



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2016

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 2014	14
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2014	18
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - unverändert: hoher Schuldenstand und überdurchschnittliche Zinsbelastung -	29
4 Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und bei der Europäischen Union - unwirtschaftliche Veranstaltungen und nicht rechtskonforme Bargeldverwaltung -	56
5 Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr - zwingende bundesrechtliche Vorgaben nicht beachtet -	60
6 Besteuerung von landwirtschaftlichen Einkünften - Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen und Steuerfestsetzungen mangelbehaftet -	65
7 Bewertung von Grundbesitz durch die Finanzämter - praktiziertes Verfahren begünstigt Steuerausfälle -	73
8 Neubau der Hochschule Mainz - wirtschaftlichere Flächennutzung macht dritten Bauabschnitt entbehrlich -	78
9 Staatsbad Bad Ems GmbH - weitere Beteiligung des Landes an der Gesellschaft nicht geboten -	85
10 Justizvollzugseinrichtungen des Landes - Organisationsstrukturen der Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen sowie wirtschaftliches Engagement der Betriebe verbesserungsbedürftig -	94
11 Organisation und Personalbedarf des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung - erheblicher Stellenabbau möglich -	102
12 Förderung von Integrationsprojekten - wirtschaftliche Tragfähigkeit vieler Projekte nicht gewährleistet -	109

		Seite
13	Internatsbetriebe der Gymnasien in Trägerschaft des Landes - mangelnde Steuerung, "kreative", aber unzulässige Haushaltsflexibilisierung -	115
14	Baumaßnahmen in Ganztagschulen - problematische Förderpraxis, faktische Haushaltsbelastungen nicht erkennbar, unwirtschaftliche Planungen und Ausführungen -	124
15	Hochschule Mainz - Steuerungs- und Kontrolldefizite -	133
16	Kulturorchester des Landes - Wie viel darf Kultur kosten? -	141
17	Personalausgaben der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - vermeidbare Ausgaben insbesondere durch fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts -	147
18	Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft - erhebliche Einnahmeausfälle für das Land -	154
19	Staatliche Weinbaudomäne Trier - trotz hoher jährlicher Verluste keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum weiteren Betrieb und zur beabsichtigten Verpachtung -	161

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
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
Fpl.	Finanzplan
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
Hpl.	Haushaltsplan
IT	Informationstechnologie
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
NHpl.	Nachtragshaushaltsplan
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2014

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2014 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein können,
- keine wesentlichen Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2014

Die Haushaltsrechnung 2014 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von mehr als 615 Mio. € ab. Zur Schließung der Deckungslücke wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 5,8 %.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2014 um 49,5 Mio. € auf fast 1,1 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 mehr als 7,4 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - unverändert: hoher Schuldenstand und überdurchschnittliche Zinsbelastung -

Das hohe Steueraufkommen trug 2014 dazu bei, dass die laufende Rechnung mit einem Überschuss von 384 Mio. € abschloss. Dennoch reichten die Eigenfinanzierungsmittel nicht aus, um alle Ausgaben zu decken. Allein zum Ausgleich des Kernhaushalts waren neue Schulden von 616 Mio. € notwendig. Hinzu kamen Kredite von 138 Mio. € für die Landesbetriebe.

Bis Ende 2014 stieg die Gesamtverschuldung des Landes auf nahezu 37,5 Mrd. €. Mit 8.157 € überschritt die Pro-Kopf-Verschuldung den Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.795 €) um 40,8 %.

Die Zinsausgaben verringerten sich infolge des historisch niedrigen Zinsniveaus auf 950 Mio. €. Sie überstiegen die neuen Schulden des Kernhaushalts um mehr als 333 Mio. €. Mit 237 € je Einwohner lagen die Zinsausgaben des Landes um mehr als 38 % über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

Die Zuwächse bei den als konjunkturneutral angesehenen Steuereinnahmen, das günstige Zinsniveau und moderate Personalausgabensteigerungen trugen mit dazu bei, dass sich das strukturelle Defizit bis Ende 2014 auf 388 Mio. € verringerte. Zu dessen vollständigem Abbau bis 2020 und zur Realisierung eines "Sicherheitspuffers" sind noch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen und umzusetzen. Den "offenen Handlungsbedarf" ab 2017 bezifferte die Landesregierung auf 420 Mio. €.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2020 erwartet die Landesregierung einen Gesamtschuldenstand von fast 40 Mrd. €. Daraus ergeben sich für den Landeshaushalt und die Landesbetriebe auch bei einem niedrigen Zinsniveau langfristig erhebliche Belastungen durch den Schuldendienst.

**Nr. 4 Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und bei der Europäischen Union
- unwirtschaftliche Veranstaltungen und nicht rechtskonforme Bargeldverwaltung -**

Eigenveranstaltungen hätten wirtschaftlicher und sparsamer durchgeführt werden können.

Die Organisation von Veranstaltungen Dritter ohne unmittelbaren Landesbezug war nicht Aufgabe der Landesvertretung.

Bei der Verwaltung von Bargeldbeständen wurden elementare Anforderungen an die Kassensicherheit nicht beachtet.

**Nr. 5 Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr
- zwingende bundesrechtliche Vorgaben nicht beachtet -**

Verkehrsunternehmen haben einen gesetzlichen Anspruch auf finanziellen Ausgleich für die vergünstigte Beförderung von Personen in der Ausbildung. Das Land regelte diesen mit fast allen Verkehrsunternehmen von 2007 bis 2013 abweichend von zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben durch Verträge. Diese waren rechtswidrig.

In den vertraglich nicht geregelten Fällen gewährte das Land Ausgleichsleistungen weiterhin auf der Grundlage des Bundesrechts. Die für die Berechnung maßgebende Landesverordnung über die anzusetzenden Kosten der Verkehrsunternehmen war seit 1995 nicht mehr angepasst worden und daher ebenfalls rechtswidrig.

Für eine Abweichung von den bundesrechtlichen Bestimmungen hätte es bereits 2007 eines Landesgesetzes bedurft. Die Exekutive war auch nicht im Vorgriff auf eine landesgesetzliche Regelung befugt, Festlegungen zu treffen, die dem Parlament vorbehalten sind.

**Nr. 6 Besteuerung von landwirtschaftlichen Einkünften
- Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen und Steuerfestsetzungen mangelbehaftet -**

Landwirte kamen ihren Erklärungspflichten häufig nur unzureichend nach. Die gebotene Überprüfung und Aufklärung offener Fragen durch die Steuerverwaltung fand oftmals nicht statt.

Infolge unzutreffender Rechtsanwendungen unterblieben in den vom Rechnungshof überprüften Fällen Steuerfestsetzungen von mehr als 540.000 €. Davon konnten 248.000 € durch Änderung der Steuerbescheide nacherhoben werden. Besteuerungsgrundlagen von 1,3 Mio. € waren nicht im gebotenen Umfang aufgeklärt worden.

Ein Abgleich mit Informationen der Landwirtschaftsverwaltung über gewährte Subventionen und bewirtschaftete Flächen findet nicht statt, obwohl er seit Jahren gesetzlich vorgeschrieben ist.

Regelungen der Steuerverwaltung zur Berücksichtigung pauschaler Betriebsausgaben bei der Ermittlung der Gewinne von Weinbaubetrieben stehen mit den gesetzlichen Vorgaben nicht im Einklang. Die Berechnungsmethoden sind äußerst komplex und sehr fehleranfällig.

**Nr. 7 Bewertung von Grundbesitz durch die Finanzämter
- praktiziertes Verfahren begünstigt Steuerausfälle -**

Vielfach war nicht sichergestellt, dass Finanzämter bei den Bedarfsbewertungen von Grundbesitz für Zwecke der Erbschaft- und Schenkungsteuer die aktuellen Verhältnisse berücksichtigten.

Außerdem wandten die Finanzämter bei der Wertermittlung von Ein- und Zweifamilienhäusern das gesetzlich vorgesehene Vergleichswertverfahren nicht an. Der Bewertung von Eigentumswohnungen legten sie es nur in 60 % der Fälle zugrunde. Hierzu trug auch eine mangelnde IT-Unterstützung bei.

Die für Wohnungseigentum festgestellten Bedarfswerte waren tendenziell zu niedrig. Oftmals unterschritten sie die Kaufpreise um mehr als 20 %.

Die überschlägig ermittelten Grundstückswerte, die für die Entscheidung über die Durchführung eines Verfahrens zur Bedarfsbewertung maßgebend sind, waren häufig zu gering.

**Nr. 8 Neubau der Hochschule Mainz
- wirtschaftlichere Flächennutzung macht dritten Bauabschnitt entbehrlich -**

Die Planung für den zweiten Bauabschnitt der Hochschule Mainz überschritt den genehmigten Raumbedarf um 770 m² Nutzfläche. Das entspricht Gesamtkosten von annähernd 3,7 Mio. €.

Innerhalb des geplanten Bauvolumens ist es möglich, zusätzliche Nutzflächen von mindestens 700 m² durch Optimierung der Grundrisse und die Verkleinerung von sonstigen Flächen unterzubringen.

In den Wirtschaftsplänen 2012/2013 sowie 2014/2015 des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung waren für den Neubau Gesamtkosten von jeweils 45 Mio. € etatisiert. Diese lagen um 2,7 Mio. € unter dem bereits im Jahr 2010 festgelegten Kostenrahmen. Seitdem eingetretene Baupreissteigerungen blieben in den Plänen unberücksichtigt.

Die in der Kostenvoranmeldung -Bau- aufgeführten Gesamtkosten von 57 Mio. € waren um mehr als 7 Mio. € zu hoch angesetzt.

Durch geringfügige Umplanungen können ohne Vergrößerung des Bauvolumens Nutzflächen von 1.100 m² des dritten Bauabschnitts bereits im zweiten Bauabschnitt untergebracht werden. Dadurch kann der von der Hochschule geltend gemachte Bedarf an studentischen Arbeitsplätzen vollständig gedeckt werden. Dies ist wesentlich kostengünstiger als die vorgesehene Errichtung eines gesonderten Gebäudes in einem dritten Bauabschnitt.

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

Die Staatsbadgesellschaft betreibt kein Heilbad mehr und hat den Betrieb von Kur- einrichtungen weitgehend eingestellt. Ihre Geschäftsfelder stellen keine Landes- aufgabe dar und sind teilweise entbehrlich. Ein wichtiges Landesinteresse an der Aufrechterhaltung der Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft besteht nicht mehr.

Die Geschäftstätigkeit der Staatsbad Bad Ems GmbH in den Jahren 2009 bis 2014 war defizitär. Das Land stellte zur Deckung von Verlusten 11,9 Mio. € zur Verfügung. Darüber hinaus wandte es zur Förderung des Neubaus der Emser Therme 18,1 Mio. € auf.

Die Stadt Bad Ems beteiligte sich nicht entsprechend ihrer Gesellschaftsanteile am Ausgleich der Jahresfehlbeträge der Staatsbadgesellschaft.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Betriebsergebnisse wurden nicht hinreichend genutzt. Die Kurtaxe in Bad Ems war seit 1989 nicht mehr entsprechend den Kurtaxen in anderen rheinland-pfälzischen Kurorten angepasst worden. Zahlreiche Vergünstigungen und Ausnahmen minderten die Erlöse aus der Erhebung der Kurtaxe. Aufwendungen zur Förderung des Tourismus und des Vereinswesens sowie für Veranstaltungen dienten nicht dem Gesellschaftszweck.

**Nr. 10 Justizvollzugseinrichtungen des Landes
- Organisationsstrukturen der Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen sowie wirtschaftliches Engagement der Betriebe verbesserungsbedürftig -**

Die Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Landes bildeten die wirtschaftlichen Ergebnisse der Arbeits- und Wirtschaftsbetriebe der Justizvollzugseinrichtungen nicht umfassend ab.

Die Arbeitsbetriebe der Justizvollzugseinrichtungen erwirtschafteten 2014 Verluste von insgesamt 5,4 Mio. €. Elf Eigenbetriebe und acht Unternehmerbetriebe wiesen zum Teil hohe negative Deckungsbeiträge aus.

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung war nach mehr als zehn Jahren noch nicht abgeschlossen. Die kalkulierten Kosten von weniger als 0,5 Mio. € waren Mitte 2015 bereits um mindestens 1,2 Mio. € überschritten.

Eine unzureichende Koordination der Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen erschwerte eine wirksame Steuerung der Betriebe.

**Nr. 11 Organisation und Personalbedarf des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung
- erheblicher Stellenabbau möglich -**

Beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung können insgesamt mehr als 150 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist durch Nutzung der mit der Eingliederung der Ämter für soziale Angelegenheiten in das Landesamt verbundenen Synergieeffekte, verbesserte IT-Verfahren und optimierte Geschäftsprozesse sowie den Wegfall oder Rückgang von Aufgaben möglich.

Bei einem entsprechenden Stellenabbau verringern sich die Personalausgaben um bis zu 10,5 Mio. € jährlich. Zudem können zwei Dienstgebäude in Mainz aufgegeben und dadurch Sachkosten von 170.000 € jährlich vermieden werden.

**Nr. 12 Förderung von Integrationsprojekten
- wirtschaftliche Tragfähigkeit vieler Projekte nicht gewährleistet -**

Das Land förderte Integrationsprojekte, deren wirtschaftliche Situation überwiegend als schlecht bis stark insolvenzgefährdet zu bewerten war. Dies betraf bei den Integrationsprojekten des Jahres 2011 fast zwei Drittel der geförderten Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen. Die begleitende Erfolgskontrolle beruhte auf nicht vergleichbaren Daten, sodass eine Bewertung der Integrationsprojekte nach einheitlichen Maßstäben nicht sichergestellt war.

Bei 35 der 39 geprüften Integrationsprojekte waren Ende März 2013 nur 450 Plätze von 613 geförderten Arbeitsplätzen besetzt. Verbindliche Vorgaben für die Besetzung der Arbeitsplätze als Voraussetzung für die Förderung fehlten in den Zuwendungsbescheiden.

Das Förderverfahren wies erhebliche Mängel auf. Zuwendungsbedarfe wurden nicht geprüft, Fördermittel ohne ausreichende Grundlage und ohne Mittelanforderung ausgezahlt, Erstattungsansprüche unzureichend gesichert sowie Verwendungsnachweise nicht verlangt.

**Nr. 13 Internatsbetriebe der Gymnasien in Trägerschaft des Landes
- mangelnde Steuerung, "kreative", aber unzulässige Haushaltsflexibilisierung -**

Ein Bemessungssystem für die Zuweisung von Erziehern an die Internate der Landesschulen fehlte. Die Betreuungsrelationen zwischen Schülern und Erziehern sowie deren Einsatzzeiten wiesen deutliche Unterschiede auf. Arbeitszeiten wurden nicht erbracht, Bereitschaften uneinheitlich bewertet.

Nicht alle Lehrertrainer erfüllten ihre Mindestunterrichtsverpflichtung. Eine klare Trennung zwischen vergüteten Nebentätigkeiten und hauptberuflicher Tätigkeit von Erziehern war nicht sichergestellt.

Einnahmen, z. B. aus der Vermietung eines landeseigenen Gebäudes, flossen nicht dem Land, sondern Dritten zu. Unter erheblichen Verstößen gegen Haushaltsrecht wurden Gelder auf privaten Girokonten bewirtschaftet und unzulässige Barkassen geführt.

An einer Schule wurde bei Beschaffungen gegen das Vergaberecht verstoßen. Oftmals wurden Ausgabeermächtigungen noch zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen. Rechnungen wurden bereits bezahlt, auch wenn die Leistungen erst im folgenden Haushaltsjahr erbracht werden sollten. Einzelne Beschaffungen waren zudem unwirtschaftlich.

Fortbildungen hatten keinen Bezug zum Erziehungs- und Bildungsauftrag und wurden fehlerhaft abgerechnet.

Die Aufnahme in das Internat einer Schule setzte eine an einen Förderverein zu leistende Kostenbeteiligung für zusätzliche Trainingsangebote voraus.

**Nr. 14 Baumaßnahmen in Ganztagschulen
- problematische Förderpraxis, faktische Haushaltsbelastungen nicht erkennbar, unwirtschaftliche Planungen und Ausführungen -**

Die Haushaltsansätze für die Förderung von Schulbaumaßnahmen lagen in den Jahren 2012 bis 2014 mit jeweils 40 Mio. € um 20 % unter denen des Jahres 2010. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der - oftmals nur anfinanzierten - Fördervorhaben auf mehr als das Doppelte.

Das zuständige Ministerium bewilligte vielfach Teilbeträge der vorgesehenen Gesamtzusendungen und stellte die restliche Förderung in Aussicht. Schulträger mussten daher Baumaßnahmen über mehrere Jahre vorfinanzieren. Dies kann die dauernde Leistungsfähigkeit kommunaler Zuwendungsempfänger gefährden.

Den Haushaltsplänen des Landes war die Summe der in Aussicht gestellten Fördermittel nicht zu entnehmen. Hieraus resultieren de facto kaum revidierbare Förderverpflichtungen, die das Budgetrecht des Landtags tangieren.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren wies Mängel auf. Aus den Förderanträgen und den Stellungnahmen der staatlichen Bauverwaltung ging nicht hervor, ob Schulträger systematische Bedarfsanalysen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hatten und diese baufachlich geprüft worden waren. Die Einhaltung von Wirtschaftlichkeitskennwerten war teilweise nicht geprüft worden. Unwirtschaftliche Planungen wurden nicht von einer Förderung ausgenommen.

Ohne nähere Begründung wurde regelmäßig - teilweise vor Abschluss der baufachlichen Prüfungen - dem Baubeginn vor Bewilligung der Zuwendung zugestimmt.

**Nr. 15 Hochschule Mainz
- Steuerungs- und Kontrolldefizite -**

Die Hochschule Mainz verfügte nicht über eine hinreichend aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung. Eine Anlagenbuchhaltung war nicht vorhanden.

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung wurden nicht immer beachtet. Die Daten der Finanzbuchhaltung waren nicht belastbar. Nach diesen belief sich der korrigierte Bestand an "Restguthaben" Ende 2013 auf mehr als 13 Mio. €. Dagegen betrug die in der Haushaltsrechnung des Landes ausgewiesene "Mittelreserve" 6,3 Mio. €.

Ein einheitliches Verfahren zum Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung fehlte. In einem Fachbereich kam die Hälfte der Professoren ihrer Nachweispflicht nicht nach. Ungeachtet dessen erhielten einige dieser Professoren Leistungsbezüge.

**Nr. 16 Kulturorchester des Landes
- Wie viel darf Kultur kosten? -**

Die Kulturorchester des Landes hatten in den vergangenen Jahren hohe Zuschussbedarfe. Diese stiegen von 15,7 Mio. € im Jahr 2009 auf 18,6 Mio. € im Jahr 2014.

Die mit der 2006 eingeleiteten Orchesterstrukturreform geplanten Einsparungen wurden nur zum Teil erreicht.

Den Musikern wurden auf Grundlage gesonderter tariflicher Vereinbarung Vergütungen und Zulagen von mehr als 1,1 Mio. € jährlich gewährt, die ihnen nach dem Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern nicht zugestanden hätten.

Die Musiker waren nicht den tarifrechtlichen Möglichkeiten entsprechend ausgelastet.

Ein aussagefähiges Berichtswesen fehlte.

**Nr. 17 Personalausgaben der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
- vermeidbare Ausgaben insbesondere durch fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts -**

Die Universitätsmedizin gewährte Beschäftigten teils zu hohe Entgelte. Bei Neueinstellungen wurden Entgeltstufen in vielen Fällen tarifwidrig festgesetzt. Auch die Vorweggewährung von Stufen war häufig nicht zulässig. Hierdurch ergaben sich allein in diesen Bereichen vermeidbare Personalausgaben von 447.000 € jährlich.

Versorgungszuschläge für Beamte wurden zum Teil unzutreffend berechnet. Infolge der Prüfung des Rechnungshofs wurden Überzahlungen von 280.000 € vermieden.

Schadensersatzansprüche bei fremdverschuldeten Unfällen von Beschäftigten wurden nicht geltend gemacht. Finanzielle Nachteile für die Universitätsmedizin waren die Folge.

Die Innenrevision war personell unterbesetzt. Eine wirksame Aufgabenerledigung war nicht gewährleistet.

**Nr. 18 Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft
- erhebliche Einnahmeausfälle für das Land -**

Ersatzzahlungen zum Ausgleich von nicht zu vermeidenden Eingriffen in Natur und Landschaft wurden bei Windkraftanlagen rechtswidrig auf 10 % der gesetzlich zu leistenden Beträge ermäßigt. Dem Land entgingen allein in den geprüften Fällen Einnahmen von 6,8 Mio. €.

Anstelle bundesgesetzlich zwingend vorgeschriebener Ersatzzahlungen wurden häufig andere Maßnahmen zur Kompensation in den Genehmigungen festgesetzt. Hierdurch wurden mindestens 12,8 Mio. € nicht vereinnahmt.

Entgegen landesgesetzlichen Vorgaben wurden Ersatzzahlungen nicht immer zugunsten des Landes festgesetzt. Von Landkreisen und einer kreisfreien Stadt vereinnahmte Zahlungen von 1,8 Mio. € waren nicht an das Land abgeführt worden.

Die Überwachungslisten des zuständigen Ministeriums zur Kontrolle der Einnahmen aus Ersatzzahlungen waren unvollständig. Sie wiesen ungeklärte Forderungen von 4,1 Mio. € aus. Über Jahre hinweg wurden keine Maßnahmen zu deren Aufklärung und ggf. Einziehung ergriffen.

**Nr. 19 Staatliche Weinbaudomäne Trier
- trotz hoher jährlicher Verluste keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
zum weiteren Betrieb und zur beabsichtigten Verpachtung -**

Die Staatliche Weinbaudomäne Trier sollte im Zuge der Agrarverwaltungsreform 2003 aufgegeben werden, wurde aber vom Land weiterbetrieben. Der Weiterbetrieb verursachte hohe Verluste, die den Landeshaushalt belasteten. Diese beliefen sich allein von 2009 bis 2014 auf über 2 Mio. €.

Die gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum weiteren Betrieb der Domäne durch das Land im Jahr 2007 sowie zur aktuell beabsichtigten Verpachtung unterblieben. Alternativen wie ein Verkauf oder Betreibermodelle wurden nicht geprüft.

Seit 2011 wird die Domäne als Wirtschaftsbetrieb ohne öffentliche Aufgaben geführt. Trotz des defizitären Geschäftsbetriebs investierte das Land unter Inanspruchnahme von Bundesmitteln mehr als 2,3 Mio. € in die Wirtschaftsgebäude.

Die Liegenschaften der Domäne wurden ohne nachvollziehbare sachliche Gründe dem wirtschaftlichen Eigentum des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung entnommen und dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten zugewiesen. Dadurch entstehen beim Ministerium vermeidbare Kosten für die Verwaltung der Immobilien.

Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2016¹. 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 2015 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren². Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2014, 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 beschränkt³. Aus der Bildung von Schwerpunkten ergibt sich, dass über einige Verwaltungen mehr als über andere berichtet wird.

Dem Rechnungshof wurden in dem Zeitraum von September bis November 2015 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und im Dezember 2015 die Haushaltsrechnung 2014 zugeleitet.

- 2 Mit der Darstellung der wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes erfüllt der Rechnungshof seinen Verfassungs- und Gesetzesauftrag. Landtag und Landesregierung erhalten Aufschlüsse darüber, in welchen Bereichen die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern ist.
- 3 Die geprüften Verwaltungen erhielten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsfeststellungen zu äußern⁴. Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über den Jahresbericht vorgelegen haben.
- 4 Der Rechnungshof hat gemäß § 35 des Staatsvertrages über den Südwestrundfunk gemeinsam mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Südwestrundfunks ab 2006 geprüft. Den Bericht über die Prüfung hat der Rechnungshof dem Landtag mit Schreiben vom 27. April 2015 übersandt. Der Landtag hat von der Unterrichtung durch den Rechnungshof nach Beratung im Ausschuss für Medien und Netzpolitik sowie im Haushalts- und Finanzausschuss Kenntnis genommen.
- 5 Der Rechnungshof wird 2016 einen Kommunalbericht vorlegen.
- 6 Die Prüfung der Jahresrechnung 2014 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁵ wird voraussichtlich im ersten Kalendervierteljahr 2016 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 8. Mai 2015 (GVBl. S. 35), 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 2014

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2014 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein können,
- keine wesentlichen Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

Bei der dem Rechnungshof aufgegebenen Prüfung¹ wurde insbesondere Folgendes festgestellt²:

1 Rest-Kreditermächtigungen

1.1 Kernhaushalt

Der Bestand der Rest-Kreditermächtigung für den Kernhaushalt erhöhte sich bis Ende 2014 gegenüber dem Vorjahr um 1.006 Mio. € auf 3.289 Mio. €. Hierzu trug bei, dass die Ansätze für Tilgungsausgaben (ohne Umschuldungen) im Haushaltsvollzug um fast 936 Mio. € unterschritten wurden.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass entsprechend dem in den vergangenen Jahren praktizierten Verfahren bei der Rest-Kreditermächtigung ein Betrag in Höhe der nicht genutzten Tilgungsansätze in Abgang gestellt wird.

