



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2013

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	5
Vorbemerkungen	13
1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2011	14
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2011	20
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Kreditaufnahmen und Gesamtverschuldung steigen trotz der bislang höchsten Einnahmen des Landes ungebremst weiter -	29
4 Personal und Personalausgaben des Landes - Haushaltskonsolidierung erfordert eine nachhaltige Verringerung des Personalbestands -	56
5 Teilung von Versorgungslasten und Festsetzung von Dienst- und Versorgungsbezügen - Verfahrensmängel und fehlerhafte Zahlungen -	69
6 Erbschaft- und Schenkungsteuer - Optimierungspotenzial nutzen -	75
7 Einkommensteuerfälle mit bedeutenden Einkünften - Mängel bei der Steuerveranlagung -	81
8 Abgaben der Spielbanken und deren Verwendung - Land gibt mehr aus als es einnimmt -	85
9 Organisation und Personalbedarf der Landeskassen - erheblicher Stellenabbau erforderlich -	93
10 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" - stringenter Regelungen für die Wirtschaftsführung und Neubewertung der Finanzbeziehungen zum Land erforderlich -	101
11 Dienstsport in der Polizei - Arbeitszeitgutschriften für nachgewiesene körperliche Mindestfitness nicht geboten -	110
12 Polizeiliche Bußgeldstellen - deutliche Steigerung der Effizienz möglich -	113
13 Landesstraßen - fehlerhafte Einstufungen, redundante Netzbeziehungen, fortschreitender Substanzverzehr -	116

14	Planung eines neuen Rathauses der Stadt Wittlich - Voraussetzungen für eine Förderung lagen nicht vor -	128
15	Stiftung Villa Musica - Ausgabenverringerung und Einnahmenverbesserung sind möglich -	133
16	Staatsanwaltschaften und Amtsgerichte - Personalabbau bei den Servicediensten möglich -	136
17	Ausgaben für den Maßregelvollzug - Budgetvereinbarungen verbesserungsbedürftig -	145
18	Förder- und Schwerpunktschulen - Unsachgemäßer Ressourceneinsatz -	150
19	Weiterbildung an Hochschulen - Kosten nicht gedeckt -	158
20	Studierendenwerk Mainz - Zahlreiche Mängel in der Haushalts- und Wirt- schaftsführung -	163
21	Landwirtschaftliches Versuchswesen der Dienst- leistungszentren Ländlicher Raum - hohe Einsparungen realisierbar -	169
22	Landesgartenschauen - Intransparenz, Interessenverflechtungen und Unregelmäßigkeiten bei Auftragsvergaben -	174

Anlagen zu dem Beitrag Nr. 3

- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

- 1 Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- 2 Ermittlung des strukturellen Saldos und des zulässigen Saldos

Abkürzungen

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
kw-Vermerk	Haushaltsvermerk im Stellenplan, der vorsieht, dass Planstellen oder andere Stellen künftig wegfallen
Lfp.	Langfristprojektion
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
RLP	Rheinland-Pfalz
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
vorl. Ist	vorläufiges Rechnungsergebnis (Ist-Ergebnis)
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2011

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2011 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.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2011

Die Haushaltsrechnung 2011 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 21,9 Mrd. € aus. Zum Haushaltsausgleich wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich 2011 auf 2,0 Mrd. € netto beliefen.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 4,3 %.

Die Ausgabereste - brutto - verringerten sich 2011 um 400 Mio. € auf 736 Mio. €. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Landesbetriebe von insgesamt 9,9 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Kreditaufnahmen und Gesamtverschuldung steigen trotz der bislang höchsten Einnahmen des Landes ungebremst weiter -

Die seit Jahren erheblich angespannte Haushaltslage des Landes hat sich 2011 nochmals verschärft:

- Das Defizit der laufenden Rechnung erreichte mit 845 Mio. € einen neuen Höchststand.
- Zum Ausgleich des Haushalts des Landes und der Landesbetriebe wurden neue Schulden von 2,2 Mrd. € aufgenommen. Dies war die bisher höchste Kreditaufnahme in einem Jahr. Die Gesamtverschuldung stieg auf fast 35 Mrd. €.

Jeder siebte Euro, den das Land im Kernhaushalt ausgegeben hat, wurde über neue Kredite finanziert. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag in Rheinland-Pfalz mit 7.274 € um 30 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.576 €). Die Zinsausgaben des Landes von 254 €/Einwohner überschritten den Durchschnittswert der anderen Flächenländer (204 €/Einwohner) um 24,5 %.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug 2011 um 589 Mio. € überschritten.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2016 erwartet die Landesregierung einen Anstieg der Verschuldung auf 41 Mrd. €. Die Gesamtverschuldung des Landes hätte sich damit im Vergleich zu 2002 nahezu verdoppelt.

Nr. 4 Personal und Personalausgaben des Landes
- Haushaltskonsolidierung erfordert eine nachhaltige Verringerung des Personalbestands -

Die in den Haushaltsplänen des Landes ausgewiesenen Stellen haben sich von 1990 bis 2013 - nach Bereinigung um Aufgabenauslagerungen - um mehr als 12.000 erhöht. Hierzu trugen Stellenzuwächse in den Kernbereichen der Landesverwaltung, insbesondere im Schulbereich, bei.

Der Personalhaushalt war nicht hinreichend transparent. Eine wirksame Steuerung und Kontrolle der Personalausgaben waren dadurch erschwert. Aufgrund umfangreicher Auslagerungen von Aufgaben war ein Vergleich der Entwicklung der Personalausgaben und der Personalausstattung nur schwer möglich.

Eine ressortübergreifende Personalbedarfsplanung und ein verbindliches Personalabbaukonzept waren nicht vorhanden.

Aufgaben- und Personalabbau als effektivster Steuerungsansatz für die Senkung der Personalausgaben, fanden noch nicht im gebotenen Umfang statt. Absehbare rückläufige Schülerzahlen lassen im Schulbereich rechnerisch einen erheblich stärkeren Abbau von Lehrerstellen zu, als von der Landesregierung bisher vorgesehen. Bleibt es bei den bisherigen Planungen, müssen die notwendigen Einsparungen in anderen Aufgabenbereichen erbracht werden.

Altersbedingte Personalfuktuationen wurden für den Abbau von Stellen noch nicht hinreichend genutzt. Bei einer Altersgrenze von 65 Jahren werden von 2013 bis 2020 insgesamt über 18.000 Vollzeitstellen frei.

Ein Instrument zur gezielten Unterstützung des Personalabbaus, wie ein ressortübergreifendes Personalüberhangmanagement, war nicht vorhanden.

Nr. 5 Teilung von Versorgungslasten und Festsetzung von Dienst- und Versorgungsbezügen
- Verfahrensmängel und fehlerhafte Zahlungen -

Die Oberfinanzdirektion Koblenz machte Ansprüche des Landes gegen andere Dienstherren auf Teilung von Versorgungslasten nicht immer geltend. Wird in diesen Fällen eine ordnungsgemäße Lastenteilung - auch für die Vergangenheit - sichergestellt, fließen dem Land Einnahmen von hochgerechnet 3 Mio. € zu.

Dienst- und Versorgungsbezüge wurden zum Teil unzutreffend festgesetzt.

Nr. 6 Erbschaft- und Schenkungsteuer
- Optimierungspotenzial nutzen -

Die für die Bearbeitung der Erbschaft- und Schenkungsteuerangelegenheiten zuständigen Finanzämter setzten die Steuer immer noch nicht zeitnah fest. Dies führte für das Land weiterhin zu finanziellen Nachteilen.

Eine einheitliche und wirtschaftliche Aufgabenerledigung war nicht sichergestellt.

Das eingesetzte IT-Verfahren bot keine ausreichende Unterstützung zur zielgerichteten Steuerung der Arbeitsprozesse.

Der Personalbestand in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen der Finanzämter überstieg den Bedarf. Das Personal kann mit anderen Aufgaben der Steuerverwaltung betraut werden.

Nr. 7 Einkommensteuerfälle mit bedeutenden Einkünften
- Mängel bei der Steuerveranlagung -

Finanzämter setzten bei Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften die Steuern um mehr als 4,3 Mio. € zu niedrig und um 0,5 Mio. € zu hoch fest. Zudem klärten sie Besteuerungsgrundlagen von mehr als 4 Mio. € nicht ausreichend auf.

Nr. 8 Abgaben der Spielbanken und deren Verwendung
- Land gibt mehr aus als es einnimmt -

Die Einnahmen des Landes aus der Abgabe der Spielbanken deckten 2010 und 2011 nicht die entsprechenden Ausgaben. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Spielbankgemeinden aufgrund gesetzlicher Vorgaben Zahlungen erhielten, obwohl das Ministerium der Finanzen die Abgaben bei einigen Spielbanken auf Null verringert hatte. Unter Berücksichtigung der Personalausgaben des Landes für die Steueraufsicht beliefen sich die Unterdeckungen 2010 auf über 8 Mio. € und 2011 auf fast 2 Mio. €.

Die gebotene Haushaltstransparenz war nicht gewährleistet. Haushaltsvermerke für die Mittelbewirtschaftung waren nicht eindeutig. Überplanmäßige Ausgaben von mindestens 2,5 Mio. € hätten - die vorherige Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vorausgesetzt - der Mitteilung an den Landtag und des Ausweises in der Haushaltsrechnung bedurft.

Durch fehlerhafte Aufteilung der Zahlungen der Spielbanken entgingen dem Land beim Länderfinanzausgleich Einnahmen von 4,5 Mio. €. Nach einer Verringerung der Spielbankabgabe erstattete das Land einer Spielbank 0,7 Mio. € zu viel.

Wäre bei einem Automatenspiel der Bruttospielertrag vollständig der Spielbankabgabe unterworfen worden, hätte das Land von 2003 bis 2011 Mehreinnahmen von insgesamt 5,6 Mio. € erzielen können.

Die zweckentsprechende Verwendung von Leistungen aus dem Landeshaushalt wurde nur unzureichend kontrolliert. Bei Förderungen wurden Verwendungsnachweise nicht vollständig oder nicht zeitnah vorgelegt.

Ein wirtschaftlicher Spielbetrieb ist nicht für alle Standorte der Spielbanken sichergestellt. Tragfähige Konzepte hierzu wurden bisher nicht erarbeitet.

Nr. 9 Organisation und Personalbedarf der Landeskassen
- erheblicher Stellenabbau erforderlich -

Bei den vier Landeskassen kann in erheblichem Umfang Personal abgebaut werden. Kurzfristig können insgesamt 53,5 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist insbesondere durch optimierte Arbeitsabläufe möglich. Durch die Einführung eines neuen einheitlichen Kassenverfahrens werden die Geschäftsprozesse weiter optimiert. Mittelfristig werden dadurch weitere 41 Stellen entbehrlich. Die Personalausgaben können insgesamt um 6,5 Mio. € jährlich verringert werden.

Die Beibehaltung von vier Landeskassen ist angesichts des deutlich verminderten Personalbedarfs nicht zweckmäßig und nicht wirtschaftlich. Bei einer Zusammenlegung aller Landeskassen können zusätzlich 14,5 besetzte Stellen abgebaut und hierdurch Personalkosten von 1,2 Mio. € jährlich eingespart werden.

Nr. 10 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"
- stringendere Regelungen für die Wirtschaftsführung und Neubewertung der Finanzbeziehungen zum Land erforderlich -

Der Landesbetrieb überschreitet in mehreren Fällen in seinen Wirtschaftsplänen veranschlagte Ausgabeansätze erheblich. Hierzu trugen auch neue Baumaßnahmen und Mehraufwendungen bei den Bauinvestitionen bei. Nachträge zu den Wirtschaftsplänen waren nicht erstellt worden. Eine zeitnahe Unterrichtung des Landtags unterblieb.

Der Landesbetrieb verschuldet sich zunehmend am Kreditmarkt. Bis 2020 wird die Gesamtverschuldung voraussichtlich auf fast 1 Mrd. € steigen.

Von dem Landesbetrieb erzielte Umsatzerlöse und daraus resultierende Gewinne waren im Wesentlichen nicht auf erwerbswirtschaftliche Betätigungen, sondern auf eine vorteilhafte Gestaltung von Finanzierungsbedingungen zurückzuführen.

Regelungen zur Fachaufsicht und zur beruflichen Prüfung waren unklar und teilweise nicht schlüssig.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Gründung des Landesbetriebs war nicht durchgeführt worden. Eine hinreichende Evaluation fand seitdem nicht statt.

Nr. 11 Dienstsport in der Polizei

- Arbeitszeitgutschriften für nachgewiesene körperliche Mindestfitness nicht geboten -

Polizeivollzugsbeamte erhielten Arbeitszeitgutschriften für den Nachweis der ohnehin zu erfüllenden sportlichen Mindestanforderungen. In den Jahren 2008 bis 2010 entsprachen diese Boni der durchschnittlichen Arbeitszeit von 21 Vollzeitkräften oder Personalkosten von 1,6 Mio. € jährlich.

Die statistischen Erhebungen ließen infolge von methodischen Fehlern keine Aussagen über die tatsächliche Beteiligung am Dienstsport zu.

Nr. 12 Polizeiliche Bußgeldstellen

- deutliche Steigerung der Effizienz möglich -

Bei den Bußgeldstellen der Polizeipräsidien entstanden infolge unzureichend automatisierter Arbeitsabläufe vermeidbare Personalkosten von mehr als 927.000 € jährlich. Außerdem waren die Möglichkeiten zur Verringerung der IT-Betriebskosten und weiterer Sachkosten noch nicht genutzt.

Im Jahr 2010 entfielen auf einen Mitarbeiter der polizeilichen Bußgeldstellen in Rheinland-Pfalz durchschnittlich 2.753 Fälle. Bei der empfohlenen Optimierung der Arbeitsabläufe können künftig pro Jahr 7.500 Fälle bearbeitet werden.

Nr. 13 Landesstraßen

- fehlerhafte Einstufungen, redundante Netzbeziehungen, fortschreitender Substanzverzehr -

Rheinland-Pfalz hat im Vergleich der Flächenländer das zweitdichteste Landesstraßennetz. Die gesetzlichen Anforderungen an die Einstufung von Landesstraßen sind nicht immer erfüllt. In einem untersuchten Teilbereich des Landes trifft dies für 8 % des Straßennetzes zu. Folgen der unzutreffenden Klassifizierung sind vermeidbare Ausgaben des Landes für die Straßenunterhaltung und -instandsetzung.

Darüber hinaus gibt es für Straßenverbindungen alternative Wegeführungen, die für die Verkehrsteilnehmer häufig nur mit geringen oder keinen Umwegen verbunden sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Landesstraßennetz ausgedünnt werden kann.

Die Bandbreite der allgemeinen Straßenzuweisungen an die Landkreise reichte 2011 von 4.200 € bis zu 7.600 € pro km Streckenlänge der Kreisstraßen bei jährlichen Unterhaltungskosten von durchschnittlich 5.000 €/km. Im Rahmen der notwendigen Neukonzeption des Straßennetzes sollten auch die Bemessung und Verteilung der allgemeinen Straßenzuweisungen überprüft werden.

Nr. 14 Planung eines neuen Rathauses der Stadt Wittlich

- Voraussetzungen für eine Förderung lagen nicht vor -

Die Planungen für den Neubau des Rathauses mit Kosten zwischen 10 Mio. € und 12,5 Mio. € waren unwirtschaftlich und teilweise unzweckmäßig. Neben aufwendigen Bau- und Ausstattungsstandards war eine um 700 m² zu große Nutzfläche vorgesehen.

Ein Bedarf für den Neubau war nicht nachgewiesen. Die Stadtverwaltung ist in einem 1996 für ihre Zwecke errichteten, angemieteten Dienstgebäude angemessen untergebracht.

Nr. 15 Stiftung Villa Musica

- Ausgabenverringierung und Einnahmenverbesserung sind möglich -

Der Wert des Stiftungskapitals verringerte sich inflationsbedingt. Ein Konzept für eine Werterhaltung des Kapitals oder zur weitgehenden Vermeidung von Wertverlusten hatte die Stiftung nicht entwickelt.

Die Möglichkeiten zur Verringerung der Personal- und Raumkosten sowie zur Reduzierung des Zuschussbedarfs für Konzertveranstaltungen waren nicht hinreichend genutzt.

Nr. 16 Staatsanwaltschaften und Amtsgerichte

- Personalabbau bei den Servicediensten möglich -

Beim Einsatz von Servicekräften in Ermittlungsverfahren bei Staatsanwaltschaften sowie in Straf- und Bußgeldverfahren bei Amtsgerichten sind erhebliche Personaleinsparungen möglich. Die von der Justizverwaltung zur Bemessung des Personalbedarfs zugrunde gelegten Bearbeitungszeiten sind zu hoch. Insgesamt sind bei den Staatsanwaltschaften 40 und bei den Amtsgerichten 17,5 besetzte Stellen entbehrlich. Werden diese Stellen abgebaut, lassen sich die Personalkosten um nahezu 4,0 Mio. € jährlich vermindern.

Darüber hinaus können durch Verbesserungen der Arbeitsabläufe und des IT-Einsatzes bei den Servicediensten der Staatsanwaltschaften 25 und der Amtsgerichte 21 besetzte Stellen abgebaut werden. Dadurch lassen sich Personalkosten von weiteren 3,1 Mio. € jährlich einsparen.

Die Zahl der Amtsgerichte in Rheinland-Pfalz ist im Vergleich mit den übrigen Ländern hoch. Aufgrund der geringen Größe der einzelnen Gerichte ist eine gleichmäßige und angemessene Auslastung der Richter und der Servicekräfte nicht sicherzustellen.

Nr. 17 Ausgaben für den Maßregelvollzug

- Budgetvereinbarungen verbesserungsbedürftig -

Dem Land war die Kosten- und Erlösstruktur der Einrichtungsträger im Bereich des Maßregelvollzugs nicht bekannt. Dies trug dazu bei, dass das Land 2004 bis 2010 an die Einrichtungsträger überschlägig insgesamt 12,7 Mio. € zu viel zahlte.

Für 2009 bis 2010 wurden mit den Einrichtungsträgern Globalbudgets von mehr als 51 Mio. € jährlich vereinbart. Welche Kosten durch die Haushaltsmittel des Landes gedeckt und welche Leistungsziele erreicht werden sollten, war nicht festgelegt worden. Regelungen zur Verwendung von Überschüssen fehlten. Verbindliche Vorgaben des Landes zum Personaleinsatz sowie zum Umfang der Sicherheits- und Therapieerfordernisse bestanden nicht.

Für den Jugendmaßregelvollzug gewährte das Land ab dem Jahr 2009 einen nicht nachvollziehbar kalkulierten Sicherungszuschlag von mehr als 805.000 € jährlich.

Leistungen des Landes im Zusammenhang mit dem Maßregelvollzug wurden im Haushaltsplan nicht transparent dargestellt. Das Fachressort übernahm zu Lasten künftiger Jahre ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung Verpflichtungen zur Gewährung von Schuldendiensthilfen und zur Finanzierung von Globalbudgets.

Nr. 18 Förder- und Schwerpunktschulen
- Unsachgemäßer Ressourceneinsatz -

Im Schuljahr 2010/2011 waren 229 Schwerpunktschulen eingerichtet, an denen insgesamt 2.985 Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf zusammen mit nicht behinderten Schülern unterrichtet wurden. Neben den Kosten für die Regelschule entstanden für den integrativen Unterricht Personalkosten von mehr als 52 Mio. €.

An den Förderschulen gingen die Schülerzahlen seit dem Schuljahr 2006/2007 um nahezu 11 % zurück. Dies war auch auf den Ausbau der Schwerpunktschulen zurückzuführen. Angemessene Einsparungen an Förderschulen waren nicht festzustellen.

Nicht alle Vorgaben für die Zuweisungen von Förderstunden an Schwerpunktschulen waren sachgerecht. Dies führte in der Praxis zu erheblichen Unterschieden in der Ausstattung der Schwerpunktschulen.

Im Schuljahr 2010/2011 entfielen rechnerisch auf einen Integrationsschüler mit dem Förderschwerpunkt Lernen zusätzliche Personalkosten von 7.500 € bis 150.000 €. Selbst Schwerpunktschulen, an denen keine Integrationsschüler unterrichtet wurden, erhielten Förderstundenzuweisungen.

Die überwiegende Zahl der in Schwerpunktschulen unterrichteten Integrationsschüler war dem Förderschwerpunkt Lernen zugeordnet. Für sie wurden durchschnittlich über 60 % mehr Förderstunden zugewiesen als für vergleichbare Schüler an Förderschulen. Sachliche Gründe waren hierfür nicht ersichtlich.

Ein Konzept für den landesweiten bedarfsgerechten Ausbau der Schwerpunktschulen fehlte noch.

Nr. 19 Weiterbildung an Hochschulen
- Kosten nicht gedeckt -

Teilnehmerbeiträge für Weiterbildungsveranstaltungen der Hochschulen waren nicht kostendeckend.

Abrechnungsverfahren mit Kooperationspartnern waren nicht transparent.

Vertraglich der Fachhochschule Koblenz zustehende Überschüsse aus einem Fernstudiengang von mehr als 1 Mio. € verblieben beim Kooperationspartner.

EU- und steuerrechtliche Aspekte erfordern klarere Vorgaben zur Unterscheidung zwischen hoheitlicher und wirtschaftlicher Tätigkeit der Hochschulen.

Nr. 20 Studierendenwerk Mainz
- Zahlreiche Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung -

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks Mainz war verbesserungsbedürftig. Allein infolge des überhöhten Abrufs von Fördermitteln und verzögerter Vertragsabschlüsse entstanden finanzielle Nachteile von 267.000 €.

Bilanzierungsrichtlinien für die Studierendenwerke fehlten. Dadurch waren die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse nicht sichergestellt. Außerdem lagen Richtlinien zur Förderung von Wohnraum für Studierende nicht vor.

Das Studierendenwerk stellte Plätze in einem Wohnheim und einer Kindertagesstätte Dritten zur Verfügung, obwohl die Nachfrage der Studierenden noch nicht befriedigt war.

Die Anmietung einer Studierendenwohnanlage führte im Vergleich zum Erwerb oder Bau zu erheblichen finanziellen Nachteilen.

Förderungen des Landes zugunsten des Studierendenwerks erfolgten ohne Grundlage und waren nicht transparent im Landeshaushalt ausgewiesen.

Nr. 21 Landwirtschaftliches Versuchswesen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum

- hohe Einsparungen realisierbar -

Die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum hielten für das landwirtschaftliche Versuchswesen in den Bereichen Pflanzenbau und Pflanzenschutz zu viele Standorte vor. Drei der sieben Standorte sind nicht erforderlich. Die Versuchsflächen können um mehr als 30 % auf 27 ha reduziert werden. Insgesamt 13 besetzte Stellen sind entbehrlich. Die Personalkosten lassen sich um 980.000 € jährlich vermindern. Außerdem können Sachkosten von 120.000 € jährlich und Investitionskosten vermieden werden.

Ein Gesamtkonzept für das landwirtschaftliche Versuchswesen, in dem insbesondere der Bedarf, die Ziele und die Prioritäten für die einzelnen Versuchskategorien beschrieben sein sollten, fehlte. Die Kosten- und Leistungsrechnung war unvollständig und damit zur Planung und Steuerung des Versuchswesens nur eingeschränkt geeignet.

Mehrere Versuchskategorien schlossen 2010 mit hohen Kostenunterdeckungen ab. Nutznießer der Versuchsergebnisse wurden nicht hinreichend an den Kosten beteiligt.

Nr. 22 Landesgartenschauen

- Intransparenz, Interessenverflechtungen und Unregelmäßigkeiten bei Auftragsvergaben -

Die Durchführung von Landesgartenschauen war durch den maßgeblichen Einfluss von Interessenverbänden, personelle Verflechtungen und intransparente Verfahren geprägt. Folge waren u. a. schwere Vergaberechtsverstöße, die zu vermeidbaren Mehrkosten sowie zu überhöhten Förderungen führten:

- Bei der Ausschreibung von Bauleistungen wurde der Wettbewerb weitgehend auf Garten- und Landschaftsbauunternehmen aus Rheinland-Pfalz unzulässig eingeschränkt.
- Das Verfahren zur Auswahl der Bieter war in weiten Teilen intransparent. Das Auftragsvolumen konzentrierte sich auf wenige Firmen. Allein ein Unternehmen, dessen Gesellschafter Aufsichtsratsvorsitzender der Projektgesellschaft Landesgartenschau Rheinland-Pfalz GmbH war, erhielt bei drei Landesgartenschauen Aufträge mit einem Volumen von 11,4 Mio. €.
- Die Landesgartenschauengesellschaften in Trier und Bingen verhandelten vor der Auftragsvergabe mehrfach über Preise und Inhalte der Angebote, obwohl dies unzulässig war. Zum Teil wurde der Zuschlag auf Angebote erteilt, die auszuschließen gewesen wären.
- Ausgeschriebene und abgerechnete Leistungen wichen teilweise erheblich voneinander ab. Fehlerhafte Leistungsbeschreibungen und Angebotsbewertungen hatten Mehrkosten von 240.000 € in Trier und von 86.000 € in Bingen zur Folge.

Die Zeiträume für Planung und Vorbereitung der Landesgartenschauen waren zu kurz bemessen. Bauplanungen waren bei Baubeginn oftmals nicht ausgereift.

Die für die Förderung von Landesgartenschauen vorgesehenen Haushaltsmittel waren im Landeshaushalt nicht transparent dargestellt.

Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2013¹. 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 2012 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren². Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2011, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

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

Die Betragsangaben wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet.

Die Prüfung war - wie in den Vorjahren - auf Teilbereiche beschränkt³. Aus der Bildung von Schwerpunkten ergibt sich, dass über einige Verwaltungen mehr als über andere berichtet wird.

Dem Rechnungshof wurden in dem Zeitraum von August bis November 2012 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und am 20. Dezember 2012 die Haushaltsrechnung 2011 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 Wesentliche Feststellungen, deren Veröffentlichung schutzwürdige Belange Dritter entgegenstehen, teilt der Rechnungshof dem Präsidenten des Landtags sowie der Ministerpräsidentin und dem Minister für Finanzen zeitgleich mit der Vorlage dieses Berichts mit⁵.
- 5 Der Rechnungshof wird 2013 einen Kommunalbericht vorlegen.
- 6 Die Prüfung der Jahresrechnung 2011 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁶ wird voraussichtlich im ersten Kalendervierteljahr 2013 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.

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 § 97 Abs. 4 LHO.

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 2011

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- **keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2011 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.**

In dem Jahresbericht ist auch mitzuteilen, in welchen Fällen von Bedeutung die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Grundsätze nicht beachtet worden sind. Bei der dem Rechnungshof aufgegebenen Prüfung¹ wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

1 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Die haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen wurden von mehr als 600 Mio. € im Jahr 1990 auf über 15.600 Mio. €² im Jahr 2011 erhöht. Bis dahin hatte das Land nach den Angaben des Ministeriums der Finanzen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von über 12.000 Mio. € übernommen.

Die Ermächtigungen zur Übernahme von Bürgschaften

- für Kredite zur sozialen Wohnraumförderung und zur Instandsetzung und Modernisierung erhaltungswürdiger Wohngebäude sowie
- zur Besicherung der Ansprüche des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz auf Rückübertragung von Forderungen gegen Investoren

waren um mehr als 314.000 € und 670.000 € überschritten worden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass auf die Höchstbeträge der Ermächtigungen alle in Vorjahren übernommenen Gewährleistungen anzurechnen sind, soweit das Land noch in Anspruch genommen werden kann. Außerdem hat er empfohlen, künftig über die Höhe der übernommenen Gewährleistungen Rechnung zu legen.

2 Rest-Kreditermächtigungen

2.1 Methodik der Inanspruchnahme

Der Bestand an Rest-Kreditermächtigungen für den Kernhaushalt belief sich nach dem Haushaltsabschluss 2011 auf 1.305,3 Mio. €. Er hat sich gegenüber 2005 (353,8 Mio. €) trotz Bestandsminderungen um zu hoch veranschlagte Tilgungsausgaben mehr als verdreifacht. Hierzu trug bei, dass bei der Bewirtschaftung regelmäßig zunächst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen wurden und dadurch die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Kreditermächtigung geschont wurde (First-in-First-out-Methode).

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung vom 9. Juli 2007 - 2 BvF 1/04 - ausgeführt, dass die "... Praxis der zeitlichen Verschiebung von Kreditermächtigungen nach der sogenannten First-in-First-out-Methode schwerlich mit dem Grundgedanken der Begrenzung der Verschuldung vereinbar" sei.

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 Davon Ermächtigung zur Übernahme von Bürgschaften von bis zu 12 Mrd. € zur Erfüllung von Aufgaben der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB).

Der Bund hat zwischenzeitlich seine Verfahrensweise geändert. Nunmehr müssen zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch genommen werden, bevor auf die Rest-Kreditermächtigung des Vorjahres zurückgegriffen wird (Last-in-First-out-Methode). Ungenutzte Kreditermächtigungen verfallen im Regelfall nach einem Jahr. Auch in Schleswig-Holstein wird die Rest-Kreditermächtigung, falls sie im Vollzug nicht in Anspruch genommen werden muss, in Abgang gestellt³.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es sei beabsichtigt, die Erkenntnisse und Erfahrungswerte über die Wirkweise der neuen Schuldenregel vor der erneuten Prüfung der Angelegenheit abzuwarten.

Welche Erkenntnisse und Erfahrungswerte im Zusammenhang mit der Rest-Kreditermächtigung gewonnen werden sollen, erschließt sich für den Rechnungshof nicht. Er hat empfohlen, die rechtlich bedenkliche First-in-First-out-Methode baldmöglichst durch ein Verfahren zu ersetzen, das die Fortgeltung nicht ausgenutzter Kreditermächtigungen des Vorjahres auch tatsächlich auf die gesetzliche Jahresfrist⁴ beschränkt.

2.2 Auswirkungen zu hoher Tilgungsansätze

Zu dem jeweiligen Bestand an Rest-Kreditermächtigungen trugen zu hoch veranschlagte Tilgungsausgaben bei. Im Jahr 2011 wurden die Ansätze für Tilgungsausgaben (ohne Umschuldungen) um fast 105 Mio. € unterschritten. Auf die Rest-Kreditermächtigung sollte - wie in den Vorjahren - insoweit verzichtet werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, ein entsprechender Verzicht werde auch in Zukunft erfolgen, sofern die Entwicklung des Haushaltsvollzugs dies zulasse.

3 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Die Landesbetriebe werden seit 2001 im Rahmen einer Gesamtbetrachtung in die Berechnung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze einbezogen. Dies setzt voraus, dass in den Jahresabschlüssen der Landesbetriebe die Investitionen nach kameraler Abgrenzung und die auf die Investitionen anzurechnenden Einnahmen dargestellt werden.

Die in dem Abschluss des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz (Übersicht 22.8 der Haushaltsrechnung 2011) ausgewiesenen "Investitionen kameral" übersteigen bei mehreren Positionen die Ist-Ausgaben erheblich, in einem Fall sogar um mehr als 6,8 Mio. €. Anrechenbare Einnahmen waren in dem Abschluss nicht aufgeführt. Ein Abgleich mit den Angaben in der Übersicht über die "Kredit-einnahmen und Investitionsausgaben 2011 als Konzernbetrachtung" war insoweit nicht möglich.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, die gegenüber den Wirtschaftsplanergebnissen nachgewiesenen höheren kameralen Investitionsbeträge seien in einer unterschiedlichen Auslegung des Investitionsbegriffs begründet. Die Anrechnung von Einnahmen von 1,0 Mio. € auf die Investitionsausgaben, wie in der o. g. Übersicht dargestellt, hätte nicht erfolgen dürfen. In künftigen Haushaltsrechnungen beginnend ab 2012 werde die Transparenz hinsichtlich der Herleitung der kameralen Investitionen verbessert, um einen Abgleich zwischen den Rechnungssystemen zu ermöglichen und zu vereinfachen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nur solche Aufwendungen den Investitionen zugeordnet werden dürfen, die bei einem kameralen Abschluss bei den Hauptgruppen 7 und 8 auszuweisen wären.

³ Schleswig-Holsteinischer Landtag - Umdruck 16/2973.

⁴ § 18 Abs. 3 LHO.

4 Verschuldung

4.1 Unterschiedliche Angaben zum Schuldenstand des Landes

Die Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen über den Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2011⁵ weist für Rheinland-Pfalz einen Schuldenstand aus Kreditmarktmitteln von 29.093 Mio. € aus. Ohne die vorgenommenen Minderungen um Darlehen für die Landesbetriebe sowie bei dem Pensionsfonds und der Versorgungsrücklage ergibt sich ein stichtagsbezogener Schuldenstand von 33.766 Mio. €.

Nach den Angaben in der Übersicht 9 der Haushaltsrechnung 2011 betrug die Verschuldung des "Konzerns Land" aus Kreditmarktmitteln 34.928 Mio. €. Unter Berücksichtigung der in diesem Betrag enthaltenen - zum Haushaltsausgleich 2011 vorgenommenen - Zubuchung von Kreditaufnahmen von 1.432 Mio. € aus dem Folgejahr verbleibt gegenüber dem Schuldenausweis in der o.g. Dokumentation eine Differenz von 270 Mio. €.

Die Gründe für die unterschiedlichen Angaben waren von dem Ministerium der Finanzen noch nicht abschließend geklärt.

4.2 Verbesserung der Transparenz

Der Rechnungshof hat angeregt, in der Übersicht 9 der Haushaltsrechnung die Darlehen des Landes bei dem Pensionsfonds und der Versorgungsrücklage getrennt von anderen Positionen auszuweisen und Kredite Dritter, die dem Land nach der neuen Schuldenregel zuzurechnen sind, nachrichtlich aufzunehmen. Die Schulden des Landes bei der Versorgungsrücklage sollten auch in der Haushaltsrechnung des Finanzierungsfonds dargestellt werden.

Das Ministerium hat diese Anregungen größtenteils bereits für die Haushaltsrechnung 2011 aufgegriffen und im Übrigen zugesagt, künftig entsprechend zu verfahren.

5 Zinsausgaben

5.1 Umbuchungen

Im Rahmen der jeweiligen Haushaltsabschlüsse wurden Zinsausgaben des Haushaltsjahres 2011 von 67 Mio. € in das Haushaltsjahr 2010 und des Haushaltsjahres 2010 von 119,1 Mio. € in das Haushaltsjahr 2009 umgebucht. Damit sollte "eine Verstetigung der Zinsausgabenentwicklung im Zeitablauf erreicht" und eine Einschränkung der "Gestaltungsmöglichkeiten des Landeshaushalts" durch eine "sprunghafte Entwicklung der Ausgabenart Zinsausgaben für Kreditmarktmittel" vermieden werden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Zinszahlungen für das Haushaltsjahr zu buchen sind, in dem sie geleistet werden⁶. Die abweichend von dem Kassenwirksamkeits-/Fälligkeitsprinzip vorgenommenen Umbuchungen waren auch mit den für die Haushaltsrechnung maßgebenden Haushaltsgrundsätzen der Vollständigkeit, der Jährlichkeit, der Klarheit und der Wahrheit nicht vereinbar.

Das Finanzministerium hat erklärt, es stimme den Anmerkungen des Rechnungshofs grundsätzlich zu. Die Vorgabe, Zinsausgaben für das Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie geleistet werden, werde künftig "grundsätzlich" beachtet.

⁵ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 16. November 2012 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2011 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 3).

⁶ § 72 Abs. 2 LHO.

5.2 Haushaltsüberwachung

Die Summen der angeordneten Auszahlungen laut Haushaltsüberwachungslisten (HÜL) wichen 2011 bei Kapitel 20 05 Titel 575 01 "Zinsen für Darlehen aus inländischen Kreditmarktmitteln" und bei Kapitel 20 05 Titel 575 06 "Zahlungen aus Zinsderivaten" um 101,2 Mio. € und um 2,4 Mio. € von den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Ist-Ausgaben ab.

Das Ministerium und die Landeshaupthauptkasse haben mitgeteilt, die Differenzen seien auf Vorzeichenverwechselungen bei HÜL-Eintragungen zurückzuführen. Zudem seien für Disagio, Agio und Stückzinsen keine HÜL-Eintragungen vorgenommen worden.

Das Ministerium hat Maßnahmen eingeleitet, nach denen in der HÜL ab dem Haushaltsjahr 2013 alle Buchungen im Zusammenhang mit Kreditaufnahmen eingetragen werden sollen.

6. Haushaltsvollzug nicht hinreichend transparent

6.1 Transaktionen innerhalb des "Konzerns Land"

Die Transaktionen innerhalb des "Konzerns Land" können nur schwerlich nachvollzogen werden. Gründe hierfür sind im Wesentlichen nicht deckungsgleiche Angaben in der Haushaltsrechnung des Landes, der Rechnungsnachweisung über das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft" und der Haushaltsrechnung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zur Höhe der Zuführungen und der Erstattungen. Dies erschwert im Übrigen auch die Ermittlung des strukturellen Defizits und des zulässigen Saldos nach der neuen Schuldenregel.

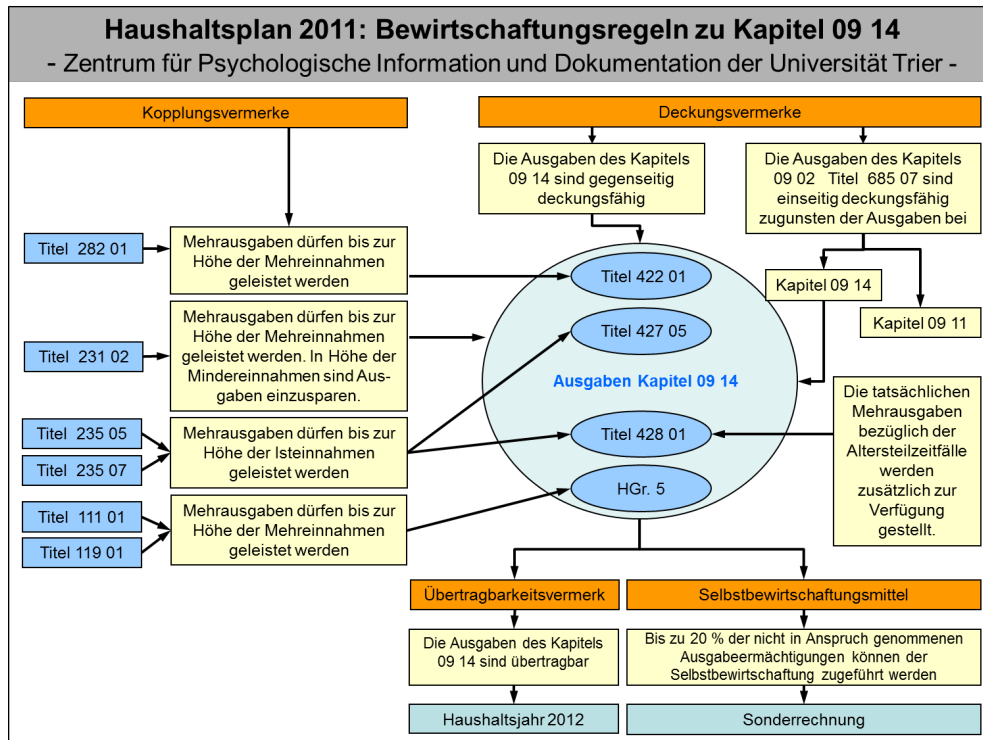
Das Ministerium hat die unterschiedlichen Angaben u. a. auf Umbuchungen, Fehlbuchungen, aus dem Sondervermögen abgerufene - jedoch nicht in voller Höhe verausgabte - Mittel sowie auf Programmierfehler zurückgeführt. Differenzen von mehr als 130.000 € seien noch nicht abschließend geklärt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Transaktionen künftig vor Abschluss der jeweiligen Bücher abzustimmen.

6.2 Zentrum für Psychologische Information und Dokumentation der Universität Trier

Der Haushaltsvollzug zu Kapitel 09 14 "Zentrum für Psychologische Information und Dokumentation der Universität Trier" war infolge vielfältiger und teilweise nicht eindeutiger Haushaltsvermerke nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten nachvollziehbar⁷:

⁷ Ähnlich intransparenter Haushaltsvollzug - vgl. u. a. Beitrag Nr. 8 "Abgaben der Spielbanken und deren Verwendung" (Teilziffer 2.2) sowie Beitrag Nr. 22 "Landesgartenschauen" (Teilziffer 2.3.2) dieses Jahresberichts.



Das Diagramm verdeutlicht die vielfältigen Bewirtschaftungsregeln für das Kapitel.

Dies gilt insbesondere für die außerplanmäßige Zuführung von nahezu 100.000 € an die Sonderrechnung "Selbstbewirtschaftungsmittel", die laut Haushaltsvermerk auf höchstens 20 % der nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen begrenzt war.

Für 2012 sollte eine transparentere Haushaltsrechnung angestrebt werden. Im Übrigen geht der Rechnungshof im Hinblick auf die Überführung der Einrichtung in die rechtliche Selbstständigkeit⁸ davon aus, dass sich die o. g. Problematik nicht mehr stellt. Ob die Vorgabe des Ministeriums in dessen Haushaltsaufstellungserlass vom 9. Januar 2013 hinsichtlich der Überprüfung der Haushaltsvermerke auf ihre Notwendigkeit zu einer höheren Haushaltstransparenz beiträgt, bleibt abzuwarten.

6.3 Erwerb und Erhöhung von Beteiligungen

Bei Kapitel 20 04 Titel 831 01 "Erwerb und Erhöhung von Beteiligungen" wurden 2011 Mehrausgaben von über 7,8 Mio. € aufgrund von Mehreinnahmen aus der Kopplung mit Kapitel 20 05 Titel 111 12 "Gebühren für Landesbürgschaften" geleistet. Nach den Erläuterungen zu dem Ausgabetitel durften Kosten für Sicherheitsaufgaben am Flughafen Frankfurt-Hahn übernommen, Gesellschafterdarlehen an die Nürburgring GmbH ausgezahlt und sonstige Beteiligungen erworben oder erhöht werden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, vor der Verwendung von Mehreinnahmen für weitere Gesellschafterdarlehen den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags zu beteiligen. Im Übrigen sind Darlehensauszahlungen nach den haushaltssystematischen Vorgaben bei der Obergruppe 86 nachzuweisen.

Das Ministerium hat erklärt, die Anregung werde aufgegriffen, künftig "in begründeten Einzelfällen" eine Beteiligung des Haushalts- und Finanzausschusses zu prüfen. Im Falle des Gesellschafterdarlehens an die Nürburgring GmbH sei von einer Zuweisung zur Obergruppe 86 zugunsten einer "kontinuierlichen Darstellung" abgesehen worden.

⁸ Drucksache 16/1823.

6.4 Förderung des Baus von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen

Die Ist-Ausgaben zu Kapitel 03 02 Titel 893 31 "Zuschüsse aus Landesmitteln zum Bau von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen" überschritten 2011 den Ansatz von 26.000 € um mehr als 1,7 Mio. €. Bereits in den Vorjahren schloss diese Position mit Mehrausgaben zwischen 1,6 Mio. € (2008) und 2,4 Mio. € (2006) ab. Zur Deckung wurden Einsparungen bei einer Haushaltsstelle herangezogen, aus der Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs bewirkt wurden.

Das Ministerium der Finanzen hat auf die Ausführungen des Fachressorts verwiesen, nach denen der Haushaltsansatz ab dem nächsten Jahr nicht mehr überschritten werde.

7 Malus

Bei Kapitel 09 27 Titel 861 01 "Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung" wurde 2011 im dritten Jahr in Folge ein Malus ausgewiesen. Er belief sich 2011 auf 8,2 Mio. €.

Nach dem Bonus-/Malussystem⁹ sind Mehrausgaben im folgenden Haushaltsjahr zu 100 % einzusparen.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, der ausgewiesene Gesamtmalus im Einzelplan 09 (Hauptgruppe 4 und Gruppe 861) sei in den Jahren 2009 bis 2011 sukzessive reduziert worden. Das Fachressort gehe von einem vollständigen Abbau des in der Gruppe 861 verbliebenen Malus bis Ende 2012 aus.

8 Geldforderungen des Landes aus der Hingabe von Darlehen

In der Übersicht 10 der Haushaltsrechnung ist nachrichtlich bei Kapitel 20 05 Titel 141 02/Titel 871 02 ein Forderungsbestand von 141,2 Mio. € aus der Inanspruchnahme von allgemeinen Bürgschaften und Garantien des Landes dargestellt.

Der tatsächliche Forderungsbestand Ende 2011 war allerdings höher als der angegebene Wert. Die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB), von der die Forderungsbestände verwaltet und statistisch erfasst werden, hatte befristete und unbefristete Niederschlagungen herausgerechnet. Niederschlagungen dürfen jedoch nicht in Abgang gestellt werden, da es sich hierbei lediglich um verwaltungsinterne Maßnahmen handelt, mit denen von der Weiterverfolgung des fälligen Anspruchs abgesehen wird¹⁰.

Das Ministerium hat erklärt, eine Korrektur der statistischen Erfassung sei bis Ende 2012 von der ISB eingefordert worden, so dass eine Fortschreibung in der Haushaltsrechnung 2012 vorgenommen werden könne.

⁹ Landtagsvorlage 14/0983.

¹⁰ Nr. 2.1 zu § 59 VV-LHO i. V. m. Nr. 3.4.2 des Rundschreibens des Ministeriums der Finanzen vom 30. Mai 2003 über die Abwicklung und den Nachweis von Geldforderungen des Landes.

Nr. 2

Abwicklung des Landeshaushalts 2011

Die Haushaltsrechnung 2011 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 21,9 Mrd. € aus. Zum Haushaltsausgleich wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich 2011 auf 2,0 Mrd. € netto beliefen.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 4,3 %.

Die Ausgabereste - brutto - verringerten sich 2011 um 400 Mio. € auf 736 Mio. €. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Landesbetriebe von insgesamt 9,9 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des Haushaltsjahres 2011 unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach:

		Einnahmen - € -	Ausgaben - € -
		- Rechnungsergebnis -	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2011 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	21.917.357.541,24	21.917.357.541,24
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2011 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2012 übertragen wurden	710.982.998,33	710.982.998,33
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2011 verbliebenen Haushaltsreste	22.628.340.539,57	22.628.340.539,57
		- Haushaltsermächtigung -	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2011 beträgt das Haushalts-Soll	21.779.040.000,00	21.779.040.000,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2010 übernommenen Haushaltsreste	1.115.708.263,44	1.115.708.263,44
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2010 übernommenen Haushaltsreste	22.894.748.263,44	22.894.748.263,44
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	-266.407.723,87	-266.407.723,87
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2011	Ausgleich	

2 Rechnungsergebnisse

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

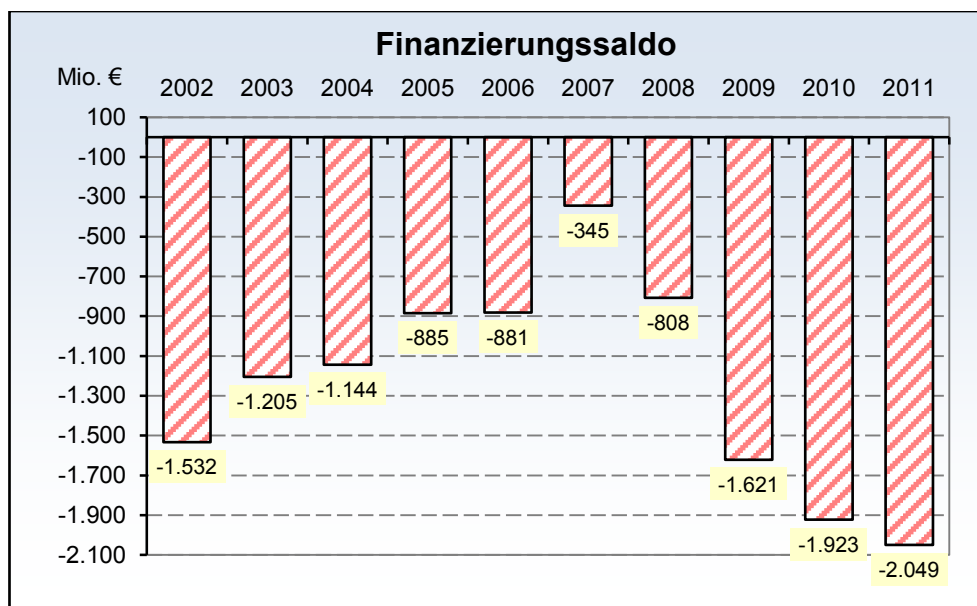
Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse ¹ - Mio. € ⁻²
2002	13.487,4
2003	14.809,8
2004	16.633,0
2005	16.255,0
2006	16.762,4
2007	18.197,5
2008	19.060,5
2009	19.191,0
2010	20.315,7
2011	21.512,6

Im Jahr 2011 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 1.196,9 Mio. € (5,9 %).

3 Finanzierungs- und Primärsalden

3.1 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 2002 bis 2011 folgende Finanzierungsdefizite:



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

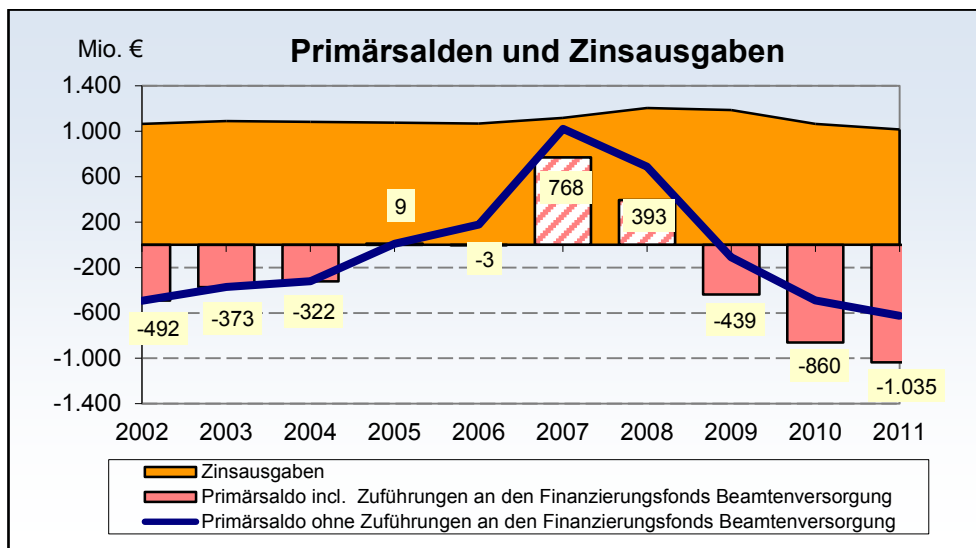
¹ Nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste.

² Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

Der Finanzierungssaldo erreichte 2011 mit mehr als - 2,0 Mrd. € seinen bisher höchsten negativen Wert. Zu dessen Ausgleich wurden neue Schulden aufgenommen.

3.2 Primärsalden

Die Primärsalden³ zeigen auf, ob die Primäreinnahmen (Einnahmen - siehe Nr. 3.1 - ohne Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen) zur Finanzierung der Kernaussgaben des Landes (Ausgaben - siehe Nr. 3.1 - ohne Zinsausgaben) ausreichen. In den Jahren 2002 bis 2011 ergaben sich folgende Veränderungen:



Das Diagramm zeigt, dass lediglich in den Jahren 2005, 2007 und 2008 Primärüberschüsse "erwirtschaftet" wurden und im Übrigen Primärdefizite entstanden. Allerdings reichten auch in den Jahren 2005, 2007 und 2008 die Primärüberschüsse nicht aus, um die Zinsausgaben zu decken.

Das Primärdefizit war 2011 mit 1.035 Mio. € im Vergleich mit den Vorjahren hoch. Auch ohne die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung hätten die Primärausgaben die Primäreinnahmen um mehr als 600 Mio. € überschritten.

4 Bereinigte Gesamtausgaben

Die bereinigten Gesamtausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich 2011 nach der Planung auf 13.463 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 14.042 Mio. €.

³ Das Ministerium der Finanzen hat in der Beantwortung der Kleinen Anfrage Nr. 1304 (Drucksache 16/1996) im Unterschied zur Darstellung in diesem Beitrag die Erlöse aus Vermögensveräußerungen nicht von den Primäreinnahmen in Abzug gebracht und kommt deshalb auf andere Primärsalden.

Seit 2002 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr %
2002	0,9	- 0,2
2003	0,2 ⁴	2,6 ³
2004	0,8 ³	- 0,4 ³
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
2011	- 1,0	4,3

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2011 gegenüber dem Vorjahr um 4,3 %. Diese Entwicklung war im Wesentlichen auf Zuwächse bei den Personalausgaben, eine weitere außerplanmäßige Aufstockung der Mittel für das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung"⁵, höhere Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände und eine Zunahme der Ausgaben für Sozialhilfe sowie der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zurückzuführen.

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen⁶:

überplanmäßige Ausgaben	25.287.195,45 €
außerplanmäßige Ausgaben	256.079.557,02 €
Haushaltsvorgriffe	<u>24.856.596,28 €</u>
insgesamt	<u>306.223.348,75 €</u>

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

⁴ Ohne die durchlaufenden Mittel für die Flutopferhilfe (Kapitel 20 02 Titel 884 01) im Jahr 2003 hätten sich folgende Veränderungen ergeben:
- nach der Haushaltsplanung: - 1,2 % (2003) und 2,3 % (2004),
- nach der Haushaltsrechnung: 1,5 % (2003) und 0,7 % (2004).

⁵ Drucksache 16/745.

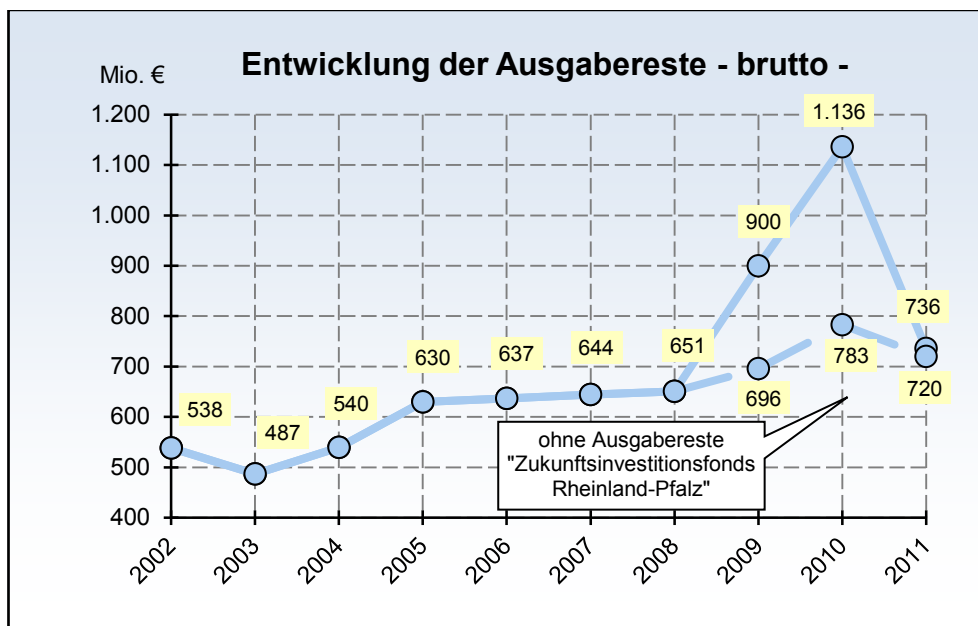
⁶ In insgesamt sieben Fällen mit einem Gesamtbetrag von 2,4 Mio. € wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne vorherige Einwilligung des Ministers der Finanzen geleistet.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

Die Ausgabereste und Vorgriffe betrugen in den Jahren 2002 bis 2011:

Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Anteil der Ausgabereste am Haushaltsansatz
	- Mio. € -			%
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
2011	711,0	24,8	735,8	3,4

Die Ausgabereste (brutto) verringerten sich 2011 um 400 Mio. € auf 735,8 Mio. €. Dies ist ganz überwiegend auf das 2011 ausgelaufene Programm "Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz" zurückzuführen.



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 540,9 Mio. € auf die "klassische" Restbildung und 194,9 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 2011 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung ⁷	Ausgabereste ⁸ insgesamt		Ausgabereste ⁸					
		Mio. €	% des Haushaltsansatzes	Personal- ausgaben	Sächliche Verwaltungs- ausgaben und Aus- gaben für den Schul- dendienst	Zuwei- sungen und Zu- schüsse für laufende Zwecke	Bau- maß- nahmen	Sonstige Investitio- nen und Investi- tionsförderungs- maßnahmen	Besondere Finanzierungs- ausgaben
				- Mio. € -					
01	Landtag	0,8	2,2	0,3	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung	1,5	5,5	0,5	0,8	0,0	0,0	0,2	0,0
03	Ministerium des Innern und für Sport	73,4	5,7	7,7	8,2	4,1	0,0	53,3	0,0
04	Ministerium der Finanzen	18,1	3,9	10,7	1,5	3,6	0,0	2,2	0,0
05	Ministerium der Justiz	6,1	0,8	4,4	1,1	0,0	0,0	0,6	0,0
06	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen	27,8	1,6	8,1	1,1	16,5	0,0	1,1	1,0
07	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	69,5	6,2	2,0	2,0	18,4	0,0	47,2	0,0
09	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur	68,0	1,3	0,3	23,0	10,2	0,0	34,5	0,0
10	Rechnungshof	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	98,6	46,1	0,0	10,8	4,0	22,5	61,3	0,0
14	Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz	179,1	50,9	6,7	25,4	26,7	53,6	66,6	0,1
20	Allgemeine Finanzen	193,0	1,8	0,0	3,5	39,9	0,0	149,5	0,0
Insgesamt		735,8	3,4	40,6	77,7	123,5	76,2	416,7	1,1

⁷ Vgl. Gesamtabschluss.

⁸ Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll

Veränderung der Einnahmen gegenüber dem Rechnungssoll:

		Mio. €
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	+	566,3
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+	66,1
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	-	118,7
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	-	780,1
Mindereinnahmen	-	266,4

Zu den Mindereinnahmen trugen insbesondere geringere Kreditaufnahmen - auch zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen - sowie der Verzicht auf "Entnahmen" aus der - bereits 2007 außerplanmäßig gebildeten - Ausgleichsrücklage⁹ bei.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

		Mio. €
Personalausgaben	+	43,5
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	-	492,3
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+	139,0
Baumaßnahmen	+	11,5
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	-	20,5
Besondere Finanzierungsausgaben	+	52,4
Minderausgaben	-	266,4

Minderausgaben entstanden im Wesentlichen durch geringere Zinsausgaben und Darlehenstilgungen einschließlich Umschuldungen.

⁹ Der Rechnungshof hatte gegen die außerplanmäßige Bildung der Ausgleichsrücklage bei einem teilweise kreditfinanzierten Haushalt erhebliche haushaltsrechtliche Bedenken erhoben, vgl. Jahresbericht 2009, Nr. 1, Teilziffer 9 (Drucksache 15/3100) und Jahresbericht 2010, Nr. 1, Teilziffer 2.1 (Drucksache 15/4200).

8 Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2011 ¹⁰	8.752.400.000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2010 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.115.708.263,44 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2010 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 1.524.477.827,82 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	- 537.317.939,08 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>10.855.268.152,18 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom inländischen Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	8.838.956.987,41 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2012 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 710.982.998,33 €
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>9.549.939.985,74 €</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 ¹¹	1.000.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	621.564.594,06 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2011 ¹²	159.500.000,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2010 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 173.750.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>333.250.000,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen (brutto)	95.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

¹⁰ § 2 Abs. 1 Nr. 1 LHG 2011 in Verbindung mit Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2011.

¹¹ § 2 Abs. 3 Nr. 1 LHG 2011 in Verbindung mit Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2011.

¹² § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2011.

8.2.2 Landesbetrieb "Mobilität"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2011 ¹³		356.880.400,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2010 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	18.262.600,00 €
Kreditermächtigung insgesamt		<u>375.143.000,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen		364.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

¹³ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2011.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung
- Kreditaufnahmen und Gesamtverschuldung steigen trotz der bislang höchsten Einnahmen des Landes ungebremst weiter -

Die seit Jahren erheblich angespannte Haushaltslage des Landes hat sich 2011 nochmals verschärft:

- Das Defizit der laufenden Rechnung erreichte mit 845 Mio. € einen neuen Höchststand.
- Zum Ausgleich des Haushalts des Landes und der Landesbetriebe wurden neue Schulden von 2,2 Mrd. € aufgenommen. Dies war die bisher höchste Kreditaufnahme in einem Jahr. Die Gesamtverschuldung stieg auf fast 35 Mrd. €.

Jeder siebte Euro, den das Land im Kernhaushalt ausgegeben hat, wurde über neue Kredite finanziert. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag in Rheinland-Pfalz mit 7.274 € um 30 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.576 €). Die Zinsausgaben des Landes von 254 €/Einwohner überschritten den Durchschnittswert der anderen Flächenländer (204 €/Einwohner) um 24,5 %.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug 2011 um 589 Mio. € überschritten.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2016 erwartet die Landesregierung einen Anstieg der Verschuldung auf 41 Mrd. €. Die Gesamtverschuldung des Landes hätte sich damit im Vergleich zu 2002 nahezu verdoppelt.

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2002 bis 2011, des vorläufigen Rechnungsergebnisses 2012 (vorl. Ist), des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013 (Hpl.) 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 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:

- 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.

- Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" mit einem Finanzvolumen von zunächst 400 Mio. €. Das Sondervermögen wurde 2010 um 120 Mio. € und 2011 um 254,2 Mio. € aufgestockt.

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

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2002 bis 2011 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 1 ersichtlich.

2.1.1 Laufende Rechnung

Im Jahr 2011 erhöhten sich die Einnahmen der laufenden Rechnung gegenüber dem Vorjahr um 4,2 % (460 Mio. €) auf 11.436 Mio. €. Dies war insbesondere auf ein höheres Steueraufkommen zurückzuführen.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung stiegen 2011 gegenüber dem Vorjahr um 4,0 % (478 Mio. €) auf 12.281 Mio. €. Dies beruhte zum einen auf Zuwächsen bei den Personalausgaben. Zum anderen stiegen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse insbesondere durch außerplanmäßige Zuführungen von 190,7 Mio. €¹ an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung", höhere Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände, Sozialhilfeleistungen und Zuweisungen für den Ausbau der frühen Förderung von Kindern.

Insgesamt unterschritten die laufenden Einnahmen 2011 die laufenden Ausgaben um 845 Mio. €. Dies war der bisher höchste Fehlbetrag im Haushaltsvollzug.

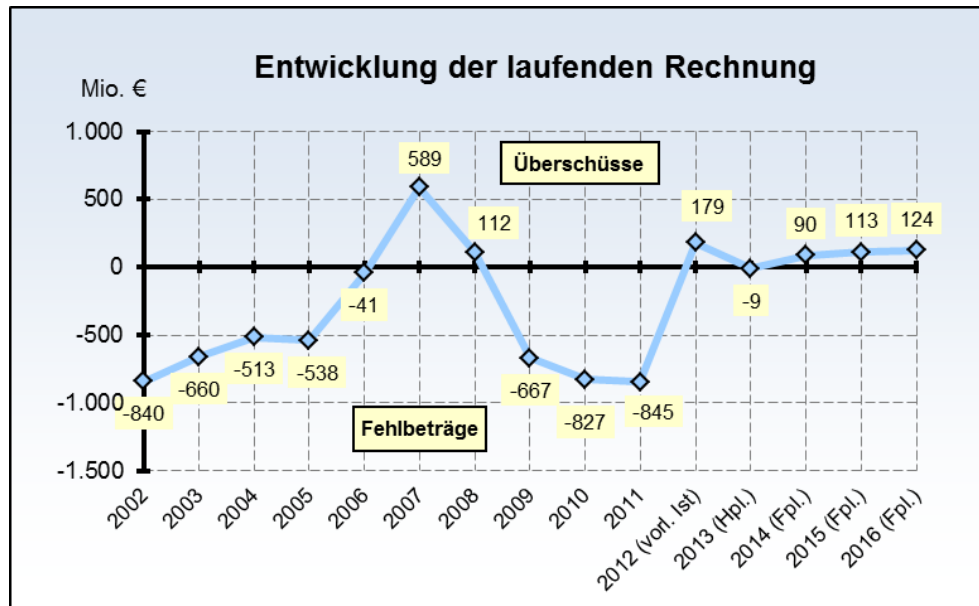
Die laufende Rechnung 2012 schloss nach dem vorläufigen Ergebnis aufgrund eines erheblichen Anstiegs der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzzuweisungen um mehr als 900 Mio. €² mit einem Überschuss von 179 Mio. € ab.

Für die Jahre 2014 bis 2016 erwartet die Landesregierung ebenfalls Überschüsse³, die allerdings nicht ausreichen werden, um die vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zu finanzieren.

¹ Weitere außerplanmäßige Zuführungen von 63,5 Mio. € sind den Investitionsausgaben zugeordnet.

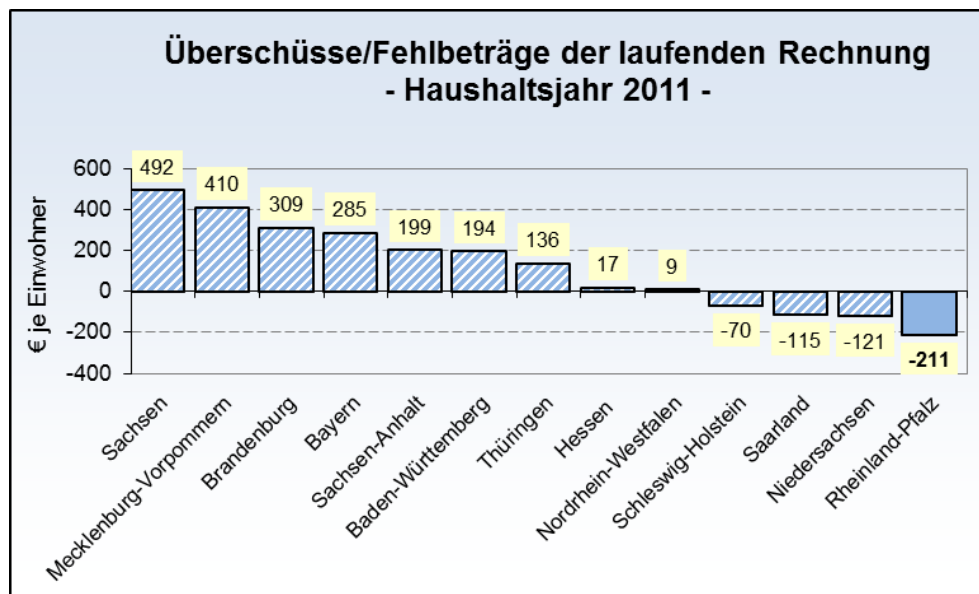
² Vgl. Kapitel 20 01.

³ Unter Berücksichtigung der globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € jährlich (Kapitel 20 02 Titel 371 01) bei den Einnahmen der laufenden Rechnung.



Das Diagramm verdeutlicht, dass im Haushaltsvollzug lediglich in den Jahren 2007, 2008 und 2012 Überschüsse erzielt wurden. Im Übrigen ergaben sich Fehlbeträge.

Neben Rheinland-Pfalz wiesen 2011 von den Flächenländern lediglich Niedersachsen, das Saarland und Schleswig-Holstein Fehlbeträge in der laufenden Rechnung aus⁴. Die Unterdeckung - bezogen auf die Einwohnerzahl - war in Rheinland-Pfalz am höchsten⁵.



Während neun Flächenländer in der laufenden Rechnung Überschüsse erwirtschafteten, reichten bei vier Flächenländern die Einnahmen nicht zur Deckung der Ausgaben aus. Rheinland-Pfalz wies die höchste Unterdeckung je Einwohner aus.

⁴ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 16. November 2012 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2011 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2).

⁵ Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhielten 2011 Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt. Ohne diese Leistungen hätte das Saarland mit mehr als 280 € je Einwohner den höchsten Fehlbetrag ausgewiesen.

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung schloss 2011 mit Ausgaben von insgesamt 1.761 Mio. € ab. Davon entfielen 1.727 Mio. € auf Investitionen und Investitionsförderungen.

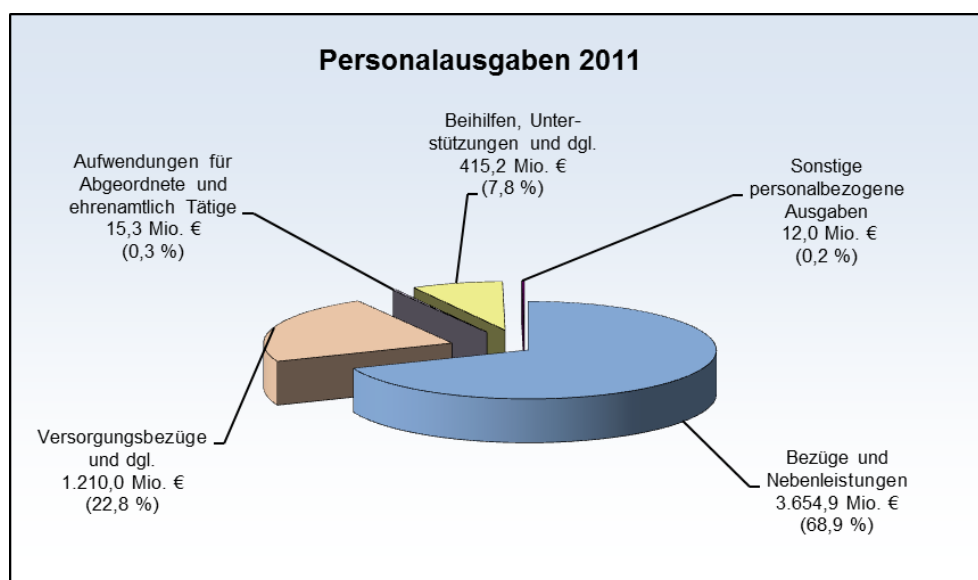
2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge wiesen 2011 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 9.461 Mio. € und - korrespondierend - auf der Ausgabenseite Tilgungsausgaben von 7.442 Mio. € aus.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2011

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben und den Beihilfen zusammen. Die haushaltssystematisch der Hauptgruppe 4 zugeordneten Personalausgaben⁶ beliefen sich 2011 auf mehr als 5,3 Mrd. €.



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

⁶ Die Hauptgruppe 4 bildet die Personalausgaben nur unvollständig ab. Vgl. Beitrag Nr. 4. "Personal und Personalausgaben des Landes" dieses Jahresberichts.

