RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2015

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-138
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de

Internet: www.rechnungshof-rlp.de

Inhaltsübersicht

		Seite
	Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	5
	Vorbemerkungen	13
1	Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2013	14
2	Abwicklung des Landeshaushalts 2013	18
3	Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - trotz Rückgang des strukturellen Defizits weiterhin erheblicher Konsolidierungsbedarf -	29
4	Wasserschutzpolizei - Konsolidierungsbeitrag durch Neuorganisation leisten -	56
5	Neu- und Ausbau von Straßen - nicht ausgereifte Planungen, nicht zuwendungsfähige Vorhaben, fehlerhafte Kostenteilung -	66
6	Neues Dienstgebäude für die Kreisverwaltung Alzey-Worms - Planung und Förderung nicht hinreichend am Gebot der Wirtschaftlichkeit orientiert -	73
7	Konversionsprojekt "Gräfensteiner Park" in der Südwestpfalz - ambitionierte Ziele, überhöhte Förderung, unwirtschaftliches ÖPP-Projekt -	80
8	Umsatzsteuer-Sonderprüfungen der Finanzämter - gezielt mehr ergiebige Fälle prüfen -	87
9	Staatsbad Bad Dürkheim GmbH - weitere Beteiligung des Landes an der Gesellschaft nicht geboten -	94
10	Unfallfürsorge und Schadensersatzansprüche des Landes bei fremdverschuldeten Unfällen von Landesbediensteten - weitere Zentralisierung der Schadensregulierung geboten -	99
11	Arbeitsgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz - Organisationsstraffung und Personalanpassung möglich -	103
12	Förderung von Krankenhausbaumaßnahmen - auf flächensparsame Planung und regelkonforme Vergabepraxis achten -	112

		Seite
13	Entgeltvereinbarungen für Leistungen der Eingliederungshilfe in Werkstätten für behinderte Menschen - vermeidbare Belastung von Land und Kommunen durch unangemessen hohe Entgelte -	118
14	Fachoberschulen im organisatorischen Verbund mit Realschulen plus - Klassengrößen und Lehrkräfteeinsatz nicht hinreichend wirtschaftlich -	129
15	Beiträge des Landes zur Finanzierung von Personal- und Sachkosten allgemeinbildender Ersatzschulen - Mängel im Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren mit finanziellen Folgen -	136
16	Fachhochschule Bingen - problematische Kooperation -	144
17	Landes-Stiftung Arp Museum Bahnhof Rolandseck - Wie viel lässt sich das Land die Stiftung kosten? -	152
18	Umbau und Erweiterung der Hochschule Ludwigshafen am Rhein - wirtschaftliche Planung erfordert eine effizientere Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben -	156
19	Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Rheinpfalz - erhebliches Einsparpotenzial beim gartenbaulichen Versuchswesen -	162
20	Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen in der Landesverwaltung - hohe Kostenrisiken für die Einführung der elektronischen Akte -	169
21	Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz - Wirtschaftsführung nicht transparent, Organisation verbesserungsbedürftig -	175
22	Hochwasserschutz an der Mosel - unwirtschaftliche Finanzierung nach dem "Mogendorfer Modell", Mängel im Projektmanagement, fehlerhafte Abrechnung und Kostenteilung -	185

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
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushalts-ordnung

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2013

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2013 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 2013

Die Haushaltsrechnung 2013 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von mehr als 546 Mio. € ab. Zur Schließung der Deckungslücke wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen.

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

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2013 um 221 Mio. € auf mehr als 1 Mrd. €. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von insgesamt nahezu 7,4 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - trotz Rückgang des strukturellen Defizits weiterhin erheblicher Konsolidierungsbedarf -

Die laufende Rechnung schloss 2013 mit einem Überschuss von 448 Mio. € ab. Dieser reichte allerdings nicht aus, um die Investitionsausgaben zu decken und den Haushalt auszugleichen. Trotz der bis dahin höchsten Steuereinnahmen des Landes mussten neue Kredite von insgesamt 735 Mio. € aufgenommen werden, davon fast 547 Mio. € für den Kernhaushalt und 188 Mio. € zur Finanzierung von Ausgaben der Landesbetriebe.

Die Gesamtverschuldung des Landes stieg bis Ende 2013 auf 36,7 Mrd. €. Mit 8.213 € überschritt die Pro-Kopf-Verschuldung den Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.763 €) um 42,5 %.

Die Zinsausgaben des Landes von fast 1,0 Mrd. € waren um mehr als 250 Mio. € höher als die neuen Schulden. Je Einwohner wandte das Land Zinsausgaben von 248 € auf. Dies überstieg den Durchschnitt der anderen Flächenländer um fast ein Drittel.

Auch aufgrund des günstigen Zinsniveaus verringerte sich das strukturelle Defizit 2013 gegenüber der Planung um 282 Mio. € auf 554 Mio. €. Zu dessen vollständigem Abbau bis 2020 sind noch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen und umzusetzen. Den "offenen Handlungsbedarf" ab 2016 bezifferte die Landesregierung auf 482 Mio. €.

Sollte es gelingen, im Jahr 2020 den Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen, bedarf es nach der Langfristprojektion der Landesregierung weiterer Netto-Kreditaufnahmen von fast 1 Mrd. €. Mit diesen Darlehen sollen die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und die damit verbundenen Zinsausgaben finanziert werden. Dadurch wird sich die Gesamtverschuldung bis Ende 2020 auf mehr als 44 Mrd. € erhöhen.

Nr. 4 Wasserschutzpolizei
- Konsolidierungsbeitrag durch Neuorganisation leisten -

Bei Wasserschutzpolizei und Polizeipräsidien bestanden an den gleichen Standorten parallele Verwaltungs- und Leitungsstrukturen. Auch hielten sie Logistik und Infrastrukturen zur Erledigung ihres jeweiligen vollzugspolizeilichen Auftrags doppelt vor. Bei einer Integration der Wasserschutzpolizei in die Polizeipräsidien werden 25,5 besetzte Stellen entbehrlich. Dadurch können Personalkosten von mehr als 2,2 Mio. € jährlich vermieden werden.

Die Wasserschutzpolizei setzte ihre Ressourcen nicht immer effizient ein. Polizeibeamte wurden mit Verwaltungstätigkeiten befasst, Möglichkeiten zur zentralen Aufgabenerledigung nicht hinreichend genutzt und Aufgaben mit zu hohem Zeitaufwand erledigt.

Die Wasserschutzpolizei hielt Boote über den Bedarf hinaus vor. Sie führte Wartungs- und Reparaturarbeiten an den Booten in eigenen Werkstätten durch. Ob die Aufgaben wirtschaftlicher durch eine Vergabe an Dritte erledigt werden können, war nicht geprüft worden.

Nr. 5 Neu- und Ausbau von Straßen
- nicht ausgereifte Planungen, nicht zuwendungsfähige Vorhaben, fehlerhafte Kostenteilung -

Planungen von Straßenbauvorhaben kommunaler Gebietskörperschaften und des Landes waren nicht immer ordnungsgemäß vorbereitet und nicht hinreichend wirtschaftlich.

Der Landesbetrieb Mobilität befürwortete eine Förderung für den Bau einer "Ortsrandstraße", obwohl diese nach den gesetzlichen Vorgaben nicht als Gemeinde-, sondern als Landesstraße einzustufen war. Landesmittel aus dem Bauprogramm des Landesbetriebs Mobilität standen für das Vorhaben nicht zur Verfügung.

Bei Gemeinschaftsmaßnahmen wurden die Kosten nicht sachgerecht auf die Straßenbaulastträger aufgeteilt.

Nr. 6 Neues Dienstgebäude für die Kreisverwaltung Alzey-Worms
- Planung und Förderung nicht hinreichend am Gebot der Wirtschaftlichkeit orientiert -

Die Entwurfsplanung für das neue Dienstgebäude mit Kosten von 11,2 Mio. € war unwirtschaftlich:

- Der Nutzflächenbedarf wurde von der Kreisverwaltung Alzey-Worms nicht ordnungsgemäß ermittelt. Nutzflächen wurden um mehr als 200 m² zu groß geplant. Durch eine Verkleinerung können Baukosten von mehr als 600.000 € vermieden und die Nutzungskosten verringert werden.
- Die Planung sah technisch aufwendige und teilweise unzweckmäßige Bau- und Ausstattungsstandards vor.

Anstelle einer empfohlenen Neukonzeption des Dienstgebäudes überarbeitete die Kreisverwaltung lediglich die Planung. Dadurch wurden die geschätzten Gesamtbaukosten auf 10 Mio. € verringert. Allerdings überschritten die spezifischen Bauwerkskosten immer noch entsprechende Kennwerte für Bürogebäude mit hohem Standard.

Zwischenzeitlich hat das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur eine Zuwendung von fast 3,9 Mio. € für das Bauvorhaben bewilligt. Der Förderung zugrunde liegende Kosten von fast 2,2 Mio. € für die Errichtung von Stellplätzen, für Kunst am Bau und Baunebenkosten sind unverhältnismäßig hoch.

Nr. 7 Konversionsprojekt "Gräfensteiner Park" in der Südwestpfalz
- ambitionierte Ziele, überhöhte Förderung, unwirtschaftliches ÖPP-Projekt -

Ein privater Investor wurde in einem städtebaulichen Vertrag nicht angemessen an den Risiken und Finanzierungslasten des Konversionsprojekts beteiligt. Durch die Wahl eines unzulässigen Sanierungsverfahrens erhielt er finanzielle Vorteile zulasten der öffentlichen Hand.

Die durch das Projekt angestrebten strukturpolitischen Effekte traten bislang nicht ein. Es wurden weder ein Reitsport-Resort mit Vier-Sterne-Hotel und Pferdeklinik noch großflächige Unternehmensansiedlungen realisiert. In Aussicht gestellte hohe private Investitionen blieben bisher weitgehend aus. Die geplante Schaffung von 400 bis 450 Arbeitsplätzen ist noch nicht realistisch absehbar.

Bisher entstanden lediglich ein Wohngebiet und kleinere Flächen für örtliche Gewerbetreibende. Dies entsprach weitestgehend der ursprünglichen Entwicklungskonzeption der beteiligten Kommunen. Im Vergleich dazu stieg das von der öffentlichen Hand zu tragende Defizit des von dem Investor entwickelten Projekts jedoch um 5,7 Mio. € auf 9,3 Mio. €.

Die Beauftragung des Investors mit Projektsteuerungsleistungen war nicht erforderlich. Eine Förderung von 227.000 € war vermeidbar. Außerdem entfielen Zuwendungen von mehr als 4,5 Mio. € auf Bauleistungen, die entgegen den Bestimmungen des Vergaberechts vergeben wurden oder nicht förderfähig waren.

Nr. 8 Umsatzsteuer-Sonderprüfungen der Finanzämter
- gezielt mehr ergiebige Fälle prüfen -

Mehr als die Hälfte der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen lohnten sich aus fiskalischer Sicht nicht.

Die Steuerverwaltung hatte die Möglichkeiten zur Verbesserung der Fallauswahl und der stärkeren Konzentration der Prüfungen auf steuerlich bedeutende Fälle noch nicht hinreichend genutzt. Beispielsweise prüften die Finanzämter zu wenig Großbetriebe. Auch Fälle mit einem erhöhten Steuerausfallrisiko wurden nicht zeitnah und nicht systematisch in Folgeprüfungen einbezogen.

Der Personaleinsatz war nicht hinreichend an fiskalischen Gesichtspunkten und der Wirtschaftskraft der Unternehmen in den Finanzamtsbezirken orientiert.

Nr. 9 Staatsbad Bad Dürkheim GmbH
- weitere Beteiligung des Landes an der Gesellschaft nicht geboten -

Das Angebot der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH im Bäder- und Kurbereich kann von ortsansässigen privaten Anbietern übernommen werden.

Die Geschäftstätigkeit der Staatsbadgesellschaft war defizitär. Hierzu trugen zurückgehende Kurverordnungen, Leistungen und Besucherzahlen bei. Das Vermögen der Staatsbadgesellschaft ist weitgehend aufgezehrt.

Ein wichtiges Landesinteresse an der Aufrechterhaltung der Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft besteht nicht mehr.

Nr. 10 Unfallfürsorge und Schadensersatzansprüche des Landes bei fremdverschuldeten Unfällen von Landesbediensteten
- weitere Zentralisierung der Schadensregulierung geboten -

Dienststellen des Landes bearbeiteten Dienstunfälle von Beamten nicht immer ordnungsgemäß. Sie gewährten teilweise Unfallfürsorgeleistungen ohne vorherige eingehende Prüfung, ob die gesundheitlichen Beeinträchtigungen auf einen Dienstunfall zurückzuführen waren.

Dem Land entstanden finanzielle Nachteile, weil Schadensersatzansprüche bei fremdverschuldeten Unfällen von Landesbediensteten nicht geltend gemacht worden waren. Aufgrund entsprechender Feststellungen des Rechnungshofs verfolgten

Dienststellen in fast 40 Fällen bisher nicht geprüfte Schadensersatzansprüche von mehr als 104.000 €. In mehr als 50 weiteren Fällen sahen sie wegen der zwischenzeitlich eingetretenen Verjährung von einer Prüfung und Berechnung der Ansprüche ab.

Der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion waren die Zuständigkeiten für die Schadensregulierung der Landesbediensteten noch nicht vollständig übertragen.

Nr. 11 Arbeitsgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz
- Organisationsstraffung und Personalanpassung möglich -

Das Landesarbeitsgericht und die Arbeitsgerichte setzten für die Aufgaben der Rechtspflege und der Verwaltung zu viel Personal ein. Bei der derzeitigen Organisation der Arbeitsgerichtsbarkeit sind insgesamt 14,5 besetzte Stellen entbehrlich. Werden diese Stellen abgebaut, vermindern sich die Personalkosten um 1 Mio. € jährlich.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation waren noch nicht hinreichend genutzt. Durch eine Zusammenlegung von Arbeitsgerichten, eine Eingliederung der Auswärtigen Kammern in die Stammgerichte und durch eine Verringerung der Zahl der Gerichtstage können weitere 6,5 besetzte Stellen abgebaut und dadurch Personalkosten von 540.000 € jährlich vermieden werden.

Die Notwendigkeit, im Stellenplan der Arbeitsgerichtsbarkeit unbesetzte Stellen vorzuhalten, war nicht nachgewiesen.

Nr. 12 Förderung von Krankenhausbaumaßnahmen
- auf flächensparsame Planung und regelkonforme Vergabepraxis achten -

Für das Krankenhaus St. Marienwörth in Bad Kreuznach war eine wirtschaftlichere Flächennutzung im Altbau nicht untersucht worden. Außerdem wurden zahlreiche Räume des Erweiterungsbaus größer geplant als im Raumprogramm vorgesehen. Die Folge war, dass die Nutzfläche bis zu 500 m² zu groß war und Fördermittel von bis zu 1,8 Mio. € zu viel verausgabt wurden.

Krankenhausträger verstießen bei Auftragsvergaben gegen Bestimmungen des Vergaberechts.

Nr. 13 Entgeltvereinbarungen für Leistungen der Eingliederungshilfe in Werkstätten für behinderte Menschen
- vermeidbare Belastung von Land und Kommunen durch unangemessen hohe Entgelte -

Die Kosten für die Betreuung behinderter Menschen in Werkstätten in Rheinland-Pfalz stiegen von 1985 bis 2011 um fast das Sechsfache auf mehr als 248 Mio. €. Hierzu trugen neben der Zunahme der Zahl der belegten Plätze in Werkstätten auch überhöhte Tagessätze bei.

Die vom Land mit den Werkstattträgern vereinbarten Tagessätze lagen erheblich über dem Durchschnitt der anderen Länder. Dies führte 2011 im Vergleich zum Länderdurchschnitt rechnerisch zu Mehrausgaben des Landes und der Kommunen von mehr als 30 Mio. €.

Die Werkstattträger erhielten Entgelte, ohne ihre Aufwendungen nachweisen zu müssen. Entstehung und Angemessenheit der Aufwendungen blieben ungeprüft. Gesetzlich seit vielen Jahren vorgeschriebene Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen hatte das Land noch immer nicht abgeschlossen.

Die Einhaltung der Personalschlüssel wurde nicht kontrolliert. Sie gingen über das rechtlich Notwendige und in anderen Ländern übliche Standards hinaus. Beispielsweise wurden die rheinland-pfälzischen Sozialhilfeträger allein durch die Einbeziehung von Gruppenhelfern in die Personalschlüssel mit geschätzten Ausgaben von 12 Mio. € jährlich belastet.

Vermeidbare Ausgaben in erheblichem Umfang entstanden u. a. dadurch, dass das Land nicht bewilligte Zusatzkräfte finanzierte, durch pauschale Anhebungen der Tagessätze auch nicht angefallene Kosten der Werkstätten deckte, Investitionskosten über Förderungen und laufende Vergütungen doppelt berücksichtigte und Tagessätze trotz entfallener Kosten nicht anpasste.

Nr. 14 Fachoberschulen im organisatorischen Verbund mit Realschulen plus
- Klassengrößen und Lehrkräfteeinsatz nicht hinreichend wirtschaftlich -

Fachoberschulen wurden mit zu geringen Schülerzahlen errichtet und weitergeführt. Bei einigen Schulen lag die erforderliche Zweizügigkeit nur vor, weil zwei Bildungsgänge angeboten worden waren.

Der Einsatz von Lehrkräften der Realschulen plus in der Fachoberschule entsprach nicht den Anforderungen der Kultusministerkonferenz und verursachte zudem regelmäßig höhere Personalkosten als der von Lehrkräften der berufsbildenden Schulen oder Gymnasien.

In Abschlussklassen fand nach den schriftlichen Prüfungen kein Unterricht mehr statt. Lehrkräfte glichen die deshalb nicht erbrachte Arbeitszeit nicht oder nur zu einem geringen Teil aus.

Nr. 15 Beiträge des Landes zur Finanzierung von Personal- und Sachkosten allgemeinbildender Ersatzschulen
- Mängel im Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren mit finanziellen Folgen -

Bei der Bewilligung und Abrechnung von Beiträgen des Landes kam es bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zu vermeidbaren Doppelarbeiten. Zuständigkeiten wurden nicht immer hinreichend beachtet. Es bestanden hohe Arbeitsrückstände.

Entscheidungen für die Beitragsbemessung wurden getroffen, obwohl die Schulträger die hierfür erforderlichen Angaben nicht gemacht hatten. So fehlten beispielsweise Informationen zu Abweichungen zwischen geplantem und durchgeführtem Unterricht, zur Vergütungsfähigkeit von Mehrarbeit oder zu Erstattungen von Krankenkassen. Gebotene Kürzungen der Beiträge unterblieben.

Private Schulen sind nicht an Vorgaben zur Klassengröße gebunden. Ihre Zügigkeit war nicht immer festgelegt. Dadurch konnten sie Gestaltungsspielräume zur Bildung von beitragsfähigen "Lehrkräftereserven" nutzen. Bei den einbezogenen Schulen beliefen sich diese im Prüfungszeitraum rechnerisch auf insgesamt 77 Vollzeitlehrkräfte.

Beiträge für nebenberuflich Beschäftigte und Beihilfen für teilzeitbeschäftigte Beamte im Kirchendienst wurden ohne entsprechende Rechtsgrundlagen festgesetzt.

Nr. 16 Fachhochschule Bingen
- problematische Kooperation -

Bei der Kooperation mit einer Gesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung des Landes lagen zahlreiche Mängel vor:

- Die Abgrenzung zwischen hauptamtlichen Aufgaben und entgeltlicher Nebentätigkeit von Professoren der Fachhochschule Bingen war unzureichend.
- Die Lehrverpflichtung von Professoren wurde auch für Nebentätigkeiten, die gegen Entgelt ausgeübt wurden, ermäßigt.
- Bedienstete der Fachhochschule zeigten Nebentätigkeiten häufig nicht an oder beantragten die erforderliche Genehmigung nicht oder nicht rechtzeitig.
- Eine Kostenerstattung für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Material oder Personal der Fachhochschule unterblieb.
- Der Leistungsaustausch war intransparent und unausgewogen.

Nr. 17 Landes-Stiftung Arp Museum Bahnhof Rolandseck
- Wie viel lässt sich das Land die Stiftung kosten? -

Die Stiftung wurde überwiegend durch das Land finanziert. Dessen Finanzierungsbeiträge waren im Landeshaushalt nicht transparent dargestellt. Ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung wurde der Stiftung eine landeseigene Immobilie unentgeltlich zur Nutzung überlassen.

Die Stiftung schöpfte Einnahmemöglichkeiten nicht hinreichend aus. Veranstaltungen waren sehr hoch bezuschusst.

Die Stiftungsgründung hatte rechtsformbedingten Mehraufwand von mehr als 100.000 € jährlich zur Folge, der nicht durch entsprechende Vorteile aufgewogen wurde.

Nr. 18 Umbau und Erweiterung der Hochschule Ludwigshafen am Rhein
- wirtschaftliche Planung erfordert eine effizientere Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben -

Der 2010 für die Hochschule vorgelegte Raumbedarfsplan sah eine deutlich zu große Nutzfläche vor. In Zusammenarbeit mit dem Fachressort und der Hochschule wurde die Fläche um fast 2.800 m² reduziert. Baukosten von mehr als 10 Mio. € können dadurch vermieden werden.

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung verzichtete aus nicht nachvollziehbaren Gründen vor dem Grunderwerb auf eigene Untersuchungen zur Schadstoffbelastung. Für die Entsorgung von kontaminiertem Boden werden voraussichtlich Kosten von 1,6 Mio. € anfallen.

Die Planungskonzepte für die Erweiterung der Hochschule waren unwirtschaftlich und überschritten den genehmigten Raumbedarf um mehr als 520 m². Die im Wirtschaftsplan 2014/2015 etatisierten Gesamtbaukosten von 67 Mio. € waren übersetzt.

Durch eine Optimierung der Planung konnten Flächen in vorhandenen Gebäuden besser genutzt und das Volumen des Neubaus um 10.000 m³ verkleinert werden. Die geschätzten Kosten verringerten sich dadurch um 8,5 Mio. €. Eine weitere Reduzierung des umbauten Raums um 2.500 m³ ist möglich.

Kosten von 0,3 Mio. € für den Erwerb eines Grundstücks und mehr als 1 Mio. € für den Bau zusätzlicher Stellplätze sowie weitere damit zusammenhängende Kostenrisiken sind vermeidbar.

Nr. 19 Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Rheinpfalz
- erhebliches Einsparpotenzial beim gartenbaulichen Versuchswesen -

Das Versuchswesen des DLR Rheinpfalz war nicht hinreichend am Bedarf und am öffentlichen Interesse orientiert. Ein Großteil der Versuche im Obstbau ist entbehrlich. Für Versuche mit Zier-, Heil- und Gewürzpflanzen sowie Weihnachtsbaumkulturen waren überwiegend andere Einrichtungen zuständig. Versuchsergebnisse wurden kaum nachgefragt.

Das DLR Rheinpfalz führte Versuche im Obstbau an drei Standorten durch - davon einer in Nordrhein-Westfalen. Für die Versuche ist nur ein Standort im Land erforderlich.

Bei einer Verringerung der Versuche und der Zahl der Standorte auf den notwendigen Bedarf können insgesamt 23 besetzte Stellen abgebaut werden. Dadurch lassen sich Personal- und Sachkosten von fast 2,1 Mio. € jährlich vermeiden.

Ein am Bedarf orientiertes Konzept mit Kostenkalkulationen fehlte. Die Kosten- und Leistungsrechnung war aufgrund des unvollständigen Kostenausweises als Planungs- und Steuerungsinstrument für das Versuchswesen nur eingeschränkt geeignet.

Nr. 20 Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen in der Landesverwaltung - hohe Kostenrisiken für die Einführung der elektronischen Akte -

Die 2007 erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Einführung des Dokumentenmanagementsystems DOKMA berücksichtigte wesentliche Kosten für das zuvor durchgeführte Pilotprojekt und den Personaleinsatz nicht. Projektbegleitende und abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterblieben.

Mit der Einführung von DOKMA angestrebte Verbesserungen und Einsparungen waren nur teilweise erreicht. Wichtige Geschäftsprozesse waren nicht hinreichend unterstützt. Eine ordnungsgemäße Aktenführung war nicht immer gewährleistet. Die Übertragung elektronischer Akten in ein anderes Ministerium verursachte erheblichen Aufwand.

Nach den im Wesentlichen übereinstimmenden Feststellungen mehrerer Rechnungshöfe ist es bislang nicht gelungen, in den geprüften Landesverwaltungen elektronische Akten in größerem Umfang erfolgreich einzuführen und wirtschaftlich zu nutzen. Den Kosten für die Einführung stand häufig kein angemessener Nutzen gegenüber.

Nr. 21 Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz - Wirtschaftsführung nicht transparent, Organisation verbesserungsbedürftig -

Die Erträge des Landesbetriebs reichten trotz eines erheblichen Stellenabbaus und gestiegener Erlöse bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes nicht aus, die übertragenen Aufgaben zu finanzieren. Zuwendungen des Landes wurden zur Querfinanzierung defizitärer Produktbereiche eingesetzt. Mittel der Forstrücklage wurden bestimmungswidrig zum Ausgleich von Defiziten verwendet.

Beim Vollzug des Wirtschaftsplans überschritt der Landesbetrieb einzelne Aufwandsansätze um bis zu 19 Mio. €. Dies trug dazu bei, dass die Rechnungen 2009 und 2011 mit Mehraufwendungen von 3,4 Mio. € und 6,4 Mio. € abschlossen.

Die Produktbereiche des Landesbetriebs wurden nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen abgerechnet. Dadurch fehlten Orientierungshilfen für die Bemessung der Zuwendungen des Landes. Außerdem war nicht nachvollziehbar, wie die für konkrete Zwecke bewilligten Zuwendungen verwendet wurden.

Die Bilanzen bildeten die Vermögenslage des Landesbetriebs nicht transparent ab. Testierte Jahresabschlüsse lagen zu spät vor. In den Haushaltsrechnungen des Landes ausgewiesene Abschlussergebnisse stimmten nicht mit den testierten Jahresabschlüssen überein.

Für die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des kaufmännischen Rechnungswesens wandte der Landesbetrieb bis Ende 2012 mindestens 1,9 Mio. € auf. Beide Instrumente wurden 2014 noch nicht hinreichend zur Steuerung und Verbesserung der Transparenz eingesetzt.

Die Kassenführung des Landesbetriebs wies zahlreiche Mängel auf.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation wurden nicht genutzt.

Nr. 22 Hochwasserschutz an der Mosel - unwirtschaftliche Finanzierung nach dem "Mogendorfer Modell", Mängel im Projektmanagement, fehlerhafte Abrechnung und Kostenteilung -

Die Entscheidung für die Privatfinanzierung des Hochwasserschutzes in der Ortsgemeinde Kesten nach dem "Mogendorfer Modell" beruhte auf einem fehlerhaften Wirtschaftlichkeitsvergleich. Dies führte zu Mehrkosten gegenüber der konventionellen Haushaltsfinanzierung. Der Wirtschaftlichkeitsvorteil war um mehr als 71.000 € zu niedrig ausgewiesen.

Die für die Projektleitung verantwortliche Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord überwachte Leistungen von Auftragnehmern nicht ordnungsgemäß. Leistungsbeschreibungen waren fehlerhaft und wurden nicht hinreichend geprüft. Der vertraglich festgelegte Fertigstellungstermin wurde um mehr als acht Monate überschritten, ohne dass die vereinbarte Vertragsstrafe geltend gemacht worden wäre. Darüber hinaus führte eine fehlerhafte Bauabrechnung für das Land zu finanziellen Nachteilen von 125.000 €.

Der Kostenanteil des Landes an einem gemeinsam mit den Verbandsgemeindewerken Bernkastel-Kues finanzierten Pumpwerk war um 220.000 € zu hoch bemessen.

Vorbemerkungen

1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2015[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 2014 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren[2]. Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2013, 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 Oktober bis Dezember 2014 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und am 5. Januar 2015 die Haushaltsrechnung 2013 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 Rheinland-Pfalz hat zusammen mit dem Thüringer Rechnungshof entsprechend der am 29. Juli 2009 in Kraft getretenen Vereinbarung zur Übertragung von Prüfungsaufgaben bei Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) im Rundfunkbereich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD/ZDF-Kinderkanals (KiKA), Erfurt, geprüft. Die Prüfungsmitteilungen hat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz am 18. Dezember 2014 dem Intendanten und den Gremienvorsitzenden des ZDF sowie der Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz und Vorsitzenden der Rundfunkkommission der Länder übermittelt.

5 Der Rechnungshof wird 2015 einen Kommunalbericht vorlegen.

6 Die Prüfung der Jahresrechnung 2013 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz[5] wird voraussichtlich im ersten Kalendervierteljahr 2015 durchgeführt werden.

7 Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

Präsident Klaus P. Behnke, Vizepräsident Ulrich Steinbach, 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 2013

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- **keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2013 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-Kreditermächtigungen

1.1 Kernhaushalt

Der Bestand der Rest-Kreditermächtigung für den Kernhaushalt belief sich Ende 2013 auf fast 2.283 Mio. €. Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei der Erstellung der Haushaltsrechnung 2014 ein Abzug in Höhe der 2013 nicht in Anspruch genommenen Tilgungsansätze von fast 344 Mio. € (ohne Umschuldungen) erfolgt.

1.2 Landesbetriebe

Auf Anregung des Rechnungshofs hat das Ministerium der Finanzen die Rest-Kreditermächtigungen der Landesbetriebe Liegenschafts- und Baubetreuung sowie Mobilität um jeweils 60 Mio. € auf 61 Mio. € und auf weniger als 74,3 Mio. € verringert.

2 Ausgabereste

2.1 Volumen

Die Ausgabereste (brutto) stiegen 2013 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 221 Mio. € auf über 1.033 Mio. €.

Durch eine stärkere Berücksichtigung vorhandener Reste bei der Kalkulation der Ausgabenansätze im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren sollte - soweit nicht bereits vorgesehen - einem weiteren Resteanstieg vorgebeugt werden. Hierzu können auch die aufgrund der Empfehlung des Rechnungshofs vorgenommenen Anpassungen des Bonus-Malus-Systems beitragen. Sie sehen ab dem Haushaltsjahr 2016 u. a. eine Erhöhung der Bonusdividende bei Ausgaberesten in den budgetierten Bereichen von 25 Prozentpunkten auf 35 Prozentpunkte sowie die Aufteilung steuerbarer und nicht-steuerbarer Personalausgaben in zwei Deckungskreise vor[2].

2.2 Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs

Die auf Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs entfallenden Ausgabereste sind den Rechnungsunterlagen nicht unmittelbar zu entnehmen, weil aus einigen Haushaltsstellen auch andere Mittel, wie z. B. Regionalisierungsmittel, ausgezahlt werden.

---

[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.

[2] Vorlage 16/4604.

Das Ministerium hat erklärt, die Bewirtschaftung von Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs solle künftig durch Nutzung von Objektkonten separiert werden, um damit eine Eingrenzung der entsprechenden Ausgabereste zu ermöglichen. Die Frage, inwiefern diese in der Haushaltsrechnung, der Nachweisung über die Ausgabereste oder nachrichtlich an anderer Stelle dargestellt werden könnten, werde noch geprüft.

2.3 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten

Einige Restebildungen und -übertragungen waren problematisch:

- Bei mehreren Titeln der Ausgabengruppe 981 (Verrechnungen zwischen Kapiteln) wurde die Bildung von Ausgaberesten von mehr als 1,0 Mio. € zugelassen. Da sich haushaltstechnische Verrechnungen in Einnahme und Ausgabe grundsätzlich ausgleichen sollten, könnten Ausgabereste beispielsweise durch Ausbringung eines geeigneten Kopplungsvermerks vermieden werden.

  Das Ministerium hat mitgeteilt, beim nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren würden Überlegungen für eine modifizierte Etatisierung angestellt.

- Von der Haushaltsstelle mit der Zweckbestimmung "Baudarlehen und Aufwendungsdarlehen" wurden klassische Ausgabereste von 3,0 Mio. € auf eine Haushaltsstelle mit der Zweckbestimmung "Zuschuss zur Beschaffung von Großgeräten an die Universitätsmedizin in Mainz" übertragen.

  Das Ministerium hat erklärt, einerseits sei der investive Charakter erhalten und andererseits die Ausweitung der Ausgabeermächtigungen vermieden worden. Die Übertragung sei erfolgt, um damit einen Landeszuschuss an die Universitätsmedizin und eine geringere Kreditaufnahme derselben für die Beschaffung von Großgeräten zu ermöglichen.

  Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Resteübertragung der Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung[3] entgegensteht.

- Die Berechnung eines Rests von fast 50.000 € bei einem sächlichen Ausgabetitel erschloss sich aus dem ausgebrachten Kopplungs- und dem Zweckbindungsvermerk nicht. Haushaltsvermerke nach der haushaltstechnischen Richtlinie sind für die Mittelbewirtschaftung klar zu formulieren.

3 Leertitel und 100 €-Merkbeträge

Die Titelübersicht 2013 enthält mehr als 550 Leertitel, bei denen kassenwirksame Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen wurden. Davon entfielen über 30 Positionen auf Beträge zwischen 0,5 Mio. € und 1 Mio. € sowie fast 40 Positionen auf Beträge von mehr als 1 Mio. €.

Außerdem schlossen Haushaltsstellen, bei denen jeweils ein Ansatz von nur 100 € ausgebracht war, mit wesentlich höheren Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben - teilweise bis zu 250.000 € - ab.

Das Ministerium hat in seinem Rundschreiben vom 12. Dezember 2014 zur Aufstellung des Haushaltsplans für das Jahr 2016 darauf hingewiesen, dass Leertitel nur ausnahmsweise veranschlagt werden dürften. Leertitel mit regelmäßigen Ist-Ergebnissen im laufenden Haushaltsvollzug seien auf ihre Notwendigkeit und Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Haushaltswahrheit, Vollständigkeit und dem Fälligkeits-/Kassenwirksamkeitsprinzip zu überprüfen. Alle Ausgabenansätze von 1.000 € und weniger seien ebenfalls dem Grunde und der Höhe nach zu überprüfen sowie an den bisherigen Ist-Ergebnissen der Vorjahre zu orientieren. Eine Veranschlagung von reinen "Merkansätzen" sei unzulässig.

---

[3] § 45 Abs. 2 LHO.

4 Verwahrungen und Vorschüsse

Grundsätzlich sind alle Zahlungen nach der Unterteilung des Landeshaushalts zu buchen (haushaltswirksame Zahlungen). Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen Ausgaben (Vorschüsse) geleistet und Einzahlungen (Verwahrungen) angenommen werden, die im Landeshaushalt nicht sofort gebucht werden können oder nicht gebucht werden müssen (z. B. bestimmte durchlaufende Gelder)[4]. Hierzu wurde u. a. Folgendes festgestellt:

- Mittel von mehr als 30,3 Mio. € aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurden auf ein Verwahrkonto gebucht, obwohl sie im Landeshaushalt nachzuweisen gewesen wären. Die Mittel flossen erst 2014 dem Landeshaushalt zu.
- Ein Teil der auf dem Verwahrkonto "DEULUX" gebuchten Mittel von über 96.000 € (Erstattungen durch die Bescheinigungsbehörde im Rahmen der Technischen Hilfe von INTERREG) hätte 2013 als Einnahme oder Ausgabeabsetzung im Landeshaushalt erfasst werden müssen.
- Beträge von fast 1,3 Mio. € und mehr als 1,6 Mio. € wurden unter den Bezeichnungen "Sportanlagenförderung" und "LSJV" in Verwahrung genommen. Den Rechnungsunterlagen war nicht entnehmbar, ob hierfür die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vorlagen.
- Die Aufstellung über die Verwahrungen und Vorschüsse (Anlage zur Abschlussnachweisung für Monat Dezember 2013) war - wie das Ministerium auch bestätigt hat - wenig transparent. Dies war darauf zurückzuführen, dass verschiedene Verwahrvorgänge - insbesondere bei Gemeinschaftssteuern - über getrennte Verwahrkonten für Einnahmen und Ausgaben abgewickelt wurden. Außerdem führte ein Programmierfehler innerhalb der Kassensoftware EKV-RLP dazu, dass negative Werte von Verwahrungen ("Minusbuchungen") nicht ausgewiesen wurden.

  Das Ministerium hat mitgeteilt, der Programmierfehler sei zwischenzeitlich behoben. Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass die Bestände auf den Verwahr- und Vorschusskonten künftig vor Abschluss der Bücher geprüft und haushaltswirksame Zahlungen in den Landeshaushalt umgebucht werden.

5 Liquiditätspool

Der Haushalts- und Finanzausschuss beschloss am 18. April 2013, die "derzeitige Inanspruchnahme von Mitteln des Liquiditätspools durch die Business & Innovation Center Kaiserslautern (BICKL) von 1,25 Mio. €" und "durch die TIME GmbH von 530 T €" jeweils bis zum 30. Juni 2013 zu verlängern[5]. Per 12. April 2013 waren dem Liquiditätspool allerdings Mittel von 1,4 Mio. € zugunsten der BICKL und von 0,6 Mio. € zugunsten der TIME GmbH entnommen worden[6].

Das Ministerium hat mitgeteilt, versehentlich sei im Zusammenhang mit der Beschlussfassung des Haushalts- und Finanzausschusses eine Anpassung der Beträge an die erhöhten Inanspruchnahmen unterblieben[7].

---

4 §§ 60, 71 und 72 LHO.

5 Vorlage 16/2088 vom 9. Januar 2013.

6 Vorlage 16/2450.

7 Zu den grundsätzlichen Bedenken des Rechnungshofs gegen die Ausgestaltung des Liquiditätspools - vgl. u. a. Jahresbericht 2014, Nr. 1, Teilziffer 1.10 (Drucksache 16/3250).

6 Geldforderungen aus der Hingabe von Darlehen

Mit dem Nachtragshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2013 waren Titel mit der Zweckbestimmung "Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der FFHG, insbesondere durch die Gewährung von Gesellschafterdarlehen" und "Überführung von Liquiditätspoolkonten in den Landeshaushalt" aufgenommen worden. Die bei diesen Positionen ausgewiesenen Ausgaben von 21,6 Mio. € und mehr als 48,6 Mio. € waren in dem Entwurf der Übersicht über die Geldforderungen des Landes nicht als Forderungszugang ausgewiesen.

Aufgrund einer Nachfrage des Rechnungshofs hat das Ministerium in der endgültigen Haushaltsrechnung 2013 den Forderungsbestand des Landes um die vorgenannten Beträge erhöht.

7 Selbstbewirtschaftungsmittel

Nach dem Bericht der Landesregierung über die Verwendung der Selbstbewirtschaftungsmittel[8] hat sich der Bestand der Fachhochschule Bingen um über 96.000 € erhöht. In der Titelübersicht war dagegen per Saldo eine Zuführung von mehr als 99.000 € ausgewiesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Abweichung resultiere aus einer "Rotabsetzung", die erst nach Berichterstellung bekannt geworden sei.

8 Nachweisung nicht abgerechneter Abschlagszahlungen

Den Nachweisen der Landesjustizkasse Mainz zufolge waren viele Beträge, die 2012 und früher als Abschlagszahlungen gebucht worden waren, Ende 2013 noch nicht abgewickelt.

Das Ministerium hat erklärt, ab 2010 habe die Landesjustizkasse auf die Führung händischer Listen über Abschlags- und Schlusszahlungen im Aufgabengebiet Buchführung und damit auf deren Überwachung verzichtet. Sie sei aufgrund der Forderung nach elektronischer Übermittlung der Kassenanordnungen irrtümlich davon ausgegangen, dass alle Auszahlungsanordnungen in Rechtssachen ausnahmslos nicht mehr in Papierform erstellt würden. Folge sei gewesen, dass etwaige Abschläge oder Schlusszahlungen nicht mehr erfasst worden seien. Ende 2013 seien insgesamt 474 Abschlagszahlungen nicht abgewickelt gewesen, davon 375 Vorgänge aus den Jahren 2004 bis 2009. Bei den Haushaltstiteln im Mittelbewirtschaftungsprogramm IRM@ sei programmseitig umgesetzt, dass Kassenanordnungen als Abschlags- oder Schlusszahlung auch bestimmungsgemäß erstellt und somit elektronisch ausgewertet werden könnten. Die noch offenen Altfälle würden aufgearbeitet. Die Liste "Nachweis der nicht abgerechneten Abschlagszahlungen" werde entsprechend aktualisiert. Eine künftige Registrierung von Abschlags- und Schlusszahlungen in Rechtssachen durch Erweiterung der Erfassungsmöglichkeiten der Fachanwendung Win-KASH-E werde geprüft.

---

[8] Drucksache 16/3489.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2013

Die Haushaltsrechnung 2013 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von mehr als 546 Mio. € ab. Zur Schließung der Deckungslücke wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen.

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

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2013 um 221 Mio. € auf mehr als 1 Mrd. €. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von insgesamt nahezu 7,4 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des Haushaltsjahres 2013 unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach:

		Einnahmen - € -	Ausgaben - € -
		- Rechnungsergebnis -	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2013 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	21.311.957.807,01	21.311.957.807,01
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2013 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2014 übertragen wurden	1.024.512.109,71	1.024.512.109,71
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2013 verbliebenen Haushaltsreste	22.336.469.916,72	22.336.469.916,72
		- Haushaltsermächtigung -	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2013[1] beträgt das Haushalts-Soll	22.763.491.100,00	22.763.491.100,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2012 übernommenen Haushaltsreste	798.164.426,58	798.164.426,58
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2012 übernommenen Haushaltsreste	23.561.655.526,58	23.561.655.526,58
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	- 1.225.185.609,86	- 1.225.185.609,86
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2013	**Ausgleich**	

[1] Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2013.

2 Rechnungsergebnisse

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

Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse[2] - Mio. € -[3]
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
2013	21.538,3

Im Jahr 2013 verminderte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 821,6 Mio. € (- 3,7 %). Hierzu trugen auf der Einnahmenseite vor allem deutlich geringere Kreditaufnahmen sowie Rücklagenentnahmen[4] und auf der Ausgabenseite niedrigere Tilgungsausgaben sowie geringere Ausgaben aus der Einlösung von allgemeinen Bürgschaften und Garantien[5] bei.

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 2004 bis 2013 folgende Finanzierungsdefizite:

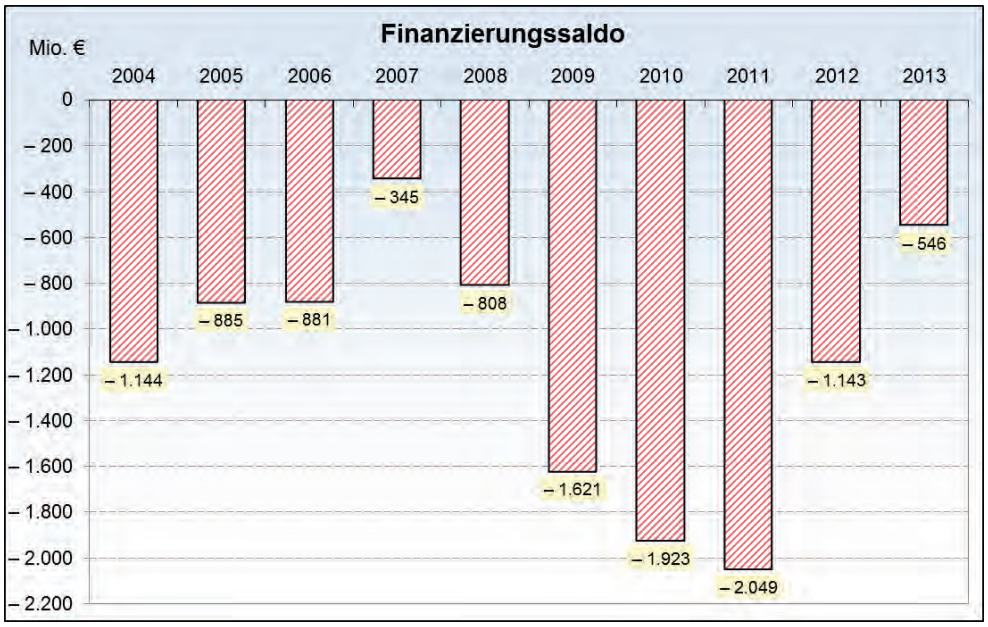
---

2 Nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste.

3 Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

4 Im Jahr 2012 wurden der Ausgleichsrücklage 254 Mio. € entnommen. Vgl. hierzu gutachtliche Äußerung des Rechnungshofs gemäß § 88 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung zum “Zukunftskonzept Nürburgring“ (Drucksache 16/3960).

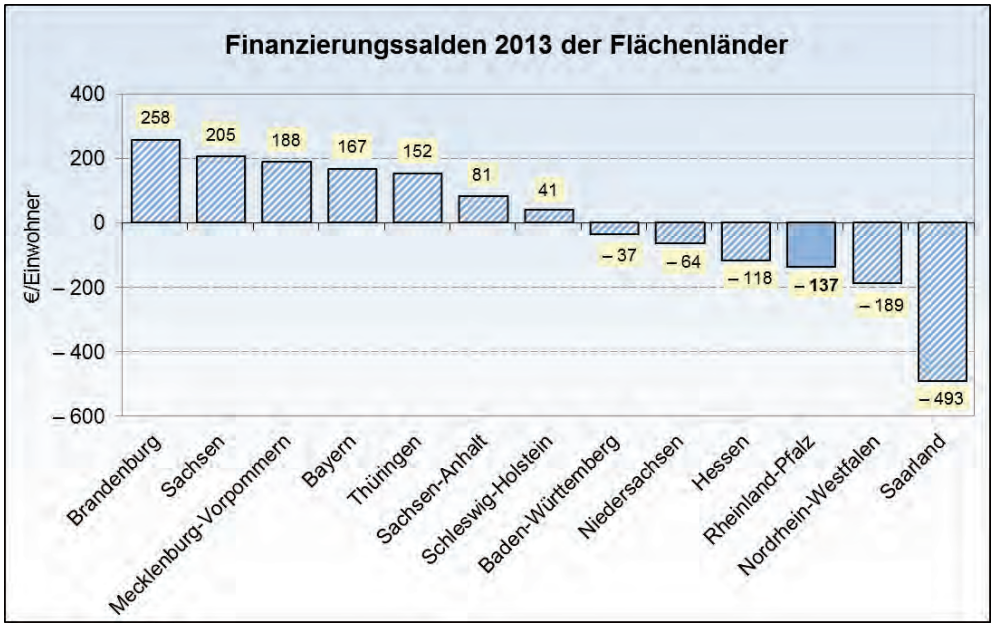
5 Im Jahr 2012 fielen bei dieser Position Ausgaben von mehr als 330 Mio. € aufgrund der Einstandsverpflichtung aus der Bürgschafts- und Freistellungserklärung des Landes im Zusammenhang mit der Insolvenz der Nürburgring GmbH an.



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

Das Haushaltsjahr 2013 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von mehr als 546 Mio. € ab. Zu dessen Ausgleich wurden am Kreditmarkt neue Schulden aufgenommen.

Neben Rheinland-Pfalz wiesen fünf weitere Flächenländer negative Finanzierungssalden aus. Bezogen auf die Zahl der Einwohner waren allerdings nur die Defizite des Saarlandes (493 €) und von Nordrhein-Westfalen (189 €) höher als das Defizit von Rheinland-Pfalz (137 €). Sieben Flächenländer erzielten 2013 Finanzierungsüberschüsse[6].



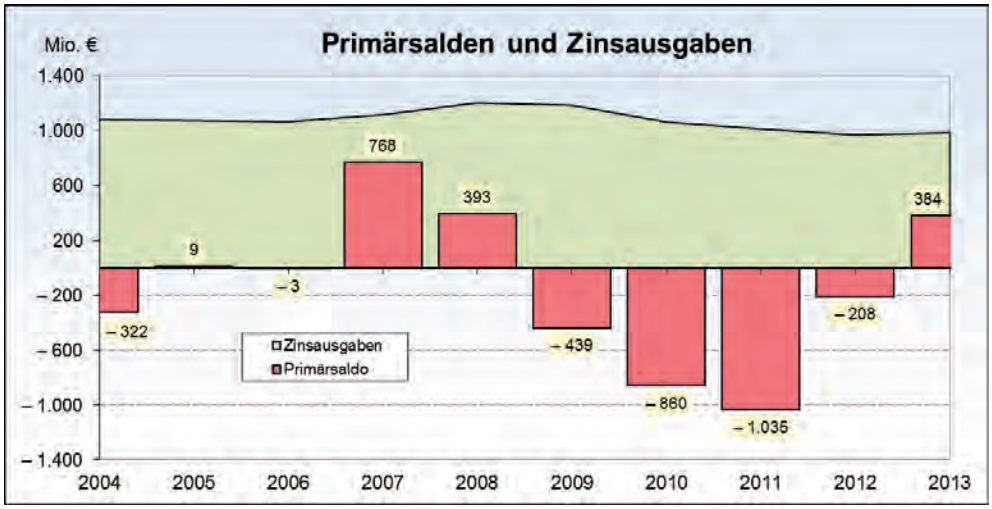
Das Diagramm zeigt, dass sieben Flächenländer 2013 Überschüsse erwirtschafteten und sechs Flächenländer Finanzierungsdefizite auswiesen.

---

6 Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. August 2014 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2013 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 13/ 10001).

3.2 Primärsalden

Die Primärsalden[7] 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 2004 bis 2013 ergaben sich folgende Veränderungen:



Das Diagramm zeigt, dass die meisten Haushaltsjahre mit Primärdefiziten abschlossen. Selbst in Jahren, in denen Primärüberschüsse erzielt wurden, reichten diese nicht zur Finanzierung der Zinsausgaben aus.

Die Rechnungsergebnisse weisen für 2013 einen Primärüberschuss von mehr als 380 Mio. € aus. Allerdings reichte der Überschuss bei Weitem nicht zur Deckung der Zinsausgaben (987 Mio. €) aus.

4 Bereinigte Gesamtausgaben

Die bereinigten Gesamtausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich 2013 nach der Planung auf 14.599 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 14.364 Mio. €.

---

7 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 2004 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr %
2004	0,8[8]	- 0,4[8]
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
2013	3,7	1,1

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2013 gegenüber dem Vorjahr um 1,1 %. Zu dieser Entwicklung trugen u. a. Zuwächse bei den Versorgungsbezügen, Beihilfen und Unterstützungen, höhere Zuweisungen an die Kommunen (z. B. Sonderzuweisung zur Beteiligung am Zensus 2011[9], Leistungen aus dem kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, Zuweisungen für den Ausbau der frühen Förderung), die Überführung von Liquiditätspoolkonten in den Landeshaushalt sowie Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH bei.

---

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

9 Drucksache 16/2911.

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

überplanmäßige Ausgaben	30.562.915,64 €
außerplanmäßige Ausgaben	84.445.274,10 €
Haushaltsvorgriffe	8.665.564,97 €
insgesamt	123.673.754,71 €

Die wesentlichen Abweichungen sind im Abschlussbericht (Nr. 8) zur Haushaltsrechnung 2013 zusammenfassend dargestellt.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

In den Jahren 2004 bis 2013 wurden folgende Ausgabereste gebildet und Vorgriffe in Anspruch genommen:

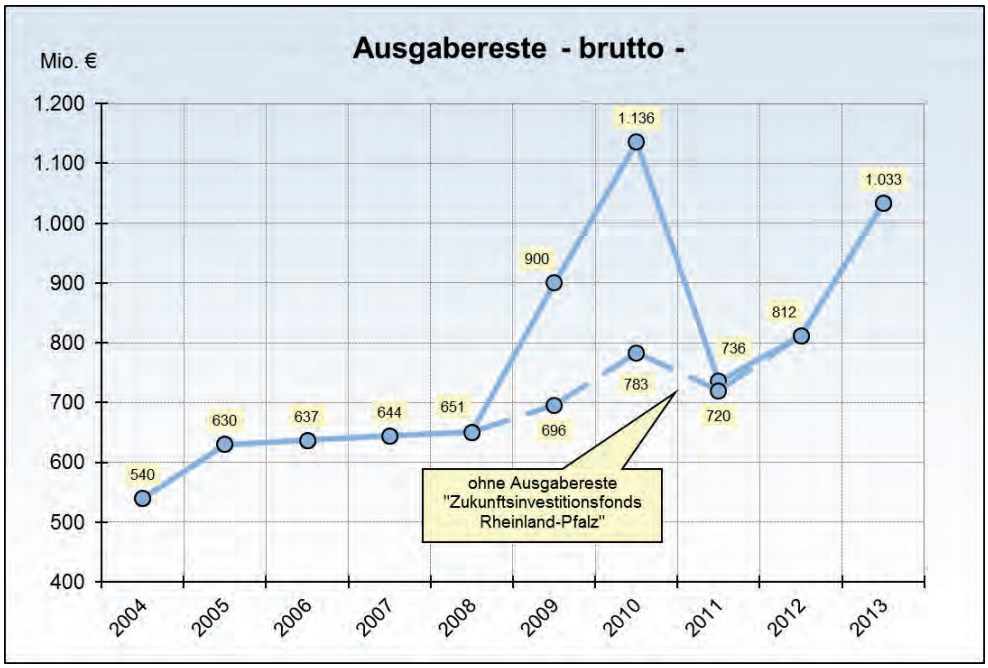
Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Anteil der Ausgabereste (brutto) am Haushaltsansatz
	- Mio. € -			%
2004	529,6	10,0	539,6	3,3
2005	625,3	4,3	629,6	4,0
2006	623,0	13,9	636,9	3,7
2007	617,5	26,6	644,1	3,5
2008	632,7	17,8	650,5	3,4
2009	880,6	19,4	900,0	4,4
2010	1.115,7	20,1	1.135,8	5,3
2011	711,0	24,8	735,8	3,4
2012	798,2	13,9	812,1[10]	3,5
2013	1.024,5	8,7	1.033,2	4,5

Die Ausgabereste (brutto) erhöhten sich 2013 gegenüber dem Vorjahr um 221,1 Mio. € auf 1.033,2 Mio. €[11].

---

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

[11] Davon entfielen 138,2 Mio. € auf Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs aus Kapitel 20 06 und Kapitel 20 75, 64,4 Mio. € auf "Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der FFHG" (Kapitel 03 75 Titel 861 03), 61,0 Mio. € auf "Globale Mehrausgaben für Personalausgaben" (Kapitel 20 02 Titel 461 01) und 34,0 Mio. € auf den "Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz" (Kapitel 20 26).



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Ausgabereste in den Jahren 2004 bis 2013.

Von den Ausgaberesten entfielen mehr als 703 Mio. € auf die "klassische" Restebildung und fast 330 Mio. € auf die Restebildung im Rahmen des Bonus-/Malussystems.

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

Die Ausgabereste im Jahr 2013 verteilten sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. €[12]	% des Haushaltsansatzes	Personalausgaben	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	Baumaßnahmen	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	Besondere Finanzierungsausgaben
				- Mio. €[12] -					
01	Landtag	1,1	3,0	0,6	0,3	-	-	0,2	-
02	Ministerpräsident, Staatskanzlei und Landesvertretung	3,0	10,2	1,1	1,8	-	-	0,2	-
03	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur	163,9	7,9	15,5	5,4	25,9	-	117,2	-
04	Ministerium der Finanzen	24,6	4,4	2,5	3,2	12,0	-	6,9	-
05	Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	12,1	1,5	8,0	2,9	-	-	1,2	-
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	46,4	2,6	9,9	1,2	33,9	-	0,2	1,2
07	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	44,5	6,6	0,2	0,0	2,2	-	42,1	-
08	Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung	69,4	34,0	6,3	3,1	10,7	1,1	48,0	-
09	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	111,6	2,2	54,6	22,4	14,4	-	20,2	-
10	Rechnungshof	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	88,5	34,3	-	7,2	9,4	25,1	46,8	-
14	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten	187,0	35,9	5,4	27,4	41,8	53,5	57,9	1,0
20	Allgemeine Finanzen	281,2	2,6	61,0	3,6	84,5	-	132,1	-
	Insgesamt	**1.033,2**	**4,5**	**165,1**	**78,7**	**234,7**	**79,7**	**472,8**	**2,2**

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

7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll

Veränderung der Einnahmen gegenüber dem Rechnungssoll:

		Mio. €
Einnahmen aus Steuern und steuerähnliche Einnahmen	+	359,3
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+	125,7
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+	116,9
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	-	1.827,1
Mindereinnahmen	-	1.225,2

Zu den Mindereinnahmen trugen insbesondere geringere Kreditaufnahmen - auch zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen[13] - bei.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

		Mio. €
Personalausgaben	+	15,9
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	-	1.335,3
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+	187,2
Baumaßnahmen	-	5,6
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	-	104,4
Besondere Finanzierungsausgaben	+	17,0
Minderausgaben	-	1.225,2

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

[13] Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 8.1.2 dieses Beitrags.

8 Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2013[14]		7.918.700.000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2012 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+	798.164.426,58 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2012 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	1.583.297.615,17 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	-	179.485.204,44 €
Kreditermächtigung insgesamt		10.120.676.837,31 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)		6.813.564.812,11 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2014 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+	1.024.512.109,71 €
Einnahmen und Reste insgesamt		7.838.076.921,82 €

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[15]	1.000.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	120.500.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2013[16]		121.000.000,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2012 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	187.500.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt		308.500.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)		79.500.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 50 Mio. € wurde nicht in Anspruch genommen[17].

---

[14] Artikel 1 Nr. 2 Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2012/2013 (Nachtragshaushaltsgesetz 2013) vom 20. März 2013 (GVBl. S. 25) in Verbindung mit Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2013.

[15] § 2 Abs. 3 Nr. 1 Landeshaushaltsgesetz 2012/2013 (LHG 2012/2013) vom 13. März 2012 (GVBl. S. 93), BS 63-39 in Verbindung mit Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2013.

[16] § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2012/2013.

8.2.2 Landesbetrieb "Mobilität"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2013[18]		403.332.585,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2012 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	104.419.688,00 €
Kreditermächtigung insgesamt		507.752.273,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)		373.500.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 75 Mio. € wurde nicht in Anspruch genommen[17].

[17] Vgl. Abschlussbericht (Nr. 9) zur Haushaltsrechnung 2013.

[18] § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2012/2013.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung
- trotz Rückgang des strukturellen Defizits weiterhin erheblicher Konsolidierungsbedarf -

Die laufende Rechnung schloss 2013 mit einem Überschuss von 448 Mio. € ab. Dieser reichte allerdings nicht aus, um die Investitionsausgaben zu decken und den Haushalt auszugleichen. Trotz der bis dahin höchsten Steuereinnahmen des Landes mussten neue Kredite von insgesamt 735 Mio. € aufgenommen werden, davon fast 547 Mio. € für den Kernhaushalt und 188 Mio. € zur Finanzierung von Ausgaben der Landesbetriebe.

Die Gesamtverschuldung des Landes stieg bis Ende 2013 auf 36,7 Mrd. €. Mit 8.213 € überschritt die Pro-Kopf-Verschuldung den Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.763 €) um 42,5 %.

Die Zinsausgaben des Landes von fast 1,0 Mrd. € waren um mehr als 250 Mio. € höher als die neuen Schulden. Je Einwohner wandte das Land Zinsausgaben von 248 € auf. Dies überstieg den Durchschnitt der anderen Flächenländer um fast ein Drittel.

Auch aufgrund des günstigen Zinsniveaus verringerte sich das strukturelle Defizit 2013 gegenüber der Planung um 282 Mio. € auf 554 Mio. €. Zu dessen vollständigem Abbau bis 2020 sind noch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen und umzusetzen. Den "offenen Handlungsbedarf" ab 2016 bezifferte die Landesregierung auf 482 Mio. €.

Sollte es gelingen, im Jahr 2020 den Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen, bedarf es nach der Langfristprojektion der Landesregierung weiterer Netto-Kreditaufnahmen von fast 1 Mrd. €. Mit diesen Darlehen sollen die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und die damit verbundenen Zinsausgaben finanziert werden. Dadurch wird sich die Gesamtverschuldung bis Ende 2020 auf mehr als 44 Mrd. € erhöhen.

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2004 bis 2013, des vorläufigen Ergebnisses 2014 (vorl. Ist), des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 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 Haushaltsdaten ist zu berücksichtigen, dass sich die Struktur durch Auslagerungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite wesentlich verändert hat. Beispiele:

- Globalhaushalte werden seit 2005 für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz und seit 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[1] vorgenommen.

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2004 bis 2013 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 ist aus der Anlage 1 ersichtlich.

2.1.1 Laufende Rechnung

Im Vergleich zum Vorjahr nahmen 2013 die laufenden Einnahmen mit 5,7 % (719 Mio. €) deutlich stärker zu als die laufenden Ausgaben, die sich um 3,3 % (414 Mio. €) erhöhten. Die laufende Rechnung schloss mit einem Überschuss von 448 Mio. € ab.

Zu dem Anstieg der laufenden Einnahmen trugen "Zensus-Mehreinnahmen"[2], die Fortsetzung eines moderaten Wirtschaftswachstums[3] und - damit verbunden - das bis dahin höchste Steueraufkommen des Landes bei. Die Steuereinnahmen und

---

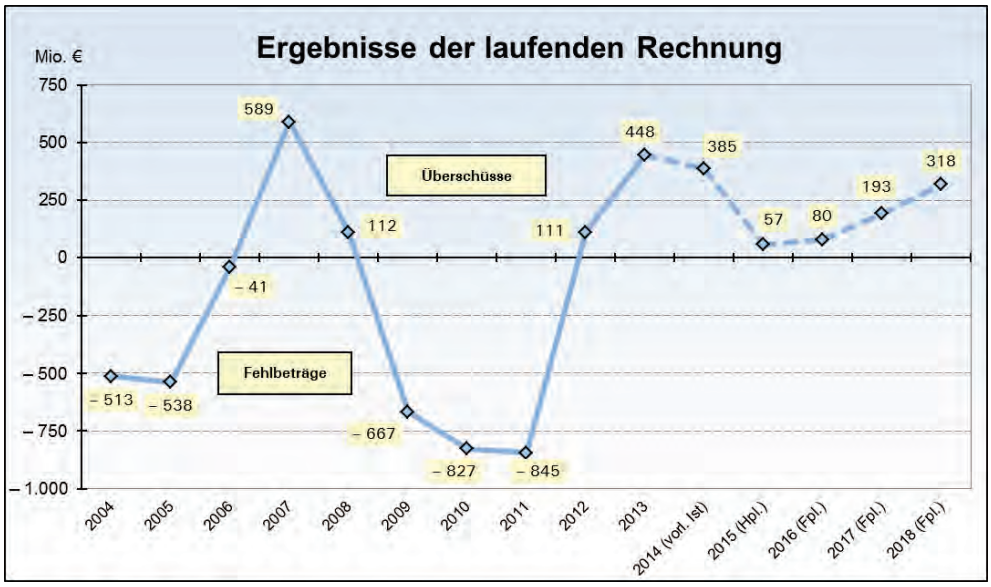
1 Vgl. u. a. Kapitel 06 02 Titel 231 07, Titel 231 08, Titel 633 07 und Titel 633 08, Kapitel 12 20 Titel 231 03, Titel 382 01, Titel 671 03 und Titel 982 01.

2 Das Ministerium der Finanzen unterrichtete den Landtag Rheinland-Pfalz im Oktober 2013 darüber, dass auf "Grundlage der durch den Zensus 2011 festgestellten Einwohnerzahlen … Rheinland-Pfalz für die Jahre 2011 bis 2013 insgesamt 348 Mio. Euro höhere Einnahmen aus der Umsatzsteuer, dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen" zustünden, "als es aufgrund der Fortschreibung der Einwohnerzahlen erhalten" habe. Die Kommunen erhielten im November 2013 im Vorgriff auf künftige Abrechnungen eine Sonderzuweisung von fast 72 Mio. € (Drucksache 16/2911). Nach Angaben des Ministeriums wurden 2013 bereits 341 Mio. € im Landeshaushalt vereinnahmt, davon 206 Mio. € als Nachzahlung für die Jahre 2011 und 2012.

3 Das Bruttoinlandsprodukt - preisbereinigt - stieg in den Jahren 2010 bis 2013
- in Deutschland um 4,0 %, 3,3 %, 0,7 % und 0,4 %,
- in Rheinland-Pfalz um 4,4 %, 3,2 %, 1,0 % und 0,2 %
(vgl. Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1).

die allgemeinen Finanzzuweisungen erhöhten sich um 5,1 % (537 Mio. €)[4]. Der Zuwachs bei den laufenden Ausgaben basierte vor allem auf dem Anstieg der Personalausgaben von 1,3 % (71 Mio. €) sowie auf der Zunahme der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse von 6,9 % (341 Mio. €). Von der letztgenannten Position entfielen nahezu 72 Mio. € auf Sonderzuweisungen an die Kommunen zur Beteiligung am Zensus 2011[2].

Der Überschuss der laufenden Rechnung reichte allerdings nicht aus, um die Investitionsausgaben 2013 vollzuständig zu decken. Zum Haushaltsausgleich waren neue Kredite erforderlich.



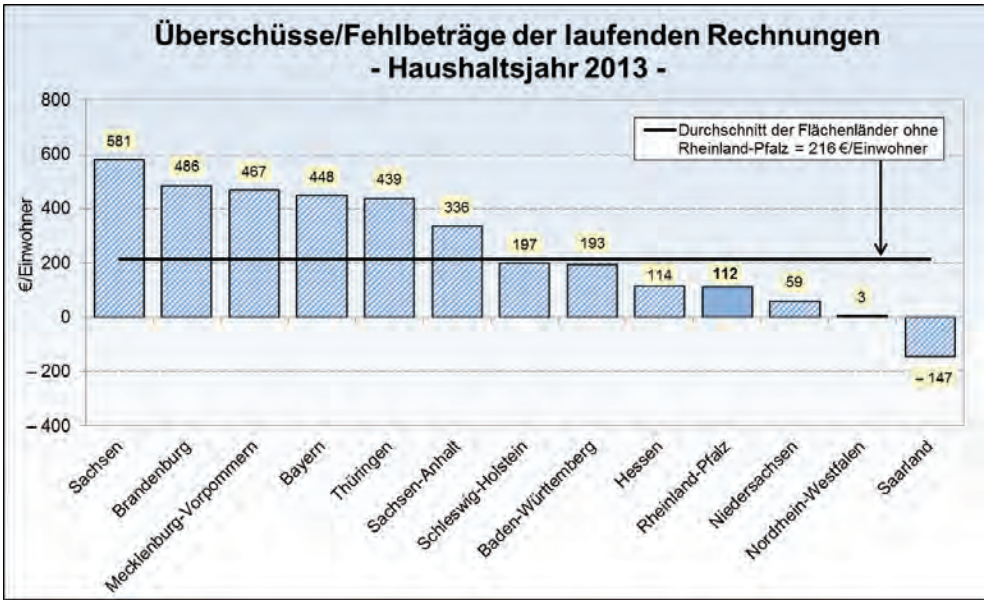
In dem Diagramm sind die Ergebnisse der laufenden Rechnung gemäß dem Haushaltsvollzug in den Jahren 2004 bis 2014 sowie die Plandaten bis 2018[5] abgebildet.

---

4 Kapitel 20 01 Landessteuern, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und sonstige Zuweisungen des Bundes.

5 Nach den Ergebnissen der regionalisierten Steuerschätzung vom November 2014 werden gegenüber den Plandaten für 2015 bis 2018 Steuermehreinnahmen von 40 Mio. €, 50 Mio. €, 74 Mio. € und 185 Mio. € erwartet (Drucksache 16/4340).

Fast alle Flächenländer wiesen 2013 in der laufenden Rechnung Überschüsse aus[6].



In dem Diagramm sind die Überschüsse und Fehlbeträge der Flächenländer je Einwohner gegenübergestellt. Danach entsprach der von Rheinland-Pfalz erwirtschaftete Überschuss etwas mehr als der Hälfte des Durchschnittswerts der anderen Flächenländer (216 € je Einwohner). Bei dieser Betrachtung sollten allerdings die finanziellen Unterstützungen des Saarlandes (260 Mio. € oder 262 € je Einwohner jährlich) sowie der Länder Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (jeweils 80 Mio. € oder 36 € je Einwohner bzw. 28 € je Einwohner jährlich) zur Einhaltung der neuen Schuldenregel nicht außer Acht bleiben.

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung umfasst Vorgänge, die eine Vermögensänderung bewirken oder der Finanzierung von Investitionen dienen. Diese Teilrechnung schloss 2013 mit Einnahmen von 497 Mio. € und Ausgaben von insgesamt 1.491 Mio. € ab. Von den Ausgaben entfielen 1.446 Mio. € auf Investitionen und Investitionsförderungen.

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen. Sie wiesen 2013 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von mehr als 6.934 Mio. € und - korrespondierend - auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von fast 6.388 Mio. € aus.

2.2 Personalausgaben

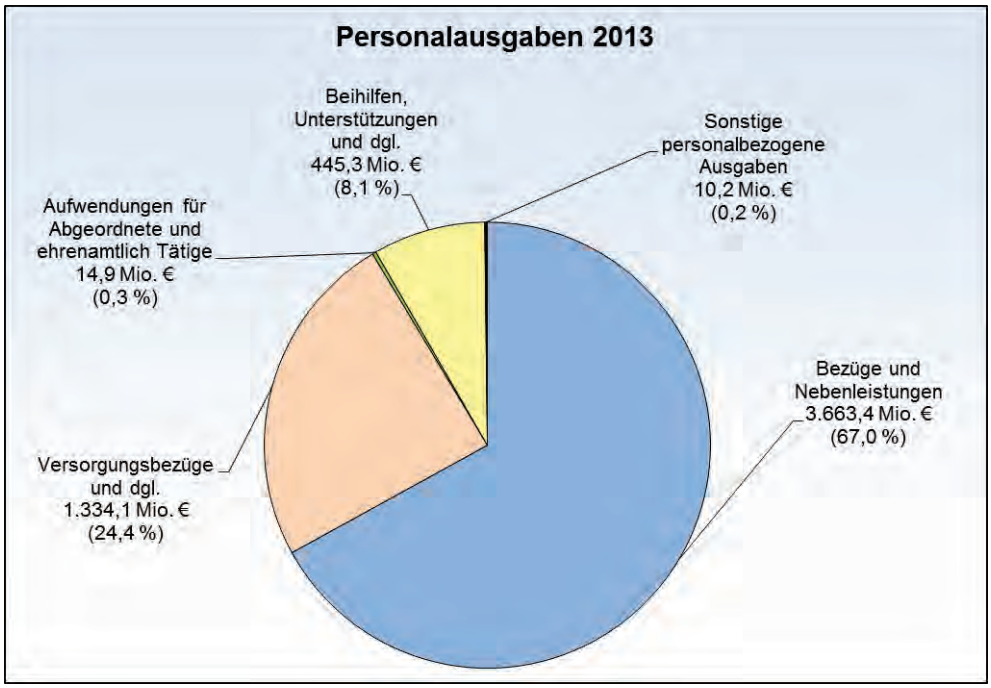
2.2.1 Haushaltsvollzug 2013

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 2013 auf nahezu 5,5 Mrd. €.

---

6 Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. August 2014 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2013 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/13/10001). Die laufende Rechnung des Landes Rheinland-Pfalz schließt nach dieser Dokumentation u. a. infolge der Zuordnung der Zuführungen des Landes Rheinland-Pfalz an den Finanzierungsfonds zu den konsumtiven Ausgaben mit einem Fehlbetrag von 25 Mio. € ab.

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



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

2.2.2 Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der Personalausgaben stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Personalausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr[8]	
	Mio. €	Mio. €	%
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	**5.468**	**71**	**1,3**
2014 (vorl. Ist)	5.625	157	2,9
2015 (Hpl.)	5.762	137	2,4
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 2013 gegenüber dem Vorjahr um 1,3 % auf 5.468 Mio. €. Das ist der geringste Anstieg seit 2008.

---

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.

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) lag 2013 bei 38,1 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 38,0 %. Bis 2020 erwartet die Landesregierung einen Rückgang der Quote auf 36,2 %.

Nach dem aktuellen Finanzplan sollen in den Jahren 2014 bis 2020 im Bereich der Personalausgaben Konsolidierungsbeiträge von 340 Mio. € erwirtschaftet werden[10]. Dies soll durch Personalabbau, eine Neuordnung der Familienzuschläge sowie eine Begrenzung des Besoldungsanstiegs von 2012 bis 2016 auf 1 % jährlich[11] erreicht werden. Zu einer gegen die vorgenannte Begrenzung gerichteten Klage hat das Verwaltungsgericht Koblenz das Verfahren ausgesetzt, um die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen[12]. Im April 2014 hat die Landesregierung angekündigt, "sofern die nächsten beiden Steuerschätzungen die Erwartungen tragen und die Tarifabschlüsse auch die wirtschaftliche Entwicklung widerspiegeln, auch für die Beamtinnen und Beamten ab 2015 eine Besoldungserhöhung über das eine Prozent vorzunehmen"[13].

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 angesetzt, die "sich durch eine Budgetierungsdividende von jährlich 1,2 Prozent erzielen" ließen[14]. Angesichts der bereits vollzogenen Einschnitte in Besoldung und Versorgung sowie der rechtlichen Grenzen für weitere Eingriffe in die Alimentation sollte nach Auffassung des Rechnungshofs der Schwerpunkt der Konsolidierung auf den Abbau von Stellen gelegt werden.

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

---

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.

