RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2014

Inhaltsübersicht

		Seite
	Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	5
	Vorbemerkungen	13
1	Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2012	14
2	Abwicklung des Landeshaushalts 2012	19
3	Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Schuldenberg wächst weiter -	28
4	Schuldenmanagement des Landes und Einsatz derivativer Finanzinstrumente - Transparenz und Berichtswesen verbessern -	54
5	Entgelte für Beschäftigte des Landes - überhöhte Zahlungen infolge fehlerhafter Anwendung des neuen Tarifrechts -	67
6	Personalausstattung der Steuerverwaltung - Erhöhung der Einstellungszahlen von Anwärtern zum Ausgleich von Personalabgängen erforderlich -	72
7	Maschinelles Risikomanagement der Steuerverwaltung bei Einnahmenüberschussrechnungen - Mängel bei der Einkommensbesteuerung -	79
8	Ertragsteuerliche Behandlung von Gewerbesteuer - Einkommensteuer häufig zu niedrig festgesetzt -	83
9	Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) im Hochbau - Wirtschaftlichkeit der Pilotprojekte des Landes nicht nachgewiesen -	86
10	Stiftung Villa Musica und ihre Beteiligungen an der Schloss Engers Betriebs-GmbH und der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH - Gründung und wirtschaftliche Aktivitäten der Gesellschaften ohne Kontrolle? -	95
11	Organisation und Personalbedarf der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen - Reformbedarf und ungenutzte Einsparpotenziale -	104
12	Unentgeltliche Heilfürsorge für Polizeibeamte der Bereitschaftspolizei - hohe Mehrkosten gegenüber Beihilfesystem erfordern Reform der Heilfürsorge -	117
13	Atlantische Akademie Rheinland-Pfalz e. V. - Aufgabenübertragung auf die Landeszentrale für politische Bildung bietet sich an -	123

14	Landespflegerische Kompensationsmaßnahmen im Bereich des Straßenbaus - erheblicher Nachholbedarf bei Pflegevorhaben und -konzepten -	127
15	Erhebliche Defizite bei der Unterhaltung kommunaler Brücken - welche Konsequenzen folgen daraus für die Förderung und die Aufsichtsbehörden? -	133
16	Gemeinsames Mahngericht der Länder Rheinland-Pfalz und Saarland - Aufgabenerledigung mit geringerem Personaleinsatz möglich -	139
17	Neubau des Justizzentrums Bad Kreuznach - wirtschaftlichere Planung vermeidet hohe Bau- und Folgekosten -	145
18	Neubau des Innovationszentrums Westpfalz in Kaiserslautern - unzureichende Bedarfsermittlung, unwirtschaftliche Planung, überhöhte Förderung -	152
19	Förderung abfallwirtschaftlicher Maßnahmen - Aufgabenerledigung und Förderverfahren vielfach verbesserungsbedürftig -	161
20	Unterrichtsorganisation und Lehrkräfteeinsatz an öffentlichen Integrierten Gesamtschulen - Zusagen noch nicht umgesetzt -	169
21	Schulbuchausleihe - Wirtschaftlichkeit setzt weitere Verfahrensverbesserungen voraus -	179
22	Förderung der Studierendenwerke - Verteilungskriterien einfacher und transparenter gestalten -	186
23	Studierendenschaften der Hochschulen Koblenz und Trier sowie der Fachhochschule Worms - Hilfestellung bei der Mittelbewirtschaftung und der Aufgabenerledigung erforderlich -	191
24	Liegenschaften des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz - Projektmanagement und Vertragsverwaltung verbesserungsbedürftig -	198
25	Umsetzung des Programms Agrarwirtschaft, Umweltmaßnahmen, Landentwicklung (PAUL) - EU-Fördermittel nicht umfassend genutzt -	203
26	Servereinsatz in der Landesverwaltung - deutliche Kosteneinsparung möglich -	207

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

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
BAnz.	Bundesanzeiger
BGBl.	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
NHpl.	Nachtragshaushaltsplan
RLP	Rheinland-Pfalz
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushalts-ordnung

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2012

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2012 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 2012

Die Haushaltsrechnung 2012 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 22,3 Mrd. € aus. Zum Haushaltsausgleich wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich 2012 auf nahezu 0,9 Mrd. € netto beliefen. Außerdem wurden den Rücklagen, die zulasten der Netto-Kreditaufnahme der Vorjahre gebildet worden waren, per Saldo mehr als 255 Mio. € entnommen.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1,2 %.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2012 um 76 Mio. € auf 812 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 mehr als 9,0 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Schuldenberg wächst weiter -

Trotz eines deutlich verbesserten Steueraufkommens nimmt die Gesamtverschuldung des Landes weiter zu:

- Der Überschuss der laufenden Rechnung von 143 Mio. € reichte 2012 nicht zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs aus. Allein für den Kernhaushalt wurden am Kreditmarkt neue Schulden von mehr als 887 Mio. € aufgenommen. Außerdem wurden neue Darlehen von 150 Mio. € zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe benötigt.
- Die Gesamtverschuldung des Landes stieg bis Ende 2012 auf fast 36 Mrd. €.
- Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 8.082 € um 41 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.733 €). Die Zinsausgaben des Landes von 244 €/Einwohner überschritten den Durchschnittswert der anderen Flächenländer (200 €/Einwohner) um 22 %.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2018 erwartet die Landesregierung einen Anstieg der Verschuldung auf fast 43,5 Mrd. €. Für das Jahr 2020, in dem nach der neuen Schuldenregel das strukturelle Defizit abgebaut sein muss, geht sie in ihrer Langfristprojektion von einer zulässigen Kreditaufnahme von immer noch mehr als 1 Mrd. € aus.

Nr. 4 Schuldenmanagement des Landes und Einsatz derivativer Finanzinstrumente - Transparenz und Berichtswesen verbessern -

Regelungen des Ministeriums der Finanzen über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente waren nicht mehr zeitgemäß und wiesen Redundanzen auf. Grundlagen der Entscheidungsfindung und die Entscheidungen waren nicht schriftlich festgelegt.

Der jährliche Bericht an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags über den Einsatz von Derivaten war verbesserungsbedürftig. Im Bericht verwendete Kennziffern waren nicht marktüblich. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen

berücksichtigten nicht die voraussichtliche Entwicklung der Derivate. Es fehlte eine Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung der Aufnahme von Schulden des Landes.

Die Vorgaben zur Berechnung des Zinsänderungsrisikos wurden nicht eingehalten. Die für das Zinsänderungsrisiko geltende Höchstgrenze wurde mehrfach überschritten.

Neben Derivaten für den Kernhaushalt schloss das Land Derivate für "Dritte" - teilweise ohne haushaltsgesetzliche Ermächtigung - ab. Diese unterlagen nicht der gleichen Kontrolle und dem gleichen Berichtswesen wie Derivate im Kernhaushalt.

Bei Zinszuschussprogrammen ließ das Land zulasten der eigenen Liquidität Kommunen und der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz außerhalb des Landeshaushalts über Vorschusskonten Mittel von bis zu 72 Mio. € zufließen.

Nr. 5 Entgelte für Beschäftigte des Landes
- überhöhte Zahlungen infolge fehlerhafter Anwendung des neuen Tarifrechts -

Dienststellen des Landes gewährten neu eingestellten Beschäftigten häufig zu hohe Erfahrungsstufen und damit zu hohe Entgelte. Außerdem zahlten sie in vielen Fällen tarifwidrig Zulagen. Dadurch ergaben sich vermeidbare Entgeltzahlungen von insgesamt 623.000 € jährlich.

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung stellte in mindestens 40 Fällen zu vollziehende Höhergruppierungen bis zum nächsten Stufenaufstieg in der bisherigen Entgeltgruppe zurück. Gleichzeitig bewilligte er den Beschäftigten Zulagen. Diese vom Tarifrecht nicht gedeckte Verfahrensweise führte allein in 15 näher geprüften Fällen zu weiteren vermeidbaren Entgeltzahlungen von 73.000 € jährlich.

Nr. 6 Personalausstattung der Steuerverwaltung
- Erhöhung der Einstellungszahlen von Anwärtern zum Ausgleich von Personalabgängen erforderlich -

In den nächsten Jahren verliert die Steuerverwaltung des Landes aufgrund von Altersabgängen einen erheblichen Teil ihres Personals. Auch unter Berücksichtigung der derzeitig geplanten Neueinstellungen wird sich der Personalbestand dadurch bis 2023 um nahezu 1.100 Vollzeitkräfte vermindern. Dies entspricht mehr als einem Fünftel des Personalkörpers der Finanzämter. Ein tragfähiges Konzept, mit dessen Hilfe Personalabgänge in dieser Größenordnung ohne Steuerausfälle angemessen ausgeglichen werden könnten, liegt noch nicht vor.

Nr. 7 Maschinelles Risikomanagement der Steuerverwaltung bei Einnahmenüberschussrechnungen
- Mängel bei der Einkommensbesteuerung -

Das maschinelle Risikomanagementsystem ist noch nicht ausgereift. Es birgt ein erhöhtes Steuerausfallrisiko.

Die durch das Risikomanagementsystem erzeugten Hin-weise für eine Überprüfung der Steuererklärungen durch die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen der Finanzämter sind zu zahlreich und zum Teil zu wenig konkret.

Der Informationsgehalt der standardisierten Vordrucke (Anlage EÜR) in der derzeit verwendeten Fassung ist gering. Wichtige Angaben zu steuererheblichen Sachverhalten werden bei den Steuerpflichtigen nicht abgefragt. Daher ist nicht gewährleistet, dass das Risikomanagement die risikobehafteten Sachverhalte erkennt und diese personell überprüft werden.

Nr. 8 Ertragsteuerliche Behandlung von Gewerbesteuer
- Einkommensteuer häufig zu niedrig festgesetzt -

Die Finanzämter berücksichtigten bei der Veranlagung der Einkommensteuer oftmals Gewerbesteuer zu Unrecht als Betriebsausgabe. Außerdem ermäßigten sie die Einkommensteuer häufig um zu hohe Beträge für zu zahlende Gewerbesteuer. In den vom Rechnungshof überprüften Fällen waren die Steuern um mehr als 2,7 Mio. € zu niedrig festgesetzt worden. Davon konnten noch mehr als 2,1 Mio. € nacherhoben werden.

Nr. 9 Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) im Hochbau
- Wirtschaftlichkeit der Pilotprojekte des Landes nicht nachgewiesen -

Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen der ÖPP-Variante und der Eigenrealisierung waren fehlerhaft und stellten keine geeignete Entscheidungsgrundlage dar. ÖPP-Varianten waren unwirtschaftlich oder es fehlte ein belastbarer Nachweis der Wirtschaftlichkeit. Hierzu trug bei, dass der Eigenrealisierung unzureichende Planungen und grobe Kostenschätzungen zugrunde gelegt wurden. Außerdem gingen die Wirtschaftlichkeitsvergleiche teilweise von unterschiedlichen planerischen und betrieblichen Voraussetzungen aus.

Die ÖPP-Eignungstests berücksichtigten allgemeine und projektspezifische Rahmenbedingungen nur unzureichend. Teilweise war der Raumbedarf noch nicht genehmigt und die Finanzierbarkeit nicht geklärt.

Verwaltungsintern vorhandener Sachverstand wurde bei den drei Pilotprojekten des Landes zu wenig genutzt, um den Umfang externer Beratungsleistungen in vertretbaren Grenzen zu halten. Arbeitsergebnisse der Berater waren fehlerbehaftet, nicht hinreichend objektiv und wurden nicht oder nur unzureichend geprüft.

Unzureichende Leistungsbeschreibungen führten zu Missverständnissen bei den Bietern, zur Aufhebung einer Ausschreibung und zu einem eingeschränkten Wettbewerb.

Die baufachliche Prüfung nach der Auswertung der Wettbewerbsergebnisse kam zu spät. Für notwendige Korrekturen der Bau- und Kostenplanung blieb kaum Spielraum.

Nr. 10 Stiftung Villa Musica und ihre Beteiligungen an der Schloss Engers Betriebs-GmbH und der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH
- Gründung und wirtschaftliche Aktivitäten der Gesellschaften ohne Kontrolle? -

Für die Stiftungen des Landes war keine zentrale Beteiligungsverwaltung eingerichtet. Dies trug dazu bei, dass Betriebsgründungen sowie Kapitalerhöhungen weitgehend ohne staatliche Kontrolle vorgenommen und haushaltsrechtliche Vorschriften nicht beachtet wurden.

Wirtschaftliche Aktivitäten der Beteiligungsgesellschaften standen mit dem Stiftungszweck überwiegend nicht im Einklang. Außerdem bergen sie erhebliche finanzielle Risiken für das Stiftungsvermögen.

Leistungen innerhalb des "Konzerns Stiftung" wurden nicht immer ordnungsgemäß abgerechnet und transparent ausgewiesen.

Die Schloss Engers Betriebs-GmbH nutzte die Vorteile des Wettbewerbs nicht. Sie vergab ohne vorherige Ausschreibung Aufträge zum Bau eines Hotels und zur Beschaffung von Einrichtungsgegenständen im Wert von insgesamt mehr als 1,3 Mio. €.

Stiftungsinterne Regelungen zu den Befugnissen des Vorstandsvorsitzenden bei der Vertretung der Stiftung fehlten. Die Zusammensetzung der Beiräte gewährleistete keine unabhängige Überwachung der Geschäftsführung der Gesellschaften.

Nr. 11 Organisation und Personalbedarf der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen
- Reformbedarf und ungenutzte Einsparpotenziale -

Durch die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 1. Januar 2000 sollten innerhalb von 15 Jahren mehr als 552 Stellen eingespart werden. Auf diese Einsparvorgabe wurden der Abbau unbesetzter Stellen und fiktive Stelleneinsparungen für nicht konkretisierte neue Aufgaben angerechnet. Diese Anrechnungen wirkten sich nicht ausgabemindernd aus.

Bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen bestehen Einsparpotenziale beim Personal. Insgesamt können kurzfristig 59 besetzte Stellen und mittel- bis langfristig weitere 108 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist insbesondere durch eine Straffung der Aufbauorganisation, eine Optimierung der Geschäftsprozesse, eine verbesserte IT-Unterstützung und durch Aufgabenverlagerungen möglich. Bei einem entsprechenden Stellenabbau verringern sich die Personalausgaben um über 13 Mio. € jährlich. Vorbehaltlich eines entsprechenden Bedarfsnachweises können die Stellen teilweise für neue Aufgaben oder den Abbau von Vollzugsdefiziten verwendet werden.

Durch eine organisatorische Zusammenlegung der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen können Aufgaben gebündelt, Prozesse beschleunigt und ein einheitliches Verwaltungshandeln sichergestellt werden. Allein bei den Leitungs- und Querschnittsaufgaben sind mindestens weitere 15 besetzte Stellen einsparbar.

Die Beibehaltung von elf organisatorisch weitgehend selbstständigen Regionalstellen ist weder erforderlich noch wirtschaftlich. Für die regionale Präsenz der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sind zwei Außenstellen ausreichend.

Die Einrichtung von drei Laboren zur Überwachung von Gewässerbenutzungen ist angesichts Personalreserven und der geringen Auslastung der Analysegeräte nicht wirtschaftlich. Werden die Labore an einem Standort zusammengeführt, können Kosten für Ersatzbeschaffungen von mindestens 400.000 € vermieden sowie die Kosten für Raummiete und Unterhaltung vermindert werden.

Nr. 12 Unentgeltliche Heilfürsorge für Polizeibeamte der Bereitschaftspolizei
- hohe Mehrkosten gegenüber Beihilfesystem erfordern Reform der Heilfürsorge -

Im Jahr 2012 lagen die durchschnittlichen Kosten für die Heilfürsorge fast ein Drittel über den Kosten für Beihilfeleistungen je Polizeibeamten. Damit verursachte die unentgeltliche Heilfürsorge Mehrkosten von mindestens 832.000 €. Vor diesem Hintergrund und angesichts geänderter Rahmenbedingungen ist eine Umstellung des Heilfürsorgesystems erforderlich.

Eine systematische Personalbedarfsberechnung als Grundlage für eine sachgerechte Personalausstattung des Ärztlichen Dienstes der Bereitschaftspolizei lag nicht vor. Dafür erforderliche Basisdaten, wie beispielsweise Arbeitsmengen und Fallzahlen, waren nicht ermittelt worden. Die Betreuungsrelation zwischen Ärztlichem Dienst und Heilfürsorgeberechtigten wich zwischen den vier Standorten der Bereitschaftspolizei deutlich voneinander ab.

Das Sanitätspersonal bestand überwiegend aus Polizeibeamten mit Zusatzausbildung. Es ist wirtschaftlicher, bereits ausgebildete Fachkräfte einzusetzen.

Geschäftsprozesse wie Patientenverwaltung und Materialbewirtschaftung wurden wegen fehlender IT-Fachanwendungen nicht effizient abgewickelt.

Nr. 13 Atlantische Akademie Rheinland-Pfalz e. V.
- Aufgabenübertragung auf die Landeszentrale für politische Bildung bietet sich an -

Die Personalausgaben der Atlantischen Akademie beanspruchten in den vergangenen Jahren rund zwei Drittel der Landeszuschüsse. Künftig werden die Zuschüsse voraussichtlich nicht mehr zur Deckung der Personalausgaben ausreichen. Für die satzungsgemäßen Aufgaben stehen dann der Akademie kaum noch Mittel zur Verfügung.

Die “Atlantischen Texte“ können in elektronischer Form kostengünstiger zur Verfügung gestellt werden.

Die deutsch-amerikanische Bibliothek ist in der jetzigen Form nicht zukunftsfähig. Eine tragfähige Konzeption fehlt.

Nr. 14 Landespflegerische Kompensationsmaßnahmen im Bereich des Straßenbaus
- erheblicher Nachholbedarf bei Pflegevorhaben und -konzepten -

Der Landesbetrieb Mobilität pflegte einen Großteil der Flächen, auf denen er Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft durchgeführt hatte, nicht ordnungsgemäß.

Konzepte für notwendige Pflegemaßnahmen sowie dazugehörende Zeitpläne und die Ermittlung des entsprechenden Mittelbedarfs fehlten weitgehend. Eine verbindliche Handlungsanweisung lag nicht vor.

Bei der Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wurden die Folgekosten für die erforderlichen Pflege- und Unterhaltungsarbeiten in der Regel nicht ermittelt.

Von der Möglichkeit einer gezielten Bevorratung von vorgezogenen Kompensationsmaßnahmen durch Einrichtung von Ökokonten wurde bisher kaum Gebrauch gemacht.

Nr. 15 Erhebliche Defizite bei der Unterhaltung kommunaler Brücken
- welche Konsequenzen folgen daraus für die Förderung und die Aufsichtsbehörden? -

Die Gemeinden in Rheinland-Pfalz haben über 6.300 Brücken in ihrer Baulast. Ein Großteil davon befindet sich infolge unterbliebener Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in schlechtem Zustand. Dies birgt für die kommunalen Haushalte erhebliche Risiken. Überschlägig ermittelt werden für den Abbau des Unterhaltungsstaus mehr als 800 Mio. € benötigt.

Unterlassene oder unzureichende Instandhaltung führte bislang zu keinen förderrechtlichen Konsequenzen.

Vielen Gemeinden war die Pflicht, Brücken regelmäßig zu prüfen, nicht bekannt. Darüber hinaus bestand Unkenntnis über Art und Umfang der Brückenprüfungen. Einheitliche Vorgaben der Aufsichtsbehörden fehlten.

Nr. 16 Gemeinsames Mahngericht der Länder Rheinland-Pfalz und Saarland
- Aufgabenerledigung mit geringerem Personaleinsatz möglich -

Bei der Durchführung des gerichtlichen Mahnverfahrens sind Personaleinsparungen möglich. Die von der Justizverwaltung zur Bemessung des Personalbedarfs zugrunde gelegten Bearbeitungszeiten sind teilweise zu hoch. Insgesamt sind bei derzeitiger Organisation mindestens 9,5 besetzte Stellen entbehrlich. Werden diese Stellen abgebaut, lassen sich die Personalkosten um rund 670.000 € jährlich vermindern.

Der Betrieb eines Druck- und Kuvertierzentrums war wegen der geringen Auslastung nicht wirtschaftlich. Werden dessen Leistungen von Dritten erledigt, die Aufbauorganisation gestrafft und die Geschäftsprozesse optimiert, können weitere drei besetzte Stellen abgebaut werden. Dadurch lassen sich zusätzlich Personalkosten von 180.000 € jährlich einsparen.

Nr. 17 Neubau des Justizzentrums Bad Kreuznach
- wirtschaftlichere Planung vermeidet hohe Bau- und Folgekosten -

Der Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" legte den Standort für den Neubau des Justizzentrums fest, ohne vorher die erforderlichen Untersuchungen zur Eignung des Grundstücks durchgeführt und alle wesentlichen Planungsgrundlagen erarbeitet zu haben.

Die 2010 erstellte Planung des Neubaus mit Gesamtbaukosten von 35 Mio. € war unwirtschaftlich. Die vorgesehene Hauptnutzfläche überschritt den Bedarf um fast 550 m². Der umbaute Raum war um 7.100 m³ zu groß. Die geplante Innenausstattung war teilweise zu aufwendig. Verkehrsflächen und die Zahl der Kfz-Stellplätze waren überdimensioniert.

Die Unwirtschaftlichkeit der Planung wurde zu spät erkannt. Unklare Planungsgrundlagen, Mängel bei der Projektdurchführung und ein zunächst beabsichtigtes PPP-Verfahren, dessen Wirtschaftlichkeit nicht belegt war, führten zu erheblichen Verzögerungen im Projektablauf sowie zu vermeidbaren Kosten von mehr als 0,5 Mio. €.

Durch die Überarbeitung der Planung und Kaufpreisverhandlungen wurden die Grundstücksgröße um 4.000 m², die Grunderwerbskosten um 0,6 Mio. € und die Gesamtbaukosten um 6 Mio. € gemindert. Das von den Justizbehörden für den Neubau zu entrichtende Nutzungsentgelt wurde um 0,7 Mio. € jährlich reduziert. Über 30 Jahre, d. h. über den Kalkulationszeitraum des Nutzungsentgelts gerechnet, ist für die Justizbehörden eine Haushaltsentlastung von mehr als 24 Mio. € zu erwarten.

Nr. 18 Neubau des Innovationszentrums Westpfalz in Kaiserslautern
- unzureichende Bedarfsermittlung, unwirtschaftliche Planung, überhöhte Förderung -

Der Raumbedarf für den Neubau des Innovationszentrums Westpfalz wurde nicht ordnungsgemäß ermittelt. Zu Beginn des Projekts wurden die Kosten zu niedrig geschätzt. Die Entwurfsplanung wurde nicht hinreichend auf die Nutzung abgestimmt. Die Folgen waren Planungsänderungen und ein Anstieg der Gesamtbaukosten um 3,1 Mio. €.

Bei wirtschaftlicherer Planung hätten Fördermittel von fast 1,5 Mio. € für andere zurückgestellte Maßnahmen bewilligt werden können. Außerdem wären Folgekosten in erheblichem Umfang vermeidbar gewesen. Beispielsweise liegen die Bau- und Folgekosten der Doppelglasfassade - als Barwert gerechnet - mindestens 560.000 € über denen einer konventionellen Fassadenkonstruktion.

Die freihändige Beauftragung eines Architekturbüros verstieß gegen das Vergaberecht. Honorare für die Projektsteuerung wurden ohne vorherige eindeutige Definition der Leistungen und teilweise ohne Nachweis gezahlt.

Nr. 19 Förderung abfallwirtschaftlicher Maßnahmen
- Aufgabenerledigung und Förderverfahren vielfach verbesserungsbedürftig -

In Rheinland-Pfalz wurden bis 2012 lediglich 1 % der registrierten altlastenverdächtigen Flächen saniert. Bei den anderen Flächenländern betrug der Anteil der abgeschlossenen Altlastensanierungen an der Zahl der erfassten altlastenverdächtigen Flächen durchschnittlich mehr als 8 %.

Der Einsatz der bereitgestellten Fördermittel beschränkte sich in den Jahren 2003 bis 2011 auf wenige Maßnahmen. In einigen Fällen war nicht abschließend geprüft worden, ob die Förderungsvoraussetzungen vorlagen.

Das Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren wies zum Teil erhebliche Mängel auf.

Nr. 20 Unterrichtsorganisation und Lehrkräfteeinsatz an öffentlichen Integrierten Gesamtschulen
- Zusagen noch nicht umgesetzt -

Lerngruppen und Arbeitsgemeinschaften wurden nicht immer den Vorgaben entsprechend gebildet. Zusätzliche Arbeitsgemeinschaften wurden nicht angeboten, Lehrkräfte kamen ihrer Verpflichtung zur Erbringung zusätzlicher Stunden nicht nach.

Die Führung der Klassen- und Kursbücher war verbesserungsbedürftig. Die gebundene Arbeitszeit der Lehrkräfte wurde nicht ausreichend dokumentiert.

Urlaub wurde vorschriftswidrig gewährt.

Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall hätten durch organisatorische Maßnahmen reduziert werden können.

Die Berechnungsmethoden zur Ermittlung der Anrechnungsstunden für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben können zu hohe Entlastungen zur Folge haben. Die durchschnittliche Freistellung der örtlichen Personalräte überschritt den für den Regelfall vorgegebenen Umfang um rund 43 %.

Pädagogische Fachkräfte hatten Präsenz- und Pausenzeiten nicht immer eingehalten. In den meisten Fällen fehlte eine ausreichende Dokumentation.

Nr. 21 Schulbuchausleihe
- Wirtschaftlichkeit setzt weitere Verfahrensverbesserungen voraus -

In den Schuljahren 2010/2011 bis 2012/2013 wurden erworbene Lernmittel im Gesamtwert von 5,5 Mio. € nicht ausgegeben. Die Depotbestände im Anschaffungswert von mehr als 9 Mio. € beliefen sich Anfang 2013 auf fast ein Fünftel der Beschaffungen. Reserven waren über Bedarf gebildet und vorhandene Lernmittel bei der Ermittlung von Bestellmengen nicht ausreichend berücksichtigt worden.

Im Schuljahr 2012/2013 überstiegen die Kosten der unentgeltlichen Ausleihe die bisherigen Gutscheinwerte um 1,4 Mio. €. Von den Mehrkosten entfielen 1 Mio. € auf den ab diesem Schuljahr in das System der Schulbuchausleihe einbezogenen Grundschulbereich.

Nach Abzug der vom Land gewährten Verwaltungskostenpauschalen verblieben den Schulträgern im Schuljahr 2012/2013 ungedeckte Kosten von fast 1,4 Mio. €.

Nr. 22 Förderung der Studierendenwerke
- Verteilungskriterien einfacher und transparenter gestalten -

Der Verteilungsmaßstab für die Landeszuschüsse zur Verbilligung der Studierendenessen kann sachgerechter gestaltet werden.

Nichtstudierende zahlten für das Verpflegungsangebot der Mensen zu geringe Entgelte.

Die anteiligen Kosten für die Betreuung der Kinder von Bediensteten einer Hochschule waren nicht vollständig erfasst und demgemäß auch nicht erstattet worden.

Ein Bedarf für die Gewährung von Examensabschlussdarlehen aus Landesmitteln war nicht ersichtlich.

Nr. 23 Studierendenschaften der Hochschulen Koblenz und Trier sowie der Fachhochschule Worms
- Hilfestellung bei der Mittelbewirtschaftung und der Aufgabenerledigung erforderlich -

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften wies zahlreiche, zum Teil erhebliche Mängel auf. Hohe Rücklagen waren nicht oder unwirtschaftlich angelegt.

Bei verschiedenen Aktivitäten der Studierendenschaften fehlte ein unmittelbarer Bezug zu den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben.

Sowohl die Organe der Studierendenschaften als auch die Hochschulleitungen kamen ihren Aufsichtspflichten nur unzureichend nach. Bei einer Studierendenschaft führte dies dazu, dass gravierende Mängel über Jahre nicht erkannt und abgestellt wurden.

Nr. 24 Liegenschaften des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz
- Projektmanagement und Vertragsverwaltung verbesserungsbedürftig -

Der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz bereitete das Projekt zum Einsatz eines IT-gestützten Liegenschafts- und Informationssystems nicht ordnungsgemäß vor. Die Kosten überschritten mit fast 1,3 Mio. € die nach der Kostenschätzung erwarteten Aufwendungen um mehr als 400 %. Die gebotene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Einführung des Projekts unterblieb. Die Vorteile des Wettbewerbs wurden bei der Auftragsvergabe nicht hinreichend genutzt.

Finanzielle Nachteile entstanden, weil Entgelte für die Nutzung forstlicher Flächen durch Dritte nicht vereinbart oder nicht oder nicht zeitnah erhöht wurden. Die Erträge des Landesbetriebs aus der Weitervermietung ehemaliger Forstdienstgebäude unterschritten 2012 seine Aufwendungen aus Nutzungsentgelten um 131.000 €.

Fehlende vertragliche Festlegungen zur Beseitigung von möglichen Altlasten durch die Pächter forstlicher Flächen bergen ein erhebliches finanzielles Risiko für das Land.

Nr. 25 Umsetzung des Programms Agrarwirtschaft, Umweltmaßnahmen, Landentwicklung (PAUL)
- EU-Fördermittel nicht umfassend genutzt -

Bei Landesdienststellen fielen zur Umsetzung des Programms PAUL in der Förderperiode 2007 bis 2013 Personalkosten von mehr als 25 Mio. € an. Zur Finanzierung dieser Kosten hätten grundsätzlich EU-Mittel von fast 10,6 Mio. € im Rahmen der technischen Hilfe beansprucht werden können. Das Land hatte hierfür keine Kostenerstattung beantragt.

In der verbindlichen Finanzplanung des Landes waren die Erstattungen der EU für die Kosten der technischen Hilfe mit lediglich 4 Mio. € angesetzt. Mangels begründender Unterlagen war die Planung nicht nachvollziehbar.

Bis Ende 2012 wurden Fördermittel der EU von weniger als 1,6 Mio. € abgerufen. Infolge notwendiger Berichtigungen von Kostenerstattungen wegen Verstößen gegen das Vergaberecht, einer Doppelförderung sowie der unterbliebenen Einbeziehung der Personalkosten des Landes in die Förderung können selbst die geplanten Einnahmen von 4 Mio. € nicht realisiert werden.

Nr. 26 Servereinsatz in der Landesverwaltung
- deutliche Kosteneinsparung möglich -

Zahlreiche Server der Landesverwaltung waren nur unzureichend ausgelastet. Durch Konsolidierung und Virtualisierung können landesweit mehr als 740 Server eingespart werden. Dadurch lassen sich die Betriebskosten um über 400.000 € jährlich verringern und Kosten für Ersatzbeschaffungen von fast 1,4 Mio. € vermeiden.

Serverräume wurden häufig zu stark gekühlt. Dies verursachte vermeidbare Stromkosten von 115.000 € jährlich.

Die Sicherheit der Serverräume wies Mängel auf. Risikoanalysen und daraus abgeleitete Sicherheitskonzepte fehlten.

Vorbemerkungen

1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2014[1]. 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 2013 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren[2]. Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2012, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

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

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der besseren Lesbarkeit wurden in dem Bericht Betragsangaben gerundet und lediglich männliche Bezeichnungen verwendet, die die jeweilige weibliche Form mit einschließen.

Die Prüfung war - wie in den Vorjahren - auf Teilbereiche beschränkt[3]. 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 2013 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und am 19. Dezember 2013 die Haushaltsrechnung 2012 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 äußern[4]. Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über den Jahresbericht vorgelegen haben.

4 Der Rechnungshof wird 2014 einen Kommunalbericht vorlegen.

5 Die Prüfung der Jahresrechnung 2012 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz[5] wird voraussichtlich im ersten Kalendervierteljahr 2014 durchgeführt werden.

6 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 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

2 § 97 Abs. 3 LHO.

3 § 89 Abs. 2 LHO.

4 § 96 Abs. 1 LHO.

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

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2012

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- **keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2012 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein können,**
- **keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.**

Bei der dem Rechnungshof aufgegebenen Prüfung[1] wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

1 Rest-Kreditermächtigung für den Kernhaushalt

Der Bestand der Rest-Kreditermächtigung belief sich Ende 2012 auf fast 1,6 Mrd. €. Hierzu trugen um über 179 Mio. € zu hoch veranschlagte Tilgungsausgaben (ohne Umschuldungen) bei.

Entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs hat das Ministerium der Finanzen zugesagt, auf die Inanspruchnahme der Rest-Kreditermächtigung in Höhe der zu hoch veranschlagten Tilgungsausgaben des Vorjahres zu verzichten. Diese Verfahrensweise werde auch in Zukunft erfolgen, sofern die Entwicklung des Haushaltsvollzugs dies zulasse.

2 Buchungen 2013 für das Haushaltsjahr 2012

Nach Vorlage der vorläufigen Haushaltsrechnung 2012 wurden Buchungen vorgenommen, die teilweise zu einer Verringerung von Ist-Einnahmen führten. Beispielsweise wurden nach den Auskünften des Ministeriums von dem Titel "Rückflüsse aus der Inanspruchnahme von allgemeinen Bürgschaften und Garantien des Landes" anteilige Einnahmen von 2.400 € an den Bund abgeführt. Von dem Titel "Anteilige Rückflüsse des Landes aus der Inanspruchnahme von allgemeinen Bürgschaften und Garantien des Bundes und des Landes" wurden mehr als 86.000 € auf ein Treuhand-/Verrechnungskonto umgebucht.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass in dem erstgenannten Fall - unabhängig von der Zweckbestimmung - ein Haushaltsvermerk fehlt, demzufolge Erstattungen an den Bund von der Einnahme abzusetzen sind. In dem anderen Fall wurden am Jahresende verbliebene kassenmäßige Einnahmen nicht in der Haushaltsrechnung des Landes ausgewiesen. Künftig würden, wie das Ministerium erklärt hat, Rückflüsse im Landeshaushalt verbleiben.

3 Minusbeträge

Bei zahlreichen Haushaltsstellen sind negative Rechnungsergebnisse ausgewiesen, also - gegebenenfalls per Saldo - Einnahmen bei Ausgabetiteln und Ausgaben bei Einnahmetiteln. In vielen Fällen waren Minusbeträge auf Fehlbuchungen oder Titelverwechslungen sowie auf Korrekturbuchungen im Folgejahr zurückzuführen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass die jeweiligen Dienststellen künftig die Titelzuordnungen vor Abschluss der Bücher prüfen.

---

[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 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

4 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2012 wurden in 15 Fällen mit einem Gesamtbetrag von 3,6 Mio. € über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen geleistet. Sowohl die Fallzahl als auch das Volumen nahmen damit gegenüber den Jahren 2003 bis 2011 deutlich zu.

Das Ministerium hat mitgeteilt, bei Mehrausgaben von 10.000 € und mehr würden die zuständigen Stellen nochmals gezielt angesprochen, um künftig eine Reduzierung des Volumens der nicht genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu erreichen.

5 Haushaltsausgabereste

Der Rechnungshof hat gegen die Bildung mehrerer klassischer Ausgabereste bei Titeln des Einzelplans 08, bei denen keine Übertragbarkeitsvermerke angebracht waren, Bedenken geltend gemacht:

- Bei zwei Titeln der Hauptgruppe 6, bei denen die Ansätze ausgeschöpft oder sogar überschritten worden waren, wurden Reste von insgesamt fast 489.000 € gebildet. Hierzu seien - so die Begründung des Ministeriums - Mittel von anderen übertragbaren Titeln eingesetzt worden.
- Bei Titeln der Hauptgruppe 5 innerhalb einer Titelgruppe wurden klassische Reste von nahezu 219.000 € gebildet. Hierzu hat das Ministerium mitgeteilt, dass Mehreinnahmen zur Verfügung gestanden hätten, die Ausgaben der Titelgruppe gegenseitig deckungsfähig seien und in Absprache mit dem Fachressort aufgrund der den Ausgaben zuzuordnenden Einnahmen von einem klassischen Rest auszugehen sei.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bildung von Resten auf der Grundlage von Mitteln anderer Haushaltsstellen mit den Vorgaben der §§ 19 und 45 Abs. 2 und 3 Landeshaushaltsordnung nicht im Einklang steht. Die Absprache mit dem Fachressort spiegelt sich in den für die Mittelbewirtschaftung maßgebenden Haushaltsvermerken nicht wider. Für die zweckgebundene Verwendung von Einnahmen und die klassische Übertragbarkeit sollten klarstellende Erläuterungen in künftigen Haushaltsplänen angestrebt werden.

Das Ministerium hat erklärt, bei den beiden Titeln der Hauptgruppe 6 sei im Haushaltsplan für die Jahre 2014 und 2015 ein Übertragbarkeitsvermerk angebracht worden. Bei der Titelgruppe würden für künftige Haushaltspläne klarstellende Erläuterungen hinsichtlich der zweckgebundenen Verwendung von Gebühren und der klassischen Übertragbarkeit angestrebt.

6 Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen

Nach dem Bericht der Landesregierung über die Verwendung der Selbstbewirtschaftungsmittel[2] verringerte sich deren Bestand 2012 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 1,2 Mio. €. In der Titelübersicht sind per Saldo um 27.000 € geringere Mittelentnahmen ausgewiesen.

Das Ministerium hat auf eine unzulässige Umbuchung der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften hingewiesen. Eine Korrekturbuchung sei aufgrund des Kassenabschlusses 2012 nicht mehr möglich gewesen.

---

[2] Drucksache 16/2300.

7 Nachweisung der nicht abgerechneten Abschlagszahlungen

In den Nachweisen der Landeskassen sind in einer Vielzahl von Fällen zu Unrecht Beträge als nicht abgerechnete Abschlagszahlungen ausgewiesen. Hierzu trugen nach Auskünften der Fachressorts fehlerhafte Datenübernahmen und unterbliebene Kennzeichnungen der Schlusszahlungen bei.

Das Ministerium der Finanzen hat in seinem Rundschreiben vom 10. Dezember 2013 über die Aufstellung der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2013 darauf hingewiesen, dass Haushaltsüberwachungslisten, Kassendaten und Nachweisung der nicht abgerechneten Abschlagszahlungen abzustimmen seien. Schlusszahlungen bei Abschlagsketten seien unbedingt als solche zu kennzeichnen, damit der Vorgang nicht nach Abschluss der Bücher als "offen" im System verbleibe.

8 Transaktionen innerhalb des "Konzerns Land"

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2013 darauf hingewiesen, dass Transaktionen innerhalb des "Konzerns Land" 2011 infolge nicht deckungsgleicher Angaben u. a. in der Haushaltsrechnung des Landes und des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung sowie dem Bericht über die Beamtenversorgung zur Höhe der Zuführungen und Erstattungen nur schwerlich nachvollzogen werden können[3]. Diese Problematik stellte sich auch in dem Rechnungsjahr 2012.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Ursachen für die unterschiedlichen Angaben seien im Wesentlichen Programmierfehler in dem Integrierten Personalverwaltungs- und Abrechnungssystem (IPEMA). Diese seien 2013 vollständig bereinigt worden.

9 Verbesserung der Transparenz

Der Rechnungshof hat Möglichkeiten zur Verbesserung der Transparenz aufgezeigt:

- Die Zahlungen nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag sollten künftig in den Beamtenversorgungsbericht mit aufgenommen werden.
- Die Haushaltsrechnung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz sollte regelmäßig dem Landtag zugänglich gemacht werden. In diesem Fall kann auf die Übersicht 16 zur Haushaltsrechnung des Landes über die Zuführungen an den sowie die Erstattungen aus dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung verzichtet werden.
- In der Übersicht 21 zur Haushaltsrechnung 2012 sind bei einigen Haushaltsstellen Beträge als erwirtschaftet ausgewiesen, die den Rechnungsergebnissen nicht unmittelbar entnommen werden können. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit sollte künftig ein entsprechender Hinweis in die Übersicht aufgenommen werden, falls Einsparungen in Deckungskreisen sowie nicht in Anspruch genommene gekoppelte Einnahmen berücksichtigt werden.
- In dem Abschluss 2012 des Landesbetriebs "Landesforsten Rheinland-Pfalz" überschreiten bei mehreren Positionen die "Investitionen kameral" die korrespondierenden Ist-Aufwendungen (vgl. u. a. "Bebaute Grundstücke", "Betriebsausstattung", "Betriebs- und Dienstfahrzeuge"). Dem Abschluss ist nicht zu entnehmen, ob für die Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze ausschließlich Beträge berücksichtigt wurden, die bei einer kameralen Rechnungslegung den Hauptgruppen 7 und 8 zuzuordnen gewesen wären. Die Zusage des Fachressorts vom Januar 2013, die Transparenz hinsichtlich der Herleitung der kameralen Investitionen zu verbessern[4], wurde zumindest in der Haushaltsrechnung 2012 noch nicht umgesetzt.

---

[3] Jahresbericht 2013, Nr. 1, Teilziffer 6.1 (Drucksache 16/2050).

[4] Jahresbericht 2013, Nr. 1, Teilziffer 3 (Drucksache 16/2050).

- Für die Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze sind die eigenfinanzierten Investitionsausgaben (Brutto-Investitionen abzüglich zur Finanzierung zur Verfügung stehende Einnahmen) zu berücksichtigen. Einen ausdrücklichen Hinweis zur Höhe der anrechenbaren Einnahmen enthalten die Abschlüsse der Landesbetriebe "Landesforsten Rheinland-Pfalz" und "Mobilität" nicht.
- Das Land leistete 2012 aufgrund von Darlehensaufnahmen Dritter Schuldendiensthilfen von fast 95 Mio. €. Eine Übersicht über die sich aus den Vereinbarungen mit Dritten ergebenden Haushaltsvorbelastungen, wie sie beispielsweise im Einzelplan 14 zum Doppelhaushalt 2014/2015 für die Zinszahlungen im Rahmen der Wasserwirtschaftsverwaltung aufgenommen sind, ist der Haushaltsrechnung bisher nicht beigefügt.

Das Ministerium hat erklärt, dem Vorschlag zur Aufnahme der Zahlungen nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag in den Beamtenversorgungsbericht könne für die "fondspflichtigen Fälle" entsprochen werden. Es bestünden keine Bedenken, die Haushaltsrechnung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz künftig der Haushaltsrechnung des Landes als Anlage beizufügen. Außerdem prüfe das Ministerium, auf welche Weise erwirtschaftete globale Minderausgaben künftig besser nachvollzogen werden könnten. Ab der Haushaltsrechnung 2013 werde das Fachressort darauf hinwirken, dass die kameralen Investitionen des Landesbetriebs "Landesforsten Rheinland-Pfalz" aus der kaufmännischen Buchführungssystematik hergeleitet werden könnten. Die kameralen Investitionen und die anrechenbaren Einnahmen des Landesbetriebs "Mobilität" würden unsaldiert ausgewiesen. Eine Aufnahme von Angaben über Haushaltsvorbelastungen aufgrund der vereinbarten Schuldendiensthilfen in die Haushaltsrechnung erscheine angesichts der Aufgabe, Rechnung über Zahlungen im abgeschlossenen Haushaltsjahr zu legen, nicht angezeigt.

Zu Letzterem bemerkt der Rechnungshof, dass beispielsweise in der Übersicht 13 der Haushaltsrechnung künftig noch zu erfüllende Verpflichtungen aus der privaten Vorfinanzierung von Investitionsmaßnahmen des Landes dargestellt sind. Da die vereinbarten Übernahmen von Schuldendienstleistungen auch künftig zu hohen Ausgaben führen und damit den Gestaltungsspielraum des Budgetgesetzgebers im Rahmen der Haushaltsplanung und der Exekutive im Haushaltsvollzug einschränken, sollte über diese Vorbelastungen regelmäßig - z. B. in der Haushaltsrechnung oder im Haushaltsplan bei allen betroffenen Haushaltsstellen - berichtet werden.

10 Liquiditätspool

Die Ende Mai 2013 von der Landeshauptkasse Mainz vorgelegte Übersicht wies für den Liquiditätspool per 31. Dezember 2012 einen Saldo von -349,7 Mio. € aus. Der Rechnungshof hat auf einige problematische Positionen in der Übersicht hingewiesen:

- Die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" zählen nach der Regelung in § 2 Abs. 9 Landeshaushaltsgesetz 2012 nicht zu den teilnehmenden Einrichtungen. Ohne die Landesbetriebe erhöht sich der negative Saldenstand auf mehr als 404 Mio. €.
- Gründe, die eine Einbeziehung der Sportanlagenförderung[5] sowie des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung in den Liquiditätspool hätten rechtfertigen können, lagen nicht vor.

---

[5] Vgl. hierzu auch Beitrag Nr. 4 "Schuldenmanagement des Landes und Einsatz derivativer Finanzinstrumente" dieses Jahresberichts.

- Die Zwischenfinanzierung von Investitionsvorhaben oder vergleichbaren Maßnahmen durch Einsatz von Kassenverstärkungsmitteln des Landes und außerhalb des Landeshaushalts erachtet der Rechnungshof weiterhin als nicht zulässig[6].

Das Ministerium hat erklärt, für die beiden Landesbetriebe bestünden eigene spezialgesetzliche Kassenkreditermächtigungen. Sie gehörten nicht zum Teilnehmerkreis des Liquiditätspools. Die Darstellung im Kassenbericht sei zwischenzeitlich angepasst worden. Bei den Konten der Sportanlagenförderung sowie des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung handele es sich um Verwahrkonten, die nicht zum Liquiditätspool gehörten. Auch hier sei die Darstellung im Kassenbericht angepasst worden. Die Rechtsauffassung des Rechnungshofs bezüglich des Einsatzes von Kassenverstärkungsmitteln zur Zwischenfinanzierung von Investitionsvorhaben oder vergleichbaren Maßnahmen werde nicht geteilt. Auf die intensiven parlamentarischen Beratungen zum Regelwerk des Liquiditätspools und die Beschlussfassung des Haushalts- und Finanzausschusses vom April 2013 werde verwiesen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass durch ein untergesetzliches Regelwerk die durch Verfassung, Haushaltsgrundsätzegesetz und Landeshaushaltsordnung verankerten Haushaltsgrundsätze u. a. der Einheit, der Vollständigkeit und der Fälligkeit/Kassenwirksamkeit nicht ausgehöhlt und der Einsatzzweck von Kassenverstärkungskrediten nicht erweitert werden dürfen. Mit diesen Grundsätzen hält er verschiedene Mittelentnahmen, wie z. B. für "Landeskrankenhaus-Investitionen", nicht für vereinbar.

---

6 Vgl. hierzu Jahresbericht 2011 - Teil II -, Nr. 20 (Drucksache 15/5515) und Jahresbericht 2012, Nr. 19 (Drucksache 16/850), sowie Landtagsvorlagen 16/2111 und 16/2615. Siehe hierzu auch Beitrag Nr. 18 "Neubau des Innovationszentrums Westpfalz in Kaiserslautern" dieses Jahresberichts.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2012

Die Haushaltsrechnung 2012 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 22,3 Mrd. € aus. Zum Haushaltsausgleich wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen, die sich 2012 auf nahezu 0,9 Mrd. € netto beliefen. Außerdem wurden den Rücklagen, die zulasten der Netto-Kreditaufnahme der Vorjahre gebildet worden waren, per Saldo mehr als 255 Mio. € entnommen.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1,2 %.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2012 um 76 Mio. € auf 812 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 mehr als 9,0 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des Haushaltsjahres 2012 unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach:

		Einnahmen - € -	Ausgaben - € -
		- Rechnungsergebnis -	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2012 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	22.272.688.519,96	22.272.688.519,96
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2012 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2013 übertragen wurden	798.164.426,58	798.164.426,58
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2012 verbliebenen Haushaltsreste	23.070.852.946,54	23.070.852.946,54
		- Haushaltsermächtigung -	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2012 beträgt das Haushalts-Soll	23.118.404.900,00	23.118.404.900,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2011 übernommenen Haushaltsreste	710.982.998,33	710.982.998,33
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2011 übernommenen Haushaltsreste	23.829.387.898,33	23.829.387.898,33
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	-758.534.951,79	-758.534.951,79
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2012	**Ausgleich**	

2 Rechnungsergebnisse

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

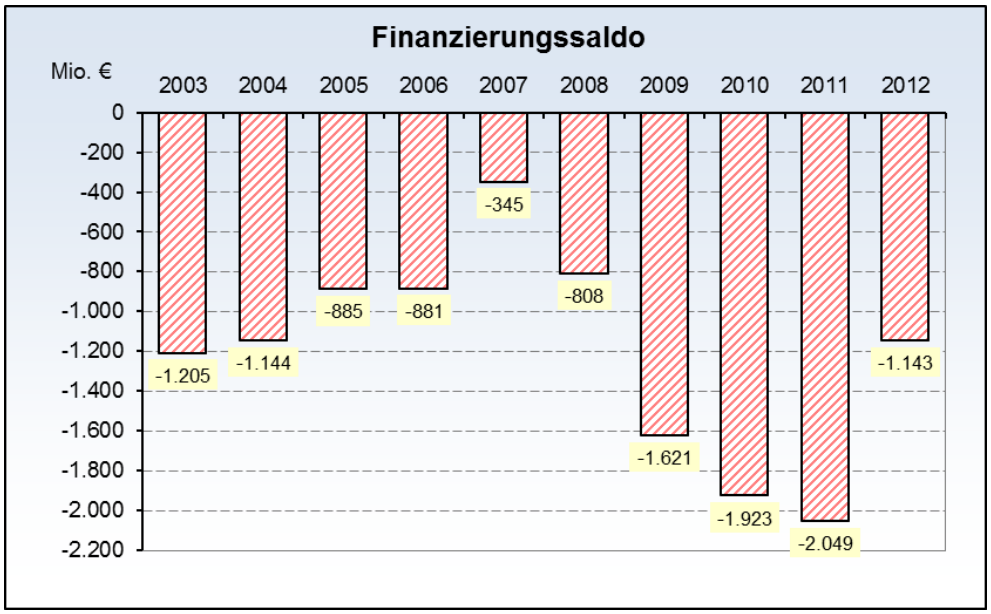
Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse[1] - Mio. € -[2]
2003	14.809,8
2004	16.633,0
2005	16.255,0
2006	16.762,4
2007	18.197,5
2008	19.060,5
2009	19.191,0
2010	20.315,7
2011	21.512,6
2012	22.359,9

Im Jahr 2012 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 847,3 Mio. € (3,9 %).

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 2003 bis 2012 folgende Finanzierungsdefizite:



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

---

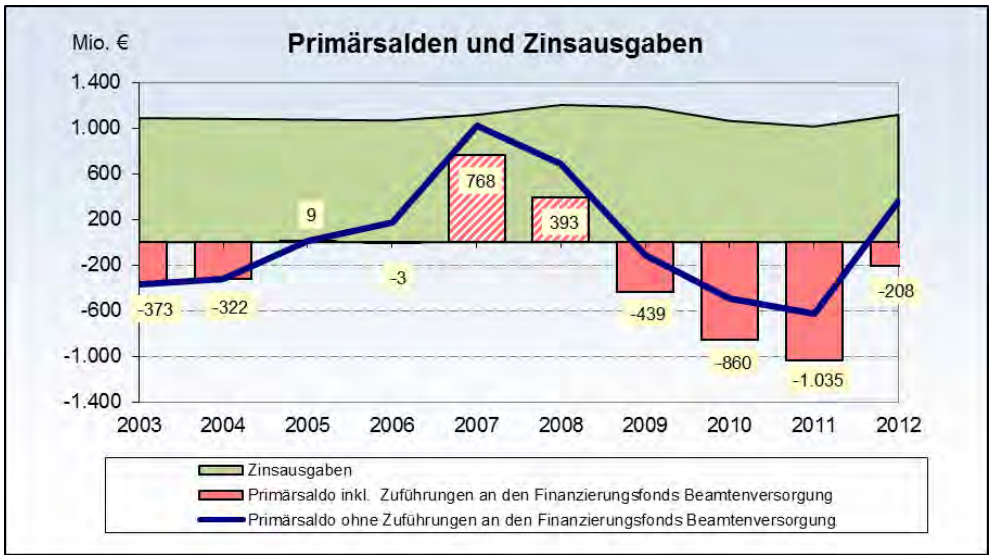
1 Nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste.

2 Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

Das Haushaltsjahr 2012 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von nahezu 1.143 Mio. € ab. Zu dessen Ausgleich wurden am Kreditmarkt neue Schulden von mehr als 887 Mio. € aufgenommen und den Rücklagen, die in Vorjahren zulasten der Netto-Kreditaufnahme gebildet worden waren, per Saldo über 255 Mio. € entnommen.

3.2 Primärsalden

Die Primärsalden[3] zeigen auf, ob die Primäreinnahmen (Einnahmen - siehe Nr. 3.1 - ohne Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen) zur Finanzierung der Kernausgaben des Landes (Ausgaben - siehe Nr. 3.1 - ohne Zinsausgaben) ausreichen. In den Jahren 2003 bis 2012 ergaben sich folgende Veränderungen:



Das Diagramm zeigt, dass die meisten Haushaltsjahre mit Primärdefiziten abschlossen.

Die Rechnungsergebnisse weisen für 2012 ein Primärdefizit von mehr als 200 Mio. € aus. Danach war das Land von der Erzielung eines Primärüberschusses, der zur Deckung der Zinsausgaben ausgereicht hätte, weit entfernt. Selbst in den Jahren 2005, 2007 und 2008, in denen Primärüberschüsse erwirtschaftet wurden, hätten diese Einnahmen nicht zur Finanzierung der Zinsausgaben ausgereicht.

4 Bereinigte Gesamtausgaben

Die bereinigten Gesamtausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich 2012 nach der Planung auf 14.079 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 14.209 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.

Seit 2003 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr %
2003	0,2[4]	2,6[4]
2004	0,8[4]	- 0,4[4]
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
2012	4,6	1,2

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2012 gegenüber dem Vorjahr um 1,2 %. Diese Entwicklung war im Wesentlichen auf Zuwächse bei den Personalausgaben, den Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung, den Zuweisungen für die Kindergärten und den Ausbau der frühen Förderung sowie auf Mehrausgaben zur Einlösung von allgemeinen Bürgschaften und Garantien im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring zurückzuführen[5]. Außerdem werden die Erstattungen des Bundes nach § 172 Bundesentschädigungsgesetz seit 2012 nicht mehr von den Ausgaben abgesetzt, sondern als Einnahmen ausgewiesen.

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen[6]:

überplanmäßige Ausgaben	78.591.082,97 €
außerplanmäßige Ausgaben	2.539.191,64 €
Haushaltsvorgriffe	13.940.498,64 €
insgesamt	95.070.773,25 €

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 Landtags-Vorlage 16/1461 und Drucksache 16/1470.

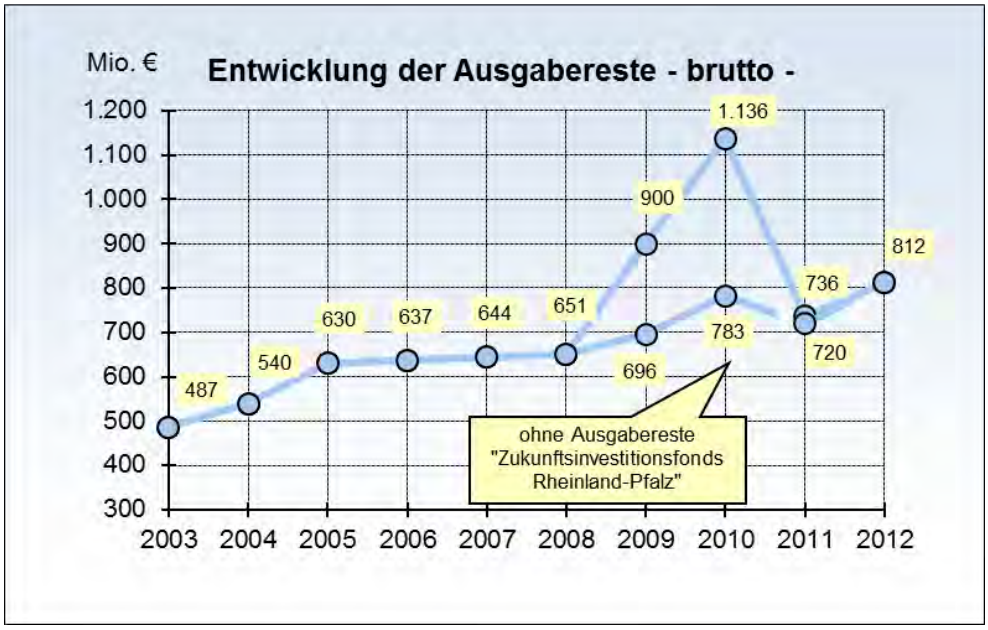
6 In insgesamt 15 Fällen mit einem Gesamtbetrag von mehr als 3,6 Mio. € wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne vorherige Einwilligung des Ministers der Finanzen geleistet.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

Die Ausgabereste und Vorgriffe betrugen in den Jahren 2003 bis 2012:

Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Anteil der Ausgabereste am Haushaltsansatz
	- Mio. € -			%
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
2012	798,2	13,9	812,1	3,5

Die Ausgabereste (brutto) erhöhten sich 2012 um 76,3 Mio. € auf 812,1 Mio. €[7].



Das Diagramm verdeutlicht die Entwicklung der Ausgabereste in den Jahren 2003 bis 2012.

Von den Ausgaberesten entfielen 546,5 Mio. € auf die "klassische" Restebildung und 265,6 Mio. € auf die Restebildung im Rahmen des Bonus-/Malussystems.

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

---

[7] Bei Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs wurden Ausgabereste von mehr als 131 Mio. € gebildet und in das Haushaltsjahr 2013 übertragen (Drucksache 16/2891).

Die Ausgabereste im Jahr 2012 verteilten sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. €[8]	% des Haushaltsansatzes	Personalausgaben	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	Baumaßnahmen	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	Besondere Finanzierungsausgaben
				- Mio. €[8] -					
01	Landtag	1,3	3,3	0,6	0,3	0,0	-	0,3	-
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung	2,7	8,9	1,0	1,6	-	-	0,1	-
03	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur	98,3	5,0	10,6	6,9	9,7	-	71,0	-
04	Ministerium der Finanzen	25,4	4,6	7,2	3,1	12,7	0,0	2,4	-
05	Ministerium der Justiz und Verbraucherschutz	7,6	1,0	5,2	1,6	-	-	0,9	-
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	28,6	1,7	9,1	1,1	16,6	-	0,6	1,2
07	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	12,5	2,1	0,6	0,1	3,9	-	7,9	-
08	Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung	66,6	32,0	3,8	4,6	8,3	1,3	48,5	-
09	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	66,3	1,3	18,2	22,4	9,2	-	16,4	-
10	Rechnungshof	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	97,1	35,8	-	14,3	6,8	25,3	50,6	-
14	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten	157,9	30,9	5,6	24,4	31,6	56,9	38,7	0,6
20	Allgemeine Finanzen	248,1	2,2	30,0	2,8	95,3	-	120,0	-
	Insgesamt	**812,1**	**3,5**	**91,9**	**83,2**	**194,2**	**83,6**	**357,4**	**1,8**

[8] Differenzen in den Summen sind durch Runden der Zahlen bedingt.

7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll

Veränderung der Einnahmen gegenüber dem Rechnungssoll:

		Mio. €
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	+	235,1
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+	41,4
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	-	19,1
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	-	1.015,9
Mindereinnahmen	-	758,5

Zu den Mindereinnahmen trugen insbesondere geringere Kreditaufnahmen - vor allem zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen - bei.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

		Mio. €
Personalausgaben	+	15,6
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	-	1.061,8
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+	34,6
Baumaßnahmen	+	5,8
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	+	251,0
Besondere Finanzierungsausgaben	-	3,7
Minderausgaben	-	758,5

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

8 Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2012[9]		8.738.200.000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2011 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+	710.982.998,33 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2011 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	1.305.328.166,44 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	-	104.655.995,97 €
Kreditermächtigung insgesamt		10.649.855.168,80 €
Einnahmen aus Krediten vom inländischen Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)		8.268.393.127,05 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2013 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+	798.164.426,58 €
Einnahmen und Reste insgesamt		9.066.557.553,63 €

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

8.1.2 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen[10]	1.000.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	197.056.459,41 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2012[11]		187.500.000,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2011 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	159.500.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt		347.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)		125.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

---

[9] § 2 Abs. 1 Nr. 1 LHG 2012/2013 in Verbindung mit Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2012.

[10] § 2 Abs. 3 Nr. 1 LHG 2012/2013 in Verbindung mit Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2012.

[11] § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2012/2013.

8.2.2 Landesbetrieb "Mobilität"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2012[12]		508.276.688,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2011 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	36.143.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt		544.419.688,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)		440.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

[12] § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2012/2013.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Schuldenberg wächst weiter -

Trotz eines deutlich verbesserten Steueraufkommens nimmt die Gesamtverschuldung des Landes weiter zu:

- **Der Überschuss der laufenden Rechnung von 143 Mio. € reichte 2012 nicht zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs aus. Allein für den Kernhaushalt wurden am Kreditmarkt neue Schulden von mehr als 887 Mio. € aufgenommen. Außerdem wurden neue Darlehen von 150 Mio. € zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe benötigt.**
- **Die Gesamtverschuldung des Landes stieg bis Ende 2012 auf fast 36 Mrd. €.**
- **Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 8.082 € um 41 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.733 €). Die Zinsausgaben des Landes von 244 €/Einwohner überschritten den Durchschnittswert der anderen Flächenländer (200 €/Einwohner) um 22 %.**

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2018 erwartet die Landesregierung einen Anstieg der Verschuldung auf fast 43,5 Mrd. €. Für das Jahr 2020, in dem nach der neuen Schuldenregel das strukturelle Defizit abgebaut sein muss, geht sie in ihrer Langfristprojektion von einer zulässigen Kreditaufnahme von immer noch mehr als 1 Mrd. € aus.

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2003 bis 2012, des Nachtragshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013 (NHpl.), des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2014/2015 (Hpl.) und des Finanzplans für die Jahre 2016 bis 2018 (Fpl.) einschließlich der Langfristprojektion für die Jahre 2019 und 2020 (Lfp.) zusammengestellt sowie
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Der Finanzplan, der von der Landesregierung am 17. September 2013 beschlossen wurde, hat lediglich Programmcharakter. Umsetzung und Ausgestaltung bleiben dem Landtag mit der Beschlussfassung über den jeweiligen Haushalt vorbehalten.

Bei dem Vergleich der Daten ist zu berücksichtigen, dass sich die Struktur des Haushalts 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 seit 2012 Einnahmen und Ausgaben aus Wohnungsbautransaktionen sowie Erstattungen des Bundes nach dem Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung nicht mehr saldiert, sondern aus Gründen der Transparenz brutto ausgewiesen. Im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2014/2015 wurden weitere zahlreiche haushaltssystematische Anpassungen "auch aufgrund bund-/ländereinheitlicher Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Buchungspraxis" vorgenommen[1].

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2003 bis 2012 sind - orientiert an dem gemeinsamen Schema des ehemaligen 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

Die laufende Rechnung schloss 2012 erstmals wieder nach drei vorausgegangenen defizitären Haushaltsjahren mit einem geringen Überschuss ab. Er belief sich auf 143 Mio. €[2]. Dieses Ergebnis war darauf zurückzuführen, dass gegenüber dem Vorjahr die laufenden Einnahmen mit 10,2 % (1.166 Mio. €) deutlich stärker zunahmen als die laufenden Ausgaben, die sich um 1,4 % (178 Mio. €) erhöhten.

Zu dem Anstieg der laufenden Einnahmen trug das anhaltende Wirtschaftswachstum[3] und das daraus resultierende Steueraufkommen bei. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich allein die Steuereinnahmen und die allgemeinen Finanzzuweisungen um 9,5 % (919 Mio. €)[4]. Der Zuwachs bei den laufenden Ausgaben basierte vor allem auf dem Anstieg der Personalausgaben von 1,7 % (90 Mio. €).

---

1 Betroffen sind u. a. Kapitel 06 02 Titel 231 07, Titel 231 08, Titel 281 02, Titel 633 07, Titel 633 08 und Titel 671 02; Kapitel 06 04 Titel 382 01, Titel 382 02, Titel 382 03, Titel 982 01, Titel 982 02 und Titel 982 03; Kapitel 09 05 Titel 231 02, Titel 231 03, Titel 382 01, Titel 685 22, Titel 685 23 und Titel 982 01; Kapitel 12 20 Titel 231 03, Titel 382 01, Titel 671 03 und Titel 982 01.

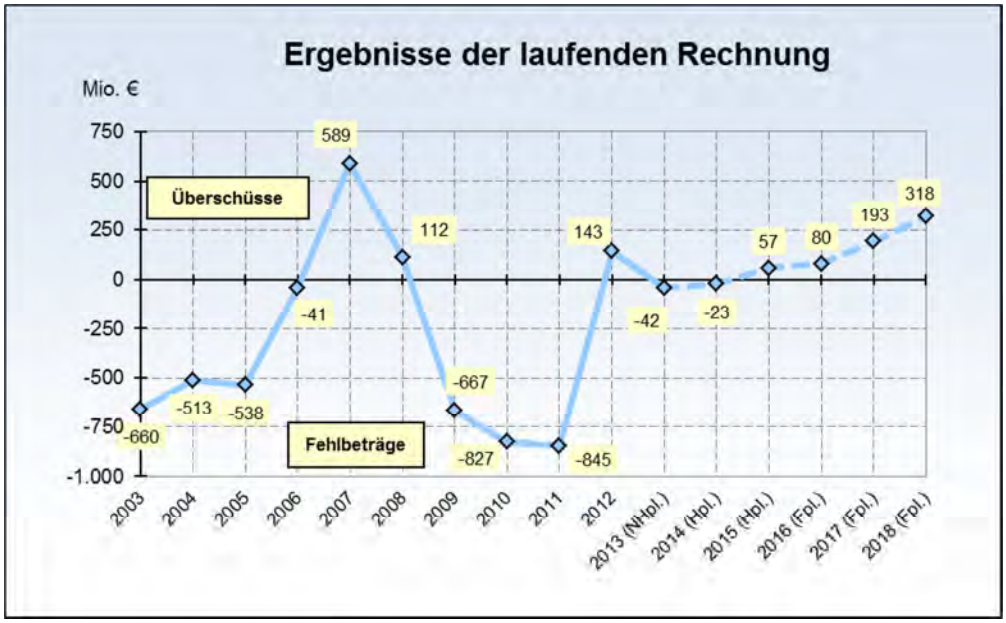
2 Den Ausgaben der laufenden Rechnung wurden 32 Mio. € zugeordnet, die in der Haushaltsrechnung 2012 irrtümlich bei einem Darlehenstitel (Kapitel 20 26 Titel 853 02) ausgewiesen sind.

Nach der Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. November 2013 ergibt sich für Rheinland-Pfalz anstelle eines Überschusses ein Fehlbetrag von 277 Mio. €. Grund hierfür ist im Wesentlichen die in der Dokumentation vorgenommene finanzstatistische Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zu den laufenden Ausgaben.

3 Das nominale Bruttoinlandsprodukt stieg in den Jahren 2010 bis 2012
- in Deutschland um 5,1 %, 3,9 % und 2,0 %,
- in Rheinland-Pfalz um 5,5 %, 3,8 % und 2,4 %
(vgl. Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1).

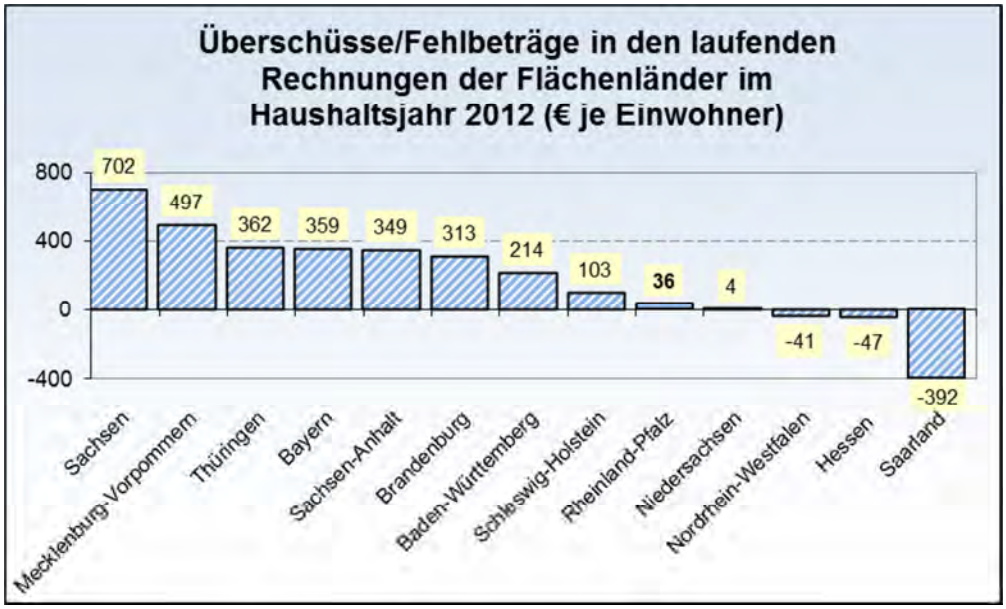
4 Einnahmen des Kapitels 20 01.

Trotz dieser erheblichen Verbesserung der Einnahmen reichte der Überschuss bei Weitem nicht zum Haushaltsausgleich aus:



Das Diagramm verdeutlicht, dass im Haushaltsvollzug lediglich in den Jahren 2007, 2008 und 2012 Überschüsse erzielt wurden. Für den Planungszeitraum bis 2018 erwartet die Landesregierung - unter Berücksichtigung von globalen "nichtsteuerlichen" Mehreinnahmen von 75 Mio. € jährlich (Kapitel 20 02 Titel 371 01) bei den Einnahmen der laufenden Rechnung - gering steigende Überschüsse.

Die meisten Flächenländer wiesen 2012 in der laufenden Rechnung Überschüsse aus[5].



Während 2012 zehn Flächenländer in der laufenden Rechnung Überschüsse erwirtschafteten, reichten bei drei Flächenländern die Einnahmen nicht zur Deckung der Ausgaben aus.

---

5 Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. November 2013 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2012 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/12/10001).

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung schloss 2012 mit Ausgaben von insgesamt 1.750 Mio. € ab. Davon entfielen 1.727 Mio. € auf Investitionen und Investitionsförderungen[6].

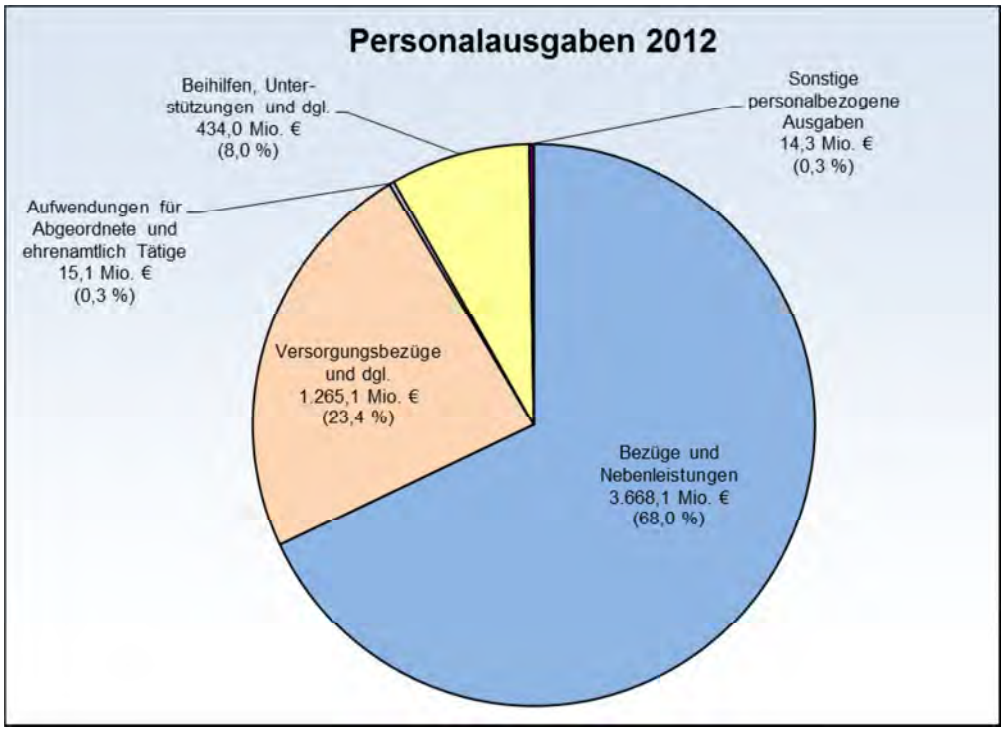
2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge wiesen 2012 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von mehr als 8.465 Mio. € und - korrespondierend - auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von fast 7.578 Mio. € aus.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2012

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 Personalausgaben[7] beliefen sich 2012 auf nahezu 5,4 Mrd. €.



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

---

6 Die Haushaltsrechnung 2012 weist Investitionsausgaben von 1.759 Mio. € aus. In diesem Betrag sind laufende (nicht investive) Zuweisungen von 32 Mio. € enthalten, die irrtümlich bei einem Darlehenstitel (Kapitel 20 26 Titel 853 02) gebucht wurden.

7 Die Hauptgruppe 4 bildet die Personalausgaben nur unvollständig ab, vgl. Jahresbericht 2013, Nr. 4 "Personal und Personalausgaben des Landes" (Drucksache 16/2050).

2.2.2 Entwicklung in den Jahren 2003 bis 2020

Die Entwicklung der Personalausgaben stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Personalausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr[8]	
	Mio. €	Mio. €	%
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	**5.397**	**90**	**1,7**
2013 (NHpl.)	5.532	135	2,5
2014 (Hpl.)	5.657	125	2,3
2015 (Hpl.)	5.762	105	1,9
2016 (Fpl.)	5.874	112	1,9
2017 (Fpl.)	5.977	103	1,7
2018 (Fpl.)	6.037	60	1,0[9]
2019 (Lfp.)	6.146	109	1,8
2020 (Lfp.)	6.250	104	1,7

Die Personalausgaben erhöhten sich 2012 gegenüber dem Vorjahr um 1,7 % auf 5.397 Mio. €.

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) lag 2012 bei 38,0 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 37,8 %. Für den Planungszeitraum bis 2018 geht die Landesregierung von einem Rückgang der Quote auf weniger als 37,0 % aus.

Für die Jahre 2014 bis 2020 strebt die Landesregierung im Bereich der Personalausgaben an, Beiträge von 340 Mio. € zur Konsolidierung des Landeshaushalts zu erwirtschaften[10]. Hierzu soll auch die für die Jahre 2012 bis 2016 festgelegte Begrenzung der Bezügeanpassung auf jeweils 1 % jährlich[11] beitragen. Zu einer hiergegen gerichteten Klage hat das Verwaltungsgericht Koblenz das Verfahren ausgesetzt, um die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen[12].

Für die Jahre ab 2016 sind noch Festlegungen zu treffen, wie der "offene Handlungsbedarf" zur Haushaltskonsolidierung umzusetzen ist. In der aktuellen Finanzplanung sind 182 Mio. € "als weitere Personaleinsparungen" für den Zeitraum 2017 bis 2020 berücksichtigt.

Auch unter Berücksichtigung der Konsolidierungsmaßnahmen steigen die Personalausgaben voraussichtlich bis 2020 auf mehr als 6,2 Mrd. €.

---

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

9 Die vergleichsweise geringe Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr ist nach den Angaben in dem Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2013 bis 2018 (S. 58) darauf zurückzuführen, dass 2018 keine Zuführungen an die Versorgungsrücklage mehr zu leisten sind.

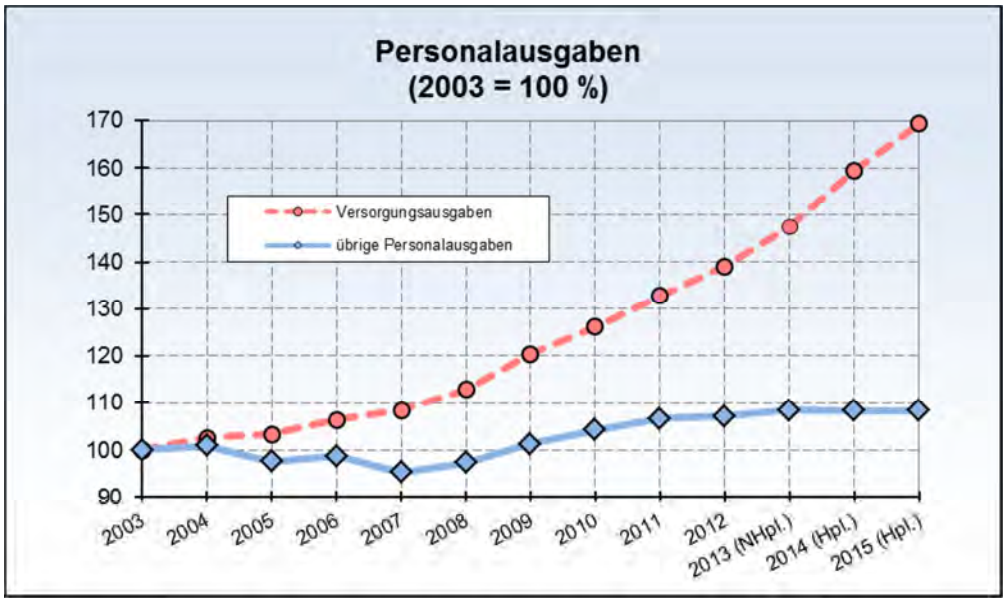
10 Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2013 bis 2018 (S. 45).

11 Erstes Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 430 - berichtigt GVBl. 2012 S. 92), geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157), BS 2032-1d.

12 Beschluss vom 12. September 2013, Az.: 6 K 445/13.KO.

2.2.3 Versorgungsausgaben

In den Jahren 2003 bis 2012 erhöhten sich die Versorgungsausgaben um 39,1 %, die übrigen Personalausgaben nur um 7,2 %.



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

Die Landesregierung erwartet bis 2020 gegenüber 2013 einen Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger um voraussichtlich 25 % und eine Zunahme der Versorgungsausgaben um 41 %[13]. Zur Abschwächung des demografisch bedingten Anstiegs dieser Ausgaben werden der Versorgungsrücklage nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz seit 2012 Mittel entnommen[14].

---

[13] Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2013 bis 2018 (S. 23, 58).

[14] Die in Landesschuldverschreibungen angelegte Versorgungsrücklage wies nach einer Mittelentnahme von 80 Mio. € Ende 2012 einen Bestand von fast 396 Mio. € aus (Drucksache 16/2471). Für 2013 war ebenfalls eine Entnahme von 80 Mio. € vorgesehen. Entnahmen von jeweils 40 Mio. € sind für 2014 und 2015 und von jeweils 80 Mio. € für 2016 bis 2020 geplant (Kapitel 20 02 Titel 234 01) - vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2013 bis 2018 (S. 4). Diese Transaktionen führen nach der neuen Schuldenregel zu einer Verminderung des zulässigen negativen Saldos und insoweit zu einer Reduzierung der zulässigen Kreditaufnahme.

2.2.4 Belastung der Einnahmen

Die Belastung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen 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 %
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	**9.711**	**9,6**	**55,6**	**10.646**	**9,4**	**50,7**
2013 (NHpl.)	9.851	1,4	56,2	10.832	1,7	51,1
2014 (Hpl.)	10.523	6,8	53,8	11.357	4,8	49,8
2015 (Hpl.)	10.971	4,3	52,5	11.815	4,0	48,8
2016 (Fpl.)	11.360	3,5	51,7	12.217	3,4	48,1
2017 (Fpl.)	11.771	3,6	50,8	12.644	3,5	47,3
2018 (Fpl.)	12.123	3,0	49,8	13.005	2,9	46,4

Die Belastungsquote verringerte sich 2012 gegenüber dem Vorjahr um 3,8 Prozentpunkte auf 50,7 %, weil die vorgenannten Einnahmen erheblich stärker stiegen als die Personalausgaben.

Die Landesregierung erwartet bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums einen weiteren Rückgang der Quote auf weniger als 47 %. Diese Entwicklung setzt voraus, dass die Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzzuweisungen in prognostizierter Höhe kassenwirksam und die festgelegten oder vorgesehenen Konsolidierungsvorhaben im Personalbereich konsequent umgesetzt werden.

2.3 Investitionsquote

Die Investitionsquote verdeutlicht den Anteil der Investitionen (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Gesamtausgaben. Im Jahr 2012 betrug diese Quote 12,2 %:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Investitionsausgaben	Investitionsquote
	Mio. €	Mio. €	%
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	**14.209**	**1.727**[6]	**12,2**
2013 (NHpl.)	14.599	1.670	11,4
2014 (Hpl.)	15.357	1.451	9,4
2015 (Hpl.)	15.735	1.443	9,2
2016 (Fpl.)	15.724	1.509	9,6
2017 (Fpl.)	16.137	1.569	9,7
2018 (Fpl.)	16.478	1.634	9,9
2019 (Lfp.)	16.867	1.693	10,0
2020 (Lfp.)	17.255	1.753	10,2

Die Investitionsausgaben blieben 2012 mit 1.727 Mio. € auf dem Niveau des Vorjahres, obgleich hohe Aufwendungen infolge der Einlösung von allgemeinen Bürgschaften und Garantien im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring[15] anfielen und die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung weiter zunahmen.

Diese Zuführungen werden seit 2006 als Darlehen qualifiziert und somit den Investitionsausgaben zugeordnet[16]. Wären die Zuführungen (einschließlich Zahlungen nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) von nahezu 453 Mio. € im Jahr 2012 weiterhin als besondere Finanzierungsausgaben gewertet worden, hätte die Investitionsquote lediglich 9,3 %[17] betragen.

Für den Finanzplanungszeitraum bis 2018 werden Quoten von weniger als 10 % erwartet.

Allerdings sind in diesen Quoten die Investitionen der Landesbetriebe von mehr als 230 Mio. € jährlich nicht berücksichtigt. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt[18].