1.2 Landesbetrieb Mobilität

Auf Anregung des Rechnungshofs hat das Ministerium der Finanzen die Rest-Kreditermächtigung des Landesbetriebs Mobilität um fast 12 Mio. € auf 75 Mio. € reduziert.

2 Übertragung von Ausgaberesten auf andere Haushaltsstellen

2.1 Klassische Ausgabereste

Im Einzelplan 09 (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur) wurden in mehreren Fällen klassische Ausgabereste von insgesamt 604.000 € auf andere Haushaltsstellen übertragen. Dies stand mit dem Grundsatz der sachlichen Bindung³ nicht im Einklang.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, ein Ausgaberest von 70.000 € sei bereits verausgabt. Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Abwicklung des Resteverfahrens im Haushaltsjahr 2015 werde ein Betrag von 534.000 € gesperrt⁴.

2.2 Bonusreste

Bonusreste von mehr als 25.000 €, die im Einzelplan 09 bei sachlichen Ausgabepositionen gebildet worden waren, wurden auf Investitionstitel übertragen. Diese

¹ Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Mai 2015 (GVBl. S. 35), 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 Zu den Bestätigungsvermerken vergleiche auch Beiträge Nr. 4 (Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und bei der Europäischen Union) sowie Nr. 13 (Internatsbetriebe der Gymnasien in Trägerschaft des Landes) dieses Jahresberichts.

³ § 45 Abs. 2 LHO.

⁴ § 41 LHO.

Verfahrensweise war durch die haushaltsgesetzliche Flexibilisierungsregelung⁵ nicht gedeckt.

Das Ministerium hat die Ausführungen des Rechnungshofs bestätigt und künftige Beachtung zugesichert.

3 Verwahrung

Mittel von mehr als 13,9 Mio. € aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) waren nicht im Landeshaushalt nachgewiesen, sondern einem Verwahrkonto zugeordnet worden. Auf eine vergleichbare Problematik hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2015 hingewiesen⁶.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung sei aufgefordert worden, die eingehenden EU-Mittel direkt im Einzelplan 08 zu buchen und danach ggf. an andere Ressorts weiterzuleiten. Infolge einer Änderung der Auszahlungspraxis ab Mitte 2016 stelle sich die Problematik künftig nicht mehr.

4 Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG (Sondervermögen)

Das Sondervermögen wies nach einer Zuführung von 208,6 Mio. € und einer "Zinsgutschrift" von 2,9 Mio. € Ende 2014 einen Bestand von 500,2 Mio. € aus. Bisher wurden die Bestandsveränderungen buchungsmäßig nicht nachgewiesen.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofs u. a. hinsichtlich der Ausbringung planmäßiger Ansätze⁷ sowie eines buchungsmäßigen Nachweises zu prüfen.

5 Erwirtschaftung globaler Minderausgaben

Zur Erwirtschaftung globaler Minderausgaben wurden im Einzelplan 07 (Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen) in mindestens zwei Fällen Ausgabereste von insgesamt mehr als 212.000 € herangezogen.

Das Ministerium der Finanzen hat ausgeführt, aufgrund der angespannten Haushaltslage seien nicht mehr benötigte Ausgabereste zur Erwirtschaftung verwendet worden. Grundsätzlich würden die globalen Minderausgaben aus Baransätzen⁸ erwirtschaftet werden.

6 Mittelumsetzung für Zwecke der Landesgartenschau

In elf Fällen wurden aus neun Einzelplänen Mittel von insgesamt 97.900 € auf Kapitel 14 02 Titel 686 03 "Landespräsentation Gartenschau 2015" umgesetzt. Den Zweckbestimmungen und Erläuterungen der abgebenden Haushaltsstellen war ein möglicher Mitteleinsatz zugunsten der Landesgartenschau nicht zu entnehmen. Bereits in seinem Jahresbericht 2013 hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die für die Förderung von Landesgartenschauen vorgesehenen Haushaltsmittel nicht transparent dargestellt waren⁹.

⁵ § 6 Abs. 3 LHG Landshaushaltsgesetz 2014/2015 (LHG 2014/2015) vom 20. Dezember 2013 (GVBl. S. 515), BS 63-35.

⁶ Jahresbericht 2015, Nr. 1, Teilziffer 4 (Drucksache 16/4650).

⁷ § 26 Abs. 2 LHO.

⁸ Vgl. dazu auch Nr. 11.2 der niedersächsischen Richtlinie zur Haushaltsführung (Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 12. Dezember 2012). Danach dürfen globale Minderausgaben nicht aus Ausgaberesten erwirtschaftet werden.

⁹ Jahresbericht 2013, Nr. 22 (Drucksache 16/2050).

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Voraussetzungen für eine Mittelumsetzung¹⁰ seien erfüllt gewesen, da eine einmalige Aufgabe, die gemeinsame Landespräsentation auf der Landesgartenschau, umfassend auf das koordinierende Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten übergegangen sei. Neben fachlichen Gesichtspunkten seien auch Wirtschaftlichkeitserwägungen berücksichtigt worden. Die Umsetzungen seien ausschließlich zulasten von Haushaltsstellen für die Finanzierung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit vorgenommen worden. Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Doppelhaushalts 2014/2015 habe eine entsprechende Entscheidung noch nicht vorgelegen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die von dem Fachressort angekündigten Überlegungen zur Veranschlagung von Mitteln im Landeshaushalt mit dem Ziel einer größtmöglichen Transparenz¹¹ frühzeitig vor Durchführung einer weiteren Landesgartenschau konkretisiert werden.

7 Nachweisung nicht abgerechneter Abschlagszahlungen

Den Rechnungsnachweisungen der Landeskassen zufolge waren Ende 2014 viele Abschlagszahlungen, die 2012 und früher - teilweise sogar 2006 bis 2008 - geleistet worden waren, noch nicht abgerechnet.

Das Ministerium hat erklärt, es handele sich hierbei fast ausschließlich um "Dateileihen" und nicht um offene Forderungen des Landes. Trotz erfolgter Zahlung seien diese Fälle im System als noch nicht abgeschlossen enthalten, weil eine Kennzeichnung als Schlusszahlung vergessen worden sei. Das Einheitliche Kassensystem werde ggf. mit EDV-Unterstützung um diese monetär erledigten Fälle bereinigt werden.

8 Geldforderungen

Übersichten von Landeskassen über die Geldforderungen des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2014 waren nicht hinreichend transparent. Teilweise stimmten der Anfangsbestand 2014 nicht mit dem Endbestand 2013 und Angaben zu Forderungsveränderungen nicht mit den korrespondierenden Ist-Ergebnissen der Haushaltsrechnung überein. Abweichungen waren nicht immer hinreichend erläutert. Hinzu kamen Titelverwechslungen und fehlerhafte Summenbildungen.

Die betroffenen Landeskassen haben die Übersichten korrigiert, Erläuterungen zu abweichenden Angaben nachgereicht sowie eine Erklärung zur künftigen Fehlervermeidung abgegeben.

9 Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz

Ein Abgleich der Zuführungen aus dem Kernhaushalt an den "Pensionsfonds" war weiterhin mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden¹². Dies war u. a. auf eine Umbuchung der Fachhochschule Bingen von über 3.800 € zurückzuführen, die dem "Pensionsfonds" nicht bekannt war. Ferner war der Gruppierungsübersicht der Umfang der Zuführungen sowie der Erstattungen nicht unmittelbar zu entnehmen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die derzeitige IT-Anwendung des Statistischen Landesamts solle 2016 ersetzt werden. Die zur Verbesserung der Auswertungsmöglichkeiten wünschenswerten Anpassungen sollten im Nachfolgeverfahren berücksichtigt werden.

¹⁰ § 50 Abs. 1 LHO.

¹¹ Vgl. Drucksache 16/2303 S. 54.

¹² Vgl. u. a. Jahresbericht 2006, Nr. 1, Teilziffer 6 (Drucksache 15/630), Jahresbericht 2009, Nr. 1, Teilziffer 8, (Drucksache 15/3100), Jahresbericht 2013, Nr. 1, Teilziffer 6.1 (Drucksache 16/2050), Jahresbericht 2014, Nr. 1, Teilziffer 8 (Drucksache 16/3250).

10 Liquiditätspool

Die Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität hatte dem Liquiditätspool zum 31. Dezember 2014 Mittel von 32,4 Mio. € entnommen. Dieser schloss mit einem Finanzierungsdefizit von fast 48,4 Mio. € ab.

Das Ministerium hat erklärt, unabhängig von dem bewilligten Betriebsmittelkredit von 35 Mio. € würden derzeit alternative Finanzierungsmethoden geprüft. Ziel sei, den Liquiditätspool entsprechend zu entlasten¹³.

¹³ Vgl. auch Landtags-Vorlage16/6091.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2014

Die Haushaltsrechnung 2014 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von mehr als 615 Mio. € ab. Zur Schließung der Deckungslücke wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 5,8 %.

Die Ausgaberreste - brutto - erhöhten sich 2014 um 49,5 Mio. € auf fast 1,1 Mrd. €. Zur Finanzierung der Ausgaberreste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

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

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des Haushaltsjahres 2014 unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach:

		Einnahmen - € -	Ausgaben - € -
		Rechnungsergebnis	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2014 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	21.795.419.660,35	21.795.419.660,35
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2014 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2015 übertragen wurden	1.074.066.486,20	1.074.066.486,20
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2014 verbliebenen Haushaltsreste	22.869.486.146,55	22.869.486.146,55
		Haushaltsermächtigung	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2014 beträgt das Haushalts-Soll	23.670.200.700,00	23.670.200.700,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2013 übernommenen Haushaltsreste	1.024.512.109,71	1.024.512.109,71
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2013 übernommenen Haushaltsreste	24.694.712.809,71	24.694.712.809,71
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	-1.825.226.663,16	-1.825.226.663,16
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2014	Ausgleich	

2 Rechnungsergebnisse

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

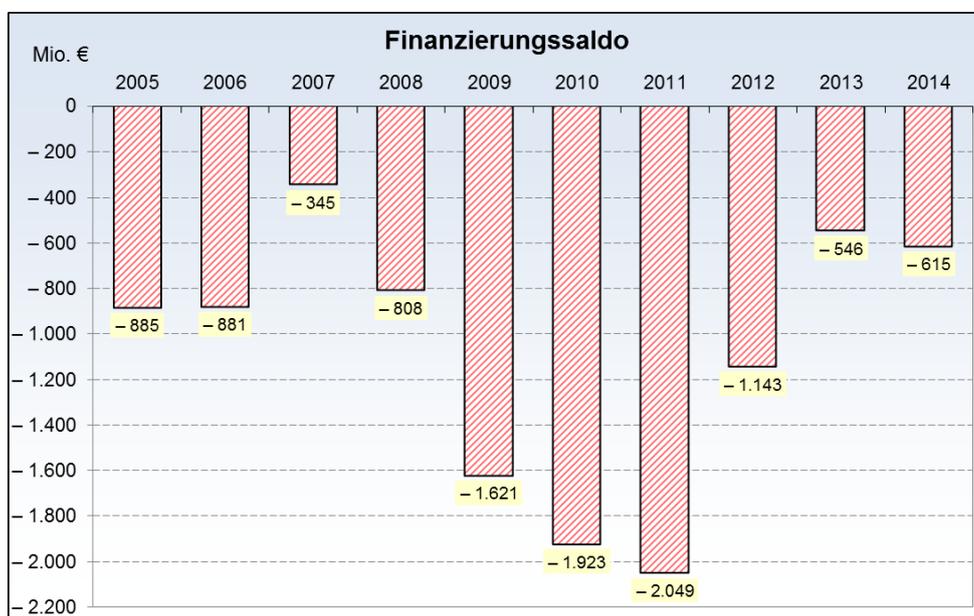
Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse ¹ - Mio. € ²
2005	16.255,0
2006	16.762,4
2007	18.197,5
2008	19.060,5
2009	19.191,0
2010	20.315,7
2011	21.512,6
2012	22.359,9
2013	21.538,3
2014	21.845,0

Im Jahr 2014 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 306,7 Mio. € (1,4 %).

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 2005 bis 2014 folgende Finanzierungsdefizite:



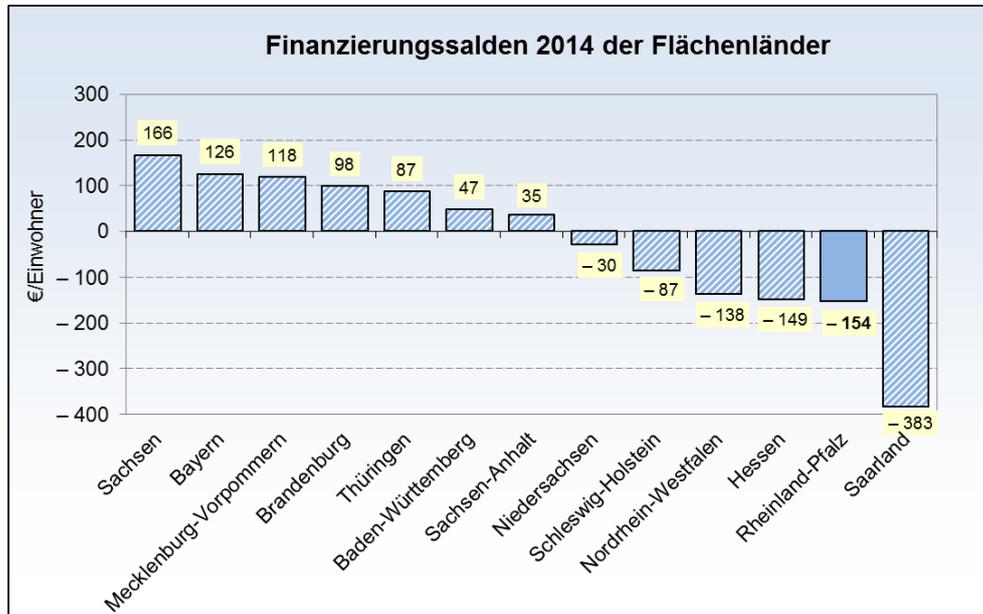
Das Diagramm verdeutlicht die zum Teil hohen Deckungslücken. Um diese zu schließen, wurden Kredite aufgenommen.

¹ Nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste.

² Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

Das Haushaltsjahr 2014 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von mehr als 615 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 war allerdings nur das Defizit des Saarlandes (383 €) höher als das von Rheinland-Pfalz (154 €). Sieben Flächenländer erzielten 2014 Finanzierungsüberschüsse³.

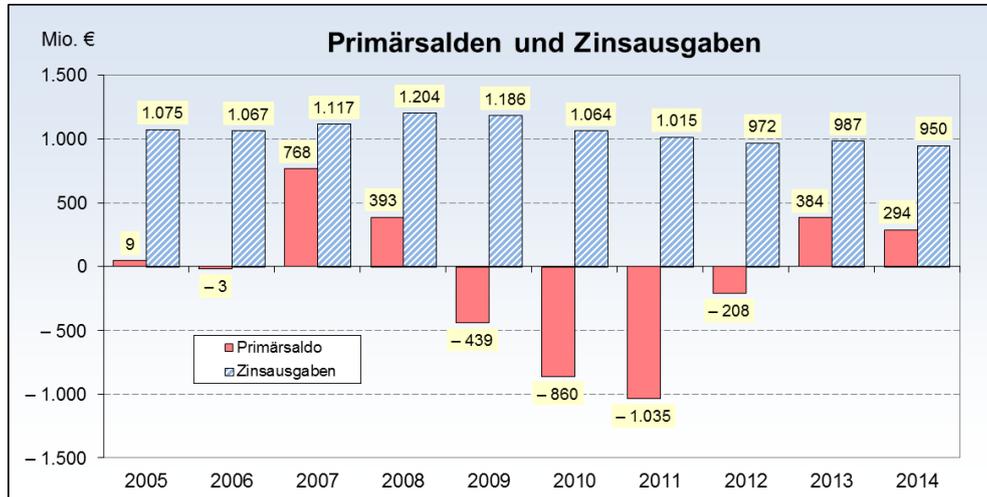


Das Diagramm zeigt, dass sieben Flächenländer 2014 Überschüsse erwirtschafteten und sechs Flächenländer Finanzierungsdefizite auswiesen.

³ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. September 2015 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2014 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/14/ 10001).

3.2 Primärsalden

Die Primärsalden⁴ zeigen auf, ob die Primäreinnahmen (Einnahmen - siehe Nr. 3.1 - ohne Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen) zur Finanzierung der Kernaussgaben des Landes (Ausgaben - siehe Nr. 3.1 - ohne Zinsausgaben) ausreichen. In den Jahren 2005 bis 2014 ergaben sich folgende Veränderungen:



Das Diagramm zeigt, dass in dem Zeitraum von 2005 bis 2014 die Hälfte der Haushaltsjahre mit Primärdefiziten abschloss. Selbst in Jahren, in denen Primärüberschüsse erzielt wurden, reichten diese nicht zur Finanzierung der Zinsausgaben aus.

Die Rechnungsergebnisse weisen für 2014 einen Primärüberschuss von 294 Mio. € aus. Allerdings reichte der Überschuss bei Weitem nicht zur Deckung der Zinsausgaben (950 Mio. €) aus.

⁴ 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.

4 Bereinigte Gesamtausgaben

Die bereinigten Gesamtausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich 2014 nach der Planung auf 15.357 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 15.193 Mio. €.

Seit 2005 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr %
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
2014	5,2	5,8

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2014 gegenüber dem Vorjahr um 5,8 %. Zu dieser Entwicklung trugen u. a. Zuwächse bei Personalausgaben - insbesondere den Versorgungsbezügen, Beihilfen und Unterstützungen -, höhere Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände, höhere Sozialausgaben und Zuweisungen für die Kindergärten sowie haushaltssystematische Anpassungen aufgrund bund-/ländereinheitlicher Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Buchungspraxis bei.

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

überplanmäßige Ausgaben	69.539.599,37 € ⁵
außerplanmäßige Ausgaben	163.389,40 €
Haushaltsvorgriffe	<u>8.664.115,69 €</u>
insgesamt	<u>78.367.104,46 €</u>

Die wesentlichen Abweichungen sind im Abschlussbericht (Nr. 8) zur Haushaltsrechnung 2014 zusammenfassend dargestellt.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

In den Jahren 2005 bis 2014 wurden folgende Ausgabereste gebildet und Vorgriffe in Anspruch genommen:

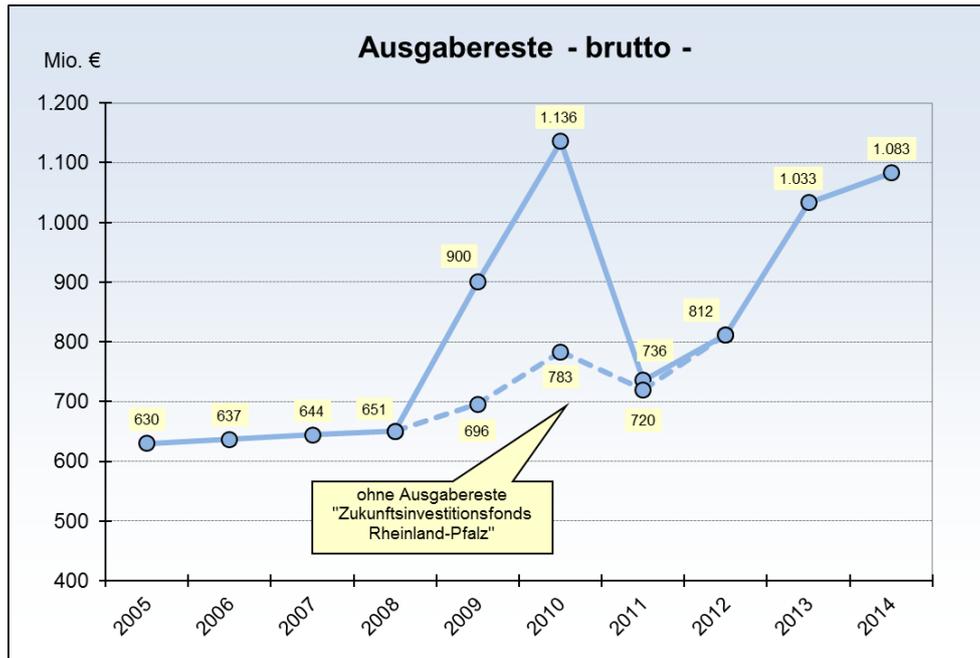
Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	% des Haushalts- ansatzes
	- Mio. € -			
2005	625,3	4,3	629,6	4,0
2006	623,0	13,9	636,9	3,7
2007	617,5	26,6	644,1	3,5
2008	632,7	17,8	650,5	3,4
2009	880,6	19,4	900,0	4,4
2010	1.115,7	20,1	1.135,8	5,3
2011	711,0	24,8	735,8	3,4
2012	798,2	13,9	812,1 ⁶	3,5
2013	1.024,5	8,7	1.033,2	4,5
2014	1.074,1	8,6	1.082,7	4,6

Die Ausgabereste (brutto) erhöhten sich 2014 gegenüber dem Vorjahr um 49,5 Mio. € auf 1.082,7 Mio. €⁷.

⁵ In zwei Fällen (Kapitel 07 02 Titel 428 74 und Titel 861 02) wurden überplanmäßige Ausgaben von insgesamt 123.554,86 € ohne vorherige Einwilligung des Ministeriums der Finanzen geleistet.

⁶ Bei Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs wurden Ausgabereste von mehr als 131 Mio. € gebildet und in das Haushaltsjahr 2013 übertragen (Drucksache 16/2891).

⁷ Davon entfielen 147,7 Mio. € auf Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs aus Kapitel 20 06 und Kapitel 20 75, 123,7 Mio. € auf Globale Mehrausgaben für Personalausgaben (Kapitel 20 02 Titel 461 01), 52,8 Mio. € auf wasserbauliche Maßnahmen, wie z. B. Verstärkung von Deichen, naturnaher Ausbau von Gewässern und Bau von Retentionsräumen (Kapitel 14 02 Hauptgruppe 7), 47,3 Mio. € auf den Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (Kapitel 20 26), 45,2 Mio. € auf die Soziale Wohnraumförderung (Kapitel 12 25) sowie 38,3 Mio. € auf Hochbaumaßnahmen, Bauunterhaltung und allgemeinen Grunderwerb (Kapitel 12 20).



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Ausgabereste in den Jahren 2005 bis 2014.

Von den Ausgaberesten entfielen 666,8 Mio. € auf die "klassische" Restebildung und 415,9 Mio. € auf die Restebildung im Rahmen des Bonus-/Malussystems.

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

Die Ausgabereste im Jahr 2014 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. € ⁸	% des Haushaltsansatzes	Personalausgaben	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	Baumaßnahmen	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	Besondere Finanzierungsausgaben
01	Landtag	2,1	5,1	1,2	0,4	0,1	-	0,5	-
02	Ministerpräsidentin, Staatskanzlei und Landesvertretung	2,5	8,6	1,0	1,5	-	-	0,1	-
03	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur	111,5	5,3	10,0	11,2	19,5	-	70,7	-
04	Ministerium der Finanzen	28,7	5,1	0,7	4,5	17,3	0,1	6,3	-
05	Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	17,7	2,1	7,2	7,6	-	-	2,9	-
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	33,1	1,8	9,0	1,0	22,4	-	0,7	-
07	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	23,9	3,6	-	0,1	3,3	-	20,6	-
08	Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung	63,6	34,1	6,8	2,6	10,5	1,0	42,7	-
09	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	120,0	2,3	43,7	31,7	14,1	-	30,5	-
10	Rechnungshof	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	102,3	40,2	-	15,2	8,7	23,8	54,5	-
14	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten	203,8	36,7	4,7	29,4	43,0	54,1	72,5	-
20	Allgemeine Finanzen	373,6	3,3	123,7	3,7	95,2	-	151,0	-
Insgesamt		1.082,7	4,6	207,9	108,9	234,0	79,0	453,0	-

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

7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll

Veränderung der Einnahmen gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Einnahmen aus Steuern und steuerähnliche Einnahmen	+ 41,1
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 87,9
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 296,6
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 2.250,8
Mindereinnahmen	<u>- 1.825,2</u>

Zu den Mindereinnahmen trugen insbesondere geringere Kreditaufnahmen - auch zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen⁹ - bei.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Personalausgaben	+ 23,2
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 1.884,9
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 84,7
Baumaßnahmen	+ 2,0
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	- 59,7
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 9,5
Minderausgaben	<u>- 1.825,2</u>

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

⁹ 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 2014 ¹⁰	8.328.700.000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2013 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.024.512.109,71 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2013 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 2.282.599.915,49 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	- 343.737.198,90 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>11.292.074.826,30 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	6.928.941.757,96 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2015 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.074.066.486,20 €
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>8.003.008.244,16 €</u>

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

8.1.2 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ¹¹	1.000.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	200.335.500,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2014 ¹²	38.000.000,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2013 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 121.000.000,00 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	- 60.000.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>99.000.000,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen (brutto)	20.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 50 Mio. €¹³ wurde nicht in Anspruch genommen¹⁴.