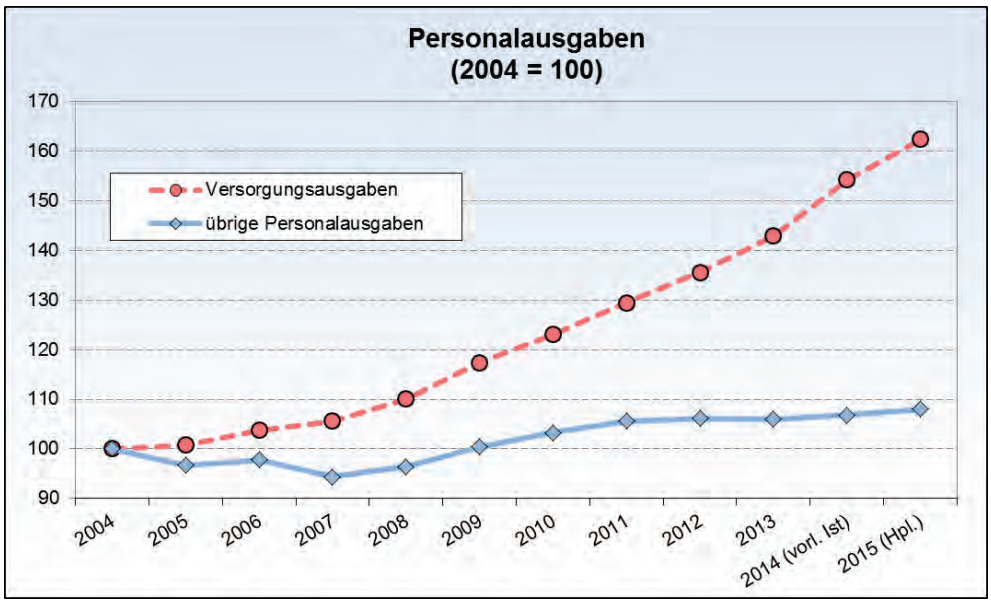
12 Beschluss vom 12. September 2013, Az.: 6 K 445/13.KO. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts soll im Frühjahr 2015 ergehen.

13 Veröffentlichung der Landesregierung vom 30. April 2014 ("Bewegung bei 5x1 angekündigt"). Vgl. auch Drucksache 16/4234.

14 Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2013 bis 2018 (S. 46). Der offene Handlungsbedarf ab 2016 wurde von der Landesregierung auf 482 Mio. € beziffert, davon 182 Mio. € als "weitere Personaleinsparung".

2.2.3 Versorgungsausgaben

In den Jahren 2004 bis 2013 erhöhten sich die Versorgungsausgaben um 42,9 %, die übrigen Personalausgaben nur um 5,9 %.



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

Die Landesregierung erwartet bis 2020 gegenüber 2013 einen Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger um rund 25 % und eine Zunahme der Versorgungsausgaben um etwa 41 %[15]. Zur Abschwächung des Anstiegs dieser Ausgaben werden der Versorgungsrücklage nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz seit 2012 Mittel entnommen[16].

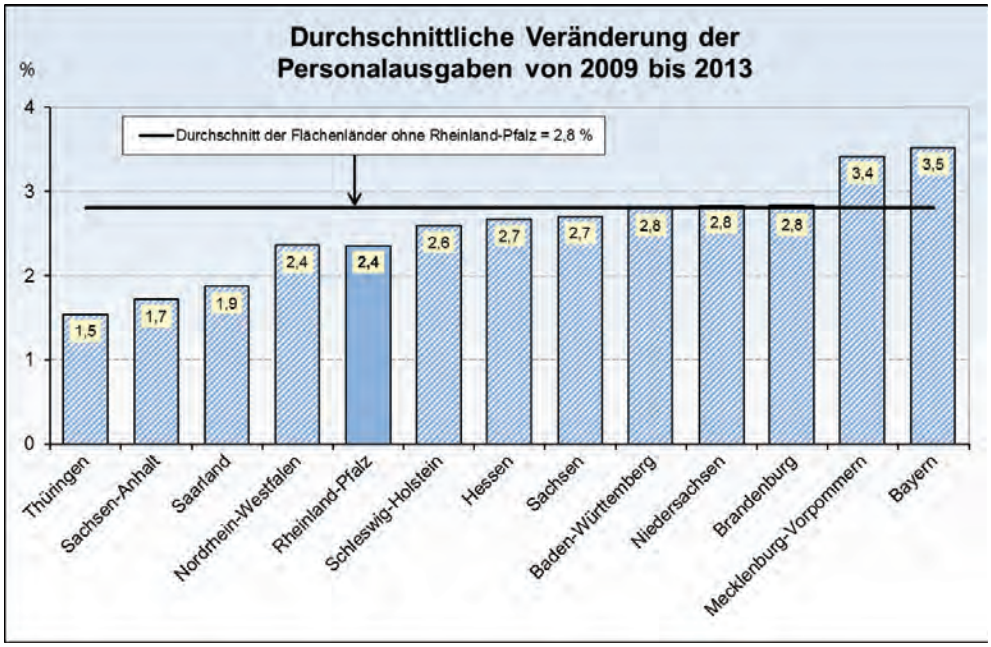
---

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

16 Der in Schuldverschreibungen des Landes Rheinland-Pfalz angelegten Versorgungsrücklage wurden 2012 und 2013 jeweils 80 Mio. € entnommen (Kapitel 20 02 Titel 234 01). Weitere Entnahmen von insgesamt 320 Mio. € sind nach den Planungen bis 2018 vorgesehen (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2013 bis 2018 - S. 23, 24).

2.2.4 Veränderungen der Personalausgaben im Ländervergleich

Die Erhöhung der Personalausgaben des Landes (Hauptgruppe 4) von 2009 bis 2013 unterschritt mit durchschnittlich 2,4 % im Jahr die Steigerungsraten der anderen Flächenländer (2,8 %) um 0,4 Prozentpunkte[17].



Das Diagramm zeigt die durchschnittliche Veränderung der Personalausgaben von 2009 bis 2013.

---

17 Finanzbericht 2015 des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. August 2014 über Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang (Übersicht 12 - S. 378).

2.2.5 Belastung der Einnahmen

Die Belastung der Steuereinnahmen[4] 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 %
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	**10.206**	**5,1**	**53,6**	**11.208**	**5,3**	**48,8**
2014 (vorl. Ist)	10.558	3,4	53,3	11.576	3,3	48,6
2015 (Hpl.)	10.971	3,9	52,5	11.815	2,1	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 2013 gegenüber dem Vorjahr um 1,9 Prozentpunkte auf 48,8 %, 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 u. a. voraus, dass die Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzzuweisungen in prognostizierter Höhe kassenwirksam und die festgelegten bzw. 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 2013 belief sich diese Quote auf 10,1 %:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Investitionsausgaben	Investitionsquote
	Mio. €	Mio. €	%
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[18]	12,2
2013	**14.364**	**1.446**	**10,1**
2014 (vorl. Ist)	15.192	1.421	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

Das Investitionsvolumen war 2013 mit 1.446 Mio. € deutlich geringer als in den drei Jahren zuvor. Dies war u. a. darauf zurückzuführen, dass in dem vorgenannten Zeitraum Finanzhilfen - auch mit Hilfe von Bundesmitteln - aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz geleistet und 2012 hohe allgemeine Bürgschaften und Garantien im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring eingelöst worden waren.

Den Investitionsausgaben werden seit 2006 die als Darlehen qualifizierten Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zugeordnet[19]. Wären diese Zuführungen (einschließlich Zahlungen nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) von 490 Mio. € im Jahr 2013 weiterhin als besondere Finanzierungsausgaben entsprechend der Handhabung anderer Länder gewertet worden, hätte die Investitionsquote lediglich 6,9 %[20] betragen.

Für den Finanzplanungszeitraum bis 2018 werden Quoten von weniger als 10 % erwartet. Allerdings sind darin die Investitionen der Landesbetriebe von mehr als 230 Mio. € jährlich nicht berücksichtigt. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen[21]) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt[22].

---

18 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.

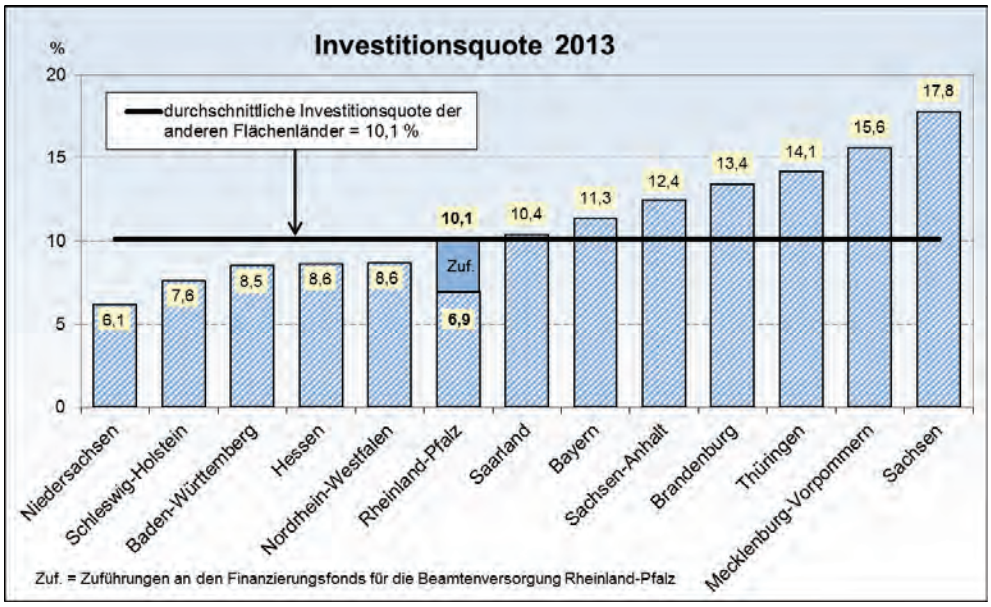
19 Nur Rheinland-Pfalz ordnet diese Ausgaben den Investitionsausgaben zu. Die anderen Länder und der Bund weisen entsprechende Ausgaben u. a. als besondere Finanzierungsausgaben oder als laufende Zuweisungen aus.

20 Die Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. August 2014 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2013 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 13/ 10001) geht unter Berücksichtigung finanzstatistischer Umsetzungen von einer Investitionsquote von 6,5 % für Rheinland-Pfalz aus.

21 Vgl. u. a. Beitrag Nr. 22 dieses Jahresberichts.

22 Bei Einbeziehung der Investitionen der Landesbetriebe und der Privatfinanzierungen erwartet die Landesregierung für die Jahre ab 2015 um 1,4 bis 1,7 Prozentpunkte höhere Investitionsquoten (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2013 bis 2018 - S. 61).

Folgende Quoten ergeben sich für die Flächenländer[23]:



In dem Diagramm sind die Investitionsquoten der Flächenländer abgebildet.

Die rheinland-pfälzische Investitionsquote von 10,1 % entsprach 2013 vor allem deshalb dem Durchschnitt aller (anderen) Flächenländer, weil die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung als Investitionen gewertet werden. Ohne diese Zuordnung hätte Rheinland-Pfalz die zweitniedrigste Quote aufgewiesen.

Bei dem Vergleich mit den Haushaltsdaten anderer Länder sollte jedoch nicht außer Acht bleiben, dass Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in Betriebshaushalte, in Globalhaushalte von Hochschulen und in Sondervermögen, landesspezifische Besonderheiten und teilweise auch unterschiedliche Abgrenzungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben die Vergleichbarkeit beeinträchtigen.

Unabhängig hiervon hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf ihrer Herbsttagung 2014 zur Struktur der öffentlichen Haushalte darauf hingewiesen, dass das derzeitige Niveau der öffentlichen Investitionsausgaben unzureichend sei und zu einem dauerhaften realen Vermögensverzehr zu führen drohe. Das Unterlassen von Investitionen sei für die öffentlichen Haushalte ebenso ein Risiko wie die öffentliche Verschuldung. Die Entwicklung der konsumtiven Ausgaben werde mit Sorge gesehen[24].

Außerdem hat die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose in ihrem Gutachten vom Oktober 2014[25] festgestellt, dass die Priorisierung konsumtiver Staatsausgaben

---

23 Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. August 2014 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2013 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 13/ 10001). Für Rheinland-Pfalz wurden die in der Haushaltsrechnung 2013 ausgewiesenen Ergebnisse angesetzt.

24 Pressemitteilung des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30. September 2014.

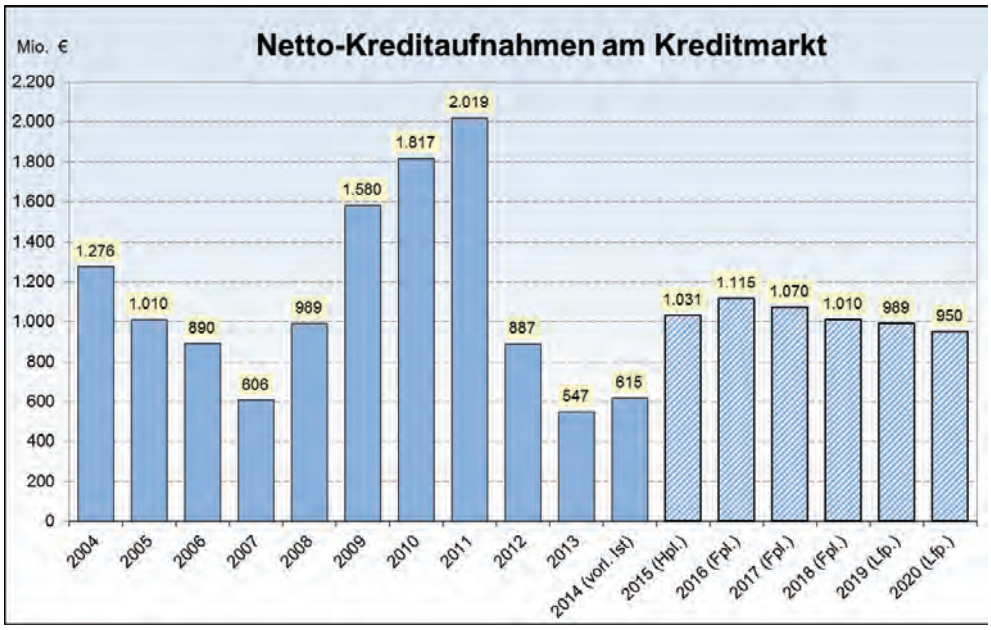
25 Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2014, "Deutsche Wirtschaft stagniert - Jetzt Wachstumskräfte stärken", erstellt von den Instituten der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose gehören das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung e. V., das ifo institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., das Institut für Wirtschaftsforschung Halle und das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung an.

und daraus resultierende Investitionszurückhaltung der öffentlichen Hand in den vergangenen Jahren zu einem mittlerweile stellenweise bestehenden deutlichen Nachholbedarf geführt habe. Der Schwerpunkt künftiger Ausgaben solle dabei auf sinnvolle, substanzerhaltende Investitionen in die Infrastruktur gesetzt werden.

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):



Das Diagramm zeigt die im Haushaltsvollzug sowie die nach den Planungen jeweils erforderliche Neuverschuldung zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs.

Im Jahr 2013 betrug die Netto-Kreditaufnahme im Kernhaushalt fast 547 Mio. €. Damit wurde die Neuverschuldung gegenüber 2011 um nahezu 1,5 Mrd. € und gegenüber 2012 um 340 Mio. € verringert. Hierzu trugen insbesondere das hohe Steueraufkommen und die Begrenzung des Anstiegs der bereinigten Gesamtausgaben auf etwas mehr als 1 % bei.

Angesichts der nach der Haushalts- und Finanzplanung erwarteten hohen Netto-Kreditaufnahmen sollten Mehreinnahmen z. B. aufgrund einer günstigen Konjunkturentwicklung und Minderausgaben im Haushaltsvollzug konsequent zur Verringerung der Neuverschuldung genutzt werden.

2.4.2 Kreditfinanzierungsquote

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

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	Kreditfinanzierungsquote[26]
	Mio. €	Mio. €	%
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	**14.364**	**547**	**3,8**
2014 (vorl. Ist)	15.192	615	4,0
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 2013 gegenüber dem Vorjahr um 2,4 Prozentpunkte auf 3,8 %. Nicht in der Quote berücksichtigt sind neue Schulden von 188 Mio. €, die für die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" aufgenommen wurden.

Außerdem ist bei der Entwicklung der Quote 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.

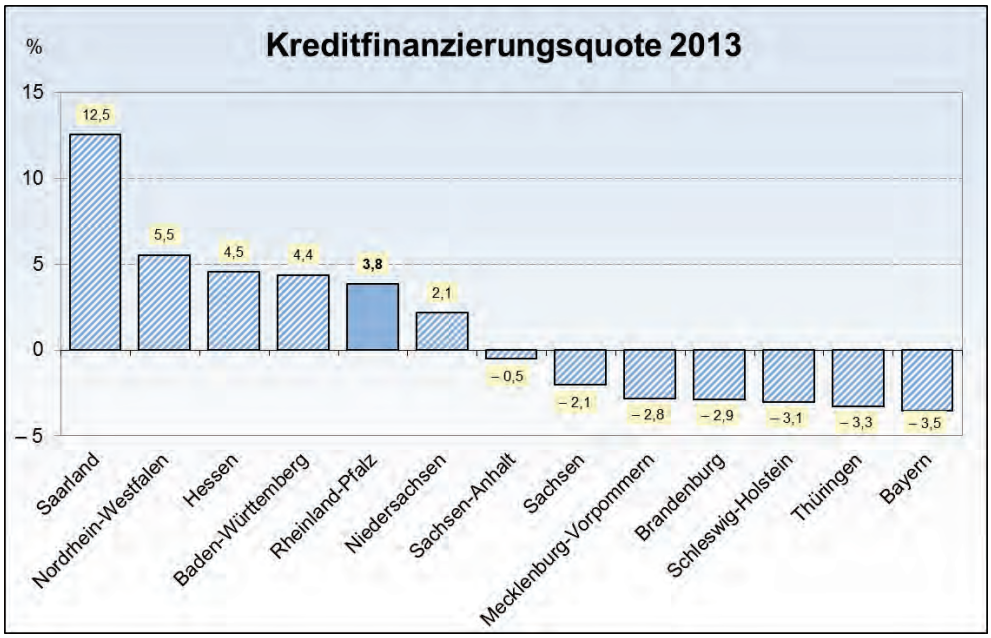
Die rheinland-pfälzische Quote lag 2013 mit 3,8 % immer noch weit über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer von 2,5 %[6]. Bei Einbeziehung aller anderen Flächenländer ergibt sich eine Durchschnittsquote von 1,5 %[27]. Diese verhältnismäßig niedrige Durchschnittsquote ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass sieben Länder ihre Haushalte ohne Kreditaufnahmen ausglichen und ihre Gesamtverschuldung verringerten.

---

26 Werden die Veränderungen bei der Neuverschuldung im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Kreditfinanzierungsquote

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

27 Einschließlich Rheinland-Pfalz ergeben sich durchschnittliche Quoten von 2,6 % für die westlichen Flächenländer und 1,6 % für alle Flächenländer.



Der Anteil der Fremdfinanzierung war 2013 in vier Ländern höher als in Rheinland-Pfalz. Sieben Länder schlossen ihre Haushalte ohne Neuverschuldung ab und verringerten ihre Gesamtverschuldung.

2.5 Zinsausgaben

Die Belastung des Haushalts durch Zinsausgaben ist aus der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern[5], Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länder-finanzausgleich	Ergänzungs-zuweisungen Bund[28]	Einnahmen insgesamt	Zins-aus-gaben	Zins-steuer-quote
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
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[29]	11,4
2011	8.861	205	638	9.704	1.015[29]	10,5
2012	9.711	237	674	10.622	972	9,1
2013	**10.206**	**281**	**672**	**11.159**	**987**	**8,8**
2014 (vorl. Ist)	10.558	274	695	11.527	950	8,2
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 2013 wies Zinsausgaben von 987 Mio. € aus.

---

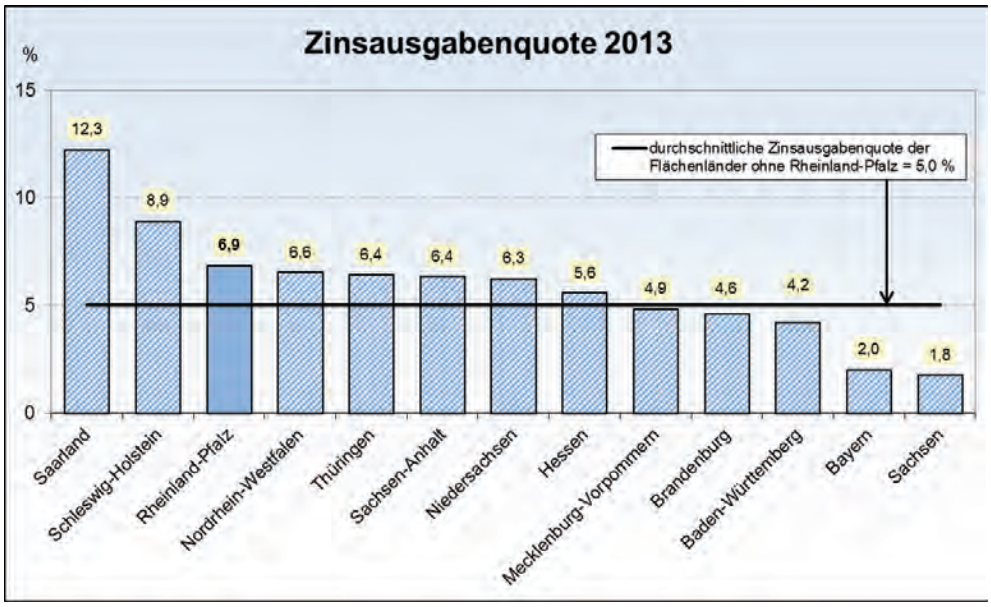
28 Seit 2009 einschließlich Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der Lkw-Maut.

29 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, Teilziffer 5.1, des Jahresberichts 2013 (Drucksache 16/2050).

Die Landesregierung geht in der Finanzplanung davon aus, dass das Zinsniveau von derzeit etwa 2 % für zehnjährige Schuldscheine bis 2016 zügig auf 4,2 % steigt[30] und in den Folgejahren auf diesem Prozentsatz verharrt. Bei dieser Annahme und einer weiterhin steigenden Gesamtverschuldung wird bis zum Ende des Betrachtungszeitraums gegenüber 2013 eine Zunahme der Zinsausgaben um mehr als 52 % auf 1,5 Mrd. € erwartet.

Die Zinssteuerquote ging 2013 insbesondere infolge eines deutlich verbesserten Einnahmeaufkommens und stagnierender Zinsausgaben um 0,3 Prozentpunkte auf 8,8 % zurück.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2013 auf 6,9 %. Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote[6] sowohl aller anderen Flächenländer (5,0 %) als auch der anderen westlichen Flächenländer (5,2 %)[31].



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 2020 einen Anstieg der Quote auf 8,7 % vor[32].

Auch die Zinsausgaben je Einwohner waren in Rheinland-Pfalz 2013 vergleichsweise hoch. Mit 248 € lagen sie um mehr als 32 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (187 € je Einwohner)[33].

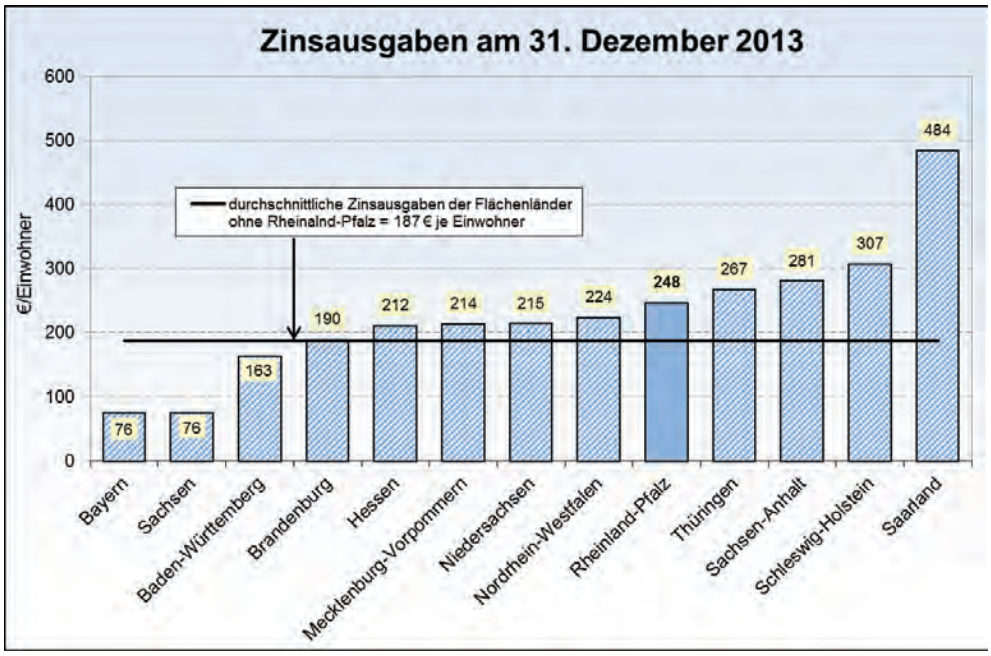
---

30 Demgegenüber sieht der Präsident der Europäischen Zentralbank "die Zinsen in der Eurozone noch für einen längeren Zeitraum auf einem niedrigen Niveau" (Interview vom 2. Januar 2015 mit dem Handelsblatt - http://www.handelsblatt.com/wirtschaft-handel-und-finanzen-ezb-). Vgl. auch Introductory statement to the press conference (with Q&A), speech by Mario Draghi, President of the ECB and Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB, Frankfurt am Main, 4 July 2013 (http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2013/html/is130704.en.html), sowie Introductory remarks at the EP's Economic and Monetary Affairs Committee, speech by Mario Draghi, President of the ECB, 17 November 2014 (http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp141117_2.en.html), und Geldpolitik im Euroraum, Grundsatzrede von Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank, zur Eröffnung des Europäischen Bankenkongresses, Frankfurt am Main, 21. November 2014 (http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp141121.de.html).

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

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

33 Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, betragen die durchschnittlichen Zinsausgaben aller Flächenländer 190 €/Einwohner und die der westlichen Flächenländer 191 €/Einwohner.



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

2.6 Schuldengrenzen

2.6.1 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 bis Ende 2019 von dem vorgenannten Grundsatz nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen. Ab 2020 müssen die Länder ihre Haushalte so aufstellen, dass diese ohne strukturelle Verschuldung ausgeglichen werden[34].

Artikel 117 der Landesverfassung wurde Ende 2010 zur Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben neu gefasst. Zu Einzelheiten und Problempunkten - wie z. B. zur umstrittenen Vereinbarkeit von Strukturanpassungskrediten mit dem Grundgesetz - verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen in den Jahresberichten 2011 bis 2013[35].

Das Ausführungsgesetz vom 3. Juli 2012 zu Art. 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz[36] und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes[37] enthalten nähere Bestimmungen zur Umsetzung der neuen Schuldenregel, insbesondere zur Ermittlung des strukturellen Saldos des Landeshaushalts sowie des zulässigen Saldos. Letzterer soll die zulässige Netto-Kreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt bzw. die vorgeschriebene Netto-Tilgung von Schulden im jeweiligen Haushaltsjahr aufzeigen.

---

34 Artikel 109 in Verbindung mit Artikel 143d Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

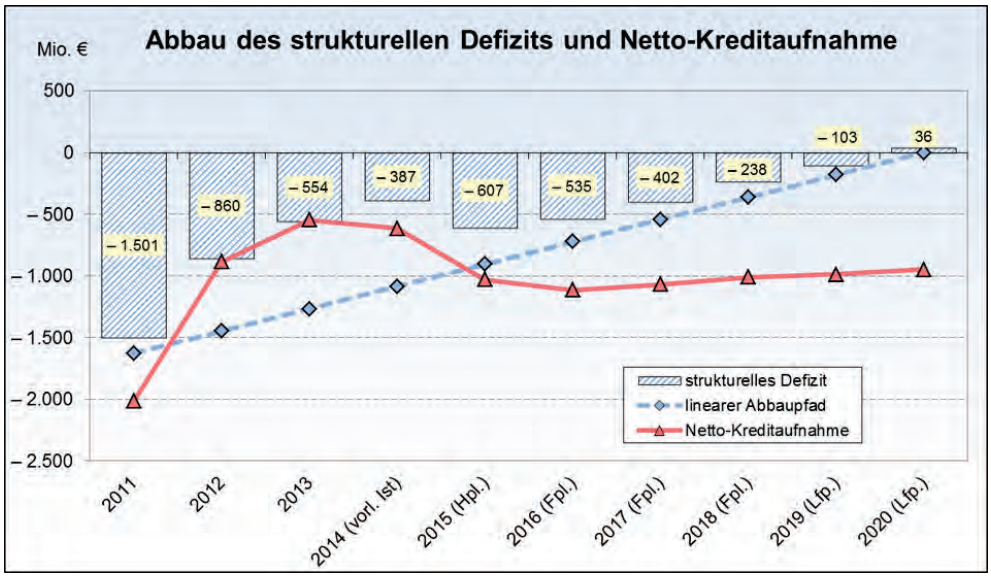
35 Nr. 3 des Jahresberichts 2011, Teilziffer 2.6.3 (Drucksache 15/5290), sowie Nr. 3 der Jahresberichte 2012 und 2013, jeweils Teilziffer 2.6.2 (Drucksachen 16/850 und 16/2050). Vgl. hierzu auch Schmidt - "Bundesgesetzgebung ist kein Terrorakt", Die Öffentliche Verwaltung - November 2014 - Heft 21.

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

37 Drucksache 16/2924.

Im Jahr 2013 betrug das strukturelle Defizit 554 Mio. €. Damit verringerte sich das Defizit gegenüber der Planung um über 282 Mio. €. Ein solcher Wert war nach der aktuellen Finanzplanung erst für 2016 erwartet worden. Hierzu trug bei, dass 2013 die Zinsausgaben um 185 Mio. € unter den Planansätzen blieben.

Trotz des Abbaus des strukturellen Defizits waren zum Teil hohe Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt zu verzeichnen, wie das nachfolgende Diagramm zeigt:



In dem Diagramm sind dem linearen Abbaupfad (Basis: Haushaltsplanung 2011) die strukturellen Defizite nach den Rechnungsergebnissen 2011 bis 2014 sowie die Plandaten für die Folgejahre gegenübergestellt. Außerdem sind die Deckungslücken des Kernhaushalts ausgewiesen, die durch Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt ausgeglichen werden mussten oder ausgeglichen werden müssen.

Sollte es gelingen, im Jahr 2020 den Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen, bedarf es noch immer einer Netto-Kreditaufnahme von fast 1 Mrd. €, um insbesondere die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und damit einhergehende Zinsausgaben des Landes zu decken. Für solche Transaktionen lässt die neue Schuldenregel Netto-Kreditaufnahmen zu.

Bezüglich der fortentwickelten Konsolidierungsplanung der Landesregierung, des noch offenen Handlungsbedarfs sowie der damit verbundenen Unwägbarkeiten wird auf die Ausführungen im Jahresbericht 2014[38] sowie auf die angeführten Haushaltsrisiken in Teilziffer 2.8.1 dieses Beitrags hingewiesen. Ergänzend hierzu ist anzumerken, dass die CDU-Landtagsfraktion Anfang Januar 2015 beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz einen Antrag auf ein Normenkontrollverfahren eingereicht hat[39]. Dabei sollen das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015, Vorschriften des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung[40] und des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung überprüft werden.

---

38 Nr. 3 des Jahresberichts 2014, Teilziffer 2.6.3 (Drucksache 16/3250).

39 Pressemitteilung der CDU-Landtagsfraktion Rheinland-Pfalz vom 8. Januar 2015 "Haushaltsrechtliches Normenkontrollverfahren".

40 Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung (LFinFG) vom 12. März 1996 (GVBl. S. 152), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2014 (GVBl. S. 107).

2.6.2 "Alte" Schuldenregel

Nach der bis 2019 weiterhin zu beachtenden "alten" Schuldenregel dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts[41].

Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze werden nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben berücksichtigt. Danach sind 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) abzusetzen. 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[42] und die Netto-Kreditaufnahme entwickelten sich seit 2004 wie folgt:

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen	Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze: Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	Netto-Kreditaufnahme	Unterschreitung der Kreditobergrenze	Überschreitung der Kreditobergrenze
	Mio. €					
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[43]	2.213		589
2012[44]	2.014	268	1.746[43]	1.014	732	
2013	**1.724**	**275**	**1.449**	**690**	**759**	
2014 (vorl. Ist)[45]	1.645	215	1.430	724	706	
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	

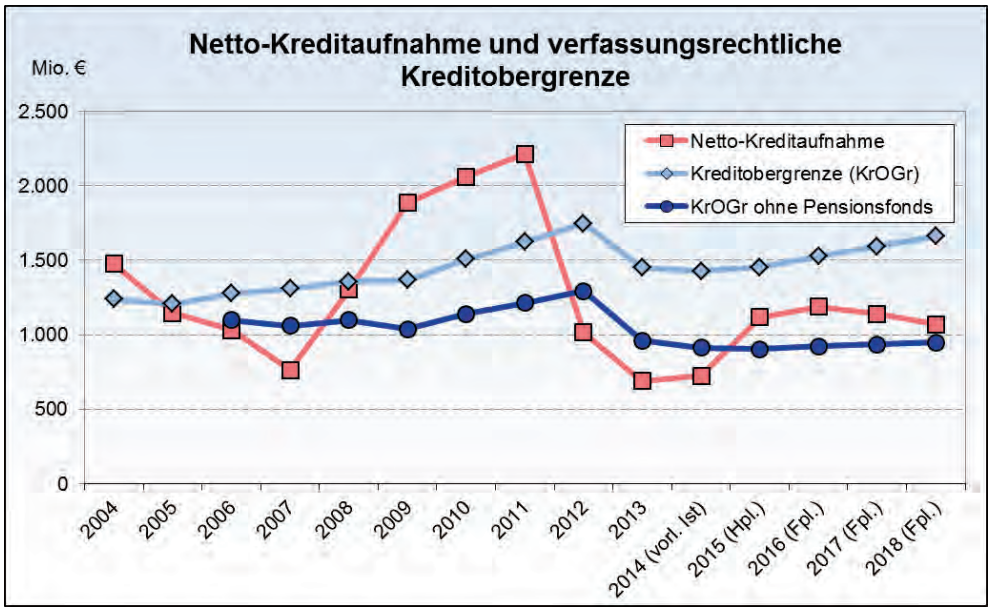
41 Artikel 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547), BS 100-1, in Verbindung mit § 18 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

42 Ohne Drittmittel der Hochschulen.

43 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.

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

45 Ohne Globalhaushalte im Hochschulbereich.



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

Im Jahr 2013 wurde die Schuldengrenze eingehalten. Die Kreditaufnahmen unterschritten die anrechenbaren Investitionsausgaben um 759 Mio. €.

Auch für die folgenden Planjahre 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 allerdings überschritten werden.

Anzumerken ist, dass die Zuführungen seit 2006 als Darlehen qualifiziert und damit - zwar orientiert am Wortlaut der gesetzlichen Regelung[46], allerdings entgegen dem Verwendungszweck - den Investitionen zugerechnet werden. Die Zuführungen werden 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[19]. Ob und ggf. inwieweit diese Zuordnung und die damit verbundene Möglichkeit einer erhöhten Kreditaufnahme der Prüfung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz standhält (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.6.1), bleibt abzuwarten.

---

46 § 13 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe e LHO.

2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Der Stabilitätsrat[47] hat im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung die haushaltswirtschaftliche Lage von Bund und Ländern anhand einer kennziffern-gestützten Analyse ihrer Stabilitätsberichte geprüft. Für Rheinland-Pfalz wurden dabei folgende Kennziffern zugrunde gelegt:

		Aktuelle Haushaltslage			Über-schrei-tung	Finanzplanung				Über-schrei-tung
		Ist	Ist	Soll		Soll	Fpl.	Fpl.	Fpl.	
		2012	2013	2014		2015	2016	2017	2018	
Struktureller Finanzierungs-saldo	€ je Ew.	-133	-66	-123	**nein**	-100	-96	-61	-39	**nein**
Schwellenwert		-231	-192	-286		-386	-386	-386	-386	
Länderdurchschnitt		-31	8	-86						
Kreditfinanzie-rungsquote	%	3,8	1,1	2,9	**nein**	2,1	2,2	1,3	0,7	**nein**
Schwellenwert		4,7	4,0	4,4		8,4	8,4	8,4	8,4	
Länderdurchschnitt		1,7	1,0	1,4						
Zinssteuer-quote	%	9,3	9,0	10,1	**nein**	10,2	10,9	10,7	10,9	**nein**
Schwellenwert		11,4	10,4	10,6		11,6	11,6	11,6	11,6	
Länderdurchschnitt		8,2	7,4	7,5						
Schuldenstand	€ je Ew.	8.082	8.213	8.487	**nein**	8.745	9.025	9.293	9.547	**nein**
Schwellenwert		8.875	8.929	9.051		9.251	9.451	9.651	9.851	
Länderdurchschnitt		6.827	6.869	6.962						
Auffälligkeit im Zeitraum		**nein**				**nein**				
Ergebnis der Kennziffern		**Eine Haushaltsnotlage droht nicht.**								

Der Stabilitätsrat schloss sich in seiner Sitzung am 15. Dezember 2014 auch unter Berücksichtigung der Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung der Bewertung in dem Stabilitätsbericht des Landes an, dass keine Haushaltsnotlage drohe[48].

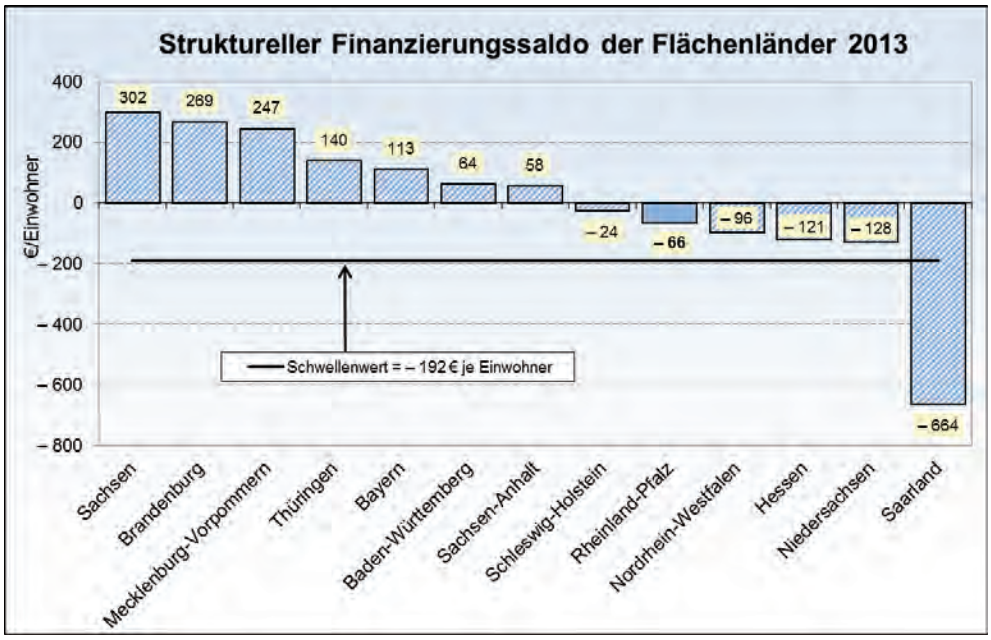
Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die vom Stabilitätsrat festgelegten Schwellenwerte an der durchschnittlichen Entwicklung der Länderhaushalte orientieren. Extreme Werte eines oder mehrerer Länder erhöhen insoweit den Durchschnittswert erheblich, sodass selbst Länder mit einer überdurchschnittlich hohen Verschuldung die Schwellenwerte nur in Ausnahmefällen überschreiten. Beispielsweise war 2013 das Saarland das einzige Flächenland, das bei der Kennziffer "struktureller Finanzierungssaldo" den Schwellenwert von - 192 € je Einwohner überschritt.

Daher darf aus der Bewertung des Stabilitätsrats, es drohe keine Haushaltsnotlage, nicht geschlossen werden, dass die Haushalts- und Finanzlage des Landes keinen Anlass zur Sorge gibt.

---

47 Der Stabilitätsrat ersetzt den Finanzplanungsrat. Er ist bei der Bundesregierung eingerichtet. Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Energie sowie die für Finanzen zuständigen Minister der Länder.

48 Vgl. hierzu aber auch die Studie "Konsolidierungscheck Bundesländer - Analyse der strukturellen Defizite 2013" Bewertung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln vom 12. Dezember 2014.



In dem Diagramm sind die strukturellen Finanzierungssalden der Flächenländer je Einwohner und der vom Stabilitätsrat zur Beurteilung der haushaltswirtschaftlichen Lage mit herangezogene Schwellenwert abgebildet.

Auch die Deutsche Bundesbank erachtet die bisherigen Kennzahlen und Schwellenwerte für nur bedingt zielführend. Sie wies beispielsweise darauf hin, dass beim "Finanzierungssaldo je Einwohner" noch kein Konjunkturbereinigungsverfahren angewandt würde. In der Kennzahl "Schuldenstand je Einwohner" würden Kassenverstärkungskredite nicht berücksichtigt. Risikobehaftete Gewährleistungen und ungedeckte Versorgungsansprüche der Beamten seien nicht ergänzend ausgewiesen. Bei der Kennzahl "Zins-Steuer-Quote" werde eine Fehlentwicklung wie beim Schuldenstand erst nach einigen Jahren auffällig. Die Schwellenwerte der Kennzahlen für den mittelfristigen Planungszeitraum seien häufig großzügig bemessen. Der Länderdurchschnitt als Vergleichsmaßstab sei problematisch - je mehr Länderhaushalte in Schieflage gerieten, desto weniger Aussagekraft besitze die Einhaltung der Schwellenwerte[49].

Auch vor diesem Hintergrund sollte, wie von den Finanzministern von Bund und Ländern übereinstimmend beabsichtigt, "das derzeit gefundene Instrumentarium" zur Haushaltsüberwachung in absehbarer Zeit kritisch evaluiert und auf seine Wirksamkeit hin überprüft werden[50].

---

[49] Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2011 S. 20 ff., "Zur Rolle des Stabilitätsrats". Siehe auch IWH-Pressemitteilung 49/2010 "Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage".

[50] Pressemitteilung zur konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrats am 28. April 2010.

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. €
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	**36.700**	**694**	**1.924**
2014 (vorl. Ist)	37.453[51]	701	2.055
2015 (Hpl.)	38.614	702[52]	2.183
2016 (Fpl.)	39.845	702	2.299
2017 (Fpl.)	41.028	702	2.412
2018 (Fpl.)	42.138	702	2.512
2019 (Lfp.)	43.223	702	2.608
2020 (Lfp.)	44.266	702	2.701

Die Schulden des Landes einschließlich Landesbetriebe nahmen bis Ende 2013 auf 36,7 Mrd. € zu. Von den neuen Schulden von 735 Mio. € entfielen mehr als 596 Mio. € auf solche beim Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz.

Von 2004 bis 2013 erhöhte sich die Gesamtverschuldung des Landes um mehr als 12,3 Mrd. €. Damit entfallen auf diesen Betrachtungszeitraum über 33 % der Schulden, die seit dem Bestehen des Landes aufgenommen wurden.

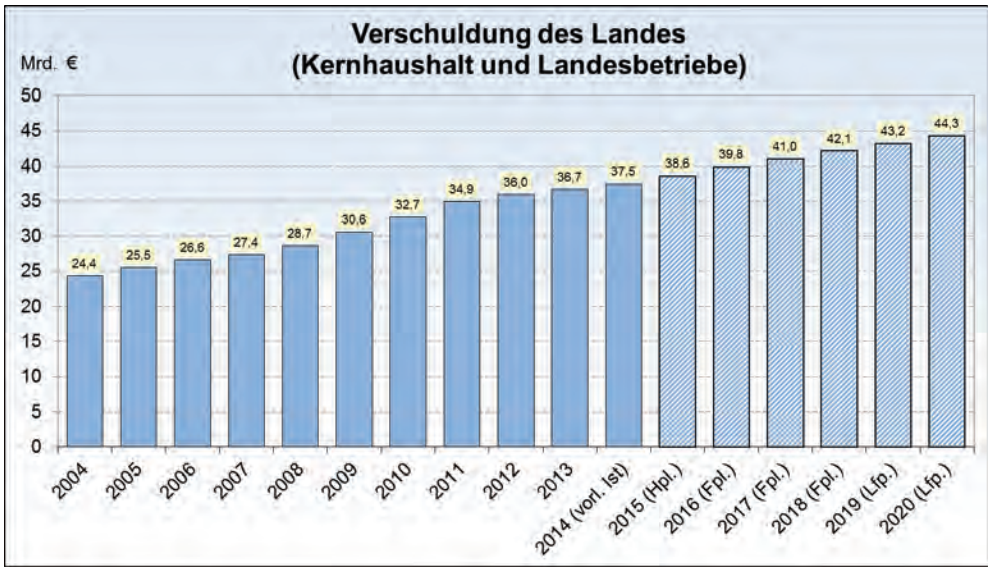
Nach der Haushalts- und Finanzplanung wird sich die Gesamtverschuldung bis 2018 auf mehr als 42 Mrd. € und bis 2020 sogar auf über 44 Mrd. € erhöhen[53].

---

51 Das Bundesministerium der Finanzen weist in der Übersicht "Die Entwicklung des Schuldenstands des Bundes und der Länder" vom 27. Januar 2015 (Az.: V A 2 - FV 4037/14/10001) für Rheinland-Pfalz Schulden aus Kreditmarktmitteln von 32.634 Mio. € aus. In diesem Betrag sind Darlehen beim Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und bei der Versorgungsrücklage sowie die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2014 zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs gebuchte Netto-Kreditaufnahme nicht enthalten.

52 Vorlage 16/4703 - Fortschreibung des Wirtschaftsplans.

53 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.



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" werden wird[54]. Allerdings bleibt das Land auch in diesem Fall zu Zins- und Tilgungszahlungen verpflichtet. Überschüsse, aus denen Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung und Zinszahlungen an den Fonds gedeckt werden können, sind derzeit nicht absehbar.

Neben der Verschuldung aus Kreditmarktmitteln dürfen insbesondere folgende Belastungen und Risiken nicht außer Acht bleiben:

- Die Übersicht 8 zur Haushaltsrechnung 2013 weist Wohnbauschulden des Landes beim Bund von mehr als 255 Mio. € aus.
- 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[55].
- Künftig noch zu erfüllende Verpflichtungen von fast 177 Mio. € aus der privaten Vorfinanzierung von Hoch-, Straßen- und Deichbaumaßnahmen sind zwar nicht dem formellen Kreditbegriff zuzuordnen, sie belasten aber künftige Haushalte ähnlich wie Kredite.
- Darüber hinaus sind dem Land Investitionskredite, die von der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz für die Beschaffung von Großgeräten sowie für Baumaßnahmen und Ersteinrichtungen aufgenommen wurden oder werden, nach der neuen Schuldenregel zuzurechnen[56]. Hierfür werden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt erbracht. Für 2015 und 2016 sind für die vorgenannten Zwecke Netto-Kreditaufnahmen von zusammen 68 Mio. € vorgesehen.

---

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

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

56 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. S. 199), BS 63-2.

- Das Land hat sich zur Leistung von Schuldendiensthilfen verpflichtet. Beispielsweise zahlt es im Bereich der Wasserwirtschaft Zinsen für von Dritten aufgenommene Kredite (Kreditvolumen 2015: mehr als 825 Mio. €). Bei einer Erhöhung des Zinsniveaus können Mehrbelastungen auf das Land zukommen.
- Durch zurückgestellte notwendige Investitionen und erforderliche Unterhaltungs- sowie Instandsetzungsausgaben u. a. für Gebäude, Brücken und Straßen entsteht ein verdecktes Finanzierungsdefizit. Beispielsweise wurde allein der Erhaltungsstau an Fahrbahnen und Brücken von Landesstraßen von - vorsichtig geschätzt - mehr als 250 Mio. €[57] bisher nicht abgebaut. Der hieraus resultierende "Nachholbedarf" sollte auch als Grundlage für eine sachgerechte Entscheidung über die Mittelbereitstellung z. B. durch eine detaillierte Bauunterhaltungs- und Instandsetzungsplanung offengelegt werden.
- Bis Ende 2013 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von mehr als 2,5 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.
- Das "kumulierte Verstetigungsdarlehen" nach § 5a Landesfinanzausgleichsgesetz[58] wies Ende 2013 einen Stand von fast - 288,8 Mio. € auf. Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen handelt es sich hierbei nicht um ein Darlehen der Gemeinden an das Land. Dennoch sind künftig in vorgenannter Höhe vom Land Auszahlungen zu leisten.
- Mehrere Gemeinden und Landkreise haben beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz beantragt, die Vereinbarkeit des 2013 neu geregelten kommunalen Finanzausgleichs mit der Verfassung für Rheinland-Pfalz zu prüfen. Ferner haben zwei kommunale Gebietskörperschaften eine Klage in Sachen "Finanzierung des U-3-Kindertagesstättenausbaus" gegen das Land eingereicht. Ergänzend wird auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Problematik der Begrenzung des Besoldungsanstiegs hingewiesen (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2.2 dieses Beitrags).
- Belastungen des Landeshaushalts sind durch weitere Leistungen der sozialen Sicherung zu erwarten. Die nicht durch korrespondierende Einnahmen gedeckten Ausgaben (Funktionskennziffer 2) stiegen von 2004 bis 2013 um mehr als 300 Mio. € (+ 30,3 %).

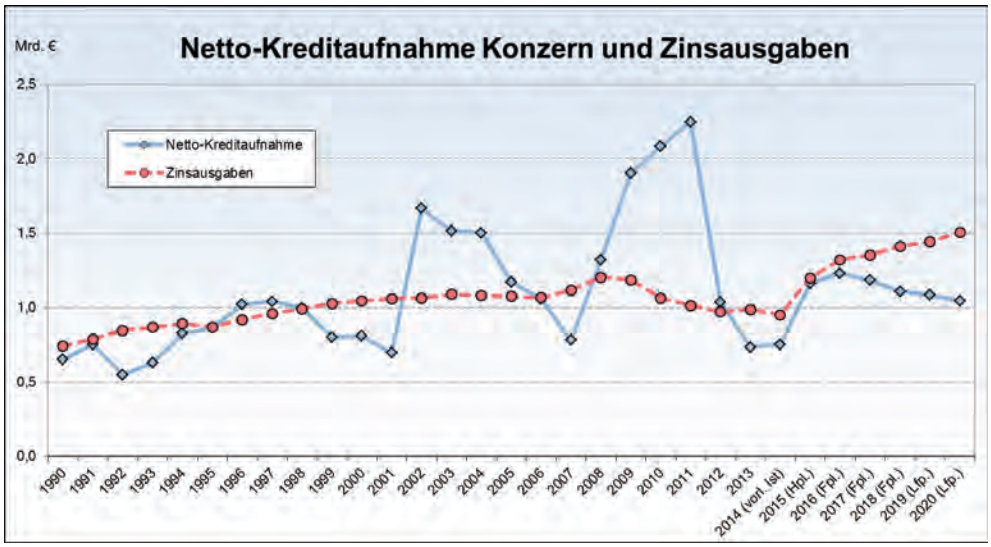
---

[57] Gutachten SEP Maerschalk 2002 und 2008 im Auftrag des Landesbetriebs Mobilität. Vgl. auch Jahresbericht 2011 - Teil II, Nr. 2 Brücken an Landesstraßen (Drucksache 15/5515). Der Landesbetrieb sah 2013 nach der Ermittlung des Straßenzustands von einer Aktualisierung des Gutachtens ab.

[58] Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), BS-Nr. 6022-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349).

2.8.2 Netto-Kreditaufnahme und Zinsausgaben

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

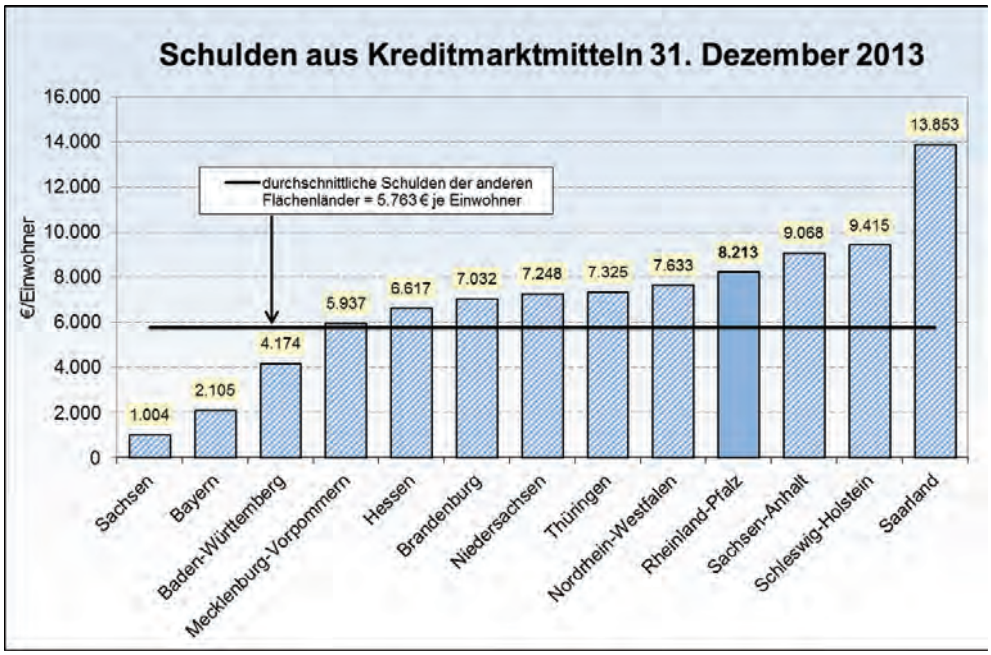


Das Diagramm zeigt, dass ein Teil der Kreditaufnahmen zur Finanzierung von Zinsausgaben eingesetzt werden muss und hierdurch neue Schulden erforderlich sind, aus denen sich wiederum Zinsverpflichtungen ergeben.

In mehreren Jahren lagen die jährlichen Zinsausgaben über dem Niveau der jeweiligen Neuverschuldung. Auch für die Jahre ab 2015 erwartet die Landesregierung, dass die Zinsausgaben die Netto-Kreditaufnahmen überschreiten. Zur - zumindest anteiligen - Finanzierung von Zinsleistungen müssen neue Schulden aufgenommen werden, die wiederum 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 2013 folgendes Bild[59]:



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

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2013 mit 8.213 €

- um 42,5 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.763 €) und
- um 40,4 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (5.850 €)[60].

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Im Jahr 2013 verzeichnete das Land seine bis dahin höchsten Steuereinnahmen. Dies trug dazu bei, dass die laufende Rechnung mit einem Überschuss von 448 Mio. € abschloss. Die Eigenfinanzierungsmittel reichten allerdings nicht aus, um sämtliche Ausgaben zu decken. Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs bedurfte es einer Netto-Kreditaufnahme allein für den Kernhaushalt von 547 Mio. €. Hinzu kamen Darlehen von 188 Mio. € zur Finanzierung von Ausgaben der Landesbetriebe, sodass die Gesamtverschuldung um insgesamt 735 Mio. € auf 36,7 Mrd. € stieg. Die Pro-Kopf-Verschuldung und die Zinsausgaben des Landes überschritten die Durchschnittswerte der anderen Flächenländer deutlich. Das strukturelle Defizit verringerte sich vor allem bedingt durch das historisch niedrige Zinsniveau auf 554 Mio. €.

Die Kennzahlen verdeutlichen, dass noch erhebliche Anstrengungen zur nachhaltigen Konsolidierung des Landeshaushalts erforderlich sind und der haushaltspolitische Spielraum für zusätzliche finanzwirksame Maßnahmen insbesondere mit

---

59 Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom August 2014 über den Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2013 - endgültiges Ergebnis -. In den für Rheinland-Pfalz in der Dokumentation ausgewiesenen Schulden aus Kreditmarktmitteln von knapp 32,8 Mrd. € sind die Darlehen beim Pensionsfonds (3,1 Mrd. €) und bei der Versorgungsrücklage (0,4 Mrd. €) nicht enthalten.

60 Wird Rheinland-Pfalz einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.894 € und die der westlichen Flächenländer 6.001 €.

Blick auf die Sicherstellung des strukturellen Haushaltsausgleichs bis spätestens 2020 in hohem Maße eingeengt ist. Das vergleichsweise hohe Steueraufkommen, der in der laufenden Rechnung erzielte Überschuss und das verringerte strukturelle Defizit dürfen nicht dazu verleiten, die Konsolidierung auf der Ausgabenseite zu vernachlässigen. Deshalb sollten die von der Landesregierung beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen entschlossen umgesetzt und die noch offenen Handlungsfelder möglichst bald durch konkrete Festlegungen geschlossen werden. Hierbei empfiehlt es sich, eine ausreichende Sicherheitsreserve für "Unwägbarkeiten" zu berücksichtigen, um unvorhergesehene Mehrbelastungen zumindest teilweise abfangen zu können.

Im Übrigen sollten der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes insbesondere folgende Handlungsempfehlungen zugrunde gelegt werden:

- 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 Abbau entbehrlicher Stellen weiter zu begrenzen.
- Ausgaben zur Unterhaltung und Instandsetzung des Landesvermögens sind auf der Grundlage einer detaillierten - auch den Maßnahmenstau ausweisenden - Planung zu leisten.
- 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 Wasserschutzpolizei - Konsolidierungsbeitrag durch Neuorganisation leisten -

Bei Wasserschutzpolizei und Polizeipräsidien bestanden an den gleichen Standorten parallele Verwaltungs- und Leitungsstrukturen. Auch hielten sie Logistik und Infrastrukturen zur Erledigung ihres jeweiligen vollzugspolizeilichen Auftrags doppelt vor. Bei einer Integration der Wasserschutzpolizei in die Polizeipräsidien werden 25,5 besetzte Stellen entbehrlich. Dadurch können Personalkosten von mehr als 2,2 Mio. € jährlich vermieden werden.

Die Wasserschutzpolizei setzte ihre Ressourcen nicht immer effizient ein. Polizeibeamte wurden mit Verwaltungstätigkeiten befasst, Möglichkeiten zur zentralen Aufgabenerledigung nicht hinreichend genutzt und Aufgaben mit zu hohem Zeitaufwand erledigt.

Die Wasserschutzpolizei hielt Boote über den Bedarf hinaus vor. Sie führte Wartungs- und Reparaturarbeiten an den Booten in eigenen Werkstätten durch. Ob die Aufgaben wirtschaftlicher durch eine Vergabe an Dritte erledigt werden können, war nicht geprüft worden.

1 Allgemeines

Das Wasserschutzpolizeiamt Rheinland-Pfalz ist eine Polizeibehörde[1], die unmittelbar dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur untersteht. Ihm obliegt in seinem Dienstbezirk[2] die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben[3] und der schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung[4].

Der Rechnungshof hat insbesondere Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation untersucht.

---

1 § 76 Abs. 2 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG) in der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595), BS 2012-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2014 (GVBl. S. 332).

2 Schiffbare Wasserstraßen von Rhein, Mosel, Saar und Lahn, einschließlich ihrer Nebenarme, Ufer, Anlagen und Häfen im Gebiet des Landes. Im Bereich der deutsch-luxemburgischen Moselstrecke erstreckte sich die örtliche Zuständigkeit beider Staaten aufgrund eines Staatsvertrages auf die gesamte Wasserfläche inklusive der Uferanlagen.

3 § 80 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 POG.

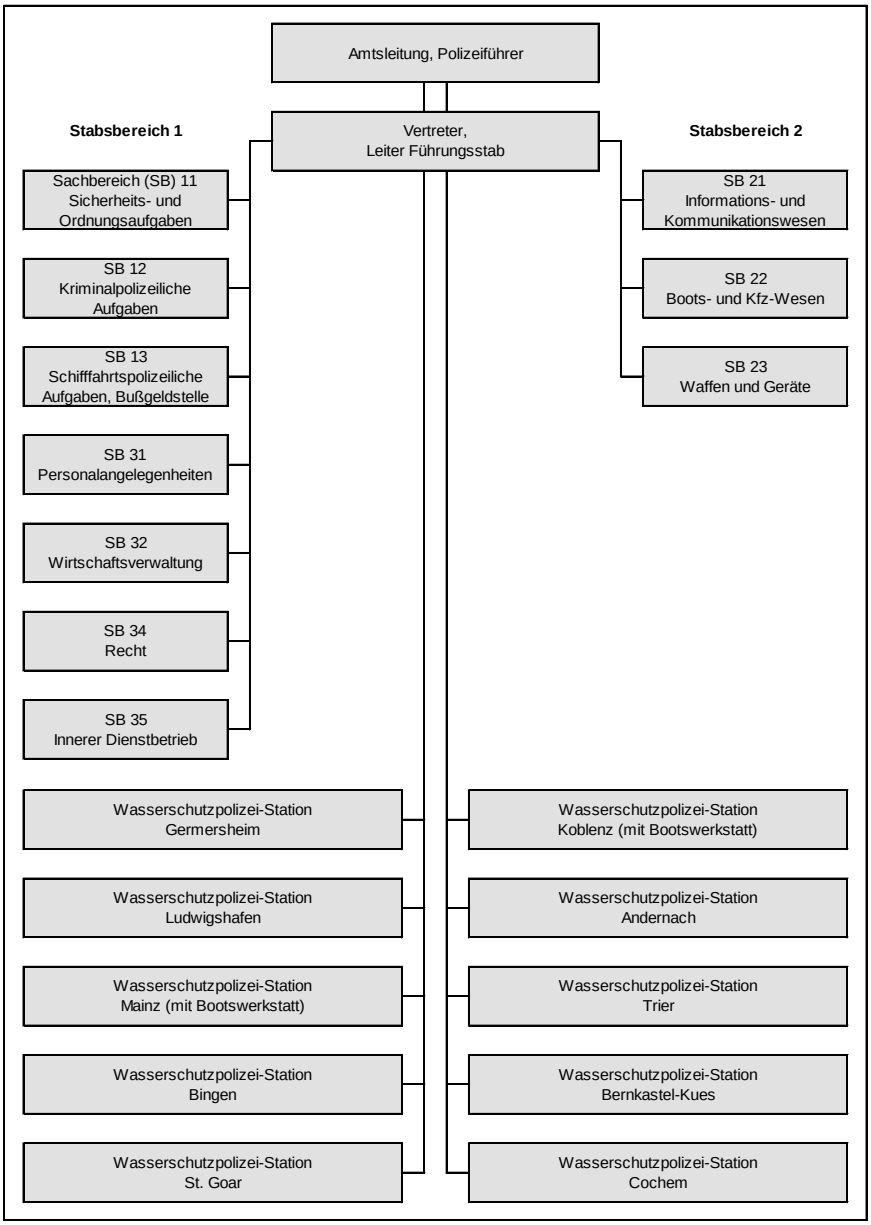
4 § 1 Abs. 1 Nr. 2 Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt (BinSchAufgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2001 (BGBl. I S. 2026), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) sowie Vereinbarung des Bundes mit dem Land Rheinland-Pfalz vom 14. Dezember 1954 bzw. 12. März 1956 (Staatsanzeiger 1956 Nr. 14 S. 11).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Aufbauorganisation - Parallelstrukturen abbauen

2.1.1 Derzeitige Organisation, Personalausstattung und Personalkosten

Das Wasserschutzpolizeiamt gliedert sich in die Amtsleitung mit Sitz in Mainz und zehn Wasserschutzpolizeistationen an Rhein und Mosel. Die Amtsleitung ist, wie in dem nachfolgenden Organigramm dargestellt, in einem Stabliniensystem organisiert. Ihr obliegen Leitungs- und Stabsaufgaben. Den operativ-polizeilichen Auftrag vollziehen die Wasserschutzpolizeistationen.



Das Organigramm zeigt schematisch die Aufbauorganisation des Wasserschutzpolizeiamts.

Mitte 2013 betrug der Personalbestand der Amtsleitung 15 und der Wasserschutzpolizeistationen 226 Vollzeitkräfte[5].

Die Personalkosten beliefen sich 2013 auf insgesamt 18,7 Mio. €[6].

2.1.2 Optimierungsmöglichkeiten

Mit seinem Status als selbstständige Polizeibehörde ist das Wasserschutzpolizeiamt nur noch vergleichbar mit den Wasserschutzpolizeien der Küstenländer Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern. Bei den übrigen Ländern - ausgenommen Thüringen, das keine Wasserschutzpolizei hat - sind entsprechende Aufgaben jeweils in mehrfunktional ausgerichtete Polizeibehörden und -einrichtungen integriert.

Die Wasserschutzpolizei könnte in die vier an Rhein und Mosel gelegenen Polizeipräsidien[7] eingegliedert werden. Für eine solche Lösung sprechen u. a. folgende Argumente:

- Die Funktionsstellen der Wasserschutzpolizeistationen im Leitungs- und Verwaltungsbereich, für die Bewirtschaftung der Liegenschaften und die Betreuung von Informationstechnik, Dienstkraftfahrzeugen und weiterer Einsatzmittel entsprachen im Wesentlichen denen der Polizeiinspektionen. Infolge der organisatorischen Trennung wurden selbst in dem einzigen gemeinschaftlich von Wasserschutzpolizeistation und Polizeiinspektion genutzten Dienstgebäude in Cochem die Funktionsstellen des Leiters und Stellvertreters, der Sachbearbeiter für Einsatz, Technik und Anwenderbetreuung sowie das Geschäftszimmerpersonal parallel vorgehalten.
- Das Fallaufkommen bei den Wasserschutzpolizeistationen machte eine eigenständige Behördenorganisation nicht erforderlich. So wurden beispielsweise 2012 von jeder Wasserschutzpolizeistation wöchentlich durchschnittlich weniger als eine Strafanzeige und lediglich acht Ordnungswidrigkeiten bearbeitet. Bezogen auf die im Vollzug eingesetzten 170 Vollzeitkräfte[8] ergibt sich rechnerisch eine Fallbelastung von weniger als drei Strafanzeigen und weniger als 25 Ordnungswidrigkeiten je Vollzeitkraft jährlich.
  Zum Vergleich: Die Fallbelastung bei den Polizeiinspektionen im Geschäftsbereich des Polizeipräsidiums Koblenz belief sich von 2010 bis 2012 auf durchschnittlich 58 Strafanzeigen, 73 Ordnungswidrigkeiten und 39 Verkehrsunfälle je Vollzeitkraft jährlich.
- Durch die Eingliederung der Wasserschutzpolizeistationen in die Polizeiinspektionen könnten Leitungs- und Verwaltungsaufgaben gebündelt werden. Hierdurch ließen sich sieben besetzte Stellen der Besoldungsgruppe A 11 für Sachbearbeiter und mehr als 6,5 besetzte Stellen der Entgeltgruppe E 5 für Geschäftszimmerkräfte einsparen. Außerdem könnten die bisher der Besoldungsgruppe A 13 zugeordneten Stellen für die Leiter der Wasserschutzpolizeistationen in solche für Dienstgruppenleiter der Besoldungsgruppe A 12 umgewandelt werden. Insgesamt könnten Personalkosten von nahezu 1,2 Mio. € jährlich vermieden werden.

---

5 Stichtag: 1. Juni 2013. Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet. Von den 15 Vollzeitkräften der Amtsleitung war eine Kraft zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen an die Zentralstelle für Polizeitechnik abgeordnet.

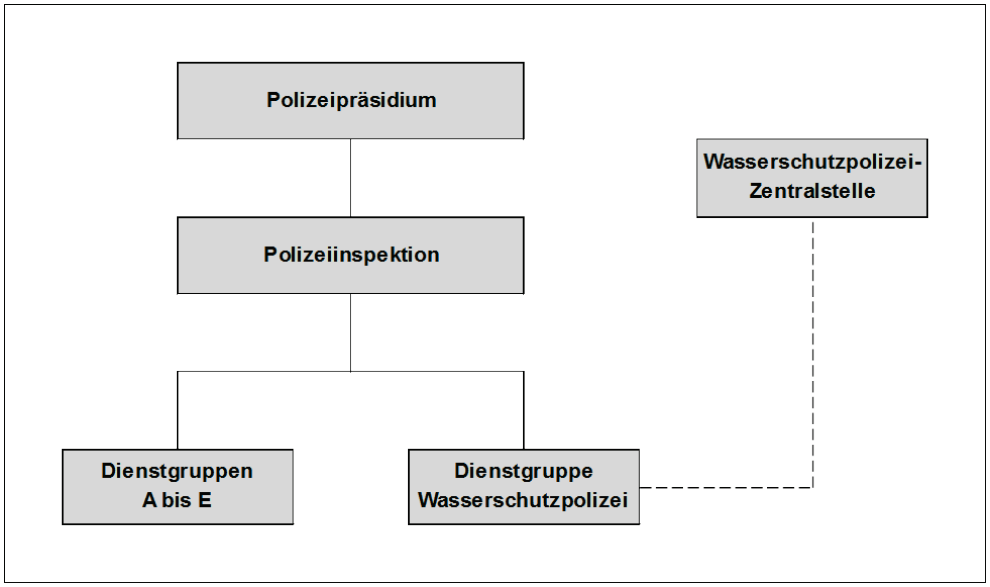
6 Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2013 der ehemaligen Oberfinanzdirektion Koblenz. Die Personalkosten für Leistungen der Bereitschaftspolizei zugunsten des Wasserschutzpolizeiamts von zwei Vollzeitkräften wurden berücksichtigt.

7 Polizeipräsidien Koblenz, Mainz, Rheinpfalz (Ludwigshafen), Trier.

8 Ohne Leitungsebene und Sachbearbeiter Einsatz; außerdem sind 16 Kräfte, die die Ausbildung zu Polizeibeamten der Wasserschutzpolizei durchliefen, nicht berücksichtigt.

- Die der Amtsleitung obliegenden administrativen Aufgaben sowie alle sonstigen, nicht fachspezifischen Stabsaufgaben könnten ohne Qualitätsverlust durch das vorhandene Personal der vier Polizeipräsidien mit erledigt werden.
- Bislang der Amtsleitung zugeordnete landesweite und länderübergreifende Zuständigkeiten könnten auf eine Zentralstelle übertragen werden, die dem Ministerium oder einem der Polizeipräsidien zuzuordnen wäre. Dazu gehören insbesondere die Fachaufsicht für die wasserschutzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung, die Koordinierung der fachspezifischen Aus- und Fortbildung, Gremienarbeit und das Bootswesen. Ausgehend von den bisherigen Arbeitszeitanteilen der Amtsleitung zur Erledigung der entsprechenden Aufgaben wären bei der Zentralstelle drei Vollzeitkräfte vorzusehen. Die darüber hinausgehenden zwölf besetzten Stellen oder Personalkosten von rund 1 Mio. € jährlich könnten eingespart werden.

Danach könnte die Aufbauorganisation wie folgt strukturiert werden:



Das Diagramm zeigt den Organisationsvorschlag des Rechnungshofs.

Werden die Empfehlungen zur Straffung der Aufbauorganisation aufgegriffen, können ohne Einschränkung polizeilicher Aufgaben insgesamt 25,5 besetzte Stellen abgebaut und dadurch Personalkosten von mehr als 2,2 Mio. € jährlich vermieden werden:

Maßnahmen	entbehrliche Stellen	vermeidbare Personalkosten
Bündelung von Leitungs- und Verwaltungsaufgaben der Wasserschutzpolizeistationen bei den Polizeiinspektionen	13,5	1.177.000 €
Verlagerung von Aufgaben der Amtsleitung auf die Polizeipräsidien	12,0	1.042.000 €
insgesamt	25,5	2.219.000 €

Das Ministerium hat mitgeteilt, den Vorschlägen des Rechnungshofs könne aus fachlichen Gründen nicht gefolgt werden. Das Wasserschutzpolizeiamt bestehe mit Amtsleitung und Stationen nur aus zwei Ebenen. Deshalb sei die mit kurzen und schnellen Kommunikations- und Entscheidungswegen ausgestattete Gesamtorganisation besonders schlank. Für die Wasserschutzpolizei sei eine "Kopfdienststelle" mit eigener Führung in der Linienorganisation von besonderer Bedeutung. Eine Ansiedlung beim Ministerium scheide mangels dort bestehender Linienfunktion

aus grundsätzlichen Erwägungen aus. Daneben führe eine Trennung von Dienst- und Fachaufsicht zu weiteren vermeidbaren Schnittstellen. Die Einrichtung einer Zentralstelle, die nur die Fachaufsicht wahrnehme, hätte einen massiven Verlust an erforderlichem Spezialwissen zur Folge.

Die Notwendigkeit einer zentralen Aufgabenwahrnehmung werde insbesondere bei der Personalverwaltung und im Einsatzgeschehen deutlich:

- Durch zentrale, einheitliche Standards bei Personalauswahl und -verwendung würden die Dienststärken landesweit sichergestellt. Auf Änderungen, wie beispielsweise Ruhestandsversetzungen, könne flexibel und rechtzeitig reagiert werden. Daraus resultiere ein Personalkörper, der durch bestmögliche Koordination sein qualitatives und quantitatives Potenzial nutze. Dies sei bei einer dezentralen Gestaltung nicht mehr möglich.
- Zur Einsatzbewältigung erfolge innerhalb der Zuständigkeit des Wasserschutzpolizeiamts bei Bedarf ein landesweit koordinierter Personalausgleich und eine Verschiebung der Führungs- und Einsatzmittel, insbesondere bei größeren Einsatzlagen. Die Abstimmung unter vier Präsidien würde dies durch längere Kommunikations- und Entscheidungswege deutlich erschweren.