2.2.2 Entwicklung in den Jahren 2002 bis 2020

Die Entwicklung der Personalausgaben stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Personalausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr ⁷	
	Mio. €	Mio. €	%
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	5.307	157	3,1
2012 (vorl. Ist)	5.397	90	1,7
2013 (Hpl.)	5.532	135	2,5
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 2011 gegenüber dem Vorjahr um 3,1 % auf 5.307 Mio. €.

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) lag 2011 bei 37,8 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 38,2 %.

Bei der Bewertung dieser Quote ist zu berücksichtigen, dass in den vergangenen Jahren vielfach Personalausgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert wurden⁶.

In den nächsten Jahren soll durch "zentrale Konsolidierungsmaßnahmen im Personalbereich" der "Anstieg der strukturellen Personalausgaben erheblich" eingedämmt werden. Unter anderem 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 9.014⁸ und eine Verringerung der Anwärterstellen für mindestens zwei Jahre um 50 Stellen vorgesehen. Die Besoldung erhöht sich von 2012 bis 2016 um 1 % jährlich⁹. In verschiedenen Bereichen soll eine Budgetierungsdividende von 1,5 % jährlich erwirtschaftet werden. Weitere Konsolidierungsmaßnahmen betreffen Beihilfenaufwendungen, die Ausweitung der Lehrverpflichtung der Universitätsprofessoren um eine Semesterwochenstunde, die Neuordnung des Familienzuschlages, die

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

⁸ Das Ministerium der Finanzen hat dem Rechnungshof mit Schreiben vom 26. Oktober 2012 mitgeteilt, es bestehe Einigkeit, dass es sich bei der genannten Zielzahl von 9.014 Polizisten um eine Kopfzahl handle, die sich auf die aktiven Polizeivollzugsbeamten beziehe. Die Zielzahl würde in Vollzeitäquivalente umgerechnet.

⁹ Gegen die "5 x 1 %-Deckelung" von Besoldung und Versorgung in den Jahren 2012 bis 2016 wurden Widersprüche eingelegt (Musterverfahren).

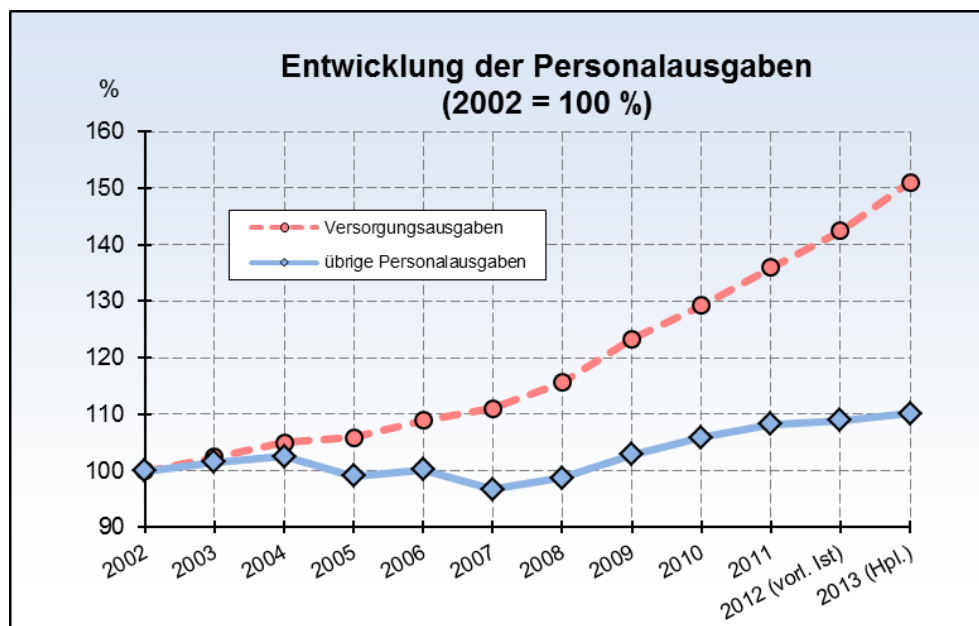
Streichung vermögenswirksamer Leistungen, die Reduktion der Beförderungsränge bei der Polizei und die Streckung der Besoldungsdienstaltersstufe 11 um ein Jahr.

Durch diese Maßnahmen erwartet die Landesregierung, dass bis 2016 ein Konsolidierungsbeitrag von 432 Mio. € realisiert werden kann. Ab 2017 sollen 180 Mio. € durch weitere Personaleinsparungen und 39 Mio. € als "Folge von weggefallenen Ausgabesteigerungen" erwirtschaftet werden. Insgesamt soll der Personalbereich mit 651 Mio. € zur Haushaltskonsolidierung bis 2020 beitragen¹⁰.

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

In den Jahren 2002 bis 2011 erhöhten sich die Versorgungsausgaben um 36,0 %, die übrigen Personalausgaben nur um 8,3 %⁶.



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

Die Landesregierung rechnet bis 2020 gegenüber 2011 insgesamt mit einem Anstieg der Zahl der Pensionäre um rund 46 %. Sie erwartet für die Jahre 2012 bis 2020 einen Anstieg der Ausgaben für Pensionen einschließlich Beihilfen um rund 110 Mio. € jährlich¹¹. Zur Reduzierung der Haushaltsbelastungen sollen der Versorgungsrücklage¹² zur Durchführung des § 14a Bundesbesoldungsgesetzes 80 Mio. € jährlich entnommen werden¹³.

¹⁰ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2011-2016, S. 44, 45 und 52.

¹¹ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2011-2016, S. 22 bis 24 und 53.

¹² Die Versorgungsrücklage ist in Landesschuldverschreibungen angelegt. Die vorgesehene Entnahme von 80 Mio. € jährlich führt nach der neuen Schuldenregel zu einer Verminderung des zulässigen negativen Saldos und insoweit zu einer Reduzierung der zulässigen Kreditaufnahme.

¹³ Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2012/2013, Kapitel 20 02 Titel 234 01.

2.2.4 Belastung der Einnahmen

Die Belastung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzausgaben 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 Personalaus- gaben %
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	8.861	5,8	59,9	9.731	4,1	54,5
2012 (vorl. Ist)	9.711	9,6	55,6	10.646	9,4	50,7
2013 (Hpl.)	9.851	1,4	56,2	10.832	1,7	51,1
2014 (Fpl.)	10.168	3,2	55,5	11.287	4,2	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 Quote verringerte sich 2011 um 0,6 Prozentpunkte auf 54,5 %, weil die vorgenannten Einnahmen stärker stiegen als die Personalausgaben.

Nach dem vorläufigen Ergebnis 2012 betrug die Belastungsquote 50,7 %. Die Landesregierung erwartet einen weiteren Rückgang der Quote bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 48,6 % und bis 2020 sogar auf weniger als 47 %. Diese Entwicklung setzt voraus, dass die Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausgaben in prognostizierter Höhe kassenwirksam und die beschlossenen bzw. vorgesehenen Konsolidierungsvorhaben im Personalbereich konsequent umgesetzt werden. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass entgegen der ursprünglichen Planung von 2013 bis 2016 mindestens 400 Polizeianwärter jährlich eingestellt werden sollen und ein tragfähiges Konzept zur Strukturreform der Steuerverwaltung hinsichtlich des Abbaus von 1.000 Stellen in den Finanzämtern noch erarbeitet werden muss.

Des Weiteren sollte bei den Konsolidierungsmaßnahmen im Personalbereich nicht außer Acht bleiben, dass die Hauptgruppe 4 die Personalausgaben nur unvollständig abbildet. Daneben sind noch weitere Ausgaben z. B. für das Personal der Landesbetriebe, der global veranschlagten Hochschulen, des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" sowie Beiträge zu den Personalkosten von Privatschulen, Gestellungsgelder für Geistliche als Religionslehrer und Personalkostenerstattungen an die Landkreise zu berücksichtigen. Die Ausgaben für Personal, die nicht der Hauptgruppe 4 zugeordnet sind, beliefen sich 2010 auf mehr als 800 Mio. €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 erhöhte sich 2011 geringfügig auf 12,3 %:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Investitionsausgaben	Investitionsquote
	Mio. €	Mio. €	%
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	14.042	1.727	12,3
2012 (vorl. Ist)	14.209	1.759	12,4
2013 (Hpl.)	14.357	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

Zu dem Anstieg der Investitionsausgaben um 84 Mio. € trugen höhere Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung sowie die Gewährung von Gesellschafterdarlehen an die inzwischen insolvente Nürburgring GmbH¹⁴ bei.

Nach dem vorläufigen Ergebnis 2012 erhöhte sich die Investitionsquote geringfügig auf 12,4 %. Für die Folgejahre werden Quoten von etwas mehr als 10 % erwartet.

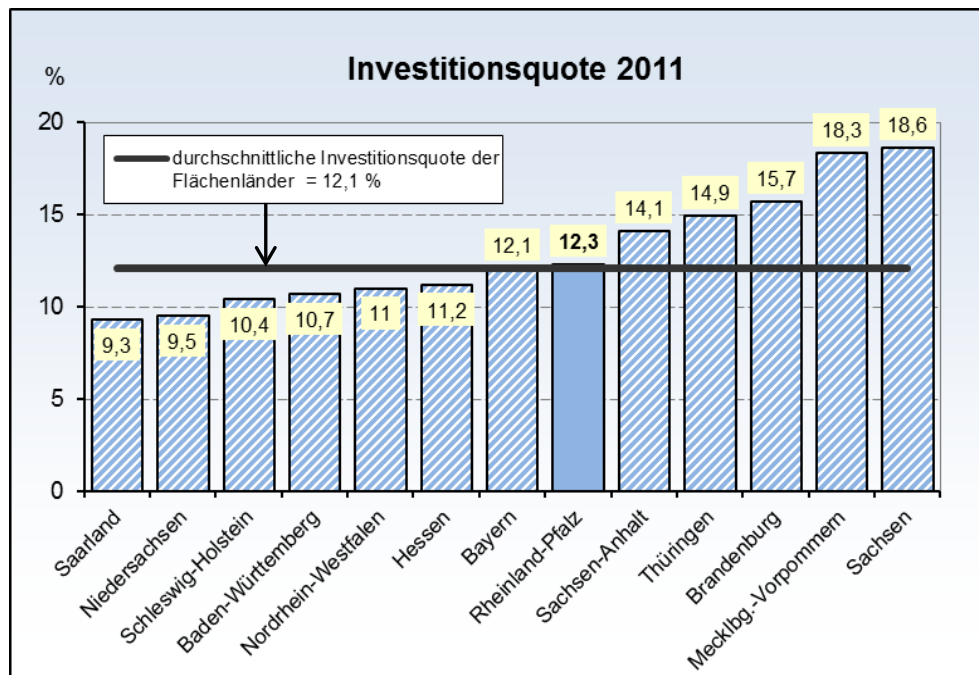
Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung werden seit 2006 als Darlehen qualifiziert und somit den Investitionsausgaben zugeordnet¹⁵. Wären die Zuführungen von mehr als 0,4 Mrd. € im Jahr 2011 weiterhin als besondere Finanzierungsausgaben gewertet worden, hätte die Investitionsquote lediglich 9,7 % betragen.

Allerdings sind in diesen Quoten die Investitionen der Landesbetriebe nicht berücksichtigt. Diese beliefen sich 2011 auf 0,3 Mrd. €. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt.

¹⁴ Kapitel 20 04 Titel 831 01; vgl. auch Drucksache 16/1330.

¹⁵ Andere Länder weisen entsprechende Ausgaben mehrheitlich als besondere Finanzierungsausgaben, teilweise auch als Personalausgaben oder laufende Zuweisungen und Zuschüsse aus.

Folgende Quoten ergeben sich für die Flächenländer¹⁶:



In dem Diagramm sind die Investitionsquoten der Flächenländer abgebildet.

Rheinland-Pfalz lag 2011 mit einer Investitionsquote von 12,3 % um

- 1,3 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (11,0 %¹⁷) und
- 0,2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt aller Flächenländer (12,1 %)¹⁸.

Allerdings ist der Vergleich mit den Haushaltsdaten anderer Länder trotz grundsätzlich bundeseinheitlicher Haushaltssystematik nur begrenzt aussagefähig. Beispielsweise beeinträchtigen die Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in Betriebshaushalte, landesspezifische Besonderheiten und teilweise auch unterschiedliche Abgrenzungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben die Vergleichbarkeit.

¹⁶ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 16. November 2012 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2011 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2). Für Rheinland-Pfalz wurden die in der Haushaltsrechnung 2011 ausgewiesenen Ergebnisse angesetzt.

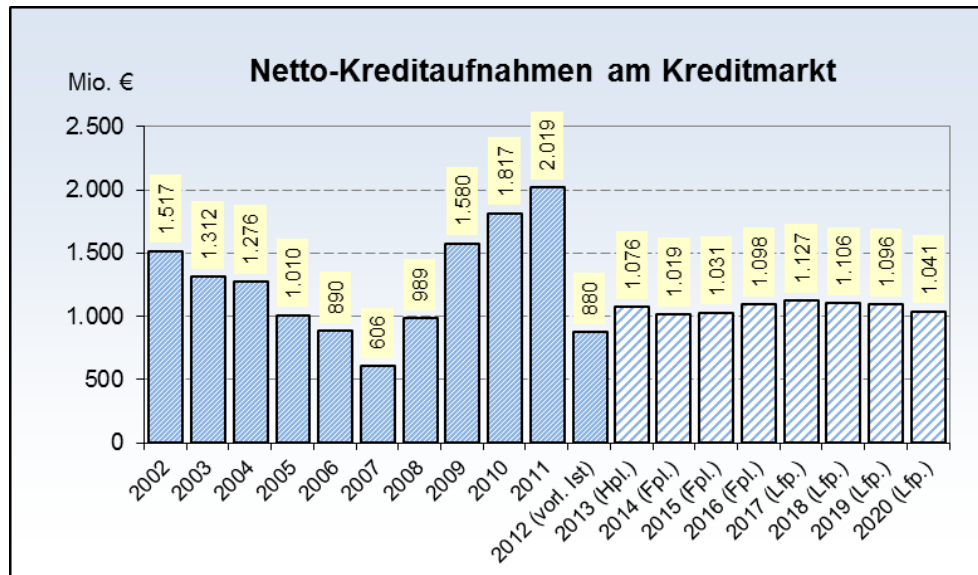
¹⁷ Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz ergibt sich eine durchschnittliche Quote von 11,1 %.

¹⁸ 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 2002 bis 2020.

Nach einem Rückgang der Neuverschuldung in den Jahren bis 2007 stieg diese wieder an. Im Jahr 2011 betrug die Netto-Kreditaufnahme 2.019 Mio. € und entsprach damit einem Anteil von 23,7 % an den hinzugekommenen Schulden aller Flächenländer¹⁹. Sie stellt im Haushaltsvollzug die bisher höchste Neuverschuldung dar.

Im Jahr 2012 wurden nach dem vorläufigen Ergebnis neue Schulden von 880 Mio. € aufgenommen. Dabei sollte aber nicht außer Acht bleiben, dass der 2007 buchungsmäßig gebildeten Ausgleichsrücklage 254 Mio. € zur Einlösung von Bürgschaften und Garantien im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring "entnommen" wurden. Mit der Rücklagenbildung war eine Vorverlagerung der Kreditaufnahme verbunden²⁰.

Trotz der Bemühungen, spätestens 2020 einen ausgeglichenen Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung zu erreichen, werden von der Landesregierung auch künftig hohe Kreditaufnahmen erwartet - und zwar von durchschnittlich nahezu 1,1 Mrd. € jährlich -. Daher sollten Mehreinnahmen z. B. aufgrund einer günstigen Konjunktorentwicklung und Minderausgaben im Haushaltsvollzug konsequent zur Verringerung der Neuverschuldung genutzt werden.

¹⁹ Die Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 16. November 2012 weist für die Flächenländer Kreditaufnahmen von 10,2 Mrd. € sowie Tilgungen von 1,7 Mrd. € - per Saldo neue Schulden von 8,5 Mrd. € - aus. Bleiben die Länder, die ihre Verschuldung zurückführten, außer Betracht, ergibt sich für Rheinland-Pfalz ein Anteil von 19,8 %.

²⁰ Der Rechnungshof hatte erhebliche Bedenken gegen die außerplanmäßige Bildung der Ausgleichsrücklage geltend gemacht; vgl. Nr. 1 des Jahresberichts 2009, Teilziffer 9 (Drucksache 15/3100) und Nr. 1 des Jahresberichts 2010, Teilziffer 2.1 (Drucksache 15/4200).

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 ²¹
	Mio. €	Mio. €	%
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	14.042	2.019	14,4
2012 (vorl. Ist)	14.209	880	6,2
2013 (Hpl.)	14.357	1.076	7,5
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 2011 gegenüber dem Vorjahr um 0,9 Prozentpunkte auf 14,4 %. Somit wurde jeder siebte Euro, den das Land ausgegeben hat, über neue Kredite finanziert.

Nicht in der Quote berücksichtigt sind neue Schulden von 228 Mio. €, die für die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" aufgenommen wurden.

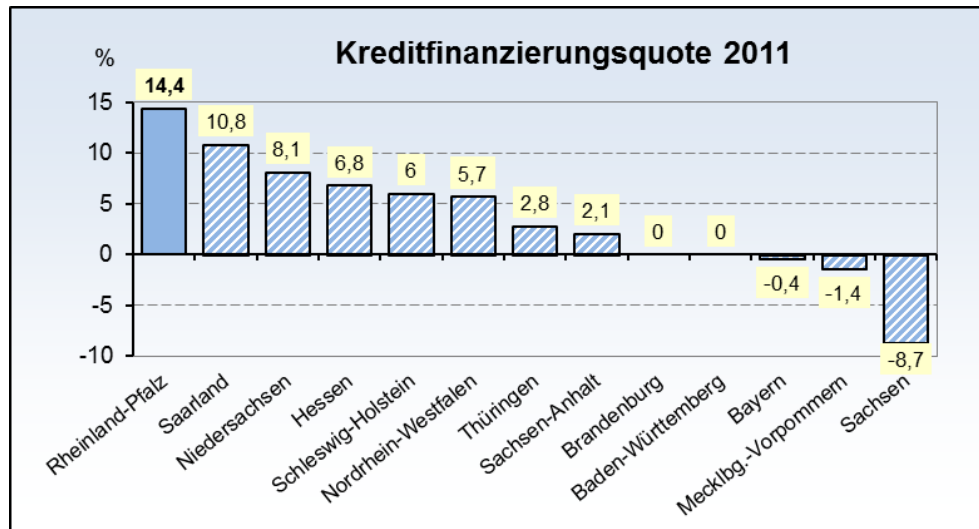
Für die Folgejahre wird bei weiter steigenden Ausgaben ein deutlicher Rückgang des Fremdfinanzierungsanteils erwartet.

Die Kreditfinanzierungsquote von Rheinland-Pfalz lag 2011 mit 14,4 % weit über dem Durchschnitt⁴. Bei den anderen westlichen Flächenländern betrug der Durchschnittswert 3,8 %, bei allen anderen Flächenländern lediglich 2,6 %²². Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen glichen ihre Haushalte ohne neue Schulden aus.

²¹ Werden die Veränderungen bei der Neuverschuldung im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Kreditfinanzierungsquote in den Jahren

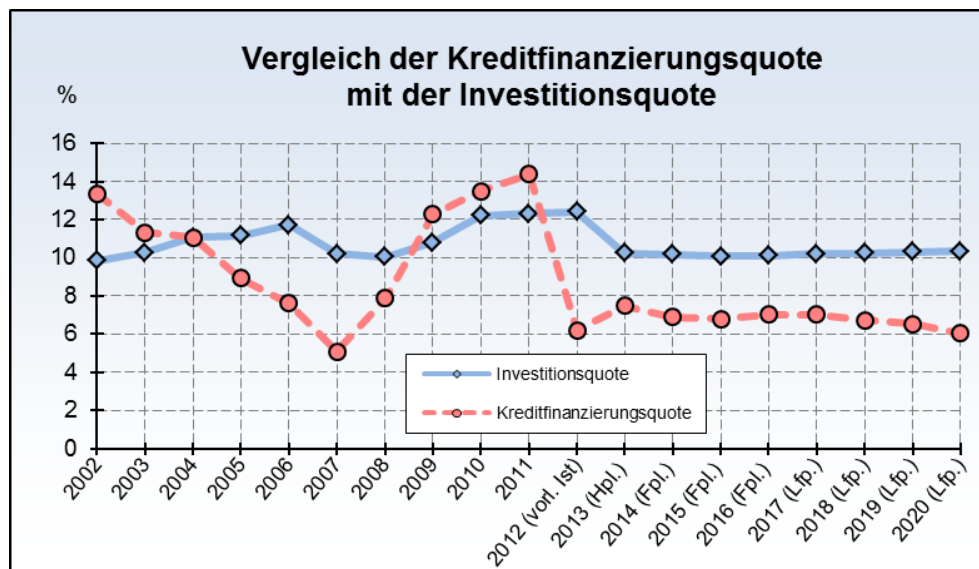
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
11,0 %	10,8 %	8,7 %	7,4 %	4,9 %	7,7 %	12,1 %	13,3 %	14,1 %
2012 (vorl. Ist)	2013 (Hpl.)	2014 (Fpl.)	2015 (Fpl.)	2016 (Fpl.)	2017 (Lfp.)	2018 (Lfp.)	2019 (Lfp.)	2020 (Lfp.)
6,0 %	7,3 %	6,6 %	6,6 %	6,8 %	6,8 %	6,5 %	6,3 %	5,9 %

²² Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich um 0,7 und 0,6 Prozentpunkte höhere Quoten.



Der Anteil der Fremdfinanzierung war in Rheinland-Pfalz 2011 mit 14,4 % deutlich höher als in den anderen Flächenländern.

Das nachfolgende Diagramm zeigt, dass die Investitionsquote des Landes 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 jährliche 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 Länder- finanzausgleich	Ergänzungs- zuweisungen Bund ²³	Einnahmen insgesamt	Zins- aus- gaben	Zins- steuer- quote
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
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 ²⁴	11,4
2011	8.861	205	638	9.704	1.015²⁴	10,5
2012 (vorl. Ist)	9.711	237	674	10.622	972	9,2
2013 (Hpl.)	9.851	277	659	10.787	1.172	10,9
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
2017 (Lfp.)				12.294	1.461	11,9
2018 (Lfp.)				12.659	1.522	12,0
2019 (Lfp.)				13.036	1.583	12,1
2020 (Lfp.)				13.425	1.645	12,3

Die Haushaltsrechnung 2011 wies Zinsausgaben von etwas mehr als 1,0 Mrd. € aus.

Die Finanzplanung geht von steigenden Zinsausgaben 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 2011 um 0,9 Prozentpunkte auf 10,5 % zurück. Bei dem erreichten Schuldenstand belastet eine dauerhafte Erhöhung des Zinsniveaus um 0,5 Prozentpunkte den Landeshaushalt zeitverzögert mit rund 150 Mio. € jährlich²⁵.

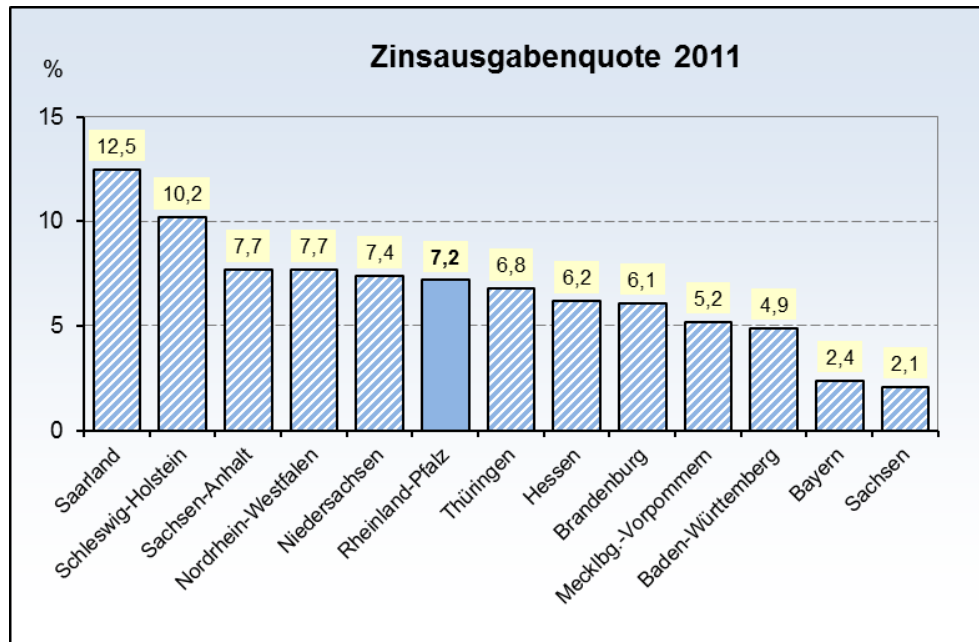
Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2011 auf 7,2 %. Damit lag Rheinland-Pfalz deutlich über der durchschnittlichen Quote⁴ sowohl aller anderen Flächenländer (5,8 %) als auch der anderen westlichen Flächenländer (6,0 %)²⁶.

²³ Seit 2009 einschließlich Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der Lkw-Maut.

²⁴ Im Rahmen der jeweiligen Haushaltsabschlüsse wurden Zinsausgaben des Haushaltsjahres 2011 von 67 Mio. € in das Haushaltsjahr 2010 und des Haushaltsjahres 2010 von 119,1 Mio. € in das Haushaltsjahr 2009 umgebucht. Dies beeinträchtigt die Aussagefähigkeit der Haushaltsrechnungen, vgl. Nr. 1 des Jahresberichts 2013, Teilziffer 5.1.

²⁵ Vgl. Finanzplan 2011 - 2016, S. 53.

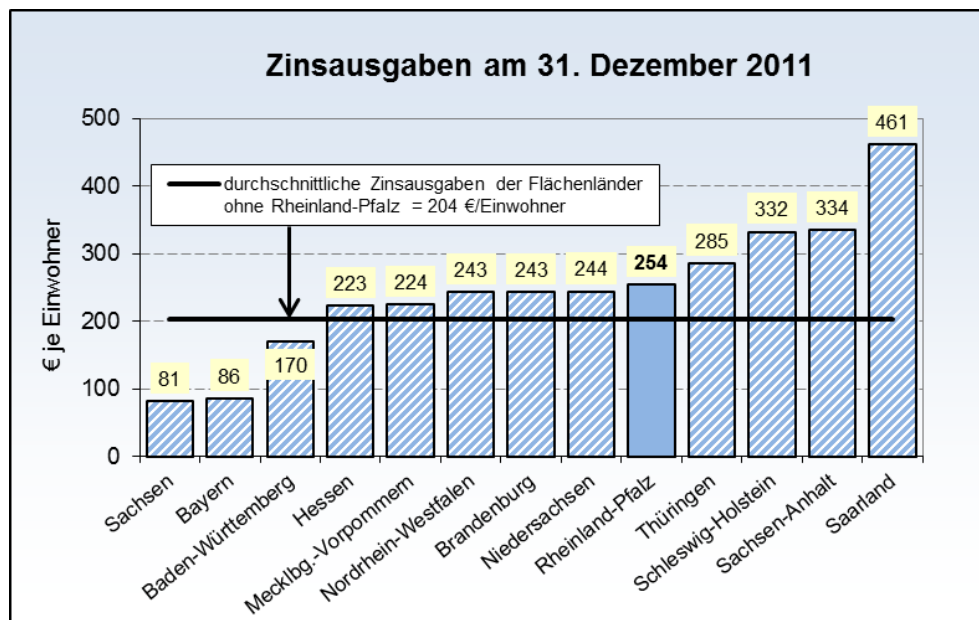
²⁶ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich um jeweils 0,1 Prozentpunkte höhere Quoten.



Das Diagramm zeigt die Anteile der Zinsausgaben der einzelnen Flächenländer an ihren bereinigten Gesamtausgaben.

Die Haushalts- und Finanzplanung sowie die Langfristprojektion sehen für Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2020 einen kontinuierlichen Anstieg der Quote auf 9,6 % vor²⁷.

Auch die Zinsausgaben je Einwohner waren in Rheinland-Pfalz 2011 vergleichsweise hoch. Mit 254 € lagen sie um rund 25 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (204 €/Einwohner)¹⁶ bzw. dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (202 €/Einwohner)²⁸.



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

²⁷ Vgl. Finanzplan 2011 - 2016, S. 76.

²⁸ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, betragen die durchschnittlichen Zinsausgaben aller Flächenländer 207 €/Einwohner und die der westlichen Flächenländer 206 €/Einwohner.

2.6 Schuldengrenzen

Der Landtag von Rheinland-Pfalz hat im Dezember 2010 mit der Neufassung des Artikels 117 der Landesverfassung eine neue Schuldenregel beschlossen²⁹. 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 Bisherige Schuldenregel

Nach der bisherigen 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 Gleichgewichts³⁰.

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.

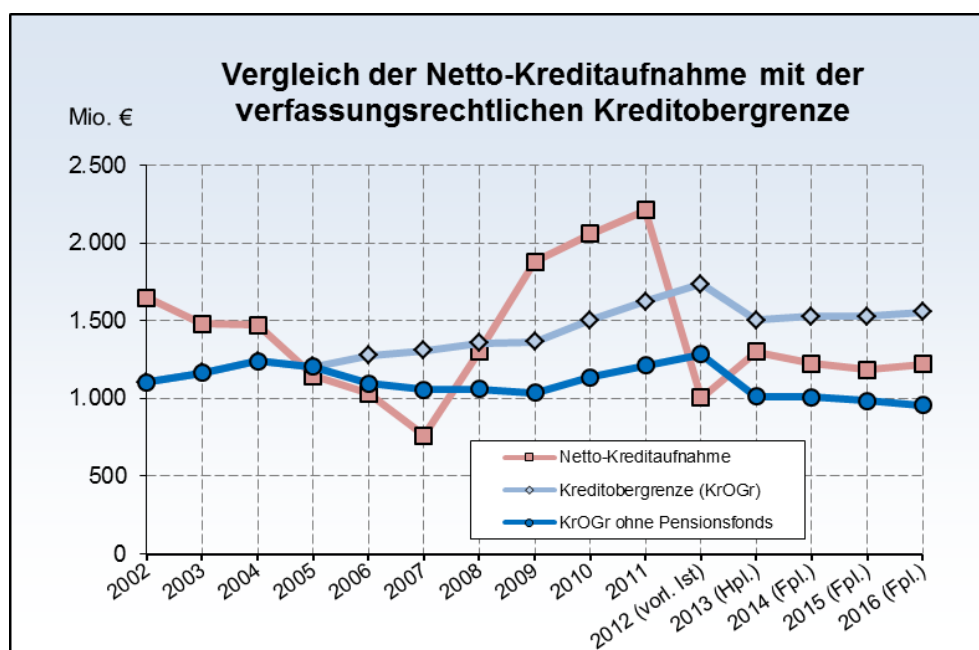
Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung werden die Landesbetriebe und die Globalhaushalte im Hochschulbereich in die Berechnung einbezogen.

²⁹ Siebenunddreißigstes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547), BS 100-1.

³⁰ 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 Landeshaushaltsordnung (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 2002 wie folgt:

Haushalts- jahr	Investi- tionsaus- gaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zu- schüssen für Investitionen	Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze: Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	Netto- Kredit- auf- nahme	Unter- schrei- tung der Kreditobergrenze	Über- schrei- tung
Mio. €						
2002	1.382	277	1.105	1.650		545
2003	1.411	245	1.166	1.482		316
2004	1.515	275	1.240	1.475		235
2005	1.491	284	1.207	1.145	62	
2006	1.597	319	1.278	1.032	246	
2007	1.564	254	1.310	762	548	
2008	1.623	267	1.356	1.303	53	
2009	1.727	360	1.367	1.883		516
2010	1.997	490	1.507	2.060		553
2011	2.075	451	1.624³¹	2.213		589
2012 (vorl. Ist)	1.963	226	1.737	1.007	730	
2013 (Hpl.)	1.727	221	1.506	1.302	204	
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.

³¹ Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen kameralen Investitionen und anrechenbaren Einnahmen des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz waren teilweise nicht nachvollziehbar, vgl. Nr. 1 des Jahresberichts 2013, Teilziffer 3.

Im Jahr 2011 wurde die Kreditobergrenze - trotz wirtschaftlicher Erholung³², hoher Einnahmen und der Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz von nahezu 411 Mio. € allein aus dem Kernhaushalt zu den Investitionsausgaben - um 589 Mio. €³³ überschritten. Dies war die bisher höchste Überschreitung.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis wurde 2012 die Schuldengrenze eingehalten.

Für die Jahre ab 2013 geht die Landesregierung von einer Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze aus. Ohne die vorgenannte Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds würde die Kreditobergrenze in diesen Jahren überschritten werden.

Anzumerken ist, dass die Zuführungen seit 2006 als Darlehen qualifiziert und damit - formal zutreffend - zwar den Investitionen zugerechnet werden³⁴. Letztlich werden die Zuführungen zur Finanzierung von Versorgungsausgaben, also von konsumtiven Ausgaben, eingesetzt und dienen somit nicht investiven Zwecken. Im Übrigen ist Rheinland-Pfalz das einzige Land, das bei den Zuführungen von investiven Ausgaben ausgeht¹⁵.

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 wird³⁵.

Zur Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben hat der Landtag für Rheinland-Pfalz im Dezember 2010 eine Neufassung des Artikels 117 der Landesverfassung beschlossen. Diese Bestimmung weicht jedoch insofern von der Regelung des Grundgesetzes ab, als ausnahmsweise sogenannte Strukturanpassungskredite aufgenommen werden dürfen³⁶. Das heißt, vorübergehende erhebliche Haushaltsfehlbeträge infolge von strukturellen Änderungen (Strukturbrüchen) 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. Dazu zählen beispielsweise Steuerrechtsänderungen oder Ausgaben aufgrund neuer gesamtstaatlicher Vorhaben mit

³² Der Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums vom 21. Dezember 2012 weist für Deutschland ein Wirtschaftswachstum von 3,0 % aus. Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zufolge verringerte sich die Arbeitslosenquote in Deutschland im Jahresdurchschnitt von 11,7 % (2005) auf 7,1 % (2011).

³³ Ohne die Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zu den Investitionsausgaben wäre die Kreditobergrenze um mehr als 1 Mrd. € überschritten worden.

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

³⁵ 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).

³⁶ Darüber hinaus sieht der Wortlaut der rheinland-pfälzischen Bestimmung lediglich einen Ausgleich des Haushaltsplans ohne Einnahmen aus Krediten vor. Die Regelung im Grundgesetz erfasst Haushaltsplanung und -vollzug.

erheblichem Finanzierungsbedarf, für die keine vollständige Gegenfinanzierung vorgesehen ist³⁷.

Der Rechnungshof hat gegen die Ausdehnung der grundgesetzlichen Vorgaben Bedenken geltend gemacht³⁸. Die Vereinbarkeit von Strukturanpassungskrediten mit dem Grundgesetz ist umstritten³⁹. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass der Bund entsprechende Ansinnen der Konsolidierungsländer im Rahmen der Konsolidierungsvereinbarungen abgelehnt hat.

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. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass nach regelmäßig zu verringerndem strukturellen Defizit spätestens im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 117 der Landesverfassung erfüllt wird.

Das Ausführungsgesetz vom 3. Juli 2012 zu Art. 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz⁴⁰ enthält nähere Bestimmungen zur Umsetzung der neuen Schuldenregel, insbesondere zur Ermittlung des strukturellen Saldos des Landeshaushalts sowie des zulässigen Saldos. Der zulässige Saldo soll die zulässige Netto-Kreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt bzw. die vorgeschriebene Netto-Tilgung von Schulden im jeweiligen Haushaltsjahr aufzeigen. Das Verfahren zur Ermittlung der Steuereinnahmen des Landes in der konjunkturellen Normallage (Konjunkturbereinigungsverfahren) und der Konjunkturkomponente ist noch von dem Ministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Landtags bedarf, festzulegen.

Der Rechnungshof hat im Gesetzgebungsverfahren auf mehrere Problempunkte hingewiesen:

- Kassenverstärkungskredite, die im Unterschied zu den Deckungskrediten nicht zu den Krediten im Sinne der Schuldenregel zählen, eröffnen 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 rechtlich selbstständigen Pensionsfonds bestimmt. Die Überschüsse entstehen als Folge der hohen Zuführungen aus dem Landeshaushalt und führen dort zu einem negativen zulässigen Saldo. Insofern wird die bisherige an den eigenfinanzierten Investitionsausgaben orientierte Kreditobergrenze durch eine neue Schuldengrenze 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, also der Offenlegung aller Berechnungskomponenten einschließlich des Konjunkturbereinigungsverfahrens.

³⁷ Drucksache 15/4966.

³⁸ Vgl. Nr. 3 des Jahresberichts 2011, Teilziffer 2.6.3 (Drucksache 15/5290), und Protokoll über die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 26. Januar 2012.

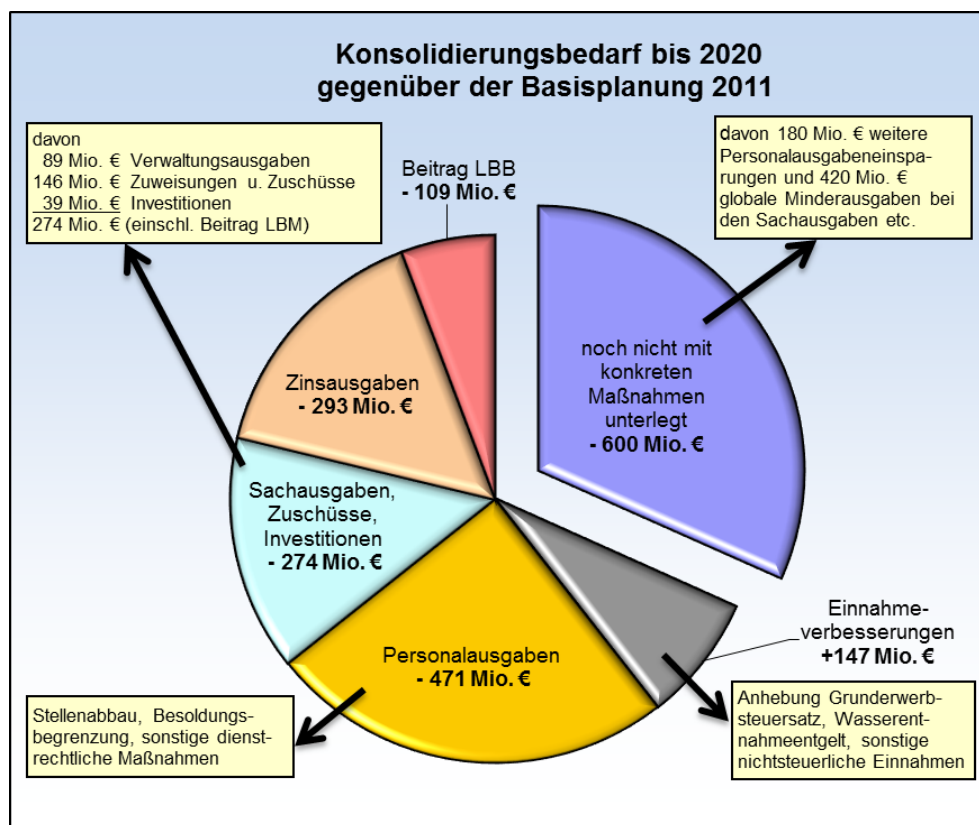
³⁹ Vgl. Öffentliche Anhörung im Hauptausschuss sowie im Haushaltsausschuss des hessischen Landtags am 3. November 2010 zur Aufnahme einer Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen. Siehe allerdings auch Vorlage 15/5702 für den Landtag Rheinland-Pfalz. Danach wird davon ausgegangen, dass es sich bei der Ausnahmeregelung des Landes um eine Bestimmung handelt, die sich im Rahmen des grundgesetzlich Zulässigen bewegt.

⁴⁰ GVBl. S. 199, BS 63-2.

2.6.3 Abbau des strukturellen Defizits - Konsolidierungsstrategie

Die Landesregierung zeigte im Gesamtplan des Doppelhaushalts 2012/2013 und im Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2011 bis 2016 ein Konsolidierungsszenario auf, das allerdings keine Vorfestlegung darstellt. Sie bezifferte den Konsolidierungsbedarf bis 2020 auf insgesamt 1,9 Mrd. €. Davon seien 600 Mio. € noch nicht mit konkreten Maßnahmen unterlegt.

Zum Abbau des strukturellen Defizits sind Einnahmeverbesserungen und Ausgabeentlastungen beabsichtigt. Die zu erwirtschaftenden Konsolidierungsbeiträge sind in dem folgenden Diagramm dargestellt:



Das Diagramm zeigt die - nach den Planungen der Landesregierung - zu erwirtschaftenden Konsolidierungsbeiträge.

Die Landesregierung führte in der Finanzplanung aus, dass das strukturelle Defizit ohne die bereits beschlossenen Maßnahmen und die noch umzusetzenden Handlungsbedarfe von 1,6 Mrd. € in 2011 (Basisplanung) auf 1,9 Mrd. € in 2020 anwachsen würde. Nach der Haushaltsrechnung ergibt sich für 2011 ein strukturelles Defizit von 1.501 Mio. € (vgl. Anlage 2).

Das Konsolidierungsszenario der Landesregierung 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 bisher noch nicht näher dargestellt. Auch bleibt abzuwarten, ob sich der angestrebte Stellenabbau realisieren lässt und das Zinsniveau sich - wie von der Landesregierung unterstellt - entwickelt⁴¹. Gleiches gilt für die in hohem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängigen Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und

⁴¹ Das Institut für den öffentlichen Sektor weist in seinem Positionspapier "Runter vom Schuldenberg" darauf hin, dass die ohnehin hohe Zinsbelastung der öffentlichen Hand mit weiteren Risiken verbunden ist. Es müsse damit gerechnet werden, dass die aktuell historisch niedrigen Zinssätze in den kommenden Jahren wieder steigen und zu höheren Zinsausgaben führen würden.

Bundesergänzungszuweisungen, die nach der Langfristprojektion bis 2020 gegenüber dem Rechnungsergebnis 2011 um mehr als 3,7 Mrd. € auf über 13,4 Mrd. € steigen sollen.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 - das Land zu einer effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung verpflichtet wurde. Mehrbelastungen für das Land könnten sich auch im Falle eines negativen Ausgangs des Rechtsstreits wegen der Begrenzung des Besoldungsanstiegs um 1 % jährlich bis 2016 ergeben. Zusätzliche Ausgaben sind zu leisten, wenn das Land infolge der von ihm übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen in Anspruch genommen wird; die hieraus resultierenden "Eventualverbindlichkeiten" beliefen sich Ende 2011 auf mehr als 12 Mrd. €⁴². Darüber hinaus sind Ausgabereste im Falle ihrer Beanspruchung im Folgejahr zu finanzieren. Sie können daher zu Unsicherheiten im Haushaltsvollzug und zu einer Erhöhung des Haushaltsdefizits führen.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof empfohlen, bei der Aktualisierung und Fortentwicklung der Konsolidierungsplanung eine ausreichende "Sicherheitsreserve" für Unwägbarkeiten zu berücksichtigen, um eventuelle Mehrbelastungen zumindest teilweise abzufangen. Außerdem erfordert eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung eine systematische, aufgabenkritische Überprüfung des gesamten Spektrums staatlicher Tätigkeiten und Leistungen sowie die konsequente Umsetzung notwendiger Strukturveränderungen. Begleitend hierzu sollte eine zentrale Prozesssteuerung eingerichtet und die Umsetzungsschritte sowie ihre kassenmäßigen Auswirkungen überwacht werden.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, wie der offene Handlungsbedarf von 600 Mio. € zwischen Personalausgaben, sonstigen Ausgaben und Einnahmen endgültig aufgeteilt werde, ergebe sich aus den weiteren Konsolidierungsbeschlüssen. Sicherheitsreserven in einer Konsolidierungsplanung seien nicht uneingeschränkt positiv zu beurteilen. Sollte ein Teil der angesprochenen Risiken eintreten, würden entsprechende alternative oder ergänzende Konsolidierungsbeschlüsse notwendig. Gleichwohl werde die Landesregierung zusätzlich die Anregung des Rechnungshofs prüfen. Sie verstehe den Konsolidierungsprozess als laufende Kernaufgabe, die im Rahmen der bestehenden normalen Entscheidungs- und Informationswege bewältigt werden solle. Dem Aufbau von Parallelstrukturen im Falle einer zentralen Prozesssteuerung stehe sie kritisch gegenüber.

2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Zu den wesentlichen Aufgaben des 2010 gebildeten Stabilitätsrats⁴³ gehört die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Durchführung von Sanierungsverfahren. Ziel ist es, die Gefahr von Haushaltsnotlagen möglichst frühzeitig zu erkennen, um rechtzeitig geeignete Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

Der Stabilitätsrat hat in seiner konstituierenden Sitzung am 28. April 2010 vier Kennziffern beschlossen, mit denen er die Haushaltslage von Bund und Ländern regelmäßig beurteilt. Für die einzelnen Kennziffern hat er allgemein definierte Schwellenwerte festgelegt, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann. Bei der Haushaltsbeurteilung berücksichtigt der Stabilitätsrat sieben Beobachtungsjahre, die wiederum in zwei Zeiträume unterteilt

⁴² Das Land hat 2012 u. a. Ansprüche der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) aus der Gewährung von Darlehen an die Nürburgring GmbH von 333,1 Mio. € befriedigt (Drucksache 16/1470). Der ISB waren Ende 2011 über den Liquiditätspool Darlehen von nahezu 339 Mio. € eingeräumt worden.

⁴³ 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.

werden. Hierbei handelt es sich um den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage (Ist-Werte der zwei vergangenen Jahre und Soll-Wert des laufenden Jahres) sowie um den Zeitraum der Finanzplanung (Soll-/Entwurfswert des folgenden Jahres und Ansätze der Finanzplanung). Kennziffern und Schwellenwerte sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

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 jeweiligen Schwellenwert überschreiten. Sofern mindestens drei der vier Kennziffern in einem Zeitraum auffällig sind, wird der Zeitraum insgesamt als auffällig gewertet.

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.

Unabhängig hiervon geben die Kennziffern des Stabilitätsrats nur einen Ausschnitt der jeweiligen Finanzsituation wieder. Daher bestehen Zweifel, ob mithilfe 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. Dies bedeutet, dass extreme Werte eines oder mehrerer Länder den Durchschnittswert erheblich

erhöhen, so dass andere Länder die Schwellenwerte meist problemlos unterschreiten können⁴⁴.

Der Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz für das Berichtsjahr 2012 bezieht sich auf die Jahre 2010 bis 2016. Er weist folgende Werte aus:

		Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
		Ist	Ist	Soll		Soll	Fpl.	Fpl.	Fpl.	
		2010	2011	2012		2013	2014	2015	2016	
Struktureller Finanzierungssaldo	€ je Ew	-370	-332	-175	nein	-134	-102	-90	-79	nein
Schwellenwert		-424	-281	-347		-447	-447	-447	-447	
Länderdurchschnitt		-224	-81	-147						
Kreditfinanzierungsquote	%	10,3	9,6	4,6	ja	3,3	2,3	1,9	1,8	nein
Schwellenwert		9,2	5,3	5,8		9,8	9,8	9,8	9,8	
Länderdurchschnitt		6,2	2,3	2,8						
Zinssteuerquote	%	11,5	10,3	10,7	nein	10,9	11,5	11,6	11,8	nein
Schwellenwert		13,7	12,6	12,9		13,9	13,9	13,9	13,9	
Länderdurchschnitt		9,8	9,0	9,2						
Schuldenstand	€ je Ew	7.016	7.274	7.572	nein	7.841	8.096	8.353	8.628	nein
Schwellenwert		8.439	8.581	8.764		8.964	9.164	9.364	9.564	
Länderdurchschnitt		6.491	6.601	6.742						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein					nein				
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.									

Danach lag der strukturelle, um finanzielle Transaktionen bereinigte Finanzierungssaldo je Einwohner 2011 über dem Schwellenwert. Die Überschreitung ist u. a. auf die Aufstockung des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft" um 254 Mio. € und auf die Vorfinanzierung des kommunalen Eigenanteils am Konjunkturpaket II von 63 Mio. € zurückzuführen.

Des Weiteren lag die Kreditfinanzierungsquote in der Abgrenzung des Stabilitätsrats in den Jahren 2010 und 2011 über dem jeweiligen Schwellenwert.

Eine drohende Haushaltsnotlage wurde in dem Stabilitätsbericht des Landes nicht festgestellt. Dieser Bewertung schloss sich der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 24. Oktober 2012 an.

⁴⁴ 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."

Allerdings ist zu bedenken, dass die vom Stabilitätsrat festgelegten Schwellenwerte nur in Ausnahmefällen von Ländern auch mit einer überdurchschnittlich hohen Verschuldung überschritten werden.

2.8 Verschuldung

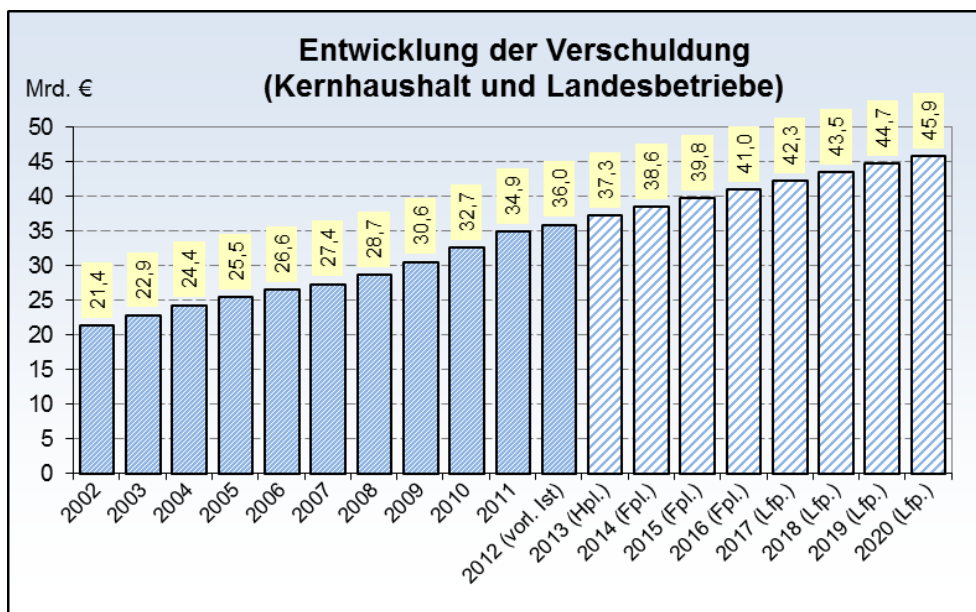
2.8.1 Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln

Die Verschuldung des Landes entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln	Davon entfallen auf die Landesbetriebe	
		"Liegenschafts- und Baubetreuung"	"Mobilität"
	Mio. €	Mio. €	Mio. €
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	34.928	594	1.685
2012 (vorl. Ist)	35.958	644	1.785
2013 (Hpl.)	37.293	735	1.954
2014 (Fpl.)	38.550	805	2.122
2015 (Fpl.)	39.769	842	2.273
2016 (Fpl.)	41.026	870	2.404
2017 (Lfp.)	42.296	898	2.519
2018 (Lfp.)	43.527	926	2.616
2019 (Lfp.)	44.739	954	2.704
2020 (Lfp.)	45.895	982	2.791

Die Schulden des Landes einschließlich Landesbetriebe nahmen bis Ende 2011 auf 34,9 Mrd. € zu. Dies entspricht gegenüber 2002 einem Anstieg von fast 13,6 Mrd. €. Auf den vorgenannten Betrachtungszeitraum entfallen damit nahezu 39 % der Schulden, die seit dem Bestehen des Landes aufgenommen wurden.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung wird erwartet, dass sich die Gesamtverschuldung bis 2016 auf mehr als 41 Mrd. € und bis 2020 sogar auf fast 46 Mrd. € erhöht.



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

Neben der Verschuldung aus Kreditmarktmitteln sind insbesondere folgende Risiken und Belastungen zu berücksichtigen:

- Die Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung 2011 weist Wohnbauschulden des Landes beim Bund von 323 Mio. € aus.
- Der Liquiditätspool wies Ende 2011 per Saldo einen Stand von - 355,7 Mio. € auf⁴⁵. Bereits in seinem letztjährigen Jahresbericht hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass auf das Land erhebliche Belastungen zukommen können, falls die Teilnehmer am Liquiditätspool nicht in der Lage sein sollten, die Darlehen zeitnah zu tilgen.
- Zusätzliche Belastungen für den "Konzern Land" könnten sich ergeben, wenn für die Übernahme der Infrastruktur der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH durch den Landesbetrieb "Mobilität" weitere Kredite aufgenommen werden müssten.
- Das Land ging 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 gleich⁴⁶.
- Verpflichtungen von fast 226 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 sind⁴⁷. Diese Voraussetzungen sollen

⁴⁵ Mittelzuführungen von 117,7 Mio. € standen Mittelentnahmen von mehr als 473,4 Mio. € gegenüber.

⁴⁶ Vgl. Jahresbericht 2011 - Teil II, Nr. 24 Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz, (Drucksache 15/5515).

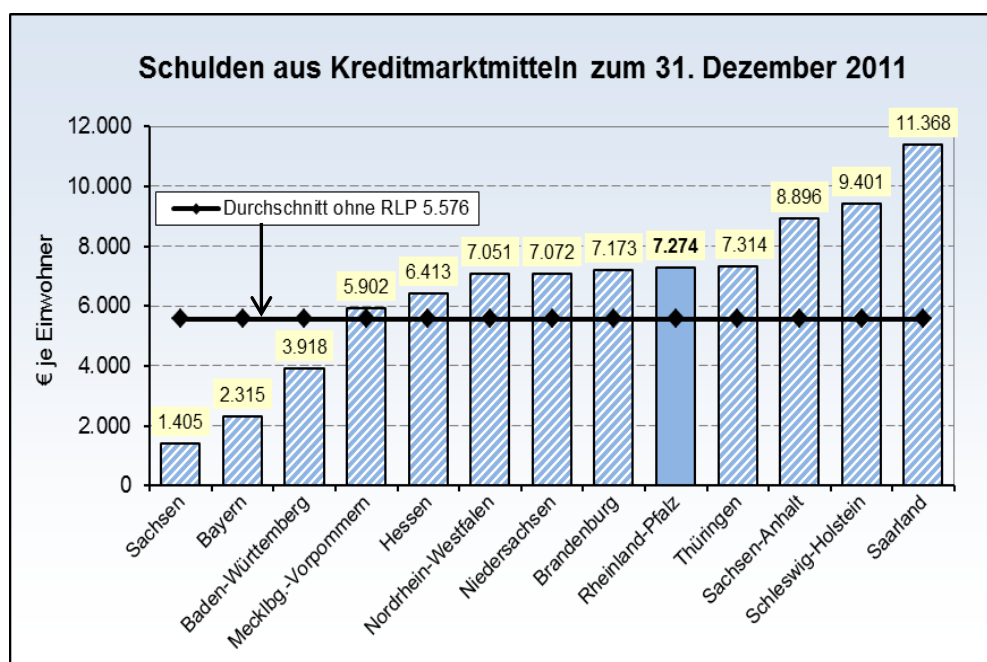
⁴⁷ Artikel 117 Abs. 3 Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. 2012 S. 199), BS 63-2.

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. Allein für 2011 war insoweit eine Netto-Kreditaufnahme von 9,7 Mio. € zu berücksichtigen.

- Der Erhaltungsschub bei Fahrbahnen und Ingenieurbauwerken der Landesstraßen hat sich von 2002 bis 2008 um rund 11 % auf 255 Mio. € erhöht⁴⁸.

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 2011 folgendes Bild⁴⁹:



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

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2011 mit 7.274 € um rund 30 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.576 €) und der anderen westlichen Flächenländer (5.596 €)⁵⁰.

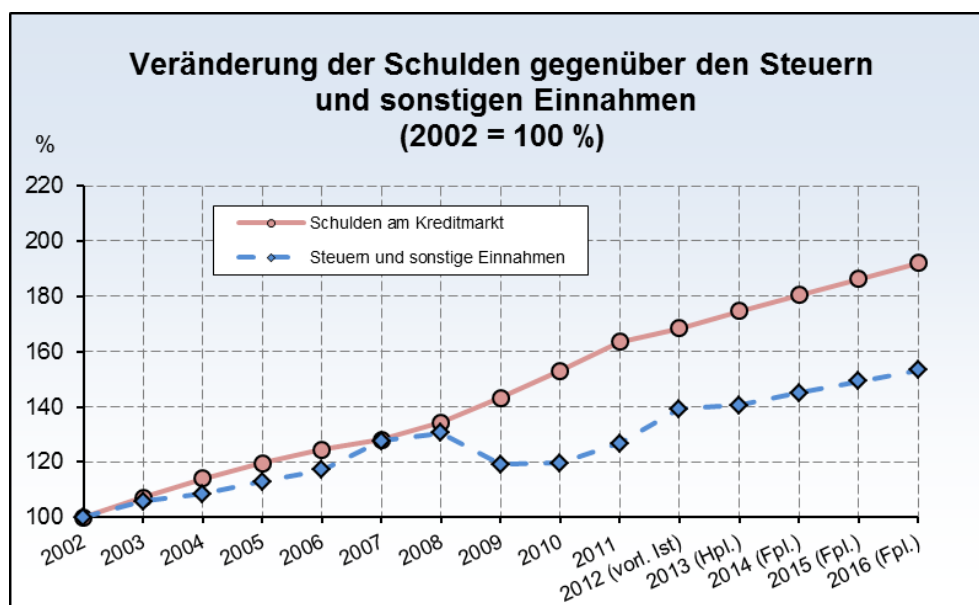
⁴⁸ Gutachten SEP Maerschalk 2002 und 2008 (neuere Gutachten liegen noch nicht vor) im Auftrag des LBM Rheinland-Pfalz. Vgl. auch Jahresbericht 2011 - Teil II, Nr. 2 Brücken an Landesstraßen, (Drucksache 15/5515).

⁴⁹ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 16. November 2012 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2011 - endgültiges Ergebnis -. In den für Rheinland-Pfalz in der Dokumentation ausgewiesenen Schulden aus Kreditmarktmitteln von 29,1 Mrd. € sind die Darlehen für die Landesbetriebe sowie beim Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung (Pensionsfonds und Versorgungsrücklage) nicht enthalten.

⁵⁰ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.666 € und die der westlichen Flächenländer 5.702 €.

2.8.3 Veränderung der Schulden gegenüber den Einnahmen

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln erhöhten sich von 2002 bis 2011 um 64 %. Im gleichen Zeitraum nahmen die Steuern (Hauptgruppe 0) und sonstigen Einnahmen (Hauptgruppe 1) lediglich um 27 % zu. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums werden sich die Schulden seit 2002 nahezu verdoppelt, die Steuern und sonstigen Einnahmen jedoch nur um 53 % erhöht haben.



Das Diagramm zeigt den Anstieg der Gesamtschulden des Landes im Vergleich mit der Entwicklung der Steuereinnahmen und der sonstigen Einnahmen seit 2002.

Im Jahr 2002 betrug der Schuldenstand noch 282 % der vorgenannten Einnahmen. Bis Ende 2011 stieg diese Quote auf 364 %. 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

Die seit Jahren angespannte Haushalts- und Finanzlage des Landes hat sich 2011 weiter verschärft. Die Ausgaben stiegen erheblich stärker als die Einnahmen, so dass allein für den Kernhaushalt neue Schulden von über 2,0 Mrd. € zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs aufgenommen wurden. Die Höchstwerte der beiden Vorjahre wurden 2011 nochmals deutlich übertroffen. Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Vollzug um 0,6 Mrd. € überschritten.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung sowie der Langfristprojektion werden auch in den Folgejahren bis 2020 allein im Kernhaushalt neue Schulden von mehr als 1,0 Mrd. € jährlich notwendig.

Angesichts der hohen Gesamtverschuldung und der damit verbundenen Schuldendienstbelastungen sollte bei der erforderlichen Haushaltskonsolidierung nicht auf ein anhaltendes Wachstum der Steuereinnahmen gesetzt werden. Einnahmeverbesserungen sollten nicht zur Finanzierung neuer Aufgaben genutzt werden.

Konsolidierungsfortschritte sind - auch im Hinblick auf die Wiedererlangung und Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes - nur zu erzielen, wenn die bisher beschlossenen Maßnahmen zum Abbau des strukturellen Defizits konsequent umgesetzt werden. Hierzu bedarf es noch verbindlicher Vorgaben.

Außerdem sind der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes 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

**Personal und Personalausgaben des Landes
- Haushaltskonsolidierung erfordert eine nachhal-
tige Verringerung des Personalbestands -**

Die in den Haushaltsplänen des Landes ausgewiesenen Stellen haben sich von 1990 bis 2013 - nach Bereinigung um Aufgabenauslagerungen - um mehr als 12.000 erhöht. Hierzu trugen Stellenzuwächse in den Kernbereichen der Landesverwaltung, insbesondere im Schulbereich, bei.

Der Personalhaushalt war nicht hinreichend transparent. Eine wirksame Steuerung und Kontrolle der Personalausgaben waren dadurch erschwert. Aufgrund umfangreicher Auslagerungen von Aufgaben war ein Vergleich der Entwicklung der Personalausgaben und der Personalausstattung nur schwer möglich.

Eine ressortübergreifende Personalbedarfsplanung und ein verbindliches Personalabbaukonzept waren nicht vorhanden.

Aufgaben- und Personalabbau als effektivster Steuerungsansatz für die Senkung der Personalausgaben, fanden noch nicht im gebotenen Umfang statt. Absehbare rückläufige Schülerzahlen lassen im Schulbereich rechnerisch einen erheblich stärkeren Abbau von Lehrern zu, als von der Landesregierung bisher vorgesehen. Bleibt es bei den bisherigen Planungen, müssen die notwendigen Einsparungen in anderen Aufgabenbereichen erbracht werden.

Altersbedingte Personalfluktuationen wurden für den Abbau von Stellen noch nicht hinreichend genutzt. Bei einer Altersgrenze von 65 Jahren werden von 2013 bis 2020 insgesamt über 18.000 Vollzeitstellen frei.

Ein Instrument zur gezielten Unterstützung des Personalabbaus, wie ein ressortübergreifendes Personalüberhangmanagement, war nicht vorhanden.

1 Allgemeines

Das Land muss seinen Haushalt spätestens ab 2020 grundsätzlich ohne strukturelle Neuverschuldung ausgleichen¹. Den Konsolidierungsbedarf, der bis dahin ohne Gegenmaßnahmen entstehen würde, beziffert die Landesregierung auf 1,9 Mrd. €. Im Bereich der Personalausgaben, dem größten Ausgabenblock, soll ein Konsolidierungsbeitrag von insgesamt 651 Mio. € erwirtschaftet werden. Davon sollen 205 Mio. € durch einen Personalabbau bis 2016 und 266 Mio. € durch sonstige dienstrechtliche Maßnahmen realisiert werden. Außerdem ist ein Konsolidierungsbeitrag von 180 Mio. € für weitere Personaleinsparungen ab 2017 vorgesehen, aber noch nicht mit konkreten Vorhaben unterlegt². Dennoch erwartet die

¹ Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 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, i. V. m. §§ 1 ff. Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-2.

² Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2011 - 2016, S. 44, 45, 52 und 53.

Landesregierung, dass die Personalausgaben von 2010 bis 2020 um nahezu 1,2 Mrd. € auf mehr als 6,3 Mrd. € ansteigen.

Angeichts des hohen Konsolidierungsbedarfs, weitestgehend fehlender Steuerungsmöglichkeiten bei den Versorgungsausgaben und der Auswirkungen demografischer Veränderungen sind in den nächsten Jahren strukturelle Anpassungen des Personalbestands des Landes notwendig. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof die Entwicklung der Personalausgaben und des Personalbestands untersucht. Insbesondere wurde in den Blick genommen, wie

- sich die Stellen und der Personalbestand in der Kernverwaltung entwickelt haben,
- demografische Veränderungen für die Konsolidierung genutzt werden können und
- der Prozess der Personalausgabenbegrenzung beschleunigt werden kann.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Deutliche Stellenzuwächse trotz Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung

Die Landesregierung ergreift seit Jahren Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben. So wurde 1997 die selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben eingeführt. Ziel war es, die Personalausgabenentwicklung der Einnahmenentwicklung anzunähern und so einer überproportionalen Steigerung der Personalausgaben entgegenzuwirken³. Darüber hinaus ist die Landesregierung seit 2000 zur ständigen Aufgabenkritik verpflichtet, um die Landesverwaltung zu straffen sowie staatliches Verwaltungshandeln zu beschleunigen und zu vereinfachen⁴.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der in den Haushaltsplänen 1990, 2000, 2010 und 2013 veranschlagten Stellen untersucht. In die summarische Betrachtung hat er u. a. Stellen für Anwärter und Auszubildende, Stellen von in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befindlichen Bediensteten und drittfinanzierte Stellen einbezogen. Außerdem wurden die Stellen des Sondervermögens "Wissenschaft Zukunft" berücksichtigt. Die Stellenzahlen für 1990, 2000 und 2010 wurden - soweit möglich und ersichtlich - um Aufgabenauslagerungen⁵ bereinigt.

Von 1990 bis 2013 ergaben sich folgende Veränderungen:

Veranschlagte Stellen⁶				
Haushaltsplan für das Jahr	1990	2000	2010	2013
Zahl der Stellen	77.986	82.989	90.334	90.292
Veränderung gegenüber 1990		+ 5.003	+ 12.348	+ 12.306

Die Zahl der Stellen erhöhte sich von 1990 bis 2013 um rund 12.300 Stellen oder um nahezu 16 %. Von den 2013 veranschlagten Stellen entfallen mehr als 9.200 Stellen und somit etwa jede zehnte Stelle auf Landesbetriebe, Globalhaushalte und Sondervermögen.

³ Keilmann, Die Personalausgabenbudgetierung in Rheinland-Pfalz, Die Öffentliche Verwaltung 2000, S. 8 bis 13; vgl. hierzu auch Begründung zu § 6 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 1997 (Drucksache 13/700, S. 16).

⁴ §§ 1 und 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2007 (GVBl. S. 193), BS 200-4.

⁵ Vgl. u. a. Anlage 2 zur Drucksache 15/2500.

⁶ Stellenangaben sind in diesem Beitrag auf volle Stellen gerundet.

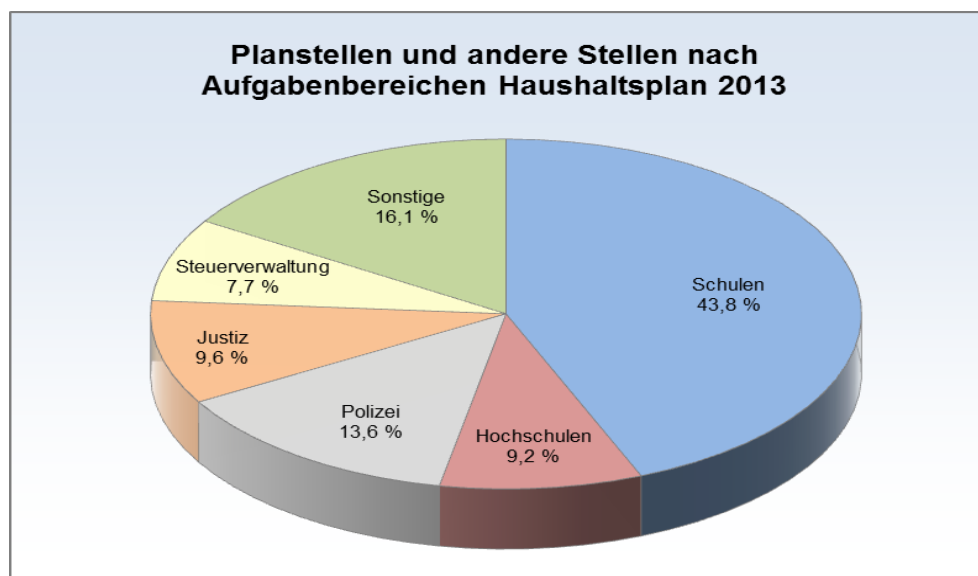
Die Ermittlung der Zahl der Stellen über einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren ist zwangsläufig mit Unschärfen verbunden. Diese ergeben sich aus den vorgenannten Auslagerungen und sonstigen Änderungen, wie im Fall der teilzeitbeschäftigten Arbeiter, die erst seit 2009 in den Stellenplänen erfasst sind. Weitere Unschärfen betreffen beispielsweise die Auswirkungen der im Betrachtungszeitraum vorgenommenen Erhöhung der Wochenarbeitszeit für viele Bereiche der Landesverwaltung oder Aufgabenerweiterungen (u. a. aufgrund von EU-Vorschriften oder der Einführung von Ganztagschulen in Angebotsform).

Das Ministerium der Finanzen hat Bedenken gegen die summarische Vergleichsbetrachtung geltend gemacht. Der Vergleich erfordere u. a. die Herausrechnung von Anwärtern und Auszubildenden sowie der Altersteilzeitstellen der Personen, die sich in der passiven Phase der Altersteilzeit befänden. Die Zahl der Stellen habe sich von 1990 bis 2013 ohne die vom Rechnungshof vorgenommenen Bereinigungen und Hinzurechnungen um 5.281 erhöht. Vergleiche man den geprüften Zeitraum mit dem davorliegenden Zwanzigjahreszeitraum⁷, so erschienen die Stellenaufwüchse im Prüfungszeitraum moderat.

Der Rechnungshof verkennt die mit einer summarischen Betrachtung der Stellenentwicklung verbundenen Unschärfen nicht. Sie vermögen jedoch an dem erkennbaren erheblichen Stellenanstieg und der damit verbundenen Steigerung der Personalausgaben nichts zu ändern. Unabhängig hiervon hat das Ministerium bei seinen Einlassungen zu dem Stellenvergleich keine eigene Berechnung vorgelegt, die detailliert aufzeigt, in welchem Umfang Stellenzuwächse auf Aufgabenveränderungen zurückzuführen sind. Soweit seine Kritikpunkte die Einbeziehung der Stellen von Anwärtern und Auszubildenden betreffen, ist zu berücksichtigen, dass diese auch Aufgaben des Stammpersonals erledigen. Beispielsweise erteilen Referendare im Schulbereich selbstständig Unterricht. Auf die aus der Bewilligung von Altersteilzeit resultierenden zusätzlichen Kosten hat der Rechnungshof bereits hingewiesen⁸.

2.2 Unterschiedliche Entwicklung der Stellen und Personalausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen

Zu den Kernaufgaben des Landes zählen Bildung, Wissenschaft, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung. Sie prägen die Personalausgaben wesentlich, weil sie durch eine hohe Personalintensität gekennzeichnet sind.



Das Diagramm zeigt die Verteilung der Stellen nach Aufgabenbereichen.