¹⁰ § 2 Abs. 1 Nr. 1 Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 (LHG 2014/2015) vom 20. Dezember 2013 (GVBl. S. 515), BS 63-35, in Verbindung mit Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2014.

¹¹ § 2 Abs. 3 Nr. 1 LHG 2014/2015 in Verbindung mit Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2014.

¹² § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2014/2015.

¹³ § 2 Abs. 3 Nr. 2 LHG 2014/2015.

¹⁴ Vgl. Abschlussbericht (Nr. 9) zur Haushaltsrechnung 2014.

8.2.2 Landesbetrieb "Mobilität"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2014 ¹⁵		312.429.000,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2013 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	134.252.273,00 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	-	60.000.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt		<u>386.681.273,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen (brutto)		300.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 75 Mio. €¹⁶ wurde nicht in Anspruch genommen¹⁴.

¹⁵ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2014/2015.

¹⁶ § 2 Abs. 3 Nr. 3 LHG 2014/2015.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung
- unverändert: hoher Schuldenstand und überdurchschnittliche Zinsbelastung -

Das hohe Steueraufkommen trug 2014 dazu bei, dass die laufende Rechnung mit einem Überschuss von 384 Mio. € abschloss. Dennoch reichten die Eigenfinanzierungsmittel nicht aus, um alle Ausgaben zu decken. Allein zum Ausgleich des Kernhaushalts waren neue Schulden von 616 Mio. € notwendig. Hinzu kamen Kredite von 138 Mio. € für die Landesbetriebe.

Bis Ende 2014 stieg die Gesamtverschuldung des Landes auf nahezu 37,5 Mrd. €. Mit 8.157 € überschritt die Pro-Kopf-Verschuldung den Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.795 €) um 40,8 %.

Die Zinsausgaben verringerten sich infolge des historisch niedrigen Zinsniveaus auf 950 Mio. €. Sie überstiegen die neuen Schulden des Kernhaushalts um mehr als 333 Mio. €. Mit 237 € je Einwohner lagen die Zinsausgaben des Landes um mehr als 38 % über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

Die Zuwächse bei den als konjunkturneutral angesehenen Steuereinnahmen, das günstige Zinsniveau und moderate Personalausgabensteigerungen trugen mit dazu bei, dass sich das strukturelle Defizit bis Ende 2014 auf 388 Mio. € verringerte. Zu dessen vollständigem Abbau bis 2020 und zur Realisierung eines "Sicherheitspuffers" sind noch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen und umzusetzen. Den "offenen Handlungsbedarf" ab 2017 bezifferte die Landesregierung auf 420 Mio. €.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2020 erwartet die Landesregierung einen Gesamtschuldenstand von fast 40 Mrd. €. Daraus ergeben sich für den Landeshaushalt und die Landesbetriebe auch bei einem niedrigen Zinsniveau langfristig erhebliche Belastungen durch den Schuldendienst.

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2005 bis 2014, des Nachtrags Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015 (NHpl.), des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016 - Regierungsvorlage -¹ (RV) und des Finanzplans für die Jahre 2017 bis 2020 (Fpl.) zusammengestellt sowie
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

¹ Unter Berücksichtigung der vom Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags am 27. November 2015 beschlossenen Änderungen (Drucksache 16/5880) sowie des Änderungsantrags vom 11. Dezember 2015 (Drucksache 16/5966).

Der von der Landesregierung am 22. September 2015 beschlossene Finanzplan 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 Hochschulen Kaiserslautern und Mainz ausgebracht.
- Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung". Dem Sondervermögen wurden bisher Mittel von mehr als 800 Mio. € aus dem Kernhaushalt und Bundesmitteln von über 290 Mio. € zugeführt².
- Im Oktober 2015 wurde das Sondervermögen "Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)" zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen in Rheinland-Pfalz eingerichtet³. Der Bund unterstützt das Sondervermögen des Landes mit 253,2 Mio. €. Das Land stellte zudem 31,7 Mio. € zur Verfügung.

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. In den Haushalten 2014/2015 wurden bei zahlreichen weiteren Positionen haushaltssystematische Änderungen vorgenommen.

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2005 bis 2014 sind - orientiert an dem gemeinsamen Schema des ehemaligen Finanzplanungsrates - aufgliedert 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 Jahr 2014 erhöhten sich die laufenden Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 6,0 % (805 Mio. €) auf 14.126 Mio. €. Dies war auf ein erheblich höheres Steueraufkommen sowie auf zusätzliche Zuweisungen und Zuschüsse zurückzuführen⁴.

Die laufenden Ausgaben nahmen um 6,8 % (869 Mio. €) auf 13.742 Mio. € zu. Dies beruhte vor allem auf Zuwächsen bei den Personalausgaben sowie den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen⁴.

² Stand: 28. September 2015.

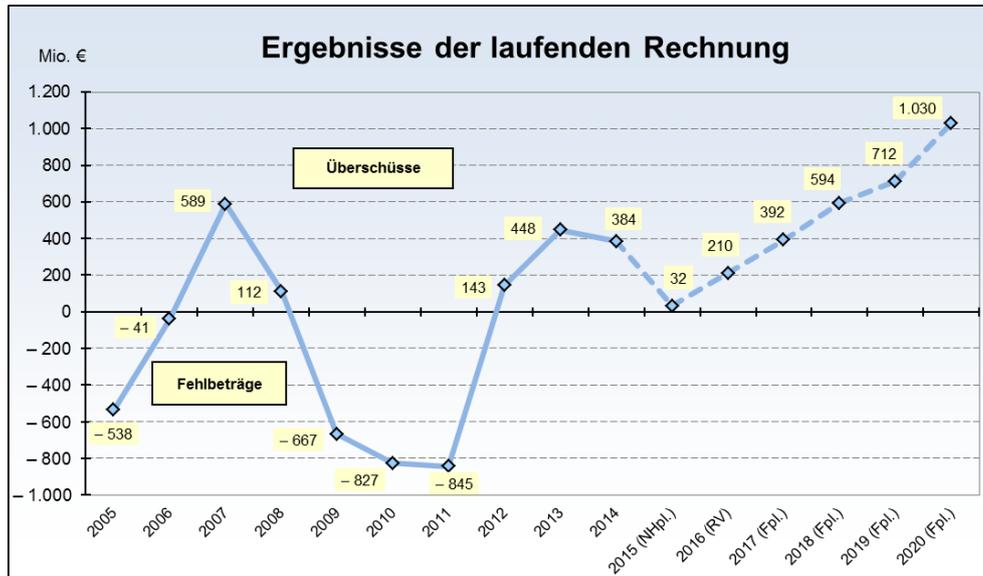
³ Beschluss des Landtags vom 23. September 2015 (Plenarprotokoll 16/103 S. 6856). Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen auch aus Gründen der Transparenz über den Kernhaushalt abgewickelt werden sollte (vgl. Drucksache 16/5279 S. 9 und 10).

⁴ Zu den Veränderungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite trugen haushaltssystematische Anpassungen aufgrund bund-/ländereinheitlicher Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Buchungspraxis bei (vgl. u. a. Kapitel 12 20 Titel 231 03 und Titel 671 03).

Infolge des stärkeren Anstiegs der laufenden Ausgaben gegenüber den laufenden Einnahmen lag der Überschuss der laufenden Rechnung mit 384 Mio. € um 64 Mio. € unter dem Vorjahreswert.

Der Überschuss reichte zusammen mit den investiven Einnahmen nicht zur Deckung der Investitions- und Tilgungsausgaben aus. Wie in den Vorjahren waren auch 2014 neue Kreditaufnahmen zum Haushaltsausgleich erforderlich.

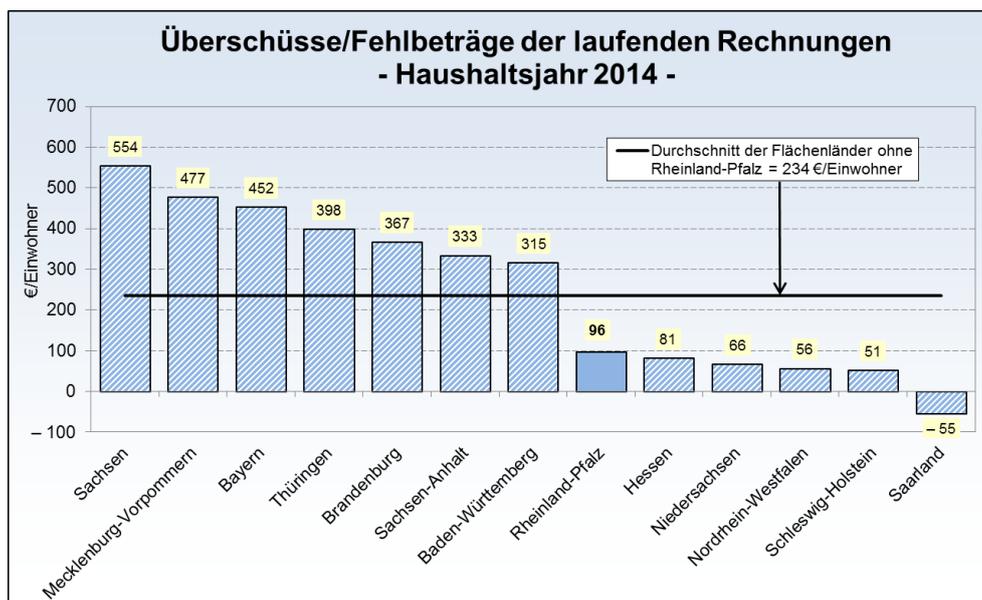
In der aktuellen Finanzplanung geht die Landesregierung davon aus, dass die laufende Rechnung 2017 bis 2020 mit deutlich steigenden Überschüssen abschließt.



In dem Diagramm sind die Ergebnisse der laufenden Rechnung gemäß dem Haushaltsvollzug in den Jahren 2005 bis 2014 sowie die Plandaten bis 2020 abgebildet.⁵

⁵ Bei der Abbildung der Plandaten wurden die globalen Mehreinnahmen den Einnahmen der laufenden Rechnung zugeordnet.

Mit Ausnahme des Saarlandes wiesen 2014 alle Flächenländer in der laufenden Rechnung Überschüsse aus⁶.



In dem Diagramm sind die Überschüsse und Fehlbeträge der Flächenländer je Einwohner gegenübergestellt. Danach entsprach der von Rheinland-Pfalz erwirtschaftete Überschuss von 96 € je Einwohner lediglich 41 % des Durchschnittswerts der anderen Flächenländer (234 € je Einwohner). Bei dieser Betrachtung sollten allerdings die Konsolidierungshilfen des Bundes und der Länder zur Einhaltung der neuen Schuldenregel nicht außer Acht bleiben. Diese belaufen sich auf 260 Mio. € oder 263 € je Einwohner jährlich für das Saarland sowie auf jeweils 80 Mio. € oder 36 € je Einwohner bzw. 28 € je Einwohner jährlich für die Länder Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung umfasst Vorgänge, die eine Vermögensänderung bewirken oder der Finanzierung von Investitionen dienen. Diese Teilrechnung schloss 2014 mit Einnahmen von 451 Mio. € und Ausgaben von insgesamt 1.451 Mio. € ab. Von den Ausgaben entfielen 1.421 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 2014 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 7.129 Mio. € und - korrespondierend - auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von fast 6.513 Mio. € aus.

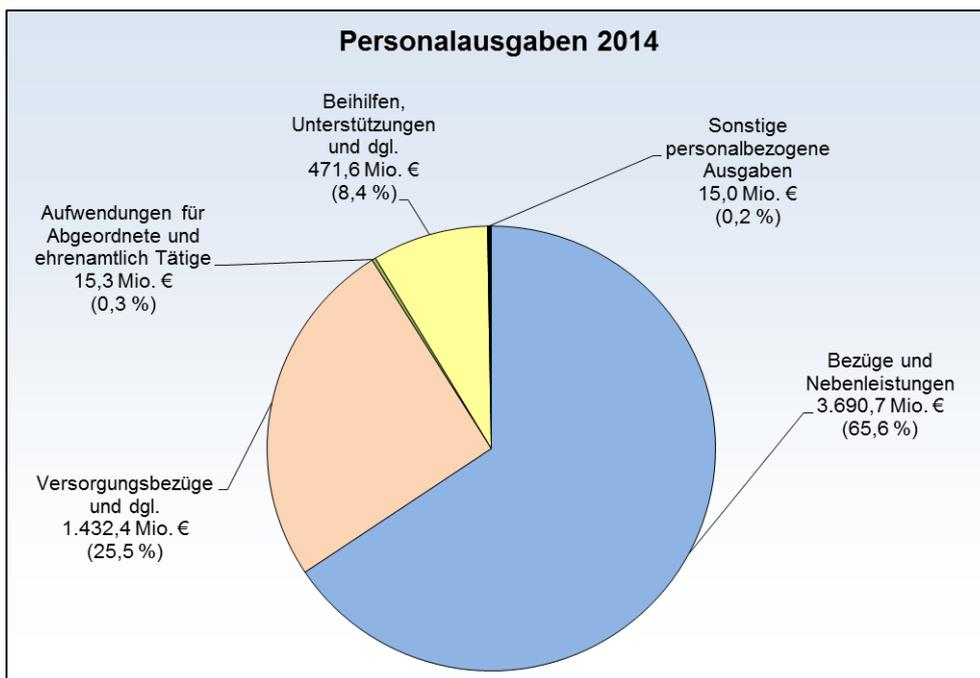
2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2014

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 Personalausgaben⁷ beliefen sich 2014 auf mehr als 5,6 Mrd. €.

⁶ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. September 2015 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2014 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 14/ 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 115 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 ihre Anteile an den Personalausgaben insgesamt.

2.2.2 Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der Personalausgaben stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Personalausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr ⁸	
		Mio. €	%
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	5.625	157	2,9
2015 (NHpl.)	5.764	139	2,5
2016 (RV)	5.999	235	4,1
2017 (Fpl.)	6.106	107	1,8
2018 (Fpl.)	6.169	63	1,0 ⁹
2019 (Fpl.)	6.294	125	2,0
2020 (Fpl.)	6.430	136	2,2

Die Personalausgaben erhöhten sich 2014 gegenüber dem Vorjahr um 2,9 % auf 5.625 Mio. €.

⁸ Die Veränderungsdaten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage genauer Eurobeträge und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Millionen-Eurobeträge ermittelt.

⁹ Die vergleichsweise geringe Steigerungsrate 2018 gegenüber dem Vorjahr ist nach den Angaben in dem Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2015-2020 (S. 52) darauf zurückzuführen, dass keine Zuführungen an die Versorgungsrücklage mehr zu leisten sind.

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) lag 2014 bei 37,0 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 38,1 %. Für die Folgejahre erwartet die Landesregierung Quoten von bis zu 37,7 %.

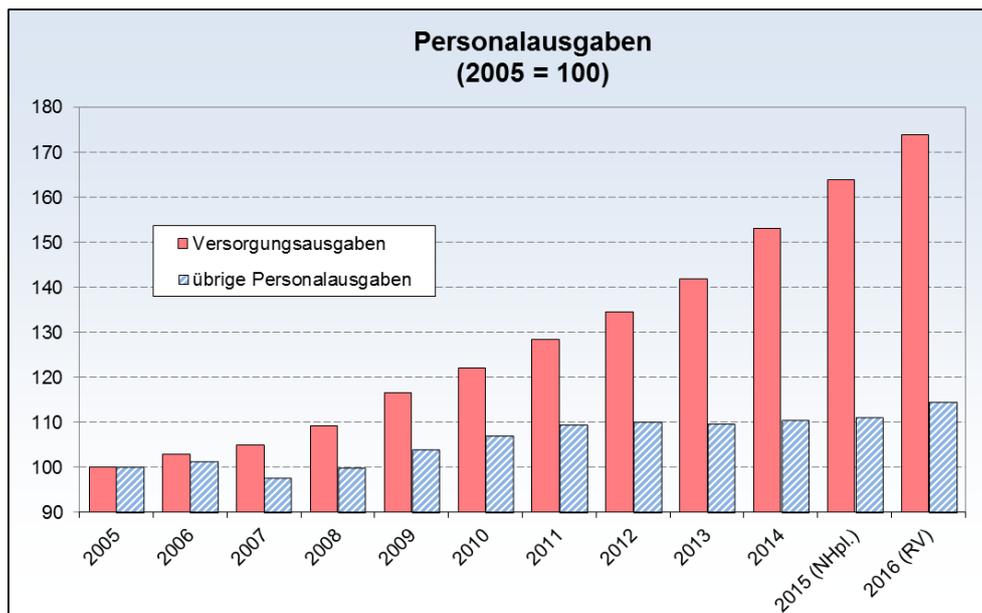
Nach dem aktuellen Finanzplan sind im Bereich der Personalausgaben bis 2020 zu erwirtschaftende Konsolidierungsbeiträge von 256 Mio. € (davon 180 Mio. € ab 2017) vorgesehen¹⁰. Dies soll durch Einsparungen aus der Reform des Ruhestandseintrittsalters, den Abbau von Lehrstellen und eine konsequente Ausgabenreduzierung um 1,2 % jährlich erreicht werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte angesichts der bereits vollzogenen Einschnitte in Besoldung und Versorgung sowie der rechtlichen Grenzen für weitere Eingriffe in die Alimentation der Schwerpunkt der Konsolidierung im Bereich der Personalausgaben auf den Abbau von Stellen gelegt werden.

Auch unter Berücksichtigung der Konsolidierungsmaßnahmen steigen die Personalausgaben bis 2020 insbesondere infolge von Besoldungs- und Tarifierhöhungen sowie zunehmenden Versorgungs- und Beihilfeausgaben voraussichtlich auf mehr als 6,4 Mrd. €.

2.2.3 Versorgungsausgaben

In den Jahren 2005 bis 2014 erhöhten sich die Versorgungsausgaben um 53,1 %, die übrigen Personalausgaben nur um 10,5 %.



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

Die Versorgungsausgaben werden weiterhin zunehmen.

Die Landesregierung hat in dem Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2014¹¹ darauf hingewiesen, dass in den 1970er-Jahren umfangreiche Neueinstellungen - besonders in den Bereichen Bildung und Sicherheit - erfolgt seien. In den nächsten Jahren würden aus der Personengruppe der Altersklasse "58-61 Jahre" Beamte in sehr großer Zahl in den Ruhestand treten.

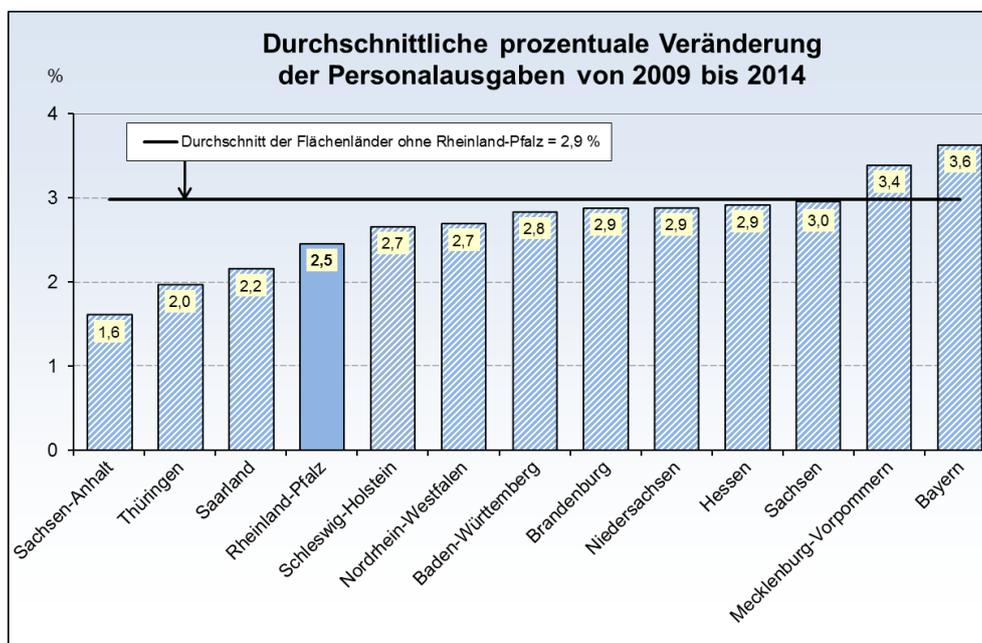
¹⁰ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2015-2020 (S. 43/44).

¹¹ Drucksache 16/5260.

Zur Entlastung der Versorgungsaufwendungen werden der Versorgungsrücklage nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz seit 2012 Mittel entnommen¹².

2.2.4 Veränderungen der Personalausgaben im Ländervergleich

Die Erhöhung der Personalausgaben des Landes (Hauptgruppe 4) von 2009 bis 2014 unterschritt mit durchschnittlich 2,5 % im Jahr die Steigerungsrate der anderen Flächenländer (2,9 %) um 0,4 Prozentpunkte¹³.



Das Diagramm zeigt die durchschnittliche Veränderung der Personalausgaben von 2009 bis 2014.

¹² Der in Schuldverschreibungen des Landes Rheinland-Pfalz angelegten Versorgungsrücklage wurden 2012 und 2013 jeweils 80 Mio. € sowie 2014 insgesamt 40 Mio. € entnommen (Kapitel 20 02 Titel 234 01). Weitere Entnahmen von insgesamt 440 Mio. € sind nach den Planungen bis 2020 vorgesehen (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2015-2020 - S. 22).

¹³ Finanzbericht 2016 des Bundesministeriums der Finanzen vom 14. August 2015 über Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang (Übersicht 12 - S. 395).

2.2.5 Belastung der Einnahmen

Die Belastung der Steuereinnahmen¹⁴ und der allgemeinen Finanzausgaben¹⁵ durch die Personalausgaben ist nachfolgend dargestellt:

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)			Steuern, steuerähnliche Abgaben, allgemeine Finanzausgaben		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben
		%			%	
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	10.558	3,4	53,3	11.576	3,3	48,6
2015 (NHpl.)	11.008	4,3	52,4	11.853	2,4	48,6
2016 (RV)	11.514	4,6	52,1	12.539	5,8	47,8
2017 (Fpl.)	11.695	1,6	52,2	12.733	1,5	48,0
2018 (Fpl.)	12.154	3,9	50,8	13.201	3,7	46,7
2019 (Fpl.)	12.574	3,5	50,1	13.628	3,2	46,2
2020 (Fpl.)	13.465	7,1	47,8	14.189	4,1	45,3

Die Belastungsquote verringerte sich 2014 gegenüber dem Vorjahr um 0,2 Prozentpunkte auf 48,6 %, weil die vorgenannten Einnahmen stärker stiegen als die Personalausgaben.

Die Landesregierung erwartet bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums einen weiteren Rückgang der Quote auf weniger als 46 %. Diese Entwicklung setzt u. a. voraus, dass die Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausgaben in prognostizierter Höhe kassenwirksam und die festgelegten bzw. vorgesehenen Konsolidierungsvorhaben im Personalbereich konsequent umgesetzt werden.

¹⁴ Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

¹⁵ Allgemeine Zuweisungen vom Bund sowie von den Ländern (Kapitel 20 01 Titel 211 01 "Ergänzungszuweisungen des Bundes", Titel 211 02 "Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der LKW-Maut" sowie Titel 212 01 "Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich").

2.3 Investitionsquote

Die Investitionsquote verdeutlicht den Anteil der Investitionen (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Gesamtausgaben. Im Jahr 2014 belief sich diese Quote nur noch auf 9,4 %:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Investitionsausgaben	Investitionsquote
	Mio. €		%
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 ¹⁶	12,2
2013	14.364	1.446	10,1
2014	15.193	1.421	9,4
2015 (NHpl.)	15.883	1.528	9,6
2016 (RV)	16.140	1.100	6,8
2017 (Fpl.)	16.188	1.071	6,6
2018 (Fpl.)	16.509	1.063	6,4
2019 (Fpl.)	16.818	1.033	6,1
2020 (Fpl.)	17.070	1.027	6,0

In den Jahren 2013 und 2014 war das Investitionsvolumen mit jeweils weniger als 1,5 Mrd. € deutlich geringer als in den drei Jahren zuvor, in denen Finanzhilfen - auch mithilfe von Bundesmitteln - aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz geleistet worden waren. Zudem waren 2012 hohe allgemeine Bürgschaften und Garantien im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring eingelöst worden.

Den Investitionsausgaben werden seit 2006 die als Darlehen qualifizierten Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zugeordnet¹⁷. Wären diese Zuführungen (einschließlich Zahlungen nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) von 518 Mio. € im Jahr 2014 weiterhin als besondere Finanzierungsausgaben entsprechend der Handhabung anderer Länder gewertet worden, hätte die Investitionsquote lediglich 6,2 %¹⁸ betragen.