---

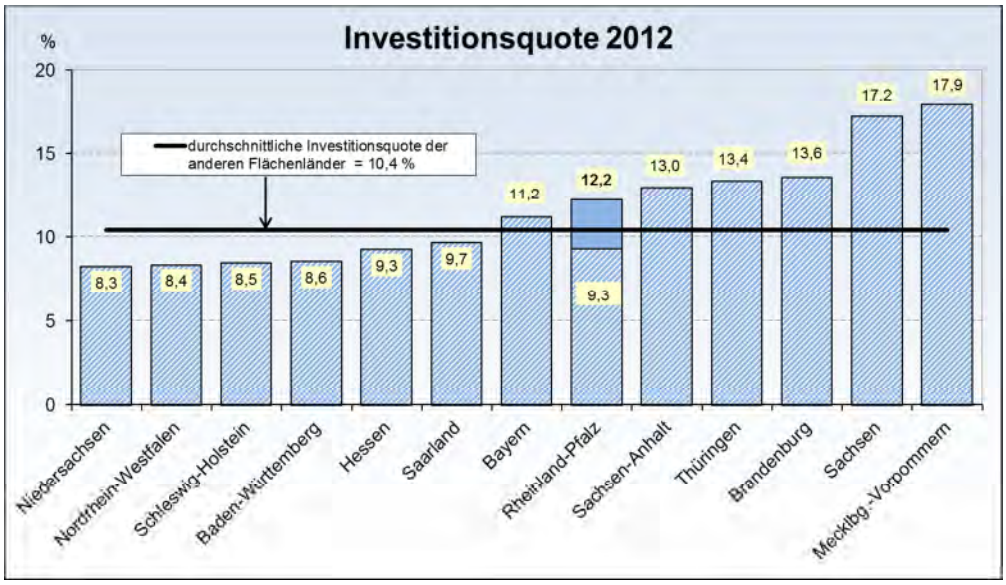
15 Bei Kapitel 20 05 Titel 871 02 sind Ausgaben von mehr als 351 Mio. € ausgewiesen. Davon betreffen über 330 Mio. € die Erfüllung der Einstandspflichten des Landes im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring.

16 Andere Länder weisen entsprechende Ausgaben als besondere Finanzierungsausgaben, als Personalausgaben oder als laufende Zuweisungen aus.

17 Die Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. November 2013 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2012 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/12/10001) geht unter Berücksichtigung finanzstatistischer Umsetzungen von einer Investitionsquote von 9,0 % für Rheinland-Pfalz aus. Das Statistische Bundesamt hat 2012 die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung mit dem Hinweis, es handele sich um Zuweisungen an einen Extrahaushalt, von den Investitionsausgaben abgesetzt.

18 Bei Einbeziehung der Investitionen der Landesbetriebe und der Privatfinanzierungen erwartet die Landesregierung um 1,4 bis 2,0 Prozentpunkte höhere Investitionsquoten (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2013 bis 2018 - S. 61).

Folgende Quoten ergeben sich für die Flächenländer[19]:



In dem Diagramm sind die Investitionsquoten der Flächenländer abgebildet.

Rheinland-Pfalz lag 2012 mit einer Investitionsquote von 12,2 % um

- 3,0 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (9,2 %[20]) und
- 1,8 Prozentpunkte über dem Durchschnitt aller anderen Flächenländer (10,4 %[21]).

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 Betriebs- und Globalhaushalte von Hochschulen sowie in Sondervermögen, landesspezifische Besonderheiten und teilweise auch unterschiedliche Abgrenzungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben die Vergleichbarkeit.

---

19 Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. November 2013 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2012 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/12/10001). Für Rheinland-Pfalz wurden die in der Haushaltsrechnung 2012 ausgewiesenen Ergebnisse angesetzt.

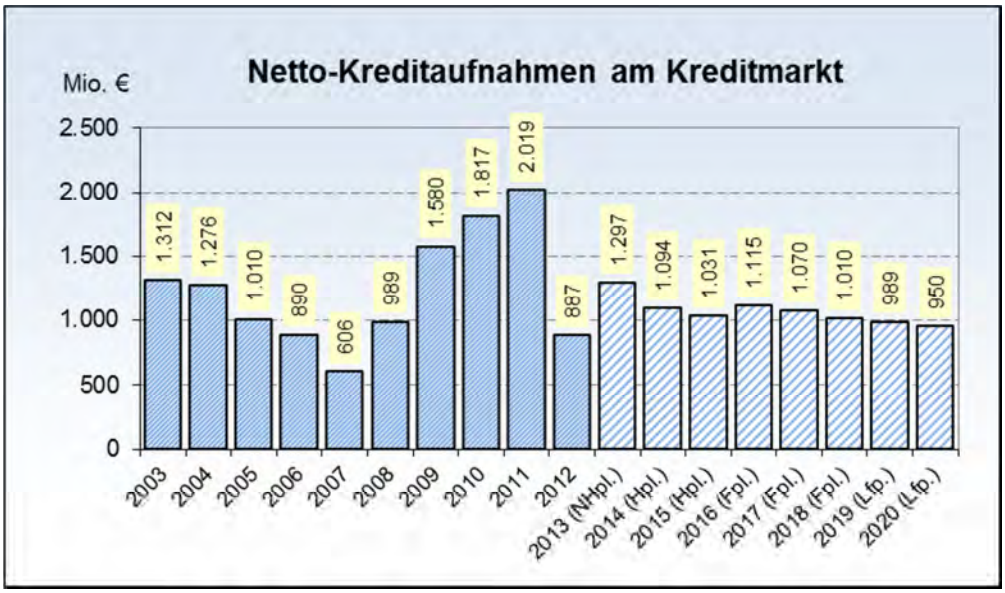
20 Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz ergibt sich eine durchschnittliche Quote von 9,4 %.

21 Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz ergibt sich eine Quote von 10,5 %.

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 2003 bis 2020.

Die Neuverschuldung hatte 2011 mit 2.019 Mio. € den bisher höchsten Stand erreicht. Im Jahr 2012 betrug die Netto-Kreditaufnahme mehr als 887 Mio. €. Zu der Verringerung der Neuverschuldung trug insbesondere das hohe Steueraufkommen bei. Allerdings sollte nicht außer Acht bleiben, dass der Ausgleichsrücklage mehr als 254 Mio. € zur Einlösung von Bürgschaften und Garantien im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring "entnommen" wurden. Mit der 2007 gebildeten Ausgleichsrücklage[22] war eine vorgezogene Netto-Kreditaufnahme verbunden. Unter Kassenwirksamkeitsgesichtspunkten war die Netto-Kreditaufnahme 2007 um mehr als 254 Mio. € zu hoch und 2012 um denselben Betrag zu niedrig ausgewiesen.

Trotz der Bemühungen, spätestens 2020 einen ausgeglichenen Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung zu erreichen, erwartet die Landesregierung auch künftig hohe Kreditaufnahmen - und zwar von durchschnittlich mehr als 1,0 Mrd. € jährlich. Daher sollten Mehreinnahmen z. B. aufgrund einer günstigen Konjunkturentwicklung und Minderausgaben im Haushaltsvollzug konsequent zur Verringerung der Neuverschuldung genutzt werden.

---

[22] 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 stellt den Anteil der Fremdfinanzierung des Kernhaushalts dar. Sie weist das Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt (Krediteinnahmen abzüglich Tilgungsausgaben) zu den bereinigten Gesamtausgaben aus:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	Kreditfinanzierungsquote[23]
	Mio. €	Mio. €	%
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	**14.209**	**887**	**6,2**
2013 (NHpl.)	14.599	1.297	8,9
2014 (Hpl.)	15.357	1.094	7,1
2015 (Hpl.)	15.735	1.031	6,6
2016 (Fpl.)	15.724	1.115	7,1
2017 (Fpl.)	16.137	1.070	6,6
2018 (Fpl.)	16.478	1.010	6,1
2019 (Lfp.)	16.867	989	5,9
2020 (Lfp.)	17.255	950	5,5

Die Kreditfinanzierungsquote verringerte sich 2012 insbesondere infolge eines hohen Steueraufkommens gegenüber dem Vorjahr um 8,2 Prozentpunkte auf 6,2 %. Dabei wurden die Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage von mehr als 254 Mio. € nicht als Netto-Kreditaufnahme gewertet (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4.1 dieses Beitrags). Wären die Rücklagenbildung 2007 unterblieben und die Netto-Kreditaufnahme erst mit den 2012 kassenwirksam gewordenen Ausgaben erhöht worden, hätte sich die Kreditfinanzierungsquote auf 8,0 % belaufen. Insoweit wäre jeder 13. Euro, den das Land 2012 ausgegeben hat, kreditfinanziert.

Nicht in der Quote berücksichtigt sind neue Schulden von 150 Mio. €, die für die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" aufgenommen wurden.

Für die Jahre ab 2014 erwartet die Landesregierung mit Ausnahme des Jahres 2016 trotz weiter steigender Ausgaben sich verringernde Kreditfinanzierungsquoten.

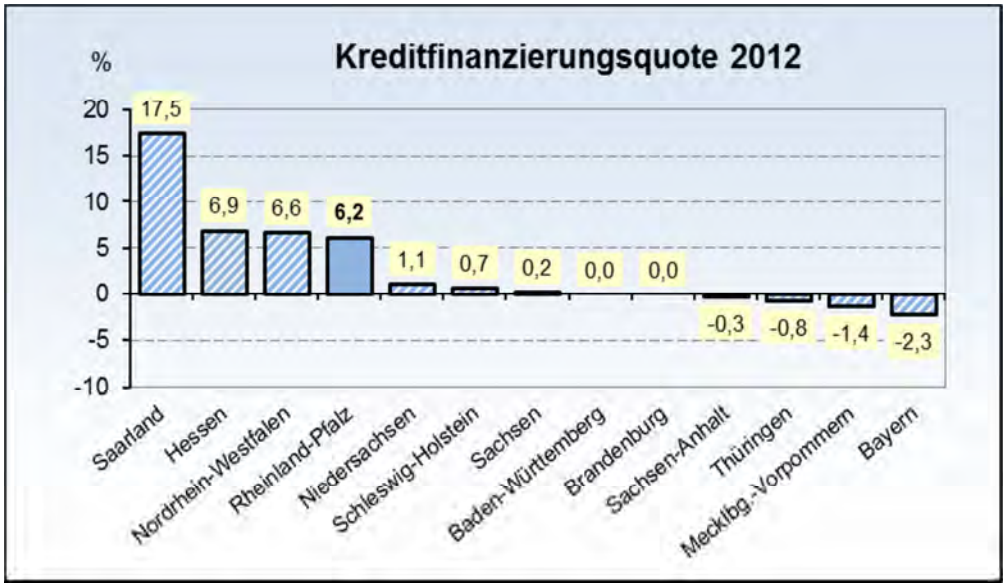
Die rheinland-pfälzische Quote lag 2012 mit 6,2 % immer noch weit über dem Durchschnitt der Flächenländer[5]. Bei den anderen westlichen Flächenländern betrug der Durchschnittswert 2,7 %, bei allen anderen Flächenländern 2,1 %[24]. Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen glichen ihre Haushalte ohne neue Schulden aus.

---

[23] Werden die Veränderungen bei der Neuverschuldung im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Kreditfinanzierungsquote

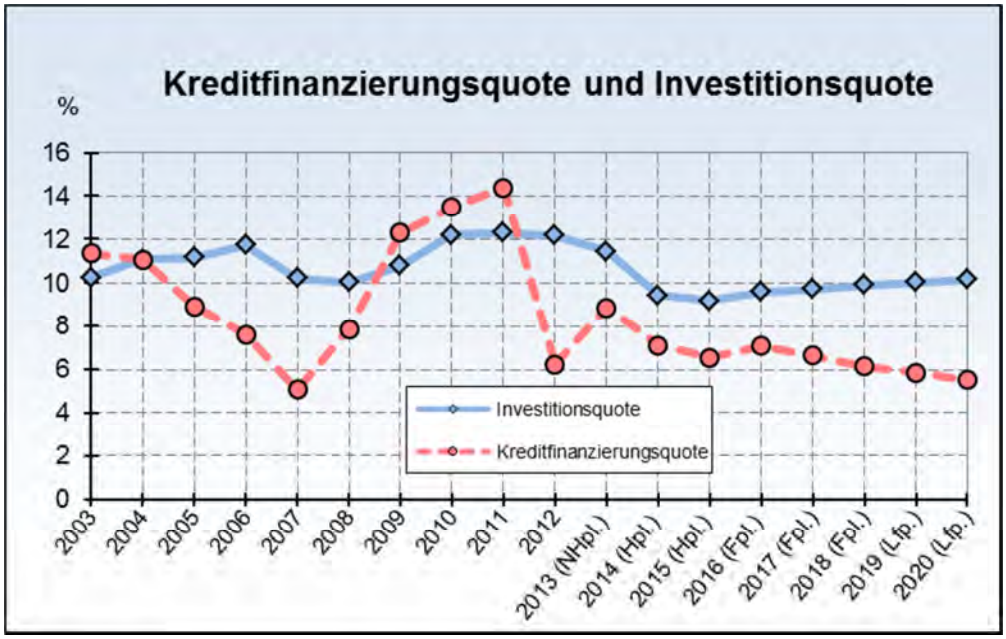
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
11,0 %	10,8 %	8,7 %	7,4 %	4,9 %	7,7 %	12,1 %	13,3 %	14,1 %
2012	2013 (NHpl.)	2014 (Hpl.)	2015 (Hpl.)	2016 (Fpl.)	2017 (Fpl.)	2018 (Fpl.)	2019 (Lfp.)	2020 (Lfp.)
6,1 %	8,7 %	6,8 %	6,3 %	6,8 %	6,4 %	5,9 %	5,6 %	5,3 %

[24] Wird Rheinland-Pfalz in die Betrachtung einbezogen, ergeben sich durchschnittliche Quoten von 2,9 % für die westlichen Flächenländer und 2,3 % für alle Flächenländer.



Der Anteil der Fremdfinanzierung war in Rheinland-Pfalz 2012 mit 6,2 % deutlich höher als in den meisten anderen Flächenländern.

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



In einzelnen Jahren überschritt die Kreditfinanzierungsquote des Landes sogar die Investitionsquote, das heißt, die Netto-Kreditaufnahme war höher als die Investitionsausgaben.

Bei der Entwicklung der Quote ist zu berücksichtigen, dass seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen auch über besondere Finanzierungsformen abgewickelt werden. Diese verringern im Ergebnis zwar 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 für Kredite ist aus der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Ergänzungszuweisungen Bund[25]	Einnahmen insgesamt	Zinsausgaben	Zinssteuerquote
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
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[26]	11,4
2011	8.861	205	638	9.704	1.015[26]	10,5
2012	**9.711**	**237**	**674**	**10.622**	**972**	**9,1**
2013 (NHpl.)	9.851	277	659	10.787	1.172	10,9
2014 (Hpl.)	10.523	176	615	11.314	1.145	10,1
2015 (Hpl.)	10.971	183	619	11.773	1.198	10,2
2016 (Fpl.)	11.360	191	624	12.175	1.322	10,9
2017 (Fpl.)	11.771	201	630	12.602	1.352	10,7
2018 (Fpl.)	12.123	207	633	12.963	1.413	10,9
2019 (Lfp.)				13.335	1.442	10,8
2020 (Lfp.)				13.719	1.503	11,0

Die Haushaltsrechnung 2012 wies Zinsausgaben von 972 Mio. € aus.

Die Landesregierung geht in der aktuellen Finanzplanung davon aus, dass das Zinsniveau von derzeit etwa 2 % für zehnjährige Schuldscheine bis 2016 zügig auf 4,2 % steigt und in den Folgejahren auf diesem Prozentsatz verharrt. Bei dieser Annahme und einer weiterhin steigenden Gesamtverschuldung wird bis zum Ende des Betrachtungszeitraums gegenüber 2012 eine Zunahme der Zinsausgaben um mehr als 54 % auf 1,5 Mrd. € erwartet.

Die Zinssteuerquote ging 2012 insbesondere infolge eines deutlich verbesserten Einnahmeaufkommens und stagnierender Zinsausgaben um 1,4 Prozentpunkte auf 9,1 % zurück.

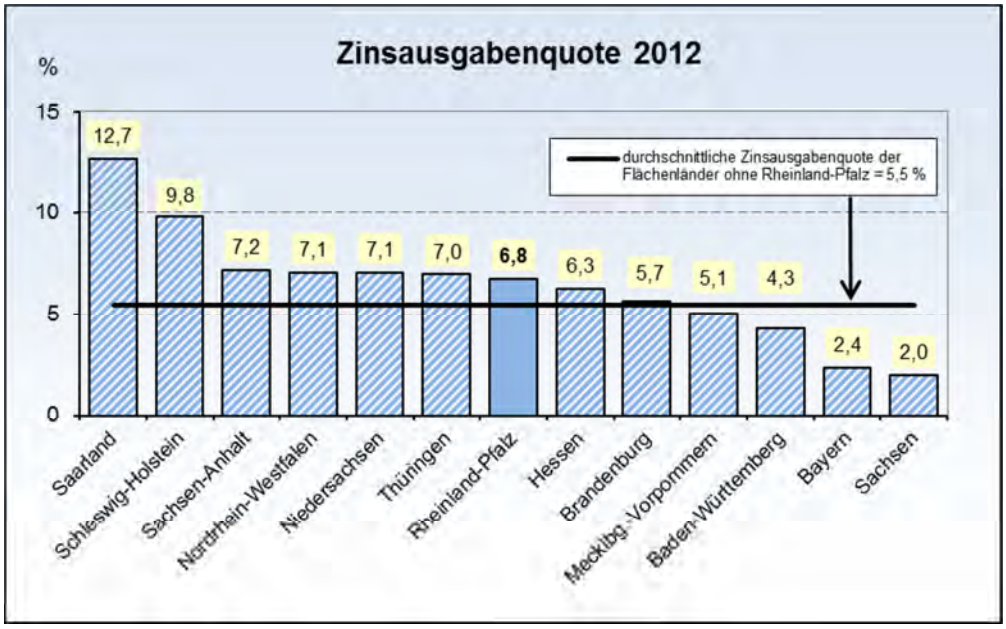
Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2012 auf 6,8 %. Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote[5] sowohl aller anderen Flächenländer (5,5 %) als auch der anderen westlichen Flächenländer (5,7 %)[27].

---

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

[26] 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 (Drucksache 16/2050).

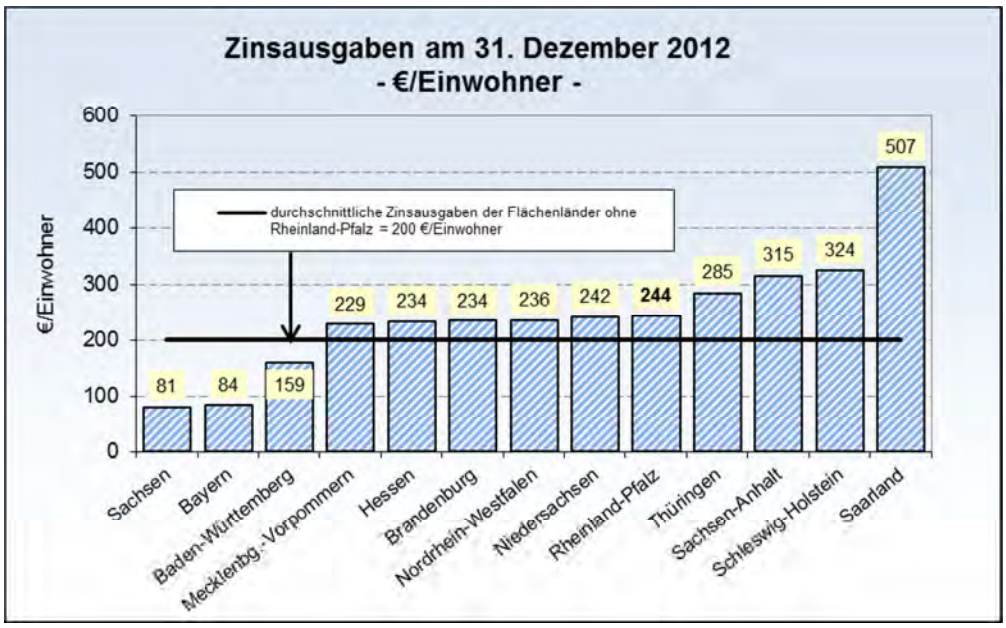
[27] Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich um jeweils 0,1 Prozentpunkte höhere Quoten.



Das Diagramm zeigt den vergleichsweise hohen Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Landes Rheinland-Pfalz.

Die Haushalts- und Finanzplanung sowie die Langfristprojektion sehen für Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2020 einen Anstieg der Quote auf 8,7 % vor[28].

Auch die Zinsausgaben je Einwohner waren in Rheinland-Pfalz 2012 vergleichsweise hoch. Mit 244 € lagen sie um 22 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (200 €/Einwohner)[19] und dem der anderen westlichen Flächenländer (199 €/Einwohner)[29].



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

---

28 Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2013 bis 2018 (S. 82).

29 Wird Rheinland-Pfalz einbezogen, betragen die durchschnittlichen Zinsausgaben aller Flächenländer 203 €/Einwohner und die der westlichen Flächenländer 202 €/Einwohner.

2.6 Schuldengrenzen

Der Landtag von Rheinland-Pfalz hat im Dezember 2010 mit der Neufassung des Artikels 117 der Landesverfassung eine neue Schuldenregel beschlossen[30]. Die Verfassungsänderung fand 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 weiterhin zu beachtenden 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 Gleichgewichts[31].

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.

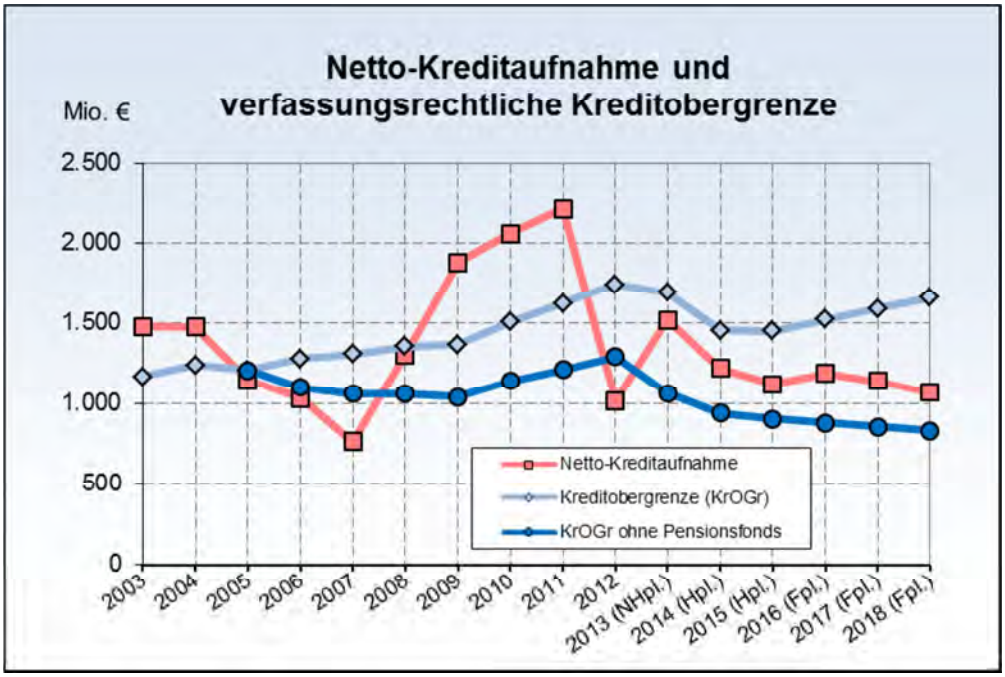
Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze und die Netto-Kreditaufnahme entwickelten sich seit 2003 wie folgt:

---

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

31 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 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

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	Über-schrei-tung
					der Kreditobergrenze	
	Mio. €					
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	1.624[32]	2.213		589
2012[33]	**2.014**	**268**	**1.746**[32]	**1.014**	**732**	
2013 (NHpl.)	1.929	236	1.693	1.522	171	
2014 (Hpl.)	1.706	251	1.455	1.219	236	
2015 (Hpl.)	1.679	226	1.453	1.118	335	
2016 (Fpl.)	1.749	223	1.526	1.189	337	
2017 (Fpl.)	1.810	217	1.593	1.141	452	
2018 (Fpl.)	1.879	218	1.661	1.068	593	



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

---

32 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 (Drucksache 16/2050), Teilziffer 3.

33 Nach Korrektur einer Fehlbuchung von 32 Mio. €, die in der Haushaltsrechnung 2012 irrtümlich den Investitionsausgaben zugeordnet wurden.

Im Jahr 2012 wurde die Schuldengrenze eingehalten. Die Kreditaufnahmen unterschritten die anrechenbaren Investitionsausgaben um mehr als 730 Mio. €.

Auch für die Jahre ab 2014 geht die Landesregierung von einer Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze aus. Ohne die vorgenannte Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zu den Investitionen würde die Kreditobergrenze in diesen Jahren überschritten werden.

Anzumerken ist, dass die Zuführungen seit 2006 als Darlehen qualifiziert und damit - orientiert am Wortlaut der gesetzlichen Regelung[34] - den Investitionen zugerechnet werden. Letztlich werden die Zuführungen aber 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 ausgeht[16].

2.6.2 Neue Schuldenregel

Im Grundgesetz wurde 2009 für die Haushalte der Länder der Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichenden Haushalts festgeschrieben, das heißt, eine strukturelle Verschuldung ist 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 wird[35].

Zur Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben wurde Artikel 117 der Landesverfassung Ende 2010 neu gefasst. Zu Einzelheiten und Problempunkten verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen in den Jahresberichten 2011 bis 2013[36].

Das Ausführungsgesetz vom 3. Juli 2012 zu Art. 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz[37] und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes[38] enthalten 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.

---

34 § 13 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe e LHO.

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 Nr. 3 des Jahresberichts 2011, Teilziffer 2.6.3 (Drucksache 15/5290), sowie jeweils Nr. 3 der Jahresberichte 2012 und 2013, Teilziffer 2.6.2 (Drucksachen 16/850 und 16/2050).

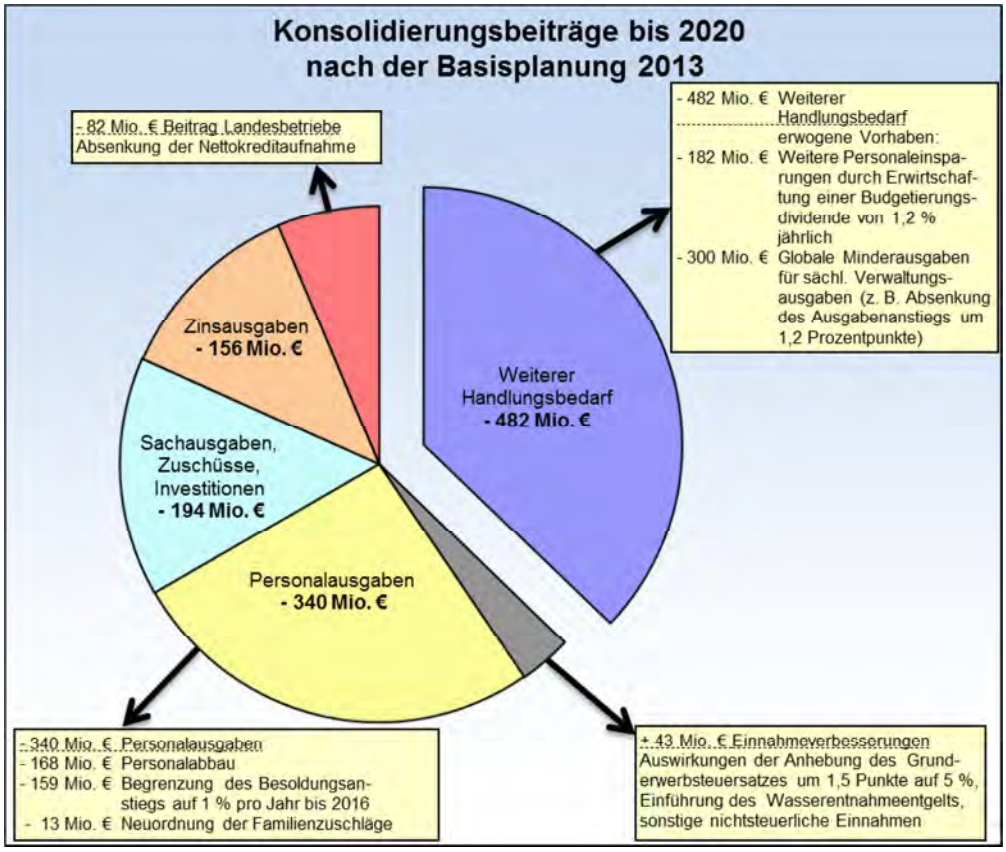
37 GVBl. S. 199, BS 63-2.

38 Drucksache 16/2924.

2.6.3 Abbau des strukturellen Defizits - Konsolidierungsstrategie

Die Landesregierung hat ihre Konsolidierungsplanung in der aktuellen Finanzplanung aktualisiert und fortentwickelt. Sie hat darauf hingewiesen, dass bislang erfolgte Konsolidierungen und Verbesserungen der Rahmenbedingungen, wie z. B. höhere strukturelle Steuereinnahmen und geringeres Zinsniveau, dazu geführt hätten, dass bis 2020 nicht mehr ein strukturelles Defizit von fast 1,9 Mrd. €, sondern von weniger als 1,3 Mrd. € auszugleichen sei.

Zum Abbau des strukturellen Defizits sind folgende Konsolidierungsmaßnahmen beabsichtigt:



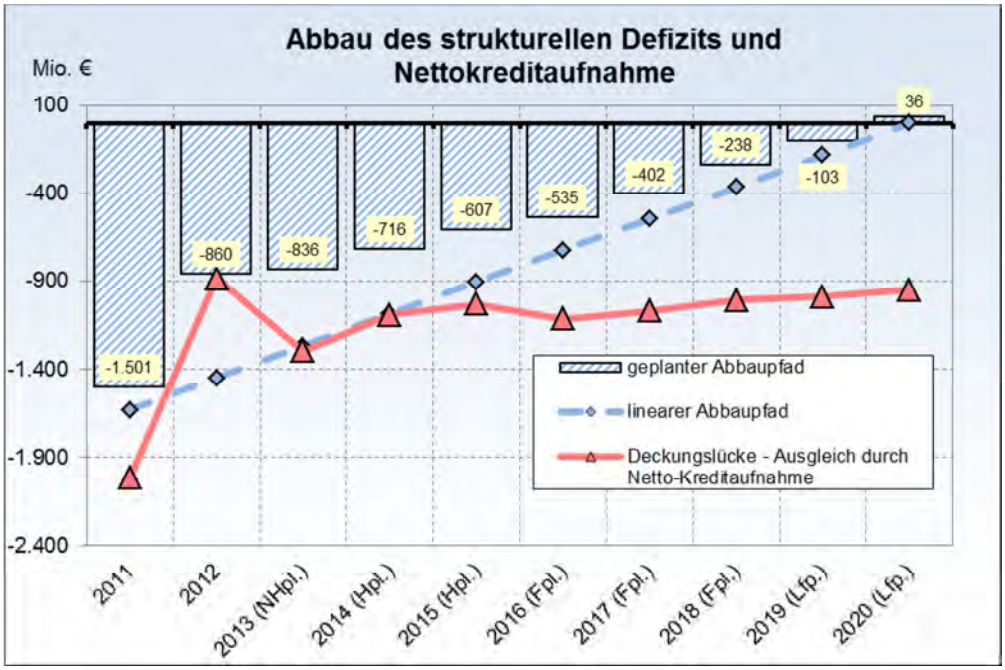
Das Diagramm zeigt die - nach den Planungen der Landesregierung - zu erwirtschaftenden Konsolidierungsbeiträge.

Im Ergebnis soll das strukturelle Defizit bis 2020 durch Einnahmeverbesserungen von 43 Mio. € und Ausgabeentlastungen von 1.172 Mio. € innerhalb des Kernhaushalts sowie durch eine Absenkung der Netto-Kreditaufnahme von 82 Mio. € bei den Landesbetrieben ausgeglichen werden. Dabei sind noch Festlegungen insbesondere zu dem derzeit offenen Handlungsbedarf zu treffen.

Das Konsolidierungsszenario enthält eine Reihe von Unwägbarkeiten. Beispielsweise bleibt abzuwarten, ob die Begrenzung des Besoldungsanstiegs bis 2016 um 1 % jährlich der Prüfung des Bundesverfassungsgerichts standhält (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2.2 dieses Beitrags), der angestrebte Stellenabbau realisiert wird und sich das Zinsniveau - wie von der Landesregierung angenommen - entwickelt. Gleiches gilt für die von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängigen Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen, die nach der Langfristprojektion bis 2020 gegenüber dem Rechnungsergebnis 2012 um 3,1 Mrd. € auf 13,7 Mrd. € steigen sollen. Außerdem bestehen Risiken für das Land

durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen[39]. Die hieraus resultierenden "Eventualverbindlichkeiten" beliefen sich Ende 2012 auf mehr als 9,3 Mrd. €. 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. Ferner sollte nicht außer Acht bleiben, dass die Sozialausgaben in den vergangenen Jahren erheblich stiegen und in verschiedenen Bereichen, wie z. B. bei den Landesstraßen und –brücken, ein Investitions- und Unterhaltungsstau besteht.

Das nachfolgende Diagramm zeigt auf der Basis des Jahres 2011 die Entwicklung des strukturellen Defizits nach den Rechnungsergebnissen 2011 und 2012 sowie den Plandaten für die Folgejahre.



In dem Diagramm sind dem linearen Abbaupfad (Basis: Haushaltsplanung 2011) die strukturellen Defizite gegenübergestellt. Außerdem sind die Deckungslücken des Kernhaushalts ausgewiesen, die durch Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt ausgeglichen werden mussten oder ausgeglichen werden müssen.

Bei einer konsequenten Umsetzung der beschlossenen und noch festzulegenden Konsolidierungsmaßnahmen kann im Jahr 2020 ein Haushaltsausgleich ohne strukturelle Neuverschuldung erreicht werden. Allerdings sind auch dann noch hohe Kreditaufnahmen zum Haushaltsausgleich erforderlich, um insbesondere Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung und Zinszahlungen an den Fonds zu decken. Für solche Transaktionen sind Kreditaufnahmen nach der neuen Schuldenregel zulässig.

---

39 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 2012 über den Liquiditätspool Darlehen von nahezu 335 Mio. € eingeräumt worden.

2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Zu den wesentlichen Aufgaben des 2010 gebildeten Stabilitätsrats[40] 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.

Die von dem Stabilitätsrat zur regelmäßigen Beurteilung der Haushaltslage von Bund und Ländern beschlossenen vier Kennziffern und die von ihm festgelegten Schwellenwerte, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann, sind dem Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz für das Berichtsjahr 2013 zu entnehmen. Dieser weist für die Jahre 2011 bis 2017 folgende Werte aus:

		Aktuelle Haushaltslage			Über-schrei-tung	Finanzplanung				Über-schrei-tung
		Ist	Ist	Soll		RegV[41]	RegV[41]	Fpl.	Fpl.	
		2011	2012	2013		2014	2015	2016	2017	
Struktureller Finanzierungs-saldo	€ je Ew.	**-332**	-133	-156	**nein**	-133	-106	-96	-61	**nein**
Schwellenwert		-281	-231	-329		-429	-429	-429	-429	
Länderdurchschnitt		-81	-31	-129						
Kreditfinanzie-rungsquote	%	**9,6**	3,8	4,8	**nein**	3,3	2,3	2,2	1,3	**nein**
Schwellenwert		5,3	4,7	5,6		9,6	9,6	9,6	9,6	
Länderdurchschnitt		2,3	1,7	2,6						
Zinssteuerquote	%	10,3	9,3	10,9	**nein**	10,1	10,2	10,9	10,7	**nein**
Schwellenwert		12,6	11,4	11,7		12,7	12,7	12,7	12,7	
Länderdurchschnitt		9,0	8,2	8,4						
Schuldenstand	€ je Ew.	7.274	8.082	8.407	**nein**	8.692	8.956	9.235	9.504	**nein**
Schwellenwert		8.581	8.875	9.044		9.244	9.444	9.644	9.844	
Länderdurchschnitt		6.601	6.827	6.957						
Auffälligkeit im Zeitraum		**nein**				**nein**				
Ergebnis der Kennziffern		**Eine Haushaltsnotlage droht nicht.**								

Danach lag der strukturelle, um finanzielle Transaktionen bereinigte Finanzierungssaldo je Einwohner 2011 insbesondere infolge der Aufstockung des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft" um 254 Mio. € und der Vorfinanzierung des kommunalen Eigenanteils am Konjunkturpaket II von 63 Mio. € über dem Schwellenwert. Im Jahr 2012 wurde der Schwellenwert auch aufgrund eines günstigen Zinsniveaus und eines vergleichsweise hohen Steueraufkommens unterschritten.

Des Weiteren lag die Kreditfinanzierungsquote in der Abgrenzung des Stabilitätsrats 2011 deutlich über dem jeweiligen Schwellenwert. Im Jahr 2012 wurde der Schwellenwert um 0,9 Prozentpunkte unterschritten. Die anderen Kennziffern sind "nicht auffällig im Sinn der Haushaltsbeobachtung des Stabilitätsrats".

---

40 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.

41 Regierungsvorlage für den Doppelhaushalt 2014/2015.

Der Stabilitätsbericht des Landes kommt zu dem Ergebnis, dass in Rheinland-Pfalz unter Anwendung der vom Stabilitätsrat herangezogenen Kriterien keine drohende Haushaltsnotlage besteht. Dieser Bewertung schloss sich der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 5. Dezember 2013 auch unter Berücksichtigung der Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung an.

Allerdings ist zu bedenken, dass die vom Stabilitätsrat festgelegten Schwellenwerte selbst von Ländern mit einer überdurchschnittlich hohen Verschuldung nur in Aus–nahmefällen überschritten werden.

2.8 Verschuldung

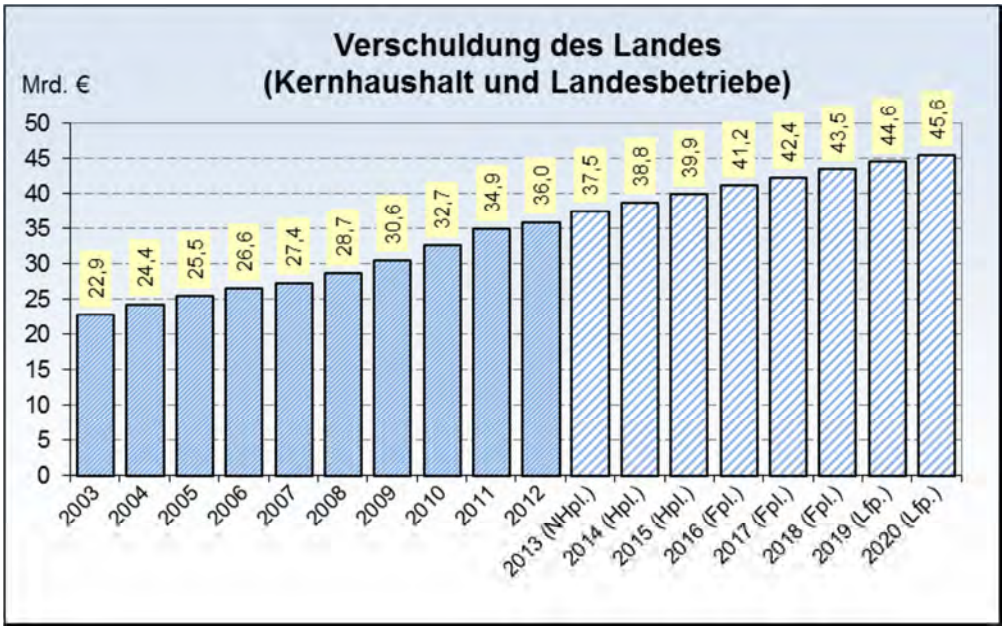
2.8.1 Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln

Die Verschuldung des Landes entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln	Davon entfallen auf die Landesbetriebe	
		"Liegenschafts- und Baubetreuung"	"Mobilität"
	Mio. €	Mio. €	Mio. €
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	**35.965**	**644**	**1.785**
2013 (NHpl.)	37.522	735	1.954
2014 (Hpl.)	38.783	760	2.097
2015 (Hpl.)	39.944	762	2.225
2016 (Fpl.)	41.175	762	2.341
2017 (Fpl.)	42.358	762	2.454
2018 (Fpl.)	43.468	762	2.554
2019 (Lfp.)	44.553	762	2.650
2020 (Lfp.)	45.596	762	2.743

Die Schulden des Landes einschließlich Landesbetriebe nahmen bis Ende 2012 auf nahezu 36 Mrd. € zu. Dies entspricht gegenüber 2003 einem Anstieg von über 13 Mrd. €. Auf den vorgenannten Betrachtungszeitraum entfallen damit mehr als 36 % der Schulden, die seit dem Bestehen des Landes aufgenommen wurden.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung wird erwartet, dass sich die Gesamtverschuldung bis 2018 auf über 43 Mrd. € und bis 2020 sogar auf mehr als 45 Mrd. € erhöht[42].



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

Die Landesregierung geht davon aus, dass 2020 "nur noch konzernintern Geld vom Pensionsfonds aufgenommen" wird[43]. Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts Umschichtungen der Anlagen vornehmen und Forderungen gegenüber dem Land an Dritte veräußern kann. In diesem Falle werden "konzerninterne Schulden" in externe Schulden umgewandelt. Unabhängig hiervon bleibt das Land zu Zins- und Tilgungszahlungen auf die von ihm begebenen Schuldverschreibungen verpflichtet. Im Übrigen verfügt das Land nicht über Überschüsse, aus denen Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung und Zinszahlungen an den Fonds gedeckt werden können.

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

- Die Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung 2012 weist Wohnbauschulden des Landes beim Bund von fast 300 Mio. € aus.
- Der Liquiditätspool wies Ende 2012 nach Bereinigung um Einzahlungen der Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" per Saldo

---

42 Zur Entwicklung der Gesamtverschuldung weist die Landesregierung auf Seite 68 des Finanzplans des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2013 bis 2018 andere Schuldenstände aus. Hierzu hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, Abweichungen beruhten im Wesentlichen auf den divergierenden Definitionen (finanzstatistische/stichtagsbezogene vs. kamerale/haushaltsbezogene Betrachtung). Außerdem seien sie auf die unterschiedliche Behandlung der Schulden des Landes beim Finanzierungsfonds und der Versorgungsrücklage zurückzuführen. Des Weiteren seien unterschiedliche Angaben auf Transaktionen des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft" und auf Rücklagenbewegungen zurückzuführen.
Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten sich die kameralen Rechnungsergebnisse und Planansätze zur jeweiligen Neuverschuldung in den Daten des Finanzplans widerspiegeln. Sie zeigen den jährlichen Kreditbedarf zum Haushaltsausgleich auf. Davon abweichende Darstellungen sollten zumindest erläutert werden, um eine Herleitung aus den vorgenannten Rechnungsergebnissen und Planansätzen zu ermöglichen.

43 Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2013 bis 2018 (S. 52).

einen Stand von - 404 Mio. € auf[44]. Bereits in seinem Jahresbericht 2012 (Beitrag Nr. 19, Drucksache 16/850) 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. Mit dem Nachtragshaushaltsplan 2013 wurden 51 Mio. € aus dem Liquiditätspool in den Landeshaushalt überführt[45].

- Zur Generierung von Einnahmen ging das Land in der Vergangenheit längerfristige Zahlungsverpflichtungen ein, z. B. im Zusammenhang mit der "Optimierung der Erträge des Wohnungsbauvermögens" und der einseitigen Ablösung von Verträgen über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente. Diese Transaktionen kommen wirtschaftlich gesehen einer Kreditaufnahme gleich[46].

- Künftig noch zu erfüllende Verpflichtungen von fast 195 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 sind[47]. Diese Voraussetzungen sollen nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen bei den von der "Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz" aufgenommenen Investitionskrediten für die Beschaffung von Großgeräten sowie für Baumaßnahmen und Ersteinrichtungen erfüllt sein. Für die Jahre 2014 bis 2016 sind für diesen Bereich Netto-Kreditaufnahmen von 105 Mio. € vorgesehen.

- Das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 enthält für das für Infrastruktur zuständige Ministerium die Ermächtigung, im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen zulasten des Landes Verbindlichkeiten der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH von insgesamt bis zu 60 Mio. € zu übernehmen. Die Schuldübernahme erhöht die Verbindlichkeiten des Landes.

- Das Land hat sich zur Leistung von Schuldendiensthilfen verpflichtet. Beispielsweise zahlt es im Bereich der Wasserwirtschaft Zinsen für von Dritten aufgenommene Kredite (Kreditvolumen 2014: mehr als 820 Mio. €). Bei einer Erhöhung des Zinsniveaus können Mehrbelastungen auf das Land zukommen.

- Der Erhaltungsstau bei Fahrbahnen und Ingenieurbauwerken der Landesstraßen wird vom Rechnungshof unter Berücksichtigung der Ergebnisse des "Maerschalk-Gutachtens"[48] aus dem Jahr 2008, zwischenzeitlicher Veränderungen des Erhaltungszustands und Baupreissteigerungen auf mehr als 250 Mio. € geschätzt.

- Bis Ende 2012 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von mehr als 9,3 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.

---

44 Siehe hierzu Beitrag Nr. 1 "Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2012" (Teilziffer 10) dieses Jahresberichts.

45 Kapitel 20 04 Titel 861 03 - Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH und Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrücken.

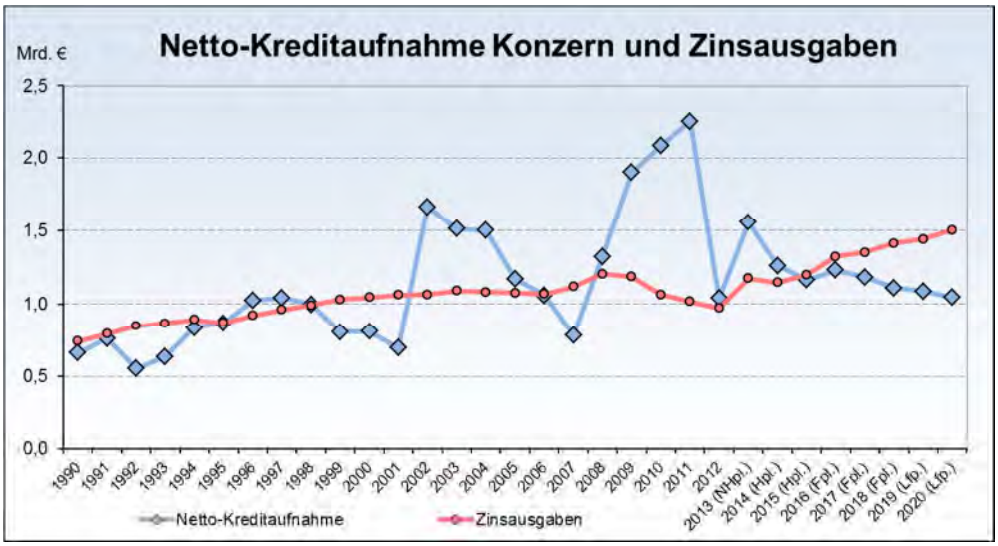
46 Vgl. Jahresbericht 2011 - Teil II, Nr. 24 Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (Drucksache 15/5515).

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.

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).

2.8.2 Netto-Kreditaufnahmen und Zinsausgaben

Die Belastungen des Landeshaushalts werden auch durch die Gegenüberstellung der Netto-Kreditaufnahmen und der Zinsausgaben deutlich:

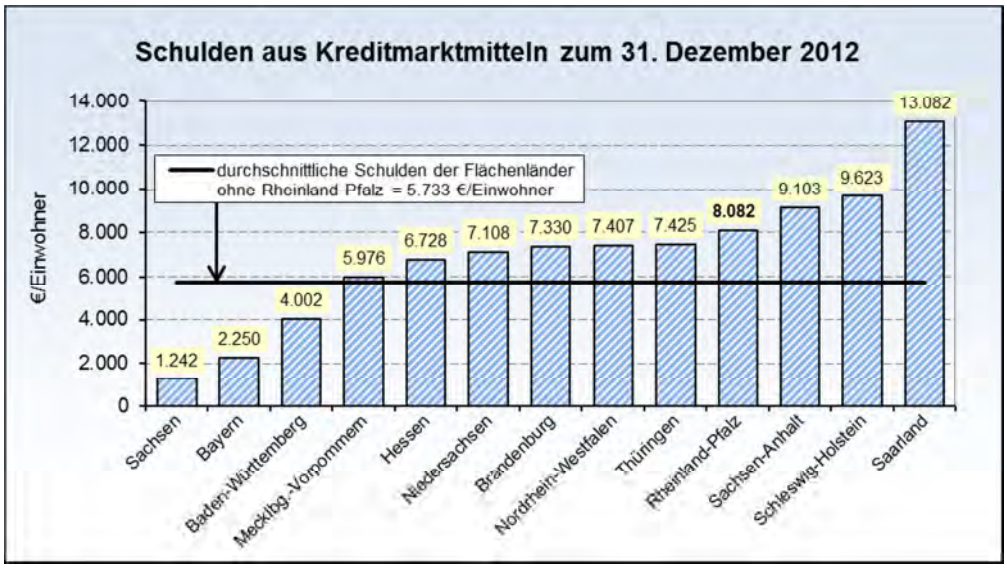


Die Gegenüberstellung zeigt, dass ein Teil der Kreditaufnahmen zur Finanzierung von Zinsausgaben eingesetzt werden muss und hierdurch neue Schulden erforderlich sind, aus denen sich wiederum Zinsverpflichtungen ergeben.

In mehreren Jahren lagen die jährlichen Zinsausgaben über dem Niveau der jeweiligen Neuverschuldung. Auch für die Jahre 2015 bis 2020 erwartet die Landesregierung, dass die Zinsausgaben trotz eines niedrigen Zinsniveaus die Netto-Kreditaufnahmen überschreiten. Insoweit könnte das Land ohne Zinszahlungen vollständig auf eine Neuverschuldung verzichten. Nur aufgrund der tatsächlichen Verschuldung müssen neue Kredite aufgenommen werden, die allerdings wieder zu Zinszahlungen führen und somit eine Schuldenspirale verursachen.

2.8.3 Schulden der Flächenländer

Der Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz mit der in den übrigen Flächenländern zeigt zum 31. Dezember 2012 folgendes Bild[49]:



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

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2012 mit 8.082 €[50] um rund 40 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.733 €) und der anderen westlichen Flächenländer (5.777 €)[51].

---

49 Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. November 2013 über den Schuldenstand der Länder im Jahr 2012 - endgültiges Ergebnis -. In den für Rheinland-Pfalz in der Dokumentation ausgewiesenen Schulden aus Kreditmarktmitteln von mehr als 32,2 Mrd. € sind die Darlehen für die Landesbetriebe, nicht jedoch die Darlehen beim Pensionsfonds (2,5 Mrd. €) und bei der Versorgungsrücklage (0,4 Mrd. €) enthalten. Außerdem sind die zum Haushaltsausgleich noch erforderlichen Netto-Kreditaufnahmen, die vom Haushaltsjahr 2013 in das Haushaltsjahr 2012 umgebucht wurden, nicht berücksichtigt.

50 Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Kreditmarktschulden des Landes in den Schuldenstatistiken der Berichtsjahre 2010 bis 2012 seien um jeweils 270 Mio. € zu hoch angegeben worden.

51 Wird Rheinland-Pfalz einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.859 € und die der westlichen Flächenländer 5.925 €.

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die seit Jahren angespannte Haushalts- und Finanzlage des Landes hat sich im Jahr 2012 nicht wesentlich verändert. Trotz eines deutlich verbesserten Steueraufkommens wurden allein für den Kernhaushalt neue Schulden von nahezu 0,9 Mrd. € zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs aufgenommen. Hinzu kamen Darlehen von 150 Mio. € für die Landesbetriebe.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung sowie der Langfristprojektion werden in den Folgejahren bis 2020 im Kernhaushalt neue Schulden von durchschnittlich mehr als 1,0 Mrd. € jährlich notwendig. Die bis einschließlich 2019 zu beachtende verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wird nach den Plandaten formal eingehalten, weil die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz den Investitionen zugeordnet 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.

Außerdem sind bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes folgende Grundsätze zu beachten:

- 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 - auch soweit sie nicht in der Hauptgruppe 4 abgebildet werden - sind insbesondere durch Stellenabbau 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 auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung 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 Schuldenmanagement des Landes und Einsatz derivativer Finanzinstrumente - Transparenz und Berichtswesen verbessern -

Regelungen des Ministeriums der Finanzen über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente waren nicht mehr zeitgemäß und wiesen Redundanzen auf. Grundlagen der Entscheidungsfindung und die Entscheidungen waren nicht schriftlich festgelegt.

Der jährliche Bericht an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags über den Einsatz von Derivaten war verbesserungsbedürftig. Im Bericht verwendete Kennziffern waren nicht marktüblich. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen berücksichtigten nicht die voraussichtliche Entwicklung der Derivate. Es fehlte eine Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung der Aufnahme von Schulden des Landes.

Die Vorgaben zur Berechnung des Zinsänderungsrisikos wurden nicht eingehalten. Die für das Zinsänderungsrisiko geltende Höchstgrenze wurde mehrfach überschritten.

Neben Derivaten für den Kernhaushalt schloss das Land Derivate für "Dritte" - teilweise ohne haushaltsgesetzliche Ermächtigung - ab. Diese unterlagen nicht der gleichen Kontrolle und dem gleichen Berichtswesen wie Derivate im Kernhaushalt.

Bei Zinszuschussprogrammen ließ das Land zulasten der eigenen Liquidität Kommunen und der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz außerhalb des Landeshaushalts über Vorschusskonten Mittel von bis zu 72 Mio. € zufließen.

1 Allgemeines

Im Rahmen seines Schuldenmanagements setzt das Land derivative Finanzinstrumente ein. Hierbei handelt es sich um Finanzprodukte, deren Wert sich vom Preis eines anderen Vermögenswerts ("Basiswert" genannt - z. B. Kredite, Schuldverschreibungen) ableitet. Das Land verwendet zum überwiegenden Teil Zinsderivate. Diese nutzt es, um Zinszahlungen zu verändern (Austausch mit anderen Zahlungsströmen) oder sich das Recht auf einen Austausch zu sichern. Darüber hinaus setzt es Derivate ein, um für künftige Geschäfte frühzeitig Konditionen festzulegen. Daneben schließt es auch Derivate für "Dritte" ab.

Der Einsatz von Derivaten im Schuldenmanagement des Landes war 1999 erstmals Gegenstand von Untersuchungen des Rechnungshofs[1]. Ziel der aktuellen

---

[1] Jahresbericht 1999, Tz. 24 - Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei der Kreditbeschaffung - (Drucksache 13/5380), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1999 des Rechnungshofs (Drucksache 13/5790 S. 17), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/6070 S. 13), Beschluss des Landtags vom 18. August 2000 (Plenarprotokoll 13/115 S. 8694), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1998 (Drucksache 13/6730 S. 6), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251 S. 16), Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9 S. 475).

Prüfung war es insbesondere auch festzustellen, ob die seither geschaffenen rechtlichen Rahmenbedingungen sachgerecht waren und eingehalten wurden. Zur Prüfung ausgewählter Fragen hat der Rechnungshof die BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als Sachverständigen hinzugezogen[2].

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Einsatz von Derivaten für den Kernhaushalt

2.1.1 Regelungen für den Einsatz von Derivaten

Das Landeshaushaltsgesetz 1992/1993 enthielt erstmals eine Ermächtigung für den Minister der Finanzen, Vereinbarungen zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken zu treffen. In den darauf folgenden Jahren wurde die haushaltsgesetzliche Ermächtigung mehrmals angepasst. Nach den derzeit geltenden Bestimmungen wird das Ministerium der Finanzen ermächtigt, im Rahmen der Kreditbeschaffung und Kreditbewirtschaftung u. a. für das Land ergänzende Vereinbarungen zu treffen, die der Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Kreditmarktschulden dienen. Die Ermächtigung ist der Höhe nach begrenzt (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.6 dieses Beitrags).

Beim Einsatz von Derivaten sind das "Rahmenkonzept für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten in Rheinland-Pfalz" sowie die "Dienstanweisung des Ministeriums der Finanzen für die Beschaffung von Kreditmitteln und für ergänzende Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Beschaffung von Kreditmitteln" zu beachten. Die Vorschriften regeln u. a. Zuständigkeiten, die Arten der einsetzbaren Derivate, das Berichtswesen und die Steuerung verschiedener Risiken.

Rahmenkonzept und Dienstanweisung hatte das Ministerium auf Empfehlung des Rechnungshofs 1999 erarbeitet und zuletzt im Oktober 2001 geändert. Die beiden Vorschriften enthalten an mehreren Stellen Redundanzen. Sie entsprechen an vielen Stellen nicht mehr den heutigen Gegebenheiten. Dies betrifft die Zuständigkeiten, den Produktkatalog, die Konnexität und die Auswahl der Geschäftspartner. Des Weiteren wurden zwischenzeitlich Besicherungsverfahren eingeführt und das maximal mögliche nominale Vertragsvolumen mit einem Geschäftspartner erhöht.

Das Ministerium hat zugesagt, die Regelungen zum Einsatz der Derivate zu überarbeiten sowie das Rahmenkonzept und die Dienstanweisung zusammenzuführen.

2.1.2 Zielrichtung des Landes beim Einsatz von Derivaten

Die haushaltsgesetzliche Ermächtigung, Kredite durch Zusatzvereinbarungen gegen das Risiko von Zinsänderungen zu schützen, "ermöglicht es des Weiteren, mit den erweiterten Einsatzmöglichkeiten von Derivaten einhergehende Optimierungen des Zinsaufwandes flexibel zu nutzen"[3].

Das Rahmenkonzept gibt als Zweckbestimmung des Einsatzes von Zinsderivaten die Minimierung der Zinsausgaben vor. Als gleichberechtigtes Ziel wird angeführt, "das absolute Niveau der Zinsausgaben pro Haushaltsperiode langfristig auf einem für den Landeshaushalt verkraftbaren Niveau zu verstetigen".

Das Ministerium hat im Rahmen der Erhebungen als obere Zielsetzung die erfolgreiche Refinanzierung des Landeshaushalts mit dem Nebenziel, dessen Entwicklung durch einen verstetigten und "planbaren Zinsausgabetitel" zu unterstützen, angeführt. Es werde nicht das Ziel der Zinsminimierung, wie es im Rahmenkonzept genannt sei, verfolgt, sondern das der Zinsreduzierung.

---

[2] § 94 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

[3] Begründung zu § 2 Abs. 6 Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 (Drucksache 16/2750).

Das vom Ministerium erstellte Emissionsprogramm enthält keine Zielverzinsung des Schuldenportfolios. Es fehlen schriftliche Vorgaben, wie z. B. in Situationen extrem niedriger oder hoher Zinsen zu verfahren ist. Angesichts der derzeit niedrigen Zinsen könnte angezeigt sein, vermehrt Schuldtitel festverzinslich auszugestalten. Für Hochzinsphasen fehlen Vorgaben, ob und in welchem Umfang der Anteil an variabel verzinslichen Schuldenaufnahmen erhöht werden soll. Es fehlten damit Vorgaben für den "Risikoappetit" des Landes.

Das Ministerium hat zugesagt, die Grundlagen der Entscheidungsfindung und die Entscheidungen grundsätzlich schriftlich festzulegen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dabei auch die mit dem Einsatz der Derivate verbundenen Ziele vorgegeben werden.

2.1.3 Arten und Umfang des Einsatzes von Derivaten

Folgende Arten von Derivaten sind zu unterscheiden[4]:

- Cap
  Ein Cap ist eine vertraglich festgelegte Zinsobergrenze. Der Verkäufer eines Caps verpflichtet sich, gegen Erhalt einer Prämie dem Käufer für eine festgelegte Zinsperiode eine nachteilige Differenz zwischen Referenzzinssatz und vereinbarter Zinsobergrenze zu zahlen.
- Zinsswap
  Ein Zinsswap ist eine vertragliche Vereinbarung zwischen zwei Handelspartnern über den Austausch von Zinszahlungen, in der Regel der Tausch fester gegen variable Zinsen. Die beiden Vertragsseiten eines Swaps werden unterschieden in Payer-Swap und Receiver-Swap. Für die Vertragspartei, die den festen Zinssatz zu zahlen hat, wird der Swap Payer-Swap genannt. Für die Vertragspartei, die den Festsatz erhält, stellt der Swap einen Receiver-Swap dar.
- In-arrears- und CMS-Swap
  Bei In-arrear-Swaps werden die Zinssätze erst am Ende der Zinsperiode bestimmt. Beim Constant Maturity Swap (CMS) wird ein kurzfristiger Geldmarktzinssatz gegen einen langfristigen Kapitalmarktzinssatz getauscht.
- Basis-Swap
  Im Basis-Swap werden zwei variable Zinssätze getauscht, z. B. der 6-Monats EURIBOR[5] gegen den 3-Monats EURIBOR.
- Währungs-Swaps
  Hier tauschen die Vertragspartner Zins- und Kapitalzahlungen in unterschiedlicher Währung.
- Swaps mit Sonderkonstruktionen
  Dabei handelt es sich um strukturierte Swaps, die eingesetzt werden, um individuellen, nicht standardisierten Formen von Bedürfnissen Rechnung zu tragen.
- Swaption
  Die Swaption stellt ein Recht dar, zu einem späteren Zeitpunkt in einen Swap mit bereits feststehenden Bedingungen einzutreten. Bei einer Payer-Swaption erwirbt der Käufer das Recht, einen Swap, bei dem er Festzinsen zahlt und variable Zinsen empfängt, einzugehen. Demgegenüber erwirbt der Käufer einer Receiver-Swaption das Recht, einen Swap einzugehen, bei dem er Festzinsen empfängt und variable Zinsen zahlt. Der Erwerber einer Swaption hat hierfür eine Prämie zu zahlen.

---

4 Für die nachfolgenden Ausführungen vgl. Bank-Verlag (2008), Basisinformationen über Finanzderivate, Köln und HypoVereinsbank (Hrsg. 10/2008), Zinsrisikomanagement.

5 Euribor steht für Euro Interbank Offered Rate. Euribor bezeichnet den durchschnittlichen Zinssatz, den viele europäische Banken (die sogenannten Panel-Banken) einander bei Anleihen in Euro gewähren.

- Forward Rate Agreement
  Mit einem Forward Rate Agreement wird das heutige Zinsniveau für eine bestimmte Zeitspanne in der Zukunft abgesichert.
- Schuldnerkündigungsrechte
  Der Käufer eines Schuldscheindarlehens räumt dem Schuldner das Recht ein, zu einem vertraglich vereinbarten Termin einen Kredit zu dem Nennwert des Papiers zu kündigen. Für die Gewährung eines solchen Schuldnerkündigungsrechts zahlt der Schuldner dem Käufer des Schuldscheins einen über dem Marktniveau liegenden Zinssatz.
- Gläubigerkündigungsrechte
  Hier erhält der Käufer des Schuldscheindarlehens das Recht, das Darlehen nach Ablauf einer vertraglich vereinbarten Frist, in aller Regel zum Nominalbetrag, vom Schuldner zurückzufordern. Als Ausgleich für dieses Kündigungsrecht erhält der Darlehensgeber einen unter den Marktkonditionen liegenden Zinssatz.
- Gläubigerwandlungs- und -aufstockungsrechte
  Der Gläubiger hat hier die Möglichkeit, von fester in variable Verzinsung bzw. umgekehrt zu wechseln oder das Darlehen betragsmäßig aufzustocken.

Von 2003 bis 2012 schloss das Land die in der nachfolgenden Tabelle aufgelisteten Derivate im Zusammenhang mit Kreditaufnahmen des Landes ab:

Arten von Derivaten	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
	- in Mio. € -									
Caps	2.381	2.575	2.700	2.950	2.075	1.950	1.250	1.650	1.525	1.150
Payer-Swaps	2.810	1.328	1.322	2.761	4.986	7.360	7.775	7.000	7.695	7.274
Receiver-Swaps	1.833	442	925	1.875	2.985	2.185	2.730	2.625	955	455
In-arrears- und CMS-Swap	0	100	100	250	250	250	500	650	500	500
Basis-Swaps	0	0	20	165	165	1.290	1.390	1.620	4.225	2.025
Währungs-Swaps	0	0	0	0	0	164	164	164	166	166
Swaps mit Sonderkonstruktionen	245	559	1.142	1.372	1.362	1.279	1.153	1.079	831	654
verkaufte Swaptions	477	51	1.051	1.100	1.425	2.125	1.690	1.600	1.850	1.910
gekaufte Swaptions	0	1.500	1.250	750	475	0	0	500	250	0
Forward Rate Agreements	2.350	500	0	0	500	250	0	0	0	0
Schuldnerkündigungsrechte	117	146	739	909	960	944	693	629	550	443
Gläubigerkündigungsrechte	125	236	236	236	236	236	236	236	261	213
Gläubigerwandlungsrechte	26	40	64	206	375	338	334	337	316	316
Gläubigeraufstockungsrechte	0	0	30	0	0	0	0	0	0	0
Summe[6]	**10.364**	**7.478**	**9.580**	**12.574**	**15.795**	**18.372**	**17.915**	**18.090**	**19.123**	**15.106**

Der Derivatbestand wird monatlich an den Minister und auf Empfehlung des Rechnungshofs jährlich[7] dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags berichtet. Eine Beschreibung der abgeschlossenen Derivate enthielten beide Berichte nicht.

---

6 Differenzen in den Summen sind durch Runden der Zahlen bedingt.

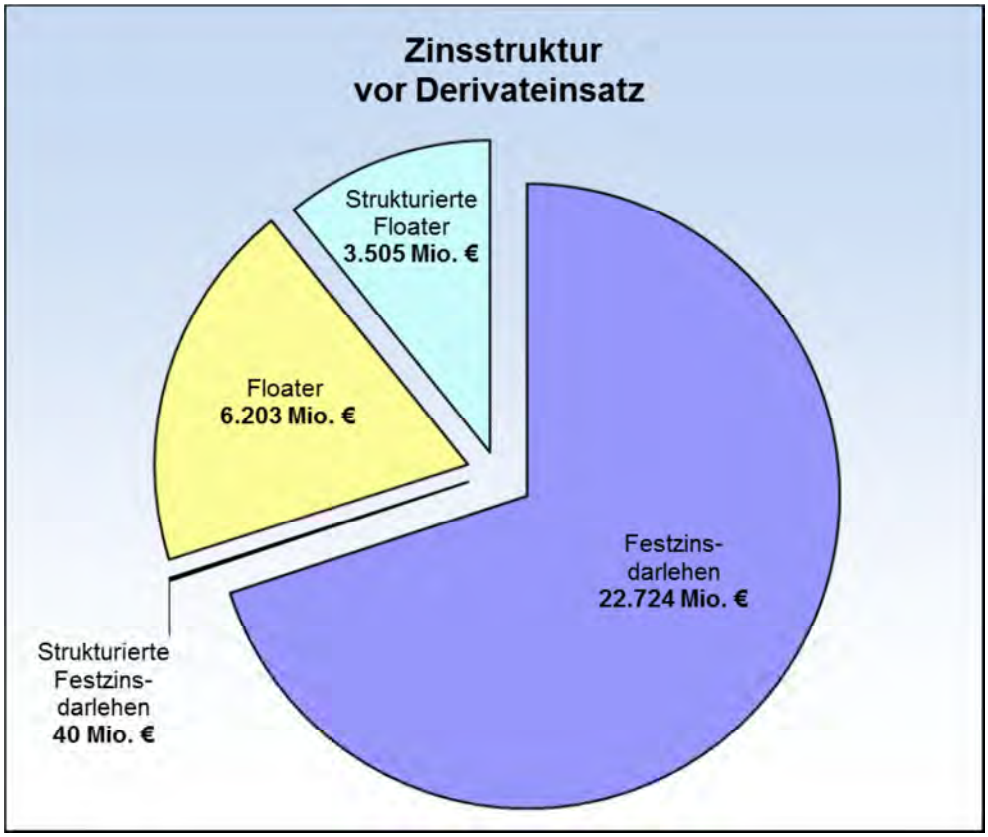
7 Die Unterrichtung des Haushalts- und Finanzausschusses erfolgte in den Jahren 2001 bis 2003 halbjährlich, danach jährlich (Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 25. März 2004).

Zur Verbesserung der Transparenz hat der Rechnungshof vorgeschlagen, dem jährlichen Bericht an den Haushalts- und Finanzausschuss eine Handreichung in Form eines Produktkatalogs beizufügen, der eine verbale Produktbeschreibung und eine Beschreibung des Risikoprofils der einzelnen Derivate enthält.

In den Bericht an den Haushalts- und Finanzausschuss vom Dezember 2013[8] hat die Landesregierung eine verbale Produktbeschreibung aufgenommen. Das Ministerium hat zugesagt, künftig in dem Bericht auch das Risikoprofil zu beschreiben.

2.1.4 Wirkung des Derivateinsatzes

Das Schuldenportfolio des Landes besteht aus variabel- und festverzinslichen Darlehen. Ohne Berücksichtigung des Einsatzes von Derivaten betrug nach den Angaben des Ministeriums zum 31. Dezember 2012 der variable Darlehensanteil (Floater[9] und strukturierte Floater[10]) an dem zugrunde gelegten Gesamtschuldenstand von rund 32,5 Mrd. €[11] fast 30 %:



Das Diagramm zeigt die Zinsstruktur vor dem Einsatz derivativer Finanzinstrumente.

---

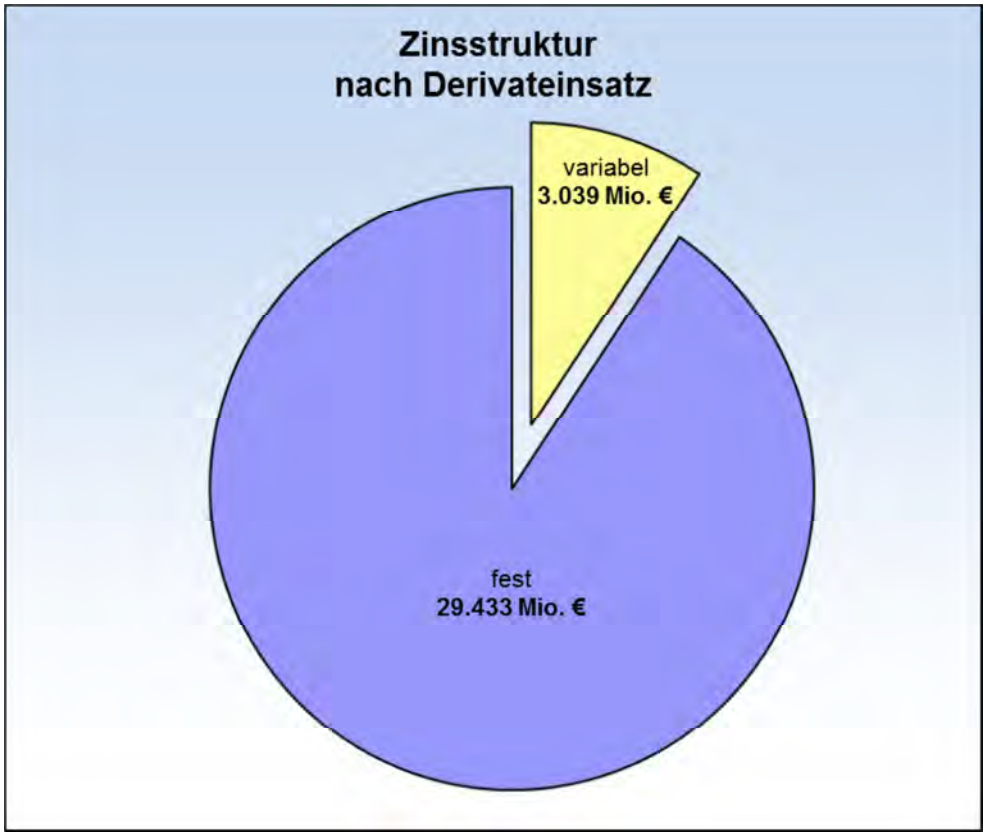
8 Landtagsvorlage 16/3388.

9 Anleihe mit variabler Verzinsung, die an einen Referenzzinssatz gekoppelt wird.

10 Anleihen, deren Auszahlung zu jeder Zinsperiode neu festgelegt wird.

11 Hierbei handelt es sich nicht um den kameralen Schuldenstand gemäß Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung. Das Ministerium legt eine stichtagsbezogene Betrachtungsweise ohne Berücksichtigung der Darlehen für die Landesbetriebe zugrunde.

Durch den Einsatz von Derivaten verringerte sich der variable Anteil der Zinsstruktur, wie nachfolgend dargestellt ist, auf weniger als 9,4 %:



Das Diagramm zeigt die Zinsstruktur nach Einsatz derivativer Finanzinstrumente. Danach entfielen mehr als 3 Mrd. € (9,4 % des Schuldenstands) auf variabel verzinsliche Darlehen.

Der wesentliche Teil der variabel verzinslichen Darlehen wurde durch den Einsatz von Payer-Swaps und Caps gegen das Risiko steigender Zinsen abgesichert.

Der Derivateeinsatz trug damit zur Begrenzung der Zinsänderungsrisiken und der Verstetigung der Zinsausgaben bei. Allerdings wurden dabei höhere Zinsen in Kauf genommen. Das Land zahlt in über 50 % der Swaps einen Festzinssatz, der oberhalb des aktuellen Marktzinsniveaus liegt. Daher waren die Barwerte der Derivate Anfang Oktober 2012 mit 822,3 Mio. € negativ[12]. Diese stellen den "Preis" dar, den das Land für die Verringerung des Zinsänderungsrisikos eingegangen ist.

2.1.5 Verschiebung der Fälligkeit von Einnahmen

Das Ministerium verkauft regelmäßig Payer- und Receiver-Swaptions. Das heißt, es räumt Dritten gegen Zahlung einer Prämie das Recht ein, mit dem Land zu einem späteren Zeitpunkt in einen Swap mit bereits feststehenden Bedingungen einzutreten.

Das Ministerium vereinbarte mit den Käufern der Swaptions, Prämien nicht zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses oder Vertragsbeginns zu erhalten, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt - im nächsten oder übernächsten Haushaltsjahr. So wurde von den 13 im Jahr 2011 verkauften Swaptions die Fälligkeit der zu erhaltenden Prämien bei acht Swaptions vertraglich in ein späteres Haushaltsjahr gelegt. Letztlich verzichtete das Ministerium 2011 so auf Einnahmen von nahezu 47 Mio. €.

---

[12] Landtagsvorlage 16/1917.

Durch diese Vorgehensweise entstand dem Land kein Zinsnachteil, da die Verschiebung der Fälligkeit im Preis der Prämie berücksichtigt wurde. Allerdings trug die Verschiebung dazu bei, dass der Landeshaushalt und die Betriebshaushalte 2011 mit der bisher höchsten Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt von mehr als 2,2 Mrd. € abschlossen. In diesem Jahr wurde darüber hinaus die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze um 589 Mio. € überschritten[13]. Wären die Prämien 2011 vollständig vereinnahmt worden, hätten sich die mit Kreditaufnahmen zu schließende Deckungslücke und die Überschreitung der Kreditobergrenze um fast 47 Mio. € verringern lassen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Prämieneinnahmen dienten nicht der Gestaltung der Netto-Kreditaufnahme eines Haushaltsjahres. In die Zukunft verlagerte Prämienzahlungen könnten z. B. zur gleichmäßigen Absenkung des Auszahlungsprofils eines zugeordneten Grundgeschäfts oder zur Dämpfung künftiger Zinsänderungsrisiken sinnvoll sein. Sofern die Vereinnahmung einer Optionsprämie nicht vollständig im Jahr des Optionsverkaufs erfolge, sei vorgesehen, die Auswahl des Zeitraums der Prämienvereinnahmung zu begründen.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass der Verringerung des zum Haushaltsausgleichs erforderlichen Kreditbedarfs Vorrang gegenüber einer gleichmäßigen Absenkung des Auszahlungsprofils oder der Dämpfung künftiger Zinsänderungsrisiken eingeräumt werden sollte. Ausnahmen sollten nur zugelassen werden, wenn Wirtschaftlichkeitsvorteile für die Verschiebung der Fälligkeit nachgewiesen werden. Unabhängig hiervon sollte der Haushalts- und Finanzausschuss in dem Bericht über den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten über die Auswahl des Zeitraums der Prämienvereinnahmung und die Höhe der nicht zeitnah vereinnahmten Prämien unterrichtet werden.

2.1.6 Derivatquote

Nach den haushaltsgesetzlichen Regelungen dürfen die im Rahmen der Kreditbeschaffung abgeschlossenen Derivate[14] in der Summe 50 % des Gesamtschuldenstandes des Landes am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres nicht überschreiten (Derivatquote).

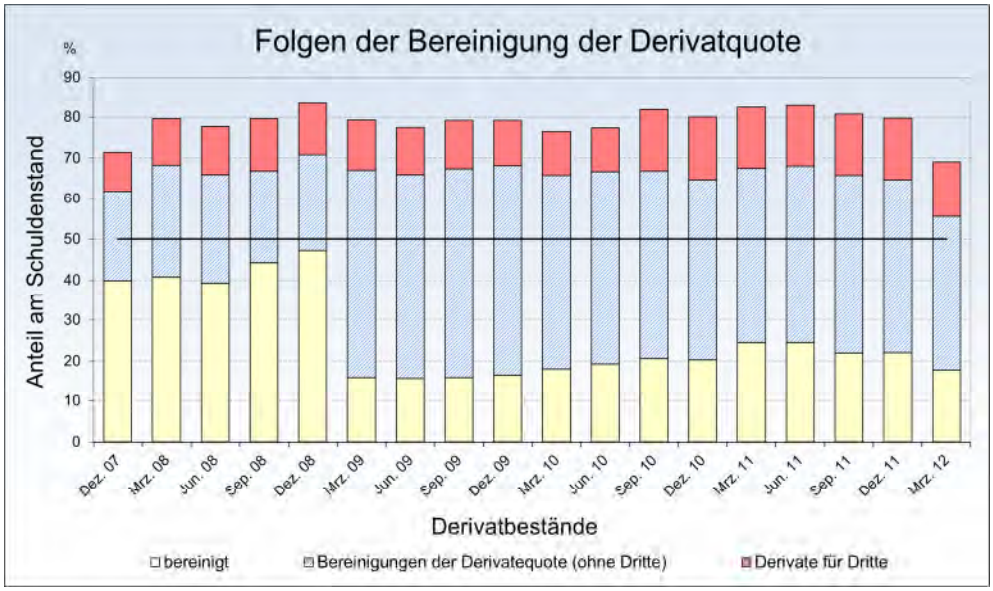
Die Berechnung der Quote wurde mehrfach geändert. So müssen seit dem Landeshaushaltsgesetz 2002/2003 Derivate, deren Zinsänderungsrisiko durch ein Gegengeschäft abgesichert ist, nicht mehr angerechnet werden. Von dieser Regelung machte das Ministerium ab 2007 Gebrauch. Außerdem muss seit dem Landeshaushaltsgesetz 2009/2010 das nominale Volumen der Derivate, die von einer Sicherungsvereinbarung erfasst sind, nicht mehr auf die Derivatquote angerechnet werden.

Aufgrund dieser Änderungen wird in den Berichten über den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten eine "bereinigte Derivatquote" ausgewiesen.

---

[13] Vgl. Jahresbericht 2013, Tz. 2.6.1 (Drucksache 16/2050, S. 43ff.).

[14] Nicht nur für den Kernhaushalt, auch für Dritte - vgl. hierzu Ausführungen zu Teilziffer 2.2 dieses Beitrags.



Das Diagramm zeigt die Auswirkungen der Bereinigung der Derivatquote.

Anhand der Abbildung ist ersichtlich, dass das Ministerium von 2007 bis 2011 ohne die in den Landeshaushaltsgesetzen vorgesehenen Bereinigungen die 50 %-Grenze nicht hätte einhalten können. Erst Ende 2012 lag die unbereinigte Derivatquote mit 48 % wieder unter der Grenze.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Rechnungshof priorisiere die Interpretation der Derivatquote als Globalgrenze, die unabhängig von der Absicherung von Ausfallrisiken gelten solle. Das Limitsystem werde entsprechend ergänzt.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Derivatquote als Risikomesszahl ungeeignet ist, da sie nicht das Risiko des Derivateinsatzes, sondern nur dessen Umfang beschreibt. Sie ist jedoch als einfache Volumengrenze sinnvoll, da durch sie gewährleistet wird, dass der Derivatbestand in einem gewissen Rahmen bleibt. Um dieser Funktion gerecht zu werden, sollten die derzeit vorgenommenen Bereinigungen unterbleiben, soweit an der Derivatquote festgehalten wird. Im Übrigen sollte über die Berechnung der Derivatquote transparent berichtet werden.

2.1.7 Adressenrisiko

Unter dem Adressen- oder Kontrahentenrisiko wird das Risiko des Ausfalls des Partners aus dem Abschluss von Derivaten, insbesondere durch Insolvenz, verstanden. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Dem Adressenrisiko wird nach den Vorgaben in dem Rahmenkonzept und der Dienstanweisung des Ministeriums dadurch begegnet, dass derivative Geschäfte nur mit solchen Unternehmen abgeschlossen werden dürfen, die mindestens über ein in "AA-" eingestuftes Langfristrating der Ratingagenturen Standard & Poor's, Moody's und/oder Fitch IBCA verfügen. Dabei ist es ausreichend, wenn das Rating von nur einer Agentur vergeben wird. Es zählt also das beste Rating.

  Der Rechnungshof hat angeregt, zur besseren Begrenzung des Adressenrisikos nicht mehr das beste Rating, sondern - wie marktüblich - das schlechteste Rating der drei Agenturen zur Einordnung der Geschäftspartner anzusetzen.

  Das Ministerium hat mitgeteilt, künftig werde entsprechend verfahren.

- Das Adressenrisikos wird auf Basis der Nominalwerte der einzelnen Derivate ermittelt. Damit werden alle Arten von Geschäften gleich behandelt. Allerdings ist es marktüblich, das Adressenrisiko aufgrund einer barwertigen Betrachtung

der Derivate zu ermitteln. Hierbei wird aus den positiven und negativen Barwerten ein Nettobarwert ermittelt. Dieser Wert stellt die Kosten dar, welche im Falle der Insolvenz des Kontrahenten aufgewendet werden müssten, um eine äquivalente Position mit einem anderen Partner durch Abschluss eines identischen Geschäfts herzustellen. Die Nettobarwerte können durch die von der Bankenaufsicht definierten Kreditäquivalenzbeträge näherungsweise ermittelt werden. Die Limitierung des Adressenrisikos sollte daher künftig mittels einer Barwertbetrachtung vorgenommen werden.

Das Ministerium hat erklärt, über die Ergänzung des Limitsystems durch barwertige Analysen löse sich das Problem der ungleichen Berücksichtigung wirtschaftlich gleichartiger Sachverhalte bei der Ermittlung von Adressausfallrisiken. Es werde geprüft, sich stärker an marktwertorientierten Konzepten auszurichten.

2.1.8 Zinsänderungsrisiko

Das Rahmenkonzept bezeichnet das Risiko, das sich unmittelbar auf die im Haushaltsplan veranschlagten und in der Finanzplanung dargestellten Zinsausgaben auswirkt, als Zinsänderungsrisiko im Sinne steigender Zinsen. Das Nominalvolumen der Schuldtitel, für die ein Zinsänderungsrisiko besteht, darf 25 % der Schulden des Landes am Kapitalmarkt zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres nicht übersteigen.

Über das Zinsänderungsrisiko wird sowohl monatlich dem Minister als auch jährlich dem Haushalts- und Finanzausschuss berichtet. Dabei wurde es unterschiedlich ermittelt und nicht gemäß den Vorgaben im Rahmenkonzept berechnet. Zeitweise wurden Derivate in dem Bericht an den Minister als risikoerhöhend und in Berichten an den Haushalts- und Finanzausschuss als risikomindernd angesetzt.