⁷ Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1970 wies insgesamt 67.518 Stellen aus.

⁸ Jahresbericht 2003, Nr. 19 - Altersteilzeit von Lehrkräften - (Drucksache 14/2900).

Im Haushalt 2013 sind fast 84 % aller Stellen für die Kernbereiche Schulen, Hochschulen, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung veranschlagt.

Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Zahl der Stellen von 1990 bis 2013 in den Kernbereichen⁹:

Veranschlagte Stellen nach Aufgabenbereichen ¹⁰						
	1990	2000	2010	2013	Veränderung 1990 zu 2013	
Schulen	29.534	33.413	39.092	39.557	+ 10.023	+ 33,9 %
Hochschulen	6.767	7.306	8.130	8.282	+ 1.515	+ 22,4 %
Polizei	10.492	11.535	12.357	12.284	+ 1.792	+ 17,1 %
Justiz	7.834	8.257	8.748	8.687	+ 853	+ 10,9 %
Steuer	6.916	6.855	6.982	6.940	+ 24	+ 0,3 %
Sonstige	16.443	15.623	15.025	14.542	- 1.901	- 11,6 %
Stellen insgesamt	77.986	82.989	90.334	90.292	+ 12.306	+ 15,8 %

Insgesamt lässt sich Folgendes festhalten:

- Seit 1990 kamen in den Kernbereichen ohne die "sonstige" Verwaltung rund 14.200 Stellen hinzu.
- Allein im Schulbereich erhöhte sich die Zahl der Stellen um mehr als 10.000. Hierin enthalten sind Zuwächse von rund 2.400 Stellen für Referendare und von rund 1.600 Stellen von Lehrern in der Freistellungsphase der Altersteilzeit.
- Bei den Hochschulen kamen rund 1.500, der Polizei rund 1.800 und der Justiz über 850 Stellen hinzu. In der Steuerverwaltung blieb die Stellenzahl nahezu unverändert.
- Lediglich in der "sonstigen" Verwaltung wurden rund 1.900 Stellen abgebaut. Dieser Stellenabbau konnte den Stellenzuwachs in den Kernbereichen nicht annähernd kompensieren.

Die Stellenverteilung spiegelt sich in den tatsächlichen Ausgaben wider. So fielen im Haushaltsjahr 2010 nahezu 86 % der Ausgaben, das sind rund 2,9 Mrd. €, für Bezüge der Beamten und Entgelte der Beschäftigten in den fünf Kernbereichen an. Allein auf den Schulbereich entfielen rund 1,8 Mrd. €.

Diese Kennziffern verdeutlichen, dass eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung ohne angemessene Einbeziehung der großen Personalhaushalte der Kernbereiche, insbesondere der Schulen, nicht möglich ist.

⁹ Zu den Unschärfen der summarischen Betrachtung und der Bereinigung der Stellenzahlen für 1990, 2000 und 2013 - vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1 dieses Beitrags.

¹⁰ Den Aufgabenbereichen wurden folgende Haushaltskapitel zugeordnet:
Schulen: Kapitel 09 17 bis 09 28, 09 35 und 09 82.
Hochschulen: Kapitel 09 05 bis 09 07, 09 09 bis 09 14, 09 61 bis 09 67 und Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft".
Polizei: Kapitel 03 10 bis 03 14 und 03 02 TGr. 77.
Justiz: Kapitel 05 03 bis 05 09.
Steuer: Kapitel 04 04, 04 05 und 04 23.

Das Ministerium hat erklärt, die Auffassung, dass die großen Personalkörper - und als größter davon der Schulbereich - in die Konsolidierung einbezogen werden müssten, werde geteilt. Sollten sich in den Kernbereichen weitere Einsparpotenziale bis 2016 ergeben, würden diese aufgegriffen.

2.3 Personalhaushalt nicht hinreichend transparent

Die Budgethoheit des Parlaments und der Informationsanspruch der Öffentlichkeit erfordern transparente Haushalte¹¹. Diese sind auch wesentliche Voraussetzung für eine effektive Steuerung und Kontrolle der Personalausgaben. Allerdings war die Transparenz, wie die nachstehenden Ausführungen verdeutlichen, eingeschränkt.

2.3.1 Gesamtbetrachtung aller Personalausgaben

Für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung sowie eine wirksame Steuerung und Kontrolle ist die Gesamtbetrachtung aller Personalausgaben geboten. Diese ist infolge von umfangreichen Aufgabenauslagerungen aus dem Kernhaushalt des Landes und haushaltssystematischen Änderungen erschwert. Es reicht nicht aus, lediglich die der Hauptgruppe 4 zugeordneten Personalausgaben des Kernhaushalts zu betrachten. Hinzu kommen weitere Ausgaben, wie z. B. für das Personal der Landesbetriebe¹², der global veranschlagten Hochschulen, des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft" sowie für Beiträge zu den Personalkosten von Privatschulen und Personalkostenerstattungen an die Landkreise.

Die folgende Tabelle zeigt die 2010 im Wesentlichen eingesetzten Finanzmittel¹³:

Finanzmittel für Personal (Haushaltsjahr 2010)	
Bereich	Mio. €
Hauptgruppe 4 des Kernhaushalts	5.150
<i>davon Versorgungsausgaben</i>	<i>1.147</i>
Landesbetriebe (Personalaufwand)	373
Globalhaushalte (personalbezogene Zuführungen)	361
Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft"	10
Personalkosten für staatlich zugewiesene Lehrer an Privatschulen	41
Personalkostenerstattungen an die Landkreise	36
Summe	5.971

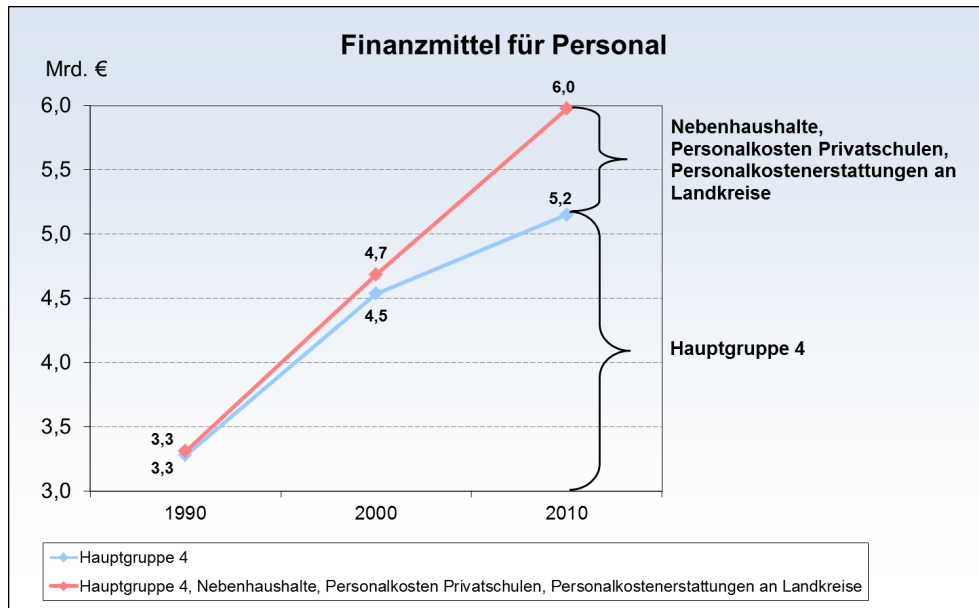
Danach beliefen sich die Ausgaben des Landes für Personal 2010 auf rund 6,0 Mrd. €. Das sind über 0,8 Mrd. € oder nahezu 16 % mehr als in Hauptgruppe 4 ausgewiesen. Dabei sind die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung von knapp 0,4 Mrd. € noch nicht in die Betrachtung einbezogen.

Lässt man diese Zuführungen unberücksichtigt, so stiegen von 1990 bis 2010 die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 um nahezu 1,9 Mrd. €. Unter Einbeziehung der Nebenhaushalte - also Landesbetriebe, Globalhaushalte, Sondervermögen - und der wesentlichen Personalkostenerstattungen nahmen die Personalausgaben sogar um fast 2,7 Mrd. € zu.

¹¹ Hierzu insbesondere Gröpl, Christoph (2006): Transparenz im Haushaltsrecht - Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe -.

¹² Für die grundsätzliche Betrachtung in diesem Beitrag kann von einer detaillierten Abgrenzung von "Ausgaben" und "Aufwand" abgesehen werden.

¹³ Gestellungsgelder für Geistliche als Religionslehrer sind nicht in die Betrachtung einbezogen.



Das Diagramm verdeutlicht, dass die für den Personaleinsatz aufgewendeten Mittel seit 1990 erheblich gestiegen sind.

2.3.2 Steuerungsrelevante Informationen

Dem Gesamtplan und dem Budgetbericht lässt sich nicht entnehmen, für welche Aufgabe wie viel Personal beschäftigt wird und wie sich der Personalbestand mittel- und langfristig verändert hat. Viele erforderliche Informationen finden sich an verschiedenen Stellen - wie z. B. im Haushaltsplan, dem Budgetbericht, dem Versorgungsbericht oder der Personalstandstatistik des Statistischen Landesamtes. Ihnen liegen allerdings unterschiedliche Datenbestände und abweichende Stichtagsbetrachtungen zugrunde.

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, einen umfassenden Personalbericht über alle steuerungsrelevanten Informationen zu erstellen. Dieser sollte insbesondere eine Gesamtdarstellung aller Personalausgaben enthalten und längerfristige Entwicklungen sämtlicher Stellen und des Personalbestands - nach Aufgabenfeldern differenziert - aufzeigen. In einer Übersicht über alle Stellen und Personalbestände sollten die Angaben für den Kernhaushalt, die Nebenhaushalte und die drittfinanzierten Stellen getrennt voneinander ausgewiesen werden. Vorgaben für den Personalabbau sollten an einer einheitlichen Messgröße (z. B. Stellen oder Vollzeitäquivalente¹⁴) ausgerichtet werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, ein umfassender Personalbericht würde Überschneidungen mit dem Budgetbericht hervorrufen. Dieser erfasse bereits über 87 % der im Haushalt ausgebrachten Stellen. Er gäbe die für die Budgetierung wesentlichen Informationen wieder. Hinzu komme, dass der Landtag um Reduzierung des Umfangs der Berichterstattung gebeten habe, um Datenfriedhöfe zu vermeiden. Ein weiterer (Personal-)Bericht erscheine nicht angezeigt.

¹⁴ Ein Vollzeitäquivalent ist eine Maßeinheit für eine fiktive Zahl von Vollzeitbeschäftigten. Es wird ermittelt, indem Teilzeit- in Vollzeitarbeitsverhältnisse umgerechnet werden. Dabei werden Teilzeitbeschäftigte mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass wesentliche von ihm aufgezeigte steuerungs- und kontrollrelevante Informationen im Budgetbericht nicht enthalten sind. Wird die Empfehlung zur Erstellung eines umfassenden Personalberichts nicht aufgegriffen, sollte zumindest geprüft werden, ob in den Vorworten zu den Einzelplänen oder Kapiteln des Haushaltsplans Stellenentwicklungen, Stellenveränderungen und -differenzierungen nach Aufgabenbereichen und Personalbestände über einen längeren Zeitraum aufgezeigt werden¹⁵.

2.3.3 Verbesserung der Übersichtlichkeit des Personalhaushalts

Zur Verbesserung der Transparenz des Personalhaushalts würde beitragen, wenn in den Übersichten zum Gesamtplan die Stellen für den Kernhaushalt, die Globalhaushalte, die Landesbetriebe und des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft" gesondert ausgewiesen würden und eine Übersicht über den Personalbestand aufgenommen würde. Außerdem sollte geprüft werden, ob - wie z. B. im Gesamtplan 2012 des Freistaats Thüringen und im Staatshaushaltsplan 2012 von Baden-Württemberg - Zusammenstellungen der in den einzelnen Jahren abzubauenen Planstellen und anderen Stellen (Stellen mit dem Vermerk "künftig wegfallend") mit aufgenommen werden.

Das Ministerium hat erklärt, es sei geplant, künftig gesondert auszuweisen, wie viele Stellen der Gesamtstellenzahl auf die Nebenhaushalte entfielen. Ob auch die Stellen des Sondervermögens eingerechnet würden, werde noch geprüft. Des Weiteren werde die Landesregierung den Ausweis des Personalbestands - z. B. im Haushaltsplan, ggf. andernorts - prüfen. Die Landesregierung sage zu, die Schaffung einer neuen Gesamtübersicht über die Stellen mit dem Vermerk "künftig wegfallend" zu prüfen.

2.4 Verbindliche Einsparverpflichtungen und strategische Personalplanung notwendig

Der wirksamste Weg zur Vermeidung von Personalausgaben ist ein kontinuierlicher Personalabbau. Hierzu wird bemerkt:

- Verbesserungen in den Arbeitsabläufen durch technische Weiterentwicklungen und rückläufige Aufgaben wurden nicht immer zeitnah zu einem entsprechenden Stellenabbau genutzt. Auf die Feststellungen des Rechnungshofs zur Organisation und zum Personalbedarf beispielsweise der Vermessungs- und Katasterämter, des Landesamts für Vermessung und Geobasisinformation, der zentralen Reisekostenstellen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sowie der Grundbuchämter wird hingewiesen¹⁶.
- Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört insbesondere eine aufgabenkritische Überprüfung des Spektrums staatlicher Tätigkeiten mit dem Ziel einer Konzentration auf die Kernaufgaben¹⁷.

¹⁵ Die in den Vorworten zu den Einzelplänen 04 (Ministerium der Finanzen) und 09 (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur) im Haushaltsplan 2012/2013 aufgenommenen Übersichten können als Schritt zu mehr Transparenz angesehen werden.

¹⁶ Vgl. Jahresbericht 2011, Nr. 5 - Vermessungs- und Katasterämter - (Drucksache 15/5290), Jahresbericht 2012, Nr. 4 - Organisation und Personalbedarf des Landesamts für Vermessung und Geobasisinformation - (Drucksache 16/850), Jahresbericht 2009, Nr. 4 - Organisation und Personalbedarf der zentralen Reisekostenstellen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion - (Drucksache 15/3100) und Jahresbericht 2010, Nr. 9 - Grundbuchämter - (Drucksache 15/4200).

¹⁷ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 3. bis 5. Mai 2004 in Hildesheim zur Verschuldung der Bundes- und der Länderhaushalte, vgl. Heuer-Engels-Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, VIII/2.13 - Nr. 5.

- Eine ressortübergreifende Personalbedarfsplanung und ein längerfristig verbindliches Personalabbaukonzept für Rheinland-Pfalz fehlten. Bei einer zunächst verbindlich festgelegten Reduzierung des Personalbestands ist die nachgängige Aufgabenkritik ein geeignetes Instrument, um die Einsparvorgaben umzusetzen.
- In einigen Ländern sind langfristige Personalanpassungen bereits beschlossen. So hat beispielsweise Brandenburg in seiner Personalbedarfsplanung und ressortübergreifenden Personalentwicklungsplanung für die Landesverwaltung verbindlich den Abbau von mehr als 3.800 aus Landesmitteln finanzierten Stellen vorgegeben¹⁸. Die Landesregierung des Freistaats Thüringen wird nach den Angaben im Landeshaushaltsplan 2012 über 8.600 Stellen und Planstellen im Landesdienst abbauen bzw. durch Rückführung von Zuschüssen für Personalausgaben einen entsprechenden monetären Gegenwert einsparen.

Das Ministerium hat erklärt, die Landesregierung teile die Auffassung, dass der effizienteste Weg zur Konsolidierung zentrale Einsparvorgaben seien und Personalbedarfsuntersuchungen am sinnvollsten nachgelagert und im Lichte dieser Vorgaben erfolgen sollten. Bereichsspezifische Personalbedarfsplanungen, auch unter Einbeziehung der Erfahrungen aus anderen Ländern, könnten ein wertvolles Hilfsmittel sein. Im Rahmen der Finanzplanung seien die erforderlichen Einsparungen bis 2020 berechnet und der auf den Personalbereich entfallende Anteil ermittelt worden. Die Vorgaben für diese Legislaturperiode seien auch bereits in konkrete Zielsetzungen überführt worden. Es seien entweder konkrete Personalabbauziele definiert worden oder es werde im Rahmen der Budgetierung die Effizienzdividende erhoben.

Der Rechnungshof hält eine ressortübergreifende Personalbedarfsplanung und ein langfristig verbindliches Personalabbaukonzept für erforderlich, um das Konsolidierungsziel zu erreichen.

2.5 Budgetierung und reformbedürftiges Bonus-/Malussystem

Ob die Budgetierung der Personalausgaben, die über einen angenommenen Produktivitätsfortschritt eine interne Aufgabenkritik auslösen soll, auch zu einem geringeren Anstieg der Zahl der Stellen und des Personalbestands geführt hat, lässt sich nicht nachvollziehen.

Im Übrigen können Ansatzunterschreitungen nach dem Bonus-/Malussystem als Ausgabereste in Folgejahre übertragen und damit zur Leistung von Ausgaben genutzt werden. So können Ausgabereste der Hauptgruppe 4 zu 100 % für bestimmte investive Zwecke und zu 75 % für bestimmte nicht investive Zwecke, wie z. B. für sächliche Verwaltungsausgaben, verwendet werden. In ganz besonders begründeten Ausnahmefällen können mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen Ausgabereste zu 100 % für nicht investive Zwecke eingesetzt werden. Für die Konsolidierung verbleibt dadurch im Ergebnis eine Bonusdividende von deutlich weniger als 25 % der Budgetunterschreitungen. Eine Erhöhung des Konsolidierungsanteils sollte daher in Betracht gezogen werden. Außerdem sollte bei einer Modifizierung des Bonus-/Malussystems berücksichtigt werden, dass Ausgabereste nur dann übertragen werden, wenn die Unterschreitung der Budgets auf managementbedingte Leistungen zurückzuführen ist.

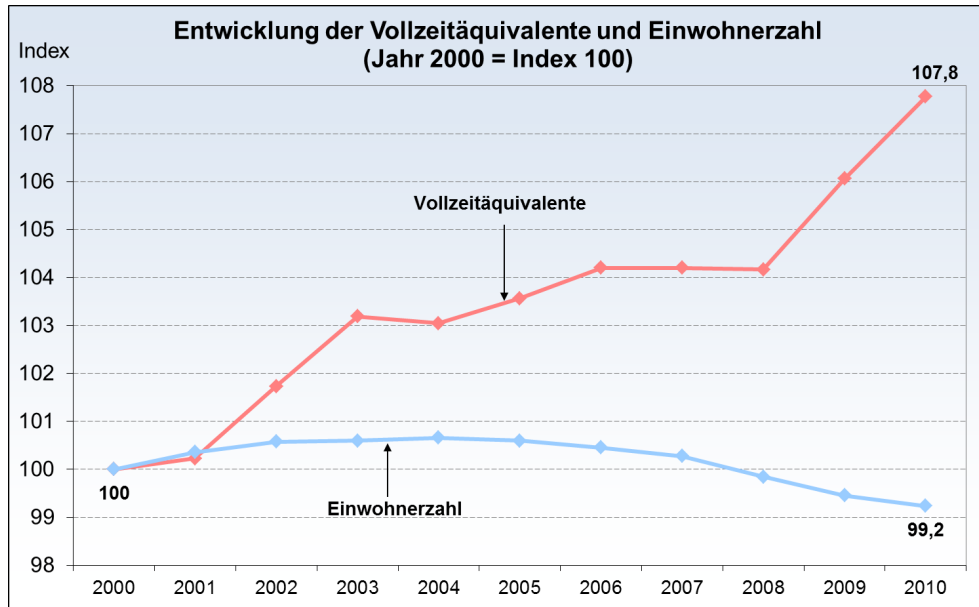
Das Ministerium hat zugesagt, die angeregte Erhöhung der Bonusdividende und eine Weiterentwicklung des Bonus-/Malussystems zu prüfen.

¹⁸ Drucksache 5/3652 des Landtags von Brandenburg.

2.6 Demografischen Wandel zur Haushaltskonsolidierung nutzen

2.6.1 Veränderung der Bevölkerungszahl und Altersstruktur

Obwohl die Einwohnerzahl in Rheinland-Pfalz bereits seit 2004 rückläufig ist, stieg der Beschäftigungsumfang, ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten¹⁴, im Kernhaushalt einschließlich Nebenhaushalte deutlich an:



Das Diagramm verdeutlicht das Anwachsen des Beschäftigungsumfangs trotz Rückgangs der Bevölkerung.

So war 2004, dem Jahr mit der höchsten Einwohnerzahl im Betrachtungszeitraum, der Beschäftigungsumfang deutlich geringer als 2010, obwohl die Einwohnerzahl bis dahin bereits erheblich zurückgegangen war¹⁹.

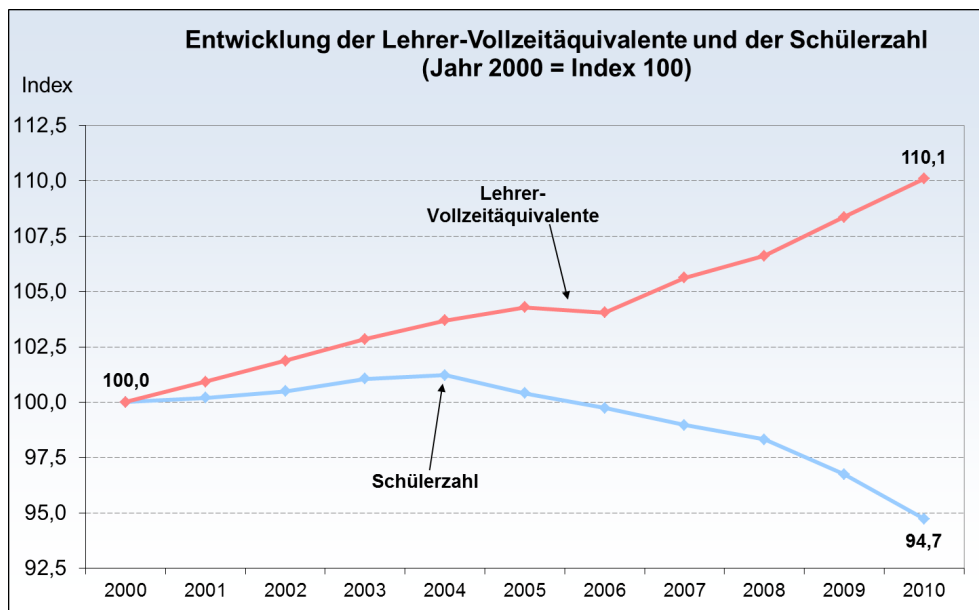
Die Veränderung der Bevölkerungszahl und die Altersstruktur der Einwohner wirken sich auf die Einnahmen, die Aufgaben und damit auch auf den Personalbedarf des Landes aus. Andere Länder haben bei der Berechnung ihrer künftigen Personalausstattung die Auswirkungen einer rückläufigen Bevölkerung bereits berücksichtigt. Beispielsweise hat das ifo Institut für Wirtschaftsforschung für Mecklenburg-Vorpommern aufgrund demografischer Anpassungen einen notwendigen Stellenabbau von 9,4 % bis 2020 und von 12,7 % bis 2025 errechnet²⁰. Die Vereinbarung über die Bildung einer Koalitionsregierung für den Freistaat Thüringen sieht ebenfalls vor, die Zahl der Landesbediensteten an die demografische Entwicklung anzupassen.

¹⁹ Berechnung anhand der Daten der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) und des Statistischen Landesamtes.

²⁰ Personalüberhänge im öffentlichen Dienst - Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, ifo Dresden berichtet 6/2009.

2.6.2 Entwicklung der Schülerzahlen und des Personalbestands im Lehrerbereich

Die Auswirkungen des demografischen Wandels werden, wie das folgende Diagramm veranschaulicht, im Schulbereich besonders deutlich:



Die Grafik zeigt den Anstieg des Personalbestands im Lehrerbereich und den Rückgang der Schülerzahlen an den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen in Rheinland-Pfalz von 2000 bis 2010.

Von 2000 bis 2010 ging die Schülerzahl in Rheinland-Pfalz um rund 32.200 zurück²¹. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Zahl der Lehrer - umgerechnet - um rund 3.350 Vollzeitäquivalente.

Für die Zukunft erwartet die Kultusministerkonferenz weiter rückläufige Schülerzahlen²². Bis 2020 wird für Rheinland-Pfalz gegenüber 2010 ein Rückgang um 17,6 % prognostiziert. Schon bis 2016 wird eine Verringerung um 10,8 % erwartet.

Legt man den von der Kultusministerkonferenz für 2010 ermittelten Lehrerbestand (gemessen in Vollzeitäquivalenten) zugrunde, ergibt sich bei dem prognostizierten Rückgang der Schülerzahlen rechnerisch ein verminderter Lehrbedarf von fast 6.440 Vollzeitäquivalenten bis 2020²³. Diese entsprechen Personalausgaben von mehr als 430 Mio. € jährlich²⁴.

Die sinkenden Schülerzahlen sollten bis 2020 stärker zur Entlastung des Haushalts genutzt werden.

²¹ Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz für Rheinland-Pfalz, Dokumentationen Nr. 190 und Nr. 195. Die Statistiken tragen nicht allen rheinland-pfälzischen Besonderheiten Rechnung.

²² Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2010 bis 2025, Dokumentation Nr. 192, August 2011, S. 30*.

²³ Ausgehend von 36.592 Vollzeitäquivalenten im Jahr 2010 und dem Schülerrückgang von 17,6 %.

²⁴ Zugrunde gelegt wurden die durchschnittlichen Personalkosten in Besoldungsgruppe A13 (höherer Dienst) von 67.430 € je Stelle bzw. Vollzeitäquivalent und Jahr. Vgl. Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2012 der Oberfinanzdirektion Koblenz.

Im Koalitionsvertrag Rheinland-Pfalz 2011 bis 2016 zur Bildung der Landesregierung und in der Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2016 ist der Abbau von 2.000 Stellen ab 2012 vorgesehen²⁵. Das entspricht Personalausgaben von rund 135 Mio. € jährlich.

Bleibt es im Lehrerbereich bei diesem Stellenabbau, müssen die notwendigen Einsparungen von 180 Mio. €, die durch weitere, noch nicht konkretisierte Vorhaben ab 2017 realisiert werden sollen, in anderen Aufgabenbereichen erbracht werden, um das Konsolidierungsziel zu erreichen. Diese entsprechen einem Abbau von weiteren 2.700 Stellen. Ob dies in anderen Aufgabenbereichen gelingt, ist fraglich. Neueinstellungen dürften dort dann weitgehend ausgeschlossen sein.

Das Ministerium hat erklärt, sich eröffnende weitere Einsparmöglichkeiten würden genutzt.

2.6.3 Personalabbau durch altersbedingte Fluktuation

Von 2013 bis 2020 scheiden insgesamt fast 24.000 Mitarbeiter wegen Erreichens der Regelaltersgrenze von 65 Jahren aus dem aktiven Dienst aus²⁶. Dadurch werden - umgerechnet - rund 18.120 Vollzeitäquivalente frei. Bei Berücksichtigung der besonderen Altersgrenzen, z. B. bei Polizei und Lehrern, liegen die Zahlen noch höher.

Altersabgänge wurden - wie z. B. in der Katasterverwaltung¹⁶ - für den Abbau von Personal und Stellen noch nicht hinreichend genutzt. Dabei ist zu beachten, dass ein Verzicht auf Neueinstellungen die Gefahr einer fortschreitenden Überalterung birgt, weshalb angemessene Einstellungskorridore erforderlich sind.

Das Ministerium hat erklärt, die Landesregierung werde die altersbedingte Fluktuation konsequent für die Erreichung der geplanten Einsparziele nutzen. Die Neueinstellungen würden den Einsparvorgaben angepasst, sodass sich insofern Einstellungskorridore aus den jetzigen Einsparzielen ergäben.

2.7 Personalwirtschaftliche Maßnahmen zum Personalabbau ergreifen

Der notwendige Personalabbau kann durch die Anbringung von kw-Vermerken (künftig wegfallende Stelle) im Stellenplan und ein ressortübergreifendes Personalüberhangmanagement beschleunigt werden.

2.7.1 Kw-Vermerke

Bei Stellen mit kw-Vermerk, die keine bestimmte oder bestimmbare Frist für den Wegfall enthalten, darf bereits die nächste frei werdende Planstelle derselben Besoldungsgruppe für Beamte derselben Fachrichtung nicht wieder besetzt werden. Die Stellen sind im nächsten Haushaltsplan in Abgang zu stellen²⁷. Sie haben damit im Hinblick auf einen Stellenabbau eine beschleunigende Wirkung. Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 enthielten nur 3,6 % der Stellen keine bestimmte oder bestimmbare Wegfallfrist.

Der weit überwiegende Teil der Planstellen und der anderen Stellen mit kw-Vermerk enthält jedoch eine bestimmte oder bestimmbare Frist für den Wegfall. Im Haushalt 2012 waren dies mehr als 4.000 Stellen mit entsprechenden Angaben.

²⁵ Nach dem sogenannten "Klemm-Gutachten" können im Schulbereich insgesamt lediglich 1.850 Stellen bis 2016/2017 abgebaut werden. Das Ministerium hat hierzu dem Rechnungshof mitgeteilt, dass dieses Gutachten die Beschlusslage des Ministerrats unberücksichtigt lasse. Danach sei weiterhin eine Einsparung von 2.000 Vollzeitäquivalenten bei den Lehrern zu erwirtschaften, ggf. durch einen restriktiveren Vollzug im Bildungsbereich.

²⁶ Auswertung mit Stand 20. Juni 2012 anhand von Daten der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle (ZBV).

²⁷ § 47 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1; Nrn. 2 und 3 zu § 47 VV-LHO.

Das Ministerium hat erklärt, die Landesregierung sage zu, im Aufstellungserlass für den nächsten Haushalt ausdrücklich hervorzuheben, dass kw-Vermerke nur bei Vorliegen eines sachlichen Grundes "nähere Angaben" enthalten dürften.

2.7.2 Personalüberhangmanagement

Aufgabenrückgang und Personalabbau verlaufen in der Regel nicht parallel. Ein Instrument zur gezielten Unterstützung des Personalabbaus ist die Einrichtung eines Personalüberhangmanagements z. B. in Form eines Stellenpools bzw. einer zentralen Personalvermittlungsstelle mit zeitlicher Befristung. Dabei werden bestehende Personalbedarfe durch vorhandenes Personal - so weit wie möglich auch ressortübergreifend - gedeckt. Der Umschichtung von Personal wird gegenüber Neueinstellungen Priorität eingeräumt.

Das Ministerium sieht derzeit keine Notwendigkeit für eine zentrale Personalvermittlungsstelle. Die angestrebte Einsparung könne bereits über die Fluktuation erzielt werden. Eine Personalvermittlungsstelle erscheine frühestens dann wirtschaftlich, wenn in sehr großem Umfang zu vermittelndes Personal vorhanden sei. Dies sei in den Kernbereichen in Rheinland-Pfalz gerade nicht der Fall. Auch sei zu bedenken, dass andere Länder teilweise ihre Personalvermittlungsstellen entweder bereits geschlossen hätten oder diese gerade abwickeln würden.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass bereits jetzt schon in verschiedenen Aufgabenbereichen erhebliche Personalüberhänge bestehen. So sind etwa in der Katasterverwaltung bis 2016 mehr Stellen entbehrlich, als durch die Altersfluktuation frei werden. In anderen Ländern trug das dortige Personalüberhangmanagement zu einem beschleunigten Stellenabbau bei. Zum Beispiel führte die Einrichtung einer Personalvermittlungsstelle in Hessen dazu, dass von insgesamt 6.277 gemeldeten Bediensteten von 2004 bis August 2008 bereits 4.185 Beschäftigte dauerhaft auf andere Arbeitsplätze vermittelt werden konnten; bis einschließlich 2008 wurden über 5.400 Stellen in den Haushaltsplänen in Abgang gestellt²⁸. In Niedersachsen wurden durch die Vermittlung der Job-Börse 1.301 kw-Vermerke vollzogen²⁹. In Nordrhein-Westfalen schloss das Landesamt für Personaleinsatzmanagement für die Jahre 2008 bis 2010 Vereinbarungen ab, in denen sich die Ressorts zur Anbringung von insgesamt rund 5.300 kw-Vermerken verpflichtet haben; von 2006 bis 2011 wurden mehr als 12.300 kw-Vermerke realisiert³⁰.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Personalhaushalt der Kernbereiche des Landes - insbesondere den Schulbereich - in die Konsolidierung einzubeziehen, sich ergebende Einsparpotenziale z. B. infolge der Auswirkungen des demografischen Wandels und der altersbedingten Personalfuktuation konsequent für die Erreichung der Einsparziele zu nutzen und Neueinstellungen den Einsparvorgaben anzupassen,
- b) die Möglichkeiten zur Verbesserung der Transparenz des Personalhaushalts durch detailliertere und ergänzende Übersichten zum Gesamtplan zu prüfen,
- c) darauf hinzuwirken, dass entbehrliche Stellen mit kw-Vermerken nur bei Vorliegen eines sachlichen Grundes mit einer bestimmten oder bestimmbaren Frist für den Wegfall versehen werden.

²⁸ Drucksache 17/239 des Hessischen Landtags.

²⁹ Drucksache 16/21 des Niedersächsischen Landtags.

³⁰ Vorlagen 15/1205 und 15/1294 an den Landtag von Nordrhein-Westfalen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Erstellung einer ressortübergreifenden Personalbedarfsplanung und eines längerfristig verbindlichen Personalabbaukonzepts zu prüfen,
- b) die Einrichtung eines ressortübergreifenden Stellenpools bzw. einer zentralen Personalvermittlungsstelle zu prüfen,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe b zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) einen umfassenden Personalbericht mit allen steuerungsrelevanten Informationen zu erstellen oder zumindest in den Vorworten zu den Einzelplänen oder Kapiteln über einen längeren Zeitraum Stellenentwicklungen, Stellenveränderungen und -differenzierungen nach Aufgabenbereichen sowie Personalbestände aufzuzeigen,
- b) das Bonus-/Malussystem weiterzuentwickeln und dabei insbesondere eine Erhöhung der Bonusdividende zu prüfen.

**Nr. 5 Teilung von Versorgungslasten und Festsetzung
von Dienst- und Versorgungsbezügen
- Verfahrensmängel und fehlerhafte Zahlungen -**

Die Oberfinanzdirektion Koblenz machte Ansprüche des Landes gegen andere Dienstherren auf Teilung von Versorgungslasten nicht immer geltend. Wird in diesen Fällen eine ordnungsgemäße Lastenteilung - auch für die Vergangenheit - sichergestellt, fließen dem Land Einnahmen von hochgerechnet 3 Mio. € zu.

Dienst- und Versorgungsbezüge wurden zum Teil unzutreffend festgesetzt.

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat bei der Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle - ZBV - im Jahr 2011 die Teilung von Versorgungslasten sowie die Festsetzung von Dienst- und Versorgungsbezügen von Beamten und Richtern des Landes geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mängel bei der Teilung von Versorgungslasten bei Dienstherrenwechsel

Tritt ein Beamter oder Richter in den Ruhestand, hat er gegen den letzten Dienstherren (Versorgungsdienstherr) Anspruch auf die volle Versorgung. Dies gilt auch dann, wenn der Beamte oder Richter während seiner Dienstzeit für weitere Dienstherren tätig war. Um einen Ausgleich für die bei früheren Dienstherren geleisteten Zeiten zu schaffen, wurde 1992 erstmals eine Regelung zur Teilung der Versorgungslasten eingeführt¹. Sie galt seit 1. Oktober 1994 für alle Dienstherren im Bundesgebiet. Danach hatte der Versorgungsdienstherr unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf anteilige Erstattung der Versorgungsbezüge gegen den früheren Dienstherren.

Zum 1. Januar 2011 wurde diese Regelung durch den Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag² ersetzt. An die Stelle der laufenden Erstattung eines Teils der Versorgungsbezüge trat die Zahlung einer einmaligen, pauschalierten Abfindung zum Zeitpunkt des Dienstherrenwechsels.

2.1.1 Geltendmachung von Erstattungs- und Abfindungsansprüchen des Landes bei Dienstherrenwechseln nach § 107b Beamtenversorgungsgesetz

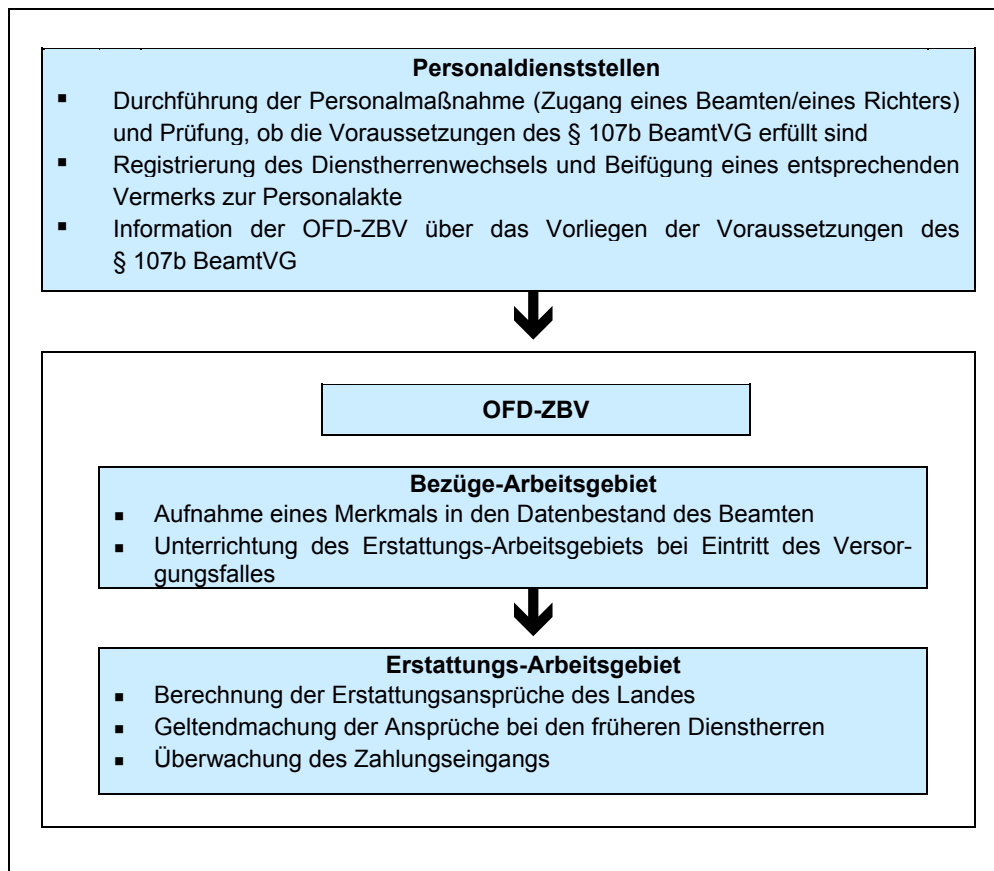
Um die Versorgungsanteile bei anderen Dienstherren anfordern zu können, mussten die Personaldienststellen der Oberfinanzdirektion die in den Landesdienst übernommenen Beamten und Richter melden, die unter die Regelung der Versorgungslastenteilung fielen. Die Oberfinanzdirektion hatte die Fälle in ihrem Datenbestand zu kennzeichnen³. So sollte sichergestellt werden, dass beim späteren Eintritt des Versorgungsfalls die Ansprüche geltend gemacht werden.

¹ § 107b 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 Rheinland-Pfalz galt der Normtext in der am 31. August 2006 geltenden Fassung.

² Staatsvertrag über die Verteilung der Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) vom 16. Dezember 2009/26. Januar 2010 - VLT-StV - (GVBl. S. 93, 417), BS Anhang I-149.

³ Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 12. Oktober 1994, Az.: P 1686 A/§ 107 b - 415, (MinBl. S. 446) und vom 8. November 2007, Az.: P 1686 A / § 107 b - 414.

Das nachfolgende Schaubild zeigt das Verfahren der Versorgungslastenteilung¹ bis zum Inkrafttreten des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags:



Der Rechnungshof hat bei der Prüfung Folgendes festgestellt:

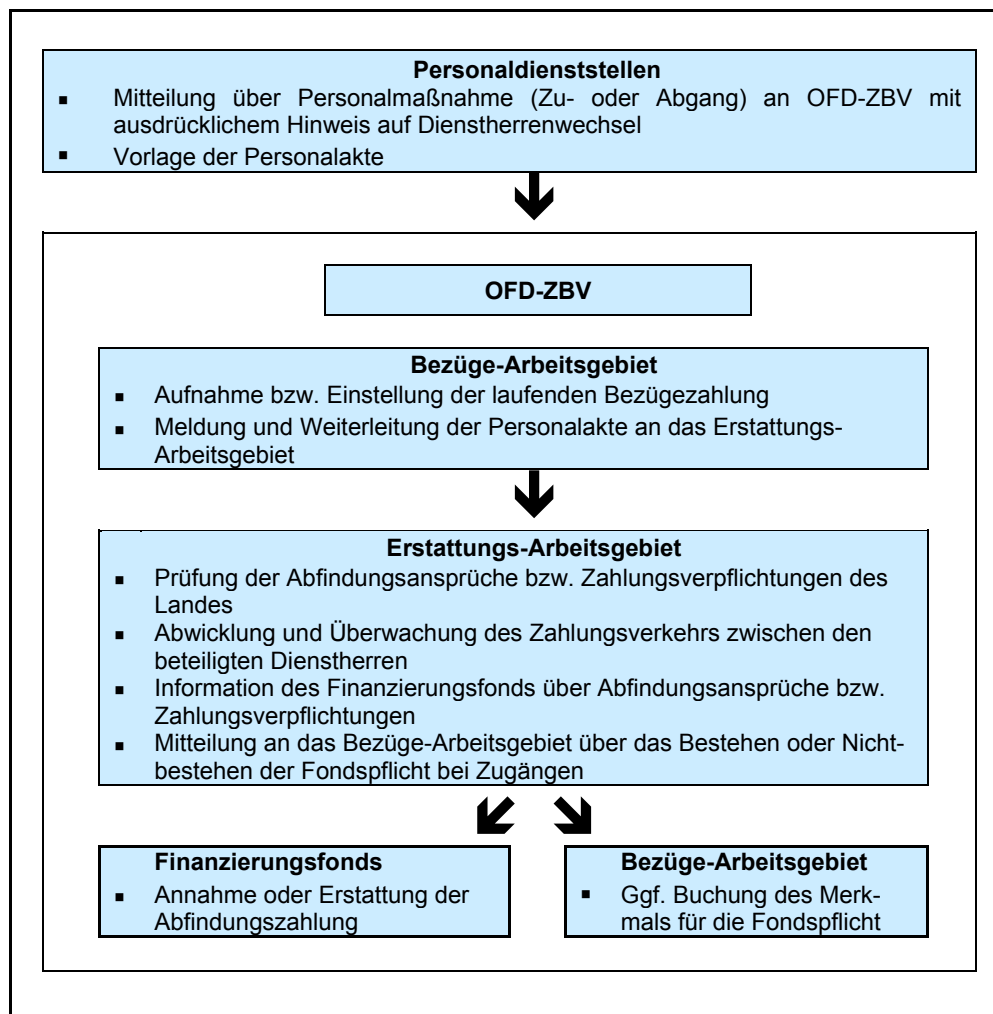
- Die Personaldienststellen waren ihren Meldepflichten nicht immer nachgekommen. Dienstherrnwechsel bis 2007 waren im Datenbestand der Oberfinanzdirektion nicht gekennzeichnet. Dadurch entgingen dem Land bis Ende 2011 Einnahmen von insgesamt rund 485.000 €. Bei Geltendmachung der Erstattungsansprüche werden ab 2012 Einnahmen von hochgerechnet 2 Mio. € erzielt.
- In zwei weiteren Fällen machte das Land Abfindungsbeträge⁴ über insgesamt rund 495.000 € nicht geltend, weil das zuständige Arbeitsgebiet der Oberfinanzdirektion nicht über den Eintritt des Versorgungsfalles unterrichtet worden war.
- Gekennzeichnete Fälle mit Versorgungslastenteilung wurden nicht automatisch durch das Abrechnungsprogramm bei Eintritt des Versorgungsfalles dem für die Erstattungsansprüche zuständigen Arbeitsgebiet der Oberfinanzdirektion gemeldet.

⁴ Ein Anspruch des Landes auf Zahlung einer Abfindung entstand, wenn Erstattungsansprüche nach § 107 BeamtVG vor Inkrafttreten des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags begründet wurden und der Versorgungsfall bei einem hiervon betroffenen Beamten nach dem Inkrafttreten des Staatsvertrags eintrat.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die im Rahmen der Erhebungen des Rechnungshofs ermittelten Fälle des Dienstherrnwechsels würden mit den zwischenzeitlich erfolgten Meldungen der Dienststellen abgeglichen. Die früheren Dienstherrn würden angeschrieben, um eine Versorgungslastenteilung auch für die Vergangenheit sicherzustellen. Es werde geprüft, ob die Funktion einer automatischen Meldung in das Abrechnungsprogramm eingefügt werden könne.

2.1.2 Geltendmachung von Abfindungsansprüchen nach Inkrafttreten des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags

Wechselt ein Beamter von einem anderen Dienstherrn zum Land und liegen die Voraussetzungen des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags vor, so hat das Land seit Anfang 2011 Anspruch auf Zahlung einer Abfindung. Diese ist grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten nach Aufnahme des Beamten beim neuen Dienstherrn zu leisten. Der zahlungspflichtige Dienstherr hat die Berechnung des Zahlungsbetrags durchzuführen und dem berechtigten Dienstherrn gegenüber nachzuweisen⁵. Die folgende Übersicht zeigt das Verfahren zur Umsetzung des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags:



⁵ § 8 Abs 1 VLT-StV.

Folgendes wurde festgestellt:

- Die Personaldienststellen meldeten der Oberfinanzdirektion zwar einen Personalzugang, wiesen aber nicht immer auf einen Dienstherrenwechsel hin. Dadurch wurden Zahlungsansprüche des Landes nicht geltend gemacht.
- Die Berechnung des Abfindungsbetrags wurde oft nicht hinreichend geprüft. So wurden die Personalakten nicht beigezogen oder erforderliche Nachweise nicht angefordert.
- Fehler bei der Abfindungsberechnung des abgebenden Dienstherrn wurden teilweise nicht erkannt.
- Der fristgerechte Zahlungseingang von Abfindungen wurde nicht immer ordnungsgemäß überwacht. Zinsnachteile für das Land waren die Folge.
- Abfindungsberechnungen der Oberfinanzdirektion im Falle des Wechsels eines Beamten oder Richters des Landes zu einem anderen Dienstherrn waren unzutreffend. Dadurch entstanden im Einzelfall Fehlzahlungen von bis zu 50.000 €.

Das Ministerium hat erklärt, mit Rundschreiben vom 13. März 2012 seien die Ressorts gebeten worden, die Personaldienststellen auf die organisatorischen Erfordernisse im Zusammenhang mit der Umsetzung des Staatsvertrags hinzuweisen und dafür Sorge zu tragen, dass die Mitteilungspflichten an die Oberfinanzdirektion erfüllt und insbesondere die Personalakten übersandt würden. Eine ordnungsgemäße Überprüfung der Abfindungsberechnungen werde sichergestellt. Fehlzahlungen würden korrigiert und Abfindungsansprüche geltend gemacht. Die Einhaltung der Zahlungsfristen werde künftig überwacht.

Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz

Seit Anfang 2011 sind Abfindungen für Beamte und Richter aufgrund eines Dienstherrenwechsels nach Rheinland-Pfalz dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz zuzuführen. Darüber hinaus sind monatliche Zuführungen an den Finanzierungsfonds zu leisten (Fondspflicht)⁶. In einigen Fällen unterblieben laufende Zuführungen.

Das Ministerium hat Maßnahmen zur Beachtung der Fondspflicht ergriffen.

2.2 Fehler bei der Festsetzung von Dienst- und Versorgungsbezügen

2.2.1 Ruhegehalt, Hinterbliebenenbezüge und Familienzuschlag

Von insgesamt mehr als 1.100 in die Prüfung des Rechnungshofs einbezogenen Fällen über die erstmalige Festsetzung von Versorgungsbezügen und die Gewährung des Familienzuschlags waren 190 Fälle, das sind 17 %, fehlerhaft. Folgendes wurde festgestellt:

- Die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und Dienstzeiten wurden teilweise unzutreffend festgesetzt. Beispielsweise wurden bei Polizeivollzugsbeamten die Polizeizulage und bei Lehrkräften die allgemeine Stellenzulage nicht als ruhegehaltfähig berücksichtigt.
- Gesetzlich vorgesehene Versorgungsabschlüsse, u. a. für die Versetzung in den Ruhestand vor Erreichen der Altersgrenze, wurden in einigen Fällen nicht oder in nicht korrekter Höhe vorgenommen.
- Zuschläge für Kindererziehung und Pflege wurden fehlerhaft festgesetzt. Ansprüche auf Gewährung von Zuschlägen wurden nicht geprüft.

⁶ §§ 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 Abs. 1 und 2 Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (LFinFG) vom 12. März 1996 (GVBl. S. 152), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 430), BS 2030-7.

- Kürzungen von Versorgungsbezügen wegen Ehescheidung, Renten oder anderer Einkünfte wurden nicht in der gesetzlich bestimmten Höhe festgesetzt.
- Für Polizei- und Justizvollzugsbeamte sowie Beamte des Einsatzdienstes der Feuerwehr gelten besondere Altersgrenzen. Diese Beamten erhalten bei Eintritt in den Ruhestand neben dem Ruhegehalt eine einmalige Ausgleichszahlung von bis zu 4.091 €. Diese Zahlung wurde nicht immer richtig festgesetzt.
- In vielen Fällen wurde bei Besoldungsempfängern, deren Ehegatten ebenfalls Bezüge erhielten, der Familienzuschlag fehlerhaft festgesetzt.
- Bei Empfängern von Hinterbliebenenbezügen mit Anspruch auf eigene Dienst- oder Versorgungsbezüge wurde teilweise der zustehende kinderbezogene Anteil im Familienzuschlag nicht gezahlt.

In den vorgenannten Fällen kam es in der Vergangenheit zu fehlerhaften Zahlungen von insgesamt 49.000 € (Überzahlungen von 20.000 € und Minderzahlungen von 29.000 €). Durch die Berichtigung der Festsetzungen werden künftige Fehlzahlungen von rund 55.000 € jährlich (Überzahlungen von 28.000 € und Minderzahlungen von 27.000 €) vermieden.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten seien die fehlerhaften Festsetzungen korrigiert worden oder würden korrigiert.

2.2.2 Ausgleich bei besonderen Altersgrenzen

Für bestimmte Beamtengruppen gelten vorgezogene Altersgrenzen. Beispielsweise können Polizeibeamte ab Vollendung des 60. Lebensjahrs in den Ruhestand treten⁷. Um Nachteile beim Erreichen der für den Höchstruhegehaltssatz erforderlichen ruhegehaltfähigen Dienstzeiten von 40 Jahren auszugleichen, können Vordienstzeiten von bis zu fünf Jahren anerkannt werden.

Eine Überprüfung der Versorgungsbezüge von Polizeivollzugsbeamten, die in den Jahren 2009 und 2010 wegen Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand getreten waren, ergab, dass sich die vorgezogene Altersgrenze nicht nachteilig auf die Höhe der Versorgung ausgewirkt hat. Der Höchstruhegehaltssatz wurde in über 97 % der Fälle erreicht. Danach erscheint die Leistung einer einmaligen Ausgleichszahlung von bis zu 4.091 € neben der Gewährung des Ruhegehalts nicht erforderlich⁸. Andere Länder, wie Bayern und Schleswig-Holstein, haben zwischenzeitlich entsprechende Bestimmungen über die Gewährung von Ausgleichszahlungen gestrichen.

Das Ministerium hat erklärt, die Frage der künftigen Fortgeltung der Regelung über Ausgleichszahlungen werde im Rahmen der beabsichtigten Vollkodifikation des Versorgungsrechts in Landesrecht geprüft.

Der dem Rechnungshof mit Schreiben des Ministeriums vom 29. Juni 2012 vorgelegte Entwurf eines Landesgesetzes zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts sieht weiterhin die Leistung von Ausgleichszahlungen vor.

⁷ Bei Eintritt in den Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze erhalten diese Beamten neben dem Ruhegehalt eine einmalige Ausgleichszahlung von bis zu 4.091 €.

⁸ Im Jahr 2010 wurden Ausgleichszahlungen von insgesamt 660.000 € geleistet.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Erstattungs- und Abfindungsansprüche des Landes gegen andere Dienstherren - auch für die Vergangenheit - geltend zu machen,
- b) die fehlerhaften Abfindungsberechnungen der Oberfinanzdirektion - soweit rechtlich möglich - zu korrigieren,
- c) das Verfahren der Oberfinanzdirektion bei der Versorgungslastenteilung zu verbessern,
- d) die unzutreffend festgesetzten Dienst- und Versorgungsbezüge - soweit rechtlich möglich - zu korrigieren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

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

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, die Notwendigkeit der Regelung über die Zahlung eines Ausgleichs für Beamtengruppen mit vorgezogenen Altersgrenzen zu prüfen.

**Nr. 6 Erbschaft- und Schenkungsteuer
- Optimierungspotenzial nutzen -**

Die für die Bearbeitung der Erbschaft- und Schenkungsteuerangelegenheiten zuständigen Finanzämter setzten die Steuer immer noch nicht zeitnah fest. Dies führte für das Land weiterhin zu finanziellen Nachteilen.

Eine einheitliche und wirtschaftliche Aufgabenerledigung war nicht sichergestellt.

Das eingesetzte IT-Verfahren bot keine ausreichende Unterstützung zur zielgerichteten Steuerung der Arbeitsprozesse.

Der Personalbestand in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen der Finanzämter überstieg den Bedarf. Das Personal kann mit anderen Aufgaben der Steuerverwaltung betraut werden.

1 Allgemeines

Das Aufkommen der Erbschaft- und Schenkungsteuer steht den Ländern zu. Rheinland-Pfalz erzielte aus dieser Steuer nach den Haushaltsrechnungen 2009 bis 2011 Einnahmen von durchschnittlich mehr als 143 Mio. € jährlich.

Die Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle bearbeiteten in Rheinland-Pfalz die Finanzämter Koblenz und Kusel-Landstuhl. Sie besaßen jeweils zehn Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen (Arbeitsgebiete), bei denen insgesamt 52 Vollzeitarbeitskräfte beschäftigt waren. Die Steuerverwaltung beabsichtigt, die Bearbeitung dieser Fälle im Finanzamt Kusel-Landstuhl bis Ende 2013 zu zentralisieren. Später soll das Amt auch die entsprechenden Steuern für das Saarland festsetzen.

Der Rechnungshof hatte bei der Prüfung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen 2004/2005 Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation festgestellt¹. Zwischenzeitlich wurde das Erbschaft- und Schenkungsteuerrecht reformiert. Die Steuerverwaltung änderte Arbeitsabläufe und führte 2009 ein neues IT-Verfahren ein.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof erneut geprüft, ob sich die Arbeitsweise der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen verbessert hat.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzielle Nachteile durch Verzögerungen bei der Bearbeitung

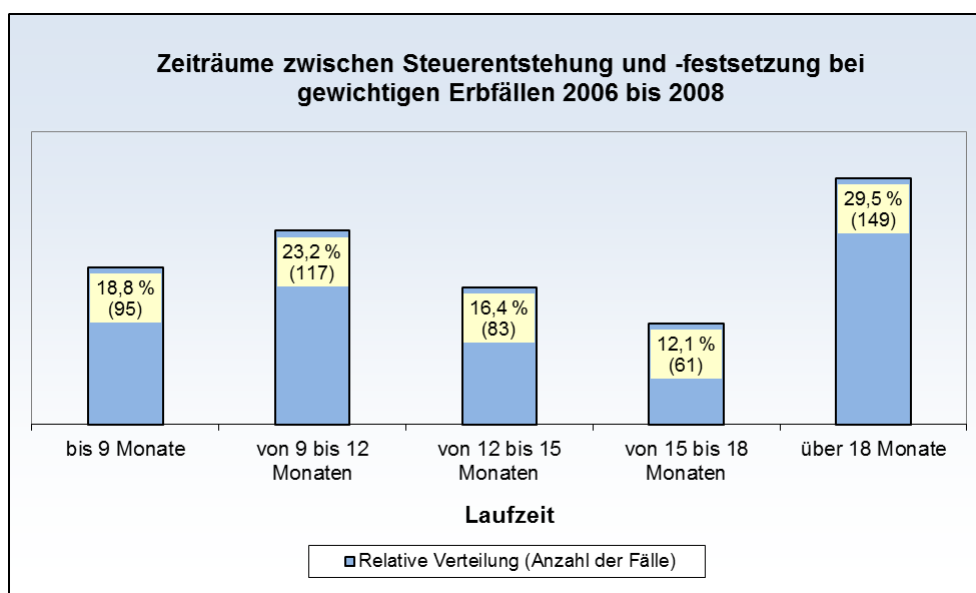
Der Rechnungshof hatte bei seiner vorangegangenen Prüfung festgestellt, dass die Finanzämter die Erbschaftsteuer nicht immer zeitnah festgesetzt hatten. Lange Bearbeitungszeiten hatten für das Land rechnerisch zu finanziellen Nachteilen von mehr als 2,5 Mio. € geführt.

¹ Jahresbericht 2005, Nr. 14 - Erbschaft- und Schenkungsteuer - (Drucksache 14/4810), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs (Drucksache 14/5114 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/265 S. 10), Beschluss des Landtags vom 21. September 2006 (Plenarprotokoll 15/7 S. 329), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2004 (Drucksache 15/749 S. 7).

Bei anderen Steuerarten, wie der Einkommen-, Körperschaft-, Umsatz- oder Gewerbesteuer, werden die Nachteile einer nicht zeitnahen Festsetzung durch eine Verzinsung² gemildert. Der Rechnungshof hatte angeregt, auf eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung für die Erbschaft- und Schenkungsteuer hinzuwirken. Diesbezügliche Bemühungen der Landesregierung blieben erfolglos.

Auch deshalb hat die zeitnahe Festsetzung der Erbschaft- und Schenkungsteuer weiterhin große Bedeutung.

Der Rechnungshof hat bei der aktuellen Prüfung erneut die Zeiträume zwischen Steuerentstehung und erstmaliger Steuerfestsetzung untersucht. Den Erhebungen lagen über 500 Fälle aus den Jahren 2006 bis 2008 zugrunde, in denen jeweils bei mindestens einem Erben eine Erbschaftsteuer von mehr als 100.000 € anfiel. Es ergab sich folgendes Bild:



Das Diagramm zeigt, dass die Finanzämter die Erbschaftsteuern häufig nicht zeitnah festsetzten.

In mehr als 40 % der Fälle setzten die Finanzämter die Steuern erst mehr als 15 Monate nach Eintritt des Erbfalls fest.

Der Rechnungshof hat 100 dieser Fälle mit einem Steueraufkommen von über 30 Mio. € näher untersucht. Er hat festgestellt, dass durchschnittlich mehr als 22 Monate zwischen Steuerentstehung und erstmaliger Steuerfestsetzung lagen. Dies führte für das Land rechnerisch zu Zinsnachteilen von über 0,5 Mio. €.

Verzögerungen waren in allen Bearbeitungsphasen festzustellen:

- Die Oberfinanzdirektion hatte aufgrund der Ergebnisse des Rechnungshofs aus der vorhergehenden Prüfung in den Verfahrensregelungen zur Erbschaft- und Schenkungsteuer und in Verwaltungsanweisungen klarstellend bestimmt, dass frühestens drei, spätestens vier Monate nach Ablauf des Sterbemonats die Steuererklärungen angefordert sein sollten. Diese Vorgabe hielten die Finanzämter in 70 % der näher untersuchten Fälle nicht ein.
- Auch die Anweisung der Oberfinanzdirektion, auf den zeitnahen Eingang der angeforderten Erklärungen hinzuwirken, blieb weitgehend unbeachtet. Zwischen der Aufforderung zur Abgabe der Steuererklärung und deren Eingang lagen durchschnittlich acht Monate. Häufig gewährten die Finanzämter den Steuerpflichtigen - teilweise mehrfach - Fristverlängerungen. Zum Teil ließen

² Vgl. § 233a Abgabenordnung (AO) in der Fassung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1566).

die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen nach ergebnislosem Fristablauf erhebliche Zeit verstreichen, bevor sie erneut tätig wurden. Nur in wenigen Fällen nutzten sie die Möglichkeit, durch die Festsetzung von Zwangsgeldern auf die Abgabe der Steuererklärungen hinzuwirken.

- Schließlich benötigten die Finanzämter nach Eingang der Steuererklärungen durchschnittlich fast neun Monate, bis sie die Steuer festsetzten. In den meisten Fällen hätten sie die Veranlagung früher durchführen können. Sofern eine abschließende Bearbeitung innerhalb angemessener Zeit nicht möglich ist, kann die Steuer auf der Grundlage der vorliegenden Angaben zunächst unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt werden.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie beabsichtige, einen Leitfaden zur Bearbeitung der Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle herauszugeben. In diesen wolle sie die Vorschläge des Rechnungshofs aufnehmen, nach denen in allen Bearbeitungsphasen auf eine zeitnahe Bearbeitung zu achten ist. Als kurzfristige Maßnahme sei die Sensibilisierung der Mitarbeiter in Fortbildungsveranstaltungen vorgesehen. Darüber hinaus sei nach der Zusammenlegung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen im Finanzamt Kusel-Landstuhl eine Geschäftsprüfung beabsichtigt.

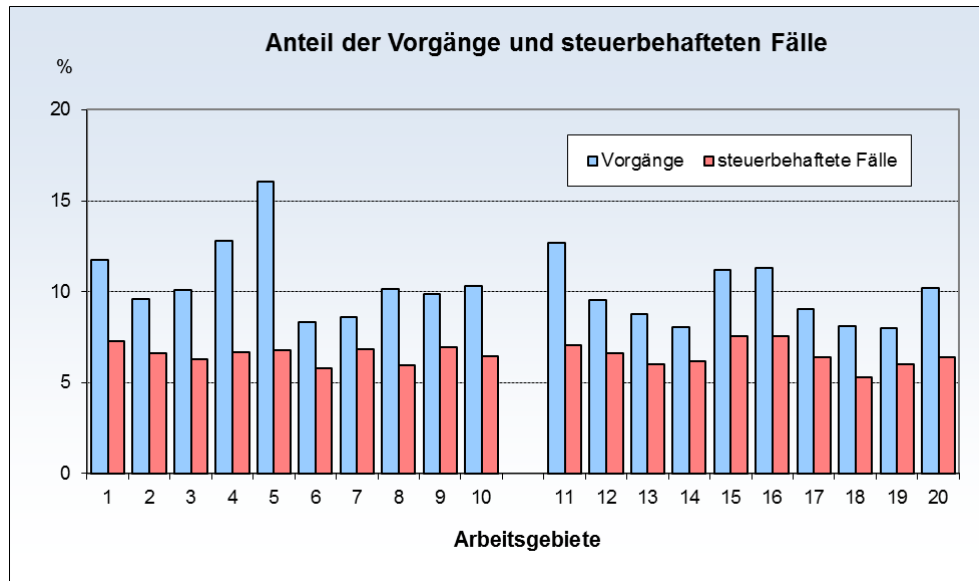
Ergänzend hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, es beabsichtige, die angeregte Einführung einer Verzinsung bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer bundesweit erneut auf Fachebene erläutern zu lassen. Dabei werde es betonen, dass eine Verzinsung ein geeignetes Mittel sei, um die zeitnahe Abgabe von Steuererklärungen zu unterstützen.

2.2 Uneinheitliche und unwirtschaftliche Bearbeitung

Die Finanzämter filtern aus der Gesamtzahl der Erbfälle diejenigen heraus, in denen mit einer Steuer gerechnet werden kann. Hierfür legen sie jeweils einen Vorgang in Form einer elektronischen Akte an und fordern die Steuerpflichtigen zur Abgabe einer Steuererklärung auf.

Der Rechnungshof hatte bei seiner vorangegangenen Prüfung festgestellt, dass die Arbeitsgebiete der Finanzämter ungleichmäßig ausgelastet waren. Hierzu hatten fehlende Vorgaben für eine einheitliche Verfahrensweise zur Anforderung von Steuererklärungen beigetragen. Daraufhin hatte die Oberfinanzdirektion den Bearbeitern einen Katalog mit geeigneten Aufgriffskriterien zur Verfügung gestellt.

Der Rechnungshof hat bei seiner erneuten Prüfung auf der Basis von mehr als 46.000 Erbfällen des Jahres 2009 untersucht, ob nunmehr eine einheitliche Bearbeitung sichergestellt war. Hierzu hat er für jedes Arbeitsgebiet die Anteile der angelegten Vorgänge und der steuerbehafteten Fälle ermittelt. Zu den steuerbehafteten Fällen zählen diejenigen, in denen Erbschaftsteuern festgesetzt werden oder die zu überwachen sind, weil sich noch eine Steuer ergeben könnte. Zwischen den einzelnen Arbeitsgebieten zeigten sich deutliche Unterschiede:



Das Diagramm verdeutlicht, dass die Arbeitsgebiete nicht einheitlich arbeiteten.

Steuerbehaftet waren zwischen 5,3 % und 7,5 % der Erbfälle. Eine niedrige Quote könnte darauf hinweisen, dass die Bearbeiter die steuerliche Bedeutung eines Falles bei der Erstauswertung nicht immer zutreffend einschätzen.

Die Vorgangsquoten lagen zwischen 8,0 % und 16,1 %. Bei einem hohen Anteil an Vorgängen lässt sich nicht ausschließen, dass die Bearbeiter mehr Steuererklärungen als notwendig anfordern. Das bestätigt eine Untersuchung anhand von 189 Erbvorgängen, in denen die Finanzämter Steuererklärungen anforderten, dann aber keine Steuern festsetzten. In nahezu jedem dritten Fall wäre die Anforderung von Steuererklärungen nach den Anweisungen der Oberfinanzdirektion nicht erforderlich gewesen. Dies hätte auch nicht zu Steuerausfällen geführt.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, den Feststellungen des Rechnungshofs werde insoweit zugestimmt, als einzelne statistisch auffällige Arbeitsgebiete zusätzlicher Aufmerksamkeit durch die Führungskräfte des jeweiligen Finanzamts bedürften. Die Forderung nach einer einheitlichen und wirtschaftlichen Arbeitsweise werde ebenfalls unterstützt. Hierzu gehöre insbesondere die Konzentration auf die Fälle, in denen Steuern zu erwarten seien.

2.3 Steuerung verbesserungswürdig

Das IT-Verfahren AUSTER³ unterstützt die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen bei der materiell rechtlichen Fallbearbeitung. Es bietet aber nur wenig Hilfestellung bei der zielgerichteten Steuerung der Arbeitsprozesse.

Mit einem IT-gestützten Steuerungs- und Koordinationssystem wären die Vorgesetzten in der Lage zu prüfen, ob die Fälle zügig und zeitnah erledigt werden. Sie könnten Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und ggf. Korrekturen einleiten. Es könnte sie auch dabei unterstützen, auf eine einheitliche und wirtschaftliche Erledigung der Arbeit hinzuwirken. Zudem wäre ein Benchmarking möglich.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, AUSTER werde durch das in der Entwicklung befindliche Produkt KONSENS-ESST⁴ ersetzt.

³ Automationsunterstützung für die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen.

⁴ Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung - Erbschaft- und Schenkungsteuer.

Der Stellungnahme der Oberfinanzdirektion ist nicht zu entnehmen, ob das Programm KONSENS-ESST ein IT-gestütztes Steuerungsmodul umfasst. Solange eine entsprechende IT-Anbindung noch nicht verwirklicht ist, sollten die Finanzämter zur Steuerung der Aufgabenerledigung Übersichten erstellen. Diese sollten einen Überblick über die Einheitlichkeit und die Zeitnähe der Bearbeitung in den einzelnen Arbeitsgebieten geben.

2.4 Elektronische Übermittlung der Sterbedaten ausbaufähig

Die Standesämter unterrichten die Finanzämter über die Sterbefälle.

Im Rahmen der Prüfung 2004/2005 hatte der Rechnungshof empfohlen, die für die Bearbeitung von Erbschaftsteuerangelegenheiten notwendigen Daten elektronisch auszutauschen. Daraufhin schuf die Steuerverwaltung die entsprechenden technischen Voraussetzungen.

Nach den Feststellungen bei der erneuten Prüfung übersandten zwei Drittel der rheinland-pfälzischen Standesämter ihre Daten elektronisch an die Steuerverwaltung. Für die Jahre 2009 bis 2011 waren noch insgesamt 37.000 Sterbefälle von den Bediensteten der Finanzämter manuell zu erfassen.

Das Ministerium hat erklärt, zwischenzeitlich setzten die Standesämter landesweit die gleiche Software ein. Damit seien alle Standesämter in der Lage, die Sterbedaten elektronisch zu übermitteln. Vor diesem Hintergrund sei das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur gebeten worden, auch die übrigen Standesämter zeitnah in das elektronische Verfahren zu überführen.

2.5 Personalbedarf

Der Personalbestand der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen ist seit 2000 weitgehend unverändert geblieben, obwohl sich die Rahmenbedingungen erheblich geändert haben. Seit 2009 gelten höhere persönliche Freibeträge. Damit sind weniger Fälle mit Erbschaftsteuer behaftet. Zudem haben sich die Wertgrenzen erhöht, ab denen Vermögensverwahrer und -verwalter sowie Versicherungen dem Finanzamt Vorfälle anzeigen müssen, die steuerliche Auswirkungen haben können. Das vermindert die Zahl der Unterlagen, die die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen auswerten müssen. Auch Änderungen in der Informations- und Kommunikationstechnik verringern den Aufwand in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen. So erfassen die Finanzämter, wie oben dargestellt, immer weniger Sterbefallanzeigen manuell. Darüber hinaus richtete die Oberfinanzdirektion zentrale Rechtsbehelfsstellen ein. Diese übernehmen die Bearbeitung der entscheidungsreifen Rechtsbehelfe und entlasten so die Arbeitsgebiete.