Weiterhin hat das Ministerium erklärt, die Entwicklungen bei der Polizei Baden-Württemberg zeigten, dass sich eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung nicht bewährt habe. Dort sei man aufgrund negativer Erfahrungen einer zuvor dezentralen Organisation 2014 zur zentralen Wasserschutzpolizeidirektion zurückgekehrt. Ihr seien die neun Wasserschutzpolizeistationen nunmehr wieder nachgeordnet. Dienst- und Fachaufsicht seien wieder an einer Stelle gebündelt. Wesentliche Gründe der Reform seien das Fehlen einer zentralen Führungsstelle, das für die Wahrnehmung der Dienstaufsicht erforderliche Fachwissen und das Fehlen einer zentralen und bedarfsorientierten Personalgewinnung und -auswahl nach einheitlichen Standards. Der offene Stellenmarkt bei den Kreisdienststellen habe zudem den Wechsel kostenintensiv ausgebildeter Kräfte der Wasserschutzpolizei zur Schutz- und Kriminalpolizei begünstigt.

Ferner hat das Ministerium ausgeführt, die Einbindung der Wasserschutzpolizei in die Struktur der Polizeiinspektionen bedeute eine "Zersplitterung von Spezialwissen". Übernähmen die Polizeiinspektionen Aufgaben der Wasserschutzpolizei, müssten sie über ihre derzeit räumlich begrenzten Zuständigkeitsbereiche hinaus tätig werden, was zu Schnittstellen führen würde.

Unabhängig von den unterbreiteten Vorschlägen sei allerdings eine Optimierung der Organisationsstruktur der Wasserschutzpolizei denkbar. Eine entsprechende Prüfung mit ganzheitlicher Organisationsbetrachtung insbesondere der polizeilichen Einrichtungen mit Servicefunktionen werde angedacht. Vordringliches Ziel werde die Erhaltung der jeweiligen Fachlichkeit bei gleichzeitiger Ressourcenbündelung und Effizienzsteigerung sein.

Hierzu merkt der Rechnungshof Folgendes an:

- Eine Trennung von Dienst- und Fachaufsicht wird bereits in Teilbereichen der rheinland-pfälzischen Polizei praktiziert. Beispielsweise obliegt dem Landeskriminalamt die Fachaufsicht über die Polizeibehörden bei der vorbeugenden Bekämpfung und Verfolgung von Straftaten. Auch bei der Zentralen Bußgeldstelle sind Fachaufsicht und die Dienstaufsicht über die in den Außenstellen eingesetzten Kräfte getrennt.
- Die Befürchtung, dass mit einer Integrationslösung eine "Zersplitterung von Spezialwissen" einhergehen könnte, wird nicht geteilt. So führte die Auflösung der Verkehrsdirektionen bei den Polizeipräsidien Trier, Westpfalz und Rheinpfalz - bei gleichzeitiger Einbindung der betroffenen Polizeiautobahnstationen und Zentralen Verkehrsdienste in die Struktur der jeweiligen Polizeidirektion - offensichtlich nicht zu Defiziten in der Aufgabenwahrnehmung.

- Der Hinweis auf längere Kommunikations- und Entscheidungswege bei Ereignissen, die einen landesweit koordinierten Ressourceneinsatz erfordern, vermag nicht zu überzeugen. Schon jetzt müssen unterschiedliche Polizeibehörden und -einrichtungen bei größeren Einsatzlagen zusammenwirken, wie das Beispiel der Havarie des Tankschiffs "Waldhof" gezeigt hat. Dies trifft ebenso auf planbare Großereignisse (z. B. "Rhein in Flammen") zu.
- Dem Erfordernis einer "Kopfdienststelle" würde durch Einrichtung einer Zentralstelle Rechnung getragen - auch im Hinblick auf die fachspezifische Aus- und Fortbildung. Der Rechnungshof hat offen gelassen, ob die "Kopfdienststelle" dem Ministerium oder - innerhalb der Linienorganisation - einem der vier Polizeipräsidien zuzuordnen ist.
- Zu der Argumentation, wonach für die Wahrnehmung wasserschutzpolizeilicher Aufgaben die räumlichen Zuständigkeitsgrenzen einer Polizeiinspektion überschritten werden müssten, ist auf die bereits bei anderen Organisationseinheiten mit besonderer Fachlichkeit bestehenden übergreifenden Kompetenzen zu verweisen. Dies betrifft unter anderem die Gemeinsamen Sachgebiete Jugend, die Schwerlastkontrolltrupps oder die Fachkommissariate der Kriminaldirektionen. Auch die Polizeiautobahnstationen betreuen Streckenabschnitte von Bundesstraßen und -autobahnen, die durch das Gebiet mehrerer Polizeiinspektionen oder anderer Polizeidirektionen verlaufen. Beispielsweise ist die Polizeiautobahnstation Schweich der Polizeidirektion Wittlich angegliedert, betreut aber auch Autobahn- und Bundesstraßenabschnitte im Bereich der Polizeidirektion Trier. Entsprechendes würde für die besondere Aufgabenwahrnehmung auf Bundeswasserstraßen gelten.
- Die frühere kleinteilige Organisation der baden-württembergischen Polizei mit den daraus resultierenden Problemen ist nicht vergleichbar mit der aktuellen Organisationsstruktur in Rheinland-Pfalz. So waren in Baden-Württemberg neun Wasserschutzpolizeistationen in die Polizeipräsidien bzw. Polizeidirektionen als Organisationseinheiten integriert. Die landesweite Fachaufsicht und Koordinierung der wasserschutzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung sowie die Verwaltung spezifischer Haushaltsmittel für die Wasserschutzpolizei war einem Referat der Landespolizeidirektion des Regierungspräsidiums Karlsruhe übertragen. Letzteres war in Planungsprozesse beispielsweise zur Personalausstattung der einzelnen Wasserschutzpolizeistationen nicht eingebunden[9]. Unabhängig hiervon wurde trotz besonderer Fachlichkeit auch in Baden-Württemberg weder vor noch nach der Neuorganisation das Erfordernis gesehen, der Wasserschutzpolizei Behördenstatus einzuräumen. Sie ist lediglich als Fachdirektion in die Behördenstruktur eines Polizeipräsidiums integriert. Den übrigen Gesichtspunkten, die in Baden-Württemberg den Reformprozess auslösten, wie z. B. dem Ziel einer grundlegenden Bündelung polizeilicher Fachkompetenzen, wäre mit dem vom Rechnungshof vorgeschlagenen Organisationsmodell bei Zuordnung der Zentralstelle an ein Präsidium weitgehend Rechnung getragen.

Angesichts der möglichen Einsparungen sollte die vom Rechnungshof empfohlene Integrationslösung in die angedachte ganzheitliche Organisationsuntersuchung einbezogen werden.

---

[9] Bericht der Projektgruppe "Polizeistruktur BW" vom Januar 2012, "Struktur der Polizei Baden-Württemberg - Eckpunkte" (S. 29).

2.2 Ablauforganisation - auch in bestehender Organisation verbesserungsbedürftig

2.2.1 Leitung Stabsbereich 1

Die Leitung des Stabsbereichs 1 war seit 2009 einem Beamten des 3. Einstiegsamtes übertragen. Da er allerdings als Personalratsvorsitzender vollständig von seinen dienstlichen Tätigkeiten freigestellt war, nahm seine Aufgaben im Bedarfsfall der Leiter des Führungsstabs wahr. Die Stelle des Stabsbereichsleiters sollte künftig entfallen. Außerdem war bei weniger als 300 Beschäftigten eine Freistellung des Personalratsvorsitzenden von höchstens 78 % zulässig[10].

Das Ministerium hat erklärt, die Empfehlungen des Rechnungshofs würden in eine gesonderte Überprüfung der Stabsorganisation der Wasserschutzpolizei einbezogen werden. Hinsichtlich der Freistellung des Personalratsvorsitzenden teile es die Auffassung des Rechnungshofs.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Freistellung korrigiert wird.

2.2.2 Verwaltungstätigkeiten

Die Personalsachbearbeitung oblag unter anderem drei Polizeibeamten des 3. Einstiegsamtes. Polizeibeamte sollten im Hinblick auf ihre höheren durchschnittlichen Personal- und Ausbildungskosten sowie wegen der ohnehin knappen Personalressourcen im Vollzugsdienst nur dort eingesetzt werden, wo die Aufgabenerfüllung polizeilichen Sachverstand voraussetzt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Forderung, die Zahl der für Verwaltungsarbeiten eingesetzten Polizeibeamten zugunsten von Verwaltungskräften zurückzuführen, werde grundsätzlich zugestimmt. Gleichwohl sei zu berücksichtigen, dass entsprechende Verwaltungsstellen absehbar nicht zur Verfügung stünden. Eine Umsetzung der Empfehlung werde im Rahmen der angedachten ganzheitlichen Organisationsbetrachtung überprüft.

2.2.3 Aquapol-Mitgliedschaft

Aquapol ist ein von der Europäischen Union gefördertes Netzwerk europäischer Wasserschutzpolizeien und Schifffahrtsaufsichtsbehörden. Ziele des Netzwerks sind die Verbesserung der technischen Sicherheit und der polizeilichen Gefahrenabwehr auf den Binnenwasserstraßen sowie die Bekämpfung der internationalen Kriminalität mit Bezügen zur Binnen- und Seeschifffahrt. Die rheinland-pfälzische Wasserschutzpolizei vertrat innerhalb dieses Netzwerkes die deutschen Interessen für die Binnenschifffahrt. Seit 2009 war der Leiter des Wasserschutzpolizeiamts Vorsitzender der AG Binnenschifffahrt. Die Gremienarbeit und die Wahrnehmung administrativer Aufgaben im Zusammenhang mit Aquapol verursachte Personalkosten von 74.000 € jährlich. Eine angemessene Beteiligung der anderen Nutznießer (z. B. Hessen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg) in Form einer alternierenden Mitgliedschaft war nicht vorgesehen.

Das Ministerium hat erklärt, aus fachlichen Gründen sei an der Beteiligung der Wasserschutzpolizei an Aquapol festzuhalten. Hinsichtlich des Vorsitzes werde eine Wechselfolge der betroffenen Wasserschutzpolizeien angestrebt.

---

[10] § 40 Absatz 2 Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) in der Fassung vom 24. November 2000 (GVBl. S. 529), BS 2035-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2014 (GVBl. S. 332).

2.2.4 Nutzung des Informationssystems zur Schiffsnavigation

Auf Dienstbooten der rheinland-pfälzischen Wasserschutzpolizei und einer Vielzahl von Fahrzeugen der Berufsschifffahrt wird ein elektronisches Informationssystem zur sicheren Navigation (Inland ECDIS[11]) verwendet. Eine Auswertung von ECDIS-Daten ist beispielsweise bei Schiffsunfällen von besonderer Bedeutung. Sie war landesweit nur zentral bei der Amtsleitung möglich. Dort wurde eine Auswerteeinheit mit spezieller Software vorgehalten. Nahezu alle Auswertungsaufträge wurden von der Wasserschutzpolizeistation St. Goar erteilt. Aufgrund von Postlaufzeiten für den Versand der Datenträger sowie der erforderlichen Einarbeitungszeiten der zuständigen Kraft in den jeweiligen Vorgang war das Verfahren zu aufwendig. Eine Verlagerung der Auswertung zur Wasserschutzpolizeistation St. Goar hätte eine deutliche Effizienzsteigerung zur Folge.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zwischenzeitlich hätte sich die Zahl der auszuwertenden Fälle deutlich erhöht. Ein weiterer Anstieg bei allen Wasserschutzpolizeistationen sei infolge der verpflichtenden Einführung von ECDIS für alle Fahrzeuge auf dem Rhein zum 1. Dezember 2014 zu erwarten. Inwieweit vor diesem Hintergrund eine Verlagerung dieser Aufgabe allein zur Wasserschutzpolizeistation St. Goar sinnvoll sei, werde bei der angedachten Organisationsbetrachtung bewertet.

2.2.5 Bußgeldstelle

Die Fallbelastung des Wasserschutzpolizeiamts bei der Verfolgung und Ahndung aller nach der Landeshafenverordnung begangenen Ordnungswidrigkeiten belief sich im Durchschnitt auf 51 Bußgeldverfahren jährlich. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit betrug 15,5 Stunden je Fall. Zum Vergleich: Die Zentrale Bußgeldstelle in Rheinland-Pfalz war 2013 mit insgesamt 205 Vorgängen im Bereich "Gefahrgut" mit einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von zwei Stunden pro Vorgang befasst. Auch wenn die Komplexität der Bußgeldtatbestände nicht uneingeschränkt vergleichbar ist und die Zustellung von Bescheiden im Schifffahrtsbereich mitunter aufwendiger sein kann, sollte der Vergleichswert zum Anlass für eine Prüfung hinsichtlich der Übertragung der Aufgaben auf die Zentrale Bußgeldstelle genommen werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Hinweise und Vorschläge bedürften einer weiteren Prüfung.

2.2.6 Sondermeldedienst Umwelt- und Verbraucherschutzdelikte

Umwelt- und Verbraucherschutzdelikte wurden durch die Wasserschutzpolizeistationen erfasst und an das Landeskriminalamt gemeldet. Parallel dazu wurden die Daten auch durch die Amtsleitung erfasst und zur Weitergabe an andere Dienststellen und Behörden aufbereitet. Die Doppelerfassung war nicht erforderlich.

Das Ministerium hat angekündigt, den Verfahrensablauf im Hinblick auf Vereinfachungen und Synergien mit dem Landeskriminalamt zu erörtern.

2.2.7 Überprüfung der Sicherheit in Hafenanlagen und Häfen

Das Verfahren der Zuverlässigkeitsüberprüfungen umfasst standardisierte Informationsabfragen beim Landeskriminalamt und der Verfassungsschutzbehörde des Landes sowie die Erteilung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung. Rechnerisch fiel dafür beim Wasserschutzpolizeiamt eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von 22 Stunden je Fall an.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine mögliche Übernahme dieser speziellen Zuverlässigkeitsüberprüfungen durch das Landeskriminalamt werde erörtert.

---

[11] **E**lectronic **C**hart **D**isplay and **I**nformation **S**ystem (elektronisches Kartendarstellungs- und Informationssystem).

2.2.8 Sonstige Aufgaben

Der auf der Grundlage der Arbeitsplatzbeschreibungen und ergänzenden Angaben der zuständigen Kräfte ermittelte Arbeitsaufwand für einzelne Aufgaben war sehr hoch. Dies betraf beispielsweise[12] Tätigkeiten in der Lagezentrale, die Personalverwaltung und die Öffentlichkeitsarbeit.

Das Ministerium hat erklärt, der Zeitbedarf werde kritisch überprüft. Hierzu seien noch weitere Erhebungen notwendig.

2.3 Zu viele Boote und hohe Kosten für Wartungen und Reparaturen

2.3.1 Fahrzeugbedarf

Die Wasserschutzpolizei verfügte über insgesamt 17 Streifenboote[13]. Davon wurden sieben als Ersatzboote vorgehalten. Zum Bestand gehörten außerdem sechs Wassersportkontrollboote, ein Segelboot und ein Nachen.

Die Zahl der Wassersportkontrollboote war gemessen an deren Einsatzzeit zu hoch. Insbesondere die Wasserschutzpolizeistationen Ludwigshafen und Bingen setzten ihre Boote 2012 nicht oder nur an einem Tag ein. Im Jahresdurchschnitt leistete jedes der sechs Boote 45 Betriebsstunden und war dabei lediglich an 12,5 Tagen eingesetzt. Angesichts der geringen Nutzung sollte eine Reduzierung der Zahl der Boote mit dem Ziel einer regionalen Poolbildung angestrebt werden.

Für das zu Ausbildungszwecken erworbene Segelboot war zumindest seit 2010 keine Verwendung mehr dokumentiert. Es sollte einschließlich des dazugehörigen Trailers veräußert werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Reduzierung der Wassersportkontrollboote auf insgesamt vier werde angestrebt. Der Empfehlung zur Aussonderung des Segelboots werde gefolgt.

2.3.2 Bootswerkstätten

Wartungs- und Reparaturarbeiten an den Booten wurden an den Standorten Mainz und Koblenz mit eigenem Personal durchgeführt. Insgesamt waren zwei Werkstattleiter und weitere Bedienstete mit Zeitanteilen von mehr als sechs Vollzeitkräften eingesetzt. Im Jahr 2012 betrugen die Personal- und Sachkosten 750.000 €.

Eine Untersuchung mit dem Ziel festzustellen, ob die Aufgaben durch die Vergabe an Dritte wirtschaftlicher erledigt werden können, war nicht durchgeführt worden. Zum Vergleich: Die Kosten für die vollständig an Dritte vergebene Wartung und Instandsetzung der hessischen Bootsflotte - bestehend aus elf Streifenbooten, neun Hilfsstreifenbooten und einem Führungs- und Ausbildungsboot - betrugen von 2008 bis 2012 durchschnittlich 160.000 € jährlich.

Das Ministerium hat zugesichert, entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs eine Standardisierung der Arbeitsabläufe in den Bootswerkstätten und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorzunehmen.

---

[12] Auswertung von Lagebildern und Fernschreiben, Vorbereitung von Informationsfahrten mit Booten der Wasserschutzpolizei.

[13] Ein Streifenboot war nach Äußerungen des Ministeriums nur von Mai bis August 2013 vorhanden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) den Abbau einer Leitungsstelle bei den Stabsbereichen der Amtsleitung,

b) die Verringerung der Zahl der für Verwaltungstätigkeiten eingesetzten Polizeibeamten zugunsten von Verwaltungskräften,

c) die Möglichkeiten zur angemessenen Beteiligung anderer Wasserschutzpolizeien bei dem Engagement in Aquapol,

d) die Verlagerung der ECDIS-Auswertungen auf die Wasserschutzpolizeistation St. Goar,

e) die Übertragung der Bearbeitung von Bußgeldverfahren auf die Zentrale Bußgeldstelle und der Zuverlässigkeitsprüfungen nach dem Landesgesetz über die Sicherheit in Hafenanlagen und Häfen auf das Landeskriminalamt,

f) den Verfahrensablauf beim Sondermeldedienst Umwelt- und Verbraucherschutzdelikte auf Vereinfachungen,

g) Möglichkeiten zur Verringerung des Aufwands insbesondere für Tätigkeiten in der Lagezentrale, der Personalverwaltung und für die Öffentlichkeitsarbeit,

h) eine Anpassung der Zahl der Boote an den Bedarf,

i) die Vergabe der Wartungen und Reparaturen der Boote an Dritte auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) bei der angedachten ganzheitlichen Organisationsuntersuchung die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Integration der Wasserschutzpolizei in die vier Polizeipräsidien zu berücksichtigen,

b) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

Nr. 5 Neu- und Ausbau von Straßen - nicht ausgereifte Planungen, nicht zuwendungsfähige Vorhaben, fehlerhafte Kostenteilung -

Planungen von Straßenbauvorhaben kommunaler Gebietskörperschaften und des Landes waren nicht immer ordnungsgemäß vorbereitet und nicht hinreichend wirtschaftlich.

Der Landesbetrieb Mobilität befürwortete eine Förderung für den Bau einer "Ortsrandstraße", obwohl diese nach den gesetzlichen Vorgaben nicht als Gemeinde-, sondern als Landesstraße einzustufen war. Landesmittel aus dem Bauprogramm des Landesbetriebs Mobilität standen für das Vorhaben nicht zur Verfügung.

Bei Gemeinschaftsmaßnahmen wurden die Kosten nicht sachgerecht auf die Straßenbaulastträger aufgeteilt.

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat Planungen für den Bau von Landesstraßen geprüft. Außerdem hat er die Planung für den Bau von Straßen in der Baulastträgerschaft kommunaler Gebietskörperschaften untersucht, für die ein Antrag auf Gewährung von Zuweisungen gestellt werden sollte oder worden war[1].

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 B 422 - Straßenverlegung in Trier-Ehrang: zu hohe Fördermittel beantragt

Die Stadt Trier plante die Verlegung eines Teilabschnitts der in ihrer Baulast[2] befindlichen B 422 im Ortsbezirk Ehrang an den südwestlichen Ortsrand. Dadurch sollte u. a. der Ortskern vom Durchgangsverkehr entlastet und der Hochwasserschutz verbessert werden. Die Gesamtkosten wurden auf fast 9,2 Mio. € geschätzt.

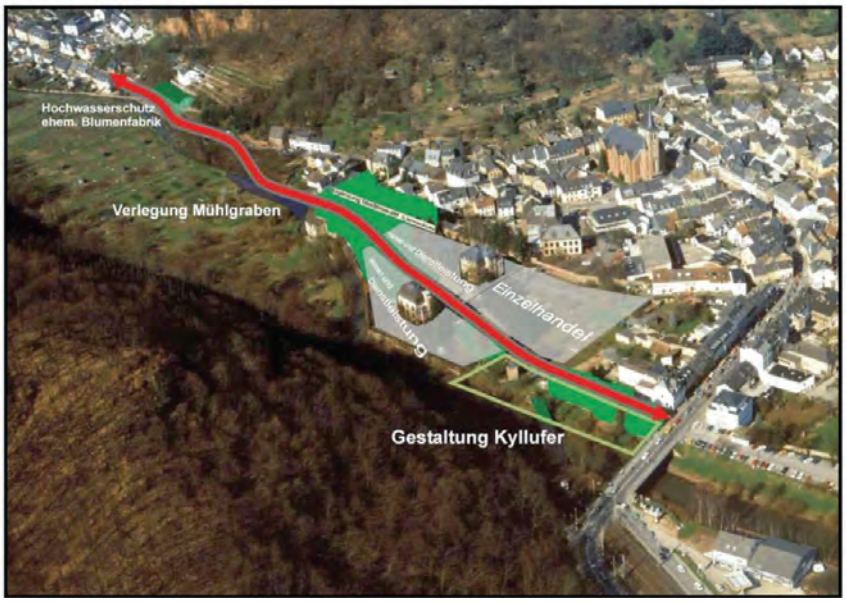
---

[1] Zuweisungen zum Bau, Um- und Ausbau kommunaler Straßen können aus Mitteln des Bundes und aus Steuerverbundmitteln (Finanzausgleichsmitteln) gewährt werden. Rechtsgrundlagen:

§§ 1 und 2 Landesverkehrsfinanzierungsgesetz - Kommunale Gebietskörperschaften (LVFGKom) vom 26. Mai 2009 (GVBl. S. 203), BS 91-5, in Verbindung mit dem Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349), BS 6022-1. Das LVFGKom ersetzt als Nachfolgebestimmung das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2011 (BGBl. I S. 564). Zur Fortführung der Leistungen vgl. Artikel 143c Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944) und Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102).

Bewilligungsbehörde für die Zuweisungen ist - je nach der Höhe der zuwendungsfähigen Kosten - das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur oder der Landesbetrieb Mobilität, bei dem die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nachzuweisen ist.

[2] § 5 Abs. 2 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) vom 6. August 1953 (BGBl. I S. 903), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388).

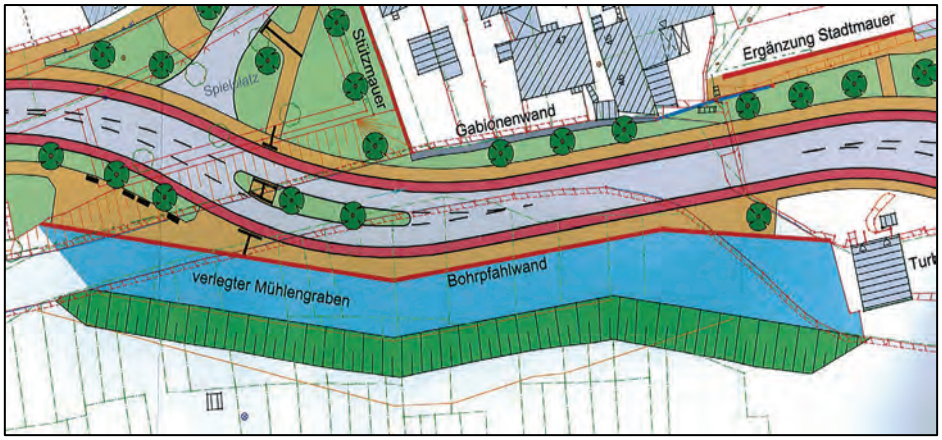


geplante Trasse der 'B 422 neu'

Im Februar 2012 stellte die Stadt für diese Maßnahme einen Antrag auf Gewährung einer Zuweisung. Sie erwartete bei zuwendungsfähigen Kosten von über 5,7 Mio. € und einem Fördersatz von 65 % Fördermittel von mehr als 3,7 Mio. €.

Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Die geplante Trasse der 'B 422 neu' verläuft auf einer Teilfläche des Mühlengrabens. Dieser sollte in einer Länge von 120 m verlegt werden. Beabsichtigt war, den neuen Grabenrand zur Kyllinsel abzuböschen und den neuen Graben zur 'B 422 neu' hin durch eine rückverankerte Bohrpfahlwand zu begrenzen. Für dieses Teilvorhaben waren Kosten von 2,5 Mio. € angesetzt.



Ausschnitt aus dem Lageplan des Zuweisungsantrages

Als wirtschaftlichere Lösung schlug der Rechnungshof vor, die Bohrpfahlwand durch eine Böschung mit einer aufgesetzten Winkelstützwand aus Fertigteilen zu ersetzen. Dies hätte eine Einsparung von 1,2 Mio. € ermöglicht.

Die Stadt überarbeitete daraufhin ihre Planung und sah eine - gleichfalls wirtschaftliche - Konstruktion mit "bewehrter Erde"[3] zur Böschungssicherung vor. Die Kosten waren auch hier mit 1,1 Mio. € deutlich günstiger als bei der

[3] Eine Konstruktion, bei der Böschungen durch den Einbau von Bewehrungsbändern, Geogittern oder Geotextilien stabilisiert werden.

Bohrpfahlwand. Diese Konstruktionsvariante bietet den Vorteil geringerer Eingriffe in Natur und Landschaft. Zudem kann sie nach Auskunft der Stadt ohne Änderung des Planrechtsverfahrens innerhalb der Grenzen des bestehenden Bebauungsplans realisiert werden.

Herstellung "bewehrte Erde"

- Der Bau der hochwasserfrei trassierten 'B 422 neu' und die damit verbundene Verlegung des Mühlengrabens führen zu einem Verlust an Retentionsraum sowie zu einem veränderten Abflussverhalten der Kyll und des Mühlengrabens. Zur Kompensation war vorgesehen, eine Eisenbahnbrücke westlich der Kyllstraße abzubrechen und Ausgleichsflächen in dem Ortsbezirk Pfalzel zu schaffen. Durch Abgrabungen auf Grundstücken im Überschwemmungsgebiet der Mosel sollte ein neuer Retentionsraum von 4.100 m³ angelegt werden. Dies waren 1.200 m³ mehr als nach hydraulischen Untersuchungen und Forderungen der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord notwendig sind. Hierfür zusätzlich anfallende Kosten von 95.000 € sind nicht zuwendungsfähig.

  Die Stadt hat erklärt, im Stadtgebiet seien nur sehr schwer potenzielle Retentionsflächen zu finden. Sie werde den bei Pfalzel geschaffenen Überschuss als Reserve für erforderliche Hochwasserschutzmaßnahmen an anderer Stelle nutzen. Die anfallenden Kosten würden nicht der Maßnahme "Verlegung der B 422" zugeordnet. Dadurch reduzierten sich die zuwendungsfähigen Kosten.

- Die 'B 422 neu' dient auch der Erschließung des Mühlengeländes an der Kyll. Der damit verbundene Vorteil war im Zuweisungsantrag nicht kostenmindernd berücksichtigt worden.

  Der Landesbetrieb Mobilität hat angekündigt, bei den zuwendungsfähigen Kosten einen fiktiven Betrag von 30 % in Abzug zu bringen.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat 2013 die zuwendungsfähigen Gesamtkosten auf nahezu 3,9 Mio. € festgesetzt und eine Zuweisung von über 2,5 Mio. € bewilligt. Die Feststellungen des Rechnungshofs wurden insoweit aufgegriffen.

2.2 Landesstraße 455 - Ortsumgehung Offstein: Kostenteilung nicht sachgerecht

Durch den Neubau einer Westumfahrung soll die Ortsdurchfahrt der Gemeinde Offstein (Landkreis Alzey-Worms) vom Durchgangsverkehr entlastet werden. Der Landesbetrieb erstellte eine Planung für den Streckenabschnitt "Südwest" zur Verlängerung des bereits bestehenden Abschnitts "Nordwest". Dabei sah er auf

Wunsch der Verbandsgemeinde Monsheim die Anbindung einer Zufahrtsstraße für ein Gewerbegebiet vor. Die Baukosten von 280.000 € für die Herstellung der Einmündung sollte das Land tragen.

Dies entsprach nicht den Vorgaben zur Aufteilung der Kosten auf die jeweiligen Baulastträger[4]. Danach waren Kosten von 93.000 € der Gemeinde Offstein zuzuordnen.

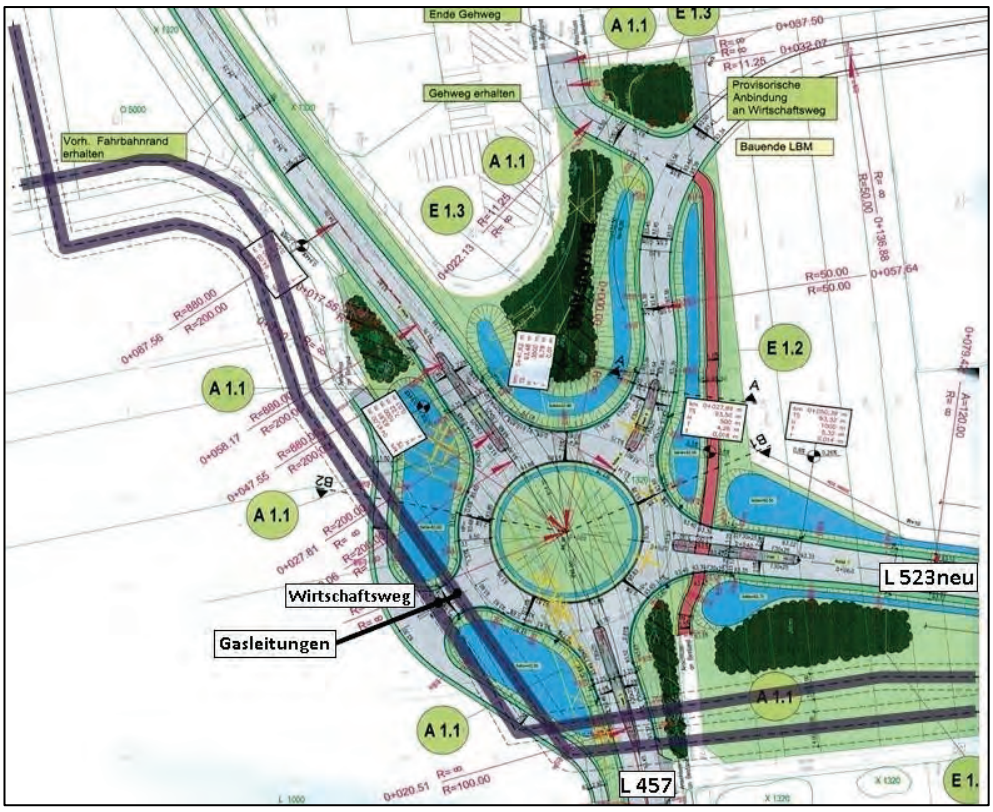
Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, der Gemeinderat der Gemeinde Offstein habe im Hinblick auf die Kostenbeteiligung beschlossen, dass auf den Bau der Zufahrt zum Gewerbegebiet verzichtet werde. Anstelle dessen sei nur noch eine Wirtschaftswegezufahrt vorgesehen.

Die Baukosten verringerten sich dadurch um 250.000 €.

2.3 Landesstraße 523 - Ortsumgehung Bobenheim-Roxheim: Planungs- und Kostenrisiken

In Bobenheim-Roxheim (Rhein-Pfalz-Kreis) ist die Verkehrsbelastung der Ortsdurchfahrt (L 523) mit 14.000 Kfz täglich sehr hoch. Deshalb plante der Landesbetrieb den Bau einer Umgehungsstraße.

Die 'L 523 neu' soll mit einem Kreisverkehrsplatz an die bestehende L 457 angebunden werden. In diesem Bereich sollen eine Gasfern- und eine Erdgasanbindungsleitung mit der L 457, zwei Verdunstungs- und Rückhaltebecken sowie einem Wirtschaftsweg überbaut werden. Für die Sicherung der Gasleitungen setzte der Landesbetrieb nur einen geringen Betrag an.



Gasleitungen im Bereich des Kreisverkehrsplatzes

---

4 § 19 Abs. 2 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2013 (GVBl. S. 35), BS-Nr. 91-1, sowie Nr. 5 der Richtlinien über die Rechtsverhältnisse an Kreuzungen und Einmündungen von Bundesfernstraßen und anderen öffentlichen Straßen (Straßen-Kreuzungsrichtlinien - StraKR), bekanntgemacht mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau Nr. 02/2010 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 25. Januar 2010 (VkBl. S. 62).

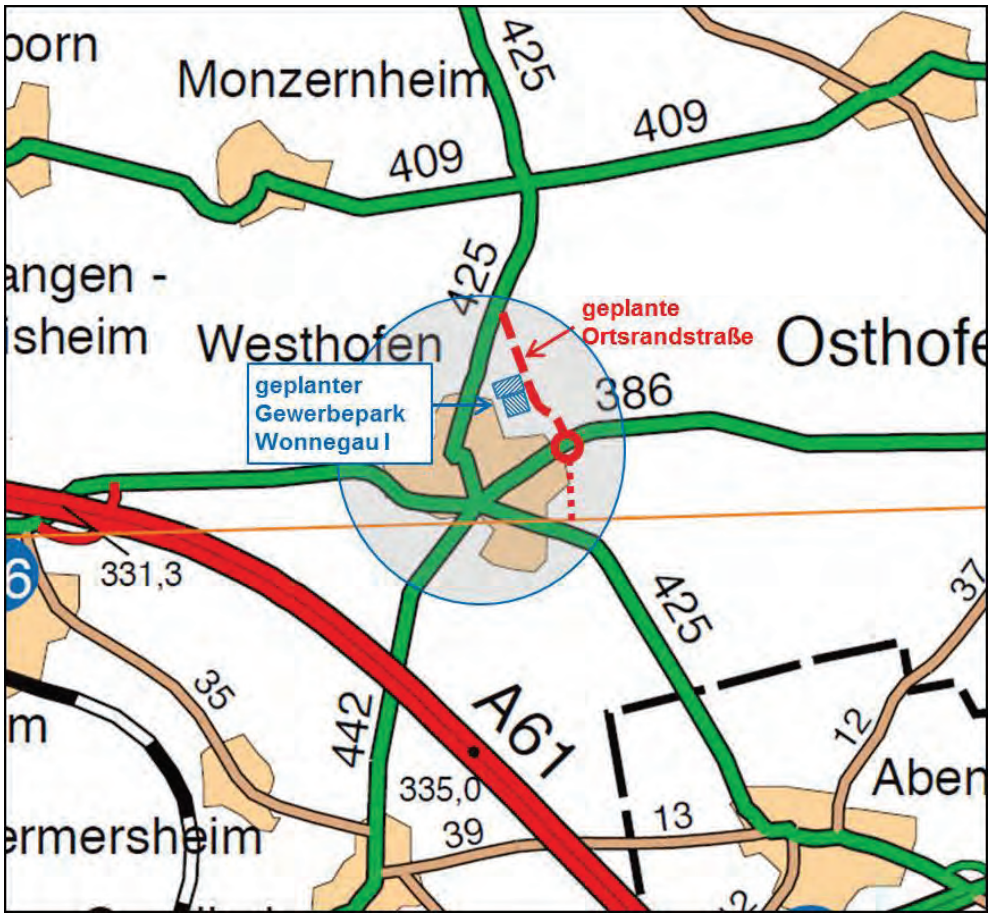
Angaben über die Tiefenlage der Gasleitungen und die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen lagen dem Landesbetrieb nicht vor. Er verfügte auch nicht über Ergebnisse geotechnischer Untersuchungen oder Erkenntnisse zum Baugrund. Insoweit waren die Planung des Anschlussbereiches und die Ermittlung der Baukosten mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

Der Landesbetrieb hat erklärt, es bestehe ein "Konflikt" mit den Gasleitungen durch die Überlagerung mit den geplanten Versickerungsmulden. Diese seien bislang mangels eines Bodengutachtens nicht dimensioniert. Es sei davon auszugehen, dass dieser Konflikt durch eine Reduzierung der betroffenen Mulden behoben werden könne.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass künftig alle Untersuchungen vorgenommen werden, die notwendig sind, um gesicherte Grundlagen für die Bau- und Terminplanung von Straßenbaumaßnahmen sowie für die Ermittlung der voraussichtlichen Kosten zu erhalten.

2.4 "Ortsrandstraße" Westhofen: kein zuwendungsfähiges Vorhaben

Die Gemeinde Westhofen (Landkreis Alzey-Worms) plante den Bau einer sogenannten "Ortsrandstraße" als Verbindung zwischen der L 425 (Rheinhessenstraße) und der L 386. Der Flächennutzungsplan von 1998 sieht zudem die südliche Weiterführung von der L 386 bis zur L 425 vor. Durch die Maßnahme sollten der Ortskern und weitere Gemeindestraßen vom Durchgangsverkehr entlastet und ein 5 ha großer Gewerbepark erschlossen werden.



Die Lage der geplanten "Ortsrandstraße" innerhalb des Landesstraßennetzes

Für das Vorhaben ermittelte die Gemeinde Kosten von über 2 Mio. €. Zu deren Finanzierung wollte sie einen Antrag auf Gewährung einer Zuweisung stellen. Der Landesbetrieb hielt den Bau der "Ortsrandstraße" grundsätzlich für förderfähig und schlug vor, als Erschließungsvorteil einen Betrag von fast 809.000 € von den zuwendungsfähigen Gesamtkosten abzusetzen.

Der Rechnungshof hat Bedenken gegen eine Förderung geltend gemacht. Nach der Verkehrsbedeutung[5] handelt es sich bei der "Ortsrandstraße" um eine Landesstraße, die im Wesentlichen die beengte Ortsdurchfahrt der L 425 ersetzen soll. Landesstraßen sind von einer Förderung ausgenommen. Im Übrigen darf die Gemeinde eine Straßenbaumaßnahme, die das Land nicht durchführen will, nicht als Aufgabe an sich ziehen[6]. Sie ist dann haushaltsrechtlich gehindert, hierfür eigene Finanzmittel einzusetzen[7].

Der Landesbetrieb hat in Abstimmung mit dem Ministerium mitgeteilt, es werde keine Möglichkeit der Realisierung des Projekts gesehen. Um die Gemeinde nicht der Gefahr einer späteren Rückzahlung von Zuweisungen auszusetzen, werde Abstand von einer Finanzierung der Ortsrandstraße aus Fördermitteln genommen.

Der Rechnungshof bestreitet nicht die verkehrliche Notwendigkeit einer Ortsumgehung. Allerdings zeigt dieses Beispiel, dass Maßnahmen des Landes, für deren Umsetzung die notwendigen Landesmittel fehlen, auch nicht als kommunale Vorhaben gebaut werden dürfen. Damit scheidet auch eine Förderung aus Mitteln des Bundes oder aus Steuerverbundmitteln, die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs vorbehalten sind, aus. Im Übrigen empfiehlt es sich auch angesichts des erheblichen Investitionsstaus[8], dem Landtag eine Übersicht über die dringlichen Landesstraßenneubauvorhaben zur Haushaltsberatung vorzulegen. Als Grundlage für eine sachgerechte Entscheidung über die bereitzustellenden Mittel sollte diese Übersicht auch eine Priorisierung der Bauvorhaben nach nutzwertanalytischen Kriterien enthalten.

2.5 Autobahnanschluss Landau-Zentrum: Erschließungsstraße nicht zuwendungsfähig

An der Autobahn-Anschlussstelle Landau-Zentrum ereigneten sich in den vergangenen Jahren mehrfach Verkehrsunfälle. Dieser "Knotenpunkt" verbindet die L 509 mit der städtischen K 5 und der Auffahrt zur Autobahn A 65. Zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse plante die Stadt Landau in Abstimmung mit dem Landesbetrieb den Umbau der Ampelkreuzung zu einem fünfarmigen Kreisverkehrsplatz, an den zusätzlich der Gewerbepark "Am Messegelände" angebunden werden sollte. Die K 5 sollte in einem Trogbauwerk[9] unter der L 509 hindurchgeführt werden. Für die Maßnahme wurden Gesamtkosten von fast 8,9 Mio. € ermittelt, die zwischen den Baulastträgern Bund, Land und Stadt aufzuteilen sind.

---

5 §§ 3, 11 und 12 LStrG.

6 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. November 1996, Az.: 1 C 12272/94.

7 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 21. April 1995, Az.: 1 B 11180/95.

8 Vgl. Jahresbericht 2014, Nr. 15 - Erhebliche Defizite bei der Unterhaltung kommunaler Brücken - (Drucksache 16/3250), Jahresbericht 2011, Teil II, Nr. 22 - Brücken an Landesstraßen - (Drucksache 15/5515).

9 Ein Trogbauwerk besteht aus seitlichen Stützwänden und einer - in der Regel als Rampe - ausgebauten Sohle, auf der der Verkehrsweg geführt wird.

neuer Kreisverkehrsplatz an der Anschlussstelle Landau-Zentrum

Die Stadt hatte 2011 einen Antrag auf Gewährung einer Zuweisung für ihren Anteil an den Baukosten und für die Herstellung des Gewerbegebietsanschlusses gestellt. Nachdem der Rechnungshof darauf hingewiesen hatte, dass der Gewerbegebietsanschluss nicht zuwendungsfähig ist, zog die Stadt den Antrag für die Erschließungsstraße zurück. Die zuwendungsfähigen Kosten minderten sich dadurch um 930.000 €. Bei einem Fördersatz von 65 % können insoweit Fördermitteln von über 600.000 € für andere Maßnahmen eingesetzt werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die Planung und Ausführung von Straßenbaumaßnahmen wirtschaftlich zu optimieren,

b) nicht zuwendungsfähige Ausgaben und Streckenabschnitte, die als Landesstraßen einzustufen sind, von der Förderung auszunehmen,

c) darauf hinzuwirken, dass Zuweisungsempfänger Erschließungsbeiträge erheben und diese Einnahmemöglichkeiten bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Kosten und der Zuweisung berücksichtigt werden,

d) Kosten von Gemeinschaftsmaßnahmen sachgerecht auf die Baulastträger aufzuteilen,

e) alle aus Gründen der Planungs-, Termin- und Kostensicherheit erforderlichen Untersuchungen durchzuführen und Bauvorhaben sorgfältig vorzubereiten.

Nr. 6 Neues Dienstgebäude für die Kreisverwaltung Alzey-Worms - Planung und Förderung nicht hinreichend am Gebot der Wirtschaftlichkeit orientiert -

Die Entwurfsplanung für das neue Dienstgebäude mit Kosten von 11,2 Mio. € war unwirtschaftlich:

- **Der Nutzflächenbedarf wurde von der Kreisverwaltung Alzey-Worms nicht ordnungsgemäß ermittelt. Nutzflächen wurden um mehr als 200 m² zu groß geplant. Durch eine Verkleinerung können Baukosten von mehr als 600.000 € vermieden und die Nutzungskosten verringert werden.**
- **Die Planung sah technisch aufwendige und teilweise unzweckmäßige Bau- und Ausstattungsstandards vor.**

Anstelle einer empfohlenen Neukonzeption des Dienstgebäudes überarbeitete die Kreisverwaltung lediglich die Planung. Dadurch wurden die geschätzten Gesamtbaukosten auf 10 Mio. € verringert. Allerdings überschritten die spezifischen Bauwerkskosten immer noch entsprechende Kennwerte für Bürogebäude mit hohem Standard.

Zwischenzeitlich hat das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur eine Zuwendung von fast 3,9 Mio. € für das Bauvorhaben bewilligt. Der Förderung zugrunde liegende Kosten von fast 2,2 Mio. € für die Errichtung von Stellplätzen, für Kunst am Bau und Baunebenkosten sind unverhältnismäßig hoch.

1 Allgemeines

Die Kreisverwaltung Alzey-Worms beabsichtigt, ein drittes Dienstgebäude zu errichten. Für diese Maßnahme stellte sie im November 2013 einen Antrag auf Gewährung einer Zuwendung aus dem Investitionsstock[1].

Nach den haushalts- und förderrechtlichen Bestimmungen muss der Grundsatz der einfachen und wirtschaftlichen Bauplanung und Bauausführung beachtet werden. Insbesondere ist bei der Aufstellung von Raumprogrammen und der Ausgestaltung ein strenger Maßstab anzulegen[2]. Der Rechnungshof hat geprüft, ob diese Voraussetzungen erfüllt waren.

---

[1] § 18 Abs. 1 Nr. 6 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. März 2012 (GVBl. S. 109), BS 6022-1. Aus dem Investitionsstock werden auch die "Zuschüsse" gem. § 55 Abs. 5 Landkreisordnung (LKO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. 1994, S. 188), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. August 2014 (GVBl. S. 181), BS-Nr. 2020-2, gewährt.

[2] Nr. 3.2.4 der Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums des Innern und für Sport vom 16. Februar 2011 über Zuwendungen aus dem Investitionsstock - VV-IStock - (MinBl. S. 52) sowie z. B. Nrn. 2.10 und 4.7 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 12. Dezember 2013 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2014 (MinBl. 2014 S. 2).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgangssituation - Flächenbedarf nicht ordnungsgemäß ermittelt

Die Kreisverwaltung verfügt über zwei eigene und ein angemietetes Dienstgebäude in Alzey. Außerdem hat sie Räume für eine Außenstelle des Gesundheitsamts in Worms gemietet.

Im Oktober 2012 informierte die Kreisverwaltung den Rechnungshof, dass der Vertrag über das angemietete Gebäude bis Ende 2015 befristet sei und keine Verlängerungsklausel enthalte. Daher sei eine längerfristige Nutzung über 2015 hinaus offen. Überdies sei der Gebäudezustand für Verwaltungszwecke nur bedingt geeignet und lasse keine Erweiterung zu. Für die Unterbringung der Mitarbeiter sei ein Flächenbedarf von 1.450 m² ermittelt worden, der durch die Anmietung eines von der Stadt Alzey oder der stadteigenen Baugesellschaft zu erstellenden Neubaus gedeckt werden solle.

Der Rechnungshof erhob Bedenken gegen die Flächenbedarfsberechnung. Er wies Ende 2012 darauf hin, dass bei der Ermittlung Flächen in den anderen Dienstgebäuden der Kreisverwaltung unberücksichtigt geblieben waren. Nachweise für den Flächenbedarf für zusätzliche Mitarbeiter aufgrund neuer Aufgaben lagen nicht vor. Flächenansätze überstiegen teilweise die in den RLBau[3] aufgeführten "Höchstflächen". Vorgaben zur Ermittlung des Flächenbedarfs[4] waren nicht hinreichend beachtet worden. Vor diesem Hintergrund empfahl der Rechnungshof eine grundlegende Überarbeitung der Flächenbedarfsberechnung. Darüber hinaus bat er die Kreisverwaltung zu prüfen, ob es sich bei der vorgesehenen Anmietung um einen sogenannten "Bestellbau" und damit um einen ausschreibungspflichtigen öffentlichen Bauauftrag[5] handelt.

Mitte 2013 unterrichtete die Kreisverwaltung den Rechnungshof darüber, dass sie das Bauvorhaben in eigener Zuständigkeit durchführen wolle. Der Raumbedarf sei mit fast 1.800 m² ermittelt worden. Im Hinblick auf den Ende 2015 geplanten Umzug in den Neubau bat die Kreisverwaltung vor der formellen Einreichung der Planungsunterlagen um Abstimmung der für die Förderung genehmigungsfähigen Flächen.

Der Rechnungshof hat an seiner Empfehlung zur Überarbeitung der Flächenbedarfsberechnung festgehalten. Entgegen der Auffassung der Kreisverwaltung ist auch der Flächenbedarf für Teilzeitbeschäftigte in den pauschalierten Flächenwerten[4] ausreichend berücksichtigt.

2.2 Unwirtschaftliche Entwurfsplanung

2.2.1 Flächenbedarf

Die Entwurfsplanung der Kreisverwaltung vom November 2013 ging für den Neubau von einer Nutzfläche von mehr als 1.500 m² sowie Gesamtbaukosten von 11,2 Mio. € (ohne Grunderwerb) aus. Von diesem Flächenansatz sind unter Berücksichtigung vorhandener Flächen in den beiden bestehenden Gebäuden, eines zusätzlichen Flächenbedarfs für das Gesundheitsamt und der vorgenannten Vorgaben[4] höchstens 1.300 m² förderfähig. Durch eine Korrektur der Planung lassen sich bei der Ausführung Baukosten von 600.000 € und Nutzungskosten vermeiden.

---

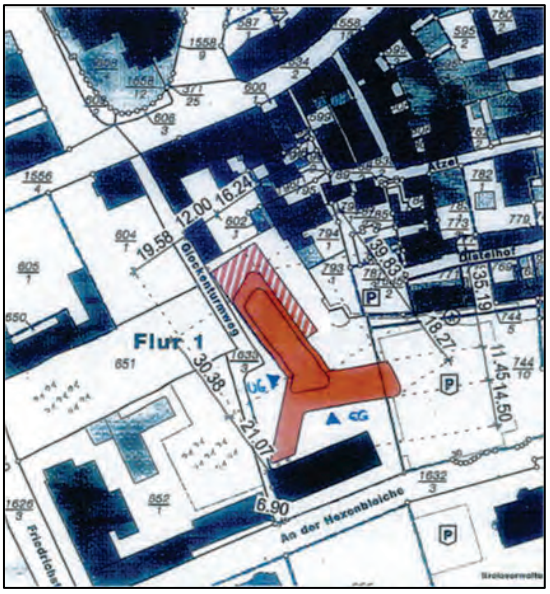
[3] Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz (RLBau), Ausgabe 2006, Stand August 2010, zwischenzeitlich ersetzt durch Stand Juli 2014.

[4] Rundschreiben des ehemaligen Ministeriums des Innern und für Sport vom 26. September 2002 über Zuwendungen für Dienstgebäude der Verbandsgemeindeverwaltungen und der Kreisverwaltungen nach pauschalierten Kosten (MinBl. S. 500).

[5] § 99 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066).

2.2.2 Grundstück, Grundriss und Baukörper

Der Neubau soll in unmittelbarer Nähe zu den beiden vorhandenen Gebäuden errichtet werden. Das betreffende Grundstück liegt in einem Sanierungsgebiet und fällt in nördlicher Richtung um mehr als ein Geschoss ab.



Lageplan

Blick auf das Baugrundstück im Sanierungsgebiet

Angrenzende Stadtmauer

Der Y-förmig konzipierte Neubau soll an das dreigeschossige Gebäude des Jugendamts anschließen. Die Planung weist drei oberirdische Geschosse und zwei zum Teil als Parkgarage genutzte Untergeschosse aus. Im nördlichen Teil ragt das Gebäude mit vier Geschossen über die Geländeoberkante hinaus und grenzt an die Altstadtbebauung.

2.2.3 Wirtschaftlichkeitskennwerte

Der Vergleich der Planungswerte mit Grenz- und Orientierungswerten[6] für Gebäude mit büroartiger Nutzung zeigt, dass die Maßnahme nicht wirtschaftlich geplant war:

---

6 Ziffer 2.2 des Rundschreibens vom 26. September 2002 über Zuwendungen für Dienstgebäude der Verbandsgemeindeverwaltungen und der Kreisverwaltungen nach pauschalierten Kosten sowie Richtlinien für die Bauaufgaben des Landes (RLBau) - Ausgabe 2006 -, Anhang 1, Anlage 1.

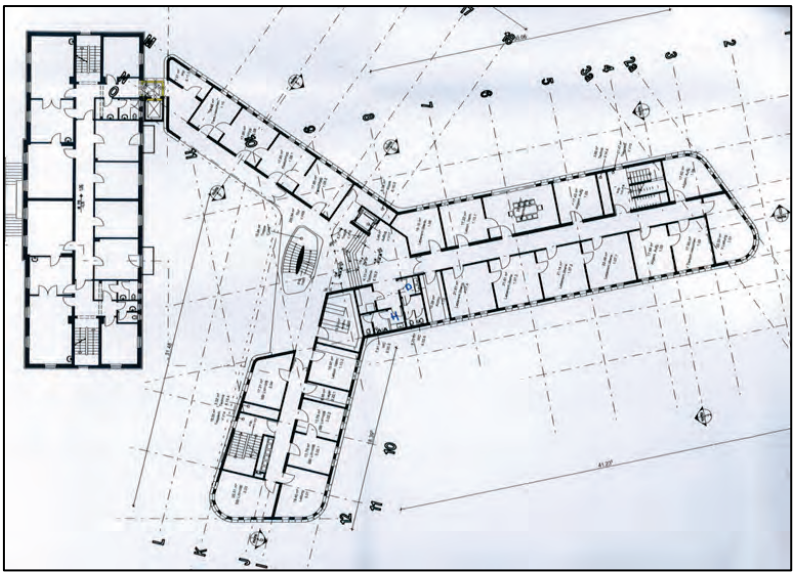
	Planung vom November 2013	Grenz-/ Orientierungswerte
Verhältnis des Brutto-Rauminhalts zur förderfähigen Hauptnutzfläche	7,5	6,5
Verhältnis des Brutto-Rauminhalts zur Hauptnutzfläche	7,5	5,6
Anteile an der Gesamtfläche: - Technische Funktionsfläche	13 %	6 %
- Verkehrsfläche	67 %	35 %
- Netto-Grundfläche	187 %	148 %
- Brutto-Grundfläche	225 %	175 %

Wenn, wie im vorliegenden Fall, das Verhältnis des Brutto-Rauminhalts zur förderfähigen Hauptnutzfläche den Grenzwert von 6,5 übersteigt, ist davon auszugehen, dass die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erheblich verletzt sind. Für derartige Gebäude kommen Zuwendungen nicht in Betracht[6].

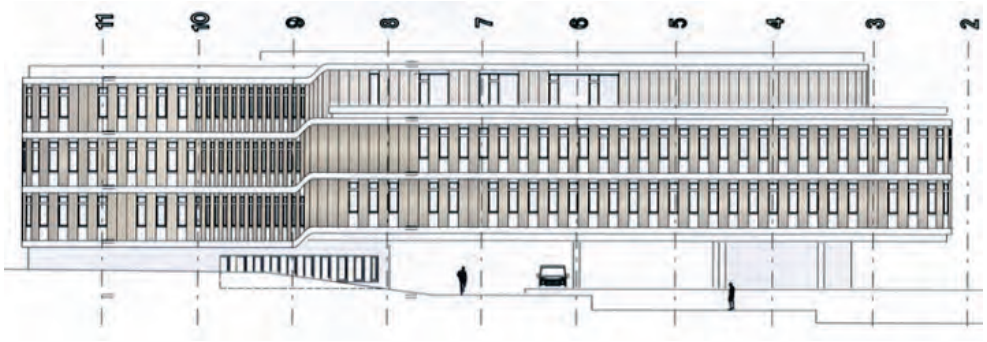
2.2.4 Bau- und Ausstattungsstandards

Die Planungskonzeption sah aufwendige sowie unzweckmäßige Bau- und Ausstattungsstandards vor:

- Der Anschluss an das Gebäude des Jugendamts mit einem einbündigen Gebäudeteil, der Y-förmige Grundriss und die teilweise Überbauung eines vorhandenen Parkplatzes mit darunter liegender Tiefgarage sowie einer historischen Mauer lässt hohe Investitions- und Nutzungskosten erwarten.
- Die Metallfassade mit abgerundeten Ecken und schmalen Fensterformaten sowie die zweigeschossige Glasfassade im Eingangsbereich und der einbündige Seitenflügel sind unwirtschaftlich.
- Das Foyer ist zu groß geplant. Zwei bauordnungsrechtlich notwendige Treppenhäuser genügen; auf die zentrale Treppenanlage im Foyer kann verzichtet werden.
- Neben den Bürotüren vorgesehene Glaselemente haben aufgrund brandschutztechnischer Anforderungen erhöhte Kosten zur Folge.
- Einzelne Büroräume in dem Untergeschoss sind wegen der Überbauung der offenen Parkebene schlecht belichtet und teilweise schwierig zu möblieren.



Y-förmiger Grundriss (1. Obergeschoss). Der Erweiterungsbau schließt an den Altbau des Jugendamts (links oben) an.



Ansicht von Nord-Osten mit offener Parkebene
über der in der Zeichnung nicht dargestellten Tiefgarage

Zudem führen schwierige Baugrundverhältnisse zu erheblichen Mehrkosten. Vor diesem Hintergrund und angesichts einer schwer möglichen wirtschaftlichen Optimierung der Planung hat der Rechnungshof eine Neukonzeption des Gebäudes empfohlen.

Die Kreisverwaltung folgte dieser Empfehlung nicht, sondern überarbeitete die Planung. Dabei verzichtete sie u. a. auf einen Teil des obersten Geschosses, die teilweise Überbauung des Parkdecks, das zentrale Treppenhaus und die damit verbundene Glasfassade, die abgerundeten Fassadenecken, 14 Stellplätze und das Doppel-Park-System in den Untergeschossen. Die geschätzten Gesamtbaukosten reduzierten sich dadurch um mehr als 1,2 Mio. €.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat in ihrer baufachlichen Stellungnahme erklärt, sie teile die Einschätzung des Rechnungshofs. Es sei nicht nachvollziehbar, warum die Kreisverwaltung an der Umplanung des Entwurfs festgehalten und alle damit verbundenen Risiken bzw. Nachteile in Kauf genommen habe. Im Übrigen sei noch zu klären, ob das Vorhaben mit den Zielen der Städtebauförderung im Einklang stehe.

2.2.5 Spezifische Bauwerkskosten

Obgleich sich die Gesamtbaukosten infolge der überarbeiteten Entwurfsplanung (Stand: August 2014) von 11,2 Mio. € auf 10 Mio. € verringerten, waren die spezifischen Bauwerkskosten - d. h. die auf Flächen- und Volumeneinheiten bezogenen Kosten der Baukonstruktionen und technischen Anlagen - immer noch sehr hoch. Sie überschritten teilweise die aktuellen Kennwerte des Baukosteninformationszentrums Deutscher Architektenkammern (BKI-Kostenkennwerte):

Kosten der Baukonstruktionen und technischen Anlagen	BKI-Kostenkennwerte 2014		Planung vom August 2014
	Bürogebäude (jeweils Mittelwerte)		
	mittlerer Standard	hoher Standard	
je m³ Brutto-Rauminhalt	390 €/m³	555 €/m³	620 €/m³
je m² Brutto-Grundfläche	1.410 €/m²	2.100 €/m²	2.016 €/m²
je m² Nutzfläche	2.170 €/m²	3.240 €/m²	3.720 €/m²

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine Förderung nur vertretbar, wenn Ausführungsstandards deutlich reduziert und die Möglichkeiten zur Kosteneinsparung bei der weiteren Planung und Ausführung genutzt werden. Beispielsweise kann anstelle der aufwendigen Aluminiumfassade eine wirtschaftlichere, in das städtebauliche Umfeld passende Fassadenlösung gewählt und auf die Glaselemente neben den Bürotüren verzichtet werden. Außerdem können geschlossene Treppenhauswände anstelle der kostspieligen Brandschutzverglasungen vorgesehen werden.

Die diesbezüglichen Ausführungen in der baufachlichen Stellungnahme der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd decken sich im Wesentlichen mit den Feststellungen des Rechnungshofs.

2.3 Künftig Förderung von Stellplätzen am Gebot der Wirtschaftlichkeit orientieren

Das Land leistet zu Neubauten von Dienstgebäuden der Kreisverwaltungen "einen Zuschuss in Höhe von einem Fünftel" der notwendigen Kosten[7]. Dies gilt auch für die notwendigen Stellplätze. Allerdings sind der Förderung des Neubaus pauschalierte Gesamtkosten (förderfähige Hauptnutzfläche x Kostenrichtwert) sowie die geschätzten Kosten der Stellplätze zugrunde zu legen[4]. Daher setzt eine sachgerechte Förderentscheidung voraus, dass die Gesamtbaukosten ordnungsgemäß auf das Dienstgebäude und auf die erforderlichen Stellplätze aufgeteilt werden. Im vorliegenden Fall war die von der Kreisverwaltung vorgenommene Zuordnung der hohen Gründungskosten auf den Garagenbereich und die anderen Teilbereiche des Gebäudes nicht nachvollziehbar. Insoweit ist nicht auszuschließen, dass die Kostenzuordnung zu einer überhöhten Beanspruchung von Fördermitteln führt.

Die erhöhten Gründungskosten sind auf die geplante Bohrpfahlgründung zurückzuführen, die wegen der schwierigen Baugrundverhältnisse erforderlich ist. Sie trugen zu hohen Kostenansätzen für die Errichtung der Stellplätze bei. Die Kostenberechnung der Kreisverwaltung wies nach der überarbeiteten Planung einen Betrag von nahezu 2,2 Mio. € für 56 Stellplätze aus. Das entspricht 39.000 € je Stellplatz. Davon entfallen auf die Baukonstruktion und die technischen Anlagen 27.500 € je Stellplatz. Damit liegen die Kosten um mehr als 9.400 € je Stellplatz über dem entsprechenden BKI-Kostenkennwert:

Kosten der Baukonstruktionen und technischen Anlagen	BKI-Kostenkennwerte 2014	Planung vom August 2014
	Tiefgarage (jeweils Mittelwerte)	
je m³ Brutto-Rauminhalt	225 €/m³	283 €/m³
je m² Brutto-Grundfläche	670 €/m²	1.284 €/m²
je Nutzeinheit	18.050 €/Stellplatz	27.503 €/Stellplatz

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und um eine überhöhte Zuwendung zu vermeiden, hält der Rechnungshof es für erforderlich, einen Richtwert für die Förderung von Stellplätzen festzulegen, der sich an wirtschaftlich vertretbaren Baukosten orientiert.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat mitgeteilt, in Bezug auf Gründungs- und Sicherungsmaßnahmen bestehe nach wie vor wenig Planungs- und Kostensicherheit. Aus baufachlicher Sicht könne für die Ermittlung der angemessenen Bauwerkskosten des Garagenbereichs der stellplatzbezogene mittlere Kostenkennwert gemäß BKI angesetzt werden. Auf dieser Grundlage ergäben sich zuwendungsfähige Kosten von weniger als 1,5 Mio. €.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, es halte die Festlegung einer Obergrenze für die Förderung von Stellplätzen aus rechtlichen Gründen für äußerst problematisch. Die Landkreise hätten einen Anspruch[7] auf die Gewährung eines "Zuschusses" in Höhe von 20 % der Kosten für deren Dienstgebäude einschließlich der notwendigen Stellplätze[4]. Die Festlegung einer Obergrenze der zuwendungsfähigen Kosten für Stellplätze würde in Fällen, in denen die Herstellung mit hohen Kosten verbunden sei, zu einer mit dem Wortlaut des Gesetzes nicht zu vereinbarenden Beschränkung führen. Die Bewilligungsbehörde werde sich im vorliegenden Fall dem Vorwurf aussetzen, sie ändere ihre Förderpraxis entgegen einem bestehenden Rechtsanspruch zulasten des Zuwendungsempfängers.

---

[7] § 55 Abs. 5 LKO.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass auch bei einer Förderung von Stellplätzen die Grundsätze der einfachen und wirtschaftlichen Bauplanung und -ausführung zu beachten sind[2] und nur notwendige Kosten förderrechtlich anerkannt werden sollten. Außerdem ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Förderung von Stellplätzen nicht auch wie der Förderung von Dienstgebäuden pauschalierte Kosten oder Kostenrichtwerte zugrunde gelegt werden können. Im Übrigen wird die Auffassung, dass die Festlegung einer Obergrenze der zuwendungsfähigen Kosten für Stellplätze zu einer gesetzeswidrigen Beschränkung führen könne, nicht geteilt. Nach den vorliegenden Informationen beträgt die durchschnittliche Förderquote für den Bau von Dienstgebäuden einschließlich der Herstellung von Stellplätzen 60 % der förderfähigen Kosten. Vor diesem Hintergrund sollte eine Anpassung der Bestimmungen für künftige Förderungen geprüft werden.

2.4 Förderentscheidung wirft Fragen auf

Das Ministerium hat mit Bescheid vom 23. Dezember 2014 eine Zuwendung von 3.857.000 € als Festbetragsfinanzierung bewilligt, ohne die Feststellungen des Rechnungshofs und der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd zu den Kosten des Garagenbereichs zu berücksichtigen. Im Hinblick auf das Verwaltungsgebäude hat es die baufachliche Stellungnahme der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd zum Bestandteil des Bewilligungsbescheids erklärt.

Die zuwendungsfähigen Gesamtkosten setzte das Ministerium auf 6,4 Mio. € fest. Davon entfallen nahezu 2,2 Mio. € auf Stellplätze einschließlich Kunst am Bau und Baunebenkosten. Dies sind 730.000 € mehr, als die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd für zuwendungsfähig erachtete. Der Kostenanteil von fast 68.000 € für Kunst am Bau ist größtenteils durch den bei der Förderung zu berücksichtigenden Kostenrichtwert für Dienstgebäude abgegolten. Die Baunebenkosten des Garagenbereichs von über 485.000 € - dies ist fast ein Drittel der Bauwerkskosten - sind unverhältnismäßig hoch[8].

Vor diesem Hintergrund sollte die Festsetzung der Zuwendung und der zuwendungsfähigen Kosten im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten korrigiert werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, das Vorhaben nur zu fördern, wenn die Ausführungsstandards deutlich reduziert und die Möglichkeiten zur Kosteneinsparung bei der weiteren Planung und Ausführung genutzt werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Festlegung eines Richtwerts für die Förderung von Stellplätzen bei Dienstgebäuden von Kreisverwaltungen zu prüfen, der sich an wirtschaftlich vertretbaren Baukosten orientiert,

b) die Festsetzung der Zuwendung und der zuwendungsfähigen Kosten im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren.

---

8 Nach der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz (RLBau) betragen die Baunebenkosten je nach technischem Ausstattungsgrad 15 % bis höchstens 22 % der Bauwerkskosten.

Nr. 7 Konversionsprojekt "Gräfensteiner Park" in der Südwestpfalz - ambitionierte Ziele, überhöhte Förderung, unwirtschaftliches ÖPP-Projekt -

Ein privater Investor wurde in einem städtebaulichen Vertrag nicht angemessen an den Risiken und Finanzierungslasten des Konversionsprojekts beteiligt. Durch die Wahl eines unzulässigen Sanierungsverfahrens erhielt er finanzielle Vorteile zulasten der öffentlichen Hand.

Die durch das Projekt angestrebten strukturpolitischen Effekte traten bislang nicht ein. Es wurden weder ein Reitsport-Resort mit Vier-Sterne-Hotel und Pferdeklinik noch großflächige Unternehmensansiedlungen realisiert. In Aussicht gestellte hohe private Investitionen blieben bisher weitgehend aus. Die geplante Schaffung von 400 bis 450 Arbeitsplätzen ist noch nicht realistisch absehbar.

Bisher entstanden lediglich ein Wohngebiet und kleinere Flächen für örtliche Gewerbetreibende. Dies entsprach weitestgehend der ursprünglichen Entwicklungskonzeption der beteiligten Kommunen. Im Vergleich dazu stieg das von der öffentlichen Hand zu tragende Defizit des von dem Investor entwickelten Projekts jedoch um 5,7 Mio. € auf 9,3 Mio. €.

Die Beauftragung des Investors mit Projektsteuerungsleistungen war nicht erforderlich. Eine Förderung von 227.000 € war vermeidbar. Außerdem entfielen Zuwendungen von mehr als 4,5 Mio. € auf Bauleistungen, die entgegen den Bestimmungen des Vergaberechts vergeben wurden oder nicht förderfähig waren.

1 Allgemeines

1.1 Prüfungsschwerpunkte

Das Konversionsprojekt "Gräfensteiner Park" wurde von einem privaten Investor entwickelt und mit Zuwendungen des Landes, des Landkreises Südwestpfalz, der Verbandsgemeinde Rodalben und der Ortsgemeinde Münchweiler a. d. Rodalb gefördert. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Zuwendungen des Landes bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendet, die zuwendungsfähigen Kosten zutreffend ermittelt und die Förderziele erreicht wurden. Die Untersuchungen umfassten auch die Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und privatem Investor sowie die Vergabe von Planungs-, Projektsteuerungs- und Bauleistungen.

1.2 Projektentwicklung

1.2.1 Von der Räumung der Liegenschaft bis zur kommunalen Lösung

Die Liegenschaft des US Army Hospitals in Münchweiler a. d. Rodalb mit einer Fläche von mehr als 44 ha wurde 1993 aufgegeben. In den folgenden zehn Jahren gelang es nicht, einen privaten Investor für ein tragfähiges Konzept zur Neuordnung zu finden. Daher entschieden sich der Landkreis Südwestpfalz, die Verbandsgemeinde Rodalben und die Ortsgemeinde Münchweiler a. d. Rodalb Ende 2002 im Einvernehmen mit dem ehemaligen Ministerium des Innern und für Sport für die Entwicklung in eigener Regie (kommunale Lösung). Sie sah vor, dass die vorgenannten Kommunen den Zweckverband "Gräfensteiner Park" gründen. Dieser

sollte die Liegenschaft erwerben und eine Teilfläche von 18 ha für Wohnbebauung und Kleingewerbe entsprechend der regionalen Nachfrage entwickeln und vermarkten. Für die Entwicklung einer Fläche von 23 ha hoffte man, einen privaten Investor zu gewinnen. Hierfür beschloss die Ortsgemeinde Münchweiler a. d. Rodalb die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets im umfassenden Sanierungsverfahren[1]. Die nicht aus Erträgen von Grundstücksveräußerungen gedeckten Aufwendungen der kommunalen Lösung wurden auf 3,6 Mio. € geschätzt. Diese wollte das Ministerium zu 90 % aus Mitteln der städtebaulichen Erneuerung[2] fördern.

ehemaliges US-Army Hospital Münchweiler

1.2.2 Wechsel von der kommunalen Lösung zu einem ÖPP-Projekt

Im Juli 2003 stellte ein aus der Region stammender privater Investor dem Ministerium und den Kommunen ein als Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP-Modell[3]) bezeichnetes Entwicklungskonzept für die Konversionsfläche vor. Wie bei der kommunalen Lösung sollten auf einem 18 ha großen Areal Wohn- und Gewerbeflächen für den örtlichen Bedarf entstehen. Auf einem Areal von 20,6 ha sollte nach den Plänen des Investors ein Reitsport-Resort mit Vier-Sterne-Hotel (200 Zimmer) einschließlich eines öffentlich zugänglichen Wellnessbereichs (1.800 m²), einer Reitsportanlage (50.000 m²) u. a. für Polospiele und eine Pferdeklinik errichtet werden.

---

1 §§ 152 ff. Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748). Beim umfassenden Sanierungsverfahren müssen Gemeinden sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen in Form von Ausgleichsbeträgen abschöpfen und zur Mitfinanzierung der Maßnahmen verwenden, um den Einsatz öffentlicher Mittel zu vermindern. Die Bemessung der Ausgleichsbeträge nach den sanierungsbedingten Wertsteigerungen ergibt sich aus dem bodenpolitischen Ziel, dass kein Grundstückseigentümer aus einer mit öffentlichen Mitteln finanzierten Sanierung ungerechtfertigte Gewinne erzielen oder Verluste erleiden soll. Das umfassende Sanierungsverfahren ist insbesondere anzuwenden, wenn umfangreiche Ordnungsmaßnahmen erforderlich sind und nach der städtebaulichen Situation und den Sanierungszielen der Gemeinde zu erwarten ist, dass die Durchführung der Sanierung durch sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen wesentlich erschwert werden könnte.

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

3 Unter Öffentlich-Privaten-Partnerschaften sind langfristig angelegte, in unterschiedlichen Vertragsmodellen (z. B. Betreiber-, Erwerber-, Inhaber-, Miet-, Konzessions-, Gesellschaftsmodell) geregelte Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Transaktionspartnern zu verstehen. Dabei nimmt der private Partner öffentliche Aufgaben wahr und beteiligt sich an deren Finanzierung. Projektrisiken werden entsprechend der Risikotragfähigkeit und -managementkompetenz zwischen den Vertragspartnern aufgeteilt.

Darüber hinaus waren ein Einzelhandel "rund ums Pferd" (2.500 m²) sowie ein großflächiger Einzelhandel als sogenannter Vollsortimenter (2.700 m²) vorgesehen. 5,5 ha sollten als Verkehrs- und Grünflächen sowie für landespflegerische Ausgleichsmaßnahmen vorgehalten werden.

Nutzungskonzept des Investors

Bei dem vom Investor vorgeschlagenen Verfahren erhöhte sich das Defizit für die öffentliche Hand gegenüber der kommunalen Lösung zunächst um 3,3 Mio. € auf 6,9 Mio. €. Dies war - soweit ersichtlich - überwiegend darauf zurückzuführen, dass der Investor nicht bereit war, Ausgleichsbeträge für sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen zu entrichten.

