Ausgaben	1.796	2.104	3.238	4.966	4.533	4.744	5.952	6.100	5.720	6.240
Überschuss	1.002	1.532	1.205	1.144	885	881	345	808	1.621	1.924

⁶ Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

⁷ 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).