Infolge der Verringerung des Arbeitsaufwands könnten bei den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen - überschlägig berechnet - rund 10 besetzte Stellen abgebaut werden. Im Hinblick auf die Zentralisierung der Bearbeitung von Erbschaft- und Schenkungsteuerfällen beim Finanzamt Kusel-Landstuhl sowie vor allem der Übernahme der Steuerfälle des Saarlandes hält es der Rechnungshof für vertretbar, die derzeitige Zahl der Stellen zunächst weitgehend beizubehalten. Im Gegenzug sollten die Stellen abgebaut oder in andere Bereiche der Steuerverwaltung verlagert werden, die dadurch frei werden, dass die saarländische Steuerverwaltung künftig die rheinland-pfälzischen Grunderwerbsteuerfälle bearbeitet.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie wolle die Ergebnisse ihrer Personalbedarfsberechnung zum 1. Januar 2012 abwarten.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, auf

- a) eine zeitnahe Festsetzung der Erbschaftsteuern,
- b) eine bundesgesetzliche Regelung zur Verzinsung bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer,
- c) eine einheitliche und wirtschaftliche Aufgabenerledigung,
- d) eine elektronische Übermittlung der Sterbedaten durch alle rheinland-pfälzischen Standesämter

hinzuwirken.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zur Verbesserung der Steuerung der Aufgabenerledigung Übersichten zu erstellen, die einen Überblick insbesondere über die Einheitlichkeit und die Zeitnähe der Bearbeitung ermöglichen,
- b) auf die Entwicklung einer IT-Anwendung zur zielgerichteten Steuerung der Arbeitsprozesse hinzuwirken,
- c) über die Ergebnisse der aktuellen Personalbedarfsberechnung und der hieraus gezogenen Folgerungen zu berichten,
- d) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und d zu berichten.

**Nr. 7 Einkommensteuerfälle mit bedeutenden Einkünften
- Mängel bei der Steuerveranlagung -**

Finanzämter setzten bei Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften die Steuern um mehr als 4,3 Mio. € zu niedrig und um 0,5 Mio. € zu hoch fest. Zudem klärten sie Besteuerungsgrundlagen von mehr als 4 Mio. € nicht ausreichend auf.

1 Allgemeines

Die Finanzämter behandeln Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften, in der Steuerverwaltung auch Einkunftsmillionäre genannt, wie Großbetriebe. Durch Zielvereinbarungen hat die Oberfinanzdirektion vorgegeben, dass jährlich in mindestens 10 % solcher Steuerfälle eine Betriebsprüfung stattfinden soll.

Bedeutende Einkünfte liegen vor, wenn die Summe der positiven Überschusseinkünfte¹ 500.000 € übersteigt.

Der Rechnungshof hat bei 13 Finanzämtern des Landes in 106 Fällen 319 Einkommensteuerveranlagungen mit bedeutenden Einkünften insbesondere ab dem Veranlagungszeitraum 2007 überprüft. Zudem hat er bei einem Finanzamt 22 Steuerfälle eingesehen, die die Betriebsprüfungsstelle für nicht prüfungswürdig erachtet hatte.

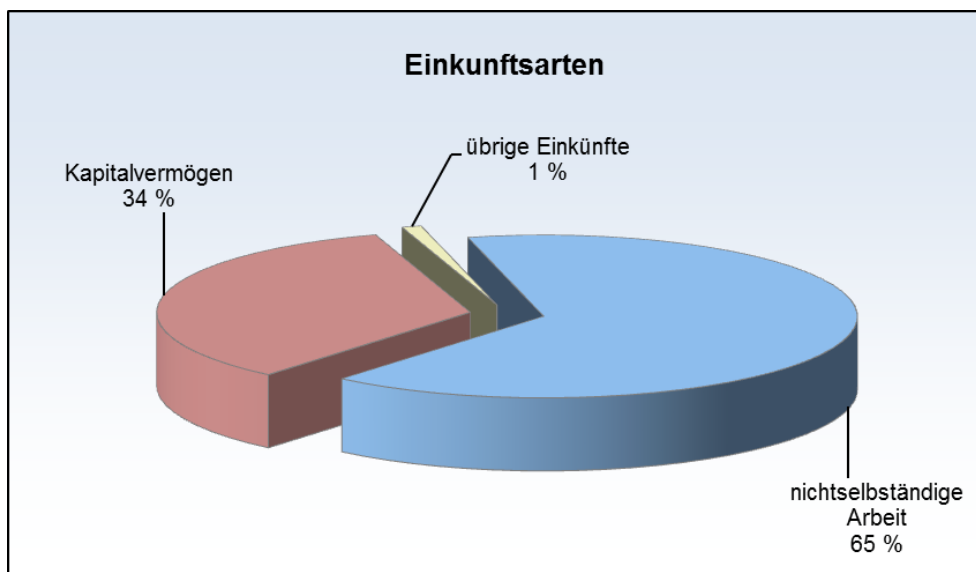
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bearbeitungsmängel mit zum Teil hohen finanziellen Auswirkungen

Den 319 Steuerveranlagungen lagen Einkünfte von insgesamt mehr als 1,3 Mrd. € zugrunde. Über die Hälfte dieses Betrages hatten andere Stellen der Steuerverwaltung den Finanzämtern mitgeteilt². Von den übrigen fast 600 Mio. € entfielen zwei Drittel auf Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit und ein Drittel auf Einkünfte aus Kapitalvermögen. In mehr als 70 % der in die Erhebungen einbezogenen Fälle waren die Größenmerkmale für bedeutende Einkünfte allein durch Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit überschritten. Mehr als die Hälfte der 106 Steuerpflichtigen war als Geschäftsführer oder Vorstandsmitglied tätig.

¹ Einkünfte nach § 2 Abs. 1 Nrn. 4 bis 7 Einkommensteuergesetz - EStG - in der Fassung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1030), d. h. Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung und sonstige Einkünfte im Sinne des § 22 EStG.

² Mitteilungen über gesonderte (und einheitliche) Feststellungen von Besteuerungsgrundlagen (sog. ESt 4 B-Mitteilungen) nach § 180 Abgabenordnung - AO - in der Fassung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1566).



Das Diagramm zeigt die Verteilung der nicht auf Mitteilungen anderer Stellen beruhenden Einkünfte nach Einkunftsarten.

Bei vielen Steuerfällen war trotz der hohen Einkünfte kein erhöhter Aufwand zur Ermittlung und Beurteilung der steuerlichen Verhältnisse erforderlich. Die Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit werden regelmäßig von den Arbeitgebern mitgeteilt. In der Hälfte der Fälle hatten die Steuerpflichtigen keine Werbungskosten geltend gemacht, die über dem Pauschbetrag für Arbeitnehmer³ lagen. Außerdem werden seit 2009 Kapitalerträge nur in Ausnahmefällen nicht mit dem pauschalen Abgeltungsteuersatz besteuert.

Gleichwohl hat der Rechnungshof bei 121 Steuerveranlagungen - dies sind annähernd 38 % - Bearbeitungsmängel festgestellt. Die Beanstandungen beruhten zu 60 % auf falschen Rechtsanwendungen und zu 40 % auf unzureichenden Sachverhaltsermittlungen.

Im Ergebnis hatten die Finanzämter nach den Berechnungen des Rechnungshofs die Steuern einerseits um mehr als 4,3 Mio. € zu niedrig, andererseits um 0,5 Mio. € zu hoch festgesetzt. Hinzu kamen nicht im erforderlichen Umfang ermittelte steuerliche Bemessungsgrundlagen von mehr als 4 Mio. €.

Die betroffenen Finanzämter haben mitgeteilt, sie hätten im Zusammenhang mit der Prüfung des Rechnungshofs bisher Steuern von mehr als 3,1 Mio. € nacherhoben und fast 0,5 Mio. € erstattet.

2.1.1 Fehlerschwerpunkte

Die Bearbeitungsmängel hatten unterschiedliche Ursachen. Serienfehler waren nicht zu erkennen. Am häufigsten stellte der Rechnungshof Erfassungsfehler fest. So waren bei Gewinnen und Verlusten die Vorzeichen vertauscht worden. Solche offenbare Unrichtigkeiten wurden in aller Regel korrigiert.

Öfter waren von anderen Stellen des Finanzamts oder von anderen Finanzämtern mitgeteilte Daten nicht, fehlerhaft oder mehrfach erfasst worden. Den Finanzämtern sollte daher technisch ermöglicht werden, bei der Besteuerung zu beachtende Daten auf elektronischem Weg zu übermitteln und auszuwerten. Dadurch würde sich die Fehleranfälligkeit verringern. Eine Verbesserung der Bearbeitung dürfte sich auch daraus ergeben, dass der Bereich "Beteiligungen" im November 2011 in die "Festsetzungsnahen Daten"⁴ aufgenommen worden ist.

³ § 9a Satz 1 Nr. 1a Einkommensteuergesetz (EStG).

⁴ Elektronisch abgelegte Informationen zu einem Steuerfall.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, künftig sollten die Einkünfte aus Beteiligungen bei der Veranlagung eines Steuerpflichtigen automatisch eingespielt werden. Ein entsprechendes Feinkonzept werde zurzeit erstellt. Ein Verfahren für die Erstellung, Versendung, Zuordnung und Weiterverarbeitung von Mitteilungen solle Anfang 2015 zur Verfügung stehen. Weitere Maßnahmen zum Abgleich und zur Überprüfung von Daten seien zwischenzeitlich implementiert worden. Außerdem würden mit der Zunahme der eDaten⁵ künftig vermehrt übermittelte Daten von den Bearbeitern automatisch übernommen und somit Fehlerquellen reduziert. Auch sei die gesetzliche Verpflichtung, Steuerdaten elektronisch an die Finanzämter zu senden, ab dem Veranlagungszeitraum 2011 erheblich erweitert worden. Eine elektronische Abgabe bei über 40 % der Steuererklärungen erscheine erreichbar.

2.1.2 Beispielsfälle

Bei zwei Steuerpflichtigen, die an derselben Gesellschaft beteiligt waren, hatte ein Finanzamt ihre Anteile an einem Veräußerungsverlust mehrfach berücksichtigt. Dadurch war die Steuer bei beiden jeweils um 1,2 Mio. € zu niedrig festgesetzt worden.

Ein anderes Finanzamt hatte bei der Umrechnung eines Veräußerungsgewinns von nahezu 1,6 Mio. € in einen DM-Betrag durch den Umrechnungsfaktor dividiert, anstatt zu multiplizieren. Der Gewinn war dadurch um fast 2,3 Mio. DM zu niedrig angesetzt worden. Durch Berichtigung des Rechenfehlers konnten Steuern von 362.000 € nacherhoben werden.

Bei demselben Steuerpflichtigen war der Wert von Anteilen an einer Kapitalgesellschaft anlässlich ihrer Überführung aus dem Betriebsvermögen in das Privatvermögen zu spät und deutlich zu niedrig ermittelt worden, obwohl eine Betriebsprüfung durchgeführt worden war. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dadurch die Steuern um mindestens 800.000 € zu niedrig festgesetzt worden sind.

2.2 Einsatz der Betriebsprüfungsstellen optimieren

Der Rechnungshof hat in seine Erhebungen auch die Beteiligung von Betriebsprüfungsstellen an der Steuerfestsetzung bei Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften einbezogen.

2.2.1 Bewertung der Prüfungswürdigkeit von Steuerfällen

Bereits vor der Prüfung durch den Rechnungshof hatte die Oberfinanzdirektion - allerdings vergeblich - versucht, bei Steuerfällen mit bedeutenden Einkünften typische Fallgestaltungen zu ermitteln, um daran den Umfang künftiger Prüfungen ausrichten zu können. Unter anderem hatte sich gezeigt, dass hohe Mehrsteuern aufgrund einer Betriebsprüfung nicht zwingend bei der folgenden Prüfung (Anschlussprüfung) wieder ein hohes Mehrergebnis erbringen.

Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs hängt die Prüfungswürdigkeit eines Steuerfalls nicht ausschlaggebend von der Höhe der Gesamteinkünfte ab. Vielmehr ist zu untersuchen, wie sich die Einkünfte zusammensetzen und welche Risikofaktoren sich daraus ergeben. Dies kann nur durch Einsicht in die Steuererklärungen und -akten zuverlässig beurteilt werden. Dabei sollte die Entscheidung, ob eine Betriebsprüfung angezeigt ist, vom Innen- und vom Außendienst gemeinsam getroffen werden.

Mehrere der geprüften Finanzämter haben erklärt, künftig so vorgehen zu wollen.

⁵ Seit 2004 müssen Arbeitgeber die Lohnsteuerbescheinigungen elektronisch an eine zentrale Stelle der Finanzverwaltung - Clearingstelle - übermitteln, vgl. Jahresbericht 2012, Nr. 16 "Steuerverwaltung" (Drucksache 16/850).

2.2.2 Verfahrensweise einer Betriebsprüfungsstelle

Die Betriebsprüfungsstelle eines Finanzamts untersuchte sämtliche Fälle ihres Zuständigkeitsbereichs zunächst auf deren Prüfungswürdigkeit. Hielt sie einen Fall für nicht prüfungswürdig, vermerkte sie dies in einer Datei. Da diese Datei allerdings im Verfahren zur Festsetzung von Steuern nicht maschinell auszuwerten war, wurden auch in den Fällen, die als nicht prüfungswürdig gekennzeichnet waren, alle Steuerbescheide automatisch mit einem Vorbehalt der Nachprüfung versehen. Das heißt, dass solche Steuererklärungen auch vom Innendienst nicht eingehend überprüft und die Steuern zunächst nicht bestandskräftig festgesetzt wurden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Steuerfälle, die nicht für eine Betriebsprüfung vorgesehen sind, bei der erstmaligen Veranlagung im Innendienst abschließend überprüft werden sollten. So würde die Gefahr gemindert, dass ein Vorbehalt der Nachprüfung mit Ablauf der allgemeinen Festsetzungsfrist entfällt⁶, ohne dass der Steuerfall geprüft worden ist. Deshalb sollte die von der Betriebsprüfungsstelle verwendete Datei technisch angepasst werden. Anschließend sollte sichergestellt werden, dass alle Finanzämter einheitlich vorgehen.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, das von der Betriebsprüfungsstelle praktizierte Verfahren stelle einen Lösungsweg dar, die Veranlagung der Fälle effizienter durchzuführen. Hinsichtlich der technischen Mängel solle geprüft werden, wie die für eine Betriebsprüfung als prüfungsunwürdig angesehenen Fälle künftig für den entsprechenden Zeitraum nicht mehr programmgesteuert unter dem Vorbehalt der Nachprüfung veranlagt würden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die fehlerhaften Steuerveranlagungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu ändern, Sachverhaltsermittlungen nachzuholen und über die finanziellen Ergebnisse zu berichten,
- b) es den Finanzämtern technisch zu ermöglichen, für die Besteuerung maßgebliche Daten auf elektronischem Weg übermitteln und auswerten zu können.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die von der Betriebsprüfung als prüfungsunwürdig angesehenen Steuerfälle bei der erstmaligen Veranlagung im Innendienst abschließend zu überprüfen und nicht mehr programmgesteuert unter dem Vorbehalt der Nachprüfung zu veranlagern,
- b) über den Sachstand und die weiteren Entwicklungen zu den eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe b zu berichten.

⁶ § 164 Abs. 4 i. V. m. § 169 Abs. 2 Satz 1 AO.

Nr. 8

**Abgaben der Spielbanken und deren Verwendung
- Land gibt mehr aus als es einnimmt -**

Die Einnahmen des Landes aus der Abgabe der Spielbanken deckten 2010 und 2011 nicht die entsprechenden Ausgaben. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Spielbankgemeinden aufgrund gesetzlicher Vorgaben Zahlungen erhielten, obwohl das Ministerium der Finanzen die Abgaben bei einigen Spielbanken auf Null verringert hatte. Unter Berücksichtigung der Personalausgaben des Landes für die Steueraufsicht beliefen sich die Unterdeckungen 2010 auf über 8 Mio. € und 2011 auf fast 2 Mio. €.

Die gebotene Haushaltstransparenz war nicht gewährleistet. Haushaltsvermerke für die Mittelbewirtschaftung waren nicht eindeutig. Überplanmäßige Ausgaben von mindestens 2,5 Mio. € hätten - die vorherige Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vorausgesetzt - der Mitteilung an den Landtag und des Ausweises in der Haushaltsrechnung bedurft.

Durch fehlerhafte Aufteilung der Zahlungen der Spielbanken entgingen dem Land beim Länderfinanzausgleich Einnahmen von 4,5 Mio. €. Nach einer Verringerung der Spielbankabgabe erstattete das Land einer Spielbank 0,7 Mio. € zu viel.

Wäre bei einem Automatenpiel der Bruttospielertrag vollständig der Spielbankabgabe unterworfen worden, hätte das Land von 2003 bis 2011 Mehreinnahmen von insgesamt 5,6 Mio. € erzielen können.

Die zweckentsprechende Verwendung von Leistungen aus dem Landeshaushalt wurde nur unzureichend kontrolliert. Bei Förderungen wurden Verwendungsnachweise nicht vollständig oder nicht zeitnah vorgelegt.

Ein wirtschaftlicher Spielbetrieb ist nicht für alle Standorte der Spielbanken sichergestellt. Tragfähige Konzepte hierzu wurden bisher nicht erarbeitet.

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz betreiben zwei Unternehmen insgesamt sechs öffentliche Spielbanken. Neben den beiden Hauptspielbetrieben in Bad Neuenahr-Ahrweiler und in Mainz bestehen Zweigspielbetriebe in Bad Dürkheim, Nürburg, Bad Ems und Trier.

Der Betrieb der Spielbanken unterliegt nach dem Spielbankgesetz der Spielbankabgabe sowie der Zahlung weiterer Leistungen an das Land. Die Abgabenlast der Spielbanken beträgt regelmäßig insgesamt 80 % des Bruttospielertrags¹. Das Ministerium der Finanzen kann die Spielbankabgabe bei schlechter Ertragslage der Unternehmen ermäßigen².

¹ §§ 7 und 8 Spielbankgesetz vom 19. November 1985 (GVBl. S. 260), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juni 2012 (GVBl. S. 166), BS 716-6.

² § 6 Abs. 2 Sätze 5 und 6 Spielbankgesetz.

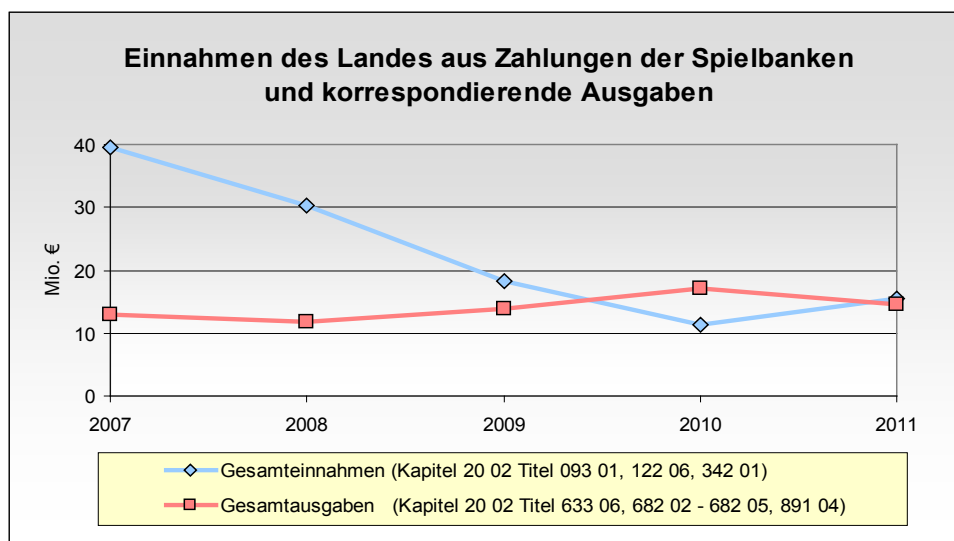
Der Rechnungshof hat die Einnahmen, die Verwaltung und die Verwendung der Spielbankabgabe sowie weiterer Leistungen geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgaben übersteigen die zu ihrer Finanzierung vorgesehenen Einnahmen

Aus dem Aufkommen der Spielbankabgabe und weiterer Leistungen hat das Land Mittel u. a. an die Gemeinden, in denen eine Spielbank oder ein Zweigspielbetrieb besteht (Spielbankgemeinden), abzuführen. Außerdem fördert es nach dem Spielbankgesetz sowie auf der Grundlage des Landeshaushaltsplans unterschiedliche Maßnahmen in den Gemeinden, wie z. B. den Kurbetrieb und den Fremdenverkehr³.

Die Einnahmen des Landes aus den Zahlungen der Spielbanken gingen von fast 40 Mio. € im Jahr 2007 auf 15,5 Mio. € im Jahr 2011 zurück. Im gleichen Zeitraum leistete das Land daraus Zahlungen zwischen 11,8 Mio. € und 17,0 Mio. € jährlich.



Das Diagramm verdeutlicht die rückläufigen Einnahmen und die Unterdeckung 2010.

Im Jahr 2010 waren die Ausgaben um fast 5,7 Mio. € höher als die zu ihrer Finanzierung vorgesehenen Einnahmen³. Dabei sind Personalausgaben des Landes für die Steueraufsicht der Spielbetriebe von 2,6 Mio. € noch nicht berücksichtigt. Im Jahr 2011 lagen die Einnahmen um 0,8 Mio. € über den Ausgaben; unter Einbeziehung der Personalausgaben ergab sich allerdings eine Unterdeckung von rund 1,9 Mio. €.

Zu den Unterdeckungen trug im Wesentlichen bei, dass das Ministerium aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung der Spielbanken die Sätze der Spielbankabgabe für mehrere Spielbetriebe auf Null festsetzte². Gleichzeitig war das Land verpflichtet, den Spielbankgemeinden 10 % der jeweiligen örtlichen Bruttospielerträge zukommen zu lassen⁴. Dies führte dazu, dass in den Jahren 2008 bis 2011 den Zahlungen des Landes an einige Spielbankgemeinden keine Einnahmen aus der Spielbankabgabe gegenüberstanden. Die Unterdeckungen werden sich noch erhöhen, da die Hälfte der Spielbetriebe bis einschließlich 2013 keine Spielbankabgaben entrichten muss.

Der Rechnungshof hat eine Änderung des Spielbankgesetzes vorgeschlagen. Die Zahlungen an die Spielbankgemeinden sollten sich künftig nicht allein nach dem

³ Zu den maßgebenden Haushaltsstellen - siehe Fußnoten 5 und 6.

⁴ § 9 Abs. 1 Spielbankgesetz.

Bruttospielertrag, sondern auch nach dem tatsächlichen Aufkommen an Spielbankabgaben und den weiteren Leistungen richten.

Das Ministerium hat erklärt, jedenfalls gegenwärtig könne eine ins Gewicht fallende Reduzierung der Einnahmen der betreffenden Gemeinden aus der Spielbankabgabe nicht ohne eine entsprechende Kompensation an anderer Stelle zulasten des Landeshaushalts vorgenommen werden. Außerdem hat das Ministerium auf die defizitäre Haushaltslage der betroffenen Städte und das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom Februar 2012 hingewiesen, nach dem das Land einen spürbaren zusätzlichen Finanzbeitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten habe.

Der Äußerung des Ministeriums ist nicht eindeutig zu entnehmen, ob es auf die vom Rechnungshof vorgeschlagene Änderung des Spielbankgesetzes hinwirken will. Sollte es diese nicht anstreben, empfiehlt der Rechnungshof, im Rahmen einer Novellierung des Spielbankgesetzes sicherzustellen, dass die Spielbankabgabe - unter Berücksichtigung der anrechenbaren Umsatzsteuer - nur bis zur Höhe der gesetzlichen Zahlungen an die Spielbankgemeinden gesenkt werden darf.

Das Ministerium hat ergänzend mitgeteilt, zurzeit werde die bestehende Abgabensystematik grundlegend geprüft. Der Fokus einer Initiative zur Änderung des Spielbankgesetzes werde auch auf der Verteilung des Abgabeaufkommens liegen.

2.2 Haushaltstransparenz muss verbessert werden

Die gebotene Haushaltstransparenz war nicht sichergestellt:

- Im Landeshaushalt waren die Einnahmetitel aus der Spielbankabgabe, der weiteren Leistungen und der Sonderzahlungen mit mehreren Ausgabetiteln gekoppelt⁵. Darüber hinaus waren verschiedene Ausgabetitel gegenseitig deckungsfähig⁶. Nicht eindeutig geregelt waren die Inanspruchnahme von Kopplungsvermerken und die Einbeziehung von Ausgabetiteln in sich teilweise überschneidende Deckungskreise. Die Ergebnisse der Haushaltsrechnung waren daher nur schwer nachvollziehbar.

⁵ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen:

Gekoppelte Titel:

Titel 093 01 Abgaben der Spielbanken mit Titel 633 02 Anteil der Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe;

Titel 122 06 Weitere Leistungen der Spielbanken mit Titel 633 03 Anteil der Spielbankgemeinden an der weiteren Leistung der Spielbanken und mit Titel 682 03 Anteil der Kurortgesellschaften an der weiteren Leistung der Spielbanken;

Titel 342 01 Sonderzahlungen der Spielbanken mit Titel 682 02 Zuschüsse an Staatsbadgesellschaften zur Förderung des Kurbetriebs oder des Fremdenverkehrs und mit Titel 891 01 Zuschüsse für Investitionen an Staatsbadgesellschaften zur Förderung des Kurbetriebs oder des Fremdenverkehrs.

Die Kopplungsvermerke lauteten: "Die Ausgabeermächtigung erhöht oder vermindert sich um die entsprechenden Anteile an den Mehr- oder Mindereinnahmen bei dem Titel ..."

⁶ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen:

In gegenseitige Deckungsfähigkeiten einbezogene Titel:

Titel 633 02 Anteil der Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe, Titel 633 03 Anteil der Spielbankgemeinden an der weiteren Leistung der Spielbanken, Titel 682 02 Zuschüsse an Staatsbadgesellschaften zur Förderung des Kurbetriebs oder des Fremdenverkehrs, Titel 682 03 Anteil der Kurortgesellschaften an der weiteren Leistung der Spielbanken, Titel 682 04 Anteil der Staatsbadgesellschaften, der Nürburgring GmbH und der Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH an der weiteren Leistung der Spielbanken, Titel 682 05 Zuschüsse zur Fortentwicklung, insbesondere des Fremdenverkehrs, im Zusammenhang mit den Maßnahmen Nürburgring und Entwicklung Hahn, Titel 891 01 Zuschüsse für Investitionen an Staatsbadgesellschaften zur Förderung des Kurbetriebs und des Fremdenverkehrs, Titel 891 04 Anteil der Staatsbadgesellschaften, der Nürburgring GmbH und der Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH an der weiteren Leistung der Spielbanken;

Titel 682 02 Zuschüsse an Staatsbadgesellschaften zur Förderung des Kurbetriebs oder des Fremdenverkehrs und Titel 891 01 Zuschüsse für Investitionen an Staatsbadgesellschaften zur Förderung des Kurbetriebs oder des Fremdenverkehrs.

- Im Haushaltsjahr 2010 wurden aus zwei Ausgabetiteln Zahlungen von mehr als 4,0 Mio. € geleistet. Unter Berücksichtigung der Kopplung von Einnahmetiteln, bei der allein die Haushaltsstelle "Abgaben der Spielbanken" Mindereinnahmen von über 21 Mio. € auswies, und von Mittelverstärkungen aufgrund von Deckungsvermerken ist von überplanmäßigen Ausgaben von mindestens 2,5 Mio. € auszugehen. Diese hätten - die vorherige Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vorausgesetzt - der Mitteilung an den Landtag und des Ausweises in der Haushaltsrechnung bedurft.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die bereits zum Doppelhaushalt 2012/2013 bei einzelnen Haushaltsvermerken vorgenommene Überprüfung werde im nächsten Aufstellungsverfahren auf alle Vermerke des maßgebenden Kapitels erstreckt. Die Vermerke sollten grundsätzlich so formuliert werden, dass haushaltsrechtliche Unklarheiten im Haushaltsvollzug vermieden würden. Zu der Haushaltsüberschreitung hat das Ministerium auf die im Spielbankgesetz und Landeshaushalt bestehende gegenläufige Rechtslage hingewiesen. Die haushaltsrechtliche Kopplung des Gemeindeanteils an das Aufkommen aus der Spielbankabgabe sei solange berechtigt und unproblematisch gewesen, bis die Spielbankabgabe zur Deckung der rechtlichen Ansprüche nicht mehr ausgereicht habe. Zur Vermeidung derartiger Probleme sei der entsprechende Kopplungsvermerk im Doppelhaushalt 2012/2013 eliminiert worden. Ergänzend werde bei der nächsten Änderung des Spielbankgesetzes geprüft, wie hier eine Klarstellung erfolgen könne.

2.3 Verfahrens- und Abrechnungsmängel

Der Rechnungshof hat Verfahrens- und Abrechnungsmängel festgestellt, die zu überhöhtem Verwaltungsaufwand und teilweise auch zu finanziellen Nachteilen für das Land führten:

- Die Spielbanken haben die Spielbankabgabe täglich an die zuständigen Finanzämter abzuführen. Demgegenüber ist die auf die Umsätze aus dem Spielbetrieb entfallende Umsatzsteuer monatlich fällig. Sie wird auf die Spielbankabgabe angerechnet. Dafür wurden die Einzelbeträge vom Spielbankabgabekonto täglich auf das Umsatzsteuerkonto umbucht. Dies führte zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand bei den Geschäftsstellen der Finanzämter und den Finanzkassen.

Zusätzlicher Abrechnungs- und Überwachungsaufwand entsteht bei der Zahlung der Gemeindeanteile aus dem Aufkommen der Spielbankabgabe durch die zuständigen Finanzämter. Das Finanzamt Mainz-Mitte zahlt den Anteil an die Spielbankgemeinden monatlich, das Finanzamt Bad Neuenahr-Ahrweiler jeweils zehntägig.

Der Rechnungshof hat empfohlen, das Spielbankgesetz zu ändern und durch eine Anpassung der Spielbankabgabe an die monatliche Veranlagung der Umsatzsteuer, wie in elf anderen Ländern bereits geregelt, den Verwaltungsaufwand deutlich zu reduzieren. Entsprechendes gilt für die Vereinheitlichung der Termine für die Zahlungen an die Spielbankgemeinden.

Das Ministerium hat zugesagt, die Empfehlung aufzugreifen und eine Gesetzesinitiative zur Vereinfachung des Verfahrens zur Festsetzung und Erhebung der Abgaben sowie zur Vereinheitlichung der Zahlungstermine vorzubereiten.

- Die Aufsichtsbeamten der Finanzämter melden monatlich den Bruttospielertrag sowie die Spielbankabgabe und die weiteren Leistungen der Spielbanken an die Oberfinanzdirektion. Diese Daten wurden nicht regelmäßig und nicht zeitnah mit den Buchungen der Einnahmen bei der Landesoberkasse abgeglichen. Deren gebuchte Beträge wichen für die Zeit von 2005 bis 2010 erheblich von den gemeldeten Beträgen ab. Die Differenz bei der Spielbankabgabe betrug mehr als 4 Mio. €, bei den weiteren Leistungen mehr als 3 Mio. €.

Die Differenzen waren insbesondere auf Übertragungs- und Berechnungsfehler zurückzuführen, die zwischenzeitlich größtenteils von der Oberfinanzdirektion bereinigt wurden.

Das Ministerium hat erklärt, als wesentliches Mittel zur Vermeidung von Fehlerquellen und der Vereinfachung des Abgleichs sehe es eine Neuregelung des Festsetzungs- und Erhebungsverfahrens im Spielbankgesetz an. Unabhängig hiervon hat das Ministerium Maßnahmen zur Verbesserung der Soll-Ist-Kontrolle eingeleitet.

- Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wurden für die Jahre 2008 und 2009 durch fehlerhafte Aufteilung der Zahlungen der Spielbanken rund 5,3 Mio. € zu viel als Aufkommen aus der Spielbankabgabe an das Bundesfinanzministerium gemeldet. Dies wirkte sich mindernd auf die Einnahmen des Landes aus.

Das Ministerium hat erklärt, die Mindereinnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich hätten rund 4,5 Mio. € betragen. Bei der Erarbeitung eines Vorschlags zur Schaffung eines vereinfachten Festsetzungs- und Erhebungsverfahrens werde auch auf Kontrollmöglichkeiten zur Vermeidung von Fehlbuchungen geachtet.

- Eine Spielbank hatte 2008 Spielbankabgaben von 4,8 Mio. € zu entrichten. Darauf rechnete das Finanzamt Umsatzsteuer von 1,7 Mio. € an. Dem Land verblieben damit Einnahmen aus der Spielbankabgabe von 3,1 Mio. €.

Wegen der schlechten wirtschaftlichen Lage der Spielbank sowie für gesetzlich geforderte Investitionen ermäßigte das Ministerium der Finanzen im Jahr 2010 rückwirkend für 2008 die Spielbankabgabe auf einen Betrag von 1,0 Mio. €. Dabei berücksichtigte es nicht, dass aus deren Aufkommen bereits die Umsatzsteuer getilgt worden war.

In der Folgezeit beantragte das Spielbankunternehmen die Erstattung von 3,8 Mio. €, also des Unterschiedsbetrages zwischen der gezahlten und der ermäßigten Spielbankabgabe. Dass es aus der gezahlten Spielbankabgabe bereits seine Umsatzsteuerschuld entrichtet hatte, ließ es unerwähnt. Das zuständige Finanzamt zahlte auf Weisung des Ministeriums den gesamten Betrag von 3,8 Mio. € aus, also 0,7 Mio. € mehr, als das Land nach Tilgung der Umsatzsteuer aus der Spielbankabgabe eingenommen hatte.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine vom Rechnungshof angeregte Rückforderung erscheine nicht durchsetzbar. Die Umsatzsteuerschuld sei abgabenrechtlich erloschen. Die Umsatzsteuerforderung könne durch die Auszahlungsvorgänge im Dezember 2010 nicht mehr "aufleben". Gleiches gelte für die Spielbankabgabe. Zudem sei der angesetzte Betrag infolge einer Rückzahlung um rund 0,4 Mio. € zu reduzieren.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die überhöhte Rückzahlung ohne Rechtsgrund erfolgte. Nachvollziehbare Gründe, die einer Rückforderung entgegenstehen, wurden nicht dargelegt. Das Ministerium sollte eingehend prüfen, wie die finanziellen Nachteile für das Land ausgeglichen werden können.

Zwischenzeitlich hat das Ministerium mitgeteilt, es gehe davon aus, dass nach der Überprüfung der Investitionskosten auch der Restbetrag erstattet werde.

- Die Spielbanken bieten im AutomatenSpiel ein sogenanntes Multi-Roulette an. Dabei erhält der Spieler als Maximalgewinn nur 35 Stücke seines Einsatzes anstatt wie beim klassischen Roulette 36. Ein Stück (Pleinstück) wird ohne eine Wahlmöglichkeit einbehalten. Es wird dem Tronc (Trinkgeldkasse, aus der die Gehälter der Angestellten der Spielbank beglichen werden) zugeführt.

Das Ministerium zieht entgegen der Handhabung in anderen Ländern⁷ das Pleinstück von den Bruttospielerträgen ab, unterwirft es somit nicht der Spielbankabgabe. Seit April 2011 verrechnet es darüber hinaus die auf das Pleinstück erhobene Umsatzsteuer mit der Spielbankabgabe, obwohl keine Doppelbesteuerung vorliegt. Nach überschlägiger Berechnung wurden von 2003 bis 2011 zulasten des Landes mindestens 5,6 Mio. € an Steuern, Spielbankabgaben und weiteren Leistungen nicht erhoben. Würde das Pleinstück den Bruttospielerträgen zugerechnet, könnte das Land Mehreinnahmen von etwa 0,8 Mio. € jährlich erzielen.

Das Ministerium hat erklärt, eine Neuregelung der Einbeziehung des Pleinstücks in den Bruttospielertrag und der Umsatzsteueranrechnung sei auszuarbeiten und werde bei der Initiative zur Änderung des Spielbankgesetzes vorgeschlagen.

2.4 Mängel beim Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwendung

Die Zahlungen des Landes an die Spielbankgemeinden, die Staatsbadgesellschaften, die Nürburgring GmbH und die Aktiengesellschaft Bad Neuenahr aus dem Aufkommen der Spielbankabgabe und den weiteren Leistungen der Spielbanken beliefen sich von 2007 bis 2011 insgesamt auf mehr als 70 Mio. €. Zur Mittelverwendung stellte der Rechnungshof Folgendes fest:

- Das Land förderte die Staatsbadgesellschaften institutionell. Die Nürburgring GmbH erhielt Zuschüsse zur Förderung des Fremdenverkehrs.

Als Sachbericht war den Verwendungsnachweisen nur der jeweilige Jahresabschluss der Staatsbadgesellschaften beigelegt. Eine Staatsbadgesellschaft legte den Verwendungsnachweis in mehreren Jahren verspätet vor.

Dem Sachbericht der Nürburgring GmbH zu dem Verwendungsnachweis für das Jahr 2009 war nicht zu entnehmen, dass der ausgezahlte Zuschuss von 1,6 Mio. € zweckentsprechend verwendet worden war. Die Gesellschaft gab an, die Mittel für die laufenden Betriebsausgaben eingesetzt zu haben. Dem Bewilligungsbescheid zufolge waren die Mittel zur anteiligen Deckung der Kosten "der im Rahmen des Projekts Nürburgring 2009 bei der Nürburgring GmbH ... im Zusammenhang mit der Förderung des Fremdenverkehrs errichteten Einrichtungen" bestimmt. Des Weiteren legte die Gesellschaft die Verwendungsnachweise für die Jahre 2010 und 2011 nicht fristgerecht vor.

Das Ministerium hat zur Förderung der Staatsbadgesellschaften erklärt, es werde sicherstellen, dass der Nachweis der Verwendung den Vorgaben des Zuwendungsrechts entsprechend erfolge. Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur werde eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise der Nürburgring GmbH vornehmen.

- Nach dem Spielbankgesetz hatten die Städte Mainz und Trier 50 % der als "Zuwendungen" bezeichneten Zahlungen des Landes für Zwecke der Kunst und Denkmalpflege zu verwenden. Die Aktiengesellschaft Bad Neuenahr hatte die Beträge zur Förderung des Kurbetriebs und des Fremdenverkehrs einzusetzen. Die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel wurde bisher nicht kontrolliert.

Nach Auffassung des Ministeriums kann für die Zahlungen an die Städte Mainz und Trier sowie die Aktiengesellschaft Bad Neuenahr ein Verwendungsnachweis nicht eingefordert werden. Hierbei handele es sich um Zahlungen,

⁷ Die Spielbankgesetze in Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt ordnen das (zwangsweise) einbehaltene Pleinstück dem Bruttospielertrag zu. In Berlin und Brandenburg unterliegt es ebenfalls der Besteuerung.

auf die ein durch Rechtsvorschrift begründeter Anspruch bestehe, und nicht um Zuwendungen im Sinne der Landeshaushaltsordnung.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Festlegung eines Verwendungszwecks auch geeignete Prüfungen zur Beachtung der gesetzlichen Vorgaben erfordert. Wird eine solche Kontrolle nicht für erforderlich erachtet, sollte eine Änderung des Spielbankgesetzes erwogen werden, um künftig Zahlungen an die Spielbankgemeinden ohne Zweckbindungen zu ermöglichen.

Das Ministerium will diesen Aspekt im Rahmen der vorgesehenen Änderung des Spielbankgesetzes prüfen.

2.5 Abrechnung von Investitionskosten

Die Spielbankunternehmen waren nach der Änderung der Spielordnung verpflichtet, zur Sicherstellung des ordnungsgemäßen Spielbetriebs die Spielbanken mit optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung) sowie elektronischen Abrechnungs- und Kontrollsystemen auszustatten⁸. Zur Erleichterung der Finanzierung dieser Maßnahmen entlastete das Ministerium die Spielbanken durch eine einmalige Absenkung der Spielbankabgabe. Einer Forderung des Rechnungshofs entsprechend wurden die Spielbankunternehmen verpflichtet, die Rechnungsbelege zu den Investitionen vorzulegen.

Ein Spielbankunternehmen rechnete pro Spielbetrieb fast 50 % höhere Investitionen ab als die andere Gesellschaft. Gutachter hatten bereits 2005 festgestellt, dass das Unternehmen nur noch zurückhaltend in seinen Hauptspielbetrieb investiert hatte. Der Rechnungshof hat daher angeregt zu prüfen, ob die abgerechneten Investitionskosten ausschließlich im Zusammenhang mit den Vorgaben der neuen Spielordnung standen oder auf einen Investitionsstau zurückzuführen waren.

Das Ministerium hat erklärt, diesbezüglich werde eine externe Überprüfung in Auftrag gegeben.

2.6 Wirtschaftliche Schwierigkeiten mehrerer Spielbetriebe

Die wirtschaftliche Situation eines der beiden Spielbankunternehmen verschlechterte sich 2008 erheblich. Die Bruttospielerträge gingen deutlich zurück. Trotz einer Ermäßigung der Spielbankabgaben verbesserte sich die wirtschaftliche Lage nicht nachhaltig. Daraufhin setzte das Ministerium die Spielbankabgabe rückwirkend auf Null fest. Die Konzession für das Unternehmen endet 2015.

Auch wenn es nach dem Spielbankgesetz grundsätzlich möglich wäre, die Konzession ohne Ausschreibung zu verlängern, sollte davon angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung der Spielbank kein Gebrauch gemacht werden. Die Erlaubnis zum Betrieb der Spielbank sollte vielmehr auf der Grundlage einer Ausschreibung erteilt werden.

Die beiden Zweigspielbetriebe des Unternehmens erzielten nur in drei Jahren positive Ergebnisse. Unter Berücksichtigung der Zuwendungen, die die Kommunen aus den Abgaben erhalten, und der Kosten für den Aufsichtsdienst sind beide Spielbetriebe nicht wirtschaftlich zu betreiben. Daher sollten Konzepte für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation erarbeitet werden. Diese könnte beispielsweise durch eine Änderung der Öffnungstage oder die Einstellung des Klassischen Spiels erreicht werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Empfehlung zur Ausschreibung werde aufgegriffen. Die wirtschaftliche Situation der Zweigspielbetriebe müsse aufgearbeitet werden. Hierbei sei grundsätzlich zu klären, ob äußere Faktoren und/oder ein

⁸ § 4 a Landesverordnung über den Spielbetrieb in öffentlichen Spielbanken (Spielordnung) vom 21. Juli 2008 (GVBl. S. 135), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juni 2012 (GVBl. S. 166), BS 716-6-1.

mangelhaftes Betriebskonzept ursächlich für die schlechte wirtschaftliche Lage seien. Das für die Neuerteilung der Erlaubnis für den Hauptspielbetrieb vorzusehende Ausschreibungsverfahren solle genutzt werden, tragfähige Konzepte auch für die Zweigspielbetriebe einzufordern und auf dieser Grundlage über deren Zukunft zu entscheiden. Aus ordnungsrechtlicher Sicht bestünden gegen eine Reduzierung der wöchentlichen Öffnungszeiten in den Zweigspielbetrieben keine Bedenken.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Haushaltsvermerke im Kapitel 20 02 beim nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren auf ihre Notwendigkeit und Eindeutigkeit zu überprüfen,
- b) die von den Aufsichtsbeamten gemeldeten Beträge über den Bruttospielertrag, die Spielbankabgabe und die weiteren Leistungen der Spielbanken regelmäßig und zeitnah mit den Buchungen bei der Landesoberkasse abzugleichen,
- c) darauf hinzuwirken, dass das Land die ihm zustehenden Zuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erhält,
- d) die Möglichkeiten des Ausgleichs der - infolge einer überhöhten Rückerstattung von Abgaben an eine Spielbank entstandenen - finanziellen Nachteile für das Land eingehend zu prüfen,
- e) darauf hinzuwirken, dass die Nachweise der Staatsbadgesellschaften und der Nürburgring GmbH über die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen rechtzeitig und vollständig vorgelegt sowie zeitnah geprüft und die Prüfungsergebnisse dokumentiert werden,
- f) zu prüfen, ob die im Zusammenhang mit der Änderung der Spielordnung abgerechneten Investitionskosten nicht zur Beseitigung eines Investitionsstaus verwendet wurden,
- g) die Spielerlaubnis für den Betrieb einer Spielbank auf der Grundlage einer rechtzeitigen Ausschreibung zu erteilen,
- h) darauf hinzuwirken, dass für zwei Zweigspielbetriebe tragfähige Konzepte erarbeitet und auf dieser Grundlage über deren Fortführung entschieden wird.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben d, e, f und h zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, das Spielbankgesetz dahingehend zu ändern, dass

- a) sich die Zahlungen des Landes an die Spielbankgemeinden auch an dem tatsächlichen Aufkommen aus der Spielbankabgabe und den weiteren Leistungen orientieren,
- b) die Zweckbindungen für die Leistungen an die Spielbankgemeinden entfallen, sofern eine Kontrolle der Mittelverwendung nicht für erforderlich erachtet wird,
- c) die Anmeldung und Zahlung der Spielbankabgabe und der weiteren Leistungen monatlich zeitgleich mit der Anmeldung und Zahlung der Umsatzsteuer erfolgt,
- d) die Zahlung der Gemeindeanteile aus der Spielbankabgabe einheitlich nur noch monatlich erfolgt,
- e) das Pleinstück den Bruttospielerträgen zugerechnet wird.

Nr. 9

**Organisation und Personalbedarf der Landeskassen
- erheblicher Stellenabbau erforderlich -**

Bei den vier Landeskassen kann in erheblichem Umfang Personal abgebaut werden. Kurzfristig können insgesamt 53,5 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist insbesondere durch optimierte Arbeitsabläufe möglich. Durch die Einführung eines neuen einheitlichen Kassenverfahrens werden die Geschäftsprozesse weiter optimiert. Mittelfristig werden dadurch weitere 41 Stellen entbehrlich. Die Personalausgaben können insgesamt um 6,5 Mio. € jährlich verringert werden.

Die Beibehaltung von vier Landeskassen ist angesichts des deutlich verminderten Personalbedarfs nicht zweckmäßig und nicht wirtschaftlich. Bei einer Zusammenlegung aller Landeskassen können zusätzlich 14,5 besetzte Stellen abgebaut und hierdurch Personalkosten von 1,2 Mio. € jährlich eingespart werden.

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz sind vier Landeskassen eingerichtet: die Landesoberkasse¹ mit Sitz in Koblenz sowie die Landesjustizkasse², die Landeshochschulkasse³ und die Landeshauptkasse⁴ jeweils mit Sitz in Mainz.

Die Landeskassen nehmen im Wesentlichen gleiche Aufgaben wahr. Dies sind insbesondere

- die Prüfung, Erfassung, Inspektion und Ablage von Kassenanordnungen,
- die Buchung von Zahlungen,
- die Erstellung von Tages-, Monats- und Jahresabschlüssen,
- die Abwicklung des Zahlungsverkehrs,
- die Überwachung und Einziehung von Geldforderungen und
- die Rechnungslegung.

Für diese Aufgaben waren landesweit Mitarbeiter mit Stellenanteilen von insgesamt 189,5 Vollzeitkräften⁵ zuständig.

Für die Erledigung ihrer Aufgaben setzten die Landeskassen seit mehr als zehn Jahren IT-Kassenverfahren ein, die bislang - auch im Hinblick auf die geplante

¹ Die Landesoberkasse ist bei der Oberfinanzdirektion Koblenz eingerichtet. Sie ist zuständig für die Kassenaufgaben der Dienststellen, soweit sich nicht die besondere Zuständigkeit einer anderen Kasse ergibt.

² Die Landesjustizkasse ist Teil des Oberlandesgerichts Koblenz und nimmt Kassenaufgaben für die Dienststellen im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz wahr.

³ Die Landeshochschulkasse ist Teil der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Sie nimmt Kassenaufgaben für die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie für die Universitäten, Fachhochschulen und Studierendenwerke des Landes wahr.

⁴ Die Landeshauptkasse ist organisatorisch Teil des Ministeriums der Finanzen. Sie nimmt sogenannte Amtskassengeschäfte wahr, übt Aufgaben der Zentralkasse aus und ist für die kurzfristige Geld-disposition zuständig. Des Weiteren werden von der Landeshauptkasse Zahlungen für den Liquiditätspool abgewickelt.

⁵ Stand: 1. Januar 2012 bzw. bei der Landeshochschulkasse 1. Juli 2012.

Einführung eines neuen einheitlichen Kassenverfahrens in Rheinland-Pfalz (EKV-RLP) - nur unzureichend weiterentwickelt wurden. Deshalb waren Arbeitsabläufe zum Teil noch stark von manuellen Tätigkeiten geprägt.

Der Rechnungshof hat in einem ersten Schritt die derzeitige Organisation und den aktuellen Personalbedarf der Landeskassen geprüft. Dabei hat er untersucht, ob

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

In einem zweiten Schritt hat der Rechnungshof absehbare Auswirkungen des Kassenverfahrens EKV-RLP auf die Aufbau- und Ablauforganisation bewertet. Mit EKV-RLP sollen Verfahrensabläufe aller Kassen vereinheitlicht und optimiert werden. Seiner Prüfung hat der Rechnungshof die Ausschreibungsunterlagen, das Feinkonzept und bereits vorliegende Programmversionen zugrunde gelegt. Außerdem hat er Erfahrungswerte aus anderen, in Teilen bereits optimierten Kassenverfahren herangezogen.

Die Erstellung der Software EKV-RLP war bereits 2009 an einen externen Anbieter vergeben worden. Die Einführung des Verfahrens war ursprünglich zum 1. Januar 2012 vorgesehen und wurde zwischenzeitlich auf Februar 2013 verschoben.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Möglichkeiten zum Abbau von Stellen und zur Verbesserung der Organisation

Durch eine umfassende Nutzung der IT-Verfahren und eine Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation kann in allen Landeskassen in erheblichem Umfang Personal abgebaut werden. Der Rechnungshof hat hierzu im Wesentlichen die folgenden Feststellungen getroffen:

2.1.1 Vereinfachung der Geschäftsprozesse durch den Einsatz des IT-Verfahrens IRM@

Bei allen Landeskassen wurde das automatisierte Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) eingesetzt.

Die Dienststellen des Landes erstellen Anordnungen in elektronischer Form mit dem "Integrierten Rheinland-Pfälzischen Mittelbewirtschaftungs- und Anordnungssystem" IRM@⁶. Diese Anordnungen werden über eine elektronische Schnittstelle in das HKR-Verfahren übertragen.

IRM@ hat die Geschäftsprozesse bei den Landeskassen bereits wesentlich vereinfacht. So sind z. B. die manuelle Erfassung von in Papierform übermittelten Anordnungen und die Überprüfung eventueller Erfassungsfehler entfallen. Auch der Abstimmungsaufwand zwischen anordnenden Dienststellen und ausführenden Landeskassen wurde infolge der über IRM@ vorgenommenen elektronischen Rückmeldungen der gebuchten Einnahmen und Ausgaben verringert. Allerdings wurde der Personaleinsatz der Landeskassen den vereinfachten Arbeitsabläufen nicht hinreichend angepasst.

2.1.2 Auswirkungen der Einführung von EKV-RLP

Mit der Einführung des EKV-RLP wird sich der Aufwand für die Prüfung und die Freigabe von Kassenanordnungen weiter verringern. Die Buchung von Einzahlungen wird erheblich vereinfacht, wenn sog. Bankdatensätze und elektronische Kontoauszüge im EKV-RLP weiterverarbeitet werden. Kontrollrechnungen sowie

⁶ Hinsichtlich der Besonderheiten bei der Landeshochschulkasse - vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.3 dieses Beitrags.

automatisierte Mahnungen offener Forderungen und deren Überleitung in die Vollstreckung werden durch EKV-RLP ermöglicht. Tages-, Monats- und Jahresabschlüsse können automationsunterstützt erstellt werden, so dass manuelle Arbeiten entfallen.

Weitere Vereinfachungen ergeben sich, wenn die Buchung der Einzahlungen vollständig automatisiert erfolgt. Dies ist derzeit im EKV-RLP noch nicht vorgesehen.

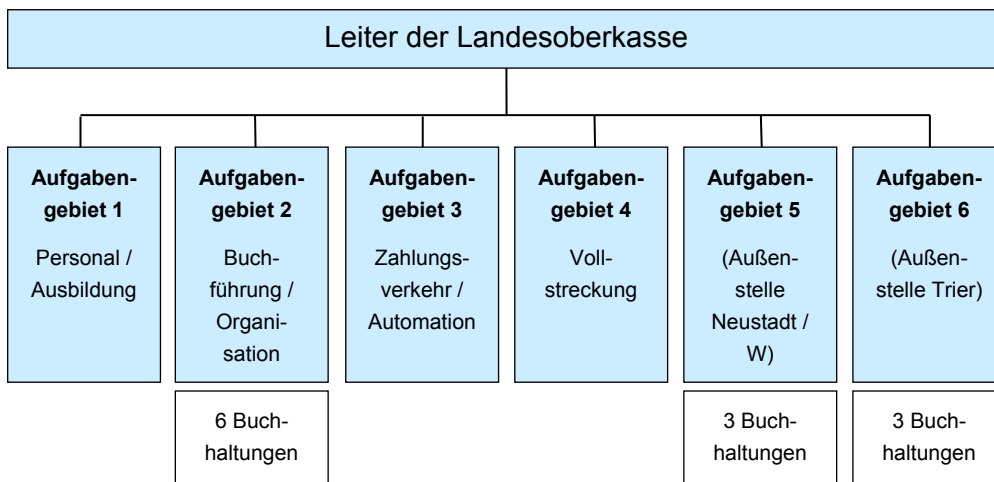
Die Landesoberkasse setzte für die Erledigung der Kassenaufgaben neben dem HKR-Verfahren auch das Kassenverfahren der ehemaligen Oberfinanzkasse (OFK-Verfahren) ein. Die parallele Nutzung dieser Verfahren kann mit der Einführung des EKV-RLP aufgegeben werden.

Insgesamt wird sich der Personalbedarf für die ordnungsgemäße Erledigung der Kassenaufgaben durch den Einsatz des EKV-RLP deutlich verringern.

2.1.3 Kassenspezifische Optimierungsmöglichkeiten

Landesoberkasse

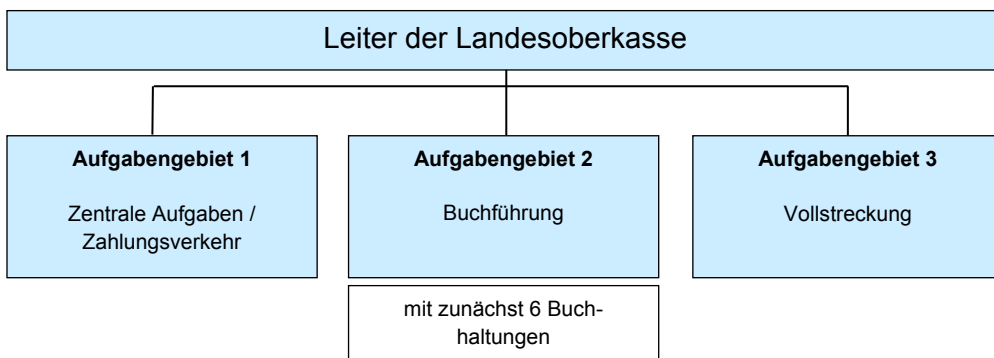
Die Landesoberkasse ist derzeit in sechs Aufgabengebiete und zwölf Buchhaltungen untergliedert:



Das Organigramm zeigt die derzeitige Aufbauorganisation der Landesoberkasse.

Die Finanzverwaltung beabsichtigt, die beiden Außenstellen in Neustadt an der Weinstraße und in Trier aufzulösen. Da sich der Personalbedarf durch den Einsatz von IRM@ und EKV-RLP deutlich vermindert, kann die Aufbauorganisation der Landesoberkasse weiter gestrafft werden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Aufgaben wie folgt zu verteilen:



Das Organigramm zeigt die vom Rechnungshof vorgeschlagene gestraffte Aufbauorganisation der Landesoberkasse.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, den Ausführungen des Rechnungshofs zur Straffung der Aufbauorganisation werde grundsätzlich zugestimmt. Nach Auflösung der Außenstellen sei eine Gliederung in vier Aufgabengebiete vorstellbar. Offen bleibe aus heutiger Sicht, ob dann noch ein weiteres Aufgabengebiet aufgelöst werden könne.

Landesjustizkasse

Die Landesjustizkasse setzt neben dem HKR-Verfahren das justizspezifische IT-Verfahren "Kassenanwendungen Soll und Haben" (KASH) ein. Es enthält die wesentlichen Funktionen des EKV-RLP. Daher sind die durch das EKV-RLP möglichen Optimierungen geringer als bei den anderen Kassen.

Die Landesjustizkasse hatte Arbeitsabläufe jedoch nicht immer wirtschaftlich organisiert. Zum Teil wurden sachlich zusammengehörende Aufgaben in unterschiedlichen Organisationseinheiten bearbeitet. Außerdem wurde in einigen Bereichen, wie in der zentralen Erfassungsstelle oder in den Aufgabengebieten Kosteneinzahlung und Allgemeine Verwaltung, mehr Personal eingesetzt, als für die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben erforderlich war. Verzeichnisse, wie z. B. das Verzeichnis über Löschungsbewilligungen für Grundbucheintragungen, können elektronisch geführt werden. Manuelle Arbeiten sind dann vermeidbar. Botengänge durch Sachbearbeiter waren nicht wirtschaftlich. Vermeidbarer Aufwand entstand darüber hinaus für die Ermittlung von Kontenverbindungen bei postbaren Auszahlungen und für die zentrale Bearbeitung von Anfragen, ob Kostenschuldner über Grundbesitz verfügen.

Auch die Aufgabenverteilung zwischen dem gehobenen und dem mittleren Dienst⁷ im Aufgabengebiet Kosteneinzahlung war nicht wirtschaftlich. Vom gehobenen Dienst sollten künftig nur schwierigere, dem Amt angemessene Tätigkeiten wahrgenommen werden. Die Sachbearbeitung kann überwiegend durch Mitarbeiter des mittleren Dienstes erfolgen. Die Aufteilung in zwei Organisationseinheiten mit jeweils drei Sachgebieten war nicht erforderlich. Künftig ist ein Aufgabengebiet mit drei Sachgebieten ausreichend.

Das Oberlandesgericht hat angemerkt, der künftige Zeitbedarf für die Erledigung der Aufgaben hänge wesentlich von der Funktionalität des EKV-RLP und dessen weiterer Entwicklung ab⁸.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass er die Geschäftsprozesse auf der Grundlage von ausführlichen Arbeitsplatzbeobachtungen analysiert hat. Mögliche Optimierungen sind im Wesentlichen durch den Wegfall von Aufgaben und die Vermeidung von manuellem Aufwand begründet.

Landeshochschulkasse

Im Zuständigkeitsbereich der Landeshochschulkasse konnte IRM@ nur eingeschränkt genutzt werden. Z. B. war die elektronische Übermittlung aller Kassenanordnungen und von Angaben für das Mahnverfahren nicht möglich. Die von den Hochschulen verwendeten Buchungsprogramme müssen noch angepasst und die elektronische Schnittstelle zu IRM@ aktualisiert werden.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, dass - ausgehend von einem Anforderungskatalog der Landeshochschulkasse - mit den Hochschulen in eine Bestandsaufnahme und Bewertung der gegebenenfalls erforderlichen Änderungen eingetreten werde.

⁷ Mit Inkrafttreten der Dienstrechtsreform in Rheinland-Pfalz zum 1. Juli 2012 entfielen die bisherigen Laufbahngruppen und wurden durch eine Einheitslaufbahn ersetzt. Zur besseren Lesbarkeit werden in diesem Beitrag die bisherigen Bezeichnungen der Laufbahngruppen weiter verwendet.

⁸ Soweit die Stellungnahmen detaillierte kassentechnische Vorgänge zum Inhalt hatten, wurden sie in diesem Beitrag aus Gründen der Lesbarkeit verkürzt wiedergegeben. Der Rechnungshof hat sich im Beantwortungsverfahren eingehend mit den Äußerungen der zuständigen Stellen auseinandergesetzt.

Landeshauptkasse

Die Landeshauptkasse ist mit sieben Vollzeitkräften personell die kleinste der Landeskassen. Ihre Aufgaben können weitgehend von anderen Stellen wahrgenommen werden:

- Die Amtskassengeschäfte (Kassengeschäfte für bestimmte Dienststellen, Führung von Sonderrechnungen) können ohne Qualitätseinbußen von der Landesoberkasse mit erledigt werden.
- Die Landeshauptkasse wirkt an der Festsetzung und Zahlbarmachung z. B. der Bezüge der Minister und der Staatssekretäre mit. Diese Tätigkeiten sollten, wie auch in nahezu allen anderen Bereichen der Besoldung und Versorgung, der Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle - übertragen werden.
- Als Zentralkasse führt die Landeshauptkasse u. a. die Abrechnungskonten mit den übrigen Landeskassen und stellt die tägliche Liquidität sicher.

Die Zahl der Abrechnungskonten lässt sich deutlich reduzieren. Die Aufgaben der Zentralkasse können auf die Landesoberkasse übertragen werden. Des Weiteren kann die kurzfristige Gelddisposition, die bisher in Abstimmung mit dem Referat für Kreditaufnahmen des Ministeriums der Finanzen vorgenommen wurde, künftig vollständig auf das Kreditreferat verlagert werden.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, hinsichtlich der Amtskassengeschäfte böten sich grundsätzlich Aufgabenübertragungen an. Problematisch dürfte sich ein Zuständigkeitswechsel u. a. für den Verfassungsschutz oder den Liquiditätspool und für bestimmte Dienstleistungen erweisen. Außerdem plane das Ministerium, mit dem Kassenverfahren EKV-RLP kurz- oder mittelfristig Aufgaben des Statistischen Landesamts (wie die Zusammenführung aller Kassendaten in eine gemeinsame Datenbank, Verwaltung für die IT-mäßige Abbildung des Haushaltsplans) auf die Landeshauptkasse zu übertragen. Der potenzielle Personalabbau bei der Landeshauptkasse würde sich insofern verringern. Eine Übertragung der Bezügefestsetzung auf die Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle sei grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Bei einer Verlagerung der Zentralkassenaufgaben bestünde dagegen die Gefahr einer verminderten Zuverlässigkeit und herabgesetzten Flexibilität, insbesondere bei der Gelddisposition. All diese Faktoren sollten in eine Gesamtbetrachtung des künftigen Kassenzuschnitts eingebettet werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Einbußen bei der gebotenen Zuverlässigkeit und Flexibilität nicht zu erwarten sind, wenn das Kreditreferat des Ministeriums auch kurzfristige Gelddispositionen trifft. In anderen Ländern, wie z. B. in Baden-Württemberg, sind entsprechende organisatorische Regelungen bereits in Kraft. Die Landesoberkasse könnte auch bei der Erstellung von Übersichten zur Haushaltsrechnung und der Zusammenfassung von Ressortbeiträgen mitwirken. Sollten künftig Aufgaben des Statistischen Landesamts übernommen werden, müsste geprüft werden, welcher Personalbedarf hierfür besteht und welche Stelleneinsparungen beim Statistischen Landesamt realisierbar sind.

2.1.4 Zusammenfassung des Personalbedarfs

Wird den Vorschlägen des Rechnungshofs zur Vereinfachung der Arbeitsabläufe sowie zur Straffung der Organisation gefolgt und werden die durch EKV-RLP möglichen Verbesserungen umgesetzt, können von den 189,5 in die Prüfung einbezogenen besetzten Stellen insgesamt 94,5 Stellen abgebaut werden. Hierdurch lassen sich die Personalkosten um insgesamt 6,5 Mio. € jährlich⁹ vermindern.

⁹ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2012 der Oberfinanzdirektion Koblenz.

Die entbehrlichen Stellen verteilen sich wie folgt auf die Landeskassen:

Landeskasse	in die Prüfung einbezogene Stellen	entbehrliche Stellen	bisher zugestandene Stelleneinsparungen
Landesoberkasse	93,5	58,5	42,5
Landesjustizkasse	75,0	26,5	11,0
Landeshochschulkasse	14,0	7,5	3,0
Landeshauptkasse	7,0	2,0	
Insgesamt	189,5	94,5	56,5

Kurzfristig könnten 53,5 Stellen und mittelfristig 41 Stellen abgebaut werden. Davon entfallen 7,5 Stellen auf den gehobenen Dienst, 86 Stellen auf den mittleren Dienst und 1 Stelle auf den einfachen Dienst⁷.

Die geprüften bzw. die zuständigen Stellen halten bei den Landeskassen insgesamt nur 56,5 Stellen für einsparbar⁸.

Nach Auffassung der Oberfinanzdirektion Koblenz ist der vom Rechnungshof für die Landesoberkasse angesetzte Aufwand für die Abwicklung der Kassengeschäfte zu niedrig. Unter der Voraussetzung, dass die von ihm angenommenen mittleren Bearbeitungszeiten mit dem EKV-RLP realisierbar seien, die bei der Arbeitskräfteberechnung angesetzten Fallzahlen Bestand hätten und die Einzahlungen zu 80 % automatisiert gebucht werden könnten, seien insgesamt 42,5 Stellen einsparbar.

Das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sowie das Oberlandesgericht halten nur rund 11 Stellen bei der Landesjustizkasse für entbehrlich. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass eine Vereinfachung der Arbeitsabläufe im Aufgabengebiet Zahlungsverkehr nur zu erzielen sei, wenn künftig alle Einzahlungsdatensätze über EKV-RLP eingelesen werden könnten. Zudem habe der Rechnungshof mittlere Bearbeitungszeiten für verschiedene Tätigkeiten zu niedrig bemessen.

Die Landeshochschulkasse hält bei den derzeitigen organisatorischen Rahmenbedingungen die Einsparung von 3 Stellen für möglich. Im Übrigen bleibe abzuwarten, ob die vom Rechnungshof mit der Einführung des EKV-RLP erwarteten Optimierungen tatsächlich eintreten. Je nach Verbesserung der Rahmenbedingungen könnte dann sukzessive ein weiterer Stellenabbau erfolgen. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat sich dieser Stellungnahme angeschlossen.

Das Ministerium der Finanzen hat sich in seiner Stellungnahme zum Personalbedarf der Landeshauptkasse nicht näher geäußert.

Der Rechnungshof merkt zu den vorliegenden Äußerungen an, dass der Berechnung des Personalbedarfs abgestimmte Fallzahlen zugrunde liegen. Bei den mittleren Bearbeitungszeiten wurden teilweise die Annahmen der geprüften Stellen übernommen und ggf. um Erfahrungswerte anderer Landeskassen ergänzt oder Arbeitsplatzbeobachtungen durchgeführt. Bei der Bemessung des Personalbedarfs hat der Rechnungshof alle Aufgaben, die zum Zeitpunkt der Prüfung wahrzunehmen waren, einbezogen. Im Zusammenhang mit der Einführung des EKV-RLP hat der Rechnungshof nur Personaleinsparungen berücksichtigt, die auf der Grundlage der bereits bestehenden Programmversion und dem Feinkonzept absehbar und quantifizierbar waren. Darüber hinaus wurden Erfahrungswerte aus bereits etablierten elektronischen Kassenvorfahren herangezogen.

Im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren sollten bei den Stellen, deren Einsparung bisher zugestanden wurde, kw-Vermerke ("künftig wegfallend") angebracht werden¹⁰. Im Übrigen sollten die darüber hinausgehenden aufgezeigten Möglichkeiten zum Stellenabbau in ein vom Ministerium der Finanzen angekündigtes "Konzept für die künftige Kassenlandschaft in Rheinland-Pfalz" einbezogen und möglichst vollständig umgesetzt werden.

2.2 Künftig nur noch eine Landeskasse erforderlich

Der Personalbedarf der Landeskassen wird sich künftig - wie dargestellt - erheblich vermindern. Die Landeshauptkasse und die Landeshochschulkasse werden bei der Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs personell so klein, dass eine zweckmäßige und wirtschaftliche Aufgabenerledigung organisatorisch nicht mehr sichergestellt werden kann.

Der Rechnungshof hat daher angeregt, die vier Landeskassen an einem Standort zu einer zentralen Landeskasse zusammenzuführen. Hierdurch würden sich insbesondere folgende Vorteile ergeben:

- Der Aufwand für die Leitung der Kassen und der Aufgabengebiete verringert sich.
- Zentrale Aufgaben, wie z. B. das Bearbeiten von Personal-, Organisations- und Haushaltsangelegenheiten oder die Administration der IT-Verfahren, können zusammengefasst und mit weniger Aufwand erledigt werden.
- In den entstehenden größeren Organisationseinheiten können die Bediensteten gleichmäßiger ausgelastet werden.
- Zentrale Dienste, wie z. B. Post- und Botendienst, Pforte, Materialverwaltung, müssen nur noch an einem Standort wahrgenommen werden.

Bei einer Zusammenlegung der Landeskassen können zusätzlich 14,5 besetzte Stellen abgebaut werden. Hierdurch lassen sich die Personalkosten um weitere 1,2 Mio. € jährlich⁹ senken.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, unter seiner Federführung solle eine ressortübergreifende Projektgruppe "Kassenorganisation" eingerichtet werden. Aufgabe dieser Projektgruppe sei es u. a., das "Konzept für die künftige Kassenlandschaft in Rheinland-Pfalz" zu erstellen. Dabei seien Zusammenlegungsmöglichkeiten und die Frage des Standortes zu prüfen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die von den Hochschulen verwendeten Buchungsprogramme anzupassen und die elektronische Schnittstelle zu IRM@ zu aktualisieren,
- b) die vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Straffung der Aufbauorganisation der Landesoberkasse zu untersuchen,
- c) zu prüfen, ob die vier Landeskassen an einem zentralen Standort zu einer Landeskasse zusammengefasst werden können.

¹⁰ Vgl. § 21 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, und Nr. 2 zu § 21 VV-LHO.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Geschäftsprozesse in den Landeskassen insbesondere im Hinblick auf die Einführung von EKV-RLP optimiert werden,
- c) im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren bei den besetzten Stellen, deren künftige Einsparung bisher zugestanden wurde, kw-Vermerke auszubringen,
- d) die aufgezeigten Möglichkeiten zum Stellenabbau sowie zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation der Landeskassen in das "Konzept für die künftige Kassenlandschaft in Rheinland-Pfalz" einzubeziehen und möglichst vollständig umzusetzen.

Nr. 10

**Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"
- stringentere Regelungen für die Wirtschaftsführung und Neubewertung der Finanzbeziehungen zum Land erforderlich -**

Der Landesbetrieb überschritt in mehreren Fällen in seinen Wirtschaftsplänen veranschlagte Ausgabeansätze erheblich. Hierzu trugen auch neue Baumaßnahmen und Mehraufwendungen bei den Bauinvestitionen bei. Nachträge zu den Wirtschaftsplänen waren nicht erstellt worden. Eine zeitnahe Unterrichtung des Landtags unterblieb.

Der Landesbetrieb verschuldet sich zunehmend am Kreditmarkt. Bis 2020 wird die Gesamtverschuldung voraussichtlich auf fast 1 Mrd. € steigen.