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, dass weder die Verbandsgemeinde noch der Zweckverband personell und finanziell in der Lage seien, ein solch umfassendes Neuordnungs- und Nutzungskonzept zu realisieren. Die zugesagte Landesförderung stehe daher nicht mehr für die rein kommunale Lösung, sondern nur für das ÖPP-Modell zur Verfügung, da nur so die Entwicklung des Gesamtareals mit den gewünschten strukturpolitischen Effekten zu gewährleisten sei.

1.2.3 Städtebaulicher Vertrag, Projektsteuerung, Planung

Anfang Juli 2004 schlossen das Land unter Federführung des Ministeriums, die Kommunen und der Investor einen städtebaulichen Vertrag. Darin erklärte sich der Investor bereit, das Konversionsgelände - wie unter Teilziffer 1.2.2 dargestellt - zu entwickeln. Dadurch sollten private Investitionen von 15 Mio. € innerhalb von siebeneinhalb Jahren und von insgesamt 45 Mio. € nach 15 Jahren ausgelöst werden. Ferner stellte der Investor in Aussicht, dass 400 bis 450 neue Arbeitsplätze entstehen würden. Nach 15 Jahren sollten nicht veräußerte Grundstücke der Ortsgemeinde kostenfrei zufallen. Darüber hinausgehende Regelungen, durch die eine verbindliche Entwicklungsverpflichtung des Investors begründet worden wäre, vereinbarten die Vertragspartner nicht.

Land und Kommunen verpflichteten sich, die Kosten der Ordnungsmaßnahmen (im Wesentlichen Abbrucharbeiten) vollständig und 90 % der Kosten der Erschließung durch Straßen, Wege und Plätze zu tragen. Das Ministerium sagte hierfür eine 90 %ige Förderung des inzwischen auf 8,5 Mio. € prognostizierten Defizits zu.

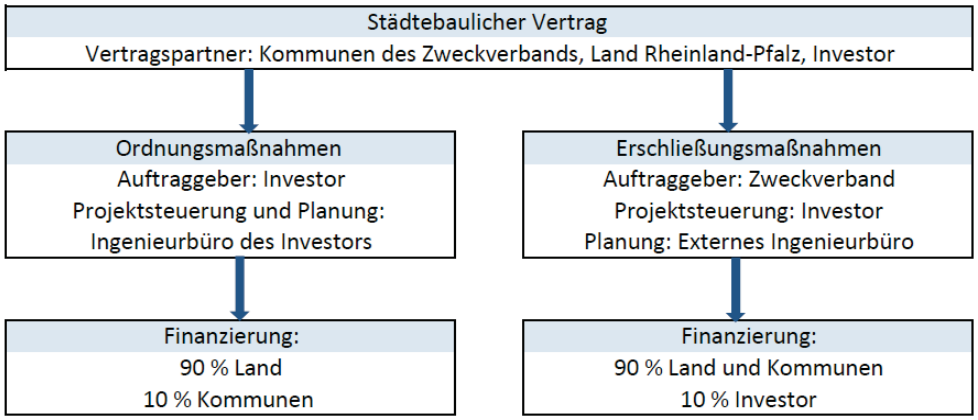
Zudem wurde vereinbart, dass die Ortsgemeinde die Sanierungssatzung an das Entwicklungskonzept des Investors anpasst und das umfassende Sanierungsverfahren[1] in ein vereinfachtes Sanierungsverfahren[4] überführt. Damit verzichtete sie auf Ausgleichsbeträge für sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen.

Außerdem wurde dem Investor die Projektsteuerung für die Herstellung von Straßen, Wegen und Plätzen sowie die Ordnungsmaßnahmen übertragen. Zusätzlich sollte er die Planungsleistungen für die Ordnungsmaßnahmen erbringen. Insgesamt belief sich die abgerechnete Honorarsumme für diese Leistungen auf fast 297.000 €.

---

[4] §§ 142 ff. BauGB. Das vereinfachte Sanierungsverfahren darf nur durchgeführt werden, wenn die besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften des Dritten Abschnitts (§§ 152 ff. BauGB) nicht erforderlich sind, d. h. wenn keine oder nur sehr geringe Bodenwertsteigerungen zu erwarten sind. In diesem Fall können ggf. nur Erschließungsbeiträge von den Straßenanliegern bei einer neuen Straße oder einer wesentlichen Aufwertung der Straße erhoben werden.

Das nachfolgende Schaubild zeigt die Projektbeteiligten und die Finanzierungsstruktur nach dem städtebaulichen Vertrag:



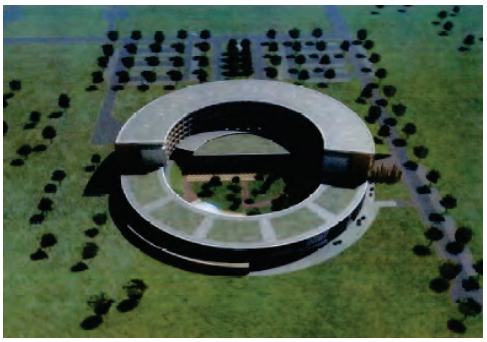
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzulässiges Sanierungsverfahren, Defizitanstieg, nicht erreichte Ziele

Da durch die Sanierungsmaßnahmen städtebauliche Missstände behoben werden sollten und erhebliche Bodenwertsteigerungen zu erwarten waren, war die Anwendung des vereinfachten Sanierungsverfahrens[4] nicht zulässig. Der damit verbundenen finanziellen Entlastung des Investors stand ein Anstieg des aus öffentlichen Mitteln zu finanzierenden Defizits auf 9,3 Mio. €[5] gegenüber.

Anfang 2014 waren die Wohnbau- und Gewerbegrundstücke zu 75 % vermarktet und die dazugehörige Erschließung fertiggestellt. Die Teilfläche "Freizeit und Erholung" liegt nach wie vor brach. Nachdem das Ministerium von einer ursprünglich geplanten, vom Investor geforderten hohen Förderung eines Vier-Sterne-Hotels Abstand genommen hatte, blieben weitere Entwicklungsaktivitäten im Bereich "Freizeit und Erholung" aus.

realisierte Wohnbebauung



geplantes Vier-Sterne-Hotel[6]

Auch die vorgesehene großflächige Ansiedlung des Einzelhandels, wie z. B. des Vollsortimenters, wurde nicht realisiert. Gleiches gilt für die in Aussicht gestellten hohen privaten Investitionen und die prognostizierten 400 bis 450 Arbeitsplätze. Mit einer Verwirklichung der von dem Investor in Aussicht gestellten Entwicklung ist nach Einschätzung des Rechnungshofs nicht mehr innerhalb des im städtebaulichen Vertrag vorgegebenen Zeithorizonts zu rechnen.

Die erwarteten privaten Investitionen basierten überwiegend auf unverbindlichen, vertraglich nicht festgelegten Interessenbekundungen anderer Unternehmen. Eine nähere Prüfung, ob und gegebenenfalls wie in einer strukturschwachen Region ein

---

5 Kosten- und Finanzierungsübersicht der Verbandsgemeinde vom 27. März 2012.

6 http://www.resort-pfalz.de/.

Reitsport-Resort mit einem Vier-Sterne-Hotel einschließlich großzügig dimensionierter Wellness- und Reitsportanlagen wirtschaftlich betrieben werden kann, unterblieb. Weder das Ministerium noch der Zweckverband forderten den Investor auf, dies durch eine belastbare Wirtschaftlichkeitsberechnung nachzuweisen. In einem an die Verbandsgemeindeverwaltung Bad Bergzabern gerichteten Schreiben aus dem Jahr 2006 hatte der Investor es abgelehnt, sich finanziell bei dem Projekt Schlosshotel "Bergzaberner Hof"[7] zu engagieren, da er auf diesem Gebiet nicht über hinreichende unternehmerische Erfahrung verfüge.

Der Investor wurde an den Risiken und Finanzierungslasten nicht angemessen beteiligt. Bis Januar 2014 hat er nach eigenen Angaben aus dem Verkauf von Wohnbau- und Gewerbegrundstücken fast 4,3 Mio. € vereinnahmt und mehr als 3,2 Mio. € für Grunderwerb, Erschließung, Hotel- und Einzelhandelsentwicklung sowie einen Reitplatz verausgabt. Bei Verkauf aller Wohnbau- und Gewerbegrundstücke werden ihm voraussichtlich weitere Einnahmen von 2,8 Mio. € zufließen. Diese vorteilhaften Bedingungen wurden dem Investor ohne einen vorangegangenen Wettbewerb zuteil. Es bestehen Zweifel, ob die ohne vorherige Notifizierung gewährten Zuwendungen mit dem europäischen Beihilferecht[8] vereinbar sind.

Vor diesem Hintergrund und aufgrund von Feststellungen zu anderen Konversionsprojekten[9] hat der Rechnungshof empfohlen,

- die Projektentwicklung über Investoren- oder ÖPP-Modelle dem Wettbewerb zu unterstellen,
- Machbarkeitsstudien und Risikobetrachtungen durchzuführen,
- Kosten-Nutzen-Analysen verschiedener Entwicklungsvarianten auch unter Berücksichtigung der kommunalfiskalischen Langzeitwirkungen vorzunehmen,
- Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten sowie Informationspflichten in den Verträgen mit privaten Transaktionspartnern zu vereinbaren,
- eine angemessene Kosten- und Risikoverteilung zwischen den öffentlichen und privaten Partnern sicherzustellen.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, es werde zusammen mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion darauf hinwirken, dass die Wahl des Sanierungsverfahrens künftig rechtskonform erfolge. Ferner teile es die Auffassung, dass es geboten sei, bei Stadterneuerungsmaßnahmen mit privaten Investoren allgemein gültige Rahmenbedingungen festzulegen, an denen sich die kommunalen Maßnahmenträger und die privaten Vertragspartner orientieren sollten. Hierbei werde es künftig die vom Rechnungshof genannten Kriterien berücksichtigen. Außerdem werde es bei Stadterneuerungsmaßnahmen mit privaten Partnern die Maßnahmenträger auf beihilferechtliche Fragen und Folgen hinweisen.

2.2 Freiberufliche Leistungen - Mängel im Vergabeverfahren, entbehrliche Leistungen, überhöhte Honorare

2.2.1 Bauleitplanung

In einer beschränkten Ausschreibung gaben drei Planungsbüros Angebote für die Bauleitplanung ab. Mit dem von dem Ministerium sowie dem Investor favorisierten Planungsbüro A wurden zuvor unzulässige Bietergespräche über die Minderung des Leistungsumfangs geführt. Ausweislich der Niederschrift vom September 2004

---

7 Jahresbericht 2011, Nr. 6, "Schlosshotel Bergzaberner Hof - fehlerhafte Projektvorbereitung und unwirtschaftliche Förderung -" (Drucksache 15/5290).

8 Vgl. Artikel 87 und 88, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EGV), ABl. Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002, Artikel 87 und 88 EGV, ABl. C 321E vom 29. Dezember 2006 sowie Artikel 107 und Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.

9 Vgl. z. B. Jahresbericht 2011, Nr. 6, "Schlosshotel Bergzaberner Hof - fehlerhafte Projektvorbereitung und unwirtschaftliche Förderung -" (Drucksache 15/5290), Jahresbericht 2002, Tz. 6, "Förderung der Konversion ehemals militärischer Standorte" (Drucksache 14/1880).

über eine Bauausschusssitzung der Gemeinde Münchweiler a. d. Rodalb wurde die Auftragsvergabe an das Planungsbüro A "aus Gründen des Gesamtklimas" beschlossen. Ein Vergabevermerk wurde nicht gefertigt.

Hätte die Verbandsgemeinde bei allen Bietern die Leistungen einheitlich reduziert, wäre erkennbar gewesen, dass das Angebot des Planungsbüros A um 40.000 € teurer war als das des günstigsten Bieters. Später wurden dem Planungsbüro A auch die ursprünglich aus dem Leistungsverzeichnis herausgenommenen Leistungen übertragen. Das dem Planungsbüro A gezahlte Honorar war mit 192.500 € letztlich mehr als doppelt so hoch wie die auf einem vergleichbaren Leistungsumfang basierende Angebotssumme des günstigsten Bieters.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde eine Kürzung der Förderung prüfen.

2.2.2 Projektsteuerungs- und Planungsleistungen

Dem Investor und mit ihm verbundenen Unternehmen wurden ohne vorherigen Wettbewerb Projektsteuerungs- und Planungsleistungen übertragen. Grundlage hierfür war ein im städtebaulichen Vertrag vorgegebener Mustervertrag, der Widersprüche und Fehler aufwies.

Eine gesonderte Projektsteuerung war nicht erforderlich, da Grunderschließung und Ordnungsmaßnahmen keine komplexen Anforderungen stellten. Hierfür wurden ohne sachliche Notwendigkeit Fördermittel von fast 183.000 € eingesetzt.

Außerdem nutzte der Investor bei der Planung, Ausschreibung, Vergabe und Objektüberwachung der Ordnungsmaßnahmen Gestaltungsmöglichkeiten aus dem städtebaulichen Vertrag. Er vereinbarte mit einem ihm verbundenen Planungsbüro ein Honorar, das mehr als 44.000 € über der für derartige Leistungen wirtschaftlich angemessenen Vergütung lag und in vollem Umfang gefördert wurde.

Das Ministerium hat zugesagt zu prüfen, ob künftig auf die Förderung von Projektsteuerungsleistungen verzichtet werden solle.

2.3 Bauarbeiten - vermeidbare und teilweise nicht zuwendungsfähige Kosten sowie weitere Vergaberechtsverstöße

2.3.1 Ordnungsmaßnahmen

Bei der öffentlichen Ausschreibung der Abbrucharbeiten räumte der Investor den Bietern die Möglichkeit ein, Pauschalpreis- und Einheitspreisangebote abzugeben. Allerdings wurden die wesentlich günstigeren Pauschalpreisangebote nicht gewertet. Bei den Einheitspreisangeboten schloss der Investor den günstigsten Bieter ohne sachlich gerechtfertigte Gründe aus. Den Zuschlag erhielt eine Abbruchfirma, deren Angebot mit fast 1,3 Mio. € um fast 326.000 € teurer war als das günstigste Pauschalpreisangebot. Die Firma geriet, nachdem sie Zahlungen von mehr als 1,1 Mio. € erhalten hatte, in Insolvenz.

Die verbleibenden Abbrucharbeiten schrieb der Investor lediglich beschränkt aus. Er forderte drei Firmen zur Angebotsabgabe auf. Einer dieser Bieter hatte bei der ersten Ausschreibung kein Angebot abgegeben, der zweite war ausgeschlossen worden, der dritte hatte seine Leistungen zu einem sehr hohen Gesamtpreis angeboten.

Darüber hinaus führte der Investor mit dem späteren Auftragnehmer vor der Zuschlagserteilung unzulässige Verhandlungen über die angebotenen Preise und den Leistungsumfang. Die Kosten für die Restarbeiten beliefen sich auf 409.000 €.

Im Vergleich zu den mit insgesamt mehr als 1,5 Mio. € abgerechneten Abbrucharbeiten wäre das wirtschaftlichste Pauschalpreisangebot 584.000 € günstiger gewesen.

Das Ministerium hat zugesagt, eine Kürzung der Förderung zu prüfen.

2.3.2 Grunderschließung

Bei der öffentlichen Ausschreibung des ersten Bauabschnitts der Grunderschließung wurde das günstigste Angebot wegen unklarer Angaben bei den Nachunternehmerleistungen und eines unvollständigen Geräteverzeichnisses ausgeschlossen. Den Zuschlag erhielt der Bieter mit dem zweitgünstigsten Angebot, der allerdings ebenfalls kein vollständiges Geräteverzeichnis vorgelegt hatte.

Beim dritten Bauabschnitt wurde der Mindestbietende beauftragt, obwohl seine Angaben im Nachunternehmerverzeichnis unvollständig waren und eine Fachkundebescheinigung fehlte.

Nach den damals geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen und der Rechtsprechung[10] hierzu hätten die Angebote der beauftragten Firmen wegen unklarer Angaben von der Wertung ausgeschlossen werden müssen. Die auf diese Leistungen entfallenden Zuwendungen des Landes beliefen sich auf insgesamt 2,9 Mio. €.

Weitere Zuwendungen von 147.000 € wurden dem Zweckverband "Gräfensteiner Park" u. a. für die Herstellung von mehr als 50 Versickerungsmulden auf privaten Grundstücken bewilligt. Diese Arbeiten sind nach dem städtebaulichen Vertrag nicht Bestandteil der Grunderschließung und somit von der Förderung ausgenommen.

Das Ministerium hat zugesagt, eine Kürzung der Förderung zu prüfen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Auftragnehmer, die gegen das Vergaberecht verstoßen, sich schadensersatzpflichtig machen, wenn aufgrund der Verstöße Zuwendungen zurückgefordert werden[11].

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) auf eine rechtskonforme Verfahrenswahl bei städtebaulichen Sanierungen hinzuwirken,

b) bei Stadterneuerungsmaßnahmen mit privaten Investoren die Empfehlungen des Rechnungshofs insbesondere zur Nutzung der Vorteile des Wettbewerbs, zur Durchführung von Machbarkeitsstudien und Risikobetrachtungen, zur Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen, zur Vereinbarung von Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten sowie von Informationspflichten und zur Sicherstellung einer angemessenen Risikoverteilung zwischen öffentlichen und privaten Partnern zu berücksichtigen,

c) Fördermaßnahmen auf Vereinbarkeit mit dem EU-Beihilferecht zu prüfen und - soweit erforderlich - bei der Europäischen Kommission zu notifizieren,

d) zu prüfen, ob bei künftigen Maßnahmen von einer Förderung von Projektsteuerungsleistungen abgesehen wird,

e) eine anteilige Kürzung von Zuwendungen wegen der Verstöße gegen das Vergaberecht und der nicht förderfähigen Kosten zu prüfen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

---

[10] Beschluss des BGH vom 18. Februar 2003, Az.: X ZB 43/02 m. w. N. und Beschluss des OLG Düsseldorf vom 30. Juli 2003, Az.: Verg 32/03.

[11] Vgl. OLG Düsseldorf, Urteil vom 27. Juli 2014, Az. 17 U 5/14.

Nr. 8 Umsatzsteuer-Sonderprüfungen der Finanzämter - gezielt mehr ergiebige Fälle prüfen -

Mehr als die Hälfte der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen lohnten sich aus fiskalischer Sicht nicht.

Die Steuerverwaltung hatte die Möglichkeiten zur Verbesserung der Fallauswahl und der stärkeren Konzentration der Prüfungen auf steuerlich bedeutende Fälle noch nicht hinreichend genutzt. Beispielsweise prüften die Finanzämter zu wenig Großbetriebe. Auch Fälle mit einem erhöhten Steuerausfallrisiko wurden nicht zeitnah und nicht systematisch in Folgeprüfungen einbezogen.

Der Personaleinsatz war nicht hinreichend an fiskalischen Gesichtspunkten und der Wirtschaftskraft der Unternehmen in den Finanzamtsbezirken orientiert.

1 Allgemeines

In den Finanzämtern des Landes sind Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen eingerichtet. Sie führen ihre Untersuchungen in der Regel in den Geschäftsräumen der Steuerpflichtigen (Außenprüfung) durch. Mit Hilfe der Sonderprüfungen soll erreicht werden, dass steuerpflichtige Leistungen sachlich und zeitlich zutreffend besteuert, Steuerbefreiungen und -vergünstigungen nicht zu Unrecht in Anspruch genommen und keine Vorsteuerbeträge unberechtigt abgezogen oder vergütet werden[1].

Den Angaben des Ministeriums der Finanzen zufolge setzten die Finanzämter von 2010 bis 2012 durchschnittlich insgesamt 136 Arbeitskräfte[2] jährlich für die Sonderprüfungen ein. In diesem Zeitraum erzielten sie nach den Jahresstatistiken der ehemaligen Oberfinanzdirektion Koblenz im Durchschnitt Mehrergebnisse[3] von über 120 Mio. € jährlich.

Der Rechnungshof hat geprüft, welche Umsatzsteuer-Sonderprüfungen sich fiskalisch lohnten. Er hat die Fallauswahl untersucht und zusätzlich personalwirtschaftliche Überlegungen angestellt. In die örtlichen Erhebungen hat er sechs Finanzämter einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Statistiken eignen sich nicht zur Steuerung der Prüfungen

Umsatzsteuer-Sonderprüfungen, die ohne oder mit geringem Mehrergebnis abschließen, lohnen sich aus fiskalischer Sicht nicht. Daher versucht die Steuerverwaltung des Landes, die Zahl solcher Prüfungen zu begrenzen. Im Jahr 2012 sollten landesweit höchstens 25 % aller Umsatzsteuer-Sonderprüfungen ohne steuerliche Auswirkung und 15 % der Prüfungen mit einem Mehrergebnis von höchstens 500 € (Bagatellfallgrenze) abschließen. Diese Ziele wurden von den rheinland-pfälzischen Finanzämtern nach den von der Steuerverwaltung geführten Statistiken weitgehend erreicht.

---

1 Regelungen zur Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen, Schreiben des Bundesfinanzministeriums vom 7. November 2002 (BStBl. 2002 I S. 1366).

2 Teilzeitarbeitsverhältnisse sind in Vollzeitarbeitsverhältnisse umgerechnet.

3 Unterschied zwischen der festgestellten Steuer nach der Umsatzsteuer-Sonderprüfung und der Steuer vor der Sonderprüfung.

Allerdings unterscheiden die Zielvorgaben und die Jahresstatistiken der Steuerverwaltung des Landes sowie des Bundes[4] nicht zwischen echten und unechten Mehrergebnissen. Letztere entstehen beispielsweise bei der Verlagerung der Besteuerung in einen anderen als den geprüften Zeitraum oder bei der Rückforderung von Vorsteuern aufgrund formeller, aber behebbarer Mängel.

Daher hat der Rechnungshof auf der Grundlage von fast 900 Umsatzsteuer-Sonderprüfungen die Zahl der Fälle ermittelt, die mit echten Mehrergebnissen über 500 € abschlossen. Dabei hat er einen großzügigen Maßstab angelegt:

Fiskalisch lohnende Umsatzsteuer-Sonderprüfungen			
Finanzamt	Zahl der untersuchten Fälle	echte Mehrergebnisse über 500 €	
		Zahl der Fälle	Anteil in %
A	177	95	53,7
B	223	111	49,8
C	143	49	34,3
D	88	46	52,3
E	114	34	29,8
F	143	75	52,4
insgesamt	**888**	**410**	**46,2**

Danach war insgesamt nicht einmal jeder zweite Fall fiskalisch lohnend. Bei zwei Finanzämtern führte sogar nur jede dritte Umsatzsteuer-Sonderprüfung zu echten Mehrergebnissen oberhalb der Bagatellfallgrenze.

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, künftig zumindest landesintern bei der statistischen Erfassung eine Aufteilung in echte und unechte Mehrergebnisse vorzunehmen. Dies könnte zur besseren Steuerung der Arbeitsprozesse und zur Konzentration der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen auf fiskalisch lohnende Fälle beitragen. Entsprechend wird bereits beispielsweise in Bayern und Sachsen-Anhalt verfahren.

Das Landesamt für Steuern hat erklärt, eine Empfehlung für eine genauere Betrachtung der Mehrergebnisse für die bundeseinheitliche Statistik habe 2006 keine Mehrheit gefunden. Die ehemalige Oberfinanzdirektion habe einen differenzierten Ausweis unter der Voraussetzung einer bundeseinheitlichen Vorgabe befürwortet. Ein erneuter Vorstoß auf Bund-Länder-Ebene erscheine wenig Erfolg versprechend. Gegen eine Unterscheidung der Mehrergebnisse in einer landesinternen Statistik sprächen mehrere Gründe. So diene die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstatistik dem Ländervergleich, der ohne bundeseinheitlich definierte Unterscheidungskriterien nicht möglich sei. Zudem fehle die Vergleichsmöglichkeit mit anderen Außendiensten. Eine automationsgestützte Trennung der Mehrergebnisse sei derzeit technisch nicht möglich und nach dem Lastenheft für die anstehende Programmablösung nicht vorgesehen. Dennoch werde das Fachreferat dieses Thema bei Workshops und Fortbildungsveranstaltungen aufgreifen, um eine Verringerung der Bandbreite der Ergebnisse vergleichbarer Finanzämter zu erreichen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass fehlende bundeseinheitlich definierte Unterscheidungskriterien und fehlende Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Außendiensten keine Hinderungsgründe darstellen, landesintern zwischen echten und unechten Mehrergebnissen zu differenzieren. Dem zu erwartenden geringen Erfassungsaufwand stehen Steuerungsvorteile gegenüber, die zur stärkeren Konzentration der Prüfungen auf fiskalisch lohnende Fälle und damit zur Erzielung höherer Steuereinnahmen genutzt werden können.

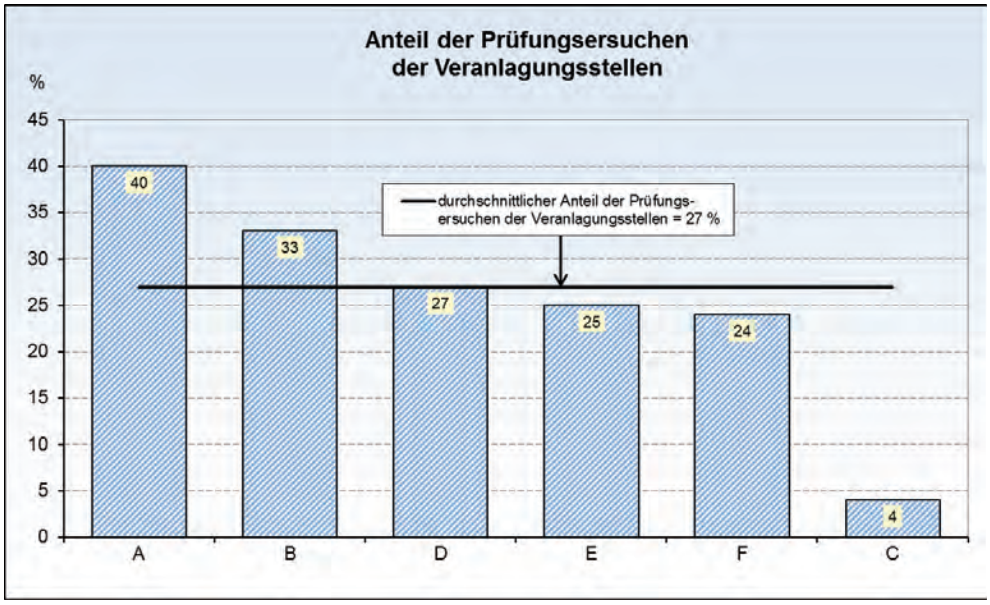
---

[4] Das Bundesministerium der Finanzen führt die Meldungen der Steuerverwaltungen der Länder in einer Jahresstatistik zusammen.

2.2 Fallauswahl verbessern

2.2.1 Prüfungsersuchen der Veranlagungsstellen

Umsatzsteuer- und Veranlagungsstellen sowie weitere Arbeitsbereiche der Finanzämter melden Fälle zur Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen. In den sechs Finanzämtern, die der Rechnungshof in seine Erhebungen einbezogen hat, veranlassten die Umsatzsteuerstellen über zwei Drittel der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen. Die Veranlagungsstellen stießen im Durchschnitt lediglich 27 % aller Prüfungen an, wobei die Unterschiede zwischen den Ämtern erheblich waren:



Das Diagramm verdeutlicht, dass die Anteile der Prüfungsersuchen der Veranlagungsstellen deutlich voneinander abwichen.

Basis der von den Veranlagungsstellen angeregten Prüfungen waren regelmäßig Jahressteuererklärungen. Letztere sollen nach den Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen[5] aber nur ausnahmsweise die Grundlage für eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung bilden. Schwerpunkte der Prüfungen sollen die Zeiträume sein, für die Umsatzsteuer-Voranmeldungen übermittelt wurden. Voranmeldungszeiträume umfassen Monate oder Kalendervierteljahre.

Deshalb hat der Rechnungshof bei den für die Umsatzsteuer-Sonderprüfungen gemeldeten Fällen Zeiträume, Dauer und Ergebnisse der Prüfungen untersucht:

Vergleich der gemeldeten Fälle				
Meldende Stelle	Zahl der Fälle	geprüfter Zeitraum je Fall durchschnittlich	Prüfungsdauer je Fall durchschnittlich	Anteil der Fälle mit echten Mehrergebnissen von jeweils über 500 €
		Monate	Arbeitstage	%
Umsatzsteuerstelle	629	6,8	2,5	42,8
Veranlagungsstelle	237	15,6	2,8	53,6

Im Vergleich zu den Fällen der Umsatzsteuerstellen war der durchschnittliche Prüfungszeitraum bei den von den Veranlagungsstellen gemeldeten Fällen deutlich länger. Die Prüfung je Fall dauerte jedoch nur unwesentlich länger. Der Anteil der Fälle mit echten Mehrergebnissen über 500 € lag hier allerdings um mehr als

[5] Schreiben vom 7. November 2002 (BStBl. 2002 I S. 1366).

10 Prozentpunkte höher. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, dass die Veranlagungsstellen der Finanzämter mehr Umsatzsteuer-Sonderprüfungen veranlassen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es halte die derzeitige Quote der von den Veranlagungsstellen initiierten Prüfungen von 27 % für angemessen. Es werde darauf hinwirken, dass in allen Finanzämtern eine möglichst gleichmäßige Quote erreicht werde. Das Landesamt für Steuern beabsichtige zudem, in einzelnen Finanzämtern einen Pilotversuch durchzuführen. Dabei werde der Zielwert von 33 % zum Anteil der Prüfungsersuchen von Veranlagungsstellen vorgegeben. Vor einer entsprechenden Initiative auf Bund-Länder-Ebene zur Änderung der bundeseinheitlichen Vorgaben zur Länge des Prüfungszeitraums sollten die Ergebnisse dieser Pilotierung abgewartet werden.

2.2.2 Großbetriebe

Die Steuerverwaltung unterteilt die Unternehmen nach Umsatzerlösen oder steuerlichem Gewinn in vier Größenklassen. Die Umsatzsteuer-Sonderprüfungen führten nach den Jahresstatistiken 2007 bis 2012 in den einzelnen Größenklassen zu folgenden Ergebnissen:

Prüfungsergebnisse aus den Jahresstatistiken 2007 bis 2012 (kumuliert)						
Betriebsgrößenklasse	Zahl der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen	Arbeitstage	Fälle ohne Mehrergebnis		Mehrergebnis (€)[6]	
		je Fall	Zahl	%	je Fall	je Arbeitstag
Großbetriebe	2.049	3,8	775	37,8	77.200	20.300
Mittelbetriebe	5.363	3,1	1.620	30,2	15.600	5.000
Kleinbetriebe	6.527	3,0	1.631	25,0	10.000	3.300
Kleinstbetriebe	22.086	2,8	4.807	21,8	11.700	4.200
insgesamt	**36.025**	**2,9**	**8.833**	**24,5**	**15.700**	**5.400**

Der Anteil der Fälle ohne steuerliche Auswirkung war bei Prüfungen von Großbetrieben am höchsten. Die durchschnittlichen Mehrergebnisse je Fall und je Arbeitstag übertrafen in dieser Gruppe jedoch die der anderen Bereiche um ein Vielfaches. Umsatzsteuer-Sonderprüfungen bei Großbetrieben sind mithin ergiebiger als in anderen Bereichen. Die Finanzämter sollten deshalb auch mehr Großbetriebe prüfen[7]. Im Durchschnitt untersuchten die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen 2012 lediglich 4,3 % der Großbetriebe. In der Vergangenheit erreichten einige Finanzämter Quoten bis zu 13 %.

Das Landesamt für Steuern hat angekündigt, es werde in einem ersten Schritt mit den Finanzämtern, die über Umsatzsteuer-Sonderprüfer mit besonderer fachlicher Qualifikation verfügten, Absprachen über eine gesteigerte Prüfung von Großbetrieben treffen. Bei den übrigen Finanzämtern werde es anregen, verstärkt größere Betriebe, die bisher noch keiner Außenprüfung unterlegen hätten, einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung zu unterziehen. Ergänzend werde überlegt, wie die Prüfung der Umsatzsteuer in Großbetrieben generell intensiviert werden könne.

---

6 Betragsangaben sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet.

7 Die Zahl der Großbetriebe nahm von 2006 bis 2012 um rund ein Fünftel zu.

2.2.3 Steuerausfallrisiken - "Risikomerker"

Zur Verbesserung der Fallauswahl schätzen die Umsatzsteuer-Sonderprüfer nach Abschluss einer Prüfung das künftige Steuerausfallrisiko des Falles (persönlicher "Risikomerker") ein. Dabei verwenden sie den Risikomerker 1 für ein hohes Steuerausfallrisiko. In 747 Fällen, bei denen der Risikomerker 1 vergeben worden war, führten Folgeprüfungen 2011 und 2012 zu Mehrergebnissen von über 56,4 Mio. €. Dies entspricht im Durchschnitt einem Mehrergebnis von 75.500 € je Fall und mehr als 24.000 € je Arbeitstag. Im Vergleich hierzu lag das durchschnittliche Mehrergebnis aller Umsatzsteuer-Sonderprüfungen 2007 bis 2012 bei 15.700 € je Fall und 5.400 € je Arbeitstag.

Allein bei den sechs in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Finanzämtern waren 668 Fälle mit dem Risikomerker 1 seit ihrer letzten Prüfung 2009 bis 2011 nicht wieder geprüft worden.

Das Landesamt für Steuern hat angekündigt, die Finanzämter sollten ab 2015 eine bestimmte, noch zu findende Zahl von Fällen mit Risikomerker 1 prüfen. Nach Ablauf eines Jahres könne evaluiert werden, ob tatsächlich ergiebige Mehrergebnisse erzielt oder lediglich Beiträge zur Prävention geleistet worden seien.

Der Rechnungshof empfiehlt, landesweit möglichst alle Fälle mit hohem Steuerausfallrisiko, bei denen noch keine Folgeprüfungen stattgefunden haben, systematisch und zeitnah in die Fallauswahl einzubeziehen.

2.3 Personaleinsatz und -zuteilung verbessern

2.3.1 Konzentration des Personaleinsatzes

Die Steuerverwaltung bemisst den Bedarf an Prüfern grundsätzlich an der Zahl der Unternehmen, die umsatzsteuerlich registriert sind. Allerdings blieb die Personalstärke von 2006 bis 2012 nach den Organisationsplänen nahezu unverändert, obwohl die Zahl der Unternehmen im gleichen Zeitraum um 11 % zunahm. Im Jahr 2012 standen dem von der Steuerverwaltung ermittelten Personalbedarf von 163 Vollzeitkräften lediglich 140 tatsächlich eingesetzte Kräfte gegenüber. Die bereits angespannte Personalsituation wird sich in den nächsten Jahren verschärfen, da die Finanzämter aufgrund von Altersabgängen einen erheblichen Teil ihres Personals verlieren werden[8].

Die Verbesserung der Fallauswahl und eine Erhöhung der Zahl der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen hätte rechnerisch einen zusätzlichen Bedarf von bis zu 29 Sonderprüfern zur Folge[9]. Der Rechnungshof empfiehlt, ggf. durch Umverteilung innerhalb der Steuerverwaltung eine Konzentration des Personaleinsatzes auf fiskalisch besonders ergiebige Bereiche, wie die Umsatzsteuer-Sonderprüfung, sicherzustellen.

Im Übrigen zeigen die Ergebnisse einer Modellrechnung des Rechnungshofs, dass ein Umsatzsteuer-Sonderprüfer durchschnittlich ein echtes Mehrergebnis von mehr als 700.000 € jährlich erzielt. Dies entspricht dem Achtfachen seiner Personalkosten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, demografisch bedingte Personalrückgänge sollten sich bis 2016 nicht auf die Außendienstbereiche auswirken. Zu berücksichtigen sei, dass Außendiensthandlungen auf der Basis von Ermessensentscheidungen zur Ermittlung steuerlicher Sachverhalte durchgeführt würden, während die Finanzämter im Innendienst in der Regel von Amts wegen tätig werden müssten. Ein rein an fiskalischen Gesichtspunkten ausgerichteter Personaleinsatz würde dem gesetzlichen Leistungsauftrag und den Besteuerungsgrundsätzen nicht gerecht. Aus

---

8 Jahresbericht 2014, Nr. 6 - Personalausstattung der Steuerverwaltung - (Drucksache 16/3250).

9 Bei dieser überschlägigen Ermittlung wurde berücksichtigt, dass in einigen Bereichen eine Verringerung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen möglich ist.

diesen Gründen sehe das Ministerium keinen Spielraum, zusätzliches Personal in den Außenprüfungsdiensten einzusetzen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Steuerverwaltung bei einem unzureichenden Personaleinsatz ein erhebliches Steuerausfallrisiko für den Bund, die Länder und die Kommunen hinnimmt. Insoweit wird dem gesetzlichen Auftrag, die Steuern vollständig, gleichmäßig und ordnungsgemäß zu erheben, nicht hinreichend Rechnung getragen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Landesregierung seine Empfehlungen zum Personaleinsatz in die angekündigte stetige Evaluation des Personalabbauprozesses[8] einbezieht.

2.3.2 Empfehlungen zur Personalzuteilung

Die ehemalige Oberfinanzdirektion Koblenz teilte den Finanzämtern die Umsatzsteuer-Sonderprüfer grundsätzlich nach der Zahl der Umsatzsteuerfälle zu.

Demgegenüber hat der Rechnungshof anhand der Gegenüberstellung des Umsatzsteueraufkommens und der Mehrergebnisse je Prüfer aufgezeigt, dass für die Zuteilung von Personal auch die Wirtschaftskraft der Finanzamtsbezirke berücksichtigt werden sollte:

Umsatzsteueraufkommen und Mehrergebnis in den Jahren 2006 bis 2012[6]		
Finanzamt	Durchschnittliches Umsatzsteueraufkommen[10] jährlich	Durchschnittliches Mehrergebnis je Prüfer[11] jährlich
	Mio. €	€
A	808,7	1.666.000
B	607,3	1.351.000
C	535,9	766.000
D	95,1	483.000
E	88,9	438.000
F	255,6	429.000

In den Finanzamtsbezirken mit hohem Umsatzsteueraufkommen erzielten die Prüfer häufig höhere Mehrergebnisse.

Das Landesamt für Steuern hat erklärt, es berücksichtige die Wirtschaftskraft der Finanzamtsbezirke bereits bei Personalnachführungen. Weitere Überlegungen im Rahmen des Projekts "Zukunftsinitiative Steuerverwaltung" (ZIS)[8] würden vorerst zurückgestellt, weil zunächst "gebäudebezogene Umstrukturierungen" abgeschlossen werden sollten.

Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass "gebäudebezogene Umstrukturierungen" nicht losgelöst von einem wirtschaftlichen und zweckmäßigen Personaleinsatz vorgenommen werden sollten.

---

[10] Zum Umsatzsteueraufkommen für das Jahr 2010 waren wegen Umstellung des IT-Systems der Steuerverwaltung keine entsprechenden Angaben vorhanden.

[11] Das niedrigste und höchste durchschnittliche jährliche Mehrergebnis blieben bei jedem Finanzamt unberücksichtigt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, darauf hinzuwirken, dass

a) die Veranlagungsstellen der Finanzämter mehr geeignete Umsatzsteuer-Sonderprüfungen anstoßen,

b) verstärkt Umsatzsteuer-Sonderprüfungen bei Großbetrieben durchgeführt werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) zur Verbesserung der Steuerung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen in landesinternen Statistiken zwischen echten und unechten Mehrergebnissen zu unterscheiden,

b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten,

c) landesweit alle Fälle, bei denen nach den Bewertungen der Prüfer künftig ein erhöhtes Steuerausfallrisiko droht und die noch nicht einer Folgeprüfung unterzogen wurden, zeitnah und systematisch in die Fallauswahl einzubeziehen,

d) eine möglichst bedarfsgerechte Personalausstattung - ggf. durch Umverteilung innerhalb der Steuerverwaltung - und eine Konzentration des Personaleinsatzes auf fiskalisch besonders ergiebige Bereiche sicherzustellen,

e) die Zuweisung der Umsatzsteuer-Sonderprüfer an die Finanzämter stärker an der Wirtschaftskraft der Unternehmen in den jeweiligen Finanzamtsbezirken auszurichten.

Nr. 9 Staatsbad Bad Dürkheim GmbH - weitere Beteiligung des Landes an der Gesellschaft nicht geboten -

Das Angebot der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH im Bäder- und Kurbereich kann von ortsansässigen privaten Anbietern übernommen werden.

Die Geschäftstätigkeit der Staatsbadgesellschaft war defizitär. Hierzu trugen zurückgehende Kurverordnungen, Leistungen und Besucherzahlen bei. Das Vermögen der Staatsbadgesellschaft ist weitgehend aufgezehrt.

Ein wichtiges Landesinteresse an der Aufrechterhaltung der Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft besteht nicht mehr.

1 Allgemeines

Das Land ist mit 51 % an der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH beteiligt. Die restlichen Anteile werden zu gleichen Teilen von der Stadt und dem Landkreis Bad Dürkheim gehalten. Gegenstand des Unternehmens ist der Betrieb eines Mineralheilbades sowie die Förderung des Kur- und Fremdenverkehrs[1].

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH in den Jahren 2009 bis 2013 sowie die Betätigung des Landes Rheinland-Pfalz bei der Staatsbadgesellschaft geprüft[2]. Dabei hat er auch untersucht, welche Folgerungen aus Empfehlungen gezogen worden waren, die er aufgrund der Prüfung aller vier Staatsbäder bereits 1997 gegeben hatte. Beispielsweise hatte der Rechnungshof angeregt,

- darauf hinzuwirken, dass defizitäre Einrichtungen, die nicht dem eigentlichen Kurbetrieb dienen, abgebaut werden,
- mittelfristig die Beteiligung an den Staatsbadgesellschaften aufzugeben[3].

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Kur- und Bäderleistungen können auch ohne Staatsbadgesellschaft sichergestellt werden

Die Staatsbadgesellschaft betreibt ein Thermalbad und führt ambulante Vorsorgekuren mit den klassischen Kuranwendungen (Badeanwendungen, Massagen) durch. Daneben gibt sie im Kurmittelzentrum das natriumchloridhaltige Heilwasser aus der Fronmühlquelle für Trinkkuren unentgeltlich ab. Es ist das Hauptkurmittel

---

1 Drucksache 16/3026 S. 117.

2 § 16 Gesellschaftsvertrag und § 92 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 Jahresbericht 1996, Tz. 8 - Staatsbadgesellschaften - (Drucksache 13/1440), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1996 des Rechnungshofs (Drucksache 13/1790 S. 4), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/2090 S. 6), Beschluss des Landtags vom 16. Oktober 1997 (Plenarprotokoll 13/41 S. 3329), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1995 (Drucksache 13/2910 S. 7).

des staatlich anerkannten Mineralheilbads Bad Dürkheim[4]. Weiter bietet die Staatsbadgesellschaft Wellness-Anwendungen und Wellness-Medical-Behandlungen an.

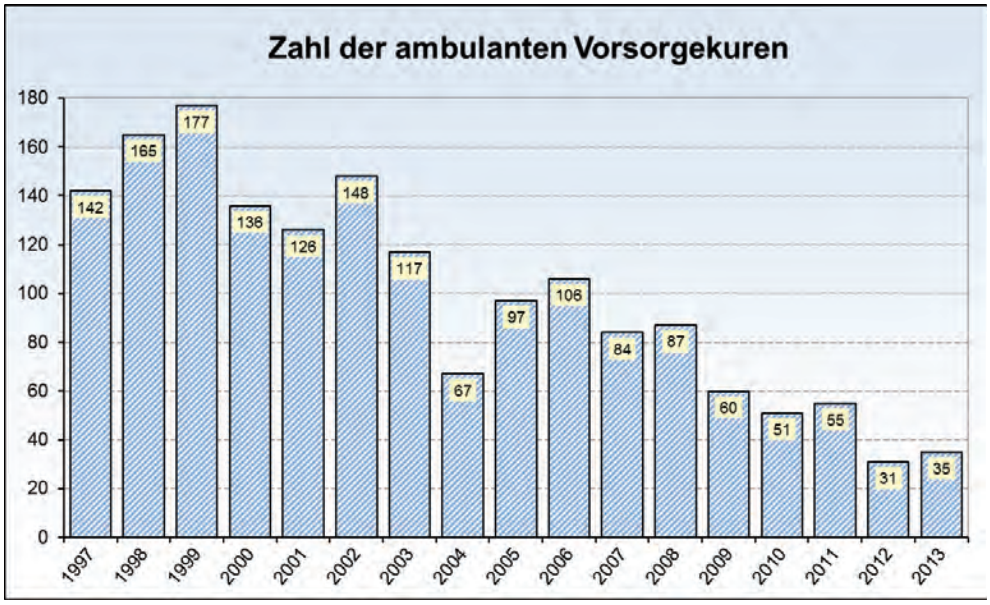
Mit den meisten der vorgenannten Leistungen steht die Staatsbadgesellschaft - unterstützt aus öffentlichen Mitteln - mit anderen, auch privaten Anbietern im Wettbewerb:

- Die Stadtwerke Bad Dürkheim GmbH[5] betreibt in unmittelbarer Nähe des Kurmittelzentrums und des Kurparks ein Sauna- und Freizeitbad (Salinarium). Im Wellness-Bereich stehen auch klassische Massagen, Wassergymnastik und Aquafitness zur Verfügung.
- Daneben gibt es in Bad Dürkheim ein umfangreiches Angebot an privaten Kur-, Bäder- und Wellnesseinrichtungen sowie privaten (niedergelassenen) Praxen für Physiotherapie und Massage.

Lediglich das natriumchloridhaltige Heilwasser wird allein von der Staatsbadgesellschaft angeboten. Dieses könnte allerdings auch im benachbarten Salinarium oder bei örtlichen privaten Anbietern abgegeben werden. Letztere wären - gemeinsam mit den Kliniken - in der Lage, die Kurversorgung sicherzustellen.

2.2 Zurückgehende Kurverordnungen, Leistungen und Besucherzahlen

Die Zahl der ärztlich verordneten ambulanten Vorsorgekuren ging in den vergangenen Jahren deutlich zurück:



Das Diagramm zeigt, dass sich die Zahl der von einem Badearzt verschriebenen ambulanten Vorsorgekuren von jeweils mehr als 100 in den Jahren 1997 bis 2003 auf weniger als jeweils 40 in den Jahren 2012 und 2013 reduzierte.

---

4 § 2 Landesgesetz über die Anerkennung von Kurorten, Erholungsorten und Fremdenverkehrsgemeinden (Kurortegesetz) vom 21. Dezember 1978 (GVBl. S. 745), BS 2128-10, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 155).

5 Alleiniger Gesellschafter: Stadt Bad Dürkheim.

Die einzelnen Behandlungen entwickelten sich von 2009 bis 2013 wie folgt:

Geschäftsjahr	2009	2010	2011	2012	2013
Massagen	481	386	449	281	228
Packungen	447	399	429	254	223
Bewegungstherapie im Wasser	650	351	470	320	250
Kohlensäurebad	43	65	0	2	0
Wannenbad	62	63	36	0	0
Krankengymnastik	189	0	0	0	0
Summe	1.872	1.264	1.384	857	701

Danach verringerte sich die Zahl der konventionellen Kurmittel im vorgenannten Zeitraum um mehr als 62 %. Einzelne Leistungen, wie z. B. Krankengymnastik, werden seit mehreren Jahren aus Kostengründen nicht mehr angeboten.

Obwohl sich von 2009 bis 2013 die Zahl der Gäste um 10,5 % und der Übernachtungen in Bad Dürkheim um 11,4 % erhöhte, verzeichnete das Thermalbad der Staatsbadgesellschaft einen Besucherrückgang von 13,2 %:

Geschäftsjahr	2009	2010	2011	2012	2013
Zahl der Besucher des Thermalbads	56.542	50.364	52.906	51.827	49.060

Diese Entwicklung trug zu unzureichenden Umsatzerlösen und hohen Jahresfehlbeträgen - wie nachfolgend beschrieben - bei.

2.3 Defizitäre Geschäftstätigkeit und aufgezehrtes Vermögen

Der Betrieb des Kurmittelzentrums und des Thermalbades war nicht annähernd kostendeckend. Einem Rückgang der Umsätze standen keine entsprechenden Kostensenkungen gegenüber. Die Jahresabschlüsse der Staatsbadgesellschaft wiesen für die Jahre von 2009 bis 2013 bei Umsatzerlösen von über 5,4 Mio. € Fehlbeträge von insgesamt mehr als 7,8 Mio. € aus.

Als Ergebnis der Geschäftstätigkeit[6] verblieb der Staatsbadgesellschaft von 2009 bis 2013 ein Verlust von über 5,1 Mio. €. Durchschnittlich bedeutet dies ein Defizit von mehr als 1 Mio. € jährlich.

Zur Deckung der Verluste setzte die Staatsbadgesellschaft fast ausschließlich aus Leistungen des Landes in früheren Jahren gebildete Rücklagen[7] ein, die nunmehr weitgehend aufgezehrt sind. Vermögenswerte, deren Veräußerung ihre Ertrags- und Vermögenslage verbessern könnte, sind nur noch in geringem Umfang vorhanden. Anfang 2014 verkaufte die Staatsbadgesellschaft den größten Teil ihrer Grundstücke. In ihrem Eigentum stehen nur noch die historische Brunnenhalle, die gelegentlich für Ausstellungen vermietet wird, ein stillgelegtes Heizkraftwerk sowie ein Kneipptretbecken.

---

6 Ohne Erträge aus der Ausleihung von Finanzanlagen, Zinserträge, Steuern und Sondereffekte.

7 Die Rücklagen waren im Wesentlichen aus der Umwandlung von Landesdarlehen in Eigenkapital und durch Zuwendungen der Gesellschafter gebildet worden.

2.4 Mitgesellschafter ohne angemessene finanzielle Beteiligung

Der Rechnungshof hatte bereits 1997 empfohlen, sich um Regelungen des Verlustausgleichs mit den Mitgesellschaftern zu bemühen, wenigstens aber die Mitgesellschafter an der Finanzierung investiver Maßnahmen zu beteiligen. Die Landesregierung hatte daraufhin zugesagt, dass sich das Land nicht mehr an einem Verlustausgleich der Staatsbadgesellschaft beteiligen werde. Eine entsprechende Wirtschaftsführung sei gesichert[3].

Entgegen der Empfehlung des Rechnungshofs beteiligten sich die Stadt und der Landkreis Bad Dürkheim im Prüfungszeitraum weder an den Investitionskosten der Staatsbadgesellschaft noch an deren Verlusten. Sie lehnten die Regelung einer Nachschusspflicht im Gesellschaftsvertrag ab. Zur Begründung verwiesen die Mitgesellschafter auf ihre angespannte Haushaltslage.

Im Jahr 2013 erhielt die Staatsbadgesellschaft vom Land eine Zuwendung von fast 759.000 € zur Sicherung der Altersteilzeitguthaben. Diese Mittel stellte sie in die Kapitalrücklage ein.

2.5 Ungewisse Zukunft - Neuausrichtung erforderlich

Eine Neuausrichtung der Staatsbadgesellschaft wird seit Jahren - auch aufgrund einer entsprechenden Empfehlung des Rechnungshofs[3] - von der Beteiligungsverwaltung des Ministeriums der Finanzen, dem Aufsichtsrat und den Mitgesellschaftern erörtert.

Das Ministerium hatte bereits im Januar 2002 eine Finanzierungszusage bis zu einem Höchstbetrag von 11 Mio. € für den Bau einer neuen Therme in Bad Dürkheim gegeben. Diese Zusage war ursprünglich bis 2006 befristet, wurde jedoch zuletzt bis Ende 2015 verlängert. Ein europaweites Ausschreibungsverfahren zur Privatisierung des Thermalbades Bad Dürkheim (Neubau des Thermalbades und dessen Betrieb) wurde im November 2013 ohne Zuschlagserteilung aufgehoben. Der verbliebene Bieter wies die Sicherstellung der Finanzierung nicht nach.

Die Staatsbadgesellschaft übt ihre Geschäftstätigkeit nach der Veräußerung ihrer Grundstücke in gemieteten Räumlichkeiten aus. Der Mietvertrag endet zum 31. Dezember 2015 und sieht keine Verlängerung vor. Bis dahin erfolgt die Finanzierung des Geschäftsbetriebs ausschließlich durch das Land. Das Ministerium hat mitgeteilt, dass mögliche Kosten einer geordneten Liquidation vom Land getragen würden und der zugesagte Investitionszuschuss von bis zu 11 Mio. € auch zur Finanzierung einer städtischen Lösung zur Verfügung stünde.

Angesichts der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens, der sich hieraus ergebenden finanziellen Risiken für den Hauptgesellschafter und des fehlenden wichtigen Landesinteresses sollte das Land spätestens Ende 2015 seine Beteiligung aufgeben oder die GmbH liquidieren. Weitere Zuwendungen über die bisherigen Zusagen hinaus sollten nicht mehr gewährt werden. Kosten z. B. für Personal und die Erstellung von Gutachten im Zusammenhang mit der Aufgabe der Landesbeteiligung oder der Auflösung der Staatsbadgesellschaft sollten aus den zugesagten Mitteln finanziert werden. Im Übrigen ist darauf zu achten, dass die Zuwendungen für den Ersatz des Thermalbads auf das Notwendige begrenzt werden.

Die Stadt Bad Dürkheim hat nach Angaben des Ministeriums mittlerweile angeboten, eine Erweiterung des Salinariums zu prüfen und hierfür die zugesagten Mittel zu verwenden.

Der Ministerrat sowie der Haushalts- und Finanzausschuss haben im November 2014 die beabsichtigte Aufgabe der Landesbeteiligung an der Staatsbadgesellschaft zur Kenntnis genommen[8].

---

[8] Vorlage 16/4619 und Protokoll über die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 27. November 2014.

Das Ministerium hat erklärt, Ende 2014 habe die Gesellschafterversammlung der Staatsbadgesellschaft gegen die Stimmen der Mitgesellschafter die Auflösung des Unternehmens beschlossen. Eine Löschung der Gesellschaft im Handelsregister könne aus rechtlichen Gründen erst im Frühjahr 2016 erfolgen. Die Hinweise des Rechnungshofs zur Finanzierung einer städtischen Alternativlösung würden aufgegriffen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die Beteiligung des Landes an der Staatsbad Gesellschaft Bad Dürkheim spätestens Ende 2015 aufzugeben oder die Staatsbadgesellschaft zu liquidieren,

b) der Staatsbadgesellschaft über die bisherigen Zusagen hinaus keine weiteren Zuwendungen zu gewähren und aus diesen Leistungen auch angefallene oder anfallende Kosten im Zusammenhang mit der Aufgabe der Landesbeteiligung oder der Auflösung der GmbH zu verrechnen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 10 Unfallfürsorge und Schadensersatzansprüche des Landes bei fremdverschuldeten Unfällen von Landesbediensteten - weitere Zentralisierung der Schadensregulierung geboten -

Dienststellen des Landes bearbeiteten Dienstunfälle von Beamten nicht immer ordnungsgemäß. Sie gewährten teilweise Unfallfürsorgeleistungen ohne vorherige eingehende Prüfung, ob die gesundheitlichen Beeinträchtigungen auf einen Dienstunfall zurückzuführen waren.

Dem Land entstanden finanzielle Nachteile, weil Schadensersatzansprüche bei fremdverschuldeten Unfällen von Landesbediensteten nicht geltend gemacht worden waren. Aufgrund entsprechender Feststellungen des Rechnungshofs verfolgten Dienststellen in fast 40 Fällen bisher nicht geprüfte Schadensersatzansprüche von mehr als 104.000 €. In mehr als 50 weiteren Fällen sahen sie wegen der zwischenzeitlich eingetretenen Verjährung von einer Prüfung und Berechnung der Ansprüche ab.

Der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion waren die Zuständigkeiten für die Schadensregulierung der Landesbediensteten noch nicht vollständig übertragen.

1 Allgemeines

Wird ein Beamter durch einen Dienstunfall verletzt, gewährt das Land ihm oder seinen Hinterbliebenen Unfallfürsorge[1]. Hierzu gehört insbesondere die Erstattung von Kosten für das Heilverfahren. Diese Regelung ist gegenüber der Beihilfe vorrangig. Die Kosten des Heilverfahrens werden vollständig vom Land getragen.

Bei jedem Dienst-, Arbeits- oder privaten Unfall eines Bediensteten ist zu prüfen, ob diesen ein Dritter verursacht hat. Trifft dies zu, kann das Land das während einer Dienst- oder Arbeitsunfähigkeit weitergezahlte Gehalt beim Schädiger geltend machen[2]. Bei Beamten umfasst der Schadensersatzanspruch auch die gewährte Unfallfürsorge oder Beihilfe.

Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von Dienstunfall- und Schadensersatzverfahren durch die zentrale Schadenregulierungsstelle bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, das Landesamt für Finanzen, den Landesbetrieb Mobilität, die Justizvollzugs- und Sicherungsverwahrungsanstalt Diez sowie das Oberlandesgericht Koblenz und das Pfälzische Oberlandesgericht Zweibrücken geprüft.

---

1 §§ 41 ff. Landesbeamtenversorgungsgesetz (LBeamtVG), verkündet als Artikel 2 des Landesgesetzes zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157, 208), BS 2032-2.

2 § 72 Abs. 1 Landesbeamtengesetz (LBG) vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2014 (GVBl. S. 107), BS 2030-1, § 6 Entgeltfortzahlungsgesetz (EntgFG) vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014, 1065), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1601).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mängel bei der Dienstunfallbearbeitung

Dienstunfallverfahren wurden nicht immer ordnungsgemäß abgewickelt[3]:

- Dienststellen des Landes erkannten teilweise Unfälle als Dienstunfälle an, ohne vorher eingehend geprüft zu haben, ob die gesundheitlichen Beeinträchtigungen des Beamten ursächlich auf den Unfall zurückzuführen waren. Dies ist insbesondere bei einer bereits bestehenden Vorschädigung problematisch.
- In verschiedenen Fällen wurden Heilbehandlungskosten erstattet, obwohl ein Zusammenhang mit dem Dienstunfall nicht bestand oder zweifelhaft war. Die gebotene Überprüfung durch den Amtsarzt unterblieb.
- Es wurde nicht immer beachtet, dass die Höhe der erstattungsfähigen Heilbehandlungskosten, z. B. für Krankengymnastik, grundsätzlich auf die beihilfefähigen Höchstbeträge beschränkt ist.
- Teilweise wurden dienstunfallbedingte Arztkosten über die Beihilfestelle abgerechnet. Hierdurch kann es zu Einnahmeausfällen für das Land kommen, wenn ein Dritter den Unfall verursacht hat. Denn die für den Regress zuständigen Stellen erhalten in diesen Fällen in der Regel keine Kenntnis von der gezahlten Beihilfe.

Die geprüften Dienststellen haben die festgestellten Schwachstellen teilweise bereits während der Prüfung durch den Rechnungshof behoben und zugesagt, ihre Verfahren - soweit noch erforderlich - anzupassen.

2.2 Unterbliebene Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen

Auf das Land übergegangene Schadensersatzansprüche bei fremdverschuldeten Unfällen wurden nicht geltend gemacht. Dies hatte im Wesentlichen folgende Ursachen:

- Bei Arbeitsunfällen erfolgt die Meldung an die Unfallkasse Rheinland-Pfalz als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung zumeist durch die jeweilige Dienststelle des Beschäftigten. Die Prüfung und Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen obliegt dagegen häufig anderen Stellen, z. B. der zentralen Schadenregulierungsstelle bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion oder dem Landesamt für Finanzen. Ein vom Rechnungshof durchgeführter Datenabgleich mit der Unfallkasse hat ergeben, dass trotz Meldung an die Unfallkasse eine Informationsweitergabe an die für den Regress zuständige Stelle oft nicht erfolgte. Aufgrund dieser Feststellungen machten die geprüften Stellen in fast 40 Fällen bisher nicht verfolgte Schadensersatzansprüche von mehr als 104.000 € geltend[4]. In mehr als 50 Fällen sahen sie wegen der zwischenzeitlich eingetretenen Verjährung von einer Prüfung und Berechnung der Ansprüche ab.
- Bei fremdverschuldeten Unfällen im privaten Bereich ist davon auszugehen, dass Schadensersatzansprüche des Landes nicht geltend gemacht werden konnten, weil die Dienststellen vom Unfall keine Kenntnis hatten. Von solchen Unfällen erfährt die für den Regress zuständige Stelle bei Beamten in der Regel nur über die Beihilfestelle. Die Einführung des "Vereinfachten Antrags auf Beihilfe" im Jahr 2011 führte zu einem Rückgang der gemeldeten Unfälle. Verpflichtende Angaben zu unfallbedingten Aufwendungen sind in diesem Antragsformular nicht mehr vorgesehen.

---

[3] Zur Arbeitsweise der zentralen Schadenregulierungsstelle bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion - siehe Teilziffer 2.3 dieses Beitrags.

[4] Davon konnten Beträge von fast 21.000 € wegen Verjährung nicht durchgesetzt werden. Noch nicht alle eingeleiteten Regressverfahren waren abgeschlossen.

- Fremdverschuldete Privatunfälle von Beschäftigten werden trotz gesetzlicher Verpflichtung des Arbeitnehmers zur Unterrichtung des Arbeitgebers[5] kaum gemeldet.

Das Ministerium der Finanzen hat zwischenzeitlich mit Rundschreiben an die Fachressorts vom 1. August 2014 gebeten, künftig bei jedem Arbeitsunfall, bei dem sich Anhaltspunkte für ein Fremdverschulden ergeben, eine Kopie der Meldung an die Unfallkasse an die für den Schadensersatz zuständige Stelle weiterzuleiten. Außerdem hat es angekündigt, gemeinsam mit dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur zu prüfen, wie die Bediensteten des Landes hinsichtlich ihrer Anzeigepflichten sensibilisiert werden könnten.

2.3 Zentralisierung der Schadensbearbeitung bei der Schadenregulierungsstelle

Die 2003 bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion eingerichtete zentrale Schadenregulierungsstelle ist grundsätzlich für die Anerkennung und Regulierung von Dienstunfällen, die Regulierung von Sachschäden sowie von durch Bedienstete des Landes verursachten Fremdschäden zuständig. Außerdem obliegt ihr die Geltendmachung von originären sowie von auf das Land übergegangenen Ersatzansprüchen. Sie bearbeitet Schadensfälle im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur - mit Ausnahme des Landesbetriebs Mobilität -, der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum, der öffentlichen Schulen, der Studienseminare und seit 2013 des Landesbetriebs Forsten. Damit werden rund 60 % aller Beschäftigten des Landes erfasst. Darüber hinaus sind zahlreiche weitere Dienststellen mit der Schadensregulierung befasst. Die Zuständigkeit liegt hier grundsätzlich bei den jeweiligen personalverwaltenden Dienststellen. Lediglich für den Bereich der Finanzverwaltung wurde die Schadensbearbeitung bei dem Landesamt für Finanzen zentralisiert. Es ist außerdem landesweit für die Dienstunfallfürsorge für Versorgungsempfänger zuständig.

Der Rechnungshof hat erneut[6] empfohlen, die Zuständigkeiten der zentralen Schadenregulierungsstelle bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion - auch unter Einbeziehung der Dienstunfallfürsorge für Versorgungsempfänger - u. a. aus folgenden Gründen möglichst auf die gesamte Landesverwaltung[7] zu erweitern:

- Bei der Schadensregulierung handelt es sich um ein komplexes Aufgabengebiet mit sich häufig ändernden gesetzlichen Bestimmungen. Eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung erfordert besondere Fachkenntnisse. Während die Regulierung von Schadensfällen die Hauptaufgabe der Bearbeiter bei der zentralen Schadenregulierungsstelle ist, wurden die anderen geprüften Stellen aufgrund geringer Fallzahlen nur gelegentlich mit der Schadensbearbeitung befasst.
- Die zentrale Schadenregulierungsstelle hat die Verfahrensabläufe weitgehend standardisiert. Dadurch ergeben sich Vorteile im Hinblick auf eine möglichst einheitliche und zügige Aufgabenerledigung. Zudem führen eine einheitliche und sichere Rechtsanwendung und -auslegung zu einer hohen Gerichtsfestigkeit der getroffenen Entscheidungen.

---

5 § 6 Abs. 2 EntgFG.

6 Vgl. Jahresbericht 2005, Nr. 11 - Unfallfürsorge für Beamte, Richter und Versorgungsempfänger - (Drucksache 14/4810), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs (Drucksache 14/5114 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/265 S. 9), 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. 6).

7 Für die Bearbeitung von Schäden an Straßeneigentum und die Regulierung von Fremdschäden im Zusammenhang mit dem Straßeneigentum kann wegen der besonderen Aufgabenstruktur und der erforderlichen Zusammenarbeit mit den Straßen- und Autobahnmeistereien an der Zuständigkeit des Landesbetriebs Mobilität festgehalten werden.

- Die vom Rechnungshof festgestellten Fehlerquoten in der Sachbearbeitung waren bei der zentralen Schadenregulierungsstelle deutlich niedriger als bei den anderen geprüften Stellen.
- Die zentrale Schadenregulierungsstelle nutzt seit 2011 ein neues, speziell entwickeltes IT-Programm für die Bearbeitung der Schadensfälle.

Im Übrigen wird die Empfehlung des Rechnungshofs durch die Ergebnisse der im Auftrag der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion 2009 erstellten Machbarkeitsstudie und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die IT-gestützte Prozessoptimierung als Grundlage für den Aufbau eines landesweiten Kompetenzzentrums bestätigt. Auch danach ist eine Zentralisierung der Schadensregulierung wirtschaftlich und zweckmäßig. Ferner hat die vom Ministerrat eingesetzte "Kommission zur Ermittlung von Effizienzpotenzialen und Optimierungsmöglichkeiten in den Mittelbehörden sowie den übrigen Landesbehörden" in ihrem Abschlussbericht vom Juni 2012 den Ausbau der zentralen Schadenregulierungsstelle zu einem landesweiten Kompetenzzentrum vorgeschlagen. Die Kommission erwartete hierdurch u. a. eine Personaleinsparung von mindestens 30 % bezogen auf die mit dieser Aufgabe gebundene Arbeitskraft in den noch nicht an die Schadenregulierungsstelle angeschlossenen Landesbehörden.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat die Durchführung eines Projekts angekündigt. Dessen Ziel solle die Überprüfung der Optimierung und Zentralisierung der Schadensregulierung der gesamten Landesverwaltung bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sein. Dabei würden die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs berücksichtigt.

Das Ministerium der Finanzen hat mit Verweis auf das vorgenannte Projekt von einer isolierten Stellungnahme für seinen Geschäftsbereich abgesehen. Das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat erklärt, der Prüfung einer weitergehenden Zentralisierung von Aufgaben verschließe man sich nicht grundsätzlich.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) darauf hinzuwirken, dass Mängel bei der Dienstunfallbearbeitung abgestellt und fehlerhafte Zahlungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten korrigiert werden,

b) Schadensersatzansprüche des Landes möglichst umfassend und zeitnah geltend zu machen,

c) die Schadensregulierung möglichst umfassend bei der zentralen Schadenregulierungsstelle der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zu zentralisieren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

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

Nr. 11 Arbeitsgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz - Organisationsstraffung und Personalanpassung möglich -

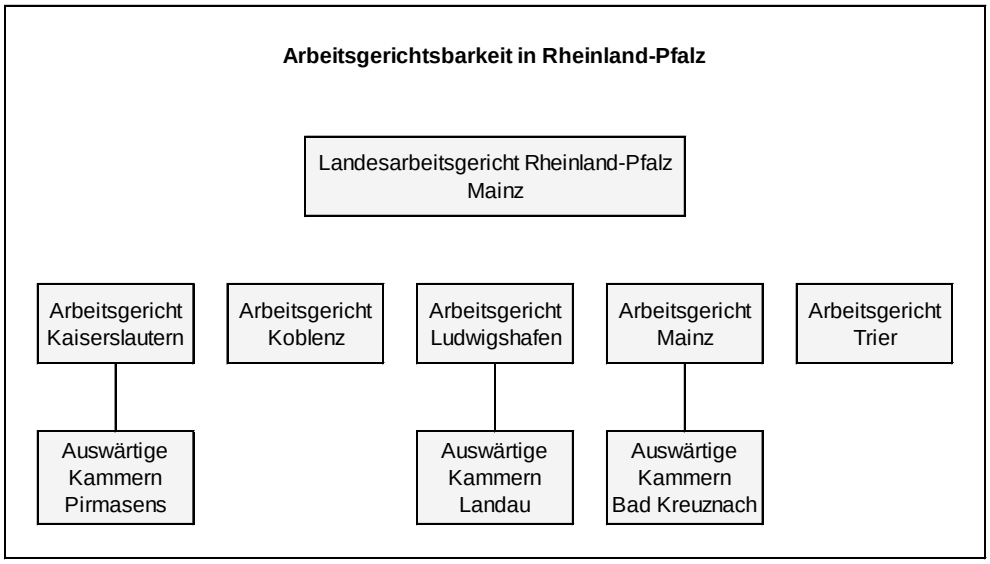
Das Landesarbeitsgericht und die Arbeitsgerichte setzten für die Aufgaben der Rechtspflege und der Verwaltung zu viel Personal ein. Bei der derzeitigen Organisation der Arbeitsgerichtsbarkeit sind insgesamt 14,5 besetzte Stellen entbehrlich. Werden diese Stellen abgebaut, vermindern sich die Personalkosten um 1 Mio. € jährlich.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation waren noch nicht hinreichend genutzt. Durch eine Zusammenlegung von Arbeitsgerichten, eine Eingliederung der Auswärtigen Kammern in die Stammgerichte und durch eine Verringerung der Zahl der Gerichtstage können weitere 6,5 besetzte Stellen abgebaut und dadurch Personalkosten von 540.000 € jährlich vermieden werden.

Die Notwendigkeit, im Stellenplan der Arbeitsgerichtsbarkeit unbesetzte Stellen vorzuhalten, war nicht nachgewiesen.

1 Allgemeines

Fünf Arbeitsgerichte mit drei Auswärtigen Kammern und das Landesarbeitsgericht sind in Rheinland-Pfalz zuständig für Rechtsstreitigkeiten insbesondere zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie zwischen Tarifvertragsparteien[1].



In dem Schaubild sind die Gerichte und die Auswärtigen Kammern der Arbeitsgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz und ihre Standorte abgebildet.

---

[1] §§ 12 bis 14 Landesgesetz über die Gliederung und die Bezirke der Gerichte (Gerichtsorganisationsgesetz - GerOrgG) vom 5. Oktober 1977 (GVBl. S. 333), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2013 (GVBl. S. 553), BS 300-1. §§ 2 ff. Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG) vom 2. Juli 1979 (BGBl. I S. 853, 1036), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348).

Die Zahl der Verfahrenseingänge ging von 2004 bis 2013 bei den Arbeitsgerichten um mehr als 27 % und bei dem Landesarbeitsgericht um mehr als 37 % zurück. Im selben Zeitraum verringerte sich der Personalbestand (Richter, Kräfte des zweiten bis vierten Einstiegsamts) bei den Arbeitsgerichten um weniger als 13 % und beim Landesarbeitsgericht um knapp 29 %. Ende 2013 waren umgerechnet insgesamt 99 Vollzeitkräfte bei den Arbeitsgerichten und 22 Vollzeitkräfte[2] beim Landesarbeitsgericht eingesetzt.

Diese Personalausstattung überstieg in verschiedenen Bereichen deutlich den Bedarf, den das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2014 auf der Basis der Verfahrenseingänge nach dem **Pe**rsonal**b**edarfs**b**erechnungs**sy**stem PEBB§Y ermittelt hat[3]. Die diesem System zugrunde liegenden Erhebungen fanden 2004 und 2005 statt. Die seit 2003 mit dem Einsatz der IT-Fachanwendung EUREKA-Fach[4] erfolgten fortlaufenden Verbesserungen der Geschäftsprozesse waren noch nicht berücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof geprüft, ob der Personaleinsatz in der Arbeitsgerichtsbarkeit angemessen war. Außerdem hat er untersucht, ob die Aufbau- und die Ablauforganisation zweckmäßig und wirtschaftlich gestaltet waren.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Personalanpassung notwendig

2.1.1 Aufgaben der Rechtspflege

Für den Rechtspflegerdienst sowie den Service- und Unterstützungsdienst in Rechtssachen der Arbeitsgerichtsbarkeit hat der Rechnungshof eine analytische Personalbedarfsermittlung[5] vorgenommen. Hierzu hat er für die fallbezogenen und die verfahrensübergreifenden Tätigkeiten auf der Grundlage von Arbeitszeitermittlungen und -aufzeichnungen aus mehr als 62.000 Einzelzeitwerten die jeweiligen mittleren Bearbeitungszeiten errechnet. Diese Zeiten sind - wie den folgenden Gegenüberstellungen zu entnehmen ist - größtenteils deutlich geringer als die Zeiten, die das Ministerium nach dem Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y angesetzt hatte:

---

2 Die Angaben beziehen sich auf die Stellen für Richter, Beamte und Beschäftigte. Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

3 In Rechtssachen übertraf der Einsatz von Mitarbeitern des dritten Eingangsamts den nach PEBB§Y ermittelten Bedarf um 2,5 Kräfte; im Bereich des zweiten Eingangsamts betrug der Personalüberhang sogar sechs Kräfte. Bei der Bearbeitung von Verwaltungsaufgaben lag der Personaleinsatz der Arbeitsgerichte unter dem nach PEBB§Y ermittelten Bedarf; beim Landesarbeitsgericht hingegen überschritt der Personaleinsatz den nach PEBB§Y berechneten Bedarf um 6,5 Kräfte.