Bei einer Ermittlung nach den Vorgaben des Rahmenkonzepts wäre die 25 %-Grenze des Zinsänderungsrisikos in den letzten Jahren mehrfach überschritten worden. Maximal hätte der Anteil der Schuldtitel mit Zinsänderungsrisiken am Schuldenstand 32,6 % (2011) betragen.

Das Ministerium hat erklärt, eine Konkretisierung der Definition des Zinsänderungsrisikos sei notwendig. Es sei vorgesehen, Kennziffern umfänglicher zu erläutern und deren Konstruktion zu überarbeiten.

2.1.9 Wirtschaftlichkeitsberechnungen

Zu Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurde Folgendes festgestellt:

- Die Berichte an den Haushalts- und Finanzausschuss über den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten enthielten Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Anhand der Zahlungsströme wurde verglichen, ob das Land bei der Aufnahme eines herkömmlichen festverzinslichen Darlehens geringere Ausgaben gehabt hätte als bei der Kombination eines variabel verzinslichen Darlehens mit einem Derivat. Dabei wurde zwischen der Wirtschaftlichkeit der laufenden und der ausgelaufenen Derivate unterschieden. Ein Ausweis des Vorteils eines Derivats bezogen auf das Berichtsjahr unterblieb bislang. Auch wurde die voraussichtliche künftige Entwicklung der laufenden Derivate nicht in die Wirtschaftlichkeitsberechnungen einbezogen.

  Das Ministerium hat mitgeteilt, die Empfehlungen, den wirtschaftlichen Vorteil des Einsatzes von Derivaten jahresbezogen auszuweisen und die Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf die Restlaufzeit der Derivate auszuweiten, würden beachtet.

- Bislang beschränken sich die Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Ministeriums auf den Einsatz von Derivaten. Da die Zinsausgaben aber wesentlich durch die Entscheidung über die Schuldenaufnahme beeinflusst werden (Betrag, Laufzeit, variable oder feste Verzinsung), sollte geprüft werden, die Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf alle Entscheidungen der Aufnahme von Schulden auszuweiten.

  Das Ministerium hat zugesagt, entsprechend zu verfahren.

2.2 Einsatz von Derivaten für "Dritte"

Das Ministerium schließt seit 2001 Derivate für "Dritte" ab. Dabei ist die Bezeichnung "Dritte" eine Negativdefinition des Ministeriums. Ihnen zugeordnet werden alle Geschäfte, deren Grundgeschäfte nicht "Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt" (Kapitel 20 05 Titel 325 01 und Titel 325 03) sind und die somit nicht Ausgaben für "Zinsen für Darlehen aus … Kreditmarktmitteln" (Kapitel 20 05 Titel 575 01 und Titel 576 01) bewirken. Der Bestand an Derivaten für "Dritte" entwickelte sich wie folgt:

Bestand	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
	- in Mio. € -											
Swaps	15,0		215,0	375,0	455,0	985,0	1.090,0	2.160,0	2.110,0	2.669,0	2.899,0	2.624,0
Caps		240,0	250,0	360,0	225,0	1.019,0	824,0	664,0	639,0	1.489,0	1.415,0	1.340,0
FRA		50,0					255,7	175,0				
Verkaufte Swaptions							271,0	245,7	125,5	125,5	104,2	
Summe	**15,0**	**290,0**	**465,0**	**735,0**	**680,0**	**2.004,0**	**2.440,7**	**3.244,7**	**2.874,5**	**4.283,5**	**4.418,2**	**3.964,0**

2.2.1 Vereinbarungen ohne Ermächtigungsgrundlage

Für folgende "Dritte" bestanden in keinem Haushaltsgesetz Ermächtigungen zum Abschluss von Derivaten:

- Die Stiftungen Villa Musica, Rheinland-Pfalz für Kultur und Rheinland-Pfalz für Innovation halten Schuldscheindarlehen des Landes. Dieses schloss hierauf seit 2007 fünf Swaptions in einem Nennbetrag von insgesamt 88,6 Mio. € ab. Während das Land die Risiken hieraus trug, überließ es den Stiftungen die Prämienerlöse aus den Swaptions.
- Im Jahr 2006 sollten Risiken aus der variablen Verzinsung der Namensschuldverschreibung der Stadiongesellschaft Kaiserslautern GmbH über einen Zinscap begrenzt werden. Der Nennbetrag belief sich auf 65 Mio. €.

Das Ministerium hat erklärt, es sei beabsichtigt, die Ermächtigungsgrundlagen im Landeshaushaltsgesetz anzupassen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig Vereinbarungen für "Dritte" nur geschlossen werden, wenn eine Ermächtigung hierfür vorhanden ist.

2.2.2 Unklare Regelungen

Das für den Umgang mit Derivaten erlassene Rahmenkonzept und die Dienstanweisung befassen sich nicht ausdrücklich mit Vereinbarungen von Derivaten für "Dritte". Das Ministerium verfährt hierbei nach eigenen Angaben nicht immer entsprechend der Handhabung beim Einsatz von Derivaten für den Kernhaushalt. Das hat folgende Auswirkungen:

- Wirtschaftlichkeitsberechnungen

  Das Ministerium erstellt beim Derivateinsatz für "Dritte" üblicherweise zu Geschäftsbeginn ein Konzept, das die Vorteile und Nachteile des Geschäftes aufzeigt. Dieses wird durch die jeweils Zuständigen (Fachreferat des Ministeriums, Geschäftsführung und Aufsichtsrat des "Dritten") beschlossen und hauptsächlich durch das Kreditreferat und das für die Kontrolle zuständige Referat des Ministeriums umgesetzt.

  Während der Erwerb und Verkauf von Derivaten für das Land laufend Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterzogen werden, ist dies bei Derivatabschlüssen für "Dritte" nicht der Fall.

  Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass finanzwirksame Maßnahmen des Landes bei der Planung, während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) sowie nach ihrem Abschluss angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfordern [15]. Solche Untersuchungen sollten auch für ergänzende Vereinbarungen, die für "Dritte" geschlossen werden, laufend durchgeführt werden.

  Das Ministerium hat zugesagt, entsprechend zu verfahren.

- Berichtswesen

  Derivatbestände "Dritter" waren bisher nicht Bestandteil der Berichte über den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten an den Haushalts- und Finanzausschuss, obwohl das Land Vertragspartner ist oder die Risiken aus den Geschäften zu tragen hat.

  Das Ministerium hat erklärt, es sei beabsichtigt, verschiedene Verfahren für ein ausgeweitetes Berichtswesen zu prüfen.

2.2.3 Vorfinanzierungen außerhalb des Landeshaushalts

Das Land gewährte im Rahmen des Zinszuschussprogramms der Wasserwirtschaft Rheinland-Pfalz Zinszuschüsse für Darlehen kommunaler Gebietskörperschaften. Daneben leistet es Schuldendiensthilfen für die Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Im Rahmen dieser Maßnahmen ließ das Land in den vergangenen Jahren zulasten der eigenen Liquidität den Kommunen und der Universitätsmedizin außerhalb des Landeshaushalts über Vorschusskonten Mittel zufließen. Die Vorschusskonten, deren Bestände sich im Verlauf eines Jahres aufbauen, wiesen jeweils zu den Jahresenden folgende Salden aus[16]:

Jahr	Wasserwirtschaft Stichtag: 15. Dezember	Universitätsmedizin Stichtag: 31. Dezember	Summe
	- in Mio. € -		
2006	26,2	24,2	50,4
2007	23,0	27,8	50,8
2008	28,8	34,3	63,1
2009	24,9	13,7	38,6
2010	16,8	7,1	23,9
2011	34,9	37,3	72,2
2012	40,4	13,5	53,9

[15] Nr. 2.1.2 zu § 7 VV-LHO.

[16] Für die Universitätsmedizin bestanden zusätzlich seit 2009 in jedem Jahr Verpflichtungen zur Tilgung der über den Liquiditätspool ausgereichten Mittel.

Ausgeglichen wurden die Vorschusskonten in der Regel am Ende oder zu Beginn eines Kalenderjahres durch Aufnahme von Darlehen und die Weiterleitung der hieraus resultierenden Einnahmen an das Land.

Der unterjährigen vorschussweisen Gewährung von Darlehen lag keine rechtliche Ermächtigung zugrunde. Die Voraussetzungen für die Abwicklung als Vorschüsse[17] lagen nicht vor.

Das Ministerium hat mitgeteilt, für den Bereich der Wasserwirtschaft habe die Annahme bestanden, das Abwicklungsverfahren könne über die für Vorleistungen maßgebende Regelung vollzogen werden. Darüber hinaus ließe sich eine konkretisierbare Handlungsgrundlage im Landeshaushaltsgesetz oder im Haushaltsplan statuieren. Das Vorschusskonto der Universitätsmedizin werde nicht mehr in Anspruch genommen. Die Zwischenfinanzierung erfolge nunmehr über ein Konto der Universitätsmedizin bei einem Kreditinstitut.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass für Vorfinanzierungen im Bereich der Wasserwirtschaft haushaltsrechtlich zulässige Lösungen gesucht werden.

2.2.4 Stadiongesellschaft Kaiserslautern GmbH

Im Juli 2006 schloss das Ministerium der Finanzen auf Betreiben des damaligen Ministeriums des Innern und für Sport ein Zinscap über einen Betrag von 65 Mio. € ab, um die Stadiongesellschaft Kaiserslautern GmbH gegen steigende Zinsen aus einer variabel verzinsten Namensschuldverschreibung abzusichern.

Die Capprämie von mehr als 185.000 € war zum Datum des Vertragsabschlusses zu zahlen. Zu diesem Zeitpunkt ging das Ministerium der Finanzen davon aus, dass die Zahlung aus dem Einzelplan des damaligen Ministeriums des Innern und für Sport beglichen werden würde. Die Zahlung der Prämie wurde zunächst aus einer vom Ministerium der Finanzen bewirtschafteten Haushaltsstelle geleistet.

Nach Vertragsschluss lehnte das damalige Ministerium des Innern und für Sport das Konzept allerdings ab. In der Folge übernahm das Ministerium der Finanzen das Derivat in seinen Bestand. Ende Mai 2007 wurde der Cap drei Jahre vor Ablauf vorzeitig geschlossen. Die Close-Out[18]-Prämie über fast 62.000 € minderte zwar die Kosten des Zinsbegrenzungsgeschäfts, dennoch verblieben für das Land Belastungen von über 123.000 €.

Der Geschäftsabschluss war, wie unter Teilziffer 2.2.1 dieses Beitrags ausgeführt, haushaltsrechtlich nicht gedeckt. Unabhängig hiervon sollten künftig verbindliche Zusagen der Fachressorts über Unterstützungskonzepte mit Hilfe von Derivaten eingeholt werden, bevor das Ministerium der Finanzen Derivate abschließt.

Das Ministerium der Finanzen hat die Beachtung dieser Empfehlungen zugesagt.

---

[17] Nach § 60 Abs. 1 LHO darf eine Ausgabe als Vorschuss nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung zwar feststeht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.

[18] Vorzeitige Vertragsauflösung.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die Regelungen zum Einsatz derivativer Finanzinstrumente zu überarbeiten sowie das Rahmenkonzept und die Dienstanweisung zusammenzuführen,

b) die Grundlagen für die Entscheidungsfindung, die Entscheidungen und Vorgaben für Zeiten extremer Zinssituationen grundsätzlich schriftlich festzulegen,

c) in den Berichten an den Haushalts- und Finanzausschuss über den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten

- die Produkte der abgeschlossenen Derivate und das Risikoprofil zu beschreiben,
- den wirtschaftlichen Vorteil von Derivaten jahresbezogen auszuweisen und die Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf die Restlaufzeit der Derivate auszuweiten,

d) die Bonität der Geschäftspartner nach dem jeweils schlechtesten Rating der Ratingagenturen einzuordnen,

e) die Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf alle Entscheidungen der Schuldenaufnahmen auszuweiten,

f) Vereinbarungen über den Einsatz von Derivaten für "Dritte" nur zu treffen, wenn hierfür eine haushaltsgesetzliche Ermächtigung besteht,

g) für den Derivateinsatz für "Dritte" Wirtschaftlichkeitsberechnungen anzustellen,

h) von einer vorschussweisen Gewährung von Darlehen an die Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität außerhalb des Landeshaushalts abzusehen,

i) verbindliche Zusagen der beteiligten Fachressorts einzuholen, bevor entsprechende Derivate für "Dritte" abgeschlossen werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) sofern die Vereinnahmung einer Prämie nicht vollständig im Jahr des Optionsverkaufs erfolgt, dies in den Berichten an den Haushalts- und Finanzausschuss anzugeben,

b) über die Ergebnisse der Überlegungen zur

- stärkeren Ausrichtung der Ermittlung des Adressenrisikos nach marktwertorientierten Konzepten,
- Konkretisierung der Definition des Zinsänderungsrisikos,
- Aufnahme der Derivatbestände "Dritter" in den Berichten an den Haushalts- und Finanzausschuss,
- künftigen unterjährigen Finanzierung von Investitionen kommunaler Gebietskörperschaften im Bereich der Wasserwirtschaft

zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, künftig bei der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung zum Einsatz von Derivaten auf eine Bereinigung der Derivatquote zu verzichten.

Nr. 5 Entgelte für Beschäftigte des Landes - überhöhte Zahlungen infolge fehlerhafter Anwendung des neuen Tarifrechts -

Dienststellen des Landes gewährten neu eingestellten Beschäftigten häufig zu hohe Erfahrungsstufen und damit zu hohe Entgelte. Außerdem zahlten sie in vielen Fällen tarifwidrig Zulagen. Dadurch ergaben sich vermeidbare Entgeltzahlungen von insgesamt 623.000 € jährlich.

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung stellte in mindestens 40 Fällen zu vollziehende Höhergruppierungen bis zum nächsten Stufenaufstieg in der bisherigen Entgeltgruppe zurück. Gleichzeitig bewilligte er den Beschäftigten Zulagen. Diese vom Tarifrecht nicht gedeckte Verfahrensweise führte allein in 15 näher geprüften Fällen zu weiteren vermeidbaren Entgeltzahlungen von 73.000 € jährlich.

1 Allgemeines

Der seit 1. November 2006 geltende Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder[1] löste die bis dahin unterschiedlichen Tarifverträge für Angestellte und Arbeiter ab. Mit ihm wurde das Tarifwerk vereinheitlicht und anstelle der vorherigen dienstalters- und familienbezogenen Bezahlung eine erfahrungsorientierte Vergütung eingeführt. Danach bestimmt sich das Entgelt für Beschäftigte nach der Entgeltgruppe und der Erfahrungsstufe. Die Entgeltgruppe ist abhängig von der ausgeübten Tätigkeit, die Erfahrungsstufe von der beruflichen Erfahrung. Außerdem können Zulagen zur Gewinnung und Bindung qualifizierten Personals gewährt werden.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Stufenzuordnung bei Neueinstellungen von Beschäftigten des Landes und die Zahlung von Zulagen den tarifrechtlichen Vorgaben entsprachen. In die Untersuchungen waren die Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle - (ZBV), die Landesbetriebe Liegenschafts- und Baubetreuung, Mobilität sowie Daten und Information, die Johannes Gutenberg-Universität Mainz, die Universitäten Trier und Koblenz-Landau sowie die Technische Universität Kaiserslautern einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zu hohe und nicht begründete Stufenzuordnung bei Neueinstellungen

2.1.1 Tarifrechtliche Vorgaben für die Zuordnung zu Erfahrungsstufen

Bei der Einstellung sind die Beschäftigten, sofern keine einschlägige Berufserfahrung vorliegt, der Stufe 1 der Entgelttabelle zuzuordnen. Verfügen sie über Berufserfahrung, können sie einer höheren Stufe zugeordnet werden. Der weitere Aufstieg in den Stufen bestimmt sich nach Stufenlaufzeiten[2]. Das sind Zeiten, in denen eine Tätigkeit grundsätzlich ununterbrochen innerhalb derselben Entgeltgruppe ausgeübt wurde.

---

[1] Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 (MinBl. S. 272 ff.) in der Fassung des Änderungsvertrages Nr. 7 vom 9. März 2013 (MinBl. S. 287 ff.). Für Beschäftigte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen gilt § 16 TV-L in der Fassung des § 40 Nr. 5 TV-L.

[2] § 16 Abs. 3 TV-L.

Die nachstehende Übersicht zeigt die für die Stufenzuordnung und den Stufenaufstieg benötigten Erfahrungszeiten:

Erforderliche Erfahrungszeiten für den Stufenaufstieg

Stufen	für die Stufenzuordnung benötigte Berufserfahrung	Stufenlaufzeit
1	keine	
2	1 Jahr	nach einem Jahr in Stufe 1
3	3 Jahre	nach zwei Jahren in Stufe 2
4	6 Jahre	nach drei Jahren in Stufe 3
5	10 Jahre	nach vier Jahren in Stufe 4
6[3]	15 Jahre	nach fünf Jahren in Stufe 5

Vorhandene Berufserfahrung ist allerdings nicht immer im vollen Umfang anzuerkennen. Bei einem Wechsel aus der Privatwirtschaft in den öffentlichen Dienst kann ein Beschäftigter - selbst bei langjähriger einschlägiger Berufserfahrung[4] - höchstens der Stufe 3[5] zugeordnet werden. Weitergehende Anrechnungen sind nur für den Wechsel innerhalb des öffentlichen Dienstes und für den Hochschul- und Forschungsbereich geregelt.

Die Zuordnung zu einer höheren Stufe als der Stufe 3 ist nur zulässig, sofern die Neueinstellung zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich ist. Dieses Erfordernis setzt Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung voraus, die durch Mangel an Bewerbern und/oder deren nicht befriedigende Qualifikation indiziert sein können[6]. Bei Vorliegen der Voraussetzungen reicht es für die Anerkennung von Zeiten aus, wenn die frühere Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich, also von Nutzen, ist. Im Ergebnis können neu eingestellte Beschäftigte auf diesem Wege sofort der Endstufe der jeweiligen Entgeltgruppe zugeordnet werden.

Die Zeiten sowohl der einschlägigen als auch der förderlichen Berufserfahrung müssen grundsätzlich ununterbrochen zurückgelegt worden sein. Wurden Tätigkeiten mehr als drei Jahre nicht ausgeübt, liegt in der Regel eine schädliche Unterbrechung vor. Die vor dieser Unterbrechung liegenden Zeiten dürfen bei der Stufenzuordnung nicht berücksichtigt werden.

2.1.2 Mängel bei der Stufenzuordnung

Die Festsetzungen der geprüften Dienststellen wiesen erhebliche Mängel auf. Beispiele:

- Neu eingestellten Beschäftigten wurde oftmals eine höhere Stufe gewährt, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren. Neben dem ausgewählten Bewerber waren noch andere geeignete Bewerber vorhanden.
- Förderliche Zeiten wurden unzulässigerweise erst nachträglich, das heißt nach vorbehaltloser Unterzeichnung des Arbeitsvertrages, anerkannt.
- Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Berücksichtigung förderlicher Zeiten war nicht dokumentiert. Es war nicht ersichtlich, ob der Personalbedarf auch anderweitig hätte gedeckt werden können.

---

[3] Nur Entgeltgruppen 2 bis 8.

[4] Einschlägige Berufserfahrung liegt vor, wenn die frühere Tätigkeit im Wesentlichen unverändert fortgesetzt wird. Auch eine gleichartige Tätigkeit mit gleicher Eingruppierung kann hierfür ausreichen.

[5] Bis zum 31. Januar 2010 maximal der Stufe 2.

[6] Breier/Dassau/Kiefer/Thivessen, Kommentar, TV-L Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, Randnummer 22 zu § 16; Stand: 02/2012.

- Obwohl einschlägige Berufserfahrung nicht oder nicht im erforderlichen Umfang vorhanden war, wurden Beschäftigte bei der Einstellung höheren Stufen zugeordnet. Selbst bei Berufsanfängern, die nur über Praktikumszeiten verfügten, wurden höhere Erfahrungsstufen festgesetzt.
- Beschäftigungszeiten, die vor einer schädlichen Unterbrechung lagen, wurden bei der Stufenzuordnung angerechnet.
- Vielfach war nicht nachvollziehbar, welche Beschäftigungszeiten bei der Einstufung berücksichtigt worden waren. Nachweise über die angerechneten Zeiten befanden sich nicht in den Personalakten.
- Nicht alle Universitäten forderten für die Berücksichtigung von Berufserfahrung einen zeitlichen Mindestbeschäftigungsumfang.

Die fehlerhaften Stufenfestsetzungen führten zu ungerechtfertigten Entgeltzahlungen von 298.000 € jährlich.

Das Ministerium der Finanzen hat aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs mit Rundschreiben vom Mai 2013 an die Fachressorts ausgeführt, dass bei der Stufenzuordnung die erforderlichen Berufserfahrungszeiten grundsätzlich ununterbrochen zurückgelegt worden sein müssten. Die nachträgliche Berücksichtigung von förderlichen Zeiten sei nicht mehr möglich, wenn der Beschäftigte bereits eingestellt sei und die neue Tätigkeit zu den tariflichen Konditionen bereits aufgenommen habe. Das Merkmal "zur Deckung des Personalbedarfs" sei dann nicht erfüllt, wenn eine Mehrzahl an Bewerbern vorhanden sei, insbesondere dann nicht, wenn ein anderer geeigneter Bewerber die Stelle zu den tariflichen Bedingungen angenommen hätte. Alle Umstände, die zu der Entscheidung einer Berücksichtigung eines vorherigen Arbeitsverhältnisses geführt hätten, müssten schriftlich dokumentiert und in der Personalakte festgehalten werden.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Hochschulen und Forschungsinstitute seien darauf hingewiesen worden, dass bei der Stufenfestsetzung Tätigkeiten als wissenschaftliche Hilfskraft mit Abschluss, die einen zeitlich geringeren Umfang als ein Viertel der Regelarbeitszeit umfassten, nicht berücksichtigt werden könnten.

Die geprüften Dienststellen haben zugesagt, künftig die Durchführungshinweise des Ministeriums der Finanzen zu beachten. Allerdings hat der Landesbetrieb Daten und Information mitgeteilt, nach seiner Auffassung sei das Tatbestandsmerkmal "zur Deckung des Personalbedarfs" nur dann nicht erfüllt, wenn zwei absolut gleich geeignete Bewerber vorhanden seien und nur einer bereit sei, Abstriche zu machen. Bei unterschiedlich geeigneten Bewerbern könne beim bestqualifizierten Bewerber eine Anrechnung förderlicher Zeiten erfolgen.

Diese Auffassung wird vom Rechnungshof nicht geteilt und lässt sich auch aus der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung[7] und den Durchführungshinweisen des Ministeriums der Finanzen nicht ableiten. Der Begriff "andere geeignete Bewerber" ist nicht gleichzusetzen mit "absolut gleich geeigneten Bewerbern". Der Rechnungshof geht davon aus, dass der Landesbetrieb Daten und Information dies künftig bei den Stufenzuordnungen beachten wird.

---

[7] Vgl. u. a. BAG, Urteil vom 26. Juni 2008, Az.: 6 AZR 498/07, juris, Randnummer 29.

2.2 Zulagen zur Personalgewinnung und -bindung tarifwidrig vergeben

2.2.1 Tarifrechtliche Vorgaben für die Gewährung von Zulagen

Beschäftigten kann abweichend von der tarifvertraglichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt als Zulage ganz oder teilweise vorweg gewährt werden[8]. Voraussetzung ist, dass dies u. a. bei der Einstellung zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von vorhandenen qualifizierten Fachkräften notwendig ist.

2.2.2 Mängel bei der Gewährung von Zulagen

Folgendes wurde festgestellt:

- Zulagen wurden häufig tarifwidrig gezahlt - z. B. für eine besondere Qualifikation, herausragende Leistungen, die Übernahme zusätzlicher und höherwertiger Aufgaben oder zur Vermeidung von Einkommensverlusten.
- Teilweise waren den Personalakten die Entscheidungsgründe für die Zulagengewährung nicht zu entnehmen.
- Die Voraussetzungen des Tatbestandsmerkmals "zur Deckung des Personalbedarfs" lagen häufig nicht vor, weil andere geeignete Bewerber vorhanden waren. Beispielsweise zahlte ein Landesbetrieb die Zulage aus Gründen der Gleichbehandlung nicht nur neu eingestellten Beschäftigten, sondern auch bereits vorhandenen Mitarbeitern.
- Die Zulage zur Bindung von qualifizierten Fachkräften wurde regelmäßig gezahlt, ohne dass die Notwendigkeit hierfür nachgewiesen war. Hinweise auf konkrete Abwanderungsabsichten, insbesondere bessere Angebote eines anderen Arbeitgebers, enthielten die Unterlagen nicht.
- Zulagen wurden präventiv gezahlt, z. B. zur allgemeinen Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit.

Die tarifwidrigen und ohne Nachweis der Notwendigkeit vorgenommenen Zulagengewährungen führten zu ungerechtfertigten Entgeltzahlungen von 325.000 € jährlich.

Das Ministerium der Finanzen hat in seinem Rundschreiben vom Mai 2013 klargestellt, dass das Erfordernis der Personalbindung grundsätzlich nur gegeben sei, wenn dem Beschäftigten nachweislich ein besseres Angebot eines anderen Arbeitgebers vorliege und nur die Zahlung einer Zulage den Arbeitgeberwechsel verhindere. Die Abwanderungsabsicht sei künftig entsprechend von den Dienststellen zu dokumentieren. Präventive Vorweggewährungen, z. B. zur Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit oder als Leistungsanreiz, seien ausgeschlossen.

Die geprüften Dienststellen haben erklärt, sie würden sich künftig an die Vorgaben des Ministeriums halten.

2.3 Unzulässige Vorteile durch Hinausschieben von Höhergruppierungen bis zum nächsten Stufenaufstieg

Werden Beschäftigten höher zu bewertende Tätigkeiten auf Dauer übertragen, so ist damit als Rechtsfolge (Tarifautomatik) der Wechsel von der bisherigen in eine höhere Entgeltgruppe (Höhergruppierung) verbunden. In diesem Fall nehmen die Beschäftigten allerdings nicht die bereits erreichte Entgeltstufe mit, sondern sie fallen vielmehr in den Stufen der neuen Entgeltgruppe so weit zurück, dass ihr neues Entgelt noch dem bisherigen Gehalt entspricht. Es erfolgt jedoch mindestens eine Zuordnung zur Stufe 2. Für den weiteren Aufstieg in den Stufen haben

---

[8] § 16 Abs. 5 TV-L.

sie die jeweiligen Stufenlaufzeiten erneut zu durchlaufen[9]. Wird die Höhergruppierung unzulässigerweise bis zum nächsten Stufenaufstieg in der bisherigen Entgeltgruppe hinausgeschoben, bewirkt dies, dass die Beschäftigten auch in der neuen Entgeltgruppe einer höheren Stufe zugeordnet werden.

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung schob in mindestens 40 Fällen mit Zustimmung der Beschäftigten anstehende Höhergruppierungen bis zum nächsten Stufenaufstieg in der bisherigen Entgeltgruppe hinaus. Zugleich übertrug er den Beschäftigten für die Zeit bis zur Höhergruppierung die höherwertige Tätigkeit "vorübergehend" und gewährte hierfür eine Zulage in Höhe der Differenz zum Entgelt der höheren Entgeltgruppe. Dadurch wurde den Beschäftigten ein unzulässiger Vorteil verschafft, der im Vergleich zu der tarifmäßigen sofortigen Höhergruppierung im Einzelfall - über die Laufzeit des aktiven Dienstes betrachtet - bis zu 50.000 € ausmachte. In den stichprobenweise geprüften 15 Fällen ergaben sich für den Landesbetrieb vermeidbare Entgeltzahlungen von insgesamt 73.000 € jährlich.

Der Landesbetrieb hat diese Verfahrensweise Anfang 2013 aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs eingestellt. Er hat erklärt, eine Korrektur der bereits praktizierten Fälle sei rechtlich nicht möglich. Lediglich in den Fällen, in denen die Höhergruppierung noch ausstehe, solle diese sofort vollzogen werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die tarifwidrigen Entgeltzahlungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren,

b) die Grundlagen für die Entscheidungen über Stufenzuordnungen und Zulagengewährungen ordnungsgemäß zu dokumentieren und geeignete Nachweise für die bei der Stufenzuordnung zu berücksichtigende Berufserfahrung zu den Personalakten zu nehmen,

c) im Hochschulbereich bei der Frage eines Mindestbeschäftigungsumfangs als Voraussetzung für die Berücksichtigung der Berufserfahrung eine landesweit einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

---

[9] § 17 Abs. 4 in Verbindung mit § 16 Abs. 3 TV-L.

Nr. 6 Personalausstattung der Steuerverwaltung - Erhöhung der Einstellungszahlen von Anwärtern zum Ausgleich von Personalabgängen erforderlich -

In den nächsten Jahren verliert die Steuerverwaltung des Landes aufgrund von Altersabgängen einen erheblichen Teil ihres Personals. Auch unter Berücksichtigung der derzeitig geplanten Neueinstellungen wird sich der Personalbestand dadurch bis 2023 um nahezu 1.100 Vollzeitkräfte vermindern. Dies entspricht mehr als einem Fünftel des Personalkörpers der Finanzämter. Ein tragfähiges Konzept, mit dessen Hilfe Personalabgänge in dieser Größenordnung ohne Steuerausfälle angemessen ausgeglichen werden könnten, liegt noch nicht vor.

1 Allgemeines

Die Steuerverwaltungen der Länder sind für die Festsetzung und Erhebung von Steuern zuständig. Allein in Rheinland-Pfalz vereinnahmten die Finanzämter 2012 insgesamt 18,3 Mrd. € (einschließlich Anteile des Bundes und der Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern). Damit trägt die Finanzverwaltung die Verantwortung für die bedeutendste Einnahmequelle der öffentlichen Hand.

Im Gegensatz zu anderen Kernbereichen der Landesverwaltung, in denen von 1990 bis 2013 fast 14.200 Stellen zusätzlich geschaffen wurden, blieb die Zahl der Stellen der Steuerverwaltung in Rheinland-Pfalz "trotz zunehmender Aufgabendichte sowie rechtlicher und technischer Komplexität"[1] des Steuerrechts weitgehend unverändert[2]. Dies war auch darauf zurückzuführen, dass die Steuerverwaltung in den vergangenen Jahren bereits Arbeitsabläufe und Organisationsstrukturen verbessert hat. Dabei hat sie erhebliche Investitionen in die technische Ausstattung sowie in die Aus- und Fortbildung[3] getätigt.

Ende 2012 waren in den 26 Finanzämtern des Landes - umgerechnet - 4.884 Vollzeitkräfte[4] beschäftigt. Dem stand ein Personalbedarf von 5.341 Vollzeitstellen gegenüber, den die Steuerverwaltung ausgehend von bundeseinheitlichen Grundsätzen ermittelt hatte.

In den kommenden Jahren steht die Steuerverwaltung des Landes hohen Herausforderungen gegenüber, ihre Aufgaben mit sich verringernden Personalressourcen ordnungsgemäß zu erledigen. Die unausgeglichene Altersstruktur infolge der Einstellungswelle in den 70er Jahren führt in naher Zukunft zu hohen Personalabgängen insbesondere aufgrund der Versetzung in den Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze oder durch Verrentung[5].

---

1 Schreiben der Landesregierung vom 17. November 2013 an die Deutsche Steuer-Gewerkschaft.

2 Bei der Steuerverwaltung kamen von 1990 bis 2013 lediglich 24 Stellen hinzu - vgl. Jahresbericht 2013, Nr. 4 - Personal und Personalausgaben des Landes (Drucksache 16/2050).

3 Im Doppelhaushalt 2014/2015 wurden die Ansätze für Aus- und Fortbildung wieder angehoben, und zwar auf 910.000 € und 950.000 €. Sie waren von 1.100.000 € im Jahr 2011 auf 950.000 € im Jahr 2012 und auf 800.000 € im Jahr 2013 abgesenkt worden.

4 Aktiv Beschäftigte (ohne Beurlaubte, in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befindliche Bedienstete, Dauerkranke, Anwärter und freigestellte Personalvertretungen).

5 Vergleichbare Problemstellungen betreffen auch andere Bereiche der Landesverwaltung, vgl. Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2012 (Drucksache 16/2471).

Mit dem Projekt "Zukunftsinitiative Steuerverwaltung" (ZIS) will das Ministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit der Oberfinanzdirektion "die Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung trotz der demografisch bedingten Reduzierung des Personals (altersbedingter Abbau um rund 1.000 Stellen bis zum Jahr 2020)" sichern[6].

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof untersucht, wie sich der Personalbestand der Steuerverwaltung künftig entwickeln wird, und aus der Analyse Handlungsempfehlungen abgeleitet.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Altersbedingte Personalabgänge übersteigen Personalzugänge bei Weitem

2.1.1 Grundlagen der Modellrechnung zur Personalentwicklung

Der Rechnungshof hat die voraussichtliche Personalentwicklung wie folgt ermittelt:

- Personalabgänge

  Der Berechnung der Personalabgänge[7] liegen die Prognosen in den Controllingberichten der Oberfinanzdirektion zugrunde. Danach werden bis 2023 insgesamt 3.273 Vollzeitkräfte die Steuerverwaltung verlassen.

- Personalzugänge

  Den Personalabgängen stehen nach den derzeitigen Planungen jährlich 184 Personalzugänge gegenüber. Diese Zahl setzt sich wie folgt zusammen:

  - Seit 2007 hat die Steuerverwaltung pro Jahr grundsätzlich 250 Anwärter (100 Anwärter für das 2. und 150 Anwärter für das 3. Einstiegsamt) eingestellt. Von den erfolgreichen Absolventen hat sie durchschnittlich 174 jährlich (rund 70 %) übernommen.
  - Außerdem hat die Steuerverwaltung 10 Beamte des 4. Einstiegsamts oder Beschäftigte jährlich eingestellt.

  Für einzelne Jahre waren Besonderheiten zu berücksichtigen. Im Doppelhaushalt 2014/2015 sind Stellen für insgesamt 50 Anwärter für das 3. Einstiegsamt zusätzlich "wegen Altersstruktur nach 2017" ausgewiesen. Ferner hat das Ministerium durch interne Dienstanweisung das Einstellungskontingent für Anwärter des 2. Einstiegsamts für die Jahre 2013 und 2014 um insgesamt 50 Personen verringert sowie für das 3. Einstiegsamt für das Jahr 2014 um 25 Personen erhöht[8].

- Verlängerung der Lebensarbeitszeit

  Der Rechnungshof hat die von der Landesregierung geplante Verlängerung der Lebensarbeitszeit in seine Modellrechnung einbezogen. Derzeit treten Beamte der Steuerverwaltung mit Ablauf des Monats in den Ruhestand, in dem sie das 65. Lebensjahr vollendet haben (Regelaltersgrenze). Für Beamte, die nach dem 31. Dezember 1950 geboren sind, soll dies geändert werden. Deren Regelaltersgrenze soll von 2016 an schrittweise auf 67 Lebensjahre erhöht werden[9]. Beamte sollen allerdings nach 45 Dienstjahren abschlagfrei mit Vollendung des 65. Lebensjahres in den Ruhestand gehen können.

---

6 Bezirksnachrichten 1/2013 der Oberfinanzdirektion Koblenz, Seite 7.

7 Personalabgänge und -zugänge sind in Vollzeitkräfte umgerechnet.

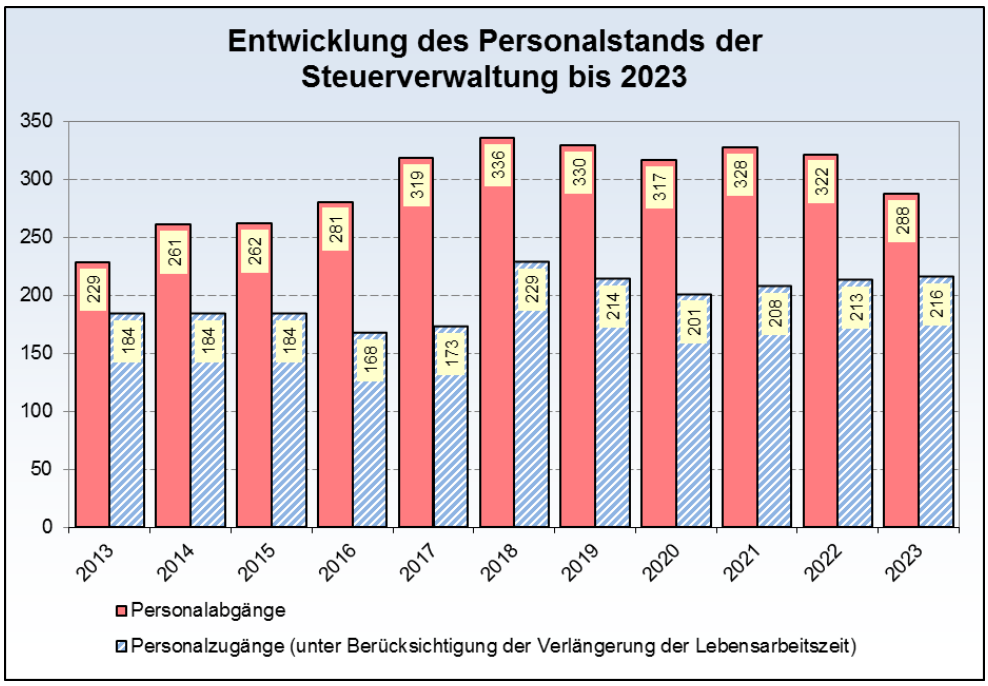
8 Vgl. auch Teilziffer 2.2 dieses Beitrags.

9 Referentenentwurf eines Landesgesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 24. Oktober 2013.

Durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit stehen der Steuerverwaltung bis 2023 rechnerisch 133 Vollzeitkräfte mehr zur Verfügung. Dabei ist berücksichtigt, dass nach den Erfahrungen der Oberfinanzdirektion zwei Drittel der Beschäftigten vor Erreichen der Regelaltersgrenze in den Ruhestand gehen. Zudem geht die Modellrechnung davon aus, dass ein Großteil der Bediensteten von der Möglichkeit Gebrauch macht, nach 45 Dienstjahren abschlagfrei aus dem aktiven Dienst auszuscheiden.

2.1.2 Ergebnisse der Modellrechnung

Die Ergebnisse der Modellrechnung bis 2023 spiegeln sich in dem folgenden Diagramm wider:

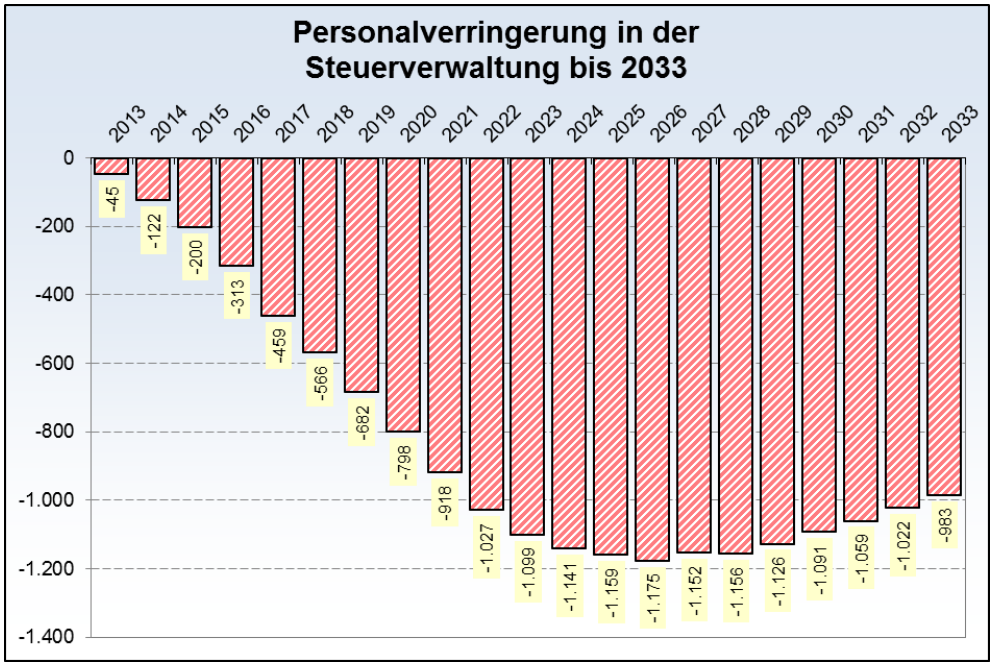


In dem Diagramm sind die von der Oberfinanzdirektion prognostizierten Personalabgänge den voraussichtlichen Personalzugängen gegenübergestellt. Die Abgänge werden in den nächsten Jahren nicht durch entsprechende Zugänge ausgeglichen.

Der Personalbestand der Steuerverwaltung wird sich schon bis Ende 2016 um 313 Bedienstete verringern. Bis Ende 2023 sind es sogar 1.099 Kräfte. Das entspricht mehr als einem Fünftel des Personalkörpers der Finanzämter. Bei einer solchen Verringerung des Personalkörpers kann nicht davon ausgegangen werden, dass dies ohne nachteilige Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung und damit auch auf die Einnahmesituation der öffentlichen Hand bleibt.

In den Jahren 2024 bis 2033 ergibt sich ein zusätzliches Personalvolumen von 116 Vollzeitkräften. Dies entspricht einem Personalzuwachs von nahezu 12 Kräften jährlich. Insgesamt verringert sich der Personalkörper bis 2033 gegenüber 2013 jedoch um 983 Kräfte.

Der Personalbestand entwickelt sich bis 2033 insgesamt wie folgt:



Das Diagramm zeigt, dass sich der Personalbestand der Steuerverwaltung in den nächsten Jahren erheblich verringern wird, falls die Einstellungszahlen nicht deutlich angehoben werden.

2.1.3 Eventuelle Möglichkeiten des Ausgleichs von Personalabgängen

Ein tragfähiges Konzept zum Ausgleich der altersbedingten Personalabgänge ist noch nicht erarbeitet.

Nach derzeitigem Kenntnisstand erscheint nach den Ergebnissen von Erörterungen mit der Steuerverwaltung für folgende Bereiche eine Verringerung des Personalbestands ohne Beeinträchtigung der Aufgabenerledigung möglich:

Mögliche Stelleneinsparungen in Vollzeitstellen		
Aufgabenbereich	Grund	Einsparungen
Kraftfahrzeugsteuer	Übernahme der Bearbeitung durch den Bund	125
Grunderwerbsteuer	(Geplante) Bearbeitung durch das Saarland	37
Qualifizierte Erfassungsstelle	Zentralisierung der veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten sowie der Erfassung von Steuererklärungen	80
Finanzkassen	Organisationsänderungen	10
Körperschaftsteuer-stellen	IT-Unterstützung und rechtliche Vereinfachungen	18
Summe		270

Danach könnte sich der Personalbestand der Steuerverwaltung um 270 Vollzeitkräfte verringern lassen.

Allerdings sollte nicht außer Acht bleiben, dass lediglich Personaleinsparungen für den Bereich "Kraftfahrzeugsteuer" als gesichert anzusehen sind. Die Ertrags- und Verwaltungshoheit der Kraftfahrzeugsteuer ging zum 1. Juni 2009 auf den Bund über, der die Bearbeitung von den Finanzämtern der Länder im 1. Halbjahr 2014 übernehmen wird.

Bei der Realisierung der anderen 145 Stelleneinsparungen bestehen noch Unwägbarkeiten.

Selbst für den Fall, dass sich der Personalbestand ohne Beeinträchtigung der Aufgabenerledigung bis 2016 um 270 Vollzeitkräfte vermindern lässt, muss für die Folgejahre bis 2023 per Saldo noch ein Personalabgang von 829 Kräften aufgefangen werden. Ob dies durch Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation ohne Qualitätseinbußen bei der Aufgabenerledigung gelingt, erscheint bei dieser Größenordnung zweifelhaft.

2.1.4 Eventuelle Risiken für einen Personalmehrbedarf

Bei den Überlegungen zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung dürfen Risiken, die zu einem Personalmehrbedarf führen können, nicht außer Acht bleiben. Dieser kann durch gerichtliche oder politische Entscheidungen ausgelöst werden.

So sind zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Feststellung der Einheitswerte für Grundstücke vor dem Bundesverfassungsgericht Verfahren anhängig. Streitig ist, ob die Wertverzerrungen, die der Gesetzgeber durch lange Hauptfeststellungszeiträume in Kauf genommen hat, hinzunehmen sind. Berechnungen zur Ermittlung des Personalmehrbedarfs, den eine neue Hauptfeststellung mit sich bringen würde, liegen bisher nicht vor.

Daneben stellt das Ministerium derzeit Überlegungen an, die Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer von den Kommunen auf die Steuerverwaltung des Landes zu übertragen. In der Steuerverwaltung sollen nach Angaben des Ministeriums dafür zusätzlich zwischen 20 und 60 Arbeitskräfte[10] benötigt werden.[11] Ergebnisse von Untersuchungen zum Mehrbedarf bei der Steuerverwaltung liegen dem Rechnungshof bislang nicht vor.

2.2 Ausgleich erfordert Erhöhung der Einstellungszahlen

Im Hinblick auf die Verpflichtung auch gegenüber Bund und Gemeinden, die zustehenden Steuern ordnungsgemäß festzusetzen und zu erheben, ist eine angemessene Personalausstattung der Steuerverwaltung des Landes Voraussetzung für eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung.

Die absehbare erhebliche Verminderung der Personalressourcen der Steuerverwaltung und die damit verbundenen Risiken von Steuerausfällen verlangen ein zeitnahes Gegensteuern. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten daher die Bemühungen zur Gewinnung qualifizierten Personals verstärkt werden. Insbesondere drängt es sich auf, die Einstellungszahlen für Anwärter zumindest für einen Übergangszeitraum deutlich zu erhöhen. Deshalb sollten die maximal möglichen Einstellungskontingente und der für einen erweiterten Ausbildungsbetrieb erforderliche Raum- und Dozentenbedarf ermittelt werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs deckten sich mit den Erkenntnissen der Steuerverwaltung. Unterschiedliche Auffassungen gebe es allerdings hinsichtlich der zu ziehenden Schlussfolgerungen. Die Forderung nach einer Erhöhung der Einstellungszahlen zumindest für einen Übergangszeitraum missachte weitergehende Ansätze und Überlegungen, die nachhaltige Auswirkungen auf den mittelfristigen Personalbedarf der Steuerverwaltung haben würden:

- Ein länderübergreifender Vergleich zeige, dass die Zahl der erledigten Fälle pro Vollzeitkraft in den Veranlagungsstellen in Rheinland-Pfalz unterdurchschnittlich sei. Durch eine gleichmäßigere Arbeitsauslastung und Angleichung an die bundesdurchschnittlichen Erledigungszahlen ließen sich signifikante

---

[10] Drucksache 16/3019.

[11] Bei den Kommunen könnten nach Einschätzung des Ministeriums landesweit 200 Stellen eingespart werden. Auch insoweit liegt dem Rechnungshof allerdings noch keine detaillierte Berechnung vor.

Einsparpotenziale generieren, sodass es durchaus lohnenswert sei, diesen Betrachtungsansatz weiter zu verfolgen.

- Ziel des u. a. von den Abteilungsleitern (Steuer) initiierten Projekts "Strategische Neuausrichtung des Besteuerungsverfahrens" sei es, die Prüftätigkeit und Kontrollaktivitäten der Finanzämter noch stärker als bisher an Risiko- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten sowie an den vorhandenen Personalressourcen auszurichten. Letztlich gelte es, bei Steuererklärungen im Massenverfahren den Personalaufwand bei Fällen mit geringem und mittlerem Risikopotenzial auf ein Mindestmaß zu reduzieren und den Anteil der vollständig maschinell bearbeiteten Steuererklärungen deutlich zu erhöhen. Im Gegenzug sollten die dadurch frei werdenden personellen Kapazitäten für eine intensivere personelle Prüfung der komplexen oder riskanten und bedeutenden Fälle genutzt werden. Die Umsetzung mache eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich. Insbesondere die Abgabenordnung solle künftig einem risikoorientierten Steuervollzug unter Berücksichtigung personalwirtschaftlicher Aspekte Rechnung tragen.

Des Weiteren hat das Ministerium mitgeteilt, die langfristige Wirkung von Personalverstärkungsmaßnahmen und die dargestellten Ansätze zur Kompensation des Personalfehlbestands ließen eine pauschale Erhöhung der Einstellungskontingente nicht sinnvoll erscheinen. Die schwierige Bewerberlage lasse eine beliebige Erhöhung der Einstellungszahlen nicht zu. Auch die Steuerverwaltung müsse einen Beitrag zur Umsetzung der neuen Schuldenregel leisten, die eine strukturelle Neuverschuldung von Null ab 2020 vorsehe.

Ergänzend hat das Ministerium Mitte Dezember 2013 erklärt, der Finanzminister habe sich dazu entschieden, die Einstellungszahlen für die 3. Einstiegsebene 2014 um 25 Anwärter zu erhöhen[12]. Die Entscheidung beruhe darauf, dass die mit dem Stand und der Weiterentwicklung des Automationsverfahrens KONSENS[13] realisierbaren Effizienzpotenziale in der Arbeitsorganisation der Finanzämter noch nicht dem erhofften Umfang entsprächen und die Bewerberlage für das 3. Einstiegsamt derzeit noch günstig erscheine. Im Januar 2014 hat das Ministerium mitgeteilt, für die Folgejahre ab 2015 seien vom Grundsatz für die 2. Einstiegsebene wieder Einstellungen in Höhe der ursprünglichen Kontingente (100 Anwärter) vorgesehen.

Der Rechnungshof erachtet die Erhöhung der Einstellungszahlen für 2014 als ersten Schritt zum angemessenen Ausgleich von Altersabgängen, dem weitere folgen sollten. Hierzu weist er auf die noch ausreichende Zahl an Bewerbungen hin. So lagen Ende Januar 2014 für die im Juli 2014 beginnende Ausbildung für das 3. Einstiegsamt mehr als 1.000 Bewerbungen vor. Davon erfüllte etwa die Hälfte die Vorauswahlkriterien. Diese noch günstige Situation sollte zum Anlass genommen werden, die Einstellungszahlen für 2015 und die Folgejahre zu erhöhen. Tendenziell wird es nach allgemeiner Einschätzung künftig schwieriger werden, genügend qualifizierte Anwärter zu gewinnen.

Im Übrigen bemerkt der Rechnungshof zu den Ansätzen und Überlegungen des Ministeriums:

- Im Bundesdurchschnitt bearbeiten umgerechnet 21,3 Beschäftigte einschließlich Außendienste jeweils 10.000 Steuererklärungen. In Rheinland-Pfalz sind es 21,5 Bedienstete[14]. Wie aus diesem geringen Unterschied Einsparpotenziale beim Personal gewonnen werden können, die die erwarteten Personalabgänge ausgleichen könnten, ist nicht erkennbar.

---

[12] Das Einstellungskontingent wurde mit Schreiben vom 17. Dezember 2013 an die Oberfinanzdirektion für das Kalenderjahr 2014 auf 275 Anwärter (75 Anwärter für das 2. und 200 Anwärter für das 3. Einstiegsamt) erhöht.

[13] KONSENS (***Ko**ordinierte **n**eue **S**oftware**en**twicklung der **S**teuerverwaltung*) ist ein Projekt zur Vereinheitlichung der Verwaltungssoftware der deutschen Finanzämter.

[14] Ergebnisse von Auswertungen der Daten des Kommunikationstechnischen Zentrums, einer gemeinsamen Einrichtung der Automationsbereiche der Steuerverwaltungen von Bund und Ländern.

- Auch auf der Grundlage der strategischen Neuausrichtung des Besteuerungsverfahrens zeichnet sich die Realisierung von Personaleinsparungen in einem größeren Umfang nicht ab. Zurzeit ist nicht absehbar, ob und inwieweit der Bundesgesetzgeber bereit sein wird, die Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen mitzutragen. Unabhängig hiervon wird darauf hingewiesen, dass auch nach Einschätzung des Bundesrechnungshofs das gegenwärtige maschinelle Risikomanagement den gesetzmäßigen und gleichmäßigen Vollzug der Steuergesetze noch nicht gewährleistet. Dieser erachtet festgestellte Fehlerquoten zwischen 36 % und 68 % als "besorgniserregend hoch und nicht hinnehmbar"[15]. Prüfungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz haben ebenfalls gezeigt, dass der Einsatz maschineller Risikomanagementsysteme nicht zufriedenstellend ist[16].

Die Umsetzung der neuen Schuldenregel erfordert auch Einschnitte im Personalbestand. Zuvor sollte allerdings sichergestellt werden, dass Konsolidierungsbeiträge auf der Ausgabenseite nicht mit Nachteilen auf der Einnahmenseite, wie z. B. durch erhebliche Steuerausfälle, einhergehen. Dieser Gesichtspunkt sollte auch in die vom Landtag geforderte Evaluation einbezogen werden[17].

2.3 Zeitnahe Evaluation erforderlich

Der Landtag hat die Landesregierung aufgefordert, weitere Personalreduktionen in der Steuerverwaltung nur auf dem Hintergrund einer Evaluation des bis 2016 erreichten Personalabbaus zu vollziehen. Leitlinie aller Entscheidungen soll dabei insbesondere der Erhalt einer leistungsfähigen und bürgerfreundlichen Verwaltung sein[17].

Diese Zielsetzung wäre gefährdet, wenn die Evaluation nach Ablauf des Jahres 2016 vorgenommen würde. Ergebnisse würden frühestens 2017 vorliegen. Anwärter würden erst 2018 verstärkt eingestellt. Steuerbeamte der 2. und der 3. Einstiegsebene müssen zunächst eine Ausbildung von zwei bzw. drei Jahren durchlaufen. Sie stünden damit frühestens 2020 bzw. 2021 als ausgebildete Kräfte zur Verfügung. Der Personalfehlbestand würde bis zur Jahresmitte 2020 auf mindestens 470 Vollzeitsarbeitskräfte ansteigen. Sollten sich die angedachten Stelleneinsparungen[18] nur im Bereich der Kraftfahrzeugsteuer verwirklichen lassen, beliefe er sich auf 615 Vollzeitkräfte. Eine deutlich vorgezogene Evaluation trüge zudem der Einschätzung Rechnung, dass es künftig schwieriger werden könnte, qualifiziertes Personal zu gewinnen.

3 Folgerungen

3.1 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) eine angemessene Personalausstattung der Steuerverwaltung aufrecht zu erhalten,

b) die Einstellungszahlen für Anwärter zumindest für einen Übergangszeitraum deutlich zu erhöhen.

3.2 Der Rechnungshof hat empfohlen, die Evaluation des Personalabbauprozesses zeitnah und nicht erst nach 2016 durchzuführen.

---

15 Bericht nach § 99 BHO über den Vollzug der Steuergesetze, insbesondere im Arbeitnehmerbereich, vom 17. Januar 2012.

16 Jahresbericht 2004, Nr. 11 - Bearbeitung intensiv zu überprüfender Steuerfälle - (Drucksache 14/3830), vgl. aktuell auch Beitrag Nr. 7 "Maschinelles Risikomanagement der Steuerverwaltung bei Einnahmenüberschussrechnungen" dieses Jahresberichts.

17 Drucksache 16/3108 und Plenarprotokoll 16/61.

18 Vgl. Teilziffer 2.1.3 dieses Beitrags.

Nr. 7 Maschinelles Risikomanagement der Steuerverwaltung bei Einnahmenüberschussrechnungen - Mängel bei der Einkommensbesteuerung -

Das maschinelle Risikomanagementsystem ist noch nicht ausgereift. Es birgt ein erhöhtes Steuerausfallrisiko.

Die durch das Risikomanagementsystem erzeugten Hinweise für eine Überprüfung der Steuererklärungen durch die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen der Finanzämter sind zu zahlreich und zum Teil zu wenig konkret.

Der Informationsgehalt der standardisierten Vordrucke (Anlage EÜR) in der derzeit verwendeten Fassung ist gering. Wichtige Angaben zu steuererheblichen Sachverhalten werden bei den Steuerpflichtigen nicht abgefragt. Daher ist nicht gewährleistet, dass das Risikomanagement die risikobehafteten Sachverhalte erkennt und diese personell überprüft werden.

1 Allgemeines

Steuerpflichtige, die nicht gesetzlich zur Buchführung verpflichtet sind oder freiwillig Bücher führen, können ihren Gewinn durch Abzug der Betriebsausgaben von den Betriebseinnahmen (Einnahmenüberschussrechnung) ermitteln[1].

Wenn die Betriebseinnahmen mindestens 17.500 € betragen, ist eine Einnahmenüberschussrechnung nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck - der Anlage EÜR - einzureichen[2]. Sie soll maschinelle Abgleiche und Plausibilitätsprüfungen im steuerlichen Massenverfahren ermöglichen. Für die Jahre ab 2011 ist die Anlage EÜR anstatt in Papierform nach einem amtlich vorgeschriebenen Datensatz durch Datenfernübertragung zu übermitteln[3]. Dadurch entfällt die Dateneingabe im Finanzamt.

Das maschinelle Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung verarbeitet die Daten der Anlage EÜR und erzeugt Risikohinweise für die Bearbeiter in den Finanzämtern. Die Oberfinanzdirektion hat diese im Juni 2012 angewiesen, Erklärungsdaten grundsätzlich ungeprüft zu übernehmen und ausschließlich die Hinweise abzuarbeiten. Soweit keine zu prüfenden Hinweise ausgegeben werden, gelten die Sachverhalte als risikoarm und durch das Risikomanagementsystem geprüft. Eine personelle Prüfung wird dann nicht für erforderlich gehalten. So soll der zunehmenden Arbeitsmenge bei knappen personellen Ressourcen der Steuerverwaltung begegnet werden.

Der Rechnungshof hat bei den Finanzämtern Altenkirchen-Hachenburg, Ludwigshafen und Speyer-Germersheim die Bearbeitung von Steuererklärungen mit Einnahmenüberschussrechnungen für insgesamt 329 Veranlagungszeiträume überprüft.

---

1 § 4 Abs. 3 Satz 1 Einkommensteuergesetz - EStG - in der Fassung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4318).

2 Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 10. Februar 2005 an die obersten Finanzbehörden der Länder (BStBl I S. 320).

3 § 60 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 84 Abs. 3d Einkommensteuer-Durchführungsverordnung - EStDV - in der Fassung vom 10. Mai 2000 (BGBl. I S. 717), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Juni 2013 (BGBl. I S. 1679).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Sachverhaltsermittlungen und ungeeignete Risikohinweise bei der Steuerfestsetzung

2.1.1 Bearbeitungsmängel

Der Rechnungshof hat bei 103 (31 %) der überprüften Veranlagungen festgestellt, dass Steuern von 30.000 € nicht festgesetzt und die Grundlagen für die Besteuerung von über 1 Mio. € fehlerhaft ermittelt oder nicht im notwendigen Umfang aufgeklärt worden waren.

Beanstandungen haben sich insbesondere bei Umsatzsteuervorauszahlungen als regelmäßig wiederkehrenden Ausgaben, nicht als Betriebsausgabe abziehbaren Schuldzinsen, Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer, Investitionsabzugsbeträgen und Sonderabschreibungen, Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung, Grundstücken im Betriebsvermögen sowie der Übertragung stiller Reserven bei der Veräußerung bestimmter Anlagegüter und der Nutzung von Kraftfahrzeugen für betriebliche und private Zwecke ergeben.

Die Finanzämter haben die fehlerhaften Steuerfestsetzungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten korrigiert. Außerdem hat die Oberfinanzdirektion im August 2013 mit Bediensteten aller Finanzämter Schulungsveranstaltungen zu den Feststellungen des Rechnungshofs durchgeführt.

2.1.2 Risikohinweise

Durch die aus dem maschinellen Risikomanagement erzeugten Hinweise sollen risikobehaftete Sachverhalte hervorgehoben werden. Sind die Risikohinweise zu zahlreich oder zu ungenau, erhöht sich der Arbeitsaufwand für die Bearbeiter. Das war bei einigen Hinweisen der Fall:

- Das maschinelle Risikomanagement glich den eingetragenen Gewinn oder Verlust mit der rechnerischen Differenz der einzelnen Einnahmen und Ausgaben ab. Dabei war die Höhe ohne Bedeutung. So kam es zu mehreren Risikohinweisen, um eine Abweichung von 0,02 € aufzuklären. Auch bei einem maschinellen Abgleich sollten wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

  Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, die Bearbeiter seien auf mathematisch unzutreffende Werte hinzuweisen, wenn die Summe erklärter Einzelbeträge zu einem Summenfeld differiere. Würden die Bearbeiter von erklärten Daten abweichen, könnten sie zugleich veranlassen, dass die Summenbildung automatisiert angepasst werde. Dies sei nicht in allen Finanzämtern bekannt gewesen, sei aber nochmals geschult worden.

- Bei Kostengemeinschaften (beispielsweise ärztlichen Laborgemeinschaften) gab es besonders viele Hinweise, um Diskrepanzen zwischen Einnahmen und bestimmten Ausgaben zu prüfen. Sämtliche Hinweise hätten unterbleiben können, da keine Umsätze getätigt, sondern lediglich die Kosten für Personal, Miete und Gerätschaften auf die Beteiligten aufgeteilt worden waren.

  Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, die Anlage EÜR sei für solche Fälle nicht zu verwenden.

Im Übrigen hat die Oberfinanzdirektion darauf hingewiesen, dass ständig daran gearbeitet werde, die Aussagekraft der Prüfhinweise aufgrund von Anregungen aus der Praxis zu verbessern.

2.2 Risikomanagement für die Anlage EÜR nicht ausgereift

Die Anlage EÜR wird künftig im Zuge der Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens für die Finanzämter in den meisten Fällen die einzige Informationsquelle im Bereich der Gewinneinkünfte mit Einnahmenüberschussrechnung sein. Damit hängt die ordnungsgemäße Besteuerung[4] in hohem Maß von der Wirksamkeit des maschinellen Risikomanagementsystems ab.

Erste Voraussetzung dafür sind zutreffende Angaben der Steuerpflichtigen in den Steuererklärungen. Das bedeutet, dass alle Angaben in dem Vordruck der Anlage EÜR oder bei der elektronischen Datenübermittlung in die richtigen Datenfelder eingetragen sein müssen. Der Rechnungshof hat in den untersuchten Fällen festgestellt, dass dies häufig nicht der Fall war.

Die Anlage EÜR gibt bestimmte Einnahmen und Ausgaben und deren Position in der Gewinnermittlung vor. Das soll einen schnellen Überblick ermöglichen. Viele Themenbereiche sind aber zu wenig aufgegliedert, um sofort alle für die Steuerfestsetzung notwendigen Informationen zu liefern. Beispielsweise werden bei den "Übrigen Betriebsausgaben" unterschiedliche Ausgaben in einem Betrag zusammengefasst. Für das Risikomanagement können diese zusammengefassten Angaben kaum genutzt werden, weil die risikobehafteten Sachverhalte nicht zu erkennen sind. Oft ist es erforderlich, bei den Steuerpflichtigen nachzufragen oder umfangreiche Unterlagen nachzufordern.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Anlage EÜR wesentlich mehr Angaben (Kennzahlen) enthalten müsste. Das verursacht bei den Steuerpflichtigen und ihren steuerlichen Beratern nicht mehr Aufwand. Ihnen liegen die benötigten Angaben in der Regel ohnehin detailliert elektronisch vor. Derzeit müssen die Buchhaltungsdaten zum Eintrag in den standardisierten Vordruck oft zusammengefasst werden.

Außerdem hat der Rechnungshof erhebliche Bedenken, ob die Anlage EÜR in der gegenwärtigen Ausgestaltung einzige Prüfungsgrundlage der Finanzämter für die Einkünfte sein kann, die durch Einnahmenüberschussrechnung ermittelt werden. Sowohl die Qualität als auch die Quantität der Erklärungsdaten sind verbesserungsbedürftig.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, der Umfang der Datenbasis sei ein wichtiges Kriterium für ein funktionierendes Risikomanagement. Für die Anlage EÜR hat sie Verbesserungsbedarf eingeräumt und zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofs zur Verbesserung des Vordrucks in die dafür zuständigen Bund-/Länderarbeitsgruppen[5] einzubringen. Dort gebe es starke Bestrebungen, den Umfang des Vordrucks und damit auch der Kennzahlen auszuweiten. Beispielsweise werde die Auffangposition "Übrige Betriebsausgaben" ab dem Veranlagungszeitraum 2013 auf mehrere Positionen aufgeteilt.

Weiterhin hat die Oberfinanzdirektion mitgeteilt, bereits jetzt seien die Veranlagungsarbeiten durch maschinell unterstützte Abgleiche und Verprobungen ökonomischer und effizienter. Der Einsatz maschineller Risikomanagementsysteme sei in einer Massenverwaltung wie der Steuerverwaltung unverzichtbar. Sie seien nicht dazu bestimmt und geeignet, alle Angaben in den Steuererklärungen auf Schlüssigkeit zu prüfen. Bestimmte Risiken seien einzugehen, um insgesamt ein besseres Gesamtniveau der Ergebnisse zu erreichen.

---

4 § 85 Abgabenordnung - AO - in der Fassung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; ber. BGBl. 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4318).

5 Die Vordrucke und die Programmvorgaben werden zentral von der Arbeitsgruppe Anlage EÜR erstellt und gepflegt. Sie besteht aus Vertretern des Bundes und der Länder.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass ein noch nicht ausgereiftes Risikomanagement als Grundlage der Steuerfestsetzung ohne Schlüssigkeitsprüfungen durch steuerlich gut ausgebildetes Personal zumindest bei den risikobehafteten Fällen nicht verantwortbar ist. Hohe Steuerausfälle können die Folge sein.

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,

b) auf die Behebung von Mängeln bei der Steuerfestsetzung hinzuwirken,

c) seine Anregungen und Verbesserungsvorschläge zur Gestaltung der Anlage EÜR und zum maschinellen Risikomanagement in die dafür zuständigen Bund-/Länderarbeitsgruppen einzubringen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) über die Ergebnisse zu den eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe c zu berichten,

b) die Steuererklärungsdaten nicht grundsätzlich ungeprüft zu übernehmen und auf personelle Schlüssigkeitsprüfungen bei der Veranlagungstätigkeit nicht vollständig zu verzichten.

Nr. 8 Ertragsteuerliche Behandlung von Gewerbesteuer - Einkommensteuer häufig zu niedrig festgesetzt -

Die Finanzämter berücksichtigten bei der Veranlagung der Einkommensteuer oftmals Gewerbesteuer zu Unrecht als Betriebsausgabe. Außerdem ermäßigten sie die Einkommensteuer häufig um zu hohe Beträge für zu zahlende Gewerbesteuer. In den vom Rechnungshof überprüften Fällen waren die Steuern um mehr als 2,7 Mio. € zu niedrig festgesetzt worden. Davon konnten noch mehr als 2,1 Mio. € nacherhoben werden.

1 Allgemeines

Seit der Unternehmensteuerreform 2008 stellt die Gewerbesteuer keine Betriebsausgabe mehr dar[1]. Trotz dieses Abzugsverbots wird sie von den Unternehmen in deren Gewinnermittlungen regelmäßig auch weiterhin als Betriebsausgabe ausgewiesen. Die entsprechenden Gewinnauswirkungen sind daher für die Besteuerung zu korrigieren. Das gilt für die Ermittlung des Gewinns sowohl bei der Einkommensteuer als auch bei der Gewerbesteuer.

Die durch die Gesetzesänderung entstandenen steuerlichen Nachteile für die Steuerpflichtigen werden durch eine pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer ausgeglichen, die auf gewerbliche Einkünfte entfällt. Der Steuerermäßigungsbetrag ist ab 2008 auf das 3,8-fache des Gewerbesteuermessbetrags erhöht worden, aber auf die Höhe der tatsächlich zu zahlenden Gewerbesteuer beschränkt[2]. Eine Doppelbelastung der gewerblichen Einkünfte mit Einkommensteuer und mit Gewerbesteuer soll so abgemildert oder ausgeschlossen werden.

Jeder Betrieb und jede Beteiligung an einer Personengesellschaft als Mitunternehmer ist getrennt zu behandeln. Sind Einkünfte aus einer Beteiligung negativ, dürfen die anteiligen Gewerbesteuermessbeträge nicht berücksichtigt werden.

Der Rechnungshof hat in allen 26 Finanzämtern des Landes die ertragsteuerliche Behandlung der Gewerbesteuer geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verstöße gegen das Abzugsverbot der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe

2.1.1 Differenzen bei den erklärten Gewinnen

Der Rechnungshof hat 1.860 Veranlagungen untersucht, in denen der Gewinn in der Einkommensteuererklärung um mindestens 5.000 € von dem Gewinn in der Gewerbesteuererklärung abwich. In 194 Fällen waren die Unstimmigkeiten u. a. darauf zurückzuführen, dass es die Finanzämter bei der Veranlagung der Einkommensteuer unterlassen hatten, die Gewerbesteuer als nichtabzugsfähige Betriebsausgabe dem ermittelten Gewinn wieder hinzuzurechnen. Unschlüssigkeiten bei den erklärten Gewinnen sind grundsätzlich aufzuklären. Obwohl anhand der eingereichten Unterlagen die Notwendigkeit von Korrekturen zu erkennen war, hatten die Finanzämter die Angaben der Steuerpflichtigen unverändert übernommen. Dadurch war die Einkommensteuer um mehr als 800.000 € zu niedrig festgesetzt worden. Durch die noch mögliche Änderung von Steuerbescheiden konnten 250.000 € nacherhoben werden. Zudem konnten 79.000 € in Fällen nacherhoben

---

1 § 4 Abs. 5b Einkommensteuergesetz - EStG - in der Fassung des Artikels 1 Unternehmensteuerreformgesetz 2008 vom 14. August 2007 (BGBl. I S. 1912).

2 §§ 35 und 52 Abs. 50a EStG.

werden, in denen Gewinne aus gewerblichen Betrieben fehlerhaft elektronisch erfasst worden waren.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, die Bearbeitungsfehler seien hauptsächlich in der Anfangsphase des Abzugsverbots der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe aufgetreten. Die Fehlerquote sei deutlich abnehmend. Im August 2013 habe sie mit Bediensteten aller Finanzämter Schulungsveranstaltungen durchgeführt. Sie werde das Thema im Juni 2014 erneut aufgreifen und die Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs mit Bearbeitungshinweisen weitergeben.

2.1.2 Eintragungen zur Gewerbesteuer in der Anlage EÜR

Der Rechnungshof hat 62 Einkommensteuerfälle des Veranlagungszeitraums 2010 überprüft, bei denen die Steuerpflichtigen in dem Datenfeld "abziehbare Gewerbesteuer" in der Anlage EÜR[3] der Einkommensteuererklärung Eintragungen vorgenommen hatten. In jedem zweiten Fall war die Gewerbesteuer fehlerhaft als Betriebsausgabe eingetragen worden. Obwohl das maschinelle Risikomanagement in allen Fällen Prüfhinweise ausgegeben hatte, überprüften die Finanzämter die Abzugsfähigkeit der geltend gemachten Beträge nicht. Dadurch war die Einkommensteuer insgesamt um 60.000 € zu niedrig festgesetzt worden.

Die Oberfinanzdirektion hat zugesichert, bei den vorgesehenen Schulungen erneut auf den Umgang mit den ausgegebenen Fach- und Risikohinweisen einzugehen.

2.2 Fehlerhafte Bearbeitungen bei der Ermäßigung der Einkommensteuer für Einkünfte aus Gewerbebetrieb

2.2.1 Eintragungen zu Gewerbesteuermessbeträgen in der Anlage G

Der Rechnungshof hat 217 Steuerfälle untersucht, bei denen die Steuerpflichtigen Beträge in dem Datenfeld "Summe der Höchstbeträge nach § 35 EStG aus Unterbeteiligungen" in der Anlage G der Steuererklärung eingetragen hatten. In 40 dieser Fälle war dieses Datenfeld zu Unrecht genutzt worden. Auch hier hatten die Finanzämter keine Korrekturen vorgenommen. Dadurch war die Einkommensteuer um mehr als 1,4 Mio. € zu niedrig festgesetzt worden. Die Beträge konnten fast vollständig nacherhoben werden. In einem Fall hätte eine um 108.000 € höhere Ermäßigung gewährt werden müssen.

Häufig hatten die Steuerpflichtigen die Werte zusätzlich noch in andere Datenfelder eingetragen. Deshalb war die Steuerermäßigung in doppelter Höhe gewährt worden. Außerdem wiesen einige Veranlagungen Erfassungsfehler auf. Beispielsweise hatte das Finanzamt in einem Fall, in dem auch Cent-Beträge angegeben worden waren, einen fünfstelligen Betrag statt eines dreistelligen übernommen. Dadurch wurde die Einkommensteuer um 64.000 € zu niedrig festgesetzt.

Mittlerweile hat die Steuerverwaltung das problematische Datenfeld gestrichen.

2.2.2 Negative Einkünfte aus Beteiligungen

Der Rechnungshof hat außerdem geprüft, ob die Finanzämter auch Gewerbesteuer aus Beteiligungen in die Steuerermäßigung einbezogen hatten, obwohl die Einkünfte aus dieser Beteiligung negativ waren. Derartige Fallgestaltungen kann die Steuerverwaltung maschinell nicht ermitteln.

Der Rechnungshof hat in drei beispielhaften Fällen mit Verlustanteilen, in denen die Steuerpflichtigen andere positive gewerbliche Einkünfte aus weiteren Quellen erzielten, aufgezeigt, dass die Einkommensteuer insgesamt um fast 380.000 € zu niedrig festgesetzt worden war. Aufgrund der finanziellen Auswirkungen von fehlerhaften Bearbeitungen in diesem Bereich sollten entsprechende Listen erstellt und

---

[3] Vgl. Beitrag Nr. 7 "Maschinelles Risikomanagement der Steuerverwaltung bei Einnahmenüberschussrechnungen" dieses Jahresberichts.

den Finanzämtern zur Überprüfung vorgelegt werden, sobald die technischen Voraussetzungen für eine maschinelle Auswertung gesellschafterbezogener Daten geschaffen sind.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, aktuell könnten nur die Daten auf Gesellschaftsebene ausgewertet werden, nicht aber die anteilig auf die einzelnen Gesellschafter entfallenden Beträge. Die Auswertung von gesellschafterbezogenen Gewinnanteilen in Verbindung mit Daten der Gesellschaft werde erst im Rahmen eines bundeseinheitlichen IT-Verfahrens möglich sein, dessen Realisierung vor 2016 eher unwahrscheinlich sei. Die Bediensteten der Arbeitsgebiete für Personengesellschaften seien im November 2013 bei Fortbildungsveranstaltungen auf dieses Thema nochmals hingewiesen worden. Die Bediensteten der Veranlagungsstellen würden 2014 nochmals sensibilisiert.

2.3 Mangelhafte Bearbeitung von Risikohinweisen

Den Schwierigkeiten bei der Umsetzung der neuen Rechtslage versuchte die Steuerverwaltung mit einer Ausweitung ihres maschinellen Risikomanagements zu begegnen. Durch Risikohinweise wurden den Bearbeitern in den Finanzämtern mögliche Fehlerquellen aufgezeigt. Dennoch waren die Fehlerquoten hoch. Die Finanzämter begründeten die Defizite mit mangelnder Sorgfalt durch Zeitdruck in dem Massenverfahren "Veranlagung".

Ein maschinelles Risikomanagement kann nur dann zu ordnungsgemäßen Ergebnissen führen, wenn die Bearbeiter die Risikohinweise beachten und entsprechende Folgerungen daraus ziehen.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, über eine maschinelle Dokumentation der Abarbeitung der Risikohinweise erhoffe sie sich für die Zukunft die vom Rechnungshof zu Recht angesprochene Verbesserung des Zusammenspiels von maschinellem Risikomanagement und personeller Bearbeitung. Mit einer Umsetzung dieses IT-Verfahrens sei allerdings nicht vor 2015 zu rechnen.

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 korrigieren,

b) zu den aufgezeigten Fehlerschwerpunkten Schulungsveranstaltungen für die Bediensteten der Finanzämter durchzuführen,

c) Fälle mit gewerblichen Verlusten aus einer Beteiligung aufzulisten und durch die Finanzämter überprüfen zu lassen, sobald die technischen Voraussetzungen für eine maschinelle Auswertung gesellschafterbezogener Daten geschaffen sind.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von Steuerveranlagungen zu berichten.

Nr. 9 Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) im Hochbau - Wirtschaftlichkeit der Pilotprojekte des Landes nicht nachgewiesen -

Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen der ÖPP-Variante und der Eigenrealisierung waren fehlerhaft und stellten keine geeignete Entscheidungsgrundlage dar. ÖPP-Varianten waren unwirtschaftlich oder es fehlte ein belastbarer Nachweis der Wirtschaftlichkeit. Hierzu trug bei, dass der Eigenrealisierung unzureichende Planungen und grobe Kostenschätzungen zugrunde gelegt wurden. Außerdem gingen die Wirtschaftlichkeitsvergleiche teilweise von unterschiedlichen planerischen und betrieblichen Voraussetzungen aus.

Die ÖPP-Eignungstests berücksichtigten allgemeine und projektspezifische Rahmenbedingungen nur unzureichend. Teilweise war der Raumbedarf noch nicht genehmigt und die Finanzierbarkeit nicht geklärt.

Verwaltungsintern vorhandener Sachverstand wurde bei den drei Pilotprojekten des Landes zu wenig genutzt, um den Umfang externer Beratungsleistungen in vertretbaren Grenzen zu halten. Arbeitsergebnisse der Berater waren fehlerbehaftet, nicht hinreichend objektiv und wurden nicht oder nur unzureichend geprüft.

Unzureichende Leistungsbeschreibungen führten zu Missverständnissen bei den Bietern, zur Aufhebung einer Ausschreibung und zu einem eingeschränkten Wettbewerb.

Die baufachliche Prüfung nach der Auswertung der Wettbewerbsergebnisse kam zu spät. Für notwendige Korrekturen der Bau- und Kostenplanung blieb kaum Spielraum.

1 Allgemeines

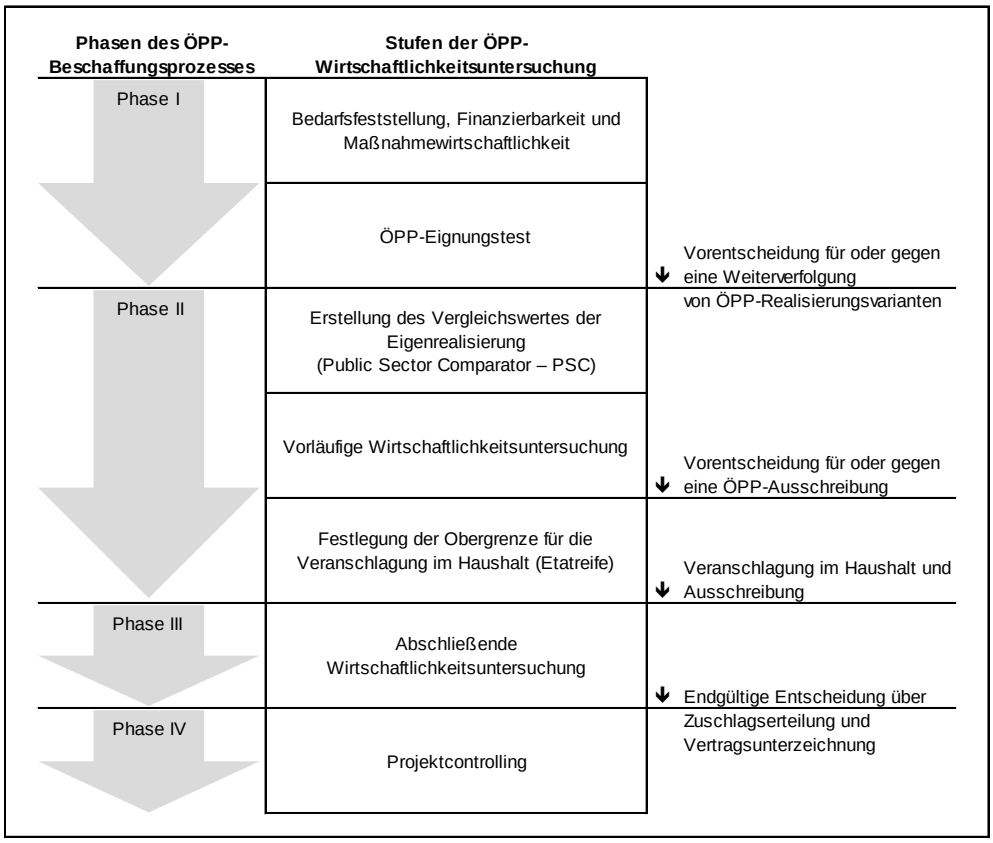
1.1 Zielsetzung und Verfahren Öffentlich Privater Partnerschaften

Seit einigen Jahren werden bundesweit Projekte der öffentlichen Hand in Form von Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP), auch als Public Private Partnership (PPP) bezeichnet, durchgeführt. Bei ÖPP-Maßnahmen handelt es sich um vertraglich geregelte und langfristig angelegte Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft. Sie umfassen die ganzheitliche Beauftragung Privater mit der Planung, der Finanzierung, dem Bau und dem Betrieb über einen Zeitraum von regelmäßig 20 bis 30 Jahren. Damit sollen Effizienzvorteile gegenüber der konventionellen Erbringung dieser Leistungen (Eigenrealisierung) erzielt und der Investitionsstau im Bereich der öffentlichen Infrastruktur abgebaut werden. Effizienzvorteile werden vor allem erwartet durch

- die wirtschaftliche Optimierung der Gesamtkosten über den "Lebenszyklus" der Bauwerke,
- die aufgabengerechte Risikoverteilung zwischen privaten und öffentlichen Partnern,
- die Einführung von Anreizstrukturen für wirtschaftliches Handeln und
- den Transfer von Wissen und Erfahrungen aus dem privaten Sektor.

Im Jahr 2006 wurde unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen im Auftrag der Finanzministerkonferenz der Leitfaden "Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten" (FMK-Leitfaden) erstellt[1]. Darin sind Abläufe von ÖPP-Beschaffungsprozessen und Mindeststandards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festgelegt. Diese sollen die Entscheidungsgrundlage bilden, ob ein Bauvorhaben konventionell oder als ÖPP-Projekt realisiert wird.

Der FMK-Leitfaden unterteilt das Verfahren zur Vorbereitung und Durchführung von ÖPP-Projekten in folgende vier Phasen:



Die Abbildung zeigt die einzelnen Phasen des ÖPP-Beschaffungsprozesses und die Stufen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

1.2 Gegenstand und Umfang der Prüfung durch den Rechnungshof

In den Jahren 2008 bis 2012 wurden in Rheinland-Pfalz folgende drei mit Zuwendungen geförderte kommunale Baumaßnahmen als ÖPP-Pilotprojekte des Landes vom Ministerium der Finanzen und dem PPP-Kompetenzzentrum der mittlerweile aufgelösten Projektentwicklungsgesellschaft des Landes (PER) begleitet:

- Sanierung und Erweiterung der Berufsbildenden Schule II Kaiserslautern,
- Generalsanierung Südbad Trier und
- Sanierung und Erweiterung der Jakob Frey-Sportanlage Heidesheim.