Von dem Landesbetrieb erzielte Umsatzerlöse und daraus resultierende Gewinne waren im Wesentlichen nicht auf erwerbswirtschaftliche Betätigungen, sondern auf eine vorteilhafte Gestaltung von Finanzierungsbedingungen zurückzuführen.

Regelungen zur Fachaufsicht und zur baufachlichen Prüfung waren unklar und teilweise nicht schlüssig.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Gründung des Landesbetriebs war nicht durchgeführt worden. Eine hinreichende Evaluation fand seitdem nicht statt.

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz wurde mit Wirkung ab dem 1. Januar 1998 der Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" (Landesbetrieb LBB)¹ errichtet. Ihm wurden die ehemaligen Staatsbauämter Diez, Idar-Oberstein, Kaiserslautern, Koblenz, Landau, Mainz und Trier, die Landesvermögens- und Bauabteilung sowie die Vorprüfungsstelle Landesbau der Oberfinanzdirektion Koblenz zugeordnet. Sitz des Landesbetriebs ist Mainz. Die ehemaligen Staatsbauämter werden als Niederlassungen geführt.

Der Landesbetrieb ist ein rechtlich unselbstständiger, abgesonderter Teil der Landesverwaltung, dessen Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist². Er wird nach kaufmännischen und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt und dient auch gemeinwohlorientierten Zwecken.

Zweck des Landesbetriebs ist die Verwaltung, Verwertung und Bewirtschaftung des Immobilienvermögens des Landes. Er betreute im November 2012 rund 1.750 Gebäude, für die überwiegend von Landesbehörden Nutzungsentgelte gezahlt wurden. Darüber hinaus ist der Landesbetrieb für die Planung und Durchführung eigener Baumaßnahmen sowie von Bauvorhaben des Landes, des Bundes, der NATO, der Gaststreitkräfte sowie Dritter zuständig.

¹ Organisationsverfügung des Ministeriums der Finanzen vom 6. November 1997 (MinBl. S. 502), zuletzt geändert durch Verfügung vom 16. Februar 2009 (MinBl. S. 69). Mit Bekanntmachung des Ministeriums vom 26. März 2012 wurde die Organisationsverfügung neu gefasst (MinBl. S. 159).

² Nr. 1.1 zu § 26 VV-LHO.

Der Rechnungshof hat die finanziellen Beziehungen zwischen dem Kernhaushalt des Landes und dem Landesbetrieb geprüft. Die Wirtschaftsführung des Landesbetriebs wurde stichprobenweise in die Prüfung einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

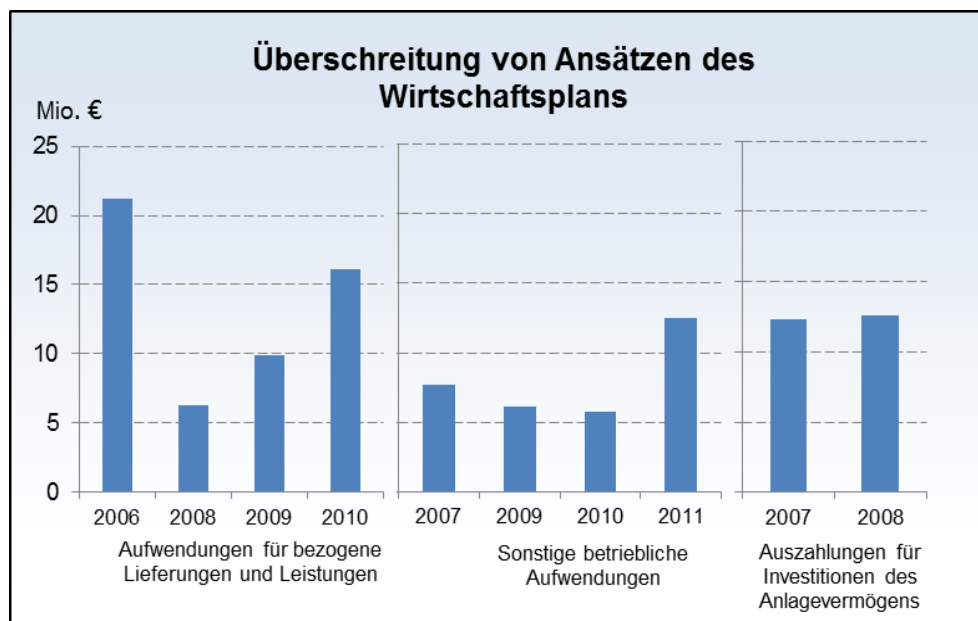
2.1 Wirtschaftsführung - erhebliche Abweichungen vom Wirtschaftsplan

Die Wirtschaftsführung des Landesbetriebs erfolgt auf der Grundlage eines Wirtschaftsplans, der vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres aufzustellen und mit dem Ministerium der Finanzen abzustimmen ist. Dem Verwaltungsrat des Landesbetriebs obliegt die Genehmigung des Wirtschaftsplans³. Dieser - bestehend aus Erfolgs- und Finanzplan - wird in den vom Landtag zu beschließenden Haushaltsplan des Landes aufgenommen. Ihm wird eine Übersicht über die Abwicklung der Bauinvestitionen beigefügt, in der die Baumaßnahmen einschließlich der jeweiligen Gesamtbaukosten und der auf die einzelnen Jahre entfallenden Bauausgaben dargestellt werden⁴.

Nach den Erläuterungen in den Haushaltsplänen des Landes sind die Wirtschaftspläne des Landesbetriebs verbindlich. Planabweichungen bedürfen der Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums⁵.

Zur Ausführung des Wirtschaftsplans wurde Folgendes festgestellt:

- Im Vollzug wich der Landesbetrieb teilweise erheblich von Ansätzen sowohl im Erfolgsplan als auch im Finanzplan ab, ohne dass zuvor Nachträge zu den Wirtschaftsplänen erstellt worden waren.



Das Diagramm zeigt die Höhe der Überschreitungen von Ansätzen der Wirtschaftspläne.

³ Nrn. 5 und 7 der Organisationsverfügung vom 26. März 2012.

⁴ Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 20 Hochbaumaßnahmen des Landes, Bauunterhaltung und allgemeiner Grunderwerb.

⁵ Kapitel 12 20 Titelgruppe 72 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung". Erhebliche Abweichungen von den Bauunterlagen (wesentliche Änderungen der Baumaßnahme oder Kostenüberschreitung um mehr als 15 % oder um mehr als 500.000 €) bedürfen bei einzeln veranschlagten Baumaßnahmen der vorherigen Einwilligung des Landtags (vgl. hierzu auch Fußnote 10).

Beispielsweise wurden die Ansätze der Position "Aufwendungen für bezogene Lieferungen und Leistungen" 2006 um mehr als 21 Mio. € und 2010 um mehr als 16 Mio. € überschritten. Ansätze der Position "Auszahlungen für Investitionen des Anlagevermögens" wurden 2007 und 2008 um jeweils mehr als 12 Mio. € überschritten.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass im Kernhaushalt für über- und außerplanmäßige Ausgaben eine Betragsgrenze von 5 Mio. € zu beachten ist, bei deren Überschreitung ein Nachtragshaushaltsgesetz erforderlich wird. Im Übrigen bedürfen diese Ausgaben der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen, die - auch im Hinblick auf den grundsätzlichen Vorrang des Budgetrechts des Parlaments - nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden darf⁶. Auch für die mit Landesbetrieben vergleichbaren kommunalen Eigenbetriebe sind gesetzliche Festlegungen⁷ getroffen, in welchen Fällen der Wirtschaftsplan unverzüglich zu ändern ist.

- Das Ministerium erteilte von 2004 bis September 2010 in 19 Fällen unterjährig seine Einwilligung zur Durchführung von Maßnahmen, die nicht in der Übersicht über die Abwicklung der Bauinvestitionen enthalten waren, oder zu Mehrausgaben⁸ gegenüber den in der Übersicht angesetzten Kosten führten. Diese Fälle mit Gesamtbaukosten von mehr als 98 Mio. € wurden überwiegend in die Übersichten nachfolgender Wirtschaftsjahre aufgenommen.

In den Antragsunterlagen des Landesbetriebs war eine besondere Dringlichkeit und Unabweisbarkeit der Projekte überwiegend nicht nachgewiesen. Außerdem wurde der Landtag über die Einwilligungen des Ministeriums nicht oder nicht zeitnah unterrichtet.

Führen Kostenüberschreitungen zu über- oder außerplanmäßigen Ausgaben, stellt sich die Frage nach einem Nachtrag zum Wirtschaftsplan⁹.

Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz sowie im Hinblick auf eine möglichst einheitliche Verfahrensweise hat der Rechnungshof die Erarbeitung eines Regelwerks für alle Landesbetriebe empfohlen. In diesem sollten insbesondere Festlegungen zu dem Erfordernis von Nachträgen zu den Wirtschaftsplänen, den Voraussetzungen für die Einwilligung des Ministeriums zu Abweichungen von dem Wirtschaftsplan und den zugrunde liegenden Bauinvestitionen sowie einer zeitnahen Unterrichtung des Landtags getroffen werden.

Das Ministerium hat erklärt, es habe sich bei seinen Zustimmungen immer im Einklang mit dem vom Rechnungshof genannten Haushaltsvermerk gesehen. Gleichwohl werde anerkannt, dass eine Zustimmung in allen Fällen ohne jegliche Kostengrenze sehr weit gehe. Die in den Raum gestellte Kostengrenze von 5 Mio. € für die Erstellung eines Nachtrags sei dabei durchaus überlegenswert. In künftigen Wirtschaftsplänen solle, vergleichbar einem Deckungsvermerk, eine Überschreitung von Ausgabepositionen bei entsprechenden Mehreinnahmen zugelassen werden. Bei den Abweichungen von den Übersichten über die Abwicklung

⁶ Art. 119 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 und §§ 33, 37, 38 und 54 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1, sowie § 4 Landeshaushaltsgesetz in der jeweiligen Fassung. Vgl. auch Nr. 2.4.1 der Verwaltungsvorschrift des Ministers der Finanzen vom 7. März 2012 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2012 (MinBl. S. 146).

⁷ § 15 Abs. 3 Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung (EigANVO) vom 6. Oktober 1999 (GVBl. S. 373), BS 2020-1-10.

⁸ Aus Gründen der Vereinfachung wird in diesem Beitrag von einer Unterscheidung zwischen Ausgaben und Aufwendungen abgesehen.

⁹ § 54 Abs. 1 LHO und Nr. 1.2 zu § 54 VV-LHO.

der Bauinvestitionen handele es sich um Ausgaben, die - mit Ausnahme des Jahres 2008 - jeweils im Rahmen der veranschlagten "Auszahlungen für Investitionen des Anlagevermögens" erfolgt seien. Im Übrigen seien kürzlich zwei Zustimmungen des Haushalts- und Finanzausschusses eingeholt worden¹⁰. Die Erarbeitung eines einheitlichen Regelwerks für alle Landesbetriebe werde zugesagt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Ansatz "Auszahlungen für Investitionen des Anlagevermögens" auch 2007 deutlich überschritten wurde.

2.2 Neubewertung der finanziellen Beziehungen notwendig

Der "Konzern Land" muss nach dem Konsolidierungsszenario der Landesregierung bis 2020 zum Abbau des strukturellen Defizits Konsolidierungsbeiträge von rund 1,6 Mrd. € erwirtschaften. Davon entfällt auf den Landesbetrieb ein Beitrag von mehr als 100 Mio. €¹¹. Die Konsolidierungsbemühungen sollten auch zum Anlass genommen werden, die finanziellen Beziehungen zwischen Kernhaushalt und Landesbetrieb neu zu bewerten. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Vermögensübertragungen und "Gesellschafterdarlehen"

Gebäude und Liegenschaften des Landes wurden im Wesentlichen in drei Tranchen nach vorheriger gutachtlicher Bewertung in das wirtschaftliche Eigentum des Landesbetriebs übertragen. Zugleich räumte das Land dem Landesbetrieb Gesellschafterdarlehen¹² ein, allerdings nicht zum vollen Wert des überlassenen Vermögens:

Vermögensübertragungen	Bilanzansatz der Vermögensübertragung	Darlehenshöhe	Anteile
	Mio. €		
Gründung des Landesbetriebs (1999)	845	511	60,5 %
Justizvollzugsanstalten (2002)	132	43 ¹³	32,6 %
Hochschulen (2007)	1.032	640	62,0 %
Summe	2.009	1.194	59,4 %

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind der volle Wert des abgegebenen Vermögens und die Aufwendungen stets zu erstatten, wenn Landesbetriebe beteiligt sind. Damit soll die Trennung der Vermögensmassen aufrecht erhalten werden¹⁴.

¹⁰ Landtagsvorlagen 16/1561 und 16/1905. Im Jahr 2012 holte das Ministerium der Finanzen "die erforderliche Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses" zur Fortschreibung der "Bauliste" des Landesbetriebs ein.

¹¹ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2011-2016, S. 44 und 45.

¹² Mangels liquider Mittel konnte der Landesbetrieb den Wert des ihm übertragenen Vermögens dem Land nicht erstatten. Deshalb wurden als Verbindlichkeiten Gesellschafterdarlehen in die Bilanz eingestellt.

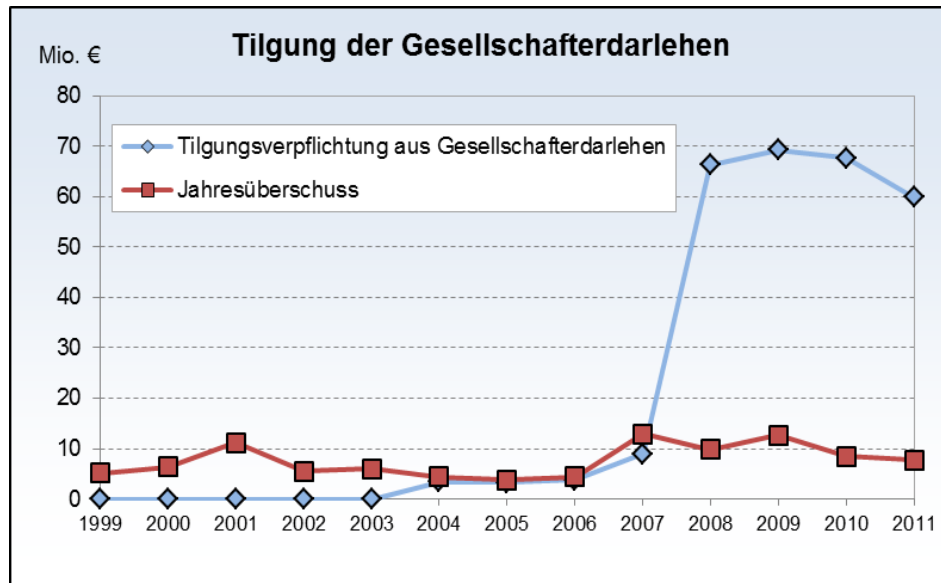
¹³ Das 2002 in die Bilanz eingestellte Gesellschafterdarlehen wurde im Folgejahr in einen "Passiven Rechnungsabgrenzungsposten" umgewandelt. Dieser wird seither jährlich ertragswirksam aufgelöst.

¹⁴ Vgl. § 61 Abs. 3 Satz 1 LHO sowie § 63 Abs. 3 und 5 LHO, Nr. 4.3 zu § 64 VV-LHO. Vgl. auch Güntzel, Kommentar zu § 61 Abs. 3 BHO - Interne Verrechnungen, Sonderregelung für Bundesbetriebe und Sondervermögen, Randnummer 10, in Heuer/Engels/Eibelshäuser, Haushaltsrecht.

- Tilgung von Gesellschafterdarlehen

Das im Zusammenhang mit der Gründung des Landesbetriebs gewährte Gesellschafterdarlehen wird seit 2004 jährlich in Höhe des Jahresüberschusses getilgt. Über die Höhe der Tilgung des mit der Übertragung des Hochschulvermögens bereitgestellten Gesellschafterdarlehens wird nach den Angaben des Ministeriums bei der Aufstellung des jeweiligen Haushalts unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen entschieden; ein Tilgungsplan existiert nicht. Ende 2011 bestand eine Restschuld von insgesamt 868 Mio. €.

Seit 2008 reichten die Jahresüberschüsse des Landesbetriebs nicht mehr aus, die vom Land geforderten Tilgungsleistungen ohne neue Schulden am Kreditmarkt zu erbringen:

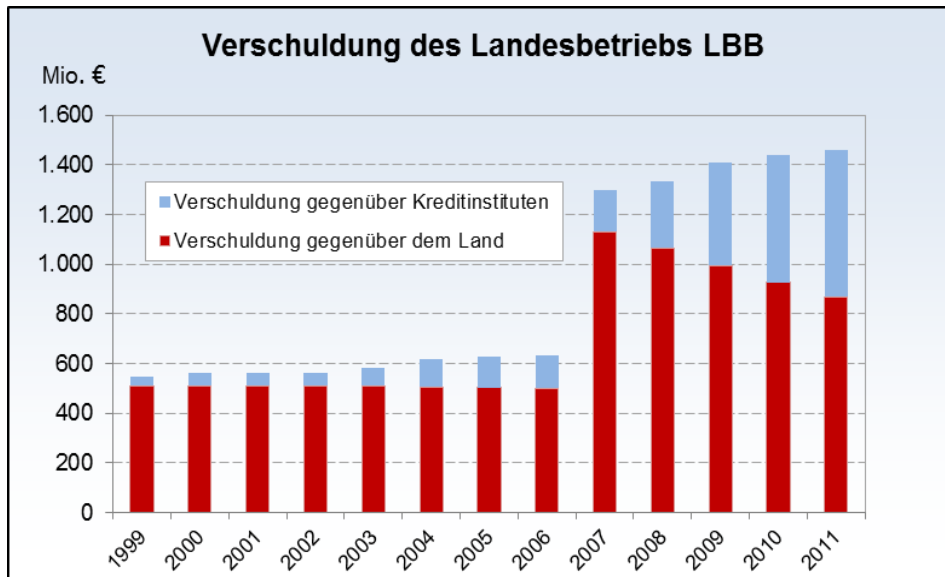


Das Diagramm zeigt, dass die Aufwendungen des Landesbetriebs für die Tilgung von Gesellschafterdarlehen seit 2008 seine Jahresüberschüsse übersteigen. Der Anstieg der Tilgungsverpflichtungen resultiert aus der Übertragung des Hochschulvermögens und des damit eingeräumten Gesellschafterdarlehens.

Faktisch findet eine Umschuldung zwischen Gesellschafterdarlehen und Krediten am Kreditmarkt statt¹⁵. Letztere beliefen sich Ende 2011 auf 594 Mio. € und werden bis Ende 2020 voraussichtlich auf nahezu 1 Mrd. € steigen¹⁶.

¹⁵ Die Verbindlichkeiten des Landesbetriebs beliefen sich Ende 2011 auf 1.495 Mio. €. Davon entfielen 1.462 Mio. € auf Gesellschafterdarlehen und Schulden am Kreditmarkt sowie 33 Mio. € auf sonstige Lieferungen und Leistungen.

¹⁶ Der Ermittlung der Verschuldung wurden die in dem Wirtschaftsplan 2013 veranschlagten sowie die in dem aktuellen Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz und in der Langfristprojektion angesetzten Netto-Kreditaufnahmen zugrunde gelegt.



Das Diagramm zeigt, dass zwischen den Gesellschafterdarlehen und den Darlehen am Kreditmarkt eine Umschuldung stattfindet.

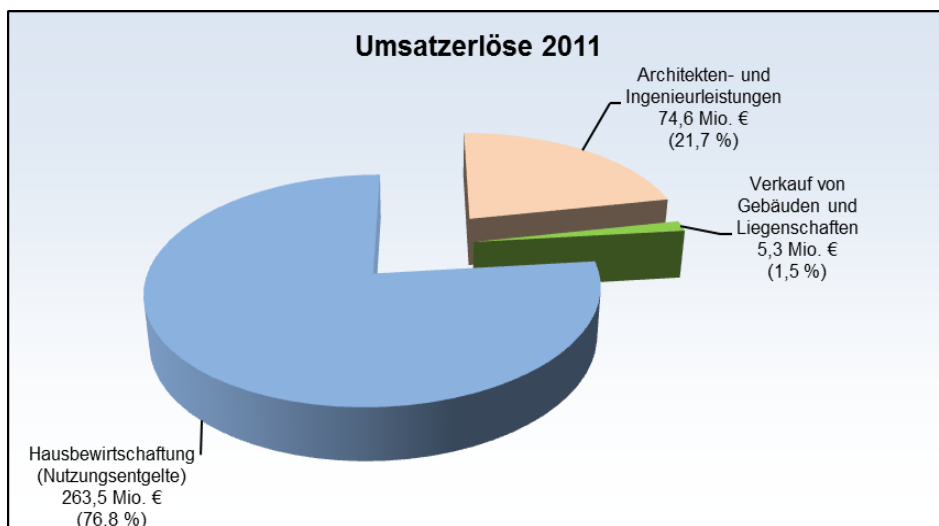
Es würde zur Verbesserung der Transparenz und zur Planungssicherheit beitragen, wenn für die Gesellschafterdarlehen Tilgungspläne erstellt würden.

- Zinszahlungen

Die Gesellschafterdarlehen wurden seit 2002 mit 5 % verzinst. Eine Anpassung der Zinssätze an die Entwicklung auf dem Kreditmarkt wurde nicht vorgenommen. So lagen z. B. die Zinsen für Pfandbriefe mit einer Laufzeit von 10 Jahren teilweise erheblich unter dem vom Land geforderten Zinssatz.

- Umsatzerlöse

Im Jahr 2011 erzielte der Landesbetrieb Umsatzerlöse von mehr als 343 Mio. €. Diese setzten sich wie folgt zusammen:



Das Diagramm zeigt, dass der größte Teil der Umsatzerlöse 2011 aus Nutzungsentgelten resultierte.

Der überwiegende Teil der Umsatzerlöse ergab sich durch Zahlungen von Nutzungsentgelten durch das Land im Rahmen der Hausbewirtschaftung. Das Land hatte seinen Raum- und Flächenbedarf sowie seinen Bedarf an Bauleistungen und baufachlichen Dienstleistungen beim Landesbetrieb zu decken.

Teilweise waren dabei über das Niveau der Marktmieten hinausgehende "Kostenmieten" mit dem Landesbetrieb vereinbart. Insoweit war der Erfolg seiner Tätigkeit, die erwerbswirtschaftlich und nach marktorientierten Grundsätzen ausgerichtet sein sollte², bereits durch die Gestaltung der vorgenannten Finanzierungsbedingungen¹⁷ gesichert. Dies sollte auch bei der Bewertung der Veröffentlichungen von Geschäftsergebnissen berücksichtigt werden¹⁸.

Das Ministerium hat erklärt, die Finanzbeziehungen zwischen Land und Landesbetrieb würden derzeit im Rahmen der Konsolidierungsbemühungen des Landes überprüft. In diese Prüfung würden die vom Rechnungshof dargelegten Punkte einbezogen.

2.3 Fachaufsicht - klare Vorgaben erforderlich

Die Fachaufsicht über den Landesbetrieb obliegt dem Ministerium. Festlegungen hierzu waren allerdings in unterschiedlichen Regelwerken (Leitlinien über die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Landesbetrieb LBB vom 7. April 2006, Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz - RLBau -) nicht eindeutig und teilweise widersprüchlich gestaltet. Insbesondere war nicht sichergestellt, dass Bauunterlagen baufachlich geprüft und Bauplanungen im Interesse einer für das Land wirtschaftlichen Immobiliennutzung optimiert wurden. So war z. B. in den RLBau festgelegt, dass das Ministerium Bauunterlagen ohne baufachliche Prüfung baufachlich genehmigt und die Kosten festsetzt. Die Verwaltungspraxis war uneinheitlich. Teilweise wurden baufachliche Prüfungen durchgeführt.

Ein Verzicht auf die baufachliche Prüfung kann sich, wie Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs zeigen, nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit der Planung und Realisierung von Baumaßnahmen auswirken.

Das Ministerium hat erklärt, die Leitlinien über die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium und dem Landesbetrieb würden aufgehoben. Ziel bei der anstehenden Überarbeitung der RLBau sei es, ein umfassendes und praktikables Regelwerk zu schaffen. Dabei werde der baufachlichen Prüfung ein besonderer Stellenwert eingeräumt. Die Verfahrenshinweise und die Prüfungsinhalte würden mit dem Rechnungshof abgestimmt.

2.4 Evaluation geboten

Anlass für die zum 1. Januar 1998 erfolgte Neuorganisation der Liegenschafts- und Baubetreuung waren stetig sinkende Bauausgaben vor allem im Bundesbau, ein zu hoher Personalbestand, das Fehlen einer einheitlichen und zentralen Liegenschaftsverwaltung und -verwertung, eine unwirtschaftlich organisierte Gebäudebewirtschaftung und mangelndes Verantwortungsbewusstsein für die teure "Ressource Fläche" durch die Nutzer¹⁹.

¹⁷ Einem internen Vermerk des Ministeriums aus dem Jahr 2008 zufolge diene das Gesellschafterdarlehen als Stellgröße, um den Landesbetrieb bei Gründung wirtschaftlich auf ein ausgeglichenes Ergebnis "einzustellen". Daneben sollten die Gesellschafterdarlehen als Instrument für eine - falls erforderlich - aktive Bilanz- und Ergebnissteuerung (durch Zinssatz, Tilgungsleistungen oder Teilverzicht auf das Darlehen) beim Landesbetrieb dienen.

¹⁸ Nach der Veröffentlichung des Ministeriums der Finanzen vom 18. September 2012 hat der Landesbetrieb auch 2011 ein erfolgreiches Geschäftsjahr verzeichnet und einen Jahresüberschuss von rund 7,7 Mio. € erzielt. "Damit konnte an die erfolgreichen Vorjahre angeknüpft werden." In dem Kundenjournal Eck.Punkt 1/2008 "10 Jahre Landesbetrieb LBB" wird darauf hingewiesen, dass Kennzahlen, wie z. B. der auf hohem Niveau liegende durchschnittlich erwirtschaftete Gewinn von 7 Mio. € jährlich, die wachsende Leistungsfähigkeit des Landesbetriebs belegen.

¹⁹ Tischvorlage zur Pressekonferenz des Ministeriums der Finanzen zum Beschluss der Landesregierung zur Überleitung der Staatsbauämter in eine private Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft (LBB), 15. Oktober 1997, S. 3; Konzeption zur Liegenschafts- und Baubetreuung, Stand: 27. August 1996, S. 1 bis 2.

Die mit der Auslagerung von Aufgaben aus dem Kernhaushalt verfolgten Ziele wurden nur allgemein beschrieben. Hierzu zählten beispielsweise eine bessere Auslastung des vorhandenen Personals, die Verringerung der Schuldenlast des Landes, die Steigerung der Wirtschaftlichkeit bei Planung und Bau sowie die Schaffung eines Kostenbewusstseins bei den Mietern und von Anreizen für einen sorgsamen Umgang mit Mietflächen²⁰.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war vor der Gründung des Landesbetriebs nicht durchgeführt worden.

Eine Arbeitsgruppe des Ministeriums und des Landesbetriebs führte 2005/2006 eine "Positionsbestimmung" durch. In dem Abschlussbericht hierzu wurden Ziele für die strategische Steuerung des Landesbetriebs formuliert und Vorschläge für Optimierungen gemacht. Notwendigkeiten für Verbesserungen sah die Arbeitsgruppe insbesondere beim Qualitätsmanagement, bei der Wirtschaftlichkeit, der Kostenermittlung sowie bei der Überwachung von Projekten hinsichtlich Kosten, Terminen und Qualitäten. Eine Erfolgskontrolle²¹ unterblieb bisher.

Um Schwachpunkte zu erkennen sowie die Organisation und das Leistungsspektrum des Landesbetriebs künftig kontinuierlich zu verbessern, sollte eine Evaluation durchgeführt werden. Dabei sollte insbesondere untersucht werden,

- wie die Wirtschaftlichkeit von Planung, Bau und Nutzung von Gebäuden unter dem Gesichtspunkt der Nutzungskosten stärker optimiert werden kann,
- ob das Mieter-Vermieter-Modell in seiner derzeitigen Ausprägung das Kostenbewusstsein der Mieter in nennenswertem Umfang gefördert und zu einem wirtschaftlicheren Umgang mit der teuren "Ressource Fläche" geführt hat,
- ob dem Aufwand, der mit der Ermittlung, Vereinbarung und Erhebung von Nutzungsentgelten verbunden ist, ein adäquater, messbarer Nutzen gegenübersteht.

Vor dem Hintergrund des vom Ministerium zugesagten Regelwerks für die Landesbetriebe und der stärkeren Beteiligung des Landtags (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1 dieses Beitrags) könnte auch die Funktion des Verwaltungsrats in die Evaluation einbezogen werden.

Das Ministerium hat erklärt, nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sei es naheliegend und sachgerecht, durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen, ob eine Einrichtung in Form eines Landesbetriebs haushaltsmäßig gesondert geführt werden solle. Die Empfehlungen und Anregungen des Rechnungshofs im Zusammenhang mit einer durchzuführenden Evaluierung des Landesbetriebs würden berücksichtigt. Nach Einschätzung des Ministeriums sei der Verwaltungsrat grundsätzlich entbehrlich.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftige Entscheidungen über die Auslagerung von Aufgaben aus dem Landeshaushalt auf der Grundlage der Ergebnisse geeigneter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen werden.

²⁰ Konzeption zur Liegenschafts- und Baubetreuung, Stand: 27. August 1996, S. 1 bis 3.

²¹ Nr. 3 zu § 7 VV-LHO.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die finanziellen Beziehungen zwischen Kernhaushalt und Landesbetrieb unter Berücksichtigung der getroffenen Feststellungen neu zu bewerten,
- b) Regelungen zur Fachaufsicht eindeutig zu gestalten,
- c) darauf hinzuwirken, dass Bauunterlagen ordnungsgemäß geprüft und Bauplanungen auch unter dem Gesichtspunkt der Nutzungskosten wirtschaftlich optimiert werden,
- d) eine Evaluation des Landesbetriebs LBB vorzunehmen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Regelwerk für die Wirtschaftsführung aller Landesbetriebe zu erarbeiten, in dem insbesondere Festlegungen hinsichtlich der Notwendigkeit von Nachträgen zu den Wirtschaftsplänen, der Voraussetzungen für die Einwilligung des Ministeriums zu Abweichungen von den Wirtschaftsplänen und seinen Anlagen sowie einer zeitnahen Unterrichtung des Landtags getroffen werden.

**Nr. 11 Dienstsport in der Polizei
- Arbeitszeitgutschriften für nachgewiesene körperliche Mindestfitness nicht geboten -**

Polizeivollzugsbeamte erhielten Arbeitszeitgutschriften für den Nachweis der ohnehin zu erfüllenden sportlichen Mindestanforderungen. In den Jahren 2008 bis 2010 entsprachen diese Boni der durchschnittlichen Arbeitszeit von 21 Vollzeitkräften oder Personalkosten von 1,6 Mio. € jährlich.

Die statistischen Erhebungen ließen infolge von methodischen Fehlern keine Aussagen über die tatsächliche Beteiligung am Dienstsport zu.

1 Allgemeines

Von Polizeivollzugsbeamten wird eine Eigenverantwortung für ihre körperliche Fitness erwartet¹. Mit dem Dienstsport sollen die eigenständige körperliche Betätigung gefördert und die aktive Gesundheitsvorsorge unterstützt werden.

Polizeivollzugsbeamte können monatlich während ihrer Arbeitszeit vier Stunden Dienstsport betreiben. Für Sport-Leistungsabzeichen wurden zusätzlich Arbeitszeitgutschriften von bis zu 24 Stunden jährlich gewährt.

Der Rechnungshof hat bei der Polizei Rheinland-Pfalz die Ausübung des Dienstsports untersucht. Die Prüfung umfasste die Jahre 2007 bis 2010.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bonus für Selbstverständliches

Mit Wirkung vom 1. Juni 2007 trat die rheinland-pfälzische Sportrichtlinie ergänzend zu einem bundesweit gültigen Leitfaden zum polizeilichen Dienstsport in Kraft. Die körperliche Leistungsfähigkeit von Polizeivollzugsbeamten orientiert sich danach mindestens an den Anforderungen des Deutschen Sportabzeichens und des Rettungsschwimmabzeichens. Das Europäische Polizei-Leistungsabzeichen ist dem Deutschen Sportabzeichen gleichgestellt.

Für entsprechende Leistungsnachweise wurden 16 Stunden jährlich (Deutsches Sport- oder Europäisches Polizei-Leistungsabzeichen) bzw. 8 Stunden (Rettungsschwimmabzeichen) auf die Arbeitszeit angerechnet. In den Jahren 2008 bis 2010 beliefen sich die Arbeitszeitgutschriften auf insgesamt mehr als 103.400 Stunden. Im Durchschnitt entsprach dies der Arbeitszeit von 21 Vollzeitkräften oder Personalkosten von 1,6 Mio. € jährlich².

Im Hinblick auf die für den Dienstsport ohnehin zur Verfügung stehende Arbeitszeit und vor dem Hintergrund der erforderlichen Haushaltskonsolidierung erscheinen Arbeitszeitgutschriften für den Nachweis der Mindestanforderungen an die körperliche Fitness nicht geboten.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat mitgeteilt, das Anreiz- und Zielsystem der Dienstsportkonzeption werde modifiziert. Ab 2013 entfielen die Arbeitszeitgutschriften für die Sport-Leistungsabzeichen.

¹ Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21./22. Juni 2011 in Frankfurt am Main zu Nr. 11 "Grundposition des Deutschen Polizeisportkuratoriums (DPSK) zum Sport in der Polizei".

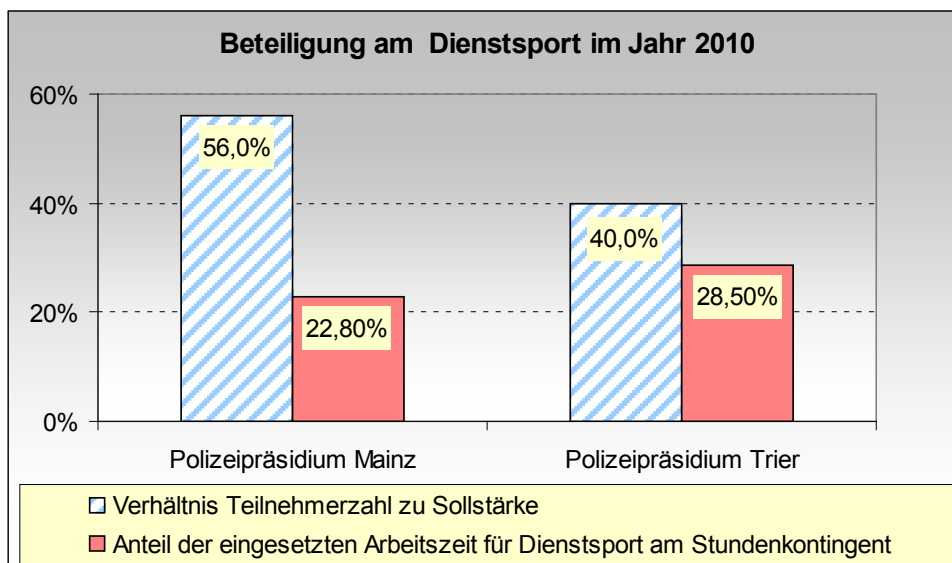
² Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2009 des Ministeriums der Finanzen.

2.2 Statistiken methodisch fehlerhaft

Die durchschnittliche Beteiligung am Dienstsport stieg nach den polizeilichen Statistiken zwischen 2008 und 2010 von 43 % auf 54 %. Zur Ermittlung des Beteiligungsgrads wurde die Teilnehmerzahl zu der Sollstärke der jeweiligen Polizeibehörde oder -einrichtung ins Verhältnis gesetzt.

Allerdings wurde für die Erhebung bereits die einmalige Ausübung von Dienstsport innerhalb eines Kalenderjahres als Beteiligung berücksichtigt. Mehrfache oder regelmäßige Teilnahmen führten zu keiner anderen Gewichtung. Erkenntnisse über die tatsächliche Beteiligung am Dienstsport ließen sich aus dieser Statistik nicht gewinnen.

Der Rechnungshof hat auf der Basis der IT-gestützten Zeiterfassung bei den Polizeipräsidien Mainz und Trier für 2010 den Anteil der tatsächlich für Dienstsport eingesetzten Arbeitszeit an dem hierfür insgesamt verfügbaren Stundenkontingent ermittelt. Dabei ergaben sich deutlich niedrigere Werte.



Das Diagramm verdeutlicht, dass die polizeilichen Statistiken, in denen die Zahl der Teilnehmer am Dienstsport zur Sollstärke ins Verhältnis gesetzt ist, keine Rückschlüsse auf die tatsächliche Beteiligung zulassen.

Auch die von Polizeivollzugsbeamten nachgewiesenen Sportabzeichen wurden seit dem Jahr 2008 statistisch erfasst, um unter anderem Entwicklungstendenzen zur Sportbeteiligung ableiten zu können. Dabei blieb unberücksichtigt, dass zum Teil mehrere Leistungsabzeichen durch eine Person vorgelegt wurden. Von den 2010 registrierten Leistungsabzeichen betraf dies beispielsweise bei den Polizeipräsidien Mainz und Trier jeweils mehr als 33 %.

Das Ministerium hat erklärt, mit der nunmehr landesweiten Einführung des Moduls Dienstsport im Verfahren POLIZEI ONLINE am 1. Juli 2012 würden die für eine Evaluation und Steuerung notwendigen Daten vorliegen. Die Nutzung des Verfahrens sei verbindlich, jede Teilnahme am Dienstsport werde darin personenbezogen erfasst. Damit sei sichergestellt, dass kumulierende Daten nicht mehr entstünden. Die statistischen Auswertungen würden künftig belastbare Ergebnisse über die tatsächliche Beteiligung am Dienstsport liefern. Über die Schaffung einer Schnittstelle der elektronischen Arbeitszeiterfassung werde im Rahmen der jährlichen Priorisierung anstehender EDV-Projekte entschieden.

2.3 Sportanlage der Bereitschaftspolizei in Mainz-Hechtsheim wegen schlechten Zustands geschlossen

Die Sportanlage der Bereitschaftspolizei Mainz-Hechtsheim - bestehend aus Fußballspielfeld, Aschebahn, Sprunggrube und Abwurfkreis - wurde im Sommer 2010 wegen ihres schlechten Zustands für den Sportbetrieb geschlossen. Die Bereitschaftspolizei, der Pflege und Betreuung der Anlage oblagen, hat dies mit personeller Überlastung und anderen Prioritäten in der Bewirtschaftung begründet. Bislang konnte für Dienstsport im Raum Mainz alternativ auf Sportanlagen der Universität Mainz zurückgegriffen werden.

Am Standort Mainz-Hechtsheim sollen künftig Polizei-Bewerber medizinisch untersucht werden und Sprach-/Schreib- sowie Konzentrations- und Fähigkeitsstrukturtests absolvieren. Bei ordnungsgemäßem Zustand der Sportanlage könnte dort auch die sportliche Eignungsprüfung der Bewerber durchgeführt und damit das Auswahlverfahren am Standort abgeschlossen werden.

Das Ministerium hat erklärt, mit dem Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung werde derzeit über Art, Umfang und Ausführung einer Sanierung verhandelt. Ein polizeilicher Bedarf werde am Standort Mainz ausschließlich für die Sanierung der Laufbahn gesehen. Das Spielfeld könnte als allgemeine Grünfläche erhalten und so auf eine aufwendige und kostenintensive Instandsetzung verzichtet werden. Der Landesbetrieb prüfe derzeit die Umsetzbarkeit insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf Arbeitszeitgutschriften für den Nachweis von Sport-Leistungsabzeichen zu verzichten,
- b) Statistiken, die Aufschluss über Sportbeteiligung oder körperliches Leistungsvermögen von Polizeivollzugsbeamten geben sollen, an einer geeigneten Methodik auszurichten,
- c) mit dem Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung Vereinbarungen über die künftige Nutzung und Instandsetzung der Sportanlage der Bereitschaftspolizei am Standort Mainz-Hechtsheim zu treffen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 12 Polizeiliche Bußgeldstellen
- deutliche Steigerung der Effizienz möglich -**

Bei den Bußgeldstellen der Polizeipräsidien entstanden infolge unzureichend automatisierter Arbeitsabläufe vermeidbare Personalkosten von mehr als 927.000 € jährlich. Außerdem waren die Möglichkeiten zur Verringerung der IT-Betriebskosten und weiterer Sachkosten noch nicht genutzt.

Im Jahr 2010 entfielen auf einen Mitarbeiter der polizeilichen Bußgeldstellen in Rheinland-Pfalz durchschnittlich 2.753 Fälle. Bei der empfohlenen Optimierung der Arbeitsabläufe können künftig pro Jahr 7.500 Fälle bearbeitet werden.

1 Allgemeines

Die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr¹ oblag grundsätzlich in Landkreisen den Kreisverwaltungen und in kreisfreien Städten den Polizeipräsidien. Seit dem 1. Januar 2013 sind hierfür allein die Polizeipräsidien zuständig². Verwarnungs- und Bußgelder fließen dem Landeshaushalt zu.

Aufgrund der Zuständigkeitsverlagerung von den Kreisverwaltungen auf die Polizeipräsidien rechnet das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur mit einer Steigerung des Fallaufkommens von rund 121.000 auf 456.000 Fälle pro Jahr.

Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund die Organisation und Aufgabenerfüllung der polizeilichen Bußgeldstellen bei den Polizeipräsidien geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ineffiziente Prozesssteuerung und Ablauforganisation

2.1.1 Personal- und Sachaufwand bei den Polizeipräsidien

Die Arbeitsabläufe in den polizeilichen Bußgeldstellen wurden durch die eingesetzte Software nicht hinreichend unterstützt. So waren Daten aus Ordnungswidrigkeitsanzeigen teilweise noch manuell in das elektronische Bearbeitungsverfahren einzugeben. Selbst die Polizeipräsidien, die seit März 2010 Daten automatisiert aus Geschwindigkeitsmessungen bezogen, mussten diese in aufwendigen Arbeitsschritten komprimieren oder einzelne Dateien dem Landesbetrieb Daten und Information zur weiteren Verarbeitung zuleiten. Zeitgemäße, bei den Kreisverwaltungen bereits eingesetzte Softwarelösungen verfügen über Schnittstellen, mit denen Daten und Fotos aus den Messungen übernommen und Informationen mit anderen Behörden wie der Justizverwaltung und dem Kraftfahrtbundesamt ausgetauscht werden können.

Auch die Zustellungsdaten der Bußgeldbescheide mussten noch manuell in das Verfahren eingepflegt werden.

¹ §§ 24, 24 a und 24 c Straßenverkehrsgesetz (StVG) vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

² § 8 Landesverordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts vom 12. März 1987 (GVBl. S. 46), zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. Juli 2012 (GVBl. S. 262), BS 923-3.

Auf die Dateneingaben entfielen bei den fünf Polizeipräsidien Arbeitszeitanteile von umgerechnet neun Vollzeitkräften oder Personalkosten von mehr als 517.000 € jährlich³.

Leistungsfähige Fachverfahren zur Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten lassen eine elektronische Aktenführung und Versendung von Akten zu. In den polizeilichen Bußgeldstellen mussten auch diese Arbeitsschritte manuell erledigt werden. Allein auf Registratur- und Ablagearbeiten sowie die Gewährung von Akteneinsicht entfielen Arbeitszeitanteile von nahezu 6,5 Vollzeitkräften oder Personalkosten von 410.000 € jährlich. Hinzu kommen Sachkosten für Archivflächen, die bei einer elektronischen Aktenführung nicht mehr im bisherigen Umfang benötigt würden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Ausschreibung eines neuen automatisierten Verfahrens für die Abwicklung von Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten sei veranlasst worden. In das Pflichtenheft seien alle Merkmale aufgenommen worden, die der Rechnungshof für ein leistungsfähiges und anwenderfreundliches Fachverfahren definiert habe, einschließlich einer elektronischen Aktenführung. Das Ausschreibungsverfahren sei inzwischen beendet, eine Vergabe stehe allerdings noch aus. Soweit durch eine elektronische Aktenführung Flächen entbehrlich würden, werde dies beim Raumbedarf berücksichtigt.

2.1.2 Fachanwendung und Anwendungsbetreuung

Dem Landesbetrieb Daten und Information oblag insbesondere die Bereitstellung des Programms, die Verarbeitung, Auswertung und Sicherung der von den Bußgeldstellen erfassten Daten sowie die Anwenderbetreuung. Die Leistungen wurden auf der Basis eines Vertrags zu einem zwischenzeitlich nicht mehr eingesetzten Verfahren erbracht. Ein aktueller schriftlicher Vertrag fehlte.

Die Ausgaben für diese Leistungen betrugen rund 77.000 € jährlich. Allein die Kreisverwaltung Ahrweiler, die bis 2008 entsprechende Dienste des Landesbetriebs nutzte, verringerte ihre jährlichen Ausgaben von rund 10.000 € durch einen Anbieterwechsel auf weniger als die Hälfte.

Das Ministerium hat erklärt, alle ausgeschriebenen Leistungen würden mit dem künftigen Softwarelieferanten und gegebenenfalls mit dem Landesbetrieb vertraglich im Detail abgesichert.

2.1.3 Messtechnik

Für Geschwindigkeitskontrollen wurden Geräte verschiedener Anbieter, unterschiedliche Messtechniken und mehrere Auswerteprogramme eingesetzt. Landesweit einheitliche Vorgaben hierzu fehlten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, bei der Geschwindigkeitsmesstechnik und Auswertesoftware würden einheitliche Lösungen angestrebt. Derzeit würden zur Geschwindigkeitsüberwachung sowohl digitale als auch analoge Geräte verwendet. Die zur Vereinheitlichung der Messtechnik und zu dem Betrieb einer Auswertungssoftware in Form einer zentralen Terminal-Server-Lösung erforderlichen Haushaltsmittel seien gegenwärtig nicht verfügbar. Gleichwohl sei das Ministerium um eine zeitnahe Umsetzung bemüht.

³ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2012 der Oberfinanzdirektion Koblenz.

2.2 Deutliche Steigerung der Bearbeitungszahlen möglich

Von den polizeilichen Bußgeldstellen in Rheinland-Pfalz wurden 2010 im Durchschnitt 2.753 Vorgänge pro Mitarbeiter bearbeitet. Die Bußgeldstellen einiger Kreisverwaltungen und anderer Länder, wie Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen, wiesen teilweise erheblich höhere Referenzwerte auf. Beispielsweise waren es bei der Zentralen Bußgeldstelle Hessen jährlich 9.000 Fälle pro Mitarbeiter. Neben der zentralen Organisation wurde diese Bearbeitungszahl durch eine weitgehende Automatisierung und elektronische Aktenführung ermöglicht.

Der Rechnungshof hat ausgehend von der Art (Verwarnungen, Bußgeldverfahren, sonstige Verfahren wie Unfälle, Sicherheitsleistungen) und Zahl der von den Polizeipräsidien und den Kreisverwaltungen 2010 bearbeiteten Verfahren ermittelt, welche Personalausstattung in Rheinland-Pfalz bei vergleichbaren Rahmenbedingungen erforderlich wäre. Dabei wurde den je nach Verfahrensart unterschiedlichen mittleren Bearbeitungszeiten durch Gewichtungsfaktoren Rechnung getragen. Beispielsweise wurde für ein Bußgeldverfahren die fünffache mittlere Bearbeitungszeit wie für ein Verwarnungsgeldverfahren angesetzt. Danach wären bei etwa 460.000 Fällen jährlich rund 62 Vollzeitkräfte erforderlich. Dies entspricht einer durchschnittlichen Bearbeitungszahl von fast 7.500 Fällen jährlich⁴ pro Mitarbeiter.

Das Ministerium hat seinen Planungen einen Anstieg des Fallaufkommens bis 2015 um fast 50 % auf 680.000 Vorgänge zugrunde gelegt. Es hat allerdings offen gelassen, woher sich eine derartige Steigerung ergeben soll. Rechnerisch ergäbe sich dann ein Personalbedarf von insgesamt rund 90 Vollzeitkräften.

Das Ministerium hat erklärt, im Zusammenhang mit der Kommunal- und Verwaltungsreform habe es eine Projektgruppe eingesetzt, um den Aufgabenübergang vorzubereiten und die damit verbundenen Verfahrensschritte zu definieren. Aufgrund deren Empfehlung beabsichtige es, eine Zentrale Bußgeldstelle als Organisationseinheit des Polizeipräsidiums Rheinpfalz mit Niederlassungen innerhalb der vier übrigen Polizeipräsidien einzurichten. Die Ausführungen und Berechnungen des Rechnungshofs zum künftigen Personaleinsatz hätten die Entscheidungsfindung maßgebend unterstützt und seien bei der Planung berücksichtigt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Fallbearbeitung wirtschaftlicher zu gestalten und dazu insbesondere die eingesetzte IT-Fachanwendung mit dem Ziel eines verminderten Personal-, Sach- und Raumbedarfs an den aktuellen Stand der Technik anzupassen,
- b) den Einsatz von Messtechnik landesweit zu regeln und eine einheitliche Auswertesoftware an zentraler Stelle vorzuhalten,
- c) den Personalbedarf der Bußgeldstelle mittelfristig an einer Pro-Kopf-Belastung von rund 7.500 Fällen jährlich auszurichten.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über das Ergebnis der eingeleiteten und vorgesehenen Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten und dabei auch den bis 2015 erwarteten Anstieg des Fallaufkommens schlüssig darzulegen.

⁴ Der Unterschied zu der Zahl der Fallbearbeitungen in Hessen resultiert aus der Zusammensetzung des dortigen Fallaufkommens.

Nr. 13

Landesstraßen

- fehlerhafte Einstufungen, redundante Netzbeziehungen, fortschreitender Substanzverzehr -

Rheinland-Pfalz hat im Vergleich der Flächenländer das zweitdichteste Landesstraßennetz. Die gesetzlichen Anforderungen an die Einstufung von Landesstraßen sind nicht immer erfüllt. In einem untersuchten Teilbereich des Landes trifft dies für 8 % des Straßennetzes zu. Folgen der unzutreffenden Klassifizierung sind vermeidbare Ausgaben des Landes für die Straßenunterhaltung und -instandsetzung.

Darüber hinaus gibt es für Straßenverbindungen alternative Wegeführungen, die für die Verkehrsteilnehmer häufig nur mit geringen oder keinen Umwegen verbunden sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Landesstraßennetz ausgedünnt werden kann.

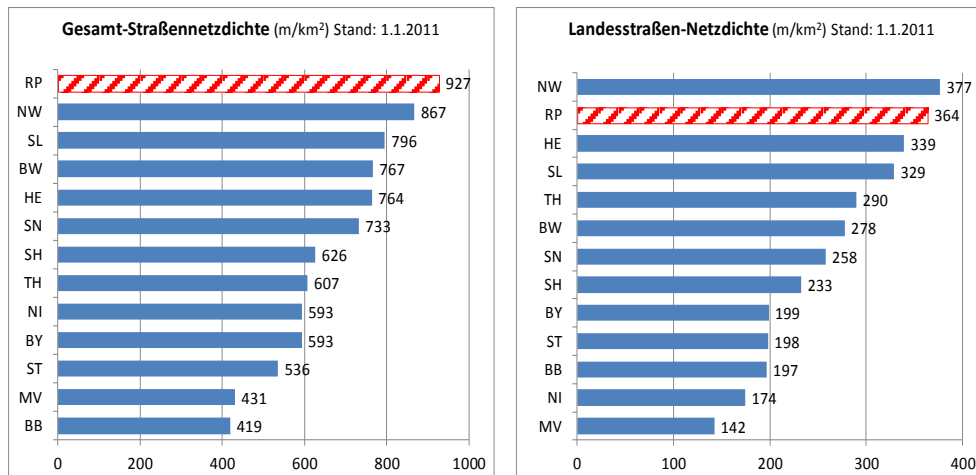
Die Bandbreite der allgemeinen Straßenzuweisungen an die Landkreise reichte 2011 von 4.200 € bis zu 7.600 € pro km Streckenlänge der Kreisstraßen bei jährlichen Unterhaltungskosten von durchschnittlich 5.000 €/km. Im Rahmen der notwendigen Neukonzeption des Straßennetzes sollten auch die Bemessung und Verteilung der allgemeinen Straßenzuweisungen überprüft werden.

1 Allgemeines

Nach dem Bundesfernstraßen- und dem Landesstraßengesetz werden öffentliche Straßen in Bundesfern-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen eingeteilt. Diese Einteilung ist auch maßgebend für die gesetzliche Zuweisung der Straßenbaulast, d. h. die Verpflichtung des jeweiligen Trägers, die Straßen zu unterhalten und verkehrssicher instand zu setzen.

Die Länge der Bundesfern-, Landes- und Kreisstraßen in Rheinland-Pfalz beträgt insgesamt 18.413 km¹. Im Ländervergleich hat Rheinland-Pfalz mit 927 m/km² das dichteste Straßennetz. Mit 7.229 km Landesstraßen - das sind 364 m/km² - verfügt Rheinland-Pfalz knapp hinter Nordrhein-Westfalen über das zweitdichteste Landesstraßennetz.

¹ Angaben des Landesbetriebs Mobilität: Straßenlängenverzeichnis der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen, Stand: 1. Januar 2012.



Die beiden Diagramme² zeigen, dass Rheinland-Pfalz mit 927 m/km² über das dichteste Straßennetz und mit 364 m/km² über das zweitdichteste Länderstraßennetz unter den Flächenländern verfügt³.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Falsch eingestufte Landesstraßen belasten den Landeshaushalt

Nach den landesrechtlichen Vorgaben werden die öffentlichen Straßen nach ihrer Verkehrsbedeutung, insbesondere unter Berücksichtigung ihrer raumordnerischen Funktion, in Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen eingeteilt. Als Landesstraßen sind Straßen definiert, „die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit den Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind“⁴.

Einstufungsmerkmale sind somit der Netzzusammenhang und die räumliche Funktion der Verkehrsbeziehungen. Während der Netzzusammenhang in der Regel anhand von Straßenkarten nachvollzogen werden kann, ist es vielfach schwierig, die raumordnerische Funktion einer Straße festzustellen. Diese wird hauptsächlich durch den Begriff "Durchgangsverkehr" bestimmt.

Nach der Rechtsprechung steht der Verwaltung bei der Beurteilung, welche Verkehrsbedeutung eine Straße hat und in welche Straßengruppe sie demzufolge einzustufen ist, weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum zu⁵. Allerdings fehlen praktikable Kriterien und hinreichend konkrete Abgrenzungsmerkmale zur Festlegung der Verkehrsfunktion und damit zur sachgerechten Einstufung.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof Prüfkriterien entwickelt, mit denen in Zweifelsfällen die Einstufung als Landesstraße überprüft werden kann. Dabei ist er wie folgt vorgegangen:

²

BW	Baden-Württemberg	HE	Hessen	SL	Saarland
BY	Bayern	MV	Mecklenburg-Vorpommern	SN	Sachsen
BE	Berlin	NI	Niedersachsen	ST	Sachsen-Anhalt
BB	Brandenburg	NW	Nordrhein-Westfalen	SH	Schleswig-Holstein
HB	Bremen	RP	Rheinland-Pfalz	TH	Thüringen
HH	Hamburg				

³ Statistisches Bundesamt, Genesis-Online Datenbank im Internet unter www-genesis.destatis.de.

⁴ § 3 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 2009 (GVBl. S. 280).

⁵ Zur Rechtsprechung - siehe z. B. Bogner, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz - Kommentar, Kommunal- und Schulbuch-Verlag, Wiesbaden, Stand Juni 2012, Kommentar zu § 3, S. 6 Nr. 2.4.

Zunächst wurden anhand von Straßenkarten alle Straßen, die erkennbar den Verbindungsfunktionsstufen II und III der Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN)⁶ entsprechen, unter Zugrundelegung eines großzügigen Maßstabs als Landesstraßen angesehen. Die Einstufung der verbleibenden Streckenabschnitte wurde geprüft. Um für diese die vorgegebenen gesetzlichen Einstufungsmerkmale⁴ präziser fassen zu können und die Einstufung zu objektivieren, hat der Rechnungshof folgende Prüfkriterien entwickelt⁷:

- (1) Länge / Lage des Streckenabschnitts lässt Durchgangsverkehr nicht zu,
- (2) Durchfahrtsverbot für öffentlichen (allgemeinen) Verkehr,
- (3) parallele Straßenführung,
- (4) keine gewichtige überörtliche Verbindungsfunktion,
- (5) kein gefahrloses Begegnen möglich,
- (6) Einschränkung der Benutzbarkeit,
- (7) sehr schlechter Zustand und kein Ausbau / keine Erneuerung innerhalb von zwei Investitionsperioden (insgesamt zehn Jahren).

Die Prüfkriterien wurden definiert und mit unterschiedlichen Wertigkeiten versehen in einem Beurteilungskatalog zusammengefasst. Hierzu wurde eine Handlungsanleitung erstellt. Damit ist es möglich, entsprechend vorausgewählte Streckenabschnitte hinsichtlich ihrer Einstufung als Landesstraße zu überprüfen. Sofern sich danach ergibt, dass Streckenabschnitte die Anforderungen an Landesstraßen nicht erfüllen, kann der Landesbetrieb Mobilität das Abstufungsverfahren einleiten.

⁶ FGSV Verlag, Köln; bekanntgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durch Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 21/2008 vom 28. Oktober 2008, VkB1. 2009, H. 4, S. 105-106.

Verbindungsfunktionsstufe II = überregionale Verbindung (Verbindung von Mittelzentren zu Oberzentren und zwischen Mittelzentren).

Verbindungsfunktionsstufe III = regionale Verbindung (Verbindung von Grundzentren zu Mittelzentren und zwischen Grundzentren).

⁷ Grundlage hierfür waren eine Auswertung von Literatur und Rechtsprechung (siehe z. B. Bogner, Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz - Kommentar, Kommunal- und Schulbuch-Verlag, Wiesbaden, Stand Juni 2012 und Kodal, Straßenrecht, 7. Auflage, 2010) sowie örtliche Erhebungen.

Anhand der Landesstraße (L) 452 bei Eisenberg wird exemplarisch die Vorgehensweise dargestellt.

Die rund 4,5 km lange L 452 verbindet die Gemeinden Kerzenheim und Ebertsheim. Sie verläuft in geringem Abstand und annähernd parallel zur Bundesstraße (B) 47. Der Durchgangsverkehr führt über die B 47, die unlängst als Ortsumgehung gebaut wurde.

Die L 452 verbindet lediglich zwei Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion⁸. Für den knapp 1 km langen Straßenabschnitt zwischen der L 449 und der K 78 in Kerzenheim ist die Benutzung der Straße für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t verboten.



In dem Beurteilungskatalog wurden folgende Eintragungen vorgenommen:

Beurteilungskatalog für Landesstraßen		
Prüfkriterien	Wertigkeit	
	höher	geringer
(1) Länge / Lage des Streckenabschnitts lässt Durchgangsverkehr nicht zu	☐	☐
(2) Durchfahrtsverbot für öffentlichen (allgemeinen) Verkehr	☐	☐
(3) Parallele Straßenführung		
A) Erkennbar unterschiedliche Netzfunktionen	☒	☐
B) Netzfunktion (Landesstraße) nicht eindeutig	☐	☐
(4) Keine gewichtige überörtliche Verbindungsfunktion	☐	☒
(5) Kein gefahrloses Begegnen möglich	☐	☐
(6) Einschränkung der Benutzbarkeit	☐	☒
(7) Sehr schlechter Zustand und kein Ausbau / keine Erneuerung innerhalb von zwei Investitionsperioden	☐	☐
Geringe Verkehrsmenge	☐	☐

Eintragungen in dem Beurteilungskatalog für Landesstraßen

Die Eintragungen zeigen, dass der Streckenabschnitt die Anforderungen an eine Landesstraße nicht erfüllt.

⁸ Zentrale Orte sind Ober-, Mittel- und Grundzentren gemäß Raumordnungsplänen. Sie nehmen über die Versorgung der eigenen Bevölkerung hinaus entsprechend der jeweiligen Funktion überörtliche Versorgungsaufgaben wahr.

Anhand des Beurteilungskatalogs und der beschriebenen Vorgehensweise hat der Rechnungshof die Einstufung von Straßen untersucht. Die Überprüfung wurde auf einen Teilbereich der Landesfläche begrenzt, der in etwa die Landkreise Bad Dürkheim sowie Südwestpfalz und Randbereiche angrenzender Landkreise mit insgesamt rund 700 km Landesstraßen umfasst.

Nach den Ergebnissen dieser Untersuchung erfüllten Streckenabschnitte mit einer Gesamtlänge von rund 57 km (8 %) hinsichtlich ihrer Verkehrsbedeutung und Netzfunktion nicht die Anforderungen⁴ an Landesstraßen.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, gegen die vom Rechnungshof zusammengestellten Prüfkriterien bestünden im Grundsatz keine Bedenken. Sie könnten bei der Entscheidung über die Einstufung von Straßen eine Hilfestellung sein. Im Übrigen werde zu den netzfunktionalen Kriterien 1 bis 4 angemerkt, dass nach dem Willen des Gesetzgebers auch die stichstraßenartige Anbindung von wichtigen oder überregional bedeutsamen Infrastrukturanlagen oder -vorhaben durch eine Landesstraße erfolgen könne. Durchfahrtsverbote für öffentliche Verkehre könnten ihre Ursache in lokal erhöhten Sicherheitsanforderungen haben. Einschränkungen der Benutzbarkeit könnten angesichts der nur begrenzt verfügbaren Straßenbaumittel auch über eine längere Zeit bestehen. Allein aus einer Parallelführung von Straßen mit unterschiedlicher Netzfunktion könne nicht die Schlussfolgerung einer notwendigen Abstufung gezogen werden. In jedem Falle bedürfe es näherer Untersuchungen.

Zu dem Zutreffen der Kriterien 5 bis 7 werde darauf hingewiesen, dass eine systematische grundhafte Erneuerung oder ein Ausbau dieser Straßen im Rahmen der verfügbaren Mittel nur schrittweise möglich sei. Nach derzeitigen Planungen und vor dem Hintergrund der Schuldenbremse gehe das Ministerium davon aus, dass für Erhaltungs- und Ausbaumaßnahmen an Fahrbahnen rund 43,4 Mio. € jährlich verblieben. Damit könnten Erhaltungsmaßnahmen für rund 170 km Straßenlänge jährlich umgesetzt werden. Das entspreche durchschnittlichen Erhaltungsintervallen von mehr als 42 Jahren. Regelmäßige Ausbau-/Erneuerungsmaßnahmen innerhalb von zwei Investitionsperioden seien bei diesem finanziellen Rahmen nicht darstellbar.

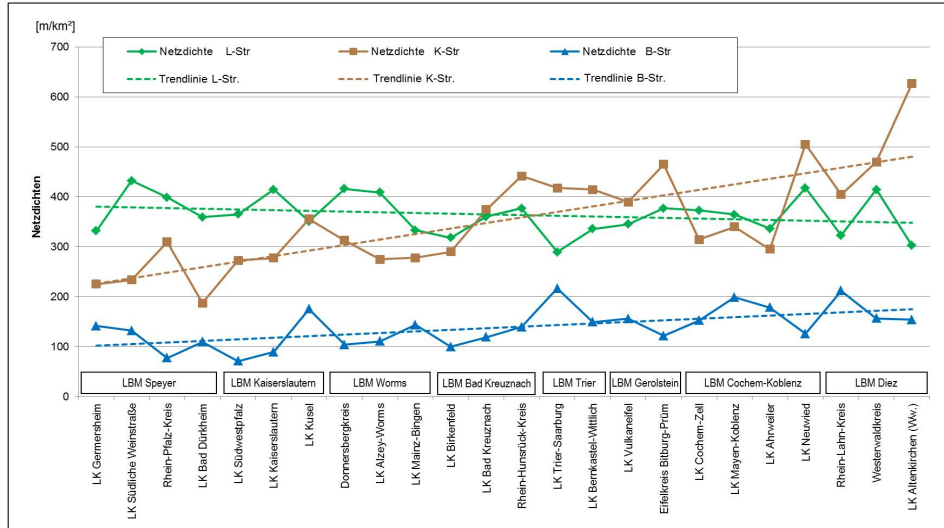
Die Landesregierung werde den Landesbetrieb Mobilität beauftragen,

- die Streckenabschnitte, bei denen Zweifel über eine sachgerechte Einstufung bestünden, anhand der Prüfkriterien zu überprüfen,
- das Landesstraßennetz auf Umstufungsfälle zu untersuchen, bei denen erhebliche Zweifel an deren ordnungsgemäßer Einstufung bestünden.

Aus Sicht des Rechnungshofs machen die Ausführungen des Ministeriums deutlich, dass die Gestaltung des Landesstraßennetzes und die Erhaltung der Straßeninfrastruktur in einem engen Zusammenhang stehen und in beiden Bereichen erheblicher Handlungsbedarf besteht. Wenn bei sehr schlechtem Zustand einer Straße keine Erhaltungsmaßnahmen innerhalb von zwei Investitionsperioden geplant sind und darüber hinaus weitere Kriterien des Beurteilungskatalogs zutreffen, stellt sich die Frage, ob die betreffende Strecke noch die Funktion einer Landesstraße erfüllt. Unterhaltungsintervalle von mehr als 40 Jahren garantieren nicht die Sicherung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur, die den Mobilitätsbedürfnissen der Bürger und des Wirtschaftsstandorts Rheinland-Pfalz auf Dauer gerecht wird.

2.2 Ungleichgewichte in der Netzstruktur

Die Betrachtung der ordnungsgemäßen Einstufung muss das gesamte klassifizierte Straßennetz in den Blick nehmen. Bei einer Analyse der Straßenkarten auf der Ebene der Landkreise fällt auf, dass - wie das folgende Diagramm⁹ verdeutlicht - in Rheinland-Pfalz deutliche regionale Unterschiede bei der Erschließung durch Landes- und Kreisstraßen bestehen:



Das Diagramm zeigt die Straßen-Netzdichten der Landkreise von Süden nach Norden¹⁰.

Die Bandbreite der Netzdichten¹¹ ist relativ hoch. Diese bewegen sich bei den Landesstraßen zwischen 289 m/km² und 432 m/km² und bei den Kreisstraßen zwischen 187 m/km² und 627 m/km². Landesweit einheitliche und eindeutige Zusammenhänge zwischen den Straßenkategorien lassen sich dabei nicht erkennen, wohl aber gewisse Auffälligkeiten:

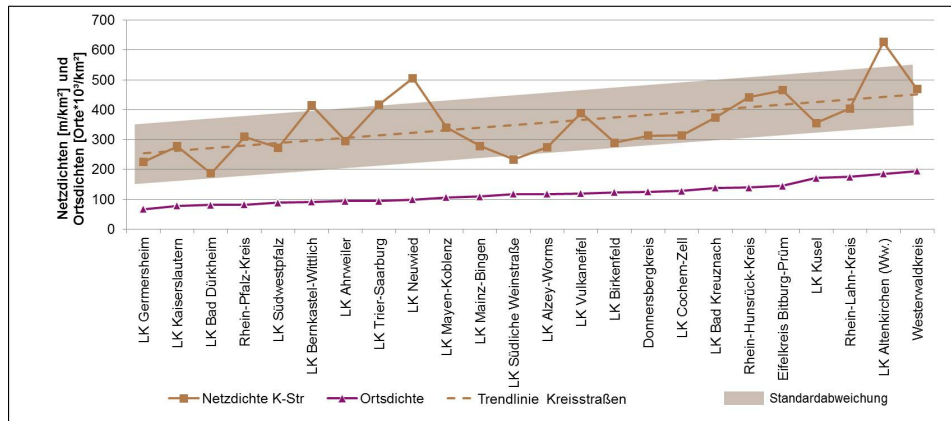
- Tendenziell nimmt die Landesstraßen-Netzdichte von Süden nach Norden ab, während sie für Bundes- und Kreisstraßen leicht bzw. stark ansteigt. Das bedeutet, dass im Süden von Rheinland-Pfalz die Fläche überwiegend durch Landesstraßen, in der Mitte und im Norden dagegen vorwiegend durch Kreisstraßen erschlossen wird. So liegt in eher ländlich geprägten Gebieten in der Mitte und im Norden von Rheinland-Pfalz (Hunsrück, Eifel, Westerwald) die Netzdichte der Kreisstraßen über der der Landesstraßen. Dagegen ist im südlichen Landesteil die Netzdichte der Landesstraßen größer als die der Kreisstraßen.
- Eine hohe Netzdichte bei Landesstraßen wird in der Regel durch eine geringe Netzdichte bei Kreisstraßen ausgeglichen oder umgekehrt. Dies kann ein Indiz für eine unausgewogene Netzstruktur sein.

Ferner war erkennbar, dass die Netzdichte der Kreisstraßen mit zunehmender Ortsdichte steigt. Ein Grund hierfür liegt darin, dass jede Gemeinde durch eine klassifizierte Straße im Netz angebunden sein muss⁴. Diese Anbindung wird bei vielen kleinen Gemeinden im Wesentlichen durch Kreisstraßen sichergestellt. Das nachfolgende Diagramm zeigt die Bandbreite und die Standardabweichung der Netzdichten.

⁹ Abkürzungen: B-Str = Bundesstraße, L-Str = Landesstraße, K-Str = Kreisstraße.

¹⁰ Datengrundlage: Straßenlängenverzeichnis des Landesbetriebs Mobilität, Stand: 1. Januar 2010, Statistische Berichte, Bevölkerung der Gemeinden am 31. Dezember 2010, Statistische Berichte, Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 2010, Statistische Berichte, Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 2009.

¹¹ Netzdichte = Straßenlänge pro km² eines Landkreises.



In dem Diagramm sind die Kreisstraßen-Netzdichten sortiert nach der Ortsdichte der Landkreise dargestellt.

Die Unterschiede in der Netzstruktur von Landes- und Kreisstraßen haben ein Ungleichgewicht in den finanziellen Belastungen der einzelnen Landkreise zur Folge.

Das Ministerium hat erklärt, für eine ausgewogene Verteilung von Straßenkategorien bestehe keine gesetzliche Grundlage. Grundsätzlich sei deshalb von der 1963 getroffenen und derzeit noch geltenden Klassifizierung von Straßen auszugehen. Eine Umstufung (Ab- und Aufstufung) sei an die Voraussetzung geknüpft, dass sich seitdem nachweislich die Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße geändert haben müsse oder die Straße schon damals unrichtig eingestuft worden sei. Eine Abstufung könne sich nur auf den jeweiligen relevanten Fall beziehen. Eine vorrangig am Ergebnis einer ausgeglichenen Verteilung der Folgekosten orientierte Neugliederung des Landes- und Kreisstraßennetzes sei nicht sachgerecht.