Für den weiteren Planungszeitraum geht die Landesregierung von rückläufigen Quoten aus, die 2020 mit 6,0 % ihren voraussichtlich niedrigsten Wert erreichen werden. Ursache hierfür ist im Wesentlichen die Neuregelung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung¹⁹. Ab 2016 sind lediglich noch Zuführungen von 70 Mio. € jährlich angesetzt.

In den vorgenannten Investitionsquoten sind die Investitionen der Landesbetriebe von durchschnittlich 250 Mio. € jährlich (2016 bis 2020) nicht berücksichtigt. Deren Einbeziehung würde zu Quoten zwischen 7,4 % (2020) und 8,3 % (2016) führen.

¹⁶ 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 worden waren.

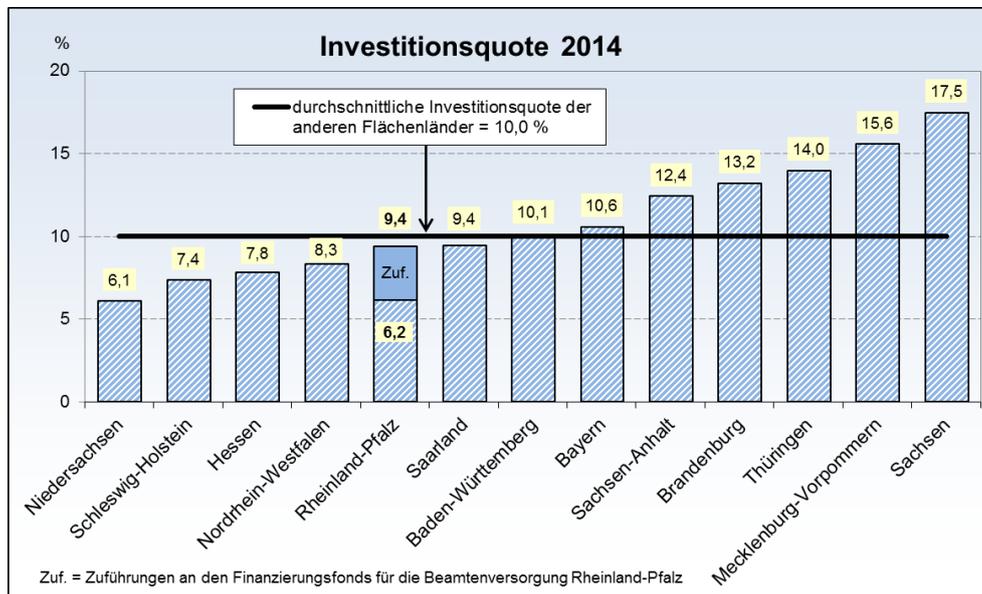
¹⁷ Nur Rheinland-Pfalz ordnet diese Ausgaben den Investitionsausgaben zu. Die anderen Länder und der Bund weisen entsprechende Ausgaben u. a. als besondere Finanzierungsausgaben oder als laufende Zuweisungen aus.

¹⁸ Die Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. September 2015 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2014 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/14/ 10001) geht unter Berücksichtigung finanzstatistischer Umsetzungen von einer Investitionsquote von 5,9 % für Rheinland-Pfalz aus.

¹⁹ Beschluss des Landtags vom 22. Juli 2015 (Plenarprotokoll 16/101 S. 6689); vgl. auch Drucksache 16/4896.

Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen²⁰) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt.

Folgende Quoten ergeben sich für die Flächenländer²¹:



In dem Diagramm sind die Investitionsquoten der Flächenländer abgebildet. Der Vergleich mit den Haushaltsdaten anderer Länder wird allerdings durch Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in Betriebshaushalte, Globalhaushalte von Hochschulen und Sondervermögen, landesspezifische Besonderheiten und teilweise auch unterschiedliche Abgrenzungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben beeinträchtigt.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat auf ihren Herbsttagungen 2014 und 2015 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. Der Rückgang der Investitionsquote stelle mittelfristig eine Wachstumsbremse dar, den sich keine Industrienation auf Dauer leisten könne²².

Auch die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose²³ hat in ihrem Gutachten vom Oktober 2014²⁴ festgestellt, dass die Priorisierung konsumtiver Staatsausgaben

²⁰ Vgl. u. a. Nr. 22 des Jahresberichts 2015 (Drucksache 16/4650).

²¹ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. September 2015 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2014 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 14/ 10001). Für Rheinland-Pfalz wurden die in der Haushaltsrechnung 2014 ausgewiesenen Ergebnisse angesetzt.

²² Pressemitteilungen des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30. September 2014 und des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern vom 7. Oktober 2015.

²³ 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.

²⁴ Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2014, "Deutsche Wirtschaft stagniert - Jetzt Wachstumskräfte stärken", erstellt von den Instituten der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

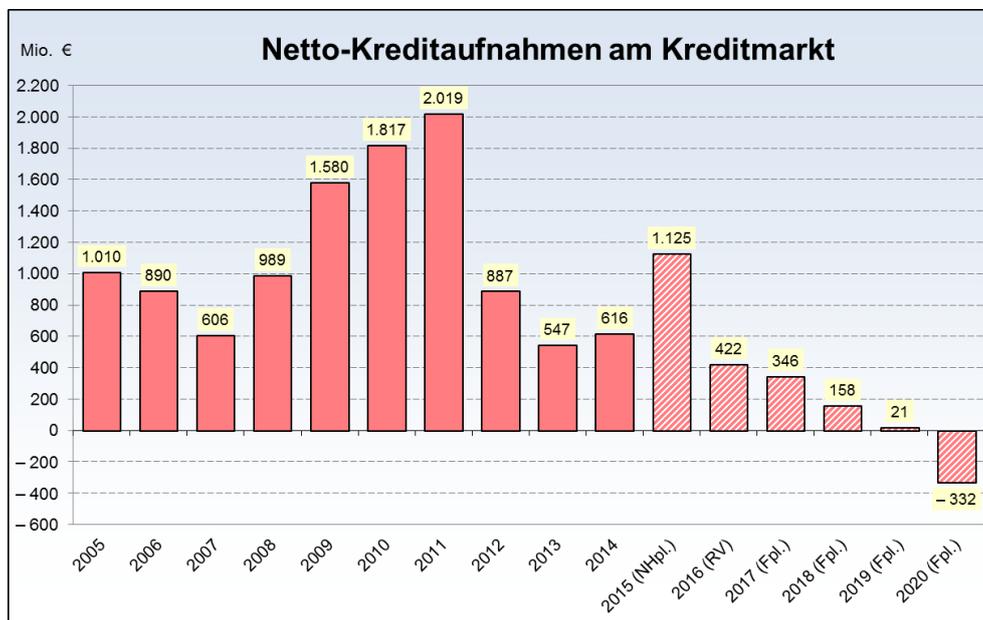
und daraus resultierende Investitionszurückhaltung der öffentlichen Hand in den vergangenen Jahren zu einem mittlerweile stellenweise bestehenden deutlichen Nachholbedarf geführt habe. Sie empfahl, den Schwerpunkt künftiger Ausgaben auf sinnvolle, substanzerhaltende Investitionen in die Infrastruktur zu setzen.

In diesem Zusammenhang wird auch auf die Beratende Äußerung des Rechnungshofs vom 18. August 2015 zur Erhaltung des Landesstraßennetzes verwiesen²⁵. Danach beträgt der Investitionsbedarf im Bereich der schlechten und sehr schlechten Streckenabschnitte sowie für die Durchführung sonstiger dringlicher Straßenbaumaßnahmen - das betrifft fast 2.500 km oder 34 % des Landesstraßennetzes - nahezu 970 Mio. €.

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 2014 betrug die Netto-Kreditaufnahme im Kernhaushalt mehr als 616 Mio. €. Damit erhöhte sich die Neuverschuldung gegenüber dem Vorjahr um fast 70 Mio. €.

Die Netto-Kreditaufnahmen ab 2016 gehen nach der aktuellen Finanzplanung insbesondere infolge der Neuausrichtung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz¹⁸ deutlich zurück. Für 2020 erwartet die Landesregierung bei konsequenter Konsolidierung des Haushalts sogar Netto-Tilgungen.

²⁵ Drucksache 16/5500.

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. €		%
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	15.193	616	4,1
2015 (NHpl.)	15.883	1.125	7,1
2016 (RV)	16.140	422	2,6
2017 (Fpl.)	16.188	346	2,1
2018 (Fpl.)	16.509	158	1,0
2019 (Fpl.)	16.818	21	0,1
2020 (Fpl.)	17.070	- 332	- 1,9

Die Kreditfinanzierungsquote erhöhte sich 2014 gegenüber dem Vorjahr um 0,3 Prozentpunkte auf 4,1 %. Nicht in der Quote berücksichtigt sind neue Schulden von fast 138 Mio. €, die für die Landesbetriebe "Liegenchafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" aufgenommen wurden.

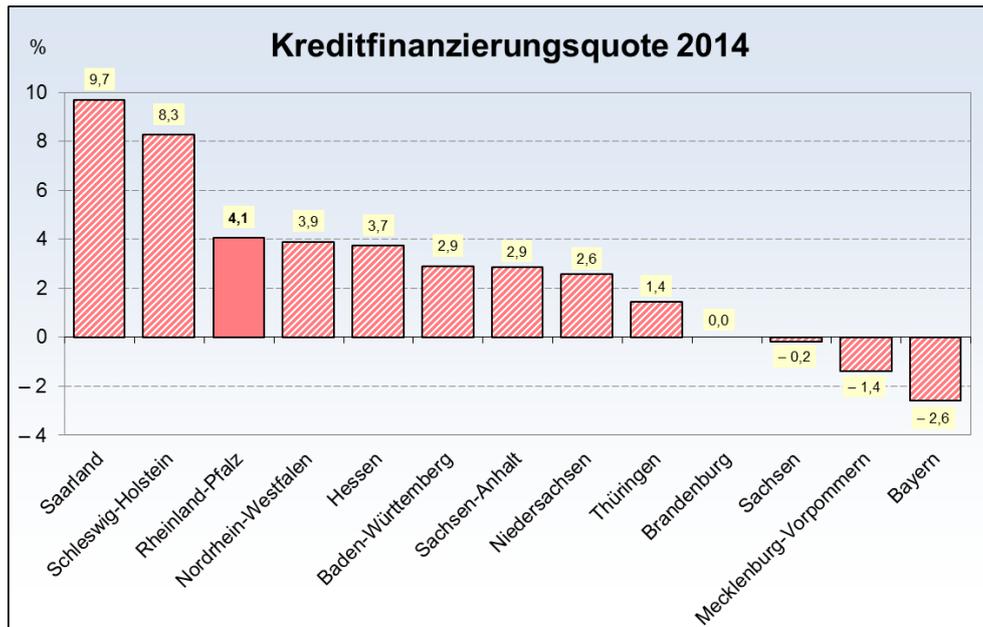
Außerdem ist bei der Entwicklung der Quote zu berücksichtigen, dass seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen auch über besondere Finanzierungsformen abgewickelt werden. Diese verringern im Ergebnis zwar die jährliche Kreditaufnahme des Landes und damit die Kreditfinanzierungsquote, erhöhen jedoch die laufenden Ausgaben und belasten langfristig die laufende Rechnung.

Mit 4,1 % lag die rheinland-pfälzische Quote 2014 deutlich über der Durchschnittsquote der Flächenländer⁶. Insgesamt drei Flächenländer glichen ihre Haushalte ohne neue Kredite aus und verringerten ihre Gesamtverschuldung. Dies trug zu Durchschnittsquoten von 2,3 % bei den anderen westlichen und von 2,0 % bei allen anderen Flächenländern bei²⁷.

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

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
8,7 %	7,4 %	4,9 %	7,7 %	12,1 %	13,3 %	14,1 %	6,1 %
2013	2014	2015 (NHpl.)	2016 (RV)	2017 (Fpl.)	2018 (Fpl.)	2019 (Fpl.)	2020 (Fpl.)
3,5 %	3,9 %	6,8 %	2,4 %	1,9 %	0,7 %	- 0,1 %	- 2,0 %

²⁷ Einschließlich Rheinland-Pfalz ergeben sich durchschnittliche Quoten von 2,4 % für die westlichen Flächenländer und 2,1 % für alle Flächenländer.



In dem Diagramm sind die Kreditfinanzierungsquoten der Flächenländer abgebildet. Danach wiesen 2014 nur das Saarland und Schleswig-Holstein einen höheren Fremdfinanzierungsanteil aus als Rheinland-Pfalz. Drei Länder schlossen ihre Haushalte mit Netto-Tilgungen ab.

2.5 Zinsausgaben

Die Belastung des Haushalts durch Zinsausgaben ist aus der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes²⁸) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Ergänzungszuweisungen Bund ²⁸	Einnahmen insgesamt	Zinsausgaben	Zinssteuerquote
	Mio. €					%
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	10.558	275	695	11.527	950	8,2
2015 (NHpl.)	11.008	184	619	11.811	1.106	9,4
2016 (RV)	11.514	285	681	12.480	1.007	8,1
2017 (Fpl.)	11.695	294	687	12.676	1.025	8,1
2018 (Fpl.)	12.154	300	690	13.144	1.122	8,5
2019 (Fpl.)	12.574	305	691	13.570	1.158	8,5
2020 (Fpl.)	13.465	127	540	14.132	1.194	8,4

Die Haushaltsrechnung 2014 wies Zinsausgaben von 950 Mio. € aus.

Die Landesregierung geht in der Finanzplanung davon aus, dass das Zinsniveau von derzeit etwa 0,8 % für zehnjährige Schuldscheine bis 2016 zügig auf 1,9 % und bis 2017 auf 3,4 % steigt. Für 2018 bis 2020 wurde ein Niveau von jeweils 4,4 % eingeplant³⁰. Bei dieser Annahme wird bis zum Ende des Betrachtungszeitraums gegenüber 2014 eine Zunahme der Zinsausgaben um 25,7 % auf fast 1,2 Mrd. € erwartet.

Die Zinssteuerquote ging 2014 insbesondere infolge eines deutlich verbesserten Einnahmeaufkommens und rückläufiger Zinsausgaben um 0,6 Prozentpunkte auf 8,2 % zurück.

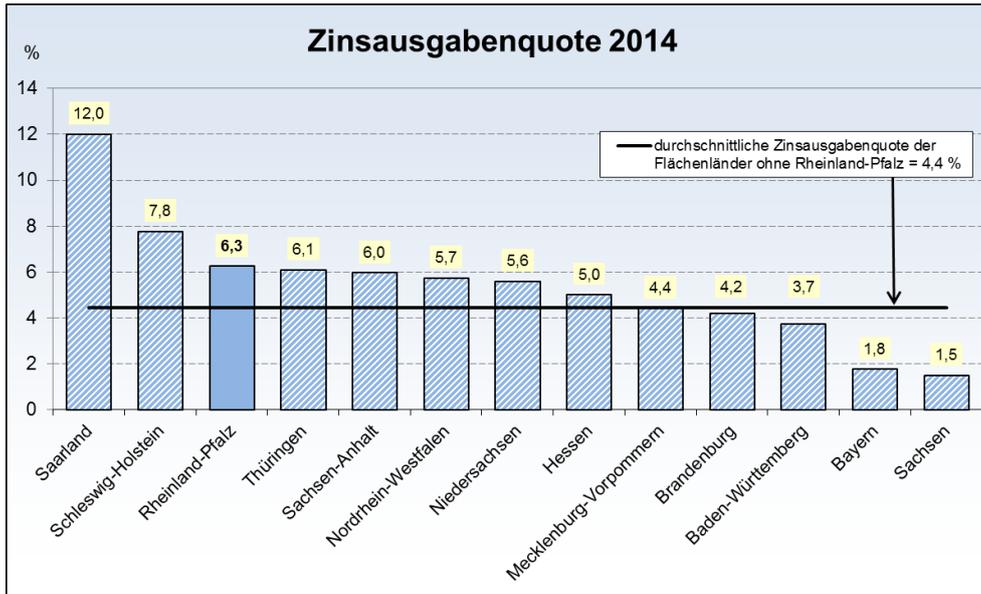
Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2014 auf 6,3 %. Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote⁶ sowohl aller anderen Flächenländer (4,4 %) als auch der anderen westlichen Flächenländer (4,6 %)³¹.

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).

³⁰ Die Europäische Zentralbank geht davon aus, dass im Euro-Raum die Zinssätze in den nächsten Jahren wahrscheinlich niedrig und die Zinskurven flach bleiben (European Central Bank, Financial Stability Review, November 2015, S. 10).

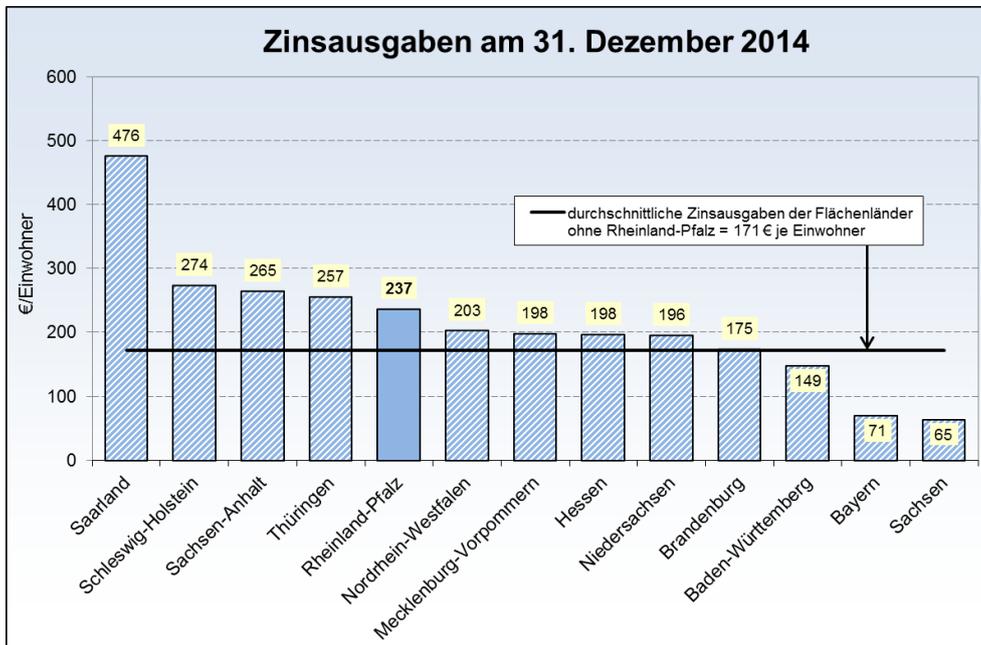
³¹ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich um 0,1 Prozentpunkte höhere Quoten.



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

Die aktuelle Finanzplanung sieht für Rheinland-Pfalz bis 2020 einen Anstieg der Quote auf 7,0 % vor³².

Auch die Zinsausgaben je Einwohner waren in Rheinland-Pfalz 2014 vergleichsweise hoch. Mit 237 € lagen sie um 38,6 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (171 € je Einwohner)³³.



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

³² Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2015-2020 (S. 77).

³³ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, betragen die durchschnittlichen Zinsausgaben aller Flächenländer und der westlichen Flächenländer jeweils 175 €/Einwohner.

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 werden³⁴.

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 2013³⁵.

Das Ausführungsgesetz vom 3. Juli 2012 zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz³⁶ und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes³⁷ enthalten nähere Bestimmungen zur Umsetzung der neuen Schuldenregel, insbesondere zur Ermittlung des strukturellen Saldos des Landeshaushalts sowie des zulässigen Saldos. Letzterer zeigt die zulässige Netto-Kreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt bzw. die vorgeschriebene Netto-Tilgung von Schulden im jeweiligen Haushaltsjahr auf.

Für 2014 ermittelte das Ministerium der Finanzen ein strukturelles Defizit von 388 Mio. €³⁸. Damit wurde das nach der Haushaltsplanung erwartete Defizit um 328 Mio. € unterschritten. Ein solcher Wert war nach der aktuellen Finanzplanung erst für 2018 prognostiziert worden. Hierzu trug bei, dass die Zinsausgaben um fast 195 Mio. € und die Personalausgaben um nahezu 33 Mio. € unter den Planansätzen blieben.

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

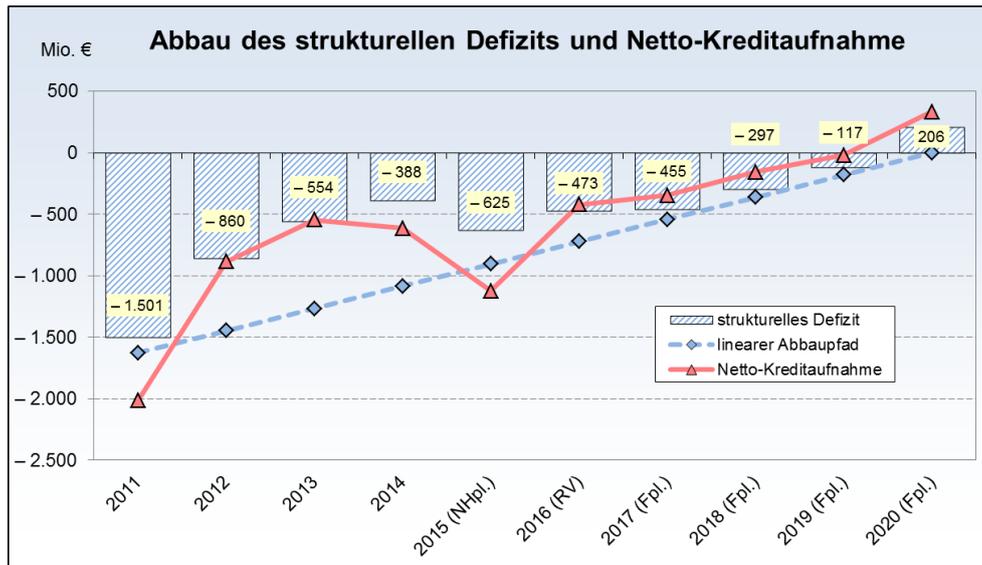
³⁴ Artikel 109 in Verbindung mit Artikel 143d Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

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, in: Die Öffentliche Verwaltung (2014), 21.

³⁶ GVBl. S. 199, BS 63-2.

³⁷ Drucksachen 16/2924 und 16/5285.

³⁸ Das Symmetriekonto gemäß § 5 der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz wies Ende 2014 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von 660 Mio. € aus. Der amtlichen Begründung (Drucksache 16/2924 S. 8) zufolge ist von einer Fehleinschätzung hinsichtlich der konjunkturellen Normallage auszugehen, wenn sich die kumulierte Konjunkturkomponente dauerhaft stark in eine bestimmte Richtung bewegt. Bei trendmäßig positiven Konjunkturkomponenten steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die strukturellen Steuereinnahmen zu niedrig ausgewiesen worden sind. Da sowohl die jahresbezogenen Konjunkturkomponenten als auch die kumulierte Konjunkturkomponente positive Werte aufwiesen, wurde für 2015 die Fortschreibungsrate angepasst, das heißt, die strukturellen Steuereinnahmen wurden von 11.848 Mio. € auf 11.962 Mio. € erhöht. Wird entsprechend der Begründung für 2014 von zu niedrig festgelegten strukturellen Steuereinnahmen ausgegangen, hätte dies den Ausweis eines zu hohen strukturellen Defizits zur Folge.



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.