Mit den Pilotprojekten sollten Erfahrungen für kommunale und für landeseigene ÖPP-Projekte sowie auch für konventionelle Projekte gewonnen werden.

Die Stadt Kaiserslautern brach das ÖPP-Verfahren ab, nachdem der Rechnungshof festgestellt hatte, dass die ÖPP-Variante unwirtschaftlich war und weder ein

---

1 Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, 2006 (FMK-Leitfaden). Der FMK-Leitfaden ist nicht Teil der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO und wurde auch in Rheinland-Pfalz nicht als Verwaltungsvorschrift eingeführt.

genehmigter Raumbedarfsplan noch hinreichend aussagekräftige Planungen und Kostenermittlungen vorlagen.

Auf der Grundlage der Feststellungen zu den vorgenannten Pilotprojekten hat der Rechnungshof untersucht, ob die Anwendung des FMK-Leitfadens einen hinreichenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit gewährleistet und welche Mindestanforderungen an künftige ÖPP-Projekte gestellt werden müssen, die das Land durchführt oder fördert. In diese Untersuchungen hat er auch Prüfungserkenntnisse über den zunächst als ÖPP-Projekt des Landes vorgesehenen Neubau des Justizzentrums in Bad Kreuznach[2] und aus drei weiteren kommunalen Projekten einbezogen[3]. Die bei der Prüfung von ÖPP-Vorhaben getroffenen Feststellungen decken sich mit den Prüfungserkenntnissen anderer Rechnungshöfe und sind in einen gemeinsamen Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder eingeflossen[4].

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Einsatz von Beratern auf das Notwendige begrenzen und klar definieren

Die öffentlichen Auftraggeber setzten bei der Vorbereitung und Umsetzung der ÖPP-Projekte regelmäßig externe Berater ein. Hierzu hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Bei allen drei Pilotprojekten erbrachte dasselbe Unternehmen technische, wirtschaftliche und juristische Beratungsleistungen. Eine interessenunabhängige Beratung war nicht gewährleistet, da mit der Beauftragung Folgeaufträge in Aussicht gestellt wurden.

  Beispielsweise hatte die Stadt Trier für die Erstellung eines Eignungstests (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2 dieses Beitrags) und einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung drei Angebote eingeholt. Sie vergab den Auftrag zu einem unrealistisch niedrigen Angebotspreis von 7.500 €. Die Angebote der Mitbewerber waren um ein Vielfaches höher. In der Folgezeit vergab die Stadt Anschlussaufträge im Wert von mehr als 290.000 € für Beratungsleistungen zur Vorbereitung und Durchführung der ÖPP-Ausschreibung ohne Wettbewerb an den gleichen Berater. Von der Vergabe zusätzlicher Beratungsleistungen im Wert von 300.000 € für das Controlling während der Vertragslaufzeit sah die Stadt aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs ab. Diese Leistungen erbringt die Stadt nunmehr selbst.

- Verwaltungsinterner baufachlicher, juristischer und betriebswirtschaftlicher Sachverstand wurde zu wenig genutzt.
- Die Beratungsleistungen und die Schnittstellen zu Bauherren-, Architekten-, Ingenieur- und Projektsteuerungsleistungen waren nicht hinreichend klar definiert.
- Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Berater waren zum Teil fehlerhaft und boten weite Interpretationsspielräume.
- Die gebotene Prüfung und Überwachung der Arbeitsergebnisse der Berater durch die kommunalen Verwaltungen unterblieb weitgehend.

---

2 Vgl. Beitrag Nr. 17 "Neubau des Justizzentrums Bad Kreuznach" dieses Jahresberichts.

3 Neubau einer Kindertagesstätte in Gerolstein als ÖPP-Projekt (Fertigstellung September 2013); Neubau eines Kombibads in Idar-Oberstein und Neubau eines Stadthauses in Bad Kreuznach (bei diesen Projekten wurden ÖPP-Modelle zunächst in Erwägung gezogen, die Realisierung der Bauvorhaben aber wegen Problemen bei der Finanzierung oder ungeklärter Bedarfsfragen zurückgestellt).

4 "Gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten", Wiesbaden, 14. September 2011 (Landtagsvorlage 16/672).

Ein externer Berater kann der öffentlichen Hand die Verantwortung für wirtschaftliches Handeln nicht abnehmen. Auch wenn Aufgaben weitgehend auf Dritte delegiert werden, bleiben öffentliche Auftraggeber für die fachkundige und wirksame Überwachung der Leistungen ihrer Auftragnehmer verantwortlich.

Der Rechnungshof hat empfohlen, externe Berater nur mit solchen Leistungen zu beauftragen, die nicht verwaltungsintern gedeckt werden können, und die Beratungsleistungen eindeutig zu definieren.

Das Ministerium hat erklärt, es stimme diesen Anforderungen an den Einsatz von Beratern zu.

2.2 Weitere Anforderungen an Eignungstests erforderlich

Durch die Prüfung der Projekteignung soll festgestellt werden, ob ein ÖPP-Modell eine sinnvolle Variante zur konventionellen Realisierung darstellen kann und finanzierbar ist. Dazu hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Allgemeine und projektspezifische Rahmenbedingungen wurden bei allen Eignungstests nicht hinreichend berücksichtigt. Hierzu gehört die Prüfung der Notwendigkeit des Vorhabens, des quantitativen und qualitativen Bedarfs sowie der Haushaltsverträglichkeit hinsichtlich der Investitions- und Folgekosten.
- Die in Zuwendungsverfahren vorgesehene Beratung durch die für die baufachliche Prüfung zuständige staatliche Bauverwaltung in der Phase der Grundlagenermittlung (Klärung von Standortfragen, Erstellung eines Raumprogramms unter Berücksichtigung des Stellenplans) und beim Eignungstest erfolgte nicht[5] (vgl. hierzu Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses Beitrags).

  Beispielsweise hatte die Stadt Kaiserslautern den Raumbedarfsplan für die Erweiterung der Berufsbildenden Schule auch in der Phase II des ÖPP-Verfahrens noch nicht der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt. Aufgrund deren nachträglicher Prüfung war die vorgesehene Nutzfläche um 700 m^2 mit entsprechenden Auswirkungen auf den Neubaubedarf sowie die Investitions- und Folgekosten zu reduzieren.
- ÖPP-Modelle wurden ohne hinreichende Prüfung der Eignung in Erwägung gezogen, weil die Finanzierung der Maßnahmen bei konventioneller Realisierung nicht gesichert war oder weil die kommunalen Gebietskörperschaften erwarteten, dass die Aufsichtsbehörde die Genehmigung der Kreditaufnahme im Fall einer konventionellen Finanzierung versagen würde.

  Im Falle der Jakob Frey-Sportanlage in Heidesheim wurde die Maßnahme mit Blick auf die erhofften Vorteile von ÖPP bei den Investitionskosten und der Finanzierung, die letztlich ausblieben, ausgeweitet. So hatte die Gemeinde die Investitionskosten für die Sanierung der Sportanlage 2003 noch auf 0,5 Mio. € geschätzt. Vorgesehen war ursprünglich der Bau eines Kunstrasenplatzes und einer Kunststofflaufbahn. Die Finanzierbarkeit der Maßnahme blieb zunächst ungeklärt. Bis 2008 wurde noch ein Kleinspielfeld eingeplant, das einen Anstieg der Investitionskosten auf 1 Mio. € erwarten ließ. Auch in der Absicht, die Sportanlage als ÖPP-Pilotprojekt des Landes zu realisieren, sagte das Land 2008 eine Förderung von 0,4 Mio. € als Festbetragsfinanzierung zu. Der Landkreis Mainz-Bingen stellte Fördermittel von 10 % der zuwendungsfähigen Investitionskosten als Anteilsfinanzierung bereit. In dem Haushaltsplan 2009 der Gemeinde waren für die Maßnahme Ausgaben von 1,6 Mio. € veranschlagt. Aufgrund eines zusätzlichen Grunderwerbs für den Bau einer Werferanlage, zusätzlicher Tiefbauarbeiten und Planungsänderungen stiegen die Investitionskosten schließlich auf 2,1 Mio. €.

---

[5] Baufachliche Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen - ZBau - (Teil I/Anlage 1 zu § 44 VV-LHO).

- Das von den externen Beratern vorgeschlagene ÖPP-Finanzierungsmodell mit Forfaitierung[6] war nicht wirtschaftlicher als eine konventionelle Finanzierung. Gegenüber Kommunalkreditkonditionen erhöhte Zinssätze hätten bei ÖPP höhere Finanzierungskosten nach sich gezogen. Dies bestätigen auch Prüfungserkenntnisse anderer Rechnungshöfe[4]. Zudem führt das Finanzierungsmodell der Forfaitierung zur Verschiebung der Risiken auf die öffentliche Hand.

Bei ÖPP-Projekten treten andere laufende Ausgaben an die Stelle von Zins- und Tilgungsleistungen, die künftige Haushalte in ähnlicher Weise belasten. Im Gegensatz zu konventionell finanzierten Projekten führen Investitionen bei ÖPP-Modellen nicht sofort in voller Höhe zu kassenwirksamen Ausgaben, sondern der öffentliche Auftraggeber kann seine Zahlungen an den privaten Partner über die Vertragslaufzeit gleichmäßig verteilen. ÖPP-Projekte dürfen daher nicht als Finanzierungsmodell genutzt werden, um eine notwendige Haushaltskonsolidierung zu umgehen und finanzielle Belastungen in die Zukunft zu verschieben. Nur nachgewiesene und haushaltswirksame Effizienzgewinne können zur Haushaltsentlastung beitragen. Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten[7].

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof angeregt, allgemeine und projektspezifische Rahmenbedingungen bei den Eignungstests zu berücksichtigen, Wirtschaftlichkeitsvorteile für die einzelnen Phasen der Realisierung zu ermitteln und die für die baufachliche Prüfung zuständige staatliche Bauverwaltung frühzeitig in das Verfahren einzubeziehen.

Das Ministerium hat den empfohlenen Anforderungen an Eignungstests zugestimmt.

2.3 Festlegung einer Kostenobergrenze erforderlich

Einem ÖPP-Verfahren sollte nur dann Vorrang eingeräumt werden, wenn es über den gesamten "Lebenszyklus" eines Projekts wirtschaftlicher als eine Eigenrealisierung ist. Dies setzt einen entsprechenden belastbaren Nachweis der Wirtschaftlichkeit voraus. Dazu wurde Folgendes festgestellt:

- Die Ermittlungen der Lebenszykluskosten[8] bei den Pilotprojekten und bei dem nicht realisierten ÖPP-Projekt des Landes waren fehlerhaft. Sie enthielten neben Rechenfehlern auch überhöhte Ansätze für verschiedene Leistungen.
- Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen der ÖPP-Variante und der Eigenrealisierung waren als Entscheidungsgrundlage nicht geeignet. Den Vergleichen lagen für die Eigenrealisierung unzureichende Vorentwurfs- oder Skizzenplanungen und grobe Kostenschätzungen zugrunde. Die Planungskonzepte waren nicht hinreichend optimiert und zum Teil unwirtschaftlich.

  Die z. B. für Instandhaltung, Reinigung, Wartung und den Energieverbrauch angesetzten Kosten der Eigenrealisierung beruhten nicht auf objektspezifischen Ermittlungen, sondern auf statistischen Werten oder den Daten älterer

---

6 Ankauf von Forderungen unter Verzicht auf einen Rückgriff gegen den Verkäufer bei Zahlungsausfall des Schuldners (Einredeverzicht).

7 Vgl. auch Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 3. und 4. Mai 2006 in München zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP), abgedruckt in Engels - Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, VIII/2.16.

8 Die in den Wirtschaftlichkeitsvergleichen aufgeführten Lebenszykluskosten umfassten nicht die in dem Zeitraum von der Planung bis zur Verwertung der Bauwerke, sondern nur die während der Laufzeit der ÖPP-Verträge anfallenden Nutzungskosten. Der Lebenszyklus eines Bauwerks ist jedoch in der Regel wesentlich länger als 20 bis 30 Jahre. Erfahrungsgemäß fallen nach diesem Zeitraum hohe Aufwendungen für die Instandsetzung und Modernisierung von Bauwerken an.

Baumaßnahmen. Dagegen wurden der ÖPP-Variante aktuellere und teilweise höherwertige Standards zugrunde gelegt.

- Spezifische, messbare und zeitlich konkretisierte Ziele für den Bau und Betrieb fehlten bei den Planungen.
- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gingen bei der ÖPP-Variante und der Eigenrealisierung teilweise von unterschiedlichen planerischen und betrieblichen Voraussetzungen aus.

  Beispielsweise wurden im Falle der Generalsanierung des Südbads Trier bei dem Wirtschaftlichkeitsvergleich die Ansätze für Betriebskosten für die Eigenrealisierung nicht angepasst, obwohl für das ÖPP-Verfahren die vorgesehene Wasserfläche und die Zahl der Betriebstage des Freibads verringert worden waren. Die Folge war, dass für die Eigenrealisierung um 0,8 Mio. € zu hohe Betriebskosten einkalkuliert wurden. Die vom Rechnungshof korrigierte Wirtschaftlichkeitsberechnung ergab für die Eigenrealisierung auch bei Annahme hoher Risikozuschläge Gesamtkosten von 25 Mio. €. Im Vergleich dazu wird die ÖPP-Maßnahme über die 25-jährige Vertragslaufzeit zu vermeidbaren Mehrbelastungen des städtischen Haushalts von voraussichtlich 5 Mio. € führen[9].

Der Rechnungshof hat empfohlen, als Maßstab für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit verschiedener Realisierungsvarianten eine Kostenobergrenze nach objektiven Kriterien zu ermitteln. Dies setzt im Regelfall eine wirtschaftlich optimierte Entwurfsplanung voraus. Je spezieller das Gebäude, desto detaillierter sind die Anforderungen an die Planung. Die Beeinflussbarkeit der Lebenszykluskosten ist in den frühen Planungsphasen (Vorentwurfs- und Entwurfsplanung) am höchsten. Mit zunehmender Planungstiefe sind die Lebenszykluskosten zu präzisieren. Wird auf diesen Grundlagen eine Kostenobergrenze festgelegt, erübrigt sich der in dem FMK-Leitfaden vorgesehene vorläufige Wirtschaftlichkeitsvergleich. Die Wirtschaftlichkeit einer ÖPP-Maßnahme ist nachgewiesen, wenn die Kostenobergrenze nicht überschritten wird.

Das Ministerium hat erklärt, es sei damit einverstanden, die Methodik des FMK-Leitfadens zu modifizieren. Es sei zu begrüßen, dass der Rechnungshof den Lebenszyklusansatz verstärkt beachtet sehen möchte. Das Ziel, dem Optimum so nahe wie möglich zu kommen, dürfe weder bei ÖPP noch bei Eigenbau aus den Augen verloren werden. Mit den Vorarbeiten, einen hinreichenden Datenbestand von konventionellen und ÖPP-Projekten aufzubauen, um Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf eine belastbare Grundlage zu stellen, sei bereits begonnen worden. Die vor einer ÖPP-Ausschreibung zu erarbeitende Planungstiefe solle nach den Umständen des Einzelfalls im Einvernehmen mit der Bauverwaltung festgelegt werden. Vor dem Start einer ÖPP-Ausschreibung solle auf Basis einer Entwurfsplanung noch einmal geprüft werden, ob eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür gesehen werde, dass die ermittelte Kostenobergrenze von ÖPP nicht überschritten werde.

2.4 Baufachliche Prüfung intensivieren

Bei Zuwendungen des Landes für Baumaßnahmen Dritter ist die fachlich zuständige staatliche Bauverwaltung durch die jeweilige Bewilligungsbehörde zu beteiligen. Die Bauverwaltung hat die Aufgaben, bei der Vorbereitung des Zuwendungsantrags mitzuwirken, bei der Aufstellung der Bauunterlagen zu beraten, deren Umfang festzulegen und die Bauunterlagen, die Bauausführung und den Verwendungsnachweis zu prüfen[5]. Insbesondere größere Vorhaben sind bereits im Vorstadium der Planung mit der Bauverwaltung zu erörtern. Dadurch sollen eine wirtschaftliche Bauausführung und Verwendung der Fördermittel des Landes sichergestellt werden. Hierzu hat der Rechnungshof festgestellt:

---

[9] Vgl. Kommunalbericht 2012, Tz. 6, Teilziffer 6.4 (Drucksache 16/1250).

- Eine Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung bei der Vorbereitung und Planung der ÖPP-Projekte unterblieb. Eine Unterstützung und Beratung des Zuwendungsempfängers schon bei der Projektvorbereitung, der Bedarfsfestlegung und der Antragstellung erfolgte auch nicht durch das PPP-Kompetenzzentrum des Landes.
- Die staatliche Bauverwaltung führte die baufachliche Prüfung zu spät, d. h. erst nach der Ausschreibung der Maßnahme als ÖPP-Projekt und der Auswertung der Wettbewerbsergebnisse, durch. Damit bestand kaum Spielraum für notwendige Korrekturen der Bau- und Kostenplanung. Auch lag ein objektiver Vergleichsmaßstab zur Beurteilung der Ausschreibungsergebnisse und der Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Finanzierungsalternativen nicht vor.

Das Ministerium hat erklärt, die Bauverwaltung solle bereits im Vorfeld der Antragstellung und zu den wichtigen Meilensteinterminen im Verfahrensverlauf (Wirtschaftlichkeitsprognose einschließlich ÖPP-Eignungsprüfung, Ausschreibungsunterlagen, Ergebnis der Angebote) einbezogen werden.

Zu den Empfehlungen des Rechnungshofs, ergänzende Hinweise zum Zuwendungsverfahren bei alternativen Beschaffungsmodellen vorzusehen, hat sich das Ministerium nicht näher geäußert.

2.5 Unklare Leistungsbeschreibungen und Wettbewerbseinschränkungen

Eine eindeutige, vollständige und erschöpfende Leistungsbeschreibung ist für die Planungs- und Bauleistungen, die Finanzierung sowie für weitere Dienstleistungen in der Betriebsphase von Bedeutung. Dadurch können Missverständnisse und Interpretationsspielräume vermieden werden und die Vergleichbarkeit der Angebote ist in der Regel gewährleistet. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Die Festlegung von qualitativen Anforderungen an den Bau und den Betrieb in Form outputorientierter Leistungsbeschreibungen (funktionale Leistungsbeschreibungen) ohne eine zugrundeliegende Entwurfsplanung war problematisch. Sie führte zu Missverständnissen bei den Bietern. Insbesondere war nicht sichergestellt, dass Bieter ihre Preise sicher und ohne überhöhte Sicherheitszuschläge kalkulierten, die Angebote vergleichbar waren und ein fairer Wettbewerb stattfand.
- Zum Teil führte die unklare Beschreibung von Leistungen dazu, dass Auftragnehmern ungewöhnliche Wagnisse aufgebürdet wurden oder Interpretationsspielräume in Bezug auf die vertraglichen Leistungspflichten entstanden. Die Folge war, dass die Vorteile des Wettbewerbs nicht mehr genutzt werden konnten. Hierzu zwei Beispiele:
    - Die unklare Leistungsbeschreibung der Stadt Trier führte dazu, dass von mehr als zehn Firmen, die ihr Interesse an Planungs-, Bau- und Betriebsleistungen im Zusammenhang mit der Generalsanierung des Südbades bekundet hatten, nur ein Bieter ein Angebot abgab. Dieses war unwirtschaftlich und überstieg den Vergleichswert der Eigenrealisierung erheblich. Gleichwohl wurde die Ausschreibung nicht aufgehoben. In den anschließenden Verhandlungen, die sich über ein halbes Jahr hinzogen und einen erheblichen Beratungsaufwand verursachten, mussten zahlreiche Fragen zu den ausgeschriebenen Leistungen geklärt werden. Die Vergleichbarkeit des Angebots mit der Kostenschätzung für die Eigenrealisierung war aufgrund unklar definierter oder unterschiedlicher Leistungen nicht gewährleistet. Ein sachgerechter Wirtschaftlichkeitsvergleich war daher nicht möglich. Unklare Leistungsbeschreibungen bergen die Gefahr, dass bei Vorlage mehrerer Angebote eine ordnungsgemäße Wertung aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit verhindert oder zumindest erheblich erschwert wird.

- Die unzureichende Planung und Leistungsbeschreibung der Gemeinde Heidesheim für die Sanierung und Erweiterung der Sportanlage führte zur Aufhebung der Ausschreibung. Keines der drei eingegangenen Angebote war wertbar. Durch die nachfolgende beschränkte Ausschreibung unter drei Bietern verzögerte sich die Baumaßnahme. Nachdem ein Angebot ausgeschlossen worden war und ein weiterer Bieter sein Angebot zurückgezogen hatte, verblieb auch hier nur noch ein Angebot in der Wertung.

- Die Bildung von Losen für einzelne Leistungskomponenten, wie z. B. Instandhaltung, Gebäudereinigung, Pflege der Außenanlagen, Energielieferungen und Energiemanagement, sahen die Leistungsbeschreibungen nicht vor. Bei unwirtschaftlichen Angeboten für einzelne Teilleistungen war es nicht möglich, diese von der Vergabe auszunehmen.

- Optionen zur Begrenzung der Vertragslaufzeit einzelner Leistungskomponenten waren nach den Leistungsbeschreibungen und den geschlossenen Verträgen nicht vorgesehen. Damit werden die Leistungen über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren dem Wettbewerb entzogen. Außerdem ist nicht sichergestellt, dass die Auftraggeber an Innovationen und Veränderungen, die während der Vertragslaufzeit eintreten, partizipieren können. Erweisen sich einzelne Leistungskomponenten im Lauf der Zeit als unwirtschaftlich, können vom Auftraggeber geforderte Vertragsänderungen Schadenersatzansprüche des Auftragnehmers auslösen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es stimme der Empfehlung zu, auch bei funktionalen oder outputorientierten Leistungsbeschreibungen qualitative Mindestanforderungen für Bau und Betrieb zu definieren und nach Möglichkeit messbar zu beschreiben. Der PPP-Leistungsumfang solle möglichst einzelfallbezogen festgelegt werden, in jedem Fall aber den Kernbereich von Planungs-, Bau- und Instandhaltungsleistungen umfassen. Zur Frage der Begrenzung der Vertragslaufzeit einzelner Leistungskomponenten hat sich das Ministerium nicht geäußert.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, in jedem Einzelfall zu prüfen, welche Leistungskomponenten gemeinsam mit den Bauleistungen ausgeschrieben werden sollen. Für Instandhaltungsleistungen sollten langfristige vertragliche Bindungen nur dann vorgesehen werden, wenn zuvor ein wirtschaftliches Instandhaltungskonzept erstellt wurde und dessen Finanzierung auf Dauer sichergestellt ist.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) den Umfang von Beratungsleistungen durch Nutzung des auf Bauherrenseite vorhandenen Sachverstands auf das Notwendige zu beschränken,

b) darauf hinzuwirken, dass

   - notwendige Beratungsleistungen klar definiert, dem Wettbewerb unterstellt und die Arbeitsergebnisse sorgfältig geprüft werden,
   - der Kostenobergrenze und der funktionalen Leistungsbeschreibung einheitliche, hinreichend konkrete und nach Möglichkeit messbare Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden,
   - Eignungstests und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen regelmäßig in die baufachliche Prüfung einbezogen werden,

c) allgemeine und projektspezifische Rahmenbedingungen in den ÖPP-Eignungstest einzubeziehen und dabei die Wirtschaftlichkeitsvorteile für die einzelnen Phasen der Realisierung zu untersuchen,

d) die staatliche Bauverwaltung frühzeitig in den Verfahrensverlauf einzubeziehen,

e) festzulegen, dass als Maßstab für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit verschiedener Varianten eine Kostenobergrenze auf der Grundlage einer wirtschaftlich optimierten Entwurfsplanung sowie einer hinreichend genauen Berechnung der Bau- und Nutzungskosten bestimmt wird.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) ergänzende Hinweise zum Zuwendungsverfahren bei alternativen Beschaffungsmodellen in Einklang mit dem Regelverfahren vorzusehen,

b) darauf hinzuwirken, dass

- Optionen zur Begrenzung der Vertragslaufzeit einzelner Leistungskomponenten in ÖPP-Verträgen vorgesehen werden,
- durch die Bildung von Losen unwirtschaftliche Teilleistungen von der Vergabe ausgenommen werden können.

Nr. 10 Stiftung Villa Musica und ihre Beteiligungen an der Schloss Engers Betriebs-GmbH und der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH - Gründung und wirtschaftliche Aktivitäten der Gesellschaften ohne Kontrolle? -

Für die Stiftungen des Landes war keine zentrale Beteiligungsverwaltung eingerichtet. Dies trug dazu bei, dass Betriebsgründungen sowie Kapitalerhöhungen weitgehend ohne staatliche Kontrolle vorgenommen und haushaltsrechtliche Vorschriften nicht beachtet wurden.

Wirtschaftliche Aktivitäten der Beteiligungsgesellschaften standen mit dem Stiftungszweck überwiegend nicht im Einklang. Außerdem bergen sie erhebliche finanzielle Risiken für das Stiftungsvermögen.

Leistungen innerhalb des "Konzerns Stiftung" wurden nicht immer ordnungsgemäß abgerechnet und transparent ausgewiesen.

Die Schloss Engers Betriebs-GmbH nutzte die Vorteile des Wettbewerbs nicht. Sie vergab ohne vorherige Ausschreibung Aufträge zum Bau eines Hotels und zur Beschaffung von Einrichtungsgegenständen im Wert von insgesamt mehr als 1,3 Mio. €.

Stiftungsinterne Regelungen zu den Befugnissen des Vorstandsvorsitzenden bei der Vertretung der Stiftung fehlten. Die Zusammensetzung der Beiräte gewährleistete keine unabhängige Überwachung der Geschäftsführung der Gesellschaften.

1 Allgemeines

Die Landesregierung errichtete 1986 die Stiftung Villa Musica als rechtsfähige Einrichtung des öffentlichen Rechts[1]. Ihr Zweck ist die Förderung der Musik, insbesondere durch Aus-, Fort- und Weiterbildung junger Musiker, Veranstaltungen und Konzerte sowie Unterstützung von Musikern. Sie fördert kulturelle Maßnahmen sowie Einrichtungen und pflegt internationale Beziehungen.

Die Stiftung ist in Mainz und in dem stiftungseigenen Schloss Engers in Neuwied untergebracht. Die Aufsicht obliegt dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur.

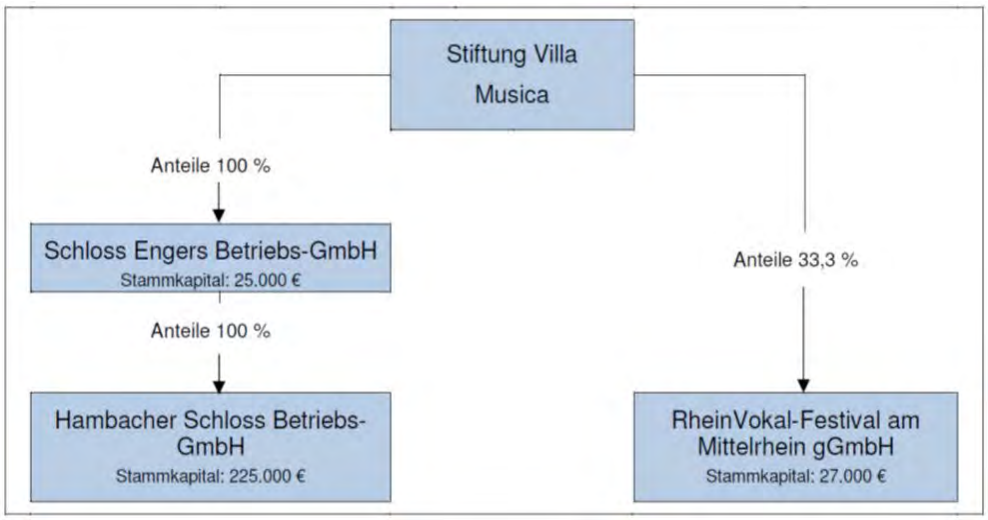
Organe der Stiftung sind der Vorstand und das Kuratorium. Der Vorstand verwaltet die Stiftung, soweit nicht das Kuratorium zuständig ist. Er hat zur Erfüllung seiner Aufgaben einen Geschäftsführer bestellt.

---

[1] Stiftungsurkunde vom 11. November 1986 (Staatsanzeiger 1986 Nr. 46 S. 1219), zuletzt geändert am 9. Oktober 2000 (Staatsanzeiger 2000 Nr. 39 S. 1929).

Die Stiftung ist, wie das nachfolgende Diagramm zeigt, unmittelbar oder mittelbar an folgenden drei Gesellschaften beteiligt:

Stiftung Villa Musica und ihre Beteiligungen



In dem Diagramm sind die Gesellschaften, an denen die Stiftung Villa Musica beteiligt ist, abgebildet.

- Schloss Engers Betriebs-GmbH

  Die Stiftung gründete 2000 die Schloss Engers Betriebs-GmbH mit Sitz in Neuwied und stellte ein Stammkapital von 25.000 € zur Verfügung. Gegenstand der Gesellschaft ist der Betrieb einer Gastronomie im Schloss Engers, die Vermietung und Verpachtung von Räumen und Einrichtungsgegenständen sowie die Durchführung von Konzertveranstaltungen[2].

- Hambacher Schloss Betriebs-GmbH

  Die Schloss Engers Betriebs-GmbH gründete 2008 die Hambacher Schloss Betriebs-GmbH mit Sitz in Neustadt an der Weinstraße - Hambach und stattete das Unternehmen mit einem Stammkapital von 225.000 €[3] aus. Gegenstand des Unternehmens ist der Betrieb einer Gastronomie im Hambacher Schloss, die Vermietung und Verpachtung von Räumen und Einrichtungsgegenständen, die Durchführung von Konzertveranstaltungen und sonstigen Veranstaltungen sowie der Verkauf von Souvenirartikeln[4].

- RheinVokal-Festival am Mittelrhein gGmbH

  Die RheinVokal-Festival am Mittelrhein gGmbH wurde 2004 von dem Südwestrundfunk, der Stiftung Villa Musica und dem Verein zur Förderung der Veranstaltungsreihe RheinVokal e. V. errichtet. Das Unternehmen verfügt über ein Stammkapital von 27.000 €, das von den drei Gesellschaftern zu gleichen Teilen übernommen wurde. Gesellschaftszweck ist die Förderung von Kunst und Kultur durch Planung und Durchführung eines jährlichen Festivals für klassische Musik[5].

Der Rechnungshof hat die Betätigung der Villa Musica bei der Schloss Engers Betriebs-GmbH und der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH und stichprobenartig die Wirtschaftsführung der beiden Gesellschaften geprüft. Die Betätigung bei der RheinVokal-Festival am Mittelrhein gGmbH war nicht Gegenstand der Prüfung.

---

2 Gesellschaftsvertrag vom 20. Juni 2000, zuletzt geändert am 29. Januar 2008.

3 Zum 1. Juni 2011 war das Stammkapital von 25.000 € auf 225.000 € erhöht worden.

4 Gesellschaftsvertrag aus dem Jahr 2008. Der Vertrag wurde in der Folgezeit teilweise geändert.

5 Gesellschaftsvertrag vom 15. September 2004.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Wer trägt die Verantwortung? Beteiligungsverwaltung fehlt!

Für Beteiligungen des Landes Rheinland-Pfalz ist eine Beteiligungsverwaltung in dualer Form eingerichtet. Danach obliegen die fachpolitische Steuerung und die Einhaltung haushaltswirtschaftlicher Vorgaben der Unternehmen den Fachressorts, denen der Gegenstand oder der Schwerpunkt der Aktivität des jeweiligen Unternehmens zuzurechnen ist. Das Ministerium der Finanzen überwacht die Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf den Haushalt und hat den Unterrichtungspflichten gegenüber Parlament und Rechnungshof nachzukommen. Außerdem unterliegen die Gründung von Unternehmen, die Beteiligung an Unternehmen und die Veränderung des Beteiligungsumfangs seiner Zustimmung. In diesem Zusammenhang prüft es beispielsweise auch, ob die Voraussetzungen für eine Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen erfüllt sind.

Eine vergleichbare Beteiligungsverwaltung, wie beim Ministerium der Finanzen, fehlte bisher für die Beteiligungen der Stiftungen. Dies trug dazu bei, dass die Stiftung Villa Musica Beteiligungen weitgehend ohne staatliche Überprüfung einging, haushaltsrechtliche Vorschriften nicht beachtet wurden und wirtschaftliche Tätigkeiten der Beteiligungsgesellschaften nicht im Einklang mit dem Stiftungszweck standen.

Das Ministerium der Finanzen hat sich in einem Schreiben an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur zur Frage der Zuständigkeit geäußert. Nach herrschender Meinung sei der sachliche Inhalt der maßgebenden Vorschriften[6] auf die Verhältnisse bei der juristischen Person des öffentlichen Rechts zu übertragen. An die Stelle der Organe des Landes träten die entsprechenden Organe der Institution. Für eine Mitwirkung des Ministeriums der Finanzen gebe es keine obligatorische Grundlage und der normierte Einwilligungsvorbehalt laufe ins Leere.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat mitgeteilt, es sei der Auffassung gewesen, dass die Unterrichtung über die Jahresrechnung, die Mitgliedschaft des Finanzministers im Kuratorium der Stiftung und die Prüfung der Jahresabschlüsse der beiden Gesellschaften durch Mitarbeiter der Beteiligungsabteilung des Ministeriums der Finanzen ausreichend seien, um den haushaltsrechtlichen Anforderungen an die Beteiligungsverwaltung zu entsprechen.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, es sei zwar über die beabsichtigte Gründung der Schloss Engers Betriebs-GmbH informiert, jedoch im weiteren Fortgang nicht mehr beteiligt worden. Hinsichtlich der Gründung der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH habe nach Aktenlage ebenfalls keine Unterrichtung stattgefunden. Allerdings sei es nicht "zuständiges Ministerium" im Sinne der Vorschriften über die Beteiligungsverwaltung[6]. Die Beurteilung der Zulässigkeit von Beteiligungen einer öffentlich-rechtlichen Stiftung an einem privatrechtlichen Unternehmen sei von Voraussetzungen abhängig, die nicht in die Kompetenz der Aufsichtsbehörde fallen würden.

Die Stiftung hat mitgeteilt, in Abstimmung mit den jeweiligen Fachressorts sei festgelegt worden, dass die Stiftung bei entsprechender Anwendung der maßgebenden haushaltsrechtlichen Vorschriften hinsichtlich ihrer Beteiligungen zuständige Stelle für das künftige Verfahren bei der Beteiligungsverwaltung sei. Wie sie mit der Umsetzung der Beteiligungsverwaltung und der Begleitung durch den Rechnungshof für die bereits bestehenden Beteiligungen umgehen solle, werde mit den betroffenen Ministerien abgestimmt.

---

[6] § 105 in Verbindung mit §§ 65 ff. Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Einrichtung von jeweils separaten Beteiligungsverwaltungen bei den Stiftungen des Landes nicht zweckmäßig ist. Dadurch kann eine Verwaltung der Beteiligungen nach einheitlichen Kriterien nicht sichergestellt werden. Außerdem werden Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen erschwert. Der Rechnungshof empfiehlt, beim Land eine zentrale Beteiligungsverwaltung vorzusehen. So hat das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur im Rahmen seiner Stiftungsaufsicht bereits darüber zu wachen, dass die Stiftungsorgane das Stiftungsvermögen dem Stiftungszweck entsprechend nutzen und das Stiftungsvermögen als materielle Grundlage der Stiftung erhalten[7]. Dazu gehört auch zu überwachen, dass sich Beteiligungen nicht nachteilig auf den Erhalt des Stiftungskapitals auswirken und diese mit dem Stiftungszweck vereinbar sind. Die Aufgaben einer zentralen Verwaltung der Beteiligungen der Stiftungen könnten im Hinblick auf die Verwaltung der Landesbeteiligungen auch vom Ministerium der Finanzen erledigt werden.

2.2 Haushaltsrechtliche Vorgaben nicht beachtet

Für Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, und somit auch für die Stiftung Villa Musica gelten die §§ 106 bis 110 LHO und die §§ 1 bis 87 LHO sind entsprechend anzuwenden[8]. Den Vorgaben dieser Bestimmungen wurde nicht immer hinreichend Rechnung getragen. Beispiele:

- In den Gesellschaftsverträgen waren dem Rechnungshof nicht die gebotenen Prüfungsbefugnisse bei den Beteiligungsunternehmen, wie unmittelbare Unterrichtung und Einsichtnahme in Bücher und Schriften zur Klärung von Fragen, eingeräumt worden[9].
- Es war nicht sichergestellt worden, dass Jahresabschlüsse und Lageberichte der Beteiligungsunternehmen der Stiftung in entsprechender Anwendung der Bestimmungen des dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden.
- Von den Gesellschaften war keine erweiterte Abschlussprüfung - also unter Einbeziehung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung sowie der wirtschaftlichen Verhältnisse - und Berichterstattung darüber verlangt worden. Auch war bei der Wahl oder Bestellung der Prüfer nicht das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herbeigeführt worden.
- Dem Rechnungshof wurden die Unterlagen der Gesellschaften zum Jahresabschluss und Berichte sowie das Ergebnis der vorgenommenen Prüfungen nicht mitgeteilt.

Die Stiftung hat erklärt, die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften solle künftig sichergestellt werden. Die Anforderungen an die Jahresabschlussprüfungen sollten in den Gesellschaftsverträgen beider GmbHs verankert werden. Seitens der Schloss Engers Betriebs-GmbH sei vorgesehen, dass bereits im Vorgriff der Jahresabschluss 2012 nach den Vorschriften für große Kapitalgesellschaften sowie die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und die wirtschaftlichen Verhältnisse geprüft würden. Dem Rechnungshof würden bei beiden GmbHs gesellschaftsvertraglich die angesprochenen Prüfungsbefugnisse eingeräumt.

---

7 Vgl. Backert in Werner, Olaf - Sänger, Ingo (Hrsg). Die Stiftung. Recht, Steuern, Wirtschaft. Berlin 2008. Rn. 1258 ff.

8 § 105 LHO.

9 Ungeachtet der fehlenden Bestimmung in den Gesellschaftsverträgen waren dem Rechnungshof durch Festlegungen der Gesellschafterversammlungen "auf freiwilliger Basis" die Rechte zur Prüfung eingeräumt worden.

2.3 Wirtschaftliche Aktivitäten ohne Bezug zum Stiftungszweck

Die Stiftung hat die Gesellschaftsgründungen damit erklärt, dass sie sich der Mithilfe anderer Einrichtungen zur Erledigung der Aufgaben bedienen könne. Allerdings standen wirtschaftliche Aktivitäten der Gesellschaften mit dem Stiftungszweck überwiegend nicht im Einklang.

- Schloss Engers Betriebs-GmbH

  Die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft erstreckte sich zunächst auf den Betrieb eines Restaurants und die Vermietung von 17 Zimmern im Schloss Engers. In der Folgezeit weitete die Gesellschaft ihre Geschäftstätigkeit erheblich aus. Im Jahr 2004 pachtete sie ein Gästehaus mit weiteren 18 Zimmern und einem Konferenzraum auf die Dauer von 15 Jahren. Des Weiteren erwarb sie 2007 in Schlossnähe ein Anwesen und errichtete später nach Abriss des Gebäudes ein Hotel mit 15 Zimmern und Wellnessbereich, das 2010 eröffnet wurde. In demselben Jahr kaufte die Gesellschaft ein benachbartes Anwesen (ehemalige Weinstube mit Wohnung), auf dem Büro-, Lager- und Sozialräume, eine Hausmeisterwohnung sowie eine Hotelrezeption mit Durchbruch zum Hotel errichtet wurden oder noch werden.

  Bezogen auf den Stiftungszweck, insbesondere auf die Unterbringung und Versorgung der Stipendiaten sowie die Versorgung der Kursteilnehmer der Landesmusikakademie und die Konzertveranstaltungen, hätte der Betrieb mit 17 Zimmern, dem Restaurant und dem Konzertsaal in Schloss Engers ausgereicht. Ein sich aus dem Stiftungszweck ableitender Bedarf für die Ausweitung der Geschäftsfelder war nicht ersichtlich.

- Hambacher Schloss Betriebs-GmbH

  Die Übernahme der Gastronomie beim Hambacher Schloss durch Gründung einer Gesellschaft steht in keinem Zusammenhang zur Musikförderung der Stiftung. Der dortige Restaurant- und Veranstaltungsbetrieb kann unabhängig von der Stiftung organisiert werden.

Die Stiftung hat erklärt, die Schloss Engers Betriebs-GmbH leiste durch die Unterbringung von Künstlern, die Versorgung der Kursteilnehmer und das gastronomische Angebot bei Konzerten bedeutende Unterstützung. Im Bereich der Vermögensverwaltung würden durch die GmbH Mittel generiert, die für den Stiftungszweck eingesetzt würden. Hierzu zählten Pacht, Umsatzpacht, Zinszahlungen für Darlehen und eine Gewinnausschüttung. Auch durch die erzielten Synergieeffekte bei Energiekosten und Raumpflege trage die GmbH wesentlich dazu bei, dass sich die Stiftung das Schloss überhaupt leisten könne. Der wirtschaftliche Erfolg der GmbH sei Voraussetzung für den künstlerischen Zweckbetrieb der Stiftung. Erfahrungen in der Vergangenheit hätten gezeigt, dass es nicht realistisch sei, die Gastronomie- und Hotelleistungen von einem Dritten erbringen zu lassen. Die verfügbaren Hotelkapazitäten müssten auch weiterhin im Ganzen von der GmbH bewirtschaftet werden, weil sich nur alle Flächen gemeinsam wirtschaftlich nutzen ließen. Die koordinierte Organisation der Gastronomieleistungen in Engers und Hambach sowie der Hotelleistungen in Engers sei vorteilhaft für beide Gesellschaften.

Die Ausführungen der Stiftung vermögen nicht zu überzeugen. Mit der Ausweitung der Geschäftstätigkeit der Schloss Engers Betriebs-GmbH und der Gründung der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH wurde der Rahmen des Stiftungszwecks deutlich überschritten. Abgesehen davon wurde durch die wirtschaftlichen Tätigkeiten kein wesentliches Kapital für den Stiftungszweck generiert. Die Schloss Engers Betriebs-GmbH erzielte in den vergangenen Jahren nur geringe Jahresüberschüsse; die Gewinnausschüttungen zugunsten der Stiftung betrugen von 2003 bis 2011 durchschnittlich weniger als 1.400 € jährlich. Von den Umsatzerlösen 2010 entfielen weniger als 12 % auf den Stiftungszweck "Musikförderung". Bei der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH fielen seit ihrem Bestehen bis Ende 2011 insgesamt

Verluste von mehr als 140.000 € an. Im Übrigen wird auf die nachfolgend beschriebenen finanziellen Risiken für die Stiftung verwiesen.

Unabhängig hiervon sollte sichergestellt werden, dass die Stiftung in ihrem Bericht[10] an die Stiftungsaufsicht unmittelbare und mittelbare Unternehmensgründungen sowie vorhandene Beteiligungen darstellt und nachweist, dass die jeweiligen wirtschaftlichen Aktivitäten im Einklang mit dem Stiftungszweck stehen.

2.4 Finanzielle Risiken für die Stiftung

Aus den Beteiligungen ergeben sich finanzielle Risiken für die Stiftung Villa Musica. So wies die Bilanz der Schloss Engers Betriebs-GmbH Ende 2011 langfristige Verbindlichkeiten von 2,2 Mio. € aus. Diesen stand ein Anlagevermögen im Buchwert von 2,1 Mio. €, davon 1,7 Mio. € für die nur eingeschränkt verwertbare Hotelimmobilie, gegenüber. Zu den Verbindlichkeiten trugen Darlehensaufnahmen bei der Stiftung von 1,6 Mio. € zur Finanzierung des Hotelneubaus und des Erwerbs des benachbarten Anwesens bei.

Ferner nahm die Schloss Engers Betriebs-GmbH zur Vermeidung einer bilanziellen Überschuldung der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH einen Kredit von 0,4 Mio. € auf und setzte davon 0,2 Mio. € zur Aufstockung des Stammkapitals und 0,2 Mio. € als verzinsliches Darlehen zugunsten ihrer Tochtergesellschaft ein. Diese verwendete annähernd die Hälfte der Mittel zur Ablösung ihrer gegenüber dem Liquiditätspool des Landes bestehenden Verpflichtungen[11]. Mangels hinreichender Sicherheiten der Gesellschaften übernahm die Stiftung Hambacher Schloss eine Bürgschaft von mehr als 0,3 Mio. € für den Kredit der Schloss Engers Betriebs-GmbH.

Die Stiftung hat lediglich erklärt, "die Finanzlage der Gesellschaften wird weiterhin kritisch gewürdigt."

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass im Falle von Verlusten oder Insolvenz der Beteiligungsgesellschaften der Stiftung Villa Musica erhebliche finanzielle Belastungen insbesondere im Hinblick auf das in die Gesellschaften eingezahlte Stammkapital und die gewährten Darlehen drohen. Es besteht die Gefahr, dass sie ihre gesetzliche Verpflichtung, das Stiftungsvermögen möglichst ungeschmälert zu erhalten[12], nicht mehr erfüllen kann.

2.5 Leistungen nicht verursachungsgerecht abgerechnet, teilweise intransparent und unwirtschaftlich

Eine kritische Auseinandersetzung mit der Finanzlage der Beteiligungsgesellschaften erfordert auch, dass innerhalb des "Konzerns Stiftung" Leistungen möglichst verursachungsgerecht abgerechnet, Finanzströme transparent ausgewiesen und Möglichkeiten zur Vermeidung von Kosten genutzt werden. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

---

10 § 7 Abs. 4 Landesstiftungsgesetz (LStiftG) vom 19. Juli 2004 (GVBl. S. 385), BS 401-1.

11 Zur Finanzierung von Investitionen für die Aufnahme ihres Betriebs waren der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH aus dem Liquiditätspool des Landes Mittel zur Verfügung gestellt worden. Der Liquiditätspool schloss damals insgesamt mit einem negativen Saldo ab. Zur Deckung setzte das Land Kassenverstärkungskredite ein. Mithilfe des von der Schloss Engers Betriebs-GmbH zur Verfügung gestellten Darlehens nahm die Hambacher Schloss Betriebs-GmbH eine Umschuldung vor. Zu den haushaltsrechtlichen Bedenken des Rechnungshofs hinsichtlich der Finanzierung von Investitionen und der Deckung von negativen Salden des Liquiditätspools durch Kassenverstärkungskredite des Landes, vgl. Jahresbericht 2012, Nr. 19 - Entwicklung und Verwendung von Darlehen aus dem Liquiditätspool - (Drucksache 16/850), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs (Drucksache 16/1180 S. 29), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 17), Beschluss des Landtags vom 29. August 2012 (Plenarprotokoll 16/32 S. 1983).

12 § 7 Abs. 2 Satz 1 LStiftG.

- Die Stiftung schloss 2006 mit der Schloss Engers Betriebs-GmbH einen Vertrag über die Verpachtung von 17 Gästezimmern und des Restaurants im Schloss Engers. Als Pachtzins wurden 3 % des Nettoumsatzes festgelegt. In der Gastronomie- und Hotelleriebranche sind erheblich höhere Umsatzpachten üblich. So zahlte beispielsweise die Betriebsgesellschaft für das von dritter Seite gepachtete Gästehaus einen Festbetrag, der einer Pacht von durchschnittlich 29 % des Umsatzes entspricht.

  Auch war nicht belegt, dass die hälftige Aufteilung der anfallenden Nebenkosten wie für Gas, Strom, Wasser und Müll angemessen war. Die Betriebsgesellschaft nutzte etwa 60 % der Flächen von Schloss Engers. Ferner ist zu berücksichtigen, dass der Restaurant- und Hotelbetrieb der Betriebsgesellschaft im Vergleich zu den von der Stiftung genutzten Räumen höhere Nebenkosten verursachte.

  Außerdem enthielt der Pachtvertrag keine eindeutigen Regelungen über die Zuständigkeiten für bauliche Veränderungen, die Bauunterhaltung, die Schönheitsreparaturen sowie die Instandhaltung und den Ersatz von Einrichtungsgegenständen. Ein Inventarverzeichnis war dem Pachtvertrag nicht beigefügt.

- Die Vorteile des Wettbewerbs wurden von der Schloss Engers Betriebs-GmbH nicht genutzt. Die Gesellschaft schloss ohne vorherige Ausschreibung oder Einholung von schriftlichen Vergleichsangeboten mit einem Generalunternehmer einen Werkvertrag über den Bau eines Hotels (Auftragsvolumen: 1,2 Mio. € netto)[13]. Auch den Auftrag zur Beschaffung der Zimmereinrichtungen für das Hotel (Auftragsvolumen: 100.000 €) vergab sie freihändig.

- Plan- und Rechnungsunterlagen waren nicht immer übersichtlich. Beispielsweise ließen sich den Gewinn- und Verlustrechnungen der Schloss Engers Betriebs-GmbH lediglich für 2011 Zinsaufwendungen entnehmen; den Angaben der Stiftung zufolge fielen bei ihr von 2009 bis 2011 Zinserträge von fast 0,3 Mio. € aus Darlehensgewährungen an. Aufwendungen und Erträge im Zusammenhang mit der Zahlung des Pachtzinses und von Nebenkosten waren nicht den zutreffenden Zweckbestimmungen zugeordnet.

- Leistungsverrechnungen zwischen den beiden Gesellschaften waren nicht immer nachvollziehbar und teilweise unvollständig. Dies betraf insbesondere die Abrechnungen über Personalgestellungen, den Arbeitszeitaufwand des Geschäftsführers der Schloss Engers Betriebs-GmbH für die Hambacher Schloss Betriebs-GmbH in der Anlaufphase, die Übernahme von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit sowie die gemeinsamen Verwaltungskosten für Buchhaltung, Personalbearbeitung und Raumbewirtschaftung.

- Die Gesellschaftsverträge lassen neben Sitzungsentschädigungen auch die Zahlung von Vergütungen an Beiratsmitglieder zu. Letzteres ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht sachgerecht und steht mit einem sparsamen Umgang der Mittel nicht im Einklang.

- Die Anmietung eines Hauses in Hambach als Büro und Dienstsitz für leitende Angestellte und für Lagerzwecke durch die Hambacher Schloss Betriebs-GmbH war nicht wirtschaftlich. Mieterträgen von 11.000 € jährlich standen Aufwendungen von 26.000 € jährlich gegenüber.

Die Stiftung hat erklärt, die Höhe der für das Schloss Engers vereinbarten Pacht und die vertraglichen Formulierungen würden geprüft. Dies gelte auch für den Pachtzins des Gästehauses und die Nebenkostenregelung. Künftig solle verstärkt auf die entsprechende Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften über Zuwendungen geachtet werden. Die Geschäftsordnung der Stiftung solle um

---

[13] Im Laufe der Verhandlungen mit dem Generalunternehmer waren die Kosten bis zum Abschluss des Vertrags um 60 % pro Zimmer gestiegen. Von dem Generalunternehmer hatte die Gesellschaft bereits das Gästehaus gepachtet.

Regelungen über die Anwendung des öffentlichen Vergabewesens ergänzt werden. Die Beiräte der Beteiligungsgesellschaften hätten die zwischenzeitlich vorgelegten Einkaufs- bzw. Beschaffungsrichtlinien zur Kenntnis genommen. Den zuständigen Gremien solle künftig grundsätzlich umfassend über die Leistungsbeziehungen zwischen der Stiftung und der Schloss Engers Betriebs-GmbH berichtet werden. Eine Überprüfung der Leistungsbeziehungen zwischen den Beteiligungsgesellschaften sei vorgesehen. Bezüglich der Aufwandsentschädigungen werde in den Gesellschaftsverträgen eine entsprechende Änderung vorgenommen. Der Vertrag über die Anmietung eines Hauses in Hambach sei zum 31. Oktober 2013 gekündigt worden.

2.6 Interessenkonflikte vermeiden - Konkrete Regelungen treffen

Regelungen über Zuständigkeiten, Zusammensetzungen der Beiräte und zur Vermeidung von Interessenkonflikten sind verbesserungsbedürftig:

- Die Stiftungsurkunde und die Geschäftsordnung der Stiftung enthalten keine Bestimmungen darüber, zu welchen Geschäften der Vorsitzende des Stiftungsvorstands befugt ist oder einer Ermächtigung eines Stiftungsorgans bedarf. Entscheidungen über finanziell bedeutsame Angelegenheiten, wie z. B. Erwerb eines Grundstücks und Aufnahme eines Darlehens, sollten künftig nicht mehr von dem Vorsitzenden ohne entsprechende Ermächtigung getroffen werden.
- Mögliche Interessenkonflikte bei dem Abschluss von Verträgen der Schloss Engers Betriebs-GmbH waren nicht offengelegt worden.
- Nach den Hinweisen des Ministeriums der Finanzen für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Rheinland-Pfalz sollte bei Unternehmen, die nicht kraft Gesetzes einen Aufsichtsrat zu bilden haben, im Gesellschaftsvertrag ein gleichwertiges Überwachungsorgan vorgesehen werden. Die Schloss Engers Betriebs-GmbH richtete erst acht Jahre nach ihrer Gründung einen Beirat ein. Ihm sind die Zustimmung für bestimmte Rechtsgeschäfte, die Beschlussfassung über die Wirtschaftspläne und die abschließende Entscheidung über Belegungsfragen vorbehalten. Außerdem berät er die Geschäftsführung und legt die Jahresrechnung mit Stellungnahme der Gesellschafterversammlung vor.

  Vergleichbare Aufgaben erledigte der Beirat der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH.

  Die Beiräte beider Gesellschaften waren mit Bediensteten bzw. ehemaligen Bediensteten der Stiftung Villa Musica bzw. der Stiftung Hambacher Schloss besetzt:

  - Vorsitzender des Beirats der Schloss Engers Betriebs-GmbH war der ehemalige Geschäftsführer der Stiftung Villa Musica und der Betriebsgesellschaft. Er war zugleich Generalsekretär der Stiftung und Vorsitzender des Beirats der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH. Weitere Beiratsmitglieder waren der Geschäftsführer und ein zweiter Beschäftigter der Stiftung.
  - Bei der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH bestand der Beirat aus dem Vorsitzenden des Beirats der Schloss Engers Betriebs-GmbH und der Geschäftsführerin der Stiftung Hambacher Schloss.

  Der Rechnungshof erachtet die derzeitige Besetzung insbesondere im Hinblick auf die wahrzunehmenden Überwachungs- und Kontrollaufgaben, die gesellschaftsvertraglichen Verflechtungen und die geschäftlichen Beziehungen als problematisch. Er hat empfohlen, die Beiräte mit sachkundigen Personen zu besetzen, die außerhalb der Stiftungs-/Beteiligungsstrukturen stehen.

Die Stiftung hat erklärt, der Vorstand habe im November 2013 diejenigen Entscheidungssituationen konkret festgelegt, in denen der Vorstandsvorsitzende ohne Einzelfallermächtigung des Vorstands im Innenverhältnis allein Entscheidungen treffen dürfe. Davon würden alle Fälle abgegrenzt, für die Vorstandsbeschlüsse notwendig

seien. Diese Regelungen würden in die Geschäftsordnung aufgenommen. Außerdem hat sie mitgeteilt, es sei prinzipiell nicht abwegig, dass eigene Mitarbeiter Beiratsmitglieder würden. Gleichwohl sei vorgesehen, potenzielle Interessenkonflikte bei der künftigen Auswahl von Beiratsmitgliedern zu prüfen. Um jeden Anschein eines Interessenkonflikts zu vermeiden, solle überprüft werden, ob bestehende Regelungen anzupassen seien.

2.7 Beteiligungsbericht unvollständig

Im Beteiligungsbericht des Landes[14] waren die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen der Stiftung nicht aufgeführt.

Entsprechend der Zusage des Ministeriums der Finanzen wurden die Angaben im Beteiligungsbericht 2013[15] vervollständigt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) auf die Einhaltung der geltenden oder entsprechend anzuwendenden haushaltsrechtlichen Vorgaben hinzuwirken,

b) ihm in den Gesellschaftsverträgen die gebotenen Prüfungsbefugnisse einzuräumen,

c) die Finanzlage der Gesellschaften zu überwachen und verstärkt darauf zu achten, dass deren wirtschaftliche Aktivitäten mit dem Stiftungszweck im Einklang stehen und die Erhaltung des Stiftungsvermögens nicht gefährden,

d) darauf hinzuwirken, dass Leistungen verursachungsgerecht abgerechnet, finanzielle Beziehungen innerhalb des "Konzerns Stiftung" transparent ausgewiesen, die Vorteile des Wettbewerbs genutzt und Möglichkeiten zur Vermeidung von Kosten genutzt werden,

e) die Regelungen des Pachtvertrags zwischen der Stiftung Villa Musica und der Schloss Engers Betriebs-GmbH zur Höhe der Pacht, zur Angemessenheit der Aufteilung der Nebenkosten und zu den Zuständigkeiten u. a. für bauliche Veränderungen, Bauunterhaltung und Ersatzbeschaffungen zu überprüfen,

f) die Befugnisse des Vorstandsvorsitzenden der Stiftung zu konkretisieren,

g) die gesellschaftsvertraglichen Regelungen über die Zusammensetzung der Beiräte und im Hinblick auf die Vermeidung von Interessenkonflikten zu überprüfen,

h) ab dem Beteiligungsbericht 2013 die Beteiligungen der Stiftung vollständig aufzuführen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben c bis g zu berichten,

b) eine unabhängige Kontrolle der Geschäftsführung der Gesellschaften zu gewährleisten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass für die Beteiligungen der Stiftungen eine zentrale Beteiligungsverwaltung bei einem Ministerium des Landes eingerichtet werden kann.

---

[14] Drucksache 16/608.

[15] Drucksache 16/3026.

Nr. 11 Organisation und Personalbedarf der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen - Reformbedarf und ungenutzte Einsparpotenziale -

Durch die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 1. Januar 2000 sollten innerhalb von 15 Jahren mehr als 552 Stellen eingespart werden. Auf diese Einsparvorgabe wurden der Abbau unbesetzter Stellen und fiktive Stelleneinsparungen für nicht konkretisierte neue Aufgaben angerechnet. Diese Anrechnungen wirkten sich nicht ausgabemindernd aus.

Bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen bestehen Einsparpotenziale beim Personal. Insgesamt können kurzfristig 59 besetzte Stellen und mittel- bis langfristig weitere 108 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist insbesondere durch eine Straffung der Aufbauorganisation, eine Optimierung der Geschäftsprozesse, eine verbesserte IT-Unterstützung und durch Aufgabenverlagerungen möglich. Bei einem entsprechenden Stellenabbau verringern sich die Personalausgaben um über 13 Mio. € jährlich. Vorbehaltlich eines entsprechenden Bedarfsnachweises können die Stellen teilweise für neue Aufgaben oder den Abbau von Vollzugsdefiziten verwendet werden.

Durch eine organisatorische Zusammenlegung der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen können Aufgaben gebündelt, Prozesse beschleunigt und ein einheitliches Verwaltungshandeln sichergestellt werden. Allein bei den Leitungs- und Querschnittsaufgaben sind mindestens weitere 15 besetzte Stellen einsparbar.

Die Beibehaltung von elf organisatorisch weitgehend selbstständigen Regionalstellen ist weder erforderlich noch wirtschaftlich. Für die regionale Präsenz der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sind zwei Außenstellen ausreichend.

Die Einrichtung von drei Laboren zur Überwachung von Gewässerbenutzungen ist angesichts Personalreserven und der geringen Auslastung der Analysegeräte nicht wirtschaftlich. Werden die Labore an einem Standort zusammengeführt, können Kosten für Ersatzbeschaffungen von mindestens 400.000 € vermieden sowie die Kosten für Raummiete und Unterhaltung vermindert werden.

1 Allgemeines

Mit der Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung wurden die Bezirksregierungen Koblenz, Rheinhessen-Pfalz und Trier zum 1. Januar 2000 aufgelöst und die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord mit Sitz in Koblenz, die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd mit Sitz in Neustadt an der Weinstraße sowie die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit Sitz in Trier als obere Landesbehörden errichtet[1].

In die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord wurden die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft Koblenz, Montabaur und Trier sowie die Gewerbeaufsichtsämter Idar-Oberstein, Koblenz und Trier eingegliedert. In die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd wurden die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft Kaiserslautern, Mainz und Neustadt an der Weinstraße sowie die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter Mainz und Neustadt an der Weinstraße überführt.

Die Neuorganisation hatte allgemein zum Ziel, die Landesverwaltung auf der Grundlage einer sozialverträglichen Reform zu straffen sowie staatliches Verwaltungshandeln zu beschleunigen, zu vereinfachen und nach zeitgemäßen Erfordernissen auszurichten[2].

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die mit der Verwaltungsreform angestrebten Ziele bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen erreicht wurden. Außerdem hat er stichprobenweise geprüft, ob der Aufbau und die Gliederung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sachgerecht sind, ihre Geschäftsprozesse zweckmäßig gestaltet sind und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt wurden. Darüber hinaus hat der Rechnungshof untersucht, ob die Forderungen aus der Prüfung der Organisation und des Personalbedarfs der Zentralabteilungen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen im Jahr 2004 umgesetzt worden sind[3].

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Neuorganisation der Landesverwaltung: Einsparziel nicht erreicht - unzureichende Verminderung der Personalausgaben

Die Neuorganisation der Landesverwaltung umfasste neben der Einrichtung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sowie der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion auch Änderungen in den Zuständigkeiten der Oberfinanzdirektion, des Landesuntersuchungsamts und des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung. Die durch die Reform erwarteten Mehrausgaben von 20 Mio. € z. B. für die

---

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

2 § 1 VwORG.

3 Jahresbericht 2004, Nr. 7 - Organisation und Personalbedarf der Zentralabteilungen der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen - (Drucksache 14/3830), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2004 des Rechnungshofs (Drucksache 14/4122 S. 4), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/4243 S. 5), Beschluss des Landtags vom 7. Juli 2005 (Plenarprotokoll 14/98 S. 6555), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2003 (Drucksache 14/4891 S. 3), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/265 S. 20), 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. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/1170 S. 15), Beschluss des Landtags vom 28. Juni 2007 (Plenarprotokoll 15/28 S. 1619), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2005 (Drucksache 15/1871 S. 12).

Ausstattung der Behörden mit zeitgemäßer Informations- und Kommunikationstechnik sollten durch Minderausgaben von mehr als 180 Mio. € infolge des sozialverträglichen Abbaus von 552,5 Stellen[4] bis Ende 2014 weit übertroffen werden[5]. Es war allerdings nicht festgelegt worden, welche der betroffenen Behörden in welchem Umfang zu den Stelleneinsparungen beizutragen haben. Die Stelleneinsparungen waren lediglich den Geschäftsbereichen der jeweiligen Ressorts zugeordnet.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat den Zielerreichungsgrad des Stellenabbaus zum Stichtag 1. Januar 2011 ermittelt. Es hat festgehalten, "dass unter Berücksichtigung eines von den Ressorts gemeldeten Mehrbedarfs durch neue Aufgaben die Einsparauflage fiktiv mit ca. 109 % insgesamt erfüllt" sei.

Die vom Ministerium erstellte "Bilanz des Personalabbaus" ist als Nachweis für die Zielerreichung nicht geeignet. Hierin wurden zunächst von der Zahl der einzusparenden Stellen 125,5 unbesetzte Stellen abgesetzt. Deren Abbau führte nicht zu einer Verringerung der Personalausgaben. Außerdem wurden 315,5 Stellen, dies sind 57 % der Einsparauflage, lediglich fiktiv als eingespart betrachtet. Hierbei handelte es sich um Stellen, die für neue Aufgaben geltend gemacht wurden. Bei dem Mehrbedarf waren weder die Aufgaben hinreichend konkretisiert noch lagen ihm Personalbedarfsberechnungen zugrunde. Darüber hinaus gingen die betroffenen Fachressorts bei der Beurteilung, welche Stellen als eingespart gelten, unterschiedlich vor. Ihre Angaben wurden ungeprüft übernommen. Ein langfristig ausgerichtetes und nachvollziehbar dokumentiertes Personalabbaukonzept fehlte.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Einsparauflage von mehr als 552 Stellen durch die Berücksichtigung von unbesetzten Stellen und die Anrechnung von Mehrbedarfen für neue Aufgaben nicht zu einer entsprechenden Verminderung der Personalausgaben führte.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt[6], die Neuorganisation der Mittelinstanzen sei mit der Integration von 30 Sonderbehörden einhergegangen. Hier konkrete Einsparvorgaben zu machen, sei nahezu unmöglich gewesen. Die Landesregierung teile insgesamt die Auffassung, dass langfristige und nachvollziehbare Personalabbaukonzepte die Umsetzung von Einsparverpflichtungen unterstützten.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei künftigen Neuorganisationen der von den betroffenen Behörden vorzunehmende Stellenabbau konkret festgelegt und der Abbauprozess überwacht wird.

---

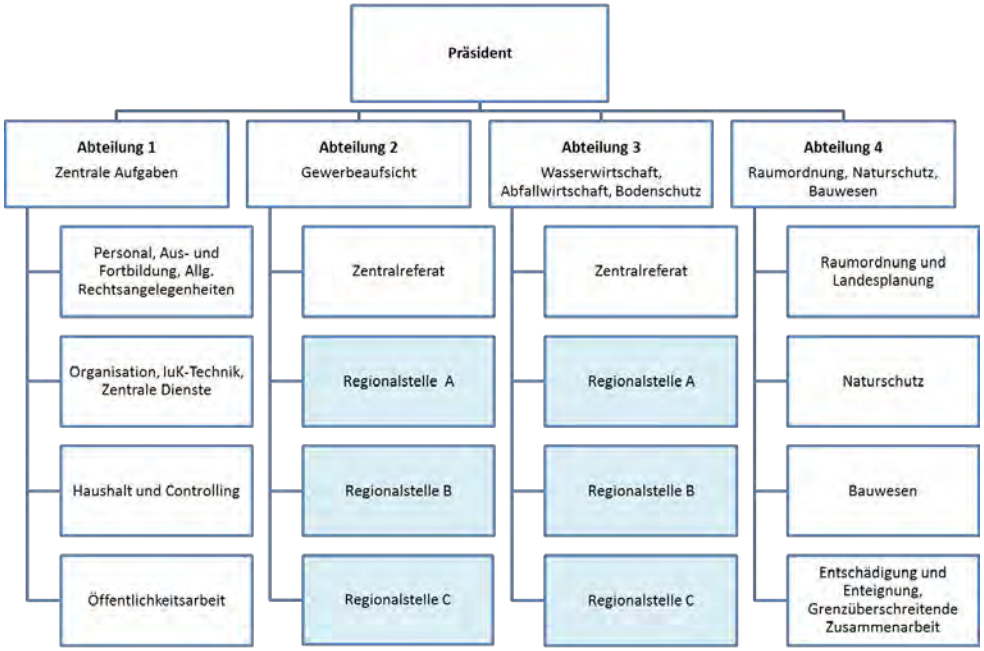
4 Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

5 Drucksache 13/4168 S. 2 f. sowie Beschluss des Ministerrats vom 12. Oktober 1999.

6 Koordinierte Stellungnahme (Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Ministerium der Finanzen, Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten sowie Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie).

2.2 Struktur- und Genehmigungsdirektionen - Aufgaben können mit deutlich weniger Personal erledigt werden

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen gliederten sich jeweils in vier Abteilungen. Die Abteilungen waren in Referate und diese wiederum in Arbeitsbereiche untergliedert. Die Regionalstellen waren den Abteilungen als Referate zugeordnet.



Das Organigramm zeigt schematisch die Aufbauorganisation der Struktur- und Genehmigungsdirektionen.

Anfang 2013 betrug der Personalbestand insgesamt 412 Vollzeitkräfte[4] bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord und 451 Vollzeitkräfte bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd.

2.2.1 Abteilungen 1

Die Abteilungen 1 waren insbesondere für Personal-, Haushalts- und Organisationsangelegenheiten, für die Informations- und Kommunikationstechnik sowie für die zentralen Dienste zuständig. Außerdem war dort der Einheitliche Ansprechpartner[7] angesiedelt. Für diese Aufgaben setzten die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 59 Vollzeitkräfte und die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 79 Vollzeitkräfte ein.

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- In den Bereichen Personalsachbearbeitung, Öffentlichkeitsarbeit, Haushalt und Beschaffungswesen hatten die beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen Forderungen des Rechnungshofs aus seiner Prüfung 2004 nicht vollständig umgesetzt. Beispielsweise waren noch immer zu viele Mitarbeiter mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten befasst.
- Bei den zentralen Diensten bestanden weitere Möglichkeiten zur Optimierung der Organisation, wie z. B. zur Konzentration von Aufgaben beim Pfortendienst und zur Anpassung des Personalbestands an rückläufige Aufgaben.

---

7 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. Nr. L 376 der Europäischen Union vom 27. Dezember 2006, S. 36). Der "Einheitliche Ansprechpartner" ist ein Unternehmensservice, der Dienstleistern als Verfahrensmittler und für Informationsanfragen zur Verfügung steht. Er soll zur Vereinfachung und Beschleunigung von Behördengängen beitragen.

- Beim Einheitlichen Ansprechpartner rechtfertigte das Arbeitsaufkommen den Einsatz von Mitarbeitern mit Stellenanteilen von umgerechnet 5,5 Vollzeitkräften nicht. Von 2010 bis 2012 wurden nur 15 Verfahren für die Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit durchgeführt. Hinzu kamen rund 650 einfache Anfragen jährlich, die ohne großen Aufwand beantwortet werden konnten, sowie Informationsveranstaltungen.

Insgesamt lassen sich in den Abteilungen 1 bei einer konsequenten Nutzung der aufgezeigten Möglichkeiten zur wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung 29 besetzte Stellen einsparen. Davon entfallen 8 Stellen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord und 21 Stellen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen wollen die aufgezeigten Einsparmöglichkeiten zum Teil umsetzen (vgl. auch Ausführungen zu Teilziffer 2.2.7 dieses Beitrags) und haben weitere Prüfungen angekündigt. Im Übrigen haben sie Einwendungen geltend gemacht. Beispielsweise werde der vom Rechnungshof für die Personalbedarfsbemessung zugrunde gelegte Wert von 128 je Vollzeitkraft zu bearbeitenden Personalfällen dem erhöhten Betreuungsaufwand infolge des durchlaufenden Haushalts nicht gerecht. Die geprüften Stellen sind der Auffassung, der vom Rechnungshof ermittelte Stellenbedarf von 0,5 Vollzeitkräften je Struktur- und Genehmigungsdirektion ermögliche eine adäquate Erledigung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners nicht hinreichend. Die Zahl der bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord zu bearbeitenden Verfahren habe sich 2013 auf 33 erhöht. Die Anfragen seien gegenüber 2011 um 50 % gestiegen. Sollte die Landesregierung diese Aufgabe auf Dritte übertragen, könne das derzeit eingesetzte Personal eingespart werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Behörden vergleichbarer Größe eine deutlich höhere Betreuungsrelation bei der Bearbeitung von Personalangelegenheiten erreichen und die Handhabung des durchlaufenden Haushalts nach den Äußerungen des Ministeriums durch eine Flexibilisierung im Bereich der Personalbewirtschaftung bereits mehrfach optimiert wurde. Bei dem vom Rechnungshof ermittelten Ansatz für die Erledigung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners bestanden noch Arbeitszeitreserven, die selbst durch die Bearbeitung der dargestellten höheren Fallzahlen nicht ausgeschöpft wären.

2.2.2 Abteilungen 2

Die Abteilungen 2 überwachten im Wesentlichen die Einhaltung von Vorschriften des Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes. Hierzu gehörten insbesondere der technische, medizinische und soziale Arbeitsschutz, die Anlagensicherheit, die biologische Sicherheit, die Chemikaliensicherheit, die Geräte- und Produktsicherheit, der Verbraucherschutz, der Immissions- und Strahlenschutz sowie die Gentechnik. Für diese Aufgaben setzten die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 105 Vollzeitkräfte und die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 101 Vollzeitkräfte ein.

Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Durch das IT-Verfahren "Informationssystem der Gewerbeaufsicht" (ISGA) wurden die Arbeitsprozesse im Innendienst nicht angemessen unterstützt. Bis Ende 2014 soll ein leistungsfähigeres IT-Verfahren, ISGA-neu, eingeführt werden. Dadurch wird der Personalaufwand für die Vorbereitung von Inspektionen, die Dokumentation von Inspektionsergebnissen, die Erstellung von Auswertungen und Berichten sowie die Erhebung von Gebühren erheblich vermindert.
- Werden zudem bei der Inspektion von Betrieben und Betriebsstätten mobile Endgeräte (Tablet-PCs) eingesetzt, wird die Vorgangsbearbeitung im Außendienst deutlich erleichtert. Inspektionsergebnisse können durch Einbindung digitaler Fotografien dokumentiert werden. Handschriftliche Aufzeichnungen entfallen. Die erhobenen Daten können bei der Nachbereitung der Inspektionen

medienbruchfrei ohne Qualitätsverlust übertragen und automationsunterstützt ausgewertet werden.

- Für die Überwachung der Einhaltung der vorgeschriebenen Lenk- und Ruhezeiten für Kraftfahrer bei Güter- und Reisetransportunternehmen sind Vor-Ort-Kontrollen auf dem jeweiligen Betriebsgelände nicht erforderlich. Grundsätzlich genügt eine Überwachung anhand der von den Unternehmen vorgelegten Unterlagen auf der Grundlage einheitlicher Arbeitsanforderungen.
- Die Zahl der Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aufgrund von Verstößen gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr ging in den letzten Jahren zurück, ohne dass die Zahl der Bearbeiter nennenswert gemindert wurde.

Insgesamt können bei den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen kurz- bzw. mittelfristig jeweils 12 besetzte Stellen entfallen. Weitere Stelleneinsparungen sind möglich, wenn die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren auf das Polizeipräsidium Rheinpfalz - Zentrale Bußgeldstelle - übertragen wird.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, die Zentralisierung der Bußgeldstellen für das Rechtsgebiet der Sozialvorschriften im Straßenverkehr werde bereits in anderen Ländern - allerdings mit unterschiedlichen Modellen - angestrebt. Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie unterstütze eine entsprechende ergebnisoffene Prüfung in einer Arbeitsgruppe.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen haben mitgeteilt, sie erwarteten nicht, dass die mit der Einführung von ISGA-neu verbundenen Optimierungsprozesse zu den vom Rechnungshof dargelegten Stelleneinsparungen führen würden. Ob die Einsparpotenziale aufgrund der Nutzung mobiler Endgeräte in der prognostizierten Größenordnung liegen werden, werde die Verwaltungspraxis zeigen. Betriebskontrollen auf dem Betriebsgelände von Güter- und Reisetransportunternehmen seien nach dem europäischen Recht vorgegeben.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass er bei der Berechnung der Einsparpotenziale nur die Optimierungen berücksichtigt hat, die bereits jetzt abgeschätzt und quantifiziert werden können. Im Übrigen weist er darauf hin, dass Kontrollen, die bei den zuständigen Behörden anhand der von den Unternehmen auf Verlangen dieser Behörden vorgelegten einschlägigen Unterlagen oder Daten durchgeführt werden, den Kontrollen auf dem Betriebsgelände von Unternehmen gleichgestellt sind[8]. Insofern ist eine Notwendigkeit für Betriebskontrollen auf dem Betriebsgelände nicht zu erkennen.

2.2.3 Abteilungen 3

Die Abteilungen 3 waren für die Bearbeitung von Angelegenheiten der Wasserwirtschaft, der Fischerei, der Abfallwirtschaft und des Bodenschutzes zuständig. Hierfür setzte die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 186 Vollzeitkräfte und die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 217 Vollzeitkräfte ein.

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Die überwiegende Zahl der Neu- und Ausbaumaßnahmen für den Hochwasserschutz sind abgeschlossen. Für die verbleibenden Aufgaben wird dauerhaft weniger Personal benötigt.
- Bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd kann die Aufbauorganisation im Bereich des Hochwasserschutzes gestrafft werden, indem beispielsweise die Aufgaben der Deichmeistereien sowie des Neu- und Ausbaues des Hochwasserschutzes in einer Organisationseinheit zusammengefasst werden.

---

[8] Richtlinie 2006/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates, ABl. L 102, S. 35.

- Das Wasserbuch[9] sowie das Fischereibuch[10] werden derzeit in eine digitale Form überführt. Nach Abschluss der Digitalisierung der Altbestände werden die hierfür eingesetzten Kräfte nicht mehr benötigt. Die bislang von beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen geführten Wasserbücher können an einer Stelle zusammengeführt werden.
- Bei den drei Laboren zur Gewässerüberwachung in Kaiserslautern, Koblenz und Trier waren die Analysegeräte bei Weitem nicht ausgelastet. Nach einem Kennzahlenvergleich bestehen in den Laboren in Kaiserslautern und Koblenz zudem Arbeitszeitreserven. Die Laboranalytik für die Überwachung von Gewässerbenutzungen kann an einem Standort zusammengeführt werden. Neben einem reduzierten Personalbedarf vermindern sich dann die Kosten für Ersatzbeschaffungen um mindestens 400.000 €. Außerdem werden Raummiete und Unterhaltskosten für zwei Labore vermieden.

Insgesamt werden mittel- bis langfristig bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 5,5 besetzte Stellen und bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 16,5 besetzte Stellen entbehrlich. Weitere 11 besetzte Stellen können eingespart werden, wenn auf der Grundlage eines entsprechenden Wirtschaftlichkeitsnachweises Dritte mit der Erbringung von Laborleistungen beauftragt werden.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat auf die beabsichtigte schrittweise Personalreduzierung im Bereich des Hochwasserschutzes hingewiesen. Allerdings habe sich die Politik angesichts der zurückliegenden Hochwasserereignisse für weitere Hochwasserschutzmaßnahmen zur Verbesserung der Vorsorge bei Extremhochwasser stark gemacht. Daher sei nicht davon auszugehen, dass die vom Rechnungshof prognostizierten Stelleneinsparungen eingehalten werden könnten.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat mitgeteilt, bei der empfohlenen Zusammenfassung der Deichmeistereien und der Neubaugruppe handele es sich um eine strukturelle Frage, die zu gegebener Zeit mit dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten zu erörtern sei.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, das zuständige Fachressort werde in Abstimmung mit den Struktur- und Genehmigungsdirektionen untersuchen, ob sich nach Erfassung der wichtigsten alten Wasserrechte Vereinfachungen und Anpassungen im Workflow realisieren ließen, die zu den vom Rechnungshof aufgezeigten Einsparungen führen könnten. Außerdem hat das Ministerium mitgeteilt, Aufgabenverlagerung und Privatisierungen von Aufgaben der Labore seien 2009 durch ein privates Unternehmen untersucht worden. Im Ergebnis seien die Standorte Kaiserslautern und Trier bestätigt worden. Der angestellte Kennzahlenvergleich beruhe auf nicht aussagekräftigen Daten. Die Sachverständigen hätten sich in dem Gutachten von 2009 auch gegen die Durchführung der Analysen durch Dritte ausgesprochen.

Die Ausführungen des Ministeriums können vom Rechnungshof nicht nachvollzogen werden. In dem Gutachten war lediglich festgestellt worden, dass die drei Labore über alle Einrichtungen und Geräte für die Erledigung einer ordnungsgemäßen Beprobung und Analyse von Gewässer- und Abwasserproben verfügten. Ausführungen zur Notwendigkeit der Erhaltung aller Laborstandorte sowie zu der Vergabe der Laborleistungen an Dritte sind den Unterlagen nicht zu entnehmen. Im Übrigen wurden die dem Kennzahlenvergleich zugrunde liegenden Daten mit den Struktur- und Genehmigungsdirektionen abgestimmt.

---

[9] Das Wasserbuch ist ein öffentliches Register, das Rechtsverhältnisse mit Bezug zu Gewässern (Erlaubnisse, Bewilligungen, Befugnisse, Planfeststellungsbeschlüsse usw.) verzeichnet.

[10] In dem Fischereibuch werden Fischereirechte geführt.

2.2.4 Abteilungen 4

Den Abteilungen 4 oblagen Aufgaben der Raumordnung, des Naturschutzes und des Bauwesens. Damit waren bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 60 Vollzeitkräfte und bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 52 Vollzeitkräfte betraut.

Bei beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen waren Geschäftsstellen der kommunalen Planungsgemeinschaften eingerichtet[11]. Die Planungsgemeinschaften erledigten Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Die Geschäftsstellen unterstützten die Vorsitzenden der Planungsgemeinschaften und die Regionalvorstände bei der Umsetzung von Beschlüssen der Regionalvertretungen und übernahmen die kartographische Darstellung der regionalen Raumordnungspläne im elektronischen Geoinformationssystem. Der Rechnungshof hat angeregt, die Geschäftsstellen der Planungsgemeinschaften zu kommunalisieren.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord setzte außerdem zwei Beschäftigte in der bei ihr eingerichteten Geschäftsstelle der "Initiative Region Mittelrhein e. V." ein und übernahm neben der Raummiete und den Hausbewirtschaftungskosten auch Sachkosten für den Verein, wie z. B. Porto und Ausgaben infolge von Druckaufträgen. Allein an Sachkosten fielen mehr als 18.000 € jährlich an. Die Führung der Geschäftsstelle stellt keine Landesaufgabe dar. Sie sollte aufgegeben oder von dem Verein wahrgenommen werden.

Wird den Empfehlungen zu den Aufgabenübertragungen gefolgt, können bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 11 besetzte Stellen und bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 7 besetzte Stellen abgebaut werden.

Das Ministerium hat erklärt, der Vorschlag zur Kommunalisierung der Geschäftsstellen werde befürwortet. Die Landesregierung beabsichtige, den Vorschlag in Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden zu thematisieren. Ergänzend hat die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord mitgeteilt, die den Verein betreffende Feststellung werde mit den zuständigen Entscheidungsträgern erörtert.