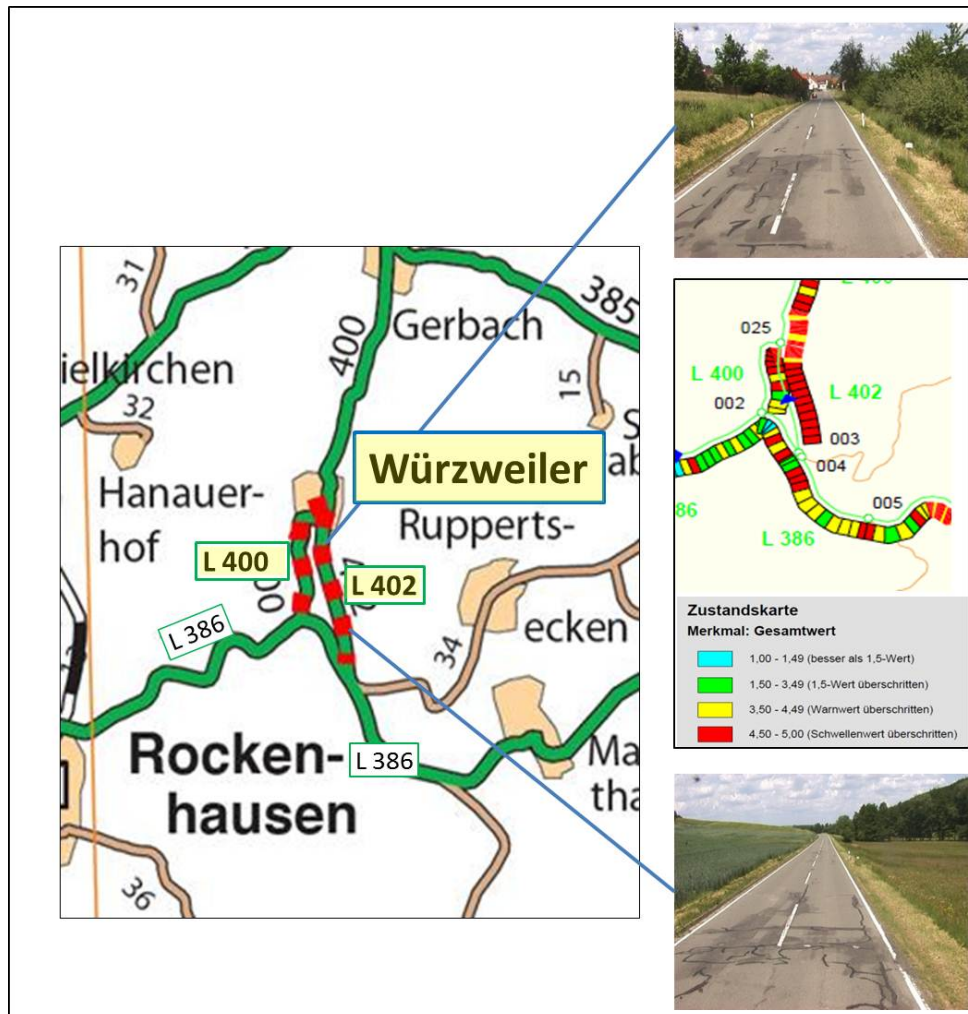
Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass in den vergangenen 50 Jahren viele Straßen neu gebaut worden sind und sich das System der zentralen Orte weiterentwickelt hat, ohne dass die Einstufung von Landes- und Kreisstraßen angepasst wurde. Diese Veränderungen und die aufgezeigten Ungleichgewichte sollten in die vom Ministerium zugesagte Umstufungs- und Einziehungskonzeption zur Gestaltung des Straßennetzes sowie in die Überprüfung der Bemessung und Verteilung der allgemeinen Straßenzuweisungen (vgl. Teilziffern 2.4 und 2.5 dieses Beitrags) einbezogen werden.

2.3 Redundante Netzbeziehungen - Kann sich das Land ein so dichtes Straßennetz künftig noch leisten?

Das Landesstraßennetz weist für einige Straßenverbindungen alternative Wegeführungen auf, die häufig mit keinen oder nur geringen Umwegen für die Straßennutzer verbunden sind. Insbesondere vor dem Hintergrund der gebotenen Haushaltskonsolidierung und der knapp bemessenen Mittel für den Straßenunterhalt stellt sich die Frage, ob hinreichende Gründe dafür bestehen, beide Wegeverbindungen weiterhin vorzuhalten.

Exemplarisch wird dies an den Landesstraßen L 400 und L 402 aufgezeigt. Beide stellen in engem Abstand eine Verbindung zwischen der Gemeinde Würzweiler (Donnersbergkreis) und der L 386 dar. Zwischenziele (z. B. Anbindung an überregional bedeutsame Infrastrukturanlagen) werden durch beide Straßen nicht erschlossen. Die Verkehrsbelastung betrug 2005 auf der L 400 rund 1.000 Fahrzeuge am Tag und auf der L 402 rund 500 Fahrzeuge am Tag¹². Beide Straßen befinden sich in einem schlechten Zustand. Diese Sachverhalte legen die Annahme nahe, dass die L 402 entbehrlich ist und eingezogen werden kann.

¹² Verkehrsmengenkarte 2005 des Landesbetriebs Mobilität, aktuellere Zahlen lagen nicht vor.



Die Abbildung zeigt die Gemeinde Würzweiler sowie die L 400 und L 402, die beide in einem engen Abstand die Verbindung zur L 386 herstellen¹³.

Das Ministerium hat erklärt, die vom Rechnungshof genannten Einziehungskriterien könnten dafür sprechen, dass der Bedarf für das weitere Vorhalten fraglich sei und Gründe für eine Einziehungsprüfung bestünden. Es entspreche aber nicht den Überlegungen der Landesregierung, Straßen allein wegen fehlender Mittel einzuziehen, wenn ein Verkehrsbedürfnis noch bestehe. Die Einziehung einer Straße unterbleibe jedenfalls dann, wenn dafür kein gesamtwirtschaftlicher Nutzen dargestellt werden könne. Gleichwohl werde der Landesbetrieb Mobilität für die vom Rechnungshof genannten redundanten Landesstraßen prüfen, ob einzelne Straßenabschnitte entfallen könnten oder, wenn weiterhin ein Verkehrsbedürfnis bestehe, eine Umstufung erfolgen könne.

2.4 Finanzielle Auswirkungen von Abstufungen

Als wirtschaftlicher Eigentümer der Landesstraßen ist der Landesbetrieb Mobilität für die Verwaltung und die Erhaltung der Landesstraßen verantwortlich. Er ist verpflichtet, von Amts wegen die ordnungsgemäße Einstufung von Straßen zu prüfen und ggf. Landesstraßen abzustufen¹⁴.

¹³ Straßenkarte: Landesbetrieb Mobilität, Zustandskarte und Fotos: Zustandserfassung Landesbetrieb Mobilität 2007.

¹⁴ §§ 37 Abs.1 und 38 Abs. 1 LStrG.

Bei der Übertragung der Straßenbaulast auf einen neuen Baulastträger muss die Straße in einem ordnungsgemäßen Zustand sein¹⁵. Aus diesem Grund können die Abstufungen mit hohen Aufwendungen verbunden sein, da die betroffenen Landesstraßen in vielen Fällen zuvor instandgesetzt werden müssen oder dem neuen Baulastträger ein Ausgleich für die unterlassene Unterhaltung zu zahlen ist.

Eine konsequente Abstufung fehlerhaft eingestufte Landesstraßen würde daher zunächst den finanziellen Spielraum des Landes für die Realisierung von Straßenbauvorhaben einschränken. Mittel- bis langfristig würde dies aber das Budget für die bauliche und betriebliche Unterhaltung sowie für die Instandsetzung und Erneuerung der Landesstraßen entlasten und Mittel freisetzen, die dann für eine effektivere Erhaltung eines kleineren Netzes genutzt werden könnten. Ausgehend von einem Unterhaltungsaufwand von 5.000 €/km jährlich und einem angenommenen Abstufungspotenzial von mindestens 5 % des Landesstraßennetzes (360 km, vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1 dieses Beitrags) errechnet sich ein Betrag von rund 1,8 Mio. € jährlich.

Die derzeitige durch einen zunehmenden Substanzverzehr gekennzeichnete Unterhaltungspraxis stellt keine tragfähige Lösung für die Sicherung einer künftig noch hinreichend leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur dar. Sie steht mit den Grundsätzen des wirtschaftlichen und nachhaltigen Bauens¹⁶ nicht im Einklang und birgt die Risiken, dass es "entweder zu einem massiven Ausfall von Infrastrukturkomponenten kommen" wird "oder zu einer abrupten Steigerung von Reparaturnotwendigkeiten im Netz mit der Konsequenz erheblich höherer Kosten und Störungen der Verkehrsabläufe"¹⁷. Die demografische Entwicklung und die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung erhöhen die mit der Lösung dieser Problematik verbundenen Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof es für erforderlich, dass der Landesbetrieb Mobilität in Abstimmung mit dem Ministerium eine Konzeption für die künftige Gestaltung des Straßennetzes erarbeitet, die den gesetzlichen Vorgaben für die Einstufung von Straßen und den Grundsätzen des wirtschaftlichen und nachhaltigen Bauens Rechnung trägt. Dabei sollte auch untersucht werden,

- wie die mit einer gesetzeskonformen Einstufung des Straßennetzes verbundenen Folgekosten finanziert werden können,
- wie das im Ländervergleich dichte Straßennetz von Rheinland-Pfalz im derzeitigen Umfang finanzierbar ist,
- ob es wirtschaftlich vertretbar ist, Straßen, die keinen oder nur einen sehr geringen Nutzen haben, auf Dauer vorzuhalten (vgl. Teilziffer 2.3 dieses Beitrags),
- inwieweit Standardabsenkungen bei der Ausbauqualität und der betrieblichen Unterhaltung von Landesstraßen möglich und wirtschaftlich geboten sind,
- ob es erforderlich ist, das gesamte Landes- und Kreisstraßennetz - an objektiven Kriterien ausgerichtet - in einer Gesamt-Verordnung systematisch neu zu strukturieren und zu widmen.

¹⁵ § 11 Abs. 5 LStrG.

¹⁶ Vgl. Leitfaden Nachhaltiges Bauen, herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Stand Februar 2011 (<http://www.nachhaltigesbauen.de/leitfaeden-und-arbeitshilfen/leitfaden-nachhaltiges-bauen.html>).

¹⁷ Vgl. Bericht der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (Daehre-Kommission), Dezember 2012.

Das Ministerium hat erklärt, eine Abstufung von Teilen des Landesstraßennetzes bedeute im Ergebnis einen Abgang von Anlagevermögen des Landesbetriebs Mobilität, ohne dass zugleich dessen Verbindlichkeiten entsprechend reduziert würden. Dies hätte bei den gegebenen Rahmenbedingungen nicht unerhebliche Rückwirkungen auf den wirtschaftlichen Bestand des Landesbetriebs. Insoweit müsste das Konstruktionsprinzip des Landesbetriebs grundsätzlich hinterfragt werden.

Dass zur Umsetzung eines Abstufungskonzepts zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt würden, sei vor dem Hintergrund der Schuldenbremse nicht zu erwarten. Zutreffend sei, dass sich bei Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs durch die Einsparung von Unterhaltungskosten zusätzlicher finanzieller Spielraum für Erhaltung und Ausbau des verbleibenden Netzes ergäbe. Das ermittelte Einsparpotenzial von 1,8 Mio. € jährlich würde jedoch nur eine eher geringe Verbesserung bringen und jedenfalls die grundsätzlichen Probleme nicht lösen.

Der Landesbetrieb habe bereits im Zusammenhang mit den finanziellen Vorgaben zur Umsetzung der Schuldenbremse Untersuchungen mit dem Ziel einer neuen Erhaltungskonzeption für das Landesstraßennetz begonnen. Zwischenergebnisse lägen bereits vor. Die Untersuchung solle nun unter Berücksichtigung der Anregungen des Rechnungshofs weitergeführt werden. Auf dieser Grundlage werde dann eine grundsätzliche politische Entscheidung über die Umsetzbarkeit bzw. die Umsetzung einer solchen gestuften Erhaltungskonzeption herbeizuführen sein.

Zu einer umfassenden Neugliederung des Straßennetzes müsse zunächst ein grundsätzlicher politischer Konsens herbeigeführt werden.

Der Landesbetrieb Mobilität werde - in Abstimmung mit dem Ministerium - berichten über

- eine Umstufungs- und Einziehungskonzeption zur Gestaltung des Straßennetzes,
- die Machbarkeit einer gestuften Erhaltungskonzeption für das Landesstraßennetz und hinsichtlich der Auswirkungen auf Leistungsfähigkeit und Sicherheit des Straßennetzes, kurz- und mittelfristige Rückwirkungen auf den Finanzierungsbedarf sowie mögliche Rückwirkungen auf das Anlagevermögen des Landesbetriebs.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass bilanziellen Überlegungen nicht Vorrang vor der gesetzlichen Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Einstufung von Straßen eingeräumt werden darf. Hinsichtlich der Unterfinanzierung im Bereich der Bestandserhaltung verweist der Rechnungshof auf den Bericht der von der Verkehrsministerkonferenz eingesetzten Daehre-Kommission¹⁷, der das Spektrum möglicher Finanzierungsvarianten und Lösungsstrategien aufzeigt. Eine Fortsetzung der bisherigen Finanzierungs- und Verwaltungspraxis der Straßeninfrastruktur und ein Verschieben der Probleme auf künftige Jahre stellt keine Lösung dar.

2.5 Bemessung und Verteilung der allgemeinen Straßenzuweisungen überprüfen

Eine Umgestaltung des Straßennetzes oder auch die Abstufung von Landesstraßen kann dazu führen, dass die kommunalen Straßenbaulastträger stärker belastet werden. Als Sonderlastenausgleich gewährt das Land den Trägern der Straßenbaulast allgemeine Straßenzuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs¹⁸. Die Ausgabeansätze hierfür wurden von 42 Mio. € im Jahr 2001 auf jeweils 48 Mio. € für die Jahre 2011 bis 2013 erhöht.

¹⁸ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Allgemeine Finanzen Titel 883 04 Zuweisungen zu den Kosten des Ausbaues von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen, Titel 883 05 Zuweisungen zu den Kosten des Ausbaues von Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen, Titel 883 06 Zuweisungen zu den Kosten des Ausbaues von Ortsdurchfahrten im Zuge von Kreisstraßen.

Die allgemeinen Straßenzuweisungen werden - abhängig von Straßenlänge und Einwohnerzahl - aufgeteilt¹⁹. Bezogen auf die Länge des zugrunde gelegten Straßennetzes ergeben sich dabei sehr unterschiedliche Zuweisungen:

Für das Haushaltsjahr 2011 erhielten die Landkreise Zuweisungen zwischen 4.199 € (Landkreise Bad Dürkheim, Germersheim, Mainz-Bingen und Rhein-Pfalz-Kreis) und 7.596 € pro km Kreisstraße (Eifelkreis Bitburg-Prüm) oder zwischen 2,63 € (Rhein-Pfalz-Kreis) und 59,68 € je Einwohner (Eifelkreis Bitburg-Prüm). Nach Auskunft des Landesbetriebs liegen die durchschnittlichen Aufwendungen für die bauliche und betriebliche Unterhaltung von Kreisstraßen knapp unter 5.000 € pro km. Dies wirft die Frage auf, ob die Zuweisungen zur Aufgabenerfüllung der Kommunen sachgerecht bemessen sind. Erfahrungswerte hierüber und Nachweise über die geleisteten Ausgaben als Grundlage für die Ermittlung der Ansätze im Haushaltsplan liegen dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur und dem Ministerium der Finanzen nicht vor.

Die nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012 (VGHN 3/11) erforderliche Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs bietet die Möglichkeit, auch die Verteilung und Bemessung der allgemeinen Straßenzuweisungen zu überprüfen²⁰.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen erklärt, zusätzliche Belastungen für die kommunalen Gebietskörperschaften - z. B. durch umfangreiche Straßenabstufungen - würden eine weitere Verbesserung der Finanzausstattung erforderlich machen. Eine Verstärkung der allgemeinen Straßenzuweisungen im Zuge einer geänderten Konzeption für die Gestaltung des Straßennetzes könnte eine zielgerichtete Reaktion darstellen. Unterschiede in der Zuweisungshöhe je Straßenkilometer beim Vergleich der Landkreise untereinander seien sinnvoll und als sogenannter Flächenfaktor beabsichtigt. Dadurch solle der höhere Straßenbedarf je Einwohner in dünn besiedelten Landkreisen berücksichtigt werden. Eine spezielle Überprüfung - z. B. der Progression bzw. der Ausgestaltung des Tarifs²⁰ - bei den allgemeinen Straßenzuweisungen mache erst Sinn, wenn über den Umfang der gebotenen Abstufungen nähere Kenntnisse vorlägen bzw. die neue Konzeption für die Erhaltung des Straßennetzes und mögliche Folgen für die kommunalen Gebietskörperschaften bekannt seien.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass den im Haushaltsaufstellungsverfahren beteiligten Ressorts die Kosten der gesetzlichen Träger der Straßenbaulast für eine sachgerechte Bemessung der Zuweisungen zumindest annähernd bekannt sein sollten. Auch sollten "Überfinanzierungen" vermieden werden. Im Übrigen bleiben die Ergebnisse der zugesagten Konzeption für die Erhaltung des Straßennetzes und der hieraus gezogenen Folgerungen abzuwarten.

¹⁹ § 14 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. März 2012 (GVBl. S. 109), BS 6022-1.

²⁰ Vgl. Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., München, September 2012, Tz. 3.3.2, S. 369. Danach wurde eine Überprüfung der Angemessenheit der Progression bzw. der Ausgestaltung des Tarifs empfohlen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Landesstraßen, bei denen Zweifel über eine sachgerechte Einstufung bestehen, zu überprüfen und die gebotenen Folgerungen zu ziehen,
- b) das Landesstraßennetz auf Redundanzen zu überprüfen und entbehrliche Streckenabschnitte einzuziehen oder, wenn weiterhin ein Bedarf besteht, abzustufen,
- c) eine Konzeption für die künftige Gestaltung des Straßennetzes zu erarbeiten, die den gesetzlichen Vorgaben für die Einstufung von Straßen, einer bedarfsgerechten Straßeninfrastruktur und den Grundsätzen des wirtschaftlichen und nachhaltigen Bauens sowie der demografischen Entwicklung Rechnung trägt.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten,
- b) sicherzustellen, dass die allgemeinen Straßenzuweisungen im Rahmen des nächsten Haushaltsaufstellungsverfahrens sachgerecht bemessen werden.

Nr. 14

**Planung eines neuen Rathauses der Stadt Wittlich
- Voraussetzungen für eine Förderung lagen nicht
vor -**

Die Planungen für den Neubau des Rathauses mit Kosten zwischen 10 Mio. € und 12,5 Mio. € waren unwirtschaftlich und teilweise unzweckmäßig. Neben aufwendigen Bau- und Ausstattungsstandards war eine um 700 m² zu große Nutzfläche vorgesehen.

Ein Bedarf für den Neubau war nicht nachgewiesen. Die Stadtverwaltung ist in einem 1996 für ihre Zwecke errichteten, angemieteten Dienstgebäude angemessen untergebracht.

1

Allgemeines

Das ehemalige Ministerium des Innern und für Sport hatte im Juli 2010 für den Bau eines neuen Rathauses der Stadt Wittlich und für Baumaßnahmen am Verwaltungsgebäude der Verbandsgemeinde Wittlich-Land eine Förderung aus Mitteln des Investitionsstocks¹ von 70 % der Baukosten in Aussicht gestellt. Es hatte darauf hingewiesen, dass die Förderung den Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung über konkrete Maßnahmen zum verstärkten Ausbau einer Kooperation zwischen den beiden Kommunen voraussetze. Außerdem sollten die Baumaßnahmen so geplant und realisiert werden, dass bei einem etwaigen Zusammenschluss der Verbandsgemeinde Wittlich-Land und der Verbandsgemeinde Manderscheid oder einem Teil davon eine daraus unter Umständen resultierende erforderliche bauliche Erweiterung unproblematisch durchgeführt werden könne.

Eine Kostenberechnung wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt durch die Stadt erstellt. Diese sah für den als Passivhaus geplanten Bau des Rathauses mit Tiefgarage Kosten von zunächst 12,5 Mio. € vor. Nach einer späteren Überarbeitung der Planung wurden Kosten von 10,2 Mio. € ermittelt.

Nach den haushalts- und förderrechtlichen Bestimmungen muss der Grundsatz der einfachen und wirtschaftlichen Bauplanung und Bauausführung beachtet werden. Insbesondere ist bei der Aufstellung von Raumprogrammen und der Ausgestaltung der Baumaßnahmen ein strenger Maßstab anzulegen². Der Rechnungshof hat geprüft, ob diese Voraussetzungen erfüllt waren und ein Bedarf für den Rathausneubau bestand.

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

² § 18 Abs. 1 Nr. 6 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. März 2012 (GVBl. S. 109), BS 6022-1, in Verbindung mit Nr. 3.2.4 der Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums des Innern und für Sport vom 16. Februar 2011 über Zuwendungen aus dem Investitionsstock - VV-IStock - (MinBl. S. 52) sowie z. B. Nr. 2.10 und 4.7 der Verwaltungsvorschrift über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2011 (MinBl. Nrn. 2.10 und 4.7 S. 2).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unwirtschaftliche Planung

2.1.1 Flächen

Die ursprüngliche Planung der Stadt ging von einer Nutzfläche³ von rund 2.600 m² aus. Davon entfielen 2.100 m² auf die Stadt- und Verbandsgemeindeverwaltung und nahezu 500 m² auf die Stadt- und Gemeindewerke. Die für die Werke vorgesehenen Flächen durften - allerdings ohne eine Förderung aus Landesmitteln - mitgeplant werden⁴.

Nach den Vorgaben des Fachressorts zur Ermittlung des Raumbedarfs für Dienstgebäude⁴ errechnet sich für die Stadt- und Verbandsgemeindeverwaltung eine förderfähige Hauptnutzfläche von 1.400 m². Die darüber hinausgehende Fläche von 700 m² hätte bei einer Realisierung der Maßnahme vermeidbare Baukosten von fast 2,1 Mio. € verursacht.

Dass die Maßnahme nicht wirtschaftlich geplant war, zeigt auch der Vergleich der Planungswerte mit Grenz- und Orientierungswerten⁵ (Wirtschaftlichkeitskennwerten):

Verhältnis	Planungswert	Grenz-/Orientierungswerte
Bruttorauminhalt/förderfähige Hauptnutzfläche	10,1	6,5
Bruttorauminhalt/Hauptnutzfläche	6,5	5,6

Danach überschritten die Planungswerte die Wirtschaftlichkeitskennwerte zum Teil deutlich. Wenn das Verhältnis des Bruttorauminhalts zur förderfähigen Hauptnutzfläche den Grenzwert von 6,5 übersteigt, ist davon auszugehen, dass damit nicht nur die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erheblich verletzt sind, sondern dadurch auch Gefahren für die dauernde Leistungsfähigkeit des Bauträgers entstehen können. Für derartige Gebäude kommen Zuwendungen nicht in Betracht⁴.

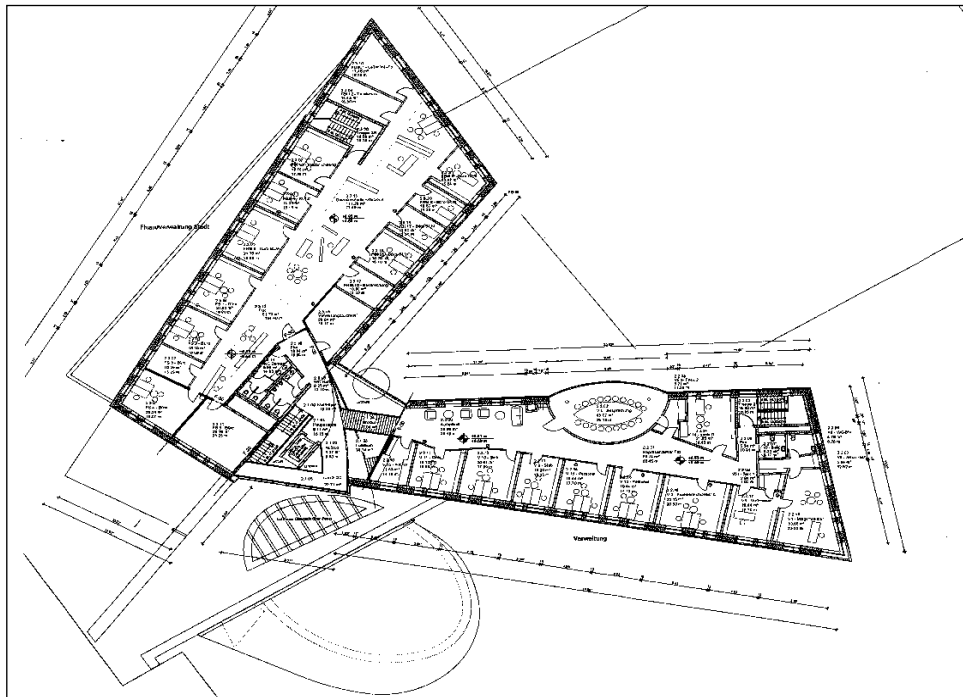
³ Nutzfläche 1-6 (DIN 277 neu), vormals Hauptnutzfläche (DIN 277 alt).

⁴ Rundschreiben des ehemaligen Ministeriums des Innern und für Sport vom 26. September 2002 über Zuwendungen für Dienstgebäude der Verbandsgemeindeverwaltungen und der Kreisverwaltungen nach pauschalierten Kosten (MinBl. S. 500). Die Vorgaben in dem Rundschreiben wurden von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion auch für die Ermittlung der förderfähigen Flächen der Stadt- und Verbandsgemeindeverwaltung herangezogen.

⁵ Ziffer 2.2 des vorgenannten Rundschreibens sowie Richtlinien für die Bauaufgaben des Landes (RLBau) - Ausgabe 2006 -, Anhang 1, Anlage 1 (Gebäude mit büroartiger Nutzung).

2.1.2 Bau- und Ausstattungsstandards sowie Baukörper

Der folgende Grundrissausschnitt verdeutlicht, dass die Planungskonzeption zum Teil aufwendige sowie unzweckmäßige Bau- und Ausstattungsstandards vorsah:



Grundriss zweites Obergeschoss

Im Einzelnen hat der Rechnungshof auf Folgendes hingewiesen:

- Die stark aufgegliederte Gestaltung der Baukörper lässt hohe Unterhaltungskosten erwarten. Sie ist für ein Passivhaus ungeeignet und weist u. a. aufgrund der großflächigen Glasfassaden Schwachstellen im Hinblick auf die Energieeffizienz auf.
- Die Räume sind wegen der Grundrissgeometrie teilweise schlecht möblierbar.
- Die trapezförmige Aufweitung der Gebäudeflügel mit bis zu 7 m breiten Innenzonen, die als Servicebereiche und zur Aktenlagerung genutzt werden sollten, ist unzweckmäßig und nicht erforderlich.
- Der elliptische, zu einer Landesstraße hin orientierte Ratssaal mit einer rund 4 m hohen, gebogenen Glasfassade lässt Probleme im Hinblick auf den Sonnen- und Schallschutz erwarten.
- Die großflächigen Naturstein- und Glasfassaden führen zu hohen Baukosten und sind im Vergleich zu anderen, in das städtebauliche Umfeld passenden Fassadenlösungen unwirtschaftlich.
- Der zweigeschossige verglaste Verbindungsbau mit einem geschwungenen Steg zwischen dem Dienstgebäude der Verbandsgemeinde und dem Rathaus der Stadt ist zu aufwendig und in der Form nicht erforderlich.

Nach Einschätzung des Rechnungshofs besteht bei einer Ausführung des Neubaus in der geplanten Form das Risiko, dass die ermittelten Baukosten überschritten werden.

2.2 Stadtverwaltung in dem angemieteten Gebäude angemessen untergebracht

Die Stadtverwaltung und die Stadtwerke haben seit 1996 Flächen in einem u. a. für ihre Zwecke errichteten innerstädtischen Dienstleistungszentrum angemietet. Soweit ersichtlich, besteht nur ein geringer Flächenmehrbedarf für die Stadtverwaltung, der durch Anmietung einiger zusätzlicher Räume in dem Dienstgebäude gedeckt werden könnte.



Ansicht Schlosstraße



Ansicht Brautweg

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist der mit der in Aussicht gestellten Förderung verfolgte verstärkte Ausbau einer interkommunalen Kooperation auch ohne Bau eines neuen Rathauses möglich. Die Standorte der Stadt- und der Verbandsgemeindeverwaltung liegen nur rund 350 m voneinander entfernt. Die Aufgabe des derzeitigen Standorts der Stadtverwaltung hätte zudem einen für die Innenstadt problematischen Leerstand in dem Dienstleistungszentrum zur Folge.

Im Verlauf der Prüfung bot die Vermieterin des Dienstgebäudes eine Reduzierung der Miete von 9,71 €/m² auf 7 €/m² unter der Voraussetzung an, dass die Stadtverwaltung die Flächen langfristig weiter nutzen wird.

Ein vom Rechnungshof durchgeführter überschlägiger Wirtschaftlichkeitsvergleich ergab für verschiedene Neubauvarianten Barwertnachteile zwischen 3,4 Mio. € und 8,6 Mio. € gegenüber einer Anmietung.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, es habe zur Kenntnis genommen, dass nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs auch die überarbeitete Planung des Rathauses mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht zu vereinbaren sei. Nach einem Gespräch mit der Stadt gehe es nicht davon aus, dass der Neubau des Rathauses weiterverfolgt werde.

2.3 Förderverfahren zielgerichtet durchführen

Die Kosten der Stadt für die Planung des neuen Rathauses beliefen sich auf schätzungsweise 500.000 €. Weiterer Verwaltungsaufwand entstand bei den mit dem Projekt befassten Landesbehörden.

Der Rechnungshof hat die Prüfungsergebnisse zum Anlass genommen, um Hinweise und Empfehlungen zu geben, wie in ähnlich gelagerten Fällen, z. B. bei Fusionen von Gemeinden im Rahmen der kommunalen Verwaltungsreform,

- unnötige Aufwendungen für Bauplanungen im Vorfeld von Förderanträgen vermeiden,
- Bauplanungen auf der Grundlage wirtschaftlich optimierter Konzepte erstellt und
- Förderverfahren zielgerichtet durchgeführt werden können.

Er erachtet es als erforderlich, dass - wie auch nach den Förderbestimmungen vorgesehen - strenge Maßstäbe an die Beurteilung der Notwendigkeit des jeweiligen Bauvorhabens und des Raumbedarfs angelegt werden. Bereits vor der Standortentscheidung und vor Beginn der Bauplanung sollten Grundlagenuntersuchungen zur Bedarfsermittlung und zur Wirtschaftlichkeit durchgeführt werden. Zu diesen Untersuchungen gehören auch Ermittlungen des mittel- bis langfristigen Personalbedarfs der fusionierenden Kommunalverwaltungen, die Identifizierung von Flächenreserven und von verbesserten Flächennutzungen in bestehenden Gebäuden sowie vergleichende Bewertungen von Standortvarianten.

Das Ministerium hat die Hinweise und Empfehlungen des Rechnungshofs in einem Rundschreiben den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden mitgeteilt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, den Bau des neuen Rathauses nicht zu fördern und darauf hinzuwirken, dass die Stadt von dem Vorhaben absieht.

3.2 Der Rechnungshof hat empfohlen, eine Förderung erst in Aussicht zu stellen, wenn eine ordnungsgemäße Bedarfsermittlung vorliegt und die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen durch Grundlagenuntersuchungen nachgewiesen ist.

Nr. 15

**Stiftung Villa Musica
- Ausgabenverringerung und Einnahmenverbesserung sind möglich -**

Der Wert des Stiftungskapitals verringerte sich inflationsbedingt. Ein Konzept für eine Werterhaltung des Kapitals oder zur weitgehenden Vermeidung von Wertverlusten hatte die Stiftung nicht entwickelt.

Die Möglichkeiten zur Verringerung der Personal- und Raumkosten sowie zur Reduzierung des Zuschussbedarfs für Konzertveranstaltungen waren nicht hinreichend genutzt.

1 Allgemeines

Die Landesregierung errichtete im Jahr 1986 die Stiftung Villa Musica¹ als rechtsfähige Einrichtung des öffentlichen Rechts. Ihr Zweck ist die Förderung der Musik, insbesondere durch Aus-, Fort- und Weiterbildung junger Musiker, Veranstaltung von Konzerten und Unterstützung von Musikern. Sie fördert außerdem kulturelle Maßnahmen sowie Einrichtungen und pflegt internationale Beziehungen.

Die Stiftung ist an zwei Standorten untergebracht, und zwar in Mainz und in dem stiftungseigenen Schloss Engers in Neuwied. Die Stiftungsaufsicht obliegt dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur.

Organe der Stiftung sind der Vorstand und das Kuratorium. Der Vorstand verwaltet die Stiftung, soweit nicht das Kuratorium zuständig ist. Er hat zur Erfüllung seiner Aufgaben einen Geschäftsführer bestellt.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung insbesondere in den Haushaltsjahren 2006 bis 2010 stichprobenweise geprüft.

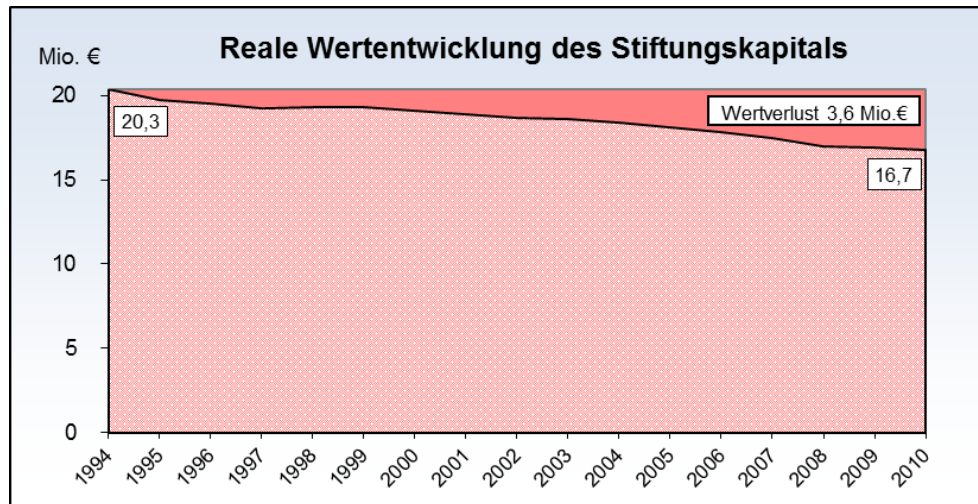
Die Stiftung ist alleinige Gesellschafterin der im Jahr 2000 von ihr gegründeten Schloss Engers Betriebs-GmbH, die wiederum sämtliche Anteile an der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH hält. Außerdem ist die Stiftung an der Rhein Vokal-Festival am Mittelrhein gGmbH beteiligt. Die Betätigung der Stiftung bei den vorgenannten Gesellschaften war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Inflationsbedingter Wertverlust des Stiftungskapitals

Die Stiftung finanzierte ihre Ausgaben im Wesentlichen aus Erträgen des Stiftungskapitals. Dieses betrug Ende 1994 mehr als 20,3 Mio. € und verlor bis Ende 2010 - trotz zwischenzeitlicher Aufstockungen um insgesamt 0,8 Mio. € - inflationsbedingt rund 3,6 Mio. € oder nahezu 18 % an realem Wert.

¹ Stiftungsurkunde vom 11. November 1986 (Staatsanzeiger 1986 Nr. 46 S. 1219), zuletzt geändert am 9. Oktober 2000 (Staatsanzeiger Nr. 39 S. 1929).



Das Diagramm verdeutlicht, dass sich das Stiftungskapital inflationsbedingt verringerte.

Die Stiftungsorgane haben nach Maßgabe des Stifterwillens für die dauernde und nachhaltige Verwirklichung des Stiftungszwecks zu sorgen. Das Stiftungsvermögen ist möglichst ungeschmälert zu erhalten². Hierzu können beispielsweise, wie nach der Stiftungsurkunde vorgesehen, unter Berücksichtigung der steuerrechtlichen Zulässigkeit die sich bei der Jahresrechnung ggf. ergebenden Überschüsse genutzt werden.

Die Stiftung hat erklärt, die nominale Erhaltung des Stiftungskapitals sei stets gewährleistet worden. Dieses sei bis 2007 regelmäßig erhöht worden. Danach hätten die Gremien der Stiftung zwischen dem Werterhalt des Stiftungskapitals und der Erfüllung des Stiftungszwecks abwägen müssen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass allein die nominale Erhaltung des Stiftungskapitals die Leistungskraft der Stiftung nicht dauerhaft sichern kann. Daher sollte ein Konzept zur wertmäßigen Erhaltung des Stiftungskapitals, zumindest zur weitgehenden Vermeidung inflationsbedingter Wertverluste, entwickelt werden. In diesem Zusammenhang wird angesichts einer vergleichbaren Problematik auf die von der landeseigenen Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur gezogenen Folgerungen verwiesen, deren Geschäftsführung mit der Entwicklung eines solchen Konzepts beauftragt ist³.

2.2 Personal- und Raumkosten vermeidbar

Die Stiftung führte 2011 ein neues Ticketing-System ein, bei dem Konzertkarten über das Internet erworben werden können. Allein durch die damit verbundenen Arbeitserleichterungen sowie durch eine Zentralisierung der Stipendiatenverwaltung und Konzertabwicklung (Inspizienz) am Standort Engers können Arbeitszeiteile von umgerechnet einer Vollzeitkraft eingespart werden. Durch einen entsprechenden Stellenabbau lassen sich Personalkosten von rund 38.000 € jährlich⁴ vermeiden.

Des Weiteren kann das an den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" für den Standort Mainz zu entrichtende Nutzungsentgelt deutlich reduziert werden.

² § 7 Abs. 1 und 2 Landesstiftungsgesetz (LStiftG) vom 19. Juli 2004 (GVBl. S. 385), BS 401-1.

³ Jahresbericht 2012, Nr. 23 - Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur und Kultursommer Rheinland-Pfalz e.V. - (Drucksache 16/850), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs (Drucksache 16/1180 S. 32), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 14), Beschluss des Landtags vom 29. August 2012 (Plenarprotokoll 16/32 S. 1990).

⁴ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2011 des Ministeriums der Finanzen.

Die Stiftungsverwaltung lässt sich am Standort Engers, an dem ausreichend Nutzflächen zur Verfügung stehen, konzentrieren.

Die Stiftung hat mitgeteilt, die vorgeschlagenen Einsparungen von Personalkosten seien schon umgesetzt oder geplant. Die Verlagerung der Stipendiatenverwaltung nach Engers sei für 2015 geplant. Am Standort Mainz sei die Nutzfläche der Stiftung mittlerweile deutlich verringert worden. Die neue Nutzungsentgeltvereinbarung werde voraussichtlich nur bis Ende 2014 geschlossen. Danach werde der Standort Mainz erneut bewertet.

2.3 Zuschussbedarf für Konzertveranstaltungen reduzierbar

In den Jahren 2006 bis 2010 standen den unmittelbar zurechenbaren Ausgaben der Stiftung von mehr als 2,2 Mio. € für Konzertveranstaltungen Einnahmen von lediglich 0,9 Mio. € gegenüber. Bei insgesamt 766 Konzerten in dem vorgenannten Zeitraum errechnete sich ein Zuschussbedarf von durchschnittlich 1.752 € je Konzert oder 17,20 € je Besucher. Wie sich der Zuschussbedarf auf die einzelnen Konzerte verteilte, war der Stiftung mangels Einzelabrechnungen nicht bekannt.

Eintrittspreise und Kriterien für die Vergabe von Freikarten bzw. Ehrenkarten wurden von der Geschäftsführung festgelegt. Solche grundlegenden Entscheidungen sollten dem Vorstand vorbehalten bleiben. Unabhängig hiervon könnte der Zuschussbedarf für Konzertveranstaltungen vermindert werden, wenn die Eintrittspreise regelmäßiger als bisher der allgemeinen Preisentwicklung angepasst würden. Beispielsweise lassen sich durch eine moderate Erhöhung um 2,00 € gegenüber dem bisherigen Preisniveau Mehreinnahmen von rund 30.000 € jährlich erzielen.

Außerdem hat der Rechnungshof empfohlen, eine angemessene Beteiligung der Konzertbesucher an den Kosten für Programmhefte zu prüfen. Bisher wurden diese unentgeltlich abgegeben, obwohl der Stiftung für die Erarbeitung und den Druck Personal- und Sachausgaben von insgesamt rund 39.000 € jährlich entstanden.

Die Stiftung hat erklärt, in Zukunft würden Einzelabrechnungen für die Konzerte angestrebt. Die vorgeschlagene Erhöhung der Eintrittspreise sei bereits für die neue Saison ab September 2012 umgesetzt worden. Über die Regelung für Ehrenkarten und die Einführung von kostenpflichtigen Programmheften werde der Vorstand entscheiden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Verringerung von Personal- und Raumkosten sowie zur Reduzierung des Zuschussbedarfs für Konzertveranstaltungen zu nutzen,
- b) die Transparenz des Zuschussbedarfs für Konzertveranstaltungen zu verbessern,
- c) Entscheidungen über grundsätzliche Angelegenheiten dem Stiftungsvorstand vorzubehalten.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, ein Konzept zur wertmäßigen Erhaltung des Stiftungskapitals oder zumindest zur weitgehenden Vermeidung inflationsbedingter Wertverluste zu entwickeln.

Nr. 16

**Staatsanwaltschaften und Amtsgerichte
- Personalabbau bei den Servicediensten möglich -**

Beim Einsatz von Servicekräften in Ermittlungsverfahren bei Staatsanwaltschaften sowie in Straf- und Bußgeldverfahren bei Amtsgerichten sind erhebliche Personaleinsparungen möglich. Die von der Justizverwaltung zur Bemessung des Personalbedarfs zugrunde gelegten Bearbeitungszeiten sind zu hoch. Insgesamt sind bei den Staatsanwaltschaften 40 und bei den Amtsgerichten 17,5 besetzte Stellen entbehrlich. Werden diese Stellen abgebaut, lassen sich die Personalkosten um nahezu 4,0 Mio. € jährlich vermindern.

Darüber hinaus können durch Verbesserungen der Arbeitsabläufe und des IT-Einsatzes bei den Servicediensten der Staatsanwaltschaften 25 und der Amtsgerichte 21 besetzte Stellen abgebaut werden. Dadurch lassen sich Personalkosten von weiteren 3,1 Mio. € jährlich einsparen.

Die Zahl der Amtsgerichte in Rheinland-Pfalz ist im Vergleich mit den übrigen Ländern hoch. Aufgrund der geringen Größe der einzelnen Gerichte ist eine gleichmäßige und angemessene Auslastung der Richter und der Servicekräfte nicht sicherzustellen.

1 Allgemeines

1.1 Prüfungsanlass

Die Justizverwaltungen der Länder ermitteln den Personalbedarf der Staatsanwaltschaften und Gerichte nach dem **Personalbedarfsberechnungssystem** PEBB§Y. Als Grundlage für die Personalbemessung sind bundeseinheitlich mittlere Bearbeitungszeiten für die zu erledigenden Aufgaben festgelegt. Für die Servicekräfte in Ermittlungsverfahren bei Staatsanwaltschaften sowie in Straf- und Bußgeldverfahren bei Amtsgerichten wurden diese Zeiten 2002 in dem "Endgutachten PEBB§Y II" dargestellt.

Ziel des PEBB§Y II-Gutachtens war es, eine mittlere Bearbeitungszeit als Durchschnittszeit über alle in der Praxis vorkommenden, unterschiedlichen Organisations- und IT-Ausstattungsformen hinweg zu bilden. In dem Gutachten wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Arbeitsaufwand im Servicebereich wesentlich von der IT-Ausstattung und der Aufbau- und Ablauforganisation bestimmt wird. Insbesondere wurde festgestellt, dass die Bearbeitungszeiten umso geringer waren, je ganzheitlicher die Aufgabenerledigung organisiert und je moderner die IT-Ausstattung war. Nach dem Gutachten ist eine Fortschreibung der Daten in allen Ländern notwendig, da laufend Veränderungen in der IT-Ausstattung oder der Organisationsform umgesetzt werden. Diese können u. a. zur Berücksichtigung von Abschlüssen führen¹.

Im Jahr 2009 wurde das IT-Fachverfahren web.sta in den Staatsanwaltschaften eingeführt. Hierdurch haben sich die Geschäftsprozesse und damit auch die Tätigkeiten insbesondere der Servicekräfte deutlich vereinfacht. Ähnliche Veränderungen werden künftig durch die Einführung des IT-Verfahrens forumSTAR-STRAF bei den Amtsgerichten erwartet.

¹ Endgutachten PEBB§Y II; Arthur Anderson 2002, S. 27, 63, 93.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof geprüft, ob die in PEBB§Y festgelegten Bearbeitungszeiten für die Personalbedarfsberechnungen noch angemessen sind. Außerdem hat er untersucht, ob die Geschäftsprozesse wirtschaftlich gestaltet waren und ob die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erledigt werden können.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Staatsanwaltschaften - Personalabbau bei den Servicekräften erforderlich

2.1.1 Vereinfachung der Arbeitsabläufe durch das IT-Fachverfahren web.sta

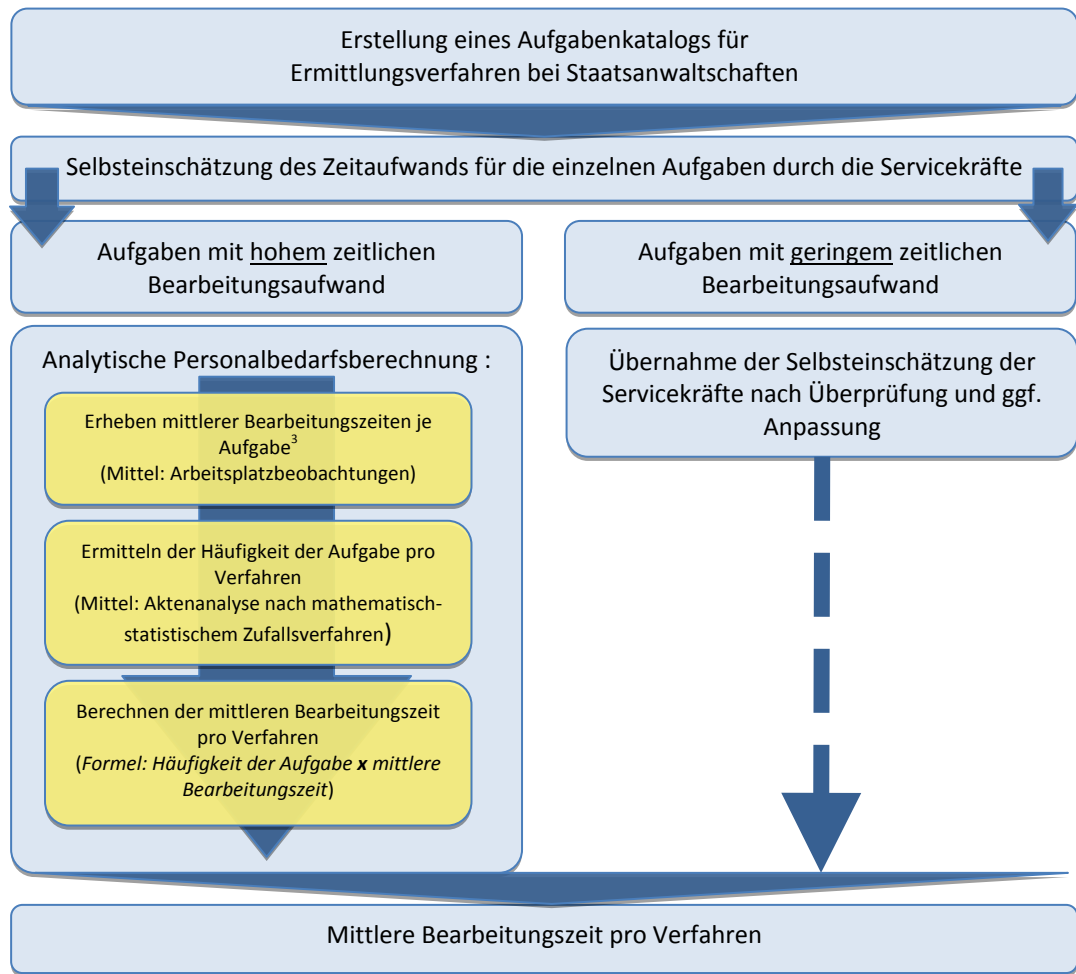
Bei den Staatsanwaltschaften sind zur Unterstützung der Staatsanwälte Serviceeinheiten eingerichtet. Aufgaben der dort eingesetzten Servicekräfte (Beamte des mittleren Dienstes² oder vergleichbare Beschäftigte) sind im Wesentlichen die Neuanlage und Bearbeitung von Akten sowie Schreib- und Registraturarbeiten. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren bei den Staatsanwaltschaften Servicekräfte mit Stellenanteilen von insgesamt mehr als 197 Vollzeitkräften für die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren eingesetzt.

Die Arbeitsabläufe in den Staatsanwaltschaften des Landes haben sich durch den Einsatz des IT-Fachverfahrens web.sta insbesondere wie folgt vereinfacht:

- Durch web.sta können elektronische Verfügungen für alle zentralen Tätigkeitsfelder in den Bereichen Ermittlungen, Berichte, Einstellungen, Anklagen und Vollstreckung gefertigt werden. Aus diesen Verfügungen werden automatisch ein für die Akte bestimmter Ausdruck und alle notwendigen Reinschriften erzeugt.
- Daten, z. B. Wiedervorlagetermine, werden direkt aus den elektronischen Verfügungen in die web.sta-Datenbank übernommen. Die Servicekräfte müssen diese nicht mehr manuell eingeben.
- Der Datenaustausch mit der Polizei wurde durch elektronische Schnittstellen zu web.sta erheblich verbessert.
- Die Staats- und Amtsanwälte erstellen ihr Schreibwerk mit der in web.sta integrierten Textverarbeitung mittlerweile überwiegend selbst.

Um festzustellen, wie sich diese Veränderungen auf den Personalbedarf auswirken, hat der Rechnungshof eine analytische Personalbedarfsermittlung durchgeführt. Die wesentlichen Schritte hierzu sind im nachstehenden Schaubild dargestellt:

² Mit Inkrafttreten der Dienstrechtsreform in Rheinland-Pfalz zum 1. Juli 2012 entfielen die bisherigen Laufbahngruppen und wurden durch eine Einheitslaufbahn ersetzt. Zur besseren Lesbarkeit werden in diesem Beitrag die bisherigen Bezeichnungen der Laufbahngruppen weiter verwendet.



Das Schaubild zeigt das methodische Vorgehen zur Ermittlung des Personalbedarfs.

In der nachstehenden Übersicht sind die vom Rechnungshof ermittelten Bearbeitungszeiten für Ermittlungsverfahren den von der Justizverwaltung angesetzten Zeiten gegenübergestellt:

Ermittlungsverfahren in	mittlere Bearbeitungszeiten je Verfahren	
	Justizverwaltung	Rechnungshof
Strafsachen	81 Minuten	weniger als 56 Minuten
Verkehrssachen	61 Minuten	weniger als 44 Minuten

Die vom Rechnungshof ermittelten Bearbeitungszeiten unterscheiden sich deutlich von den Zeiten, die die Justizverwaltung auf Basis von PEBB§Y II zugrunde legt. Die Unterschiede sind im Wesentlichen auf die vereinfachten Arbeitsabläufe durch das IT-Fachverfahren web.sta zurückzuführen. Diese Optimierungen wurden von der Justizverwaltung noch nicht berücksichtigt.

³ Verteilzeiten sind mit einem Zuschlag von 15 % der ermittelten Bearbeitungszeiten berücksichtigt. Hierzu zählen u. a. allgemeine Rüstzeiten, Zeiten für die Teilnahme an Dienstbesprechungen, allgemeine Büro- und Verwaltungsangelegenheiten (z. B. Registratur-, Aussonderungs- und Archivtätigkeiten) und Ausfallzeiten aufgrund persönlicher Bedürfnisse.

Auf der Basis der vom Rechnungshof berechneten mittleren Bearbeitungszeiten ergibt sich bei 220.000 Verfahrenseingängen in Strafsachen sowie 63.500 Verfahrenseingängen in Verkehrssachen im Jahr 2010 und einer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit von 94.997 Minuten je Vollzeitkraft ein Personalbedarf von weniger als 158 Servicekräften.

Rund 40 besetzte Stellen sind entbehrlich. Durch einen entsprechenden Stellenabbau lassen sich Personalkosten von mehr als 2,7 Mio. € jährlich vermeiden⁴.

Das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat erklärt, es wolle für die Ermittlung des Personalbedarfs für die Servicekräfte bei Staatsanwaltschaften weiterhin PEBB\$Y anwenden. Die Vorschläge zur Ermittlung landesspezifischer Bearbeitungszeiten könnten im Ergebnis dazu führen, dass die bundeseinheitliche Bewertung der Geschäfte nach PEBB\$Y aufgegeben werden müsse. Im Übrigen bestünden Zweifel an der Repräsentativität und Aussagekraft der vom Rechnungshof erhobenen Daten. Eine für 2014 vorgesehene Fortschreibung des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB\$Y werde auch für den Bereich der Servicekräfte eine Feststellung des Personalbedarfs auf tragfähiger Datengrundlage ermöglichen.

Der Rechnungshof weist ergänzend zu den Ausführungen im PEBB\$Y II-Endgutachten darauf hin, dass in der Sitzung der Kommission der Landesjustizverwaltungen 2008 Einvernehmen darüber bestand, dass PEBB\$Y auf durchschnittlichen Gegebenheiten beruhe. Es könne daher nicht erwartet werden, dass die örtlichen Besonderheiten im System abgebildet würden. Durchschlagende spezifische Besonderheiten seien daher nicht im Wege von PEBB\$Y, sondern bei den individuellen Personalbemessungen zu berücksichtigen⁵.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass in die Personalbedarfsermittlung der Justiz aus dem Jahr 2002 keine rheinland-pfälzischen Staatsanwaltschaften einbezogen waren. Der Rechnungshof hat hingegen bei seiner Personalbedarfsberechnung die konkreten Geschäftsprozesse der rheinland-pfälzischen Staatsanwaltschaften berücksichtigt. Hierzu hat er über 70 % der Einzelzeiten analytisch auf der Grundlage erhobener Bearbeitungszeiten und Vorkommenshäufigkeiten berechnet. Dies geht weit über die Erhebungen zu PEBB\$Y hinaus.

Unabhängig hiervon wurde 2005 justizintern die mit Einführung des IT-Fachverfahrens web.sta eintretende Entlastung der Servicekräfte bei den Staatsanwaltschaften auf 50 % der Geschäftsstellentätigkeit geschätzt.

Nach alledem sieht der Rechnungshof keine Veranlassung, mit dem gebotenen Stellenabbau bis zur Vorlage der Ergebnisse der Fortschreibung von PEBB\$Y abzuwarten.

2.1.2 Weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation

Die durch den Rechnungshof ermittelten Basiszahlen beziehen sich auf die derzeitige Organisation und Arbeitsabläufe bei den Staatsanwaltschaften. Durch die nachfolgenden Optimierungsvorschläge kann der Personalbedarf für Ermittlungsverfahren weiter verringert werden:

- Servicekräfte in zentralen Kanzleien waren mit Schreibarbeiten nicht ausgelastet. Aktenbearbeitungen waren zu aufwendig. Die zentralen Kanzleien können aufgelöst und die verbleibenden Aufgaben wirtschaftlicher in den Geschäftsstellen erledigt werden⁶.

⁴ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2012 der Oberfinanzdirektion Koblenz.

⁵ Hessisches Ministerium der Justiz, 2009, Grundsätze zur Ermittlung des Personalbedarfs in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und bei den Staatsanwaltschaften, S. 2 und 3.

⁶ Zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den Rechnungshof hatten bereits vier Staatsanwaltschaften die zentralen Kanzleien aufgelöst. Die Staatsanwaltschaft Trier beabsichtigte, ihre Kanzlei aufzulösen.

- Staats- und Amtsanwälte werden entlastet, wenn die Servicekräfte in stärkerem Maße vorbereitende Tätigkeiten für die Dezernenten und Routineaufgaben übernehmen (sogenannte Dezernatsassistenten). Dadurch wird auch der Aktenumlauf verringert. Registrierungs- und Kontrollarbeiten in den Serviceeinheiten entfallen.
- Werden Verfügungen von den Dezernenten überwiegend elektronisch in web.sta erstellt, müssen diese von den Servicekräften nicht gesondert in das IT-Verfahren übernommen werden.
- Die Geschäftsstellen können Verfahren gegen unbekannte Täter in aller Regel in einem Arbeitsgang bearbeiten und abschließen, wenn der Vorgang zunächst dem Dezernenten zur Verfügung vorgelegt wird.
- Die Registrierung jeder Aktenbewegung zwischen Geschäftsstelle und Dezernent in der Aktenkontrollliste ist nicht erforderlich. Allein bei der Staatsanwaltschaft Koblenz wies diese Liste 2010 rund 510.000 Einträge in Strafsachen aus, die fast ausschließlich die Versendung von Akten zwischen Geschäftsstelle und Dezernent betrafen.
- Der derzeit noch bestehende Kontroll- und Korrekturaufwand kann verringert werden, wenn die elektronische Schnittstelle zum Vorgangsbearbeitungssystem der Polizei (POLADIS) weiter verbessert und die Qualität der von der Polizei gelieferten Daten erhöht wird.

Werden die Vorschläge des Rechnungshofs umgesetzt, können insgesamt weitere 25 besetzte Stellen des mittleren Dienstes abgebaut werden. Dadurch lassen sich Personalkosten von mehr als 1,7 Mio. € jährlich vermeiden⁴.

Das Ministerium hat erklärt, die Auflösung zentraler Schreibkanzleien werde geprüft. Möglichkeiten der Dezernatsassistenten sollten weiterhin geprüft und gegebenenfalls umgesetzt werden. Die Umsetzung des Vorschlags, auf handschriftliche Kurzverfügungen zu verzichten, führe zu einer Verlagerung der Belastung auf die teurere Entscheidungsebene. Bei den Verfahren gegen unbekannte Täter würden schon derzeit nur wenige Daten erfasst, die für den Abschluss erforderlich seien. Das mit diesem Vorschlag verbundene Einsparpotenzial könne nicht nachvollzogen werden. Der Verzicht auf die Aktenkontrolleinträge führe zu einem erheblichen Mehraufwand, da die Serviceeinheiten bei jedem Anruf oder Posteingang nach der Akte suchen müssten und im Falle eines Aktenverlusts den Aktenlauf nicht mehr lückenlos nachvollziehen könnten. Die Bemühungen, den Datenaustausch mit der Polizei zu verbessern, würden fortgesetzt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei einem weitgehenden Verzicht auf handschriftliche Verfügungen dem geringen Aufwand für die elektronische Bearbeitung durch die Dezernenten ein Potenzial von nahezu 6 abbaubaren Stellen gegenübersteht. Der vom Rechnungshof vorgeschlagene Arbeitsablauf zur Bearbeitung von Verfahren gegen unbekannte Täter wird bereits von einer Abteilung der Staatsanwaltschaft Koblenz und der Staatsanwaltschaft von Berlin praktiziert. Dieser erfordert bei den Servicekräften eine deutlich geringere Bearbeitungszeit als die herkömmliche Verfahrensweise. Insoweit sind die Einwände des Ministeriums nicht nachvollziehbar. Die Bedenken gegen den Verzicht auf Führung von Aktenkontrolllisten werden nicht geteilt. Da bei den Staatsanwaltschaften in der Regel eine klare Zuordnung von Geschäftsstellenmitarbeitern zu bestimmten Dezernenten besteht, ist eine Akte auch ohne elektronische Überwachung bei Bedarf leicht zu finden. Im Übrigen hat das Ministerium schon bei einer anderen Prüfung aus dem Jahr 2002 die Auffassung des Rechnungshofs geteilt, dass eine Aufzeichnung jeder Aktenbewegung zwischen Geschäftsstelle und Dezernent entbehrlich ist.

2.2 Amtsgerichte - Personaleinsparungen bei den Servicekräften möglich

2.2.1 Von der Justizverwaltung zugrunde gelegte mittlere Bearbeitungszeiten zu hoch

Bei den Amtsgerichten sind zur Unterstützung der Richter Serviceeinheiten eingerichtet. Die Aufgaben der dort eingesetzten Servicekräfte (Beamte des mittleren Dienstes oder vergleichbare Beschäftigte) sind mit denen der Staatsanwaltschaften vergleichbar. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof waren Servicekräfte mit Stellenanteilen von insgesamt mehr als 193 Vollzeitkräften für die Bearbeitung von Straf- und Bußgeldverfahren bei den Amtsgerichten eingesetzt.

Für den mittleren Dienst und den Schreibdienst in Straf- und Bußgeldverfahren sieht das PEBB§Y II-Gutachten aus dem Jahr 2002 für alle Geschäftsarten eine einheitliche mittlere Bearbeitungszeit von 130 Minuten je Verfahren vor. Dieser Mittelwert lässt unberücksichtigt, dass die einzelnen Geschäftsarten einen sehr unterschiedlichen Zeitaufwand erfordern. Dies führt zu Ungenauigkeiten bei der Bemessung des Personalbedarfs. Der Rechnungshof hat daher die mittleren Bearbeitungszeiten für die Geschäftsarten differenziert ermittelt. Er ist dabei nach dem unter Teilziffer 2.1.1 dieses Beitrags dargestellten Verfahren der analytischen Personalbedarfsermittlung vorgegangen.

Für die einzelnen Geschäftsarten hat der Rechnungshof folgende Bearbeitungszeiten ermittelt:

Geschäftsarten	Fallzahlen*	Zeitbedarf / Verfahren*	Zeitbedarf gesamt*	Basiszahl*
			- Minuten -	
Verfahren vor dem Strafrichter	21.000	310	6.510.000	
Verfahren vor dem Schöffengericht	1.900	524	996.000	
Anträge auf Erlass eines Strafbefehls	28.000	30	840.000	
Verfahren vor dem Jugendrichter	7.600	321	2.440.000	
Verfahren vor dem Jugendschöffengericht	2.600	480	1.248.000	
Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten	15.000	156	2.340.000	
Vollstreckungssachen gegen Jugendliche	8.500	145	1.233.000	
Sonstige Aufgaben in Straf- und Bußgeldverfahren	58.700	18	1.057.000	
Insgesamt	143.300		16.664.000	117

* Zahlen gerundet

Die Bearbeitungszeiten für die oben dargestellten Geschäftsarten weichen zum Teil stark voneinander ab. Zum Beispiel benötigten die Servicekräfte für die Bearbeitung eines Antrags auf Erlass eines Strafbefehls 30 Minuten, für ein Verfahren vor dem Schöffengericht hingegen 524 Minuten. Ein einheitlicher Wert - wie bei PEBB§Y II - ist zu undifferenziert und bildet den tatsächlich für die einzelnen Geschäftsarten erforderlichen Aufwand nicht zutreffend ab.

Legt man die vom Rechnungshof erhobenen mittleren Bearbeitungszeiten zugrunde, errechnet sich bei 143.300 Verfahrenseingängen im Jahr 2010 und einer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit von 94.997 Minuten je Vollzeitkraft ein Personalbedarf von weniger als 176 Servicekräften in den Abteilungen für Straf- und Bußgeldsachen der Amtsgerichte.

Mindestens 17,5 besetzte Stellen können abgebaut werden. Dadurch lassen sich Personalkosten von 1,2 Mio. € jährlich⁴ vermeiden.

Das Ministerium will auch hier weiterhin die bereits 2002 ermittelten PEBB§Y-Zahlen für die Festlegung des Personalbedarfs anwenden. Es hat im Wesentlichen die gleichen Einwände wie bei den Staatsanwaltschaften geltend gemacht - vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.1. Auf die Bemerkungen des Rechnungshofs hierzu wird daher verwiesen.

2.2.2 Einsparpotenziale durch Optimierung der Arbeitsabläufe

Durch Optimierungen der Arbeitsabläufe und Nutzung des neuen IT-Fachverfahrens forumSTAR-STRAF können weitere Einsparpotenziale bei den Amtsgerichten realisiert werden. Beispiele:

- Bis Ende 2014 soll forumSTAR-STRAF bei allen Amtsgerichten in Rheinland-Pfalz eingeführt sein. Es wird die Servicekräfte insbesondere bei der Erstellung von Schriftstücken deutlich entlasten. Die integrierte Textverarbeitung kann künftig auch von den Richtern genutzt werden. Deren elektronische Verfügungen werden automatisch umgesetzt und erforderliche Dokumente (z. B. Aktenverfügungen, Reinschriften) durch das Verfahren ausgefertigt.
- Wenn Daten aus den elektronischen Verfügungen der Richter, z. B. Wiedervorlagetermine, direkt in forumSTAR-STRAF übernommen werden, lassen sich in den Servicestellen Erfassungsaufwand und Übertragungsfehler vermeiden.
- Ein elektronischer Datenaustausch mit anderen Gerichten, Staatsanwaltschaften, Bußgeldbehörden und weiteren Stellen war bisher nicht möglich. Daten mussten erneut erfasst werden. Dieser Aufwand entfällt, wenn ein automatisierter Datenaustausch mithilfe elektronischer Schnittstellen realisiert wird.

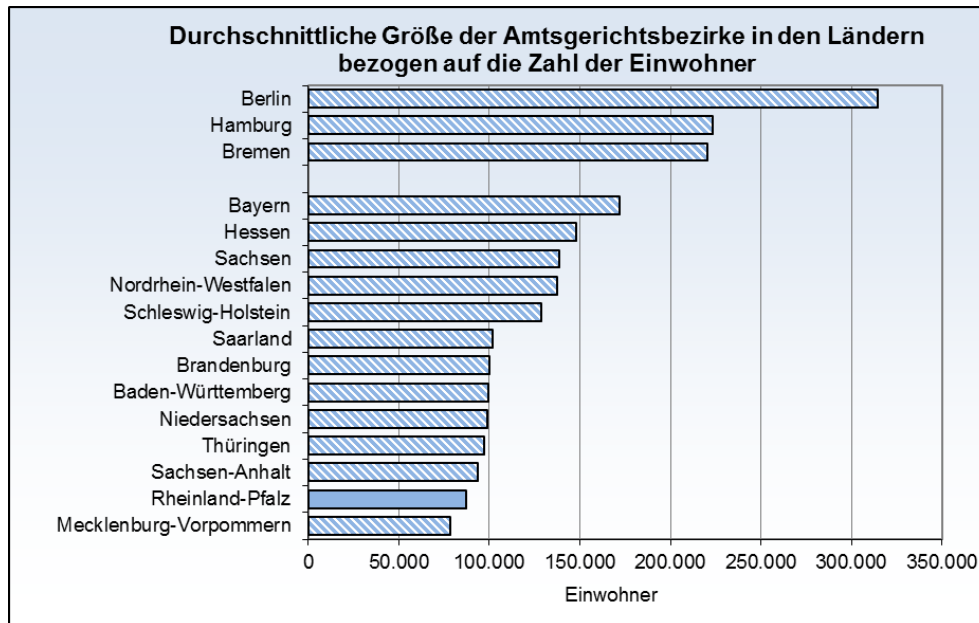
Werden die Vorschläge des Rechnungshofs umgesetzt und die Möglichkeiten der IT-Unterstützung genutzt, können ab 2015 insgesamt mindestens weitere 21 besetzte Stellen des mittleren Dienstes abgebaut werden. Dadurch lassen sich Personalkosten von rund 1,4 Mio. € jährlich vermeiden⁴.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung, dass durch einen optimierten elektronischen Datenaustausch Synergieeffekte zu erzielen seien. Die Nutzung des IT-Verfahrens forumSTAR-STRAF durch den richterlichen Dienst könne aber mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit nicht eingefordert werden. Der Vorschlag, die Möglichkeit der Datenübernahme aus den elektronischen Verfügungen zu schaffen, werde unterstützt; bislang habe der Länderverbund zur Entwicklung von forumSTAR aus Kostengründen von der Umsetzung abgesehen.

Der Rechnungshof teilt die Bedenken hinsichtlich einer möglichen eingeschränkten Nutzung des IT-Verfahrens nicht, soweit dieses anwenderfreundlich ausgestaltet wird. Auch positive Erfahrungen mit der Nutzung anderer forumSTAR-Module (z. B. für Familiensachen) sprechen gegen diese Bedenken.

2.2.3 Zusammenlegung von Amtsgerichten

Rheinland-Pfalz weist mit 46 Amtsgerichten im Vergleich zu den anderen Flächenländern und Stadtstaaten eine große Zahl an Gerichtsstandorten auf. Im Durchschnitt umfasst jeder Amtsgerichtsbezirk in Rheinland-Pfalz 87.000 Einwohner. Lediglich Mecklenburg-Vorpommern hat kleinere Amtsgerichtsbezirke. Der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer beträgt 123.500 Einwohner je Amtsgerichtsbezirk.



Das Diagramm zeigt die Position von Rheinland-Pfalz im Ländervergleich.

Die Entfernungen zwischen den Standorten der Amtsgerichte im Land sind häufig gering. Sie betragen teilweise weniger als 20 km.

In rund der Hälfte der Amtsgerichte sind weniger als zwei Richter und weniger als drei Servicekräfte in den Abteilungen für Straf- und Bußgeldsachen eingesetzt. In derart kleinen Organisationseinheiten kann regelmäßig eine gleichmäßige und angemessene Auslastung der Richter und der Servicekräfte nur schwer sichergestellt werden. Effizienzgewinne durch Spezialisierung sind kaum möglich. Der Rechnungshof hat deshalb eine Prüfung der Zusammenlegung von Amtsgerichten angeregt.