4 **E**DV-**U**nterstützung der **Re**chtsgeschäftsstellen und **Ka**nzleien im Bereich der **Fach**gerichtsbarkeiten.

5 Zu den genaueren Ergebnissen der analytischen Personalbedarfsermittlung durch den Rechnungshof gegenüber Erhebungen nach dem Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y wird auf die Ausführungen u. a. in den Jahresberichten 2006 (Drucksache 15/630), Nr. 9, Organisation und Personalbedarf der öffentlichen Fachgerichte, 2010 (Drucksache 15/4200), Nr. 9, Grundbuchämter, 2013 (Drucksache 16/2050), Nr. 16, Staatsanwaltschaften und Amtsgerichte, 2014 (Drucksache 16/3250), Nr. 16, Gemeinsames Mahngericht der Länder Rheinland-Pfalz und Saarland, verwiesen. Der Rechnungshof hat mehrfach darauf hingewiesen, dass mit dem von ihm identifizierten möglichen Stellenabbau nicht abgewartet werden muss, bis die Ergebnisse der Fortschreibung von PEBB§Y vorliegen.

- Arbeitsgerichte

Aufgabenträger	Geschäft	mittlere Bearbeitungszeit je Verfahren	
		Ministerium	Rechnungshof
Kräfte des dritten Einstiegsamts	Bearbeitung der Verfahren mit Ausnahme von Mahnverfahren, z. B. Kostenfestsetzung, Prozesskostenhilfe, Rechtsantragstelle	39 Minuten	37 Minuten
	Bearbeitung von Mahnverfahren	29 Minuten	17 Minuten
Kräfte des zweiten Einstiegsamts (oder vergleichbare Beschäftigte)	Bearbeitung der Verfahren, verfahrensübergreifende Tätigkeiten	242 Minuten	216 Minuten

- Landesarbeitsgericht

Aufgabenträger	Geschäft	mittlere Bearbeitungszeit je Verfahren	
		Ministerium	Rechnungshof
Kräfte des dritten Einstiegsamts	Prozesskostenhilfe, Rechtspflegetätigkeiten, verfahrensübergreifende Tätigkeiten	14 Minuten	14 Minuten
Kräfte des zweiten Einstiegsamts (oder vergleichbare Beschäftigte)	Bearbeitung der Verfahren, verfahrensübergreifende Tätigkeiten	525 Minuten	435 Minuten

Auf der Basis der vorgenannten Bearbeitungszeiten, der Arbeitsmengen (Verfahrenseingänge 2013) und der Jahresarbeitszeit je Vollzeitkraft ergibt sich ein Personalbedarf von 46 Kräften[2]. Mithin sind 13 besetzte Stellen entbehrlich:

Aufgabenträger	Zahl der besetzten Stellen	Personalbedarf	Zahl der entbehrlichen Stellen
Kräfte des dritten Einstiegsamts	9,5	7,0	2,5
Kräfte des zweiten Einstiegsamts (oder vergleichbare Beschäftigte)	49,5	39,0	10,5
Summe	59,0	46,0	13,0

Durch einen zeitnahen Abbau von 10,5 Stellen des zweiten Einstiegsamts lassen sich Personalausgaben von mehr als 650.000 € jährlich[6] vermeiden. Bedingt durch die kleinteilige Organisationsstruktur können weitere 2,5 Stellen des dritten Einstiegsamts bis zur Umsetzung der angeregten Verbesserungen in der Aufbau- und Ablauforganisation[7] noch nicht abgebaut werden.

Die vorgenannten mittleren Bearbeitungszeiten können noch verringert werden, wenn in der Arbeitsgerichtsbarkeit größere Organisationseinheiten gebildet und die Aufbau- sowie die Ablauforganisation weiter verbessert werden[7].

---

6 Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2014 der ehemaligen Oberfinanzdirektion Koblenz.

7 Vgl. hierzu Ausführungen zu Teilziffer 2.2 dieses Beitrags. Ein Abgang dieser Stellen würde bei der gegenwärtigen Organisation dazu führen, dass eine Mindestbesetzung mit Kräften des dritten Einstiegsamts an kleineren Gerichtsstandorten nicht gewährleistet wäre.

Das Landesarbeitsgericht[8] hat erklärt, Einsparmöglichkeiten im Bereich des dritten Einstiegsamts ergäben sich nur im Zusammenhang mit einer Optimierung der Organisationsstruktur. Im Bereich des zweiten Einstiegsamts sei bei den Arbeitsgerichten ein Stellenüberhang infolge der rückläufigen Geschäftsentwicklung zu verzeichnen, der einen Stellenabbau notwendig mache. Die Einsparung von fünf Stellen sei bereits durch die Ausbringung von kw-Vermerken[9] oder durch das Ende der befristeten Erhöhung der Arbeitszeit einer Kraft umgesetzt. Ein weiterer Stellenabbau sei im Interesse der Funktionsfähigkeit der Gerichte nicht vertretbar. Die gegenwärtige Organisationsstruktur erfordere eine gewisse personelle Flexibilität. Die vom Rechnungshof angesetzten Zeiten für Fort- und Weiterbildung erschienen im Hinblick auf den tatsächlichen Fortbildungsbedarf als nicht ausreichend. Für den Bereich der IT seien langfristig weitere Beschäftigte einzuarbeiten und die personellen Grundlagen der IT-Betreuung zu verbreitern. Durch die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs/der elektronischen Akte komme es zu erheblichen Mehrbelastungen. Im Übrigen verursachten Teilzeitbeschäftigungen einen erhöhten Organisationsaufwand.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass in den Übersichten über die Planstellen und anderen Stellen der Arbeitsgerichtsbarkeit zum Haushaltsplan des Landes[10] keine kw-Vermerke ausgebracht sind. Zu den Nachteilen der gegenwärtigen Organisationsstruktur wird auf die Ausführungen zu Teilziffer 2.2 dieses Beitrags hingewiesen. Im Übrigen können Vertretungen auch in den gegenwärtigen Strukturen gewährleistet werden. Den Aufwand für Fortbildung hat der Rechnungshof in seinen Berechnungen entsprechend den bundesweit angewandten Grundsätzen über den Ansatz von Verteilzeiten in der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt. Ein darüber hinausgehender zeitlicher Mehrbedarf ist nicht begründet. Für die Planung und Durchführung von IT-Projekten kann zwar grundsätzlich ein temporärer Personalmehrbedarf entstehen. Dieser war jedoch während der Erhebungen durch den Rechnungshof nicht absehbar und von der Justizverwaltung auch nicht konkret ermittelt. Die Gestaltung von Teilzeitarbeitsverhältnissen (Verringerung der Arbeitszeit und gewünschte Verteilung) ist unter Berücksichtigung dienstlicher Anforderungen an die Organisation und den Arbeitsablauf im Rahmen eines bedarfsgerechten Stellenplans vorzunehmen. Unabhängig hiervon sieht die in der Organisationspraxis anerkannte Methode der analytischen Personalbedarfsermittlung Zuschläge für Teilzeitbeschäftigungen nicht vor.

2.1.2 Verwaltungsaufgaben beim Landesarbeitsgericht

Zu den Verwaltungsgeschäften gehören vor allem die Personalverwaltung, Haushalts- und Organisationsangelegenheiten sowie die Betreuung der Informations- und Kommunikationstechnik. Zur Erledigung der Aufgaben setzte das Landesarbeitsgericht Mitarbeiter mit Stellenanteilen von insgesamt 12,5 Vollzeitkräften ein. Dies entsprach 58 % des Personalbestands und war im Vergleich zu anderen Fachgerichten und Verwaltungen[11] erheblich zu hoch. Im Übrigen stellte der Rechnungshof Folgendes fest:

---

8 Das Ministerium hat sich in allen Punkten den Ausführungen des Landesarbeitsgerichts angeschlossen.

9 Planstellen und andere Stellen, die als künftig wegfallend bezeichnet werden sollen, erhalten im Haushaltsplan (Stellenplan) den Vermerk “kw“.

10 Einzelplan 05 Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Kapitel 05 08 Gerichte der Arbeitsgerichtsbarkeit, Titel 422 01 Bezüge der planmäßigen Beamten und Beamtinnen (Richterinnen und Richter) sowie Titel 428 01 Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

11 Bei dem Landessozialgericht Rheinland-Pfalz hatte der Rechnungshof im Rahmen der Prüfung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit 2006 einen Verwaltungsanteil von 27 % festgestellt. Der Rechnungshof Baden-Württemberg hatte 2008 mit 28 % den Verwaltungsanteil des Landesarbeitsgerichts als den höchsten der baden-württembergischen Obergerichte innerhalb der Fachgerichtsbarkeit festgestellt.

- Zwei Kräfte des vierten Einstiegsamts[12] waren mit allgemeinen Verwaltungsaufgaben befasst. Die ihnen zugeordneten herausgehobenen Aufgaben bei der rund 170 Mitarbeiter umfassenden Arbeitsgerichtsbarkeit fielen nur in geringem Umfang an. Die Aufgaben können - wie auch die Ergebnisse der Personalbedarfsberechnung nach PEBB§Y bestätigen - von einer Kraft erledigt werden.
- Zwei Mitarbeiterinnen des dritten Einstiegsamts mit Stellenanteilen von mehr als einer Vollzeitkraft waren als Bezirksrevisorinnen u. a. mit der Prüfung von Prozesskostenhilfe, der Prüfung von Vorlagen zur Gegenstandswertfestsetzung und mit Kostenprüfungen befasst. Die Zahl der einer Bearbeitung unterzogenen Fälle lag deutlich über der anderer Gerichte und stand nicht in angemessenem Verhältnis zum erzielten Nutzen für die Staatskasse. Wird die Tätigkeit auf fehleranfällige Fälle oder auf Stichproben beschränkt, könnte der Personaleinsatz um 0,5 Kräfte vermindert werden.
- Mitarbeiter des zweiten Einstiegsamts mit Stellenanteilen von 5,5 Vollzeitkräften erledigten Verwaltungsaufgaben. Hierfür ist nach dem Ergebnis der Erhebungen der nach PEBB§Y errechnete Personalbedarf von 2,5 Kräften ausreichend.

Danach kann der Personaleinsatz beim Landesarbeitsgericht insgesamt um 4,5 Vollzeitkräfte verringert werden. Durch einen entsprechenden Stellenabbau können die Personalausgaben um nahezu 350.000 € jährlich[6] verringert werden.

Das Landesarbeitsgericht hat erklärt, es teile die Einschätzung des Rechnungshofs hinsichtlich der Entbehrlichkeit einer Kraft des vierten Einstiegsamts nicht. Die Referentenaufgaben müssten bei Wegfall der Verwaltungsebene zwischen Präsident und Sachbearbeitern auf eine teurere Ebene verlagert werden. Bei den meisten Verwaltungen der Obergerichte und bei den Landesarbeitsgerichten der anderen Länder seien nach einer aktuellen Umfrage Stellen im vierten Eingangsamt vorhanden. Gleichwohl werde das Prüfungsergebnis des Rechnungshofs zum Anlass genommen, Organisation und Verwaltungsstruktur des Landesarbeitsgerichts zu untersuchen und gegebenenfalls zu optimieren sowie die Zuständigkeiten neu zu definieren. Auch hierbei sollten die Ergebnisse der Fortschreibung von PEBB§Y[5] berücksichtigt werden. Aufgabenzuschnitt und Prüfungsumfang der beiden Bezirksrevisorinnen würden untersucht. Der Forderung nach einem Abbau des Personalüberhangs im Bereich des zweiten Einstiegsamts sei bereits zu einem wesentlichen Teil entsprochen worden, indem frei gewordene oder werdende Stellenanteile von 1,5 Vollzeitkräften nicht mehr nachbesetzt würden. Ein darüber hinausgehendes Potenzial zum Stellenabbau werde nicht gesehen. Eine Flexibilitätsreserve müsse vorgehalten werden, um die Funktionsfähigkeit der Verwaltung in Urlaubs- und Vertretungszeiten sicherzustellen.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass der Umfang der herausgehobenen Verwaltungsaufgaben nicht rechtfertigt, zwei Vollzeitkräfte des vierten Einstiegsamts einzusetzen. Sie können ohne Qualitätseinbußen von einer Kraft erledigt werden. Im Übrigen lässt ein pauschaler Vergleich mit den "Verwaltungen der Obergerichte" keine Rückschlüsse auf den konkreten Personalbedarf beim Landesarbeitsgericht zu. Im zweiten Einstiegsamt ist die Vorhaltung von Arbeitszeitreserven nicht erforderlich. Für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben ist auch in Vertretungszeiten regelmäßig mindestens eine Vollzeitkraft im Verwaltungsbereich verfügbar. Darüber hinaus kann auch auf Kräfte aus den Serviceeinheiten in Rechtssachen zurückgegriffen werden.

---

[12] Präsident, Vizepräsident und ein Beamter des vierten Einstiegsamts.

2.2 Organisationsstruktur kann optimiert werden

Die Arbeitsgerichte sind mit den Stammgerichten und ihren auswärtigen Kammern an acht Standorten im Land vertreten. Ihre personelle Besetzung ist sehr unterschiedlich. Sie liegt zwischen 10,5 Kräften (Arbeitsgericht Trier) und 27 Kräften (Arbeitsgericht Koblenz)[13].

Die Auswärtigen Kammern erledigen die gleichen Verwaltungsaufgaben wie die Stammgerichte, denen sie zugeordnet sind. Die personelle Besetzung der Auswärtigen Kammern reicht von 5,5 Kräften (Auswärtige Kammern Pirmasens) bis zu acht Kräften (Auswärtige Kammern Bad Kreuznach).

Die gegenwärtige Struktur der Arbeitsgerichtsbarkeit ist von kleinen Organisationseinheiten geprägt. Der Arbeitsanfall bei solchen Einheiten ist unregelmäßig und erschwert eine gleichmäßige und angemessene Auslastung des Personals. Vorteile durch eine routinemäßige Bearbeitung oder durch Spezialisierung entstehen nicht. In der Praxis wird zur Gewährleistung eines möglichst reibungslosen Geschäftsbetriebs Personal über den rechnerischen Bedarf hinaus eingesetzt. Durch ungleichmäßige Auslastung entstehende Arbeitszeitreserven können nicht wirtschaftlich genutzt werden.

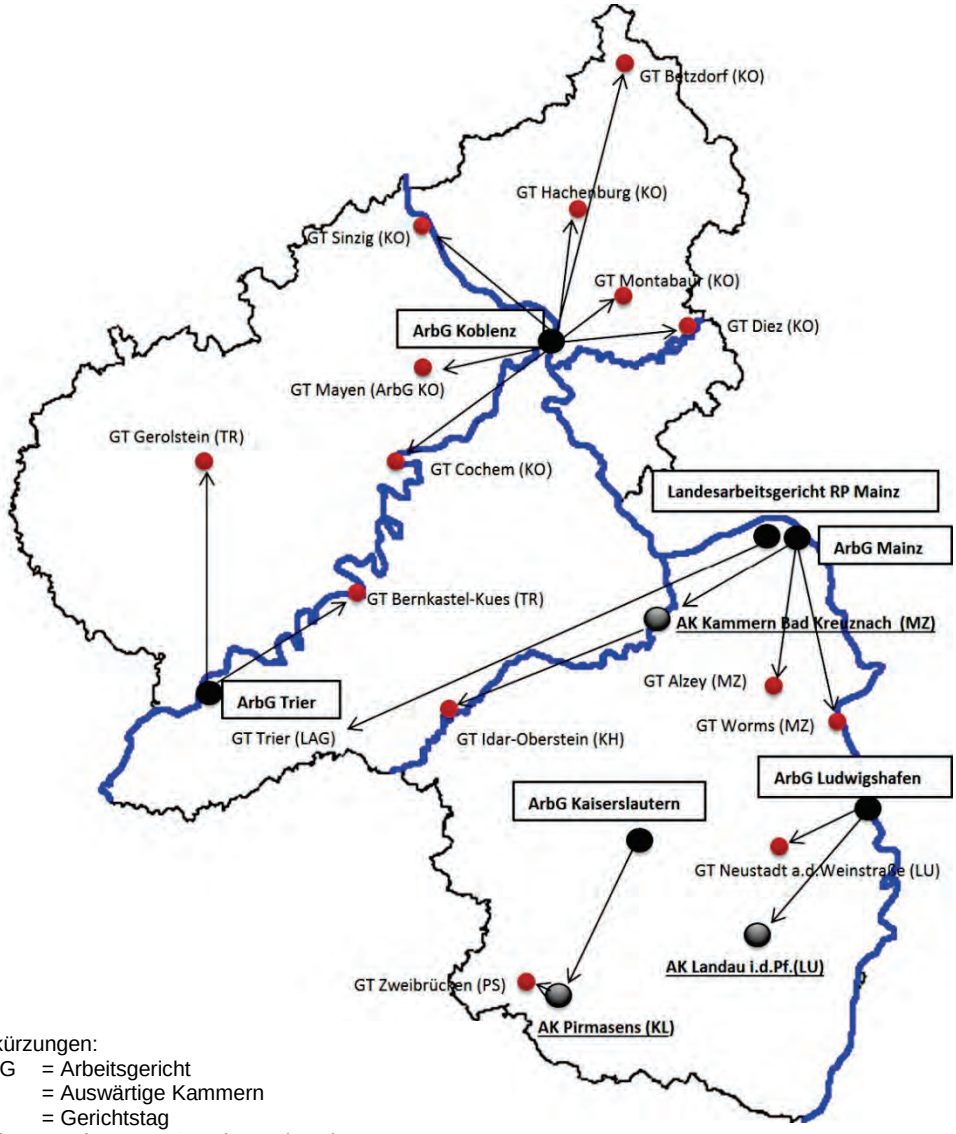
Zudem halten die Arbeitsgerichte 14 Gerichtstage an unterschiedlichen Orten ab. Hinzu kommt ein Gerichtstag des Landesarbeitsgerichts in Trier[14]. Die Gerichtstage bestehen seit rund 30 Jahren unverändert und verursachen zusätzlichen organisatorischen Aufwand. Sachliche Gründe für die Beibehaltung der Gerichtstage im bisherigen Umfang sind nicht erkennbar.

---

[13] Gesamtbesetzungen einschließlich Richter.

[14] Landesverordnung über Gerichtstage in der Arbeitsgerichtsbarkeit vom 12. Januar 1983 (GVBl. S. 26), zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. Dezember 2010 (GVBl. S. 546), BS 302-2.

Organisationsstruktur der Arbeitsgerichtsbarkeit



Abkürzungen:
ArbG = Arbeitsgericht
AK = Auswärtige Kammern
GT = Gerichtstag
(KL) = gehört zum Standort Kaiserslautern
(PS) = gehört zum Standort Pirmasens
(KO) = gehört zum Standort Koblenz
(LU) = gehört zum Standort Ludwigshafen
(MZ) = gehört zum Standort Mainz
(KH) = gehört zum Standort Bad Kreuznach
(TR) = gehört zum Standort Trier
(LAG) = gehört zum Standort Landesarbeitsgericht Mainz

Werden die fünf Arbeitsgerichte zu drei Gerichten zusammengelegt und die Auswärtigen Kammern in die Stammgerichte eingegliedert, können Stellen für Leitung und Verwaltung eingespart werden. Darüber hinaus können Einsparpotenziale realisiert werden, wenn die Zahl der Gerichtstage vermindert wird. Insgesamt können 6,5 besetzte Stellen[15] abgebaut und dadurch allein Personalausgaben von weiteren 540.000 € jährlich[6] vermieden werden.

---

[15] Einschließlich 2,5 Stellen gemäß den Ausführungen zu Teilziffer 2.1.1 dieses Beitrags.

Das Landesarbeitsgericht hat erklärt, die angeregte Zusammenlegung von Gerichten, die Eingliederung Auswärtiger Kammern und die Reduzierung der Gerichtstage sollten im Rahmen einer mit Vertretern des Ministeriums und des Landesarbeitsgerichts besetzten Arbeitsgruppe geprüft werden.

2.3 Über Bedarf vorhandene unbesetzte Stellen

2.3.1 Stellen für den richterlichen Bereich

Der Stellenplan im Haushaltsplan 2014/2015[10] weist für den richterlichen Bereich der Arbeitsgerichtsbarkeit 47 Stellen aus. Davon waren Ende 2013 insgesamt 36 Stellen besetzt. Die Zahl der ausgewiesenen Stellen überstieg den vom Ministerium auf der Grundlage von PEBB§Y ermittelten Personalbedarf (38 Stellen) um neun Stellen.

Gründe, die es hätten rechtfertigen können, angesichts rückläufiger Verfahrenszahlen neun zusätzliche Richterstellen vorzuhalten, waren nicht erkennbar. Arbeitsrückstände oder längere Verfahrensdauern gegenüber früheren Jahren bestanden nicht.

Das Landesarbeitsgericht hat erklärt, bei 3,5 Richterstellen sei eine Umsetzung in eine andere Gerichtsbarkeit bzw. in ein anderes Kapitel vorgenommen oder beantragt worden. Bei weiteren 2,5 Richterstellen, die durch andere Gerichtsbarkeiten in Anspruch genommen würden, werde eine Umsetzung im nächsten Haushalt geprüft. Eine Stelle der Besoldungsgruppe R 3 beim Landesarbeitsgericht sollte im Hinblick auf sich sehr schnell verändernde Geschäftszahlen erhalten bleiben. Weitere Stellen der Besoldungsgruppe R 1 müssten aus verschiedenen Gründen (Rückkehr abgeordneter oder beurlaubter Richter, mögliche vorzeitige Beendigung der Elternzeit, Aufstockung der Arbeitszeit) vorgehalten werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die Bewilligung und Veranschlagung von Personal nach dem Gebot der Notwendigkeit zu richten hat. Hierzu sieht beispielsweise der Bund vor, dass Planstellen und andere Stellen nur ausgebracht werden dürfen, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind[16]. Vor diesem Hintergrund und angesichts der erforderlichen Haushaltskonsolidierung sollte die Justizverwaltung im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren die Notwendigkeit eingehend prüfen, Stellen über den auf der Grundlage des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y hinaus ermittelten Personalbedarf vorzuhalten.

2.3.2 Stellen für den nicht-richterlichen Bereich

Für den nicht-richterlichen Bereich weist der Stellenplan 96 Stellen[10] aus. Davon waren Ende 2013 insgesamt 10,5 Stellen nicht besetzt.

Das Landesarbeitsgericht hat erklärt, aktuell[17] seien weniger als sechs Stellen nicht besetzt. Davon sei eine halbe Stelle der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesen worden. Im Übrigen müssten die nicht besetzten Stellen u. a. für die Rückkehr von Kräften aus der Elternzeit oder der Beurlaubung und die Erhöhung der befristet reduzierten Arbeitszeit einer Kraft weiter vorgehalten werden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich der Personalbestand im nicht-richterlichen Bereich 2014 erhöht hat, obwohl hierfür auch nach PEBB§Y kein Bedarf bestand[18]. Insoweit gelten die Ausführungen zu den Richterstellen.

---

16 Nrn. 4.6.1 und 4.6.3 zu § 17 VV-BHO.

17 Stand: 30. Oktober 2014.

18 Der Personalbestand betrug Ende 2013 im nicht-richterlichen Bereich 85,5 Kräfte. Nach PEBB§Y bestand ein Personalbedarf von nur 76,5 Kräften.

3 Folgerungen

3.1 Zu der nachstehenden Forderung wurden die gebotenen Folgerungen bereits eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, eine Zusammenlegung von Arbeitsgerichten, die Eingliederung der Auswärtigen Kammern und die Reduzierung der Zahl der Gerichtstage zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau entbehrlicher besetzter Stellen möglichst umfassend zu nutzen,

b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 und die gezogenen Folgerungen zu berichten,

c) im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren die Notwendigkeit zu prüfen, Richterstellen über den auf der Grundlage des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y ermittelten Personalbedarf hinaus und weiterhin unbesetzte Stellen für den nicht-richterlichen Bereich vorzuhalten.

Nr. 12 Förderung von Krankenhausbaumaßnahmen - auf flächensparsame Planung und regelkonforme Vergabepraxis achten -

Für das Krankenhaus St. Marienwörth in Bad Kreuznach war eine wirtschaftlichere Flächennutzung im Altbau nicht untersucht worden. Außerdem wurden zahlreiche Räume des Erweiterungsbaus größer geplant als im Raumprogramm vorgesehen. Die Folge war, dass die Nutzfläche bis zu 500 m² zu groß war und Fördermittel von bis zu 1,8 Mio. € zu viel verausgabt wurden.

Krankenhausträger verstießen bei Auftragsvergaben gegen Bestimmungen des Vergaberechts.

1 Allgemeines

Investitionskosten für die Errichtung von Krankenhäusern und die Wiederbeschaffung von Anlagegütern werden vom Land gefördert. Eine Voraussetzung[1] hierfür ist, dass das jeweilige Krankenhaus in den Landeskrankenhausplan aufgenommen ist[2].

Das Land bewilligte folgende Zuwendungen zur Festbetragsfinanzierung:

- 11,4 Mio. € u. a. für den Neubau der OP-Abteilung, den Umbau der bisherigen OP-Abteilung und die Herstellung eines Aufwachraums des St. Elisabeth-Krankenhauses in Wittlich[3] sowie
- fast 17,7 Mio. € für die Errichtung eines Erweiterungsbaus am Krankenhaus St. Marienwörth in Bad Kreuznach[4].

---

1 §§ 8 und 9 Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) vom 29. Juni 1972 (BGBl. I S. 1009), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1133), in Verbindung mit §§ 11, 12, 14 Landeskrankenhausgesetz (LKG) vom 28. November 1986 (GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 433), BS 2126-3.

2 In den Jahren 2010 bis 2013 stellte das Land Mittel von durchschnittlich mehr als 80 Mio. € jährlich bereit. Siehe Einzelplan 06 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie (bis 2011 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen), Kapitel 06 03 Leistungen nach dem LKG, Titel 891 01 Zuschüsse an kommunale/staatliche Krankenhaus- und Schulträger zu Bau- und Einrichtungskosten einschließlich Kosten nach § 14 LKG, Titel 891 05 Zuschüsse an kommunale/staatliche Krankenhaus- und Schulträger zu Wiederbeschaffungskosten mittelfristiger Anlagegüter, zu den Kosten des Ergänzungsbedarfs sowie anderen förderungsfähigen Maßnahmen nach dem LKG, Titel 891 09 Zuschüsse an kommunale/staatliche Krankenhaus- und Schulträger zu Wiederbeschaffungskosten kurzfristiger Anlagegüter nach § 13 LKG sowie Ausgleichsbeträge gemäß §§ 17 und 18 LKG sowie Zuschüsse für Rehabilitationskliniken, Titel 893 01 Zuschüsse an freigemeinnützige/private Krankenhaus- und Schulträger zu Bau- und Einrichtungskosten einschließlich Kosten nach § 14 LKG, Titel 893 05 Zuschüsse an freigemeinnützige/private Krankenhaus- und Schulträger zu Wiederbeschaffungskosten mittelfristiger Anlagegüter, zu den Kosten des Ergänzungsbedarfs sowie anderen förderungsfähigen Maßnahmen nach dem Landeskrankenhausgesetz und Titel 893 09 Zuschüsse an freigemeinnützige/private Krankenhaus- und Schulträger zu Wiederbeschaffungskosten kurzfristiger Anlagegüter nach § 13 LKG sowie Ausgleichsbeträge gemäß §§ 17 und 18 LKG sowie Zuschüsse für Rehabilitationskliniken.

3 Bewilligungsbescheid vom 15. Dezember 2004. Die Auszahlung der Fördermittel war für die Jahre 2004 bis 2009 vorgesehen.

4 Bewilligungsbescheid vom 22. Dezember 2006. Die Auszahlung der Fördermittel war für die Jahre 2006 bis 2010 vorgesehen.

Der Festbetrag beträgt in der Regel 90 % der förderfähigen Kosten. Er wird grundsätzlich nach der baufachlichen Prüfung der Haushaltsunterlage -Bau- (HU -Bau-)[5] des Krankenhausträgers durch die Prüfgruppe ZBau des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung ermittelt.

Der Rechnungshof hat bei den beiden Krankenhäusern die Vergabe von Leistungen und beim Krankenhaus in Bad Kreuznach die Einhaltung des genehmigten Raumprogramms untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Flächenüberhänge im Krankenhaus St. Marienwörth

2.1.1 Abweichungen vom genehmigten Raumprogramm

Das 1968 errichtete Krankenhaus verfügte über eine förderfähige Nutzfläche von über 9.700 m². Nach dem Ergebnis einer Bestandsaufnahme im Jahr 2000 reichte diese Fläche für ein Krankenhaus der Regelversorgung nicht mehr aus. Der Krankenhausträger und das für Gesundheit zuständige Ministerium verständigten sich fünf Jahre später auf ein Raumprogramm mit einer förderfähigen Nutzfläche von insgesamt mehr als 12.400 m². Das Flächendefizit von 2.700 m² sollte durch einen Erweiterungsbau gedeckt werden. Außerdem sahen die Planungen des Krankenhausträgers nicht förderfähige Nutzflächen von 800 m² für Arztpraxen und weitere Dienstleistungen vor.

Die vorgesehenen Flächen nach der HU -Bau- vom Oktober 2006 überschritten die Nutzflächen des Raumprogramms um mehr als 1.800 m². Darüber hinaus stimmten die in der HU -Bau- geplanten Räume nach Zahl, Nutzung und Zuordnung zu Stationen nicht mit den Vorgaben des Raumprogramms überein. Die Abweichungen waren im Wesentlichen auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Behördenauflagen führten zu einem zusätzlichen Flächenbedarf von über 400 m².
- Das Raumprogramm wies den gesamten Flächenbedarf des Krankenhauses sozusagen für einen “Neubau auf der grünen Wiese“ und unabhängig von der tatsächlichen Flächengröße der Räume des Bestandsgebäudes aus.
- Durch die Zusammenlegung von Stationen im weiteren Projektverlauf kam es zu erheblichen Differenzen zwischen der Planung und dem Raumprogramm.
- Zahlreiche Räume wurden größer geplant als im Raumprogramm vorgesehen.

Bestandsgebäude

Erweiterungsbau

[5] Die HU -Bau- bildet die Grundlage für die Bewilligung der Zuwendungen und ist verbindliche Richtschnur für die Ausführung des Projekts.

Auf der Grundlage der Flächendifferenzen zwischen dem Raumprogramm und der HU -Bau- ermittelte der Rechnungshof Flächenüberhänge, das heißt zur Funktionserfüllung nicht erforderliche Nutzflächen von nahezu 1.200 m². Davon entfallen fast 300 m² auf den Erweiterungsbau und 900 m² auf das Bestandsgebäude. Dies führte aus den nachfolgend genannten Gründen zu vermeidbaren Baukosten und einer überhöhten Förderung:

- Erweiterungsbau

  Die für die Prüfung des Schlussverwendungsnachweises zuständige Prüfgruppe ZBau des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung bestritt zunächst einen Flächenüberhang. Später berechnete sie für den Erweiterungsbau einen Flächenüberhang von knapp 200 m^2. Im Gegensatz zum Rechnungshof bewertete die Prüfgruppe ZBau die durch die Verlagerung einzelner Stationen entstehenden Synergieeffekte mit geringeren Flächenansätzen. Außerdem ließ sie die nicht umgebauten Flächen des Bestandsgebäudes in ihrer Berechnung außer Betracht.

  Der Flächenüberhang von fast 300 m² entspricht bei einem Förderbetrag von nahezu 4.000 € je m² förderfähiger Nutzfläche einer um annähernd 1,2 Mio. € zu hohen Zuwendung. Legt man den von der Prüfgruppe ZBau ermittelten Flächenüberhang zugrunde, errechnet sich immer noch eine überhöhte Förderung von annähernd 0,8 Mio. €.

- Bestandsgebäude

  Im Vorfeld der Entwurfsplanung waren mögliche Flächenoptimierungen innerhalb des Bestandsgebäudes und die Wirtschaftlichkeit von Umbaumaßnahmen nicht untersucht worden. Dadurch fehlten maßgebliche Kennzahlen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Planung. Geht man - vorsichtig geschätzt - von einem Optimierungspotential von 25 % des Flächenüberhangs im Bestandsgebäude aus, wäre es möglich gewesen, den Erweiterungsbau um mehr als 200 m² kleiner zu bauen. Dadurch hätte sich - unter Berücksichtigung der auf das Bestandsgebäude entfallenden Umbaukosten von angenommen einem Drittel der förderfähigen Baukosten - per saldo eine um fast 0,6 Mio. € geringere Festbetragsförderung ergeben.

Insgesamt wurde die Nutzfläche um bis zu 500 m² zu groß gebaut und Fördermittel von bis zu 1,8 Mio. € wurden über den Bedarf hinaus verausgabt.

2.1.2 Folgerungen aus den Flächenüberhängen

Unabhängig davon, dass hinsichtlich der Höhe des Flächenüberhangs kein Einvernehmen zwischen dem Rechnungshof, dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie sowie der Prüfgruppe ZBau erzielt werden konnte, sollten für künftige Förderungen Maßnahmen zur Vermeidung unbegründeter Flächenüberhänge ergriffen werden. So setzen ein flächensparsamer Neubau und eine optimierte Flächennutzung in Bestandsgebäuden geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voraus. Dabei sollten die Kosten von Umbaumaßnahmen in Bestandsgebäuden den durch Flächenreduzierungen im Neubau erzielbaren Einsparungen unter Berücksichtigung der Folgekosten und möglicher Störungen der Betriebsabläufe gegenübergestellt werden. Ferner sollten Synergieeffekte, die durch die Zusammenlegung von Räumen und Funktionsbereichen entstehen können, in den Raumprogrammen flächenmindernd berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollten auf der Grundlage bereits vorhandener Erfahrungen Musterraumprogramme für Krankenhäuser oder einzelne Funktionsbereiche erstellt werden.

Das Ministerium hat die Empfehlungen des Rechnungshofs einschließlich der Anregung zur Fortschreibung der Orientierungshilfen für das Antrags- und

Bewilligungsverfahren bei Krankenhausbaumaßnahmen[6] weitgehend aufgegriffen. Es hat erklärt, eine seit rund zwei Jahren installierte Arbeitsgruppe befasse sich mit der Erstellung eines Musterraumprogramms für Krankenhausbauten. Den Ausführungen zur Vorlage nachvollziehbarer Abgleiche zwischen dem genehmigten Raumprogramm und der Planung sowie der Einhaltung des Raumprogramms werde zugestimmt. Notwendige wesentliche Abweichungen vom Raumprogramm seien zu begründen, baufachlich zu prüfen und von der Bewilligungsbehörde zu genehmigen. Synergieeffekte sollten geprüft und in die Bauplanung einbezogen werden.

2.2 Verstöße gegen das Vergaberecht

Die Krankenhausträger sind als Zuwendungsempfänger und öffentliche Auftraggeber[7] zur Beachtung des Vergaberechts verpflichtet. Dennoch verstießen sie gegen wesentliche vergaberechtliche Bestimmungen[8].

Krankenhaus St. Marienwörth

Die Integrität der Vergabeverfahren war nicht gewährleistet. Bei den Eröffnungsterminen für 28 Ausschreibungen wurden die eingegangenen Angebote nicht in allen wesentlichen Teilen zum Schutz gegen Unregelmäßigkeiten gekennzeichnet[8].

Ein mit der Projektsteuerung beauftragtes Unternehmen führte in 32 Fällen während der Zuschlags- und Bindefrist unzulässige Verhandlungen über Leistungsänderungen, den Wegfall von Wartungsarbeiten sowie Nachlässe und Skonti. Bei einer Angebotssumme von insgesamt 14,3 Mio. € betrugen dabei allein die verhandelten Beträge der zusätzlichen und entfallenden Positionen insgesamt 1,1 Mio. €.

Das vorgenannte Projektsteuerungsunternehmen verzichtete bei der Vergabe von Ingenieurleistungen auf das gebotene Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem europaweitem Teilnahmewettbewerb[9], obwohl das vereinbarte Pauschalhonorar von 239.000 € den seinerzeit geltenden Schwellenwert von 211.000 € für Liefer- und Dienstleistungsaufträge[10] überschritt.

Krankenhaus St. Elisabeth

Bei den Eröffnungsterminen für ausgeschriebene Arbeiten zum dritten Bauabschnitt wurden die eingegangenen Angebote nicht in allen wesentlichen Teilen gekennzeichnet[8].

In den Vergabeunterlagen fehlte der aus Gründen des Bieterschutzes vorgeschriebene Hinweis auf Nachprüfungsbehörden, an die sich Bewerber oder Bieter wegen Verstößen gegen Vergabebestimmungen hätten wenden können.

Leistungsverzeichnisse verstießen vielfach gegen das Gebot der produktneutralen Leistungsbeschreibung. Gründe, die eine Ausnahme hätten rechtfertigen können, lagen nicht vor.

---

6 Zur Information der Krankenhausträger hat das für Gesundheit zuständige Ministerium die Orientierungshilfen für das Antrags- und Bewilligungsverfahren bei Krankenhausbaumaßnahmen verfasst. Diese enthalten Verfahrensregelungen für die Vereinbarung von Festbetragsförderungen, die Ausführung der Krankenhausbaumaßnahme, die Auszahlung der Fördermittel und die Prüfung der Schlussverwendungsnachweise.

7 § 98 Nr. 5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005 (BGBl. Teil I Nr. 44 vom 20. Juli 2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Mai 2009 (BGBl. I S. 1102).

8 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A - (VOB/A) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. März 2006 (BAnz. Nr. 94a vom 18. Mai 2006).

9 § 3 Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 2002 (BAnz. Nr. 203a vom 30. Oktober 2002).

10 Verordnung (EG) Nr. 2083/2005 vom 19. Dezember 2005 und Verordnung (EG) Nr. 1422/2007 vom 4. Dezember 2007.

In vier Vergabeverfahren schloss das von dem Krankenhausträger beauftragte Architekturbüro jeweils das wirtschaftlichste Angebot unzulässigerweise von der Wertung aus.

Das Ministerium hat erklärt, aufgrund der aufgeführten Vergabeverstöße werde eine anteilige Rückforderung von Zuwendungen geprüft. Es sei beabsichtigt, die Plankrankenhäuser darauf hinzuweisen, dass in der Bekanntmachung und in den Vergabeunterlagen die zuständigen Nachprüfungsbehörden anzugeben seien, nur in Ausnahmefällen von einer produktneutralen Ausschreibung abgewichen werden dürfe und die Gründe hierfür in den Vergabevermerken zu dokumentieren seien. Außerdem seien die Plankrankenhäuser darauf hingewiesen worden, nur freiberuflich Tätige und Projektsteuerer zu beauftragen, die über ausreichende Kenntnisse im Vergaberecht verfügten. Zuwendungsempfänger würden auf die Folgen von Vergaberechtsverstößen hingewiesen. Die Prüfgruppe ZBau sei angewiesen worden, während der Bauausführung stichprobenweise die Einhaltung des Vergaberechts zu überprüfen und Verstöße dem Ministerium zu melden. Um den Aufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten, werde die verpflichtende Aufstellung einer Vergabeübersicht durch den Zuwendungsempfänger in die Nebenbestimmungen und Hinweise zum Bewilligungsbescheid aufgenommen und von der Prüfgruppe ZBau zusammen mit der Einhaltung der Vergabevorschriften bei der Prüfung des Schlussverwendungsnachweises geprüft.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Auftragnehmer, die gegen das Vergaberecht verstoßen, sich schadenersatzpflichtig machen, wenn aufgrund der Verstöße Zuwendungen zurückgefordert werden[11].

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) ein Musterraumprogramm für Krankenhausbauten zu erstellen,

b) verstärkt auf die Einhaltung der genehmigten Raumprogramme zu achten,

c) sicherzustellen, dass ggf. erforderliche Abweichungen von den Raumprogrammen baufachlich geprüft und von der Bewilligungsbehörde genehmigt werden,

d) vor der Förderung von Umbau- und Erweiterungsbaumaßnahmen regelmäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und dabei die Möglichkeiten zur Optimierung von Flächennutzungen in Bestandsgebäuden und zur Reduzierung des Flächenbedarfs für Neubauten zu nutzen,

e) Synergieeffekte, die durch die Zusammenlegung von Räumen und Funktionsbereichen erzielt werden können, in den Raumprogrammen flächenmindernd zu berücksichtigen und hierzu im Vorfeld der Planung Funktionsprogramme zu entwickeln,

f) die Orientierungshilfen für das Antrags- und Bewilligungsverfahren entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs fortzuschreiben,

g) darauf hinzuwirken, dass Krankenhausträger das Vergaberecht beachten und die Prüfgruppe ZBau des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung dessen Einhaltung prüft,

h) Zuwendungsempfänger in den Nebenbestimmungen zu den Bewilligungsbescheiden zu verpflichten, Vergabeübersichten zu erstellen.

---

[11] Vgl. OLG Düsseldorf, Urteil vom 27. Juni 2014, Az. 17 U 5/14.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) über die gezogenen zuwendungsrechtlichen Folgerungen aus den Verstößen gegen das Vergaberecht zu berichten,

b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und f zu berichten.

Nr. 13 Entgeltvereinbarungen für Leistungen der Eingliederungshilfe in Werkstätten für behinderte Menschen - vermeidbare Belastung von Land und Kommunen durch unangemessen hohe Entgelte -

Die Kosten für die Betreuung behinderter Menschen in Werkstätten in Rheinland-Pfalz stiegen von 1985 bis 2011 um fast das Sechsfache auf mehr als 248 Mio. €. Hierzu trugen neben der Zunahme der Zahl der belegten Plätze in Werkstätten auch überhöhte Tagessätze bei.

Die vom Land mit den Werkstattträgern vereinbarten Tagessätze lagen erheblich über dem Durchschnitt der anderen Länder. Dies führte 2011 im Vergleich zum Länderdurchschnitt rechnerisch zu Mehrausgaben des Landes und der Kommunen von mehr als 30 Mio. €.

Die Werkstattträger erhielten Entgelte, ohne ihre Aufwendungen nachweisen zu müssen. Entstehung und Angemessenheit der Aufwendungen blieben ungeprüft. Gesetzlich seit vielen Jahren vorgeschriebene Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen hatte das Land noch immer nicht abgeschlossen.

Die Einhaltung der Personalschlüssel wurde nicht kontrolliert. Sie gingen über das rechtlich Notwendige und in anderen Ländern übliche Standards hinaus. Beispielsweise wurden die rheinland-pfälzischen Sozialhilfeträger allein durch die Einbeziehung von Gruppenhelfern in die Personalschlüssel mit geschätzten Ausgaben von 12 Mio. € jährlich belastet.

Vermeidbare Ausgaben in erheblichem Umfang entstanden u. a. dadurch, dass das Land nicht bewilligte Zusatzkräfte finanzierte, durch pauschale Anhebungen der Tagessätze auch nicht angefallene Kosten der Werkstätten deckte, Investitionskosten über Förderungen und laufende Vergütungen doppelt berücksichtigte und Tagessätze trotz entfallener Kosten nicht anpasste.

1 Allgemeines

Werkstätten für behinderte Menschen sind steuerlich begünstigte Zweckbetriebe. Sie haben im Wesentlichen die Aufgabe, behinderten Menschen eine Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen und sie in das Arbeitsleben einzugliedern[1].

Die Kosten der Werkstätten für Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich[2] trägt zumeist die Bundesagentur für Arbeit. Für die Kosten im Arbeitsbereich kommen überwiegend die Träger der Sozialhilfe auf. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung als überörtlicher Träger der Sozialhilfe

---

1 § 39 Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1046, 1047), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598).

2 Das Eingangsverfahren dient im Wesentlichen der Eignungsfeststellung und dauert grundsätzlich drei Monate, der Berufsbildungsbereich umfasst in der Regel zwei Jahre.

schließt mit den Trägern der Werkstätten die Entgeltvereinbarungen (Vergütung nach Tagessätzen). Den Landkreisen und kreisfreien Städten obliegt als örtlichen Trägern der Sozialhilfe die Leistungsgewährung. Sie beteiligen sich an den Aufwendungen des Landes zur Hälfte.

Der Rechnungshof hat die Entgeltvereinbarungen geprüft und dabei 13 von 36 Werkstätten in Rheinland-Pfalz in die Erhebungen einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Hoher Kostenanstieg und überdurchschnittliche Fallkosten

Die Gesamtkosten für die Betreuung behinderter Menschen in Werkstätten in Rheinland-Pfalz stiegen von 1985 bis 2011 um mehr als 212 Mio. € auf über 248 Mio. €. Der hohe Kostenanstieg war vor allem auf eine Zunahme der Zahl der durchschnittlich belegten Plätze von nahezu 5.000 auf fast 14.600 sowie auf die Erhöhung der Tagessätze von weniger als 20 € auf 46 € zurückzuführen.

Von den Gesamtkosten entfielen 2011 überschlägig 190 Mio. € auf die rheinland-pfälzischen Träger der Sozialhilfe[3]. Deren Bruttoausgaben beliefen sich unter Berücksichtigung von Leistungen für Berechtigte in Werkstätten in anderen Ländern auf 204,7 Mio. €[4].

Im selben Jahr betrugen nach dem Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe[5] die durchschnittlichen Fallkosten einschließlich aller Nebenkosten bundesweit weniger als 13.800 €. An dem Kennzahlenvergleich nahm nur das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung nicht teil. Anhand der durchschnittlichen Tagessätze der rheinland-pfälzischen Werkstätten errechnen sich hingegen Fallkosten von fast 16.800 €. Bei Reduzierung der rheinland-pfälzischen Tagessätze auf den Durchschnitt der anderen Länder könnten rechnerisch Kosten von deutlich mehr als 30 Mio. € jährlich vermieden werden.

Das Landesamt hat im Prüfungsverfahren angekündigt, das für die Teilnahme am Kennzahlenvergleich notwendige Datenmaterial bis 2015 zu erarbeiten.

2.2 Fehlende Vereinbarungen

Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe wurden 1996 verpflichtet, mit den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen auf Landesebene gemeinsam und einheitlich Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, die Vergütung und die Prüfung der Wirtschaftlichkeit sowie Qualität der Leistungen rahmenvertraglich zu treffen[6].

Bereits in den Jahresberichten 2010 und 2012 hatte der Rechnungshof nach der Prüfung anderer Leistungen der Sozialhilfe darauf hingewiesen, dass im Unterschied zu allen anderen Ländern ein Rahmenvertrag für Rheinland-Pfalz nicht geschlossen war und Leistungs-, Vergütungs- sowie Prüfungsvereinbarungen nicht bestanden. Nachdem die Landesregierung Anfang 2013 erklärt hatte, dass vertragliche Regelungen nicht hätten erreicht werden können und das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie den Erlass einer Rechtsverordnung[7]

---

3 Weitere Kosten von geschätzt 58 Mio. € entfielen auf die Bundesagentur für Arbeit, Sozialhilfeträger anderer Länder und andere Rehabilitationsträger.

4 Statistische Berichte K I - j/11 des Statistischen Landesamts.

5 Bericht 2011 - erstellt von con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS), veröffentlicht unter http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/Veroeffentlichungen.

6 §§ 75, 76 und 79 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022, 3023), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1133).

7 § 81 SGB XI Sozialgesetzbuch (SGB) Elftes Buch (XI) - Soziale Pflegeversicherung - vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1133).

vorbereite, war die Angelegenheit vom Landtag für erledigt erklärt worden[8]. Im April 2014 hat das Ministerium mitgeteilt, die Rechtsverordnung werde nicht in Kraft gesetzt. Sobald das Bundesteilhabegesetz vorliege, würden auf der Basis der dann gültigen Normen die notwendigen Schritte unverzüglich eingeleitet[9].

Im Juli 2014 hat das Ministerium erklärt, vor dem Hintergrund der Auswirkungen des geplanten Bundesteilhabegesetzes auf die beabsichtigte Rechtsverordnung und den Rahmenvertrag seien auch die Verhandlungen im Werkstattbereich ausgesetzt worden. Grundlage für die Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen sollte der Rahmenvertrag sein. Im Rahmen der Sondierungsgespräche sei beabsichtigt, bereits vor Abschluss des Rahmenvertrags grundlegende Absprachen besonders zu Prüfungsmöglichkeiten zu treffen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass es ohne Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen weiterhin an einer gültigen rechtlichen Grundlage für die Leistungserbringung fehlt. Ein Rahmenvertrag oder eine Rechtsverordnung werden für den Abschluss dieser Vereinbarungen nicht vorausgesetzt.

2.3 Verzicht auf Nachweise, Prüfungen und Neuverhandlungen

Die Tagessätze sollen die Kosten für die Unterkunft und Verpflegung (Grundpauschale), die Maßnahmen (Maßnahmepauschale) und die Bereitstellung betriebsnotwendiger Anlagen einschließlich ihrer Ausstattung (Investitionsbetrag) unter Anrechnung von Förderungen aus öffentlichen Mitteln decken[10]. Insoweit setzt eine sachgerechte Bemessung der Tagessätze voraus, dass das Landesamt die Kostenstruktur und die wirtschaftlichen Verhältnisse der Werkstätten bei den Entgeltvereinbarungen berücksichtigt. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Das Landesamt ließ sich Nachweise über die Erträge und Aufwendungen, Gewinn- und Verlustrechnungen, Bilanzen und Nebenrechnungen zur Ermittlung der Arbeitsergebnisse[11] und der an die behinderten Menschen gezahlten Entgelte - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nicht vorlegen. Rücklagenbestände der Werkstätten zur Finanzierung von Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen sowie zum Ausgleich von Ertragsschwankungen waren dem Landesamt nicht oder nur zum Teil bekannt.

---

8 Jahresbericht 2010, Nr. 12 - Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung - (Drucksache 15/4200), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2010 des Rechnungshofs (Drucksache 15/4518 S. 10), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 7), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 15/5345 S. 4), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 18), Beschluss des Landtags vom 20. Oktober 2011 (Plenarprotokoll 16/12 S. 669), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2009 (Drucksache 16/785 S. 12), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 16), 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. 13); Jahresbericht 2012, Nr. 20 - Ausgaben für Leistungen in Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen - (Drucksache 16/850), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs (Drucksache 16/1180 S. 30), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 12), 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).

9 Vorlage 16/3865.

10 § 76 SGB XII.

11 § 12 Abs. 1 Werkstättenverordnung (WVO) vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1365), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2959), und Anhang 5 bis 7 Werkstattempfehlungen der BAGüS (WE/BAGüS) - Stand Mai 2013 -.

- Tagessätze wurden nur auf Initiative der Werkstattträger neu verhandelt. Das Landesamt verlangte selbst dann keine Verhandlungen mit dem Ziel einer Reduzierung der Tagessätze, wenn ihm Erkenntnisse über wegfallende Kosten vorlagen.

Das Landesamt hat erklärt, es teile die Auffassung, dass das gesetzliche Prüfrecht[12] unabhängig vom Abschluss einer Rahmenprüfungsvereinbarung und Prüfungsvereinbarungen mit den einzelnen Werkstätten bestehe. Ohne diese fehlten allerdings die in der Praxis unentbehrlichen Detailregelungen über den Umfang und die Art der Durchführung der einzelnen Vergütungskomponenten. In Gesprächen mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen werde versucht, die entsprechenden Regelungen zu vereinbaren. Neuverhandlungen über die Höhe der Tagessätze seien nach der bis Ende Juli 2015 geltenden Vereinbarung nur zulässig, wenn ein dort definierter Ausnahmetatbestand vorliege; dies sei hier nicht der Fall.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Landesamt Art und Umfang seiner Prüfung unabhängig von fehlenden Vereinbarungen und Detailregelungen zu Vergütungskomponenten selbst bestimmen kann. Von diesen Prüfungen sollte im Hinblick auf die Kostenbelastungen der Sozialhilfeträger und die Gewährleistung angemessener Tagessätze nicht länger abgesehen werden. Im Übrigen sollte das Landesamt unter Anforderung der erforderlichen Nachweise bei den Werkstattträgern zeitnah Neuverhandlungen über die Tagessätze aufnehmen.

2.4 Überhöhte Tagessätze

In die Tagessätze einbezogene Vergütungskomponenten waren nicht immer sachgerecht bemessen.

2.4.1 Personalschlüssel

Grundlage für die Abgeltung der notwendigen personellen Ausstattung der Werkstätten bilden die seit 1985 vereinbarten Personalschlüssel[13]. Diese gingen über die Anforderungen der Werkstättenverordnung sowie die in anderen Ländern[14] zugrunde gelegten Schlüssel hinaus:

- Die Vereinbarungen sahen für sämtliche Werkstätten in Rheinland-Pfalz die Beschäftigung eines technischen Leiters vor. In den anderen Ländern (mit Ausnahme von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt - hier jedoch erst ab einer Betriebsgröße von 180 Beschäftigten) ist diese Funktion nicht Bestandteil des Personalschlüssels.
- In Rheinland-Pfalz wurden - anders als in anderen Ländern - Gruppenhelfer mit einem Personalschlüssel von 1:30 sowie Stellen für Pforten-/Telefondienst berücksichtigt. Allein die Einbindung der Gruppenhelfer in die Tagessätze verursachte Ausgaben von geschätzt 12 Mio. € jährlich.
- Kosten für Fahrer und Arbeitsvorbereiter/Lageristen wurden durch Einbeziehung in die Personalschlüssel aus den Tagessätzen finanziert. Hierbei handelt es sich auch[15] um Aufwendungen für den Gütertransport sowie für die Arbeitsvorbereitung und die Lagerhaltung, die aus Produktionserlösen zu decken sind.

---

12 § 75 Abs. 3 Satz 3 SGB XII.

13 Anlage zu § 4 der Pflegesatzvereinbarung Werkstätten - Stand Oktober 1990 -.

14 Dem Rechnungshof sind die Personalschlüssel in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt sowie für einen Teil der Funktionsbereiche in Berlin und im Saarland bekannt.

15 Eine Aufteilung der Kosten für Fahrer auf Behindertentransporte, Gütertransporte und sonstige Fahrten war anhand der Unterlagen nicht möglich.

- Für den Einsatz von Sozialarbeitern oder -pädagogen wurde ein Personalschlüssel von 1:90 angesetzt, obwohl die Werkstättenverordnung[16] einen Schlüssel von 1:120 vorsieht.
- Ohne Nachweis, dass die Beschäftigung von Reinigungskräften wirtschaftlicher als die Fremdreinigung ist, wurden entsprechende Ansätze bei der Kalkulation der Tagessätze berücksichtigt.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen der Sondierungsgespräche würden sämtliche Personalgruppen auf ihre Notwendigkeit und Umsetzung in den Werkstätten überprüft. Besonders Personal, welches über den Rahmen der Werkstättenverordnung hinaus bewilligt worden sei, werde hinterfragt. Zusätzlich werde geprüft, inwieweit bestimmte Stellen aus den Produktionserlösen zu finanzieren seien oder ob eine Auslagerung von Personal wirtschaftlicher sei.

2.4.2 Zusatzkräfte

Für behinderte Menschen mit einem erhöhten Betreuungsbedarf bewilligte das Landesamt den Werkstätten die Beschäftigung von Zusatzkräften. Deren Zahl stieg von 2006 bis 2011 um 46 % auf 322 Kräfte. Dies entsprach Stellenanteilen von umgerechnet mehr als 2,2 Zusatzkräften je 100 behinderte Menschen. Dieser Durchschnittswert wurde von mehreren Werkstätten zum Teil deutlich überschritten, ohne dass dies immer durch Besonderheiten des betreuten Personenkreises zu erklären gewesen wäre.

In den Unterlagen war nicht dokumentiert, für welchen konkreten Betreuungsbedarf die Zusatzkräfte bewilligt oder den Personalkosten zugerechnet worden waren. Auch war nicht zu erkennen, ob in den Bedarf Leistungen der häuslichen Krankenpflege einflossen, die ggf. von den gesetzlichen Krankenkassen zu finanzieren sind.

Unabhängig hiervon führten die Berechnungsmodalitäten zu überhöhten Zahlungen. Das Landesamt legte die Kosten bewilligter Zusatzkräfte auf die im Bewilligungszeitpunkt nachgewiesenen Belegungstage um und erhöhte den Tagessatz entsprechend. Bei zunehmender Belegung hatte dies zur Folge, dass ohne Bedarfsnachweis und unabhängig von der tatsächlichen Beschäftigung weitere Zusatzkräfte finanziert wurden. Beispielsweise waren einer Werkstatt ab August 2004 Stellenanteile von 7,5 Zusatzkräften bei 138.000 Belegungstagen bewilligt worden. Aufgrund der Zunahme um fast 46.000 Belegungstage bis 2010 wurden über den Tagessatz Personalaufwendungen für 10 Kräfte und somit für 2,5 nicht bewilligte Zusatzkräfte übernommen.

Das Landesamt kontrollierte auch nicht regelmäßig die Beschäftigung von Zusatzkräften. Dadurch blieben z. B. bei zwei Werkstätten Tagessätze unverändert, obwohl sich die Zahl von Zusatzkräften verringert hatte.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Bedarfsfeststellung werde unter Berücksichtigung verwaltungsökonomischer Gesichtspunkte weiter objektiviert und optimiert. Werkstätten mit einer überdurchschnittlich hohen Zahl an genehmigten Zusatzkräften je 100 behinderte Menschen würden überprüft. Mit einem Rundschreiben werde auf eine vorrangige Antragstellung bei den Krankenkassen für geeignete Fälle hingewiesen. Die Anerkennung von Zusatzkräftekosten und Belegung werde entkoppelt. Die Kosten der Kräfte würden künftig dem betreffenden Leistungsberechtigten als zusätzliche Einzelfallhilfe bewilligt, die sozialhilferechtliche Notwendigkeit und die tatsächliche Besetzung würden regelmäßig überprüft. Fälle, in denen nicht beschäftigte Kräfte finanziert worden seien, würden untersucht.

---

[16] § 10 Abs. 2 WVO.

2.4.3 Nutzerzahlen

Die Tagessätze wurden unbeeinflusst von dem Anstieg der Zahl der Belegungen der vergangenen Jahre auf der Basis des grundsätzlich 1994 letztmals von den Werkstätten vorgelegten Selbstkostenblatts fortgeschrieben. Bei seither neu gegründeten Werkstätten wurden die Tagessätze auf Grundlage der Kosten und nur teilweisen Belegung zur Zeit ihrer Eröffnung kalkuliert und in den Folgejahren pauschal angehoben. Neukalkulationen in Anbetracht der zwischenzeitlich gestiegenen Auslastung verlangte das Landesamt nicht. Zum Beispiel eröffnete eine Werkstatt 1998 mit einer Kalkulation von 42 Nutzern bei 60 Plätzen und geplanten Kosten von 666.000 €. Im Jahr 2012 waren von 90 Plätzen der Werkstatt 89 belegt. Der Einrichtungsträger erhielt 1,8 Mio. €. Die anfallenden Kosten sind dem Landesamt nicht bekannt.

Die Kosten der Werkstätten steigen grundsätzlich nicht im gleichen Maße wie die Zahl der beschäftigten behinderten Menschen. Ein Teil der Kosten ist von der Zahl der Nutzer unabhängig. Im Ergebnis führten die pauschalen Anhebungen der Tagessätze zu überhöhten Finanzierungen.

Dieser Feststellung hat das Landesamt im Rahmen der Erhebungen zugestimmt. Außerdem hat es erklärt, bei Einzelverhandlungen, beim Investitionsbetrag im Rahmen einer Neuverhandlung des Vergütungssatzes, bei der Bildung des Investitionskostenzuschlags und der Zusetzung von Personalkosten für Zusatzkräfte werde bereits auf die aktuellen Belegungstage abgestellt.

2.4.4 Fahrdienst

Die Werkstätten haben, soweit erforderlich, im Benehmen mit den zuständigen Rehabilitationsträgern einen Fahrdienst zu organisieren[17]. Die Kosten werden pauschal als Teil der Tagessätze und insoweit für alle Werkstattbesucher vom Land getragen. Die Anteile an den Tagessätzen lagen bei den in die Erhebungen einbezogenen Werkstätten zwischen 1 € und 8 €. Hochgerechnet auf alle Werkstätten des Landes werden für den Fahrdienst aus Mitteln der Sozialhilfe zwischen 15 Mio. € und 20 Mio. € jährlich übernommen. Die bei den Werkstätten anfallenden Kosten waren dem Landesamt nicht bekannt. Die Erforderlichkeit der Transporte und deren wirtschaftliche Erbringung blieben ungeprüft. Das Benehmen zwischen Werkstätten und Sozialhilfeträgern wurde nicht hergestellt.

In anderen Ländern sind die Fahrtkosten nicht Teil des Tagessatzes, sondern werden - soweit notwendig - gesondert erstattet. Nicht alle behinderten Menschen müssen zu den Werkstätten gefahren werden. Die Werkstattempfehlungen[18] sehen daher eine Differenzierung nach unentgeltlicher Beförderung im ÖPNV, tariflich günstigster Zeitkarte im ÖPNV, Vergütung eingerichteter Fahrdienste und Kilometerentschädigungen für privat organisierte Fahrdienste vor. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof empfohlen, die Fahrtkosten aus dem Tagessatz herauszulösen und wirtschaftlichere Lösungen zu erarbeiten.

Das Landesamt hat erklärt, die Organisation der Fahrdienste verbleibe bei den Werkstätten. Ein Herauslösen der Fahrtkosten aus dem Vergütungssatz sei aus Rechtsgründen nicht möglich.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass Rechtsgründe, die eine andere Art der Vergütung und wirtschaftlichere Lösungen verbieten, nicht erkennbar sind.

---

[17] § 8 Abs. 4 WVO.

[18] Nr. 10.4.7b) WE / BAGüS.

2.4.5 Investitionskosten

Ein Teil des Tagessatzes entfällt auf einen Investitionsbetrag für betriebsnotwendige Anlagen der Werkstätten und ihre Ausstattung. Dieser Betrag umfasst die Kosten für Mieten und Pachten, Zinsen und Tilgungen, Instandhaltung/Instandsetzung sowie Abschreibungen.

Durch pauschale Anhebungen des gesamten Tagessatzes wurde auch der enthaltene Investitionsbetrag entsprechend erhöht. Das war nicht sachgerecht. Kosten für Zinsen, Tilgungen und Abschreibungen stagnierten teilweise oder verringerten sich. Neuberechnungen der Tagessätze unterblieben selbst dann, wenn Kostenbestandteile, wie z. B. Schuldendienstleistungen bei vollständig getilgten Darlehen oder Abschreibungen, entfielen.

Überfinanzierungen ergaben sich zudem, weil Werkstätten bei Erweiterungsbauten neben befristeten Investitionskostenzuschlägen[19] höhere Investitionsbeträge infolge einer mit der Maßnahme einhergehenden Zunahme der Belegungszahlen erhielten. Teilweise umfasste die anteilige Förderung von Neu- oder Erweiterungsbauten auch Kosten für Einrichtungsgegenstände, deren Abschreibungen vollständig über die Tagessätze und damit im Hinblick auf den geförderten Anteil doppelt finanziert wurden. Darüber hinaus bewilligte das Landesamt befristete Investitionskostenzuschläge für die Sanierung und Modernisierung von Werkstätten ohne vorherige Prüfung, ob die Maßnahmen vorrangig aus Eigenmitteln (z. B. Rücklagen) hätten finanziert werden können.

Das Landesamt hat eine Überprüfung der angesprochenen Fälle angekündigt.

2.5 Sachgerechte Differenzierung der Tagessätze notwendig

Aufgrund unterschiedlicher Kostenstrukturen von Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich und Arbeitsbereich lässt sich - auch bei Berücksichtigung der entbehrlichen Gruppenhelfer (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4.1 dieses Beitrags) - überschlägig ein Kostenvorteil des Arbeitsbereichs von mindestens 3 € je Tag und Werkstattbesucher errechnen. Dieser Kostenvorteil bildete sich lediglich in den Tagessätzen von 14 Werkstätten ab. Bei 20 Werkstätten war die Differenz zwischen dem Tagessatz im Arbeitsbereich und dem im Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich geringer als 3 €, bei zwei Werkstätten war der Tagessatz im Arbeitsbereich höher. Dies war im Wesentlichen auf Folgendes zurückzuführen:

- Für einige Werkstätten waren ursprünglich einheitliche Tagessätze vereinbart worden, die sich im Lauf der Zeit nur aufgrund von Änderungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen differenzierten.
- Bei anderen Werkstätten war ursprünglich ein Faktor für die Kostenverteilung festgelegt worden, der bei Änderungen in der Kostenstruktur beider Bereiche nicht hinreichend angepasst wurde.

Durch eine sachgerechte Differenzierung der Tagessätze lässt sich eine finanzielle Entlastung der Träger der Sozialhilfe erzielen. Dadurch kann vermieden werden, dass sie Kosten tragen, die dem Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit zuzurechnen sind.

Außerdem differenzierten die Tagessätze für den Arbeitsbereich nicht zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigung der Leistungsberechtigten. Nach den Angaben von 13 überörtlichen Trägern der Sozialhilfe im Rahmen des Kennzahlenvergleichs[5] waren durchschnittlich 8,2 % der Leistungsberechtigten teilzeitbeschäftigt. Für diesen Personenkreis vereinbarten die jeweiligen Länder niedrigere Tagessätze als

---

[19] Zeitlich gestreckte, anteilige Förderung, die bis zum Erreichen der bewilligten Fördersumme als befristeter Zuschlag auf den Tagessatz gezahlt wird.

für Vollzeitbeschäftigte. Dem Landesamt war die Zahl der teilzeitbeschäftigten Leistungsberechtigten in rheinland-pfälzischen Werkstätten nicht bekannt. Es hatte für diese wie auch für mehr als 1.000 behinderte Menschen, die in ausgelagerten Betrieben (Außenarbeitsplätze und -gruppen) sowie in Praktika bei anderen Arbeitgebern eingesetzt waren, jeweils die vollen Tagessätze bewilligt.

Teilzeitbeschäftigte behinderte Menschen erfordern einen geringeren Betreuungsaufwand. Auch für Außenarbeitsplätze und -gruppen sowie Betriebspraktika sind die Kosten der Werkstätten regelmäßig geringer. Daher sollte dieser geringere Aufwand im Personalschlüssel und somit in den Tagessätzen - bei Außenarbeitsplätzen nach einer zeitlich begrenzten, intensiven Begleit- und Betreuungsphase - abgebildet werden[20].

Das Landesamt hat erklärt, bei den Vereinbarungen der künftigen Werkstattvergütungen würden die Kostenunterschiede zwischen Arbeitsbereich sowie Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich beachtet. Die anderen Themen würden mit den Werkstätten mit dem Ziel einer gemeinsamen Lösung besprochen.

2.6 Wirtschaftsführung der Werkstattträger berücksichtigen

2.6.1 Überschüsse und Rücklagen

Nach den veröffentlichten Jahresabschlüssen 2011 der Werkstattträger, die in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH geführt wurden, erwirtschafteten drei Träger Verluste von insgesamt 1,0 Mio. €[21] und 13 Träger Überschüsse von zusammen mehr als 12 Mio. €. Die Gewinnrücklagen von 17 Werkstattträgern beliefen sich Ende 2011 auf insgesamt 202 Mio. €. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof empfohlen, Überschüsse - soweit sie auf überhöhte Tagessätze zurückzuführen sind - zugunsten niedrigerer Vergütungen abzubauen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, der überörtliche Träger der Sozialhilfe habe keine Rechtsgrundlage, um allgemeine Überschüsse bei der Vergütung anrechnen zu können. Allein die Bilanzen der Werkstattträger, die als GmbH firmierten und ihren Jahresabschluss veröffentlichten, könnten keine Grundlage sein. Nicht alle Werkstätten würden in dieser Rechtsform geführt. Zudem berücksichtigten die veröffentlichten Dokumente der Werkstattträger oft noch andere Betriebszweige, so dass eine genaue Zurechnung der Gewinne nicht möglich sei.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Vergütung nach Tagessätzen die Kosten für ausreichende, zweckmäßige, wirtschaftliche und das Maß des Notwendigen nicht überschreitende Leistungen decken soll[10]. Hohe Überschüsse der Werkstattträger können ein Anzeichen für deutlich über die Kostendeckung hinausgehende Tagessätze sein. Dies sollte vom Landesamt zum Anlass genommen werden, die Angemessenheit der Tagessätze zu prüfen und bei künftigen Entgeltvereinbarungen ggf. auf eine bedarfsgerechte Anpassung hinzuwirken. Schwierigkeiten hinsichtlich der Informationsgewinnung und der Zuordnung des Jahresergebnisses zu dem jeweiligen Betriebszweig dürften mit Blick auf das Prüfrecht des Landesamts[12] und die Verpflichtung der Werkstätten u. a. zur Erstellung einer Betriebsabrechnung in Form einer Kostenstellenrechnung[22] überwindbar sein.

---

[20] Vgl. Nr. 10.4.3 Abs. 7 und 8 WE / BAGüS.

[21] Der Inhalt der veröffentlichten Jahresabschlüsse ließ darauf schließen, dass bei dem Werkstattträger mit dem höchsten Verlust dieser aus anderen defizitären Betriebszweigen resultierte, der aus Überschüssen der Werkstatt quersubventioniert wurde.

[22] § 12 Abs. 1 WVO.

2.6.2 Arbeitsentgelte für behinderte Menschen

Die Arbeitsentgelte für die behinderten Menschen lagen 2011 in Rheinland-Pfalz mit rund 218 € monatlich um mehr als 38 € über dem Durchschnitt der Länder[23]. Wären die Arbeitsentgelte am Durchschnittswert orientiert worden, hätten sich rechnerisch um 6,0 Mio. € geringere Auszahlungen ergeben.

Nach vom Landesamt mit den Werkstattträgern vereinbarten Regelungen ermittelten Letztere das für die Bemessung der Arbeitsentgelte maßgebliche Arbeitsergebnis, in dem sie zunächst die im Arbeitsbereich erzielten Umsatzerlöse um Beträge verschiedener Aufwandspositionen bereinigten. Anschließend brachten sie "nicht ermittelbare Kosten der wirtschaftlichen Betätigung" lediglich mit 25 % der bereinigten Umsatzerlöse in Abzug. Diese Pauschale deckte nicht die mit der wirtschaftlichen Betätigung der Werkstatt in Zusammenhang stehenden notwendigen Kosten, die auch in einem Wirtschaftsunternehmen üblicherweise entstehen (z. B. Gebäude-, Betriebs- sowie Personal- und Sachkosten für Leitung und Verwaltung, für Hausmeisterdienste und Gebäudereinigung sowie für den Gütertransport). Der zu geringe, nicht den Vorgaben[24] entsprechende Abzug führte zu einem überhöhten Arbeitsergebnis und damit auch zu überhöhten Arbeitsentgelten.

Das Landesamt hat erklärt, eine Änderung der vereinbarten Ermittlung der Arbeitsentgelte sei nur im Einverständnis mit den Vertragspartnern möglich. Dieses Thema werde Gegenstand der Gespräche mit der Landesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e.V. sein.

2.7 Steuerung der Werkstattbelegung

Die Sozialhilfeaufwendungen für Leistungen der Eingliederungshilfe werden maßgeblich auch von der Belegung der Werkstätten bestimmt. Insoweit kommt einer wirksamen Steuerung der Belegung und der Vermittlung von Werkstattbeschäftigten in den allgemeinen Arbeitsmarkt besondere Bedeutung zu. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Der Werkstattaufnahme ist ein Fachausschussverfahren vorgeschaltet. Der Fachausschuss setzt sich in der Regel aus je einem Vertreter der Werkstatt, der Bundesagentur für Arbeit und des Landesamts zusammen. Die Geschäftsführung obliegt dem Vertreter der Werkstatt. Die Werkstätten hören die behinderten Menschen an und erstellen die Eingliederungspläne. Eine nachfolgende Anhörung im Fachausschuss war die Ausnahme. In der Regel folgt dessen Empfehlung dem Vorschlag der Werkstatt. Über den weiteren Verbleib der behinderten Menschen im Arbeitsbereich berät der Fachausschuss nur in Einzelfällen. Regelmäßige Überprüfungen der Hilfeplanung durch die Träger der Sozialhilfe finden nicht statt.

  Das Landesamt hat erklärt, die Vertreter des Landesamts in den Fachausschüssen würden im Rahmen des personell Leistbaren ihre Prüfungen intensivieren.

- Mit der von der Bundesagentur für Arbeit eingeführten Maßnahme "Diagnose der Arbeitsfähigkeit besonders betroffener behinderter Menschen (DIA-AM)" soll das Leistungspotenzial behinderter Menschen im Grenzbereich der Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarkts und der Zugangsvoraussetzungen von Werkstätten festgestellt werden. Die Bundesagentur beauftragte damit in Rheinland-Pfalz mindestens zwei Werkstattträger. Eine unabhängige Diagnose ist bei einer Trägeridentität nicht gewährleistet.

---

[23] Veröffentlichung "Verdienst in Werkstätten" der Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e.V. vom 22. Januar 2014.

[24] Vgl. § 12 Abs. 4 WVO.

Das Landesamt hat im Rahmen des Prüfungsverfahrens mitgeteilt, Gespräche mit Vertretern der Bundesagentur hätten ergeben, dass diese künftig auf die Beauftragung von Werkstattträgern verzichten werde.

- Berufswegekonferenzen in Förderschulen sollen unter Vernetzung mit anderen Gremien sowie Einbeziehung der betroffenen Schüler und ihrer Sorgeberechtigten Empfehlungen für den weiteren schulischen und beruflichen Lebensweg geben. U. a. sollen die Zugangssteuerung zu den Werkstätten verbessert und verstärkt Alternativen zur Aufnahme in einer Werkstatt erschlossen werden. Allerdings waren 2012 lediglich an 16 Schulen Berufswegekonferenzen eingerichtet.