2.2.5 Einrichtung einer Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen im Umweltbereich

Die Abteilungen 2 und 3 waren insbesondere zuständig für die Durchführung von Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG[12], für wasserrechtliche Verfahren, für die Abgabe fachlicher Stellungnahmen sowie für die Überwachung von Anlagen. An den Verfahren waren regelmäßig mehrere Arbeitsgebiete und Referate in drei Abteilungen beteiligt. Die Zuständigkeiten waren an den Umweltbereichen Immissionen, Wasser, Abwasser und Boden ausgerichtet. Durch diese Zuständigkeitsvielfalt erhöhte sich der Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand erheblich. Eine einheitliche Arbeitsweise war nicht immer gewährleistet. Unabhängig hiervon war die konsequente Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen[13], die eine integrative, alle Umweltbereiche abdeckende Überwachung von Anlagen erfordert,

---

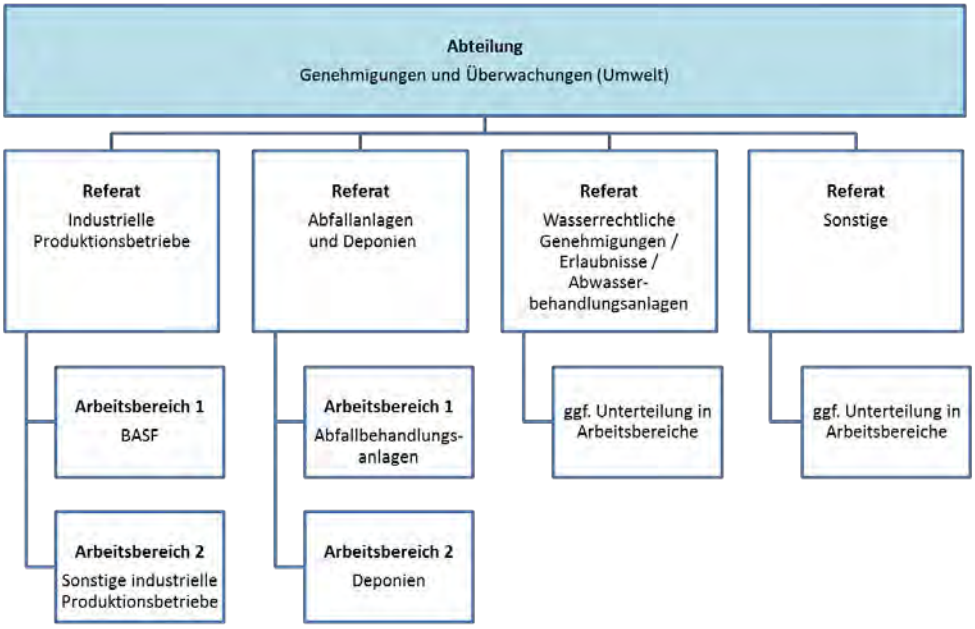
[11] Im Bezirk der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd nahmen die Planungsgemeinschaften Westpfalz und Rheinhessen-Nahe die Aufgaben der Regionalplanung nach dem Landesplanungsgesetz wahr, im Bezirk der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord waren dies die Planungsgemeinschaften Mittelrhein-Westerwald und Region Trier.

[12] Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) in der Fassung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 1943).

[13] Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 334, S. 17. Die Umsetzung in deutsches Recht erfolgte 2013 durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen vom 8. April 2013, BGBl. I Nr. 17, S. 734 ff. Mit der Umsetzung dieser Richtlinie sind neue Anforderungen an die Überwachung genehmigungsbedürftiger Anlagen (§§ 52 und 52 a BImSchG neu) verbunden.

weder organisatorisch noch personell gewährleistet. Durch die jetzige Organisationsform würde sich der Koordinierungsbedarf zwischen den beteiligten Abteilungen, Referaten und Arbeitsbereichen weiter erhöhen.

Der Rechnungshof hat daher angeregt, in jeder Struktur- und Genehmigungsdirektion eine Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen im Umweltbereich einzurichten. Sie könnte wie folgt gegliedert werden:



Die Abbildung zeigt die vom Rechnungshof empfohlene Aufbauorganisation einer Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen im Umweltbereich.

Wird den Empfehlungen zur Straffung der Aufbauorganisation gefolgt und werden Möglichkeiten zur Verbesserung der IT-Unterstützung der Genehmigungen und Überwachungen genutzt, können mittelfristig bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 17 besetzte Stellen und bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 18 besetzte Stellen abgebaut werden.

Das Ministerium hat erklärt, im Zusammenhang mit den Änderungsvorschlägen, wie z. B. die Einrichtung einer Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen, bedürfe es aus Sicht der Landesregierung zunächst einer Klärung auf politischer und ministerieller Ebene, da hier fachliche, politische, wirtschaftliche und strukturelle Erwägungen miteinander in Einklang zu bringen seien.

2.2.6 Einrichtung von Regionalstellen weder erforderlich noch wirtschaftlich

Die ehemals selbstständigen Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft sowie die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter waren als Referate in die Abteilungen 2 und 3 eingegliedert worden. Die elf Referate - bezeichnet als "Regionalstellen" - verblieben am Standort der bisherigen Ämter und waren in zehn Dienstgebäuden untergebracht.

Die Regionalstellen waren weitgehend organisatorisch selbstständig. Sie verfügten über eine eigene Führungsstruktur und erledigten einen Teil der allgemeinen Verwaltungsaufgaben wie Haushalt und innere Organisation, für die die Abteilungen 1 ebenfalls zuständig waren. Außerdem nahmen sie zum Teil gleiche Aufgaben wie die Zentralreferate wahr. Dies war weder erforderlich noch wirtschaftlich. Eine zentrale Steuerung bei der Wahrnehmung der Fachaufgaben fand häufig nicht statt.

Die örtliche Präsenz der Regionalstellen hat für die Bürger und sonstige Kunden der Struktur- und Genehmigungsdirektionen nur untergeordnete Bedeutung. Die Auswertung des Besucherverkehrs hat ergeben, dass durchschnittlich weniger als

zwei Besucher am Tag zu verzeichnen waren. Dabei handelte es sich zumeist um Vertreter von Verwaltungen oder Unternehmen. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Beibehaltung der Regionalstellen nicht gerechtfertigt. Eine ausreichende regionale Präsenz kann auch mit einer Außenstelle je Struktur- und Genehmigungsdirektion sichergestellt werden. Außendiensttätigkeiten der Bediensteten stehen einer solchen Zentralisierung nicht entgegen, weil sich hierdurch kein nennenswerter Mehraufwand ergibt.

Durch Zugrundelegung angemessener Leistungsanforderungen, Optimierung von Arbeitsabläufen und Auflösung der Regionalstellen können bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 16 besetzte Stellen und bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 18,5 besetzte Stellen abgebaut werden.

Die Äußerung des Ministeriums ist unter Teilziffer Nr. 2.3 wiedergegeben.

2.2.7 Zusammenfassung der Einsparpotenziale

Bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen können durch eine Straffung der Aufbauorganisation, eine Optimierung der Arbeitsabläufe und eine angemessene IT-Unterstützung insgesamt 167 besetzte Stellen abgebaut werden. Davon werden 59 Stellen kurzfristig und 108 Stellen mittel- bis langfristig entbehrlich.

Struktur- und Genehmigungsdirektion	in die Prüfung einbezogene Stellen	entbehrliche Stellen
Nord	412,0	71,5 (17,4 %)
Süd	451,0	95,5 (21,2 %)
insgesamt	863,0	167,0 (19,4 %)

Die möglichen Einsparungen, durch die sich die Personalausgaben um insgesamt 13 Mio. € jährlich vermindern lassen, verteilen sich wie folgt:

Abteilungen/Maßnahmen	entbehrliche Stellen bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion	
	Nord	Süd
1 - Zentrale Dienste	8,0	21,0
2 - Gewerbeaufsicht	14,0	14,5
3 - Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz	5,5	16,5
4 - Raumordnung, Naturschutz, Bauwesen	11,0	7,0
Einrichtung einer Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen im Umweltbereich	17,0	18,0
Auflösung der Regionalstellen	16,0	18,5
insgesamt	71,5	95,5

Planstellen, die künftig voraussichtlich nicht mehr benötigt werden, sind nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben in den jeweiligen Stellenplänen als "künftig wegfallend" zu bezeichnen. Soweit nachgewiesen wird, dass zum Abbau von Vollzugsdefiziten oder zur Erledigung neuer Aufgaben ein zusätzlicher Personalbedarf erforderlich ist, der nicht auf andere Weise gedeckt werden kann, bestehen keine Bedenken, hierfür einen Teil des vom Rechnungshof festgestellten Einsparpotenzials zu nutzen.

Das Ministerium für Inneres, Sport und Infrastruktur sowie die Struktur- und Genehmigungsdirektionen haben zugesagt, insgesamt 48 Stellen einzusparen. Davon entfallen 18 Stellen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord und 30 Stellen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd. Die Einsparung von 118 weiteren Stellen werde noch geprüft.

2.3 Organisatorische Zusammenführung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sinnvoll

Ein konkretes Ziel der Verwaltungs- und Organisationsreform war es u. a., Verwaltungsaufgaben nach den Grundsätzen der inneren und verfahrensmäßigen Zusammengehörigkeit, also nach funktionalen Gesichtspunkten, zusammenzufassen. Die Verwaltung sollte durch die Einführung landesweiter Zuständigkeiten gestrafft werden[5]. Diesem Ziel wird die Einrichtung von zwei selbstständigen Struktur- und Genehmigungsdirektionen an zwei Standorten, die im Wesentlichen für gleiche Aufgaben zuständig sind und über weitgehend identische Organisationsstrukturen verfügen, nicht gerecht.

Daher hat der Rechnungshof angeregt, die beiden Einrichtungen organisatorisch zusammenzuführen. Hierdurch könnten zahlreiche Aufgaben, die keinen unmittelbaren regionalen Bezug haben, standortunabhängig und gebündelt wahrgenommen werden. Außerdem würden Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand vermieden und ein einheitliches Verwaltungshandeln sichergestellt. Fachwissen müsste nicht an mehreren Standorten vorgehalten werden. Der Aufwand für die Bereitstellung der IT-Infrastruktur würde verringert werden. Allein bei den Leitungs- und Querschnittsaufgaben könnten mindestens 15,5 besetzte Stellen eingespart werden.

Das Ministerium hat erklärt, ungeachtet dessen, dass sich die grundlegende Struktur der Landesverwaltung und die räumliche Verteilung der Dienstleistungs- und Servicestrukturen bewährt hätten, stehe die Landesregierung weiteren effizienzsteigernden organisatorischen Optimierungen ergebnisoffen gegenüber.

2.4 Zuständigkeitsverteilung erschwert Organisationsentwicklung sowie Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Zuständigkeit für die Dienst- und Fachaufsicht über die Struktur- und Genehmigungsdirektionen ist auf fünf Ministerien verteilt[14]. Dies führte zu einem erhöhten Koordinations- und Abstimmungsaufwand und hatte teilweise lang andauernde Entscheidungsfindungsprozesse zur Folge. Hierdurch war auch die wirtschaftliche und zweckmäßige Organisationsentwicklung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen erschwert. So blieb die Organisation der Struktur- und Genehmigungsdirektionen seit ihrer Gründung im Wesentlichen unverändert.

Außerdem wurde zur Zusammenführung der Aufgaben- und Ressourcenverantwortung ein durchlaufender Haushalt eingerichtet[15]. Danach werden Stellen und Haushaltsmittel für die Struktur- und Genehmigungsdirektionen in den Einzelplänen der obersten Landesbehörden veranschlagt und den Direktionen im erforderlichen Umfang zur Bewirtschaftung zugewiesen. Damit ist, wie der Rechnungshof bereits 2004 ausgeführt hatte[3], ein erheblicher Mehraufwand verbunden. Dies stand auch einer sachgerechten und zeitnahen Entscheidungsfindung häufig entgegen.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof angeregt, die Zuständigkeiten zu bündeln und die Fach- und Finanzverantwortung insgesamt zusammenzuführen.

---

[14] Die Dienstaufsicht über die Direktionen hat für die innere Organisation und allgemeine Geschäftsführung das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur. Die Fachaufsicht führen die jeweils fachlich zuständigen obersten Landesbehörden. Dies sind das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten für Gewerbeaufsicht, Immissionsschutz, Wasserwirtschaft und Naturschutz, das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung für Kreislaufwirtschaft und Landesplanung, das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie für den sozialen, technischen und medizinischen Arbeitsschutz sowie das Ministerium der Finanzen für das Bauwesen; vgl. hierzu auch § 11 VwORG.

[15] § 14 VwORG.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, die betroffenen Ressorts seien 2004 einer ähnlich lautenden Forderung des Rechnungshofs aus fachlichen Gründen nicht gefolgt. Zu nennen sei hier insbesondere die Erhaltung der durchgängigen Ressourcenverantwortung der Ressorts. Ferner hat das Ministerium mitgeteilt, das Instrument des durchlaufenden Haushalts sei in der Vergangenheit bereits mehrfach Gegenstand von Optimierungsbemühungen gewesen. Zuletzt sei es den nachgeordneten Dienststellen im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2014/2015 durch Anpassung der qualifizierten Haushaltsvermerke zur Hauptgruppe 4 "Personalausgaben" erleichtert worden, eine ausgewogene und sachgerechte Personalsteuerung sowie eine optimale Aufgabenerledigung sicherzustellen. Weitere Änderungen würden im Hinblick auf künftige Haushaltsaufstellungen ergebnisoffen geprüft.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass seine Anregungen in die Überlegungen der Fachressorts und der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen über die künftige und den aktuellen Anforderungen gerecht werdende, zweckmäßige Organisationsstruktur einbezogen werden. Das Ministerium hat angekündigt, dass diese Überlegungen 2014 in Kenntnis der aktuellen Prüfungsergebnisse ihre Fortsetzung finden würden.

2.5 Geschäftsprozesse nicht angemessen IT-unterstützt

Die IT-Infrastruktur der Struktur- und Genehmigungsdirektionen bestand aus zahlreichen IT-Verfahren, die unabhängig voneinander entwickelt und nicht aufeinander abgestimmt waren. Allein im Bereich der Wasserwirtschaftsverwaltung gab es mehr als 40 Fachanwendungen. Eine abteilungsübergreifende, geschäftsprozessorientierte Ausrichtung der IT-Verfahren fehlte. Wesentliche Geschäftsprozesse, wie z. B. die gewerbeaufsichtlichen Inspektionen oder die Durchführung von Genehmigungsverfahren, waren nicht angemessen durch IT-Verfahren unterstützt. Eine übergeordnete operative IT-Planung, aus der insbesondere auch hervorgeht, wie wesentliche Geschäftsprozesse durch IT-Unterstützung wirtschaftlicher und effizienter erledigt werden können und welche Prioritäten bei der Umsetzung bestehen, war nicht erstellt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es stimme der Forderung nach einer systematischen IT-Planung grundsätzlich zu.

2.6 Erhebung von Gebühren

Derzeit ist die Regelüberwachung für genehmigungsbedürftige Anlagen[16] in Rheinland-Pfalz gebührenfrei. Es werden nur Gebühren für die Anordnungen erhoben, die aus einer Überwachung resultieren. In der Mehrzahl der Länder werden hingegen bereits Rahmengebühren für die Regelüberwachung erhoben.

Bedingt durch den erhöhten Aufwand durch die Umsetzung der IE-Richtlinie[13] beabsichtigen zahlreiche Länder außerdem, die Grundlagen für eine Gebührenerhebung nach Zeitaufwand zu schaffen. Die Einnahmen sollen die Kosten für die mit der Überwachung betrauten Bediensteten decken.

Der Rechnungshof hat angeregt, auch in Rheinland-Pfalz Überwachungsgebühren einzuführen, deren Höhe sich am tatsächlichen Aufwand orientiert.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, die Einführung von Gebühren werde geprüft.

---

[16] § 52 BImSchG.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) künftig konkret festzulegen, welche Behörde in welchem Umfang besetzte Stellen abzubauen hat, und den Abbauprozess zu überwachen,

b) die Möglichkeiten zur
   - Zentralisierung der Bußgeldstellen für das Rechtsgebiet der Sozialvorschriften im Straßenverkehr,
   - Kommunalisierung der Geschäftsstellen der Planungsgemeinschaften und
   - Übertragung der Aufgaben der Geschäftsstelle der "Initiative Region Mittelrhein e.V." auf den Verein

   zu prüfen,

c) die Einrichtung einer Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen zu prüfen,

d) die Auflösung der elf Regionalstellen und die Einrichtung von zwei Außenstellen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen zu prüfen,

e) für die Struktur- und Genehmigungsdirektionen eine übergeordnete operative IT-Planung zu erstellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die aufgezeigten entbehrlichen Stellen möglichst vollständig abzubauen oder - vorbehaltlich eines entsprechenden Bedarfsnachweises - für neue Aufgaben oder den Abbau von Vollzugsdefiziten zu nutzen,

b) die Möglichkeiten zur Vergabe von Laborleistungen an Dritte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und zur Zusammenlegung der drei Labore für die Überwachung von Gewässerbenutzungen zu prüfen,

c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b bis e zu berichten,

d) über die Ergebnisse der Überlegungen der Fachressorts und der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen über die künftige Organisationsstruktur der Direktionen zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen,

a) die Zuständigkeiten für die Struktur- und Genehmigungsdirektionen zu bündeln und die Fach- und Finanzverantwortung bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen insgesamt zusammenzuführen,

b) eine organisatorische Zusammenführung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen zu einer Behörde zu prüfen,

c) Überwachungsgebühren für genehmigungsbedürftige Anlagen einzuführen, deren Höhe sich am tatsächlichen Aufwand orientiert.

Nr. 12 Unentgeltliche Heilfürsorge für Polizeibeamte der Bereitschaftspolizei - hohe Mehrkosten gegenüber Beihilfesystem erfordern Reform der Heilfürsorge -

Im Jahr 2012 lagen die durchschnittlichen Kosten für die Heilfürsorge fast ein Drittel über den Kosten für Beihilfeleistungen je Polizeibeamten. Damit verursachte die unentgeltliche Heilfürsorge Mehrkosten von mindestens 832.000 €. Vor diesem Hintergrund und angesichts geänderter Rahmenbedingungen ist eine Umstellung des Heilfürsorgesystems erforderlich.

Eine systematische Personalbedarfsberechnung als Grundlage für eine sachgerechte Personalausstattung des Ärztlichen Dienstes der Bereitschaftspolizei lag nicht vor. Dafür erforderliche Basisdaten, wie beispielsweise Arbeitsmengen und Fallzahlen, waren nicht ermittelt worden. Die Betreuungsrelation zwischen Ärztlichem Dienst und Heilfürsorgeberechtigten wich zwischen den vier Standorten der Bereitschaftspolizei deutlich voneinander ab.

Das Sanitätspersonal bestand überwiegend aus Polizeibeamten mit Zusatzausbildung. Es ist wirtschaftlicher, bereits ausgebildete Fachkräfte einzusetzen.

Geschäftsprozesse wie Patientenverwaltung und Materialbewirtschaftung wurden wegen fehlender IT-Fachanwendungen nicht effizient abgewickelt.

1 Allgemeines

Die Polizeibeamten der Bereitschaftspolizei haben einen Anspruch auf unentgeltliche Heilfürsorge, solange sie Dienstbezüge erhalten[1]. Die medizinische Betreuung wird durch den Ärztlichen Dienst der Bereitschaftspolizei oder durch externe Stellen (z. B. Fachärzte, Krankenanstalten oder Physiotherapeuten) sichergestellt.

Heilfürsorgeberechtigte haben außerdem einen Anspruch auf Beihilfe für solche Leistungen, die nicht oder nicht in vollem Umfang von der Heilfürsorge erfasst werden, gleichwohl aber nach den Grundsätzen des Beihilferechts beihilfefähig sind[2]. Auch für ihre Familienangehörigen erhalten sie Beihilfeleistungen.

Alle übrigen Polizeibeamten - auch die Anwärter - sind ausschließlich beihilfeberechtigt.

Der Rechnungshof hat die Heilfürsorge für Polizeibeamte der Bereitschaftspolizei geprüft und einen Kostenvergleich mit dem Beihilfesystem vorgenommen.

---

[1] § 113 a Abs. 1 Landesbeamtengesetz (LBG) vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 359), BS 2030-1.

[2] § 9 Beihilfeverordnung Rheinland-Pfalz (BVO) vom 22. Juni 2011 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157), BS 2030-1-50.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Personalbedarfsbemessung für den Ärztlichen Dienst

Der Ärztliche Dienst der Bereitschaftspolizei gliedert sich in den Zentralen Dienst mit Sitz in Mainz und die Ärztlichen Dienste an den Standorten Enkenbach-Alsenborn, Koblenz, Mainz und Wittlich-Wengerohr. Die Aufgaben des Ärztlichen Dienstes wurden von insgesamt 37 Mitarbeitern mit Stellenanteilen von - umgerechnet - 34 Vollzeitkräften erledigt[3]. Davon waren mit der Heilfürsorge (medizinische Betreuung der Polizeibeamten, Genehmigung und Einleitung von Heilverfahren sowie Abrechnung der Heilfürsorgeleistungen) umgerechnet 18 Vollzeitkräfte befasst.

Der Personalausstattung des Ärztlichen Dienstes lag keine systematische Personalbedarfsberechnung zugrunde. Die dafür erforderlichen Basisdaten, wie beispielsweise anfallende Arbeitsmengen und Patienten-/Fallzahlen, waren nicht ermittelt worden. Auch ein Kennzahlenvergleich zwischen den Standorten des Ärztlichen Dienstes oder mit externen Sanitätseinrichtungen war nicht vorgenommen worden.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof die Versorgungsdichte, d. h. das Verhältnis von Ärzten und Sanitätspersonal zu Heilfürsorgeberechtigten (Betreuungsquote), untersucht. Diese wich an den vier Standorten des Ärztlichen Dienstes deutlich voneinander ab:

Versorgungsdichte in der Heilfürsorge nach Standorten				
Standort	Polizeiärzte[4] (VZK[5])	Betreuungs-quote	Sanitätspersonal (VZK[5])	Betreuungs-quote
Enkenbach-Alsenborn	0,5	1:800	4,4	1:90
Koblenz	0,3	1:867	3,7	1:70
Mainz	0,7	1:600	5,4	1:78
Wittlich-Wengerohr	0,4	1:625	2,6	1:96

Da die Polizeiärzte im Rahmen der Heilfürsorge die Aufgaben eines Hausarztes wahrnehmen, hat der Rechnungshof als Indiz für die Angemessenheit der Personalausstattung hilfsweise die Referenzwerte der hausärztlichen Versorgung in Deutschland zum Vergleich herangezogen. Danach entfielen 2011 auf einen Hausarzt je nach Region zwischen 1.474 und 2.134 Einwohner[6]. Damit lag die Versorgungsdichte innerhalb der Heilfürsorge über dem Niveau der kassenärztlichen Versorgung in Deutschland.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat mitgeteilt, der Personalbedarf des Ärztlichen Dienstes sei seit der Reform der Bereitschaftspolizei 1997 nicht ermittelt worden. Stattdessen sei die Personalstärke im Zuge stetig zunehmender Aufgaben bedarfsorientiert weiterentwickelt worden. Zu berücksichtigen sei außerdem eine steigende Einsatzbelastung. Zur Erfassung von Versorgungsdaten und Kennzahlen werde der Ärztliche Dienst Anfang Januar 2014 Kriterien definieren. Ziel werde es auch sein, die Bandbreite der Dienstleistungen zu erfassen und den erforderlichen Aufwand zu dokumentieren. Damit werde künftig ein Kennzahlenvergleich zwischen den Standorten des Ärztlichen Dienstes möglich. Ein

---

3 Stand: 1. Juni 2013.

4 Eingesetzte Vertragsärzte wurden nicht in die Berechnung einbezogen.

5 Vollzeitkräfte.

6 Kassenärztliche Bundesvereinigung, Grunddaten zur vertragsärztlichen Versorgung in Deutschland 2011, S. 26; Berlin 2013.

Kennzahlenvergleich mit Sanitätseinrichtungen anderer Länder werde geprüft und bejahendenfalls durchgeführt.

Des Weiteren hat das Ministerium erklärt, bei der Prüfung des Rechnungshofs herangezogene Daten aus den Arbeitsplatzbeschreibungen seien nach Einschätzung der Bereitschaftspolizei für die Personalbemessung und die Berechnung der Personalkosten nicht ausreichend belastbar. Die angesetzten Aufgabenanteile von den Mitarbeitern des Ärztlichen Dienstes seien vielfach nur zu schätzen gewesen. Außerdem sei mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass es bei der Zuordnung der Tätigkeitsbereiche zu Missverständnissen und Doppelbenennungen gekommen sei. Dies könne zu einer Überbewertung der Arbeitsanteile für die Freie Heilfürsorge geführt haben. Überdies hätten die Tätigkeiten der Zentralen Abrechnungsstelle für die Heilfürsorge auf alle Standorte des Ärztlichen Dienstes umgelegt werden müssen.

Hierzu wird bemerkt, dass der Rechnungshof zur Vorbereitung der Erhebungen an allen Standorten Gespräche mit den Mitarbeitern des Ärztlichen Dienstes geführt hat und dabei insbesondere auch auf Fragen zu den Arbeitsplatzbeschreibungen eingegangen ist. Missverständnisse oder Doppelbenennungen dürften danach eher nicht mehr zu erwarten sein. Auch eine Plausibilitätsprüfung oder die vergleichende Betrachtung von Stellen und Dienstposten mit einem ähnlichen Aufgabenzuschnitt ergaben keine Anhaltspunkte für derartige Fehlerquellen. Zudem wurden sämtliche Arbeitsplatzbeschreibungen von den jeweils zuständigen Vorgesetzten mitgezeichnet. Im Übrigen hätte eine Umlage der Stellenanteile für Querschnittsaufgaben für das Sanitätspersonal zwar eine Erhöhung der Betreuungsquote in Mainz auf 1:111 zur Folge, gleichzeitig würden an den anderen Standorten die Betreuungsquoten aber auf bis zu 1:62 zurückgehen.

2.2 Nach wie vor Polizeibeamte im Sanitätsdienst eingesetzt

Den im Ärztlichen Dienst eingesetzten fünf Ärzten standen unter anderem 28 Polizeibeamte als medizinische Hilfskräfte zur Verfügung. Die dazu erforderliche Zusatzausbildung verursachte Personalkosten von jeweils 64.000 €[7]. Hinzu kommt, dass für Polizeibeamte höhere Ausgaben entstehen als für Tarifbeschäftigte. Besondere Gründe, die einen so hohen Anteil von Polizeibeamten rechtfertigen könnten, waren nicht ersichtlich.

Der Rechnungshof hatte bereits 1994 darauf hingewiesen, dass es wirtschaftlicher ist, im Sanitätsdienst Fachkräfte einzusetzen, die bereits einschlägig ausgebildet sind, z. B. als Arzthelfer/-innen oder Krankenpfleger/-innen. Daraufhin hatte die Landesregierung im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1994 zugesagt, frei werdende Stellen für Sanitätsbeamte mit entsprechend ausgebildeten Fachkräften zu besetzen, soweit die polizeiliche Aufgabenerfüllung diese Verfahrensweise zulasse[8].

---

7 Personalkostenverrechnungssätze RLP der Oberfinanzdirektion Koblenz für 2012; Bes.-Gr. A 9 (abzüglich Beihilfewert).

8 Jahresbericht 1994, Nr. 6 - Polizeiärztlicher Dienst und Heilfürsorgekosten der Bereitschaftspolizei - (Drucksache 12/6600), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1994 des Rechnungshofs (Drucksache 12/7160 S. 1), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 12/8172 S. 4), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1993 (Drucksache 13/155 S. 1), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/802 S. 17), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1994 (Drucksache 13/1433 S. 5), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/2090 S. 18), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1995 (Drucksache 13/2910 S. 11), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/3550 S. 16), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1996 (Drucksache 13/4040 S. 6).

Das Ministerium hat mitgeteilt, Tarifbeschäftigte mit einer Fachausbildung in Gesundheitsberufen hätten vor dem Hintergrund der Budgetsituation der Bereitschaftspolizei bisher nicht eingestellt werden können. Vorbehaltlich des Ergebnisses der politischen Meinungsbildung würden drei Stellen für Tarifbeschäftigte geschaffen, die bereits vor der Prüfung beantragt worden seien. Weiter werde zu untersuchen sein, ob die infolge der Prüfung des Rechnungshofs 1994 ausgebrachten kw-Vermerke[9] an Stellen für Tarifbeschäftigte entfallen könnten. Diese Stellen seien im Zusammenhang mit der Öffnung des Polizeivollzugsdienstes für Frauen erforderlich geworden. Nach der Ausbildung von Sanitätsbeamtinnen seien die Stellen mit kw-Vermerken versehen worden.

Ferner hat das Ministerium mitgeteilt, der bei der Prüfung zugrunde gelegte und in Vollzeitkräften bemessene Personaleinsatz im Ärztlichen Dienst beruhe auf einer Stichtagsbetrachtung. Da auch Personal eingerechnet sei, das nur vorübergehend im Ärztlichen Dienst verwendet worden sei, erfolge prognostisch eine Personal- und damit Kostenreduzierung. Der Ärztliche Dienst greife derzeit bereits auf Polizeibeamte zurück, die vor ihrer Zugehörigkeit zur Polizei eine medizinische Ausbildung abgeschlossen hätten. Zur weiteren Kostensenkung bei der Aus- und Fortbildung des Sanitätspersonals bei externen Organisationen lägen bereits Konzepte vor. Zur Optimierung der Ausbildung werde seit geraumer Zeit eine Kooperation mit der Bundeswehr untersucht. Ob und in welchem Umfang bei Einsätzen auf Sanitätsbeamte mit polizeilicher Qualifikation verzichtet werden könne, werde geprüft.

2.3 Arbeitsprozesse nicht hinreichend IT-unterstützt

Der Ärztliche Dienst verfügte nicht über eine zusammenhängende IT-gestützte Steuerung der Geschäftsprozesse, mit der er Arbeitsabläufe sowie Verwaltungs- und Dokumentationstätigkeiten hätte verknüpfen können. Insbesondere fehlten IT-Anwendungen zur Patientenverwaltung und zur Materialbewirtschaftung. Infolgedessen mussten beispielsweise Befunde und Labordaten manuell erfasst sowie Rezepte und Überweisungen handschriftlich ausgestellt werden. Diese Verwaltungs- und Dokumentationstätigkeiten gestalteten sich zeitintensiv. Dadurch war ein effizienter Personaleinsatz nicht gewährleistet.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei bereits damit begonnen worden, die Einführung eines Patientenverwaltungsprogramms vorzubereiten. Auch für die Materialverwaltung und die Geschäftsführung sei eine IT-gestützte Datenverwaltung beabsichtigt. Ein Ausgabencontrolling sei bereits Anfang 2013 etabliert worden.

2.4 Heilfürsorge deutlich teurer als Beihilfe

Das Durchschnittsalter der Heilfürsorgeberechtigten lag mit 36 Jahren etwa acht Lebensjahre unter dem der Beihilfeempfänger im Polizeibereich. Trotz des damit einhergehenden geringeren Krankheitsrisikos[10] lagen die Aufwendungen des Landes 2012 mit 2.500 € je Heilfürsorgeberechtigten[11] um durchschnittlich fast 33 % über den Kosten von 1.900 € je Beihilfeempfänger. Bei der Bewertung ist zu berücksichtigen, dass die durchschnittlichen Kosten durch den altersbedingten Anstieg der Ausgaben auf bis zu mehr als 2.400 € je Beihilfeempfänger in der

---

9 Künftig wegfallende Stellen.

10 Das Statistische Bundesamt hat die Kosten im Gesundheitswesen analysiert und eine altersabhängige Entwicklung der Krankheitskosten festgestellt. Während die Pro-Kopf-Krankheitskosten der Altersgruppe bis zu 44 Jahren im Jahr 2008 bei 1.700 € lagen, waren sie in der Altersgruppe von 45 bis 64 Jahren mit 3.010 € um rund 77 % höher. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Juli 2011, S. 665 f.

11 Ausgaben bei Einzelplan 03 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kapitel 03 11 Bereitschaftspolizei Rheinland-Pfalz, Titel 443 04 Heilfürsorge - zuzüglich Ausgaben für Polizeivertragsärzte, Personalkostenanteile der Heilfürsorge, ergänzende Beihilfeleistungen an Heilfürsorgeberechtigte, Abrechnungskosten der Beihilfe. Abgezogen wurden Ausgaben für Impfstoffe und Dienstunfallfürsorgeleistungen.

Altersgruppe der 56- bis 60-Jährigen erhöht sind[12]. Außerdem sind bei dem Vergleich die Einnahmen aus der von Beihilfeberechtigten erhobenen Kostendämpfungspauschale noch nicht berücksichtigt. Im Vergleich zur Beihilfe verursachte die unentgeltliche Heilfürsorge 2012 damit Mehrkosten von mindestens 832.000 €**.**

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Prüfungsfeststellungen bedürften einer eingehenden Bewertung und eines weitergehenden Abstimmungsprozesses innerhalb der Landesregierung. Dieser Meinungsbildungsprozess solle vor Abgabe der abschließenden Stellungnahme abgewartet werden.

2.5 Unentgeltliche Heilfürsorge noch sachgerecht?

Mit der unentgeltlichen Heilfürsorge für Polizeibeamte der Bereitschaftspolizei sollte ursprünglich die medizinische Versorgung der einst kasernierten Beamten gewährleistet werden. Zwischenzeitlich haben sich die Rahmenbedingungen und die Aufgabenstellung der Bereitschaftspolizei geändert[13].

Im Vergleich zu Rheinland-Pfalz haben andere Länder Zuzahlungen, Eigenanteile oder Einschränkungen im Leistungskatalog der Heilfürsorge eingeführt. So beteiligen Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ihre heilfürsorgeberechtigten Polizeibeamten mit 1,4 % bzw. 1,6 % des Grundgehalts. Das Saarland hat die Heilfürsorge vollständig durch ein Beihilfesystem ersetzt. Nur Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gewähren allen Polizeibeamten uneingeschränkte Heilfürsorge ohne Zuzahlung bzw. Eigenbeteiligung.

Im Hinblick auf die geänderten Rahmenbedingungen, die hohen Kosten und die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach bereits über die Unfallfürsorge dem erhöhten Dienstunfallrisiko von Polizeibeamten in vollem Umfang Rechnung getragen werde[14], sollte nach Auffassung des Rechnungshofs die Möglichkeit einer Überführung der Heilfürsorgeberechtigten in die Beihilfe geprüft werden. Hierzu könnte den derzeit Heilfürsorgeberechtigten ein individuelles Wahlrecht zwischen Heilfürsorge und Beihilfe eingeräumt werden. Polizeibeamte, die ab einem zu bestimmenden Stichtag zur Bereitschaftspolizei versetzt werden, wären ausschließlich beihilfeberechtigt. Zumindest sollte - unter der Prämisse einer bedarfsgerecht anzupassenden Personalausstattung des Ärztlichen Dienstes und einer zu optimierenden Unterstützung und Steuerung der Arbeitsabläufe - die Einführung einer am Gehalt bemessenen Kostenbeteiligung der Heilfürsorgeberechtigten erwogen werden.

Rechtliche Gründe stehen einer Umstellung nicht entgegen. Heilfürsorge ist ebenso wie das Beihilfesystem nicht Bestandteil der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation des Beamten. Ebenso wie das System der Beihilfe kann auch das der freien Heilfürsorge jederzeit geändert werden, ohne dass die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums[15] berührt werden. Gleichzeitig könnte dem Hinweis des Bundesverwaltungsgerichts auf eine "gewisse Überalimentation" der Empfänger unentgeltlicher Heilfürsorge durch eine Umstellung Rechnung getragen

---

12 Für Heilfürsorgeberechtigte war eine Zuordnung der Aufwendungen nach Altersgruppen mangels entsprechender Daten nicht möglich.

13 Bereits 1997 sollte mit dem Entwurf eines Landeshaushaltsbegleitgesetzes 1997 (Drucksache 13/1720) die freie Heilfürsorge durch den Anspruch auf Beihilfeleistungen ersetzt werden. In der parlamentarischen Beratung wurde das Vorhaben aber abgelehnt, weil zunächst noch eingehender untersucht werden sollte, wie sich die geplante Änderung auf das Stammpersonal und auf die Bereitschaftspolizei auswirkt (Plenarprotokoll 13/35, S. 2839).

14 BVerwG, Urteil vom 27. November 2003, Az.: 2 C 37.02.

15 Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. III - Gliederungsnummer 100-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).

werden. Denn Heilfürsorgeberechtigte müssten - so das Gericht - für ihre Person keine private Krankenvorsorge treffen, obwohl ihre Dienstbezüge hierauf zugeschnitten seien[16].

Das Ministerium hat hierzu noch eine Stellungnahme angekündigt[17].

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die Beschränkung des Einsatzes von Polizeibeamten im Ärztlichen Dienst auf eine Mindestbesetzung zu prüfen,

b) die Geschäftsprozesse durch leistungsfähige und anwenderfreundliche IT-Fachanwendungen zu optimieren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Personalausstattung des Ärztlichen Dienstes auf eine geeignete Bedarfsermittlung zu stützen,

b) eine Überführung der Heilfürsorgeberechtigten in die Beihilfe oder im Falle eines Fortbestands der Heilfürsorge eine Kostenbeteiligung der Berechtigten zu erwägen,

c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

---

16 BVerwGE 89, 207, 209.

17 Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses Beitrags.

Nr. 13 Atlantische Akademie Rheinland-Pfalz e. V. - Aufgabenübertragung auf die Landeszentrale für politische Bildung bietet sich an -

Die Personalausgaben der Atlantischen Akademie beanspruchten in den vergangenen Jahren rund zwei Drittel der Landeszuschüsse. Künftig werden die Zuschüsse voraussichtlich nicht mehr zur Deckung der Personalausgaben ausreichen. Für die satzungsgemäßen Aufgaben stehen dann der Akademie kaum noch Mittel zur Verfügung.

Die "Atlantischen Texte" können in elektronischer Form kostengünstiger zur Verfügung gestellt werden.

Die deutsch-amerikanische Bibliothek ist in der jetzigen Form nicht zukunftsfähig. Eine tragfähige Konzeption fehlt.

1 Allgemeines

Die Atlantische Akademie ist ein gemeinnütziger Verein mit Sitz in Kaiserslautern. Sie hat die satzungsgemäße Aufgabe, "den deutsch-amerikanischen und europäisch-amerikanischen Dialog sowie den Dialog zwischen den Mitgliedsstaaten des nordatlantischen Bündnisses zu intensivieren und dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Völkerverständigung und zur Förderung der freiheitlich-demokratischen Kultur zu leisten." Ergänzend definiert die Satzung die mit der Aufgabenstellung verbundenen Ziele und wie diese zu erreichen sind. Beispielsweise sollen Konferenzen, Fachtagungen, Seminare, Expertenkolloquien und kulturelle Veranstaltungen durchgeführt werden. Außerdem sollen Geld- und Sachleistungen Dritter eingeworben werden. Tagungsdokumentationen und Vorträge von besonderer Bedeutung sollen in der Reihe "Atlantische Texte" veröffentlicht werden. Ferner soll eine deutsch-amerikanische Bibliothek unterhalten werden.

Zur Finanzierung ihrer Arbeit erhielt die Akademie im Wege der institutionellen Förderung Zuschüsse des Landes[1].

Der Rechnungshof hat die Verwendung der Zuschüsse in den Jahren 2008 bis 2011 stichprobenweise geprüft. Zur Darstellung und Bewertung der Finanzsituation und ihrer Entwicklung wurden auch die (Plan-)Zahlen der Folgejahre einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

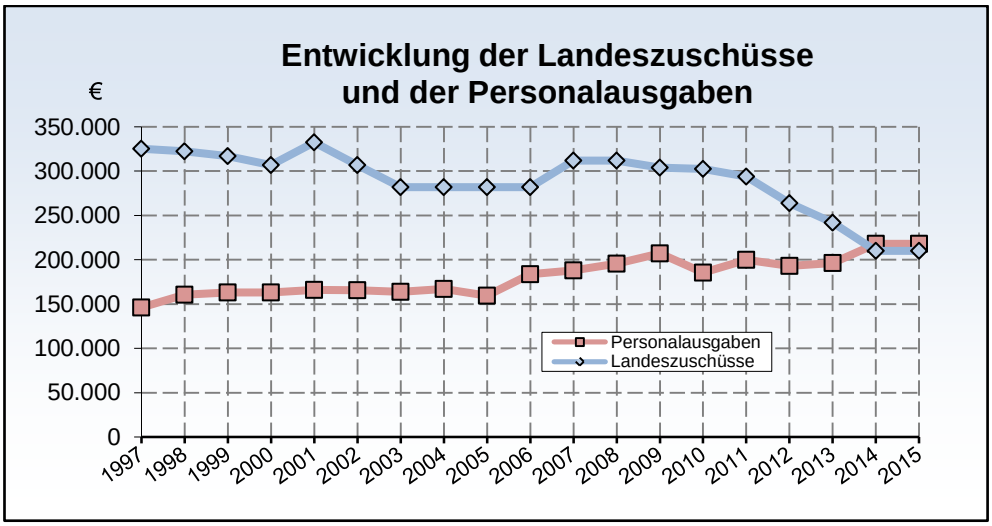
2.1 Schwierige Finanzsituation erschwert satzungsgemäße Aufgabenerledigung

Die Zuschüsse des Landes bildeten in den vergangenen Jahren mit Anteilen von mehr als 80 % an den Gesamteinnahmen die Haupteinnahmequelle der Akademie. Allerdings gingen die Zuschussleistungen in den Jahren 2008 bis 2012 von 312.000 € auf 264.000 € zurück. Der Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2014/2015 sieht weitere Kürzungen vor, und zwar auf jeweils 210.000 €. Auch die eigenen Einnahmen - z. B. Mitglieds- und Teilnehmerbeiträge sowie Erlöse aus dem Verkauf der "Atlantischen Texte" - verringerten sich.

---

[1] Einzelplan 03 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kapitel 03 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 686 09 Zuschuss an die "Atlantische Akademie Rheinland-Pfalz".

Die Personalausgaben bildeten den größten Ausgabenblock. Darin waren Leistungen enthalten, auf die tarifvertraglich kein Anspruch bestand und die insoweit gegen das Besserstellungsverbot[2] verstießen. In den Jahren 2008 bis 2012 betrugen die Personalausgaben zwischen 193.000 € und 207.000 €. Im gleichen Zeitraum stieg ihr Anteil an den Gesamtausgaben um mehr als vier Prozentpunkte auf 60 %. Nach dem Haushalts- und Wirtschaftsplan der Akademie überschreiten die Personalausgaben 2014 und 2015 mit jeweils 218.000 € die vorgesehenen Landeszuschüsse.



Das Diagramm zeigt, dass von den Landeszuschüssen ein immer größerer Teil für Personalausgaben benötigt wurde. Künftig reichen die Zuschüsse nicht mehr aus, die Personalausgaben zu decken.

Die zurückgehenden Einnahmen trugen dazu bei, dass für die eigentlichen Aktivitäten der Akademie immer weniger Mittel zur Verfügung standen. Die Ausgaben für Veranstaltungen - nach Abzug der dabei erzielten Einnahmen - verringerten sich in den Jahren 2008 bis 2012 von 73.000 € auf 49.000 €. Für die Folgejahre werden nach den Planungen weitere Rückgänge erwartet. Bei dieser Finanzsituation wird die Akademie künftig ihren satzungsgemäßen Aufgaben nicht mehr gerecht werden können.

Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund eine Überprüfung der mit der Vereinsgründung verfolgten Ziele für erforderlich erachtet. Außerdem hat er eine Konzentration der Aufgaben bei der Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz angeregt, da diese in einem vergleichbaren Aufgabenbereich tätig ist und über die erforderliche Infrastruktur verfügt.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat zu den tarifvertraglich nicht gedeckten Zahlungen mitgeteilt, ein Teil der Leistungen sei zurückgefordert worden. Eine Rückerstattung stehe noch aus. Zum Fortbestand der Einrichtung hat das Ministerium mitgeteilt, die Atlantische Akademie solle als "Marke" erhalten bleiben. Dies könne geschehen, indem die reduzierte Förderung fortgesetzt und das Budget durch Sponsorengelder, Förderungen Dritter und Deckungsbeiträge durch neue Angebote aufgestockt würde. Alternativ könne die Atlantische Akademie als eigenständige Abteilung in die Landeszentrale für politische Bildung unter Beibehaltung des Standorts Kaiserslautern und des Vereins integriert werden. Auch eine Anbindung an die Technische Universität Kaiserslautern komme in Betracht.

---

[2] Nr. 1.3, Teil I/Anlage 2 (ANBest-I), zu § 44 VV-LHO.

Nach Auffassung des Rechnungshofs dürfte eine wesentliche Budgetaufstockung - wie vom Ministerium als eine der Alternativen dargestellt - eher unwahrscheinlich sein, da dies der Akademie schon bisher nicht gelungen ist.

2.2 Ausgaben für Veröffentlichungen verringern

Die Akademie veröffentlichte Tagungsdokumentationen und Vorträge von besonderer Bedeutung in der Buchreihe "Atlantische Texte". Das verursachte in den Jahren 2008 bis 2011 Ausgaben von fast 29.000 € insbesondere für Druckkostenzuschüsse. Durch den Verkauf der Publikationen erzielte die Akademie Einnahmen von lediglich 10.000 €.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, "Atlantische Texte" künftig grundsätzlich nur noch als elektronische Dokumente herauszugeben und als "Downloads" - kostenlos oder gegen Entgelt - anzubieten. Dabei besteht zudem die Chance, einen größeren Leserkreis zu erreichen. Ein solches Verfahren wird für vergriffene Titel der "Atlantischen Texte" bereits praktiziert.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Umstellung auf digitale Publikationen (E-Books) verursache ebenfalls Kosten und generiere kaum Einnahmen. Die Akademie werde jedoch eine Prüfung vornehmen.

2.3 Deutsch-Amerikanische Bibliothek zeigt nicht den gewünschten Erfolg

Der Akademie wurden - über die Stadt Kaiserslautern - mehr als 8.000 Bücher einer aufgelösten Standortbibliothek der US-Armee für eine öffentlich zugängliche deutsch-amerikanische Bibliothek zur Verfügung gestellt. Für die Beschaffung von Hard- und Software sowie die Beschäftigung von Aushilfskräften - u. a. zur Erfassung der Bücher - gab die Akademie fast 24.000 € aus. Davon wurde der überwiegende Teil aus Zuwendungen der US-Botschaft gedeckt. Aus Mitteln der Akademie wurden noch mehr als 8.000 € getragen. Hinzu kommen Personalkosten für den anteiligen Zeitaufwand der Beschäftigten.

Im Oktober 2010 wurde mit der Ausleihe begonnen. Das Interesse war bislang sehr gering. Bis August 2012 waren lediglich für 21 Personen Bibliotheksausweise ausgestellt, davon acht für Beschäftigte und (ehemalige) Praktikanten der Akademie. Monatlich erfolgten drei bis vier Ausleihen. Diese wurden formlos durchgeführt, da die Erfassung über die Bibliotheks-Software für eine einzelne Ausleihe zu aufwendig war.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs waren etwa 1.500 Bücher der ehemaligen Standortbibliothek sowie die eigenen Bücher - ungefähr 1.000 - erfasst. Weitere 5.000 Bände sollten noch von einer wissenschaftlichen Bibliothekskraft katalogisiert werden.

Die Nutzer- und Ausleihzahlen rechtfertigen es nicht, weitere Bücher zu katalogisieren, zumal dies mit einem erheblichen Aufwand verbunden wäre. Daher hat der Rechnungshof vorgeschlagen, zusammen mit der Stadt eine tragfähige Konzeption für die Bibliothek zu entwickeln.

Das Ministerium hat sich zu der Notwendigkeit eines Konzepts nicht geäußert, sondern lediglich erklärt, dass es wegen des Fehlens einer Bibliotheksfachkraft nicht gelungen sei, die vorhandenen Bücher zu katalogisieren.

3 Folgerungen

3.1 Zu der nachstehenden Forderung wurde die gebotene Folgerung bereits eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, die "Atlantischen Texte" nur noch als elektronische Dokumente herauszugeben.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Vereinsziele und die Möglichkeit zu prüfen, die Aufgaben der Atlantischen Akademie auf die Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz zu übertragen,

b) eine tragfähige Konzeption für die Bibliothek zu entwickeln,

c) über das Ergebnis der Prüfung zu Nr. 3.1 und die eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.

Nr. 14 Landespflegerische Kompensationsmaßnahmen im Bereich des Straßenbaus - erheblicher Nachholbedarf bei Pflegevorhaben und -konzepten -

Der Landesbetrieb Mobilität pflegte einen Großteil der Flächen, auf denen er Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft durchgeführt hatte, nicht ordnungsgemäß.

Konzepte für notwendige Pflegemaßnahmen sowie dazugehörende Zeitpläne und die Ermittlung des entsprechenden Mittelbedarfs fehlten weitgehend. Eine verbindliche Handlungsanweisung lag nicht vor.

Bei der Planung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wurden die Folgekosten für die erforderlichen Pflege- und Unterhaltungsarbeiten in der Regel nicht ermittelt.

Von der Möglichkeit einer gezielten Bevorratung von vorgezogenen Kompensationsmaßnahmen durch Einrichtung von Ökokonten wurde bisher kaum Gebrauch gemacht.

1 Allgemeines

Das Land ist verpflichtet, bei Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen an Straßen Eingriffe in Natur und Landschaft durch Kompensationsmaßnahmen im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder in sonstiger Weise zu ersetzen[1]. Detaillierte Vorgaben zur Ausgestaltung und dauerhaften Pflege dieser Flächen enthalten die Planfeststellungsbeschlüsse[2] oder die landespflegerischen Begleitplanungen zu den jeweiligen Straßenbaumaßnahmen.

Für die Planung, den Bau und die Unterhaltung von Landesstraßen sowie die Planung und Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen ist der Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz zuständig. Er hat allein von 2009 bis 2012 landesweit insgesamt mehr als 3,7 Mio. € für landespflegerische Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufgewendet, die von ihm dauerhaft zu unterhalten und zu pflegen sind.

Der Rechnungshof hat die Schaffung, Pflege und Unterhaltung von Flächen für Kompensationsmaßnahmen, die seit 1990 auf der Grundlage von Planfeststellungsbeschlüssen für Landesstraßen durchgeführt wurden, stichprobenartig geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Pflege und fehlerhafte Ausführung landespflegerischer Vorhaben

Der Rechnungshof hat festgestellt:

- Bei 23 geprüften Maßnahmen waren 80 % der Flächen nicht ordnungsgemäß gepflegt. Unter anderem drohten Streuobstwiesen aufgrund nicht durchgeführter Mahd zu verbuschen oder der Bewuchs war durch fehlende oder

---

[1] § 15 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege - Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) - vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), sowie § 10 Landesgesetz zur nachhaltigen Entwicklung von Natur und Landschaft - Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) - vom 28. September 2005 (GVBl. S. 387), BS 791-1.

[2] § 5 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2013 (GVBl. S. 35), BS 91-1.

mangelhaft ausgeführte Pflegemaßnahmen geschädigt oder abgestorben. Mit hohem finanziellem Aufwand errichtete Amphibienleiteinrichtungen und -durchlässe erfüllten aufgrund unterbliebener Unterhaltung teilweise nicht mehr ihre Funktion oder waren aufgrund falschen Geräteeinsatzes beschädigt.

Überträgt man die Feststellungen des Rechnungshofs auf alle seit 1990 planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen, führt dies zu dem Ergebnis, dass die Flächen von mehr als 230 Vorhaben nicht ordnungsgemäß unterhalten werden. Straßenbaumaßnahmen, denen ein anderes Baurechtsverfahren zugrunde lag, sind in dieser Zahl noch nicht berücksichtigt. Die Kosten zur Beseitigung des Vollzugsdefizits wurden bisher im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs nicht berücksichtigt.

- In Einzelfällen wurden landespflegerische Flächen z. B. als Erdaushublager zweckentfremdet oder ohne finanziellen Ausgleich und ohne vertragliche Vereinbarung fremdgenutzt.
- Änderungen gegenüber Vorgaben der Planfeststellungsbeschlüsse wurden oftmals nicht mit den zuständigen Landespflegebehörden und den Naturschutzverbänden abgestimmt.
- Mit der Pflege beauftragte Dritte wurden oftmals nicht hinreichend überwacht.
- Teilweise verzögerte sich die Realisierung von Kompensationsmaßnahmen - auch infolge von Flurbereinigungsverfahren - erheblich oder stand zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof noch aus.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat mitgeteilt, zur Ermittlung des Vollzugsdefizits sei Anfang 2013 eine Abfrage bei den regionalen Dienststellen des Landesbetriebs durchgeführt worden. Es sei davon auszugehen, dass für die Durchführung von Pflegearbeiten künftig Haushaltsmittel bereitgestellt werden müssten. Ein genaues Beziffern dieser Mittel sei allerdings erst nach der Auswertung der Erfahrungen möglichst mehrerer Pflegeperioden zu leisten.

Der Landesbetrieb hat erklärt, Fremdnutzungen könnten ausschließlich durch regelmäßige Kontrollen festgestellt und nachverfolgt werden. Dieser Punkt werde in das zu entwickelnde Gesamtkonzept zur Pflege der Kompensationsmaßnahmen mit aufgenommen. In Zukunft werde gezielt darauf geachtet, dass der zeitliche Abstand zwischen Bauausführung und der Herstellung der landespflegerischen Kompensationsmaßnahmen gering gehalten werde.

2.2 Fehlende Konzepte zur dauerhaften Pflege

In den Jahren 2009 bis 2012 wendeten die Straßenmeistereien der acht regionalen Dienststellen des Landesbetriebs nach eigenen Angaben für die Pflege von Kompensationsmaßnahmen fast 120.000 € auf. Die Bandbreite der Aufwendungen lag in diesem Zeitraum zwischen 1.600 € und fast 64.000 € je Dienststelle.

Der Landesbetrieb war aufgrund eines unvollständigen, mittlerweile jedoch ergänzten Buchungskatalogs nicht in der Lage, die Zahlungen für die von Fremdfirmen erbrachten Pflegeleistungen über eine Software-Auswertung in seinem Buchungssystem zu benennen. Eine daraufhin durchgeführte Abfrage über den Mittelbedarf der einzelnen Niederlassungen für die Fremdvergabe von Pflegeleistungen ergab erheblich voneinander abweichende Beträge. Beispielsweise meldete eine Dienststelle hierfür einen Mittelbedarf von 4.500 € jährlich an, eine andere setzte dagegen 140.000 € jährlich an. Die stark voneinander abweichenden Werte sind - auch nach Auffassung der Zentrale des Landesbetriebs - nicht plausibel.

Die Feststellungen zu den nicht ordnungsgemäß gepflegten Flächen und dem nicht näher begründeten unterschiedlichen Mitteleinsatz zeigen die Notwendigkeit, eine verbindliche Handlungsanweisung zur Erstellung von Pflegekonzepten zu erarbeiten. Auf dieser Grundlage sollten die regionalen Dienststellen Konzepte erstellen, die - nach Einzelvorhaben aufgegliedert - einen Zeitplan und den jährlichen Mittelbedarf für die notwendigen Pflegemaßnahmen enthalten.

Nachfolgend sind die aus Sicht des Rechnungshofs erforderlichen Arbeitsschritte zum Abbau des Vollzugsdefizits dargestellt:

Arbeitsschritte zum Abbau des Vollzugsdefizits.

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, durch eine zentrale Steuerung werde sich künftig ein einheitlicher Mittelbedarf - abhängig von den Gesamtflächen der Kompensationsmaßnahmen der einzelnen regionalen Dienststellen - einstellen. Aufgrund der Anregungen des Rechnungshofs und weiterer Überlegungen werde ein Gesamtkonzept zur nachhaltigen Pflege der Kompensationsmaßnahmen erarbeitet.

Das Ministerium hat erklärt, durch die künftige zentrale Steuerung der Pflege durch den Landesbetrieb werde eine hinreichende Fachaufsicht und eine landesweit einheitliche Handhabung der Pflege gewährleistet. Der Personal- und Finanzbedarf für die Beseitigung des Vollzugsdefizits und für die künftige Unterhaltungspflege werde ermittelt und in dem Gesamtkonzept festgelegt.

2.3 Folgekosten bei der Planung nicht hinreichend berücksichtigt

In der Regel ermittelte der Landesbetrieb bei der Planung von Kompensationsvorhaben nicht die Folgekosten für die dauerhaft erforderlichen Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen.

Das Ministerium hat erklärt, die Kosten für die Unterhaltung des Straßenbaus und der Landespflege würden generell nicht in die Kostenermittlung nach der Anweisung zur Kostenberechnung für Straßenbaumaßnahmen einfließen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass bei Baumaßnahmen und größeren Beschaffungen eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen den für die Veranschlagung erforderlichen Unterlagen beizufügen ist[3]. Dies gilt auch für die im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs aufgeführten Baumaßnahmen. Im Übrigen ist die Ermittlung der Folgekosten für die Pflege von Kompensationsflächen eine wesentliche Voraussetzung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für eine sachgerechte Bemessung des Nutzungsentgelts, das der Landesbetrieb als wirtschaftlicher Eigentümer der Landesstraßen, Verkehrseinrichtungen und sonstigen Anlagegüter von dem Land erhält.

Die Folgekosten sind im Wesentlichen von Art und Umfang der in der Planfeststellung festgelegten Kompensationsmaßnahmen abhängig. Die Anlage auf verhältnismäßig kleinen, räumlich zerstreuten Flächen führt zu vergleichsweise hohen Bewirtschaftungskosten, die eine wirtschaftliche Pflege verhindern oder zumindest erheblich erschweren. Zudem lassen sich geeignete Auftragnehmer für die Pflege derartiger Flächen nur schwer finden. Die Folgekosten können gesenkt werden, wenn verschiedene landespflegerische Maßnahmen auf größeren zusammenhängenden Flächen gebündelt oder bestehende Flächen vernetzt werden[4]. Weitere Einsparungen können erzielt werden, wenn Pflegeleistungen in verstärktem Maße im Wettbewerb vergeben werden.

---

3 § 24 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

4 Vgl. § 15 Abs. 3 BNatSchG.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die Entwicklungsziele, die durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu erreichen seien, würden insbesondere im Bereich Artenschutz enge Grenzen setzen. Sollte jedoch eine geeignete kostengünstigere Alternative ökologisch vertretbar sein, werde diese der teureren vorgezogen. In der Unterhaltungspflege könnten im Laufe der Zeit Erfahrungen und Erkenntnisse zu kostengünstigeren Alternativen führen. Die Pflege werde dann entsprechend angepasst. Im Übrigen werde künftig verstärkt darauf geachtet, dass die Pflege der landespflegerischen Kompensationsmaßnahmen gemäß den einschlägigen Vergabevorschriften vergeben werde. Dabei werde ein besonderes Augenmerk darauf gelegt, dass alle potenziellen Pflegedienstleister, insbesondere örtliche Landwirte, die Chance zur Teilnahme am Wettbewerb erhielten.

2.4 Möglichkeiten der Einrichtung von Ökokonten nicht genutzt

Seit 2002 besteht die Möglichkeit der gezielten Bevorratung von vorgezogenen Kompensationsmaßnahmen in Form von Ökokonten[5]. Ökokontoregelungen auf der Grundlage landespflegerischer Fachplanungen ermöglichen der öffentlichen Hand, im Vorgriff auf künftige Eingriffe in Natur und Landschaft geeignete Kompensationsflächen zu ermitteln und durch entsprechende Maßnahmen aufzuwerten. Bei späteren Eingriffen in Natur und Landschaft können die ökologisch aufgewerteten Flächen kompensationspflichtigen Beeinträchtigungen zugeordnet und als Kompensationsmaßnahmen angerechnet werden. Dies bietet wesentliche Vorteile:

- Kompensationsmaßnahmen können bereits vor dem eigentlichen Straßenbau durchgeführt werden und ermöglichen so eine zeitliche Flexibilisierung des Ausgleichs. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil aus artenschutzrechtlichen Gründen der Ausgleich immer häufiger bereits vor dem Baubeginn durch sog. CEF-Maßnahmen[6] erbracht werden muss.
- Sinnvolle Kompensationskonzepte können ohne Zeitdruck erarbeitet und optimiert werden.
- Durch einen frühzeitigen Flächenerwerb können häufig günstigere Konditionen als zum Zeitpunkt der Realisierung eines Vorhabens erzielt werden.

Von einer Ausnahme abgesehen machte der Landesbetrieb von eigenen Ökokonten bisher keinen Gebrauch.

Das Ministerium hat erklärt, die Landesregierung stimme der Auffassung zu, dass ein verstärkter Rückgriff auf Ökokonten Einsparpotenziale eröffnen könne. Ökokonten seien eine gute Möglichkeit, Flächen zur Kompensation zu bevorraten und nach Bedarf "abzubuchen". Die Finanzierung von Ökokonten stelle jedoch derzeit bei den Flächen für Bundes- und Landesmaßnahmen ein Problem dar. Der Bund habe bislang keine Regelung zur Finanzierung von Flächenpools zur Verfügung gestellt. Deshalb müsse das Land den Ankauf und die Herstellung der Flächen vorfinanzieren. Der Landesbetrieb werde prüfen, ob und in welchem Umfang der im Wirtschaftsplan 2014/15 veranschlagten Budgets Mittel zur Finanzierung der Ökokonten aufgebracht werden könnten.

Dazu bemerkt der Rechnungshof, dass unabhängig von den durch eine gemeinsame Flächenbevorratung zu erzielenden Vorteilen keine Notwendigkeit erkennbar ist, Ökokonten für Baumaßnahmen des Bundes vorzufinanzieren. Er weist darauf hin, dass in Baden-Württemberg bereits im April 2011 eine Verordnung "über die Anerkennung und Anrechnung vorzeitig durchgeführter Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen (Ökokonto-Verordnung - ÖKVO)" in Kraft getreten ist. Im

---

[5] § 16 Abs. 2 BNatSchG und § 11 LNatSchG.

[6] Continuous ecological functionality measures - Maßnahmen zur dauerhaften Sicherung der ökologischen Funktion, vgl. § 44 Abs. 5 in Verbindung mit § 15 BNatSchG.

Übrigen sollte nach Auffassung des Rechnungshofs geprüft werden, ob es zweckmäßig und wirtschaftlich ist, dass Ministerien ressortübergreifend gemeinsame Ökokonten bilden.

2.5 Produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen

Um zu vermeiden, dass landwirtschaftliche Flächen aus der Nutzung genommen werden, besteht seit 2009 die Pflicht[7] zur Prüfung, ob der Ausgleich durch eine "produktionsintegrierte Kompensation", d. h. durch extensive landwirtschaftliche Nutzung[8] erbracht werden kann. Damit können häufig auftretende Konflikte zwischen Maßnahmenträgern und der Landwirtschaft entschärft und die Effizienz der im Bundesnaturschutzgesetz und Baugesetzbuch verankerten Eingriffsregelung verbessert werden. Überdies können produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen einen Beitrag zum Schutz der Artenvielfalt der heimischen Pflanzen- und Tierwelt leisten. Die Flächen stehen den bisherigen Eigentümern und Bewirtschaftern - wenn auch eingeschränkt - weiterhin zur Verfügung. Mindererträge oder durch naturschutzfachliche Bewirtschaftungsauflagen entstehende Mehraufwendungen werden monetär ausgeglichen. Insgesamt erhöht das die Akzeptanz der Kompensationsmaßnahmen; die Bestandskraft von Baurechtsverfahren kann dadurch früher und ohne ggf. erforderliche Enteignungsverfahren erlangt werden. Außerdem können durch die fortgeführte Bewirtschaftung der Flächen unerwünschte Fremdnutzungen eingedämmt werden.

Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen hat im April 2013 eine Arbeitshilfe zu produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen[9] eingeführt. Der Rechnungshof empfiehlt, solche Maßnahmen, sofern sie wirtschaftlich sind, auch in Rheinland-Pfalz verstärkt einzusetzen.

Der Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz hat erklärt, er räume bei der Suche nach landespflegerischen Kompensationsmaßnahmen der Schonung landwirtschaftlicher Produktionsflächen hohe Priorität ein. Das Konzept der produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen finde in Rheinland-Pfalz bereits Anwendung; hierzu gehörten z. B. das Ackerrandstreifenprogramm und andere landwirtschaftliche Extensivierungsmaßnahmen. Auch der Landesbetrieb greife auf diese Maßnahmen zurück, sofern sie nicht aus Agrarumweltprogrammen gefördert würden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert:

a) darauf hinzuwirken, dass landespflegerische Flächen nicht zweckentfremdet genutzt werden oder die Nutzung, soweit dies mit den landespflegerischen Entwicklungszielen nicht kollidiert, vertraglich geregelt wird,

b) landespflegerische Kompensationsmaßnahmen möglichst zeitnah zu den Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durchzuführen,

c) das Vollzugsdefizit bei der Pflege der Kompensationsmaßnahmen zu ermitteln, Zeitpläne und Konzepte zu dessen Beseitigung zu entwickeln sowie die finanziellen Konsequenzen zu klären,

---

7 § 15 Abs. 3 BNatSchG.

8 Z. B. Extensiv-Acker, Extensiv-Grünland, mehrjährige Brachen, Acker-Blühstreifen, Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und synthetische Stickstoffdüngung etc.

9 http://www.strassen.nrw.de/_down/20130128_arbeitshilfe-pik.pdf.

d) Einsparpotenziale durch die Vergabe von Pflegeleistungen im Wettbewerb stärker zu nutzen,

e) die Möglichkeiten einer gezielten Bevorratung von vorgezogenen Kompensationsmaßnahmen in Form von ggf. ressortübergreifend zu bildenden Ökokonten zu prüfen,

f) produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen, sofern sie wirtschaftlich sind, verstärkt einzusetzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b, c und e zu berichten,

b) die Folgekosten für Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen zu ermitteln und die Planung von Kompensationsvorhaben in dieser Hinsicht wirtschaftlich zu optimieren,

c) Einsparpotenziale durch die Bündelung von Kompensationsmaßnahmen auf großen zusammenhängenden Flächen stärker zu nutzen.

Nr. 15 Erhebliche Defizite bei der Unterhaltung kommunaler Brücken - welche Konsequenzen folgen daraus für die Förderung und die Aufsichtsbehörden? -

Die Gemeinden in Rheinland-Pfalz haben über 6.300 Brücken in ihrer Baulast. Ein Großteil davon befindet sich infolge unterbliebener Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in schlechtem Zustand. Dies birgt für die kommunalen Haushalte erhebliche Risiken. Überschlägig ermittelt werden für den Abbau des Unterhaltungsstaus mehr als 800 Mio. € benötigt.

Unterlassene oder unzureichende Instandhaltung führte bislang zu keinen förderrechtlichen Konsequenzen.

Vielen Gemeinden war die Pflicht, Brücken regelmäßig zu prüfen, nicht bekannt. Darüber hinaus bestand Unkenntnis über Art und Umfang der Brückenprüfungen. Einheitliche Vorgaben der Aufsichtsbehörden fehlten.

1 Allgemeines

Das Land gewährt Gemeinden Zuweisungen zum Bau, Um- und Ausbau und zur grundlegenden Sanierung kommunaler Brücken[1]. Nicht investive Maßnahmen, wie z. B. Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten, die zu keiner nennenswerten Anhebung des Gebrauchswerts führen, werden nicht gefördert.

Kommen Gemeinden über einen längeren Zeitraum ihren Unterhaltungs- und Instandsetzungspflichten[2] nicht nach, müssen in ihrer Baulast befindliche Brücken vorzeitig grundlegend saniert oder auch neu gebaut werden, um den Anforderungen an die Sicherheit zu genügen.

Der Rechnungshof hat landesweit Daten zu kommunalen Brücken erhoben und auf dieser Grundlage Hinweise und Empfehlungen zur Brückenprüfung und Brückenerhaltung sowie zum Förderwesen erarbeitet[3]. Ausgenommen von der Prüfung waren Brücken in der Baulast der Landkreise, die im Wege der Auftragsverwaltung durch den Landesbetrieb Mobilität im Wesentlichen nach den Vorgaben für Bundes- und Landesstraßen gebaut und unterhalten werden.

---

1 § 18 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349), BS 6022-1, und § 2 Nr. 1 Landesverkehrsfinanzierungsgesetz - Kommunale Gebietskörperschaften (LVFGKom) vom 26. Mai 2009 (GVBl. S. 203), BS 91-5. Die Fördermittel werden u. a. aus folgenden Haushaltsstellen bereitgestellt: Einzelplan 03 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kapitel 03 21 Fördermaßnahmen und Projekte im Verkehrsbereich, Titel 883 03 Zuweisungen an kommunale Baulastträger zum Bau und Ausbau von Verkehrswegen und Verkehrseinrichtungen, Titel 883 04 Zuweisungen an kommunale Baulastträger zum Bau und Ausbau von Radwegen, unabhängig von Straßenbaumaßnahmen, Titel 883 07 Sonderprogramm zum Erhalt kommunaler Straßenbrücken und Stützwände.

2 § 4 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388) und § 11 Abs. 3 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2013 (GVBl. S. 35), BS 91-1.

3 Bericht nach § 111 Abs. 1 LHO über die Erhaltung und den Zustand von Brücken in kommunaler Baulast vom 10. Oktober 2013, veröffentlicht auf der Homepage des Rechnungshofs www.rechnungshof.rlp.de.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Kommunale Brücken in schlechtem Zustand

2.1.1 Bestand und Altersstruktur

Im Straßen- und Wegenetz von Rheinland-Pfalz gibt es mehr als 6.300 Brücken[4] mit einer Fläche von insgesamt 650.000 m² und einem Anlagenwert von über 1,8 Mrd. € in der Baulast der Gemeinden. Davon ist der weit überwiegende Teil für den Kraftfahrzeugverkehr freigegeben.

Ein Großteil der Brücken wurde in den 60er, 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts gebaut. Bei diesen Brücken sind bisher vorhandene Tragfähigkeitsreserven oftmals aufgebraucht. Neben der allgemeinen Zunahme des Güterverkehrs ist dies auch auf die immer höheren Fahrzeuglasten zurückzuführen. Mehr als 2.500 Brücken mit einer Bauwerksfläche von fast 350.000 m^2 sind mittlerweile älter als 30 Jahre. Nach 30 bis 50 Jahren sind in der Regel größere Instandsetzungsmaßnahmen notwendig. Bei älteren Brücken, die ihre gewöhnliche Nutzungsdauer erreicht haben, stehen zudem häufig Ersatzneubauten an.

2.1.2 Brückenüberwachung

Gemeinden sind verpflichtet, die in ihrer Baulast befindlichen Brücken regelmäßig zu überprüfen und darauf hinzuwirken, dass Mängel und Schäden rechtzeitig erkannt und behoben werden. Umgehende Schadensbeseitigungen verhindern Folgeschäden und eine vorzeitige Erneuerung der Bauwerke. Außerdem sind für die Erhaltung der Brücken und die Bemessung der notwendigen Finanzmittel wiederkehrende Informationen zur Schadensentwicklung erforderlich. Eine regelmäßige Kontrolle mit entsprechender Schadensdokumentation ist auch im Hinblick auf die Verkehrssicherungspflicht der Gemeinden und mögliche haftungsrechtliche Folgen wichtig.

Ablauf und Organisation von Brückenprüfungen sind in der DIN 1076 beschrieben. Sie enthält nach herrschender Meinung zumindest in wesentlichen Teilen "anerkannte Regeln der Technik", die auch für Gemeinden gelten[5].

Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Vielen Gemeinden war die Prüfpflicht für die Brücken in ihrer Baulast nicht bekannt oder es bestand Unkenntnis über Art und Umfang von Brückenprüfungen.
- Lediglich 26 % der Gemeinden führten - überwiegend erst seit 2000 - regelmäßige Brückenprüfungen nach DIN 1076 durch.
- Ergebnisse von Brückenprüfungen waren häufig nicht dokumentiert.
- Vielen Gemeinden war der Gesamtzustand der Brücken und der Umfang erforderlicher Instandsetzungsmaßnahmen nicht bekannt.
- Zu kleineren Brücken fehlten oftmals Bestandsunterlagen.
- Nur die wenigsten Gemeinden verfügten über Gesamtübersichten, die den Zustand der Brücken nach objektiven Kriterien[6] dokumentierten.

---

4 Nicht zu allen Brücken gaben die Gemeinden detaillierte Auskünfte.

5 Vgl. Bericht nach § 111 Abs. 1 LHO über die Erhaltung und den Zustand von Brücken in kommunaler Baulast vom 10. Oktober 2013, Teilziffer 2.1.

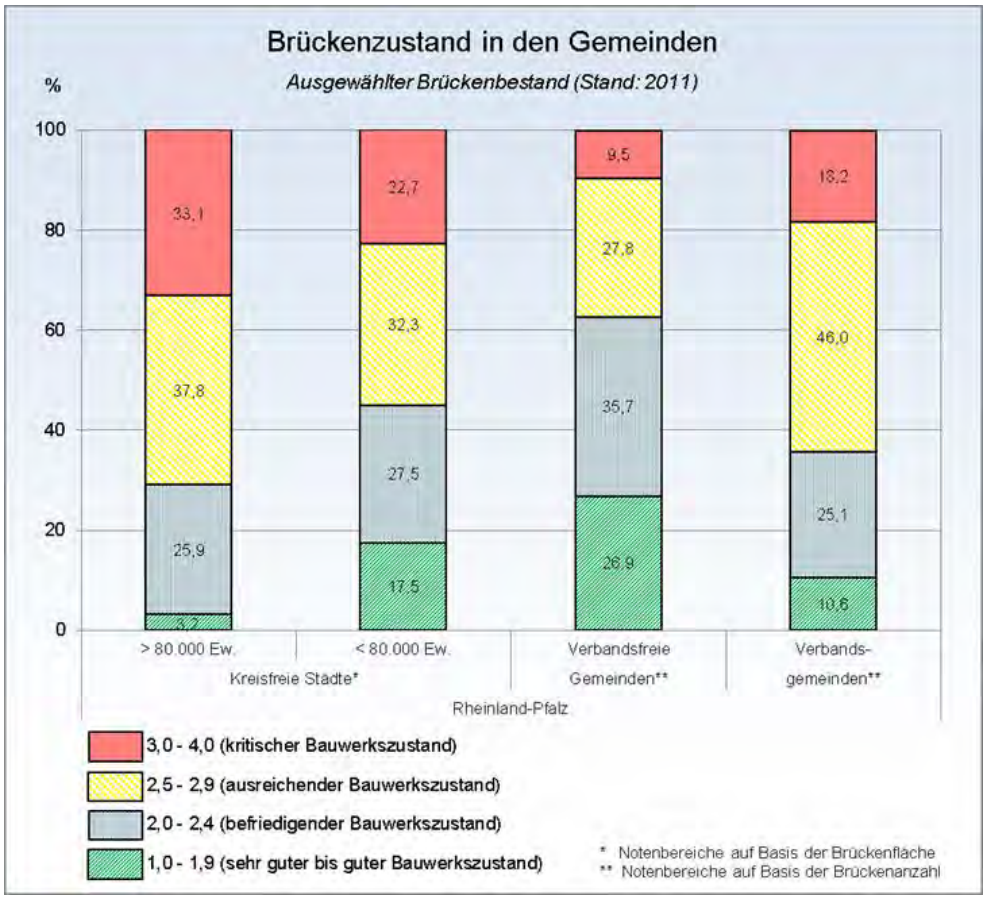
6 Z. B. nach der Notenklassifizierung der Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 (RI-EBW-PRÜF).

2.1.3 Brückenzustand

Die Auswertung der zur Verfügung gestellten Zustandsdaten von mehr als 950 Brücken in 24 Gemeinden führte zu folgenden Ergebnissen, die je nach Gemeindegruppe zum Teil erheblich differierten:

- Bis zu 33 % der in die Erhebungen einbezogenen Brücken befinden sich in einem kritischen Bauwerkszustand, der eine umgehende Instandsetzung oder Erneuerung erforderlich macht.
- Bis zu 46 % der Brücken weisen einen ausreichenden Zustand auf, d. h. es sind kurzfristig Instandsetzungsmaßnahmen notwendig.
- Insbesondere bei kleineren Brücken, bei denen mit wenig Aufwand Folgeschäden und Mängel, z. B. durch Beseitigung von Vegetation, die Reinigung von Entwässerungssystemen und die Wartung von Absturzsicherungen, verhindert und die Nutzungsdauern erhöht werden können, wurde die betriebliche Unterhaltung vernachlässigt.

Nachfolgend sind die in vier Gemeindegruppen aufgeteilten Brückenzustände auf der Grundlage der Notenskala nach RI-EBW-PRÜF[7] dargestellt.



Das Diagramm zeigt, dass Brückenzustand und Instandsetzungsbedarf je nach Gemeindegruppe erheblich differieren.

7

1,0 - 1,4	"Sehr guter Bauwerkszustand",
1,5 - 1,9	"Guter Bauwerkszustand",
2,0 - 2,4	"Befriedigender Bauwerkszustand",
2,5 - 2,9	"Ausreichender Bauwerkszustand" (kurzfristig Instandsetzung erforderlich),
3,0 - 3,4	"Nicht ausreichender Bauwerkszustand" (umgehende Instandsetzung erforderlich),
3,5 - 4,0	"Ungenügender Bauwerkszustand" (umgehende Instandsetzung bzw. Erneuerung erforderlich).

Der in den letzten Jahren vielfach aufgelaufene Unterhaltungsstau birgt ein hohes Haushaltsrisiko. Für den Abbau des Unterhaltungsstaus werden - bezogen auf die Gesamtbauwerksfläche der Brücken in den Gemeinden - mehr als 800 Mio. € benötigt. Hierbei sind Aufschläge für besonders aufwendige Bauwerke noch nicht berücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof den Gemeinden die Einführung eines Erhaltungsmanagements für Brücken und eine präventive Erhaltungsstrategie empfohlen. Voraussetzung hierfür ist die Anlage vollständiger Brückenkataster einschließlich einer Gesamtübersicht über den Zustand der Brücken.

2.2 Fachliche Unterstützung des Landes und Modifikationen im Förderverfahren empfehlenswert

2.2.1 Haushaltsrisiken der Gemeinden

Angesichts des hohen Finanzbedarfs zum Abbau des Unterhaltungsstaus sollte das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur darauf hinwirken, dass die Transparenz über den künftigen Erhaltungsbedarf der kommunalen Infrastruktur verbessert wird. Dies lässt sich beispielsweise durch eine entsprechende Darstellung in den jeweiligen Rechenschaftsberichten[8] erreichen. Durch die Ermittlung des finanziellen Nachholbedarfs wäre gleichzeitig die Basis für einen mittel- bis langfristigen Sanierungsplan geschaffen.

Das Ministerium hat zwischenzeitlich im Haushaltsrundschreiben 2014 darauf hingewiesen, dass die Gemeinden Kostenrisiken, die sich aus unterlassener Instandhaltung ihres Infrastrukturvermögens ergäben, in den Rechenschaftsberichten darstellen sollten.

2.2.2 Verpflichtung der Gemeinden zur Brückenprüfung

Da bei vielen Gemeinden Unkenntnis und Unsicherheit hinsichtlich der Pflicht zur Bauwerksprüfung bestand, hat der Rechnungshof angeregt, in das Landesstraßengesetz eine Verpflichtung zur Bauwerksprüfung aufzunehmen.

Das Ministerium hat die Gemeinden und Gemeindeverbände in dem Haushaltsrundschreiben 2014 auf eine Prüfpflicht für Brücken in ihrer Baulast hingewiesen. Es hat erklärt, die kommunalen Verwaltungen könnten aus den Bestimmungen über die Baulastwahrnehmung in dem Landesstraßengesetz die daraus resultierenden Pflichten deutlich erkennen. Es sei allgemeine fachliche Auffassung, dass die Bauwerksprüfung als eine der Unterhaltung immanente Aufgabe zu betrachten sei. Letztlich ausschlaggebend sei, dass an den zuständigen Stellen der Kommunalverwaltungen qualifiziertes Fachpersonal eingesetzt werde. Eine gesetzliche Regelung der verpflichtenden Bauwerksprüfung könne die bestehende Unkenntnis nicht beheben und würde die Gesetzeswerke in nicht erforderlicher Weise aufblähen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann eine klarstellende gesetzliche Regelung zu einer verstärkten Sensibilität bezüglich der Prüfpflichten insbesondere dort beitragen, wo Gemeinden über kein hinreichend fachkundiges Personal verfügen. Unabhängig hiervon wird dem Anliegen des Rechnungshofs auch Rechnung getragen, wenn künftig generell in den jährlichen Haushaltsrundschreiben die Prüfpflicht thematisiert wird.

---

[8] § 49 Abs. 3 Nr. 2 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006 (GVBl. S. 203), zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. April 2010 (GVBl. S. 64), BS 2020-1-2.

2.2.3 Handlungsleitfaden

Wegen der unzureichenden Sachkunde von Gemeinden über Art und Umfang von Brückenprüfungen hat der Rechnungshof die Entwicklung eines Handlungsleitfadens durch das Land vorgeschlagen. Er hält dies auch aufgrund der sich aus der Straßenaufsicht des Landes[9] ergebenden Verpflichtung für geboten. Der Leitfaden sollte konkrete Vorgaben für Bauwerksprüfungen und -besichtigungen, deren Dokumentation und zur Anwendung der DIN 1076 enthalten. Darin könnte z. B. festgelegt werden, dass zumindest alle Brücken in Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen und sonstige wichtige Brücken regelmäßig geprüft werden. Bei kleineren Brücken (Geh-, Rad- und Wirtschaftswegebrücken) sollte geprüft werden, ob und auf welche Weise Prüfungen ggf. in einem vereinfachten Verfahren durchgeführt werden können. Bei schwer zugänglichen Brücken sollte - analog zu den Regelungen für die Prüfung von Brücken an Landesstraßen - festgelegt werden, unter welchen Voraussetzungen auf handnahe Prüfungen verzichtet werden kann, wann diese spätestens nachgeholt werden müssen und in welcher Form Abweichungen vom regulären Prüfverfahren zu dokumentieren sind[10]. Zur Verbesserung der Pflege und Unterhaltung der Brücken sollten in dem Leitfaden geeignete Maßnahmen, insbesondere zur Vermeidung von Folgeschäden bezeichnet werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, neben der DIN 1076 stelle die RI-EBW-PRÜF bereits eine Art Leitfaden dar. Letztere sei im Geschäftsbereich des Landesbetriebs Mobilität eingeführt und werde dort flächendeckend angewandt. Grundsätzlich würden die kommunalen Spitzenverbände regelmäßig nachrichtlich über die neuen Richtlinien und deren Einführung beim Landesbetrieb informiert. Falls vonseiten der Gemeinden dennoch ein Leitfaden gewünscht werde, sei dies vorrangig eine Aufgabe der kommunalen Verbände.

In dem Haushaltsrundschreiben 2014 hat das Ministerium empfohlen, im Rahmen eines Erhaltungsmanagements geeignete Instrumentarien anzuwenden, um einem Verfall der kommunalen Infrastruktur vorzubeugen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die festgestellten Mängel bei der Prüfung und der Instandsetzung von Brücken, der aufgestaute Unterhaltungsbedarf von über 800 Mio. €, offene Fragen zu Art und Umfang notwendiger Prüfungen und die zunehmende Verlagerung von Finanzierungslasten auf Fördermittel des Landes die Notwendigkeit einer Handlungsanleitung hinreichend begründen. Im Übrigen sind Gründe, weshalb eine Handlungsanleitung nicht auch durch die zuständigen Straßenaufsichtsbehörden als Teil ihrer Beratungsaufgaben erarbeitet werden kann, nicht erkennbar.