Das Ministerium hat erklärt, bei dieser Prüfung handele es sich um einen komplexen Prozess, in dem zahlreiche Faktoren - etwa Effizienz, Bürgernähe, Belange der betroffenen Mitarbeiter, tatsächliche Kostenersparnis bei Einbeziehung aller relevanten Faktoren - in die erforderliche Abwägung einzubeziehen seien. Die im Rahmen der Überlegungen zu einer Justizstrukturreform einberufenen Arbeitsgruppen befassten sich auch mit Fragen der Konzentration bestimmter Sachgebiete.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass die zentralen Schreibkanzleien der Staatsanwaltschaften aufgelöst werden,
- b) bei den Staatsanwaltschaften und den Amtsgerichten die Möglichkeiten zur Übertragung von vorbereitenden Tätigkeiten und von Routineaufgaben auf die Servicekräfte sowie zur Verbesserung des Datenaustauschs zu prüfen,
- c) darauf hinzuwirken, dass die Voraussetzungen für die Übernahme von Daten aus den elektronischen Verfügungen der Richter der Amtsgerichte in das IT-Verfahren forumSTAR-STRAF geschaffen werden,
- d) die Zusammenlegung von Amtsgerichten zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau der entbehrlichen besetzten Stellen in den Servicediensten der Staatsanwaltschaften und der Amtsgerichte zu nutzen,
- b) die Geschäftsprozesse weiter zu optimieren,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

Nr. 17

**Ausgaben für den Maßregelvollzug
- Budgetvereinbarungen verbesserungsbedürftig -**

Dem Land war die Kosten- und Erlösstruktur der Einrichtungsträger im Bereich des Maßregelvollzugs nicht bekannt. Dies trug dazu bei, dass das Land 2004 bis 2010 an die Einrichtungsträger überschlägig insgesamt 12,7 Mio. € zu viel zahlte.

Für 2009 bis 2010 wurden mit den Einrichtungsträgern Globalbudgets von mehr als 51 Mio. € jährlich vereinbart. Welche Kosten durch die Haushaltsmittel des Landes gedeckt und welche Leistungsziele erreicht werden sollten, war nicht festgelegt worden. Regelungen zur Verwendung von Überschüssen fehlten. Verbindliche Vorgaben des Landes zum Personaleinsatz sowie zum Umfang der Sicherheits- und Therapieerfordernisse bestanden nicht.

Für den Jugendmaßregelvollzug gewährte das Land ab dem Jahr 2009 einen nicht nachvollziehbar kalkulierten Sicherungszuschlag von mehr als 805.000 € jährlich.

Leistungen des Landes im Zusammenhang mit dem Maßregelvollzug wurden im Haushaltsplan nicht transparent dargestellt. Das Fachressort übernahm zu Lasten künftiger Jahre ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung Verpflichtungen zur Gewährung von Schuldendiensthilfen und zur Finanzierung von Globalbudgets.

1 Allgemeines

Im Maßregelvollzug (Forensik) werden psychisch kranke oder suchtkranke Straftäter zur Besserung und Sicherung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in einer Entziehungsanstalt untergebracht. Die aufgrund strafrichterlicher Anordnung¹ untergebrachten Patienten sollen durch Behandlung und Betreuung befähigt werden, ein in die Gemeinschaft eingegliedertes Leben zu führen. Die Allgemeinheit soll vor weiteren rechtswidrigen Taten geschützt werden.

Die Kosten für die Unterbringung im Maßregelvollzug trägt das Land. Einrichtungen des Maßregelvollzugs unterhalten das Pfalzklitorium für Psychiatrie und Neurologie² und das Landeskrankenhaus³. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung ist zuständig für die Durchführung des Maßregelvollzugs und führt die Aufsicht über den Maßregelvollzug in den Einrichtungen. Oberste Aufsichtsbehörde ist das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie⁴.

¹ §§ 61, 63 und 64 Strafgesetzbuch in der Fassung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Januar 2013 (BGBl. I S. 95).

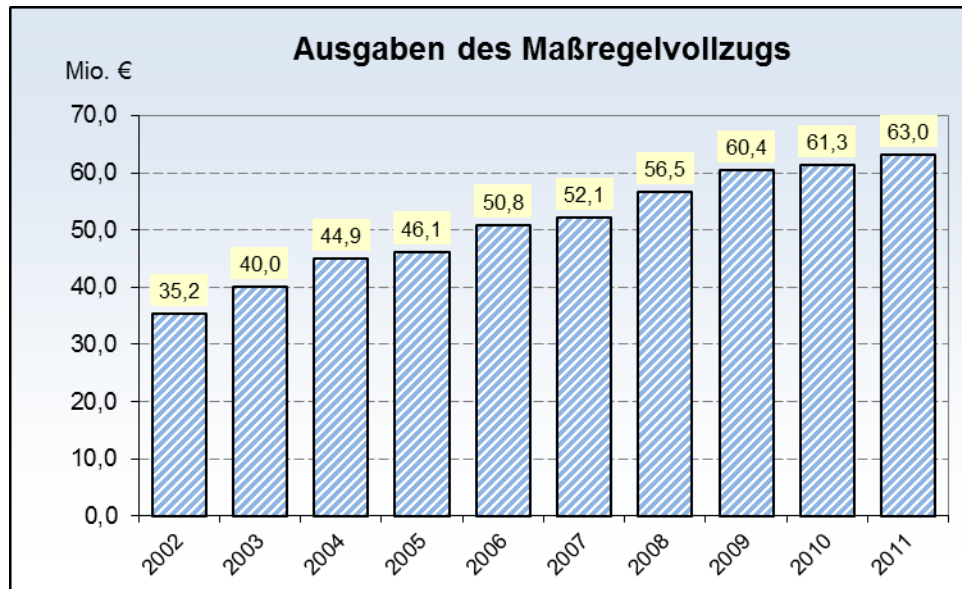
² Pfalzklitorium für Psychiatrie und Neurologie - Klinik für forensische Psychiatrie Klingenmünster und Pfalzinstitut - Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie Klingenmünster.

³ Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach und Rheinhessen-Fachklinik Alzey.

⁴ §§ 1, 2 und 25 Landesgesetz über den Vollzug freiheitsentziehender Maßregeln (Maßregelvollzugsgesetz - MVollzG) vom 23. September 1986 (GVBl. S. 223), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427), BS 3216-4.

Das Land führte 2009 aufgrund von Empfehlungen zweier Beratungsfirmen zur Kostenbegrenzung im Maßregelvollzug als neues Finanzierungssystem das Globalbudget ein. Dieses besteht aus den Komponenten Kosten für die Unterbringung von Jugendlichen und Erwachsenen, Kosten für forensische Ambulanzen und Nebenkosten.

Die Ausgaben für den Maßregelvollzug⁵ stiegen von 2002 bis 2011 um fast 28 Mio. € auf 63,0 Mio. €. Zu dieser Entwicklung trug u. a. eine Zunahme der Belegungszahlen in den Einrichtungen bei⁶.



Das Diagramm verdeutlicht die jährlich gestiegenen Ausgaben für den Maßregelvollzug.

Von den Ausgaben der Jahre 2009 bis 2011 entfallen jeweils mehr als 51 Mio. € auf die Finanzierung der Globalbudgets.

Der Rechnungshof hat die Bemessung der mit den Einrichtungsträgern vereinbarten Globalbudgets geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mangelnde Definition der Kosten des Maßregelvollzugs

Das Land definierte die für eine Budgetbemessung maßgeblichen Kosten des Maßregelvollzugs nicht. Die Träger der Einrichtungen konnten daher beeinflussen, welche Kostenkomponenten in welcher Höhe den Unterbringungskosten des Maßregelvollzugs zugeordnet wurden. Dies galt insbesondere für den Personal- und Sachaufwand, der über eine Umlage abgedeckt wurde. Bei der Budgetbemessung wurde die Kosten- und Erlösstruktur der Einrichtungen nicht einbezogen.

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie hat erklärt, es stimme mit dem Rechnungshof überein, in künftigen Budgetvereinbarungen die finanzierbaren Kosten zu definieren.

⁵ Ab Haushaltsjahr 2012: Einzelplan 06 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Kapitel 06 04 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Titel 671 45 Aufwendungen auf Grund strafgerichtlicher Unterbringung.

⁶ Die durchschnittliche Belegung im Maßregelvollzug stieg von 2002 bis 2010 um mehr als 13 % auf über 600 Personen (ohne Differenzierung nach Belegungen aus Rheinland-Pfalz oder aus anderen Ländern).

2.2 Korrekturbedarf bei künftigen Budgets

Dem Land waren die finanziellen Ergebnisse der Einrichtungen in der Sparte Maßregelvollzug nicht bekannt. Sie konnten daher in den Folgeverhandlungen über das Globalbudget nicht berücksichtigt werden.

Die von den Einrichtungsträgern jeweils geführten Spartenrechnungen schlossen für die Jahre 2004 bis 2010 mit Überschüssen von insgesamt 3,7 Mio. € ab. Allerdings waren der Sparte Maßregelvollzug die maßgebenden Kosten und Erlöse nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht immer zutreffend und vollständig zugeordnet. Durch entsprechende Korrekturen ergeben sich für den vorgenannten Zeitraum um 9 Mio. € höhere Überschüsse.

In der Vereinbarung zum Globalbudget war die zweckgebundene Verwendung möglicher Überschüsse nicht geregelt. Der Träger einer Einrichtung beteiligte 2010 die Sparte Maßregelvollzug mit mehr als 1,0 Mio. € an der Finanzierung anderer Kliniken. Für diesen Zweck standen die Landesmittel nicht zur Verfügung.

Das Ministerium hat erklärt, bei der Weiterentwicklung des Globalbudgets werde verstärkt auf eine ist- und bedarfsorientierte Budgetbemessung geachtet. Deshalb werde es die notwendigen Grundlagen erheben.

Hinsichtlich der Feststellungen zu den Spartenrechnungen hat das Ministerium auf die Äußerungen der Einrichtungsträger verwiesen. Ein Einrichtungsträger sah in der Darstellung des Rechnungshofs die Richtigkeit der von ihm angewandten Kostenverrechnung bestätigt, der andere Einrichtungsträger widersprach dem dargestellten Korrekturbedarf weitgehend. Beispielsweise besteht Dissens bezüglich der Beteiligung des Maßregelvollzugs an der Rückstellung für unterlassene Instandhaltung, die nach der bisher nicht widerlegten Auffassung des Rechnungshofs deutlich überhöht war.

Eine Bewertung der Äußerungen der Einrichtungsträger nahm das Ministerium nicht vor. Allerdings hat es zugesagt, die Hinweise aufzugreifen, bei der künftigen Finanzierung des Maßregelvollzugs Kostenzuordnungen besonders auch unter dem Gesichtspunkt der Verursachungsgerechtigkeit abzugrenzen. Außerdem würden Regelungen getroffen, die Querfinanzierungen ausschließen. Die Landesmittel dürften ausschließlich für die Aufgaben des Maßregelvollzugs eingesetzt werden.

2.3 Fehlendes Personalbemessungssystem

Einen wesentlichen Faktor für eine sachgerechte Budgetbemessung stellen die Personalkosten der Einrichtungen dar. Allerdings fehlten - aus einem Personalbemessungssystem abgeleitete - verbindliche Vorgaben des Landes zum Personaleinsatz und zum Umfang der Sicherheits- und Therapieerfordernisse im Maßregelvollzug.

Dass derartige Vorgaben angezeigt sind, verdeutlichen die Vergleiche zwischen den vor Einführung der Globalbudgets vereinbarten und den besetzten Stellen sowie zwischen den vereinbarten und den entstandenen Personalkosten. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs beschäftigten die Träger der Einrichtungen von 2005 bis 2008 bis zu 14,5 % weniger Personal als vereinbart. Das Land zahlte in diesem Zeitraum rund 17,5 Mio. € mehr an Personalkosten, als durch den Personaleinsatz entstanden waren. Ein Teil der Mittel wurde für nicht vereinbarte Sachkosten verwandt. Unterschreitungen des vereinbarten Personal-Solls⁷ wirkten sich auf die Finanzierung künftiger Abrechnungszeiträume nicht aus.

⁷ Der Personalbedarf wurde einmalig, nur auf der Grundlage eines Entwurfs der Psychiatrie-Personalverordnung Forensik aus dem Jahr 1992, ermittelt und seither linear fortgeschrieben.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Kliniken hätten nachgewiesen, dass rund 17,5 Mio. € an Landesmitteln zwingend für andere Ausgaben des Maßregelvollzugs hätten eingesetzt werden müssen. Vorschläge, ein Personalbemessungssystem zu entwickeln, sollten vertieft geprüft werden. Angesichts der damit verbundenen Schwierigkeiten und des Risikos von Personalmehrforderungen spreche sich das Ministerium dafür aus, die finanziellen Obergrenzen auf der Grundlage einer differenzierten und transparenten Datenbasis durch ein Globalbudget festzulegen und begleitend dazu die Qualität der Leistungserbringung in der Vereinbarung zum Globalbudget zu definieren. Künftige Vereinbarungen sollten auch Vorgaben vorsehen, wonach über den vereinbarten Korridor einer Mehr- und Minderbelegung hinausgehende Abweichungen insbesondere beim Personaleinsatz zu einer Budgetanpassung führten.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass in anderen Ländern (z. B. Bayern und Baden-Württemberg) Regelungen zur Ermittlung des Personalbedarfs bestehen. Eine rheinland-pfälzische Berechnung könnte sich an den von den Kliniken eingeführten Behandlungsphasen orientieren. Allein die Festlegung einer finanziellen Obergrenze und die davon gesonderte Vereinbarung zur Qualität der Leistungserbringung erscheinen nicht sachgerecht.

2.4 Überhöhtes Teilbudget "Jugendliche"

Im Teilbudget "Jugendliche" der Vereinbarungen zu dem Globalbudget wurde die vorhergehende Vergütung für diesen Bereich fortgeschrieben. Diese basierte auf einer Kalkulation eines Einrichtungsträgers, nach der ein Personalbedarf von 2,7 Vollzeitkräften als Sicherungszuschlag für die Unterbringung von zwei jugendlichen Maßregelvollzugspatienten angesetzt wurde. Der Bedarf wurde bei der von zwei auf 14 Jugendliche steigenden Belegung auf 19 Stellen linear fortgeschrieben. Eine Bedarfsermittlung für den Sicherungszuschlag lag nicht vor. Außerdem wurden Vollzugslockerungen, wie z. B. Zeiten überbetrieblicher Ausbildung, nicht berücksichtigt.

Auf der Grundlage dieser Ansätze wurde 2008 mit dem Einrichtungsträger ein kalendertäglicher Sicherungszuschlag von 200 € vereinbart. Insgesamt waren dies 805.000 €. Der Zuschlag wurde 2009 - um 2 % erhöht - in die Bemessung des Teilbudgets "Jugendliche" einbezogen. Die bei dem Einrichtungsträger entstandenen Kosten und die tatsächliche Belegungssituation ließ sich das Land nicht nachweisen.

Das Ministerium hat erklärt, es werde der Forderung, jeweils mit Ablauf eines Vereinbarungszeitraums eine Neukalkulation nach Maßgabe der tatsächlichen Verhältnisse vorzunehmen, nachkommen.

2.5 Unzureichendes Finanzcontrolling

Das Land erhob keine Daten zur Kostenentwicklung, zu Kostenarten, zu Umlageschlüsseln und anderen betriebswirtschaftlichen Kennziffern der Einrichtungen. Die aufgabengerechte Verwendung der Haushaltsmittel wurde nicht durch eine Überprüfung der Leistungen anhand von Leistungszielen sichergestellt. Eine Bewertung der Angemessenheit des vereinbarten Budgets und der Notwendigkeit einer künftigen Budgetanpassung war dem Land somit nicht möglich.

Das Ministerium hat erklärt, das geforderte Finanzcontrolling solle über den detaillierten Jahresabschlussbericht für den Maßregelvollzug eingeführt werden. Das Berichtswesen werde gemeinsam mit den Kliniken optimiert. Die Vereinbarung von Leistungszielen werde im Zusammenhang mit der Definition von Indikatoren zur Ergebnisqualität geprüft.

2.6 Intransparente Titeldarstellung und Haushaltsvorbelastungen

Bei dem Titel mit der Zweckbestimmung "Aufwendungen auf Grund strafgerichtlicher Unterbringung"⁵ wurden auch Zins- und Tilgungsleistungen für Darlehensverbindlichkeiten der Einrichtungsträger (Schuldendiensthilfen 2009 insgesamt 3,5 Mio. €), die nach den haushaltssystematischen Vorgaben einer anderen Ausgabengruppe zuzuordnen gewesen wären, sowie Ausgaben für die Unterbringung von Patienten in Einrichtungen außerhalb von Rheinland-Pfalz und für die ambulante Nachsorge ausgewiesen. Den Erläuterungen im Haushaltsplan des Landes waren diese Verwendungszwecke nicht zu entnehmen.

Ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung wurden langjährige Verpflichtungen zur Leistung von Schuldendiensthilfen für von den Einrichtungsträgern aufgenommene Darlehen eingegangen und damit künftige Haushalte vorbelastet. Auch die im November 2009 geschlossene Vereinbarung über die Finanzierung des Maßregelvollzugs im Rahmen eines Globalbudgets in den Jahren 2009 und 2010 war hinsichtlich der Vorbelastungen 2010 nicht durch eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung gedeckt.

Das Fachressort hat erklärt, es werde im kommenden Haushaltsplan die Vorschläge aufgreifen und die Zusammensetzung des Haushaltstitels in den Erläuterungen aufschlüsseln sowie notwendige Verpflichtungsermächtigungen ausbringen. Mehrjährige Budgetvereinbarungen würden künftig unter Haushaltsvorbehalt gestellt oder unter Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen geschlossen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die für die Budgetbemessung maßgeblichen Kosten des Maßregelvollzugs zu definieren,
- b) die Kosten- und Erlösstruktur der Einrichtungsträger im Bereich Maßregelvollzug bei neuen Budgetverhandlungen zu berücksichtigen und hierbei auf eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung zu achten,
- c) darauf hinzuwirken, dass etwaige Überschüsse der Einrichtungsträger ausschließlich für Aufgaben des Maßregelvollzugs eingesetzt werden,
- d) ein Personalbemessungssystem zu entwickeln,
- e) den Sicherungszuschlag im Jugendmaßregelvollzug bedarfsgerecht zu kalkulieren,
- f) ein geeignetes Finanzcontrolling für den Maßregelvollzug einzuführen und Leistungsziele zu vereinbaren,
- g) die vorgesehenen Ausgaben im Zusammenhang mit dem Maßregelvollzug bei der nächsten Haushaltsaufstellung transparent darzustellen und Zahlungsverpflichtungen zu Lasten künftiger Jahre nur einzugehen, wenn Haushaltsgesetz oder Haushaltsplan hierzu ermächtigen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 18

**Förder- und Schwerpunktschulen
- Unsachgemäßer Ressourceneinsatz -**

Im Schuljahr 2010/2011 waren 229 Schwerpunktschulen eingerichtet, an denen insgesamt 2.985 Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf zusammen mit nicht behinderten Schülern unterrichtet wurden. Neben den Kosten für die Regelschule entstanden für den integrativen Unterricht Personalkosten von mehr als 52 Mio. €.

An den Förderschulen gingen die Schülerzahlen seit dem Schuljahr 2006/2007 um nahezu 11 % zurück. Dies war auch auf den Ausbau der Schwerpunktschulen zurückzuführen. Angemessene Einsparungen an Förderschulen waren nicht festzustellen.

Nicht alle Vorgaben für die Zuweisungen von Förderstunden an Schwerpunktschulen waren sachgerecht. Dies führte in der Praxis zu erheblichen Unterschieden in der Ausstattung der Schwerpunktschulen.

Im Schuljahr 2010/2011 entfielen rechnerisch auf einen Integrationsschüler mit dem Förderschwerpunkt Lernen zusätzliche Personalkosten von 7.500 € bis 150.000 €. Selbst Schwerpunktschulen, an denen keine Integrationsschüler unterrichtet wurden, erhielten Förderstundenzuweisungen.

Die überwiegende Zahl der in Schwerpunktschulen unterrichteten Integrationsschüler war dem Förderschwerpunkt Lernen zugeordnet. Für sie wurden durchschnittlich über 60 % mehr Förderstunden zugewiesen als für vergleichbare Schüler an Förderschulen. Sachliche Gründe waren hierfür nicht ersichtlich.

Ein Konzept für den landesweiten bedarfsgerechten Ausbau der Schwerpunktschulen fehlte noch.

1 Allgemeines

Behinderte Schüler sollen das schulische Bildungs- und Erziehungsangebot grundsätzlich selbstständig, barrierefrei im Sinne des § 2 Abs. 3 des Landesgesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und gemeinsam mit nicht behinderten Schülern nutzen können, wenn hierfür die sächlichen, räumlichen, personellen und organisatorischen Bedingungen geschaffen werden können¹.

Für gemeinsamen Unterricht von behinderten und nicht behinderten Schülern (inklusive/integrativer Unterricht) sind Grundschulen und weiterführende Schulen in der Sekundarstufe I als Schwerpunktschulen eingerichtet. Im Schuljahr 2010/2011 bestanden 229 dieser Schulen, an denen insgesamt 2.985 behinderte Schüler (Integrationsschüler) unterrichtet wurden.

Weitere 15.265 Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf wurden in 139 Förderschulen unterrichtet.

¹ § 3 Abs. 5 Satz 1 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2012 (GVBl. S. 42), BS 223.1.

Das Angebot von Förder- und Schwerpunktschulen soll eine Wahlfreiheit von Eltern und Schülern ermöglichen und unterschiedliche, am Wohl des Kindes orientierte Förderorte bieten².

Der Rechnungshof hat die Personalkosten von Förder- und Schwerpunktschulen untersucht. In die das Schuljahr 2010/2011 umfassende Querschnittsprüfung waren insgesamt 67 Schulen einbezogen³. Darüber hinaus wurden die elektronischen Gliederungspläne aller rheinland-pfälzischen Schulen ausgewertet, um Daten zum Personaleinsatz zu gewinnen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Weiterer Ausbau der Schwerpunktschulen erfordert auch Einsparungen bei den Förderschulen

2.1.1 Personalkosten

Schwerpunktschulen:

Die Personalkosten⁴ je Schüler an den Allgemeinbildenden Schulen beliefen sich im Schuljahr 2010/2011 auf 5.000 € bis 7.300 €.

Auf die Beschulung der Integrationsschüler entfielen schulartbezogene Personalkosten von insgesamt 17,1 Mio. € (Kosten für die Regelschule).

Für den Unterricht an Schwerpunktschulen werden zusätzlich Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte eingesetzt. Im Prüfungszeitraum kamen zu den Personalkosten für den Regelschulbetrieb weitere Kosten von insgesamt 47,9 Mio. € für diese Förderkräfte hinzu.

Außerdem erhielten die Schwerpunktschulen Anrechnungsstunden⁵ für die Stammllehrkräfte oder ihre Stundenzuweisung für den Regelschulbetrieb wurde erhöht (Sollerhöhung). In der Summe waren dies 1.360 Lehrerwochenstunden oder Personalkosten von 4,7 Mio. €.

Förderschulen:

An Förderschulen betrugen die Personalkosten der Förderlehrkräfte und der pädagogischen Fachkräfte insgesamt 275,5 Mio. €. Dies waren je nach Förderschwerpunkt Kosten von 12.700 € (Förderschwerpunkt Lernen) bis zu 32.500 € (Förderschwerpunkt Motorische Entwicklung) je Schüler.

Wären die 2.985 Integrationsschüler - unter Berücksichtigung der Art ihrer Behinderung und bei ansonsten gleichen Bedingungen - an Förderschulen unterrichtet worden, hätten sich im Schuljahr 2010/2011 Personalkosten von rund 42,7 Mio. € ergeben.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat zugesagt, allen Hinweisen des Rechnungshofs zur Optimierung des Lehrkräfteeinsatzes und der Lehrerstundenzuweisungen nachzugehen.

² Beschluss des Landtags Rheinland-Pfalz vom 10. September 2010 (Plenarprotokoll 15/97 S. 5785) zu Drucksachen 15/4571/4941.

³ 25 Grundschulen, eine Hauptschule, zwei Grund- und Hauptschulen, 14 Realschulen plus, 19 Förderschulen und sechs Integrierte Gesamtschulen.

⁴ Der Personaleinsatz wurde aus den elektronischen Gliederungsplänen der Schulen entnommen.

⁵ § 8 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO) vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Juli 2012 (GVBl. S. 273), BS 2030-1-4; Anrechnungsstunden können für die Wahrnehmung von Funktionen und Sonderaufgaben sowie für besondere unterrichtliche Belastungen gewährt werden. Sie mindern die Unterrichtsverpflichtung.

2.1.2 Entwicklung der Schülerzahlen und der Personalkosten bei Förderschulen

Die Schülerzahlen an den Förderschulen gingen auch infolge des Ausbaus der Schwerpunktschulen zurück. Es war nicht feststellbar, dass hiermit adäquate Einsparungen einhergingen.

Entwicklung der Schülerzahlen und Personalkosten an Förderschulen:

Schuljahr	Schüler	Verfügbare Ist-Wochenstunden			Personal- kosten ⁶ - Mio. € -	Kosten/ Schüler - € -
		der Lehr- kräfte	der pädagogischen Fachkräfte	Anrech- nungs-/ Ermäßi- gungs- stunden		
2006/2007	17.103	51.014	42.960	7.384	286,3	rd. 16.700
2010/2011	15.265	45.461	46.168	7.855	275,5	rd. 18.000
Veränderung	-10,7 %	-10,9 %	7,5 %	6,4 %	-3,8 %	7,8 %

Der Vergleich der beiden Schuljahre zeigt, dass die verfügbaren Lehrerwochenstunden etwas stärker zurückgingen als die Schülerzahlen. Allerdings stiegen die Wochenstunden der pädagogischen Fachkräfte um 7,5 % und die Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden um 6,4 %. Dem Rückgang der Schülerzahlen um nahezu 11 % stehen im Ergebnis lediglich Einsparungen bei den Personalkosten von weniger als 4 % gegenüber. Die Kosten je Schüler in den Förderschulen stiegen sogar um fast 8 %.

Das Ministerium hat dazu ausgeführt, die Zahl der Schüler an Förderschulen gehe in den einzelnen Förderschwerpunkten unterschiedlich stark zurück. In den Bildungsgängen, in denen Schüler mit umfänglichen Behinderungen und hohem Unterstützungsbedarf unterrichtet würden, sei noch kein der demografischen Entwicklung entsprechender Rückgang zu beobachten. In diesen Bildungsgängen werde - abgestimmt auf den Förderbedarf - ein höherer Anteil von pädagogischen Fachkräften eingesetzt als an Schulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen. Die Erhöhung der Anrechnungsstunden für Förderschulen stehe mit der Erhöhung der Anrechnungsstunden für Schulleitungen im Zusammenhang, mit der das Ministerium der zunehmend stärkeren Belastung der Schulen Rechnung getragen habe. Das Verfahren, wie abgeordnete Lehrkräfte an den Stammschulen bezüglich Anrechnungs- und Entlastungsstunden berücksichtigt würden, werde geprüft.

Förderschulen mit geringen Schülerzahlen

Von den Förderschulen Lernen hatten 13 Schulen im Prüfungszeitraum nur noch zwischen 31 und 66 Schüler. Zwei Förderschulen Lernen wurden seit Beginn der integrativen/inklusiven Beschulung geschlossen.

Das Ministerium hat hierzu mitgeteilt, entsprechend dem Beschluss des Landtags "Integration und Inklusion in rheinland-pfälzischen Bildungseinrichtungen" vom 10. September 2010 sei beabsichtigt, die Aufgabe und Rolle der Förderschulen im Zusammenhang mit schulischer Inklusion neu zu definieren, Eckpunkte für ihre Weiterentwicklung zu Förderzentren als Beratungs- und Kompetenzzentren zu entwickeln und die schulische Inklusion zu unterstützen. Es sei damit begonnen worden, kritisch die vorhandenen Strukturen und Bedingungen zu prüfen, die sich als förderlich erwiesen hätten. Diese strukturelle Entwicklung werde anhand von Rahmenvorgaben und Eckpunkten erfolgen, die unter Einbeziehung der Fachkompetenz der Schulaufsicht erarbeitet und mit den Schulträgern erörtert werde. Diese sollten den Beteiligten als Orientierung dienen für die Planung einer sachgerechten und

⁶ Zur besseren Vergleichbarkeit wurden für alle Schuljahre die Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2010 zugrunde gelegt.

angemessenen Organisationsstruktur der sonderpädagogischen Förderung in dem einzelnen Landkreis/der einzelnen kreisfreien Stadt. Dazu gehöre, dass das Angebot an Schwerpunktschulen und Förderschulen als Gesamtheit bezogen auf die Region betrachtet werde und Referenzwerte festgelegt würden, anhand derer sich der Gesamtbedarf ermitteln lasse. Mit den Trägern "kleiner" Schulen werde das Gespräch gesucht.

2.2 Schwerpunktschulen - Personaleinsatz bedarfsgerecht bemessen

2.2.1 Zuweisung von Förderkräften

Bis zum Schuljahr 2010/2011 war für Schwerpunktschulen eine nach Zügigkeit⁷ der Schule gestaffelte Grundausrüstung mit Förderschullehrkräften und pädagogischen Fachkräften vorgesehen. Hinzu kamen u. a. eine schülerbezogene Zuweisung an Wochenstunden und im Bereich der Sekundarstufe I eine Erhöhung der schulbezogenen Anrechnungspauschale auf die Hälfte der Zahl der Vollzeitlehrerfälle⁸.

Ab dem Schuljahr 2010/2011 wurde eine "Pauschalierte Personalzuweisung" eingeführt⁹. Damit sollten insbesondere die Größe einer Schule, die Klassengröße und der Ausbaustand als Schwerpunktschule stärker als bisher berücksichtigt werden. Die Zuweisung sollte linear zu der Größe einer Schule ansteigen. Die Berechnung sollte transparent und einfach zu handhaben sein.

Einige der hierzu festgelegten Zuweisungskriterien führten nicht immer zu sachgerechten Ergebnissen:

Infolge der Zuweisung nach der Gesamtschülerzahl des Vorjahres stand beispielsweise einer Hauptschule, die seit dem Schuljahr 2008/2009 Schwerpunktschule war, bei insgesamt 86 Schülern, davon 20 Integrationsschülern, eine zusätzliche Zuweisung von 54 Lehrerwochenstunden zu. Bei einer 2004/2005 als Schwerpunktschule eingerichteten integrierten Gesamtschule mit 1.245 Schülern, davon 14 Integrationsschüler, waren es dagegen 286 Lehrerwochenstunden. Überdies stiegen die Schülerzahlen durch die Umwandlung von Hauptschulen in Realschulen plus erheblich an, so dass sich durch die Berücksichtigung der Schülerzahl des Vorjahres ein falsches Bild ergab.

Auch der Ausbaugrad einer Schwerpunktschule, der auf der Basis der Klassenzahl des Vorjahres ermittelt wurde, war als objektiver Maßstab für den Zuweisungsbedarf wenig geeignet. Insbesondere wurden hierdurch Schulen mit kleineren Klassen zusätzlich begünstigt.

Daneben konnte eine Vielzahl weiterer Faktoren⁹ die Zuweisung von Förderstunden beeinflussen. Letztendlich blieb es der Schulaufsicht überlassen, die Zuweisungen festzulegen, ohne diese näher begründen zu müssen. Im Ergebnis führte diese Praxis zu erheblichen Unterschieden in der Ausstattung der Schwerpunktschulen. Zieht man zu einem Vergleich die rechnerisch auf einen Integrationschüler mit dem Förderschwerpunkt Lernen¹⁰ entfallenden zusätzlichen Personalressourcen heran, ergeben sich bei langjährig bestehenden Schwerpunktschulen im Prüfungszeitraum Personalkosten von 7.500 €¹¹ bis 118.500 €¹² je Schüler. Bei

⁷ Zahl der Parallelklassen je Klassenstufe.

⁸ Drucksache 15/995.

⁹ Personalzuweisung an Schwerpunktschulen; Einführung der "Pauschalierten Personalzuweisung" ab dem Schuljahr 2010/2011, Rundschreiben des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vom 21. April 2010, 945 B - Tgb.-Nr. 1901/07. Diese wurde für die Primarstufe ausgesetzt, vgl. E-Mail des Ministeriums vom 23. Februar 2011.

¹⁰ An Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen entfielen im Schuljahr 2010/2011 auf einen Schüler Personalkosten von 12.700 €.

¹¹ Die Schwerpunktschule wurde zum Schuljahr 2006/2007 errichtet.

¹² Die Schwerpunktschule wurde zum Schuljahr 2005/2006 errichtet.

einer zum Schuljahr 2010/2011 errichteten Schwerpunktschule mit einem lernbehinderten Integrationsschüler waren es sogar 150.000 €. Auch wenn die Personalressourcen letztlich dazu dienen sollen, einen ganzheitlichen neuen Ansatz des schulischen Unterrichts für alle Schüler zu ermöglichen, so zeigt der Vergleich doch, dass es notwendig ist, die zur Verfügung stehenden Mittel sachgerechter zu verteilen.

Hinzu kommt, dass auch die mit der "Pauschalisierten Personalzuweisung" angestrebte Transparenz nicht erreicht wurde. Die Zuweisungen waren lediglich in unveröffentlichten Rundschreiben geregelt. Den Schulleitungen der geprüften Schulen war die Höhe der Zuweisungen nicht erläutert worden.

Das Ministerium hat erklärt, die Kriterien für die pauschalisierte Zuweisung würden derzeit überarbeitet. Bereits bei der Einführung der Pauschalierung in der Primarstufe seien mit der Schulbehörde Stufen definiert worden, die die Zuweisung in Abhängigkeit vom Ausbau als Schwerpunktschule zum Inhalt hätten (Mindestzahlen für Integrationsschüler, Verfahrensweisen bei dauerhaftem Unterschreiten der vormals erreichten Zahl der Integrationsschüler). Diese würden erstmals im Schuljahr 2012/2013 zugrunde gelegt. Es sei vorgesehen, die Passung gemeinsam zu überprüfen und analoge Regelungen für die Schulen der Sekundarstufe I zu verabschieden. Dabei würden auch die Auswirkungen der Schulstrukturreform angemessen berücksichtigt. Außerdem werde geprüft, welche weiteren Festlegungen vor allem auch im Hinblick auf eine sachgerechte Steuerung erforderlich seien. Ziel sei es, die Vorschriften für die Stundenzuweisungen auf der Grundlage gewonnener Erkenntnisse transparent und nachvollziehbar zu formulieren und in geeigneter Form, voraussichtlich als Verordnung, zu veröffentlichen.

2.2.2 Lehrerwochenstunden, Anrechnungsstunden

Bei langjährig bestehenden Schwerpunktschulen ist fraglich, ob den erhöhten Anrechnungsstunden bzw. den Sollerhöhungen noch ein entsprechender Mehrbedarf gegenübersteht, zumal sich durch die zusätzlichen Förderkräfte auch erweiterte Möglichkeiten bei der internen Schulorganisation ergeben, die zur Entlastung aller Lehrkräfte beitragen können.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die gewährten Anrechnungsstunden seien mehr als eine Unterstützung des Einstiegs in die Arbeit und somit wegen des dauerhaft höheren Kooperationsaufwands erforderlich. Bei Schulen, die zehn Jahre und mehr Schwerpunktschulen seien, werde die Vergabe und Art der Nutzung der Anrechnungsstunden überprüft mit dem Ziel, Erkenntnisse für die Beurteilung der Erfordernisse zu gewinnen.

2.2.3 Schwerpunktschulen mit wenigen oder keinen Integrationsschülern

Von den 26 in 2010/2011 neu errichteten öffentlichen Schwerpunktschulen hatten acht nur einen, zwei keinen Integrationsschüler. Dagegen hatten zehn neue Schwerpunktschulen bereits zwischen fünf und elf Schüler. Der Anteil der Integrationsschüler an der Gesamtschülerzahl reichte von 0 % bis über 4 %.

Neu errichtete Schwerpunktschulen erhielten im Durchschnitt die höchste Zuweisung von Förderstunden je Integrationsschüler. Selbst den beiden Schwerpunktschulen, die keine Integrationsschüler hatten, wurden zusätzliche Ressourcen zugewiesen, die Personalkosten von jeweils mehr als 90.000 €¹³ entsprechen.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Vorgabe einer Mindestzahl von Integrationsschülern für die Errichtung von Schwerpunktschulen und die Zuweisung von Förderstunden an Schulen mit wenigen oder keinen Integrationsschülern zu prüfen.

¹³ Davon Personalkosten von 75.000 € bzw. 47.000 € für Förderkräfte.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung, dass der verantwortliche Umgang mit personellen Ressourcen für Schwerpunktschulen auch bedeute, dass die Zahl der tatsächlich zugewiesenen Integrationsschüler in die Ermittlung des Personalbedarfs einfließe.

2.2.4 Zuweisung von Förderstunden

Im Schuljahr 2010/2011 waren insgesamt 2.530 Integrationsschüler dem Förderschwerpunkt Lernen zugeordnet. Die Bandbreite der den Schwerpunktschulen zugewiesenen Förderwochenstunden (ohne Sollerhöhung und Anrechnungsstunden) reichte von weniger als zwei bis fast 68 Förderstunden je Integrationsschüler. Im Durchschnitt waren es 5,6 Förderstunden je Schüler. Demgegenüber standen an den Förderschulen Lernen durchschnittlich 3,6 Unterrichtsstunden je Schüler zur Verfügung.

Sachliche Gründe für die deutlich höhere Zahl von Förderstunden an Schwerpunktschulen sind nicht ersichtlich. Insbesondere bei den lernbehinderten Schülern ist zu berücksichtigen, dass neben den Förderkräften die Stammlehrkräfte (mit-)unterrichten. Auch diese sind dafür ausgebildet, Benachteiligungen sowie Begabungen zu erkennen und pädagogische Förderkonzepte zu realisieren.

Das Ministerium hat erklärt, die Feststellungen zu den unterschiedlichen Zuweisungen pro Integrationsschüler seien Anlass, die Schulbehörde zu beauftragen, unter diesem Gesichtspunkt das festgelegte Soll der einzelnen Schwerpunktschulen zu überprüfen. Bezogen auf das Schuljahr 2010/2011 sei zu berücksichtigen, dass vermutlich an Schwerpunktgrundschulen aufgrund der noch ausstehenden Überleitung in das Konzept der Pauschalierungen über- oder unterproportionale Zuweisungen bestanden hätten. Darauf sei mit den beschriebenen Regelungen bereits teilweise reagiert worden. Eine vollständige rechnerische Analogie der Zuweisungen an Förderschulen und Schwerpunktschulen erscheine allerdings nicht erreichbar und werde auch in der einschlägigen Literatur nur unter dem Gesichtspunkt beschrieben, dass sonstige Kosten anderer Kostenträger mit einfließen.

2.2.5 Einsatz der Förderkräfte im Regelunterricht

An einigen Schwerpunktschulen wurden Förderkräfte statt im Förderunterricht planmäßig im Regelunterricht eingesetzt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die betroffenen Schulen würden aufgefordert, die Gründe für den planmäßigen Einsatz der Förderkräfte in Klassen ohne Integrationsschüler darzustellen. Auf dieser Grundlage würden Vorgaben für die Schwerpunktschulen erarbeitet.

2.2.6 Abordnung von Förderkräften an Schwerpunktschulen

Die als Förderkräfte an Schwerpunktschulen eingesetzten pädagogischen Fachkräfte und Förderlehrer sind - von Einzelfällen abgesehen - Stammpersonal der zuständigen Förderschule. Regelmäßig ordnete die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion diese Kräfte für ein Schuljahr befristet an die Schwerpunktschule ab. Solche Abordnungen wurden (schul-)jährlich erneuert und bestanden bereits bis zu sieben Jahre.

Die Abordnungspraxis war mit Mehraufwand verbunden. Beispielsweise mussten bei jeder Abordnung die Personalvertretungen beteiligt werden. Die örtlichen Personalräte erhielten dafür zusätzliche Entlastungsstunden. Die Schulleiter von Förderschulen hatten Beurteilungen über Lehrkräfte zu erstellen, die sie lediglich vom (einmaligen) Sehen kannten.

Mit dem weiteren Ausbau der Schwerpunktschulen wird die Zahl der Förderschulen steigen, deren Stammpersonal zu einem erheblichen Teil nicht an der eigenen Schule eingesetzt ist, sondern dort nur verwaltet wird.

So waren z. B. an einer Förderschule von 25 Lehrkräften und pädagogischen Fachkräften lediglich acht Kräfte mit mindestens einer Stunde im Unterricht an dieser Schule eingesetzt. Drei Kräfte waren teilweise und 14 Kräfte waren vollständig seit vielen Jahren jeweils für ein Schuljahr befristet an verschiedene Schwerpunktschulen abgeordnet.

Das Ministerium hat zugesagt, das Abordnungsverfahren zu überprüfen. Dabei werde die Anregung aufgenommen, zwischen dienstrechtlicher, stellenplantechnischer und fachlicher Anbindung der Förderschulkräfte zu unterscheiden.

2.2.7 Konzept zur bedarfsgerechten Errichtung von Schwerpunktschulen

Insbesondere in den Anfangsjahren entstanden die Schwerpunktschulen nicht nach einem strukturierten Plan, sondern meist aufgrund von Einzelinitiativen etwa der Schulleitungen oder der Eltern. Beispielsweise wurden solche Schulen im Primarbereich zum Teil als Weiterführung des Schulversuches "Gemeinsamer Unterricht von beeinträchtigten und nicht beeinträchtigten Kindern" eingerichtet.

Die Zahl der Integrationsschüler und der Ausbaugrad einiger Schulen zeigen, dass dabei auch Schwerpunktschulen errichtet wurden, für die - zumindest auf Dauer - kein Bedarf bestand.

Hätten alle Schwerpunktschulen im Schuljahr 2010/2011 drei Integrationsschüler je Klasse aufgenommen, hätten an den vorhandenen Schulen mehr als 8.700 Integrationsschüler unterrichtet werden können. Allerdings scheint bei der bestehenden Struktur ein Vollausbau selbst mit zwei Integrationsschülern pro Klasse nicht erreichbar zu sein. Zwar ist eine Tendenz erkennbar, dass länger bestehende Schwerpunktschulen einen höheren Ausbaugrad erreichen, es gibt aber viele Ausnahmen.

Um sicherzustellen, dass neue Schwerpunktschulen bedarfsgerecht errichtet werden, erachtet der Rechnungshof ein landesweites Konzept zu deren Ausbau für erforderlich.

Das Ministerium hat erklärt, das Netz der Schwerpunktschulen sei inzwischen so erweitert worden, dass in allen Landkreisen und kreisfreien Städten 2012 ein entsprechendes Angebot mindestens in der Grundschule verfügbar und der Übergang in die Sekundarstufe I gewährleistet seien. Die Schulen könnten in der Regel über die bestehenden Linien der Schülerbeförderung oder ohne große Veränderungen erreicht werden. Bezogen darauf seien die angestrebten Ziele erreicht worden. Eine systematische Planung solle Grundlage für den weiteren bedarfsgerechten Ausbau unter Einbeziehung des Gesamtangebots an sonderpädagogischer Förderung sein.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Möglichkeit von Einsparungen an den Förderschulen als Folge der Entlastung durch die Schwerpunktschulen zu prüfen,
- b) sachgerechte, transparente Kriterien für die Zuweisung von Förderkräften an Schwerpunktschulen festzulegen und in geeigneter Form zu veröffentlichen,
- c) die Gewährung von zusätzlichen Lehrerwochenstunden und Anrechnungstunden auch nach mehrjährigem Bestehen von Schwerpunktschulen zu überprüfen,
- d) sicherzustellen, dass Förderkräfte grundsätzlich nur im Förderunterricht eingesetzt werden, und den planmäßigen Einsatz im Regelunterricht auf pädagogisch begründete Ausnahmefälle zu beschränken,

- e) die Praxis der Abordnung von Förderkräften an Schwerpunktschulen zu überprüfen,
- f) ein Konzept für einen bedarfsgerechten landesweiten Ausbau der Schwerpunktschulen zu erstellen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 19 Weiterbildung an Hochschulen
- Kosten nicht gedeckt -**

Teilnehmerbeiträge für Weiterbildungsveranstaltungen der Hochschulen waren nicht kostendeckend.

Abrechnungsverfahren mit Kooperationspartnern waren nicht transparent.

Vertraglich der Fachhochschule Koblenz zustehende Überschüsse aus einem Fernstudiengang von mehr als 1 Mio. € verblieben beim Kooperationspartner.

EU- und steuerrechtliche Aspekte erfordern klarere Vorgaben zur Unterscheidung zwischen hoheitlicher und wirtschaftlicher Tätigkeit der Hochschulen.

1 Allgemeines

Die Hochschulen dienen dem weiterbildenden Studium und stellen sonstige Angebote der wissenschaftlichen und künstlerischen Weiterbildung bereit; sie beteiligen sich an Veranstaltungen der Weiterbildung. Die Hochschullehrer nehmen die ihrer Hochschule jeweils obliegenden Aufgaben in der wissenschaftlichen Weiterbildung wahr¹.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Organisation und finanzielle Abwicklung von Weiterbildungsangeboten der Universität Trier sowie der Fachhochschulen Kaiserslautern und Koblenz untersucht. Die Prüfung umfasste die Jahre 2008 bis 2010.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Teilnehmerbeiträge - nicht immer kostendeckend

Für das weiterbildende Studium und sonstige Weiterbildungsangebote sind Gebühren zu erheben. Statt Gebühren können die Hochschulen auch privatrechtliche Entgelte fordern. Die hieraus resultierenden Einnahmen stehen ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung². Die Teilnehmerbeiträge sollen die Kosten der jeweiligen Weiterbildungsmaßnahme decken.

Da insoweit landeseinheitliche, zum Teil auch hochschulinterne, Vorgaben zur Festsetzung von Gebühren und Entgelten fehlten, war die Praxis unterschiedlich. Die Deckung aller Kosten wurde nicht immer erreicht.

2.1.1 Fachhochschule Koblenz

Bei der Fachhochschule Koblenz wurden Teilnehmerbeiträge weitgehend pauschal festgelegt. Der Kostendeckungsgrad der einzelnen Weiterbildungsveranstaltungen ließ sich aus der vorhandenen Kostenstellenrechnung nicht eindeutig ermitteln, weil beispielsweise bei Buchungen nicht zwischen aktuellen und früheren Projekten unterschieden wurde.

¹ §§ 2 Abs. 3, 35 und 48 Abs. 1 Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 455), BS 223-41.

² § 35 Abs. 2 i. V. m. § 14 Abs. 6 HochSchG und Nr. 2.2.6 Landesverordnung über die Gebühren in den Bereichen Wissenschaft, Weiterbildung und Forschung (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 24. Oktober 2001 (GVBl. 2001, S. 269), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 455), BS 2013-1-17.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat mitgeteilt, die Fachhochschule habe eine neue Kostenstellenrechnung eingeführt. Damit verbunden sei die strukturierte Anzeige von Drittmittel- und Weiterbildungsvorhaben einschließlich eines Kalkulationsschemas, das den Vorgaben der EU-Richtlinie zur sogenannten Trennungsrechnung entspreche. Die Projekte würden auf gesonderten Kostenstellen abgewickelt, alle Einnahmen und Ausgaben dem Projekt zugeordnet und auf der Projektkostenstelle verbucht. Nach Abschluss des Projekts würde die Kostenstelle geschlossen. Vor- und Nachkalkulationen fänden statt.

2.1.2 Universität Trier und Fachhochschule Kaiserslautern

Die Universität Trier hatte zur Kalkulation von Weiterbildungsveranstaltungen eine Entgeltordnung erlassen und Arbeitshilfen erstellt. Obwohl die Universität in ihrem Merkblatt an die Fachbereiche oder einzelne Fächer von einer vollständigen Kostendeckung ausging, sahen die Kalkulationsvorgaben auch den Einsatz von Eigenmitteln zur Finanzierung vor. So wurden bei der Veranstaltung "Gestaltung von Lehr- und Lernprozessen in der Aus- und Weiterbildung" Eigenmittel für die Beschäftigung von Mitarbeitern als "Einnahmen" angesetzt. Der Kostendeckungsgrad durch Teilnehmerbeiträge betrug lediglich 36 %.

Gemeinkosten, wie z. B. anteilige Kosten der zentralen Personal- und Finanzverwaltung, kalkulatorische Mieten und Bewirtschaftungskosten für die von der Universität zur Verfügung gestellten Räume, wurden bei den Kalkulationen nicht berücksichtigt, sondern aus allgemeinen Finanzmitteln der Universität gedeckt. Die Kalkulationsvorgaben der Universität sahen lediglich vor, mit 3 % der Teilnehmerbeiträge die Kosten der "Koordinierungsstelle für wissenschaftliche Weiterbildung" zu refinanzieren.

Bei der Fachhochschule Kaiserslautern wurden die Teilnehmerbeiträge von den externen Weiterbildungspartnern kalkuliert. Die Gemeinkostenzuschläge dienten allerdings nicht der Finanzierung der beanspruchten Hochschuleinrichtungen, sondern verblieben in der Regel als freie Mittel bei der Fachhochschule.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass eine vollständige Deckung der Kosten - auch der anteiligen Gemeinkosten - angestrebt werden sollte. Die Hochschulen würden darauf hingewiesen, dass eine Verrechnung der erwirtschafteten Gemeinkostenzuschläge mit der Grundausstattung vorzunehmen sei. Den Hochschulen solle es dennoch überlassen bleiben, selbstständig zu entscheiden, in welchen Bereichen die Deckungsbeiträge verwendet würden. Vor dem Hintergrund der individuellen Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung in den einzelnen Hochschulen solle davon abgesehen werden, ein einheitliches Kalkulationsschema vorzugeben.

2.2 EU- rechtliche Aspekte und Steuerrecht erfordern klare Zuordnung

Nach den Regelungen der Europäischen Union (EU) zu staatlichen Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation³ sind die Hochschulen gehalten, zwischen wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Tätigkeit zu trennen. Damit sollen unzulässige Quersubventionierungen verhindert werden. Der Bereich der gebührenpflichtigen Weiterbildung wird grundsätzlich der wirtschaftlichen Tätigkeit der Hochschulen zugerechnet.

Außerdem ist die Trennung zwischen hoheitlicher (nicht wirtschaftlicher) und wirtschaftlicher Tätigkeit für die steuerliche Behandlung von Weiterbildungsangeboten der Hochschulen von Bedeutung. An der Fachhochschule Koblenz wurde bisher unterstellt, dass die angebotenen Weiterbildungsmaßnahmen nicht der Steuerpflicht unterliegen. Die Universität Trier ließ dagegen die steuerrechtliche

³ Art. 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV - (ex-Art. 87 EG-Vertrag) i. V. m. dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (Amtsblatt der EU Nr. C 323 vom 30. Dezember 2006).

Behandlung von Weiterbildungsmaßnahmen jeweils vorab durch das zuständige Finanzamt überprüfen. Bisher hat das Finanzamt eine Steuerpflicht für Weiterbildungsveranstaltungen der Universität verneint, soweit diese mit einem staatlich anerkannten Abschluss oder einer staatlich vorgeschriebenen Prüfung abschließen. Lediglich für die den Teilnehmern gegen Entgelt bereitgestellte Verpflegung ging es von einer Umsatzsteuerpflicht aus.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Hochschulausschuss der Kultusministerkonferenz habe ein Analyseraster entwickelt, das den Hochschulen als Hilfestellung bei der Zuordnung ihrer Tätigkeiten zum wirtschaftlichen bzw. nicht wirtschaftlichen Bereich zur Verfügung gestellt worden sei. In diesem werde herausgestellt, dass die wissenschaftliche Weiterbildung grundsätzlich als wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne des Beihilferechts zu betrachten sei. Das Analyseraster mache aber deutlich, dass die letztliche Bewertung unter Berücksichtigung der jeweils spezifischen Situation durch die jeweilige Hochschule erfolgen müsse. Die Forderung des Rechnungshofs, für Betriebe gewerblicher Art⁴ eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen, werde unterstützt.

2.3 Zusammenarbeit mit externen Partnern - Gefahr der Quersubventionierung

Bei Kooperationen wurde nicht immer auf ein angemessenes Verhältnis von Leistung und Gegenleistung sowie auf eine sachgerechte Aufteilung der Kosten und Erlöse geachtet.

2.3.1 Fachhochschule Kaiserslautern

Die Fachhochschule bot Weiterbildungsstudiengänge in Kooperation mit externen Partnern an. Die Durchführung der Studiengänge oblag regelmäßig den Partnern, die hierfür den Großteil der Teilnehmerbeiträge erhielten.

Kooperation mit einer Gesellschaft

Beispielsweise führte eine Gesellschaft einen Studiengang durch, bei dem die Fachhochschule folgende Leistungen erbrachte:

- Entwickeln des Studienangebots,
- Erstellen von Prüfungsordnung, Studienplan und Modulhandbuch,
- Akkreditierung des Studiengangs,
- Bereitstellen von Arbeitsraum und -mitteln für eine Mitarbeiterin,
- Auswahl der Bewerber,
- Vereinnahmen der Weiterbildungsentgelte, Mahnwesen,
- Erteilen der Lehraufträge an die Dozenten,
- Entscheidung über Deputatsermäßigung für die Studiengangleitung,
- Bereitstellen der Unterrichtsräume für die Präsenztage in Zweibrücken,
- Immatrikulation,
- Druck der Lehrmaterialien,
- Zurverfügungstellung von Leistungen der Bibliothek,
- Durchführen von Prüfungen, Prüfungsausschuss,
- Prüfungsverwaltung, Zeugniserstellung.

⁴ Betriebe gewerblicher Art sind die wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe der juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Hierzu zählen alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben. Die Absicht, Gewinn zu erzielen, und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind nicht erforderlich.

Hierfür erhielt die Fachhochschule einen Pauschalbetrag von 4.000 € je Studienjahrgang. Alle übrigen Einnahmen waren vereinbarungsgemäß an die Gesellschaft weiterzuleiten. Für den Fall, dass nach Ausgleich eines eventuellen Verlustvortrags, einer Rücklagenbildung und der Erstattung von Entwicklungskosten Überschüsse verbleiben, war deren Verteilung im Verhältnis 20 % Fachhochschule und 80 % Gesellschaft vorgesehen. Dieser Fall war bisher nicht eingetreten. Der Hochschule war nicht bekannt, ob Überschüsse erwirtschaftet worden waren.

Ein angemessenes Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung bestand nicht. Allein die von der Fachhochschule getragenen Kosten für Akkreditierung und Re-Akkreditierung des Studiengangs von rund 26.000 € überstiegen die bis dahin von ihr eingenommenen Pauschalbeträge (insgesamt 8.000 €) erheblich. Auch die Personalausgaben der für diesen Studiengang bei der Fachhochschule beschäftigten Mitarbeiterin wurden 2009 nicht vollständig und 2010 nicht zeitnah mit der Gesellschaft abgerechnet. Eine schriftliche Vereinbarung über die Personalkosten-erstattung fehlte.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Fachhochschule habe die Gesellschaft aufgefordert, eine Aufstellung über die Jahre 2009 bis 2011 zu fertigen, in der die Aufwendungen für Lehre, Personal und Sachkosten den Einnahmen aus den Studiengebühren gegenübergestellt seien. Es werde veranlassen, Gespräche über eine Änderung des Kooperationsvertrages aufzunehmen. Ziel sei es, die Kosten der Fachhochschule aus den Studieneinnahmen zu decken. Bezüglich der möglichen Quersubventionierung werde es die Fachhochschule auffordern, sicherzustellen, dass ihre Kosten gedeckt seien.

Kooperation mit einem An-Institut

Zwei weitere Studiengänge wurden von einem An-Institut⁵ der Fachhochschule angeboten. Die Durchführung des Lehr- und Prüfungsbetriebs oblag dem Fachbereich "Betriebswirtschaft" der Fachhochschule. Die Einschreibung war nur an der Zentralstelle für Fernstudien an Fachhochschulen (ZFH) in Koblenz möglich. Die Fachhochschule leitete die von der ZFH erhaltenen Teilnehmerbeiträge vollständig an das An-Institut weiter. Kosten der Fachhochschule wurden nicht erstattet.

Das Ministerium hat mitgeteilt, insgesamt werde die Aufteilung der Einnahmen im Rahmen der anstehenden Verhandlungen neu geregelt. Die Fachhochschule werde aufgefordert, über das Ergebnis der Verhandlungen zu berichten.

2.3.2 Fachhochschule Koblenz

Die Fachhochschule führte in Zusammenarbeit mit der ZFH den Fernstudiengang "Master of Business Administration (MBA)" durch. Nach dem Kooperationsvertrag vom April 2005 sollten Überschüsse aus den Teilnehmerbeiträgen nach Abschluss des Kalenderjahres von der ZFH an die Fachhochschule abgeführt werden. Während für 2007 rund 364.000 € gezahlt wurden, verblieben nach dem vorläufigen Ergebnis die für 2008 bis 2010 abzuführenden Überschüsse von insgesamt mehr als 1 Mio. € bei der ZFH.

Die ZFH wollte damit für den Fall einer Einstellung des Studiengangs wegen dauerhafter Unterschreitung der Mindeststudierendenzahlen die Abwicklung, insbesondere die Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber den Rest-Studierenden, sicherstellen.

⁵ Ein An-Institut ist eine organisatorisch sowie rechtlich eigenständige Forschungseinrichtung, die einer Hochschule angegliedert ist.

Das Einbehalten der Mittel war weder mit dem Kooperationsvertrag noch mit dem für die Fachhochschule maßgeblichen Haushaltsrecht vereinbar⁶.

Das Ministerium hat erklärt, die ZFH verwalte und bewirtschafte die eingenommenen Gebühren für die Fachhochschulen und weise diesen die Reste nach Abrechnung zu. Der Kooperationsvertrag zwischen ZFH und Hochschule werde derzeit überarbeitet. Es werde geregelt, dass die verbleibenden Reste jährlich und vollständig an die Hochschule weitergeleitet würden. Die Hochschule werde die aus der Vereinbarung resultierenden Reste bei Fälligkeit vereinnahmen. Außerdem werde sie intern sicherstellen, dass die in ihrem Grundhaushalt anfallenden Kosten der Weiterbildungsstudiengänge aus den Resten ausgeglichen würden.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Fachhochschule die ihr zustehenden Weiterbildungseinnahmen der Jahre 2008 bis 2010 vollständig einzieht.

2.4 Weiterbildungsangebote können optimiert werden

Rund 80 % des Weiterbildungsangebots der Universität Trier wurden von dem Fachbereich "Pädagogik, Philosophie, Psychologie" und dort insbesondere von dem Fach "Psychologie" durchgeführt. Die Hälfte der Fachbereiche hatte keine Weiterbildungsveranstaltungen angeboten. Auch bei der Fachhochschule Koblenz erschöpfte sich das Weiterbildungsangebot in Initiativen einzelner Fachbereiche. Ein auf die gesamte Fachhochschule ausgerichtetes Weiterbildungskonzept lag nicht vor.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Universität Trier und die Fachhochschule Koblenz hätten Arbeitsgruppen zur quantitativen Stärkung des Angebots an wissenschaftlicher Weiterbildung bzw. zur Erarbeitung einer Konzeption eingesetzt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für Weiterbildungsmaßnahmen der Hochschulen eine vollständige Kostendeckung, auch der anteiligen Gemeinkosten, durch Teilnehmerbeiträge anzustreben,
- b) den Hochschulen Arbeitshilfen für die Unterscheidung zwischen hoheitlichen und wirtschaftlichen Tätigkeiten im Bereich wissenschaftlicher Weiterbildung zur Verfügung zu stellen,
- c) darauf hinzuwirken, dass für Betriebe gewerblicher Art eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt wird,
- d) bei Kooperationen mit externen Partnern sicherzustellen, dass die Kosten für Leistungen der Hochschule gedeckt sowie die Finanzbeziehungen transparent und ausgewogen ausgestaltet werden,
- e) Weiterbildungseinnahmen der Fachhochschule Koblenz vollständig zu erheben,
- f) auf eine fachliche Verbreiterung des Angebots wissenschaftlicher Weiterbildung hinzuwirken.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

⁶ § 34 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1; Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Nr. 20

**Studierendenwerk Mainz
- Zahlreiche Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung -**

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks Mainz war verbesserungsbedürftig. Allein infolge des überhöhten Abrufs von Fördermitteln und verzögerter Vertragsabschlüsse entstanden finanzielle Nachteile von 267.000 €.

Bilanzierungsrichtlinien für die Studierendenwerke fehlten. Dadurch waren die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse nicht sichergestellt. Außerdem lagen Richtlinien zur Förderung von Wohnraum für Studierende nicht vor.

Das Studierendenwerk stellte Plätze in einem Wohnheim und einer Kindertagesstätte Dritten zur Verfügung, obwohl die Nachfrage der Studierenden noch nicht befriedigt war.

Die Anmietung einer Studierendenwohnanlage führte im Vergleich zum Erwerb oder Bau zu erheblichen finanziellen Nachteilen.

Förderungen des Landes zugunsten des Studierendenwerks erfolgten ohne Grundlage und waren nicht transparent im Landeshaushalt ausgewiesen.

1 Allgemeines

Die fünf Studierendenwerke¹ in Rheinland-Pfalz haben die Aufgabe, die Studierenden sozial zu betreuen sowie wirtschaftlich und kulturell zu fördern. Sie beraten und unterstützen ausländische Studierende, Studierende mit Kindern und Studierende mit Behinderungen. Sie fördern die Vereinbarkeit von Studium und Familie².

Die Studierendenwerke sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Ihre Organe sind der Verwaltungsrat und der Geschäftsführer. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur führt die Rechtsaufsicht sowie in Teilbereichen die Fachaufsicht über die Studierendenwerke³.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks Mainz der Jahre 2009 bis 2011 geprüft. Dieses ist zuständig für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz - ohne den Fachbereich Translations-, Sprach- und Kulturwissenschaft in Germersheim - sowie für die Fachhochschulen Mainz und Bingen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Bilanzierungsrichtlinien schränkten die Vergleichbarkeit ein

Richtlinien, die die Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse der Studierendenwerke ermöglichen, lagen nicht vor. Beim Studierendenwerk Mainz fehlten Regelungen insbesondere zur Aktivierung des Anlagevermögens, zur Bildung von Rücklagen,

¹ Studierendenwerke Kaiserslautern, Koblenz, Mainz, Trier und Vorderpfalz.

² § 112 a Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 455), BS 223-41.

³ §§ 112 und 116 HochSchG.

Sonderposten und Rückstellungen. Dies führte teilweise zu einer uneinheitlichen Bilanzierung.

Das Ministerium hat erklärt, die Grundsätze für die einheitliche Wirtschaftsführung der Studierendenwerke würden um entsprechende Bilanzierungsrichtlinien ergänzt. In diese seien insbesondere Regelungen zur Bildung von Rücklagen und die gesetzlichen Kriterien für die Bildung von Rückstellungen aufzunehmen.

2.2 Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Mängeln

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks wies in vielen Bereichen Mängel auf. Beispiele:

- Geschäftsvorgänge, wie z. B. Beschaffungen, waren häufig nicht ausreichend dokumentiert.
- Aufgaben der Innenrevision wurden über einen längeren Zeitraum nicht wahrgenommen.
- Finanzwirksame Vereinbarungen wurden oftmals nur mündlich geschlossen. So wurden ohne schriftliche Verträge Zahlungen von 200.000 € für die Sanierung einer Küche geleistet und einer Tochtergesellschaft Darlehen von über 40.000 € gewährt. Ferner wurden in einer Kindertagesstätte Plätze durch Dritte belegt, obgleich die Kostenerstattung noch nicht abschließend geklärt war.
- Mehrfach blieben die Vorteile des Wettbewerbs ungenutzt. Die erforderliche europaweite Ausschreibung beispielsweise des Bezugs von Strom unterblieb. Versicherungsverträge wurden jahrelang mit einem Unternehmen fortgeführt, weitere Verträge wurden mit diesem ohne Einholung anderer Angebote geschlossen.
- Mit der Prüfung der Jahresabschlüsse 2002 bis 2013 wurde ohne Vergabeverfahren dieselbe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt.
- Die Kosten- und Leistungsrechnung war für die Berechnung von Mieten und Entgelten im Verpflegungsbereich unzureichend. Ein angemessenes Informations- und Steuerungsinstrumentarium zur Unterstützung der Geschäftsführung (z. B. Controlling) fehlte.
- Forderungen wurden nicht zeitnah geltend gemacht. So war mehr als zwei Monate nach dem Verkauf von drei Transportfahrzeugen lediglich für ein Fahrzeug eine Rechnung erstellt. Auch zwei Monate später war diese noch nicht beglichen. Zahlungsrückstände von rund 60.000 € aus der Vermietung von gewerblichen Flächen wurden zinslos gestundet.
- Abgerufene Fördermittel aus dem Konjunkturprogramm II wurden nicht innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen benötigt. Dies führte zu Zinsforderungen des Landes von 157.000 €.
- Verzögerte Vertragsabschlüsse verursachten Mehraufwendungen für den Bezug von Strom von 47.000 € und Mietausfälle von 63.000 €.
- Für finanzwirksame Maßnahmen wurden nicht immer angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Dies betraf u. a. die Fahrzeugbeschaffung, bei der ein Vergleich zwischen Kauf und Leasing unterblieb. Unentgeltlich vom Land überlassene Betriebseinrichtungen der Bäckerei wurden durch den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung ersetzt. Ob die Herstellung von Backwaren durch das Studierendenwerk unter Berücksichtigung dieser Investitionen wirtschaftlicher als der Fremdbezug ist, war zuvor nicht ermittelt worden.

Das Studierendenwerk hat mitgeteilt, es habe Maßnahmen eingeleitet, um die Haushalts- und Wirtschaftsführung zu verbessern.

2.3 Aufgabenwahrnehmung - Förderung von Studierenden sollte Vorrang haben

Das Studierendenwerk stellte seine Einrichtungen gegen Entgelte und Beiträge auch anderen Mitgliedern und Angehörigen des Hochschulstandortes zur Verfügung. Teilweise ging dies zu Lasten der Studierenden:

- Insgesamt 32 Appartements einer 2010 fertiggestellten Studierendenwohnanlage wurden für 15 Jahre an eine Forschungseinrichtung und die Johannes Gutenberg-Universität Mainz vermietet. Zum Zeitpunkt der Wohnraumvergabe fehlten in Mainz rund 1.000 Wohnheimplätze für Studierende.
- Mehr als die Hälfte der 81 belegten Plätze in einer 2011 in Betrieb genommenen Kindertagesstätte entfiel im März 2012 auf Kinder von Nicht-Studierenden. In der Warteliste waren 50 Kinder von Studierenden erfasst.

Das Ministerium hat erklärt, der Gesetzgeber habe den Studierendenwerken die Möglichkeit eröffnet, ihr Aufgabenspektrum zugunsten der anderen Mitglieder und Angehörigen der Hochschule zu erweitern. Zwar dürfe sich dies nicht nachteilig auf die Aufgabenwahrnehmung für die Studierenden auswirken. Insofern werde dem Verwaltungsrat des Studierendenwerks aber ein Beurteilungsspielraum eingeräumt, der ihn verpflichte, die sozialen Belange der Studierenden und aller anderen Mitglieder und Angehörigen der Hochschulen gegeneinander abzuwägen und angemessen zu berücksichtigen. Dieser Beurteilungsspielraum sei grundsätzlich nicht überschritten, wenn sichergestellt sei, dass die Aufgabenerfüllung für andere Mitglieder und Angehörige der Hochschulen nicht aus Entgelten oder Beiträgen der Studierenden finanziert werde, sondern hierfür andere Mittel zur Verfügung stünden⁴.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass der Beurteilungsspielraum unabhängig von der Finanzierung bereits dann erheblich reduziert ist, wenn dies zu einer Verknappung des Angebots und damit letztlich sogar zu einem Ausschluss von Studierenden führt.

2.4 Mietkalkulation - Mietpooling sollte geprüft werden

Die Miethöhe in den unterschiedlichen Studierendenwohnheimen differierte zum Teil erheblich. Sie wurde u. a. von wohnheimspezifischen Gegebenheiten, wie z. B. den Finanzierungskosten, dem energetischen Gebäudezustand und hiervon abhängigen Heizkosten oder der Höhe der Förderung, bestimmt.

Durch ein sogenanntes Mietpooling⁵ könnte unter Berücksichtigung der Lage und Ausstattung eines Wohnheims die Miethöhe weitgehend unabhängig von wohnheimspezifischen Gegebenheiten festgelegt werden.

Das Studierendenwerk hat erklärt, die Geschäftsführung habe bereits einen Vorschlag zur Änderung der Mietkalkulation vorgelegt. Dieser sei im Wohnheimparlament auf Bedenken gestoßen. Die Geschäftsführung sei derzeit mit der Vorlage eines modifizierten Modells beauftragt.

2.5 Anmietung einer Studierendenwohnanlage - Investormodell auch für das Studierendenwerk wirtschaftlich?

2.5.1 Landesförderung

Das Studierendenwerk hatte zur Deckung des wachsenden Bedarfs an kostengünstigen Wohnheimplätzen für Studierende verschiedene Alternativen geprüft. Im November 2011 schloss es einen Vertrag über die Anmietung der Studierendenwohnanlage Kisselberg mit insgesamt 795 Wohnheimplätzen. Die Anlage wird von einem privaten Investor gebaut und soll bis spätestens April 2014 fertiggestellt sein.

⁴ § 112 a Abs. 2 Satz 2 HochSchG i. V. m. § 115 a Abs. 2 Satz 2 und 3 HochSchG.

⁵ Gemeinsame Mietermittlungen für alle Wohnheime.

Die Wirksamkeit des Mietvertrags war an die Bedingung geknüpft, dass das Land bis Dezember 2011 eine Zuwendung von 4 Mio. € zu der vereinbarten Mietvorauszahlung bewilligt. Nachdem bis dahin kein Zuwendungsbescheid erlassen worden war und die Prüfung der vergabe- und beihilferechtlichen Zulässigkeit des Mietvertrags weitere Zeit in Anspruch nahm, stellte das Studierendenwerk im März 2012 seinen Zuwendungsantrag um. Anstelle der Mietvorauszahlung sollte die Ersteinrichtung der Wohnanlage gefördert werden. Hierzu bewilligte das Ministerium noch im gleichen Monat eine Zuwendung von mehr als 3 Mio. €.

Umfangreiche Mietvertragsänderungen führten zu weiteren finanziellen Aufwendungen (z. B. Kosten für die notarielle Beurkundung) für das Studierendenwerk.

Die vom Ministerium zunächst in Aussicht gestellte Förderung der Mietvorauszahlung war von der Zweckbestimmung des entsprechenden Haushaltstitels⁶ nicht gedeckt. Richtlinien zur Förderung des studentischen Wohnraums, die Rechts- und Planungssicherheit, Transparenz sowie die Gleichbehandlung aller Studierendenwerke gewährleisten, fehlten.

Das Ministerium hat zugesagt, Förderrichtlinien nach landesrechtlicher Abstimmung zu erlassen.