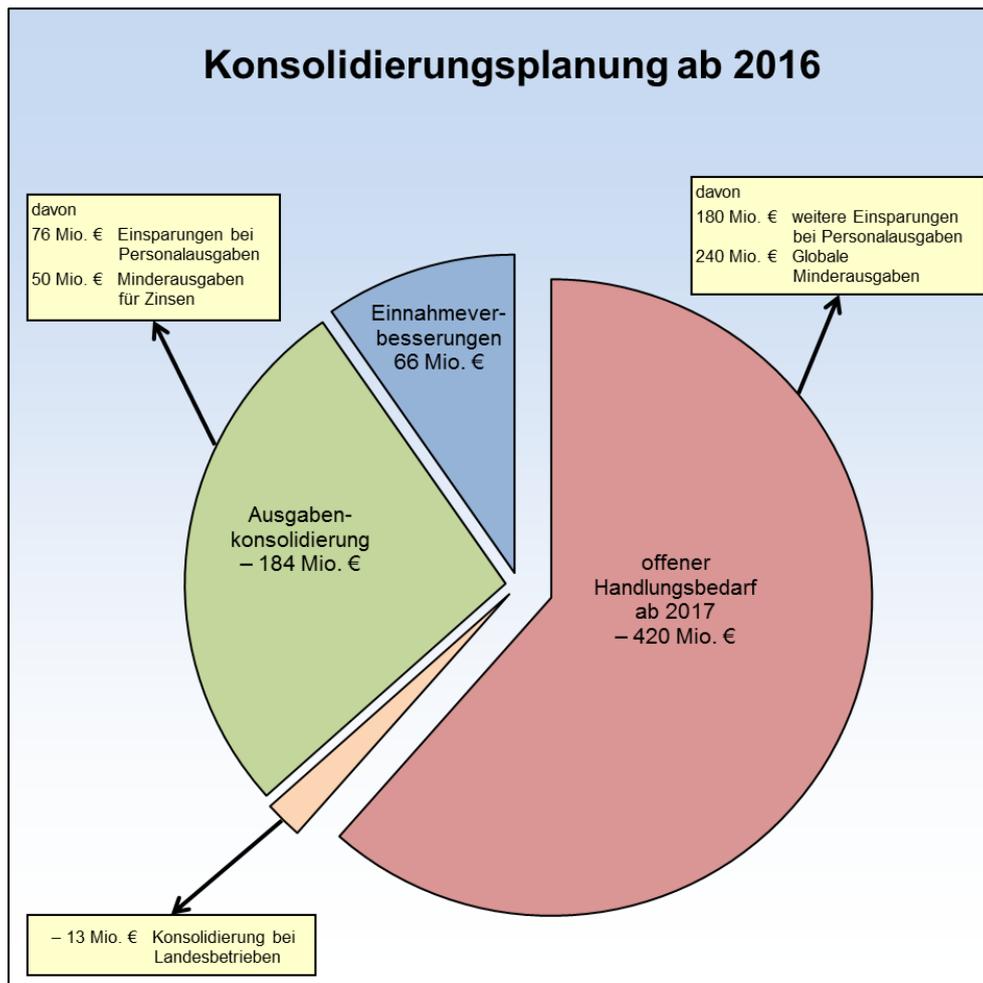
Gegenüber dem Startjahr 2011 verringerte sich im Vollzug das strukturelle Defizit bis Ende 2014 um mehr als 1,1 Mrd. €. Maßgeblich für diese Entwicklung waren im Wesentlichen der Zuwachs bei den als konjunkturneutral bewerteten Steuereinnahmen um fast 1,6 Mrd. €, das niedrige Zinsniveau mit um mehr als 60 Mio. € reduzierten Ausgaben sowie Ausgabenbegrenzungen. Die Personalausgaben stiegen in dem vorgenannten Zeitraum bei einer durchschnittlichen Wachstumsrate von knapp 2 % jährlich um insgesamt 0,3 Mrd. € und die sächlichen Verwaltungsausgaben lediglich um knapp 70 Mio. €. Die Neuverschuldung für die Landesbetriebe und der Universitätsmedizin wurde um insgesamt 0,1 Mrd. € gesenkt.

Das Ministerium der Finanzen erachtet weitere Verbesserungen nur für möglich, wenn die strukturellen Ausgaben in den kommenden Jahren weniger stark steigen als die strukturellen Einnahmen. Bei einem durchschnittlichen Wachstum von circa 3 % bei den strukturellen Steuereinnahmen und von etwas über 1 % bei den sonstigen Einnahmen stünden dem Haushalt jeweils etwa 300 Mio. € bis 400 Mio. € mehr an Einnahmen zur Verfügung. Auf der Ausgabenseite sehe die Landesregierung wesentliche Herausforderungen bei der Einhaltung des Konsolidierungspfades bei den zu erwartenden überdurchschnittlich steigenden Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, den Versorgungsausgaben und den Ausgaben der Eingliederungshilfe³⁹.

In der aktuellen Finanzplanung geht die Landesregierung von einer notwendigen Konsolidierung in den Jahren 2016 bis 2020 von 683 Mio. € aus, um den Haushalt bis spätestens 2020 strukturell auszugleichen und einen "Sicherheitspuffer"⁴⁰ von 206 Mio. € zu realisieren. Noch nicht mit konkreten Maßnahmen unterlegt ist ein Konsolidierungsbeitrag von 420 Mio. € (offener Handlungsbedarf ab 2017). Dieser ist in der Finanzplanung als weitere Personaleinsparung von insgesamt 180 Mio. € sowie als Globale Minderausgabe von zusammen 240 Mio. € berücksichtigt.

³⁹ Drucksache 16/4776.

⁴⁰ Damit wurde eine Empfehlung des Rechnungshofs aufgegriffen, bei der Aktualisierung und Fortentwicklung der Konsolidierungsplanung eine ausreichende "Sicherheitsreserve" für Unwägbarkeiten zu berücksichtigen, vgl. u. a. Nr. 3 des Jahresberichts 2013, Teilziffer 2.6.3 (Drucksache 16/2050).



Das Diagramm zeigt die aktualisierte Konsolidierungsplanung der Landesregierung (Stand: September 2015) bis 2020.

Werden die von der Landesregierung vorgesehenen Konsolidierungsbeiträge im Vollzug konsequent erwirtschaftet, könnte der Haushalt 2020 erstmals mit einem strukturellen Überschuss abschließen.

Die Herausforderungen, die mit der Umsetzung der aktualisierten Konsolidierungsplanung verbunden sind, werden insbesondere im Bereich der Personalausgaben deutlich. So dürften nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2015⁴¹ Kürzungen oder andere Einschnitte in Bezüge und Versorgung rechtlich problematisch sein. Konsolidierungsbeiträge können im Wesentlichen nur durch einen Stellenabbau realisiert werden. Das heißt, um einen Beitrag von 180 Mio. € zu erwirtschaften, müssten bis 2020 bei Zugrundelegung der Besoldungsgruppe A12 fast 2.800 besetzte Stellen⁴² entfallen. Können die angesetzten Globalen Minderausgaben von insgesamt 240 Mio. € nicht oder nicht vollständig bei den Sach- und Investitionsausgaben sowie den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen erwirtschaftet werden, erhöht sich der Konsolidierungsdruck auf die Personalausgaben weiter. Darüber hinaus bestehen für den planmäßigen Haushaltsvollzug eine Reihe von Risiken:

⁴¹ BVerfG, 2 BvL 17/09, Urteil vom 5. Mai 2015, Rn. (1-196).

⁴² Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beamte RLP für 2015. Danach belaufen sich die durchschnittlichen Personalkosten eines Mitarbeiters der Besoldungsgruppe A12 auf 64.532 €.

- Belastungen des Landeshaushalts sind durch weitere Leistungen der sozialen Sicherung zu erwarten. Die nicht durch korrespondierende Einnahmen gedeckten Ausgaben (Funktionskennziffer 2) stiegen von 2005 bis 2014 um 432 Mio. € (+ 46,5 %).
- Ob die für die Flüchtlings- und Integrationspolitik in den Haushalts- und Finanzplänen angesetzten Mittel angesichts des hohen Zuzugs ausreichen, bleibt abzuwarten.
- Das Land hat sich zur Leistung von Schuldendiensthilfen verpflichtet. Beispielsweise zahlt es im Bereich der Wasserwirtschaft Zinsen für von Dritten aufgenommene Kredite (Kreditvolumen 2016: fast 780 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 ermittelte der Landesbetrieb Mobilität allein für den Bereich der schlechten und sehr schlechten Streckenabschnitte von Landesstraßen sowie für die Durchführung sonstiger dringlicher Baumaßnahmen einen Investitionsbedarf von fast 970 Mio. € (Kostenstand 2014)²⁵.

Ein Abbau des strukturellen Defizits zulasten des öffentlichen Sachvermögens belastet künftige Generationen.

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 Gleichgewichts⁴³.

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.

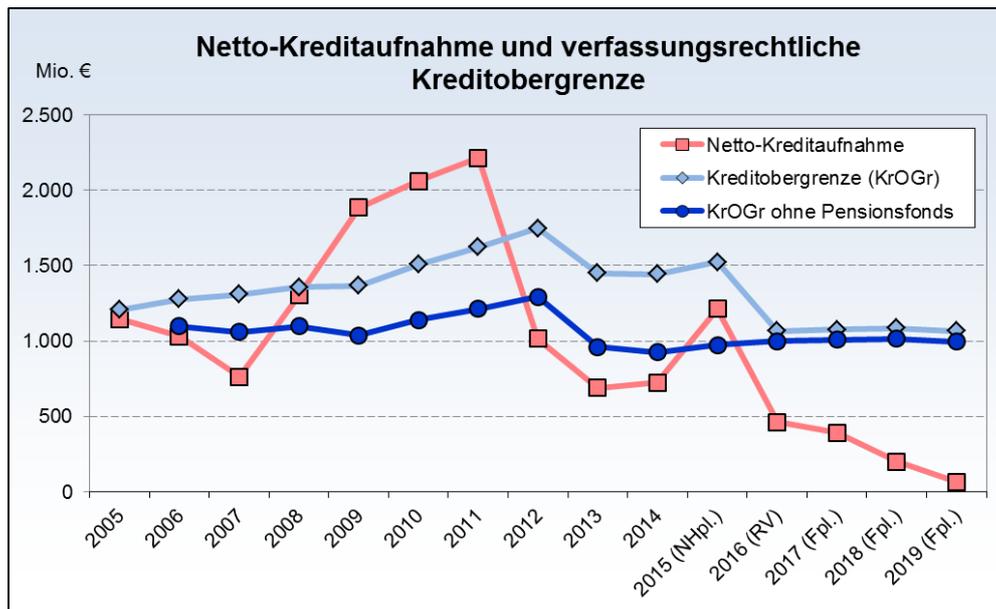
Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung werden die Landesbetriebe und die Globalhaushalte im Hochschulbereich in die Berechnung einbezogen.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze⁴⁴ und die Netto-Kreditaufnahme entwickelten sich seit 2005 wie folgt:

⁴³ 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.

⁴⁴ Ohne Drittmittel der Hochschulen.

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen	Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze: Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	Netto-Kreditaufnahme	Unterschreitung / Überschreitung der Kreditobergrenze	
					Mio. €	
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 ⁴⁵	2.213		589
2012 ⁴⁶	2.014	268	1.746 ⁴⁵	1.014	732	
2013	1.724	275	1.449	690	759	
2014	1.711	268	1.443	725	718	
2015 (NHpl.)	1.764	241	1.523	1.213	310	
2016 (RV)	1.347	279	1.068	462	606	
2017 (Fpl.)	1.327	250	1.077	390	687	
2018 (Fpl.)	1.315	229	1.086	198	888	
2019 (Fpl.)	1.281	216	1.065	64	1.001	



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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Nach Korrektur einer Fehlbuchung von 32 Mio. €, die in der Haushaltsrechnung 2012 irrtümlich den Investitionsausgaben zugeordnet wurden.

Im Jahr 2014 wurde die Schuldengrenze eingehalten. Die Kreditaufnahmen unterschritten die anrechenbaren Investitionsausgaben um 0,7 Mrd. €.

Auch für das Haushaltsjahr 2015 ging der Nachtragshaushaltsplan von einer Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze aus. Ohne die Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zu den Investitionen wäre die Kreditobergrenze allerdings überschritten worden.

Diese Zuführungen werden seit 2006 als Darlehen qualifiziert und damit - zwar orientiert am Wortlaut der gesetzlichen Regelung⁴⁷, allerdings entgegen dem Verwendungszweck - den Investitionen zugerechnet. Die Zuführungen werden zur Finanzierung von Versorgungsausgaben, also von konsumtiven Ausgaben, eingesetzt und dienen somit nicht investiven Zwecken. Rheinland-Pfalz ist das einzige Land, das bei den Zuführungen von investiven Ausgaben ausgeht¹⁷.

Ob und ggf. inwieweit diese Zuordnung und die damit verbundene Möglichkeit einer erhöhten Kreditaufnahme der Prüfung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz standhält, bleibt abzuwarten. Mit dem Antrag der CDU-Landtagsfraktion vom Januar 2015 auf Einleitung eines Normenkontrollverfahrens⁴⁸ sollen das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015, Vorschriften des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung und des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung überprüft werden.

Im weiteren Planungszeitraum bis 2019 wird die "alte" Schuldenregel unabhängig von der Frage, ob die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung als Investitionen gewertet werden können, eingehalten. Maßgebend hierfür ist die hohe Rückführung der Netto-Kreditaufnahmen insbesondere auch infolge der mit der Neuregelung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung vorgesehenen Reduzierung der Zuführungen auf 70 Mio. € jährlich ab 2016¹⁹.

⁴⁷ § 13 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe e LHO.

⁴⁸ Pressemitteilung der CDU-Landtagsfraktion Rheinland-Pfalz vom 8. Januar 2015 "Haushaltsrechtliches Normenkontrollverfahren".

2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Der Stabilitätsrat⁴⁹ hat im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung die haushaltswirtschaftliche Lage von Bund und Ländern anhand einer kennzifferngestützten Analyse ihrer Stabilitätsberichte geprüft. Für Rheinland-Pfalz wurden dabei folgende Kennziffern zugrunde gelegt:

		Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
		Ist	Ist	Soll ⁵⁰		RV	Fpl.	Fpl.	Fpl.	
		2013	2014	2015		2016	2017	2018	2019	
Struktureller Finanzierungssaldo	€ je Ew.	- 66	- 28	- 100	nein	- 76	- 50	- 19	15	nein
<i>Schwellenwert</i>		- 192	- 169	- 264		- 364	- 364	- 364	- 364	
<i>Länderdurchschnitt</i>		8	31	- 64						
Kreditfinanzierungsquote	%	1,1	0,1	2,1	nein	1,6	1,0	0,2	- 0,6	nein
<i>Schwellenwert</i>		4,0	4,0	3,8		7,8	7,8	7,8	7,8	
<i>Länderdurchschnitt</i>		1,0	1,0	0,8						
Zinssteuerquote	%	9,0	8,3	10,2	nein	8,2	8,1	8,5	8,5	nein
<i>Schwellenwert</i>		10,4	9,1	9,3		10,3	10,3	10,3	10,3	
<i>Länderdurchschnitt</i>		7,4	6,5	6,7						
Schuldenstand	€ je Ew.	8213	8157	8415	nein	8527	8614	8654	8659	nein
<i>Schwellenwert</i>		8929	8961	9043		9243	9443	9643	9843	
<i>Länderdurchschnitt</i>		6869	6893	6956						
Auffälligkeit im Zeitraum		nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern		Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

Mit Ausnahme der Zinssteuerquote des Jahres 2015⁵¹ unterschreiten die Kennziffern des Landes die jeweiligen zulässigen Schwellenwerte. Die Landesregierung geht davon aus, dass sich die Überschreitung im Haushaltsvollzug nicht wiederholen wird.

Der Stabilitätsbericht des Landes für das Berichtsjahr 2015 kommt zu dem Ergebnis, dass in Rheinland-Pfalz unter Anwendung der Kriterien, die vom Stabilitätsrat zur Haushaltsbeobachtung herangezogen werden, keine drohende Haushaltsnotlage besteht. Dieser Bewertung schloss sich der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 9. Dezember 2015 auch unter Berücksichtigung der Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung an⁵².

⁴⁹ Der Stabilitätsrat ersetzt seit 2010 den Finanzplanungsrat. Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder. Der Stabilitätsrat 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.

⁵⁰ Haushaltsansätze des Haushalts 2015 ohne Nachtrag.

⁵¹ In dem Stabilitätsbericht wird darauf hingewiesen, dass die Zinssteuerquote bei Berücksichtigung der Zinsausgaben des Nachtragshaushalts für das Jahr 2015 nur 9,4 % und bei Bereinigung der hierin enthaltenen Zinszahlungen an den landeseigenen Pensionsfonds lediglich noch 8,1 % betragen würde.

⁵² Vgl. hierzu aber auch die Studie "Konsolidierungsscheck Bundesländer - Analyse der strukturellen Defizite 2013", Bewertung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln vom 12. Dezember 2014. Sechs Länder, darunter Rheinland-Pfalz, müssten - so die Pressemitteilung des Instituts vom 15. Dezember 2014 - "... ihre Haushalte deutlich konsolidieren ..., wenn sie ab 2020 nicht gegen die Schuldenbremse verstoßen wollen."

Der Rechnungshof und auch die Deutsche Bundesbank haben sich in der Vergangenheit mehrfach kritisch mit der Frage der Eignung der vom Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung sowie zur Bewertung der Haushaltslage beschlossenen Kennziffern und Schwellenwerte befasst, vgl. hierzu u. a. Ausführungen im letztjährigen Jahresbericht⁵³. Eine Evaluierung und Überprüfung dieses Instrumentariums auf seine Wirksamkeit⁵⁴, wie von den Finanzministern von Bund und Ländern angeregt, fand bisher nicht statt.

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. €			
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	37.454 ⁵⁵	701	2.055
2015 (NHpl.)	38.709	702 ⁵⁶	2.183
2016 (RV)	39.214	702	2.265
2017 (Fpl.)	39.646	702	2.351
2018 (Fpl.)	39.886	702	2.433
2019 (Fpl.)	39.993	702	2.519
2020 (Fpl.)	39.747	702	2.605

Die Schulden des Landes einschließlich Landesbetriebe nahmen bis Ende 2014 auf fast 37,5 Mrd. € zu. Von den neuen Schulden von 754 Mio. € entfielen 656 Mio. € auf Kredite, die beim Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und der Versorgungsrücklage aufgenommen wurden.

Von 2005 bis 2014 erhöhte sich die Gesamtverschuldung des Landes um mehr als 11,9 Mrd. €. Damit entfallen auf diesen Betrachtungszeitraum nahezu 32 % der Schulden, die seit dem Bestehen des Landes aufgenommen wurden.

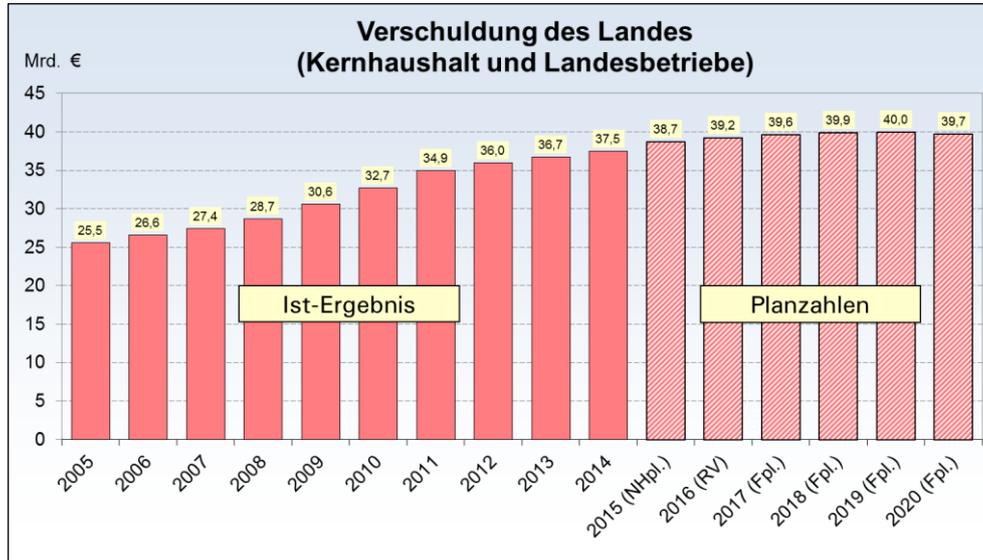
⁵³ Nr. 3 des Jahresberichts 2015, Teilziffer 2.7 (Drucksache 16/4650).

⁵⁴ Pressemitteilung zur konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrats am 28. April 2010.

⁵⁵ 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 (3.758 Mio. €) und bei der Versorgungsrücklage (412 Mio. €) sowie die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2014 zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs gebuchte Netto-Kreditaufnahme nicht enthalten. In der aktuellen Finanzplanung ist für Ende 2014 ebenfalls ein Schuldenstand von 32.634 Mio. € angegeben (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2015-2020 - S. 63).

⁵⁶ Vorlage 16/4703 - Fortschreibung des Wirtschaftsplans.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung wird sich die Gesamtverschuldung bis 2019 auf 40 Mrd. € erhöhen. Für 2020 erwartet die Landesregierung eine Netto-Tilgung von 0,2 Mrd. €.



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

Außerdem sollten insbesondere folgende Belastungen nicht außer Acht bleiben:

- Die Übersicht 8 zur Haushaltsrechnung 2014 weist Wohnbauschulden des Landes beim Bund von mehr als 226 Mio. € aus.
- Künftig noch zu erfüllende Verpflichtungen von fast 155 Mio. € aus der privaten Vorfinanzierung von Hoch-, Straßen- und Deichbaumaßnahmen sind zwar nicht dem formellen Kreditbegriff zuzuordnen, sie belasten aber künftige Haushalte gleichermaßen 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 zuzurechnen⁵⁷. Hierfür werden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt erbracht. Für den Zeitraum von 2016 bis 2020 sind für die vorgenannten Zwecke Netto-Kreditaufnahmen von insgesamt 140 Mio. € vorgesehen.
- Das "kumulierte Verstedigungsdarlehen" nach § 5a Landesfinanzausgleichsgesetz⁵⁸ wies Ende 2014 einen Stand von 500 Mio. € auf. In vorgenannter Höhe sind künftig vom Land noch Auszahlungen an die Kommunen zu leisten.
- Ausgabereise und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führen regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2014 eingegangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2016 Mittel von 421 Mio. € gebunden.

⁵⁷ 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.

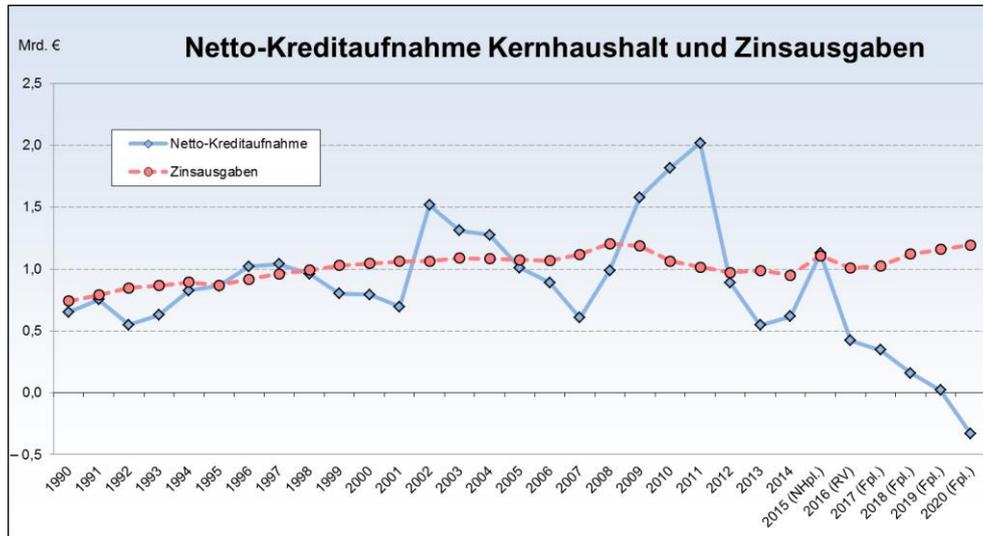
⁵⁸ Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), BS-Nr. 6022-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2014 (GVBl. S. 332).

Zudem bestehen weitere Risiken für den Haushaltsvollzug:

- Bis Ende 2014 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von 2,3 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.
- 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 gleich⁵⁹.
- Bis Ende des Jahrzehnts ist das System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu zu regeln. Sodann wird sich herausstellen, ob das Land tatsächlich mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs ab 2020 über 200 Mio. € mehr an Steuereinnahmen - wie für die Zwecke der Finanzplanung angenommen - verfügen kann⁶⁰.

2.8.2 Netto-Kreditaufnahme und Zinsausgaben

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



Das Diagramm zeigt, dass in mehreren Jahren die jährlichen Zinsausgaben über dem Niveau der jeweiligen Neuverschuldung lagen.

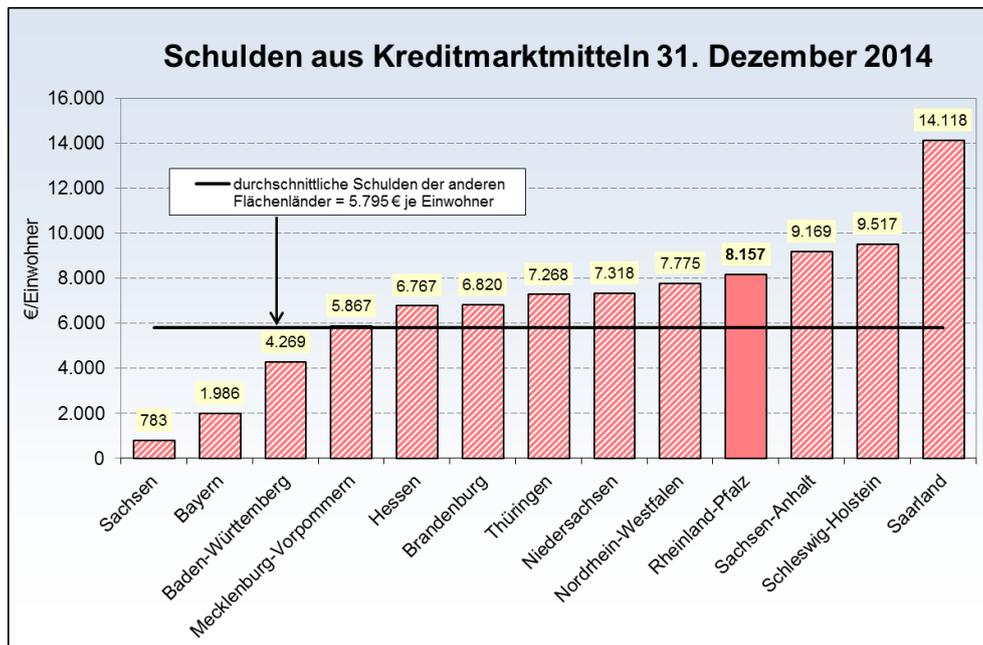
Auch für die Jahre ab 2016 erwartet die Landesregierung, dass die Zinsausgaben die Netto-Kreditaufnahmen deutlich überschreiten.