2.2.4 Förderungen durch das Land

Die Erhaltung und die Instandsetzung kommunaler Brücken sind grundsätzlich von den Gemeinden zu finanzieren. Werden notwendige Maßnahmen zurückgestellt, können vorzeitig grundlegende Sanierungen oder Neubauten erforderlich werden, für die oftmals Fördermittel beantragt werden.

---

9 Gem. § 51 Nr. 2 i. V. m. § 50 LStrG sind das Ministerium als oberste Straßenaufsichtsbehörde für Bundes- und Landesstraßen in der Baulast der Gemeinden und der Landesbetrieb Mobilität als obere Straßenaufsichtsbehörde u. a. für Kreisstraßen, Gemeindestraßen und sonstige Straßen in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten zuständig.

10 Vgl. Jahresbericht 2011, Teil II, Nr. 22 - Brücken an Landesstraßen - (Drucksache 15/5515), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2011 des Rechnungshofs - Teil II (Drucksache 16/75 S. 3), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 15), Beschluss des Landtags vom 20. Oktober 2011 (Plenarprotokoll 16/12 S. 669), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2009 (Drucksache 16/785 S. 9), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 18), Beschluss des Landtags vom 29. August 2012 (Plenarprotokoll 16/32 S. 1990), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2016 S. 15).

Um dem vorzubeugen, hat der Rechnungshof Modifikationen im Förderverfahren angeregt. Beispielsweise könnte in den Nebenbestimmungen zu dem jeweiligen Bewilligungsbescheid die Auflage aufgenommen werden, dass der Zuwendungsempfänger das geförderte Bauwerk regelmäßig zu prüfen und ordnungsgemäß zu unterhalten hat. Darüber hinaus könnten die zuwendungsfähigen Kosten um einen angemessenen Betrag gekürzt werden, wenn Förderanträge keine oder nur lückenhafte Nachweise über Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten enthalten. Beispielsweise nimmt das Land Hessen in diesen Fällen Kürzungen von bis zu 25 % vor. Außerdem sollte in den Nebenbestimmungen zu den Bewilligungsbescheiden festgelegt werden, dass mit Vorlage des Schlussverwendungsnachweises der Prüfbericht der ersten Hauptprüfung vor Abnahme der Bauleistungen vorzulegen ist.

Das Ministerium hat erklärt, die Aufnahme einer Verpflichtung zur Brückenprüfung in Bewilligungsbescheiden sei entbehrlich, da die Verpflichtung nach DIN 1076 ohnehin bestehe. Dem Vorschlag zur Vorlage des Prüfberichts der ersten Hauptprüfung mit dem Schlussverwendungsnachweis könne entsprochen werden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass durch Auflagen im Bewilligungsbescheid verstärkt auf die Erfüllung der Pflichten zur Brückenprüfung und -unterhaltung hingewirkt werden könnte. Außerdem sollten zuwendungsrechtliche Folgerungen bei der Vernachlässigung von Prüf- und Unterhaltungspflichten gezogen werden. Vergleichbare Regelungen finden sich auch in anderen Fördervorschriften des Ministeriums[11].

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, darauf hinzuwirken, dass die Gemeinden

a) die Haushaltsrisiken, die sich aus unterlassener Unterhaltung ihrer Verkehrsinfrastruktur ergeben, in ihren Rechenschaftsberichten darstellen,

b) ihren Pflichten zur regelmäßigen Prüfung der kommunalen Brücken nachkommen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) den Gemeinden einen Handlungsleitfaden zur Prüfung, Pflege und Unterhaltung von Brückenbauwerken zur Verfügung zu stellen,

b) zuwendungsrechtliche Folgerungen bei der Vernachlässigung von Prüfpflichten und Unterhaltungsmaßnahmen vorzusehen,

c) in den jährlichen Haushaltsrundschreiben auf die Verpflichtung der Gemeinden zur Brückenprüfung hinzuweisen.

---

[11] Nr. 8.4.1.4 der Verwaltungsvorschrift vom 22. März 2011 über die Förderung der städtebaulichen Erneuerung - VV-StBauE - (MinBl. S. 118) und Nr. 5.4 der Verwaltungsvorschrift vom 16. Februar 2011 über Zuwendungen aus dem Investitionsstock - VV-IStock- (MinBl. S. 52).

Nr. 16 Gemeinsames Mahngericht der Länder Rheinland-Pfalz und Saarland - Aufgabenerledigung mit geringerem Personaleinsatz möglich -

Bei der Durchführung des gerichtlichen Mahnverfahrens sind Personaleinsparungen möglich. Die von der Justizverwaltung zur Bemessung des Personalbedarfs zugrunde gelegten Bearbeitungszeiten sind teilweise zu hoch. Insgesamt sind bei derzeitiger Organisation mindestens 9,5 besetzte Stellen entbehrlich. Werden diese Stellen abgebaut, lassen sich die Personalkosten um rund 670.000 € jährlich vermindern.

Der Betrieb eines Druck- und Kuvertierzentrums war wegen der geringen Auslastung nicht wirtschaftlich. Werden dessen Leistungen von Dritten erledigt, die Aufbauorganisation gestrafft und die Geschäftsprozesse optimiert, können weitere drei besetzte Stellen abgebaut werden. Dadurch lassen sich zusätzlich Personalkosten von 180.000 € jährlich einsparen.

1 Prüfungsanlass

Das Amtsgericht Mayen ist als "Gemeinsames Mahngericht der Länder Rheinland-Pfalz und Saarland" für die Bearbeitung von Anträgen auf Erlass eines Mahn- oder Vollstreckungsbescheids zuständig[1]. Die Aufgaben werden weitgehend automatisiert erledigt. Hierfür setzt das Mahngericht das "Automatisierte Gerichtliche Mahnverfahren" ein, welches alle Länder nutzen.

Für die Bearbeitung von Mahnsachen weist das **Pe**rsonal**b**edarfs**b**erechnungs**sy**stem PEBB§Y als Grundlage für die Personalbemessung bundeseinheitlich mittlere Bearbeitungszeiten aus. Abweichend davon ermittelte das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz den Personalbedarf des Mahngerichts nach landesinternen Festlegungen, die zuletzt 2007 angepasst wurden. Danach ergab sich für 2012 ein Bedarf von 50 Vollzeitkräften. Tatsächlich waren Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 39 Vollzeitkräften eingesetzt[2].

Vor dem Hintergrund dieser Differenz und unter Berücksichtigung der technischen Weiterentwicklung des Mahnverfahrens hat der Rechnungshof geprüft, ob die landesinternen Festlegungen für die Personalbedarfsberechnungen 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.

---

1 Das Mahnverfahren ist ein Gerichtsverfahren, das der vereinfachten Durchsetzung von Geldforderungen dient. Es ermöglicht die Vollstreckung einer Geldforderung ohne Klageerhebung.

2 Stand: 2. Januar 2013.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Landesintern festgelegte Bearbeitungszeiten überwiegend zu hoch - Personalabbau erforderlich

Für die Bearbeitung von Anträgen auf Erlass eines Mahnbescheids durch das Mahngericht werden folgende Verfahrensarten unterschieden:

- Automatisierte Mahnverfahren

  Die eingegangenen Anträge werden grundsätzlich ohne Eingriff eines Bearbeiters automatisiert geprüft und verarbeitet. Verfahrensdaten und -ablauf werden ausschließlich elektronisch gespeichert.

- Nicht-EDV-Verfahren

  Fälle, die wegen ihres Umfangs oder aus sonstigen Gründen keine automatisierte Bearbeitung zulassen, werden aus der maschinellen Verarbeitung ausgesteuert und aktenmäßig weiter bearbeitet.

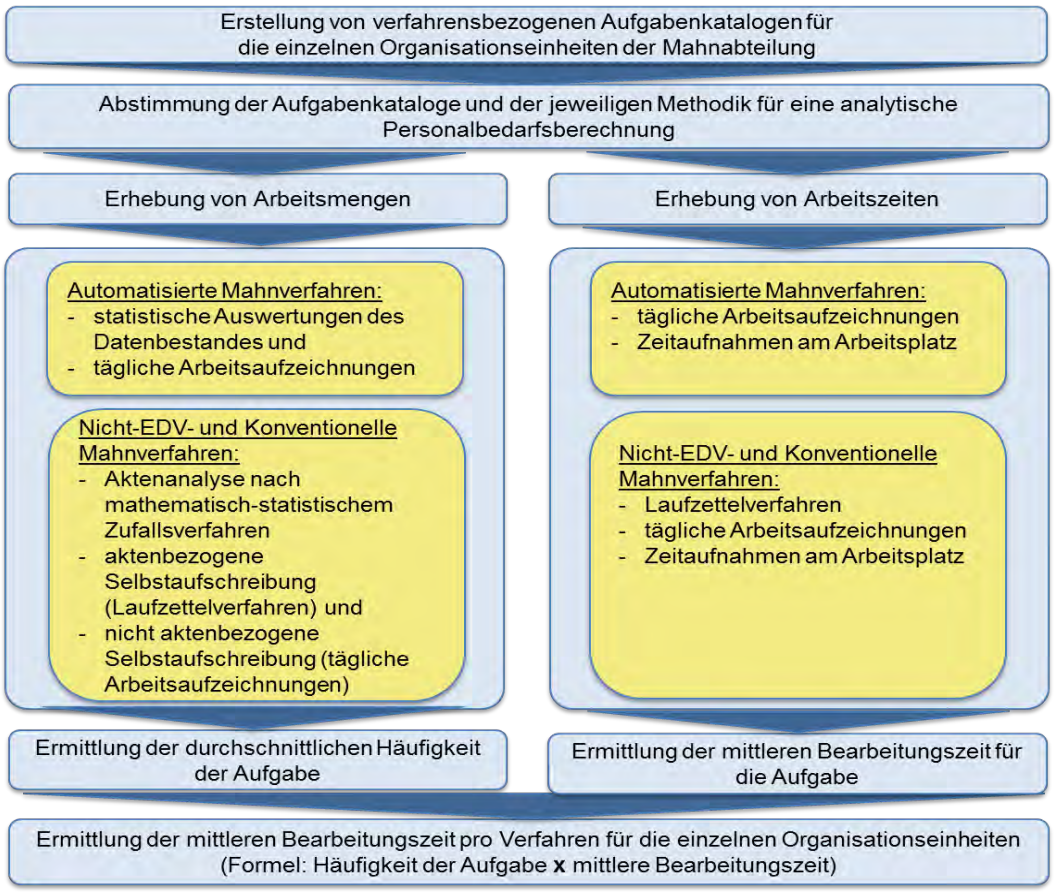
- Konventionelle Mahnverfahren

  Angelegenheiten, in denen der Mahnbescheid entweder im Ausland oder nach Artikel 32 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut zugestellt werden muss, werden konventionell, also aktenmäßig, bearbeitet.

Im Jahr 2012 wurden mehr als 491.000 Anträge auf Erlass eines Mahnbescheids gestellt. Über 90 % dieser Anträge wurden im automatisierten Verfahren bearbeitet. In 29.600 Fällen wurde ein Nicht-EDV-Verfahren angelegt. Die Zahl der konventionellen Verfahren betrug weniger als 2.400.

In den vergangenen Jahren führten informationstechnische Verbesserungen zu einer Reihe von Erleichterungen bei der Bearbeitung von Mahnsachen. Hierzu trug insbesondere die Ausweitung des elektronischen Datenaustausches bei. So ging die Zahl der nicht elektronisch eingereichten Anträge von fast 170.000 im Jahr 2003 auf etwas über 12.000 im Jahr 2012 und somit um mehr als 90 % zurück. Elektronisch eingereichte Anträge werden technisch auf sehr einfache Weise in das Automatisierte Gerichtliche Mahnverfahren übernommen; Erfassungsaufwand entfällt. Die Verarbeitungsqualität dieser Anträge ist wesentlich höher als die von beleghaft eingereichten Anträgen, da sie bereits aufseiten der Antragsteller programmgestützt formalen und inhaltlichen Prüfungen unterzogen werden. Diese Verfahren können deshalb mit bedeutend weniger Personalaufwand bearbeitet werden.

Um festzustellen, wie sich die informationstechnischen Verbesserungen auf den Personalbedarf auswirken, hat der Rechnungshof für den Rechtspflegerdienst und den Service- und Unterstützungsdienst eine analytische Personalbedarfsermittlung durchgeführt. Die wesentlichen Schritte hierzu sind in dem nachstehenden Schaubild dargestellt:



Das Schaubild zeigt das methodische Vorgehen zur Ermittlung des Personalbedarfs.

In der nachstehenden Übersicht sind die vom Rechnungshof ermittelten durchschnittlichen Bearbeitungszeiten je Mahnverfahren den von der Justizverwaltung nach landesinternen Festlegungen angesetzten Zeiten gegenübergestellt:

Von der Justizverwaltung und dem Rechnungshof ermittelte Bearbeitungszeiten

Aufgabenträger	Verfahrensart	Justizverwaltung	Rechnungshof
Rechtspfleger	Automatisierte Mahnverfahren	1 Minute	0,7 Minuten
	Konventionelle Mahnverfahren	68 Minuten	16,7 Minuten
	Nicht-EDV-Verfahren	7 Minuten	10,8 Minuten
Service- und Unterstützungsdienst	Mahnverfahren (allgemein)	8,1 Minuten	nach Service- und Unterstützungsdienst sowie Verfahrensart differenzierte Zeiten[3]

Die vom Rechnungshof ermittelten Bearbeitungszeiten unterscheiden sich deutlich von den Zeiten, die die Justizverwaltung zugrunde legt. Sie sind im Rechtspflegerdienst überwiegend deutlich niedriger.

Für den Service- und Unterstützungsdienst sieht die landesinterne Festlegung nur eine einheitliche mittlere Bearbeitungszeit von etwas mehr als 8 Minuten je Mahnverfahren vor. Dieser Mittelwert lässt unberücksichtigt, dass die drei genannten

[3] Z. B. zusammengefasste Bearbeitungszeiten für bestimmte Serviceeinheiten (Dezernatsgeschäftsstellen, Kanzleidienst und Gesamtgeschäftsstelle): in automatisierten Verfahren 0,7 Minuten, in konventionellen Verfahren 27,8 Minuten und in nicht EDV-Verfahren 24,0 Minuten.

Verfahrensarten einen sehr unterschiedlichen Aufwand in den verschiedenen Organisationseinheiten verursachen. Außerdem kann der Personalbedarf einiger Organisationseinheiten, z. B. EDV oder Arbeitsnachbereitung, wegen ihrer Aufgabenstruktur nicht mit mittleren Bearbeitungszeiten ermittelt werden. Der Rechnungshof hat daher für die geeigneten Organisationsbereiche des Service- und Unterstützungsdienstes auf analytischer Grundlage verfahrensbezogene mittlere Bearbeitungszeiten ermittelt. Bei den übrigen Bereichen hat er den Personalbedarf anhand von täglichen Arbeitsaufzeichnungen und Arbeitsplatzbeobachtungen ermittelt.

Auf der Basis der ermittelten Bearbeitungszeiten und der Arbeitsmenge hat der Rechnungshof folgenden Personalbedarf festgestellt und der Zahl der besetzten Stellen[4] des Mahngerichts gegenübergestellt:

Gegenüberstellung der besetzten Stellen und des Personalbedarfs

Aufgabenträger	Zahl der besetzten Stellen	Personal-bedarf	entbehrliche Stellen
Rechtspflegerdienst	8,0	7,0	1,0
Service- und Unterstützungsdienst			
- Dezernatsgeschäftsstellen, Kanzlei, Gesamtgeschäftsstelle	16,5	11,5	5,0
- Erfassung	3,5	2,0	1,5
- Arbeitsvorbereitung, Beleglesung	1,5	1,0	0,5
- Arbeitsnachbereitung	3,0	1,5	1,5
Summe	32,5	23,0	9,5

Von den entbehrlichen Stellen entfallen 1,0 auf das dritte und 8,5 Stellen auf das zweite Eingangsamt. Außerdem waren zwei Mitarbeiter zu hoch eingruppiert.

Werden die entbehrlichen Stellen abgebaut, vermindern sich die Personalkosten um 670.000 € jährlich[5].

Das Oberlandesgericht Koblenz hat erklärt[6], der Feststellung des Rechnungshofs, eine Stelle im Rechtspflegerdienst sei entbehrlich, werde grundsätzlich nicht widersprochen. Allerdings sei ein moderater Spielraum von 0,5 Stellen erforderlich, um einen eventuellen Anstieg der Eingänge aufzufangen.

Auch die Feststellung bezüglich der fünf entbehrlichen Stellen im Service- und Unterstützungsdienst (ohne Erfassung) sei - von den tatsächlichen Gegebenheiten entkoppelt - nachvollziehbar. Hier wie auch in der Arbeitsnachbereitung würde der geforderte Personalabbau mit Blick auf den hohen Krankenstand die Verfahrensabläufe zumindest erheblich verlangsamen. Es sei zu erwarten, dass vermehrt unmittelbar der - auch für den Fiskus aufwendigere - Klageweg anstelle des Mahnverfahrens beschritten werde.

Der empfohlene Stellenabbau im Erfassungsbereich könne voraussichtlich bis Ende 2015 sozialverträglich vollzogen werden.

Für den im Bereich der Arbeitsvorbereitung und Beleglesung einzusparenden Arbeitskraftanteil erscheine eine lediglich überschlägige Berechnung des Rechnungshofs zu ungenau. Die Stelleneinsparung sollte hier mit der weiteren Entwicklung elektronisch eingereichter Anträge verknüpft werden.

---

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

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

6 Das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat sich den Ausführungen des Oberlandesgerichts Koblenz angeschlossen.

Dem Hinweis auf eine möglicherweise zu hohe Eingruppierung von Kräften werde nachgegangen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass derzeit kein Bedarf zu erkennen ist, einen Teil der grundsätzlich anerkannten entbehrlichen Stellen für den eventuellen Anstieg der Verfahrenszahlen vorzuhalten. Anhaltspunkte für eine solche Entwicklung sind nicht absehbar. Im Übrigen hat der Rechnungshof seinen Personalbedarfsberechnungen bereits die im Vergleich zu den Vorjahren hohe Zahl von Verfahrenseingängen des Jahres 2012 zugrunde gelegt. Diese überschritten den Mittelwert der letzten zehn Jahre um fast 12 % und den der letzten fünf Jahre um fast 3 %. Außerdem hat der Rechnungshof die vom Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz mitgeteilten durchschnittlichen Krankheitstage der Mitarbeiter des Mahngerichts jeweils laufbahnspezifisch in der Jahresarbeitszeit berücksichtigt. In Einzelfällen hat er einen zeitweiligen Mehrbedarf wegen geminderter Leistungsfähigkeit zugrunde gelegt.

Die Befürchtungen, bei einem Personalabbau könne es zu Verzögerungen in der Bearbeitung der Mahnverfahren und in der Folge zu einer Zunahme der Klageverfahren kommen, werden nicht geteilt. Ein vergleichbar schneller Abschluss des weit überwiegenden Teils der Verfahren auf dem Klageweg ist kaum zu erreichen. So wurden fast 97 % der 2012 gestellten Anträge auf Erlass eines Mahnbescheids am Tag des Eingangs elektronisch übernommen und bearbeitet. Auch Folgeanträge wurden zeitnah bearbeitet und führten nach der automatisierten Prüfung regelmäßig zu vollstreckbaren Titeln. Unabhängig hiervon ist der Personaleinsatz in dem Bereich der Arbeitsvorbereitung und Beleglesung seit 2006 trotz zwischenzeitlicher Einstellung arbeitsaufwendiger Verfahren, wie z. B. der Bearbeitung von 170.000 Anträgen jährlich mittels Datenträger, unverändert.

Da die Aufgaben des Mahngerichts mit dem vom Rechnungshof dargestellten verringerten Personaleinsatz ohne Qualitätseinbußen erledigt werden können, sollte möglichst bald mit dem gebotenen Stellenabbau begonnen werden.

2.2 Weitere Stelleneinsparungen durch Optimierung von Geschäftsprozessen erzielbar

Der Rechnungshof hat weitere Möglichkeiten zur Realisierung von Einsparpotenzialen aufgezeigt:

- Das Mahngericht betreibt ein eigenes Druck- und Kuvertierzentrum, für das Wartungs-, sonstige Sach- und Personalkosten von 300.000 € jährlich anfielen. Wegen der geringen Auslastung insbesondere der Kuvertieranlage war ein wirtschaftlicher Betrieb nicht möglich. Daher sollte geprüft werden, ob die Aufgaben wirtschaftlicher von Dritten erledigt werden können.
- Haupttätigkeit der Dezernatsgeschäftsstellen war die Aktenregistratur und -kontrolle. Standardschreiben und kleinere Schreibaufträge wurden in der Kanzlei ausgeführt. Die Arbeitsprozesse können wirtschaftlicher gestaltet werden, wenn Dezernatsgeschäftsstellen und Kanzlei zu Serviceeinheiten zusammengelegt werden. Bei einer ganzheitlichen Bearbeitung werden bei den einzelnen Vorgängen Transport- und Liegezeiten vermieden und es entfällt erheblicher Aufwand für die Aktenkontrolle.
- Die doppelte Registrierung von konventionellen Mahnverfahren war nicht erforderlich und verursachte vermeidbaren personellen und organisatorischen Aufwand.

Werden Druck- und Kuvertierleistungen an Dritte vergeben und die Vorschläge des Rechnungshofs zur Verbesserung der Geschäftsprozesse umgesetzt, können von 6,5 besetzten Stellen weitere drei Stellen des ersten sowie zweiten Eingangsamts abgebaut und die Personalkosten zusätzlich um 180.000 € jährlich gesenkt werden.

Das Oberlandesgericht Koblenz hat erklärt, die Anregung zur Prüfung, ob Druck- und Kuvertierleistungen wirtschaftlicher von Dritten erledigt werden können, werde demnächst aufgegriffen. Die Bildung von Serviceeinheiten könne derzeit wegen fehlender Räumlichkeiten nicht umgesetzt werden. Hier könnte die Auslagerung des Druck- und Kuvertierzentrums Perspektiven bieten. Dem Vorschlag zum Verzicht auf die zusätzliche Registrierung der konventionellen Mahnverfahren könne nur durch die Änderung der Aktenordnung Rechnung getragen werden. Gleichwohl erscheine das hierfür ausgewiesene Einsparpotenzial zu hoch.

Zu Letzterem bemerkt der Rechnungshof, dass sich die ermittelte Personaleinsparung überwiegend aus der Selbsteinschätzung von Mitarbeitern für den mit der zusätzlichen Registrierung verbundenen Aufwand herleitet. Nachweise, dass diese Ansätze korrekturbedürftig sind, wurden vom Oberlandesgericht Koblenz nicht vorgelegt.

3 Folgerungen

Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau entbehrlicher Stellen zu nutzen,

b) überhöhte Eingruppierungen von Bediensteten im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren,

c) zu prüfen, ob die Aufgaben des Druck- und Kuvertierzentrums wirtschaftlicher von Dritten erledigt sowie Dezernatsgeschäftsstellen und Kanzlei zu Serviceeinheiten zusammengelegt werden können,

d) von einer doppelten Registrierung von konventionellen Mahnverfahren abzusehen.

Nr. 17 Neubau des Justizzentrums Bad Kreuznach - wirtschaftlichere Planung vermeidet hohe Bau- und Folgekosten -

Der Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" legte den Standort für den Neubau des Justizzentrums fest, ohne vorher die erforderlichen Untersuchungen zur Eignung des Grundstücks durchgeführt und alle wesentlichen Planungsgrundlagen erarbeitet zu haben.

Die 2010 erstellte Planung des Neubaus mit Gesamtbaukosten von 35 Mio. € war unwirtschaftlich. Die vorgesehene Hauptnutzfläche überschritt den Bedarf um fast 550 m². Der umbaute Raum war um 7.100 m³ zu groß. Die geplante Innenausstattung war teilweise zu aufwendig. Verkehrsflächen und die Zahl der Kfz-Stellplätze waren überdimensioniert.

Die Unwirtschaftlichkeit der Planung wurde zu spät erkannt. Unklare Planungsgrundlagen, Mängel bei der Projektdurchführung und ein zunächst beabsichtigtes PPP-Verfahren, dessen Wirtschaftlichkeit nicht belegt war, führten zu erheblichen Verzögerungen im Projektablauf sowie zu vermeidbaren Kosten von mehr als 0,5 Mio. €.

Durch die Überarbeitung der Planung und Kaufpreisverhandlungen wurden die Grundstücksgröße um 4.000 m², die Grunderwerbskosten um 0,6 Mio. € und die Gesamtbaukosten um 6 Mio. € gemindert. Das von den Justizbehörden für den Neubau zu entrichtende Nutzungsentgelt wurde um 0,7 Mio. € jährlich reduziert. Über 30 Jahre, d. h. über den Kalkulationszeitraum des Nutzungsentgelts gerechnet, ist für die Justizbehörden eine Haushaltsentlastung von mehr als 24 Mio. € zu erwarten.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung", der einen Großteil des Immobilienvermögens des Landes bewirtschaftet, untersuchte 2008, ob die in Bad Kreuznach an drei Standorten untergebrachten Justizbehörden (Amts-, Land-, Arbeitsgericht und Staatsanwaltschaft) an einem Standort zusammengeführt werden können. Er schlug auf Grundlage einer Machbarkeitsstudie zur Standortentwicklung vor, auf dem Gelände der Konversionsliegenschaft Gewerbepark "General Rose" ein Justizzentrum zu errichten. Gründe dafür waren im Wesentlichen fehlende Erweiterungsflächen an den bisherigen Standorten, Vermarktungschancen für die bestehenden Justizgebäude sowie die Möglichkeit, die Behörden in einem energieeffizienten Neubau an einem Standort zu konzentrieren.

Bei den weiteren Planungen zog das Ministerium der Finanzen in Erwägung, die Maßnahme als erstes PPP-Projekt[1] des Landes zu realisieren.

---

[1] Public Private-Partnerships (PPP) oder öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) im Hochbau sind langfristige vertragliche Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und privatrechtlich organisierten Unternehmen und stellen eine Beschaffungsalternative zu Eigenbauten der öffentlichen Hand dar. Der private Partner übernimmt dabei Planung, Bau, Finanzierung, Instandhaltung und Betrieb eines öffentlichen Bauvorhabens in der Regel über eine Vertragslaufzeit von 20 bis 30 Jahren.

Der Rechnungshof hat den Raumbedarf für den Neubau des Justizzentrums sowie den Verfahrensablauf, die Wirtschaftlichkeit der Planung, die Ermittlung der Bau- und Nutzungskosten, die Auswirkungen auf das Nutzungsentgelt und die Eignung der Haushaltsunterlage -Bau- (HU -Bau-)[2] als wirtschaftlicher Vergleichsmaßstab für eine PPP-Realisierung geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ansätze im Wirtschaftsplan nicht ordnungsgemäß ermittelt

Die Maßnahme "Justizzentrum Bad Kreuznach, Neubau" wurde erstmals in dem Wirtschaftsplan 2009/2010 des Landesbetriebs berücksichtigt[3]. Allerdings waren keine Kostenansätze ausgebracht. Im Wirtschaftsplan 2011 waren Gesamtbaukosten von 22 Mio. € auf der Grundlage einer Grobkostenschätzung angesetzt. In den folgenden Wirtschaftsplänen wurden jeweils Gesamtbaukosten von 34 Mio. € eingestellt. Diese Ansätze wurden auch 2014/2015 beibehalten, obwohl seit Mitte 2013 detaillierte Berechnungen vorliegen. Diese lassen Kosten von weniger als 30 Mio. € erwarten.

Die Ausführungen zeigen, dass die Maßnahme nicht auf der Grundlage realistischer und sachgerecht ermittelter Gesamtbaukosten veranschlagt wurde. Vergleichbare Feststellungen hat der Rechnungshof auch bei anderen Maßnahmen getroffen[4]. In diesem Zusammenhang wird auf die allgemeinen Veranschlagungsgrundsätze hingewiesen, die auch den Bauinvestitionen des Landesbetriebs zugrunde zu legen sind. Danach dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen u. a. erst veranschlagt werden, wenn detaillierte Kostenberechnungen und begründende Erläuterungen vorliegen[5].

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, künftig würden Gesamtbaukosten erst dann in den Wirtschaftsplan aufgenommen, wenn diese hinreichend genau bestimmt werden könnten. Lägen belastbare Gesamtbaukosten noch nicht vor, würden Baumaßnahmen vorab mit 0 € in den Wirtschaftsplan aufgenommen. Bei Vorlage der Kostenberechnung werde dann erforderlichenfalls in der Folge die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses herbeigeführt.

Der Rechnungshof weist hierzu auf das noch ausstehende Regelwerk hin, in dem u. a. die Voraussetzungen für die Einwilligung von Abweichungen von dem Wirtschaftsplan und den ihm zugrunde liegenden Bauinvestitionen festgelegt werden sollen[6].

---

2 Die HU -Bau- ist die haushaltsrechtliche Grundlage für die Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Haushalts-/Wirtschaftsplan. Sie bildet die verbindliche Richtschnur für die Ausführung des Projekts. Sie muss die Entwurfsplanung, eine Berechnung der Baukosten und die jährlichen Folgekosten sowie Erläuterungen enthalten, aus denen die Art der Ausführung, die Finanzierung sowie ein Zeitplan hervorgehen.

3 Wirtschaftsplan des Landesbetriebs LBB - siehe Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 20 Hochbaumaßnahmen des Landes, Bauunterhaltung und allgemeiner Grunderwerb - "Übersicht über die Abwicklung der Bauinvestitionen im Wirtschaftsplan des LBB entsprechend HGB (Plan)".

4 Vgl. u. a. Jahresbericht 2012, Nr. 18 - Fachhochschule Kaiserslautern - (Drucksache 16/850), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs (Drucksache 16/1180 S. 28), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 11), Beschluss des Landtags vom 29. August 2012 (Plenarprotokoll 16/32 S. 1990), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/2701 S. 16).

5 §§ 11 und 24 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1, sowie Nr. 1.2 zu § 11 VV-LHO.

6 Jahresbericht 2013, Nr. 10 - Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" - (Drucksache 16/2050), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2013 des Rechnungshofs (Drucksache 16/2303 S. 17), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/2701 S. 7), Beschluss des Landtags vom 18. September 2013 (Plenarprotokoll 16/54 S. 3470).

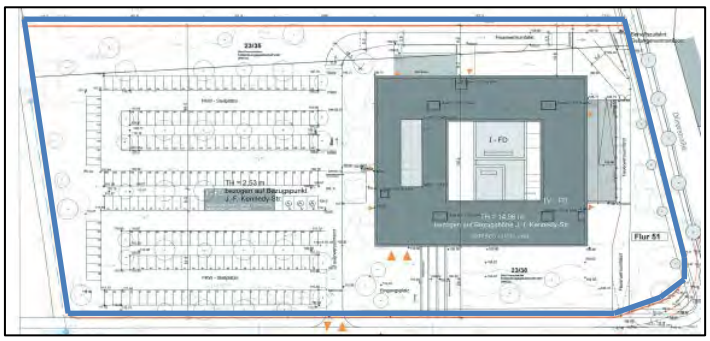
2.2 Unklare Planungsgrundlagen und nicht zielgerichtete Projektdurchführung

2.2.1 Standortentscheidung und Grunderwerb

Der Landesbetrieb ermittelte Anfang 2008 für den Neubau des Justizzentrums einen Grundstücksflächenbedarf von bis zu 10.000 m². Dabei orientierte er sich im Wesentlichen an den Flächen der bisherigen Standorte. Die Maßnahme sollte auf einem zunächst 14.800 m² großen Grundstück des Gewerbeparks "General Rose" realisiert werden, das dem Landesbetrieb von einer örtlichen Entwicklungsgesellschaft angeboten wurde.

Bei der Standortentscheidung 2008 lagen wesentliche Grundlagen zur Beurteilung der Eignung, des Wertes und der erforderlichen Größe des Grundstücks nicht vor. Wichtige Fragen, wie z. B. der Stellplatzbedarf und das Baurecht, waren nicht geklärt.

Erst Ende 2011 erstellte der Landesbetrieb ein Verkehrswertgutachten. Danach wies das angebotene Grundstück eine Fläche von über 15.400 m² aus. Nach Abzügen wegen der überdurchschnittlichen Größe, einer Radonbelastung und weiterer Einschränkungen wurde ein Preis von 665.000 € für angemessen erachtet. Die Entwicklungsgesellschaft wollte das Grundstück dagegen für mehr als 1,5 Mio. € veräußern.



Der Lageplan der HU -Bau- zeigt das 15.400 m² große Grundstück in dem Gewerbepark "General Rose".

Der Rechnungshof meldete gegen die Grundstücksgröße und den geforderten Kaufpreis Bedenken an. Nach Optimierung der Planung (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.3.1 dieses Beitrags) und Verhandlungen über die Verringerung der Grundstücksfläche und des Kaufpreises erwarb der LBB Ende 2012 eine 11.500 m² große Teilfläche zum Preis von 950.000 €. Die Kosten des Grunderwerbs minderten sich dadurch um 0,6 Mio. €.

Der Lageplan zeigt das nach der Überarbeitung der Planung auf 11.500 m² reduzierte Grundstück.

Der Kaufpreis ist nach Auffassung des Rechnungshofs hoch, wenn man berücksichtigt, dass das Land bereits die Erschließung des Konversionsgebietes mit erheblichen Beträgen gefördert hatte und für bauliche Vorsorgemaßnahmen gegen Radon zusätzliche Kosten anfallen werden[7]. Unabhängig hiervon ist es erforderlich, durch verstärkte Fachaufsicht über den Landesbetrieb darauf hinzuwirken, dass vor Standortentscheidungen sämtliche erforderlichen Untersuchungen durchgeführt und alle wichtigen Planungsgrundlagen vorliegen.

Das Ministerium hat erklärt, mit der Überarbeitung der RLBau[8] werde die uneingeschränkte Fachaufsicht über den Landesbetrieb wiederhergestellt. Es werde sichergestellt, dass alle wichtigen Planungsgrundlagen frühzeitig geklärt seien.

2.2.2 Projektabwicklung

Bei der Projektabwicklung kam es zu mehreren Verzögerungen. Hierzu trugen insbesondere unklare Planungsgrundlagen, eine unzureichende Projektdurchführung, erforderliche Planänderungen und Meinungsverschiedenheiten zur Angemessenheit des Nutzungsentgeltangebots des Landesbetriebs bei. Die Folge war, dass der ursprünglich für Januar 2014 vorgesehene Termin für die Fertigstellung des Neubaus zunächst auf Mitte 2015 und dann schließlich auf Januar 2016 verschoben wurde.

Beispiele für Mängel und Verzögerungen:

- Der Landesbetrieb führte Anfang 2009 einen internen Planungswettbewerb zur Realisierung der Maßnahme durch. Grundlage war ein noch nicht genehmigter und im Ergebnis deutlich überzogener Raumbedarfsplan.
- Das Ministerium der Finanzen genehmigte im März 2010 unter Berücksichtigung entsprechender Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs für den Neubau eine Hauptnutzfläche von weniger als 6.400 m^2 zuzüglich einer Nebennutzfläche von fast 140 m^2. Der Landesbetrieb verlor in der Folgezeit das Ziel einer wirtschaftlichen Planung aus den Augen und legte dem Ministerium im Dezember 2010 eine HU -Bau- vor, die die genehmigte Hauptnutzfläche um fast 550 m^2 überschritt. Das entsprach einer Ausweitung der Bruttogrundrissfläche von mehr als 1.000 m².
- Auf der Basis der vorgenannten HU -Bau- erstellte der Landesbetrieb 2011 für den Neubau des Justizzentrums ein Nutzungsentgeltangebot. Dieses Angebot akzeptierte das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz nicht. Auch das Ministerium der Finanzen äußerte Bedenken wegen der Höhe des Nutzungsentgelts und der Baukosten.
- Bei den Nutzungsentgeltverhandlungen wurde beschlossen, die "Beschaffungsvariante PPP" für das Neubauvorhaben zu prüfen. Allerdings stellte die HU -Bau- aus dem Jahr 2010 keinen geeigneten Maßstab für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer PPP-Maßnahme dar. Ein sachgerechter Nachweis für die Vorteilhaftigkeit setzt eine wirtschaftliche Entwurfsplanung und eine darauf aufbauende Berechnung der Investitions- und Nutzungskosten als Vergleichsmaßstab voraus.
- Die vorgeschriebene baufachliche Prüfung fand weder planungsbegleitend noch unmittelbar nach Vorlage der HU -Bau- im Dezember 2010 statt. Dadurch wurde die Unwirtschaftlichkeit der Planung zu spät erkannt. Erst auf Anraten des Rechnungshofs leitete das Ministerium der Finanzen im Dezember 2011 die gebotene Prüfung ein.

---

7 Das Land hatte die Abbruch- und Erschließungsmaßnahmen in dem Konversionsgebiet mit 14,5 Mio. € bezuschusst. Auf das 11.500 m² große Grundstück entfallen 184.000 € für Erschließungsmaßnahmen. Darüber hinaus weist die HU -Bau- 130.000 € für Radonvorsorgemaßnahmen aus.

8 Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz (RLBau), Ausgabe 2006 (Stand: August 2010).

Ende 2012 hat das Ministerium der Finanzen festgestellt, dass aufgrund der vorgenommenen Untersuchungen keine wirtschaftlichen Vorteile in einem PPP-Verfahren zu erwarten seien und deshalb eine Eigenrealisierung durchgeführt werden solle. Auf der Grundlage eines Kostenrahmens von höchstens 30 Mio. € beauftragte es den Landesbetrieb mit der grundlegenden Überarbeitung der HU -Bau-.

Die Mängel und Verzögerungen in der Projektabwicklung führten zu vermeidbaren Aufwendungen für Honorare von Planungsbüros und Beratern sowie für Leistungen des Landesbetriebs von insgesamt mehr als 0,5 Mio. €.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei künftigen Baumaßnahmen, insbesondere bei hohen planerischen Anforderungen, längere Zeiten für die Entwurfsplanung vorgesehen werden sollten. Auch sollte der Landesbetrieb seine Bauherrenaufgaben, wie z. B. bei der Erstellung der HU -Bau- oder bei der Überwachung von freiberuflich Tätigen, konsequent an dem Wirtschaftlichkeitsgebot ausrichten.

Das Ministerium hat zugesagt, bei künftigen Baumaßnahmen angemessene Zeiten für die Entwurfsplanung vorzusehen, damit diese insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Lebenszykluskosten[9] optimiert werden könnten. Durch die Neufassung der RLBau solle gewährleistet werden, dass in frühen Planungsphasen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt würden. Niederlassungsleiter und Zentrale des Landesbetriebs sollten künftig die Wirtschaftlichkeit der Planung bestätigen. Darüber hinaus würden baufachliche Prüfungen durch das Ministerium vorgesehen, wobei der Umfang der jeweiligen Prüfung einzelfallbezogen festgelegt werde.

2.3 Kosten durch wirtschaftlichere Planung begrenzen

2.3.1 Flächen, Bauvolumen, Gesamtbaukosten

Die HU -Bau- vom Dezember 2010 sah für das Justizzentrum eine Hauptnutzfläche von mehr als 6.900 m^2 und ein Bauvolumen von 51.700 m^3 vor. Die Kostenberechnung schloss mit 35 Mio. € ab. Hierzu trugen neben der Flächenausweitung übersetzte Ausstattungsstandards wie Bodenbeläge aus hochwertigem Naturstein, ein gläserner Aufzug, eine viergeschossige Halle mit Glasdach und dadurch bedingte zusätzliche Sonnen- und Brandschutzmaßnahmen bei. Außerdem barg das zugrunde gelegte Energiekonzept mit Betonkernaktivierung[10] wegen ungeklärter Fragen im Zusammenhang mit der Genehmigung einer Geothermienutzung erhebliche wirtschaftliche und terminliche Risiken. Die Kosten der Außenanlagen waren aufgrund einer zu hohen Zahl von Kfz-Stellplätzen und eines gesonderten Servicegebäudes überhöht. Auch die Baunebenkosten waren übersetzt. Eine Potenzialabschätzung des Rechnungshofs ergab, dass bei einem dem Raumbedarf angepassten Bauvolumen und einer Vereinfachung von Standards die Gesamtbaukosten auf weniger als 29 Mio. € reduziert werden können.

Daraufhin überarbeitete der Landesbetrieb aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs und entsprechender Vorgaben des Ministeriums bis September 2013 die HU -Bau-. Er reduzierte das Bauvolumen auf 44.600 m^3 und vereinfachte zahlreiche Standards. Als Energiekonzept legte er einen "Fast-Passivhaus-Standard" zugrunde. Auf die Betonkernaktivierung und die Geothermienutzung verzichtete er, ohne dass sich die Betriebskosten dadurch erhöhen werden. Als Gesamtbaukosten wurden 29,2 Mio. € ermittelt.

---

[9] Bei den Lebenszykluskosten handelt sich um eine Erfassung aller Kosten einer Baumaßnahme in allen Wertschöpfungsstufen, also Planung, Herstellung, Instandhaltung und Betrieb sowie Abriss oder Umnutzung. Die Lebenszykluskostenrechnung wird u. a. zum Vergleich von Investitionsalternativen sowie zur Wirtschaftlichkeitsanalyse verwendet.

[10] Betonkernaktivierungen nutzen die Speicherkapazität des Betons zum Kühlen und Heizen.

Das Ministerium hat dem Landesbetrieb nach baufachlicher Prüfung der Unterlagen weiteres Einsparpotenzial von annähernd 0,5 Mio. € aufgezeigt. Dies lässt sich durch weitere Vereinfachungen im Bereich der technischen Gebäudeausrüstung und durch Korrekturen der Kostenberechnung verwirklichen. Der Rechnungshof erwartet, dass diese Möglichkeiten umfassend genutzt werden.

2.3.2 Nutzungskosten

Sachgerechte Planungsentscheidungen erfordern neben der Ermittlung der Investitionskosten auch eine möglichst genaue Berechnung der nach Fertigstellung einer Baumaßnahme anfallenden Nutzungskosten. Zu Letzteren zählen Kapital-, Objektmanagement-, Instandhaltungs- und Betriebskosten, z. B. für Energie, Wasser, Abwasser, Müllentsorgung, Reinigung und Überwachungsdienste. Höhere Investitionskosten - und gegebenenfalls höhere Nutzungsentgelte - können wirtschaftlich sinnvoll sein, wenn dadurch die Nutzungskosten gesenkt und langfristig geringere Lebenszykluskosten erzielt werden. Diese Kosten sind auch in Wirtschaftlichkeitsvergleiche von Maßnahmen, die in Eigenrealisierung oder als PPP-Vorhaben durchgeführt werden sollen, einzubeziehen.

Vor diesem Hintergrund kommt der möglichst genauen Ermittlung der voraussichtlichen Nutzungskosten besondere Bedeutung zu. Diesen Anforderungen entsprachen die für den Neubau des Justizzentrums vom Landesbetrieb und von Beratern vorgelegten Berechnungen nicht. Sie wichen mit Kosten von 425.000 € jährlich und 720.000 € jährlich erheblich voneinander ab. Teilweise blieben Kosten, wie z. B. für Sicherheits- und Überwachungsdienste, außer Betracht oder es wurden pauschale Ansätze und Kosten ohne belegbare Erfahrungswerte berücksichtigt.

Die Nutzungskostenermittlungen waren somit für belastbare Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht geeignet. Hierzu trug bei, dass es an einer zentralen Auswertung der Nutzungskosten mangelt. Dem Landesbetrieb fehlt zu erheblichen Kostenkomponenten eine ausreichende und realistische Datenbasis seines Immobilienportfolios. Dadurch werden sachgerechte Ermittlungen von Lebenszykluskosten und am Ressourcenverbrauch orientierte Entscheidungen erschwert.

Eine Orientierungshilfe, die Regelstandards für wesentliche Bauteile vorgibt und bei allen Baumaßnahmen anzuwenden ist, fehlt. Sie könnte bei künftigen Baumaßnahmen die Auswahl von Standards unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten vereinfachen, den Arbeitsaufwand bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verringern und eine geeignete Leitlinie für freiberufliche Auftragnehmer und eigene Planer des Landesbetriebs darstellen.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb sei beauftragt worden, die Nutzungskosten für Neubauten des Landes in einem Zeitraum der letzten zehn Jahre gebäudescharf in einer zentralen Datenbank zu erfassen und auszuwerten. Bei der Überarbeitung der RLBau sei vorgesehen, dass der Landesbetrieb seine Bauunterhaltungsstrategien in Form einer Mittelfristplanung systematisch über einen zweckmäßigen Zeitraum je Gebäude und Liegenschaft erläutere. Ferner sollten festgestellte Bauschäden aufgenommen und analysiert werden. Kosten, die beim Land anfielen, würden im Rahmen einer Ressortabfrage erhoben. Der Landesbetrieb sei aufgefordert worden, eine Orientierungshilfe zur Auswahl von Regelstandards wesentlicher Bauteile zu erarbeiten.

2.3.3 Nutzungsentgelt und Synergieeffekte

Aufgrund der Reduzierung der Flächen, der Grundstücks- sowie der Gesamtbaukosten verringerte sich das geforderte Nutzungsentgelt von 2 Mio. € auf 1,3 Mio. € jährlich. Das entspricht einer Reduzierung von monatlich 16 €/m² auf 11 €/m² Mietfläche. Über 30 Jahre, d. h. über den Kalkulationszeitraum des Nutzungsentgelts gerechnet, lässt dies bei einem jährlichen Anstieg des Nutzungsentgelts um 1 % eine Haushaltsentlastung für die Justizbehörden von 23 Mio. € erwarten. Werden die in der baufachlichen Prüfung aufgezeigten zusätzlichen

Einsparpotenziale realisiert, kann die Entlastung in dem vorgenannten Zeitraum auf über 24 Mio. €[11] gesteigert werden.

Unabhängig hiervon wird sich das künftig für den Neubau des Justizzentrums zu entrichtende Nutzungsentgelt gegenüber den bisherigen Entgelten für die Altstandorte (0,7 Mio. € jährlich) erhöhen. Mit der Entscheidung für den Neubau war die Erwartung verbunden, das höhere Nutzungsentgelt durch Senkung der Nutzungskosten über den "Lebenszyklus" des Gebäudes teilweise zu kompensieren und Einsparungen bei den Personal- und Sachkosten der Justizbehörden zu erzielen. Ob und gegebenenfalls inwieweit sich diese Synergieeffekte einstellen, sollte auch im Hinblick auf künftige Projekte überwacht werden.

Die Ministerien der Finanzen sowie der Justiz und für Verbraucherschutz haben erklärt, für das Justizzentrum Bad Kreuznach werde eine Nachbetrachtung unter dem Aspekt der Nutzung von Synergieeffekten durchgeführt. Mit einem Monitoring zur Erhebung des Ist-Zustands an den Altstandorten sei bereits begonnen worden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) Kostenansätze für Bauinvestitionen, die in den Wirtschaftsplan des Landesbetriebs LBB aufgenommen werden sollen, möglichst genau zu ermitteln,

b) durch eine verstärkte Fachaufsicht darauf hinzuwirken, dass vor Standortentscheidungen des Landesbetriebs die erforderlichen Untersuchungen durchgeführt und die Planungsgrundlagen frühzeitig geklärt werden,

c) bei Baumaßnahmen angemessene Zeiten für die Entwurfsplanung vorzusehen,

d) bereits in frühen Planungsphasen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen und die Erledigung der Bauherrenaufgaben durch den Landesbetrieb an wirtschaftlichen Maßstäben auszurichten,

e) für Projekte des Landes einschließlich des Landesbetriebs baufachliche Prüfungen durch das Ministerium der Finanzen vorzusehen,

f) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Vermeidung von Kosten für den Neubau des Justizzentrums Bad Kreuznach umfassend zu nutzen,

g) die Nutzungskosten nachvollziehbar und möglichst zutreffend zu ermitteln, in Datenbanken zu erfassen und auszuwerten,

h) eine Orientierungshilfe mit Regelstandards für wesentliche Bauteile einschließlich Lebenszykluskostenberechnungen zu erarbeiten,

i) zu überwachen, ob die Zahlung höherer Nutzungsentgelte durch die Justizbehörden durch Senkung von Nutzungskosten sowie Einsparung von Personal- und Sachkosten zumindest teilweise kompensiert wird.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

---

[11] Bei Anwendung des derzeitigen Kalkulationsverfahrens des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung".

Nr. 18 Neubau des Innovationszentrums Westpfalz in Kaiserslautern - unzureichende Bedarfsermittlung, unwirtschaftliche Planung, überhöhte Förderung -

Der Raumbedarf für den Neubau des Innovationszentrums Westpfalz wurde nicht ordnungsgemäß ermittelt. Zu Beginn des Projekts wurden die Kosten zu niedrig geschätzt. Die Entwurfsplanung wurde nicht hinreichend auf die Nutzung abgestimmt. Die Folgen waren Planungsänderungen und ein Anstieg der Gesamtbaukosten um 3,1 Mio. €.

Bei wirtschaftlicherer Planung hätten Fördermittel von fast 1,5 Mio. € für andere zurückgestellte Maßnahmen bewilligt werden können. Außerdem wären Folgekosten in erheblichem Umfang vermeidbar gewesen. Beispielsweise liegen die Bau- und Folgekosten der Doppelglasfassade - als Barwert gerechnet - mindestens 560.000 € über denen einer konventionellen Fassadenkonstruktion.

Die freihändige Beauftragung eines Architekturbüros verstieß gegen das Vergaberecht. Honorare für die Projektsteuerung wurden ohne vorherige eindeutige Definition der Leistungen und teilweise ohne Nachweis gezahlt.

1 Allgemeines

Die Business + Innovation Center Kaiserslautern GmbH (BIC GmbH), deren Anteile das Land mit 74 % sowie die Stadt und der Landkreis Kaiserslautern mit jeweils 13 % halten, ist ein Unternehmen der regionalen Wirtschaftsförderung. Die Gesellschaft betreut Existenzgründer, stellt ihnen zeitlich befristet Räume sowie Infrastrukturen zur Verfügung und bietet ihnen Dienstleistungen und Beratungen an[1].

Die BIC GmbH war zunächst in einem angemieteten Gebäude in Kaiserslautern-Siegelbach untergebracht. Nach der Errichtung des als "Innovationszentrum Westpfalz" bezeichneten Neubaus verlagerte sie ihren Standort im September 2011 zur sogenannten Wissenschaftsmeile an der Trippstadter Straße in Kaiserslautern. Grunderwerb und Neubau waren vom Land unter Einsatz von Mitteln der Europäischen Union, des Bundes und des kommunalen Finanzausgleichs mit insgesamt 7,4 Mio. €[2] gefördert worden. Die Stadt und der Landkreis Kaiserslautern hatten sich mit jeweils 92.000 € an der Finanzierung beteiligt.

---

1 Beteiligungsbericht 2013 (Drucksache 16/3026 S. 23).

2 Haushaltsjahr 2010:

Einzelplan	Kapitel	Titel	Zuwendung - € -
08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	08 10 Innovation	894 01 Wirtschaftsnahe Investitionsförderung unter Berücksichtigung der EU-Strukturfonds	1.695.000
	08 77 Beschäftigung, Ausbildung, Wirtschaftsstruktur	892 05 Fördermaßnahmen im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für die Förderperiode 2007 bis 2013	3.531.000
20 Allgemeine Finanzen	20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften	883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus	1.652.000
		insgesamt	6.878.000

Einschließlich der Förderung des Grunderwerbs von 555.000 € (Haushaltsjahr 2008: Kapitel 08 10 Titel 894 01) ergeben sich Zuwendungen von mehr als 7,4 Mio €.

Der Rechnungshof hat die Zuwendungen für den Neubau, die Wirtschaftlichkeit der Planung und der Bauausführung, die energetische Konzeption, die Nutzungskosten und Verträge über freiberufliche Leistungen geprüft. Dabei hat er auch untersucht, ob Folgerungen, die im Entlastungsverfahren für das Haushaltjahr 2004 angekündigt worden waren, gezogen wurden[3].

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Erhebliche Mängel im Zuwendungsverfahren

2.1.1 Förderquote und anerkannte Gesamtkosten

Von der Gesamtförderung von nahezu 7,4 Mio. € entfallen knapp 6,9 Mio. € auf Zuwendungen für den Neubau. Das entsprach mehr als 97 % der als zuwendungsfähig anerkannten Baukosten von 7,1 Mio. €. Eine derart hohe Förderquote bietet keinen Anreiz zu wirtschaftlichem und sparsamem Bauen. Durch eine wirtschaftlichere Bauweise hätten Fördermittel von fast 1,5 Mio. € - wie die Ausführungen zu Teilziffer 2.2 dieses Beitrags verdeutlichen - für andere Maßnahmen eingesetzt werden können. Zudem hätte ein Teil der Baukosten aus den Mieteinnahmen von annähernd 200.000 € jährlich refinanziert werden können.

Unabhängig hiervon enthielten die anerkannten Gesamtkosten einen als Vorsteuer abziehbaren Umsatzsteueranteil von fast 613.000 €, der nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben gehört[4].

Das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung hat erklärt, die BIC GmbH habe den ausgezahlten Umsatzsteueranteil zurückerstattet und die fälligen Zinsen gezahlt.

2.1.2 Unvollständige Antragsunterlagen und unzureichende Prüfungen

In dem Vertrag über den Kauf des Grundstücks an der Trippstadter Straße ist vermerkt, dass der BIC GmbH die Entwurfsplanung für ein dort zunächst vorgesehenes Laserzentrum ohne Kosten zur Verfügung gestellt wird. Das Architekturbüro, das den Entwurf gefertigt hatte, wurde mit der Planung eines ersten Bauabschnitts des Innovationszentrums beauftragt. Es erstellte für den Förderantrag auf der Grundlage seines ursprünglichen Entwurfs eine Flächenberechnung. Diese wurde von der zuständigen staatlichen Bauverwaltung als vorgegeben gewertet und von den Bewilligungsbehörden anerkannt. Hierzu war Folgendes festzustellen:

- Der Flächenbedarf für den Neubau des Innovationszentrums wurde nicht ordnungsgemäß ermittelt. Ein Raumprogramm wurde nicht aufgestellt. Damit lagen Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Prüfung der Bauunterlagen durch die zuständige staatliche Bauverwaltung[5] nicht vor. Außerdem ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2004 auf eine entsprechende Forderung des Rechnungshofs erklärt hatte, sie sehe vor dem Hintergrund der Entwicklung einzelner Existenzgründerzentren die besondere Notwendigkeit, zukünftig strengere Anforderungen an den Nachweis des Bedarfs zu stellen[3].

---

[3] Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs, Nr. 17 - Förderung kommunaler und privater Gründerzentren - (Drucksache 14/4810), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs (Drucksache 14/5114 S. 11), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/265 S. 12), 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. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/1170 S. 16), Beschluss des Landtags vom 28. Juni 2007 (Plenarprotokoll 15/28 S. 1619).

[4] Nr. 2.5, Teil I, zu § 44 VV-LHO und Art. 7 Abs. 1 d der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 vom 31. Juli 2006 (ABl.).

[5] Nrn 5.3 und 6.1.1, Teil I/Anlage 1 (ZBau), zu § 44 VV-LHO.

- Die BIC GmbH hatte nicht hinreichend geprüft, ob die für eine andere Nutzung konzipierte Planung für die Zwecke eines Innovationszentrums geeignet war. Diese Vorgehensweise barg die Risiken von Planungsänderungen, von Beeinträchtigungen des Projektablaufs und von Kostensteigerungen.

Letztlich erwiesen sich die Annahmen der BIC GmbH und der zuständigen staatlichen Bauverwaltung, die vorhandene Planung entspreche den Anforderungen an ein Innovationszentrum, als Fehleinschätzung. Das Architekturbüro musste seine ursprüngliche Entwurfsplanung im weiteren Verfahren überarbeiten. Die im Juni 2007 mit 5,7 Mio. € angesetzten Gesamtkosten (ohne Grunderwerb) stiegen bis September 2012 um 3,1 Mio. € auf 8,8 Mio. €[6]. Grund hierfür waren neben den Planungsänderungen auch Preissteigerungen und die unrealistisch niedrig geschätzten Baukosten. Zur Zwischenfinanzierung von Mehrkosten wurden Mittel aus dem Liquiditätspool abgerufen, der zu diesem Zeitpunkt einen negativen Saldo aufwies und insoweit - rechtlich bedenklich[7] - durch Kassenverstärkungskredite des Landes ausgeglichen wurde.

Das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung hat erklärt, es werde künftig beim Neu- oder Erweiterungsbau von Innovations- und Gründerzentren im Bewilligungsverfahren darauf achten, dass der Raumbedarf auf der Basis von regionalen Aspekten und Kriterien in quantitativer wie qualitativer Hinsicht sachgerecht ermittelt werde.

2.1.3 Nutzungskosten

Der Förderantrag der BIC GmbH enthielt keine Angaben zu den Nutzungskosten.

Nutzungskosten machen - über den Lebenszyklus eines Gebäudes betrachtet - ein Mehrfaches der Herstellungskosten aus. Um die dadurch verursachten langfristigen Haushaltsbelastungen möglichst zuverlässig abzuschätzen und wirtschaftliche Lösungen zu erarbeiten, sind Nutzungskostenermittlungen schon in frühen Planungsphasen geboten, sofern es sich um Zuwendungsanträge von Kommunen oder von mit der öffentlichen Hand verbundenen Gesellschaften handelt. Daher sollte die zuständige staatliche Bauverwaltung die Antragsteller auf die Notwendigkeit von planungsbegleitenden Folgekostenberechnungen hinweisen, entsprechende Nachweise in ihre baufachliche Prüfungen einbeziehen und unvollständige Antragsunterlagen zurückweisen. Im Übrigen wird auf die Äußerung der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2004 hingewiesen, nach der im Rahmen der baufachlichen Prüfung verstärkt Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Bauplanung auch im Hinblick auf die Folgekosten berücksichtigt werden sollten[3].

Außerdem hält es der Rechnungshof für erforderlich, dass die für baufachliche Prüfungen zuständigen Dienststellen eine Datenbank aufbauen, um Erfahrungswerte über Nutzungskosten zu gewinnen und in die baufachlichen Prüfungen von Förderanträgen einzubeziehen. Um Soll-Ist-Vergleiche zu ermöglichen, sollte den Zuwendungsempfängern auferlegt werden, für einen bestimmten Zeitraum nach Inbetriebnahme der geförderten Gebäude die tatsächlichen Nutzungskosten und Verbrauchsdaten anzugeben.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat erklärt, künftig würden alle Förderanträge mit unvollständigen Bauunterlagen mit dem Hinweis zurückgewiesen, dass die Voraussetzungen für eine baufachliche Prüfung nicht vorlägen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass es nicht nur um die Vorlage vollständiger Bauunterlagen geht, sondern vorrangig um die wirtschaftliche Optimierung der geplanten Baumaßnahmen auf der Grundlage von Nutzungskostenermittlungen.

---

6 Eine abschließende Kostenfeststellung und ein geprüfter Schlussverwendungsnachweis lagen auch im November 2013, mehr als zwei Jahre nach der Fertigstellung des Gebäudes, noch nicht vor.

7 Vgl. Nr. 1, Teilziffer 10, dieses Jahresberichts.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es stimme seit Oktober 2013 mit dem Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" die Erfassung der Baunutzungskosten als Datenbank ab. Diese werde künftig eine gesicherte Informationsgrundlage zur analytischen Vergleichsbetrachtung von bestehenden Gebäuden sowie für Entscheidungen im frühen Planungsstadium von Baumaßnahmen bilden. Auf dieser Grundlage könnten mittelfristig Optimierungspotenziale für den Betrieb der Gebäude bestimmt und gezielt Verbesserungsmaßnahmen vorgenommen werden.

2.1.4 Beteiligung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof wurde zu spät in das Zuwendungsverfahren eingebunden. Ihm wurde das Ergebnis der baufachlichen Prüfung erst zur Kenntnis gegeben, als sich die Maßnahme bereits im Bau befand[8]. Die nach kursorischer Prüfung der Bauunterlagen erhobenen Bedenken hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Planung konnten zu diesem Zeitpunkt nicht mehr berücksichtigt werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung hat zugesagt, die in seiner Zuständigkeit liegenden Förderrichtlinien bezüglich der Zuständigkeiten für die Übersendung baufachlicher Stellungnahmen zu prüfen und ggf. anzupassen. Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, es sei sichergestellt, dass der Rechnungshof im Förderbereich "Städtebauliche Erneuerung" nach Abschluss der baufachlichen Prüfung Abdrucke der baufachlichen Stellungnahmen der jeweils zuständigen Bauverwaltung durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion erhalte.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass es zweckmäßiger ist, wenn ihm die jeweils zuständige Bauverwaltung ihre Stellungnahmen direkt zuleitet.

2.2 Unwirtschaftliche Planung

2.2.1 Verkehrsflächen, Geschosshöhe, Portal

Die Planung und die baufachliche Prüfung des Zuwendungsantrags standen nicht im Einklang mit dem Grundsatz einer wirtschaftlichen Bauplanung, der bei vom Land geförderten Baumaßnahmen zu beachten ist[9]. Beispiele:

- Die Verkehrsflächen des Innovationszentrums sind erheblich überdimensioniert. Das Verhältnis der Verkehrs- zur Nutzfläche liegt auch bei Berücksichtigung einer späteren Erweiterung mehr als 25 % über dem Mittelwert von Vergleichswerten aus der Fachliteratur.
- Die Geschosshöhe von 4,25 m im Erdgeschoss ist allenfalls für die Vortragsräume vertretbar. Für den überwiegenden Teil des Erdgeschosses hätte eine Höhe von 3,25 m ausgereicht.
- Ein in der Mittelachse der Fassade angeordnetes 7 m hohes Portal mit einer vorgelagerten 10 m breiten Freitreppe ist für die Erschließung des Gebäudes nicht erforderlich und ermöglicht keinen barrierefreien Zugang.

  Die Haupteingänge befinden sich an den Schmalseiten und auf der Rückseite des Gebäudes. Ein gemeinsamer Haupteingang anstelle von fünf Zugängen wäre kostengünstiger gewesen und hätte Besuchern die Orientierung erleichtert. In dem durch das Portal gebildeten Luftraum hätten rund 200 m^2 Nutzfläche untergebracht werden können.

---

8 Vgl. Nr. 15.2.3 der Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums des Innern und für Sport vom 23. Dezember 2004 über die Förderung der städtebaulichen Erneuerung - VV-StBauE - (MinBl. S. 427).

9 Vgl. Nr. 4.7 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 12. Dezember 2008 (00 30 0302/2009-421) zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2008 vom 5. Dezember 2007 (MinBl. S. 2).

7 m hohes Portal mit Freitreppe und Zugang zu den Vortragsräumen.

Insgesamt hätten durch wirtschaftlichere Flächenverhältnisse, durch eine geringere Erdgeschosshöhe und eine zweckmäßigere Eingangssituation Baukosten von 865.000 € vermieden und Fördermittel von 840.000 € für andere Maßnahmen bereitgestellt werden können.

Das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung hat erklärt, im Falle einer Erweiterung des Gebäudes würden die Geschosshöhen im Erdgeschoss ggf. auf 3,25 m begrenzt, sofern dies mit dem Zweck der Räumlichkeiten vereinbar sei.

2.2.2 Doppelglasfassade

Das Gebäude verfügt über eine mehr als 1.200 m^2 große Doppelglasfassade mit Wartungsstegen und Sonnenschutz.

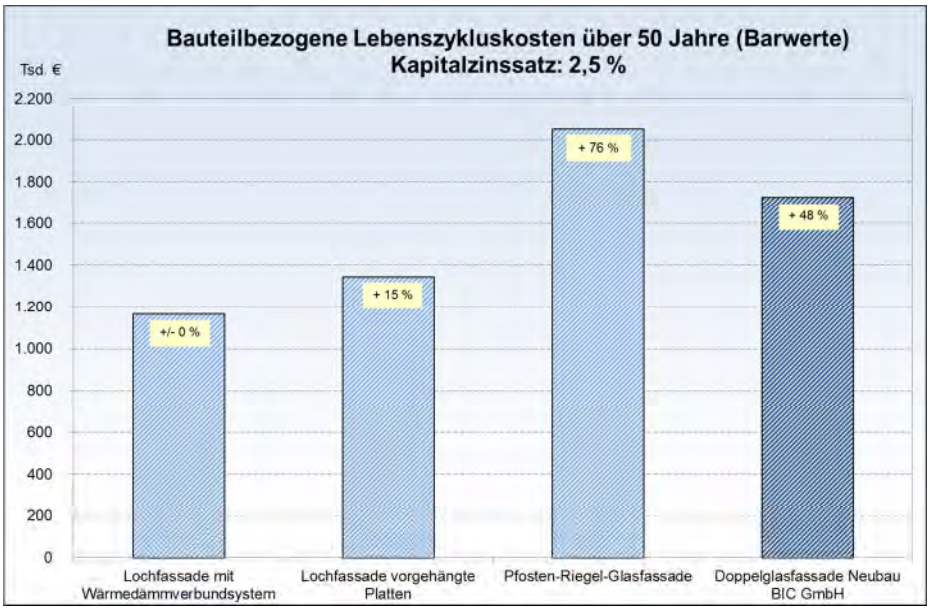
Ansicht der Doppelglasfassade und des Fassadenzwischenraums: Außenluft strömt im Winter über geöffnete Klappen in den Fassadenzwischenraum, erwärmt sich dort durch solare Einstrahlung und wird anschließend zur Raumbeheizung und -belüftung genutzt. Im Sommer besteht bei nicht ausreichender Durchlüftung Überhitzungsgefahr.

Die gewählte Baukonstruktion ist nicht wirtschaftlich:

- Die Investitionskosten für die Doppelglasfassade betrugen mehr als das Doppelte der Kosten einer konventionellen Fassade mit Fenstern (Lochfassade). Letztere hätte bei entsprechender Wärmedämmung eine energieeffizientere Bauweise und Einsparungen von bis zu 670.000 € ermöglicht. Dadurch hätten Fördermittel von 650.000 € für andere Maßnahmen eingesetzt werden können.

- Die von dem Architekturbüro vorgelegten Nachweise zur Wirtschaftlichkeit der Glasfassade und des Energiekonzepts waren nicht aussagekräftig und betrachteten nur Teilaspekte. So fehlten im Antragsverfahren z. B. für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich erforderliche Kostenberechnungen oder die Herleitung von Einsparungen war nicht nachvollziehbar. Nach Fertigstellung des Innovationszentrums wurden weitere Wirtschaftlichkeitsvergleiche erstellt, in denen jedoch nur Glasfassaden miteinander verglichen wurden.

  Der Rechnungshof hat die Doppelglasfassade mit anderen Fassadentypen verglichen und über einen Zeitraum von 50 Jahren die Barwerte der Bau- und Folgekosten (Lebenszykluskosten) berechnet. Danach liegen die Lebenszykluskosten um mindestens 560.000 € über den Kosten einer Lochfassade mit Wärmedämmverbundsystem.



Lebenszykluskosten für verschiedene Fassadentypen.

- Nachteilig wirken sich darüber hinaus die Isolierverglasungen der Glasfassade aus. Mit zunehmendem Alter werden Isolierglasscheiben aufgrund von Undichtigkeiten der Randverbünde "blind", sodass sie in der Regel innerhalb von 50 Jahren mindestens einmal ausgetauscht werden müssen.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat mitgeteilt, die Entscheidung für die Glasfassade sei nach Abwägung der Vor- und Nachteile von allen Beteiligten bewusst getroffen worden. Mit dieser architektonisch ansprechenden Fassade habe man den Geschäftszweck der BIC GmbH und den innovativen Charakter unterstreichen wollen. Die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion sowie die Angemessenheit der Kosten seien in die baufachliche Prüfung vom März 2009 eingeflossen. Künftig würden bei vom Standard abweichenden Konstruktionen Alternativen geprüft.

Außerdem hat die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd darauf verwiesen, dass die Planungshoheit und der Gestaltungswille der Antragsteller und Architekten zu respektieren seien. Sie werde künftig Hinweise auf die Unwirtschaftlichkeit von Glasfassaden geben. Ob dem gefolgt werde, liege nicht in ihrer Zuständigkeit. Die abschließende Entscheidung über die Förderung obliege der jeweiligen Bewilligungsbehörde.

Zu dem vom Rechnungshof empfohlenen grundsätzlichen Verzicht auf großflächige Glasfassaden bei Zuwendungsbauten hat das Ministerium der Finanzen erklärt, die Richtlinie für energieeffizientes Bauen und Sanieren des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" trage der Forderung, auf den großflächigen

Einsatz von Glasfassaden zu verzichten, bereits Rechnung. Dort sei festgelegt, dass der Fensterflächenanteil einer Fassadenfläche je nach Himmelsrichtung im Regelfall höchstens 50 % betragen solle. In der Praxis erfolge die exakte Festlegung der wirtschaftlichen Fensterflächengrößen über thermische Simulationsberechnungen. Über einen entsprechenden Erlass werde den zuständigen staatlichen Bauverwaltungen aufgetragen, bei den baufachlichen Prüfungen ebenso zu verfahren.

Zu den Äußerungen der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd bemerkt der Rechnungshof, dass die Fachressorts bereits im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2004 zugesagt hatten, bei der baufachlichen Prüfung verstärkt Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Bauplanung auch im Hinblick auf die Folgekosten zu berücksichtigen[3]. Erweisen sich Baumaßnahmen bei der baufachlichen Prüfung der Förderanträge als unwirtschaftlich, sollte die staatliche Bauverwaltung darauf hinwirken, dass die Planung überarbeitet und der Grundsatz der einfachen und wirtschaftlichen Bauplanung[9] von den Antragstellern beachtet wird.

2.3 Verträge mit freiberuflich Tätigen - Wettbewerbsverzicht und Unwirtschaftlichkeit

2.3.1 Architektenhonorar

Die BIC GmbH übertrug im Juni 2008 einem Architekturbüro die Leistungen "Genehmigungs- und Ausführungsplanung, Vorbereitung und Mitwirkung der Vergabe sowie Objektüberwachung". Dabei verzichtete sie auf das vorgeschriebene Verhandlungsverfahren für die Architektenleistungen mit vorgeschaltetem europaweiten Teilnahmewettbewerb[10], obgleich bei sorgfältiger Kostenermittlung die Überschreitung des maßgebenden Schwellenwerts für Liefer- und Dienstleistungsaufträge[11] erkennbar gewesen wäre. Nach Vertragsschluss erhöhte sich das Honorar aufgrund von Umplanungen, Baukostensteigerungen und der nachträglich in Auftrag gegebenen Leistung "Objektbetreuung und Dokumentation" auf mehr als 300.000 €.

Der Rechnungshof hat im Hinblick auf die Förderungen aus EU-Mitteln darauf hingewiesen, dass bei Unregelmäßigkeiten finanzielle Berichtigungen vorzunehmen sind. Der Verzicht auf den gebotenen Wettbewerb stellt eine solche Unregelmäßigkeit dar [12].

Das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung hat erklärt, der Auftragswert habe den relevanten Schwellenwert nicht überschritten. Die Höhe der tatsächlich eingetretenen Kostensteigerungen sei nicht absehbar gewesen. Unwägbarkeiten von Bauvorhaben im Vorfeld der Planung könnten zur Ermittlung der voraussichtlichen Kosten der Architektenleistungen nicht herangezogen werden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die vor dem Vertragsschluss Anfang Juni 2008 erstellten Auftragswertberechnungen auf unrealistisch niedrigen Kostenannahmen basierten. Eine überschlägige Kostenermittlung, z. B. auf Grundlage von Kostenkennwerten, hätte schon in einem frühen Planungsstadium gezeigt, dass der Auftragswert über dem Schwellenwert liegt. Auch war bereits Anfang Juni 2008 absehbar, dass sich das Architektenhonorar aufgrund von Planungsänderungen

---

[10] § 3 Abs. 1 Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF), Ausgabe 2006 vom 16. März 2006, BAnz Nr. 91a vom 13. März 2006.

[11] Die Schwellenwerte betrugen 211.000 € für die Jahre 2006 und 2007 sowie 206.000 € für die Jahre 2008 und 2009. Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2083/2005 vom 19. Dezember 2005 und Verordnung (EG) Nr. 1422/2007 vom 4. Dezember 2007 sowie § 2 Nr. 3 Vergabeverordnung (VgV).

[12] Art. 98 der Verordnung (EG) Nr. 1083 / 2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999; ABl. Nr. L 210 vom 31/07/2006 S. 0025 -0078.

und der Kostenentwicklung der Baumaßnahme erhöhen würde. Eine zwei Monate später vorgelegte Kostenberechnung des Architekten wies bereits Mehrkosten von 890.000 € aus. Außerdem ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Architekt erst nachträglich mit den Leistungen der "Objektbetreuung und Dokumentation", die nur er erbringen konnte, beauftragt wurde. Allein dies hätte schon zu einer Überschreitung des Schwellenwerts geführt.

2.3.2 Projektsteuerung

Die BIC GmbH beauftragte erst in einer fortgeschrittenen Phase der Baumaßnahme ein Unternehmen mit Leistungen der Projektsteuerung. Es vereinbarte mit dem Unternehmen die Zahlung eines Honorar auf Grundlage einer Monatspauschale von annähernd 6.000 €. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Die von dem Unternehmen zu erbringenden Leistungen waren nicht klar definiert. Es war nicht verpflichtet worden, die Leistungen nachzuweisen.
- Die vereinbarte Vergütung war im Vergleich zu einer auf Grundlage einer Honorartabelle für Projektsteuerungsleistungen berechneten leistungsabhängigen Vergütung unwirtschaftlich.
- Die Berechnung der vollen Vergütung für die Leistungen "Ausführungsvorbereitung und Ausführung" war nicht gerechtfertigt, da die entsprechenden Projektphasen bei Vertragsbeginn bereits größtenteils abgeschlossen waren.
- Die Beschäftigung und Honorierung des Unternehmens über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren nach Bezug des Neubaus war nicht angemessen. Obwohl sich nach Fertigstellung des Gebäudes im September 2011 das Aufgabenspektrum und der Umfang der Projektsteuerungsleistungen deutlich verringerten, wurden die Projektsteuerungsleistungen noch bis Februar 2013 auf Basis der vereinbarten Monatspauschale und erst danach auf Nachweis vergütet.

Das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung hat erklärt, die BIC GmbH sei bereits beauftragt worden, eine leistungsgerechte Minderung des Honorars anzustreben.

2.4 Aufgaben stärker auf Beratungs- und Serviceleistungen konzentrieren

Der Anteil der an Existenzgründer vermieteten Flächen lag zwei Jahre nach Bezug des Neubaus bei lediglich 36 %. Im Übrigen wurden die Mietflächen größtenteils von landes- und universitätsnahen Einrichtungen genutzt. Insoweit stellt sich die Frage, ob es für Innovations- und Gründerzentren nicht zweckmäßiger ist, sich stärker auf Beratungs- und Serviceleistungen für Existenzgründer als auf die Vermietung von Büroflächen zu konzentrieren.

Außerdem hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass das in dem Neubau untergebrachte Gründungsbüro der Technischen Universität und der Fachhochschule Kaiserslautern ähnliche Ziele wie die BIC GmbH verfolgt. Es fungiert als Informations- und Beratungsstelle für gründungsorientierte Hochschulangehörige und -absolventen und soll technologieorientierte Ausgründungen steigern. Daher sollte geprüft werden, ob es nicht zweckmäßiger und wirtschaftlicher ist, die BIC GmbH und das Gründungsbüro in einer Organisationseinheit zusammenzuführen oder zumindest Angebote und Aktivitäten beider Einrichtungen in stärkerem Maße aufeinander abzustimmen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung hat erklärt, bei der Weiterentwicklung der Technologiezentren zu regionalen Innovationszentren werde geprüft, inwiefern eine stärkere Fokussierung der Zentren auf Beratungs- und Dienstleistungen sowie auf das Angebot von gründerspezifischen Serviceleistungen erfolgen könne. Das Ministerium unterstütze die Anregung hinsichtlich einer verstärkten Abstimmung der Aktivitäten und Angebote des Gründungsbüros sowie der BIC GmbH. Möglichkeiten zur Erzielung von Synergieeffekten würden geprüft.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) nicht zuwendungsfähige Umsatzsteueranteile von den Kosten abzusetzen, die Zuwendungen anteilig zu kürzen und Zinsen geltend zu machen,

b) darauf hinzuwirken, dass

- im Zuwendungsverfahren Antragsteller auf die Notwendigkeit von planungsbegleitenden Folgekostenberechnungen hingewiesen und entsprechende Nachweise in die baufachlichen Prüfungen einbezogen werden,
- dem Rechnungshof zeitnah die baufachlichen Stellungnahmen vorgelegt werden,
- bei einer Erweiterung des Innovationszentrums Westpfalz die Höhe des Erdgeschosses möglichst auf 3,25 m begrenzt wird,
- das Projektsteuerungshonorar leistungsgerecht gemindert wird,
- vor der Förderung von Neu- und Erweiterungsbauten von Innovations- und Gründerzentren der Raumbedarf in quantitativer und qualitativer Hinsicht sachgerecht ermittelt wird,

c) eine stärkere Ausrichtung des Aufgabenspektrums der Innovations- und Gründerzentren auf Beratungs- und Serviceleistungen zu prüfen,

d) für Zuwendungsmaßnahmen und Baumaßnahmen des Landes eine Datenbank für Nutzungskosten aufzubauen,

e) aus Gründen der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich auf den großflächigen Einsatz von Glasfassaden bei Zuwendungsbauten und bei Baumaßnahmen des Landes zu verzichten,

f) die Möglichkeiten, die BIC GmbH und das Gründungsbüro der Technischen Universität und der Fachhochschule Kaiserslautern in einer Organisationseinheit zusammenzuführen oder zumindest Angebote und Aktivitäten beider Einrichtungen aufeinander abzustimmen, zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b (vierter Spiegelstrich) und f zu berichten,

b) wegen des Verzichts auf das vorgeschriebene Verhandlungsverfahren für die Architektenleistungen mit vorgeschaltetem EG-weiten Teilnahmewettbewerb die Notwendigkeit einer finanziellen Berichtigung unter Anlegung strenger Maßstäbe zu prüfen.

Nr. 19 Förderung abfallwirtschaftlicher Maßnahmen - Aufgabenerledigung und Förderverfahren vielfach verbesserungsbedürftig -

In Rheinland-Pfalz wurden bis 2012 lediglich 1 % der registrierten altlastenverdächtigen Flächen saniert. Bei den anderen Flächenländern betrug der Anteil der abgeschlossenen Altlastensanierungen an der Zahl der erfassten altlastenverdächtigen Flächen durchschnittlich mehr als 8 %.

Der Einsatz der bereitgestellten Fördermittel beschränkte sich in den Jahren 2003 bis 2011 auf wenige Maßnahmen. In einigen Fällen war nicht abschließend geprüft worden, ob die Förderungsvoraussetzungen vorlagen.

Das Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren wies zum Teil erhebliche Mängel auf.

1 Allgemeines

Das Land fördert abfallwirtschaftliche Untersuchungen und sonstige Maßnahmen der Abfallvermeidung, -verwertung und geordneten Beseitigung sowie die Sanierung von Altlasten (abfallwirtschaftliche Maßnahmen)[1]. Zuwendungsempfänger können Landkreise und kreisfreie Städte sowie deren Zusammenschlüsse sein. Sonstige Gebietskörperschaften können Zuwendungen erhalten für die Sanierung von Altlasten, wenn diese aus Gründen des Umweltschutzes geboten ist und sie zur Sanierung verpflichtet sind, und für Maßnahmen, die der Forschung und Erprobung neuer Technologien bei der Sanierung von Altlasten dienen.

In den Jahren 2003 bis 2011 wurden Fördermittel von rund 9,3 Mio. € für insgesamt 38 Vorhaben bewilligt[2]. Das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie

---

1 Rechtsgrundlagen der Förderung:

§§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1,

Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) vom 20. Dezember 2002 (MinBl. S. 22), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 20. Oktober 2008 (MinBl. S. 18),

§ 18 Abs. 1 Nr. 4 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349), BS 6022-1,

Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Umwelt und Forsten vom 29. November 1996 (1071-89 030) über die Förderung abfallwirtschaftlicher Maßnahmen und der Sanierung von Altlasten - Fördergrundsätze - Abfall und Altlasten - (MinBl. S. 498), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 17. Juni 2003 (MinBl. S 388).

Im Förderbereich zu beachtende Vorschriften ergeben sich auch aus dem Bodenschutz- und dem Abfallrecht (vgl. u. a. Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten - Bundes-Bodenschutzgesetz - BBodSchG - vom 17. März 1998, BGBl. I S. 502, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Februar 2012, BGBl. I S. 212; Landesbodenschutzgesetz - LBodSchG - vom 25. Juli 2005, GVBl. S. 302, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. November 2011, GVBl. S. 402, BS 2129-8; Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) vom 24. Februar 2012, BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Mai 2013 (BGBl. I S. 1324).

2 Bis einschließlich 2011: Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz, Kapitel 14 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 883 01 Zuweisungen zur Förderung der geordneten Abfallentsorgung. Ab 2012: Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, Kapitel 08 16 Kreislaufwirtschaft, Bodenschutz, Stoffstrommanagement, Titel 883 01 Zuweisungen zur Förderung von Maßnahmen des Stoffstrommanagements, der Abfallwirtschaft und des Bodenschutzes.

und Landesplanung ordnete hiervon 5,8 Mio. € dem Förderbereich "Altlastensanierung" und 3,5 Mio. € dem sonstigen Förderbereich zu.

Der Rechnungshof hat Zuwendungen für abfallwirtschaftliche Maßnahmen geprüft. Ziel der Prüfung war es vor allem festzustellen, ob die Förderungsvoraussetzungen vorgelegen hatten und das vorgesehene Verfahren eingehalten sowie der Zuwendungszweck erreicht worden war.