2.5.2 Wirtschaftlichkeit

Nach Berechnungen des Rechnungshofs wäre der Bau oder der Erwerb der Wohnanlage die wirtschaftlichere Lösung gewesen. Der Mietvertrag über dreißig Jahre wies im Vergleich zu einem Bau oder Erwerb bei einem angenommenen Zinssatz von 3 % bis 4 % einen Barwertnachteil⁷ zwischen 9,8 Mio. € und 3,6 Mio. € auf. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Studierendenwohnanlage bei einer Nutzungsdauer von 50 Jahren nach Ablauf der Mietzeit von dreißig Jahren noch über einen Restbuchwert von 40 % der Anschaffungs- und Herstellungskosten (zuzüglich Grundstückswert) verfügt.

Das Ministerium hat erklärt, ein geeignetes Grundstück für den Bau durch das Studierendenwerk oder eine fertiggestellte Studierendenwohnanlage hätten nicht zur Verfügung gestanden. Im Übrigen wäre es dem Studierendenwerk hierbei nicht möglich gewesen, die Finanzierungsregelung⁸ einzuhalten, da die Eigenmittel durch den Bau der Studierendenwohnanlage "Alte Musik" bereits ausgeschöpft gewesen wären. Der Vergleich zwischen dem Bau und Erwerb einer Studierendenwohnanlage einerseits sowie deren Anmietung andererseits habe daher hypothetischen Charakter. Zudem würden die vom Vermieter getragenen Instandsetzungsarbeiten und der vergleichbare Aufwand, den das Studierendenwerk als Eigentümer zu tragen gehabt hätte, außer Betracht gelassen, so dass das Modell Erwerb/Bau deutlich zu günstig erscheine.

Diese Argumentation lässt unberücksichtigt, dass das Studierendenwerk nach dem Mietvertrag die Lasten für die Instandhaltung und Instandsetzung weitgehend übernommen hat. Der Vermieter hingegen trägt lediglich die Instandhaltung an Dach und Fach (z. B. Dachkonstruktion, Rohbaukonstruktion, Rohrleitungen in Außenwänden, Fassade). Letztlich hinderten die hochschulgesetzliche Begrenzung der

⁶ Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 25 Soziale Wohnraumförderung, Titel 894 01 Förderung der Errichtung und des Aus- und Umbaus von Wohnraum für Studierende sowie der Errichtung von Kindertagesbetreuungseinrichtungen in Trägerschaft der Studierendenwerke einschl. Grunderwerb und Ersteinrichtung sowie größere Instandhaltungsarbeiten.

⁷ Der Barwert ist der Wert künftiger Zahlungen (hier Mieten) zu einem bestimmten Zeitpunkt, zumeist in der Gegenwart. Er wird ermittelt, indem alle künftigen Zahlungen zu diesem Zeitpunkt abgezinst werden. Die so erhaltenen einzelnen Barwerte werden anschließend zu dem (Gesamt-)Barwert summiert.

⁸ Nach § 115 a Abs. 4 HochSchG können Studierendenwerke Investitionen zu 80 % durch Darlehen finanzieren. Sie haben insofern einen Eigenanteil von mindestens 20 % aufzubringen.

Darlehensaufnahme auf 80 % der Investitionen⁸ und die fehlende Landesförderung das Studierendenwerk daran, eine wirtschaftlichere Alternative in Erwägung zu ziehen. Künftig sollten Ausnahmen von dieser Regelung in begründeten Fällen ermöglicht werden.

2.6 Landesförderung - im Haushalt nicht dargestellt

2.6.1 Mieterträge

Erträge von 28.000 € aus der Vermietung von Flächen, die das Land dem Studierendenwerk unentgeltlich überlassen hatte, führte dieses zur Hälfte an die Universität ab. Vertragsgemäß standen die Erträge grundsätzlich dem Land zu. Sie konnten nach Maßgabe des Haushaltsplans bis zur Hälfte dem Studierendenwerk belassen werden. Eine entsprechende Regelung im Haushaltsplan des Landes fehlte.

Das Ministerium hat erklärt, die Erläuterungen zur mietfreien Überlassung von Gebäuden und Räumen durch die Universität seien 2005 mit der Auslagerung in den Globalhaushalt entfallen. In den kommenden Haushalt 2014/2015 werde das Ressort die ggf. erforderlichen Erläuterungen einfügen.

2.6.2 Rücklagen

Das Studierendenwerk setzte zur Finanzierung der Studierendenwohnanlage K 3 u. a. Rücklagen von rund 3,3 Mio. € ein, die es für andere Wohnheime gebildet hatte. Die Rücklagen standen nach den zwischen Studierendenwerk und Land bzw. der Universität geschlossenen Verträgen dem Land zu. Ein Vertreter des Fachressorts hatte 2008 in einer Verwaltungsratssitzung erklärt, es sei wahrscheinlich, dass das Land auf die Rücklagen verzichten werde. In der Folge behandelte das Studierendenwerk die dem Land zustehenden Rücklagen als Zuwendung und bildete hieraus einen Sonderposten.

Das Ministerium hat erklärt, ein genereller Anspruch des Landes auf Abführung der Rücklagen bestehe nicht, da die Grundstücke dem Studierendenwerk ausdrücklich unentgeltlich überlassen werden sollten. Sinn und Zweck der vertraglichen Regelung sei es vielmehr, mögliche Ansprüche des Landes wegen unzureichend durchgeführter Instandhaltungsmaßnahmen zu sichern. Eine darüber hinausgehende Abführung der Rücklage käme der Verpflichtung gleich, nachträglich eine Miete zu entrichten. Deshalb könne bei entsprechender Auslegung der vertraglichen Regelungen ein Anspruch des Landes auf Abführung der gebildeten Rücklagen nur bestehen, soweit Instandhaltungsmängel im Zeitpunkt der Rückgabe geltend gemacht worden wären. Dies sei nicht geschehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass für die Belassung und Verwendung der Rücklagen keine Ermächtigungsgrundlage bestand und die faktische Landesförderung des Studierendenwerks im Haushalt nicht ausgewiesen wurde.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) einheitliche Bilanzierungsrichtlinien zu erstellen,
- b) die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks zu verbessern,
- c) die Einführung eines Mietpoolings zu untersuchen,
- d) Richtlinien zur Förderung von Wohnraum für Studierende zu erlassen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis d zu berichten,
- b) die Ressourcen des Studierendenwerks vorrangig zur Förderung von Studierenden einzusetzen,
- c) Leistungen des Landes transparent im Landeshaushalt auszuweisen.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, in begründeten Fällen Ausnahmen von der Begrenzung der Darlehensaufnahme auf 80 % der Investitionen⁸ zuzulassen.

**Nr. 21 Landwirtschaftliches Versuchswesen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum
- hohe Einsparungen realisierbar -**

Die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum hielten für das landwirtschaftliche Versuchswesen in den Bereichen Pflanzenbau und Pflanzenschutz zu viele Standorte vor. Drei der sieben Standorte sind nicht erforderlich. Die Versuchsflächen können um mehr als 30 % auf 27 ha reduziert werden. Insgesamt 13 besetzte Stellen sind entbehrlich. Die Personalkosten lassen sich um 980.000 € jährlich vermindern. Außerdem können Sachkosten von 120.000 € jährlich und Investitionskosten vermieden werden.

Ein Gesamtkonzept für das landwirtschaftliche Versuchswesen, in dem insbesondere der Bedarf, die Ziele und die Prioritäten für die einzelnen Versuchskategorien beschrieben sein sollten, fehlte. Die Kosten- und Leistungsrechnung war unvollständig und damit zur Planung und Steuerung des Versuchswesens nur eingeschränkt geeignet.

Mehrere Versuchskategorien schlossen 2010 mit hohen Kostenunterdeckungen ab. Nutznießer der Versuchsergebnisse wurden nicht hinreichend an den Kosten beteiligt.

1 Allgemeines

Zu den Aufgaben der sechs Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) gehört das landwirtschaftliche Versuchswesen in den Bereichen Pflanzenbau, Pflanzenschutz im Ackerbau und im Grünland, Tierhaltung, Weinbau, Obst- und Gartenbau sowie Imkerei. Es dient der Prüfung und Entwicklung von Maßnahmen und Verfahren zur Minderung der Produktionskosten der landwirtschaftlichen Betriebe, zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit der landwirtschaftlichen Bodennutzung und zur Steigerung der Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse.

Der Rechnungshof hat das landwirtschaftliche Versuchswesen der DLR in den Bereichen Pflanzenbau, Pflanzenschutz im Ackerbau und im Grünland sowie Tierhaltung untersucht. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere darauf, ob

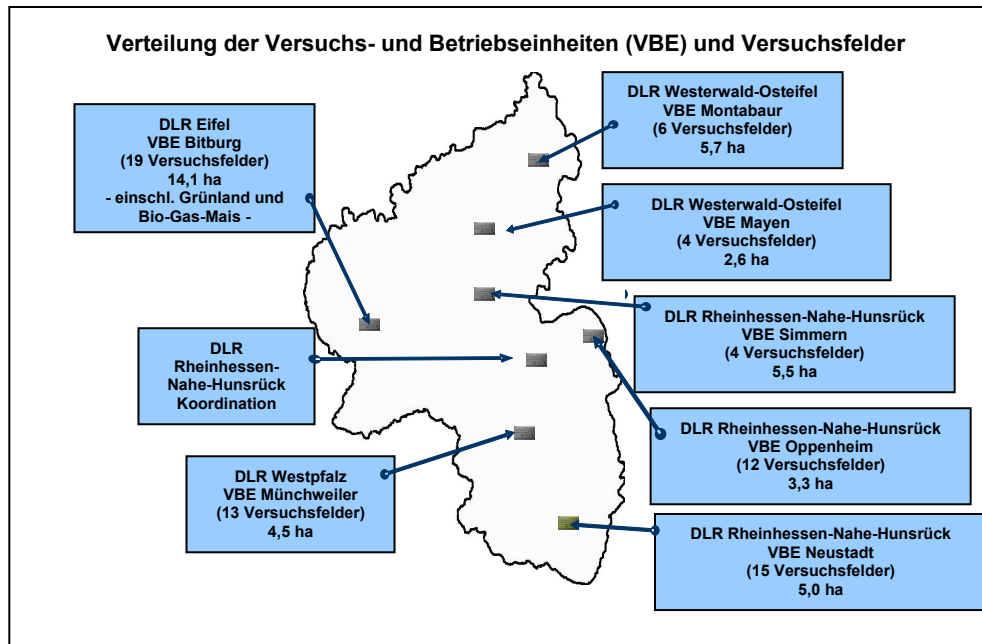
- das Versuchswesen zweckmäßig organisiert war,
- die Arbeitsabläufe wirtschaftlich gestaltet waren und
- die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erledigt werden können.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Versuchsstandorte können aufgegeben werden

In den geprüften Bereichen führten vier DLR landwirtschaftliche Versuche an insgesamt sieben Standorten, den sogenannten Versuchs- und Beratungseinheiten, durch. Dem DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück oblag hierbei die Planung, Koordination und Auswertung.

Jede Versuchs- und Beratungseinheit bestand aus einem zentralen Versuchsfeld und weiteren, in unterschiedlicher Entfernung gelegenen dezentralen Versuchsfeldern. Im Jahr 2010 wurden Versuche auf 73 Feldern mit einer Fläche von insgesamt rund 40 ha durchgeführt:



Für die landwirtschaftliche Nutzung und die landwirtschaftlichen Versuche sind der Boden und das Klima die maßgeblichen Standortbedingungen. Um landwirtschaftliche Versuche zu optimieren und Einsparpotenziale auszuschöpfen¹, wurden ab 2004 bundesweit 52 Gebiete mit homogenen Standortbedingungen festgelegt. An diesen 52 Boden-Klima-Räumen orientiert sich seit 2006 die Gebietsgliederung für die landwirtschaftliche Nutzung und das Versuchswesen.

In Rheinland-Pfalz gibt es vier Boden-Klima-Räume. Allerdings wurde deren Festlegung nicht zur Optimierung der Organisation des Versuchswesens genutzt.

In drei Boden-Klima-Räumen waren 2011 jeweils zwei Versuchs- und Beratungseinheiten tätig. Sie führten dort im Wesentlichen gleichartige Versuche durch. Dies betraf sowohl die Versuchskategorie (z. B. Landessortenversuche, produktionstechnische Versuche und Wertprüfungen) als auch ausgewählte Fruchtarten. Versuche wurden dort zum Teil doppelt durchgeführt und ausgewertet. Dies war für die Aussagekraft der Versuchsergebnisse nicht erforderlich.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist pro Boden-Klima-Raum eine Versuchs- und Beratungseinheit ausreichend. Auf diese Weise können die Versuche zweckmäßiger koordiniert, Doppelversuche vermieden, die Versuchsflächen zusammengeführt und vermindert sowie - wie unter Teilziffer 2.2 dieses Beitrags ausgeführt - eine bessere Auslastung des Personals erreicht und der Maschineneinsatz optimiert werden.

Drei der sieben Versuchs- und Beratungseinheiten können entfallen. Dadurch lassen sich die Versuchsflächen um 13 ha - das entspricht mehr als 30 % - vermindern. Hierzu sollte ein schlüssiges Standortkonzept entwickelt werden, das dem verminderten Bedarf an Flächen und Versuchen Rechnung trägt.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, der Empfehlung werde mit der Einschränkung gefolgt, dass zwei Versuchs- und Beratungseinheiten geschlossen würden und die Schließung einer dritten Einheit geprüft werde. Bezüglich der Standorte werde ein Konzept entwickelt, in dem die Abstimmungsergebnisse mit angrenzenden Ländern berücksichtigt würden.

¹ Beschluss der Agrarministerkonferenz am 7. Oktober 2004 zu TOP 4.13: Neuordnung des Sortenversuchswesens.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die von ihm aufgezeigten Möglichkeiten zur Verbesserung des Versuchswesens möglichst vollständig genutzt werden sollten.

2.2 Personal-, Sach- und Investitionskosten können vermindert werden

Zur Zeit der Erhebungen des Rechnungshofs nahmen 66 Bedienstete der DLR mit Arbeitszeitanteilen von rund 30 Vollzeitkräften Aufgaben in den geprüften Versuchsbereichen wahr. Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- Insgesamt 19 Versuchstechniker (Beamte des mittleren Dienstes² oder vergleichbare Beschäftigte) waren nicht immer und nicht gleichmäßig ausgelastet. Sie betreuten zwischen 1,5 und 6,25 ha Versuchsfläche pro Kraft.
- Die Bediensteten des höheren und des gehobenen Dienstes² waren jeweils nur mit sehr geringen Arbeitszeitanteilen im Versuchswesen eingesetzt. Dies war nicht wirtschaftlich und führte zu einem vermeidbaren Koordinations- und Abstimmungsaufwand.

Durch eine - unter Teilziffer 2.1 dieses Beitrags empfohlene - Zusammenlegung von Versuchsflächen kann die Durchführung der Versuche optimiert und eine bessere Auslastung der Versuchstechniker erreicht werden. Ein Versuchstechniker kann dann mindestens 4 ha bearbeiten.

Auch die Aufgaben im höheren und gehobenen Dienst können gebündelt werden. Auf diese Weise wird Fachwissen konzentriert und eine angemessene Auslastung der Bediensteten erreicht.

Darüber hinaus führt der Rückgang der Versuchsflächen um rund 30 % zu einer entsprechenden Reduzierung der Versuche und damit zu einem Wegfall von Aufgaben.

Wird den Vorschlägen des Rechnungshofs zur Optimierung des Versuchswesens gefolgt, können ohne Qualitätseinbußen bei der Aufgabenerledigung insgesamt 13 besetzte Stellen abgebaut werden. Davon entfallen eine Stelle auf den höheren Dienst, zwei Stellen auf den gehobenen Dienst und zehn Stellen auf den mittleren Dienst². Die Personalkosten können um 980.000 € jährlich³ verringert werden.

Außerdem lassen sich die Sach- und Investitionskosten vermindern. So entstanden beispielsweise durch den Betrieb der sieben Versuchs- und Beratungseinheiten Sachkosten von rund 400.000 € jährlich. Jede Einheit hielt jeweils Maschinen wie Traktoren, Mähdrescher, Sämaschinen sowie Feldbearbeitungsgeräte, Saatgut und Pflanzenschutzmittel vor. Wenn drei Versuchs- und Beratungseinheiten entfallen und sich die Versuchsflächen vermindern, reduziert sich auch der Bedarf an Maschinen, Geräten und sonstigen Sachmitteln. Insgesamt können die Sachkosten um 120.000 € jährlich und Investitionskosten zum Beispiel für Ersatzbeschaffungen verringert werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Zusammenhang mit der Schließung von Versuchs- und Beratungseinheiten würden Personaleinsparungen realisiert. Derzeit erschienen jeweils eine Kraft des gehobenen und des höheren Dienstes sowie fünf Kräfte des mittleren Dienstes entbehrlich. Bei den Sachkosten seien Einsparungen von 80.000 € jährlich möglich. Nach Erstellung eines Gesamtkonzepts für das landwirtschaftliche Versuchswesen könnten Personal- und Kosteneinsparungen näher beschrieben werden.

² Mit Inkrafttreten der Dienstrechtsreform in Rheinland-Pfalz zum 1. Juli 2012 entfielen die bisherigen Laufbahngruppen und wurden durch eine Einheitslaufbahn ersetzt. Zur besseren Lesbarkeit werden in diesem Beitrag die bisherigen Bezeichnungen der Laufbahngruppen weiter verwendet.

³ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2012 der Oberfinanzdirektion Koblenz.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass nachvollziehbare Gründe, die es rechtfertigen könnten, von dem Abbau weiterer sechs Stellen und der Vermeidung weiterer Sach- und Investitionskosten abzusehen, nicht genannt wurden.

2.3 Fehlende Planung und Steuerung des Versuchswesens

Der Rechnungshof hat zur Planung und Steuerung der landwirtschaftlichen Versuche Folgendes festgestellt:

- Ein Gesamtkonzept für das landwirtschaftliche Versuchswesen, in dem insbesondere der Bedarf, die Ziele und die Prioritäten für die einzelnen Versuchskategorien beschrieben sein sollten, lag nicht vor.
- Der Bedarf für die Versuche war nicht dokumentiert. Bedarfsanalysen fehlten.
- Kostenkalkulationen lagen weder für die Versuchskategorien noch für die einzelnen Versuche vor.
- Die Kosten- und Leistungsrechnung gab die Kosten nur unvollständig wieder. Sie wies für 2010 Kosten für die geprüften Bereiche des landwirtschaftlichen Versuchswesens von rund 1,9 Mio. € aus. Der Rechnungshof hat Kosten von rund 2,7 Mio. € ermittelt. Die Kosten- und Leistungsrechnung war damit zur Planung und Steuerung des Versuchswesens nur eingeschränkt geeignet.

Das Ministerium hat erklärt, ein Gesamtkonzept für das landwirtschaftliche Versuchswesen werde erstellt. Die vom Rechnungshof empfohlenen Inhalte würden berücksichtigt. Dessen Kostenermittlung werde grundsätzlich bestätigt. Eine Verbesserung der Kosten- und Leistungsrechnung werde geprüft.

2.4 Unzureichende Kostendeckung

Die Versuchskategorien schlossen 2010 teilweise mit hohen Kostenunterdeckungen ab:

- Wertprüfungen sind Teil des Verfahrens für die Anerkennung und den gewerblichen Vertrieb von Saatgut. Diese Versuchskategorie verursachte bei den DLR Kosten von 430.000 €, denen Kostenerstattungen von lediglich 121.000 € gegenüberstanden.
- Im Rahmen von EU-Sortenversuchen werden Pflanzenarten geprüft, die bereits in einem EU-Mitgliedstaat amtlich zugelassen sind. Die Entschädigungszahlungen von rund 25.000 € deckten nur 35 % der Kosten.
- Zulassungsversuche der DLR dienen dazu, Nachweise über die Wirksamkeit von Pflanzenschutzmitteln zu erbringen. Die von Antragstellern entrichteten Gebühren von rund 22.000 € reichten nicht aus, die Kosten für die Versuche zu finanzieren. Fast 32.000 € blieben ungedeckt.
- Die Versuchskategorien "Landessortenversuche" und "Kernversuche" mündeten in konkrete Produktempfehlungen für Saatgut oder Pflanzenschutzmittel. Nutznießer der Versuchsergebnisse waren neben den landwirtschaftlichen Betrieben im Wesentlichen Saatgutunternehmen und der Handel sowie die Hersteller der Pflanzenschutzmittel. Diese Versuche verursachten Kosten von mehr als 1,6 Mio. € jährlich. Die Nutznießer wurden an den Kosten nicht beteiligt.

Das Ministerium hat erklärt, der Anregung des Rechnungshofs, für Wertprüfungen eine höhere Kostenerstattung anzustreben, werde gefolgt. Es werde geprüft, ob auf EU-Sortenversuche künftig verzichtet werden könne und Zulassungsversuche eingestellt oder zu kostendeckenden Gebühren durchgeführt werden könnten. Außerdem werde unter Berücksichtigung einer Kostenbeteiligung der Nutznießer untersucht, in welchem Umfang künftig Landessortenversuche erforderlich seien. Ferner werde geprüft, ob die Nutznießer der Ergebnisse von Kernversuchen an den Kosten beteiligt werden könnten.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) ein Standortkonzept zu erstellen,
- b) ein am Bedarf für das landwirtschaftliche Versuchswesen orientiertes Gesamtkonzept zu erarbeiten,
- c) die Kosten- und Leistungsrechnung zu verbessern und die Erkenntnisse hieraus für die Planung und Steuerung des Versuchswesens zu nutzen,
- d) für landwirtschaftliche Versuche eine höhere Kostendeckung anzustreben und die Erforderlichkeit mehrerer Versuchskategorien zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren bei den besetzten Stellen, deren künftige Einsparung bisher zugestanden wurde, kw-Vermerke auszubringen,
- b) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Verringerung der Zahl der Versuchsstandorte, zum Abbau von 13 besetzten Stellen und zur Vermeidung von Sach- und Investitionskosten möglichst vollständig zu nutzen,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

Nr. 22

Landesgartenschauen

- Intransparenz, Interessenverflechtungen und Unregelmäßigkeiten bei Auftragsvergaben -

Die Durchführung von Landesgartenschauen war durch den maßgeblichen Einfluss von Interessenverbänden, personelle Verflechtungen und intransparente Verfahren geprägt. Folge waren u. a. schwere Vergaberechtsverstöße, die zu vermeidbaren Mehrkosten sowie zu überhöhten Förderungen führten:

- Bei der Ausschreibung von Bauleistungen wurde der Wettbewerb weitgehend auf Garten- und Landschaftsbauunternehmen aus Rheinland-Pfalz unzulässig eingeschränkt.
- Das Verfahren zur Auswahl der Bieter war in weiten Teilen intransparent. Das Auftragsvolumen konzentrierte sich auf wenige Firmen. Allein ein Unternehmen, dessen Gesellschafter Aufsichtsratsvorsitzender der Projektgesellschaft Landesgartenschau Rheinland-Pfalz GmbH war, erhielt bei drei Landesgartenschauen Aufträge mit einem Volumen von 11,4 Mio. €.
- Die Landesgartenschauengesellschaften in Trier und Bingen verhandelten vor der Auftragsvergabe mehrfach über Preise und Inhalte der Angebote, obwohl dies unzulässig war. Zum Teil wurde der Zuschlag auf Angebote erteilt, die auszuschließen gewesen wären.
- Ausgeschriebene und abgerechnete Leistungen wichen teilweise erheblich voneinander ab. Fehlerhafte Leistungsbeschreibungen und Angebotswertungen hatten Mehrkosten von 240.000 € in Trier und von 86.000 € in Bingen zur Folge.

Die Zeiträume für Planung und Vorbereitung der Landesgartenschauen waren zu kurz bemessen. Bauplanungen waren bei Baubeginn oftmals nicht ausgereift.

Die für die Förderung von Landesgartenschauen vorgesehenen Haushaltsmittel waren im Landeshaushalt nicht transparent dargestellt.

1 Allgemeines

Nach den Bewerbungsleitlinien des ehemaligen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sind Landesgartenschauen in Rheinland-Pfalz als integrative und interdisziplinäre Großprojekte und Bausteine einer aktiven Regional- und Wirtschaftspolitik konzipiert. Die durchzuführenden Maßnahmen sollen an den wirtschaftlichen Entwicklungszielen der Region, den Erfordernissen der Stadtentwicklung und des Städtebaus, der Verkehrsinfrastruktur, der Grünordnung und des Naturschutzes sowie der Wohn- und Lebensqualität der Bürger ausgerichtet werden¹. Zwischen 2000 und 2008 wurden Landesgartenschauen in

¹ Bewerbungsleitlinien für die Planung und Durchführung von Landesgartenschauen in Rheinland-Pfalz, Januar 2009.

Kaiserslautern, Trier und Bingen durchgeführt. Eine vierte Landesgartenschau soll 2014 in Landau stattfinden.

Das Land förderte die Landesgartenschauen wie folgt:

- Die Landesgartenschau Trier 2004 fand im Bereich eines ehemaligen Militärgeländes auf dem Petrisberg statt. Für die in diesem Zusammenhang realisierten Vorhaben fielen Gesamtbaukosten von 15,9 Mio. €² an. Für Baumaßnahmen, die ausschließlich der Landesgartenschau zuzuordnen waren, bewilligte das ehemalige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Zuweisungen³ mit einem Fördersatz von 80 %. Für "Daueranlagen", die nach der Landesgartenschau weitergenutzt werden sollten, stellte das ehemalige Ministerium des Innern und für Sport im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Fördermittel mit einem Satz von 90 % zur Verfügung⁴.
- Die Landesgartenschau Bingen 2008 fand auf dem brachliegenden Gelände eines ehemaligen Güterbahnhofs und dem Uferbereich zwischen der Nahemündung und dem Fähranleger am Rhein statt. Die Gesamtbaukosten für die Kernbereiche der Landesgartenschau betrugen rund 16,5 Mio. €. Zur Finanzierung gewährte das ehemalige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau eine Zuweisung von 11,8 Mio. €.
- Für die Landesgartenschau in Landau, die in einer militärischen Konversionsliegenschaft geplant ist, haben die Ministerien für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten, für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung sowie des Innern, für Sport und Infrastruktur der Stadt Landau mit Bescheid vom November 2012 eine Zuweisung von 2,3 Mio. € bewilligt. Als Obergrenze für die Landesförderung wurde ein Betrag von 27 Mio. € festgelegt, der auch Maßnahmen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur umfasst.

Der Rechnungshof hat bei den Städten Trier und Bingen die Praxis der Auftragsvergaben bei den Landesgartenschauen geprüft. Aufgrund der dabei gewonnenen Erkenntnisse prüft er seit April 2012 in einem begleitenden Verfahren stichprobenhaft die Aufgabenwahrnehmung der Stadt Landau bei Vergaben für die Landesgartenschau. Die Erhebungen sind noch nicht abgeschlossen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Einschränkung des Wettbewerbs

2.1.1 Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschauen

Für die Vorbereitung der Landesgartenschauen bediente sich das Land der Projektgesellschaft Landesgartenschau Rheinland-Pfalz GmbH. Gesellschafter sind die sogenannten vier "grünen Verbände"⁵. Zu den Zielen der Projektgesellschaft gehört u. a. die Förderung des rheinland-pfälzischen Garten und Landschaftsbaus. Darüber hinaus setzt sie sich dafür ein, dass sich ihre Gesellschafter und deren Mitglieder an den Landesgartenschauen beteiligen⁶.

² Bei allen in diesem Beitrag genannten Kosten handelt es sich um Nettokosten. Darüber hinaus entstandene Kosten für nicht investive Maßnahmen sind nicht aufgeführt.

³ Förderung aus Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 08 Zuweisungen aus dem Investitionsstock.

⁴ Förderungen aus Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus, sowie aus Kapitel 20 75 Landesüberbrückungsprogramm "Konversion", Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus.

⁵ "Grüne Verbände":

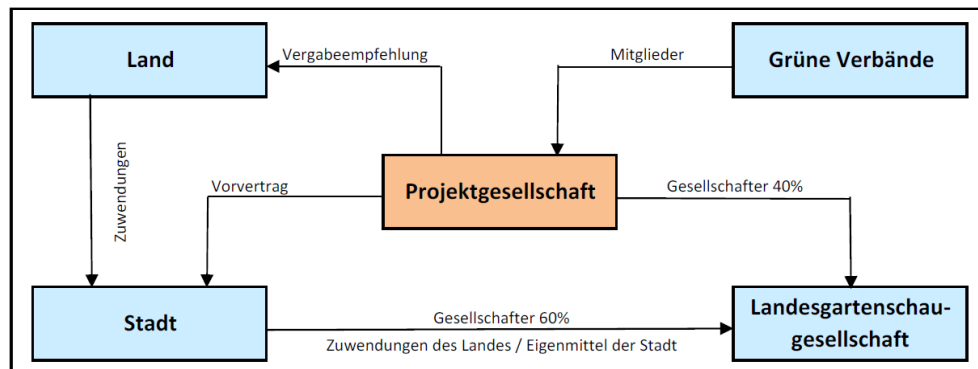
- Bund deutscher Baumschulen e. V., Landesverband Rheinland-Pfalz-Saar,
- Bund deutscher Landschaftsarchitekten, Landesgruppe Rheinland-Pfalz-Saarland,
- Landesverband Gartenbau Rheinland-Pfalz e. V.,
- Verband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Rheinland-Pfalz und Saarland e. V.

⁶ Internetauftritt der Projektgesellschaft (www.pg-lgs-rp.de) sowie Vorverträge mit den Bewerberstädten.

Die Projektgesellschaft führte im Auftrag des Landes das Bewerbungsverfahren für die Ausrichtung der Landesgartenschauen durch. Sie beriet die sich bewerbenden Städte, prüfte die eingereichten Unterlagen und erstellte eine Vergabeempfehlung für den Ministerrat.

Die Durchführung der Landesgartenschauen oblag jeweils örtlichen Landesgartenschau-gesellschaften. Deren Gesellschafter waren zu 60 % die ausrichtenden Städte und zu 40 % die Projektgesellschaft. Das Land war jeweils mit einem Mitarbeiter des Fachressorts im Aufsichtsrat der Landesgartenschau-gesellschaften vertreten.

Durch einen Vorvertrag, den alle Bewerberstädte mit der Projektgesellschaft schließen mussten, sicherte diese ihren Einfluss bei der Durchführung der Landesgartenschauen.



Ablaufschema über die Vorbereitung der Landesgartenschauen.

Die Vorverträge enthielten Vorgaben zur Wahl der Vergabeart sowie - bei den Landesgartenschauen Bingen und Landau - zur Vertretung der Projektgesellschaft in den Vergabeausschüssen. Bei allen untersuchten Landesgartenschauen stellte die Projektgesellschaft den technischen Geschäftsführer der Landesgartenschau-gesellschaften.

2.1.2 Wahl der Vergabeart

Landesgartenschauen Trier und Bingen

Bei den Landesgartenschauen Trier und Bingen wurden die Tiefbau-, Garten- und Landschaftsbauarbeiten größtenteils beschränkt nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb oder im Nichtoffenen Verfahren⁷ ausgeschrieben. In beiden Fällen wurden fünf bis acht Bieter aus einem sogenannten Bieterpool ausgewählt und zur Angebotsabgabe aufgefordert. Für die Aufnahme in den Bieterpool konnten sich interessierte Firmen bewerben. Bei Öffentlichen Ausschreibungen und Offenen Verfahren wird dagegen einer unbeschränkten Zahl von Unternehmen die Teilnahme am Wettbewerb ermöglicht. Dies führt regelmäßig zu wirtschaftlicheren Preisen.

⁷ Das Nichtoffene Verfahren entspricht einer europaweiten Beschränkten Ausschreibung nach vorangegangenen Öffentlichem Teilnahmewettbewerb gemäß § 3 Nr. 1 Abs. 2 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A), in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 2000 (BAnz. Nr. 120a vom 30. Juni 2000) und 12. September 2002 (BAnz. Nr. 202a vom 29. Oktober 2002) sowie § 3 Nr. 1 Abs. 2 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A), vom 20. März 2006 (BAnz. Nr. 94a vom 18. Mai 2006). Es findet Anwendung für Bauaufträge, bei denen der geschätzte Gesamtauftragswert der Baumaßnahme mindestens dem in § 2 Nr. 4 Vergabe- und Vertragsordnung (VgV) genannten Schwellenwert entspricht. Dieser betrug in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Januar 2001 (BGBl. Teil I Nr. 3 vom 18. Januar 2001) und 11. Februar 2003 (BGBl. Teil I Nr. 6 vom 14. Februar 2003) 5 Mio. €. Bei Verweisen auf die VOB/A wird im Folgenden nicht zwischen den Fassungen 2000, 2002 und 2006 unterschieden.

Als Begründung für das Abweichen vom Offenen Verfahren⁸ und der Öffentlichen Ausschreibung haben beide Landesgartenschauengesellschaften angegeben, für die Bauarbeiten sei eine besondere Fachkunde und Leistungsfähigkeit der Unternehmen erforderlich gewesen. In einem Grundsatzpapier⁹ zum Ausschreibungsverfahren für die Landesgartenschau heißt es:

“Ziel der Landesgartenschau ist demnach nicht vorrangig die Beschaffung einer Leistungserbringung für einen öffentlichen Auftraggeber, wie es das Vergaberecht regelt. Vielmehr handelt es sich bereits der Zielrichtung nach um eine Veranstaltung, die der Darstellung und Förderung des Garten- und Landschaftsbaus dient. Ziel der auszuschreibenden Beschaffung ist es, den Leistungsfähigsten unter den Leistungsfähigen eine Möglichkeit der Darstellung zu bieten.“

Die Stadt Bingen hat mitgeteilt, sie habe die Verfahrensgestaltung der Ausschreibung an dieser politischen Zielvorgabe ausgerichtet, die seinerzeit von der Projektgesellschaft in enger Abstimmung mit dem damals zuständigen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau erarbeitet worden sei.

Die Stadt Trier hat erklärt, die Dringlichkeit der Leistung und der hohe Zeitdruck hätten Offene Verfahren nicht zugelassen. Die Eigenart der Leistung sei in wesentlichen Punkten durch vertragliche Vereinbarung mit dem Land definiert gewesen. Darin enthaltene wirtschaftspolitische Zielsetzungen habe sie im Vergabeverfahren nicht außer Acht lassen können, ohne die Vertragseinhaltung zu gefährden.

Hierzu verweist der Rechnungshof auf einen Vermerk des ehemaligen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom Mai 2002 zur Landesgartenschau Trier, demzufolge Zeitdruck ein Abweichen vom Offenen Verfahren nicht rechtfertigt. Öffentliche Auftraggeber müssen die Terminplanung von Baumaßnahmen so gestalten, dass ausreichend Zeit für die Vorbereitung und Durchführung ordnungsgemäßer Vergabeverfahren bleibt. Außerdem sind wirtschaftspolitische Zielsetzungen kein Grund, Bestimmungen des Vergaberechts außer Acht zu lassen.

Die Vergabepraxis bei den Landesgartenschauen in Trier und Bingen schränkte den Wettbewerb unzulässig ein und verstieß insbesondere gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot. Die Landesgartenschauengesellschaften sind als öffentliche Auftraggeber dazu verpflichtet, die Arbeiten im Offenen Verfahren oder öffentlich auszuschreiben¹⁰. Ausnahmen davon sind nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Unter anderem müssen für die Ausführung der Leistungen eine außergewöhnliche Leistungsfähigkeit und Fachkunde der Bieter objektiv und zwingend erforderlich sein. Viele Arbeiten bedurften allerdings keiner außergewöhnlichen Fachkunde und Leistungsfähigkeit. In anderen Ländern, z. B. in Brandenburg oder Schleswig-Holstein, werden Bauleistungen für Landesgartenschauen in der Regel öffentlich oder im Offenen Verfahren ausgeschrieben.

Der Verzicht auf Öffentliche Ausschreibungen ist darüber hinaus regelmäßig unwirtschaftlich. Bei einer Querschnittsprüfung von fast 7.000 Vergaben in den Jahren 2007 bis 2010 ermittelte der Bundesrechnungshof das Verhältnis der Auftragssummen zu den Schätzkosten bei verschiedenen Vergabearten. Er stellte dabei fest, dass bei Beschränkten Ausschreibungen die Verhältniswerte Auftragssummen/Schätzkosten die entsprechenden Verhältniswerte der Öffentlichen

⁸ Das Offene Verfahren entspricht der Öffentlichen Ausschreibung gemäß § 3 Nr. 1 Abs. 1 VOB/A. Es findet Anwendung für Bauaufträge, bei denen der geschätzte Gesamtauftragswert der Baumaßnahme mindestens dem in § 2 Nr. 4 VgV genannten Schwellenwert entspricht.

⁹ Aus dem Grundsatzpapier geht nicht hervor, wer der Verfasser ist. Nach Auskunft der Stadt Bingen handelt es sich hierbei um ein von der Projektgesellschaft in enger Abstimmung mit dem ehemaligen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau erarbeitetes Schriftstück.

¹⁰ §§ 98 und 101 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Ausschreibungen (= 100 %) um 5,6 % überstiegen. Eine von dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bei mehr als 4.000 Vergabeverfahren im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2010 durchgeführte Evaluierung ergab bei den Beschränkten Ausschreibungen sogar Abweichungen von 9,9 %¹¹. Werden diese Prozentsätze für die Landesgartenschauen in Trier und Bingen angenommen, ergeben sich rechnerisch vermeidbare Mehrkosten von 1,1 Mio. € bis 2 Mio. € und zu hohe Förderungen durch das Land.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, es werde bei künftigen Landesgartenschauen in den Zuwendungsbescheiden ausdrücklich darauf hinweisen, dass sämtliche einschlägigen Rahmenbedingungen einschließlich der Vergabebestimmungen zu beachten seien. Darüber hinaus werde an die Zuwendungsempfänger die Auflage ergehen, dass Beschränkte Ausschreibungen nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb nur in besonders begründeten Ausnahmefällen als Vergabeart gewählt werden dürften. Diese seien zudem in Vergabevermerken nachvollziehbar zu begründen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass diese Vorgaben auch für die Anwendung des Nichtoffenen Verfahrens gelten.

Landesgartenschau Landau

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen zu den abgeschlossenen Landesgartenschauen wies der Rechnungshof die Stadt Landau darauf hin, dass Bauleistungen grundsätzlich im Offenen Verfahren auszuschreiben sind, der Wettbewerb nicht auf Bewerber aus einer Region beschränkt werden darf und der Grundsatz der Fachlosvergabe¹² zu beachten ist.

Die Stadt wählte daraufhin in fünf Fällen anstelle des Nichtoffenen Verfahrens das Offene Verfahren. In anderen Fällen beharrte sie auf dem Nichtoffenen Verfahren. Sie berief sich dabei auf ein Schreiben des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten vom November 2011, in dem keine Bedenken gegen die gewählte Vergabeart geäußert worden seien.

Inzwischen hat das Ministerium erklärt, bei der Landesgartenschau in Landau werde eine Einflussnahme auf die Wahl der Vergabeart wegen der bereits nahezu vollständig erfolgten Vergaben nicht mehr möglich sein.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Stadt 2013 noch fünf Vergaben im Nichtoffenen Verfahren beabsichtigt. Insofern bestehen noch Möglichkeiten der Einflussnahme. Unabhängig hiervon hat der Rechnungshof die Stadt aufgefordert, die Wahl der Vergabeart zu überprüfen.

2.1.3 Auswahl der Bieter

Das Verfahren zur Auswahl der Bieter war in weiten Teilen intransparent:

- In Bingen und in Landau beteiligten die Landesgartenschauengesellschaften die Vertreter der Städte im Vergabeausschuss nicht an der Auswahl der Bieter.
- Die Landesgartenschauengesellschaften forderten fast ausschließlich Garten- und Landschaftsbaufirmen aus Rheinland-Pfalz oder dem Saarland zur Angebotsabgabe auf. Bewerber aus anderen Ländern oder Branchen, z. B. Tiefbauunternehmen, blieben - von wenigen Ausnahmen abgesehen - unberücksichtigt.

¹¹ Bundestags-Drucksache 17/8671.

¹² Bei der Fachlosvergabe werden Bauleistungen verschiedener Handwerks- und Gewerbebranchen nach Fachgebieten oder Gewerbebranchen getrennt vergeben.

- Das Auftragsvolumen, das in Trier und Bingen im Nichtoffenen Verfahren und nach Beschränkten Ausschreibungen überwiegend an Garten- und Landschaftsbauunternehmen aus Rheinland-Pfalz¹³ vergeben wurde, betrug 15,9 Mio. €. Davon entfielen Aufträge von insgesamt 13,3 Mio. € auf jeweils nur vier Unternehmen. Insoweit war selbst branchenintern der Wettbewerb nicht gewährleistet.

Zusätzlich wurde der Bieterkreis dadurch eingeschränkt, dass Leistungen unterschiedlicher Gewerke, z. B. Tiefbau-, Beton- und Landschaftsbauarbeiten, in einem Los zusammengefasst ausgeschrieben wurden. Dies verstieß gegen den Grundsatz der Fachlosvergabe gem. § 4 VOB/A. Die Auftragnehmer verfügten zum Teil nicht über die erforderliche Fachkunde für alle Leistungsbereiche und beauftragten in teilweise erheblichem Umfang Nachunternehmer.

Ein Beispiel dafür, dass Arbeiten nicht immer eine, wie von den Landesgartenschauengesellschaften dargestellt, "außergewöhnliche Fachkunde und Leistungsfähigkeit" im Bereich des Garten- und Landschaftsbaus erforderten, ist das sogenannte Wasserband in Trier. Zu einem Großteil handelte es sich bei diesem Auftrag um Beton-, Erd- und Tiefbauarbeiten. Nur etwa 5 % der vergebenen Bauleistungen waren ausschließlich dem Bereich Garten- und Landschaftsbau zuzuordnen.



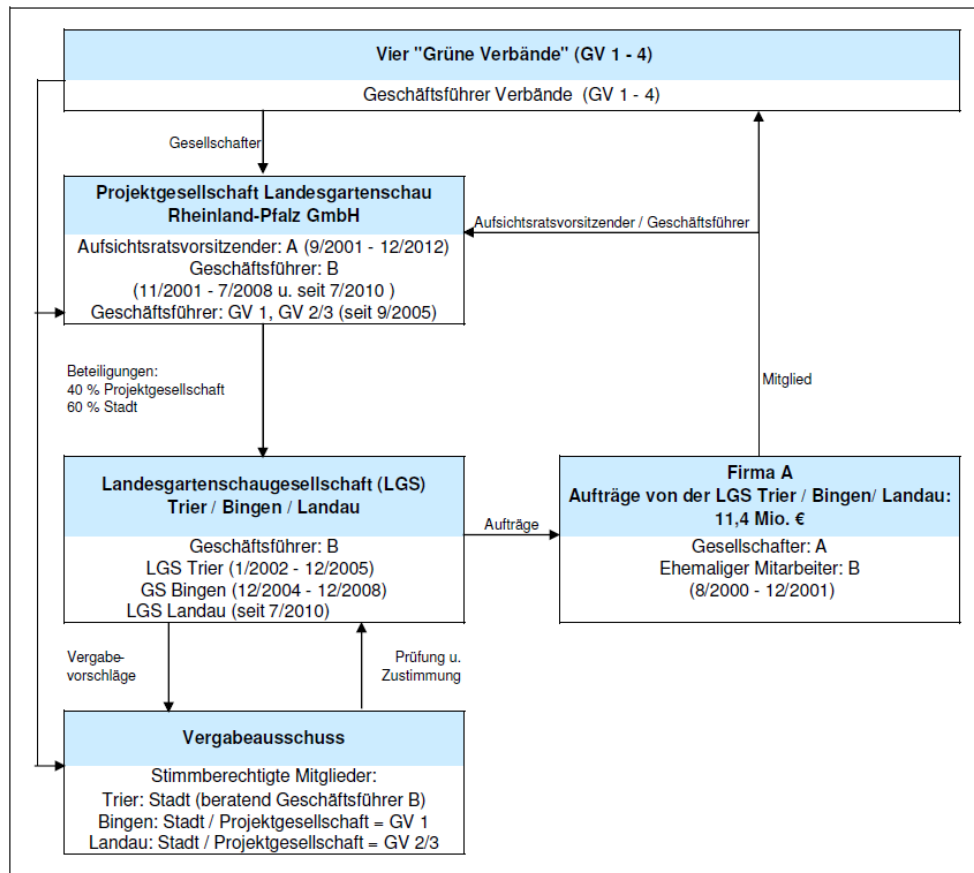
Sogenanntes Wasserband auf dem Gelände der ehemaligen Landesgartenschau Trier.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, es habe keine Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Durchführung von Vergaben und auf die Auswahl von Unternehmen gehabt. Die Durchführung der Vergaben habe gemäß dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung bei den verantwortlichen Städten gelegen. Es werde jedoch künftig in den Zuwendungsbescheiden darauf hinweisen, dass sämtliche einschlägigen Vorschriften sowie die Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung zu beachten seien.

2.1.4 Personelle Verflechtungen - wie weit darf die Einflussnahme von Interessenverbänden gehen?

Wie das nachfolgende Schaubild zeigt, bestanden zwischen einem Auftragnehmer, der Projektgesellschaft, den "grünen Verbänden" und den Landesgartenschauengesellschaften personelle Verflechtungen.

¹³ Zwei mit insgesamt 318.000 € abgerechnete Aufträge wurden an Firmen aus dem Saarland vergeben.



Personelle Verflechtungen bei den Landesgartenschauen in Trier, Bingen und Landau.

Der Gesellschafter der Firma A, die in Trier, Bingen und Landau Aufträge im Volumen von 11,4 Mio. € erhalten hatte, war von September 2001 bis Dezember 2012 Aufsichtsratsvorsitzender der Projektgesellschaft. Der ehemalige Mitarbeiter B der Firma A wurde von der Projektgesellschaft als Geschäftsführer eingestellt und war technischer Geschäftsführer der Landesgartenschau-Gesellschaften in Trier und Bingen. Diese Funktion nimmt er auch bei der Landesgartenschau-Gesellschaft in Landau wahr.

In den Vergabeausschüssen saßen teilweise Geschäftsführer der Projektgesellschaft, die gleichzeitig als Geschäftsführer "grüner Verbände" fungierten. Sowohl die Vertreter der Projektgesellschaft in den Vergabeausschüssen als auch der technische Geschäftsführer B hatten somit maßgeblichen Einfluss auf das Vergabegeschehen.

Derartige Konstellationen bergen die Gefahr von Interessenkonflikten und widerstreitenden Loyalitäten. Eine unabhängige Kontrolle und Prüfung sowie die Integrität der Vergabeverfahren sind dadurch nicht mehr sichergestellt.

Bei Submissionen unterblieb vielfach eine fälschungssichere Kennzeichnung der Angebote. Teilweise wurde auch das Gebot der Geheimhaltung nicht beachtet. Bei den Landesgartenschauen in Trier und Bingen hatte der Bieter A Kenntnis von Einzelheiten konkurrierender Angebote, die nur Verfahrensbeteiligten auf der Auftraggeberseite bekannt sein konnten. In etlichen Fällen hat der Rechnungshof bei Vergaben an die Firma A zum Teil schwere Verstöße gegen das Vergaberecht festgestellt.

Vor diesem Hintergrund hat er die Stadt Landau darauf hingewiesen, dass das Vergabeverfahren unbeeinflusst von Interessen von Bietern, der Projektgesellschaft sowie deren Funktionsträgern und Gesellschaftern durchzuführen ist.

Die Stadt Landau hat mitgeteilt, bisher hätten sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass das gewählte Verfahren einschließlich der personellen Fragen anzuzweifeln sei. Sie sei jedoch bereit, Veränderungen herbeizuführen und werde hierzu Gespräche mit dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten aufnehmen, das strukturelle Änderungen des Vergabeausschusses vorgeschlagen habe.

Dagegen hat sich die Stadt Bingen nachdrücklich dafür ausgesprochen, dass die personellen Verflechtungen zum Anlass genommen würden, die übergreifende Organisationsstruktur im "Modell Landesgartenschau" grundsätzlich zu reformieren, um bei künftigen Landesgartenschauen die damit verbundenen negativen Folgen zu vermeiden.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, es werde sicherstellen, dass es keine Verflechtungen zwischen Unternehmen, deren berufsständischen Vertretern und Gremien geben werde, die Einfluss auf das Vergabeverfahren hätten. So solle künftig die Projektgesellschaft aus dem Vergabeausschuss ausgeschlossen werden.

2.2 Beispiele für Verfahrensmängel und Vergaberechtsverstöße

2.2.1 Mangelhafte Leistungsbeschreibungen

Die Leistungsverzeichnisse wiesen zahlreiche Mängel auf. Der Wettbewerb wurde hierdurch erheblich verzerrt. Bei der Landesgartenschau Bingen stellte der Rechnungshof insbesondere bei zwei Aufträgen Differenzen in einer Größenordnung von mehr als 20 % zwischen den ausgeschriebenen und den abgerechneten Mengen fest. In dem einen Fall betraf dies 180 von 205 Positionen, in einem anderen 139 von 185 Positionen. Auch bei den Stundenlohnarbeiten lagen auffällig hohe Abweichungen vor:

Los	ausgeschriebene Stundenlohnarbeiten	abgerechnete Stundenlohnarbeiten	prozentuale Steigerung
A	9.600 €	103.700 €	980 %
B	8.000 €	51.000 €	538 %

Entwicklung der Stundenlohnarbeiten bei zwei Aufträgen für die Landesgartenschau Bingen.

Eine Vergleichsberechnung auf der Grundlage der tatsächlich ausgeführten Mengen und der Einheitspreise ergab in beiden Fällen, dass die Angebote der an zweiter Stelle liegenden Bieter am günstigsten gewesen wären. Insgesamt entstanden dadurch vermeidbare Mehrkosten von 86.000 €.

Bei der Landesgartenschau Trier wiesen viele Leistungsverzeichnisse einen unverhältnismäßig hohen Anteil an Bedarfspositionen¹⁴ (zum Teil mehr als 27 %) auf. Bedarfspositionen sind nur in Ausnahmefällen zulässig. Ihre Notwendigkeit war in den Vergabevermerken nicht begründet. Eine Vielzahl von Bedarfspositionen ist ein Indiz für noch nicht abgeschlossene Planungen und birgt die Gefahr des Missbrauchs.

2.2.2 Vergaberechtsverstöße

Bei der Landesgartenschau Trier führte die Landesgartenschauengesellschaft Verhandlungen über eine erhebliche Minderung der angebotenen Leistungen und erteilte einer Firma daraufhin einen Auftrag über 2,3 Mio. €. Dies verstieß gegen das Verhandlungsverbot des § 24 VOB/A¹⁵. Außerdem hätte das Angebot wegen

¹⁴ Bedarfspositionen werden gewählt, wenn sich zum Zeitpunkt der Erstellung der Leistungsverzeichnisse noch nicht absehen lässt, ob die beschriebene Position zur Ausführung kommt.

¹⁵ Bei Ausschreibungen darf der Auftraggeber nach Öffnung der Angebote bis zur Zuschlagserteilung nicht über Änderungen der Angebote und der Preise verhandeln.

unzulässiger Änderungen, die der später beauftragte Bieter an den Verdingungsunterlagen vorgenommen hatte, und wegen einer fehlenden Seite ausgeschlossen werden müssen. Durch angebotene nicht kostendeckende Preise für Positionen mit fehlerhaft ausgeschrieben Mengenansätzen verschaffte sich der spätere Auftragnehmer einen erheblichen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem an zweiter Stelle liegenden Bieter. So bot er beispielsweise die Lieferung von 2.200 t Weißkalk für 0,01 €/t an. Eine Aufklärung dieses Preises unterblieb. Abgerechnet wurden 366 t Weißkalk mit einem Einheitspreis von 90,60 €/t. Eine plausible Begründung dafür ging aus den Bauakten nicht hervor. Vergütet wurden die in Auftrag gegebenen Leistungen mit insgesamt 2,9 Mio. €. Wären die Bauleistungen mit zutreffenden Mengen ausgeschrieben und der Auftrag, wie vergaberechtlich geboten, an den an zweiter Stelle liegenden Bieter vergeben worden, hätten sich 240.000 € niedrigere Baukosten ergeben.

Auch in anderen Fällen verstießen die Landesgartenschauengesellschaften in Trier und Bingen gegen das Verhandlungsverbot. So wurden beispielsweise für Pflegearbeiten, für die in der Ausschreibung eine Vergütung nach Einheitspreisen (d. h. gegen Nachweis) vorgesehen war, teilweise Pauschalpreise (ohne detaillierten Nachweis der ausgeführten Leistungen) vereinbart.

Bei der Landesgartenschau Bingen erhielt ein Bieter einen Auftrag, der mit 730.000 € abgerechnet wurde, obwohl das Angebot wegen fehlender Angaben hätte ausgeschlossen werden müssen.

Außerdem wurde in Bingen ein Lieferauftrag mit einem Volumen von 188.000 € freihändig an ein Unternehmen als Gegenleistung für eine Zahlung von 20.000 € erteilt. Grundlage hierfür bildete eine als "Sponsoringvertrag" bezeichnete Vereinbarung. Abgerechnet wurden die Leistungen mit 227.000 €. Die freihändige Vergabe des Lieferauftrags war unzulässig. Darüber hinaus verstieß die in der Vereinbarung festgelegte Verpflichtung, in sämtlichen anstehenden Ausschreibungen Produkte des "Sponsors" vorzugeben, gegen das Gebot der produktneutralen Leistungsbeschreibung.

2.2.3 Förderrechtliche Konsequenzen und Präventionsmaßnahmen

Die Bewilligungsbehörde hat zu prüfen, ob der Zuwendungsbescheid mit Wirkung auch für die Vergangenheit ganz oder teilweise zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern ist, soweit der Zuwendungsempfänger das Vergaberecht nicht beachtet¹⁶. Unabhängig hiervon sind nicht zuwendungsfähige Ausgaben, wie z. B. für die Landesgartenschauen in Bingen und Trier geltend gemachte Kosten von mehr als 500.000 € für Pflegearbeiten (Reinigung von Wegen und Plätzen, Rasenmäharbeiten oder das Kontrollieren von Spielgeräten), von den Förderungen auszunehmen.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten sowie das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur haben mitgeteilt, sie würden prüfen, ob förderrechtliche Konsequenzen aus den Feststellungen des Rechnungshofs zu ziehen seien. Darüber hinaus hat das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten erklärt, es werde die Anregungen des Rechnungshofs zur Prävention und detaillierte Informationen zum Themenkomplex "Vergaberecht" aufgreifen. Zusammen mit den "Bewerbungsleitlinien" werde in den Zuwendungsbescheiden auf die einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen hingewiesen. In künftigen Zuwendungsbescheiden sowie über den Vertreter des Ministeriums im Aufsichtsrat der Landesgartenschauengesellschaft würde auf die rechtskonforme Handhabung von Sponsoringaktivitäten hingewirkt.

¹⁶ Nr. 8.2.5, Teil II, zu § 44 VV-LHO sowie Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau zu förderrechtlichen Maßnahmen bei Verstößen gegen die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) vom 16. Juni 2003 (FM O 1080 - 4524).

2.3 Konsequenzen für künftige Landesgartenschauen

2.3.1 Vorlaufzeiten und Förderverfahren

Nach den Entscheidungen des Ministerrats über die Vergabe der Landesgartenschau standen den Städten Trier, Bingen und Landau für die Planung und Bau- durchführung sowie flankierende Infrastrukturmaßnahmen Vorlaufzeiten von 30, 42 und 47 Monaten zur Verfügung.

Diese Zeiträume waren aufgrund der Größe und Komplexität der Vorhaben sowie wegen des damit verbundenen Abstimmungsbedarfs zu kurz bemessen. Deshalb fand die Vorbereitung der Landesgartenschauen unter hohem Zeitdruck statt. Die Folge war, dass Planungen vor Baubeginn oftmals nicht ausgereift waren und baubegleitend geplant wurde. Eine derartige Vorgehensweise birgt hohe Termin- und Kostenrisiken. Dies zeigt sich beispielsweise auch darin, dass bei den durchgeführten Landesgartenschauen ausgeführte Bauleistungen in erheblichem Umfang von der Planung und den ausgeschriebenen Leistungen abwichen und letztlich zu Wettbewerbsverzerrungen führten.

Vor diesem Hintergrund und der bereits dargestellten Funktion der Projektgesellschaft hält der Rechnungshof eine grundsätzliche Überprüfung des Verfahrens zur Auslobung und Durchführung von Landesgartenschauen für erforderlich.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, für künftige Landesgartenschauen werde sichergestellt, dass ein größerer Zeitrahmen von mindestens sechs Jahren zwischen der Entscheidung des Ministerrats für den Zuschlag an eine Stadt und dem Eröffnungstermin eingeplant werde. Das Verfahren zur Auslobung und Durchführung von Landesgartenschauen werde derzeit grundsätzlich überprüft. Hinsichtlich des Bewerbungsverfahrens werde das Ministerium veranlassen, das bisherige Vorgehen in Form einer Auswahlkommission, bestehend aus der Projektgesellschaft, Ressortvertretern und ggf. weiteren Dritten (z. B. Gemeinde- und Städtebund, Haus- und Freizeitgartenverbände), stärker zu institutionalisieren. Für die Landesgartenschau in Landau erfolge die Kontrolle des Geschehens durch das Ministerium über die Beteiligung mit einem stimmberechtigten Vertreter im Aufsichtsrat der Landesgartenschauengesellschaft sowie durch einen Vertreter der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion bzw. der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd in beratender Funktion im Vergabeausschuss. Derzeit werde geprüft, ob diese Struktur tatsächlich eine hinreichende Kontrolle des Geschehens gewährleiste.

2.3.2 Veranschlagung im Landeshaushalt

Dem Zuwendungsbescheid des ehemaligen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom November 2008 für die Landesgartenschau Bingen war nicht zu entnehmen, in welchem Haushaltstitel die zugesagten Fördermittel von 11,8 Mio. € veranschlagt worden waren¹⁷. Bei der Haushaltsstelle "Förderung von Gartenschauen" mit einem Ausgabeansatz von 300.000 € war zwar eine Erläuterung angebracht, nach der Zahlungen für investive Maßnahmen aus dem Investitionsstock gegen Einsparungen im Einzelplan des vorgenannten Fachressorts geleistet werden durften¹⁸. Zur Höhe der Investitionsförderungen enthielt der Haushaltsplan allerdings keinen näheren Hinweis.

¹⁷ Auch der Bescheid vom November 2012 über die Bewilligung einer Zuweisung für die Landesgartenschau Landau (siehe Ausführungen zu Teilziffer 1 dieses Beitrags) enthielt keinen Hinweis auf Haushaltstitel.

¹⁸ Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008: Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 633 05 Förderung von Gartenschauen.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat hierzu erklärt, die Mittel für sogenannte Grünmaßnahmen seien im Hinblick auf die weite Zweckbestimmung über den Investitionsstock gegen Einsparungen anderer Zweckzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit zur Verfügung gestellt worden. Für eventuell künftige Landesgartenschauen werde vorbehaltlich der Entscheidungen des Ministerrats und des Haushaltsgesetzgebers eine modifizierte Veranschlagung geprüft.

Der Rechnungshof hat aus Gründen der Transparenz und angesichts der Höhe der bisherigen Zuweisungen empfohlen, für die künftige Förderung von Investitionen im Zusammenhang mit Landesgartenschauen einen gesonderten Titel auszubringen. Wird dieser Vorschlag nicht aufgegriffen, sollte zumindest in den Erläuterungen zu der maßgebenden Haushaltsstelle auf die Höhe der voraussichtlichen Förderung hingewiesen werden.

2.3.3 Förderbestimmungen

Spezielle Förderrichtlinien für Landesgartenschauen in Rheinland-Pfalz gibt es nicht. Der Rechnungshof hat daher angeregt, nähere Bestimmungen beispielsweise über die besonderen Anforderungen und das Verfahren zur Auslobung und Durchführung von Landesgartenschauen, zur fachlichen Prüfung der Förderanträge sowie zur Abgrenzung zwischen zuwendungsfähigen investiven und nicht zuwendungsfähigen Ausgaben in einem geeigneten Regelwerk zu treffen.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat mitgeteilt, das zuvor zuständige Fachressort habe für eine eigene Förderrichtlinie "Landesgartenschauen" keinen Bedarf gesehen. Jede Landesgartenschau werde als Einzelprojekt gesondert mit Ministerratsbeschluss initiiert. Eine Verstetigung dieses Instruments durch die Erarbeitung einer speziellen Förderrichtlinie bedürfe einer politischen Entscheidung.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Umsetzung seiner Empfehlungen - z. B. in einem Rundschreiben - zur Erhöhung der Transparenz und zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beitragen kann.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass bei künftigen Landesgartenschauen im Regelfall Offene Verfahren und Öffentliche Ausschreibungen durchgeführt werden,
- b) sicherzustellen, dass es keine Verflechtungen zwischen Unternehmern, deren berufsständischen Vertretern und Gremien gibt, die Einfluss auf das Vergabeverfahren haben,
- c) förderrechtliche Konsequenzen aufgrund der Verstöße gegen das Vergaberecht zu prüfen und nicht zuwendungsfähige Ausgaben von der Förderung auszunehmen,
- d) bei künftigen Landesgartenschauen darauf hinzuwirken, dass Vergaberechtsverstöße und Unregelmäßigkeiten durch geeignete Präventionsmaßnahmen vermieden werden,
- e) das Verfahren zur Auslobung und Durchführung von Landesgartenschauen grundsätzlich zu überprüfen,
- f) längere Zeiten für die Vorbereitung von Landesgartenschauen vorzusehen,
- g) in künftigen Regierungsvorlagen zum Landeshaushalt die vorgesehenen Fördermittel für Landesgartenschauen transparent darzustellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass noch anstehende Bauleistungen der Landesgartenschau Landau öffentlich oder im Offenen Verfahren ausgeschrieben werden und der Grundsatz der Fachlosvergabe beachtet wird,
- b) insbesondere die besonderen Anforderungen und das Verfahren zur Auslobung und Durchführung von Landesgartenschauen sowie zur baufachlichen Prüfung der Förderanträge in einem geeigneten Regelwerk zu konkretisieren,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und c sowie e und g zu berichten.

**Der Jahresbericht 2013
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 7. Februar 2013 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 1
zu dem Beitrag Nr. 3
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Laufende Rechnung -

Laufende Rechnung	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Mio. €									
Steuern	6.718	6.921	7.182	7.169	7.862	8.800	9.176	8.344	8.372	8.861
Steuerähnliche Abgaben	76	77	64	62	48	46	37	30	24	27
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	159	154	156	142	135	132	111	98	88	97
Zinseinnahmen ¹	88	57	60	165	230	281	94	82	83	84
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1.938	2.125	1.900	1.604	1.645	1.660	1.650	1.888	2.061	1.998
Sonstige laufende Einnahmen	324	356	343	344	338	338	345	342	348	369
Einnahmen	9.303	9.690	9.705	9.486	10.258	11.257	11.413	10.784	10.976	11.436
Personalausgaben	4.632	4.713	4.775	4.661	4.734	4.630	4.753	4.981	5.150	5.307
Laufender Sachaufwand	1.122	1.079	1.076	1.003	980	1.014	965	931	981	996
Zinsausgaben	1.064	1.089	1.082	1.075	1.067	1.117	1.204	1.186	1.064	1.015
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ²	3.264	3.390	3.200	3.204	3.437	3.825	4.289	4.265	4.511	4.863
Schuldendiensthilfen	61	79	85	81	81	82	90	88	97	100
Ausgaben	10.143	10.350	10.218	10.024	10.299	10.668	11.301	11.451	11.803	12.281
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	- 840	- 660	- 513	- 538	- 41	589	112	- 667	- 827	- 845

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, 2010 und 2011 trugen u. a. außerplanmäßige Zuführungen an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" bei.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - Kapitalrechnung -

Kapitalrechnung	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Mio. €									
Veräußerungserlöse ³	24	257	260	182	189	4	3	3	1	1
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen ⁴	237	239	269	276	311	209	236	324	437	396
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen ⁵	171	170	141	482	55	63	119	125	131	160
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	8	5	6	2	2	0	0	0	0	0
Einnahmen	440	671	676	942	557	276	358	452	569	557
Sachinvestitionen	158	164	139	131	158	93	94	120	140	129
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich ⁴	485	577	492	472	465	452	474	511	651	661
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und - ab 2007 - Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen ⁴	304	286	300	331	348	265	319	343	381	372
Darlehen ⁴	143	140	335	321	382	385	353	372	447	497
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	17	17	7	4	15	9	5	8	8	14
Erwerb von Beteiligungen	3	4	3	2	2	12	17	34	16	54
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	25	38	33	29	27	20	17	18	23	34
Ausgaben	1.135	1.226	1.309	1.290	1.397	1.236	1.279	1.406	1.666	1.761
Fehlbetrag	695	555	633	348	840	960	921	954	1.097	1.204

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 bis 2011 sind u. a. auf Leistungen zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und der Länder (Kapitel 20 25) zurückzuführen.

⁵ Die höheren Einnahmen im Jahr 2005 resultieren insbesondere aus Darlehensrückflüssen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 182 71).

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge⁶ -**

Besondere Finanzierungsvorgänge	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Mio. €									
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3.539	4.439	6.110	5.387	5.624	6.296	6.907	7.298	8.055	9.461
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	97	4	0	31	1	1	1	43	109	33
Einnahmen	3.636	4.443	6.110	5.418	5.625	6.297	6.908	7.341	8.164	9.494
Schuldentilgung	2.023	3.127	4.834	4.377	4.734	5.690	5.918	5.718	6.237	7.442
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ⁷	81	111	132	156	10	262	182	2	3	2
Ausgaben	2.104	3.238	4.966	4.533	4.744	5.952	6.100	5.720	6.240	7.444
Überschuss	1.532	1.205	1.144	885	881	345	808	1.621	1.924	2.050

⁶ Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

⁷ In den Jahren 2002 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).

**Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 3**

Seite 1

- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Ermittlung des strukturellen Saldos und des zulässigen Saldos

Struktureller Saldo

EINNAHMEN Kernhaushalt	Art. 1*	OGr./Gr.	Ansatz 2011 Mio. €	Ist 2011 Mio. €
Gesamteinnahmen			21.779	21.917
minus Bruttokreditaufnahme am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1	32	9.752	9.461
minus Entnahme aus Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren	§ 1 (3) Nr. 2	35, 36, 38	636	465
bereinigte Einnahmen			11.391	11.992
minus finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung (NR)	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (1)	133, 134, 14, 17, 18 ,31	56	94
NR bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	133, 134, 14, 17, 18 ,31	63	66
minus Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung				
plus Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507
plus Überschuss "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5		0	176
plus Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63
minus NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6		166	148
minus NKA LBB	§ 1 (3) Nr. 6		145	80
minus NKA sonst. jur. Person, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		0	10
minus Mindereinnahmen in Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7			
strukturelle Einnahmen			11.784	12.353
*Schuldenbremsen-Umsetzungsgesetz				
AUSGABEN Kernhaushalt	Art. 1*	OGr./Gr.	2011 Mio. €	2011 Mio. €
Gesamtausgaben			21.779	21.917
minus Bruttotilgung am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1	59	7.934	7.442
minus Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen, Fehlbeträge aus Vorjahren	§ 1 (3) Nr. 2	91, 96, 98	381	434
bereinigte Ausgaben			13.463	14.042
minus finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung (NR)	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (1)	83, 87, 85, 86, 58	123	189
NR bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	83, 87, 85, 86, 58	399	411
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung				
plus Defizit Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		0	0
plus Defizit "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5		100	0
plus Defizit Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		0	0
minus Nettotilgung LBM	§ 1 (3) Nr. 6		0	0
minus Nettotilgung LBB	§ 1 (3) Nr. 6		0	0
minus Nettotilgung sonst. jur. Personen, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		26	0
minus Mehrausgaben in Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7			
plus Tilgungsverpflichtungen aus Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7			
strukturelle Ausgaben			13.414	13.853
*Schuldenbremsen-Umsetzungsgesetz				

Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 3
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Seite 2

		Ansatz 2011 Mio. €	Ist 2011 Mio. €
SALDEN Kernhaushalt	Art. 1*		
formaler Haushaltsausgleich		0	0
minus Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1	1.818	2.019
minus insb. Rücklagensaldo	§ 1 (3) Nr. 2	254	31
Finanzierungssaldo		-2.072	-2.050
minus finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung (NR)	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (2)	-67	-95
NR bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	-336	-345
minus Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4	-213	54
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung			
plus Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5	489	507
plus Überschuss "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5	-100	176
plus Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5	58	63
minus NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6	166	148
minus NKA LBB	§ 1 (3) Nr. 6	145	80
minus NKA sonst. jur. Person, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6	-26	10
minus Mindereinnahmen abz. Mehrausgaben in Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7	0	0
plus Tilgungsverpflichtungen aus Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7	0	0
struktureller Saldo		-1.630	-1.501

	Berechnungshinweis	2011 Mio. €	2011 Mio. €
Komponenten zur Berechnung des zulässigen Saldos			
1. Saldo der Korrekturen nach § 1 Absatz 3 Nr. 2		254	31
2. Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 1 Absatz 3 Nr. 3		-67	-95
3. Konjunkturkomponente* nach § 1 Absatz 3 Nr. 4		-213	54
4. Saldo Einrichtungen nach § 1 Absatz 3 Nr. 5		447	746
4a. Saldo des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung	(Zeile 4a. + Zeile 4b. + Zeile 4c.)	489	507
4b. Saldo des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft"		-100	176
4c. Saldo der Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG		58	63
5. Kreditaufnahme in Sondersituationen (§§ 4 und 5)		0	0
6. Tilgung von Krediten in Sondersituationen (§§ 4 und 5)		0	0
7. Abbaupflichtung aus Kontrollkonto (§ 6)			
8. zulässiger Saldo nach § 1 Absatz 4**	(Zeile 1 bis 3 - Zeile 4. und 5. + Zeile 6. und 7.)	-473	-756
9. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung***) der jur. Personen (§ 1 Abs. 1 Satz 2)		-26	10
10. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung***) der Landesbetriebe am Kreditmarkt		310	228
11. verbleibender zulässiger Saldo für den Kernhaushalt**	(Zeile 8. + Zeile 9. + Zeile 10.)	-188	-518
12. geplante Obergrenze des Defizitabbaupfades		-1.630	-1.630
13. zulässige NKA im Kernhaushalt ab 2020 und NKA gem. Obergrenze des Defizitabbaupfades	(Zeile 11. + Zeile 12.)	1.818	2.148
14. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung) am Kreditmarkt im Kernhaushalt		1.818	2.019
15. Abstand zur zulässigen NKA im Kernhaushalt ab 2020 und NKA gem. Abbaupfad	(Zeile 13. - Zeile 14.)	0	129

* > 0: Aufschwung; < 0: Abschwung

** > 0: Tilgungsverpflichtung; < 0: erlaubte Kreditaufnahme am Kreditmarkt

*** Nettotilgung als Negativbetrag eintragen