  Das Landesamt hat zugesichert, über den weiteren Ausbau der Berufswegekonferenzen zu berichten.

- Die Leistungen der Werkstätten sind u. a. auf die Förderung des Übergangs behinderter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen zu richten[25]. Dieser Auftrag wurde sehr unterschiedlich umgesetzt. Ein Drittel der Werkstätten hatte von 2005 bis 2011 insgesamt wenigstens 3 % der behinderten Menschen in Integrationsbetriebe und auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Bei 20 Werkstätten lag diese Quote zwischen 0 % und 2 %.

  Das Landesamt hat im Rahmen des Prüfungsverfahrens mitgeteilt, bei einzelnen Werkstätten habe man Modellprojekte zur entsprechenden Qualifizierung des Werkstattpersonals initiiert. Die Landesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e.V. arbeite daran mit, positive Ergebnisse auf andere Werkstätten zu übertragen. Die Eigendynamik der Werkstätten solle weiter gestärkt werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die Voraussetzungen für eine Beteiligung des Landesamts am bundesweiten Kennzahlenvergleich zu schaffen,

b) die Vereinbarung von Personalschlüsseln stärker als bisher an rechtlichen Erfordernissen, Wirtschaftlichkeitserwägungen und in anderen Ländern üblichen Standards zu orientieren,

c) eine möglichst bedarfsgerechte Bewilligung und Finanzierung von Zusatzkräften sicherzustellen,

d) Tagessätze auf der Basis realistischer Belegungszahlen und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Kostenstrukturen in Arbeitsbereich und Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich zu vereinbaren,

e) die Steuerung der Werkstattbelegung zu verbessern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) auf einen zeitnahen Abschluss von Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen hinzuwirken,

b) dass das Landesamt Nachweise über die wirtschaftliche Situation der Werkstätten fordert, von seinem gesetzlichen Prüfrecht Gebrauch macht und die gewonnenen Erkenntnisse für Neuverhandlungen von Tagessätzen nutzt,

---

[25] § 41 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX.

c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und c zu berichten,

d) Kosten eines erforderlichen Fahrdienstes nur außerhalb der Tagessätze zu erstatten und für dessen Wirtschaftlichkeit Sorge zu tragen,

e) über die Ergebnisse der vom Landesamt angekündigten Prüfungen von Fällen zu berichten, in denen den Tagessätzen zugrunde gelegte Kostenbestandteile entfielen, Überfinanzierungen festgestellt wurden und möglicherweise vorhandene Eigenmittel der Werkstattträger vorrangig zur Finanzierung von Investitionen einzusetzen gewesen wären,

f) für die Beschäftigung behinderter Menschen auf dauerhaft ausgelagerten Arbeitsplätzen sowie für Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse künftig besondere Vergütungen zu vereinbaren,

g) die Berechnung der Arbeitsentgelte für behinderte Menschen den rechtlichen Vorgaben anzupassen.

Nr. 14 Fachoberschulen im organisatorischen Verbund mit Realschulen plus - Klassengrößen und Lehrkräfteeinsatz nicht hinreichend wirtschaftlich -

Fachoberschulen wurden mit zu geringen Schülerzahlen errichtet und weitergeführt. Bei einigen Schulen lag die erforderliche Zweizügigkeit nur vor, weil zwei Bildungsgänge angeboten worden waren.

Der Einsatz von Lehrkräften der Realschulen plus in der Fachoberschule entsprach nicht den Anforderungen der Kultusministerkonferenz und verursachte zudem regelmäßig höhere Personalkosten als der von Lehrkräften der berufsbildenden Schulen oder Gymnasien.

In Abschlussklassen fand nach den schriftlichen Prüfungen kein Unterricht mehr statt. Lehrkräfte glichen die deshalb nicht erbrachte Arbeitszeit nicht oder nur zu einem geringen Teil aus.

1 Allgemeines

Die Fachoberschule[1] ist ein der Sekundarstufe II zugeordneter zweijähriger Bildungsgang, der zur Fachhochschulreife führt. Sie gliedert sich in die Fachrichtungen (Bildungsgänge)

- Gesundheit und Soziales mit dem Schwerpunkt Gesundheit,
- Technik mit den Schwerpunkten Metalltechnik und technische Informatik,
- Wirtschaft und Verwaltung.

Die ersten Fachoberschulen im organisatorischen Verbund mit einer Realschule plus wurden zum Schuljahr 2011/2012 errichtet.

Der Rechnungshof hat die Unterrichtsorganisation und den Lehrkräfteeinsatz schwerpunktmäßig an zwölf Fachoberschulen in den Schuljahren 2011/2012 und 2012/2013 geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mindestanmeldezahlen - keine Gewährleistung der Zweizügigkeit

Die Fachoberschule wird in den Klassenstufen 11 und 12 mindestens zweizügig geführt[2], d. h. es sind zwei Klassen pro Jahrgang zu bilden. Um dies zu erreichen, ist bei einer Fachoberschule mit einem Bildungsgang im Anmeldeverfahren eine Schülerzahl von 38 erforderlich. Dieser Wert ergibt sich aus der Mindestzahl für zwei Klassen von 32 Schülern und einem "Sicherheitszuschlag" von 20 % für eventuelle Absagen[3].

---

1 § 11 Abs. 1 Nr. 7 i. V. m. § 11 Abs. 8 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2014 (GVBl. S. 125), BS 223-1, Landesverordnung über die Fachoberschule (FOSchulV RP 2011) vom 26. Mai 2011 (GVBl. S. 165), BS 223-1-34, zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. September 2013 (GVBl. S. 379).

2 § 11 Abs. 8 Satz 2 SchulG i. V. m. § 3 Abs. 1 FOSchulV RP 2011. Aus Gründen der Siedlungsstruktur sind Ausnahmen von der Mindestgröße zulässig.

3 Kompendium Realschule Plus, Handreichung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, 2. Auflage Oktober 2011, S. 51.

Allerdings war durch die vorgegebenen Mindestanmeldezahlen die Zweizügigkeit nicht immer sichergestellt. Regelmäßig traten nur etwas mehr als die Hälfte der Angemeldeten die Ausbildung an der betreffenden Fachoberschule an. Ursächlich hierfür waren insbesondere gleichzeitige Anmeldungen bei mehreren Schulen.

Mehrfachanmeldungen:

Schuljahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Zahl der Schulen	12	19	25
Zahl der Anmeldungen	874	1.339	1.734
Zahl der Teilnehmer Eingangsklasse (Stufe 11)	465	698	973
Anteil	53,2 %	52,1 %	56,1 %

Bei den in die Prüfung einbezogenen zwölf Fachoberschulen wurde in elf Fällen die für die Zweizügigkeit notwendige Schülerzahl nicht erreicht. In drei dieser Fälle wurde der Jahrgang dennoch zweizügig geführt.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Fachoberschule an der Realschule plus sei ein Bildungsgang im Aufbau. Bei der Konzeption sei darauf geachtet worden, solche Fachrichtungen bzw. Schwerpunkte anzubieten, bei denen hoher Fachkräftebedarf bestehe. Allerdings sei es schwierig, ausreichend junge Menschen für die Berufsfelder Gesundheit und Technik zu begeistern. Konzepte zur verstärkten Motivation für diese Fachrichtungen würden derzeit entwickelt und umgesetzt. Die Bildung von zwei Zügen trotz zu geringer Schülerzahl sei im Schuljahr 2013/2014 mit nur noch einem Standort eine Ausnahme, die nicht dauerhaft fortgeführt werde.
Hinsichtlich der Diskrepanz zwischen den Anmeldungen und der tatsächlich begonnenen Ausbildung habe es zum Teil standortspezifische Unterschiede gegeben. Viele Schüler hätten sich parallel für mehrere Bildungsgänge beworben und erst bei der Zusage entschieden, welchen Schulplatz sie tatsächlich annähmen. Ein Teil der Schüler werde bereits bei der Suche nach einem Praktikumsbetrieb für die Fachoberschule von den Betrieben direkt für eine duale Ausbildung abgeworben. Dieser Effekt sei bei allen Wahlbildungsgängen an den berufsbildenden Schulen ähnlich und werde selbstverständlich in die Planung mit einbezogen. Darüber hinaus werde mit der Einführung des Schulverwaltungsprogramms das Anmeldeverfahren künftig optimiert, weil Mehrfachanmeldungen dann erkennbar seien.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass das Ministerium auf den offensichtlich zu geringen "Sicherheitszuschlag" von 20 % nicht näher eingegangen ist. Die Stellungnahme lässt offen, wie die Problematik der Mehrfachanmeldungen künftig in die Planung einbezogen werden soll.

2.2 Drohender Verlust der Zweizügigkeit in Klassenstufe 12

Eine erhebliche Zahl der Jahrgänge erreichte mit 31 bis 33 Schülern die Zweizügigkeit nur knapp. Durchschnittlich wiesen die Klassenstufen 12 von 5 % bis zu fast 41 % geringere Schülerzahlen auf als die entsprechenden Klassenstufen 11 des Vorjahres. Allerdings war der Verlust der Zweizügigkeit absehbar, wenn bereits in Klassenstufe 11 nur wenig mehr als 30 Schüler eingeschult wurden.

Das Ministerium hat erklärt, mittelfristig werde der zunehmende Bekanntheitsgrad der Fachoberschule dazu beitragen, dass die Schülerzahlen stiegen bzw. sich stabilisierten. Verstärkte Fördermaßnahmen bereits in der Sekundarstufe I und in der Klassenstufe 11 der Fachoberschule sollten dazu beitragen, die Abbrecherquote dauerhaft zu senken und damit die Zweizügigkeit auch in der Klassenstufe 12 sicherzustellen.

2.3 Schulen mit mehreren Bildungsgängen - selbst bei Unterschreiten der Klassenmesszahl noch zweizügig, aber unwirtschaftlich

Infolge des Angebots von zwei Bildungsgängen (Wirtschaft und Verwaltung sowie Gesundheit und Soziales) wurden an mehreren Schulen Jahrgangsstufen zweizügig geführt, obwohl die Gesamtzahl 30 Schüler nicht überschritt. Sieben zweizügig geführte Jahrgangsstufen hatten Gesamtschülerzahlen von 25 bis 30. Acht Klassen erreichten nicht die Mindestschülerzahl von 16.

Außerdem wiesen die Rahmenlehrpläne der beiden vorgenannten Bildungsgänge insgesamt mindestens 960 Stunden fachübergreifenden Unterricht aus. Vom Gesamtunterricht hätten 57 % gemeinsam gehalten werden können.

Das Ministerium hat erklärt, bei der zugelassenen Fachrichtungskombination "Wirtschaft und Verwaltung" und "Gesundheit" liege formal Zweizügigkeit vor, da es sich um zwei voneinander unabhängige Fachrichtungen handele. Bildungsgangübergreifender Unterricht in den fachrichtungsübergreifenden Fächern werde bei entsprechenden Voraussetzungen künftig stärker in den Blick genommen.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass bei dieser formalen Betrachtung selbst bei nur einem Teilnehmer je Fachrichtung einer Jahrgangsstufe Zweizügigkeit gegeben wäre. Dies steht mit pädagogisch und wirtschaftlich sinnvollen Schulgrößen und Schülerzahlen nicht im Einklang.

2.4 Lehrkräfteeinsatz - Verstöße gegen Anforderungen der Kultusministerkonferenz und vermeidbare Kosten

Der Unterricht an der Fachoberschule ist in der Regel durch Lehrkräfte zu erteilen, die die Prüfungen für das Lehramt an berufsbildenden Schulen oder für das Lehramt an Gymnasien abgelegt haben[4].

Tatsächlich wurde der Unterricht an den in die Prüfung einbezogenen Fachoberschulen vielfach von Lehrkräften der Realschule plus gehalten. Im Schuljahr 2013/2014 waren an den 25 Standorten der Fachoberschulen insgesamt 250 Lehrkräfte eingesetzt. Von diesen hatten 75 ein Lehramt der Sekundarstufe II (davon 51 Lehrkräfte für berufsbildende Schulen). Von den verbleibenden 175 Lehrkräften der Sekundarstufe I verfügten nur 90 über eine Unterrichtserlaubnis für die Fachoberschule, die aber keine Qualifikation für einen dauerhaften Einsatz an dieser Schule darstellt[5].

Für Lehrkräfte der Sekundarstufe I, die sowohl an der Fachoberschule als auch an der Realschule plus eingesetzt sind, verringert sich bei mehr als einer Unterrichtsstunde in den Klassenstufen 11 und 12 das übliche Regelstundenmaß (Unterrichtsverpflichtung)[6].

---

4 Rahmenvereinbarung über die Fachoberschule, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16. Dezember 2004 in der Fassung vom 1. Oktober 2010.

5 Niederschrift über die Sitzung des Bildungsausschusses am 3. April 2014, S. 8.

6 Die Regelstundenmaße betragen:

bei einem Einsatz in den Klassenstufen 11 bis 13 mit einer Wochenstunde	27 Wochenstunden zu 45 Minuten
bei einem Einsatz in den Klassenstufen 11 bis 13 mit zwei bis vier Wochenstunden	26 Wochenstunden zu 45 Minuten
bei einem Einsatz in den Klassenstufen 11 bis 13 ab fünf Wochenstunden	24 Wochenstunden zu 45 Minuten

Durch die Stundenreduzierung sollen die unterschiedlichen Regelstundenmaße angeglichen werden. Tatsächlich stehen der Lehrkraft der Realschule plus in der Fachoberschule aber wesentlich mehr Zeitstunden[7] zur Verfügung.

Eine mit fünf Unterrichtsstunden in der Fachoberschule eingesetzte Lehrkraft mit einem Regelmaß von 24 Wochenstunden bringt dort umgerechnet 9,35 Zeitstunden[8] ein. Wird eine Lehrkraft der Realschule plus mit einem Regelmaß von 27 Wochenstunden zur Erteilung von fünf Unterrichtsstunden an eine Fachoberschule abgeordnet, erbringt sie dort wegen des um drei Unterrichtsstunden reduzierten Regelmaßes umgerechnet nahezu 13,3 Zeitstunden je Woche[8]. Die Differenz entspricht bei einem Schuljahr mit 39 Unterrichtswochen mehr als 150 Zeitstunden.

Würde lediglich der auf die Fachoberschule entfallende Stundenanteil entsprechend der unterschiedlichen Regelstundenmaße umgerechnet, ergäbe sich im vorliegenden Fall nur eine Minderung der Unterrichtsverpflichtung um eine Stunde, d. h., für fünf Unterrichtsstunden in der Fachoberschule wäre eine Abordnung mit sechs Unterrichtstunden erforderlich[9].

Der Einsatz von Lehrkräften mit Lehrbefähigung für die Sekundarstufe I genügt nicht den Anforderungen der Kultusministerkonferenz. Zudem verursacht ihr Einsatz in Verbindung mit der bestehenden Praxis der Stundenreduzierung regelmäßig höhere Personalkosten als der von Gymnasiallehrern oder Berufsschulkräften[10].

Das Ministerium hat erklärt, das gestufte Regelstundenmaß basiere auf der sachlich gerechtfertigten Annahme, dass mit der Erteilung von Unterricht in den Jahrgangsstufen 11 und 12 an der Fachoberschule im Vergleich zum Unterricht in der Sekundarstufe I insgesamt ein höherer außerunterrichtlicher Aufwand verbunden sei. Dieser rechtfertige bei einem Einsatz von zwei bis vier Wochenstunden in der Oberstufe ein Regelstundenmaß von 26 und bei einem Einsatz in der Oberstufe ab fünf Wochenstunden ein Regelstundenmaß von 24 Wochenstunden.

---

7 Die wöchentliche Arbeitszeit der Beamten des Landes Rheinland-Pfalz beträgt 40 Stunden/Woche. Dieser Zeitrahmen gilt auch für die Lehrkräfte, wobei zwischen Unterrichtszeiten und ungebundener (unterrichtsfreier) Arbeitszeit zu unterscheiden ist. Im Kalenderjahr 2010 betrug die Zahl der Arbeitstage für Beamte nach Abzug der Wochenenden, Feiertage und Urlaubstage im Schnitt 218, die der Lehrkräfte 196. In diesem Zeitraum hatten Beamte bei durchschnittlich acht Stunden je Arbeitstag 1.744 Zeitstunden zu erbringen. Eine vollbeschäftigte Lehrkraft ohne Entlastungsstunden musste je nach Regelstundenmaß zwischen 706 bis 794 Zeitstunden Unterricht erteilen.

Arbeitszeitstunden/ Regelstundenmaß/je Woche			Arbeitstage/ Kalenderjahr 2010	Unterrichtsstunden	Zeitstunden/ Jahr
Beamte	40	à 60 min	218	-	1.744
Lehrer Realschule plus	27	à 45 min	196	1058*	794*
Lehrer Fachoberschule	24	à 45 min	196	941**	706**

* Die ungebundene Arbeitszeit beträgt 950 Zeitstunden/Jahr (54 Minuten/Lehrerwochenstunde).

** Die ungebundene Arbeitszeit beträgt 1038 Zeitstunden/Jahr (66 Minuten/Lehrerwochenstunde).

8 Umrechnung der Lehrerwochenstunden in Zeitstunden

a) Lehrer der Fachoberschule:
1.744 Zeitstunden jährlich : Regelmaß 24 Stunden : 39 Schulwochen = 1,87 Zeitstunden. Bei einem Einsatz von fünf Wochenstunden stehen 9,35 Zeitstunden (5 x 1,87) zur Verfügung.

b) Lehrer der Realschule plus:
1.744 Zeitstunden jährlich : Regelmaß 27 Stunden : 39 Schulwochen = 1,66 Zeitstunden. Bei einem Einsatz von fünf Wochenstunden in der Fachoberschule und dem um drei Stunden reduzierten Regelmaß stehen 13,28 Zeitstunden (8 x 1,66) zur Verfügung.

9 5 Unterrichtsstunden : 24 Wochenstunden x 27 Wochenstunden = 5,63 Unterrichtsstunden.

10 Vergleich der Personalkosten von Lehrkräften beim Einsatz in der Fachoberschule:

Einsatzstunden in Fachoberschulen	2	4	6	8	10
Lehrkraft RS+ (A 13 Einstiegsamt 3)	10.925 €	18.209 €	32.776 €	40.059 €	47.343 €
Lehrkraft Sek II (A 13 Einstiegsamt 4)	6.852 €	13.704 €	20.556 €	27.408 €	34.260 €
Lehrkraft Sek II (A 14 Einstiegsamt 4)	8.449 €	16.898 €	25.347 €	33.796 €	42.245 €

Quelle: Personalkostenverrechnungssätze Beamte RLP für 2013 - ohne Sachkosten -; Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 14. Januar 2013; Az.: H 1280 B-ZBV 11 23.

Nach der Rahmenvereinbarung[4] erteilten den Unterricht an der Fachoberschule - so das Ministerium weiter - in der Regel Lehrkräfte mit der Befähigung für das Lehramt an berufsbildenden Schulen oder für das Lehramt an Gymnasien. Der fachrichtungs- und schwerpunktbezogene Unterricht an der Fachoberschule werde von Lehrkräften der berufsbildenden Schulen erteilt. Zur besseren Verzahnung der Realschule plus mit der Fachoberschule könnten Lehrkräfte mit Lehrbefähigung für Grund- und Hauptschule oder Realschule im Rahmen einer sechsmonatigen Wieterqualifizierungsmaßnahme des Pädagogischen Landesinstituts eine Unterrichtserlaubnis für den Unterrichtseinsatz in den Fächern Deutsch, Mathematik, Englisch und Französisch an der Fachoberschule erwerben. Für den dauerhaften Einsatz in der Fachoberschule sei auch für diese Lehrkräfte eine Aufstiegsprüfung für das Lehramt an berufsbildenden Schulen oder Gymnasien erforderlich. Die verbindliche Anmeldung zur Aufstiegsprüfung müsse spätestens vier Jahre nach Erwerb der Unterrichtserlaubnis vorliegen. Sollte dies nicht der Fall sein, würden diese Lehrkräfte nicht mehr in der Fachoberschule eingesetzt und durch Lehrkräfte mit der Befähigung für die Sekundarstufe II ersetzt. Demnach sei der Einsatz von Lehrkräften der Realschule plus in der Fachoberschule zeitlich befristet. Im August 2014 würden an den fünf Standorten mit neuen Fachoberschulen von Beginn an Lehrkräfte mit der Befähigung für die Sekundarstufe II eingesetzt. Die Weiterqualifizierungsmaßnahme für Lehrkräfte der Realschule plus sei abgeschlossen.

2.5 Vorzeitige Entlassung von Abschlussklassen ohne Unterrichtsausgleich

Die mündlichen und schriftlichen Abschlussprüfungen zur Erlangung der Fachhochschulreife finden am Ende des zweiten Schulhalbjahres der Klassenstufe 12 statt[11]. Im Schuljahr 2012/2013 wurden die schriftlichen Prüfungen zwischen dem 13. und 24. Mai 2013 durchgeführt. Die mündlichen Prüfungen fanden ab dem 24. Juni 2013 bis zum Ende des Schuljahrs (5. Juli 2013) statt. Nach den schriftlichen Prüfungen wurden die Schüler nicht mehr oder nur eingeschränkt bis zur Bekanntgabe der Klausurnoten unterrichtet.

Der Einsatz der betreffenden Lehrkräfte für den Zeitraum während und nach den schriftlichen Prüfungen bis zu den Sommerferien ist nicht geregelt. Teils wurde der Vorbereitungs- und Korrekturaufwand für die Prüfungen als Kompensation dieser Ausfallstunden angesehen, teils wurden Lehrkräfte zu Vertretungsunterricht oder unterrichtsäquivalenten Tätigkeiten herangezogen, teils wurden die Ausfallzeiten als Minuszeiten erfasst.

Das Ministerium hat bestätigt, dass die Verpflichtung bestehe, die wegen der vorzeitigen Entlassung von Abschlussklassen nicht gehaltenen Unterrichtsstunden auch über das Schuljahresende hinaus zu dokumentieren. Der Auffassung, alle nicht erbrachten Unterrichtsdeputate müssten erfasst und - auch schuljahresübergreifend - übertragen werden, um sie für Vertretungsunterricht oder zur Verrechnung von Mehrarbeit einzusetzen, könne nicht gefolgt werden. Letzteres setze eine Verpflichtung zu einer Verrechnung von Minderzeiten und Zeitguthaben sowie die Einführung eines Arbeitszeitkontos voraus, auf die bewusst verzichtet worden sei.
Konsequenterweise würden auch die Ausfallzeiten durch die vorzeitige Entlassung von Abschlussklassen nicht als Minderzeiten erfasst. Unabhängig davon sollten Lehrkräfte, die durch die vorgezogene Entlassung von Abschlussklassen teilweise entlastet würden, entsprechend anders unterrichtlich eingesetzt werden oder andere wichtige Aufgaben erfüllen. Freistunden, die dadurch entstünden, dass ein anderweitiger Einsatz nicht möglich sei, könnten zudem mit vorher geleisteter Mehrarbeit verrechnet werden. Eine solche Klarstellung sei in dem Entwurf der Verwaltungsvorschrift "Mehrarbeit im Schuldienst" vorgesehen, der noch der Zustimmung der Hauptpersonalräte bedürfe.

---

[11] § 7 Abs. 1 FOSchulV RP 2011.

Obwohl eine grundsätzliche Verpflichtung der Lehrkräfte, ausfallende Unterrichtsstunden vor- oder nachzuarbeiten, nach den derzeitigen Regelungen nicht bestehe, werde das Ministerium die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion bitten, darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des rechtlich Möglichen Ausfallzeiten durch die vorgezogene Entlassung von Abschlussklassen kompensiert würden.

Die Anregung des Rechnungshofs, für die vorzeitige Entlassung von Abschlussklassen an der Fachoberschule einen Ausgleich durch Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung (Vorarbeit) entsprechend der Regelung für Gymnasien und Integrierte Gesamtschulen[12] durchzuführen, wird vom Ministerium nicht aufgegriffen. Hierzu hat es ausgeführt, anders als in den Jahrgangsstufen 13 an Gymnasien und Integrierten Gesamtschulen, an denen bereits am 31. März der Unterricht mit der Ausgabe des Zeugnisses ende, würden die Zeugnisse über den Erwerb der Fachhochschulreife spätestens am 10. Juli ausgegeben[13]. Da die Studiengänge an den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung bereits am 1. Juli begännen, könnten die Zeugnisse an den Fachoberschulen und den weiteren Bildungsgängen der berufsbildenden Schule, die zur Fachhochschulreife führten, bis zum 30. Juni ausgegeben werden. Festgelegt sei, dass nach Bekanntgabe der Prüfungszwischenergebnisse für die Prüflinge kein Unterricht mehr stattfinde[14]. Im Jahr 2013 sei der späteste Termin für die Bekanntgabe der Zwischenergebnisse der 13. Juni. Bedingt durch den sehr späten Beginn der Sommerferien im Schuljahr 2012/2013 sei der Unterrichtsausfall verhältnismäßig hoch gewesen. Der Ausfall werde sich aber in den nachfolgenden Schuljahren durch den früheren Beginn der Sommerferien wieder reduzieren.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof: Ziel der unstrittigen Pflicht zur Dokumentation der erbrachten Unterrichtszeit sollte sein, der Schulleitung einen verantwortlichen Umgang mit den Personalressourcen und eine gleichmäßigere Auslastung der Lehrkräfte zu ermöglichen. Nicht erbrachte Unterrichtsdeputate sollten gegebenenfalls auch schuljahresübergreifend durch Vertretungsunterricht ausgeglichen oder mit Mehrarbeit verrechnet werden. Auch absehbare Freistunden infolge des entfallenden Unterrichts von Abschlussklassen nach den Prüfungen oder der vorzeitigen Entlassung von Schülern sollten ausgeglichen werden. Dies wird schon im Hinblick auf die Größenordnung der insgesamt nicht erbrachten Unterrichtsstunden für erforderlich erachtet. So lagen im Schuljahr 2013/2014 nach den schriftlichen Prüfungen bis zu den Sommerferien 30 Unterrichtstage, das entspricht 15 % des gesamten Schuljahres. Soweit der entfallende Unterricht nicht durch Vorarbeit[12] kompensiert wird, sollte ein Ausgleich auf andere Art sichergestellt werden. Der Rechnungshof verweist hierzu auf den Beschluss des Landtags im Entlastungsverfahren 2012[15] zu der Prüfung der Unterrichtsorganisation und des Lehrkräfteeinsatzes an den öffentlichen Integrierten Gesamtschulen, wonach die Landesregierung aufgefordert wurde, darauf hinzuwirken, dass vorzeitiges Unterrichtsende vor den Ferien dokumentiert und möglichst vollständig - ggf. pauschaliert - ausgeglichen wird.

---

12 § 4 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO) vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148), BS 2030-1-4.

13 § 39 Abs. 1 Schulordnung für die öffentlichen berufsbildenden Schulen vom 9. Mai 1990 (GVBl. S. 127), BS 223-1-41.

14 § 17 Abs. 1 Landesverordnung über die Abschlussprüfungen an berufsbildenden Schulen (Prüfungsordnung für die berufsbildenden Schulen) vom 29. April 2011 (GVBl. S. 108), BS 223-1-36.

15 Jahresbericht 2014, Nr. 20 - Unterrichtsorganisation und Lehrkräfteeinsatz an öffentlichen Integrierten Gesamtschulen - (Drucksache 16/3250), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2014 des Rechnungshofs (Drucksache 16/3580 S. 40), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/3968 S. 13), Beschluss des Landtags vom 24. September 2014 (Plenarprotokoll 16/77 S. 5131).

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) bei zwei parallelen Bildungsgängen mit geringen Gesamtschülerzahlen für fachübergreifenden Unterricht bildungsgangübergreifende Klassen zu bilden,

b) an der Fachoberschule verstärkt Lehrkräfte der Sekundarstufe II einzusetzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) bei der Festsetzung von Mindestanmeldezahlen stärker zu berücksichtigen, dass in der Regel nur etwas mehr als die Hälfte der Angemeldeten die Ausbildung an einer Fachoberschule antritt,

b) zu prüfen, ob die Mindestteilnehmerzahlen der Eingangsstufe so erhöht werden können, dass nach Möglichkeit die Zweizügigkeit der Klassenstufen 12 gewährleistet ist,

c) Zweizügigkeit für jeden Bildungsgang einer Fachoberschule vorzuschreiben,

d) Ausfallzeiten durch vorzeitige Entlassung von Abschlussklassen als Minderzeiten zu erfassen und in geeigneter Form, gegebenenfalls auch schuljahresübergreifend, auszugleichen.

Nr. 15 Beiträge des Landes zur Finanzierung von Personal- und Sachkosten allgemeinbildender Ersatzschulen - Mängel im Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren mit finanziellen Folgen -

Bei der Bewilligung und Abrechnung von Beiträgen des Landes kam es bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zu vermeidbaren Doppelarbeiten. Zuständigkeiten wurden nicht immer hinreichend beachtet. Es bestanden hohe Arbeitsrückstände.

Entscheidungen für die Beitragsbemessung wurden getroffen, obwohl die Schulträger die hierfür erforderlichen Angaben nicht gemacht hatten. So fehlten beispielsweise Informationen zu Abweichungen zwischen geplantem und durchgeführtem Unterricht, zur Vergütungsfähigkeit von Mehrarbeit oder zu Erstattungen von Krankenkassen. Gebotene Kürzungen der Beiträge unterblieben.

Private Schulen sind nicht an Vorgaben zur Klassengröße gebunden. Ihre Zügigkeit war nicht immer festgelegt. Dadurch konnten sie Gestaltungsspielräume zur Bildung von beitragsfähigen "Lehrkräftereserven" nutzen. Bei den einbezogenen Schulen beliefen sich diese im Prüfungszeitraum rechnerisch auf insgesamt 77 Vollzeitlehrkräfte.

Beiträge für nebenberuflich Beschäftigte und Beihilfen für teilzeitbeschäftigte Beamte im Kirchendienst wurden ohne entsprechende Rechtsgrundlagen festgesetzt.

1 Allgemeines

Allgemeinbildende Ersatzschulen in freier Trägerschaft, d. h. private Schulen, die in ihren Lehr- und Erziehungszielen grundsätzlich den öffentlichen Schulen entsprechen[1], erhalten vom Land u. a. Beiträge zu den Personal- und Sachkosten.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Bewilligung und Abrechnung von Beiträgen für die Schuljahre 2009/2010 bis 2011/2012 geprüft. Hierzu hat er auch örtliche Erhebungen an zwölf privaten Ersatzschulen durchgeführt.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgabenanstieg

Die Ausgaben des Landes für die Privatschulfinanzierung sind - bei weitgehend konstanten Schülerzahlen - in den letzten Jahren deutlich gestiegen. In den Jahren 2009 bis 2012 betrug der Zuwachs mehr als 21 %.

---

[1] § 5 Landesgesetz über die Errichtung und Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft - Privatschulgesetz (PrivSchG) - in der Fassung vom 4. September 1970 (GVBl. S. 372), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Februar 2013 (GVBl. S. 9), BS 223-7, in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Landesverordnung zur Durchführung des Privatschulgesetzes (PrivSchGDVO) vom 21. Juli 2011 (GVBl. S. 291), BS 223-7-1.

Entwicklung der Schülerzahlen und der Förderung von Privatschulen					
Jahr		2009	2010	2011	2012
Zahl der Schüler[2]		40.928	40.771	40.635	40.851
Ausgaben[3] - Mio. € -	Soll	175,1	180,9	193,2	237,0
	Ist	180,7	184,8	201,5	219,1

Ursächlich für den Anstieg ist die Änderung des Privatschulgesetzes, mit der die Beiträge für Sach- und Personalkosten erhöht wurden.

2.2 Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren kann verbessert werden

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) entscheidet über die Bewilligung von Beiträgen auf Antrag der Schulträger. Dem Antrag sind die Unterlagen beizufügen, die die Schule als Ersatzschule qualifizieren[4]. Diese Bewilligung gilt bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Schulträger auf Beiträge verzichtet oder die Schulbehörde sie widerruft. Die Beträge werden jeweils für ein Schuljahr gewährt (Jahresbeiträge).

2.2.1 Datenerfassung

Bei der ADD waren mehrere Organisationseinheiten in das Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren eingebunden. Das jeweilige Schulfachreferat hatte festzustellen, ob die Unterrichtsorganisation der einer vergleichbaren öffentlichen Schule entsprach. Auf Grundlage der Angaben der Schulträger und des Votums der Schulfachreferate berechnete das für die allgemeine Schulverwaltung zuständige Referat die Jahresbeiträge und setzte sie durch Bescheid fest.

Den Schulträgern lagen die erforderlichen Angaben, wie z. B. Aufstellungen über eingesetzte Lehrkräfte, Beschäftigungsumfang, gezahlte Bezüge und Aufwendungen für Versorgung, zwar elektronisch vor, sie übersandten diese der ADD aber nur in Papierform. Zudem hatten nicht alle beteiligten Organisationseinheiten der ADD Zugriff auf die elektronischen Daten anderer Referate. Deshalb mussten die Daten dort zum Teil mehrfach erfasst werden.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Anregung des Rechnungshofs, sich Angaben der Schulträger auch elektronisch vorlegen zu lassen, sei von der ADD geprüft worden. Die Prüfung habe ergeben, dass eine Einspeisung von Daten der Träger in das Abrechnungssystem der ADD (IPEMA) aufgrund fehlender Schnittstellen und inkompatibler Datensysteme in absehbarer Zeit technisch nicht zu realisieren sei. Sofern Schulträger Daten künftig auch elektronisch an die ADD übermittelten, könnten diese an andere innerbehördliche Organisationseinheiten, die in die Antragsprüfungen miteingebunden seien, übermittelt werden. Dies würde allerdings nach Einschätzung der ADD nur zu einer unwesentlichen Effizienzsteigerung führen.

Dazu ist anzumerken, dass die elektronische Vorlage der Daten durch die Schulträger nicht dauerhaft an fehlenden Schnittstellen scheitern sollte, zumal im Wesentlichen nur Datensysteme der beiden großen kirchlichen Schulträger betroffen sind. Bereits jetzt könnten Daten, die mit herkömmlicher Software, wie z. B. MS

---

2 Drucksache 16/2833, Anlage 2.

3 Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (bis 2011 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur), Kapitel 09 17 Grundschulen, Kapitel 09 18 Hauptschulen, Kapitel 09 19 Schulen - Allgemein -, Kapitel 09 20 Grund- und Hauptschulen, Kapitel 09 21 Förderschulen, Kapitel 09 22 Realschulen, Kapitel 09 23 Gymnasien, Kapitel 09 24 Berufsbildende Schulen, Kapitel 09 27 Realschule plus und Kapitel 09 28 Einrichtungen des Zweiten Bildungswegs, jeweils Titel 684 01 Beiträge nach dem PrivSchG und Titel 684 04 Personalkosten der zugewiesenen Lehrer gemäß PrivSchG.

4 §§ 28 ff. PrivSchG in Verbindung mit § 25 Abs. 3 PrivSchGDVO.

Excel, erfasst wurden, auch elektronisch übermittelt und ausgewertet werden. Im Übrigen bezogen sich die Feststellungen des Rechnungshofs auf Daten, die von Referaten der ADD erfasst worden waren, aber nicht für andere am Verfahren beteiligte Referate zur Verfügung standen und deshalb dort nochmals erfasst werden mussten.

2.2.2 Beschäftigungsgenehmigung

Personalkostenbeiträge für die an der Schule eingesetzten Lehrkräfte werden nur bewilligt, wenn deren Beschäftigung genehmigt ist. Hierfür sind die Schulfachreferate der ADD zuständig. Daher ist es naheliegend, dass diese Organisationseinheiten - ggf. in Abstimmung mit dem Schulpersonalreferat - im Rahmen der Beschäftigungsgenehmigung auch die für die Beitragsbemessung maßgebliche Eingruppierung/Besoldung einer vergleichbaren staatlichen Lehrkraft festlegen. Dies war nicht immer der Fall. Entsprechende Entscheidungen wurden durch das für die Beitragsfestsetzung zuständige Referat getroffen.

Das Ministerium hat erklärt, die ADD werde eine Checkliste erarbeiten und die Referate auf ihre Zuständigkeit hinweisen.

2.2.3 Abschlagszahlungen

Auf die Jahresbeiträge werden zunächst Abschlagszahlungen geleistet. Deren Höhe soll sich am endgültig festgesetzten Jahresbeitrag des Vorjahres orientieren. Wegen hoher Arbeitsrückstände war dies nur im Ausnahmefall möglich. So waren im Januar 2014 die Endabrechnungen nur bis zum Schuljahr 2009/2010 abgeschlossen.

Das Ministerium hat erklärt, die ADD habe Maßnahmen zum Abbau der Arbeitsrückstände eingeleitet. In einem ersten Schritt sei das zuständige Referat personell verstärkt worden. Daneben seien Lösungsansätze für Verbesserungen bei den organisatorischen Abläufen und Schnittstellenproblemen bei der Zusammenarbeit mit den Schulträgern und den Fachreferaten erarbeitet worden.

2.2.4 Mehrarbeit

Schulträgern wurden auch Beiträge zu Mehrarbeit gewährt. Hierzu stellte der Rechnungshof Folgendes fest:

- Mehrarbeit, das heißt Unterricht über das persönliche Regelstundenmaß hinaus, ist nur zu vergüten, wenn sie aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht durch Dienstbefreiung innerhalb eines Jahres ausgeglichen werden kann[5].

  Solche Dienstbefreiungen wurden an vielen Schulen nicht erfasst. Damit war nicht immer nachvollziehbar, ob es sich bei den geleisteten Stunden um vergütungsfähige Mehrarbeit gehandelt hatte. Trotzdem wurden dafür Beiträge ohne weitere Prüfung gewährt.

  Das Ministerium hat mitgeteilt, die ADD habe angekündigt, die Abrechnung der Mehrarbeit neu zu ordnen und hierbei die Hinweise des Rechnungshofs aufzugreifen.

- Mehrarbeit wird grundsätzlich nur vergütet, wenn sie drei Unterrichtsstunden innerhalb eines Kalendermonats übersteigt[6].

  Eine Schule vergütete Mehrarbeit auch dann, wenn diese Mindestzahl aufgrund von Dienstbefreiungen und Freistunden unterschritten war. An einer anderen

---

[5] § 3 Abs. 1 Nr. 4 Landesmehrarbeitsvergütungsverordnung (LMVergVO) vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 221), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157), BS 2032-1-2.

[6] § 3 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Nr. 1 LMVergVO.

Schule erhielten Beamte in Teilzeitbeschäftigung bereits ab der ersten Mehrarbeitsstunde eine Vergütung, obwohl die Ausnahme nur für Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis galt[7]. Diese Zahlungen wurden bei der Beitragsfestsetzung berücksichtigt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die ADD prüfe die Möglichkeit einer Rückforderung.

2.2.5 Berücksichtigung von Leistungen der Krankenkassen

Bei Tarifkräften endet bei Erkrankungen die Lohnfortzahlung durch den Schulträger nach Ablauf von sechs Wochen. Aufwendungen für Entgeltfortzahlungen im Krankheitsfall und bei Beschäftigungsverboten aufgrund des Mutterschutzgesetzes, für Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld sowie für bestimmte Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung können den Arbeitgebern durch die Krankenkassen erstattet werden[8].

In einigen Fällen wurden Erstattungen der Krankenkassen bei der Festsetzung der Beiträge nicht berücksichtigt.

Das Ministerium hat erklärt, die ADD habe mitgeteilt, dass der neue Antragsvordruck mit einem zusätzlichen Formular "Abwesenheiten" ausgestattet sei, in dem der Schulträger die Abwesenheiten mit und ohne Lohnfortzahlung einzutragen habe. Im Vordruck seien auch Abfragen zu Erstattungen der Krankenkassen bei Lohnfortzahlung sowie Mutterschaftsleistungen vorgesehen.

2.2.6 Altersteilzeit im Blockmodell, Sabbatjahr

Bei der Altersteilzeit im Blockmodell sind Anspar- und Freistellungsphase zu unterscheiden. In der Ansparphase erbringt die Lehrkraft bei reduzierten Bezügen regelmäßig ungekürzt ihr bisheriges Regelstundenmaß. In der Freistellungsphase erteilt sie keinen Unterricht, erhält aber Bezüge in gleicher Höhe wie in der Ansparphase.

Die Beiträge wurden nach der tatsächlichen Unterrichtserteilung bemessen, d. h. die Zahlungen erfolgten in der Ansparphase ungekürzt und wurden ab der Freistellungsphase eingestellt. In mindestens einem Fall wurden die Beiträge während der Ansparphase vollständig und in der Freistellungsphase anteilig gewährt. Dies war nur möglich, weil die Schulträger im Antrag auf öffentliche Finanzhilfe ohne nähere Angaben lediglich auf "Altersteilzeit" hingewiesen hatten.

Vergleichbares gilt für die Sabbatjahrregelung (Jahresfreistellung als besondere befristete Form der Teilzeitbeschäftigung von Lehrkräften). Aus den Anträgen war der Beginn der Freistellungsphase nicht ersichtlich.

Das Ministerium hat erklärt, die ADD werde künftig bei Altersteilzeit im Blockmodell die Beiträge sowohl in der Anspar- als auch in der Freistellungsphase anteilig leisten. Für Lehrkräfte in Altersteilzeit im Blockmodell und im Sabbatjahr würden künftig im Antragsvordruck Angaben zu Beginn und Ende der Anspar- und Freistellungsphase gefordert.

---

7 Gemäß Nr. 2.3 der im Prüfungszeitraum noch geltenden Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend vom 29. Mai 2002 über Mehrarbeit im Schuldienst, GAmtsbl. S. 382, außer Kraft getreten am 31. Dezember 2012.

8 Gesetz über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung - Aufwendungsausgleichsgesetz (AAG) - vom 22. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. April 2012 (BGBl. I S. 579).

2.2.7 Beiträge für nebenberufliches Personal

Eine Lehrkraft gilt als nebenberuflich beschäftigt, wenn ihre Tätigkeit weniger als die Hälfte der einer vollbeschäftigten Kraft beträgt. Bei diesem Personenkreis bemisst sich der Beitrag nach dem Entgelt für nebenberufliche Tätigkeit eines vergleichbaren Lehrers an einer entsprechenden öffentlichen Schule. Dementsprechend ist in diesen Fällen nach Einzelstundensätzen abzurechnen[9].

Davon abweichend legte die ADD regelmäßig die wesentlich höheren[10] anteiligen Eckmannwerte nach Jahresdurchschnittsbesoldung/-entgelt zugrunde.

Das Ministerium hat erklärt, die Regelung in § 28 Abs. 2 der Landesverordnung zur Durchführung des Privatschulgesetzes stehe nicht in Einklang mit der Bestimmung in § 29 Abs. 3 des Privatschulgesetzes. Eine Überarbeitung der Regelung erfolge bei der nächsten Änderung der Landesverordnung zur Durchführung des Privatschulgesetzes.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Durchführungsverordnung baldmöglichst angepasst werden sollte, um eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Beitragszahlungen zu schaffen.

2.2.8 Beihilfebeiträge für teilzeitbeschäftigte Beamte im Kirchendienst

Ist eine Lehrkraft nach staatlichen Grundsätzen nicht vollbeschäftigt, wird ein entsprechender Anteil der Durchschnittsbesoldung und des pauschalierten Zuschusses zur Beihilfe gewährt[11]. Entgegen dieser Regelung wurden die Beihilfen auch für teilzeitbeschäftigte Beamte in vollem Umfang gewährt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der Gespräche mit den kirchlichen Trägern sei vereinbart worden, dass die Erstattung der Beihilfe entsprechend der beim Land für einen Beamten anfallenden Aufwendungen erfolgen solle. Die ADD sei gebeten worden, den in § 28 Abs. 7 PrivSchGDVO bestimmten pauschalierten Zuschuss zur Beihilfe je aktivem Beamten zu erstatten. Die vom Rechnungshof angesprochene Regelung[11] werde bei der nächsten Änderung des Privatschulgesetzes entsprechend überarbeitet.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Zahlungen mit der derzeit geltenden Vorgabe nicht im Einklang stehen. Regelungen des Privatschulgesetzes können nicht im Vorgriff oder vorläufig durch die Exekutive geändert werden.

2.2.9 Berücksichtigungsfähige Lehrerwochenstunden

Beiträge zu den Personalkosten werden nur für so viele Lehrer gewährt, wie zur Deckung des Unterrichts-Solls (nach den Vorschriften zustehende Lehrerwochen-/ Unterrichtsstunden) einer vergleichbaren öffentlichen Schule erforderlich sind[12]. Die Finanzhilfe ist anteilig zu mindern, wenn das Unterrichts-Ist (tatsächlich zur Verfügung stehende Lehrerwochen-/Unterrichtsstunden) der Schule das zulässige Unterrichts-Soll übersteigt. Bei dem Vergleich sind alle Faktoren zu berücksichtigen, die nach staatlichen Grundsätzen das Ist erhöht oder vermindert hätten.

---

9 § 28 Abs. 2 und 12 PrivSchGDVO, § 29 Abs. 3 PrivSchG.

10 Beispiel "Lehrkraft in Entgeltgruppe E 12 mit einer Unterrichtsverpflichtung von 9/24 Lehrerwochenstunden für das Schuljahr 2010/2011": Berechnung nach a) Einzelstundensatz = 9.700 €, b) anteiligen Personalkosten = 18.600 €.

11 § 29 Abs. 3 PrivSchG.

12 § 29 Abs. 4 PrivSchG.

- Abweichungen zwischen Unterrichts-Soll und Unterrichts-Ist

  Die Schulträger übersandten zur Feststellung des Unterrichts-Solls die (vorläufigen) Gliederungspläne. Nachweise zu den gebildeten Kursen, Klassen, eingerichteten Wahlfächern und Arbeitsgemeinschaften sowie zu den wesentlichen Abweichungen vom Gliederungsplan (Unterrichts-Ist) wurden nicht vorgelegt.

  Die Schulfachreferate der ADD forderten die entsprechenden Nachweise nicht an, sondern bestätigten in nahezu allen geprüften Fällen ohne Kenntnis der Entwicklungen im abgelaufenen Schuljahr, dass das Unterrichts-Ist das zulässige Soll nicht überschritten habe. Diese Bestätigung ist Grundlage für die Berechnung der öffentlichen Finanzhilfe und hat faktische Bindungswirkung für das die Beitragshöhe festsetzende Referat.

  Der Rechnungshof hat mehrfach von den Angaben in den Gliederungsplänen abweichende Unterrichtsveranstaltungen (z. B. bei der Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften) festgestellt, deren Vergleichbarkeit mit Veranstaltungen staatlicher Schulen nicht immer ohne Weiteres ersichtlich war. Abweichungen ergaben sich auch, weil z. B. eigenverantwortlicher Unterricht von Studienreferendaren/Lehramtsanwärtern nicht in den Gliederungsplänen eingetragen war. Für kirchliche Zwecke oder nach kirchlichen Maßstäben gewährte Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden sowie Freistellungen entsprachen nicht staatlichen Grundsätzen.

  Die in diesen Fällen gebotene Korrektur der Beiträge unterblieb.

  Das Ministerium hat mitgeteilt, die ADD werde die Schulträger nochmals auf ihre Vorlagepflichten hinweisen. Die ADD werde aufgefordert sicherzustellen, dass die Schulaufsicht die für die Beitragshöhe maßgeblichen Entscheidungen nur auf der Basis ausreichender Informationen treffe. Die ADD werde mögliche disziplinar- und haftungsrechtliche Fragen prüfen.

- Klassenbildung

  Das für die Beitragsbemessung maßgebliche Unterrichts-Soll einer vergleichbaren öffentlichen Schule wurde z. B. im Sekundarbereich I auf der Grundlage der Schülerzahlen und der Zahl der Klassen (Klassenpauschale) ermittelt. Die Klassenzahl wurde errechnet, indem die Schülerzahl jeder Klassenstufe durch die Klassenmesszahl (30 Schüler) geteilt wurde.

  Allerdings sind auch die öffentlichen Schulen grundsätzlich nicht verpflichtet, die sich rechnerisch ergebende Zahl an Klassen zu bilden. Aus pädagogischen oder organisatorischen Gründen sind - zeitlich beschränkt - Abweichungen zulässig[13]. Da die Zuweisung von Lehrerwochenstunden insbesondere nach zu bildenden Klassen erfolgt, "erwirtschaftet" z. B. eine Schule, die tatsächlich eine Klasse weniger bildet, Lehrerwochenstunden in Höhe der Klassenpauschale. Beispielsweise erhält eine Schule für 92 Schüler einer Schulstufe 126 Lehrerwochenstunden, für 90 Schüler nur 98 Lehrerwochenstunden[14]. Bildet sie in

---

13 Nrn. 1, 2 und 4 der Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend vom 9. Mai 2003 über Klassenbildung für die Klassenstufen 5 bis 10 der Hauptschulen, Regionalen Schulen, Realschulen, Gymnasien, Integrierten Gesamtschulen und Kooperativen Gesamtschulen (GAmtsbl. S. 489), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 12. Januar 2007 (Amtsbl. S. 45). Die Verwaltungsvorschrift ist am 31. Dezember 2013 außer Kraft getreten.

14 Beispielrechnung für die Klassenstufen der Sekundarstufe I an Gymnasien mit 9-jährigem Bildungsgang:

Schülerzahl	90	92
Klassenmesszahl	30	30
zu bildende/gebildete Klassen	3	4/3
Zuweisung für Klassen	80 Lehrerwochenstunden	107 Lehrerwochenstunden
Zuweisung für Schüler	18 Lehrerwochenstunden	19 Lehrerwochenstunden
Summe	98 Lehrerwochenstunden	126 Lehrerwochenstunden

beiden Fällen jeweils drei Klassen, stehen ihr im ersten Fall bei nahezu identischen Schülerzahlen im Vergleich zur zweiten Alternative 28 Lehrerwochenstunden mehr zur Verfügung, also rund neun Lehrerwochenstunden je Klasse. Durch die Vorgaben[13] sind die Möglichkeiten öffentlicher Schulen, insoweit Reserven zu bilden, aber faktisch auf Ausnahmefälle beschränkt.

Für Ersatzschulen gibt es derartige Vorgaben nicht. Sie sind nicht an Klassenmesszahlen gebunden. Von den zehn Ersatzschulen im Sekundarbereich I, bei denen der Rechnungshof örtliche Erhebungen durchgeführt hat, nahmen acht Schulen knapp über der Klassenmesszahl liegende Schülerzahlen auf. Auf die dargestellte Weise "erwirtschafteten" sie in einem Schuljahr Reserven, die von einer Vollzeitkraft bis zu 5,5 Vollzeitkräften reichten. Im Prüfungszeitraum ergaben sich im Sekundarbereich I insgesamt 1.918 Lehrerwochenstunden, das entspricht der Unterrichtsverpflichtung von 77 Vollzeitlehrkräften.

Bei der Ermittlung der Beitragshöhe wurde die sich rechnerisch ergebende Klassenzahl berücksichtigt, obwohl entsprechende Klassen aufgrund der genehmigten Zügigkeit der Schulen (Zahl der Klassen pro Jahrgang) oder ihrer räumlichen Kapazitäten nicht hätten gebildet werden können oder dürfen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Festlegung der Zügigkeit von Schulen in freier Trägerschaft gegen den Willen des Schulträgers widerspreche der Privatschulfreiheit. Hier könne lediglich in gemeinschaftlichem Zusammenwirken zwischen Schulaufsicht, oberster Schulaufsicht und Schulträger eine Lösung gefunden werden. Allerdings sollten auch nach Auffassung des Ministeriums fiktive Klassen, deren Bildung räumlich nicht möglich sei, nicht refinanziert werden. Da die Vorschriften, die für den staatlichen Bereich Klassenbildung und Zügigkeit regelten, auf Schulen in freier Trägerschaft nicht anwendbar seien, werde die Landesregierung prüfen, ob in anderen Rechtsmaterien eine Abhilfe möglich sei.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) zu prüfen, welche Daten für den elektronischen Zugriff innerhalb der Schulabteilung freigegeben werden können,

b) sicherzustellen, dass mit der Beschäftigungsgenehmigung auch die für die Beitragsbemessung maßgebliche Besoldung/Eingruppierung festgelegt wird,

c) Arbeitsrückstände abzubauen und Abschlagszahlungen auf Grundlage der Vorjahresabrechnung zu zahlen,

d) Beiträge nur für vergütungsfähige Mehrarbeit zu leisten sowie Erstattungen von Krankenkassen zu berücksichtigen,

e) die Möglichkeiten zur Rückforderung von Beiträgen im Hinblick auf zu Unrecht vergütete Mehrarbeit zu prüfen,

f) darauf hinzuwirken, dass Schulträger alle wesentlichen Daten zu Altersteilzeit und Sabbatjahr melden,

g) sicherzustellen, dass alle für die Beitragshöhe maßgeblichen Entscheidungen nur auf der Basis ausreichender Informationen getroffen und die Schulträger in geeigneter Weise auf ihre Verpflichtung zur Meldung aller wesentlichen Abweichungen vom Gliederungsplan hingewiesen werden,

h) die Praxis in den Fachreferaten, für die Beitragsbemessung maßgebliche Entscheidungen ohne hinreichende Informationen zu treffen, unter disziplinar- und haftungsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) darauf hinzuwirken, dass die für die Berechnung der Jahresbeiträge erforderlichen Angaben der Schulträger möglichst elektronisch vorgelegt werden,

b) die Landesverordnung zur Durchführung des Privatschulgesetzes im Hinblick auf die praktizierte Festsetzung von Beiträgen zu den Personalkosten für nebenberuflich Beschäftigte möglichst bald zu ändern,

c) sicherzustellen, dass bei der Ermittlung der beitragsfähigen Lehrerwochenstunden nur Klassen berücksichtigt werden, die auch tatsächlich gebildet werden könnten,

d) über das Ergebnis der Prüfung und die getroffenen Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben e und h zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, baldmöglichst eine rechtliche Grundlage für die praktizierte Festsetzung von Beiträgen zu Beihilfen für teilzeitbeschäftigte Beamte im Kirchendienst zu schaffen.

Nr. 16 Fachhochschule Bingen - problematische Kooperation -

Bei der Kooperation mit einer Gesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung des Landes lagen zahlreiche Mängel vor:

- **Die Abgrenzung zwischen hauptamtlichen Aufgaben und entgeltlicher Nebentätigkeit von Professoren der Fachhochschule Bingen war unzureichend.**
- **Die Lehrverpflichtung von Professoren wurde auch für Nebentätigkeiten, die gegen Entgelt ausgeübt wurden, ermäßigt.**
- **Bedienstete der Fachhochschule zeigten Nebentätigkeiten häufig nicht an oder beantragten die erforderliche Genehmigung nicht oder nicht rechtzeitig.**
- **Eine Kostenerstattung für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Material oder Personal der Fachhochschule unterblieb.**
- **Der Leistungsaustausch war intransparent und unausgewogen.**

1 Allgemeines

Hochschulmitglieder sind berechtigt, Forschungsvorhaben durchzuführen, die aus Mitteln Dritter (Drittmittel) finanziert werden[1]. Solche Vorhaben können als dienstliche Aufgabe[2] oder in Nebentätigkeit erledigt werden.

Nebentätigkeit ist jede Tätigkeit, die nicht zum Hauptamt des wissenschaftlichen Personals gehört. Beamte dürfen Nebentätigkeiten nur in dem rechtlich vorgegebenen Rahmen[3] ausüben. Für das beamtete hauptberuflich tätige wissenschaftliche und künstlerische Personal der Hochschulen enthält die Hochschulnebentätigkeitsverordnung[4] Ausnahmen, die den Besonderheiten dieser Berufsgruppe Rechnung tragen sollen.

Das Nebentätigkeitsrecht soll sicherstellen, dass durch die Ausübung von Nebentätigkeiten die ordnungsgemäße Erfüllung der dienstlichen Verpflichtungen nicht beeinträchtigt wird.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung der Drittmittel sowie die Nebentätigkeiten, insbesondere des wissenschaftlichen Personals, in den Jahren 2010 bis 2012 bei

---

1 § 25 Abs. 1 und 2 Hochschulrahmengesetz (HRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506), sowie § 14 Abs. 1 und 2 Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2014 (GVBl. S. 125), BS 223-41.

2 Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur und der Staatskanzlei über die Forschung mit Mitteln Dritter (Drittmittelvorschrift) vom 24. Juli 2005 (Gemeinsames Amtsblatt S. 593, MinBl. S. 248), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 21. Oktober 2010 (Amtsblatt S. 490).

3 § 40 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamtStG) vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160); §§ 82 ff. Landesbeamtengesetz (LBG) vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2014 (GVBl. S. 107), BS 2030-1; Nebentätigkeitsverordnung (NebVO) vom 2. Februar 1987 (GVBl. S. 31), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), BS 2030-1-1.

4 Hochschulnebentätigkeitsverordnung (HNebVO) vom 10. Juli 2007 (GVBl. S. 126), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), BS 2030-1-5.

der Fachhochschule Bingen untersucht. Einen Schwerpunkt der Prüfung bildete die Kooperation der Hochschule mit der ITB - Institut für Innovation, Transfer und Beratung gemeinnützige GmbH (im Folgenden: Gesellschaft), an der das Land mehrheitlich beteiligt ist[5]. Gegenstand dieses Unternehmens ist neben der Konzeption, Vorbereitung und Betreuung die Durchführung von anwendungsbezogenen Forschungs-, Entwicklungs-, Beratungs- und Weiterbildungsprojekten. Diese können von Hochschullehrern und/oder der Gesellschaft umgesetzt werden[6].

Effizienz und Qualität der Forschungsprojekte waren im Hinblick auf die Freiheit von Wissenschaft und Forschung nicht Gegenstand der Prüfung.

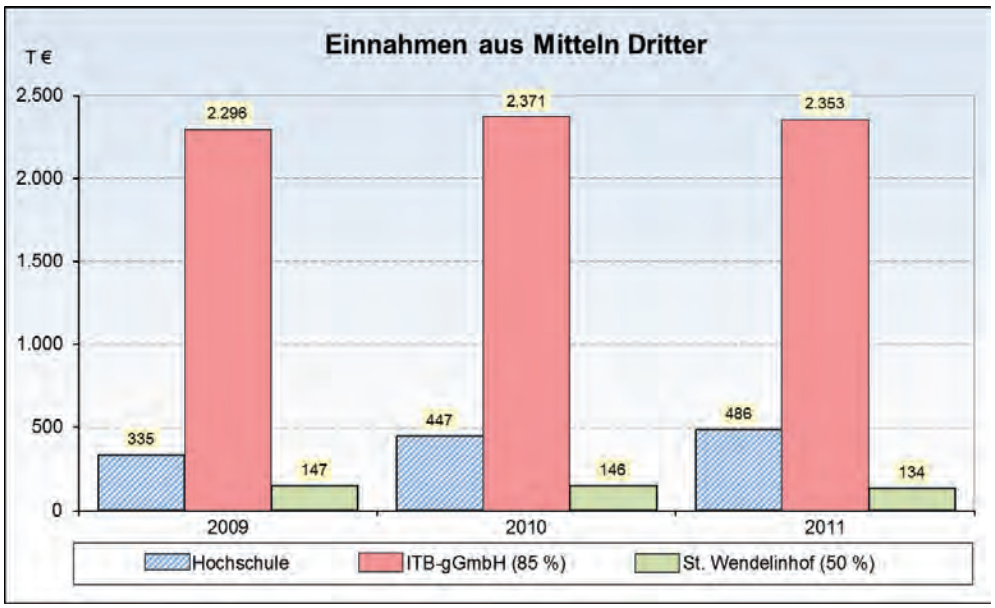
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Drittmittel - Zuordnung von Einnahmen der Gesellschaft nicht sachgerecht

Drittmittel sind Geld- oder Sachleistungen, welche den Hochschulen oder ihren Mitgliedern für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Lehre von dritter (öffentlicher oder privater) Seite über die vom Landtag bewilligten Mittel[7] hinaus zur Verfügung gestellt werden[8]. Das Aufkommen an Drittmitteln wird neben anderen Parametern bei der Mittelbemessung (z. B. für die Zuweisung von Verstärkungsmitteln für Lehre und Forschung) und -verteilung an die Hochschulen berücksichtigt.

Von den dem Fachressort gemeldeten Drittmitteleinnahmen der Fachhochschule entfiel nur ein geringer Anteil auf die Hochschule selbst. Der überwiegende Teil betraf Einnahmen der Gesellschaft aus Projekten, die von Professoren der Fachhochschule betreut worden waren. Diese wurden zu 85 % als Drittmittel der Fachhochschule berücksichtigt. Außerdem wurden 50 % der Einnahmen des landwirtschaftlichen Versuchs- und Demonstrationsbetriebes St. Wendelinhof[9] einbezogen.

Die auf die Mittelbemessung und -verteilung angerechneten Drittmitteleinnahmen der Fachhochschule entwickelten sich wie folgt:



Die Darstellung verdeutlicht, dass die Professoren die Drittmittelprojekte überwiegend für die Gesellschaft abgewickelt haben.

---

5 Beteiligungsbericht 2013 S. 52 bis 54 (Drucksache 16/3026).

6 § 2 Abs. 2 Buchstabe a des Gesellschaftsvertrags vom 6. Dezember 2012.

7 § 103 HochSchG.

8 Nr. 1 der Drittmittelvorschrift.

9 Betriebseinheit der Fachhochschule Bingen.

Nach den hochschulrechtlichen Bestimmungen und der Hochschulfinanzstatistik werden nur Mittel anerkannt, die in die Hochschulhaushalte eingestellt oder von der Hochschule auf Verwahrkonten verwaltet werden. Einnahmen aus Dienstleistungen (z. B. Gutachten, Beratungen, Anwendung gesicherter Erkenntnisse) oder Mittel, die von Professoren in Nebentätigkeit verwendet werden, gelten nicht als Drittmittel[10].

Bei den zugrunde gelegten Einnahmen der Gesellschaft war die Einhaltung dieser Bestimmungen nicht gewährleistet.

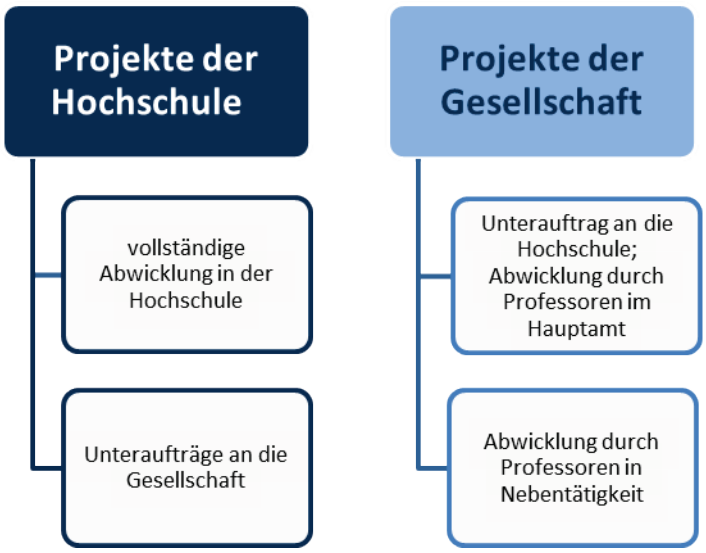
Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, der im Hochschulgesetz und in der Drittmittelvorschrift verwendete Drittmittelbegriff entspreche der bundeseinheitlichen Definition aus der Hochschulfinanzstatistik. Insofern seien von den Hochschulen nur solche Drittmittel zu melden, die für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben im Sinne der genannten Definition vereinnahmt worden seien. Mit der zusätzlichen Anrechnung der von Mitgliedern der Fachhochschule im Rahmen ihrer Tätigkeit bei der Gesellschaft zu Forschungszwecken vereinnahmten Drittmittel würde der dort geleistete Technologietransfer honoriert. Mit der Berücksichtigung von Einnahmen des Versuchs- und Demonstrationsbetriebs St. Wendelinhof werde eine sinnvolle Integration dieser besonderen Einrichtung in die indikatorgesteuerten Hochschulfinanzierungssysteme ermöglicht.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die Einnahmen vielfach von Professoren in Nebentätigkeit generiert wurden. Er geht davon aus, dass künftig aus Gründen der Gleichbehandlung der Hochschulen nur Drittmittel im Sinne der Bundesstatistik angerechnet werden.

2.2 Dienstliche Aufgaben und Nebentätigkeit - klare Abgrenzung ist geboten

Nach der Kooperationsvereinbarung[11] sollte die Gesellschaft der Fachhochschule Bingen oder einzelnen Professoren Projektaufträge durch den Abschluss von Einzelverträgen erteilen, die von Professoren im Hauptamt oder in Nebentätigkeit ausgeführt werden konnten.

Die folgende Grafik zeigt die unter Berücksichtigung der Kooperationsvereinbarung möglichen Konstellationen für die Durchführung von Forschungsvorhaben:



---

10 Drittmitteldefinition des Statistischen Bundesamts, Jährliche und vierteljährliche Hochschulfinanzstatistik, Az.: VIB/32137100-3.

11 § 1 der Kooperationsvereinbarung vom 20. Mai 2005 zwischen der Fachhochschule und der Gesellschaft.

Allerdings war bei der Projektabwicklung die gebotene Trennung zwischen Hauptamt und Nebentätigkeit nicht sichergestellt. Professoren gingen teilweise davon aus, auch die Aufträge für die Gesellschaft im Hauptamt abzuwickeln. Einzelaufträge als Grundlage für eine Aufgabenerledigung im Hauptamt lagen nicht vor. Zudem verblieben die Erlöse aus den Projekten vollständig bei der Gesellschaft.

Das Ministerium hat erklärt, den Feststellungen des Rechnungshofs sei insofern zuzustimmen, dass die verschiedenen Aufgaben der auch für die Gesellschaft tätigen Professoren klar nach Hauptamt und Nebentätigkeit zu trennen seien. Der Präsident der Fachhochschule habe zugesagt, für eine klare Trennung und Dokumentation der einzelnen Pflichten Sorge zu tragen.

2.2.1 Deputatsermäßigungen

Professoren an Fachhochschulen sind grundsätzlich verpflichtet, 18 Lehrveranstaltungsstunden je Woche während der Vorlesungszeit abzuhalten. Diese Regellehrverpflichtung kann für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben und Funktionen ermäßigt werden. Bei der Ermäßigung der Lehrverpflichtung berücksichtigte die Fachhochschule auch Tätigkeiten für die Gesellschaft:

- Für die Durchführung von Forschungsvorhaben ermäßigte die Fachhochschule die Lehrverpflichtung um eine Lehrveranstaltungsstunde je 10.000 € eingeworbener Drittmittel. Vom Wintersemester 2011/12 bis Sommersemester 2013 entfielen Deputatsermäßigungen von insgesamt 73 Lehrveranstaltungsstunden auf Projekte der Gesellschaft.
- Die Lehrverpflichtung eines Professors wurde um vier Lehrveranstaltungsstunden für Tätigkeiten als Geschäftsführer der Gesellschaft sowie als Transferbeauftragter der Fachhochschule reduziert. Gleichzeitig genehmigte sie diesem für die "Geschäftsführung ITB und Projektbearbeitung im Rahmen des Technologietransfers" eine entgeltliche Nebentätigkeit von acht Stunden je Woche.
- Ein anderer Professor erhielt für die wissenschaftliche Leitung und wissenschaftliche Projektleitung bei der Gesellschaft eine Deputatsermäßigung von neun Lehrveranstaltungsstunden.

Durch die Deputatsermäßigungen wurden die Tätigkeiten für die Gesellschaft den Dienstaufgaben gleichgestellt - selbst wenn, wie in einigen Fällen, entsprechende Nebentätigkeitsanzeigen vorlagen. Dies entsprach der Lehrverpflichtung von umgerechnet 1,7 Fachhochschulprofessoren oder Personalvollkosten von 198.000 € jährlich[12].

Das Ministerium hat erklärt[13], der Präsident der Fachhochschule werde sicherstellen, dass ab sofort keine Tätigkeiten im Hauptamt für die Gesellschaft wahrgenommen würden. Soweit der Professor früher im Hauptamt tätig gewesen sei, seien im Regelfall keine Kosten für Personaldienstleistung angegeben und somit auch nicht abgerechnet worden. Der Präsident der Fachhochschule werde mit den Dekanen ein Verfahren abstimmen, demzufolge alle Deputatsermäßigungen für Auftragsforschungsprojekte im "Hauptamt" für die Gesellschaft nachträglich aberkannt und der Nebentätigkeit zugeordnet würden. Das dann rückwirkend fehlende Deputat würde ausgeglichen. Antragsforschungsprojekte würden ab sofort nur noch unmittelbar von der Fachhochschule durchgeführt.

---

[12] Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2013 der ehemaligen Oberfinanzdirektion Koblenz.

[13] Mit dem Präsidenten der Fachhochschule und den Geschäftsführern der Gesellschaft abgestimmte Stellungnahme.

2.2.2 Anzeige- und Genehmigungsverfahren

Die Ausübung von Nebentätigkeiten ist anzeige- oder genehmigungspflichtig. Für die Erteilung der Genehmigungen ist die Fachhochschule zuständig. Überschreitet die zeitliche Beanspruchung in der Woche ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit oder übersteigt die Vergütung 1.022,58 € im Monat, bedarf die Genehmigung der Zustimmung des Ministeriums.

Von den für die Gesellschaft tätigen Professoren hatte die Hälfte eine Nebentätigkeit angezeigt. Andere Professoren waren davon ausgegangen, dass es sich insoweit um Dienstaufgaben handelte. Auch bei sonstigen Nebentätigkeiten hatten Professoren versäumt, diese anzuzeigen oder die erforderliche Genehmigung rechtzeitig zu beantragen.

Zudem hatte die Fachhochschule aufgrund fehlender oder ungenauer Angaben in den Anzeigen oder Anträgen auf Genehmigung der Ausübung einer Nebentätigkeit keine Kenntnis über Art, Inhalt und Umfang der ausgeübten Tätigkeiten. Sie konnte daher eine mögliche Beeinträchtigung dienstlicher Belange oder Interessenskonflikte und etwaige Entgelt-Ablieferungspflichten nicht beurteilen. Beispielsweise zeigte ein Professor an, "verschiedene Projekte für die Gesellschaft" durchzuführen. Tatsächlich bearbeitete er in einem Jahr 23 Einzelprojekte verschiedener Auftraggeber für die Gesellschaft.

Die Fachhochschule hat zugesagt sicherzustellen, dass Nebentätigkeiten vollständig angezeigt oder genehmigt würden.

Das Ministerium hat erklärt, es weise die Hochschulen immer wieder darauf hin, dass Nebentätigkeiten rechtzeitig zu beantragen oder anzuzeigen seien. Die Landesverordnung über dienstrechtliche Zuständigkeiten im Hochschulbereich befinde sich zurzeit in umfassender Überarbeitung. Voraussichtlich werde der bisherige Genehmigungsvorbehalt des Ministeriums in Bezug auf höhere Zeitanteile oder Vergütung bei Nebentätigkeiten aufgegeben, da in der jeweiligen Hochschule sachnäher entschieden werden könne, ob dienstliche Belange tangiert seien.

2.2.3 Inanspruchnahme von Einrichtungen, Material oder Personal

Bei der Durchführung von Projekten der Gesellschaft wurden Ressourcen der Fachhochschule durchweg unentgeltlich genutzt. Letztere hatte davon keine Kenntnis, weil entsprechende Anzeigen unterblieben und geeignete Vorkehrungen, wie z. B. das Führen von Laborbüchern, nicht getroffen worden waren, um eine Erfassung der Inanspruchnahmen zu gewährleisten. Auch die Gesellschaft stellte etwaige Nutzungen ihrer Einrichtungen durch die Fachhochschule nicht in Rechnung.

Die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Material oder Personal der Fachhochschule anlässlich von Tätigkeiten für die Gesellschaft löste eine Erstattungspflicht aus - entweder des Professors bei Nebentätigkeit[14] oder der Gesellschaft gemäß der Kooperationsvereinbarung[15].

Auch im Hinblick auf beihilferechtliche Risiken[16] war die Fachhochschule verpflichtet, eine Quersubventionierung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten zu vermeiden. Hierzu zählen die Vermietung von Infrastruktur, die Auftragsforschung und

---

[14] § 82 Abs. 5 LBG. Vgl. auch Tz. 20 Fachhochschule Bingen - Nebentätigkeiten, Transfereinrichtungen, Beschaffungen - Jahresbericht des Rechnungshofs 1999 (Drucksache 13/5380 S. 108 ff.), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1999 des Rechnungshofs (Drucksache 13/5790 S. 15), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/6070 S. 11), Beschluss des Landtags vom 18. August 2000 (Plenarprotokoll 13/115 S. 8694).

[15] § 2 der Kooperationsvereinbarung.

[16] Art. 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV - (vormaliger Art. 87 EG-Vertrag) i. V. m. dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (DE, Amtsblatt der Europäischen Union, 30. Dezember 2006, C 323/01).

Dienstleistungen für gewerbliche Unternehmen[17]. Diese darf die Hochschule nur zum Marktpreis oder zu einem Preis, der sämtliche Kosten deckt, anbieten.

Gleichwohl forderte die Hochschule erst seit März 2013 Entgelte für die an die Gesellschaft vermieteten Räume sowie in einem Fall für die Nutzung des Mähdreschers. Bislang nicht geregelt und finanziell ausgeglichen wurden die weiteren Inanspruchnahmen.