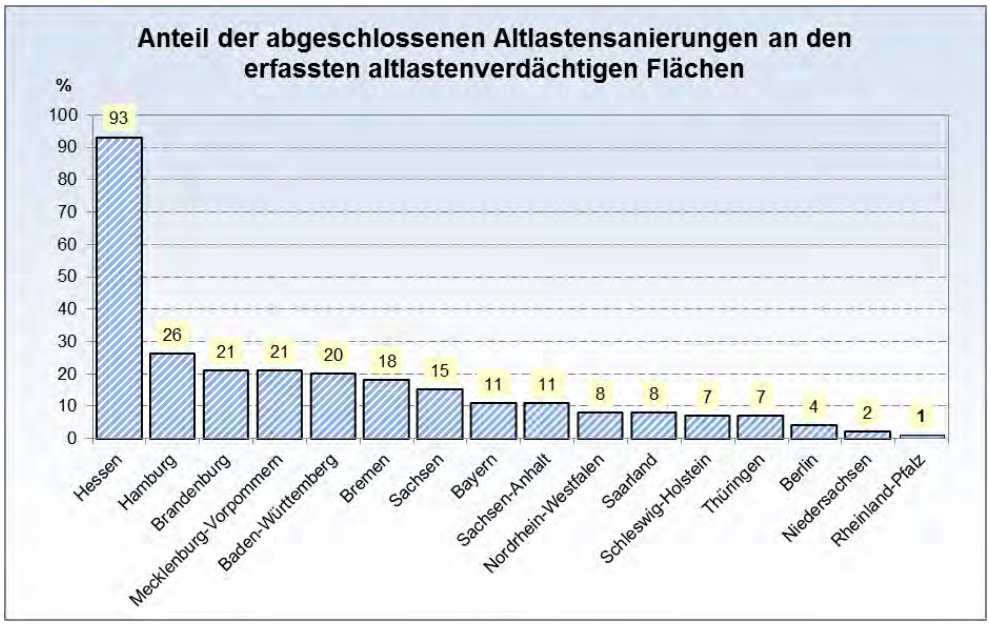
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Sanierung von Altlasten

2.1.1 Kennzahlenvergleich zeigt erheblichen Sanierungsbedarf auf

Mit der finanziellen Förderung des Landes soll u. a. ein Anreiz für die Sanierung von Altlasten, von denen Gefährdungen für die Umwelt ausgehen, geschaffen werden[3]. Hierzu hat das Ministerium unter Bezugnahme auf die Altlastenstatistik[4] mitgeteilt, dass bis Mitte 2012 insgesamt 10.440 altlastenverdächtige Ablagerungen und 1.211 altlastenverdächtige Standorte registriert worden seien. In 6.943 Fällen sei die Gefährdungsabschätzung abgeschlossen. Lediglich etwas mehr als 1 % der registrierten altlastenverdächtigen Flächen seien bisher saniert worden.

In anderen Ländern ist die Sanierung von Altlasten weiter fortgeschritten. Nach den bundesweiten Kennzahlen zur Altlastenstatistik[4] beträgt der Anteil der abgeschlossenen Altlastensanierungen an der Zahl der erfassten altlastenverdächtigen Flächen - Hessen nicht mitgerechnet - durchschnittlich etwas mehr als 8 %.



Das Diagramm zeigt die Anteile der abgeschlossenen Altlastensanierungen in den einzelnen Ländern im Verhältnis zur Zahl der altlastenverdächtigen Flächen. Danach besteht in Rheinland-Pfalz noch ein erheblicher Nachholbedarf.

Die höheren Anteile in anderen Ländern sind auch darauf zurückzuführen, dass dort teilweise Fonds gegründet wurden, in welche Unternehmen einzahlten. Sie beteiligten sich damit an Aufwendungen zur Sanierung von Altlasten. Auch sind z. B. in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen,

---

[3] Nr. 1.2 Fördergrundsätze - Abfall und Altlasten.

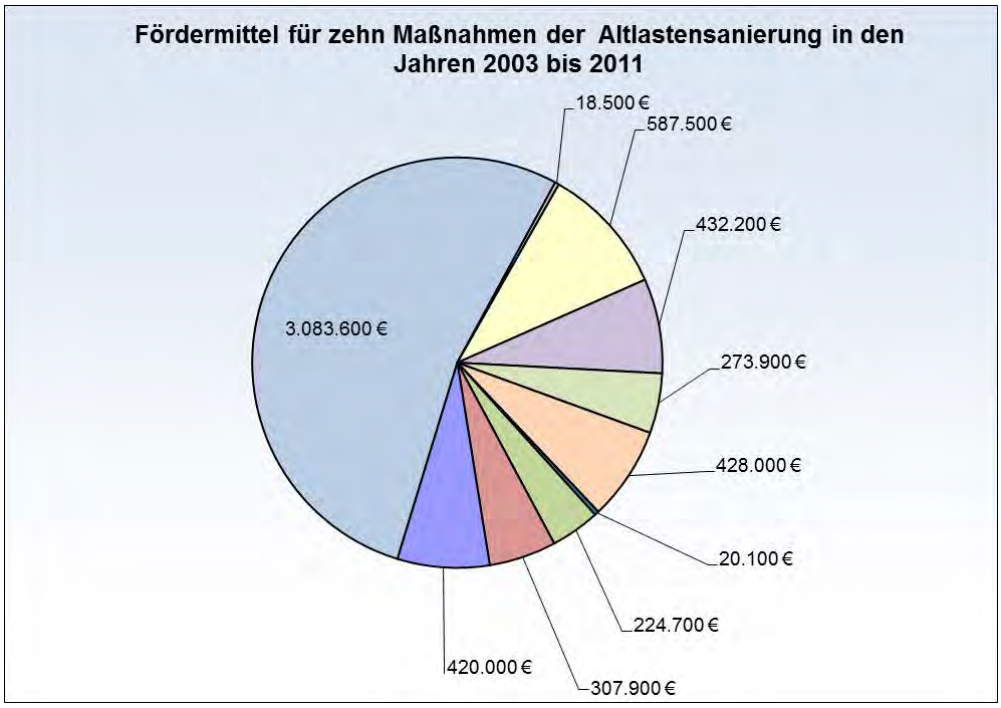
[4] Bericht der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz, Zusammenstellung des ALA - Ständigen Ausschusses Altlasten über "Bundesweite Kennzahlen zur Altlastenstatistik" vom 31. August 2012.
Die Registrierung altlastenverdächtiger Ablagerungen und altlastenverdächtiger Flächen ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich weit fortgeschritten.

Schleswig-Holstein und Sachsen über die gesetzlichen Pflichtaufgaben hinaus Projekte initiiert und dafür Mittel der EU eingesetzt worden.

Das Ministerium hat erklärt, aufgrund der relativ begrenzten finanziellen Ausstattung des Förderprogramms seien keine flächendeckenden Erfolge erzielbar gewesen. Es habe Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung gegeben. Eine systematische Bearbeitung der Altlastenthematik und eine Beseitigung des vom Rechnungshof festgestellten Missverhältnisses sei nur durch eine signifikante Erhöhung der Finanzmittel und des Personals bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen sowie dem Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht beziehungsweise in einer zu gründenden Altlastensanierungsgesellschaft zu gewährleisten. Hier würden Verbesserungen angestrebt. Auf Basis der Erfahrungen anderer Länder werde ein Grundsatzkonzept für eine an die rheinland-pfälzischen Rahmenbedingungen angepasste Altlastensanierungsgesellschaft erarbeitet.

2.1.2 Einsatz der Fördermittel erfordert kritischere Prüfungen

In den Jahren 2003 bis 2011 ordnete das Ministerium zehn Maßnahmen dem Förderbereich der Altlastensanierung zu. Das Land setzte hierbei Mittel von insgesamt 5,8 Mio. € ein. Davon entfielen fast 3,1 Mio. € oder mehr als 53 % auf die Förderung der Sanierung einer ehemaligen Hausmülldeponie in Kaiserslautern. Die Oberfläche dieser Deponie sollte im Zusammenhang mit der Fußballweltmeisterschaft 2006 zu einer Park and Ride-Anlage ausgebaut werden.



Das Diagramm zeigt, dass mehr als die Hälfte der Fördermittel für zehn Maßnahmen in neun Jahren auf ein Vorhaben zur Altlastensanierung entfiel.

Folgende Feststellungen wurden getroffen:

- Verpflichtung zur Sanierung

  Zur Sanierung sind vorrangig Verursacher schädlicher Bodenveränderungen oder Altlasten sowie deren Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück verpflichtet[5].

[5] § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG.

In Einzelfällen war nicht nachvollziehbar, ob vor Förderentscheidungen die vorrangigen rechtlichen Verpflichtungen zur Sanierung und damit auch zur Kostenübernahme geprüft worden waren. Daher hat der Rechnungshof unter Hinweis auf die Nachrangigkeit der Förderung darauf hingewiesen, dass Fördermittel grundsätzlich erst bewilligt werden dürfen, wenn eine umfassende Prüfung vorgenommen und deren Ergebnis in den Förderakten festgehalten wurde.

Das Ministerium hat erklärt, die Vorgaben des Rechnungshofs würden künftig beachtet.

- Rückstellungen

Zuwendungsempfänger sind grundsätzlich gehalten, zuerst und vor allem ihre Eigenmittel und alle erreichbaren Drittmittel einzusetzen, um den Zweck zu erfüllen. Im Falle der Sanierung der ehemaligen Hausmülldeponie in Kaiserslautern hätten die im Jahresabschluss 2003 des Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungs-Eigenbetriebs der Stadt Kaiserslautern ausgewiesenen Rückstellungen von 9,7 Mio. € zur Deckung der im Förderantrag aufgeführten Kosten von 8,8 Mio. € ausgereicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Frage, ob die Deponiesanierung mit Eigenmitteln der Stadt zu finanzieren gewesen sei, wäre geprüft und verneint worden. Im konkreten Fall habe die Stadt nach Feststellungen im Verwaltungsverfahren keine verfügbaren Rückstellungen gebildet. Ein Rechtsverstoß sei nicht schlüssig dargelegt. Eine Verpflichtung zur Rückstellung sei aufgrund des Zeitablaufs weder abfallrechtlich noch sonst ersichtlich herleitbar. Förderrechtliche Folgerungen seien nicht veranlasst.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die in den Bilanzen des Zuwendungsempfängers ausgewiesenen Rückstellungen für die Sanierung der ehemaligen Hausmülldeponie gebildet worden waren. Die Rückstellungshöhe wurde im Rahmen der Bestätigung der Vermögenslage durch Wirtschaftsprüfer testiert. Dies hätte bei der Förderentscheidung berücksichtigt werden müssen. Sofern diese Rückstellungsmittel für andere Zwecke eingesetzt wurden, wie z. B. zum Kauf von Fahrzeugen des Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungs-Eigenbetriebs, hätte auch die Aufnahme eines Kredits zur Finanzierung der Sanierungskosten geprüft werden müssen.

- Dringlichkeit des Sanierungsbedarfs

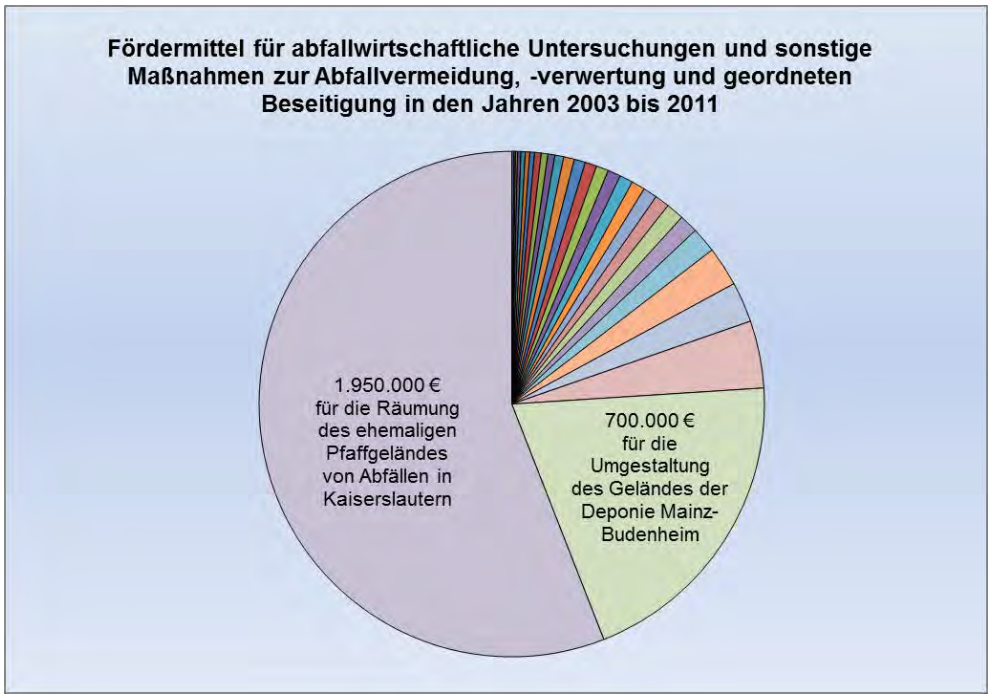
Den Unterlagen der an der Prüfung der Zuwendungsanträge beteiligten Stellen und der Bewilligungsbehörde war nicht zu entnehmen, dass Maßnahmen jeweils entsprechend der Dringlichkeit des Sanierungsbedarfs gefördert wurden. Daher hat der Rechnungshof empfohlen, auf der Grundlage von Prioritätenlisten erforderliche Sanierungen zu identifizieren und anzugehen. Dabei sollte ggf. entsprechend vorrangiger Sanierungsverantwortlichkeiten auch auf Ordnungs- oder Zwangsmaßnahmen zurückgegriffen werden, um eventuell zusammen mit Förderanreizen Rückstände bei der Sanierung abzubauen. Es sollte insbesondere vermieden werden, dass Verantwortlichkeiten zulasten der Steuerzahler verschoben werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der personellen Möglichkeiten der Bodenschutzbehörden würden - wie vom Rechnungshof vorgeschlagen - Prioritätenlisten systematisch abgearbeitet und eine Heranziehung der greifbaren Handlungs- und Zustandsstörer geprüft.

2.2 Abfallwirtschaftliche Untersuchungen und sonstige Maßnahmen der Abfallvermeidung, -verwertung und geordneten Beseitigung

2.2.1 Verteilung der Fördermittel

Insgesamt 28 Maßnahmen wurden in den Jahren 2003 bis 2011 dem Förderbereich zugeordnet. Das Land setzte hierbei Mittel von insgesamt 3,5 Mio. € ein.



Das Diagramm zeigt die Verteilung der Fördermittel auf 28 abfallwirtschaftliche Untersuchungen und sonstige Maßnahmen der Abfallvermeidung, -verwertung und geordneten Beseitigung.

2.2.2 Förderfähigkeit der Umgestaltung des Geländes der Deponie Mainz-Budenheim nicht nachgewiesen

Das seinerzeit zuständige Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz bewilligte 2007 dem Entsorgungsbetrieb der Stadt Mainz eine Zuwendung von 700.000 €. Nach den Angaben in der Förderakte und in dem Bewilligungsbescheid sollten mit diesem Betrag die Kosten[6] für notwendige abfallwirtschaftliche Maßnahmen zur Umgestaltung des Geländes der Deponie Mainz-Budenheim als Voraussetzung für die Folgenutzung als Freizeit-, Sport- und Erholungspark anteilig finanziert werden. Insbesondere die Mehraufwendungen für die beabsichtigte Öffnung des Geländes für die Öffentlichkeit, die Verlegung vorhandener Betriebseinrichtungen und zusätzliche Maßnahmen der Geländegestaltung sollten gedeckt werden.

Der Rechnungshof hat Bedenken geltend gemacht. Diese richten sich insbesondere gegen die Förderung von Maßnahmen, die ausschließlich durch den Freizeit-, Sport- und Erholungspark verursacht wurden. Die Förderung solcher Vorhaben steht nicht mit den Fördergrundsätzen - Abfall und Altlasten - im Einklang oder sie hätten ohne die Bereitstellung von Fördermitteln realisiert werden können.

Das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung hat erklärt, es seien lediglich zusätzliche deponiebautechnische Sicherungsmaßnahmen, die für die Folgenutzung der rekultivierten Oberfläche als Teil eines Landschaftsparks notwendig gewesen wären, gefördert worden. Es handele sich dabei um

---

6 Der Zuwendung wurden nach Abzug der auf nahezu 1,9 Mio. € geschätzten Einnahmen aus einem Grundstücksverkauf "förderfähige" Kosten von fast 1,1 Mio. € zugrunde gelegt.

Maßnahmen, die die öffentliche Zugänglichkeit des viele Jahre umzäunten Geländes und die Sicherheit der unterschiedlichen Nutzer des ausschließlich durch private Mittel finanzierten Freizeit-, Sport- und Erholungsparks beträfen. Die Nutzung dieser Fläche habe Modellcharakter auch für andere Deponiestandorte. Bei der Neugestaltung der Fördergrundsätze werde geprüft, ob die zusätzliche Förderung einer Deponieabdeckung als Förderkriterium aufgenommen werden solle.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass seine Bedenken nicht ausgeräumt sind. Der Aufwand für eine Sanierung ist nach den abfallrechtlichen Bestimmungen auf das Erforderliche zu beschränken[7]. An dem erforderlichen Sanierungsaufwand ist auch die eventuelle Bereitstellung von Fördermitteln auszurichten. Im vorliegenden Fall hatte der Entsorgungsbetrieb die von ihm aus dem Gebührenaufkommen der Nutzer der Hausmülldeponie gebildeten Rückstellungen zur Finanzierung der Kosten der notwendigen Sanierungsmaßnahmen einzusetzen, sodass hierfür keine Förderung mehr notwendig war. Maßnahmen, die in die Förderung einbezogen waren, wie z. B. "Profilierungen wegen aufwändigerem öffentlichen Wegenetz", dienten nicht den in den Fördergrundsätzen festgelegten Zielen einer Sanierung oder einer geordneten Beseitigung von Abfällen. Unabhängig hiervon sollten künftig Maßnahmen auch im Hinblick auf den Nachholbedarf des Landes bei Altlastensanierungen nur gefördert werden, wenn die Fördergrundsätze entsprechende eindeutige Förderkriterien enthalten.

2.3 Verbesserungen im Förderverfahren notwendig

Zum Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren wurde Folgendes festgestellt:

- Entscheidungserhebliche Angaben

  Unterlagen zu den Zuwendungsanträgen und Stellungnahmen der in das Förderverfahren eingebundenen Struktur- und Genehmigungsdirektionen enthielten nicht immer alle für die Entscheidung über die Bewilligung notwendigen Angaben. Beispielsweise fehlten Antragsprüfungsvermerke über das Vorliegen der Förderungsvoraussetzungen.

- Ausnahmen von dem Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns

  Zuwendungen zur Projektförderung dürfen grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen sind. Ausnahmen hiervon können zugelassen werden.

  Die Bewilligungsbehörde genehmigte in allen beantragten Fällen den vorzeitigen Maßnahmebeginn. Teilweise lagen bei der Genehmigung schriftliche Förderanträge und Stellungnahmen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen nicht vor. Auch fehlten Begründungen für die Notwendigkeit des vorzeitigen Beginns.

  Unabhängig hiervon waren in mehreren Fällen, in denen Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns zugelassen worden waren, die Vorhaben bis zur Erteilung der Bescheide über die Bewilligung von Zuwendungen bereits abgeschlossen. Die in die Nebenbestimmungen zu den Bescheiden aufgenommenen Vorgaben - zum Beispiel zur Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung und zur Einhaltung des Vergaberechts - verfehlten insoweit ihre Wirkung.

---

[7] Vgl. u. a. Lersner in Hösel/Lersner/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung des Bundes, der Länder und der Europäischen Union, Kommentierung des KrW-/AbfG und weiterer abfallrechtlicher Gesetze und Verordnungen, Randnummern 33 bis 35 zu § 36 Abs. 2.

- Vorzeitiger Maßnahmebeginn

  Dem Abwasserzweckverband "Untere Selz" in Ingelheim am Rhein wurde im November 2008 auf dessen Antrag vom Juni 2008 eine Zuwendung von 10.000 € zur Durchführung eines Forschungsvorhabens zur thermischen Verwertung von Klärschlamm bewilligt. Zwei Aufträge an Dritte waren bereits vor Erteilung des Bewilligungsbescheids vergeben worden. Ein Antrag auf Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns war nicht gestellt worden.

- Verwendungsnachweise

  Die Frist zur Vorlage der Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel von einem halben Jahr nach Abschluss der Maßnahme wurde von Zuwendungsempfängern nicht immer eingehalten. Förderrechtliche Konsequenzen wegen verspäteter Vorlagen wurden nicht gezogen.

Das Ministerium hat erklärt, künftig würden Antragsprüfungsvermerke erstellt und nähere Regelungen hierzu getroffen. Außerdem würden vor der Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns eine noch eingehendere Betrachtung des Sachverhalts und Bewertung der Förderfähigkeit vorgenommen. Jeder Fall werde in Zusammenarbeit mit den Struktur- und Genehmigungsdirektionen geprüft. Die Erteilung der Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns solle dabei nur in Ausnahmefällen erfolgen. In die Neufassung der Fördergrundsätze würden Regelungen zu dieser Thematik aufgenommen. Mit der Erteilung der Genehmigung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn würden den Antragstellern die allgemeinen Nebenbestimmungen schriftlich mitgeteilt. Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen seien gebeten worden, darauf zu achten, dass die Vorlage der Verwendungsnachweise rechtzeitig zu erfolgen habe und erforderlichenfalls förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen seien.

Bezüglich des Abwasserzweckverbands "Untere Selz" hat das Ministerium mitgeteilt, die Beanstandung, wonach Aufträge vor der Bewilligung der Fördermittel erteilt worden seien, könne nach der Aktenlage nicht eindeutig widerlegt werden. Bei der Antragstellung sei allen Beteiligten bekannt gewesen, dass es sich um ein bereits laufendes Projekt handele. So sei in dem Antrag darauf hingewiesen worden, dass "zur Zeit eine Versuchsanlage zur thermischen Verwertung von Klärschlamm …betrieben" werde. Bereits zu einem frühen Zeitpunkt sei dem Abwasserzweckverband Unterstützung bei der Durchführung signalisiert worden. Aus Sicht des Zuwendungsempfängers könne ein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand des Bewilligungsbescheids entstanden sein, sodass die Rückforderung von Fördermitteln als nicht durchsetzbar erachtet werde.

Zu Letzterem verweist der Rechnungshof auf Angaben in dem Zuwendungsantrag. Danach hatte der Abwasserzweckverband erklärt, dass das Vorhaben noch nicht begonnen sei und auch nicht vor Bekanntgabe des Zuwendungsbescheids in Angriff genommen werde.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) Möglichkeiten zur beschleunigten Sanierung von Altlasten zu prüfen,

b) vor der Bewilligung von Fördermitteln eingehend zu prüfen, ob Dritte, insbesondere die Verursacher schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten oder die Eigentümer belasteter Grundstücke, vorrangig zur Sanierung und Finanzierung der damit verbundenen Kosten verpflichtet sind, und die Ergebnisse der Prüfung zu dokumentieren,

c) an die Entscheidung über den Einsatz von Fördermitteln strenge Maßstäbe anzulegen und Zuwendungen möglichst entsprechend der Dringlichkeit der Vorhaben zu bewilligen,

d) die von ihm aufgezeigten weitergehenden Möglichkeiten zur Verbesserung des Förderverfahrens zu nutzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe a zu berichten,

b) künftig Fördermittel nur für solche Maßnahmen bereitzustellen, die eindeutig mit den Zielen der Fördergrundsätze - Abfall und Altlasten - in Einklang stehen.

Nr. 20 Unterrichtsorganisation und Lehrkräfteeinsatz an öffentlichen Integrierten Gesamtschulen - Zusagen noch nicht umgesetzt -

Lerngruppen und Arbeitsgemeinschaften wurden nicht immer den Vorgaben entsprechend gebildet. Zusätzliche Arbeitsgemeinschaften wurden nicht angeboten, Lehrkräfte kamen ihrer Verpflichtung zur Erbringung zusätzlicher Stunden nicht nach.

Die Führung der Klassen- und Kursbücher war verbesserungsbedürftig. Die gebundene Arbeitszeit der Lehrkräfte wurde nicht ausreichend dokumentiert.

Urlaub wurde vorschriftswidrig gewährt.

Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall hätten durch organisatorische Maßnahmen reduziert werden können.

Die Berechnungsmethoden zur Ermittlung der Anrechnungsstunden für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben können zu hohe Entlastungen zur Folge haben. Die durchschnittliche Freistellung der örtlichen Personalräte überschritt den für den Regelfall vorgegebenen Umfang um rund 43 %.

Pädagogische Fachkräfte hatten Präsenz- und Pausenzeiten nicht immer eingehalten. In den meisten Fällen fehlte eine ausreichende Dokumentation.

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Unterrichtsorganisation und den Lehrkräfteeinsatz im Schuljahr 2011/2012 an elf öffentlichen Integrierten Gesamtschulen (IGS) geprüft. Dabei wurden auch die Ursachen für Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall untersucht. Außerdem wurde geprüft, inwieweit Hinweise des Rechnungshofs aus früheren Prüfungen, die das für Bildung zuständige Ministerium aufgreifen wollte und die Gegenstand von Beratungen in Entlastungsverfahren waren, umgesetzt worden waren.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unwirtschaftliche Lerngruppenbildung

Die Schulen sind verpflichtet, bei der Bildung von Lerngruppen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Organisationsalternative zu wählen, die den geringsten Lehrkräftebedarf verursacht. Die Bildung von Lerngruppen mit weniger als acht Schülern ist zwar aus wichtigen pädagogischen Gründen möglich, bedarf allerdings der Genehmigung der Schulbehörde.[1]

Die in die Prüfung einbezogenen Schulen hatten ohne Ausnahmegenehmigung insgesamt 28 Lerngruppen mit weniger als acht Teilnehmern gebildet.

---

[1] Nr. 2.1.1 i. V. m. Nr. 1.3.13 und Nr. 2.1.5 der Verwaltungsvorschrift Unterrichtsorganisation an Gymnasien (Sekundarstufe I), Integrierten Gesamtschulen (Sekundarstufe I) und Aufbaugymnasien vom 19. Januar 2010 (ABl. S. 93) - VV Unterrichtsorganisation -.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Schulleitungen würden auf die Genehmigungsvoraussetzungen bei der Bildung kleiner Lerngruppen hingewiesen. In den vorn Rechnungshof aufgeführten Fällen werde überprüft, ob die Genehmigungsvoraussetzungen vorgelegen hätten.

2.2 Pflichtunterricht statt zusätzlicher Arbeitsgemeinschaften (ZAG)

Lehrkräfte mit der Lehrbefähigung für Gymnasien sind verpflichtet, über ihr Regelstundenmaß von 24 Wochenstunden hinaus Arbeitsgemeinschaften zu leiten[2]. Bei mindestens 0,5 Wochenstunden je Vollzeitlehrkraft (ZAG-Stunden) standen hierfür an den geprüften Schulen insgesamt 140,5 ZAG-Stunden zur Verfügung. Diese entsprechen der Unterrichtsverpflichtung von fast sechs Vollzeitlehrkräften. Von den ZAG-Stunden wurden lediglich 42,5 in Arbeitsgemeinschaften eingesetzt. Mehr als 82 ZAG-Stunden wurden im Pflichtunterricht gehalten. Die restlichen ZAG-Stunden wurden nicht erteilt[3]. An vier Schulen waren mit diesen Stunden keine Arbeitsgemeinschaften eingerichtet worden.

Das Ministerium hat erklärt, die Schulleitungen würden an ihre Verpflichtung erinnert, zusätzliche Arbeitsgemeinschaften anzubieten. Den nicht erbrachten ZAG-Stunden werde nachgegangen. Es sei nicht problematisch, wenn ZAG-Stunden - das Einverständnis der betroffenen Lehrkräfte vorausgesetzt - in Einzelfällen zur Abdeckung des Pflichtunterrichts genutzt würden. Soweit diese allerdings gänzlich hierfür verwendet und keine Arbeitsgemeinschaften angeboten worden seien, würden zeitnah Gespräche mit den Schulleitungen geführt.

2.3 Unterrichtsnachweise verbesserungsbedürftig

2.3.1 Klassen- und Kursbücher, Dokumentation von Unterrichtsveranstaltungen

Klassen- und Kursbücher sollen neben den Lerninhalten des Unterrichts die An- und Abwesenheiten der Schüler, den Unterrichtseinsatz der Lehrkräfte sowie den tatsächlichen Unterrichtsausfall nachweisen. Daher ist eine dauerhafte Dokumentation erforderlich. Außerdem erfordert die Aufsichtspflicht gegenüber den Schülern eine Anwesenheitskontrolle.

Die stichprobenartige Prüfung ergab, dass Eintragungen fehlten, offensichtlich erst nachträglich oder nicht dauerhaft (z. B. in das Klassenbuch eingelegte Selbstklebezettel) vorgenommen worden waren und die Erteilung des Unterrichts nicht durch Handzeichen bestätigt worden war. Kursteilnehmerverzeichnisse fehlten, Anwesenheitskontrollen waren nicht oder unvollständig durchgeführt worden.

Schwierigkeiten in der schlüssigen Darstellung der Unterrichtsinhalte ergaben sich bei nahezu allen Schulen aufgrund der bereits in den mittleren Klassenstufen erforderlichen Fachleistungsdifferenzierungen. Die Prüfung an einer IGS hat gezeigt, dass die transparente Erfassung sowohl des regulären Unterrichts als auch des Differenzierungsunterrichts möglich ist. Diese Schule führte für vier Parallelklassen sechs Klassenbücher - davon zwei für Differenzierungsunterricht - und vermied durch eindeutige Zuordnungen der Schüler zu den Differenzierungskursen die Führung einer Vielzahl von Kursbüchern.

Das Ministerium hat erklärt, die Schulen würden an ihre Dokumentationspflichten erinnert. Die Anregung, das an einer IGS praktizierte Verfahren bei der Führung von Klassen- und Kursbüchern als Vorbild darzustellen, werde aufgegriffen.

---

[2] § 5 Abs. 3 i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 4 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.

[3] 2,5 ZAG-Stunden waren mit Mehrarbeit aus dem Vorjahr verrechnet worden.

2.3.2 Einsatzzeiten von Honorarkräften an Ganztagsschulen

An Ganztagsschulen können Honorarkräfte eingesetzt werden[4]. Deren Arbeitszeiten wurden meist auf von den Schulen selbst entworfenen Stundenzetteln erfasst. Diese entsprachen teilweise nicht den formalen Anforderungen an begründende Unterlagen für Honorarzahlungen. Es fehlten Angaben zur sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch die Schulleitung oder die Honorarkraft hatte die Richtigkeit ihrer Angaben nicht durch Unterschrift bestätigt.

Das Ministerium hat zugesagt, es werde die Anregung aufgreifen, einheitliche Erfassungsformulare für die Abrechnung mit Honorarkräften bereitzustellen.

2.4 Dokumentation der gebundenen Arbeitszeit nach wie vor mangelhaft

Das damals zuständige Ministerium hatte die Schulen aufgrund von Forderungen des Rechnungshofs mit Rundschreiben vom März 2004[5] auf ihre Verpflichtung hingewiesen, die gebundene Arbeitszeit der Lehrkräfte (Unterrichtsverpflichtung) dauerhaft, personenbezogen und orientiert an der tatsächlich erbrachten Unterrichtszeit zu dokumentieren. Dieser Verpflichtung waren viele Schulen, wie der Rechnungshof auch bei anschließenden Prüfungen festgestellt hatte, noch nicht nachgekommen. Außerdem hatte er aufgezeigt, dass Schulen bei der Erfassung von Zeitguthaben und Minderzeiten unterschiedlich verfuhren. Daraufhin hatte das Ministerium zugesichert, Verstöße gegen die Dokumentationspflicht zu prüfen und die Schulen auf die Notwendigkeit der Übertragung von Plus- und Minuszeiten in das folgende Schuljahr hinzuweisen[6].

Bei der aktuellen Prüfung wurde Folgendes festgestellt:

- Beim überwiegenden Teil der Schulen war die Unterrichtszeit nicht den Vorgaben entsprechend dokumentiert worden. Einigen Schulleitungen waren - ihren Angaben zufolge - diese Verpflichtung und das Rundschreiben nicht bekannt.
- Die Erfassung der Arbeitszeit führte bei einigen Stundenplanprogrammen zu Fehlern, weil Fehlzeiten nicht als Minusstunden gerechnet und durch bloße Umplanungen der Raumbelegung Plusstunden "entstanden". An einer Schule unterblieben Stundenerfassungen vollständig.
- An keiner Schule wurden die Plus- und Minuszeiten in das folgende Schuljahr übertragen. An drei Schulen wurden die Aufzeichnungen am Ende eines jeden Monats gelöscht.

---

4 Nr. 2.2.2.2 VV Unterrichtsorganisation.

5 Rundschreiben des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend vom 25. März 2004, Az.: 9424 A-1 - Tgb.Nr. 251/04, über die "Dokumentation der Unterrichtszeit der Lehrkräfte".

6 Vgl. hierzu u. a.:

a) Jahresbericht 2007/2008, Nr. 18 - Projekt Erweiterte Selbständigkeit (PES) von Schulen - (Drucksache 15/1900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2007/2008 des Rechnungshofs (Drucksache 15/2219 S. 25), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/2552 S. 10), Beschluss des Landtags vom 29. August 2008 (Plenarprotokoll 15/51 S. 3127), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2006 (Drucksache 15/3064 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/3706 S. 17), Beschluss des Landtags vom 2. September 2009 (Plenarprotokoll 15/73 S. 4391).

b) Jahresbericht 2011, Nr. 15 - Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen, Auswirkungen des Projekts Erweiterte Selbstständigkeit von Schulen (PES) - (Drucksache 15/5290), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2011 des Rechnungshofs (Drucksache 16/15 S. 10), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 10), Beschluss des Landtags vom 20. Oktober 2011 (Plenarprotokoll 16/12 S. 669), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2009 (Drucksache 16/785 S. 5), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 17), Beschluss des Landtags vom 29. August 2012 (Plenarprotokoll 16/32 S. 1990), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2016 S. 14).

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat unter Hinweis auf das vorgenannte Rundschreiben erklärt, es bestehe die Verpflichtung zur Dokumentation der ausgefallenen und der zusätzlich geleisteten Unterrichtsstunden - auch über das Schuljahresende hinaus -. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sei benannten Fällen nachgegangen. Sie habe mitgeteilt, dass das Thema in Schulleiterdienstbesprechungen aufgearbeitet worden sei oder werde. Es sei vorgesehen, zur Mehrarbeit im Schuldienst und der Dokumentation der Arbeitszeit ein Rundschreiben an die Schulen zu veröffentlichen.

2.5 Vertretungsbedarf/Unterrichtsausfall kann reduziert werden

Wenn eingeplante Lehrkräfte zur Erteilung von planmäßig vorgesehenem Unterricht nicht zur Verfügung stehen, entsteht Vertretungsbedarf. Wird dieser nicht gedeckt, entsteht Unterrichtsausfall. Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall können, wie in den nachfolgenden Ausführungen dargestellt, verringert werden.

2.5.1 Betriebserkundungen und Schulpraktika

Die Schüler sollen durch Betriebserkundungen und Schulpraktika einen gezielten Einblick in die Arbeitswelt erhalten. Hierzu findet ein zweiwöchiges Praktikum bei außerschulischen Partnern statt. Die Schüler werden in dieser Zeit von den betreuenden Lehrkräften ein- oder zweimal im Betrieb besucht.

Die Schulen verfuhren unterschiedlich bei der Bewertung der Betriebsbesuche. Eine Schule setzte als Betreuungsbedarf je Praktikumsbesuch und Schüler inklusive Wegezeiten eine Unterrichtsstunde an, eine weitere Schule auf Grundlage des Aufwands zuzüglich der Entfernung zum Praktikumsort mindestens zwei Unterrichtsstunden. An den anderen Schulen galt die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkraft unabhängig vom tatsächlichen Aufwand am Besuchstag als erfüllt.

Die von dem damals zuständigen Ministerium[7] für Ende 2010 zugesagte neue Verwaltungsvorschrift zur einheitlichen Erfassung und Dokumentation der Besuche der Ausbildungsbetriebe durch Lehrkräfte[6b] stand zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs noch aus.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Neufassung der Verwaltungsvorschrift solle spätestens zum Schuljahr 2014/2015 in Kraft treten.

2.5.2 Beurlaubung von Lehrkräften

Bei Lehrkräften ist der Erholungsurlaub grundsätzlich durch die Ferien abgegolten. Außerhalb dieser Zeiten können Lehrkräfte aus wichtigen persönlichen Gründen und anderen Anlässen unter Fortzahlung der Bezüge beurlaubt werden, sofern dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Liegt kein wichtiger Grund vor, ist eine Beurlaubung unter Fortzahlung der Bezüge auch dann möglich, wenn der ausfallende Unterricht vorab erteilt oder nachgeholt werden kann oder wenn dies aufgrund von Aspekten der Fürsorgepflicht angezeigt erscheint[8].

Bei der aktuellen Prüfung wurde festgestellt, dass in mehreren Fällen Lehrkräfte unter Fortzahlung der Bezüge/des Entgelts beurlaubt worden waren, ohne dass die erforderlichen Voraussetzungen hierfür vorgelegen hatten oder die ausgefallene Arbeitszeit vor- oder nachgearbeitet worden war.

---

[7] Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur.

[8] § 31 Abs. 2 Urlaubsverordnung (UrlVO) vom 17. März 1971 (GVBl. S. 125), zuletzt geändert durch Verordnung vom 4. Juli 2013 (GVBl. S. 271), BS 2030-1-2, und § 29 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 (MinBl. S. 272 ff.) in der Fassung des Änderungstarifvertrags Nr. 7 vom 9. März 2013 (MinBl. S. 287 ff.).

Vergleichbare Feststellungen hatte der Rechnungshof bereits bei früheren Erhebungen getroffen. Das seinerzeit zuständige Ministerium[7] hatte zugesagt, darauf hinzuwirken, dass Schulleitungen Beurlaubungen nur im Rahmen ihrer Befugnisse aussprechen, diese dokumentieren und die Vor- und Nacharbeit der betreffenden Lehrkräfte einfordern[6b].

Zur aktuellen Feststellung hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur erklärt, die organisatorischen und personalrechtlichen Handreichungen in den jährlichen Rundschreiben an die Schulen enthielten dezidierte Hinweise, wie hinsichtlich Beurlaubungen und Freistellungen vom Dienst mit Vor- oder Nacharbeit umzugehen sei. Die Schulleitungen würden an die bestehenden Regelungen erinnert und bei festgestellten Abweichungen hiervon über die Prüfergebnisse gesondert informiert.

Zur Forderung des Rechnungshofs, bei wiederholten Verstößen gegen die Vorschriften zur Beurlaubung von Lehrkräften die Einleitung disziplinarrechtlicher Maßnahmen zu prüfen, hat sich das Ministerium nicht geäußert.

2.5.3 Lehrerkonferenzen und Dienstbesprechungen

Der Rechnungshof hatte mehrfach - zuletzt im Jahresbericht 2011 - darauf hingewiesen, dass Lehrerkonferenzen und Dienstbesprechungen grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit abzuhalten sind. Diese Auffassung hatte das damals zuständige Ministerium[7] grundsätzlich geteilt. Es hatte allerdings auf systembedingte Schwierigkeiten bei Schulen mit Ganztagsunterricht hingewiesen[6b].

Die aktuelle Prüfung hat gezeigt, dass Unterrichtsausfälle auch an Ganztagsschulen durch organisatorische Maßnahmen vermieden werden können. Vier Schulen hatten die Stundenpläne so gestaltet, dass an einem Nachmittag in der Woche kein Unterricht stattfand oder die Angebote in den Bereichen der Ganztagsschule oder der Arbeitsgemeinschaften durch Vertragskräfte gedeckt werden konnten. Dieser Nachmittag wurde vorrangig für Konferenzen und Dienstbesprechungen oder ähnliche Veranstaltungen genutzt. Während an diesen Schulen kein Unterricht aufgrund von Gesamt- und Zeugniskonferenzen sowie Dienstbesprechungen ausfiel, betrug der Unterrichtsausfall aus diesen Gründen an den anderen sieben Schulen insgesamt 2.555 Stunden.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die IGS würden darauf hingewiesen, dass für Konferenzen und Dienstbesprechungen auch der unterrichtsfreie Nachmittag an Ganztagsschulen in Anspruch genommen werden müsse. Der Beginn sei in der Regel erst nach der sechsten Unterrichtsstunde anzusetzen und generell sollten solche Termine festgelegt werden, die den geringsten Unterrichtsausfall verursachten.

2.5.4 Studientage

Schulen können interne Fortbildungsveranstaltungen, zu denen auch Studientage gehören, in eigener Verantwortung planen und durchführen. Je Schuljahr kann ein Studientag durchgeführt werden. Dafür können in der Regel ein Tag, im begründeten Einzelfall eineinhalb Tage eingesetzt werden. Bei Letzterem darf nur ein Unterrichtsvormittag ausfallen. An Schulen mit Nachmittagsunterricht soll ein Studientag so durchgeführt werden, dass möglichst wenig Unterricht ausfällt. Zusätzliche Studientage können in der Regel nur durchgeführt werden, wenn dadurch kein weiterer Unterricht ausfällt. Über Ausnahmen entscheidet das fachlich zuständige Ministerium[9].

---

[9] Nr. 12.2, zweiter Spiegelstrich der "Veranstaltungen der Lehrerfort- und -weiterbildung und Erwerb von Qualifikationen", Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung Frauen und Jugend vom 16. Mai 2003 (GAmtsbl. S. 489) - geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 8. Februar 2011 (ABl. S. 167).

Studientage führten an den geprüften Schulen zu Unterrichtsausfällen von insgesamt 3.150 Stunden. Bei vier Schulen fanden im Schuljahr 2011/2012 an mehreren Tagen Studientage oder schulinterne Lehrkräftefortbildungen statt. Ausnahmegenehmigungen des Ministeriums lagen nicht vor.

Das Ministerium hat erklärt, in der bis Ende 2013 in Kraft gesetzten Verwaltungsvorschrift "Veranstaltungen der Lehrerfort- und -weiterbildung und Erwerb von Qualifikationen" sei das Verfahren zur Durchführung von schulinternen Fortbildungen geregelt. Da gemäß Koalitionsvertrag für die 16. Wahlperiode die Fort- und Weiterbildung in einem neuen Lehrerbildungsgesetz verankert werden solle, sei eine Verlängerung der Gültigkeit der Verwaltungsvorschrift beantragt worden, um einen Abgleich zu ermöglichen.

Auf die ohne Ausnahmegenehmigung an mehreren Tagen durchgeführten Studientage ist das Ministerium nicht eingegangen.

2.5.5 Elternsprechtage

Die Schulen beraten die Eltern in fachlichen, pädagogischen und schulischen Fragen. Hierzu richten die Schulen Elternsprechstunden und nach Möglichkeit Elternsprechtage ein. Elternsprechtage sollen in der Regel in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden[10]. Folgendes wurde festgestellt:

- Bei mehreren Schulen fanden ganztägige, zum Teil auch mehrtägige Sprechtage während der Unterrichtszeit statt. Dadurch fielen insgesamt 1.080 Stunden aus, nahezu die Hälfte davon an einer Schule.
- An sieben Schulen wurden Elternsprechtage außerhalb der Unterrichtszeit angesetzt und Sprechzeiten der Lehrkräfte ganzjährig angeboten. Dadurch wurde Unterrichtsausfall vermieden und berufstätigen Eltern die Teilnahme an den Elternsprechtagen erleichtert.

Das damals zuständige Ministerium[7] hatte 2010 anlässlich einer früheren Prüfung erklärt, es werde die Schulaufsicht auffordern, in den Dienstbesprechungen die Schulen auf die maßgebenden Vorschriften hinzuweisen[6b].

Zu den aktuellen Prüfungsfeststellungen hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur auf eine ab dem Schuljahr 2013/2014 geltende Regelung in der Übergreifenden Schulordnung verwiesen. Diese sehe vor, dass auf Elternsprechtage auch verzichtet werden könne, wenn mindestens einmal im Schuljahr protokollierte Lehrer-Schüler-Eltern-Gespräche stattfänden. Die Schulleitungen würden auf diese Möglichkeit hingewiesen. Das Ministerium werde klarstellen, dass Elternsprechtage - auch im Interesse der berufstätigen Eltern - vorrangig an unterrichtsfreien Tagen bzw. zu unterrichtsfreien Tageszeiten stattfinden sollten.

2.5.6 Lerngruppenbildung zu Schuljahresbeginn

An mehreren Schulen wurden Lerngruppen im wahlfreien Bereich erst mit zeitlicher Verzögerung - teilweise erst nach mehreren Wochen - gebildet. Begründet wurden die Verzögerungen überwiegend mit Hinweis auf organisatorische Aspekte (z. B. Wahl und Einrichtung der Kursangebote, Erstellung des Stundenplans, zögerliche Meldung der Schüler).

Verspätete Lerngruppenbildungen sind vermeidbar. Durch frühzeitige Planungen und Durchführung einer Lehrerkonferenz für das neue Schuljahr bereits in der letzten Ferienwoche können Verzögerungen bei der Bildung von wahlfreien Unterrichtsveranstaltungen vermieden werden.

---

[10] § 8 Abs. 3 der Schulordnung für die öffentlichen Realschulen plus, Integrierten Gesamtschulen, Gymnasien, Kollegs und Abendgymnasien (Übergreifende Schulordnung) vom 12. Juni 2009 (GVBl. S. 224), zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. Juni 2013 (GVBl. S. 257), BS 223 1-35.

Das Ministerium hat zur Forderung des Rechnungshofs, wegen verspäteter Bildung von Lerngruppen ausfallende Unterrichtsstunden zu erfassen und von den betreffenden Kräften nachholen zu lassen, darauf verwiesen, dass es kein Arbeitszeitkonto gebe. Auf die Forderung, Unterricht auch im wahlfreien Bereich unverzüglich zu Schuljahresbeginn anzubieten, ist das Ministerium nicht eingegangen.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen die Notwendigkeit der Erfassung von Plus- und Minusstunden in einem Zeitkonto. Die betreffenden Lehrkräfte sind anteilig mit ihrem Deputat für das gesamte Schuljahr eingeplant. Bei verspäteter Einrichtung von Lerngruppen erfüllen sie insoweit ihre Unterrichtsverpflichtung nicht, ein Ausgleich ist erforderlich.

2.5.7 Vorzeitiges Unterrichtsende vor den Ferien

Alle geprüften Schulen machten von der Möglichkeit, den Unterricht am letzten Schultag vor den Ferien sowie am Tag der Zeugnisausgabe nach der vierten Stunde zu beenden, Gebrauch. Dadurch wurden für die Schüler insgesamt 4.705 Stunden regulären Unterrichts nicht gehalten. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte auch die insoweit nicht erfüllte Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte ausgeglichen werden.

Das Ministerium hat auf die Stellungnahme aus dem Jahr 2010 verwiesen. Danach könne für die Lehrkraft keine Verpflichtung zum Abhalten des Unterrichts bestehen, soweit nach der Übergreifenden Schulordnung Unterricht nicht vorgesehen sei oder nicht erfolgen müsse. Nach den derzeitigen Vorgaben gelte die zur Dokumentation der Arbeitszeit bestehende Verpflichtung, planmäßig nicht gehaltene Unterrichtsstunden zu dokumentieren, für diesen Fall nicht.

Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass aufgrund der Möglichkeit, fünfmal je Schuljahr den Unterricht nach der vierten Stunde zu beenden, landesweit etwa 200.000 Unterrichtsstunden nicht erteilt werden. Das entspricht rechnerisch der Jahresunterrichtsverpflichtung von 200 Vollzeitlehrkräften.

2.6 Anrechnungen für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben - Berechnung nicht sachgerecht

Schulen erhalten zum Ausgleich besonderer unterrichtlicher Belastungen und für schulbezogene Sonderaufgaben eine Anrechnungspauschale. Die Zahl der Anrechnungsstunden entspricht bei der IGS in der Sekundarstufe I grundsätzlich einem Drittel und in der Sekundarstufe II der Hälfte der Zahl der Vollzeitlehrerfälle.

In den elektronischen Gliederungsplänen der IGS werden die Zahl der Vollzeitlehrerfälle sowie die daraus resultierende Anrechnungspauschale automatisch berechnet. Dabei bleiben allerdings Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden sowie Freistellungsstunden (für Mitglieder der Personalvertretungen) unberücksichtigt. Folge ist, dass bereits für Sonderaufgaben in entsprechendem Umfang entlastete Lehrkräfte bei der Berechnung der Anrechnungspauschale mit vollem Regelstundenmaß berücksichtigt werden.

Bereits 2012 hatte der Rechnungshof gefordert, anstelle des ungekürzten Regelstundenmaßes nur den planmäßigen Unterrichtseinsatz einer Lehrkraft bei der Berechnung der Anrechnungspauschale zu berücksichtigen. Daraufhin hatte das damals zuständige Ministerium[7] zugesagt, es werde eine Berechnungsweise einführen, die der Zielsetzung der Anrechnungspauschale für besondere unterrichtliche Belastungen und Sonderaufgaben gerecht werde[11]. Diese Zusage war bei der aktuellen Prüfung noch nicht umgesetzt.

---

[11] Jahresbericht 2012, Nr. 22 - Entlastungsstunden und Freistellungen von Lehrkräften an öffentlichen Schulen - (Drucksache 16/850), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs (Drucksache 16/1180 S. 31), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 13), Beschluss des Landtags vom 29. August 2012 (Plenarprotokoll 16/32 S. 1990), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2016 S. 10), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs (Drucksache 16/2303 S. 60).

Hierzu hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur mitgeteilt, die Diskussion über die Berechnungsweise habe noch nicht abgeschlossen werden können. Zu der vom Rechnungshof dargestellten Folge der derzeitigen Berechnungsweise sei anzumerken, dass die Schwerbehinderten- und Altersermäßigung sowie die Freistellungen von Personalräten einerseits und die Pauschale für besondere unterrichtliche Belastungen und schulbezogene Sonderaufgaben andererseits unterschiedlichen Zwecken dienten. Auch die in der Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung geregelten Anrechnungen hätten unterschiedliche Tatbestände, so dass eine gegenseitige Aufrechnung nicht sinnvoll erscheine.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass die Entlastung einzelner Lehrkräfte regelmäßig die Zuweisung zusätzlicher Lehrerwochenstunden zur Folge hat, die wiederum die Anrechnungspauschale erhöhen. Werden bereits gewährte Entlastungsstunden bei der Berechnung der Anrechnungspauschale nicht abgezogen, verdoppelt sich jede Entlastungsstunde, d. h. Entlastung schafft zusätzliche Entlastung.

2.7 Erhöhte Freistellungen der Personalräte nicht nur ausnahmsweise

Mitglieder der Personalvertretungen sind auf Antrag von ihrer dienstlichen Tätigkeit freizustellen, wenn und soweit es zur ordnungsgemäßen Durchführung der Aufgaben und Wahrnehmung der Befugnisse des Personalrats erforderlich ist[12]. Für die örtlichen Personalräte wurde die Berechnung der Freistellungen in einem Rundschreiben aus dem Jahr 1993 (sogenannte Einigungsformel) vorgegeben. Durch Dienstvereinbarung zwischen Schulleitung und Personalrat kann ausnahmsweise eine erhöhte Freistellung vorgesehen werden. Von diesen erhöhten Freistellungen darf nur zur Berücksichtigung besonderer Erschwernisse vor Ort, die wesentlich über das durchschnittliche Maß hinausgehen und entsprechend nachzuweisen sind, Gebrauch gemacht werden.

Nach den Feststellungen bei der aktuellen Prüfung war das vorgenannte Rundschreiben immer noch nicht allen Schulen und Personalräten bekannt. Dies trug dazu bei, dass die Schulen zwischen 20 % und 60 % (im Durchschnitt 43 %) höhere als nach der Einigungsformel vorgesehene Freistellungen gewährt hatten. In der Summe waren dies 20,5 Lehrerwochenstunden. Das entspricht der Unterrichtsverpflichtung von umgerechnet 0,8 Vollzeitlehrkräften. Nur an sechs Schulen bestanden Dienstvereinbarungen, die allerdings weder aktuell waren, noch zusätzliche Freistellungen rechtfertigten. Trotzdem beanstandete die Schulaufsicht die Gewährung höherer Freistellungen in keinem der geprüften Fälle.

Bereits 2012 hatte der Rechnungshof gefordert, höhere Freistellungen auf begründete Ausnahmefälle zu beschränken und in den elektronischen Gliederungsplänen eine automatische Berechnung der Freistellungen nach der Einigungsformel zu hinterlegen. Daraufhin hatte das Ministerium erklärt, Abweichungen vom Freistellungsumfang gemäß Einigungsformel bedürften der besonderen Begründung und könnten nur auf der Basis einer Dienstvereinbarung gewährt werden. Außerdem hatte das Ministerium zugesagt, die Anregung zur automatischen Berechnung der Freistellung in den elektronischen Gliederungsplänen aufzugreifen und möglichst ab 2012 umzusetzen[11].

Im aktuellen Verfahren hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur ausgeführt, die automatische Berechnung der Freistellung habe noch nicht umgesetzt werden können, da noch nicht alle Bezirkspersonalräte zugestimmt hätten. Sobald deren Einverständnis vorliege, solle dies als unverbindliche Berechnungshilfe in den Gliederungsplänen aufgenommen werden. Alle Schulleitungen seien dezidiert auf die rechtliche Grundlage bezüglich der Freistellungsobergrenzen für die örtlichen Personalräte aufmerksam gemacht worden.

---

[12] § 15 Abs. 2 LehrArbZVO i. V. m. § 40 Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) in der Fassung vom 24. November 2000 (GVBl. S. 529), BS 2035-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 430), BS 2035-1.

Ferner hat das Ministerium erklärt, die Schulaufsicht könne aus rechtlichen Gründen Dienstvereinbarungen nicht kündigen oder aufheben. Da Dienstvereinbarungen bisher regelmäßig für die Dauer der Amtszeit der örtlichen Personalräte geschlossen worden seien, seien die Neuwahlen der Personalvertretungen genutzt worden, um die bisherige Praxis zu überprüfen. Deshalb seien die Schulen im Juli 2013 aufgefordert worden, zunächst keine neuen Dienstvereinbarungen zu schließen. Die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung sei dabei baldmöglichst nach den Sommerferien in Aussicht gestellt worden.

2.8 Einsatz pädagogischer Fachkräfte - nach wie vor nicht hinreichend dokumentiert

Der Rechnungshof hatte im Schuljahr 2005/2006 den Einsatz der pädagogischen Fachkräfte an öffentlichen Schulen geprüft. Dabei hatte er festgestellt, dass die Schulen ihrer Verpflichtung, die gebundene Arbeitszeit der pädagogischen Fachkräfte - getrennt nach unterrichtlichem und außerunterrichtlichem Einsatz - zu dokumentieren, nur unzureichend nachgekommen waren. Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2005 hatte die Landesregierung zugestimmt, dass die Dokumentation der Präsenzzeiten pädagogischer Fachkräfte weiter optimiert werden müsse[13].

Bei der aktuellen Prüfung gaben viele Schulleiter und pädagogischen Fachkräfte an, dass ihnen die Pflicht zur Aufzeichnung nicht bekannt sei. Dementsprechend wurden meist keine oder nur unvollständige Dokumentationen vorgelegt. Des Weiteren ergab die stichprobenartige Auswertung vorhandener Aufzeichnungen, dass Vor- und Nachbereitungszeiten als Präsenzzeiten erfasst und gesetzlich einzuhaltende Pausenzeiten nicht in Abzug erbracht worden waren.

Das Ministerium hat erklärt, Regelungen zur Dokumentation der Arbeitszeit und zu den Pausenzeiten der pädagogischen Fachkräfte seien in dem Entwurf einer neuen Verwaltungsvorschrift "Beschäftigung von pädagogischen Fachkräften im Schuldienst" enthalten. Da die dort vorgesehenen und in Einigungsverfahren mit den Hauptpersonalräten abgestimmten Arbeitszeitregelungen infolge des zwischenzeitlich umfangreichen Ausbaus der Inklusion nicht mehr kostenneutral umgesetzt werden könnten, werde zum nächsten Schuljahr 2014/2015 eine Überarbeitung mit dem Ziel weitgehender Kostenneutralität erfolgen.

---

[13] Jahresbericht 2006 Nr. 15 - Einsatz pädagogischer Fachkräfte an öffentlichen Schulen - (Drucksache 15/630), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2006 des Rechnungshofs (Drucksache 15/1018 S. 24), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/1170 S. 9), Beschluss des Landtags vom 28. Juni 2007 (Plenarprotokoll 15/28 S. 1619), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2005 (Drucksache 15/1871 S. 7), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/2552 S. 15), Beschluss des Landtags vom 29. August 2008 (Plenarprotokoll 15/51 S. 3127), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2006 (Drucksache 15/3064 S. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/3706 S. 16), Beschluss des Landtags vom 2. September 2009 (Plenarprotokoll 15/73 S. 4391), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2007 (Drucksache 15/4164 S. 11), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 14), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2008 (Drucksache 15/5345 S. 9), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 17), Beschluss des Landtags vom 20. Oktober 2011 (Plenarprotokoll 16/12 S. 669).

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 Schulen bei der Bildung von Lerngruppen die Mindestteilnehmerzahlen beachten,
   - Zeitguthaben und Minderzeiten von Lehrkräften ordnungsgemäß erfasst und in die folgenden Schuljahre übertragen werden,
   - Schulleitungen Beurlaubungen nur im Rahmen ihrer Befugnisse aussprechen und erforderlichenfalls Arbeitszeit vor- oder nachgearbeitet wird,
   - Unterrichtsausfall durch Konferenzen und Dienstbesprechungen vermieden wird,
   - Elternsprechtage in unterrichtsfreien Zeiten durchgeführt werden,

b) die Schulen auf ihre Verpflichtung zum Angebot zusätzlicher Arbeitsgemeinschaften sowie zur ordnungsgemäßen Führung der Klassen- und Kursbücher und deren Kontrolle durch die Schulleitung hinzuweisen,

c) einheitliche Erfassungsformulare für die Abrechnung und Zahlbarmachung von Honoraren für Vertragskräfte zentral bereitzustellen,

d) die Erfassung und Dokumentation der Besuche der Ausbildungsbetriebe durch Lehrkräfte - wie bereits zugesagt - durch Verwaltungsvorschrift zu regeln und dabei den auf die Unterrichtsverpflichtung anzurechnenden Zeitaufwand für die Betreuung von Praktika sachgerecht festzulegen,

e) den Schulen klare Anweisungen zur Aufzeichnung der Arbeitszeit der pädagogischen Fachkräfte und deren Kontrolle zu geben.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) vorzeitiges Unterrichtsende vor den Ferien und vergleichbare Fälle als Minderzeiten zu dokumentieren und möglichst vollständig auszugleichen,

b) die Schulaufsichtsbehörde anzuhalten, die Einhaltung der Vorschriften zur Beurlaubung von Lehrkräften zu überwachen und bei wiederholten Verstößen die Einleitung dienstordnungsrechtlicher Maßnahmen zu prüfen,

c) darauf hinzuwirken, dass Studientage nur nach vorheriger Genehmigung durch das Ministerium an mehreren Tagen durchgeführt werden,

d) bei der Berechnung von Vollzeitlehrereinheiten zur Bemessung der Anrechnungspauschale Doppelzählungen zu vermeiden,

e) über das Ergebnis der Überprüfung zur Einhaltung der Vorgaben der Einigungsformel sowie über die infolgedessen beabsichtigten Maßnahmen zu berichten,

f) über die getroffenen Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben d und e zu berichten.

Nr. 21 Schulbuchausleihe - Wirtschaftlichkeit setzt weitere Verfahrensverbesserungen voraus -

In den Schuljahren 2010/2011 bis 2012/2013 wurden erworbene Lernmittel im Gesamtwert von 5,5 Mio. € nicht ausgegeben. Die Depotbestände im Anschaffungswert von mehr als 9 Mio. € beliefen sich Anfang 2013 auf fast ein Fünftel der Beschaffungen. Reserven waren über Bedarf gebildet und vorhandene Lernmittel bei der Ermittlung von Bestellmengen nicht ausreichend berücksichtigt worden.

Im Schuljahr 2012/2013 überstiegen die Kosten der unentgeltlichen Ausleihe die bisherigen Gutscheinwerte um 1,4 Mio. €. Von den Mehrkosten entfielen 1 Mio. € auf den ab diesem Schuljahr in das System der Schulbuchausleihe einbezogenen Grundschulbereich.

Nach Abzug der vom Land gewährten Verwaltungskostenpauschalen verblieben den Schulträgern im Schuljahr 2012/2013 ungedeckte Kosten von fast 1,4 Mio. €.

1 Allgemeines

Ab dem Schuljahr 2010/2011 wurde an den allgemeinbildenden Schulen sowie an den Wahlschulen des berufsbildenden Bereichs schrittweise die Schulbuchausleihe eingeführt[1]. Zu unterscheiden sind die unentgeltliche und die entgeltliche Ausleihe:

- Die unentgeltliche Ausleihe (Lernmittelfreiheit) ersetzt die Ausgabe von Lernmittelgutscheinen. Die Teilnahme setzt die Unterschreitung bestimmter Einkommensgrenzen voraus. Die Ausleihe umfasst alle notwendigen Schulbücher sowie ergänzende Druckschriften (z. B. Arbeits- und Übungshefte).
- Für Schüler, die nicht an der unentgeltlichen Ausleihe teilnehmen können, besteht die Möglichkeit, Lernmittel[2] gegen eine Gebühr auszuleihen. Deren Höhe bemisst sich nach der möglichen Nutzungsdauer. Beispielsweise beträgt sie bei einem Buch, das dreimal ausgeliehen werden kann, ein Drittel des Ladenpreises.

Für die Schulbuchausleihe sind die Schulträger zuständig. Zur Unterstützung bei der Abwicklung hat das Land ein Internetportal eingerichtet. Weiterentwicklung und Betreuung des Portals obliegen dem Pädagogischen Landesinstitut Rheinland-Pfalz.

Das Land trägt die Kosten für die beschafften Lernmittel und gleicht die Mehrbelastungen aus, die den Schulträgern infolge der Durchführung der Schulbuchausleihe neu entstanden sind[3].

---

1 § 70 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), BS 223-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 359), in Verbindung mit der Landesverordnung über die Lernmittelfreiheit und die entgeltliche Ausleihe von Lernmitteln vom 16. April 2010 (GVBl. S. 67), BS 223-1-10.

2 Ausgenommen sind Bücher, die über einen Zeitraum von mehr als drei Schuljahren genutzt werden (z. B. Atlanten) sowie Arbeits- und Übungshefte.

3 § 7 Abs. 3 Satz 3 Landesverordnung über die Lernmittelfreiheit und die entgeltliche Ausleihe von Lernmitteln sowie Konnexitätsvereinbarung zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und den Kommunalen Spitzenverbänden vom 30. November 2009.

Die Zahl der Teilnehmer an dem System der Schulbuchausleihe entwickelte sich wie folgt:

Schuljahr	Schüler insgesamt	Teilnehmer insgesamt	davon unentgeltlich		davon entgeltlich	
			Teilnehmer	Anteil	Teilnehmer	Anteil
2010/2011	243.267	138.080	58.872	42,6 %	79.208	57,4 %
2011/2012	337.737	164.431	66.402	40,4 %	98.029	59,6 %
2012/2013	480.677	241.798	104.012	43,0 %	137.786	57,0 %

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit des Systems der Schulbuchausleihe in den Schuljahren 2010/2011 bis 2012/2013 geprüft. Dabei hat er auch untersucht, zu welchen Mehrbelastungen die Einführung der Schulbuchausleihe für die Schulträger geführt hat.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Schulbuchausleihe - Kostensenkung erfordert weitere Verbesserungen

2.1.1 Unentgeltliche Ausleihe und Lernmittelgutscheine

Die unentgeltliche Ausleihe hat die bisherige Ausgabe von Lernmittelgutscheinen ersetzt. Faktisch erhalten alle diejenigen, die nach den bisherigen Bestimmungen einen Anspruch auf einen Lernmittelgutschein gehabt hätten, die Lernmittel kostenlos ausgeliehen.

Während aber die Lernmittelgutscheine in jedem Schuljahr ausgegeben werden mussten, können Lernmittel im Ausleihsystem drei bis sechs Mal ausgeliehen werden. Außer den Aufwandsentschädigungen für die Schulträger und den Beschaffungskosten für die Arbeitshefte fallen für das Land während der Nutzungszeit der Lernmittel keine sich jährlich wiederholenden Ausgaben an.

2.1.2 Entgeltliche Schulbuchausleihe

Bei der entgeltlichen Ausleihe entspricht die Summe der Leihgebühren dem Ladenpreis des Buches, sofern ein Buch während der gesamten Nutzungsdauer ausgeliehen wird. Rechnerisch ist das Buch dadurch nicht nur finanziert, sondern mit der 12 %igen Differenz zwischen Ladenpreis und Anschaffungspreis bei Sammelbestellungen können Nebenkosten - wie z. B. die Aufwandspauschalen der Schulträger - zumindest anteilig gedeckt werden.

2.1.3 Finanzielle Auswirkungen

Unter optimalen Bedingungen könnten die jährlichen Gesamtkosten der Schulbuchausleihe niedriger sein als die Kosten der Lernmittelgutscheine.

Um die finanziellen Auswirkungen des geänderten Leistungsangebots für das Land zu ermitteln, hat der Rechnungshof die fiktiven Gutscheinwerte den Kosten der Schulbuchausleihe in den Schuljahren 2010/2011 bis 2012/2013 gegenübergestellt.

Die fiktiven Kosten der Gutscheine wurden anhand der Zahl der Teilnehmer an der unentgeltlichen Ausleihe - getrennt nach Klassenstufe und Schulart - so berechnet, als hätten dieselben Teilnehmer Lernmittelgutscheine erhalten. Da die Zahl der Kinder in einer Familie Einfluss auf den Gutscheinwert hat, hierzu aber keine Daten vorlagen, wurde bei den nachfolgenden Vergleichen ein gemittelter Wert angesetzt.

In die Ermittlung der rechnerisch auf das jeweilige Schuljahr entfallenden Kosten der Schulbuchausleihe wurden folgende Faktoren einbezogen:

- Beschaffungskosten der Lernmittel

  In den Schuljahren 2010/2011 bis 2012/2013 wurden insgesamt 3 Mio. Lernmittel für knapp 48,7 Mio. € beschafft. Für den Kostenvergleich wurden nicht die gesamten Beschaffungskosten, sondern nur der entsprechend der Nutzungsdauer auf das Schuljahr entfallende Anteil berücksichtigt. Danach ergaben sich folgende Kosten:

Schuljahr	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Beschaffungskosten	6.206.000 €	8.969.000 €	13.521.000 €

- Personal- und Sachkosten

  Die auf Schuljahre[4] umgerechneten Personal[5]- und Sachkosten der beteiligten Behörden (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Pädagogisches Landesinstitut Rheinland-Pfalz, Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion) ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Schuljahr	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Personal- und Sachkosten	1.491.000 €	1.904.000 €	1.927.000 €

- Mehrbelastungsausgleich für die Schulträger

  Die Schulträger erhielten Verwaltungskostenpauschalen und Zuschüsse zur Beschaffung von Hardware von knapp 1,4 Mio. € bis zu mehr als 3 Mio. € je Schuljahr.

- Erlöse aus Leihgebühren und Schadensersatzleistungen

  Das Land erhielt bisher Einnahmen von insgesamt 11 Mio. € aus Leihentgelten und 0,5 Mio. € als Schadensersatz. Diese Einnahmen wurden kostenmindernd berücksichtigt[6].

Ein Vergleich der Gesamtkosten der Schulbuchausleihe mit den Gutscheinwerten zeigt, dass die Kosten der Ausleihe in den Schuljahren 2010/2011 bis 2012/2013 immer höher waren. Die Mehrkosten stiegen in diesem Zeitraum auf mehr als das Siebenfache:

Schuljahr	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Gesamtkosten der Schulbuchausleihe	6.866.000 €	8.039.000 €	12.962.000 €
Gutscheinwert	6.237.000 €	6.938.000 €	8.480.000 €
Mehrkosten	629.000 €	1.101.000 €	4.482.000 €

Damit entstanden dem Land im Prüfungszeitraum rechnerisch zusätzliche Kosten für die Schulbuchausleihe von insgesamt mehr als 6,2 Mio. €.

---

4 Die Angaben der beteiligten Behörden zu Arbeitszeitanteilen bezogen sich auf das Kalenderjahr. Zur Berechnung der Gesamtkosten der Schulbuchausleihe hat der Rechnungshof jeweils die Hälfte der Kosten der Kalenderjahre auf die entsprechenden Schulhalbjahre umgelegt.

5 Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für das jeweilige Jahr.

6 Bei der Berechnung der Kosten ist der Rechnungshof davon ausgegangen, dass die Leihentgelte letztlich in Soll-Höhe eingehen werden, während die Schadensersatzbeträge - zumindest für die Schuljahre 2010/2011 und 2011/2012 - die bereits eingegangenen Ist-Zahlungen nicht wesentlich übersteigen werden.

Der Vergleich der Kosten der unentgeltlichen Ausleihe mit den Gutscheinwerten führt zu folgenden Ergebnissen:

Schuljahr	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kosten der unentgeltlichen Schulbuchausleihe	4.973.000 €	5.995.000 €	9.915.000 €
Gutscheinwert	6.237.000 €	6.938.000 €	8.480.000 €
Minder-/Mehrkosten	- 1.264.000 €	- 943.000 €	1.435.000 €

Während die Kosten der unentgeltlichen Ausleihe im Vergleich zu denen der Lernmittelgutscheine in den Schuljahren 2010/2011 und 2011/2012 noch deutlich geringer waren, überstiegen sie im Schuljahr 2012/2013 den Gutscheinwert um mehr als 1,4 Mio. €.

2.2 Ursachen für die Kostenentwicklung vermeidbar

2.2.1 Nicht ausgegebene Lernmittel; Depotbestand

Von den in den Schuljahren 2010/2011 bis 2012/2013 beschafften mehr als 3 Mio. Lernmitteln wurden lediglich etwas mehr als 2,6 Mio. Exemplare im jeweiligen Beschaffungsjahr ausgegeben. Gemessen an der Zahl der ausgegebenen Exemplare wurden über 370.000 Lernmittel im Gesamtwert von 5,5 Mio. € zu viel beschafft.

Die Tendenz, zu viele Lernmittel zu beschaffen, ist steigend. Gegenüber dem Schuljahr 2010/2011 hat sich der Anteil nahezu verdoppelt.

Schuljahr	Zahl der Lernmittel			
	beschafft	ausgegeben	nicht ausgegeben	
			Zahl	Anteil an beschafften Lernmitteln
2010/2011	1.168.000	1.064.000	104.000	8,9 %
2011/2012	798.000	696.000	102.000	12,8 %
2012/2013	1.044.000	879.000	165.000	15,8 %

Nicht nur zu viel beschaffte Exemplare, sondern auch nach der Ausleihe zurückgenommene Lernmittel wurden in erheblichem Umfang nicht erneut ausgegeben. Dies belegt die Entwicklung der Depotbestände[7]. Befanden sich 2011 noch 134.000 Lernmittel mit einem Beschaffungswert von über 2,2 Mio. € im Depot, waren es 2012 bereits 321.000 Exemplare (Beschaffungswert: mehr als 5,5 Mio. €). Im Jahr 2013 lagerten mit 546.000 Exemplaren mehr als 18 % der in den Schuljahren 2010/2011 bis 2012/2013 beschafften Lernmittel mit einem Beschaffungswert von über 9,0 Mio. € im Depot.

Die Ursachen für die hohe Zahl nicht ausgegebener Lernmittel dürften neben der Schulstrukturreform[8] und gelegentlichen vorzeitigen Wechseln der Lernmittel[9] insbesondere in der zugelassenen Reservebildung und in den Mängeln beim sogenannten Bedarfsausgleich liegen.

So wurde IT-gestützt bei der Ermittlung des Bedarfs an Lernmitteln eine Reserve berücksichtigt. Reserveexemplare wurden z. B. für Schüler vorgehalten, die

---

7 Erhebungsstichtage: 7. Juni 2011, 11. Juni 2012, 15. Februar 2013.

8 Mit Beginn der Schulbuchausleihe im Schuljahr 2010/2011 war der überwiegende Teil der Hauptschulen noch nicht in Realschulen Plus umgewandelt worden. Mehrfach konnten Bücher, die für die Hauptschule beschafft worden waren, nicht für die Realschule Plus weitergenutzt werden. Die tatsächliche Größenordnung war nicht feststellbar.

9 Einige Schulen kamen ihrer Verpflichtung, die eingeführten Schulbücher während der gesamten Ausleihspanne im Unterricht einzusetzen, nicht nach und "musterten" Bücher vor Ablauf dieses Zeitraums aus.

während des Schuljahres die Schule wechseln. Den Schulen war gestattet[10], den zusätzlichen Bedarf höher anzusetzen.

Bereits während der örtlichen Erhebungen hatte der Rechnungshof das Ministerium darauf hingewiesen, dass bei einigen Schulträgern hohe Reserven gebildet worden waren, für die objektiv keine Notwendigkeit bestand.

Mit dem Bedarfsausgleich sollte sichergestellt werden, dass schon vorhandene verleihbare Lernmittel von dem ermittelten Bedarf abgezogen werden und damit die Zahl der zu bestellenden Exemplare reduziert wird. Allerdings stand es Schulträgern, die Lernmittel dezentral an den Schulen lagerten, frei, einen solchen Ausgleich durchzuführen. Viele Schulträger bestellten stattdessen neue Exemplare und trugen so zu einer Erhöhung der Depotbestände bei.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es teile die Einschätzung, dass aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen künftig entsprechenden Entwicklungen entgegengewirkt werden müsse. Vor diesem Hintergrund sei bereits im Vorfeld des Schuljahres 2013/2014 durch die Implementierung einer elektronischen Sperre im Schulportal eine etwaige Ausweitung der bestehenden Lernmittelreserven verhindert worden. Die hieraus resultierenden Konsequenzen für die Schulen und Schulträger sowie die finanziellen Auswirkungen dieser Vorgehensweise würden im aktuellen und kommenden Schuljahr evaluiert. Sollte danach ein Verzicht auf eine Reservebildung vertretbar erscheinen, werde die Anpassung der einschlägigen Landesverordnung geprüft.

Außerdem hat das Ministerium erklärt, das bisherige Verfahren im Zusammenhang mit Bedarfsausgleichen und Bestellungen werde weiterentwickelt. Am Ende des Prozesses solle ein Gesamtverfahren stehen, das künftig die Einrichtung überhöhter Depotbestände unterbinde und gleichzeitig dazu beitrage, zu hohe Lagerbestände sukzessive abzubauen. Wegen des hohen programmiertechnischen Aufwands werde das neue Verfahren im Schuljahr 2014/2015 zunächst von ausgesuchten Schulträgern getestet. Nach erfolgreicher Pilotierung solle das neue Verfahren ab dem Schuljahr 2015/2016 für alle Schulträger verbindlich werden. Darüber hinaus würden die Schulen künftig noch stärker zur Einhaltung der Ausleihzyklen angehalten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die angekündigten Maßnahmen im Erfolgsfall geeignet, die Depotbestände nicht weiter steigen zu lassen. Ob die vorhandenen Bestände abgebaut werden können, bleibt abzuwarten.

2.2.2 Lernmittelkosten im Primarbereich

Mit dem Schuljahr 2012/2013 wurde die Schulbuchausleihe an Grundschulen eingeführt. Während im Sekundarbereich die ermittelten Gutscheinwerte die Kosten für die unentgeltlich ausgegebenen Lernmittel überstiegen, standen im Primarbereich einem gemittelten Gutscheinwert von insgesamt nahezu 1,5 Mio. € Kosten von 1,8 Mio. € gegenüber. Damit lagen die Kosten allein für Lernmittel um mehr als 9,20 € je Teilnehmer über den bisherigen Gutscheinwerten. Addiert man hierzu die weiteren Kosten der Schulbuchausleihe, erhöht sich die Differenz auf mehr als 30 € je Teilnehmer. Das entspricht Mehrkosten von 1 Mio. €.

Außerdem hat der Rechnungshof festgestellt, dass Lernmittel, die sich aus wieder verleihbaren Themenheften und nur einmalig nutzbaren Arbeitsheften zusammensetzen, erhöhte Kosten für das Land verursachten. Dies war darauf zurückzuführen, dass die Ausleihentgelte die Ausgaben für die Wiederbeschaffung der Arbeitshefte im nächsten Ausleihzyklus nicht deckten.

---

[10] § 7 Abs. 3 Satz 5 LVO Landesverordnung über die Lernmittelfreiheit und die entgeltliche Ausleihe von Lernmitteln.

Das Ministerium hat erklärt, der Primarbereich weise einige Besonderheiten auf, die zu berücksichtigen seien. So seien an Grundschulen beispielsweise Arbeitshefte und andere Verbrauchsmaterialien sehr verbreitet. Diese müssten in jedem Schuljahr neu angeschafft werden. Lernmittel, die über mehrere Jahre verwendet würden, kämen nur sehr vereinzelt zum Einsatz. Gerade diese Mehrjahresbände seien allerdings für das Land wirtschaftlich vorteilhaft, da sie nach ihrer Anschaffung oftmals über sechs Jahre ausgeliehen werden könnten, ohne weitere Kosten zu verursachen. Da künftig die Kosten für Hardware und externe Entwicklerleistungen beim Pädagogischen Landesinstitut Rheinland-Pfalz entfielen, werde eine Reduzierung der weiteren Kosten um 9,00 € je Teilnehmer erwartet.

Ferner hat das Ministerium mitgeteilt, es prüfe derzeit die Umsetzung eines Verfahrens, mit welchem die Anschaffungskosten für mischkonfektionierte Lernmittel verringert werden sollten. Das Verfahren sehe unter anderem vor, dass alle Bestandteile eines Gesamttitels (Grundwerk zuzüglich aller ergänzenden Druckschriften, z. B. Arbeitshefte) separat inventarisiert würden. Dies ermögliche es grundsätzlich, die Anschaffungskosten für Arbeitshefte im Bereich der Ausleihe gegen Gebühr auf die Eltern zu verlagern. Somit könnten nur noch die förderberechtigten Schüler ergänzende Druckschriften über die Schulbuchausleihe beziehen.

2.3 Mehrkosten der Schulträger nicht vollständig gedeckt

Die Schulträger erhielten eine Verwaltungskostenpauschale von 9,00 € je Teilnehmer im ersten Jahr und 7,50 € je Teilnehmer in den beiden Folgejahren. Zusätzlich gewährte das Land für die Beschaffung von Hardware bis zu 1.500 € je Schule.

Der Rechnungshof hat bei Schulträgern und Schulen die im Rahmen der Schulbuchausleihe anfallenden Tätigkeiten untersucht und analysiert. Ergänzend wurden Schulträger und Schulen mittels Erhebungsbogen zu dem aus der Schulbuchausleihe resultierenden Mehraufwand befragt. Nach dem Ergebnis der Prüfung wäre aktuell zur Deckung der Mehrkosten eine Pauschale von 12,00 € je Teilnehmer an Grundschulen und 14,00 € je Teilnehmer an weiterführenden Schulen sachgerecht. Der Rechnungshof hat außerdem Verfahrensvereinfachungen (z. B. im Zusammenhang mit der Geltendmachung von Schadenersatz und einem vollständigen Datenaustausch zwischen Schulverwaltungsprogramm und Portal) angeregt, die eine Senkung des Verwaltungsaufwandes zur Folge hätten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Feststellungen des Rechnungshofs würden Grundlage in den anstehenden Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Schulbuchausleihe sein.

2.4 Ausblick

Die Kosten in der Einführungsphase wurden insbesondere durch die Probleme bei der IT-Unterstützung der Schulbuchausleihe beeinflusst. Die Zeitspanne zwischen der politischen Entscheidung, die Schulbuchausleihe einzuführen, und dem Beginn im Schuljahr 2010/2011 betrug nur wenige Monate. Der ersten Ausleihe ging daher kein Probelauf voraus, sodass auch nicht alle möglichen Problembereiche bedacht und Programmierfehler behoben werden konnten. Um Fehler zu beseitigen und die IT-Unterstützung für alle Beteiligten zu optimieren, wurden in den Schuljahren 2011/2012 und 2012/2013 erhebliche Anstrengungen unternommen, die mit hohen Personal- und Sachkosten einhergingen. Diese Kosten werden sinken, bereits 2013 waren sie rückläufig. Nach den Schätzungen des Ministeriums werden - ohne Berücksichtigung möglicher Lohnkostensteigerungen - sich ab 2014 die Personal- und Sachkosten des Landes um mehr als 50 % auf 830.000 € jährlich verringern.

Auch bei den Kosten für Lernmittel ist ein Rückgang möglich, wenn die Beschaffungsmengen und Bestände auf ein vertretbares Maß reduziert werden und Kostensteigerungen im Bereich der Grundschulen soweit wie möglich entgegengewirkt wird.

Die Höhe der Leistungen an die Schulträger zum Ausgleich ihres Mehraufwands wird sich aus einer noch zu treffenden Vereinbarung ergeben. Nach den Prüfungsfeststellungen belief sich der nicht gedeckte Mehraufwand im Schuljahr 2012/2013 auf knapp 1,4 Mio. €. Nach Einschätzung des Rechnungshofs besteht die Möglichkeit, diesen Aufwand mittelfristig zu reduzieren. Dies setzt voraus, dass die vom Rechnungshof angeregten Verfahrensvereinfachungen umgesetzt und die vom Ministerium angekündigten Verbesserungen greifen werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die Notwendigkeit der Bildung einer Reserve bei der Beschaffung von Lernmitteln zu prüfen,

b) das Bestellverfahren und den Bedarfsausgleich so zu überarbeiten, dass deutlich überhöhte Depotbestände vermieden werden,

c) die Ursachen für die hohen Kosten für Lernmittel im Primarbereich zu untersuchen und steigenden Kosten soweit wie möglich entgegenzuwirken.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Schulbuchausleihe zu berichten.

Nr. 22 Förderung der Studierendenwerke - Verteilungskriterien einfacher und transparenter gestalten -

Der Verteilungsmaßstab für die Landeszuschüsse zur Verbilligung der Studierendenessen kann sachgerechter gestaltet werden.

Nichtstudierende zahlten für das Verpflegungsangebot der Mensen zu geringe Entgelte.

Die anteiligen Kosten für die Betreuung der Kinder von Bediensteten einer Hochschule waren nicht vollständig erfasst und demgemäß auch nicht erstattet worden.

Ein Bedarf für die Gewährung von Examensabschlussdarlehen aus Landesmitteln war nicht ersichtlich.

1 Allgemeines

Die Studierendenwerke 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 Familie[1].

In Rheinland-Pfalz bestehen fünf Studierendenwerke. Sie werden als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts geführt und unterstehen der Rechtsaufsicht - in Teilbereichen auch der Fachaufsicht - des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur.

Nach der Prüfung des Studierendenwerks Mainz[2] hat der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 2010 bis 2012 des Studierendenwerks Vorderpfalz untersucht. Bei den zuletzt 2005 geprüften Studierendenwerken Kaiserslautern, Koblenz und Trier wurden Nachprüfungen durchgeführt[3]. Ein Schwerpunkt der aktuellen Erhebungen war die Förderung der Studierendenwerke.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zuschüsse des Landes - Verteilungsmaßstab kann vereinfacht werden

Das Land gewährte den Studierendenwerken 2011 und 2012 Zuschüsse von über 6,1 Mio. € jährlich[4]. In dem Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2014/2015 sind Ansatzreduzierungen auf jeweils weniger als 5,8 Mio. € vorgesehen[5]. Nach den

---

1 § 112 a Abs. 1 Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157), BS 223-41.