⁵⁹ Vgl. Jahresbericht 2011, Teil II, Nr. 24 - Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz - (Drucksache 15/5515).

⁶⁰ Zudem erwartet die Landesregierung Mittel von 107 Mio. € nach Abschluss der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit. Durch den zeitgleichen Wegfall der Einnahmen aus Gewerbesteuerumlageanhebungen verblieben den rheinland-pfälzischen Kommunen ab 2020 insgesamt 188 Mio. € mehr an Gewerbesteuer (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2015-2020 - S. 34 bis 36).

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 2014 folgendes Bild⁶¹:



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

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2014 mit 8.157 €

- um 40,8 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.795 €) und
- um 38,0 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (5.913 €)⁶².

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Im Jahr 2014 schloss die laufende Rechnung insbesondere infolge des hohen Steueraufkommens mit einem Überschuss von 384 Mio. € ab. Dennoch reichten die Eigenfinanzierungsmittel nicht zur Deckung aller Ausgaben aus. Zum Haushaltsausgleich wurden allein für den Kernhaushalt neue Schulden von 616 Mio. € aufgenommen. Hinzu kamen Darlehen von fast 138 Mio. € zur Finanzierung von Ausgaben der Landesbetriebe. Die Gesamtverschuldung stieg hierdurch auf nahezu 37,5 Mrd. €. Sowohl die Pro-Kopf-Verschuldung als auch die Zinsausgaben des Landes überschritten die Durchschnittswerte der anderen Flächenländer deutlich. Das strukturelle Defizit verringerte sich auch aufgrund des historisch niedrigen

⁶¹ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. September 2015 über den Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2014 - endgültiges Ergebnis -. In den für Rheinland-Pfalz in der Dokumentation ausgewiesenen Schulden aus Kreditmarktmitteln von 32,6 Mrd. € sind die Darlehen beim Pensionsfonds (3,8 Mrd. €) und bei der Versorgungsrücklage (0,4 Mrd. €) sowie die zum Haushaltsausgleich in der Auslaufperiode gebuchte Kreditaufnahme nicht enthalten.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofs in seinem Jahresbericht 2015 hinzuweisen. Dieser hatte bemerkt, dass die Verschuldung nach dem Ländervergleich nicht mit der haushalterischen Pro-Kopf-Verschuldung übereinstimme und die Quoten nur eingeschränkt verwendbar seien. Beispielsweise fehlten die Auslaufperiode und die Schlussbuchungen. Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich würden bei der statistischen Erfassung herausgerechnet.

⁶² Wird Rheinland-Pfalz einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.921 € und die der westlichen Flächenländer 6.057 €.

Zinsniveaus, höherer struktureller Steuereinnahmen und von Ausgabenbegrenzungen auf 388 Mio. €.

Dennoch sind, wie die Kennzahlen verdeutlichen, noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, um spätestens 2020 den Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen und darüber hinaus eine "Sicherheitsreserve" für unvorhergesehene Mehrbelastungen zu gewinnen. Der Zuwachs der als konjunkturneutral bewerteten Steuereinnahmen der letzten Jahre sollte 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.

Zur Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes sowie zur Einhaltung der Vorgaben der neuen Schuldenregel 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 bevorzugt durch Abbau entbehrlicher Stellen weiter zu begrenzen.
- Ausgaben zur Unterhaltung und Instandsetzung des Landesvermögens sind, soweit möglich und wirtschaftlich vertretbar, 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 Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund
und bei der Europäischen Union
- unwirtschaftliche Veranstaltungen und nicht
rechtskonforme Bargeldverwaltung -**

Eigenveranstaltungen hätten wirtschaftlicher und sparsamer durchgeführt werden können.

Die Organisation von Veranstaltungen Dritter ohne unmittelbaren Landesbezug war nicht Aufgabe der Landesvertretung.

Bei der Verwaltung von Bargeldbeständen wurden elementare Anforderungen an die Kassensicherheit nicht beachtet.

1 Allgemeines

Die Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und bei der Europäischen Union verfügt über Dienststellen in Berlin und Brüssel sowie über ein Büro in Mainz. Sie wurde durch Beschluss der Landesregierung vom 12. November 2014 organisatorisch mit der Staatskanzlei zusammengeführt¹. Zuvor war die Landesvertretung eine selbstständige oberste Landesbehörde.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesvertretung in den Jahren 2009 bis 2012 geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Veranstaltungen - nicht immer wirtschaftlich und teilweise ohne Landesbezug

2.1.1 Eigenveranstaltungen

Die Landesvertretung hatte u. a. die Aufgabe der "Repräsentation von Politik, Wirtschaft und Kultur des Landes"². Zu diesem Zweck führte sie - teilweise in Kooperation mit anderen Institutionen und Organisationen - auch Veranstaltungen wie z. B. Ausstellungseröffnungen, Mediendispute und Buchvorstellungen durch. Dabei beachtete sie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht immer hinreichend. Die häufig angebotenen Büfets mit Vor-/Nachspeisen und warmen Hauptgerichten übertrafen die bei solchen Veranstaltungen üblichen unentgeltlichen Bewirtungsleistungen. Bei 79 ausgewählten Eigen- und Kooperationsveranstaltungen, für die kein Eintrittsgeld erhoben wurde, entstanden Bewirtungsausgaben von fast 124.000 €.

Zudem fehlten für alle Veranstaltungen hinreichende Planungsgrundlagen wie z. B. Kostenkalkulationen.

Die Staatskanzlei hat erklärt, durch die Bewirtungen bei Veranstaltungen werde an das Image des Landes "Gastfreundschaft, Lebensart und Wein" angeknüpft. Es diene auch einem aktiven Marketing für das Wein- und Tourismusland Rheinland-Pfalz. Sowohl im unmittelbaren Berliner Veranstaltungsumfeld als auch im Vergleich zu Aktivitäten anderer Landesvertretungen und vieler Akteure im politischen Bereich gingen solche Bewirtungen nicht über das Übliche hinaus. Gleichwohl werde die Landesvertretung die bisherige Veranstaltungspraxis im Hinblick auf die

¹ Drucksache 16/4275.

² § 2 Nr. 14 der Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 2011 (Drucksache 16/11).

Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im jeweiligen Einzelfall überprüfen. Zur künftigen Beachtung dieser Grundsätze seien das Controlling im Veranstaltungsbereich ausgebaut und personelle wie organisatorische Maßnahmen vollzogen worden, sodass eine kontinuierliche Kostenkontrolle gewährleistet sei.

2.1.2 Fremdveranstaltungen

Die Landesvertretung organisierte auch sogenannte Fremdveranstaltungen, zu denen sie keinen Eigenanteil erbrachte. Soweit es sich dabei um Veranstaltungen der Staatskanzlei, von Landesministerien, Landesgruppen oder Besuchergruppen handelte und eine vollständige Erstattung der Kosten sichergestellt war, bestehen keine Bedenken.

Allerdings gehörten zu den Veranstaltern auch überwiegend bundesweit tätige Verbände, Vereine, Stiftungen, Organisationen und Firmen, bei denen ein Landesbezug nicht ohne Weiteres erkennbar war.

Bei diesen Veranstaltungen (u. a. Sommerfeste, Weihnachtsfeiern, Empfänge, Ärzetworkshops, Verbandstagungen) agierte die Landesvertretung mit der Bereitstellung von Räumen und Dienstleistungen wie ein gewerblicher Veranstalter und stand im Wettbewerb zur privaten Wirtschaft. Für Interessenten hielt sie professionell gestaltete Konferenzmappen vor, die insbesondere Informationen zu Räumen, Bestuhlungsvarianten, technischer Ausstattung und Speisenangebot enthielten. Die für verschiedene personen- und sachbezogene Dienstleistungen ausgewiesenen Preise waren teilweise mit Gewinnaufschlägen kalkuliert, wurden allerdings nicht immer zeitnah angepasst. Die Einnahmen aus solchen Veranstaltungen stiegen von 68.000 € im Jahr 2009 auf mehr als 100.000 € im Jahr 2012. Nach Abzug der Ausgaben verblieben der Landesvertretung Überschüsse von 35.000 € (2009) bis nahezu 50.000 € (2012). Diese trugen zur Finanzierung eigener Veranstaltungen bei.

Nach Auffassung des Rechnungshofs gehören Veranstaltungen ohne konkreten Landesbezug grundsätzlich nicht zu den Aufgaben der Landesvertretung.

Die Staatskanzlei hat erklärt, auch ohne direkten Landesbezug würden Räume der Landesvertretung Dritten zur Verfügung gestellt, sofern eine Veranstaltung kulturelle oder gesellschaftspolitische Ziele verfolge und dem Interesse des Landes diene. In vielen Fällen gebe es einen Bezug zum Land, da durch die Wahl der Landesvertretung als Veranstaltungsort die Bedeutung der Länder im föderalen System unterstrichen werde. Auch würden Akteure des Landes von den Fremdveranstaltern einbezogen, sei es als Referenten oder im Rahmen eröffnender Grußworte, in denen Landesbezüge hergestellt würden. Insgesamt sei die Landesvertretung als allseits geschätzte Kommunikationsplattform etabliert, die von politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Akteuren und Entscheidern gerne besucht werde. Auf die damit für Rheinland-Pfalz verbundenen positiven Auswirkungen, die nicht pekuniär messbar seien, solle im Interesse des Landes nicht verzichtet werden, zumal die möglichst wirtschaftliche Nutzung von Personal, Sachmitteln und Gebäuden ein gleichermaßen angestrebtes Ziel sein solle. Im Übrigen hat die Staatskanzlei zugesichert, die Preise in den Konferenzmappen in regelmäßigen Abständen anzupassen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der mit der Repräsentationsaufgabe der Landesvertretung notwendig verbundene Landesbezug nicht allein durch den Veranstaltungsort oder ein Grußwort hergestellt werden kann. Das Land sollte vielmehr durch die Veranstaltungen als solches direkt nach außen in Erscheinung treten. Mittelbare Werbeeffekte dürften nicht ausreichen, um ein hoheitliches Handeln zu begründen. Ein wirtschaftlicher Personal- und Sachmitteleinsatz sollte durch eine an den Aufgaben orientierte Bedarfsermittlung sichergestellt werden.

Zudem könnte die Organisation von Fremdveranstaltungen einen Betrieb gewerblicher Art³ begründet haben. Dies hätte eine Umsatz- und Körperschaftsteuerpflicht zur Folge. Diese Frage war - gerade auch im Hinblick auf die insoweit in den letzten Jahren zunehmenden Aktivitäten der Landesvertretung - nicht geklärt.

Die Staatskanzlei hat erklärt, die Umsatz- und Körperschaftsteuerpflicht werde geprüft. Bisher gebe es in Bezug auf die Vertretungen der Länder zu dieser Problematik noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung. Die Handhabung in den Ländern sei zwischenzeitlich unterschiedlich. Einige nähmen einen Betrieb gewerblicher Art an, andere - auch solche mit großen Vertretungen und umfangreichem Veranstaltungsprogramm - verneinten dies.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass zur Frage der Umsatz- und Körperschaftsteuerpflicht eine verbindliche Auskunft des zuständigen Finanzamts eingeholt wird.

2.2 Bargeldverkehr und Dauervorschuss - mangelnde Kontrolle begünstigt Fehlverhalten

Die Landesvertretung wickelte häufig Zahlungsvorgänge bar ab. Dies betraf insbesondere die Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten, Büchern sowie von Speisen und Getränken bei Veranstaltungen.

Die Verwaltung der Bargeldbestände wies erhebliche Mängel auf. So war eine Zahlstelle formal nicht eingerichtet. Interne Anweisungen oder Regelungen zur Führung der Bargeldgeschäfte fehlten. Ein Zahlstellenbuch wurde nicht geführt. Eine Prüfung der Bargeldbestände fand nie statt. Ein- und Auszahlungen waren nicht immer ordnungsgemäß belegt. Abrechnungen wurden nur unregelmäßig für mehrere Monate vorgenommen. Beispielsweise umfasste ein Abrechnungszeitraum 27 Monate bei einem Geldbestand von 22.000 €. Ein Vergleich der rechnerisch ermittelten und der eingezahlten Beträge ergab Differenzen.

Auch Zahlungen im Zusammenhang mit der Veranstaltungsreihe "Jazz in den Ministergärten" von jeweils mehr als 40.000 € in den Jahren 2011 und 2012 wurden bar geleistet. Nach Abrechnung der Veranstaltung durch die Landesvertretung ergaben sich für die anderen sechs beteiligten Landesvertretungen Anteile von durchschnittlich 5.000 €, die ebenfalls bar ausgezahlt wurden. Die bei der Landesvertretung Rheinland-Pfalz verbliebenen Anteile beliefen sich auf 11.800 € (2011) und 10.500 € (2012). Entsprechende Einnahmen waren weder aus den Haushaltsüberwachungslisten ersichtlich noch wiesen die Unterlagen des Bundesbankkontos Einzahlungen in dieser Höhe aus. Nachforschungen der Landesvertretung ergaben Anhaltspunkte für ein mögliches strafbares Verhalten. Sie erstattete deshalb Strafanzeige.

Für den Dauervorschuss von 5.000 € war ein Konto bei der Bundesbank eingerichtet.

Obwohl ein Dauervorschuss nur für die Leistung geringfügiger, laufend anfallender und ihrer Art nach bekannter Auszahlungen vorgesehen ist⁴, wurden auch höhere Beträge ausgezahlt. Prüfungen des Dauervorschusses, die mindestens einmal jährlich zu erfolgen haben, fanden für Zeiträume von 25 und 34 Monaten statt. Inhalt und Umfang der Prüfungen waren nicht dokumentiert.

Die Staatskanzlei hat erklärt, dass zum 1. November 2014 eine Zahlstelle eingerichtet sowie der Dauervorschuss mit Ablauf des 31. Oktober 2014 aufgelöst und

³ Als ein Betrieb gewerblicher Art gilt jede Einrichtung zur nachhaltigen Erzielung von Einnahmen, die die juristische Person des öffentlichen Rechts unterhält. Liegt ein Betrieb gewerblicher Art vor, sind die Einnahmen steuerpflichtig.

⁴ Nr. 14.1 der Anlage 3 zu Nr. 5.1.6 der Verwaltungsvorschrift für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu §§ 70 bis 80 Landshaushaltsordnung (Zahlstellenbestimmungen - ZBest).

durch Rückzahlung an die Landesoberkasse abgewickelt worden sei. Alle geltenden Rechtsvorschriften und die zwischenzeitlich zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Bargeldverwaltung erlassenen Dienstanweisungen würden konsequent befolgt. Barkassen seien aufgelöst und Barzahlungen auf den notwendigen Umfang beschränkt worden. Zur Klärung des möglichen strafbaren Verhaltens seien umfangreiche Maßnahmen getroffen worden. Disziplinar- und arbeitsrechtliche Konsequenzen würden geprüft.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit insbesondere im Hinblick auf unentgeltliche Bewirtschaftungsleistungen zu beachten,
- b) die Preise für Dienstleistungen regelmäßig anzupassen,
- c) zu prüfen, ob aus der bisherigen Veranstaltungspraxis eine Umsatz- und Körperschaftsteuerpflicht resultiert,
- d) durch geeignete organisatorische Maßnahmen einen ordnungsgemäßen Umgang mit den anvertrauten öffentlichen Mitteln sicherzustellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Fremdveranstaltungen nur durchzuführen, wenn ein hinreichender Landesbezug besteht,
- b) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe c zu berichten.

**Nr. 5 Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr
- zwingende bundesrechtliche Vorgaben nicht be-
achtet -**

Verkehrsunternehmen haben einen gesetzlichen Anspruch auf finanziellen Ausgleich für die vergünstigte Beförderung von Personen in der Ausbildung. Das Land regelte diesen mit fast allen Verkehrsunternehmen von 2007 bis 2013 abweichend von zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben durch Verträge. Diese waren rechtswidrig.

In den vertraglich nicht geregelten Fällen gewährte das Land Ausgleichsleistungen weiterhin auf der Grundlage des Bundesrechts. Die für die Berechnung maßgebende Landesverordnung über die anzusetzenden Kosten der Verkehrsunternehmen war seit 1995 nicht mehr angepasst worden und daher ebenfalls rechtswidrig.

Für eine Abweichung von den bundesrechtlichen Bestimmungen hätte es bereits 2007 eines Landesgesetzes bedurft. Die Exekutive war auch nicht im Vorgriff auf eine landesgesetzliche Regelung befugt, Festlegungen zu treffen, die dem Parlament vorbehalten sind.

1 Allgemeines

Für die Beförderung von Schülern, Studenten und Auszubildenden (Ausbildungsverkehr) verkaufen Verkehrsunternehmen ermäßigte Zeitfahrausweise. Daraus resultierende Mindererträge gleicht das Land auf Antrag teilweise aus. Es gewährt Ausgleichsleistungen für den Straßen-¹ und für den Eisenbahnverkehr. Die Ausgleichsleistungen für den Straßenverkehr werden vom Landesbetrieb Mobilität, die für den Eisenbahnverkehr vom Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur² bewilligt.

In den Jahren 2006 bis 2013 beliefen sich die Ausgleichsleistungen des Landes für ermäßigte Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs insgesamt auf 316 Mio. €³.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Ausgleichsleistungen ab 2007 ordnungsgemäß festgesetzt und ausgezahlt worden sind.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Die Voraussetzungen für den Ausgleichsanspruch der Verkehrsunternehmen sowie die Berechnungsmethode waren bis 2006 ausschließlich bundesrechtlich

¹ Dies ist der Verkehr mit Straßenbahnen und Oberleitungsnibussen sowie der Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen.

² Bis 2011 war das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Bewilligungsbehörde.

³ Einzelplan 03 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kapitel 03 21 Fördermaßnahmen und Projekte im Verkehrsbereich, Titel 682 11 Zuweisungen an kommunale, gemischtwirtschaftliche und private Verkehrsträger für Fördermaßnahmen im ÖPNV, insbesondere Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr; bis 2011: Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Förderung des ÖPNV sowie von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen, Titel 682 11 Zuweisungen an kommunale, gemischtwirtschaftliche und private Verkehrsträger für Fördermaßnahmen im ÖPNV, insbesondere Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr.

geregelt⁴. Zum 1. Januar 2007 eröffnete der Bundesgesetzgeber den Ländern die Möglichkeit, die Ausgleichsleistungen für die Ausbildungsverkehre selbst zu regeln⁵. Von dieser Öffnungsklausel machte Rheinland-Pfalz erst 2014 mit dem "Landesgesetz über den Ausgleich von Preisermäßigungen bei der Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs"⁶ Gebrauch. Es ist zum 1. Januar 2014 in Kraft getreten und ersetzt ab diesem Zeitpunkt die bundesrechtliche Regelung des § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG)⁴ für die Ausgleichsleistungen im Straßenverkehr. Für den Eisenbahnverkehr ist weiterhin der gleichlautende § 6a Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)⁴ anzuwenden.

2.1 Vertragliche Regelung der Ausgleichsansprüche rechtswidrig

Das zuständige Ministerium und der Landesbetrieb schlossen ab 1. Januar 2007 mit den rund 90 Unternehmen des Straßenverkehrs und vier Unternehmen des Eisenbahnverkehrs gleichlautende Verträge, in denen die Abgeltung der Ausgleichsansprüche geregelt wurde. Bis dahin waren diese auf bundesgesetzlicher Grundlage für jedes Unternehmen einzeln ermittelt und durch Bescheid festgesetzt worden. Die Verträge mit den Unternehmen des Straßenverkehrs hatten eine Laufzeit bis Ende 2013, die vier für den Eisenbahnverkehr galten auch für die Folgejahre. Für zwei Eisenbahnunternehmen wurden die Ausgleichsleistungen durchgehend nach § 6a AEG unter Zugrundelegung der Kostensatzverordnung des Landes ermittelt⁷.

Ziel der Verträge war eine "Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens". Für die Verkehrsunternehmen sollte "hieraus zugleich eine Finanzierungssicherheit, die für die Weiterentwicklung des ÖPNV von großer Bedeutung ist", erwachsen. Im Wesentlichen wurde mit den Verträgen die Berechnungsmethode zur Ermittlung der Ausgleichszahlungen neu geregelt.

Ministerium und Landesbetrieb unterließen es danach für die Laufzeit der Verträge, die betriebsindividuellen Werte jährlich - wie es das Bundesrecht zwingend vorsieht - neu zu berechnen. Stattdessen wurden die für 2006 ermittelten Werte auch für die Folgejahre zugrunde gelegt. Dies hatte zur Folge, dass weder Ertragssteigerungen, wie z. B. Tarifierhöhungen, noch Kostenänderungen der Verkehrsunternehmen in die Bemessung der Ausgleichsleistungen einbezogen wurden. Abweichend von den bundesrechtlichen Vorgaben wurden die Ausgleichsbeträge damit nicht mehr auf Basis der tatsächlichen Kostenunterdeckung der Unternehmen für das jeweilige Kalenderjahr ermittelt.

Zwar können das Ministerium und der Landesbetrieb die Ausgleichsansprüche der Verkehrsunternehmen grundsätzlich statt durch Bewilligungsbescheid durch einen Vertrag regeln. Jedoch sind sie hierbei an bestehende Gesetze gebunden und dürfen diesen nicht zuwider handeln (Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes)⁸. Die Voraussetzungen und die Berechnung der Ausgleichszahlungen sind bundesrechtlich

⁴ Für Unternehmen des Straßenverkehrs: § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vom 21. März 1961 (BGBl. I S. 241), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474). Für Unternehmen des Eisenbahnverkehrs: § 6a Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Mai 2015 (BGBl. I S. 824) sowie den jeweils zugehörigen Verordnungen.

⁵ Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften und arbeitszeitrechtlicher Vorschriften für Fahrpersonal vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1962).

⁶ Landesgesetz über den Ausgleich von Preisermäßigungen bei der Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs vom 19. August 2014 (GVBl. S. 179), BS 924-9.

⁷ Landesverordnung über die Festlegung von Kostensätzen nach § 45a Abs. 2 Satz 2 des Personenbeförderungsgesetzes und § 6a Abs. 2 Satz 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 23. März 1979 (GVBl. S. 101), in der Fassung vom 28. August 2001 (GVBl. S. 210), BS 924-5.

⁸ Artikel 20 Abs. 3 GG.

abschließend geregelt, soweit die Länder von der Öffnungsklausel keinen Gebrauch gemacht haben. Rheinland-Pfalz hat dies hinsichtlich des Straßenverkehrs erst 2014 getan. Für den Eisenbahnverkehr gelten die bundesrechtlichen Regelungen bis heute. Raum für eine vom Bundesrecht abweichende vertragliche Regelung bestand insoweit nicht.

2.1.1 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat zur Einordnung der rechtlichen Fragestellungen und zu den finanziellen Auswirkungen ein Gutachten eingeholt. Das Ministerium hat sich die Ausführungen des Gutachtens in seiner Stellungnahme zu eigen gemacht. In dem Gutachten wird eingeräumt, dass sich der Ausgleichsanspruch durch die Vertragslösung zunehmend von den Maßstäben des § 45a PBefG entfernt habe. Es wird aber die Auffassung vertreten, das Land sei legitimiert gewesen, die Ausgleichsverträge abzuschließen, weil mit dem im Landeshaushalt verankerten Kapitel 03 21 Titel 682 11⁹ eine dem Vorbehalt des Gesetzes genügende Rechtsgrundlage vorliege. Im Übrigen sei eine Ermächtigungsgrundlage für den Abschluss der Verträge nur dann erforderlich, wenn ein Unternehmen mehr Geld erhalte, als ihm bei Anwendung des § 45a PBefG zustehe. Erhalte ein Verkehrsunternehmen weniger Geld, habe es durch den Abschluss des Vertrages freiwillig auf einen Teil des ihm nach § 45a PBefG eigentlich zustehenden Ausgleichsanspruchs verzichtet. Eine Modellrechnung des Landesbetriebs bewiese zudem, dass die Vertragslösung in den Jahren 2007 bis 2013 zu einer erheblichen Kostenersparnis des Landes geführt habe, weil "exorbitante Zahlungen aus dem § 45a-Ausgleichssystem vermieden werden konnten".