Die Fachhochschule hat mitgeteilt, Nutzungsentgelte würden - soweit möglich auch für die Vergangenheit - festgesetzt. Der Leistungsaustausch mit der Gesellschaft werde bereits in Rechnung gestellt.

Das Ministerium hat erklärt[13], die Fachhochschule prüfe wegen des drohenden Ablaufs der Verjährungsfristen, welche Forderungen aus 2011 und 2012 gegebenenfalls noch gegenüber der Gesellschaft bestünden.

2.3 Kostenverrechnung - unvollständig und intransparent

Professoren führten einige Auftragsforschungsprojekte an der Fachhochschule durch. Bei der aus beihilferechtlicher Sicht gebotenen Vollkostenkalkulation sind alle dem Projekt zurechenbaren Einzelkosten (direkten Kosten), die indirekten Kosten[18], insbesondere für die Nutzung der administrativen, technischen und wissenschaftlichen Infrastruktur (Gemeinkosten), sowie ein angemessener Gewinnzuschlag zu berücksichtigen.

Dies wurde nicht immer beachtet. Mangels Aufzeichnungen über den Zeitaufwand wurden die tatsächlichen Kosten des hauptamtlichen wissenschaftlichen Personals dem Projekt nicht anteilig zugerechnet. Außerdem wurden teilweise zu niedrige Gemeinkosten kalkuliert.

Die unvollständige Verrechnung von Kosten führte vielfach zu Überschüssen, die frei verwendet werden durften. Die daraus finanzierten Ausgaben wurden aber nach wie vor bei den zweckgebundenen Ausgaben aus Drittmitteln verbucht.

Die erwirtschafteten Gemeinkostenerstattungen wurden nicht transparent ausgewiesen und statt zur Finanzierung der verursachten Gemeinkosten überwiegend für sonstige Ausgaben verwendet.

Das Ministerium hat erklärt, die Hochschulen seien darauf hingewiesen worden, dass eine Verrechnung der erwirtschafteten Gemeinkostenzuschläge mit der Grundausstattung vorzunehmen sei[19]. Gleichwohl handele es sich um eine Grundsatzproblematik, die der genaueren und umfassenderen Überlegung bedürfe.

2.4 Projektpauschalen - nicht immer zuwendungsgemäß verwendet

Öffentliche Drittmittelgeber fördern neben den direkten Personal- und/oder Sachkosten eines Forschungsprojekts anteilig die indirekten Kosten, wie etwa Aufwendungen für Wartungen, Softwarenutzung und Energieverbrauch. Beispielsweise gewährte das Bundesministerium für Bildung und Forschung seit 2011 aus seinen Fachprogrammen eine Projektpauschale von 10 % und ab 2012 von 20 % des Zuwendungsbedarfs.

---

17 Vgl. auch Analyseraster zur Unterscheidung wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeit von Hochschulen der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland - KMK - Stand 28. September 2012.

18 Anteilige Aufwendungen, die einem Projekt nicht direkt zugeordnet werden können, die aber in unmittelbarem Zusammenhang mit den direkten Projektkosten entstehen, insbesondere Raummiete, Strom, Heizung, Telefongebühren, Reinigungsdienste, Kopierkosten, Betreuungskosten (z. B. Verwaltungspersonal, technisches Personal).

19 Vgl. auch Nr. 19 Weiterbildung an Hochschulen - Kosten nicht gedeckt - Jahresbericht des Rechnungshofs 2013 (Drucksache 16/2050 S. 158 ff.), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2013 des Rechnungshofs (Drucksache 16/2303 S. 46 ff.), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/2701 S. 12), Beschluss des Landtags vom 18. September 2013 (Plenarprotokoll 16/54 S. 3470).

Die Projektpauschale soll in der Regel ausschließlich für indirekte Projektausgaben verwendet werden, die durch das jeweilige Forschungsprojekt verursacht wurden. Wird diese Vorgabe nicht beachtet, drohen Rückforderungen.

Bei der Fachhochschule verblieben die Pauschalen teilweise auf den Projektkonten. Eine zuwendungsgemäße Verwendung war damit nicht gewährleistet.

Die Fachhochschule hat erklärt, die angesprochenen Mittel seien zur Verwertung der Projektergebnisse und Akquisition von Folgeprojekten verwendet worden.

2.5 Intransparenter und unausgewogener Leistungsaustausch zwischen Fachhochschule und Gesellschaft

Die Fachhochschule führte in Kooperation mit der Gesellschaft einen ausbildungs- und berufsintegrierten Studiengang[20] durch. Die Arbeitgeber der Studierenden verpflichteten sich vertraglich u. a., "pro Semester einen Beitrag zur Deckung der Kosten dieses Studienganges" an die Gesellschaft zu leisten[21]. Diese erzielte damit Erlöse von fast 320.000 € bis zu mehr als 431.000 € jährlich zuzüglich Umsatzsteuer. Damit finanzierte sie die Personal- und Sachkosten des Studiengangbüros und vergütete die Lehraufträge. Die Fachhochschule, die für den Studiengang u. a. die Infrastruktur bereitstellte, die Lehre durch Professoren sicherstellte, Lehraufträge erteilte und Prüfungen abnahm, erhielt weder von der Gesellschaft noch von den Arbeitgebern Kostenbeiträge. Vertragliche Regelungen über die nähere Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen der Fachhochschule und der Gesellschaft lagen nicht vor[21].

Daneben vergab die Fachhochschule freihändig Aufträge (z. B. Forschungsvorhaben, Organisation von Veranstaltungen, Weiterbildung, Veranstaltung von Schülerferienkursen und sonstige Dienstleistungen) an die Gesellschaft. Dabei beschrieb sie den Auftragsgegenstand nicht immer hinreichend. Sie wies in Rechnung gestellte Zahlungen an, obwohl angemessene Leistungsnachweise fehlten. Außerdem prüfte sie nicht, ob es wirtschaftlicher gewesen wäre, die Leistungen selbst zu erbringen.

Die Fachhochschule hat mitgeteilt, die Gesellschaft habe für den Studiengang die komplette Organisation und Realisation, die personelle und finanzielle Abwicklung, die Steuerung, das studiengangbezogene Risikomanagement sowie die Meldung an die Hochschule erledigt. Die Einnahmen hätten nur solche Leistungen abgegolten, die von der Fachhochschule nicht hätten erbracht werden können. Deren Leistungen seien demgemäß nicht bei der Kalkulation der Kostenbeiträge der Arbeitgeber berücksichtigt worden. Zuzustimmen sei, dass der Leistungsaustausch für die Zukunft transparent und besser nachvollziehbar gestaltet werden müsse. Das Vergaberecht werde künftig beachtet.

Das Ministerium hat erklärt, Finanzbeziehungen seien transparent und ausgewogen zu gestalten. Dabei müssten die Kosten für Leistungen der Fachhochschule gedeckt sein. Das Studiengangoperating durch die Gesellschaft werde schrittweise aufgegeben und von der Fachhochschule übernommen[13]. Sollte diese an administrative Grenzen stoßen, werde gegebenenfalls die Leistung nach Vergabe eingekauft.

---

20 In ausbildungsintegrierten Studiengängen wird der Berufseinstieg mit einem Studium verknüpft. Die Studierenden erwerben sowohl einen Hochschulabschluss als auch eine Qualifikation in einem Ausbildungsberuf. In einem Kooperationsvertrag vereinbaren Hochschule, Studierende und Unternehmen die betriebliche Freistellung für die erforderlichen Studienzeiten.
Zum Wintersemester 2012/13 waren 295 Studierende eingeschrieben.

21 § 4 des Kooperationsvertrags zwischen Fachhochschule und dem jeweiligen Arbeitgeber der Studierenden regelt, dass die Abwicklung der Zahlungen über die Gesellschaft erfolgt und diese die Zahlungen gemäß den zwischen der Gesellschaft und der Hochschule bestehenden vertraglichen Regelungen anweist.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) zur Sicherstellung eines möglichst einheitlichen Maßstabs für die Mittelbemessung und -verteilung an die Hochschulen nur Drittmittel im Sinne der Bundesstatistik anzurechnen,

b) Hauptamt und Nebentätigkeiten von Professoren eindeutig zu trennen,

c) Deputatsermäßigungen für gegen Entgelt ausgeübte Nebentätigkeiten abzuerkennen und das fehlende Deputat auszugleichen,

d) darauf hinzuwirken, dass Nebentätigkeiten angezeigt werden oder die erforderliche Genehmigung rechtzeitig beantragt wird und Nebentätigkeiten konkret nach Art und Umfang beschrieben werden,

e) zu prüfen, ob eine Beteiligung des Ministeriums bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten erforderlich ist,

f) Nutzungsentgelte und Kostenerstattungen für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Material oder Personal für Zwecke der Gesellschaft - soweit möglich auch für die Vergangenheit - vollständig festzusetzen,

g) Auftragsforschungsprojekte auf Vollkostenbasis zu kalkulieren,

h) Gemeinkostenerstattungen und Projektpauschalen zweckentsprechend zu verwenden,

i) bei Kooperationen mit externen Partnern sicherzustellen, dass die Finanzbeziehungen transparent und ausgewogen sind,

j) vor Auftragsvergaben zu prüfen, ob Kernaufgaben, wie Drittmittelverwaltung und Studiengangorganisation, nicht wirtschaftlicher selbst erledigt werden können,

k) das Vergaberecht einzuhalten.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 17 Landes-Stiftung Arp Museum Bahnhof Rolandseck - Wie viel lässt sich das Land die Stiftung kosten? -

Die Stiftung wurde überwiegend durch das Land finanziert. Dessen Finanzierungsbeiträge waren im Landeshaushalt nicht transparent dargestellt. Ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung wurde der Stiftung eine landeseigene Immobilie unentgeltlich zur Nutzung überlassen.

Die Stiftung schöpfte Einnahmemöglichkeiten nicht hinreichend aus. Veranstaltungen waren sehr hoch bezuschusst.

Die Stiftungsgründung hatte rechtsformbedingten Mehraufwand von mehr als 100.000 € jährlich zur Folge, der nicht durch entsprechende Vorteile aufgewogen wurde.

1 Allgemeines

Die Landesregierung errichtete 2008 die rechtsfähige öffentlich-rechtliche "Landes-Stiftung Arp Museum Bahnhof Rolandseck". Zweck der Stiftung ist, das Arp Museum in Rolandseck und den Bahnhof Rolandseck einheitlich und auf einem internationalen Ansprüchen entsprechenden Niveau als Kulturzentrum und Stätte künstlerischer Begegnung zu betreiben und das Werk von Hans Arp und Sophie Taeuber-Arp und ihres künstlerischen Umfelds sowie internationale Künstler zu präsentieren und zu fördern[1].

Das Stiftungskapital beträgt 25.000 €. Der Landkreis Ahrweiler hat 200.000 €, die Stadt Remagen 100.000 € zugestiftet.

Das Land Rheinland-Pfalz hat der Stiftung über 400 Arp-Werke als Dauerleihgaben bis 2035 überlassen. Weitere Kunstwerke aus der "Sammlung Rau für die Kinder der Welt" der UNICEF darf sie bis 2026 öffentlich ausstellen. Im Eigentum der Stiftung stehen nur wenige Kunstwerke.

Der Rechnungshof hat die Finanzierung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Arp-Stiftung geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Hohe Förderungen aus öffentlichen Mitteln - fehlende Transparenz im Landeshaushalt

Die Arp-Stiftung wurde 2008 bis 2013 mit Beträgen zwischen 2 Mio. €[2] und 5,4 Mio. € jährlich aus öffentlichen Mitteln gefördert. Insgesamt waren es in dem vorgenannten Zeitraum mehr als 24 Mio. €:

- Aus dem Landeshaushalt wurden Zahlungen von insgesamt 21 Mio. € geleistet. Davon entfielen fast 15,7 Mio. € auf die institutionelle Förderung[3], mehr als 4,1 Mio. € auf die Finanzierung von Baumaßnahmen und der Bauunterhaltung[4]

---

1 Beteiligungsbericht 2013 (Drucksache 16/3026 S. 194).

2 Betrifft den Zeitraum August bis Dezember 2008.

3 Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (bis 2011: Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur), Kapitel 09 52 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 685 05 Zuweisungen an die Landes-Stiftung Arp Museum Bahnhof Rolandseck.

4 Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 20 Hochbaumaßnahmen des Landes, Bauunterhaltung und allgemeiner Grunderwerb, Titel 519 01 Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen, Titel 722 01 Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes.

sowie 1,2 Mio. € auf die dreijährige Übernahme der Betriebskosten der Immobilie zulasten des Budgets der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz (GDKE)[5].

- Die Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur stellte Mittel von 3,1 Mio. € zur institutionellen Förderung bereit. Hinzu kamen Projektfördermittel von 54.000 €[6].

Zudem stellte das Land der Arp-Stiftung den Bahnhof Rolandseck und den Museumsneubau mietfrei zur Verfügung. Eine Ausnahme von der Regelung, nach der Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert überlassen werden dürfen[7], war im Haushaltsplan nicht zugelassen.

Alle Kunstwerke im Besitz der Arp-Stiftung hatte das Land gegen Verlust oder Beschädigung durch Garantien abgesichert. Die Garantiesumme belief sich im Februar 2014 auf 148,5 Mio. €.

Aus den Haushaltsplänen war nicht ersichtlich, welche Leistungen das Land insgesamt für die Arp-Stiftung und den Betrieb des Arp Museums Bahnhof Rolandseck erbrachte.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Möglichkeiten für eine transparente Darstellung im Landeshaushalt würden geprüft und im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren berücksichtigt.

2.2 Stiftung - die angemessene Rechtsform?

Die Errichtung einer Stiftung dient in der Regel der rechtlichen Verselbstständigung eines Vermögens, aus dessen Erträgen der Stiftungszweck dauerhaft erfüllt werden kann. Dafür reicht das Stiftungskapital der Arp-Stiftung - einschließlich der Zustiftungen - nicht aus. Eine dauerhafte Alimentierung über Zuwendungen wird erforderlich bleiben.

Darüber hinaus verursachte die Rechtsform insbesondere aufgrund stiftungsspezifischer Vorgaben Kosten von mehr als 100.000 € jährlich:

- Für die Erstellung und Prüfung der Jahresrechnung wurden 40.000 € jährlich aufgewandt.
- Die Vor- und Nachbereitung von Sitzungen, die Erstellung von Vorlagen und Protokollen verursachte Personalkosten von 40.000 € jährlich.
- Auf die Mittelanforderung, die Prüfung der Verwendungsnachweise und die stiftungsaufsichtlichen Verwaltungsvorgänge bei der Arp-Stiftung, den beteiligten Behörden und der Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur entfielen Personalkosten von geschätzt 25.000 € jährlich.

Ein hoher Teil dieser Kosten wäre bei einer anderen Organisationsform, etwa einem Landesmuseum, nicht angefallen. Daher liegt es nahe, das Arp-Museum Bahnhof Rolandseck in die GDKE einzugliedern. Diese verwaltet bereits die Grundstücke sowie Gebäude in Rolandseck und verfügt als Betreiberin von drei Landesmuseen über eine entsprechende Infrastruktur. Durch die Eingliederung würden bei der Arp-Stiftung in den Bereichen Haushalt, Gebäude- und Personalbewirtschaftung sowie DV-Administration mindestens 2,5 besetzte Stellen der

---

5 Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (bis 2011: Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur), Kapitel 09 41 Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz (GDKE), Titel 517 01 Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume.

6 Davon 24.000 € über den Kultursommer Rheinland-Pfalz.

7 § 63 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

Entgeltgruppen E 9 bis E 11 entbehrlich. Personalkosten von 90.000 € jährlich[8] könnten vermieden werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es erachte die Organisation des Arp Museums Bahnhof Rolandseck als Landesstiftung als die derzeit geeignetste Rechtsform. Die Auflösung der Arp-Stiftung sei stiftungsrechtlich nur unter engen Voraussetzungen möglich. Außerdem stelle die Arbeit der Stiftungsgremien die Ausrichtung und das Wirken des Museums durch die Beteiligung von Abgeordneten aller im Landtag vertretenen Parteien sowie unterschiedlicher Sachverständiger auf eine breitere politische und fachliche Basis, als das bei einem Landesmuseum der Fall wäre. Darüber hinaus seien bei einer Eingliederung in die GDKE geringere Synergieeffekte zu erwarten. In der Verwaltung der GDKE sei dafür ein Stellenaufwuchs erforderlich. Fachlich ergäben sich kaum Berührungspunkte der drei Landesmuseen mit Ausrichtung auf das kulturelle Erbe vergangener Epochen zum Arp Museum als Drei-Sparten-Haus mit dem Schwerpunkt auf bildende Kunst. Zum Erreichen von Synergien würden z. B. in den Bereichen Einkauf und Technik in Zukunft verstärkte Kooperationen zwischen der Arp-Stiftung und der GDKE geprüft.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Auflösung einer durch Ministerratsbeschluss errichteten rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts grundsätzlich in der Organisationsgewalt der Landesregierung liegt[9]. Im Übrigen ist die Erfüllung des Stiftungszwecks ohnehin von der Bereitstellung entsprechender Landesmittel abhängig[10]. Eine breite politische und fachliche Basis für das Museum könnte auch durch ein ehrenamtliches Gremium sichergestellt werden. Der Einwand, bei einer Eingliederung des Arp Museums Bahnhof Rolandseck in die GDKE sei in der Verwaltung ein Stellenaufwuchs erforderlich, wurde nicht konkretisiert. Zum stiftungsspezifischen Mehraufwand hat sich das Ministerium nicht näher geäußert.

2.3 Verbesserung der Ertragslage notwendig

Die Arp-Stiftung schöpfte ihre Einnahmemöglichkeiten nicht aus.

2.3.1 Eintrittsgelder

Die Einnahmen der Arp-Stiftung aus Eintrittsgeldern für Ausstellungen, Lesungen und Konzerte verringerten sich von 390.000 € im Jahr 2008 auf 350.000 € im Jahr 2012. Hierzu trug bei, dass immer weniger Besucher den regulären Eintrittspreis von 8 € zahlten.

Der Anteil der Besucher, die den vollen Eintrittspreis zahlten, verringerte sich in dem vorgenannten Zeitraum von knapp 30 % auf weniger als 22 %. Zugleich stieg der Anteil der Besucher mit freiem Eintritt von unter 14 % auf nahezu 32 %.

Für besonders attraktive Ausstellungen, wie "Lichtgestöber", erhob die Arp-Stiftung keinen Zuschlag, wie er bei anderen Museen üblich ist. Im Rahmen dieser Ausstellung wurden an fünf Tagen Sonderveranstaltungen (Dampflokfahrt am Tag der Eröffnung, Rodelwochenende, "Adventszauber", Ostermontag) durchgeführt. Dabei war der Eintritt in das Museum ganztägig oder zeitweise frei. Bei mehr als 9.000 Besuchern betrugen die Einnahmen lediglich rund 12.000 €, im Durchschnitt waren es 1,33 € pro Besucher.

Die Orientierung der Arp-Stiftung an der eigenen Zielvorgabe, mehr als 100.000 Besucher jährlich zu erreichen, birgt das Risiko, Wirtschaftlichkeitsaspekte zu vernachlässigen. Daher sollten geeignete Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen

---

8 Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2014 der ehemaligen Oberfinanzdirektion Koblenz.

9 Drucksache 14/3129 S. 29.

10 § 12 der Satzung der Arp-Stiftung sieht eine Auflösung durch Beschluss des Kuratoriums der Stiftung vor, wenn die Umstände es nicht mehr zulassen, den Stiftungszweck dauernd und nachhaltig zu erfüllen.

beispielsweise durch Reduzierung der Tatbestände für ermäßigte und freie Eintritte sowie durch Erhebung von Zuschlägen für besondere Ausstellungen getroffen werden.

Die Arp-Stiftung hat erklärt, Sonderveranstaltungen zur Ausstellung "Lichtgestöber" hätten der Neukundengewinnung gedient. Die Eintrittspreise seien 2014 auf 9 € erhöht worden. Im Übrigen werde der Vorschlag des Rechnungshofs aufgegriffen und im Vorstand beraten.

2.3.2 Rolandseck-Festival

Die Arp-Stiftung veranstaltet seit 2006 mit bis zu acht Veranstaltungen jährlich das Rolandseck-Festival. Die Festivals waren trotz umfangreicher Werbemaßnahmen nicht ausverkauft. Die Besucherzahlen waren tendenziell rückläufig. Für die fünf Konzerte 2012 wurden bei insgesamt 1.000 zur Verfügung stehenden Sitzplätzen nur 660 Karten verkauft - das entspricht lediglich zwei Drittel der Platzkapazitäten.

Der Arp-Stiftung verblieben ungedeckte Ausgaben zwischen 110.000 € und 175.000 € jährlich. Jede Konzertkarte musste mit mindestens 100 € bis zu 182 € bezuschusst werden.

Die Stiftung hat mitgeteilt, der hohe Zuschussbedarf resultiere aus der geringen Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze pro Konzert aufgrund der räumlichen Gegebenheiten in Rolandseck. Sie arbeite bereits an einem neuen Konzept für die Musiksparte und suche intensiv nach einem Kooperationspartner für die Zeit ab 2015.

Dazu bemerkt der Rechnungshof, dass selbst ausverkaufte Veranstaltungen und eine deutliche Erhöhung der Eintrittspreise Verluste nicht hätten verhindern können.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die Beiträge des Landes zur Finanzierung der Arp-Stiftung im Landeshaushalt transparent darzustellen,

b) die Einnahmemöglichkeiten stärker zu nutzen,

c) Veranstaltungskonzeptionen für die Musiksparte zu überarbeiten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) Möglichkeiten einer wirtschaftlicheren Organisationsform zu prüfen,

b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und c zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, für eine haushaltsrechtliche Ermächtigung Sorge zu tragen, soweit der Arp-Stiftung die landeseigene Immobilie weiterhin unentgeltlich überlassen wird.

Nr. 18 Umbau und Erweiterung der Hochschule Ludwigshafen am Rhein - wirtschaftliche Planung erfordert eine effizientere Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben -

Der 2010 für die Hochschule vorgelegte Raumbedarfsplan sah eine deutlich zu große Nutzfläche vor. In Zusammenarbeit mit dem Fachressort und der Hochschule wurde die Fläche um fast 2.800 m² reduziert. Baukosten von mehr als 10 Mio. € können dadurch vermieden werden.

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung verzichtete aus nicht nachvollziehbaren Gründen vor dem Grunderwerb auf eigene Untersuchungen zur Schadstoffbelastung. Für die Entsorgung von kontaminiertem Boden werden voraussichtlich Kosten von 1,6 Mio. € anfallen.

Die Planungskonzepte für die Erweiterung der Hochschule waren unwirtschaftlich und überschritten den genehmigten Raumbedarf um mehr als 520 m². Die im Wirtschaftsplan 2014/2015 etatisierten Gesamtbaukosten von 67 Mio. € waren übersetzt.

Durch eine Optimierung der Planung konnten Flächen in vorhandenen Gebäuden besser genutzt und das Volumen des Neubaus um 10.000 m³ verkleinert werden. Die geschätzten Kosten verringerten sich dadurch um 8,5 Mio. €. Eine weitere Reduzierung des umbauten Raums um 2.500 m³ ist möglich.

Kosten von 0,3 Mio. € für den Erwerb eines Grundstücks und mehr als 1 Mio. € für den Bau zusätzlicher Stellplätze sowie weitere damit zusammenhängende Kostenrisiken sind vermeidbar.

1 Allgemeines

Die Hochschule Ludwigshafen am Rhein bietet betriebswirtschaftliche und gesellschaftswissenschaftliche Studiengänge an. Sie ist in zwei landeseigenen Gebäuden[1] am Hauptstandort in der Ernst-Boehe-Straße sowie in von Dritten angemieteten Gebäuden an weiteren sieben Standorten im Stadtgebiet untergebracht.

Im Jahr 2010 verfügte die Hochschule über eine Nutzfläche[2] von insgesamt 12.900 m². Davon entfielen 7.300 m² auf angemietete Flächen.

Ein Teil der Liegenschaften befand sich in einem nicht zufriedenstellenden Zustand. Zudem sah das für Wissenschaft zuständige Ministerium die räumliche Verteilung der Hochschule auf mehrere Standorte als nachteilig für den Lehrbetrieb und die Organisation an. Daher ist es beabsichtigt, den gesamten Flächenbedarf durch Erweiterungsmaßnahmen am Standort in der Ernst-Boehe-Straße zu konzentrieren.

Der Rechnungshof hat 2010 die Aufstellung des Raumbedarfsplans und 2013 die Aufstellung der Kostenvoranmeldung -Bau- (KVM -Bau-)[3] begleitend geprüft.

---

[1] Die Gebäude befinden sich im wirtschaftlichen Eigentum des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung.

[2] Bei den Flächenangaben handelt es sich um die Nutzflächen 1 bis 6 (früher Hauptnutzflächen) gemäß DIN 277.

[3] Die KVM -Bau- soll anhand einer Kostenschätzung einen Überblick über die voraussichtlich entstehenden Kosten geben.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Raumbedarfsplan übersetzt

Die Nutzfläche von 15.900 m², die ein Beratungsunternehmen 2010 in seinem Raumprogramm für die Hochschule zusammengestellt hatte, war deutlich übersetzt. Beispielsweise waren Bibliothek, Besprechungs- und Seminarräume überdimensioniert. Durch die Zusammenarbeit und Vorschläge aller Beteiligter (Hochschule, für Wissenschaft zuständiges Ministerium und Rechnungshof) wurde die Nutzfläche um fast 2.800 m² reduziert. Dadurch werden - grob geschätzt - Baukosten von etwa 10 Mio. € vermieden.

Letztlich genehmigte das Ministerium der Finanzen den Raumbedarfsplan mit einer Nutzfläche von 12.800 m² ohne die in dem Programm ursprünglich vorgesehene Kindertagesstätte[4].

2.2 Standortentscheidung/Grunderwerb ohne vorherige Baugrunduntersuchung

Bereits vor der Errichtung der beiden Gebäude in der Ernst-Boehe-Straße im Jahr 1999 waren Bodenkontaminationen auf dem Hochschulgelände festgestellt worden. Der belastete Boden war jedoch nicht entsorgt, sondern zu einem Hügel aufgeschüttet und abgedichtet worden, um das Eindringen von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern.

Auch das 13.000 m² große angrenzende Grundstück, das der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung 2010 für 1 Mio. € von der Stadt Ludwigshafen erworben hatte, enthielt Schadstoffbelastungen und Altablagerungen. In einem 2006 im Auftrag einer städtischen Beteiligungsgesellschaft erstellten umwelttechnischen Gutachten wurden die Entsorgungskosten mit rund 270.000 € beziffert. Im Kaufvertrag wurde vereinbart, dass die Stadt von jeglicher Inanspruchnahme wegen schädlicher Bodenveränderungen sowie Altlasten freigestellt wird und Ausgleichsansprüche[5] ausgeschlossen sind. Ausweislich der KVM -Bau- werden sich die Kosten der Bodensanierung auf mehr als 1,6 Mio. € erhöhen.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Landesbetrieb auf die gebotene Baugrunduntersuchung vor dem Grundstückserwerb verzichtet hat[6]. Eine solche Untersuchung erachtet der Rechnungshof schon allein aus Gründen der Kostensicherheit und zur Berücksichtigung der Kosten bei der Wertermittlung des Grundstücks sowie bei Kaufpreisverhandlungen für erforderlich.

2.3 Im Wirtschaftsplan angesetzte Kosten nicht veranschlagungsreif

In dem genehmigten Raumbedarfsplan war nicht festgelegt, welche Flächen in den beiden Bestandsgebäuden in der Ernst-Boehe-Straße und welche in dem Neubau untergebracht werden sollten. Darüber hinaus wurde auch nicht untersucht, wie die Flächennutzung der bestehenden Gebäude optimiert werden kann, um auf dieser Grundlage möglichst realistische Investitionskosten für die Veranschlagung im Haushalt und die zugehörigen Folgekosten zu ermitteln.

Diese Untersuchungen holte der Landesbetrieb erst in einer Vorstudie im März 2012 nach. Danach sollten von der genehmigten Nutzfläche nahezu 8.500 m² in dem geplanten Neubau untergebracht werden. Der Landesbetrieb ermittelte in einer Grobkostenschätzung auf der Grundlage von Kostenkennwerten Gesamtbaukosten zwischen 48,7 Mio. € und 51,4 Mio. €. Zusätzlich wies er für besondere

---

4 Für die Kindertagesstätte, die an das Studierendenwerk vermietet werden soll, erstellte der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung eine eigene Haushaltsunterlage -Bau-.

5 § 24 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) vom 17. März 1998, zuletzt geändert durch Artikel 5 Abs. 30 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212).

6 K 1 der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz (RLBau), Ausgabe 2006 - Stand: Juli 2014. Vgl. hierzu auch Jahresbericht 2012, Nr. 18 - Fachhochschule Kaiserslautern - (Drucksache 16/850).

Gründungsmaßnahmen, die Schadstoffentsorgung und aufgrund höherer als der gesetzlich vorgeschriebenen energetischen Anforderungen "Sonderkosten" von 7,2 Mio. € aus.

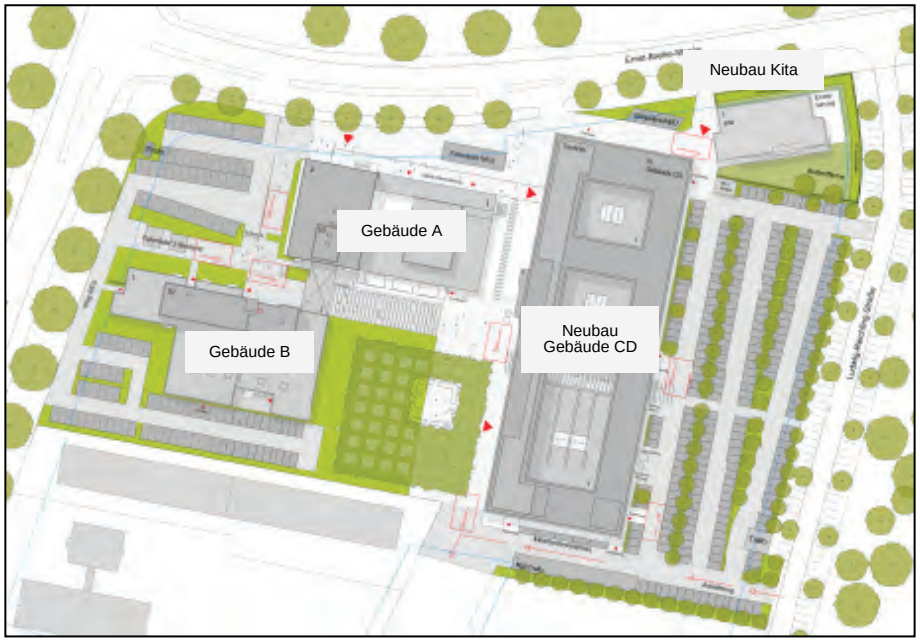
Derartige Grobkostenschätzungen reichen nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen[7] als Grundlage für eine Veranschlagung nicht aus. Sie bieten - wie der Rechnungshof bereits in anderen Fällen festgestellt hat[8] - keine Gewähr für eine möglichst kostenstabile Projektdurchführung. Gleiches gilt im Übrigen auch für die im Wirtschaftsplan 2012/2013 des Landesbetriebs angesetzten Gesamtbaukosten von 50 Mio. € für den Um- und Erweiterungsbau[9].

Das Ministerium der Finanzen hat 2014 die Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz überarbeitet. Darin hat es klargestellt, dass bei großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten die KVM -Bau- Grundlage für die Haushaltsvorbesprechungen ist. Die Haushaltsunterlage -Bau- (HU -Bau-), die die erforderlichen Ausgaben darstellen soll, ist Grundlage für die Einstellung der Baumaßnahmen in den Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan. Die Unterlagen bedürfen der baufachlichen Prüfung und Genehmigung.

2.4 Entwurfsplanung nicht hinreichend wirtschaftlich

Die KVM -Bau- und die ihr zugrunde liegende Planung waren überarbeitungsbedürftig:

- Die Zuordnung der Nutzflächen des genehmigten Raumprogramms wurde Ende 2012 nochmals geändert. 8.600 m² sollten im Neubau und mehr als 4.200 m² in den Bestandsgebäuden untergebracht werden.



Lageplan (Bestandsgebäude A und B, geplanter Neubau Gebäude CD)

---

7 § 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.

8 Jahresbericht 2013, Nr. 10 - Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung - (Drucksache 16/2050), Jahresbericht 2012, Nr. 18 - Fachhochschule Kaiserslautern - (Drucksache 16/850).

9 Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 20 Hochbaumaßnahmen des Landes, Bauunterhaltung und allgemeiner Grunderwerb -"Übersicht über die Abwicklung der Bauinvestitionen im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung entsprechend HGB (Plan)".

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ordnungsgemäße Flächennachweise zu den Planunterlagen fehlten. Außerdem wiesen die Bestandsgebäude Flächenüberhänge, das heißt zur Funktionserfüllung nicht erforderliche Nutzflächen aus. Nach Berichtigung der Flächennachweise für den Neubau überstieg die Entwurfsplanung den genehmigten Raumbedarf um mehr als 520 m². Das entsprach Gesamtbaukosten von annähernd 3 Mio. €. Unabhängig hiervon ließ die Neubauplanung unwirtschaftliche Flächenverhältnisse und damit überhöhte Baukosten erwarten.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof empfohlen, verstärkt auf die Einhaltung des genehmigten Raumbedarfs zu achten, die Entwurfsplanung wirtschaftlich zu optimieren und die Planungsleistungen freiberuflicher Auftragnehmer konsequenter zu überwachen.

Das Ministerium der Finanzen hat daraufhin den Landesbetrieb beauftragt, die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs bei der weiteren Bearbeitung der KVM -Bau- zu beachten.

- Im Januar 2014 legte der Landesbetrieb eine überarbeitete KVM -Bau- mit Gesamtbaukosten von 58,5 Mio. € vor; das sind 8,5 Mio. € weniger als die im Wirtschaftsplan 2014/2015 angesetzten Gesamtbaukosten[9]. Die Kostenreduktion war im Wesentlichen auf eine verbesserte Flächennutzung der Bestandsgebäude und die erhebliche Verkleinerung der Bibliothek und der Unterkellerung des Neubaus zurückzuführen. Insgesamt verringerte sich die Kubatur dadurch um 10.000 m³.

  Allerdings bestehen noch zusätzliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Planung. Beispielsweise kann die Kubatur des Neubaus um weitere 2.500 m³ verringert werden, wenn vorgesehene Abstellräume in bisher ungenutzte Flächen der Bestandsgebäude verlagert werden und die Lüftungstechnik in der Dachzentrale zusammengeführt wird.

  Ferner überschritten die in der Kostenschätzung der KVM -Bau ausgewiesenen Bauwerkskosten die Richtwerte für Hochschulgebäude[10] um 7,1 Mio. €. Ursachen waren u. a.

  - sehr hohe Kosten der technischen Gebäudeausrüstung,
  - ein zu großes und teures Gebäude zur Lagerung von Müll,
  - hohe Entsorgungskosten für schadstoffbelastete Böden,
  - überhöhte Kosten für Baustelleneinrichtung und -bewachung,
  - unzutreffend ermittelte Baureinigungskosten,
  - hohe Kostenansätze für Küchentechnik,
  - Ersteinrichtungskosten, die nicht den Baukosten zuzurechnen sind, und
  - nicht näher spezifizierte Risikozuschläge von mehr als 1,3 Mio. €.

  Projektrisiken dürfen nicht in Baukostenermittlungen eingerechnet und etatisiert werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Risikokosten in die Ermittlung von Nutzungsentgelten und die Vergütung von Bauherren- und freiberuflichen Leistungen einbezogen werden. Aus Sicht des Rechnungshofs spricht jedoch nichts dagegen, Projektrisiken in Anlagen zu den Kostenermittlungen in nachvollziehbarer Weise monetär zu bewerten und in Anmerkungen zu Haushalts- oder Wirtschaftsplänen darzustellen.

  Das Ministerium hat den Landesbetrieb im Juni 2014 beauftragt, die HU -Bau- und die Kostenberechnung unter Beachtung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zu erstellen.

---

[10] Anhang 1 Anlage 2 RLBau.

2.5 Zusätzlicher Grunderwerb für Stellplätze nicht erforderlich

Nach den Vorgaben der Stadt sind auf dem Hochschulgelände insgesamt 395 Stellplätze nachzuweisen. Da eine Teilfläche des Grundstücks für die Errichtung der Kindertagesstätte vorgesehen wurde, verringerte sich die für Stellplätze zur Verfügung stehende Fläche. Die Folge war, dass in der Planung zur KVM -Bau- 17 Stellplätze fehlten. Die Hochschule zog daher den Erwerb eines städtischen Grundstücks für 0,3 Mio. € in Erwägung. Dieses Gelände liegt vor einer seit mehr als zehn Jahren geschlossenen Eisenbahnunterführung, dem sogenannten Posttunnel, der nach den Vorstellungen der Hochschule geöffnet werden sollte. Auf dem Grundstück sollten während der Bauzeit zuerst provisorische und später dauerhafte Stellplätze mit Kosten von bis zu 1,6 Mio. € hergerichtet werden.

Der zusätzliche Grunderwerb war nicht Gegenstand der Entwurfsplanung und Kostenschätzung. Die Finanzierung der Mehrkosten war nicht geklärt. Der Landesbetrieb bot an, den zusätzlichen Grunderwerb gegen Zahlung eines höheren Nutzungsentgelts zu finanzieren.

Da der Grunderwerb weitere Kostenrisiken z. B. im Hinblick auf Sanierungs- und Verkehrssicherungsmaßnahmen u. a. im Bereich des Posttunnels birgt, hat der Rechnungshof empfohlen, die Planung der Stellplätze auf dem Hochschulgrundstück zu optimieren. Diese Empfehlung wurde vom Landesbetrieb aufgegriffen. Im Ergebnis können auf dem Hochschulgelände 85 zusätzliche Stellplätze - das heißt 68 Stellplätze mehr als von der Stadt gefordert - untergebracht werden.

Vor diesem Hintergrund besteht keine Notwendigkeit, ein zusätzliches - möglicherweise auch kontaminiertes - Grundstück zu erwerben und mit dauerhaften Stellplätzen zu bebauen. Während der Bauzeit erforderliche Stellplätze können von der Stadt oder Dritten angemietet werden.

2.6 Nutzungsentgelt und Baunutzungskosten verringern

Die Hochschule zahlte für die am Hauptstandort und an sieben weiteren Standorten genutzten Gebäude Nutzungsentgelte und Mieten von jeweils 1 Mio. € jährlich. Zusätzlich fielen Kosten im Wesentlichen für den Betrieb der Gebäude von über 0,5 Mio. € jährlich an.

Nach Errichtung des Neubaus und nach Aufgabe der Altstandorte werden sich einer Ermittlung des Landesbetriebs zufolge das Nutzungsentgelt auf über 4 Mio. € jährlich und die Gebäudebetriebskosten auf mehr als 1,1 Mio. € jährlich erhöhen. Selbst wenn das Nutzungsentgelt nach Überarbeitung der Entwurfsplanung und Berichtigung der Kostenermittlung verringert werden kann, stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage nach dem wirtschaftlichen Nutzen der Konzentration der Hochschule an einem Standort.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Landesregierung erwarte erhebliche Synergieeffekte im Bereich der Lehre und Forschung. Die erhofften Synergieeffekte bezögen sich auch auf die Gebäudebetriebskosten und ein angemessenes Nutzungsentgelt. Letzteres werde sich durch die Bereitstellung eines Baukostenzuschusses des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur von 40 Mio. € auf etwas über 1 Mio. € jährlich reduzieren.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich der wirtschaftliche Nutzen durch die Zahlung eines Baukostenzuschusses nicht verbessern wird. Nur eine deutliche Senkung der Nutzungs- und der Gesamtbaukosten, die Vermeidung zusätzlicher Ausgaben für Grunderwerb, eine effizientere Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben und gegebenenfalls eine Modifizierung der Nutzungsentgeltkalkulation können dies bewirken.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die erforderliche Nutzfläche für die Hochschule aufgrund nachvollziehbarer Bedarfsgrundlagen zu bemessen,

b) darauf hinzuwirken, dass der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung kostenrelevante Grundlagen zum Baugrundstück möglichst frühzeitig klärt,

c) die Kosten von Baumaßnahmen auf Grundlage einer baufachlich geprüften HU -Bau- in Wirtschafts- und Haushaltsplänen zu veranschlagen,

d) die Einhaltung des genehmigten Raumbedarfsplan zu überwachen,

e) darauf hinzuwirken, dass der Landesbetrieb die Entwurfsplanung wirtschaftlich optimiert, die geplanten Gesamtbaukosten reduziert, die Nutzungskosten möglichst zutreffend ermittelt und die Nutzungsentgeltkalkulation überarbeitet.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe e zu berichten,

b) darauf hinzuwirken, dass der Landesbetrieb die Planungsleistungen freiberuflicher Auftragnehmer konsequenter überwacht,

c) auf einen zusätzlichen Grunderwerb für den Bau weiterer Stellplätze zu verzichten.

Nr. 19 Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Rheinpfalz - erhebliches Einsparpotenzial beim gartenbaulichen Versuchswesen -

Das Versuchswesen des DLR Rheinpfalz war nicht hinreichend am Bedarf und am öffentlichen Interesse orientiert. Ein Großteil der Versuche im Obstbau ist entbehrlich. Für Versuche mit Zier-, Heil- und Gewürzpflanzen sowie Weihnachtsbaumkulturen waren überwiegend andere Einrichtungen zuständig. Versuchsergebnisse wurden kaum nachgefragt.

Das DLR Rheinpfalz führte Versuche im Obstbau an drei Standorten durch - davon einer in Nordrhein-Westfalen. Für die Versuche ist nur ein Standort im Land erforderlich.

Bei einer Verringerung der Versuche und der Zahl der Standorte auf den notwendigen Bedarf können insgesamt 23 besetzte Stellen abgebaut werden. Dadurch lassen sich Personal- und Sachkosten von fast 2,1 Mio. € jährlich vermeiden.

Ein am Bedarf orientiertes Konzept mit Kostenkalkulationen fehlte. Die Kosten- und Leistungsrechnung war aufgrund des unvollständigen Kostenausweises als Planungs- und Steuerungsinstrument für das Versuchswesen nur eingeschränkt geeignet.

1 Allgemeines

Zu den Aufgaben des Dienstleistungszentrums Ländlicher Raum (DLR) Rheinpfalz gehören Versuche im Gemüse-, Obst- und Zierpflanzenbau sowie mit Heil- und Gewürzpflanzen und Weihnachtsbaumkulturen. Systematisch geplant - sollen Anbauverhalten, Eigenschaften bestimmter Pflanzen und deren Produkte sowie ökologische Zusammenhänge untersucht werden. Ziel ist die Sicherung einer flächendeckenden, wettbewerbsfähigen und marktorientierten Land- und Weinwirtschaft, die nachhaltig und ressourcenschonend wirtschaftet. Durch die Versuche soll auf die Erzeugung hochwertiger Nahrungsmittel und Rohstoffe hingewirkt werden, die den Ansprüchen der Verbraucher an Qualität und Sicherheit sowie den Erwartungen an den Tier-, Umwelt- und Landschaftsschutz genügen[1].

Der Rechnungshof hat beim DLR Rheinpfalz untersucht, ob das Versuchswesen zweckmäßig organisiert war, die Arbeitsabläufe wirtschaftlich gestaltet waren und die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer hätten erledigt werden können.

---

[1] Vorwort zu Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten, Kapitel 14 53 Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Rheinpfalz.

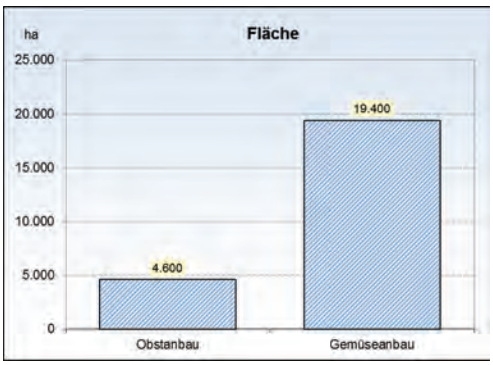
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Versuchswesen nicht hinreichend am Bedarf und der Nachfrage orientiert

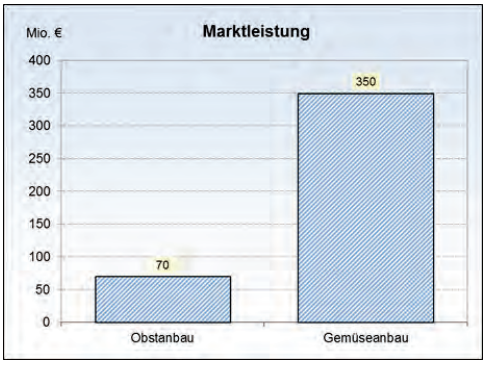
2.1.1 Bedeutung des Gemüse- und Obstanbaus in Rheinland-Pfalz

Für das Land hat der Gemüseanbau eine weitaus größere Bedeutung als der Obstanbau. Im Jahr 2013 wurden landesweit Erlöse aus dem Gemüseanbau von 350 Mio. € und aus dem Obstanbau von 70 Mio. € erzielt. Die Obstanbaufläche im Land betrug lediglich 24 % der Fläche für den Gemüseanbau[2].

Die Flächenanteile und die Marktleistung[3] veranschaulichen die folgenden Diagramme:



bewirtschaftete Flächen in Rheinland-Pfalz



Erlöse 2013

2.1.2 Versuche im Gemüse- und Obstanbau

Trotz der größeren Bedeutung des Gemüseanbaus führte das DLR Rheinpfalz 2013 im Obstanbau insgesamt nahezu 2,5-mal so viele Versuche durch. Die Kosten im Obstbau betrugen mit nahezu 1,7 Mio. € fast das 2,5-fache der Versuche im Gemüseanbau. Obwohl die Obstanbaufläche und die Zahl der Betriebe im Land seit Jahren kontinuierlich zurückgingen, wurde die Zahl der obstbaulichen Versuche nicht reduziert.

Die Versuche umfassten in beiden Bereichen die Kategorien "Pflanzenschutz" und "Anbau". Letztere sollen zu einer Minderung von Produktionskosten und zur Steigerung von Ertrag und Produktivität beitragen. Die Versuche dienen damit überwiegend betrieblichen Interessen. Demgegenüber dienen Pflanzenschutzversuche z. B. der Minimierung von Rückständen in Obst und Gemüse oder der Bekämpfung von Schädlingen. Dies liegt vorwiegend im öffentlichen Interesse.

Im Jahr 2013 entstanden Kosten von über 1,2 Mio. € für nahezu 200 Anbauversuche im Obstbau. Von den Versuchen entfielen knapp 20 % auf den Teilbereich "Düngung - Boden - Wasser", für die im Hinblick auf den Boden- und Wasserschutz ein öffentliches Interesse besteht. Bei den übrigen 80 % standen grundsätzlich betriebliche Interessen im Vordergrund. Zudem wurden die Versuchsergebnisse nur in sehr geringem Umfang von den Betrieben nachgefragt[4].

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof empfohlen, die Zahl der Anbauversuche auf die im öffentlichen Interesse liegenden Untersuchungen zu reduzieren.

---

2 Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Statistische Bände, Band 401/2013 - Die Landwirtschaft 2012 - S. 35, 36.

3 Mit Marktleistung (= Erlös) einer Kultur wird das Produkt aus der verkauften Menge und dem erzielten Marktpreis bezeichnet.

4 Ergebnis einer Untersuchung des Rechnungshofs aus dem Jahr 2010 (Prüfungsmitteilungen "Prüfung der Beratungsleistungen der Dienstleistungszentren ländlicher Raum" vom 29. September 2011), vgl. auch Vorlage 14/1720.

Dadurch könnten zwölf besetzte Stellen[5] abgebaut und Personalkosten[6] sowie Sachkosten von 1 Mio. € jährlich vermieden werden.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, es sei vorgesehen, die Personalkapazitäten umzuschichten und somit die unterschiedliche Entwicklung der Sparten Obst- und Gemüsebau zu berücksichtigen. In den Bereichen des "Obst- und Weinbaus" bestehe erheblicher Versuchs- und Beratungsbedarf, weil durch die sich verändernden klimatischen Rahmenbedingungen wiederholt neue Fragestellungen u. a. im Bereich der Phytomedizin und des Pflanzenschutzes auftreten würden. Es vertrete die Auffassung, dass Anbauversuche nicht grundsätzlich im einzelbetrieblichen Interesse lägen. Einer Schwerpunktsetzung zugunsten von Versuchen in den Bereichen des Umwelt- und Verbraucherschutzes werde aber grundsätzlich zugestimmt.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass Personal nur bei einem entsprechenden Nachweis des Personalmehrbedarfs für Versuche im Gemüse- oder Weinbau umgeschichtet werden sollte. Einem Vermerk der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom Mai 2014 zufolge wurde bisher lediglich ein Mehrbedarf von einer Beratungskraft am DLR Rheinpfalz anerkannt. Darüber hinaus ist ein etwaiger bestehender Personalmehrbedarf nicht belegt - dies gilt auch für die Bereiche der Phytomedizin und des Pflanzenschutzes.

2.1.3 Versuche mit Zier-, Heil- und Gewürzpflanzen sowie Weihnachtsbaumkulturen

Weitere Versuche können - soweit nicht bereits geschehen - weitestgehend eingestellt werden:

- Das DLR Rheinpfalz führte Versuche mit Zierpflanzen und Weihnachtsbaumkulturen durch, obgleich hierfür seit 2008 die Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen zuständig ist[7]. Im Übrigen war ein öffentliches Interesse für Versuche, die im Wesentlichen der besseren Vermarktung dienen, nicht erkennbar.
- Im Bereich Heil- und Gewürzpflanzen wurde seit April 2012 von Versuchen abgesehen. Landesweit sind auf diesem Sektor nur noch 60 Betriebe tätig. Diese hatten bis dahin Versuchsergebnisse des DLR Rheinpfalz nicht nachgefragt.

Wird dauerhaft auf die vorgenannten Versuche verzichtet, können fünf besetzte Stellen abgebaut und dadurch Personal- sowie Sachkosten von 390.000 € jährlich vermieden werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Einstellung der Versuche im Zierpflanzenbau werde geprüft. Für das Versuchswesen Heil- und Gewürzpflanzen werde ein neues Konzept erarbeitet, das einen stark reduzierten Versuchsumfang und einen deutlich reduzierten Personaleinsatz von weniger als 0,5 Vollzeitkräften berücksichtige. Die Versuche mit Weihnachtsbaumkulturen würden eingestellt.

2.1.4 Versuchsstandorte

Das DLR Rheinpfalz verfügte, wie dem nachfolgenden Schaubild zu entnehmen ist, über drei Versuchsstandorte in Rheinland-Pfalz (Neustadt an der Weinstraße, Oppenheim und Queckbrunnerhof bei Schifferstadt) und einen Standort in Nordrhein-Westfalen (Klein-Altendorf).

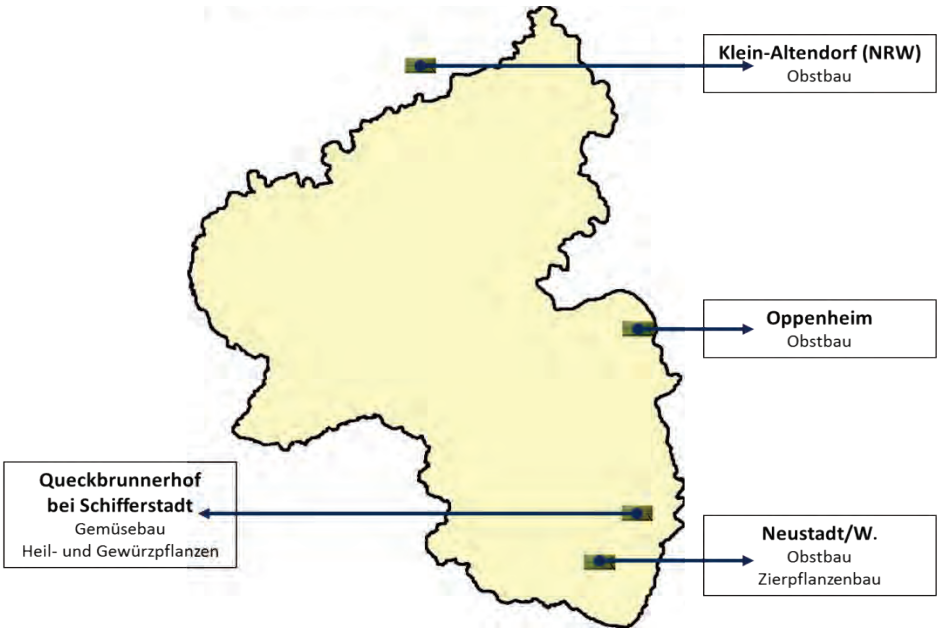
---

5 Stellenanteile sind aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder volle Stellen gerundet.

6 Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2013 der ehemaligen Oberfinanzdirektion Koblenz.

7 Kooperationsvereinbarung im gartenbaulichen Versuchswesen zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen vom 21. Februar 2008.

Versuchswesen Gartenbau des DLR Rheinpfalz



Die Übersicht zeigt die Versuchsstandorte mit ihren jeweiligen Versuchsbereichen.

Während die Versuche im Gemüsebau an einem Standort konzentriert waren, wurden die Versuche im Obstbau an drei Standorten durchgeführt.

Rund 50 % der landesweiten Anbauflächen für Kernobst (Äpfel, Birnen) befinden sich in den Landkreisen Mainz-Bingen, Bad Dürkheim und Südliche Weinstraße[8]. Kernobstversuche wurden schwerpunktmäßig in Klein-Altendorf durchgeführt. Die dortigen Versuchsergebnisse wurden - soweit erforderlich mit regionalspezifischen Anpassungen - in allen Anbaugebieten des Landes verwertet. Die Aussagekraft wird dadurch nicht beeinträchtigt. Dies zeigt, dass Obstbauversuche grundsätzlich an einem Standort im Land konzentriert werden können.

Das Ministerium hat erklärt, die dezentrale Verteilung von Anbaugebieten tangiere im Wesentlichen zwei Boden-Klima-Räume. Daher sei eine Reduktion auf nur noch einen Standort sachlich verfehlt. Die Konzentration auf zwei Betriebsstandorte (Klein-Altendorf und Neustadt an der Weinstraße) sei bereits 2013 initiiert worden. Auf dieser Basis werde geprüft, ob weitere Reduktionen möglich seien.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass angesichts der landesweiten Verwertung der Versuchsergebnisse in beiden Boden-Klima-Räumen sachliche Gründe, die es rechtfertigen können, von einer Konzentration auf einen Standort für Obstbauversuche abzusehen, nicht genannt wurden.

2.1.5 Dienstsitz Klein-Altendorf in Nordrhein-Westfalen

Am Dienstsitz in Klein-Altendorf nimmt das Referat "Obstbauliches Kompetenzzentrum" neben den vorgenannten Anbauversuchen im Teilbereich Kernobst im Wesentlichen Aufgaben der obstbaulichen Beratung sowie der Unterrichtung einer Fachschulklasse im zweijährigen Turnus wahr. An dem Standort befinden sich ein Verwaltungsgebäude mit einer Gesamtfläche von fast 630 m^2, eine Betriebs- und Lagerhalle mit einer Nutzfläche von 960 m^2 und eine Freifläche von 12 ha zur Durchführung obstbaulicher Versuche.

---

8 Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Monatshefte 06/2013, S. 533.

Das Bild zeigt rechts das zweistöckige Verwaltungsgebäude, davor den einstöckigen Anbau mit Seminar- und Unterrichtsräumen, links die Betriebs- und Lagerhalle.

Im Jahr 2013 waren in Klein-Altendorf 23 Bedienstete des Landes mit Arbeitszeitanteilen von fast 20 Vollzeitkräften beschäftigt. Jährlich fielen hierfür Personalkosten von mehr als 1,5 Mio. € und Sachkosten von 240.000 € an.

Die Agrarverwaltungsreform 2003 hatte zum Ziel, die Landwirtschaftsverwaltung zu straffen und Finanzmittel einzusparen. Als Vorteil der Reform wurde u. a. die Reduzierung von Standorten genannt[9]. Dementsprechend wurde die für den Obstbau zuständige "Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft, Weinbau und Gartenbau - Berufsbildende Schule - Ahrweiler-Mayen" aufgelöst[10]. Deren Bedienstete wurden an das DLR Rheinpfalz in Neustadt an der Weinstraße versetzt. Lediglich die obstbaulichen Versuche sollten - in Kooperation mit der landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn - in Klein-Altendorf durchgeführt werden. Dort unterhält die Universität seit den 1950er-Jahren eine Lehr- und Versuchsstation für Obstbau. Für die Versuche des DLR Rheinpfalz sollten Gebäude und Einrichtungen der Universität Bonn genutzt werden[11]. Dieser Teil der Kooperation wurde jedoch nicht umgesetzt. Stattdessen errichtete 2009 ein Privatinvestor die vorgenannten Gebäude nach den Vorgaben des DLR Rheinpfalz, die vom Land für die Dauer von 15 Jahren gemietet wurden.

Die Errichtung des Standorts steht mit den Zielen der Agrarverwaltungsreform nicht im Einklang. Die Organisationsänderung 2003 sah einen Dienstsitz/Dienstort oder eine Außenstelle in Klein-Altendorf nicht vor[10]. Darüber hinaus ist die Beibehaltung dieses Standorts für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung weder erforderlich noch wirtschaftlich:

- Die im Versuchswesen eingesetzten elf Vollzeitkräfte waren nicht ausgelastet. Werden die obstbaulichen Anbauversuche auf den Teilbereich "Düngung - Wasser - Boden" begrenzt, entfällt der überwiegende Teil der Versuche, für die kein öffentliches Interesse bestand.
- Auch die für Beratungsaufgaben eingesetzten Mitarbeiter mit Stellenanteilen von 3,5 Vollzeitkräften waren bei Weitem nicht ausgelastet.

---

9 Protokoll über die Sitzung des Ausschusses für Landwirtschaft und Weinbau am 19. November 2002 (S. 6).

10 Anordnung des ehemaligen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau zur Änderung der Organisation in der Landwirtschafts- und Landeskulturverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz vom 19. Mai 2003, Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz - Amtliche Bekanntmachungen - Nr. 17 / S. 1093.

11 Kooperationsvertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn über die Einrichtung eines Kompetenzzentrums Gartenbau am Standort Klein-Altendorf vom 4. November 2002 sowie Nutzungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn sowie der Landwirtschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn aus dem Jahr 2003. Nach Nr. 1 dieser Vereinbarung "wird das Land Rheinland-Pfalz seinen Versuchsbetrieb auf dem Gebiet des Obstbaus vom Standort Ahrweiler nach Klein-Altendorf verlegen."

- Klein-Altendorf ist kein Schulstandort[12]. Gleichwohl wird dort eine Fachschulklasse im Obstbau unterrichtet. Der Landtag Rheinland-Pfalz hatte die Landesregierung 2010 aufgefordert, baldmöglichst die Zahl der Schulstandorte - wie nach der Agrarverwaltungsreform von 2003 vorgesehen - auf vier zu verringern[12]. Dies ist bisher nicht geschehen.
- Verwaltungsaufgaben sowie Koordinierungs- und Leitungsaufgaben für das Referat "Obstbauliches Kompetenzzentrum" vermindern sich erheblich, wenn - wie bereits ausgeführt - die Standorte zusammengelegt und die Versuche sowie der Personaleinsatz auf den notwendigen Umfang reduziert werden.
- Für die Kooperation mit der Universität Bonn sind Gebäude und Flächen in Klein-Altendorf nicht erforderlich.

Am Standort Klein-Altendorf sind bei bedarfsgerechter Aufgabenwahrnehmung zusätzlich zu den in den Teilziffern 2.1.2 und 2.1.3 dargestellten 17 Stellen weitere sechs besetzte Stellen entbehrlich. Durch einen entsprechenden Stellenabbau sind zusätzlich Personal- und Sachkosten von nahezu 700.000 € jährlich vermeidbar.

Das Ministerium hat - ohne nähere Begründung - erklärt, die Errichtung des Standorts Klein-Altendorf widerspreche nicht dem Konzept der Agrarverwaltungsreform, sondern sei ein wesentlicher Bestandteil dieser Reform gewesen. In Klein-Altendorf bestehe kein Schulstandort. Das DLR Rheinpfalz nutze das Kompetenzzentrum, um den Unterricht des zweiten Teils der Fachschule I Gartenbau – Schwerpunkt Obstbau durchführen zu können. Der Standort besitze überregional ein hohes fachliches Renommee, was sich an der Zahl der Fachschüler zeige.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sachliche Gründe für die Notwendigkeit der Beibehaltung des Standorts Klein-Altendorf nicht genannt wurden.

2.2 Fehlende Planung, Steuerung und Kontrolle des Versuchswesens

Der Rechnungshof hat zur Planung, Steuerung und Kontrolle sowie zu den Kosten der Versuche im Gartenbau Folgendes festgestellt:

- Für das Versuchswesen Gartenbau waren keine messbaren und eindeutigen Ziele festgelegt. Ein Konzept, in dem u. a. Prioritäten für die einzelnen Versuchsbereiche enthalten waren, lag nicht vor.
- Bedarfsanalysen für die Versuche fehlten.
- Der Bedarf für das eingesetzte Personal und dessen Auslastung waren nicht dokumentiert.
- Kostenkalkulationen für die Versuchsbereiche und für die einzelnen Versuche wurden nicht erstellt.
- Die Kosten- und Leistungsrechnung war zur Planung und Steuerung des Versuchswesens nur eingeschränkt geeignet. Beispielsweise wies sie 2013 für die geprüften Bereiche des Versuchswesens Personal- und Sachkosten von 0,6 Mio. € nicht aus.

Das Ministerium hat erklärt, es werde ein Konzept erarbeitet, das die Forderungen des Rechnungshofs berücksichtige. Die Kosten würden künftig differenzierter und transparenter dargestellt.

---

[12] Jahresbericht 2010, Nr. 18 - Berufsbildende Schulen Agrarwirtschaft - (Drucksache 15/4200), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2010 des Rechnungshofs (Drucksache 15/4518 S. 15), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 10), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 15/5345 S. 6).

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die Versuche in den Bereichen Heil- und Gewürzpflanzen sowie Weihnachtsbaumkulturen weitestgehend einzustellen,

b) die Obstbauversuche möglichst an einem Standort im Land zu konzentrieren,

c) für das Versuchswesen ein am Bedarf und am öffentlichen Interesse orientiertes Konzept zu erstellen,

d) die Kosten- und Leistungsrechnung zu verbessern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau von besetzten Stellen möglichst vollständig zu nutzen,

b) die Versuche im Bereich Zierpflanzenbau einzustellen,

c) die Beibehaltung des Standorts in Klein-Altendorf im Hinblick auf die Ziele der Agrarverwaltungsreform 2003 und die mangelnde Wirtschaftlichkeit zu prüfen,

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

Nr. 20 Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen in der Landesverwaltung - hohe Kostenrisiken für die Einführung der elektronischen Akte -

Die 2007 erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Einführung des Dokumentenmanagementsystems DOKMA berücksichtigte wesentliche Kosten für das zuvor durchgeführte Pilotprojekt und den Personaleinsatz nicht. Projektbegleitende und abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterblieben.

Mit der Einführung von DOKMA angestrebte Verbesserungen und Einsparungen waren nur teilweise erreicht. Wichtige Geschäftsprozesse waren nicht hinreichend unterstützt. Eine ordnungsgemäße Aktenführung war nicht immer gewährleistet. Die Übertragung elektronischer Akten in ein anderes Ministerium verursachte erheblichen Aufwand.

Nach den im Wesentlichen übereinstimmenden Feststellungen mehrerer Rechnungshöfe ist es bislang nicht gelungen, in den geprüften Landesverwaltungen elektronische Akten in größerem Umfang erfolgreich einzuführen und wirtschaftlich zu nutzen. Den Kosten für die Einführung stand häufig kein angemessener Nutzen gegenüber.

1 Allgemeines

Das für Umwelt und Forsten zuständige Ministerium setzt seit 2009 das IT-Verfahren "eGovSuite" für die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung ein. Mit diesem - unter der Kurzbezeichnung "DOKMA" (Dokumentenmanagement) geführten - Verfahren wurden insbesondere die Ziele verfolgt, Arbeitsprozesse zu optimieren, Organisationseinheiten zusammenzulegen (z. B. Registraturen, Poststelle) und nicht mehr benötigten Aktenraum anderweitig zu nutzen.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob der Einsatz von DOKMA sowie von ausgewählten IT-Projekten zur Einführung von Dokumentenmanagementsystemen in der Landesverwaltung wirtschaftlich war und die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung beachtet wurden. Außerdem hat er die Prüfungserkenntnisse sieben weiterer Rechnungshöfe zur Einführung von Dokumentenmanagementsystemen in den jeweiligen Ländern ausgewertet.

Die Landesregierung beabsichtigt, im Rahmen der Umsetzung des Transparenzgesetzes[1] die elektronische Aktenführung ("E-Akte") in der Landesverwaltung einzuführen. Es wird für die Ausstattung von 24.000 Arbeitsplätzen[2] von einem Einführungsaufwand von 26 Mio. € ausgegangen. Insofern kommt den Feststellungen zur Einführung und zum Einsatz von DOKMA weitergehende Bedeutung zu.

---

1 Zur Erarbeitung eines Entwurfs für ein Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz und die Umsetzung des Gesetzes wurde eine ressortübergreifende Projektorganisation "Transparenzgesetz" unter Federführung des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur eingerichtet. Das Projekt gliedert sich in die Teilprojekte "Recht", "Organisation", "E-Akte", "Technik" und "Partizipation".

2 Die mit der Vorstudie beauftragten beiden Beratungsunternehmen gingen davon aus, dass von insgesamt 39.000 Arbeitsplätzen 15.000 nicht mit der E-Akte ausgestattet werden, weil z. B. die Aktenführung in der Gerichtsbarkeit und bei der Polizei durch IT-Fachsysteme unterstützt wird.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Einsatz von DOKMA - Mängel bei der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

2.1.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das für Umwelt und Forsten zuständige Ministerium erstellte 2007 eine interne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Entscheidungsgrundlage für die Einführung von DOKMA. Es bezog zwar u. a. Kosten für die Einführung und den laufenden Betrieb sowie angestrebte Einsparungen in die Untersuchung ein. Wesentliche Kosten, wie beispielsweise die Aufwendungen für das zuvor durchgeführte Pilotprojekt sowie interne Personalkosten, blieben allerdings außer Betracht. Außerdem unterblieben die vorgeschriebenen projektbegleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen[3].

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, es sei bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bemüht gewesen, alle konkretisierbaren monetären Effekte zu berücksichtigen. Künftig würden bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen alle unmittelbar und mittelbar monetär quantifizierbaren Kosten und Nutzen berücksichtigt. Die Ausführungen bezüglich begleitender und abschließender Erfolgskontrollen würden künftig beachtet.

2.1.2 Organisatorische Verbesserungen und Einsparungen

Die geplanten organisatorischen Verbesserungen und Einsparungen waren nur teilweise umgesetzt:

- Poststelle, Botendienst und Registraturen waren organisatorisch nicht zusammengeführt. Statt der beabsichtigten drei besetzten Stellen waren lediglich 0,5 Stellen abgebaut worden.
- Die Fläche für die Aktenaufbewahrung in den Registraturen wurde nicht wie vorgesehen um 530 m², sondern lediglich um 210 m² verringert. Insbesondere waren Papierakten nicht im erforderlichen Umfang ausgesondert worden.

Das Ministerium hat erklärt, die Änderung der Geschäftsverteilung der Landesregierung[4] 2011 habe zu einer deutlichen Aufgaben- und Personalausweitung geführt. Dadurch sei der Personalabbau in der Poststelle und den Registraturen überlagert worden. Die Aufbau- und Ablauforganisation in diesen Bereichen werde neu geregelt. Papierakten würden regelmäßig ausgesondert. Die geplante Einsparung an Registraturfläche habe nicht erreicht werden können. Dies resultiere aus dem umfangreichen Aktenbestand der 2011 aufgenommenen Landwirtschaftsabteilungen. Zudem müssten Dokumenteneingänge in Papierform in Ermangelung einer landesweiten Regelung zum Umgang mit gescannten Dokumenten bislang in den Registraturen aufbewahrt werden. Es werde verstärkt darauf hingewirkt, dass eine landesweite Regelung geschaffen werde. Im Vorgriff würden nicht in Papier aufzubewahrende Dokumente und Altbestände konsequent ausgesondert sowie hierdurch gewonnene Registraturflächen einem anderen Zweck zugeführt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium weitere Anstrengungen unternimmt, Organisationseinheiten zusammenzulegen und hierdurch entbehrlich werdende Stellen einzusparen.

---

[3] Nr. 2.1.2 zu § 7 VV-LHO.

[4] Zum 18. Mai 2011 wurde dem damaligen Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz die Zuständigkeit für die Landwirtschaft übertragen. Gleichzeitig wurden die Zuständigkeiten für Bodenschutz, Reaktorsicherheit, Strahlenschutz und Verbraucherschutz anderen Ressorts zugewiesen.

2.1.3 Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

Mit der Einführung von Dokumentenmanagementsystemen sollen Effizienzvorteile bei der Bearbeitung von Vorgängen erzielt werden. Das Ministerium schöpfte die Möglichkeiten für einen wirtschaftlichen Einsatz von DOKMA nicht aus. Beispiele:

- Eine systematische Erhebung und Optimierung wichtiger Geschäftsprozesse, die durch DOKMA effizient unterstützt werden können, fand nicht statt. Insbesondere waren nur der "Standardprozess" vom Posteingang über die Bearbeitung bis zum Abschluss eines Vorganges, der Prozess "MB-Dokument" zur Anforderung von Stellungnahmen durch das Ministerbüro sowie der "Interne Eingang" abteilungsübergreifender Stellungnahmen in DOKMA elektronisch abgebildet. Hinzu kamen einzelne Prozesse aus dem Bereich "Haushalt".
- Vorgänge wurden häufig nicht mit Hilfe von DOKMA bearbeitet oder es wurden Funktionalitäten nicht genutzt. Dies war teilweise auf fehlende Kenntnisse oder Unsicherheiten bei der Anwendung von DOKMA zurückzuführen. Vielen Anwendern war die Nutzung von DOKMA nach eigenen Angaben zu aufwendig.

Das Ministerium hat ausgeführt, die Abbildung und verbindliche Nutzung von IT-gestützten Geschäftsprozessen sei ein wesentliches Ziel und eine ständige Aufgabe. Die Arbeiten hätten jedoch aufgrund der Neuressortierung und wegen der begrenzten Personalressourcen nicht wie ursprünglich vorgesehen fortgeführt werden können. Zwischenzeitlich sei auch der Prozess zur Beantragung von Dienst- und Fortbildungsreisen in Angriff genommen. Die Arbeiten an den restlichen Geschäftsprozessen würden in Kürze wieder aufgenommen. Zur Nutzung der Funktionalitäten von DOKMA seien Schulungen durchgeführt worden. Darüber hinaus sei im März 2014 eine Dienstanweisung erlassen worden, die dezidierte Regelungen zur generellen Nutzung von DOKMA enthalte. Regelungen des Organisationshandbuchs DOKMA würden zu einer benutzerfreundlicheren Version überarbeitet.

2.1.4 Aktenführung

Eine ordnungsgemäße Aktenführung ist Voraussetzung für einen rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug, der eine Rechtskontrolle durch Gerichte und Aufsichtsbehörden ermöglicht. Sie umfasst insbesondere die Gebote der Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, Authentizität, Integrität und langfristigen Sicherung der Akten sowie das Verbot nachträglicher Veränderung und Entfernung. Diese Grundsätze gelten entsprechend für die IT-gestützte elektronische Aktenführung.

Diese Grundsätze waren nicht immer eingehalten. Beispiele:

- Elektronische Akten waren unvollständig. Insbesondere fehlten Aktenbestandteile oder Zeichnungsinformationen. Aktenrelevante E-Mails wurden nicht oder nicht zeitnah zu den elektronischen Akten genommen.
- Durch die Verwendung von E-Mails und die Speicherung von Dokumenten in dezentralen Ordnerstrukturen außerhalb von DOKMA war nicht sichergestellt, dass die Informationen zutreffend und unverfälscht waren. Eine nachträgliche Änderung war somit nicht auszuschließen.

Darüber hinaus war das Verfahren zur Löschung elektronischer Akten oder von Aktenbestandteilen nicht verbindlich geregelt. Auch fehlten die organisatorischen und technischen Voraussetzungen für die Aussonderung elektronischer Akten zur dauerhaften Aufbewahrung durch die Landesarchivverwaltung.

Das Ministerium hat erklärt, zu mehreren Themenbereichen seien vertiefende Schulungen durchgeführt worden. Es hat auf die bereits angesprochene Dienstanweisung (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.3) hingewiesen, die auch Regelungen zur Behandlung von E-Mails enthalte und in die ein Löschkonzept aufgenommen werde. Die Arbeiten an Regelungen zur Archivierung und Aussonderung von Akten und Vorgängen seien zwischenzeitlich wieder aufgenommen worden und würden zeitnah abgeschlossen.