2 Jahresbericht 2013, Nr. 20 - Studierendenwerk Mainz - (Drucksache 16/2050), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2013 des Rechnungshofs (Drucksache 16/2303 S. 48), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/2701 S. 12), Beschluss des Landtags vom 18. September 2013 (Plenarprotokoll 16/54 S. 3470).

3 Jahresbericht 2005, Nr. 27 - Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenwerke Kaiserslautern, Koblenz und Trier - (Drucksache 14/4810), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs (Drucksache 14/5114 S. 16), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/265 S. 19), 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. 12).

4 Einzelplan 9 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 09 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 684 03 Zuschüsse an die Studierendenwerke. Für 2013 weist das vorläufige Rechnungsergebnis Ist-Ausgaben von nahezu 5,9 Mio. € aus.

5 Die Reduzierung erfolgte zur Kompensation des Ausbaus der Förderung der Kinderbetreuung an Hochschulen.

Erläuterungen in den Haushaltsplänen werden die Mittel insbesondere zur Verbilligung der Studierendenessen zugewiesen.

Die Fördermittel des Landes wurden wie folgt aufgeteilt:

- Zunächst erhielten die Studierendenwerke pauschal 50.000 € je Mensastandort und 10 € je Studierenden.
- Der danach verbleibende Betrag[6] wurde nach dem Durchschnitt der Studierendenessen der vorangegangenen drei Jahre anteilmäßig verteilt. Aufgrund des unterschiedlichen Verpflegungsangebots der Studierendenwerke wurden die ausgegebenen Essen in "Zählessen" umgerechnet. Dabei wurde ein Stammessen mit dem Faktor 1,429 gewichtet; bei "Komponentenessen" wurde die Summe aller Komponenten in der Regel durch 3,5 dividiert. Sonstige Gerichte zählten als ein Essen.

Der auf dieser Basis ermittelte Landeszuschuss betrug von 0,86 € bis zu 1,21 € je Zählessen oder von 46 € bis zu 67 € je Studierenden.

Das Mittelverteilungsmodell trug zwar den unterschiedlichen Strukturen der Studierendenwerke im Verpflegungsbereich Rechnung, es wies aber auch Schwächen auf. Beispielsweise erscheint fraglich, ob die in einheitliche Essen umgerechneten Angebote hinsichtlich des Wareneinsatzes und der Herstellungskosten gleichwertig sind. Zudem wird die Essensbeteiligung auch durch unterschiedliche, von den Studierendenwerken nur begrenzt gestaltbare Standortstrukturen beeinflusst. Außerdem verursacht die Betreuung mehrerer, zum Teil kleinerer Hochschulstandorte durch ein Studierendenwerk regelmäßig einen höheren Aufwand, wirkt sich aber nicht auf die Mittelverteilung aus. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof angeregt, den Verteilungsmaßstab für den Landeszuschuss einfacher, sachgerechter und transparenter zu gestalten. Dies könnte durch eine nach Umsätzen gestaffelte Pauschale je Mensa zusammen mit einem Pauschalbetrag je Studierenden realisiert werden.

Das Ministerium hat erklärt, diese Anregung werde ausdrücklich begrüßt. Die Umstellung der Verteilung solle jedoch grundsätzlich einvernehmlich mit den Studierendenwerken vorgenommen werden und werde derzeit eingehend erörtert.

2.2 Essenspreise für Nichtstudierende angemessen erhöht?

2.2.1 Kalkulation der Essenspreise

Nach den Erläuterungen in den Haushaltsplänen zahlen die Bediensteten der Hochschulen und der Studierendenwerke sowie Gäste, die am Essen der Verpflegungsbetriebe teilnehmen, ein angemessenes, erhöhtes Entgelt[4]. Die Studierendenwerke hatten vereinbart[7], die Essenspreise für Nichtstudierende auf der Basis des Essenspreises für Studierende - erhöht um die prozentuale Kennzahl der anteiligen Zuführung aus Sozialbeiträgen des Vorvorjahres - zu kalkulieren. Daraus ergebe sich für jedes Studierendenwerk ein eigener Preis, der einen Mindestpreis darstelle und immer über dem Sachbezugswert liegen solle.

Auf dieser Grundlage errechnete sich 2012 bei einem Studierendenwerk ein Mindestpreis für das Stammessen von 3,00 €. Daneben kalkulierte das Studierendenwerk auf Basis des Wareneinsatzes und der "produktiven Personalkosten"[8] ein Entgelt von 3,80 €. Das höhere Entgelt - zwischenzeitlich auf 4,20 € angehoben - wurde letztlich als Essenspreis für Nichtstudierende festgesetzt.

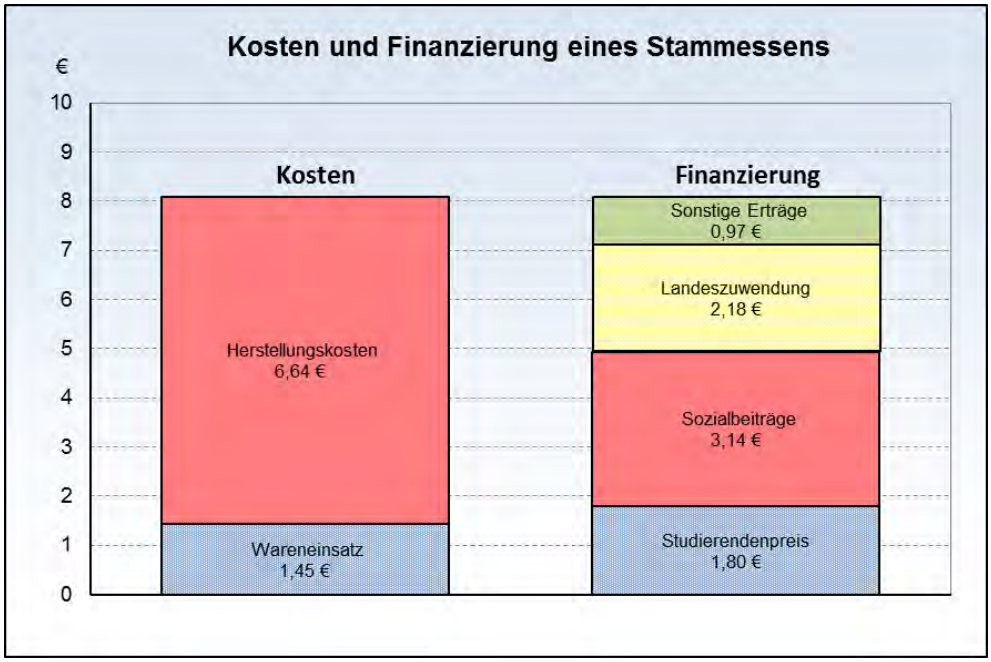
---

6 2011 waren dies 66,5 % der gesamten Förderung.

7 Nr. 3 der Vereinbarung der rheinland-pfälzischen Studierendenwerke über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen sowie die Aufstellung von Wirtschaftsplänen vom 18. Januar 2012.

8 Die "produktiven Personalkosten" für die Herstellung der Essen betrugen 50,4 % der gesamten Personalkosten.

Die Gesamtkosten je Stammessen betrugen demgegenüber 8,09 €. Sie wurden bei einem Essensverkauf an Studierende überwiegend durch deren Sozialbeiträge und die Landeszuschüsse gedeckt:



Das Schaubild zeigt, dass der Studierendenpreis von 1,80 € je Essen (Stand: 2011)[9] die Wareneinsatzkosten und zu einem geringen Anteil die Herstellungskosten deckte. Letztere wurden nahezu vollständig durch die Sozialbeiträge und die Landeszuschüsse finanziert.

Nach Auffassung der Studierendenwerke sind kostendeckende Entgelte für die an Nichtstudierende abgegebenen Essen nicht marktgerecht. Da für deren Herstellung zusätzliche Kapazitäten nicht notwendig seien, sollten die Entgelte nur die variablen Kosten decken und einen Deckungsbeitrag zu den Fixkosten leisten.

Der Rechnungshof hat angeregt, ähnlich wie bei anderen Verpflegungseinrichtungen des Landes[10] konkreter festzulegen, was unter einem angemessenen, erhöhten Entgelt zu verstehen ist. Eine entsprechende Regelung könnte beispielsweise vorsehen, dass die Entgelte grundsätzlich mindestens die durchschnittlichen variablen Kosten (insbesondere Wareneinsatzkosten) und - orientiert an den Finanzierungsbeiträgen der Studierenden - die Hälfte der durchschnittlichen fixen Kosten (insbesondere Herstellungskosten) decken sollen.

Das Ministerium hat erklärt, dem Vorschlag des Rechnungshofs folgend würde mit den Studierendenwerken eine einheitliche Kalkulationsgrundlage für die Essenspreise für Nichtstudierende vereinbart.

2.2.2 Bezuschussung von Essen Bediensteter

Mehrere Hochschulen leisteten Zuschüsse an die Studierendenwerke von bis zu 90.000 € jährlich. Aufgrund dessen boten drei Studierendenwerke für die Bediensteten dieser Hochschulen das Essen zu einem günstigeren Preis an. Im Vergleich zu den Gästen wurde ein um bis zu 1,50 € geringeres Entgelt verlangt.

Zuschüsse der Hochschulen zur Verminderung der Essenspreise für ihre Beschäftigten sind mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar.

---

9 Zwischenzeitlich beträgt der Studierendenpreis 2,20 € je Stammessen.

10 Vgl. Erläuterungen zu Einzelplan 03 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kapitel 03 11 Bereitschaftspolizei Rheinland-Pfalz, Titel 119 07 Beköstigungsentgelte und Titel 119 69 Vermischte Verwaltungseinnahmen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Studierendenwerke würden gebeten, die Essenspreise für die Bediensteten der Hochschulen nicht mehr in Abhängigkeit von den geleisteten Zuschüssen zu kalkulieren.

2.3 Betreuung der Kinder von Nichtstudierenden nur bei voller Kostenerstattung

Mit Ausnahme des Studierendenwerks Trier[11] betrieben alle Studierendenwerke eigene Kindertagesstätten. Diese waren in den von den zuständigen Jugendämtern festgelegten Bedarfsplan[12] aufgenommen und überwiegend durch Zuwendungen der Kommunen und des Landes finanziert[13] worden.

Ein Studierendenwerk hatte mit der Universität vereinbart, dass von insgesamt 57 Plätzen 15 für Kinder von Hochschulbediensteten zur Verfügung gestellt werden. Allerdings hatte das Studierendenwerk nicht alle Kosten des Kindergartens verursachungsgerecht der entsprechenden Kostenstelle zugeordnet. Erst aufgrund einer entsprechenden Forderung des Rechnungshofs erstattete die Universität die anteiligen Kosten.

Das Studierendenwerk unterstützte mit der Bereitstellung von Plätzen für Kinder von Studierenden - finanziert aus Sozialbeiträgen - die Stadt bei der Erfüllung des Kita-Bedarfsplans, weil 48 der betreuten Kinder im Stadtgebiet wohnten.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nach den hochschulgesetzlichen Regelungen[14] bei der Aufnahme von Kindern Nichtstudierender Sozialbeiträge der Studierenden nicht zur Deckung der anteiligen Kosten herangezogen werden dürfen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es erscheine nicht sachgerecht, von vornherein auf die Möglichkeit einer Kinderbetreuung bei anderen Trägern zu verweisen oder die Betreuung durch die Studierendenwerke auf die Kinder der Studierenden einzuschränken. Die Studierendenwerke hätten seit 2009 die Betreuungsangebote um 27 neue Kita-Gruppen erweitert. Dies sei einerseits notwendig gewesen, um den in Rheinland-Pfalz bestehenden Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung erfüllen zu können. Andererseits sei es erforderlich gewesen, die Angebote für eine Kinderbetreuung auf die spezifischen Bedürfnisse der Eltern in einem Hochschulbetrieb auszurichten. Die Kinderbetreuung würde bei den Studierendenwerken durch Zuweisungen der Jugendämter im Umfang von etwa 90 % der Personalkosten aus Mitteln des Landes und der jeweiligen Kommune finanziert. Das Ministerium gewähre zur Finanzierung der verbleibenden Kosten einen laufenden Zuschuss je Gruppe. Im Übrigen müsse das Studierendenwerk seine sonstigen Einnahmen für diese Zwecke verwenden. Soweit auch Kinder von Nichthochschulangehörigen betreut würden, sei die Beteiligung der Kommune auch an den Sachkosten sachgerecht, da die Kita des Studierendenwerks in den Bedarfsplan aufgenommen sei und den kommunalen Träger von der Vorhaltung eigener Einrichtungen entlaste.

Darüber hinaus hat das Ministerium mitgeteilt, Verhandlungen zwischen den Studierendenwerken und den jeweiligen Kommunen hätten zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt. Jedoch seien die Anmerkungen des Rechnungshofs für künftig abzuschließende Vereinbarungen hilfreich.

---

[11] Dieses deckte den Bedarf über Belegungsrechte in Einrichtungen von Dritten.

[12] § 9 Abs. 1 Kindertagesstättengesetz vom 15. März 1991 (GVBl. S. 79), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 256), BS 216-10.

[13] Einzelplan 9 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 09 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 684 04 Förderung der Kinderbetreuung an Hochschulen.

[14] § 112 a Abs. 2 und § 115 a Abs. 2 HochSchG.

2.4 Examensabschlussdarlehen nicht nachgefragt

Neben den eigenen Mitteln standen den Studierendenwerken für die Vergabe von Examensabschlussdarlehen Landesmittel zur Verfügung. Diese Mittel wurden in der 1980 eingerichteten Darlehenskasse bei der Landeshochschulkasse vorgehalten. Von den verfügbaren Mitteln von insgesamt 431.000 € waren Ende 2011 lediglich 103.000 € als Darlehen vergeben worden. Das Studierendenwerk Trier hatte für diesen Zweck seit mehr als 20 Jahren keine Mittel mehr in Anspruch genommen.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Situation der Studierendenwerke, der auch von diesen angebotenen oder vermittelten Studierendendarlehen und in Anbetracht der verhältnismäßig geringen Inanspruchnahme der Darlehen aus Landesmitteln sollte geprüft werden, ob die Darlehenskasse noch erforderlich ist.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Vorschlag des Rechnungshofs werde mit den Studierendenwerken erörtert.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) den Verteilungsmaßstab für den Landeszuschuss einfacher, sachgerechter und transparenter zu gestalten,

b) einheitliche Kriterien für die Ermittlung eines angemessenen, erhöhten Entgelts für die Abgabe von Essen an Nichtstudierende festzulegen,

c) die Zuschüsse der Hochschulen zur Verringerung der Essenspreise ihrer Bediensteten einzustellen,

d) künftig sicherzustellen, dass Sozialbeiträge nicht für die Betreuung von Kindern Nichtstudierender eingesetzt und in den Kindertagesstätten der Studierendenwerke vorrangig Plätze für die Kinder Studierender vorgehalten werden,

e) die Notwendigkeit der Darlehenskasse bei der Landeshochschulkasse für die Gewährung von Examensabschlussdarlehen zu prüfen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 23 Studierendenschaften der Hochschulen Koblenz und Trier sowie der Fachhochschule Worms - Hilfestellung bei der Mittelbewirtschaftung und der Aufgabenerledigung erforderlich -

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften wies zahlreiche, zum Teil erhebliche Mängel auf. Hohe Rücklagen waren nicht oder unwirtschaftlich angelegt.

Bei verschiedenen Aktivitäten der Studierendenschaften fehlte ein unmittelbarer Bezug zu den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben.

Sowohl die Organe der Studierendenschaften als auch die Hochschulleitungen kamen ihren Aufsichtspflichten nur unzureichend nach. Bei einer Studierendenschaft führte dies dazu, dass gravierende Mängel über Jahre nicht erkannt und abgestellt wurden.

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz bilden die Studierenden jeder Hochschule eine Studierendenschaft. Die Studierenden an Hochschulen mit Abteilungen oder Fachbereichen an verschiedenen Orten bilden besondere örtliche Studierendenschaften. Sie nehmen die hochschulpolitischen, sozialen und kulturellen Belange der Studierenden sowie deren Belange in Bezug auf die Aufgaben der Hochschulen wahr. Sie pflegen die überregionalen und internationalen Beziehungen der Studierenden.

Die Studierendenschaften sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze und ihrer Satzungen selbst verwalten. Sie unterstehen der Rechtsaufsicht der Präsidentin oder des Präsidenten der Hochschule. Organe der Studierendenschaft sind das Studierendenparlament und der Allgemeine Studierendenausschuss[1].

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften der Hochschule Koblenz (Standorte Koblenz und Remagen), der Hochschule Trier (Standorte Birkenfeld und Trier) sowie der Fachhochschule Worms in den Haushaltsjahren 2010 bis 2012 geprüft. Dabei wurde auch untersucht, ob die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben ordnungsgemäß erledigt wurden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mängelbehaftete Haushalts- und Wirtschaftsführung

Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften gelten die Bestimmungen der §§ 106, 107, 109 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO). Die §§ 1 bis 87 LHO finden entsprechende Anwendung, wenn die Studierendenschaft die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, die Rechnungslegung sowie die Rechnungsprüfung nicht in einer Finanzordnung regelt[2].

---

1 §§ 108 Abs. 1, 2 und 4, 109 Abs. 1 sowie 111 Abs. 1 Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157), BS 223-41.

2 § 110 Abs. 2 HochSchG. Für die Studierendenschaften der Hochschule Trier, Standorte Birkenfeld und Trier, sowie der Fachhochschule Worms lagen Finanzordnungen vor. Die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Remagen, hat während der örtlichen Erhebungen eine Finanzordnung erlassen. Bei der Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, war eine Finanzordnung - obwohl nach der Satzung verbindlich vorgegeben - nicht vorhanden.

Wie die nachfolgenden Ausführungen verdeutlichen, wurden haushaltsrechtliche Vorgaben oftmals nicht beachtet.

2.1.1 Buchhaltung, Kassenverwaltung, Beschaffungswesen und Anlagenverwaltung

Die zahlreichen, zum Teil schwerwiegenden Mängel werden exemplarisch am Beispiel einer Studierendenschaft dargestellt:

- Haushaltspläne und Jahresabschlüsse waren nicht, verspätet oder erst nach der Prüfungsankündigung des Rechnungshofs der Rechtsaufsicht vorgelegt und von dieser genehmigt worden.
- Einnahmen und Ausgaben wurden nicht vollständig und getrennt voneinander ausgewiesen (Bruttoprinzip). Ausnahmen von dem Saldierungsverbot waren nicht zugelassen.
- Das Vier-Augen-Prinzip, wonach derjenige, der Anordnungen erteilt, an Zahlungen oder Buchungen nicht beteiligt sein darf, wurde nicht beachtet. Selbst in eigenen Angelegenheiten wurden Auszahlungen (Gehalt, Honorare, Reisekostenerstattungen) ohne Beteiligung z. B. eines Mitglieds des Allgemeinen Studierendenausschusses geleistet.
- Buchungen waren nicht immer belegt, zahlungsbegründende Unterlagen fehlten.
- Die Bareinnahmen aus dem Betrieb von Kopierern, Veranstaltungen u. a. wurden ungeprüft übernommen. Die vollständige Ablieferung und Buchung war nicht sichergestellt.
- In der Barkasse wurden nicht benötigte Geldbestände von bis zu 29.000 € vorgehalten.
- Die nach der Satzung verpflichtend vorgesehene Finanzprüfungskommission war nicht gebildet worden. Eine Prüfung der Finanzen der Studierendenschaft erfolgte daher nicht.
- Bei Beschaffungen wurden die Vorteile des Wettbewerbs nicht genutzt.
- Vermögensgegenstände waren nicht inventarisiert, Inventuren fanden nicht statt. Zugänge, Entnahmen und Bestände des Umlaufvermögens wurden nicht aufgezeichnet und nicht kontrolliert.

Insbesondere die fehlende Überwachung durch die Organe der Studierendenschaften[3] sowie die teilweise nur unzureichend wahrgenommene Rechtsaufsicht trugen dazu bei, dass die Mängel über Jahre nicht erkannt und abgestellt wurden.

Das Ministerium hatte zuletzt 2002 durch Rundschreiben an die Studierendenschaften und deren Rechtsaufsicht auf Regelungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung hingewiesen und hierzu entsprechende Empfehlungen ausgesprochen[4].

Die Studierendenschaften haben bereits während der Prüfung des Rechnungshofs zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung ergriffen und weitere in Aussicht gestellt. Unabhängig hiervon hält es der Rechnungshof auch im Hinblick auf die Personalfluktuation der Studierendenschaften[3] für erforderlich, ihnen für die Mittelbewirtschaftung Handreichungen zukommen zu lassen. Das Ministerium hat die Hochschulen gebeten, einen gemeinsamen Leitfaden zu erstellen.

---

[3] Die Amtszeit der Organe beträgt ein Jahr (§ 109 Abs. 3 HochSchG).

[4] Schreiben des damaligen Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur vom 28. Januar 2002 - Az. 1535 Tgb. Nr. 227/01 - 52 332-4/44.

2.1.2 Beiträge

Mit der Einschreibung an der Hochschule werden die Studierenden Mitglieder der Studierendenschaft. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Studierendenschaft von ihren Mitgliedern Beiträge erheben. Beitragspflicht und -höhe sind in einer Beitragsordnung zu regeln[5].

Von dieser Möglichkeit der Einnahmebeschaffung machten alle in die Erhebungen einbezogenen Studierendenschaften Gebrauch. Sie erhoben im Prüfungszeitraum Beiträge von 8,50 € (Hochschule Trier, Standort Birkenfeld) bis zu 16 € (Hochschule Koblenz, Standorte Koblenz und Remagen) je Studierenden und Semester. Allerdings hatte die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Remagen, keine eigene Beitragsordnung erlassen. Der von der Studierendenschaft der Fachhochschule Worms erhobene Semesterbeitrag überstieg den in der Beitragsordnung festgesetzten Betrag.

Die Studierendenschaften der Hochschule Koblenz, Standort Remagen, und der Fachhochschule Worms haben zwischenzeitlich Beitragsordnungen erlassen oder aktualisiert. Die Studierendenschaften der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, und der Hochschule Trier, Standort Trier, haben angekündigt, die Höhe des Semesterbeitrags auch vor dem Hintergrund ihrer hohen Rücklagen zu überprüfen.

2.1.3 Rücklagen

Regelungen zur Bildung von Rücklagen waren bei den Studierendenschaften der Hochschule Koblenz nicht vorhanden. Die anderen Studierendenschaften hatten in ihren Finanzordnungen festgelegt, dass der Gesamtbetrag aller Rücklagen 30 % der im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus Semesterbeiträgen nicht übersteigen darf.

Ende 2012 verfügten die Studierendenschaften über Rücklagen von 91.000 € bis 173.000 €. Diese Bestände überschritten die zulässige Höhe um ein Mehrfaches. Bei der Studierendenschaft der Hochschule Trier, Standort Birkenfeld, betrugen die Rücklagen das Siebenfache des zulässigen Höchstbetrags. Der Vermögensbestand der Studierendenschaft Koblenz, Standort Remagen, hätte ausgereicht, um zwei Jahre ohne Beitragseinnahmen (2012: 84.000 €) wirtschaften zu können.

Außerdem waren die Mittel überwiegend unwirtschaftlich angelegt. Die Studierendenschaft der Hochschule Trier, Standort Birkenfeld, hatte zeitweise mehr als 200.000 € auf ihrem Girokonto. Die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, hatte von den ihr zur Verfügung stehenden 119.000 € lediglich 5.400 € auf einem Geldmarktkonto angelegt, der restliche Betrag wurde auf dem Girokonto vorgehalten.

Die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz hat mitgeteilt, Barbestände über 500 € würden künftig auf das Girokonto eingezahlt. Die Bestände des Girokontos würden über die Nutzung eines Tagegeldkontos reduziert. Sofern noch nicht geschehen - wollten die Studierendenschaften Regelungen zur Höhe ihrer Rücklagen treffen. Im Übrigen haben die Studierendenschaften zugesagt, die Rücklagen auf das gebotene Maß zurückzuführen.

2.1.4 Einnahmen und Ausgaben der Fachschaften

Alle Studierendenschaften hatten Fachschaften gebildet. Diese umfassen die eingeschriebenen Studierenden eines Fachbereichs.

Die Fachschaften erhielten für ihre Aufgaben aus den Studierendenbeiträgen sogenannte Fachschaftsgelder. Zusätzlich erwirtschafteten sie eigene Einnahmen, z. B. aus Veranstaltungen, die sie auf getrennten, teilweise auch privaten Konten verwalteten.

---

[5] § 110 Abs. 1 HochSchG.

Keiner der geprüften Studierendenschaften waren die Höhe der Einnahmen und Ausgaben sowie die finanziellen Verhältnisse der Fachschaften bekannt.

Bei den Fachschaften handelt es sich um rechtlich unselbstständige Untergliederungen der Studierendenschaft. Im Hochschulgesetz finden sie keine Erwähnung. Aufgrund der fehlenden Selbstständigkeit sind die Einnahmen und Ausgaben der Fachschaften der Studierendenschaft zuzurechnen.

Durch die bisherige Form der Bewirtschaftung können sich haftungs- und steuerrechtliche Risiken für die Studierendenschaften ergeben, z. B. Umsatzsteuerpflicht bei Veranstaltungen.

Die Studierendenschaften haben mitgeteilt, die Einnahmen und Ausgaben der Fachschaften würden künftig über die Konten der Studierendenschaften abgewickelt und in deren Haushalt ausgewiesen.

2.1.5 Beschäftigte der Studierendenschaften

Drei der fünf geprüften Studierendenschaften beschäftigten für die Erledigung von Verwaltungstätigkeiten fest angestelltes Personal. Hierzu wurde festgestellt:

- Die Beschäftigung erfolgte teils außertariflich, teils in Anlehnung an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)[6]. Die außertariflichen Leistungen waren gemessen an den wahrgenommenen Aufgaben zu hoch.
- Ein- und Höhergruppierungen von Beschäftigten erfolgten, ohne dass das Vorliegen der Anspruchsgrundlagen nachgewiesen war. Entgeltnachzahlungen wurden ohne Rechtsgrundlage geleistet. Steuern und Sozialabgaben wurden nicht abgeführt. Leistungen wurden nach Ablauf der Ausschlussfrist gewährt.

Die Studierendenschaften sind verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten[7]. Mit Letzteren stehen höhere Leistungen als die nach dem TV-L nicht im Einklang.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs. Die Studierendenschaften sollten, sofern sie eigenes Personal beschäftigen, den TV-L analog anwenden, um dem Prinzip der Einheitlichkeit Rechnung zu tragen. Darüber hinaus würden die Präsidenten der Hochschulen gebeten, die Verwaltung der Personalangelegenheiten der hauptberuflichen Beschäftigten der Studierendenschaften zu übernehmen.

Eine Studierendenschaft hat mitgeteilt, Rückforderungen würden - soweit möglich - geltend gemacht. Die Notwendigkeit der Nachentrichtung von Steuern und Sozialabgaben würde durch einen Steuerberater überprüft.

2.2 Aktivitäten ohne unmittelbaren Bezug zu den gesetzlichen Aufgaben

Bei verschiedenen Aktivitäten der Studierendenschaften war ein unmittelbarer Bezug zu deren gesetzlichen Aufgaben nicht ersichtlich.

2.2.1 Projektarbeit

Die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, war seit Mitte 2009 Träger des Projekts "Beratungsnetzwerk gegen Rechtsextremismus in Rheinland-Pfalz". Das Landesjugendamt finanzierte das Projekt durch jährliche Zuwendungen. Die Bewilligung war mit dem Auftrag verbunden,

---

6 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 (MinBl. S. 272 ff.) in der Fassung des Änderungsvertrages Nr. 7 vom 9. März 2013 (MinBl. S. 287 ff.). Für Beschäftigte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen gilt § 16 TV-L in der Fassung des § 40 Nr. 5 TV-L.

7 § 111 Abs. 3 HochSchG.

- im jeweiligen regionalen Raum als Sensor für Krisen zu fungieren,
- krisenhafte Vorfälle an die Landeskoordinierungsstelle weiterzumelden,
- bei interventionsindizierten rechtsextremen Phänomenen aktiv auf Betroffene bzw. kommunal Verantwortliche zuzugehen,
- mobile Interventionsteams zu bilden und
- an Interventionen im Sinne der Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement mitzuwirken.

Das Projekt richtete sich an einen weit über den Hochschulstandort hinausgehenden Adressatenkreis (Region Westerwald, Mittelrhein) und erforderte spezifische Kenntnisse und Anstrengungen, denen eine Studierendenschaft in der Regel nicht oder nur unter Zurückstellung ihrer sonstigen Aufgaben gerecht werden kann. Darüber hinaus wurden zur Finanzierung der Sach- und Personalkosten des Projekts nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs auch Sozialbeiträge Studierender eingesetzt. Der genaue Betrag war mangels Aufzeichnungen über die auf das Projekt entfallene Arbeitszeit nicht festzustellen.

Die Studierendenschaft hat das Projekt mittlerweile beendet.

2.2.2 Mitwirkung bei der Erfüllung von Aufgaben der Hochschule

Die Studierendenschaften beteiligten sich teilweise auch an der Erfüllung von Aufgaben der Hochschulen. Beispiele:

- Die Studierendenschaften der Fachhochschule Worms und der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, betrieben öffentlich zugängliche Kopiergeräte. Letzterer entstanden daraus Verluste von bis zu 37.000 € jährlich.
- Die Studierendenschaft der Hochschule Trier, Standort Trier, hatte mit dem Rechenzentrum der Hochschule eine Kooperationsvereinbarung für den Betrieb von Druckern und Plottern geschlossen. Die Studierendenschaft übernahm danach die Kosten für den laufenden Betrieb der Geräte sowie die Wartungsarbeiten für die Kartenlesegeräte und erhielt im Gegenzug die Einnahmen aus den von den studentischen Nutzern entrichteten Nutzungsentgelten. Unabhängig davon leistete die Studierendenschaft Ausgaben für die Wartung weiterer Geräte.
- Die gleiche Studierendenschaft förderte Projekte der Hochschule, z. B. mit 1.500 € und mit 5.000 €. Zudem übernahm sie die Finanzierung von Abonnements für Fachzeitschriften der Hochschulbibliothek.

Die Mitwirkung der Studierendenschaften an der Erfüllung der Aufgaben der Hochschulen sollte insbesondere Stellungnahmen zu hochschul- oder wissenschaftspolitischen Fragen umfassen[8], nicht jedoch die Übernahme von wirtschaftlichen Risiken und finanzielle Unterstützungen.

Die Studierendenschaft der Hochschule Trier, Standort Trier, hat mitgeteilt, sie werde künftig keine Aufgaben der Hochschule finanzieren und die Kooperationsvereinbarung sowie die Wartungsverträge zum Ende des Jahres kündigen. Die Hochschule werde den Betrieb der Geräte und die monetäre Abwicklung übernehmen.

2.3 Soziale Betreuung von Studierenden - Doppelstrukturen vermeiden

Mehrere Studierendenschaften gewährten finanzielle Unterstützungen an Studierende in Form von Darlehen oder "verlorenen" Zuschüssen. Ferner unterhielten die Studierendenschaften der Hochschule Koblenz eine Sozialberatung für Studierende. In allen Fällen bestand ein vergleichbares Angebot des zuständigen Studierendenwerks.

---

[8] § 108 Abs. 4 Nr. 4 HochSchG.

Die Studierendenschaft der Fachhochschule Worms führte die Verhandlungen mit den Verkehrsbetrieben für das Semesterticket. An anderen Hochschulstandorten wurde diese Aufgabe durch die Hochschule selbst oder durch das Studierendenwerk wahrgenommen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, zur Vermeidung von Doppelstrukturen derartige Aufgaben bei den Studierendenwerken zu konzentrieren, zumal diese über die notwendige Personalausstattung sowie die finanziellen Ressourcen verfügen. Insbesondere im Hinblick auf die personelle Diskontinuität sowie die fehlenden Verwaltungsstrukturen sollten die Studierendenschaften von aufwändigen Verwaltungsvorgängen und langfristigen finanziellen Verpflichtungen entlastet werden.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, es teile zwar die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Studierendenwerke sowohl über das notwendige Personal als auch über die finanziellen Ressourcen verfügten. Die Studierendenschaften könnten aber in diesen Bereichen nicht völlig ausgeschlossen werden, weil ihnen nach dem Hochschulgesetz die Wahrnehmung der wirtschaftlichen und sozialen Belange ihrer Mitglieder obliege.

Die Studierendenschaften der Hochschule Trier, Standort Trier, und der Fachhochschule Worms haben mitgeteilt, sie würden Studierende künftig an das Studierendenwerk verweisen. Die Studierendenschaft der Fachhochschule Worms hat darüber hinaus zugesagt, Gespräche mit dem Studierendenwerk bezüglich des Semestertickets zu führen.

Die Studierendenschaft der Hochschule Koblenz, Standort Koblenz, hat erklärt, sie befürworte die Vergabe von Sozialdarlehen und die Weiterführung der Sozialberatung durch die Studierendenschaft ausdrücklich. Ein entsprechender Beschluss sei bereits gefasst worden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) auf eine Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften hinzuwirken,

b) Mittel, die nicht zur Deckung des regelmäßigen Bedarfs verfügbar sein müssen, sicher und zinsbringend anzulegen,

c) von Studierenden Beiträge nur auf der Grundlage von Beitragsordnungen und nicht über die darin festgelegten Sätze hinaus zu erheben,

d) Regelungen zur Begrenzung der Rücklagen zu treffen und Rücklagenbestände auf die vorgesehenen Höchstbeträge zurückzuführen,

e) die Einnahmen und Ausgaben der Fachschaften über den Haushalt der Studierendenschaft abzuwickeln,

f) die tarifrechtlichen Vorschriften des TV-L für die Beschäftigten der Studierendenschaften anzuwenden und für die Verwaltung der Personalangelegenheiten der festangestellten Beschäftigten die Amtshilfe der örtlichen Hochschulen in Anspruch zu nehmen,

g) ohne Rechtsgrund gezahlte Entgelte - soweit möglich - zurückzufordern und die Nachentrichtung von Steuern und Sozialabgaben zu klären.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) darauf hinzuwirken, dass die Organe der Studierendenschaften und die Hochschulleitungen ihren Aufsichtspflichten nachkommen,

b) den Studierendenschaften Handreichungen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung zukommen zu lassen,

c) von Aktivitäten ohne Bezug zu den hochschulgesetzlichen Aufgaben der Studierendenschaft abzusehen,

d) Doppelstrukturen bei der sozialen Betreuung von Studierenden zu vermeiden,

e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe g zu berichten.

Nr. 24 Liegenschaften des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz - Projektmanagement und Vertragsverwaltung verbesserungsbedürftig -

Der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz bereitete das Projekt zum Einsatz eines IT-gestützten Liegenschafts- und Informationssystems nicht ordnungsgemäß vor. Die Kosten überschritten mit fast 1,3 Mio. € die nach der Kostenschätzung erwarteten Aufwendungen um mehr als 400 %. Die gebotene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Einführung des Projekts unterblieb. Die Vorteile des Wettbewerbs wurden bei der Auftragsvergabe nicht hinreichend genutzt.

Finanzielle Nachteile entstanden, weil Entgelte für die Nutzung forstlicher Flächen durch Dritte nicht vereinbart oder nicht oder nicht zeitnah erhöht wurden. Die Erträge des Landesbetriebs aus der Weitervermietung ehemaliger Forstdienstgebäude unterschritten 2012 seine Aufwendungen aus Nutzungsentgelten um 131.000 €.

Fehlende vertragliche Festlegungen zur Beseitigung von möglichen Altlasten durch die Pächter forstlicher Flächen bergen ein erhebliches finanzielles Risiko für das Land.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz verwaltete Ende 2012 einen Grundbesitz von nahezu 217.400 ha. Er nutzt diesen Grundbesitz größtenteils für forstliche Zwecke, vor allem zur Produktion von Holz. Außerdem erzielt er Erlöse z. B. durch die Verpachtung von Flächen, die Vergabe von Berechtigungen für die Errichtung und den Betrieb von Versorgungsleitungen, die Gewinnung von Rohstoffen durch Dritte, die Gestattungen der Wegebenutzung und die Vermietung von Gebäuden[1].

Zur Verwaltung des Grundbesitzes setzt der Landesbetrieb das IT-Verfahren **Li**egenschafts**v**erwaltungs- und **I**nformations**s**ystem (LIVIS) ein.

Der Rechnungshof hat die Einführung und den Betrieb von LIVIS sowie die Nutzung forstlicher Liegenschaften geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung von LIVIS

Mit LIVIS können flächenbezogene Daten erfasst und Veränderungen dokumentiert werden. Es ermöglicht die Abbildung der Flächen- und Vertragsverwaltung sowie kartographische Darstellungen. Folgendes wurde festgestellt:

- Die gebotene angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (z. B. eine Kosten-Nutzen-Analyse) war bei der Planung des Projekts nicht durchgeführt worden[2].

---

[1] Die Jahresrechnung 2011 wies Erlöse ("übrige Betriebseinnahmen") von fast 2,0 Mio. € aus.

[2] § 7 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.

- Der Auftrag zur Beschaffung des IT-Verfahrens wurde nach vorheriger beschränkter Ausschreibung vergeben. Bei einer sorgfältigen Kostenermittlung wäre erkennbar gewesen, dass der damalige Schwellenwert von 200.000 € überschritten wird. Diese Überschreitung hätte zur europaweiten Ausschreibung verpflichtet[3].
- Nach den Angaben der Zentralstelle der Forstverwaltung[4] sollte das IT-Verfahren nach einer Schulung der Mitarbeiter im Januar 2006 eingeführt werden. Tatsächlich kam es erst Anfang Februar 2009 zur Anwendung. Allerdings war das Projekt bei Abschluss der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs im November 2012 noch nicht vollständig umgesetzt. Beispielsweise waren noch nicht alle Verträge erfasst. Mehrere Forstämter führten noch handschriftliche Listen über verschiedene Nutzungsverträge.
- Die Kosten für die Einführung von LIVIS waren nicht mit der gebotenen Sorgfalt ermittelt worden. Bei der Kostenschätzung durch den Landesbetrieb, die mit Kosten von 250.000 € - davon 150.000 € für das Programm - abschloss, war der Aufwand u. a. für Programmierarbeiten und die Schaffung von Schnittstellen zu anderen Softwarelösungen nicht zutreffend berücksichtigt worden. Internen Zusammenstellungen vom Mai und Juni 2012 zufolge entstanden bis dahin Investitions- und Sachkosten von 795.000 € zuzüglich interner Personalkosten von 460.000 €.

Ein wirksames Projektmanagement zur ordnungsgemäßen Vorbereitung und Durchführung sowie Steuerung des Projekts war nicht eingerichtet[5].

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, die Erfassung der Altverträge in LIVIS sei mittlerweile erfolgt. Das Projektmanagement sei verbessert worden. In Verbindung mit den standardisierten Vorgaben zum Projektmanagement erfolge hierbei auch eine angemessene Einschätzung der anfallenden Kosten unter Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen. Der Forderung nach angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und dem Vorschlag zur Durchführung einer abschließenden Erfolgskontrolle werde gefolgt.

2.2 Vereinbarungen über die Nutzung von Grundstücken und Überwachung von Entgeltanpassungen verbesserungsbedürftig

2.2.1 Rahmenverträge

Die Zentralstelle der Forstverwaltung schloss mit einer Vielzahl von Unternehmen Rahmenverträge über die Inanspruchnahme von Grundstücken z. B. für die Verlegung von Strom- und Gasleitungen sowie für den Bau, den Betrieb und die Unterhaltung von Telekommunikationsanlagen.

Einzelne Rahmenverträge wurden von dem Landesbetrieb trotz enthaltener Klauseln über Entgeltanpassungen nicht innerhalb der festgelegten Fristen überprüft. Möglichkeiten, in Rahmenverträgen Klauseln zur Anpassung von Entgelten bei Änderungen von Preisindizes vorzusehen, blieben ungenutzt.

Obwohl seit 2004 mit der Deutschen Telekom AG (Telekom) u. a. über die Zahlung eines Entgelts für die Bereitstellung von forstlichen Flächen für die Verlegung von

---

3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VGV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169).

4 Der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz ist dreistufig organisiert. Er umfasst die Forstabteilung des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten, die Zentralstelle der Forstverwaltung und die Forstämter.

5 Vgl. hierzu auch Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 23. bis 26. September 2001 in Jena zur Prüfung von IuK-Mindestanforderungen - veröffentlicht in Heuer-Engels-Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, VIII/2.8.

Telekommunikationsleitungen verhandelt wurde, kam ein Rahmenvertrag bis zum Abschluss der Erhebungen des Rechnungshofs nicht zustande.

Das Ministerium hat mitgeteilt, nach vollständiger Erfassung der Gestattungsverträge in LIVIS werde über eine zentrale Auswertung eine Vertragsüberwachung vorgenommen. Damit sei künftig sichergestellt, dass notwendige Vertragsanpassungen zeitnah vorgenommen würden. Ferner hat das Ministerium erklärt, der Telekom sei zwischenzeitlich ein aktualisiertes Angebot für eine neue Rahmenvereinbarung zugeleitet worden. Zu wesentlichen Vertragsinhalten habe bislang noch keine Einigung erzielt werden können. Weitere Verhandlungsgespräche würden auf ministerieller Ebene fortgeführt.

2.2.2 Erlösverträge

Die Forstämter schlossen mit Nutzern forstlicher Flächen sogenannte Erlösverträge (Gestattungs-, Miet-, Nutzungs- und Pachtverträge). Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Mehrere Verträge sehen eine Laufzeit von 30 Jahren vor, die sich automatisch um zehn Jahre verlängert, soweit nicht vorher gekündigt wird. In zwei Fällen unterblieben Kündigungen und insoweit auch Vereinbarungen über die Anpassung der Gestattungsentgelte.
- Vertraglich vorgesehene Möglichkeiten, bei Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse das Gestattungsgeld neu zu vereinbaren, wurden nicht oder nicht zeitnah genutzt.
- In Verträgen mit unbeschränkten Laufzeiten wurden einmalige Entgelte vereinbart, die zu Beginn des Vertragsverhältnisses fällig waren. Entgeltanpassungen waren nicht vorgesehen.
- Im November 2011 schloss ein Forstamt mit der Telekom einen Gestattungsvertrag über die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung von Telekommunikationsleitungen. Ein Nutzungsentgelt war nicht vereinbart worden. Dieses sollte erst nach Abschluss eines Rahmenvertrags berechnet und gefordert werden. Von den Möglichkeiten, das Entgelt vorläufig festzusetzen und eine Verzinsung der sich ergebenden Forderungen zu vereinbaren, machte das Forstamt keinen Gebrauch.

Die vorbezeichneten Mängel bei der Gestaltung und der Überwachung der Verträge führten zu finanziellen Nachteilen bei dem Landesbetrieb.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen der zentralen Vertragsüberwachung werde - programmtechnisch gestützt - künftig die erforderliche Prüfung durchgeführt und die nächste Kündigungsmöglichkeit genutzt, eine entsprechende Entgeltanpassung umzusetzen. Bei Verträgen mit unbefristeter Laufzeit werde die Möglichkeit zur außerordentlichen Kündigung geprüft. Verträge mit Vereinbarung einer späteren Entgeltzahlung würden nicht mehr geschlossen.

2.2.3 Nutzung ehemaliger Forstdienstgebäude

Der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz erzielte 2012 aus der Weitervermietung von 22 ehemaligen Forstdienstgebäuden an Mitarbeiter Erträge von 111.000 €. Gleichzeitig zahlte er an den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung", in dessen wirtschaftliches Eigentum die Gebäude übertragen worden waren, Nutzungsentgelte von 242.000 €. Diese lagen erheblich über den ortsüblichen Mieten. Im Ergebnis blieben Aufwendungen von 131.000 € sowie weitere Kosten für die Bewirtschaftung der Gebäude ungedeckt.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Vermietung von Gebäuden nicht zu den originären Aufgaben des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz gehört und die Nutzungsentgeltvereinbarungen eine Kündigung für selbstständig vermietbare Einheiten zulassen.

Das Ministerium hat erklärt, Ziel der beabsichtigten Abstimmungsgespräche mit dem Landesbetrieb sei es, die Nutzungsentgelte den aktuellen Mieten anzugleichen. Im Hinblick auf anstehende Ruhestandsversetzungen würden Nutzungsentgeltvereinbarungen von freiwerdenden und für den Dienstbetrieb nicht mehr benötigten Gebäuden zeitnah gekündigt. Zwischenzeitlich seien ein ehemaliges Forstdienstgebäude verkauft und die Nutzungsentgeltvereinbarungen für zwei andere Gebäude gekündigt worden.

2.2.4 Schießanlagen

In sechs Forstamtsbezirken waren Flächen von insgesamt 11 ha zur Nutzung als Schießanlagen an den Landesjagdverband Rheinland-Pfalz und an Schützenvereine verpachtet. In neueren Verträgen wurden die Pächter verpflichtet, auf dem Schießstandgelände und in dessen unmittelbarer Umgebung sichtbare Umweltverschmutzungen zu beseitigen. Ältere Verträge enthielten häufig keine entsprechenden Regelungen. Bestimmungen zur Sanierung möglicher Altlasten, die vor allem durch die Verwendung von bleihaltiger Schrotmunition entstehen können, wurden nicht aufgenommen.

Rechtliche Verpflichtungen zur Sanierung von Altlasten ergeben sich z. B. aus dem Bundes-Bodenschutzgesetz[6]. Danach sind der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück zur Sanierung verpflichtet. Kommen Verursacher und/oder Pächter nicht oder nicht vollständig für die Kosten der Sanierung auf, verbleibt das Risiko beim Grundstückseigentümer.

Das Ministerium bewilligte einem Schützenverein, der die Kosten für die Beseitigung der durch den Betrieb der Schießanlage verursachten schädlichen Bodenveränderung nicht vollständig tragen konnte, im März 2012 einen Zuschuss von höchstens 296.000 € als Fehlbedarfsfinanzierung aus Mitteln der Jagdabgabe[7].

Das Ministerium hat mitgeteilt, bei Neuverträgen und bei Anpassungen laufender Verträge werde auf die Stellung von Sicherheiten hingewirkt. Im Rahmen der noch laufenden Vertragsverhandlungen werde in Kombination von Rückstellung/Bürgschaft und einer Versicherung für Umweltschäden angestrebt, dass ein für den Landesbetrieb kostenneutraler Rückbau bei Vertragsende erfolge.

2.2.5 Steinbruchbetriebe

Forstliche Flächen wurden auch zur Rohstoffgewinnung genutzt. Dazu wurde Folgendes festgestellt:

- Für den Betrieb eines Steinbruches stellte ein Forstamt eine Staatswaldfläche von 66 ha zur Verfügung. In dem Pachtvertrag war festgelegt, dass sich die Pachtzinsen (368.000 € im Jahr 2011) nach einem bestimmten Prozentsatz des Verkaufspreises des gewonnenen Materials berechnen. Außerdem war festgelegt, dass für die Ermittlung des Pachtzinses der von der Vertriebsorganisation des Pächters erzielte Verkaufspreis um die Vertriebskosten von maximal 10 % gekürzt werden darf, falls das Material nicht unmittelbar von dem Pächter verkauft wird. In der Folge wurden regelmäßig Kürzungen vorgenommen und von dem Forstamt akzeptiert. Den vorgelegten Unterlagen war nicht zu entnehmen, ob das Forstamt die Rechtmäßigkeit der Kürzungen überprüft hatte.

---

6 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz - BBodSchG -) vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212).

7 Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten, Kapitel 14 34 Jagdverwaltung, Titel 686 01 Zuschüsse zur Förderung der Jagd und zur Verhütung von Wildschäden.

Das Ministerium hat zugesichert, dass die Angaben zur Herleitung des Pachtzinses künftig stichprobenhaft im Rahmen der internen Revision geprüft würden.

- Einem Vertragsnehmer wurde bis zum 30. Juni 2012 gestattet, unbelastetes Erdmaterial in einem Steinbruch einzulagern. Nach Ablauf der Gestattung wurden mit Duldung des Forstamts weitere Einlagerungen vorgenommen. Schriftliche Festlegungen hierzu und die gebotenen Überprüfungen, ob tatsächlich nur unbelastetes Material eingelagert wurde, unterblieben.

  Das Ministerium hat erklärt, der Vertrag sei Anfang 2013 bis Mitte 2014 verlängert worden. Hierbei sei auch vereinbart worden, die Verfüllung insgesamt und das Gestattungsentgelt neu zu regeln.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) Projekte sorgfältig vorzubereiten, deren voraussichtliche Kosten möglichst genau zu ermitteln und bei finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen,

b) darauf hinzuwirken, dass die Möglichkeiten zur Erhöhung von Entgelten für die Nutzung forstlicher Flächen durch Dritte zeitnah genutzt und die Pächter forstlicher Flächen zur Sanierung der von ihnen verursachten schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten verpflichtet werden,

c) sicherzustellen, dass Pachtzinsen für die Nutzung forstlicher Flächen durch Dritte ordnungsgemäß berechnet werden und die vertragsgemäße Einlagerung von Erdmaterial überwacht wird.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über den Stand

a) der Verhandlungen mit der Deutschen Telekom AG über den Abschluss eines Rahmenvertrags,

b) der Prüfung der Nutzungsüberlassungsvereinbarungen für die weitervermieteten ehemaligen Forstdienstgebäude,

c) der Vertragsverhandlungen über Schießanlagen

zu berichten.

Nr. 25 Umsetzung des Programms Agrarwirtschaft, Umweltmaßnahmen, Landentwicklung (PAUL) - EU-Fördermittel nicht umfassend genutzt -

Bei Landesdienststellen fielen zur Umsetzung des Programms PAUL in der Förderperiode 2007 bis 2013 Personalkosten von mehr als 25 Mio. € an. Zur Finanzierung dieser Kosten hätten grundsätzlich EU-Mittel von fast 10,6 Mio. € im Rahmen der technischen Hilfe beansprucht werden können. Das Land hatte hierfür keine Kostenerstattung beantragt.

In der verbindlichen Finanzplanung des Landes waren die Erstattungen der EU für die Kosten der technischen Hilfe mit lediglich 4 Mio. € angesetzt. Mangels begründender Unterlagen war die Planung nicht nachvollziehbar.

Bis Ende 2012 wurden Fördermittel der EU von weniger als 1,6 Mio. € abgerufen. Infolge notwendiger Berichtigungen von Kostenerstattungen wegen Verstößen gegen das Vergaberecht, einer Doppelförderung sowie der unterbliebenen Einbeziehung der Personalkosten des Landes in die Förderung können selbst die geplanten Einnahmen von 4 Mio. € nicht realisiert werden.

1 Allgemeines

Das Land fördert im Rahmen des **P**rogramms **A**grarwirtschaft, **U**mweltmaßnahmen, **L**andentwicklung (PAUL) die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes mit zahlreichen Maßnahmen. Hierzu zählen beispielsweise Vorhaben zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Verbesserung von Umwelt und Landschaft und zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe. Das Programm PAUL wird durch Landes- und Bundesmittel sowie Mittel der EU finanziert. Die EU stellt ihren Finanzierungsanteil aus dem **E**uropäischen **L**andwirtschaftsfonds für die **E**ntwicklung des ländlichen **R**aums (ELER) bereit[1].

Für die Umsetzung des Programms PAUL entstehen den zuständigen Landesdienststellen Kosten für die sogenannte technische Hilfe. Darunter fallen insbesondere Tätigkeiten der Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung und Kontrolle des Programms. Zur Finanzierung dieser Kosten kann das Land Fördermittel aus dem ELER in Anspruch nehmen[2].

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Kosten der Landesdienststellen für die technische Hilfe ordnungsgemäß ermittelt, die Möglichkeiten zur Einnahmebeschaffung ausgeschöpft und die für Kostenerstattungen aus dem ELER maßgebenden Vorschriften beachtet wurden.

---

1 Die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des Programms PAUL sind nachgewiesen im Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten, Kapitel 14 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau (vor 2012: Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau).

2 Artikel 66 Abs. 2 Satz 1 VERORDNUNG (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ELER-VO.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unvollständige Finanzplanung und unzureichende Kostenerstattung

Zur Umsetzung des Programms PAUL wurde für die Förderperiode 2007 bis 2013 ein Gesamtbetrag von 533 Mio. € festgesetzt[3]. Davon hätten 4 % oder mehr als 21 Mio. € für die technische Hilfe vorgesehen werden können. Bei einer 50 %-igen Beteiligung an der Finanzierung der "zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben" aus dem ELER[4] hätte das Land grundsätzlich Fördermittel von 10,6 Mio. € erhalten können.

Folgendes wurde festgestellt:

- Das ehemals zuständige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hatte in der verbindlichen Finanzplanung des Programms PAUL 11 Mio. € für die technische Hilfe und davon 5,5 Mio. € an Erstattungen (Finanzierungsbeteiligungen) aus dem ELER angesetzt. Das nunmehr zuständige Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten reduzierte in der aktualisierten Finanzplanung diese Ansätze auf 8 Mio. € und 4 Mio. €.

  Begründende Unterlagen - insbesondere zur Kostenkalkulation und zu den grundsätzlich erstattungsfähigen Kosten - lagen nicht vor.

- Nach Erhebungen des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten waren 2011 für die Umsetzung des Programms PAUL Bedienstete des Landes mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 41 Vollzeitkräften mit Personalkosten[5] von mindestens 3,8 Mio. € eingesetzt. Hochgerechnet auf die Jahre 2007 bis 2013 fielen Personalkosten von mehr als 25 Mio. € an. Damit lag das Land allein bei den Personalkosten über der oben genannten Obergrenze und hätte eine Kostenerstattung aus dem ELER von 10,6 Mio. € beanspruchen können.

  Bis Ende 2012 hatte das Ministerium für technische Hilfe Fördermittel von weniger als 1,6 Mio. € aus dem ELER abgerufen. Für die Personalkosten zur Umsetzung des Programms PAUL hatte es keine Erstattungen aus dem ELER beantragt, obwohl fast alle anderen Länder hierfür EU-Fördermittel in Anspruch nehmen[6].

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, künftig werde eine detailliertere Finanzplanung für die technische Hilfe durchgeführt und dokumentiert. Für die Programmplanung der Förderperiode ab 2014 habe die Landesregierung zunächst einen Anteil von 4 % der ELER-Mittel für die technische Hilfe vorgesehen. Die Empfehlung des Rechnungshofs, die bei der technischen Hilfe angefallenen Personal- und Sachkosten in angemessenem Umfang aus dem ELER zu finanzieren, werde grundsätzlich aufgegriffen. Bezüglich der Förderperiode 2007 bis 2013 sei nach dem aktuellen Verfahrensstand aber nicht davon auszugehen, dass die für die technische Hilfe vorgesehenen 4 Mio. € an ELER-Mitteln ausgeschöpft werden könnten.

---

3 Stand: Mai 2012.

4 Artikel 66 Abs. 2 in Verbindung mit Artikel 70 Abs. 3 a) ii) ELER-VO.

5 Personalvollkosten (Besoldung/Vergütung, Beihilfen, Fürsorgeleistungen, Zuschlag für interne Dienstleistungen und Sachkostenzuschlag).

6 2. Fortschrittsbericht 2012 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013, S. 74.

2.2 Vergaberecht nicht beachtet

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau nutzte bei Auftragsvergaben die Vorteile des Wettbewerbs nicht. Ohne die gebotene europaweite Ausschreibung schloss es ab 2007 mit einer Firma Verträge über die Überlassung des IT-Verfahrens "profil eler"[7] einschließlich der Herbeiführung der Funktionsfähigkeit, zur Pflege sowie zur Anpassung und Erweiterung von "profil eler". Die Pflegeverträge wurden jährlich erneuert. Für diese Lieferungen und Leistungen fielen bis 2012 Ausgaben von insgesamt mehr als 2.031.000 € an. Die Kostenerstattungen aus dem ELER für technische Hilfe beliefen sich hierfür auf 863.000 €.

Das Ministerium war zur europaweiten Ausschreibung der IT-Leistungen verpflichtet, sobald der seinerzeitige Schwellenwert von 200.000 € überschritten war[8]. Bei ordnungsgemäßer Schätzung des Auftragswerts, zu dem bei IT-Verfahren neben der Hauptleistung auch Pflege- und Instandhaltungskosten für die Dauer von 48 Monaten gehören[9], hätte das Ministerium erkennen müssen, dass der Schwellenwert deutlich überschritten war. Gründe, die Ausnahmen von dem Gebot der europaweiten Ausschreibung gerechtfertigt hätten, lagen nicht vor.

Unabhängig davon wies das Vergabeverfahren erhebliche Mängel auf. Beispielsweise wurde ein Vergabevermerk, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält, nicht gefertigt. Auch wurde vor der freihändigen Vergabe der in Betracht kommende Bewerberkreis nicht erkundet[10]. Darüber hinaus war nicht erkennbar, weshalb eine Einrichtung nicht den Zuschlag erhielt, obwohl deren Angebot über ein funktionsfähiges IT-Verfahren um mindestens 80.000 € günstiger war als das der vorgenannten Firma.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass im Falle von Unregelmäßigkeiten und Versäumnissen bei Maßnahmen oder bei den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum finanzielle Berichtigungen vorzunehmen sind[11]. Das Unterlassen der gebotenen europaweiten Ausschreibung und die weiteren Mängel des Vergabeverfahrens stellen solche Unregelmäßigkeiten[12] dar.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat mitgeteilt, die Regelungen des Vergaberechts würden künftig beachtet. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit werde beachtet. Die für Programmierleistungen erstatteten ELER-Mittel von fast 798.000 € würden zurückgezahlt.

2.3 Doppelerstattungen

Bei der Abrechnung von Maßnahmen der technischen Hilfe wurden für dieselbe Rechnung sowohl 2010 als auch 2012 antragsgemäß EU-Fördermittel ausgezahlt. Dadurch erhielt das Land fast 87.000 € zu viel.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, der versehentlich doppelt zur Erstattung angemeldete Betrag werde mit der nächsten Rechnung der laufenden Begleitung verrechnet.

---

7 IT-Verfahren zur Verwaltung von Fördermitteln im landwirtschaftlichen Bereich.

8 §§ 2 Abs. 2 und 3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3854), BS 703-5-1.

9 Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen Version 2.0, 15. Juni 2010, Hrsg. Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, Bonn, S. 65.

10 §§ 3a Nr. 3, 4 Abs. 1 und 30 Nr. 1 Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) - in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. April 2006 (BAnz. Nr. 100a vom 30. Mai 2006).

11 Artikel 33 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

12 Artikel 1 Abs. 2 VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die in die Finanzplanung aufzunehmenden Ansätze (Kosten und Erstattungen) für die technische Hilfe nachvollziehbar zu kalkulieren und die Kalkulationsgrundlagen sowie -ergebnisse zu dokumentieren,

b) den von der EU eingeräumten Finanzrahmen für die technische Hilfe möglichst umfassend zu nutzen und dabei auch die beim Land anfallenden Personalkosten in angemessenem Umfang einzubeziehen,

c) das Vergaberecht zu beachten,

d) die Erstattungen aus dem ELER im Hinblick auf die festgestellten Verstöße gegen das Vergaberecht zu prüfen und gegebenenfalls zu berichtigen,

e) zu viel erhaltene Mittel aus dem ELER zurückzuzahlen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Höhe der endgültigen Erstattungen aus dem ELER für Maßnahmen der technischen Hilfe in der Förderperiode 2007 bis 2013 zu berichten.

Nr. 26 Servereinsatz in der Landesverwaltung - deutliche Kosteneinsparung möglich -

Zahlreiche Server der Landesverwaltung waren nur unzureichend ausgelastet. Durch Konsolidierung und Virtualisierung können landesweit mehr als 740 Server eingespart werden. Dadurch lassen sich die Betriebskosten um über 400.000 € jährlich verringern und Kosten für Ersatzbeschaffungen von fast 1,4 Mio. € vermeiden.

Serverräume wurden häufig zu stark gekühlt. Dies verursachte vermeidbare Stromkosten von 115.000 € jährlich.

Die Sicherheit der Serverräume wies Mängel auf. Risikoanalysen und daraus abgeleitete Sicherheitskonzepte fehlten.

1 Allgemeines

In der Landesverwaltung werden mehr als 5.500 Server eingesetzt. Sie stellen den im jeweiligen Netzwerk angebundenen Arbeitsplatzrechnern bestimmte Dienste und Anwendungen zur Verfügung. Dies sind z. B. E-Mail-Programme, Verfahren der Bürokommunikation und IT-Fachverfahren.

Der Rechnungshof hat 2012 und 2013 bei fast allen Landesbehörden in den Geschäftsbereichen aller Ministerien[1] und der Staatskanzlei geprüft, ob die Server wirtschaftlich eingesetzt wurden und ob noch Optimierungspotenziale bestanden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unwirtschaftlicher Servereinsatz und ungenutzte Optimierungsmöglichkeiten

2.1.1 Serverauslastung

Auf einem leistungsfähigen Server können mehrere Dienste oder Anwendungen gleichzeitig betrieben werden. Daneben ermöglichen leistungsfähige Datennetze, wie z. B. das "rlp-Netz" des Landesbetriebs Daten und Information, die Nutzung von weit entfernt eingesetzten Servern durch andere öffentliche Stellen ohne Qualitätseinbußen. Gleichwohl setzten Dienststellen des Landes zahlreiche Server ein, auf denen nur ein Dienst oder eine Anwendung installiert war. Sie waren damit in der Regel nicht ausgelastet.

2.1.2 Serverkonsolidierung und -virtualisierung

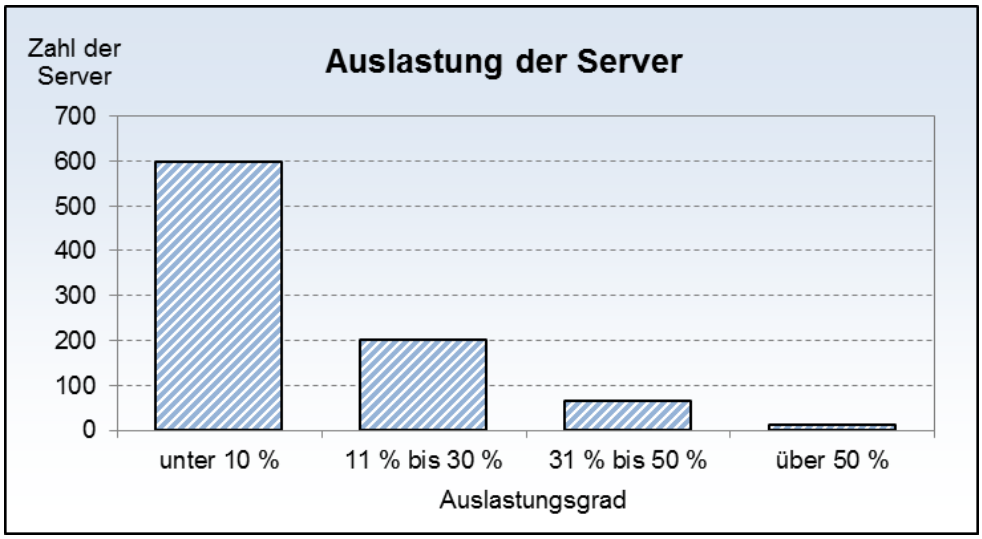
Durch die Konsolidierung von Servern lässt sich ein wirtschaftlicherer Einsatz erreichen. Hierbei werden Dienste und/oder Anwendungen von mehreren Servern auf einem Computer (physischer Server) zusammengeführt. Voraussetzung ist, dass Hardware und Software - insbesondere das Betriebssystem - kompatibel sind, die Server am gleichen Standort betrieben werden können und diese nur zu einem geringen Grad ausgelastet sind.

Diese Voraussetzung lag bei dem weit überwiegenden Teil der in die Prüfung einbezogenen 1.700 Server vor. In 86 % der Fälle handelte es sich um Geräte der gleichen Bauart. Etwa 80 % aller Server waren mit dem gleichen Betriebssystem ausgestattet.

---

[1] Ausgenommen waren die Hochschulen, der Landesbetrieb Daten und Information, das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung sowie die Vermessungs- und Katasterverwaltung.

Lediglich zu 60 % der in die Prüfung einbezogenen Server konnten die Dienststellen Auslastungsdaten mitteilen. Diesen Angaben zufolge waren die Server überwiegend zu weniger als 10 % ausgelastet.



Das Diagramm zeigt die überwiegend geringe Auslastung der Server.

Weitere Rationalisierungsvorteile können durch eine Virtualisierung erzielt werden. Hierbei werden auf einem leistungsfähigen Server, dem sogenannten Virtualisierungs-Host, mit Hilfe einer speziellen Software bis zu 20 und mehr virtuelle Server gleichzeitig und unabhängig voneinander eingerichtet. Dazu werden Hardware, Betriebssystem und Anwendungen eines einzelnen Servers als Einheit aufgefasst und als virtueller Server nachgebildet. Der Virtualisierungs-Host wird dann von mehreren virtuellen Servern gemeinsam genutzt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof wurden in der Landesverwaltung bereits 2.500 virtuelle Server auf 500 Virtualisierungs-Hosts betrieben. Werden weitere Server virtualisiert und mindestens sechs virtuelle Server auf einem Virtualisierungs-Host eingerichtet[2], können landesweit unter Berücksichtigung der vorgenannten Konsolidierungsmaßnahmen über 740 physische Server eingespart werden. Dadurch lassen sich Kosten von mindestens 451.000 € jährlich für den Bezug von Strom (2.650.000 kWh) und Kosten von 1.380.000 € für die Ersatzbeschaffung von Servern, die in der Regel alle fünf Jahre ansteht, vermeiden. Dem stehen Mehrkosten von lediglich 49.000 € jährlich für den Support (IT-Unterstützung) der Virtualisierungs-Software gegenüber.

Die zuständigen Stellen haben erklärt, sie teilten die Einschätzung, dass durch Konsolidierungs- und Virtualisierungsmöglichkeiten der Servereinsatz wirtschaftlicher gestaltet werden könne. Teilweise sei mittlerweile die Zahl der Server verringert worden oder es würden entsprechende Anstrengungen unternommen. In wenigen Einzelfällen, z. B. im Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz und für Verbraucherschutz sowie der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, müsse von einer Virtualisierung abgesehen werden. Die Staatskanzlei, das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur sowie das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie haben mitgeteilt, sie beabsichtigten, eine gemeinsame Virtualisierungsinfrastruktur aufzubauen.

---

2 Für den Betrieb ressourcenintensiver Dienste oder Anwendungen ist eine Beschränkung auf sechs bis acht virtuelle Server pro Virtualisierungs-Host üblich.

2.2 Einsatz veralteter Betriebssysteme

Einige Dienststellen im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur setzten Server mit Betriebssystemversionen ein, die vom Hersteller nicht mehr gepflegt wurden. Außerdem waren einzelne Betriebssysteme nicht für den Serverbetrieb bestimmt.

Ohne regelmäßige Sicherheitsaktualisierungen waren die Server und damit auch der gesamte Informationsverbund nicht hinreichend geschützt.

Das Ministerium hat erklärt, bis auf 16 Systeme würden derzeit alle Anwendungen auf regelmäßig aktualisierten und geeigneten Serversystemen betrieben. Bei den "Restanten" werde eine Abwägung zwischen den Migrationskosten und dem Risiko des weiteren Betriebs durchgeführt.

2.3 Stromkosten reduzierbar

Auch bei der Kühlung der Serverräume sind Einsparungen möglich. Der Energieverbrauch ist umso höher, je niedriger die Raumtemperatur ist. Grundsätzlich senkt eine Erhöhung der Raumtemperatur um 1 °C den Energieverbrauch für die Klimatisierung um ca. 4 %[3].

Moderne Server können bei einer Temperatur von 25 °C sicher betrieben werden. Bei 229 in die Prüfung einbezogenen Serverräumen wurde diese Raumtemperatur unterschritten. Wird lediglich eine Kühlung auf 25 °C vorgenommen, können über die bereits dargestellte Einsparung hinaus der Energieverbrauch weiter gesenkt und Stromkosten von 115.000 € jährlich vermieden werden.

Die Ministerien haben den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt. Der Energieverbrauch für den Betrieb und die Kühlung der Server werde künftig regelmäßig ermittelt und analysiert. Die Serverraumtemperatur sei bereits auf 25 °C angehoben worden oder es seien entsprechende Regelungen beabsichtigt. Nur in den Fällen, in denen es beim Betrieb zu technischen Problemen komme, solle hiervon abgewichen werden.

2.4 Sicherheit der Serverräume

Server müssen vor Risiken wie z. B. dem unberechtigten Zugriff auf Daten, Diebstahl oder Manipulation durch Dritte, übermäßiger Hitzeentwicklung, Stromausfall, Brand oder Eintreten von Wasser geschützt werden. Daher sollten Serverräume als geschlossene Sicherheitsbereiche konzipiert werden, zu denen grundsätzlich nur die Administratoren Zutritt haben[4]. Hierzu wurde im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Der weit überwiegende Teil der in die Prüfung einbezogenen 300 Serverräume war lediglich mit einfachen mechanischen Schlössern ausgestattet. Fest installierte Brandlöscheinrichtungen waren nur in wenigen Einzelfällen vorhanden. Auch Brandmeldeanlagen waren nicht in allen Serverräumen installiert.
- Eine Risikoanalyse, mit der der Schutzbedarf für die im jeweiligen Serverraum vorgehaltenen Daten, IT-Verfahren und -Geräte ermittelt wird, um hieraus geeignete Schutzmaßnahmen abzuleiten, fehlte überwiegend.

---

[3] Bundesverwaltungsamt - Bundesstelle für Informationstechnik - (BIT), "Gestaltung von energieeffizienten Serverräumen" V1.0 vom 1. Februar 2011.

[4] IT-Grundschutzkataloge des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI); Baustein B 2.4 Serverraum.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, eine Abstimmung mit den anderen Ressorts habe ergeben, dass überall ein hoher Handlungsbedarf bestehe. Es werde daher Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit der Serverräume ressortübergreifend koordinieren.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) weitere Server zu konsolidieren und zu virtualisieren,

b) Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit der Serverräume zu ergreifen,

c) Möglichkeiten zur Verminderung von Stromkosten bei der Kühlung der Serverräume zu nutzen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Der Jahresbericht 2014
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 5. Februar 2014 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	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Mio. €									
Steuern	6.921	7.182	7.169	7.862	8.800	9.176	8.344	8.372	8.861	9.711
Steuerähnliche Abgaben	77	64	62	48	46	37	30	24	27	24
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	154	156	142	135	132	111	98	88	97	100
Zinseinnahmen[1]	57	60	165	230	281	94	82	83	84	69
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse[2]	2.125	1.900	1.604	1.645	1.660	1.650	1.888	2.061	1.998	2.311
Sonstige laufende Einnahmen	356	343	344	338	338	345	342	348	369	387
Einnahmen	9.690	9.705	9.486	10.258	11.257	11.413	10.784	10.976	11.436	12.602
Personalausgaben	4.713	4.775	4.661	4.734	4.630	4.753	4.981	5.150	5.307	5.397
Laufender Sachaufwand	1.079	1.076	1.003	980	1.014	965	931	981	996	1.047
Zinsausgaben[3]	1.089	1.082	1.075	1.067	1.117	1.204	1.186	1.064	1.015	972
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse[4]	3.390	3.200	3.204	3.437	3.825	4.289	4.265	4.511	4.863	4.948
Schuldendiensthilfen	79	85	81	81	82	90	88	97	100	95
Ausgaben	10.350	10.218	10.024	10.299	10.668	11.301	11.451	11.803	12.281	12.459
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	- 660	- 513	- 538	- 41	589	112	- 667	-827	- 845	+ 143

---

1 Die höheren Einnahmen in den Jahren 2005 bis 2007 sind insbesondere auf Zinsen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 162 71) zurückzuführen.

2 Der Anstieg der Einnahmen 2012 beruht im Wesentlichen auf der Zuführung aus der Versorgungsrücklage zur Durchführung des § 14a BBesG zur Entlastung von Versorgungsaufwendungen (80 Mio. €), dem Ausweis der Erstattungen des Bundes nach § 172 BEG nicht mehr als Ausgabeabsetzung (74 Mio. €) sowie höheren Ergänzungszuweisungen des Bundes und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich.

3 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 (Drucksache 16/2050).

4 Zu den Ausgaben in den Jahren 2008, 2010 und 2011 trugen u. a. außerplanmäßige Zuführungen an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" bei. Im Jahr 2012 wurden 109 Mio. € an Zuweisungen aus dem kommunalen Entschuldungsfonds (Kapitel 20 26) geleistet. Von dem vorgenannten Betrag waren in der Haushaltsrechnung des Landes 32 Mio. € irrtümlich den Investitionsausgaben zugeordnet worden.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Kapitalrechnung -

Kapitalrechnung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Mio. €									
Veräußerungserlöse[5]	257	260	182	189	4	3	3	1	1	37
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen[6]	239	269	276	311	209	236	324	437	396	223
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen[7]	170	141	482	55	63	119	125	131	160	203
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	5	6	2	2	0	0	0	0	0	0
Einnahmen	671	676	942	557	276	358	452	569	557	463
Sachinvestitionen	164	139	131	158	93	94	120	140	129	92
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich[6]	577	492	472	465	452	474	511	651	661	448
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und - ab 2007 - Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen[6]	286	300	331	348	265	319	343	381	372	304
Darlehen[6]	140	335	321	382	385	353	372	447	497	518
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen[8]	17	7	4	15	9	5	8	8	14	352
Erwerb von Beteiligungen	4	3	2	2	12	17	34	16	54	13
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	38	33	29	27	20	17	18	23	34	23
Ausgaben	1.226	1.309	1.290	1.397	1.236	1.279	1.406	1.666	1.761	1.750
Fehlbetrag	555	633	348	840	960	921	954	1.097	1.204	1.287

[5] Die höheren Einnahmen in den Jahren 2003 bis 2006 betreffen im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Forderungsvermögen (Wohnungsbauförderung).

[6] 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. Das Rechnungsergebnis 2012 bei der Position “Darlehen“ (550 Mio. €) wurde in der vorstehenden Übersicht verringert, weil das Land 32 Mio. € (Kapitel 20 26 Titel 853 02) irrtümlich den Investitionsausgaben zugeordnet hatte.

[7] Die höheren Einnahmen im Jahr 2005 resultieren insbesondere aus Darlehensrückflüssen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 182 71).

[8] Von den Ausgaben 2012 entfallen mehr als 351 Mio. € auf die Einlösung von Bürgschaften im Wesentlichen im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring (Kapitel 20 05 Titel 871 02), vgl. Landtagsvorlage 16/1461 und Drucksache 16/1470.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge[9] -

Besondere Finanzierungs-vorgänge	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Mio. €									
Schulden-aufnahmen am Kreditmarkt	4.439	6.110	5.387	5.624	6.296	6.907	7.298	8.055	9.461	8.465
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken[10]	4	0	31	1	1	1	43	109	33	257
Einnahmen	4.443	6.110	5.418	5.625	6.297	6.908	7.341	8.164	9.494	8.722
Schuldentilgung	3.127	4.834	4.377	4.734	5.690	5.918	5.718	6.237	7.442	7.578
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke[11]	111	132	156	10	262	182	2	3	2	2
Ausgaben	3.238	4.966	4.533	4.744	5.952	6.100	5.720	6.240	7.444	7.580
Überschuss	1.205	1.144	885	881	345	808	1.621	1.924	2.050	1.142

9 Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

10 Von den Einnahmen 2012 entfallen mehr als 254 Mio. € auf Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage (Kapitel 20 02 Titel 351 01) zur Einlösung von Bürgschaften im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring. Die Ausgleichsrücklage war 2007 außerplanmäßig zulasten der Netto-Kreditaufnahme gebildet worden. Der Rechnungshof hatte gegen die Rücklagenbildung erhebliche Bedenken geltend gemacht und darauf hingewiesen, dass den buchungsmäßigen Vorgängen kein reales Vermögen gegenübersteht, vgl. Jahresbericht 2009 - Nr. 1, Teilziffer 9 - (Drucksache 15/3100) und Jahresbericht 2010 - Nr. 1, Teilziffer 2.1 - (Drucksache 15/4200).

11 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
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Ermittlung des strukturellen Saldos und des zulässigen Saldos

EINNAHMEN	**Kernhaushalt**	**Ausführungs-gesetz zu Art. 117 LV[2)]**	**OGr./Gr.**	**Ansatz[1)] 2011 Mio. €**	**Ist[1)] 2011 Mio. €**	**Ansatz[1)] 2012 Mio. €**	**Ist[1)] 2012 Mio. €**
	Gesamteinnahmen			21.779	21.917	23.118	22.273
minus	Bruttokreditaufnahme am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1	32	9.752	9.461	9.738	8.465
minus	Entnahme aus Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren	§ 1 (3) Nr. 2	35, 36, 38	636	465	497	741
	bereinigte Einnahmen			**11.391**	**11.992**	**12.883**	**13.066**
minus	finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung (NR)	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (1)	133, 134, 14, 17, 18 ,31	56	94	159	168
NR	bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	133, 134, 14, 17, 18 ,31	63	66	58	71
minus	Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307
	weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung						
plus	Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556
plus	Überschuss "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5		0	176	0	0
plus	Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	0	0
minus	NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6		166	148	168	100
minus	NKA LBB	§ 1 (3) Nr. 6		145	80	113	50
minus	NKA sonst. jur. Personen, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		0	10	7	2
minus	Mindereinnahmen in Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7					
	strukturelle Einnahmen			**11.784**	**12.353**	**12.876**	**12.995**

[1)] Differenzen sind durch Rundungen möglich.

[2)] Artikel 117 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 Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-2.

Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 3
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

AUSGABEN	Kernhaushalt	Ausführungs-gesetz zu Art. 117 LV[2]	OGr./Gr.	Ansatz[1] 2011 Mio. €	Ist[1] 2011 Mio. €	Ansatz[1] 2012 Mio. €	Ist[1] 2012 Mio. €
	Gesamtausgaben			21.779	21.917	23.118	22.273
minus	Bruttotilgung am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1	59	7.934	7.442	8.550	7.578
minus	Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen, Fehlbeträge aus Vorjahren	§ 1 (3) Nr. 2	91, 96, 98	381	434	490	486
	bereinigte Ausgaben			**13.463**	**14.042**	**14.079**	**14.209**
minus	finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung (NR)[3]	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (1)	83, 87, 85, 86, 58	123	189	155	453
NR	bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	*83, 87, 85, 86, 58*	399	411	459	453
	weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung						
plus	Defizit Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		0	0	0	0
plus	Defizit "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5		100	0	120	85
plus	Defizit Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		0	0	17	14
minus	Nettotilgung LBM	§ 1 (3) Nr. 6		0	0	0	0
minus	Nettotilgung LBB	§ 1 (3) Nr. 6		0	0	0	0
minus	Nettotilgung sonst. jur. Personen, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		26	0	0	0
minus	Mehrausgaben in Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7					
plus	Tilgungsverpflichtungen aus Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7					
	strukturelle Ausgaben			**13.414**	**13.853**	**14.061**	**13.855**

[3] Eine Fehlbuchung von Ist-Ausgaben von 32 Mio. € auf Kapitel 20 26 Titel 853 02 wurde 2012 korrigiert.

Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 3
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

SALDEN	Kernhaushalt	Ausführungs-gesetz zu Art. 117 LV[2)]	OGr./Gr.	Ansatz[1)] 2011 Mio. €	Ist[1)] 2011 Mio. €	Ansatz[1)] 2012 Mio. €	Ist[1)] 2012 Mio. €
	formaler Haushaltsausgleich			0	0	0	0
minus	Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1		1.818	2.019	1.188	887
minus	insb. Rücklagensaldo	§ 1 (3) Nr. 2		254	31	8	256
	Finanzierungssaldo			**-2.072**	**-2.050**	**-1.196**	**-1.143**
minus	finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung (NR)	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (2)		-67	-95	3	-285
NR	bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)		-336	-345	-401	-381
minus	Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307
	weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung						
plus	Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556
plus	Überschuss "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5		-100	176	-120	-85
plus	Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	-17	-14
minus	NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6		166	148	168	100
minus	NKA LBB	§ 1 (3) Nr. 6		145	80	113	50
minus	NKA sonst. jur. Personen, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		-26	10	7	2
minus	Mindereinnahmen abz. Mehrausgaben in Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7		0	0	0	0
plus	Tilgungsverpflichtungen aus Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7		0	0	0	0
	struktureller Saldo			**-1.630**	**-1.501**	**-1.184**	**-860**

Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 3
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Komponenten zur Berechnung des zulässigen Saldos	Berechnungshinweis	Ansatz[1)] 2011 Mio. €	Ist[1)] 2011 Mio. €	Ansatz[1)] 2012 Mio. €	Ist[1)] 2012 Mio. €
1. Saldo der Korrekturen nach § 1 Absatz 3 Nr. 2		254	31	8	256
2. Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 1 Absatz 3 Nr. 3		-67	-95	3	-285
3. Konjunkturkomponente[4)] nach § 1 Absatz 3 Nr. 4		-213	54	132	307
4. Saldo Einrichtungen nach § 1 Absatz 3 Nr. 5	(Zeile 4a. + Zeile 4b. + Zeile 4c.)	447	746	435	458
4a. Saldo des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung		489	507	572	556
4b. Saldo des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft"		-100	176	-120	-85
4c. Saldo der Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG		58	63	-17	-14
5. Kreditaufnahme in Sondersituationen (§§ 4 und 5)		0	0	0	0
6. Tilgung von Krediten in Sondersituationen (§§ 4 und 5)		0	0	0	0
7. Abbauverpflichtung aus Kontrollkonto (§ 6)					
8. zulässiger Saldo nach § 1 Absatz 4[5)]	(Zeile 1 bis 3 - Zeile 4. und 5. + Zeile 6. und 7.)	**-473**	**-756**	**-292**	**-179**
9. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung[6)]) der jur. Personen (§ 1 Abs. 1 Satz 2)		-26	10	7	2
10. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung[6)]) der Landesbetriebe am Kreditmarkt		310	228	281	150
11. verbleibender zulässiger Saldo für den Kernhaushalt[5)]	(Zeile 8. + Zeile 9. + Zeile 10.)	-188	-518	-4	-28
12. geplante Obergrenze des Defizitabbaupfades		-1.630	-1.630	-1.449	-1.449
13. zulässige NKA im Kernhaushalt ab 2020 und NKA gem. Obergrenze des Defizitabbaupfades	(Zeile 11. + Zeile 12.)	**1.818**	**2.148**	**1.453**	**1.477**
14. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung) am Kreditmarkt im Kernhaushalt		1.818	2.019	1.188	887
15. Abstand zur zulässigen NKA im Kernhaushalt ab 2020 und NKA gem. Abbaupfad	(Zeile 13. - Zeile 14.)	**0**	**129**	**265**	**589**

[4)] > 0: Aufschwung; < 0: Abschwung.

[5)] > 0: Tilgungsverpflichtung; < 0: erlaubte Kreditaufnahme am Kreditmarkt.

[6)] Eine Nettotilgung wird als Negativbetrag ausgewiesen.