Das Ministerium hat zugesagt, dass der Ausgleich für die Eisenbahnunternehmen künftig auf Basis der gesetzlichen Regelung des § 6a AEG unter Beendigung der Vertragsregelung erfolgen werde.

2.1.2 Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof teilt die im Gutachten vertretene Rechtsauffassung nicht. Der Landesgesetzgeber hat mit der Bereitstellung von Mitteln im Haushaltsplan Inhalt und Berechnung der Ausgleichsleistungen weder geregelt noch regeln können. Mit der Mittelveranschlagung wurde die Verwaltung lediglich ermächtigt, Ausgaben zu leisten⁹.

Ergänzend wird angemerkt, dass die Landesregierung noch im Mai 2014 zur gesetzlichen Grundlage für die Ausgleichsleistungen gegenüber dem Landtag ausgeführt hat, dass der Ausgleich "... auf Basis der Bundesregelung ... zurzeit nach einer komplexen Berechnungsmethode ... mit Stand aus dem Jahr 1996 ermittelt" wird¹⁰. Ein Hinweis auf die bereits seit sieben Jahren bestehende und hiervon abweichende vertragliche Regelung ist den dortigen Ausführungen nicht zu entnehmen.

Selbst wenn durch die aus Sicht des Rechnungshofs rechtswidrige Vertragslösung "exorbitante" Zahlungen vermieden worden wären, rechtfertigt dies nicht den bundesrechtswidrigen Verwaltungsvollzug. Im Übrigen genügt die Modellrechnung des Landesbetriebs den bundesrechtlichen Vorgaben für die Ausgleichsleistungen (PBefAusglV und AEAusglV)¹¹ erkennbar nicht. Die darin für alle Unternehmen

⁹ § 3 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.

¹⁰ Drucksache 16/3591.

¹¹ Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefAusglV) vom 2. August 1977 (BGBl. I S. 1460), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931), Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Eisenbahnverkehr (AEAusglV) vom 2. August 1977 (BGBl. I S. 1465), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931).

pauschal unterstellte jährliche Kostensteigerung ist ohne die Berücksichtigung der konkreten Ertragssteigerungen der einzelnen Unternehmen gerade nicht zulässig. Eine seriöse Berechnung rechtlich gebotener Kostensätze setzt - auch nach der Stellungnahme des Ministeriums - ein umfassendes ökonomisches Gutachten voraus.

Schließlich ist nicht nachvollziehbar, dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Unternehmen freiwillig auf zustehende Ausgleichsleistungen verzichtet haben sollen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium die rechtlichen Konsequenzen in eigener Verantwortung prüft.

2.2 Unterbliebene Anpassung der Kostensatzverordnung

Für die Berechnung der Ausgleichsleistungen im Eisenbahnverkehr nach § 6a AEG ist die Kostensatzverordnung des Landes weiterhin anzuwenden. Von der Öffnungsklausel hat das Land hier keinen Gebrauch gemacht. Maßgeblicher Berechnungsfaktor für die bundesrechtlich geregelten Ausgleichszahlungen sind die Kosten je Personenkilometer. Diese werden nach Durchschnittswerten repräsentativer Unternehmen ermittelt und in den Kostensatzverordnungen der Länder pauschal festgelegt. Zum Erlass einer solchen Verordnung ist in Rheinland-Pfalz das für den Personenverkehr zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen ermächtigt¹².

Die Landesregierungen sind durch § 6a AEG und § 45a PBefG¹³ bundesrechtlich verpflichtet, die Kostensätze auf ihre sachliche Richtigkeit hin fortlaufend zu überprüfen. Obwohl sich die Kosten je Personenkilometer der Verkehrsunternehmen z. B. wegen steigender Kraftstoffpreise, Lohnerhöhungen oder umgestalteter Betriebsabläufe regelmäßig ändern, wurden die Kostensätze seit 1995 in Rheinland-Pfalz im Unterschied zu anderen Ländern¹⁴ nicht mehr ermittelt und angepasst. Die Kostensatzverordnung war damit rechtswidrig. Gleichwohl wurde diese den Berechnungen der Ausgleichsleistungen für zwei Unternehmen des Eisenbahnverkehrs weiterhin zugrunde gelegt.

Der Rechnungshof hatte daher gefordert, die Kostensatzverordnung bedarfsgerecht anzupassen.

Das Ministerium hat zwar eingeräumt, dass das Land zur Aktualisierung der Kostensatzverordnung verpflichtet gewesen sei. Der in § 45a PBefG niedergelegte Ausgleichsanspruch könne seinen Zweck nur dann erfüllen, wenn ein Kostenausgleich stattfinde, der einen Bezug zur aktuell bestehenden Kostensituation aufweise. Die dafür erforderliche Überprüfung und bedarfsgerechte Anpassung der Kostensatzverordnung hat das Ministerium bislang nicht zugesagt. Dies ist aber für die Berechnung der Ausgleichsleistungen im Eisenbahnverkehr nach § 6a AEG zwingend geboten.

Sowohl das Gutachten als auch das Ministerium gehen selbst von einer Rechtspflicht zur Anpassung der Kostensätze aus, um den rechtlich gebotenen Zuschussbedarf zu berechnen.

¹² § 1 Landesverordnung zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Personenbeförderungsgesetz vom 13. Februar 1996 (GVBl. 1996, S. 115), BS 924-7.

¹³ BVerwG, Urteil vom 28. November 2007, Az. 3 C 47.06, jurisRn 23 zu § 45a Abs. 2 Satz 2 PBefG. § 6a Abs. 2 Satz 2 AEG enthält eine wortgleiche Regelung.

¹⁴ Länder, wie z. B. Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen, haben ihre Kostenverordnungen bisher regelmäßig der Kostenentwicklung angepasst.

2.3 Überhöhte Vorauszahlungen

Das Land verpflichtete sich in den Verträgen zu jährlichen Vorauszahlungen in Höhe von insgesamt 90 % des jeweiligen Ausgleichsbetrags des Vorjahres. Nach den bundesrechtlichen Regelungen über die Ausgleichsleistungen (PBefAusglV und AEAusglV) haben die Unternehmen einen Anspruch auf Vorauszahlungen von lediglich 80 %. Für höhere Vorauszahlungen war eine Ermächtigungsgrundlage nicht vorhanden.

Die Erhöhung der Vorauszahlungen führte ab 2008 zu vorzeitigen, nicht berechtigten Ausgaben von 4 Mio. € jährlich. Dadurch ergaben sich für das Land bis 2014 vermeidbare Zinsnachteile.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Höhe der Vorauszahlungen werde auf 80 % zurückgesetzt. Eine Mehrbelastung des Haushalts infolge höherer Kreditgrenzen sei aber nicht angefallen.

Zu Letzterem bemerkt der Rechnungshof, dass überhöhte Vorauszahlungen bei einem kreditfinanzierten Haushalt zu vermeidbaren höheren Kassenverstärkungs- oder Deckungskrediten führen, die regelmäßig verzinst werden. Selbst bei etwaigen kassenmäßigen Einnahmeüberschüssen ergeben sich Zinsnachteile durch Ausgaben, die vorzeitig geleistet werden.

2.4 Ausgaben nicht vollständig im Haushalt veranschlagt

Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 wurden für "Zuweisungen an kommunale, gemischtwirtschaftliche und private Verkehrsträger für Fördermaßnahmen im ÖPNV, insbesondere Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr" insgesamt 42,8 Mio. € veranschlagt³. Der Ansatz basierte auf dem Ergebnis einer Modellrechnung aus dem Jahr 2009. Diese berücksichtigte allerdings nicht sämtliche absehbaren Ausgaben, wie z. B. Ausgaben für die Ausgleichsleistungen beim Schienenverkehr und für sonstige Förderungen von ÖPNV-Projekten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, künftig würden entsprechend dem tatsächlichen Bedarf mindestens 48,7 Mio. € jährlich veranschlagt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Ausgleichszahlungen an die Unternehmen des Schienenverkehrs einheitlich nach § 6a AEG zu berechnen,
- b) im Rahmen der Aufstellung des nächsten Haushaltsplans die Veranschlagungsgrundsätze der Vollständigkeit und Kassenwirksamkeit zu beachten.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, die Kostensätze für die Ausgleiche im Eisenbahnverkehr in der Kostensatzverordnung bedarfsgerecht anzupassen.

**Nr. 6 Besteuerung von landwirtschaftlichen Einkünften
- Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen und
Steuerfestsetzungen mangelbehaftet -**

Landwirte kamen ihren Erklärungspflichten häufig nur unzureichend nach. Die gebotene Überprüfung und Aufklärung offener Fragen durch die Steuerverwaltung fand oftmals nicht statt.

Infolge unzutreffender Rechtsanwendungen unterblieben in den vom Rechnungshof überprüften Fällen Steuerfestsetzungen von mehr als 540.000 €. Davon konnten 248.000 € durch Änderung der Steuerbescheide nacherhoben werden. Besteuerungsgrundlagen von 1,3 Mio. € waren nicht im gebotenen Umfang aufgeklärt worden.

Ein Abgleich mit Informationen der Landwirtschaftsverwaltung über gewährte Subventionen und bewirtschaftete Flächen findet nicht statt, obwohl er seit Jahren gesetzlich vorgeschrieben ist.

Regelungen der Steuerverwaltung zur Berücksichtigung pauschaler Betriebsausgaben bei der Ermittlung der Gewinne von Weinbaubetrieben stehen mit den gesetzlichen Vorgaben nicht im Einklang. Die Berechnungsmethoden sind äußerst komplex und sehr fehleranfällig.

1 Allgemeines

In der Landwirtschaft vollzieht sich ein stetiger Strukturwandel. Waren früher kleine familiäre Bauernhöfe die Regel, bestimmen heute Großbetriebe das Bild. Von 1971 bis 2013 hat die Zahl der Höfe in Rheinland-Pfalz von über 100.000 auf 19.000 abgenommen. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Betriebe mit einer bewirtschafteten Fläche von mindestens 100 Hektar von 68 auf 2.100 gestiegen¹.

Landesweit erzielen mehr als 40.000 Steuerpflichtige Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft. Im Jahr 2013 entfiel der größte Anteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf den Ackerbau. Mehr als 40 % aller landwirtschaftlichen Betriebe waren ganz oder teilweise im Weinbau tätig.

Der Rechnungshof hat bei den Finanzämtern Koblenz, Mainz-Süd und Neustadt die zentralisierte Bearbeitung von 1.256 Steuererklärungen mit landwirtschaftlichen Einkünften geprüft. Außerdem hat er sich stichprobenhaft mit der Bodengewinnbesteuerung befasst. Die Veranlagung forstwirtschaftlicher Einkünfte war nicht in die Erhebungen einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzutreffende Rechtsanwendungen bei Steuerveranlagungen

Der Rechnungshof hat 267 der von ihm geprüften Einkommensteuer-Veranlagungen (21 %) zum Teil aus mehreren Gründen beanstandet. In 212 Fällen waren steuerrechtliche Vorschriften unzutreffend angewandt worden. Dadurch waren Steuern von mehr als 540.000 € nicht festgesetzt worden. Davon konnten 248.000 € noch durch Änderung der Steuerbescheide nacherhoben werden. In weiteren 123 Fällen waren notwendige Ermittlungen zu den zu besteuern den

¹ Vgl. Band 402 der Statistischen Bände des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz, Die Landwirtschaft 2013.

Sachverhalten unterblieben. Besteuerungsgrundlagen von 1,3 Mio. € waren nicht im erforderlichen Umfang aufgeklärt worden.

Insbesondere bei der steuerlichen Behandlung von Versorgungsleistungen hat der Rechnungshof ein hohes Fehlerpotenzial festgestellt. Werden landwirtschaftliche Betriebe im Wege einer vorweggenommenen Erbfolge an einen Betriebsnachfolger übergeben und verpflichtet sich der Übernehmer dabei zur Zahlung lebenslänglich wiederkehrender Leistungen, können diese als Sonderausgaben steuerlich geltend gemacht werden. In mehr als 100 Fällen hatten die Bearbeiter Versorgungsleistungen nicht zutreffend berücksichtigt. Häufig hatten sie die steuerliche Bedeutung der vertraglichen Regelungen nicht zutreffend beurteilt. Die Steuern waren daher um 200.000 € zu niedrig festgesetzt worden. Davon waren 70.000 € durch geänderte Steuerfestsetzungen noch realisierbar.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, sämtliche Neueinsteiger in der Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft seien vom Landesamt für Steuern auch hinsichtlich der ertragsteuerlichen Behandlung der Versorgungsleistungen geschult worden. Die Fehlerquellen seien besonders angesprochen worden. Bei der Fortbildung für sämtliche Bearbeiter der Veranlagungsstellen mit land- und forstwirtschaftlichen Betrieben seien die Feststellungen des Rechnungshofs zu den Versorgungsleistungen ebenfalls thematisiert worden.

2.2 Unvollständige Steuererklärungen

Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft haben die Steuerpflichtigen in der Anlage L zur Einkommensteuer-Erklärung anzugeben. Neben dem Betriebsgewinn sind u. a. Betriebsflächen, Pachtzinsen und Veräußerung/Entnahme von Grundstücken einzutragen. Im Einzelfall sind weitere Formulare, wie z. B. die Anlage Weinbau für nicht buchführende Weinbaubetriebe oder die Anlage EÜR (Einnahmen-Überschuss-Rechnung) auszufüllen.

Steuerpflichtige kamen ihren Erklärungspflichten nur unzureichend nach. Sie teilten oftmals anzugebende Daten insbesondere in der Anlage L nicht mit und reichten ihre Gewinnermittlungen nicht bei den Finanzämtern ein. Anbauverzeichnisse, die als Bestandteil der Steuererklärungen zu führen sind, befanden sich selten in den Akten.

Die Finanzämter bearbeiteten die Steuererklärungen regelmäßig, ohne die Steuerpflichtigen aufzufordern, fehlende Angaben nachzuholen, weitere Unterlagen nachzureichen oder zumindest künftig vollständig Angaben zu machen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Landesamt für Steuern habe die Finanzämter erneut auf die besondere Bedeutung der vollständig ausgefüllten Anlage L hingewiesen. Die Finanzämter seien nochmals auf die Möglichkeit des Einsatzes von Zwangsmitteln aufmerksam gemacht worden, wenn die Unterlage nicht abgegeben werde oder nur unzulängliche Angaben enthalte. Außerdem sei vorgesehen, die Thematik beim nächsten Klimagespräch mit den Steuerberaterverbänden zu erörtern.

2.3 Unvollständige Aktenführung

Bestimmte Unterlagen, die für die Besteuerung von allgemeiner und wiederkehrender Bedeutung sind (Dauerunterlagen), sind von den Finanzämtern in einer speziellen Akte abzulegen, die von der regelmäßigen Vernichtung ausgenommen ist. Bei Land- und Forstwirten ist dazu eine Akte "Grund und Boden" zu führen, in die u. a. ein Grundstücks- und Anlageverzeichnis, Veräußerungsanzeigen, Einheitswert-Mitteilungen, Kaufverträge, Gutachten der Sachverständigen oder Entscheidungen über höhere Teilwerte abgeheftet werden. Zu den Dauerunterlagen zählen auch Übergabeverträge bei vorweggenommener Erbfolge.

Die Aktenführung entsprach diesen Vorgaben häufig nicht. Viele Akten waren nicht vollständig. Wichtige Verträge waren oft nicht vorhanden. Auch hatten die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen keinen Zugriff auf die von den Notaren an die Grunderwerbsteuerstellen übermittelten Verträge über den Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken². Bei Bedarf müssen die Verträge aus den Ablagen und Archiven herausgesucht und kopiert werden.

Das Ministerium hat erklärt, bundesweit bestehe Einigkeit, dass es Notaren ermöglicht werden solle, Veräußerungsanzeigen samt Urkunden elektronisch an die Finanzämter zu übermitteln. Sie sollen dann auch den zuständigen Veranlagungsstellen zur Verfügung stehen. Für das Projekt liege bereits eine KONSENS³-Aufgabenanmeldung des Bundesministeriums der Finanzen vor. Derzeit werde ein Lastenheft für die elektronische Übermittlung erstellt.

Unabhängig hiervon geht der Rechnungshof davon aus, dass die Finanzämter zur ordnungsgemäßen Führung der Dauerakten angehalten werden.

2.4 Agrarsubventionen und landwirtschaftliche Flächen werden oft nicht erklärt

Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz führt seit 1992 eine "Landwirtschaftliche Betriebsdatenbank", in der Informationen aus der Agrarförderung erfasst sind⁴.

Ein Abgleich dieser Informationen mit den Angaben in den Steuererklärungen durch den Rechnungshof zeigte, dass in fast jeder zehnten der dazu untersuchten 534 Steuererklärungen die Landwirte dem Finanzamt die Betriebseinnahmen aus der Agrarförderung nicht mitgeteilt hatten. In 48 Fällen hatten sie Agrarsubventionen von insgesamt mehr als 400.000 € nicht erklärt.

Außerdem hatten allein im Bereich der geprüften Finanzämter 55 Steuerpflichtige Agrarsubventionen von annähernd 1 Mio. € erhalten, obwohl sie steuerlich nicht oder nicht mit landwirtschaftlichen Einkünften erfasst waren.

Zudem waren die landwirtschaftlich genutzten Flächen, die einen Anknüpfungspunkt für die Besteuerung darstellen können, in den Steuererklärungen oft unrichtig angegeben. In 38 Fällen waren die in der landwirtschaftlichen Betriebsdatenbank erfassten Flächen um mindestens fünf Hektar größer als die steuerlich angegebenen. In zwei Fällen betrugen die Abweichungen sogar jeweils mehr als 100 Hektar. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass die Durchschnittssatzbesteuerung⁵ in Anspruch genommen wird, obwohl die Voraussetzungen dafür (Fläche unter 20 Hektar) nicht vorliegen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Steuerausfälle seien bedauerlich und auch im Interesse der Finanzverwaltung abzustellen. Das Steuerausfallrisiko dürfte sich künftig durch Datenabgleich mit der Landwirtschaftsverwaltung verringern. Ob es weiterer Maßnahmen bedürfe, werde geprüft.

² Den Finanzämtern wird nur noch eine Vertragsausfertigung übersandt.

³ **Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.**

⁴ Die vom Statistischen Landesamt im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten geführten Daten zu den Agrarsubventionen sind erheblich umfangreicher als die der Finanzämter. Das betrifft insbesondere die landwirtschaftlichen Flächen und deren Nutzung. Auch nimmt die Landwirtschaftsverwaltung wesentlich genauere und strengere Überprüfungen vor, beispielsweise durch Luftbilder oder Vor-Ort-Kontrollen.

⁵ § 13a Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S.3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. November 2015 (BGBl. I S. 1834).

2.5 Unterbliebener Datenabgleich

2.5.1 Automatisiertes Datenabrufverfahren

Die Landwirtschaftsverwaltung ist seit 2009 verpflichtet, den Steuerverwaltungen die bei ihnen maschinell vorhandenen Betriebs-, Flächen-, Nutzungs-, Produktions- und Tierdaten sowie die sonstigen hierzu gespeicherten Angaben in einem automatisierten Verfahren zur Verfügung zu stellen⁶.

Der Bundesrechnungshof hatte in seiner Mitteilung vom 5. Dezember 2012 an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung "Datenabgleich nach § 197 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch" festgestellt, dass den Finanzbehörden in keinem Land Daten übermittelt wurden⁷. Bis heute findet auch in Rheinland-Pfalz kein Datenabgleich zwischen Landwirtschafts- und Steuerverwaltung statt. Zu Letzterem trug bei, dass der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz gegen ein umfassendes automatisiertes Datenabrufverfahren Bedenken erhoben hatte. Dem widersprach das Bundesministerium der Finanzen. Es hat darauf hingewiesen, dass es im Bereich der Land- und Forstwirtschaft strukturelle Erklärungs- und Erhebungsdefizite gebe. Der Gesetzeszweck, die Sicherstellung der Steuergerechtigkeit, könne nur mit einer flächendeckenden Bereitstellung und Abrufmöglichkeit der Daten für das Besteuerungsverfahren erreicht werden.

Der Rechnungshof erachtet den Datenabgleich auch im Hinblick darauf, dass Subventionen aus Steuermitteln grundsätzlich zu versteuern sind, zur Vermeidung von Steuerausfällen für dringend geboten (vgl. hierzu auch Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses Beitrags).

Das Ministerium hat mitgeteilt, hinsichtlich eines Zugriffs auf die entsprechenden Daten seien Gespräche mit dem für Landwirtschaft zuständigen Ministerium geführt worden. Die Rechtslage sei geklärt. Zwischenzeitlich sei eine bundesweite Umsetzung des Datenabrufverfahrens im Rahmen des KONSENS-Projekts in Angriff genommen. Der Aufgabe sei hohe Priorität zugewiesen worden. Die entwickelungstechnische Fertigstellung solle bis September 2018 abgeschlossen sein.

2.5.2 Steuerliche Identifikationsnummer

Die Einbeziehung von Agrarsubventionen in die Besteuerung setzt deren einfache und genaue Zuordnung zu den jeweiligen Steuerfällen voraus. Dies könnte durch Ergänzung der Anträge auf Bewilligung von Fördermitteln um die Angabe der steuerlichen Identifikationsnummer ermöglicht werden.

Das Ministerium hat darauf verwiesen, der Aufnahme der steuerlichen Identifikationsnummer in die Anträge auf Fördermittel stehe entgegen, dass § 8 der Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems⁸ keine entsprechende Regelung enthalte.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die Landesregierung auf eine alsbaldige Ergänzung der Verordnung hinwirken.

⁶ Vgl. Art. 20 Jahressteuergesetz 2009 (JStG 2009) vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).

⁷ Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 79, S. 290 f.

⁸ Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS-Verordnung - InVeKoSV) vom 24. Februar 2015 (BGBl. I S. 166), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10. Juli 2015 (BAnz. AT 13. Juli 2015 V1).

2.5.3 Mitteilungen an die Finanzbehörden

Weitere Erkenntnisquellen für die Besteuerung könnten sich für die Finanzämter aus Mitteilungen von Behörden gemäß den Vorgaben in der Mitteilungsverordnung⁹ ergeben. Diese enthält Anweisungen für die mitteilenden Stellen, was zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang den Finanzämtern mitzuteilen ist.

In den in die Prüfung einbezogenen Akten befanden sich keine Mitteilungen über gezahlte Agrarsubventionen.

Auch über die Informationen der EU-Weinbaukartei¹⁰, die von der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz erstellt wird, kann nach Ansicht des Rechnungshofs eine Auskunft an die Finanzämter nicht verweigert werden. Diese lehnte bislang Auskünfte ab.

Das Ministerium hat zugesagt, es werde hinsichtlich der Einhaltung der Mitteilungspflichten nach der Mitteilungsverordnung zusammen mit dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten auf eine Verbesserung hinwirken. Das Landesamt für Steuern habe die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz zwischenzeitlich über die Auskunftspflicht informiert. Sie werde künftig in Einzelfällen Auskünfte erteilen.

2.6 Pauschaler Betriebsausgabenabzug bei Weinbaubetrieben weder rechtlich zulässig noch effektiv

Die Finanzverwaltung in Rheinland-Pfalz hat in Rundverfügungen Regelungen zur Ermittlung der Gewinne von Weinbaubetrieben getroffen. Diese Verwaltungsanweisungen führen dazu, dass die Steuerpflichtigen ihren Erklärungspflichten nicht vollständig nachkommen müssen. Danach können bei Winzern, die keine vollständige Gewinnermittlung einreichen, Betriebseinnahmen individuell geschätzt werden. Bei den Betriebsausgaben können Bebauungskosten überwiegend mit einem flächenbezogenen Betrag angesetzt und Ausbaukosten mit einem mengenbezogenen Betrag geschätzt werden. Teilschätzungen sind möglich. So können Kosten für den Fassweinausbau pauschal geltend gemacht werden, während Kosten für den Flaschenweinausbau in tatsächlicher Höhe erklärt werden.

Die Zulassung eines pauschalen Betriebsausgabenabzugs ist gesetzlich nicht vorgesehen. Sie führt darüber hinaus zu Steuerausfällen. Steuerpflichtige können die Pauschalen nämlich selbst dann in Anspruch nehmen, wenn sie eine korrekte, gesetzlich vorgesehene Gewinnermittlung erstellt haben und erkennen, dass die Geltendmachung pauschaler Betriebsausgaben für sie steuerlich günstiger ist.

Außerdem bindet die Ermittlung der Grundlagen für die Schätzbeträge Personalkapazitäten insbesondere der Betriebsprüfungsstellen zulasten ihrer übrigen Tätigkeit.