2.1.5 Datenmigration

Als Folge der Änderung der Geschäftsverteilung im Mai 2011 hatte das Ministerium 90.000 Schriftgutobjekte (Akten, Vorgänge und Dokumente) an ein anderes Fachressort zu übergeben. Diese mussten in das dortige Dokumentenmanagementsystem "DOMEA"[5] integriert werden. Hierfür sowie für die Datenaufbereitung durch einen externen Dienstleister entstanden dem aufnehmenden Ressort Kosten von insgesamt 224.000 €. Zudem standen die elektronischen Akten erst zwei Jahre nach der Umressortierung zur Verfügung. Dies war auf Folgendes zurückzuführen:

- Bei der Einrichtung der Dokumentenmanagementsysteme war der landeseinheitliche Aktenplan nicht immer beachtet worden.
- Die Struktur der Aktenbildung (Objekthierarchie) in den Ressorts war unterschiedlich.
- Es wurden von den "Gemeinsamen Regeln für den inneren Dienstbetrieb der Ministerien, der Staatskanzlei und der Landesvertretung" abweichende Bearbeitungsvermerke verwendet.
- Eine einheitliche Datenschnittstelle stand nicht zur Verfügung.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung des Transparenzgesetzes würden die in den einzelnen Ressorts verwendeten Teile des landeseinheitlichen Aktenplans überarbeitet. Dabei werde der Aktenplan um nicht regelkonforme Teile bereinigt. Es werde sich bei Arbeiten an der E-Akte für einen landeseinheitlichen Standard bei der Objekthierarchie einsetzen.

2.2 Wirtschaftlicher Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen bislang nicht gelungen

Nach den im Wesentlichen übereinstimmenden Feststellungen mehrerer Rechnungshöfe ist es bislang nicht gelungen, in den geprüften Landesverwaltungen elektronische Akten in größerem Umfang erfolgreich einzuführen und wirtschaftlich zu nutzen. Beispiele:

- In Hessen war 2003 die Ausstattung von 50.000 Arbeitsplätzen mit dem landesweit einheitlichen Dokumentenmanagementsystem HeDok geplant. Im Jahr 2012 nutzten es lediglich 4.300 Bedienstete[6].
- In Berlin wurden von den 2008 erworbenen 450 Lizenzen des DOMEA-konformen IT-Verfahrens "DocMan" nur 180 Lizenzen genutzt[7].
- In Rheinland-Pfalz sollten im Zuge der Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung im Jahr 2000 bei den neu errichteten Behörden der Mittelinstanz insgesamt 1.800 Arbeitsplätze mit dem Dokumentenmanagementsystem "DOMEA" ausgestattet werden. Im Jahr 2012 wurden in den betroffenen Behörden nur für 80 Arbeitsplätze DOMEA-Lizenzen genutzt.

Der geringe Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen hatte im Wesentlichen die folgenden Ursachen:

- Die konkreten Anforderungen an das geplante Dokumentenmanagementsystem waren nicht ermittelt worden. Elektronische Geschäftsprozesse waren nicht effizient gestaltet. Die eingesetzten IT-Verfahren wiesen funktionale Mängel auf. Vorteile durch die elektronische Bearbeitung blieben aus.
- Die Einführung der Dokumentenmanagementsysteme wurde nicht hinreichend organisatorisch begleitet.

---

5 Konzept für Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung in der öffentlichen Verwaltung mit dem wesentlichen Ziel der Einführung der elektronischen Akte.

6 Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2013, Nr. 6.

7 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2014, Nr. 6.

- Verbindliche Regelungen für die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung fehlten.
- Projektorganisation und -management wiesen Mängel auf. Als Folge verlängerten sich Projektlaufzeiten zum Teil erheblich oder die Projekte wurden eingestellt.
- Es bestanden rechtliche Unklarheiten und Hemmnisse bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung. Es war nicht klar geregelt, ob eingescannte Papieroriginale aufzubewahren waren. Bei einer ausnahmslos elektronischen Bearbeitung eines Vorgangs und Vernichtung sämtlicher Papieroriginale ist ein Urkundsbeweis gegebenenfalls nicht mehr möglich. Ferner können auch besondere Formate (z. B. Baupläne in DIN A 0) derzeit nicht elektronisch erfasst werden.
- Den Kosten für die Einführung der Dokumentenmanagementsysteme stand häufig kein adäquater Nutzen gegenüber[8].

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat in Bezug auf die Einführung der E-Akte im Rahmen der Umsetzung des Transparenzgesetzes erklärt, seit Juni 2014 sei das Teilprojekt unter Einbindung externer Beratungsdienstleistungen mit der Durchführung einer Voruntersuchung befasst. Es werde konzeptionell erarbeitet, wie die E-Akte zunächst in den Ministerien eingeführt werden könne. Dabei werde eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erarbeitet, bei der sowohl haushaltswirksame (monetäre) als auch nicht haushaltswirksame (nicht-monetäre) Kosten berücksichtigt würden. Im Falle der Projektfortsetzung werde die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung fortgeschrieben und eine Kostenkontrolle gewährleistet.
Die festgestellten Ursachen für nicht eingetretene Effizienzgewinne bei den geprüften Ressorts seien im Rahmen der Voruntersuchungen bereits als wesentliche Problemstellungen ausgemacht worden, die bei Einführung einer E-Akte einer Lösung zugeführt werden müssten. In fachlicher und funktionaler Hinsicht werde daher erwogen, zunächst mit der Konzeption und anschließenden Einführung eines einfacheren "E-Akte-Basisdienstes" zu beginnen, um die Komplexität sowohl anwender- als auch systemseitig möglichst niedrig zu halten.
Um rechtliche Hemmnisse, die auf fehlende oder unzureichende rechtliche Regelungen zurückzuführen seien, zu beseitigen, würden in enger inhaltlicher Anlehnung an Bestimmungen des Bundes Eckpunkte eines möglichen E-Governmentgesetzes Rheinland-Pfalz erarbeitet. Einheitliche Dienst- und Handlungsanweisungen seien erforderlich. Neben Aktenordnungen, Registratur und Scanrichtlinien müsste gegebenenfalls auch der landeseinheitliche Aktenplan überarbeitet werden.
In die Projektorganisation würden alle Ministerien, die Landesvertretung sowie die Staatskanzlei und weitere Organisationen, die unmittelbar von der Einführung eines E-Akte-Basisdienstes auf der Ebene der obersten Landesbehörden betroffen seien, in eine Arbeitsgruppe eingebunden. Zudem sei vorgesehen, im federführenden Ministerium ein zentrales Projektmanagement und als oberstes Entscheidungsgremium einen Lenkungsausschuss einzurichten. Im Jahr 2016 sei die Pilotierung in zwei Organisationen vorgesehen, in den übrigen Organisationen solle die E-Akte dann gestaffelt bis 2018 eingeführt werden. Im Ergebnis sei das Ministerium überzeugt, dass eine wirtschaftlich und organisatorisch sinnvolle Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung gelingen könne und die erheblichen Kosten- und Projektrisiken beherrschbar blieben.

---

8 Vgl. z. B. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2010, Nr. 18.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) künftig bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Kosten finanzwirksamer Maßnahmen möglichst vollständig zu berücksichtigen sowie projektbegleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen,

b) weiterhin darauf hinzuwirken, dass Organisationseinheiten des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten zusammengelegt, entbehrliche besetzte Stellen eingespart und Registraturflächen anderweitig genutzt werden,

c) Möglichkeiten für einen wirtschaftlicheren Einsatz von DOKMA zu nutzen,

d) auf eine ordnungsgemäße Aktenführung hinzuwirken,

e) Vorgaben des - gegebenenfalls noch zu überarbeitenden - landeseinheitlichen Aktenplans sowie der "Gemeinsamen Regeln für den inneren Dienstbetrieb der Ministerien, der Staatskanzlei und der Landesvertretung" zu beachten,

f) die Feststellungen vieler Rechnungshöfe zum Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen in den jeweiligen Landesverwaltungen bei der Einführung der elektronischen Akte in Rheinland-Pfalz zu berücksichtigen und auf eine Verringerung der Risiken für das Projekt und der Kostenrisiken hinzuwirken,

g) landeseinheitliche Standards für die Strukturierung elektronischer Akten zu schaffen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über

a) die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b bis g zu berichten,

b) den Stand der Arbeiten an Regelungen zur Archivierung und Aussonderung von Akten und Vorgängen, zum Umgang mit gescannten Dokumenten sowie zu einem eventuellen E-Governmentgesetz zu berichten.

Nr. 21 Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz - Wirtschaftsführung nicht transparent, Organisation verbesserungsbedürftig -

Die Erträge des Landesbetriebs reichten trotz eines erheblichen Stellenabbaus und gestiegener Erlöse bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes nicht aus, die übertragenen Aufgaben zu finanzieren. Zuwendungen des Landes wurden zur Querfinanzierung defizitärer Produktbereiche eingesetzt. Mittel der Forstrücklage wurden bestimmungswidrig zum Ausgleich von Defiziten verwendet.

Beim Vollzug des Wirtschaftsplans überschritt der Landesbetrieb einzelne Aufwandsansätze um bis zu 19 Mio. €. Dies trug dazu bei, dass die Rechnungen 2009 und 2011 mit Mehraufwendungen von 3,4 Mio. € und 6,4 Mio. € abschlossen.

Die Produktbereiche des Landesbetriebs wurden nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen abgerechnet. Dadurch fehlten Orientierungshilfen für die Bemessung der Zuwendungen des Landes. Außerdem war nicht nachvollziehbar, wie die für konkrete Zwecke bewilligten Zuwendungen verwendet wurden.

Die Bilanzen bildeten die Vermögenslage des Landesbetriebs nicht transparent ab. Testierte Jahresabschlüsse lagen zu spät vor. In den Haushaltsrechnungen des Landes ausgewiesene Abschlussergebnisse stimmten nicht mit den testierten Jahresabschlüssen überein.

Für die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des kaufmännischen Rechnungswesens wandte der Landesbetrieb bis Ende 2012 mindestens 1,9 Mio. € auf. Beide Instrumente wurden 2014 noch nicht hinreichend zur Steuerung und Verbesserung der Transparenz eingesetzt.

Die Kassenführung des Landesbetriebs wies zahlreiche Mängel auf.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation wurden nicht genutzt.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz wurde zum 1. Januar 2005 eingerichtet[1]. Vorausgegangen war die Erprobung neuer Strukturen in dem Projekt "Quasi-Landesbetrieb" Landesforsten, wonach ab 2002 Teile der bisherigen Landesforstverwaltung entsprechend einem Landesbetrieb geführt worden waren. Die Umorganisation zu einem Landesbetrieb verfolgte u. a. die Ziele, bei einer verstärkt erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Handlungsform insbesondere mehr Flexibilität im

---

[1] Organisationsverfügung für die Landesforsten Rheinland-Pfalz - Rundschreiben der ehemaligen Ministerien für Umwelt und Forsten sowie des Innern und für Sport vom 9. Januar 2005.

Verwaltungsablauf, mehr Transparenz im Rechnungswesen und eine Reduzierung der Belastung des Landeshaushalts zu erreichen[2].

Zu den Aufgaben des Landesbetriebs gehören insbesondere die Bewirtschaftung des Staatswaldes, die Erbringung von Leistungen in den Bereichen Umweltvorsorge, Erholung und Umweltbildung sowie die Erledigung von Aufgaben nach dem Landeswaldgesetz[3] im Körperschafts-[4] und Privatwald. Darüber hinaus nimmt der Landesbetrieb die hoheitlichen Aufgaben der obersten und oberen Forst- und Jagdbehörde sowie der unteren Forstbehörde wahr.

Der Rechnungshof hat die finanziellen Beziehungen des Landesbetriebs zum Land (Kernhaushalt) geprüft und dabei stichprobenweise die Wirtschaftsführung und Organisation des Landesbetriebs einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftsführung nicht transparent - Forstrücklage bestimmungswidrig verwendet

2.1.1 Abweichungen von Ansätzen im Wirtschaftsplan

Die Wirtschaftsführung des Landesbetriebs erfolgt auf der Grundlage eines Wirtschaftsplans, der vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres aufzustellen ist. Er wird in den Haushaltsplan des Landes aufgenommen[5].

Für die Mittelbewirtschaftung sahen die Pläne Haushaltsvermerke vor. Danach waren Aufwandskonten jeweils gegenseitig deckungsfähig[6]. Mehraufwendungen durften bis zur Höhe der Mehrerträge geleistet werden. In Höhe der Mindererträge waren Aufwendungen einzusparen.

Im Vollzug wich der Landesbetrieb 2007 bis 2011 erheblich - teilweise sogar um mehr als 19 Mio. € - von einzelnen Ansätzen im Wirtschaftsplan ab. Dies trug dazu bei, dass die Rechnungen 2009 und 2011 mit Mehraufwendungen von insgesamt 3,4 Mio. € und 6,4 Mio. € abschlossen, die nicht durch entsprechende Mehrerträge gedeckt waren.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten auch im Hinblick auf die "Zuschüsse" des Landes (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.3) Bestimmungen u. a. über eine notwendige Änderung des Wirtschaftsplans[7] getroffen werden. Regelungen sollten insbesondere über Verfahrensweisen bei erfolgsgefährdenden Entwicklungen, über betragsmäßig begrenzte zulässige Abweichungen von Ansätzen der Aufwandspositionen und über die Unterrichtung des Budgetgesetzgebers bei höheren Planabweichungen erarbeitet werden. Der Rechnungshof geht davon aus, dass

---

2 Vgl. § 13 Landeshaushaltsgesetz 2002/2003 (LHG 2002/2003) und Organisationsverfügung für die Landesforsten Rheinland-Pfalz - Rundschreiben der ehemaligen Ministerien für Umwelt und Forsten sowie des Innern und für Sport vom 15. Februar 2002.

3 Landeswaldgesetz (LWaldG) vom 30. November 2000 (GVBl. S. 504), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2007 (GVBl. S. 193), BS 790-1.

4 Wald im Eigentum einer Gemeinde oder einer juristischen Person des Privatrechts, an der die Gemeinde die Anteilsmehrheit besitzt, sowie der Wald im Eigentum eines Zweckverbandes oder einer sonstigen der staatlichen Aufsicht unterliegenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts.

5 Vgl. Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten, Kapitel 14 10 Landesforsten Rheinland-Pfalz.

6 Der Wirtschaftsplan besteht aus einem Erfolgs- und einem Finanzplan. Den Haushaltsvermerken war teilweise nicht eindeutig zu entnehmen, welche Konten des Erfolgs- und Finanzplans in die Deckungsfähigkeit einbezogen waren.

7 Für den Kernhaushalt ist der Betrag, bis zu dem es in Fällen über- und außerplanmäßiger Ausgaben eines Nachtragshaushaltsgesetzes nicht bedarf, auf 5 Mio. € festgesetzt.

diese Empfehlungen in dem von der Landesregierung angekündigten Regelwerk für alle Landesbetriebe aufgegriffen werden[8].

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt[9], die Schaffung einer abstrakten Regelung für alle Landesbetriebe sei wegen unterschiedlicher Aufgaben und Strukturen nur sehr eingeschränkt möglich. Das Ministerium für Finanzen habe angekündigt, zeitnah Ausführungen zu einem Regelwerk für Landesbetriebe zu machen.

2.1.2 Rechnungsabschlüsse der Produktbereiche und Rücklagenentnahmen

Der Landesbetrieb ist in die Produktbereiche "Bewirtschaftung des Staatswaldes", "Umweltvorsorge", "Erholung und Umweltbildung", "Leistungen für Dritte" sowie "behördliche Aufgaben" gegliedert[10].

In Jahresabschlüssen des Landesbetriebs waren die Überschüsse und Unterdeckungen der Produktbereiche nicht dargestellt. Der Rechnungshof hat folgende Ergebnisse in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für die Jahre 2007 bis 2012 ermittelt[11]:

Jahr	Produktbereiche					
	Staatswald	Umwelt-vorsorge	Erholung und Umweltbildung	Leistungen für Dritte	behördliche Aufgaben	insgesamt
	€					
2007	2.420.000	-8.957.000	-7.135.000	4.700.000	3.112.000	-5.860.000
2008	13.040.000	-13.222.000	-5.696.000	7.336.000	2.546.000	4.004.000
2009	5.818.000	-10.277.000	-1.600.000	-957.000	-110.000	-7.126.000
2010	12.549.000	-11.587.000	-966.000	2.198.000	-1.308.000	886.000
2011	5.813.000	-4.108.000	380.000	-333.000	-4.663.000	-2.911.000
2012	8.554.000	-5.083.000	-229.000	1.450.000	-2.207.000	2.485.000
insgesamt	48.194.000	-53.234.000	-15.246.000	14.394.000	-2.630.000	-8.522.000

Die Produktbereiche "Umweltvorsorge", "Erholung und Umweltbildung" sowie "behördliche Aufgaben" wiesen erhebliche strukturelle Unterdeckungen aus. Zum Ausgleich wurden Überschüsse der Produktbereiche "Staatswald" und "Leistungen für Dritte" sowie Mittel der Forstrücklage eingesetzt. Letztere verringerte sich allein in dem Betrachtungszeitraum um 5,0 Mio. € auf 10,4 Mio. €[12].

Die Forstrücklage durfte nach ihrer Zweckbestimmung nur zum Ausgleich wirtschaftlicher Schwankungen, z. B. durch sinkende Holzpreise, und nicht zum (Teil-) Ausgleich defizitärer Produktbereiche eingesetzt werden[13].

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, die Organisationsverfügung des Landesbetriebs werde angepasst. Die

---

8 Vgl. Jahresbericht 2013 des Rechnungshofs, Nr. 10 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" (Drucksache 16/2050 S. 103), 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), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2011 (Drucksache 16/3228 S. 5).

9 Stellungnahme im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen.

10 Organisationsverfügung für den Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz - Rundschreiben des ehemaligen Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz vom 27. November 2008 (MinBl. 2009 S. 15).

11 Ohne Berücksichtigung von Abschreibungen und ohne Verrechnung einzelner umzulegender Kosten. Die Beträge sind aus Gründen der Übersichtlichkeit auf volle 1.000 € gerundet.

12 Ende 2002 belief sich die Rücklage noch auf 32,4 Mio. €.

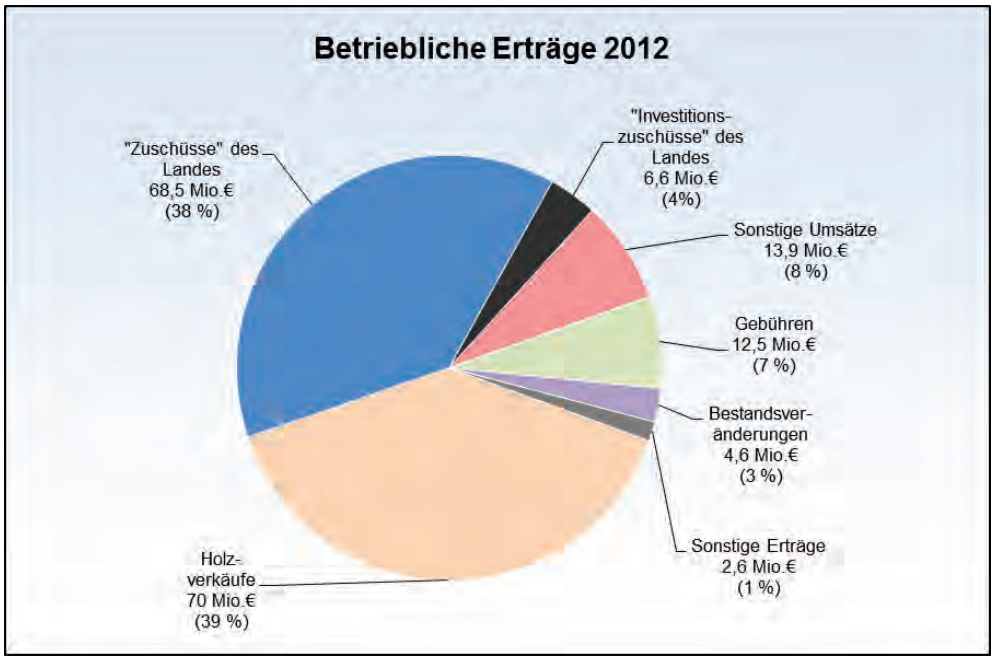
13 Nr. 6.1 der Organisationsverfügung vom 27. November 2008. Vgl. Drucksache 14/3738 S. 12.

Forstrücklage solle künftig auch zum Ausgleich verschiedener Risiken z. B. infolge von Marktschwankungen, Witterungs- und Kalamitätsgeschehen, Gesetzesänderungen und Forderungsausfällen eingesetzt werden können.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei weiteren Mittelentnahmen die bestimmungsgemäße Verwendung sichergestellt wird.

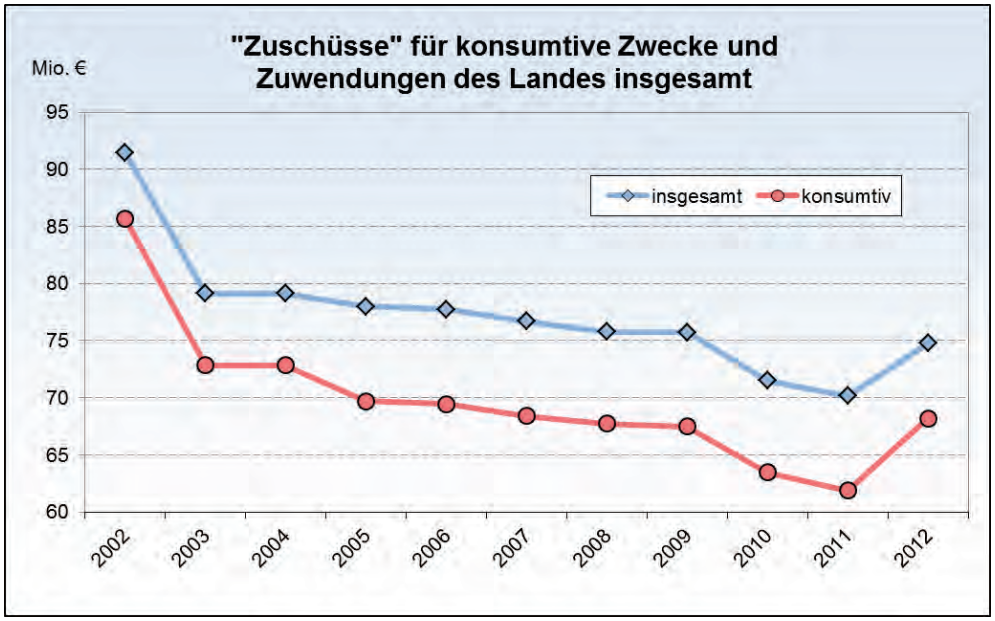
2.1.3 "Zuschüsse" aus dem Kernhaushalt

Im Jahr 2012 erwirtschaftete der Landesbetrieb Erträge von 178,7 Mio. €. Deren Verteilung zeigt das nachfolgende Diagramm:



Das Diagramm zeigt die Erträge des Landesbetriebs 2012 in Mio. € und prozentual.

Zu den Hauptertragsquellen des Landesbetriebs zählen neben den Umsatzerlösen aus Holzverkäufen "Zuschüsse" des Landes für laufende (konsumtive) und investive Zwecke. Die Entwicklung stellt sich für die Jahre 2002 bis 2012 wie folgt dar:



Die Grafik verdeutlicht die Entwicklung der Zuwendungen aus dem Kernhaushalt.

Die Zuwendungen beliefen sich bei Gründung des "Quasi-Landesbetriebs" 2002 noch auf insgesamt 91,4 Mio. € - davon 85,7 Mio. € für laufende Zwecke. Sie entsprachen damit weitgehend der Differenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben der bisherigen Staatsforstverwaltung. In den Jahren bis 2011 wurden die laufenden "Zuschüsse" auch als Folge von Personaleinsparungen[14] und höheren Erträgen aus Holzverkäufen auf 61,9 Mio. € reduziert. Im Jahr 2012 erfolgte erstmals eine Anhebung auf 68,2 Mio. €, um - so die Angaben des Ministeriums - die Liquidität des Landesbetriebs nicht zu gefährden.

Die Ausgabenansätze des Landes waren mit folgenden Zweckbestimmungen versehen:

- Zuschüsse für die Bewirtschaftung des Staatswaldes,
- Zuschüsse zur Sicherung der Schutzfunktion und der Sanierung des Waldes,
- Zuschüsse zur Sicherung der Erholungsfunktion des Waldes und für Maßnahmen im Bereich der Umweltbildung,
- Zuschüsse für Leistungen im Körperschafts- und Privatwald und für Sonstige,
- Zuschüsse für behördliche Aufgaben.

Die Ausgabenansätze der vorgenannten Titel wurden - wie das Ministerium mitgeteilt hat - zwischen Land und Landesbetrieb ausgehandelt und in Abhängigkeit von den prognostizierten Erträgen Dritter festgelegt. Ergebnisse abgeschlossener Wirtschaftsjahre, die dem Budgetgesetzgeber als Orientierungshilfe für die Bemessung und Bereitstellung von "Zuschuss"-Mitteln für den jeweiligen Produktbereich hätten dienen können, waren in den Haushaltsplan- und Wirtschaftsplanentwürfen nicht angegeben.

Beim Vollzug des Wirtschaftsplans wurden die laufenden "Zuschüsse" nicht ausschließlich für ihre jeweilige Zweckbestimmung, sondern auch als Ausfluss der Deckungs- und Kopplungsvermerke (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.1) zur Querfinanzierung eingesetzt.

Unvollständige Informationen zur sachgerechten Bemessung der Landeszuwendungen, fehlende stringente Regelungen zur Wirtschaftsführung, nahezu unbegrenzte Möglichkeiten zur gegenseitigen Deckung von Aufwandskonten und die Nutzung von Zuwendungen zur Querfinanzierung trugen dazu bei, dass Plandaten und Rechnungsergebnisse teilweise erheblich voneinander abwichen. Dies zeigt die Gegenüberstellung für die Jahre 2007 bis 2012:

Abweichungen zwischen Rechnungsergebnissen und Planansätzen

Jahre 2007 - 2012	Produktbereiche				
	Staatswald	Umwelt-vorsorge	Erholung und Umweltbildung	Leistungen für Dritte	behördliche Aufgaben
	Mio. €				
Verbesse-rungen	31,6			19,7	
Verschlech-terungen		46,2	11,2		0,8

Die beschriebene Verfahrensweise bei der Planung, dem Vollzug und der Rechnungslegung war intransparent.

Das Ministerium hat erklärt, der Budgetgesetzgeber habe eine Querfinanzierung der fünf Produktbereiche im Rahmen der jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahren beschlossen, in dem die Ausgaben des Kapitels 14 10 für gegenseitig deckungsfähig

[14] In einem internen Vermerk der Forstabteilung des Ministeriums wurde im Vergleich der Jahre 2002 und 2011 ein Abbau von 273,4 Zahlfällen aufgelistet.

erklärt worden seien. Mehr-/Minderaufwendungen der einzelnen Produktbereiche hätten somit ausgeglichen werden können. In Umsetzung der Forderung nach einer höheren Transparenz für die Darstellung des Mittelbedarfs und dessen Abdeckung erfolge eine Überprüfung mit dem Ziel, die Ergebnisse der fünf Produktbereiche auch in der Haushaltsrechnung darzustellen. Um dem Budgetgesetzgeber eine Sicht auf die Ergebnisse der einzelnen Produktbereiche für die Vergangenheit zu ermöglichen, sei vorgesehen, die zuführungsbereinigten Ergebnisse der letzten beiden Jahre nachrichtlich im Wirtschaftsplan und in der Haushaltsrechnung darzustellen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass nach den Erläuterungen im Haushaltsplan des Landes seit 2002 eine "Planung und Abrechnung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen in Verbindung mit einer Kosten- und Leistungsrechnung" erforderlich gewesen wäre.

2.2 Jahresabschlüsse - kein klares Bild der Vermögenslage, nicht beachtete Vorlagefristen

2.2.1 Bilanzielle Darstellung

Die Bilanzen stellten die Vermögenslage nicht transparent dar. So war beispielsweise der Waldbestand nicht bewertet worden. Andere Länder, wie z. B. Nordrhein-Westfalen, Hessen und Thüringen, setzten für ihren Waldbestand einen Wert von 0,41 € je m^2 bis 0,67 € je m^2 an. Legt man den niedrigsten Betrag zugrunde, ergibt sich für die Waldflächen in Rheinland-Pfalz von über 207.000 ha ein Vermögen von deutlich mehr als 800 Mio. €.

Der Wert von mindestens 2,5 Mio. € für Beteiligungen an Genossenschaften war nicht bilanziert und die Bildung erforderlicher Rechnungsabgrenzungsposten für Gestattungs-, Miet-, Nutzungs- und Pachtverträge war unterblieben. Insgesamt wurden mehr als 2.000 Verträge geschlossen und Einmalerlöse von 3,7 Mio. € erzielt, die entsprechend der Vertragslaufzeit periodengerecht zuzuordnen gewesen wären.

Das Ministerium hat erklärt, es sei beabsichtigt, künftig das Waldvermögen auf der Basis der durchgeführten Bundeswaldinventur turnusgemäß zu bewerten und bilanziell zu erfassen. Den Feststellungen, dass Finanzanlagen aus Beteiligungen in die Bilanz aufzunehmen und Rechnungsabgrenzungsposten für Erlösverträge mit mehrjähriger Laufzeit sowie einmaliger Zahlung zu bilden seien, werde im Grundsatz zugestimmt. Im Übrigen seien die Abschlüsse bis einschließlich 2012 geprüft und vollumfänglich testiert worden. Die Bilanzierungen lägen unzweifelhaft im Rahmen der handelsrechtlichen Rechnungslegung. Gleichwohl würden einzelne Detailfeststellungen künftig beachtet.

Zu Letzterem bemerkt der Rechnungshof, dass sich die Bilanzsumme allein durch die Aufnahme des Waldbestandswerts mehr als verdoppeln wird.

2.2.2 Vorlage der Jahresabschlüsse, Bestimmung eines Wirtschaftsprüfers, Prüfungsumfang

Der geprüfte und testierte kaufmännische Jahresabschluss ist dem Ministerium der Finanzen innerhalb von acht Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres zuzusenden[15]. Diese Frist wurde regelmäßig um mehr als ein halbes Jahr überschritten. Der Jahresabschluss 2010 wurde erst 23 Monate nach Ende des Geschäftsjahres und somit über ein Jahr verspätet vorgelegt.

---

[15] Nr. 4.8.2.3 zu §§ 70 bis 80 VV-LHO.

Die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung blieb trotz entgegenstehender Regelung[16] ungeprüft, weil der Landesbetrieb diese Leistung bei der erstmaligen Bestellung des Wirtschaftsprüfers ausschloss und auch nicht in Folgeaufträge einbezog. Darüber hinaus war den Unterlagen nicht zu entnehmen, ob das Ministerium der Finanzen seine Einwilligung zu der Bestimmung des Wirtschaftsprüfers erteilt hatte.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat zugesagt, auf die zeitgerechte Vorlage des Testats durch den Wirtschaftsprüfer hinzuwirken. Es werde künftig beachtet, dass auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung geprüft werde und der Wirtschaftsprüfer mit Einwilligung des Ministeriums der Finanzen zu bestimmen ist.

2.2.3 Uneinheitliche Angaben, Entscheidung über Ergebnisverwendung

Angaben zur Höhe der Abschlussergebnisse des Landesbetriebs in Übersichten zu den Haushaltsrechnungen des Landes und den vom Wirtschaftsprüfer testierten Jahresabschlüssen wichen teilweise erheblich voneinander ab. Beispielsweise wurde für das Geschäftsjahr 2010 ein Überschuss von weniger als 4,3 Mio. € in der Haushaltsrechnung des Landes[17] und von mehr als 5,3 Mio. € nach dem testierten Jahresabschluss ausgewiesen.

Außerdem wurde bei der Entscheidung über die Verwendung des Jahresergebnisses (Gewinnvortrag) das erforderliche Einvernehmen des Ministeriums der Finanzen nicht eingeholt[18].

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, der Feststellung bezüglich der Gewährleistung einheitlicher und belastbarer Zahlen werde dem Grunde nach zugestimmt. Die Feststellung zur Herstellung des Einvernehmens werde künftig beachtet.

2.3 Rechnungswesen verbesserungsfähig

Nach dem Beschluss des Ministerrats vom September 2004 war vorgesehen, dass der Landesbetrieb die Kosten- und Leistungsrechnung ab Anfang 2006 uneingeschränkt "anwenden" und zum 1. Januar 2007 die kaufmännische Buchführung einführen sollte. Bei der Umsetzung der Projekte wurden sowohl zeitliche Vorgaben als auch die auf 1 Mio. € geschätzten Kosten überschritten. Bis Ende 2012 entstanden Kosten von mindestens 1,9 Mio. €.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nutzte der Landesbetrieb die kaufmännische Buchführung noch nicht hinreichend zur Steuerung. Daneben wurde das kamerale Rechnungssystem verwendet. Von Außenstellen der Zentralstelle der Forstverwaltung und von Forstämtern in einem Vorerfassungssystem übermittelte Daten mussten durch die zentrale Buchhaltung zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Verbuchung nachbearbeitet werden. Eine Risikoanalyse für drei im Rechnungswesen eingesetzte Programme und ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept fehlten. Außerdem war nicht sichergestellt, dass Bedienstete mit Berechtigungen zur Änderung von Lieferantendaten nicht an Zahlungen mitwirkten. Darüber hinaus wurde in der Kosten- und Leistungsrechnung der Personalaufwand nicht zutreffend bei den jeweiligen Kostenstellen erfasst. Beispielsweise wurde der Personaleinsatz von 15.000 Stunden für die Bundesgartenschau 2011 der Bewirtschaftung des Staatswalds zugeordnet.

---

16 Nr. 4.8.2.7 zu §§ 70 bis 80 VV-LHO.

17 Übersicht 22.8 zur Haushaltsrechnung 2011 - endgültiges Ergebnis 2010.

18 Nr. 4.8.2.4 zu §§ 70 bis 80 VV-LHO.

Das Ministerium hat den Prüfungsfeststellungen dem Grunde nach zugestimmt. Es hat erklärt, es sei vorgesehen, das Rechnungswesen des Landesbetriebs zu überarbeiten. Zu Teilbereichen seien die geforderte Risikoanalyse und das Sicherheitskonzept inzwischen erstellt worden. Die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen werde geprüft. Umsetzungsschritte zur Trennung von Berechtigungen seien bereits eingeleitet worden. Zur Umsetzung der zutreffenden Verteilung von Umlagebestandteilen bedürfe es weitergehender Prüfungen und Abstimmungen.

2.4 Kassenführung mit zahlreichen Mängeln

Seit 2008 nimmt das Referat "Finanzen und Haushalt" der Zentralstelle der Forstverwaltung die Aufgaben der für Zahlungen zuständigen Stelle wahr. Es wickelt Zahlungsgeschäfte unmittelbar über eine Geschäftsbank ab. Außerdem waren bei der Zentralstelle der Forstverwaltung und bei 44 Forstämtern Zahl- und Geldannahmestellen eingerichtet.

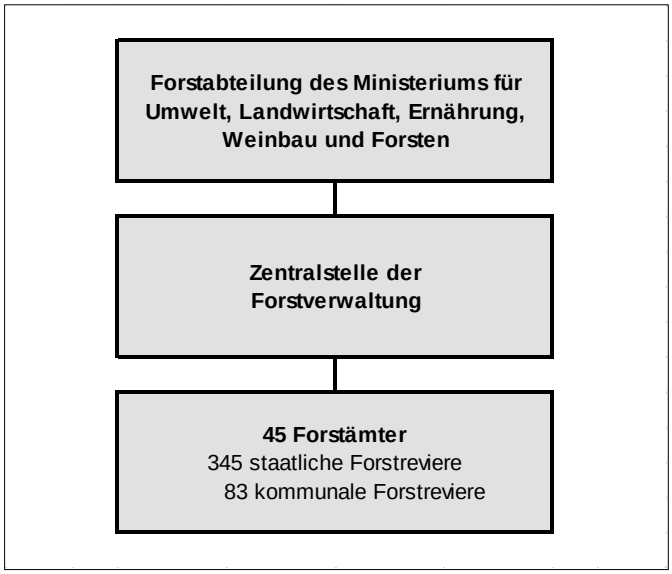
Die Kassenführung wies beispielsweise folgende Mängel auf:

- Geldannahmestellen erledigten ihre Aufgaben nach Bestimmungen aus dem Jahr 1992, die nicht an haushaltsrechtliche, kassenorganisatorische und im Zahlungsablauf eingetretene Änderungen angepasst waren. Die Zahlstellenverwaltung war nicht geregelt.
- Es war nicht eindeutig festgelegt, welche Regelungen für Zahlungen und Buchführung des Landesbetriebs anzuwenden und wie die Kassengeschäfte zu organisieren waren.
- Für die Abwicklung von unbaren Zahlungen führten drei Forstämter jeweils zwei und ein Forstamt drei Bankkonten. Der Bedarf hierfür war nicht belegt. Die damit verbundenen Kosten waren vom Landesbetrieb nicht überprüft worden.
- Es war nicht sichergestellt, dass Zahlungen ausschließlich von den hierzu ermächtigten Kassen oder Zahlstellen angenommen oder geleistet wurden.
- Der Bargeldverkehr war nicht auf begründete Ausnahmefälle begrenzt.
- Es war nicht gewährleistet, dass Mahnungen und Beitreibungen fälliger Forderungen zeitnah nach Überschreitung des Zahlungsziels vorgenommen wurden.
- Die für Zahlungen zuständige Organisationseinheit der Zentralstelle der Forstverwaltung wurde seit dem Jahr 2007 nicht geprüft.

Das Ministerium hat erklärt, die notwendige Neuregelung der Geldannahmebestimmungen befinde sich in der internen Abstimmung. Die Organisation der zentralen Buchhaltung bei der Zentralstelle der Forstverwaltung werde in einem neu zu erstellenden Regelwerk festgelegt. Der Bedarf an Bankkonten werde geprüft. Den Feststellungen zur Annahme oder Leistung von Zahlungen ausschließlich durch die hierzu ermächtigten Stellen, zur Reduzierung des Bargeldverkehrs auf begründete Ausnahmefälle und zur zeitnahen Mahnung und Beitreibung fälliger Forderungen werde zugestimmt. Die Interne Revision sei beauftragt worden, im Bereich der Zentralen Buchhaltung eine Prüfung durchzuführen. Festgestellte Mängel würden zeitnah abgestellt und im Ergebnisbericht der Internen Revision dokumentiert.

2.5 Organisation - Zuständigkeiten nicht klar geregelt, Konsolidierungspotenzial nicht genutzt

Der Landesbetrieb ist dreistufig aufgebaut. Er gliedert sich in die Abteilung 5 - Forsten - des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten, die Zentralstelle der Forstverwaltung und die Forstämter mit den Forstrevieren. Die derzeitige Organisation des Landesbetriebs ist nachfolgend dargestellt:



Das Schaubild zeigt die Organisation des Landesbetriebs mit ihrem dreistufigen Aufbau.

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2007/2008 darauf hingewiesen, dass Ministerien grundsätzlich nur strategische Aufgaben erledigen und nicht selbst Verwaltung betreiben sollten. Er hatte empfohlen, die Leitung des Landesbetriebs entsprechend der Praxis in anderen Ländern unterhalb der ministeriellen Ebene anzusiedeln. Dadurch wäre die Forstabteilung des Ministeriums entbehrlich geworden. Personalkosten von mehr als 600.000 € jährlich hätten vermieden werden können[19]. Diese Anregungen hat die Landesregierung bisher nicht aufgegriffen.

Bei der aktuellen Prüfung wurden weitere Feststellungen zur Organisation getroffen:

- Der Leiter der Forstabteilung des Ministeriums war zugleich Leiter des Landesbetriebs. Entscheidungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage hatten die Landesbetriebsleitung und die kaufmännische Geschäftsführung nach dem Vier-Augen-Prinzip zu treffen[20]. Allerdings war nicht geregelt, in welchen Fällen von einer Entscheidung mit erheblichen Auswirkungen auszugehen war.
- Im Geschäftsverteilungsplan war nicht ausgewiesen, wer kaufmännischer Geschäftsführer war.
- Die Forstabteilung des Ministeriums und die Zentralstelle der Forstverwaltung erledigten teilweise Aufgaben, für die sie nach der Geschäftsordnung nicht zuständig waren. Die Forstabteilung des Ministeriums führte beispielsweise Vertragsverhandlungen und schloss Pachtverträge, obwohl hierfür die Zentralstelle der Forstverwaltung zuständig war. Letztere wiederum traf Regelungen für den Zahlungsverkehr sowie zum Mahn- und Beitreibungsverfahren, obgleich diese Aufgaben durch die Forstabteilung zu erledigen gewesen wären.

---

19 Jahresbericht 2007/2008, Nr. 23 - Organisation und Personalbedarf der Forstabteilung des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz sowie der Zentralstelle der Forstverwaltung - (Drucksache 15/1900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2007/2008 des Rechnungshofs (Drucksache 15/2219 S. 34), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/2552 S. 13), Beschluss des Landtags vom 29. August 2008 (Plenarprotokoll 15/51 S. 3127), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2006 (Drucksache 15/3064 S. 10), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2009 des Rechnungshofs sowie Ergänzung zum Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2006 (Drucksache 15/3393 S. 20).

20 Nr. 3 der Organisationsverfügung vom 27. November 2008 und Nrn. 3.1.2 und 6.4.1 der Geschäftsordnung für den Landesbetrieb in der Fassung vom 18. Dezember 2008.

- Bei einzelnen Vereinbarungen, deren Wert jeweils mit mehr als 1 Mio. € zu bemessen war, wurde der Landesbetrieb durch Forstamtsleiter vertreten. Mit Zustimmung der Zentralstelle der Forstverwaltung wurden Verträge z. B. über die Abführung von Einnahmen aus der Verpachtung von Windenergiestandorten an Solidarpakte oder über gestaffelte Pachtzahlungen geschlossen. Es war nicht geregelt, ab welchem Wert die Leitung des Landesbetriebs einzubinden war.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, es sei vorgesehen, die Geschäftsordnung und die Organisationsverfügung zeitnah anzupassen und dabei die Anregungen des Rechnungshofs aufzugreifen. In die Geschäftsordnung solle eine Grundsatzfestlegung aufgenommen werden, wann eine Entscheidung "von erheblicher finanzieller Auswirkung" vorliege. Im Rahmen des Projekts "Landesforsten - Zukunftswerkstatt 2020" sei auch vor dem Hintergrund der künftigen Sparauflagen vorgesehen, die Organisation des Landesbetriebs zu straffen und an die künftigen Rahmenbedingungen anzupassen. Dieses Projekt unterstelle weiterhin die dreistufige Verwaltungsstruktur, die sich bewährt habe.

Zu Letzterem weist der Rechnungshof darauf hin, dass Konsolidierungsbeiträge von anderen Bereichen zu erwirtschaften sind, wenn aufgezeigte Einsparmöglichkeiten beim Landesbetrieb nicht genutzt werden. Im Übrigen liegen dem Rechnungshof keine Erkenntnisse vor, die belegen, dass sich der dreistufige Verwaltungsaufbau bewährt hat.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) sicherzustellen, dass Mittel der Forstrücklage bestimmungsgemäß verwendet werden,

b) Voraussetzungen für eine transparente Wirtschaftsführung zu schaffen,

c) die Vermögenslage des Landesbetriebs in der Bilanz transparent darzustellen,

d) bei der Vergabe von Aufträgen an Wirtschaftsprüfer das Ministerium der Finanzen einzubeziehen, die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen zu lassen und Fristen zur Vorlage testierter Jahresabschlüsse einzuhalten,

e) auf eine einheitliche und belastbare Darstellung der Abschlussergebnisse hinzuwirken und die Entscheidung über die Verwendung des Jahresergebnisses im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen zu treffen,

f) das Rechnungswesen und - im Hinblick auf die gebotene Kassensicherheit - die Kassenführung zu verbessern,

g) Aufgabenzuständigkeiten innerhalb des Landesbetriebs eindeutig zu regeln.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) über die eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung und Straffung der Organisation,

b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, b und f

zu berichten.

Nr. 22 Hochwasserschutz an der Mosel - unwirtschaftliche Finanzierung nach dem "Mogendorfer Modell", Mängel im Projektmanagement, fehlerhafte Abrechnung und Kostenteilung -

Die Entscheidung für die Privatfinanzierung des Hochwasserschutzes in der Ortsgemeinde Kesten nach dem "Mogendorfer Modell" beruhte auf einem fehlerhaften Wirtschaftlichkeitsvergleich. Dies führte zu Mehrkosten gegenüber der konventionellen Haushaltsfinanzierung. Der Wirtschaftlichkeitsvorteil war um mehr als 71.000 € zu niedrig ausgewiesen.

Die für die Projektleitung verantwortliche Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord überwachte Leistungen von Auftragnehmern nicht ordnungsgemäß. Leistungsbeschreibungen waren fehlerhaft und wurden nicht hinreichend geprüft. Der vertraglich festgelegte Fertigstellungstermin wurde um mehr als acht Monate überschritten, ohne dass die vereinbarte Vertragsstrafe geltend gemacht worden wäre. Darüber hinaus führte eine fehlerhafte Bauabrechnung für das Land zu finanziellen Nachteilen von 125.000 €.

Der Kostenanteil des Landes an einem gemeinsam mit den Verbandsgemeindewerken Bernkastel-Kues finanzierten Pumpwerk war um 220.000 € zu hoch bemessen.

1 Allgemeines

In der an der Mittelmosel liegenden Ortsgemeinde Kesten (Landkreis Bernkastel-Wittlich) wurde für fast 11,2 Mio. € eine insgesamt 1.100 m lange und bis zu 3,2 m hohe Hochwasserschutzanlage errichtet. Diese besteht im Wesentlichen aus einem Deich mit Spundwand-Innendichtung, einer Hochwasser-Schutzmauer mit mobilem Hochwasser-Schutzsystem als Aufsatz, einer Lagerhalle und einem zentralen Pumpwerk. Die Hochwasserschutzanlage soll die Ortslage bis zu einem Hochwasserstand der Abflusskenngröße HQ 15, d. h. einem statistisch alle 15 Jahre auftretenden Hochwasserereignis schützen.

Hochwasserschutzanlage Kesten

Das Vorhaben wurde nach dem "Mogendorfer Modell" realisiert. Dieses Modell stellt eine Sonderform der privaten Vorfinanzierung[1] von investiven Infrastrukturmaßnahmen in der Baulast der öffentlichen Hand dar. Dabei schließt das Land mit einem Bauunternehmen einen Werkvertrag über Bauleistungen und einen Vertrag über die Bauzeit- und Endfinanzierung. In regelmäßigen Abständen stellt das Bauunternehmen bis zu diesem Zeitpunkt erbrachte Leistungen in Rechnung. In einem Bautestat bestätigt das Land, dass diese Leistungen erbracht wurden und die Preise dafür dem Werkvertrag entsprechen. In einem Forfaitierungsvertrag tritt das Bauunternehmen auf der Grundlage des Bautestats seine Zahlungsansprüche gegen das Land an eine Bank ab. Diese wiederum verpflichtet sich, dem Bauunternehmen die testierten Bauleistungen zu vergüten. Die während der Bauzeit anfallenden Zinsen zahlt das Land direkt an die Bank. Spätestens sechs Monate nach Abnahme der Bauleistungen wird ein Schlusstestat erteilt. Auf dieser Grundlage wandelt die Bank die durch die Vergütung der testierten Bauleistungen aufgelaufenen Forderungen in ein Annuitätendarlehen mit 20-jähriger Laufzeit (Endfinanzierung) um, welches das Land in Raten tilgt.

Maßnahmeträger für die Hochwasserschutzmaßnahme in Kesten war das Land Rheinland-Pfalz. Die Kosten wurden zu 90 % vom Land und zu 10 % von der Verbandsgemeinde Bernkastel-Kues getragen[2]. Die Bauherrenaufgaben wurden von der zur Struktur- und Genehmigungsdirektion (SGD) Nord gehörenden Regionalstelle Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz Trier wahrgenommen, die ein Ingenieurbüro mit der Planung und Objektüberwachung beauftragte.

Der Rechnungshof hat die Baumaßnahme unter Berücksichtigung des Finanzierungsmodells geprüft. Dabei hat er die Abwicklung der Baumaßnahme und stichprobenweise die Abrechnung der Bauleistungen sowie die Kostenteilung zwischen dem Land und der Verbandsgemeinde in die Untersuchungen einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlerhafte Leistungsbeschreibung, Mängel im Projektmanagement

Die SGD Nord nahm ihre Bauherrenaufgaben (Projektmanagement) nicht mit der gebotenen Sorgfalt wahr und beschränkte sich im Wesentlichen auf eine administrative Begleitung der Baumaßnahme. Die abgerechneten Baukosten überschritten die Auftragssumme um fast 1,9 Mio. € oder rund 20 %. Eine wesentliche Ursache hierfür lag in der von einem Ingenieurbüro mangelhaft erstellten Leistungsbeschreibung. Dies trug dazu bei, dass bei der Bauausführung insgesamt 60 Nachträge mit einem Gesamtwert von über 1,3 Mio. € anfielen. Hinzu kam, dass die SGD Nord die Leistungsverzeichnisse in fachtechnischer Hinsicht nicht sorgfältig prüfte und nicht erkannte, dass diese unvollständig waren. Sie nahm damit erhebliche Kosten-, Termin- und Ausführungsrisiken in Kauf.

Die SGD Nord hat die Auffassung vertreten, dass eine Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben in der vom Rechnungshof geforderten Form aufgrund der Personalausstattung des zuständigen Referats nicht möglich gewesen sei.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, dem Personalmangel bei der SGD Nord im Bereich Hochwasserschutz sei bereits Rechnung getragen worden. Künftig würden diese Aufgaben in einer zentralen, koordinierenden Stelle für alle Regionalstellen gebündelt und könnten damit wieder stärker wahrgenommen werden.

---

1 Vgl. Jahresbericht 1995, Tz. 19 - Privatfinanzierte Straßenbaumaßnahmen des Landes - (Drucksache 12/8380).

2 § 84 Abs. 4 Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz (Landeswassergesetz - LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 2004 (GVBl. S. 54), BS-Nr. 75-50, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. November 2011 (GVBl. S. 402).

2.2 Finanzielle Nachteile durch Bauzeitverlängerung

In dem Bauvertrag war festgelegt, dass der Auftragnehmer bei Nichteinhaltung des vereinbarten Fertigstellungstermins für jeden Werktag des Verzugs eine Vertragsstrafe zu zahlen hat. Der schriftlich festgelegte Fertigstellungstermin wurde um mehr als acht Monate überschritten. Gleichwohl machte die SGD Nord die Vertragsstrafe nicht geltend[3]. Sie begründete dies damit, dass die Terminüberschreitung im Wesentlichen auf Witterungseinflüsse zurückzuführen sei.

Die Bautagesberichte belegen jedoch nur eine geringe Zahl witterungsbedingter Ausfalltage. Inwieweit die in den Nachträgen vereinbarten Mehrleistungen eine derart lange Terminüberschreitung rechtfertigen, war nicht nachvollziehbar. Im Übrigen hätte - sofern es berechtigte, vom Auftragnehmer nicht zu vertretende Gründe für eine Bauzeitverlängerung gab - im Bauvertrag ein neuer Fertigstellungstermin vereinbart werden müssen.

Da in das Protokoll über die Abnahme der Bauleistungen kein entsprechender Vorbehalt aufgenommen wurde, kann die Vertragsstrafe nicht mehr gefordert werden. Insoweit wurden - soweit ersichtlich - dem Auftragnehmer rechnerisch bis zu 465.000 € ohne Rechtsgrund erlassen. Außerdem fielen durch die längere Bauzeit zusätzliche Finanzierungskosten (Bauzeitzinsen) von 15.000 € an.

Die SGD Nord hat mitgeteilt, sie werde ermitteln, welcher Anteil der zusätzlichen Finanzierungskosten vom Auftragnehmer zurückgefordert werden könne.

2.3 Fehlerhafter Wirtschaftlichkeitsvergleich - Erfolgskontrolle des Mogendorfer Modells notwendig

Das zuständige Fachressort sprach sich in der dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags 2008 vorgelegten Entscheidungsgrundlage[4] trotz eines Wirtschaftlichkeitsvorteils der "konventionellen Haushaltsfinanzierung" (also Kreditfinanzierung) von mehr als 7.000 € für die Anwendung des Mogendorfer Modells aus. Zur Begründung war ausgeführt, die Maßnahme könne früher realisiert werden als ein haushaltsfinanzierter Eigenbau. Der damit früher verfügbare Hochwasserschutz stelle einen gesamtwirtschaftlichen Vorteil dar.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung des Ministeriums war fehlerhaft. Bei der konventionellen Finanzierung wurde Umsatzsteuer auf die Zinsen aufgeschlagen, obwohl das Land hierfür keine Umsatzsteuer entrichtet. Der Rechnungshof geht davon aus, dass es sich hierbei um einen generellen Fehler in der Berechnungssystematik handelt. Nach Korrektur des Fehlers ergab sich ein Wirtschaftlichkeitsvorteil von 79.000 € für die konventionelle Finanzierung. Dies überstieg den in der Berechnung des Ministeriums ausgewiesenen Betrag um mehr als 71.000 €.

Unabhängig hiervon fallen bei dem "Mogendorfer Modell" aufgrund der Bankmarge und der auf die Zinszahlungen berechneten Umsatzsteuer regelmäßig höhere Finanzierungskosten an als bei der konventionellen Haushaltsfinanzierung. Insofern bestehen erhebliche Zweifel, ob durch eine private Vorfinanzierung nach diesem Modell ein Wirtschaftlichkeitsvorteil gegenüber der konventionellen Finanzierung erzielt werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Differenz zwischen beiden Finanzierungsvarianten im vorliegenden Fall aufgrund des niedrigen Zinsniveaus vergleichsweise gering ausfiel. Bei höheren Kreditzinsen wäre die Unwirtschaftlichkeit über das "Mogendorfer Modell" finanzierter Maßnahmen deutlich höher.

---

[3] Der Rechnungshof weist regelmäßig darauf hin, dass Vertragsstrafen nicht vereinbart werden sollten, da diese in den Angeboten erfahrungsgemäß "eingepreist" werden und somit zu höheren Baukosten führen. Bei den geprüften Baumaßnahmen sind ihm keine Fälle bekannt, in denen Vertragsstrafen bei Terminüberschreitungen geltend gemacht wurden.

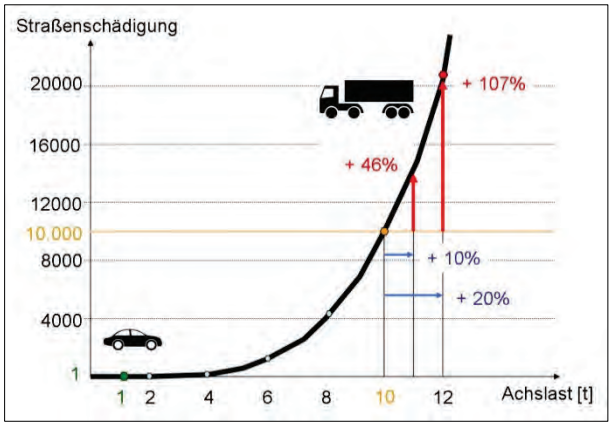
[4] Vorlage 15/3069, Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 14. November 2008.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat mitgeteilt, mit dem Ministerium der Finanzen werde geprüft, ob eine Korrektur des Kostenvergleichs zwischen der Privatfinanzierung und der konventionellen Haushaltsfinanzierung erforderlich sei. Bekannt sei, dass eine Finanzierung nach dem "Mogendorfer Modell" teurer sei. Eine umfassende und zügige Realisierung des Hochwasserschutzes sei gesamtvolkswirtschaftlich geboten. Nur durch den Einsatz des Privatfinanzierungsinstruments sei es möglich, innerhalb des veranschlagten Plafonds diese Maßnahmen umzusetzen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass als Grundlage für die Entscheidung, ob eine Maßnahme privat oder konventionell finanziert werden soll, Wirtschaftlichkeitsvergleiche ordnungsgemäß zu erstellen sind. Im Übrigen kann im Landeshaushalt Vorsorge beispielsweise durch die Aufnahme eines zusätzlichen Ausgabetitels mit einem Deckungsvermerk getroffen werden, dass die konventionelle Finanzierungsvariante nicht wegen anderer Festlegungen im Haushaltsplan außer Betracht bleiben muss. Damit würde auch der vom Ministerium geltend gemachte Vorteil der früheren Realisierung (“Einkauf von Zeit“) entfallen.

2.4 Straßenschäden durch überladene Baustellenfahrzeuge

Nach den der Bauabrechnung beigefügten Lieferscheinen waren in fast 450 Fällen Transportfahrzeuge teilweise erheblich überladen. Solche Fahrzeuge verursachen nach kurzer Zeit Schäden an Fahrbahnen und Entwässerungsanlagen. Dadurch werden Fahrbahninstandsetzungen und Ausbaumaßnahmen wesentlich früher als geplant erforderlich. Den Straßenbaulastträgern entstehen hierdurch in erheblichem Umfang vermeidbare Aufwendungen. Das Überschreiten des zulässigen Fahrzeuggesamtgewichts stellt neben einer Ordnungswidrigkeit[5] auch eine Gefährdung der Verkehrssicherheit dar[6].



Nach Testergebnissen wächst die Schädigung der Straßenoberfläche mit zunehmenden Achslasten exponentiell, d. h. eine Achslast von 10 t schädigt die Straße bis zu 10.000-mal mehr als eine Achslast von 1 t. Die Erhöhung einer Achslast um 10 % führt zu einer um bis zu 46 % höheren Straßenschädigung; bei einer Erhöhung um 20 % wird die Straßenschädigung bis zu doppelt so groß[7].

Das Ministerium hat erklärt, für künftige Baumaßnahmen werde ein Hinweis, demzufolge von den Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd im Rahmen der Bauaufsicht jede festgestellte Überladung bei den zuständigen Ordnungsbehörden zur Anzeige gebracht würden, als Anlage den Verdingungsunterlagen beigefügt.

---

5 § 69a Abs. 3 Nr. 4 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) vom 26. April 2012 (BGBl. I S. 679), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2014), und § 24 Straßenverkehrsgesetz vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juli 2011 (BGBl. I S. 1378).

6 Vgl. Jahresbericht 2012, Nr. 9 - Förderung kommunaler Verkehrsanlagen - (Drucksache 16/850).

7 Vgl. Forschungs-Informations-System des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: http://www.Forschungsinformationssystem.de, Stand: 7. November 2011.

2.5 Belasteter Bodenaushub - fehlerhafte Abrechnung, unzureichende Prüfung

Für die Beseitigung von schadstoffbelastetem Bodenaushub wurden Leistungen vielfach falsch abgerechnet. Dies war u. a. darauf zurückzuführen, dass Aushubmengen über nicht zutreffende Positionen der Leistungsbeschreibung mit zu hohen Einheitspreisen abgerechnet wurden. Teilweise fehlten erforderliche Nachweise. In einem Fall enthielten die Abrechnungsunterlagen als "Belege" für die Entsorgung von mehr als 100 t belastetem Boden Lieferscheine für Lavaschlacke, die als Frostschutzmaterial eingebaut werden sollte. In einem anderen Fall wurde der Abtransport von unbelastetem Material, der bereits über eine andere Position vergütet worden war, zusätzlich mit dem Einheitspreis für die Entsorgung von belastetem Boden abgerechnet. Die SGD Nord und das beauftragte Ingenieurbüro unterließen es, im Rahmen der ihnen obliegenden Kontrollpflichten die Bauabrechnung ordnungsgemäß zu prüfen und so auf eine vertragskonforme Abrechnung hinzuwirken. Insgesamt entstand dem Land dadurch ein finanzieller Nachteil von 125.000 €.

Die SGD Nord hat mitgeteilt, sie werde prüfen, ob vom Bauauftragnehmer die Rückzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge verlangt werden könne. Könnten Rückforderungen nicht durchgesetzt werden, seien ggf. Schadenersatzansprüche gegen das verantwortliche Ingenieurbüro geltend zu machen.

2.6 Kostenteilung für Pumpwerke nicht sachgerecht

Im Rahmen der Hochwasserschutzmaßnahme wurden ein Schmutz- und ein Hochwasserpumpwerk in einem gemeinsamen Gebäude untergebracht. Sie sollen das anfallende Schmutzwasser und bei Hochwasser das Oberflächen- und Sickerwasser aus der Ortslage abpumpen. Kostenträger für das Schmutzwasserpumpwerk ist die Verbandsgemeinde, für das Hochwasserpumpwerk das Land.

Bei der Aufteilung der Baukosten von mehr als 4,3 Mio. € wurden dem Hochwasserschutz deutlich zu viele Kostenanteile zugeordnet.

Die SGD Nord hat zwischenzeitlich die Kostenaufteilung überarbeitet. Dadurch verringerte sich der Kostenanteil des Landes um fast 220.000 € auf weniger als 3,9 Mio. €.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) Bauherrenaufgaben mit der gebotenen Sorgfalt wahrzunehmen,

b) zu prüfen, ob zusätzliche Finanzierungskosten (Bauzeitzinsen) infolge der Bauzeitverlängerung ausgeglichen werden können,

c) bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen zwischen einer Finanzierung nach dem "Mogendorfer Modell" und einer konventionellen Finanzierung letzterer keine Umsatzsteuer auf Zinsen zuzuordnen,

d) darauf hinzuwirken, dass Transportfahrzeuge nicht überladen werden und hierdurch Schäden an Fahrbahnen und Entwässerungsanlagen verursachen,

e) Zahlungen für falsch abgerechnete Leistungen zurückzufordern,

f) die Kosten für die Pumpwerke sachgerecht auf die Baulastträger aufzuteilen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) darauf hinzuwirken, dass Wirtschaftlichkeitsvergleiche als Grundlage für eine sachgerechte Entscheidung über die Finanzierung des Hochwasserschutzes nach dem "Mogendorfer Modell" oder auf konventioneller Weise ordnungsgemäß erstellt werden,

b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und e zu berichten.

Der Jahresbericht 2015
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 2. Februar 2015 abschließend beraten und beschlossen.

gez. Klaus P. Behnke
Präsident

gez. Ulrich Steinbach
Vizepräsident

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	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Mio. €									
Steuern	7.182	7.169	7.862	8.800	9.176	8.344	8.372	8.861	9.711	10.206
Steuerähnliche Abgaben	64	62	48	46	37	30	24	27	24	49
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	156	142	135	132	111	98	88	97	100	101
Zinseinnahmen[1]	60	165	230	281	94	82	83	84	69	63
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse[2]	1.900	1.604	1.645	1.660	1.650	1.888	2.061	1.998	2.311	2.465
Sonstige laufende Einnahmen[3]	343	344	338	338	345	342	348	369	387	437
Einnahmen	9.705	9.486	10.258	11.257	11.413	10.784	10.976	11.436	12.602	13.321
Personalausgaben	4.775	4.661	4.734	4.630	4.753	4.981	5.150	5.307	5.397	5.468
Laufender Sachaufwand	1.076	1.003	980	1.014	965	931	981	996	1.047	1.046
Zinsausgaben[4]	1.082	1.075	1.067	1.117	1.204	1.186	1.064	1.015	972	987
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse[5]	3.200	3.204	3.437	3.825	4.289	4.265	4.511	4.863	4.948	5.289
Schuldendiensthilfen	85	81	81	82	90	88	97	100	95	83
Ausgaben	10.218	10.024	10.299	10.668	11.301	11.451	11.803	12.281	12.459	12.873
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	- 513	- 538	- 41	589	112	- 667	- 827	- 845	143	448

---

1 Die höheren Einnahmen in den Jahren 2005 bis 2007 sind insbesondere auf Zinsen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 162 71) zurückzuführen.

2 Zu dem Anstieg der Einnahmen 2012 und 2013 trugen u. a. Zuführungen aus der Versorgungsrücklage zur Durchführung des § 14a BBesG zur Entlastung von Versorgungsaufwendungen von jeweils 80 Mio. €, der Ausweis der Erstattungen des Bundes nach § 172 BEG von jeweils mehr als 70 Mio. € nicht mehr als Ausgabeabsetzung sowie höhere allgemeine Finanzzuweisungen bei.

3 Die Erstattung zu viel geleisteter Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz wurde 2013 bei der Einnahmengruppe 119 ausgewiesen.

4 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).

5 Zu den Ausgaben in den Jahren 2008, 2010 und 2011 trugen u. a. außerplanmäßige Zuführungen an das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" bei. In den Jahren 2012 und 2013 wurden 109 Mio. € und 197 Mio. € an Zuweisungen aus dem kommunalen Entschuldungsfonds (Kapitel 20 26) geleistet. Außerdem wurden die Kommunen 2013 mit nahezu 72 Mio. € an den nicht geplanten Zensuseinnahmen beteiligt.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Kapitalrechnung -

Kapitalrechnung	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Mio. €									
Veräußerungserlöse[6]	260	182	189	4	3	3	1	1	37	58
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	269	276	311	209	236	324	437	396	223	225
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen[7]	141	482	55	63	119	125	131	160	203	214
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	6	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Einnahmen	676	942	557	276	358	452	569	557	463	497
Sachinvestitionen	139	131	158	93	94	120	140	129	92	80
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	492	472	465	452	474	511	651	661	448	495
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und - ab 2007 - Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	300	331	348	265	319	343	381	372	304	281
Darlehen[8]	335	321	382	385	353	372	447	497	518	577
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen[9]	7	4	15	9	5	8	8	14	352	13
Erwerb von Beteiligungen	3	2	2	12	17	34	16	54	13	0
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	33	29	27	20	17	18	23	34	23	45
Ausgaben	1.309	1.290	1.397	1.236	1.279	1.406	1.666	1.761	1.750	1.491
Fehlbetrag	633	348	840	960	921	954	1.097	1.204	1.287	994

6 Die höheren Einnahmen in den Jahren 2004 bis 2006 betreffen im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Forderungsvermögen (Wohnungsbauförderung). Von den Einnahmen 2013 entfallen allein fast 57 Mio. € auf "Erlöse aus der Wiederanlage von Darlehensrückflüssen durch Kreditinstitute, welche die beiden PLPs begeben haben" (Kapitel 12 25 Titel 134 71).

7 Die höheren Einnahmen im Jahr 2005 resultieren insbesondere aus Darlehensrückflüssen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 182 71).

8 Das Rechnungsergebnis 2012 (550 Mio. €) wurde in der vorstehenden Übersicht verringert, weil das Land 32 Mio. € (Kapitel 20 26 Titel 853 02) irrtümlich den Investitionsausgaben zugeordnet hatte.

9 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[10] -

Besondere Finanzierungs-vorgänge	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Mio. €									
Schulden-aufnahmen am Kreditmarkt	6.110	5.387	5.624	6.296	6.907	7.298	8.055	9.461	8.465	6.934
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken[11]	0	31	1	1	1	43	109	33	257	2
Einnahmen	6.110	5.418	5.625	6.297	6.908	7.341	8.164	9.494	8.722	6.936
Schuldentilgung	4.834	4.377	4.734	5.690	5.918	5.718	6.237	7.442	7.578	6.388
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke[12]	132	156	10	262	182	2	3	2	2	2
Ausgaben	4.966	4.533	4.744	5.952	6.100	5.720	6.240	7.444	7.580	6.390
Überschuss	1.144	885	881	345	808	1.621	1.924	2.050	1.142	546

[10] Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

[11] 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), Jahresbericht 2010 - Nr. 1, Teilziffer 2.1 - (Drucksache 15/4200) und Gutachtliche Prüfung des "Zukunftskonzepts Nürburgring" durch den Landesrechnungshof (Drucksache 16/3960).

[12] 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) - siehe hierzu auch Erläuterungen zur vorhergehenden Fußnote.

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. €**	**Ansatz[1)] 2013 Mio. €**	**Ist[1)] 2013 Mio. €**
	Gesamteinnahmen			21.779	21.917	23.118	22.273	22.763	21.312
minus	Bruttokreditaufnahme am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1	32	9.752	9.461	9.738	8.465	8.919	6.934
minus	Entnahme aus Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren	§ 1 (3) Nr. 2	35, 36, 38	636	465	497	741	543	560
	bereinigte Einnahmen			**11.391**	**11.992**	**12.883**	**13.066**	**13.302**	**13.818**
minus	finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung (NR)	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (1)	133, 134, 14, 17, 18 ,31	56	94	159	168	154	189
NR	bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	133, 134, 14, 17, 18 ,31	63	66	58	71	58	83
minus	Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226
	weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung								
plus	Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556	629	563
plus	Überschuss "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5		-	176	-	-	-	-
plus	Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	-	-	-	-
minus	NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6		166	148	168	100	168	139
minus	NKA LBB	§ 1 (3) Nr. 6		145	80	113	50	91	50
minus	NKA sonst. jur. Personen, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		-	10	7	2	19	8
minus	Mindereinnahmen in Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7		-	-	-	-	-	-
	strukturelle Einnahmen			**11.784**	**12.353**	**12.876**	**12.995**	**13.644**	**13.771**

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. €	Ansatz[1)] 2013 Mio. €	Ist[1)] 2013 Mio. €
	Gesamtausgaben			21.779	21.917	23.118	22.273	22.763	21.312
minus	Bruttotilgung am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1	59	7.934	7.442	8.550	7.578	7.622	6.388
minus	Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen, Fehlbeträge aus Vorjahren	§ 1 (3) Nr. 2	91, 96, 98	381	434	490	486	543	560
	bereinigte Ausgaben			**13.463**	**14.042**	**14.079**	**14.209**	**14.599**	**14.364**
minus	finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung (NR)[3)]	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (1)	83, 87, 85, 86, 58	123	189	155	453	276	145
NR	bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	*83, 87, 85, 86, 58*	399	411	459	453	494	490
	weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung								
plus	Defizit Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		-	-	-	-	-	-
plus	Defizit "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5		100	-	120	85	140	93
plus	Defizit Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		-	-	17	14	17	13
minus	Nettotilgung LBM	§ 1 (3) Nr. 6		-	-	-	-	-	-
minus	Nettotilgung LBB	§ 1 (3) Nr. 6		-	-	-	-	-	-
minus	Nettotilgung sonst. jur. Personen, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		26	-	-	-	-	-
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**	**14.480**	**14.325**

[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. €	Ansatz[1)] 2013 Mio. €	Ist[1)] 2013 Mio. €
	formaler Haushaltsausgleich			-	-	-	-	-	-
minus	Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1		1.818	2.019	1.188	887	1.297	547
minus	insb. Rücklagensaldo	§ 1 (3) Nr. 2		254	31	8	256	-	-0
	Finanzierungssaldo			**-2.072**	**-2.050**	**-1.196**	**-1.143**	**-1.297**	**-546**
minus	finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung (NR)	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (2)		-67	-95	3	-285	-122	44
NR	bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)		-336	-345	-401	-381	-436	-407
minus	Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226
	weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung								
plus	Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556	629	563
plus	Überschuss "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5		-100	176	-120	-85	-140	-93
plus	Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	-17	-14	-17	-13
minus	NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6		166	148	168	100	168	139
minus	NKA LBB	§ 1 (3) Nr. 6		145	80	113	50	91	50
minus	NKA sonst. jur. Personen, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		-26	10	7	2	19	8
minus	Mindereinnahmen abz. Mehrausgaben in Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7		-	-	-	-	-	-
plus	Tilgungsverpflichtungen aus Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7		-	-	-	-	-	-
	struktureller Saldo			**-1.630**	**-1.501**	**-1.184**	**-860**	**-836**	**-554**

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. €	Ansatz[1)] 2013 Mio. €	Ist[1)] 2013 Mio. €
1. Saldo der Korrekturen nach § 1 Absatz 3 Nr. 2		254	31	8	256	-	-0
2. Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 1 Absatz 3 Nr. 3		-67	-95	3	-285	-122	44
3. Konjunkturkomponente[4)] nach § 1 Absatz 3 Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226
4. Saldo Einrichtungen nach § 1 Absatz 3 Nr. 5	(Zeile 4a. + Zeile 4b. + Zeile 4c.)	447	746	435	458	472	457
4a. Saldo des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung		489	507	572	556	629	563
4b. Saldo des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft"		-100	176	-120	-85	-140	-93
4c. Saldo der Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG		58	63	-17	-14	-17	-13
5. Kreditaufnahme in Sondersituationen (§§ 4 und 5)		-	-	-	-	-	-
6. Tilgung von Krediten in Sondersituationen (§§ 4 und 5)		-	-	-	-	-	-
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**	**-739**	**-188**
9. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung[6)]) der jur. Personen (§ 1 Abs. 1 Satz 2)		-26	10	7	2	19	8
10. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung[6)]) der Landesbetriebe am Kreditmarkt		310	228	281	150	259	188
11. verbleibender zulässiger Saldo für den Kernhaushalt[5)]	(Zeile 8. + Zeile 9. + Zeile 10.)	-188	-518	-4	-28	-460	8
12. geplante Obergrenze des Defizitabbaupfades		-1.630	-1.630	-1.449	-1.449	-1.268	-1.268
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**	**1.728**	**1.260**
14. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung) am Kreditmarkt im Kernhaushalt		1.818	2.019	1.188	887	1.297	547
15. Abstand zur zulässigen NKA im Kernhaushalt ab 2020 und NKA gem. Abbaupfad	(Zeile 13. - Zeile 14.)	**0**	**129**	**265**	**589**	**432**	**714**

[4)] > 0: Aufschwung; < 0: Abschwung.

[5)] > 0: Tilgungsverpflichtung; < 0: erlaubte Kreditaufnahme am Kreditmarkt.

[6)] Eine Nettotilgung wird als Negativbetrag ausgewiesen.