Zudem sind die Berechnungsmethoden sehr fehleranfällig. Von 227 überprüften Veranlagungen mit pauschal angesetzten Betriebsausgaben waren 93 fehlerhaft. Öfter war den Finanzämtern eine sachgerechte Aufteilung zwischen den pauschal zu schätzenden und den tatsächlichen Betriebsausgaben nicht zweifelsfrei möglich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es teile die Auffassung, dass es sich bei der Gewinnermittlung unter Ansatz von pauschalierten Betriebsausgaben (Bebauungskosten-Richtbeträgen) um ein Verfahren handele, das nicht gesetzlich normiert sei.

⁹ Mitteilungsverordnung vom 7. September 1993 (BGBl. I S. 1554), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848). Die Mitteilungsverordnung wurde erlassen aufgrund der Ermächtigung in § 93a der Abgabenordnung.

¹⁰ In der EU-Weinbaukartei sind u. a. Angaben über das Anbaupotenzial und die Produktionsentwicklung, über die Struktur und die Erzeugung der einzelnen Betriebe sowie über die Verarbeitung und Vermarktung von Weinbauerzeugnissen erfasst.

Die Bebauungskosten-Richtbeträge würden in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe turnusmäßig abgestimmt. Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs seien in das Gremium eingebracht worden. Bei der zu erwartenden reformierten Ausgestaltung der Bebauungskosten-Richtbeträge sollten Missbrauchsmöglichkeiten weitestgehend ausgeschlossen werden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Finanzbehörden an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden sind. Bei der Ermittlung der Gewinne von Weinbaubetrieben sind die Betriebsausgaben daher in tatsächlicher Höhe zu berücksichtigen. Darauf sollte das Land bei den turnusmäßigen Abstimmungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe hinwirken¹¹.

2.7 Bodengewinnbesteuerung kann hohe steuerliche Auswirkungen haben

Die Gewinne aus der Veräußerung oder der Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen unterliegen der Besteuerung. Allerdings ist die Bodengewinnbesteuerung mit Schwierigkeiten verbunden. So verliert ein ursprünglich landwirtschaftlich genutztes Grundstück durch Nutzungsänderung seine Eigenschaft als landwirtschaftliches Betriebsvermögen ohne eindeutige Entnahmehandlung nicht. Daher können lange Zeit, nachdem die Bewirtschaftung aufgegeben wurde, und über Generationen hinweg Grundstücke noch zum Vermögen eines ruhenden Betriebs zählen. Werden solche Grundstücke zu Siedlungsflächen umgewandelt, erfahren sie teilweise erhebliche Wertsteigerungen. Oft ist dann aber nur schwer feststellbar, ob ein Grundstück zum Zeitpunkt einer Veräußerung oder Entnahme noch einem Betriebsvermögen zuzurechnen war.

Der Rechnungshof hat angeregt, dass die Finanzämter einzelne Veräußerungsvorgänge in einigen ausgewählten neuen Baugebieten stichprobenhaft auf eine mögliche frühere landwirtschaftliche Nutzung und Zugehörigkeit zum Betriebsvermögen hin untersuchen. Solche Ermittlungen sind meist langwierig und aufwendig und können zu intensiven Auseinandersetzungen mit den betroffenen Steuerpflichtigen führen. Dementsprechend lagen bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs noch keine endgültigen Ergebnisse vor. Bisher wurden Mehrsteuern von 190.000 € festgesetzt. Zum Teil konnten Steuerfestsetzungen insbesondere wegen Verjährung nicht mehr nachgeholt oder geändert werden. Veräußerungserlöse von annähernd 2 Mio. € wurden deshalb nicht der Besteuerung unterworfen.

Das Ministerium hat erklärt, das Landesamt für Steuern habe bereits ab 2011 mit der Prüfung geeigneter Möglichkeiten zur Abarbeitung bestimmter Veräußerungsmitteilungen begonnen. Das Landesamt habe eine Fortbildungsunterlage mit umfangreichen Bearbeitungshinweisen, Checkliste und Fragebogen erstellt. Eine seit 2015 geänderte Verfahrensweise verursache zwar vermehrten Verwaltungsaufwand, werde aber zu einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsergebnisse und effizienteren Vorgehensweise in Verkaufsfällen führen.

2.8 Gesetzliche Vereinfachungen sind möglich

Der Rechnungshof hat mehrere Möglichkeiten zur Vereinfachung gesetzlicher Vorgaben für die Besteuerung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft aufgezeigt:

- Durchschnittssatzbesteuerung nach § 13a EStG

Die Regelung zur Ermittlung des Gewinns nach Durchschnittssätzen gilt ausschließlich für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft. Durch sie sollen kleinere, zumeist im Nebenerwerb geführte Betriebe von Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten befreit und zugleich maßvoll steuerlich begünstigt

¹¹ Von der gesamten Rebfläche in Deutschland befinden sich 65 % in Rheinland-Pfalz.

werden¹². Im Wesentlichen ist die Regelung auf Betriebe mit selbstbewirtschafteten Flächen von bis zu 20 Hektar und Tierbeständen von maximal 50 Vieheinheiten anzuwenden.

Die Vorschrift ist komplex, die praktische Umsetzung schwierig und die Abbildung der Gewinne nicht realitätsnah. Daher sollte auf eine Streichung des § 13a EStG hingewirkt werden¹³.

- Gewinnermittlungszeitraum

Bei Landwirten wird der Gewinn nach einem vom Kalenderjahr abweichenden Wirtschaftsjahr (1. Juli bis zum 30. Juni) ermittelt¹⁴. Allerdings ist der Gewinn des Wirtschaftsjahres auf die beiden betroffenen Kalenderjahre nach dem zeitlichen Anteil aufzuteilen. Diese Sonderregelung sollte schwankende Erträge ausgleichen und die Aufzeichnungen für die Steuererklärung wegen geringer im Sommer vorhandener Erntebestände erleichtern¹⁵. Aufgrund moderner landwirtschaftlicher Produktionsverfahren und hoher staatlicher Beihilfen ist eine solche Ausnahmeregelung sachlich nicht mehr gerechtfertigt. Ein Wegfall hätte vielmehr für die Steuerverwaltung und die Steuerpflichtigen Erleichterungen zur Folge. So sind derzeit beispielsweise für die Umsatzsteuer, bei der das Kalenderjahr Besteuerungszeitraum ist, eigene Berechnungen erforderlich.

- Freibetrag nach § 13 Abs. 3 EStG

Die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft werden bei der Ermittlung der Gesamteinkünfte nur berücksichtigt, soweit sie den Betrag von 670 € (seit 2015: 900 €) übersteigen und die Summe der Einkünfte 30.700 € nicht übersteigt. Bei zusammenveranlagten Ehegatten verdoppeln sich die Beträge, auch wenn nur ein Ehegatte entsprechende Einkünfte erzielt. Der Freibetrag wird ausschließlich Land- und Forstwirten gewährt. Diese Subvention führt bundesweit zu Steuermindereinnahmen von 60 Mio. € jährlich und zu einer Ungleichbehandlung gegenüber allen anderen Einkunftsarten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sehe derzeit keine Aussichten für gesetzgeberische Änderungen in Bezug auf die Besteuerung nach § 13a EStG. Die Sondervorschrift zur Gewinnverteilung bei abweichendem Wirtschaftsjahr halte es mit Blick auf die witterungsbedingten Sondereinflüsse in der Land- und Forstwirtschaft für gerechtfertigt. Die Vorschrift trage zur Verstetigung der im Veranlagungszeitraum anzusetzenden Einkünfte bei katastrophengebundenen Gewinneinbrüchen in einzelnen Wirtschaftsjahren bei. Die Gewinnverteilung diene dem Ausgleich von progressionsbedingten Steuersatzschwankungen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass das Land angesichts der aufgezeigten Möglichkeiten zur Vereinfachung des Steuerrechts und zur Vermeidung erheblicher Steuermindereinnahmen auf die angesprochenen gesetzlichen Änderungen hinwirken sollte.

¹² Vgl. Bundestagsdrucksache 14/265 S. 177.

¹³ Auch der Bundesrechnungshof hat eine Abschaffung oder hilfsweise eine deutliche Vereinfachung von § 13a EStG gefordert, vgl. Bericht nach § 99 BHO zur Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen bei land- und forstwirtschaftlichen Einkünften vom 17. Januar 2012. Der Entwurf eines Steuervergünstigungsabbaugesetzes vom 28. November 2002 sah ebenfalls die Streichung des § 13a EStG vor (Bundesrats-Drucksache 806/02, 253//03).

¹⁴ § 4a Abs. 1 Nr. 1 EStG.

¹⁵ Kanzler in Herrmann/Heuer/Raupach, EStG/KStG, 21. Auflage 2006, 270.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die fehlerhaften Steuerveranlagungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu ändern,
- b) darauf hinzuwirken, dass
 - die Bearbeitungsqualität verbessert wird,
 - Steuerpflichtige ihren Erklärungspflichten nachkommen,
 - Unterlagen, die für die Besteuerung von allgemeiner und wiederkehrender Bedeutung sind, dauerhaft zu den Akten genommen werden,
 - Verträge über den Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken der Steuerverwaltung elektronisch übermittelt werden,
 - Behörden ihren Mitteilungspflichten gegenüber der Steuerverwaltung nach der Mitteilungsverordnung nachkommen,
 - die Voraussetzungen für einen IT-gestützten Datenabgleich zwischen Landwirtschafts- und Steuerverwaltung möglichst bald geschaffen werden,
 - bei besonderen Gegebenheiten gezielte Ermittlungen zur Bodengewinnbesteuerung angestellt werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, darauf hinzuwirken, dass

- a) die Anträge auf Bewilligung von Fördermitteln um die Angabe der steuerlichen Identifikationsnummer ergänzt werden,
- b) bei der Ermittlung der Gewinne von Weinbaubetrieben entsprechend den gesetzlichen Vorgaben Betriebsausgaben in tatsächlicher Höhe berücksichtigt werden,
- c) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Vereinfachung des Steuerrechts und zur Erzielung von Steuernehreinnahmen aufgegriffen werden.

**Nr. 7 Bewertung von Grundbesitz durch die Finanzämter
- praktiziertes Verfahren begünstigt Steuerausfälle -**

Vielfach war nicht sichergestellt, dass Finanzämter bei den Bedarfsbewertungen von Grundbesitz für Zwecke der Erbschaft- und Schenkungsteuer die aktuellen Verhältnisse berücksichtigten.

Außerdem wandten die Finanzämter bei der Wertermittlung von Ein- und Zweifamilienhäusern das gesetzlich vorgesehene Vergleichswertverfahren nicht an. Der Bewertung von Eigentumswohnungen legten sie es nur in 60 % der Fälle zugrunde. Hierzu trug auch eine mangelnde IT-Unterstützung bei.

Die für Wohnungseigentum festgestellten Bedarfswerte waren tendenziell zu niedrig. Oftmals unterschritten sie die Kaufpreise um mehr als 20 %.

Die überschlägig ermittelten Grundstückswerte, die für die Entscheidung über die Durchführung eines Verfahrens zur Bedarfsbewertung maßgebend sind, waren häufig zu gering.

1 Allgemeines

Grundbesitz ist oftmals Gegenstand einer Erbschaft oder Schenkung. Sein Wert, der für die Erbschaft- und Schenkungsteuer von Bedeutung ist, wird vom zuständigen Finanzamt in Form eines Bedarfswertes¹ festgestellt². Werden Bedarfswerte zu niedrig festgestellt, hat dies geringere Steuereinnahmen zur Folge.

Innerhalb der Steuerverwaltung führen die Bewertungsstellen das Feststellungsverfahren auf Anforderung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen durch. Letztere legen den festgestellten Bedarfswert der Besteuerung zugrunde.

Der Rechnungshof hat das Verfahren der Bedarfsbewertung und die Genauigkeit der Wertermittlung geprüft. Außerdem hat er untersucht, nach welchen Kriterien die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen über die Anforderung von Bedarfsbewertungen entschieden. Den Untersuchungen lagen mehr als 1.900 Bedarfsbewertungen von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Wohnungseigentum zugrunde. Örtliche Erhebungen hat der Rechnungshof bei den Finanzämtern Landau, Worms-Kirchheimbolanden und Kusel-Landstuhl durchgeführt.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Berücksichtigung aktueller Verhältnisse nicht sichergestellt

Im Erbfall sind für die Bewertung des Vermögens des Erblassers regelmäßig die Verhältnisse zum Zeitpunkt seines Todes maßgeblich³.

¹ "Bedarfswerte" werden im Unterschied zu den Einheitswerten, die turnusmäßig für alle Grundstücke ermittelt werden sollten, nur bei Bedarf für das jeweilige Grundstück errechnet.

² Vgl. § 151 Abs. 1 Nr. 1 Bewertungsgesetz (BewG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

³ § 11 i. V. m. § 9 Abs. 1 Nr. 1 Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz (ErbStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1997 (BGBl. I S. 378), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juni 2015 (BGBl. I S. 1042).

Der Rechnungshof hatte bereits 2007 Fehlentwicklungen festgestellt. In einer Vielzahl von Fällen hatten die Bewertungsstellen der geprüften Finanzämter fehlende Angaben in den Feststellungserklärungen der Steuerpflichtigen um Daten aus den Einheitswertakten ergänzt⁴, die weitgehend vor Jahrzehnten erhoben und seither nicht wieder überprüft worden waren.

Bei der aktuellen Prüfung hat der Rechnungshof vergleichbare Feststellungen getroffen. In fast drei Viertel der untersuchten Fälle legten die Finanzämter den Bedarfswertfeststellungen ganz oder teilweise Angaben aus den Einheitswertakten zugrunde. Eine Stichprobe anhand von 100 Fällen bestätigte, dass die Daten in den Einheitswertakten ganz überwiegend seit mehr als 15 Jahren nicht mehr überprüft worden waren. Damit war eine Bedarfsbewertung, die sich an den tatsächlichen Verhältnissen zum Bewertungsstichtag zu orientieren hat, nicht sichergestellt. Steuerausfälle sind nicht auszuschließen.

Das Landesamt für Steuern hat erklärt, die vom Rechnungshof festgestellten Fälle, bei denen auf mehr als 15 Jahre zurückliegende Einheitswertfeststellungen zurückgegriffen worden sei, seien mit den bestehenden Bearbeitungsgrundsätzen nicht vereinbar. Die Sachbearbeiter der Bewertungsstellen seien auf die konsequente Einhaltung dieser Grundsätze hingewiesen worden. Der Empfehlung des Rechnungshofs, grundsätzlich zur Abgabe von Erklärungen zur Bedarfswertfeststellung aufzufordern, werde dem Grunde nach gefolgt. Werde hiervon abgesehen, seien die Gründe in den Akten zu dokumentieren. Zudem sei beabsichtigt, die Angehörigen der steuerberatenden Berufe über die Erfahrungen mit Erklärungen zur Feststellung des Bedarfswerts von Grundbesitz zu informieren und auf eine Steigerung der Erklärungsqualität hinzuwirken.

2.2 Vorrangig vorgesehene Bewertungsverfahren vielfach nicht angewandt

Seit 2009 ist der Wert von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Wohnungseigentum grundsätzlich nach dem Vergleichswertverfahren zu ermitteln. Hierbei sind Kaufpreise für vergleichbare Grundstücke oder Vergleichsfaktoren heranzuziehen⁵.

Den Bedarfsbewertungen von mehr als 1.200 Ein- und Zweifamilienhäusern legten die Bewertungsstellen in keinem Fall das Vergleichswertverfahren zugrunde. Stattdessen wandten sie vorwiegend das Sachwertverfahren an, bei dem der Wert der Gebäude ausgehend von den Regelherstellungskosten getrennt vom Bodenwert ermittelt wird⁶. Bei Wohnungseigentum griffen die Bewertungsstellen lediglich in 60 % der untersuchten Fälle auf das Vergleichswertverfahren zurück.

Für die Wertermittlung von Wohnungseigentum nach dem Vergleichswertverfahren konnte die Steuerverwaltung einen sogenannten WT-Rechner - eine auf Excel basierende Rechenhilfe - nutzen. Dessen Datenbank basiert auf den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse, die der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Rheinland-Pfalz im Grundstücksmarktbericht zusammenfasst. Allerdings war die Rechenhilfe nur für die Bedarfsbewertung von Wohnungseigentum in Gebäuden mit höchstens 40 Wohneinheiten einsetzbar. Eine IT-Unterstützung, mit deren Hilfe sich der Wert von Ein- und Zweifamilienhäusern im Vergleichswertverfahren ermitteln lässt, war zur Zeit der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs noch nicht verfügbar.

⁴ Jahresbericht 2007/2008, Nr. 8 - Bewertungsstellen von Finanzämtern - (Drucksache 15/1900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2007/2008 des Rechnungshofs (Drucksache 15/2219 S. 6), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/2552 S. 6), 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. 3).

⁵ §§ 182 Abs. 2 und 183 BewG.

⁶ §§ 189 und 190 BewG.

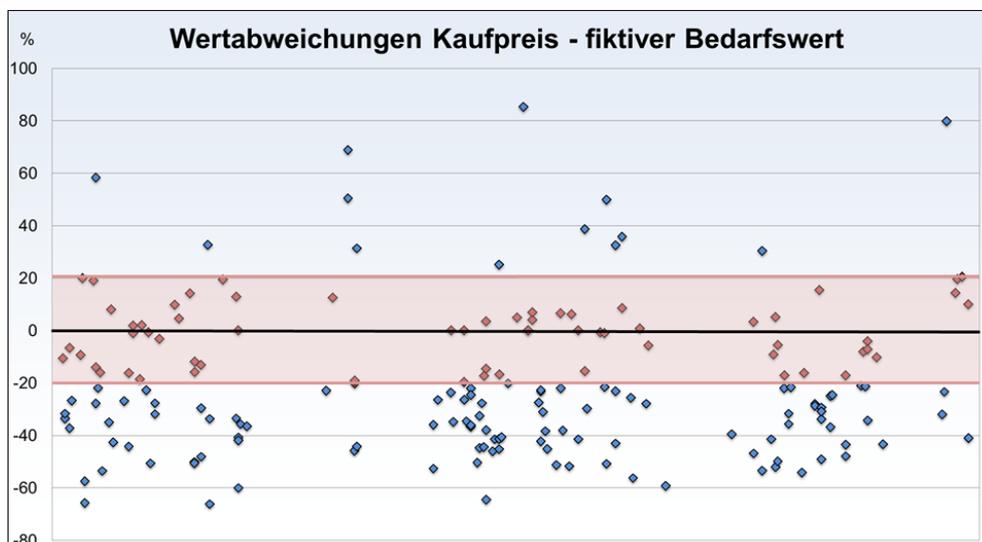
Das Landesamt für Steuern hat angekündigt, in Kürze eine programmtechnische Anwendung (EFH-Rechner) zur Bewertung von Ein- und Zweifamilienhäusern in einem Vergleichsfaktorverfahren einzusetzen. Eine Erweiterung des WT-Rechners auf Anlagen mit mehr als 40 Wohnungen setze die Feststellung und Plausibilisierung einer ausreichenden Zahl an Verkäufen entsprechender Objekte durch den Oberen Gutachterausschuss voraus. Bis dahin müsse die Ausdehnung der Anwendung zurückgestellt werden.

2.3 Bedarfswerte häufig zu niedrig

Bei einem Vergleich von Kaufpreisen und Bedarfswerten ist zu berücksichtigen, dass kein absoluter und sicher realisierbarer Marktwert existiert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Annäherung des festgestellten Bedarfswerts an den Kaufpreis als akzeptabel anzusehen, wenn die Wertabweichung innerhalb einer Streubreite von +/- 20 % des Kaufpreises liegt⁷.

Im Rahmen seiner Erhebungen stieß der Rechnungshof auf 16 Fälle, in denen Wohnungseigentum innerhalb eines Zeitraums von eineinhalb Jahren vor oder nach dem Bewertungsstichtag veräußert worden war. Sämtliche Bedarfswerte hatten die Bewertungsstellen mithilfe des WT-Rechners festgestellt. Lediglich in einem Fall lag der Bedarfswert geringfügig über dem Kaufpreis. In 15 Fällen unterschritten die Werte dagegen die Kaufpreise, davon in sechs Fällen um mehr als die verfassungsrechtlich akzeptierten 20 %. Hätte man in allen Fällen die Kaufpreise den Erbschaftsteuerfestsetzungen zugrunde gelegt, hätten sich per saldo Mehrsteuern von insgesamt 59.000 € ergeben.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof die Kaufpreise von 180 Eigentumswohnungen mit den Werten verglichen, die sich bei Anwendung des WT-Rechners durch die Steuerverwaltung ergeben. Die prozentualen Wertabweichungen sind in dem nachfolgenden Diagramm dargestellt:



Das Diagramm zeigt, dass ein Großteil der ermittelten Bedarfswerte außerhalb der vom Bundesverfassungsgericht als akzeptabel angesehenen Streubreite von +/- 20 % der Verkehrspreise liegt.

Nach den Ergebnissen dieses Vergleichs unterschritten die ermittelten Bedarfswerte in über 75 % der Fälle die jeweiligen Kaufpreise. In 60 % der Fälle lagen die Werte um mehr als 20 % unter und in 8 % der Fälle um mehr als 20 % über den Kaufpreisen.

⁷ Vgl. BVerfGE 117, 1 <45 f.>.

Zwar steht den Bewertungsstellen seit März 2015 eine überarbeitete Rechenhilfe zur Verfügung. Allerdings zeigte ein stichprobenweiser Vergleich mit weiteren 49 Kaufpreisen, dass sich die Genauigkeit nicht wesentlich verbessert hat. Immer noch lagen 60 % der ermittelten Bedarfswerte außerhalb der Streubreite von 20 %.

Das Landesamt für Steuern hat erklärt, Ursache für die Abweichungen sei, dass die Vergleichsfaktoren nicht hinreichend an die aktuellen Gegebenheiten auf dem Grundstücksmarkt angepasst worden seien. Die Überprüfung durch den Rechnungshof habe eine regelmäßige unterjährige Prüfung der Preisverhältnisse durch den Oberen Gutachterausschuss angestoßen. Soweit dieser daraufhin Änderungsbedarf hinsichtlich der Preisindexierung erkenne, solle der Steuerverwaltung eine aktualisierte Rechenhilfe zur Verfügung gestellt werden. Zudem werde das Landesamt eine stichprobenartige Plausibilitätsprüfung vor dem Einsatz eines neuen Rechenmoduls durch fiktive Bedarfswertungen anhand von tatsächlichen Verkäufen durchführen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die zugesagten Maßnahmen zur Verbesserung der Genauigkeit der Wertermittlungen auch auf den künftigen Einsatz des EFH-Rechners ausgeweitet werden.

2.4 Verfahren zur vorläufigen Einschätzung des Grundstückswerts verbesserungsbedürftig

In Erbfällen nehmen die Erbschaftsteuerstellen zunächst eine Einschätzung vor, ob es bei Beachtung der gesetzlichen Freibeträge überhaupt zu einer Erbschaftsteuerfestsetzung kommen kann. Dabei berücksichtigen sie Grundvermögen mit einem überschlägig ermittelten Grundstückswert. Diesen errechnen sie, indem sie den Einheitswert mit dem Faktor 8 multiplizieren⁸. Gehen die Erbschaftsteuerstellen davon aus, dass Erbschaftsteuer festzusetzen ist, fordern sie bei den Bewertungsstellen die Festsetzung eines Bedarfswerts an.

Ist der Faktor zu niedrig, besteht das Risiko, dass eine Steuerfestsetzung unterbleibt.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof anhand von mehr als 500 Fällen überschlägige Grundstückswerte mit den festgestellten Bedarfswerten verglichen. Bei Anwendung des Faktors 8 lagen fast 38 % der überschlägigen Grundstückswerte unter den Bedarfswerten. Dies erscheint mit Blick auf das Steuerausfallrisiko als zu hoch.

Das Landesamt für Steuern hat mitgeteilt, es habe weitere Untersuchungen angestellt. Danach seien die Abweichungen zwischen Schätzwert und Bedarfswert in den meisten Fällen nicht nur geringfügig und die Bedenken des Rechnungshofs aufzugreifen. In einem nächsten Schritt habe das Landesamt untersucht, ob sich anhand der aufgearbeiteten Fälle eine geografische Zuordnung nach Finanzamtsbezirken treffen lasse. Danach sei beabsichtigt, künftig regionalisierte Faktoren vorzugeben. Angedacht seien beispielsweise der Faktor 15 für das Finanzamt Mainz-Mitte, der Faktor 10 für die Finanzämter Landau und Ludwigshafen sowie der Faktor 8 für die Finanzämter Kusel-Land, Simmern-Zell und Altenkirchen-Hachenburg. Zusätzlich solle künftig bei allen Einheitswerten von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie von Wohnungseigentum von unter 10.000 € unabhängig von der Lage des Grundstücks der Faktor 20 angewandt werden.

Der Rechnungshof hält die differenzierte Betrachtungsweise des Landesamts für Steuern für sachgerecht. Er empfiehlt, die Preisentwicklung auf dem Grundstücksmarkt zu beobachten und ggf. die Faktoren anzupassen. Dabei sollte auf einen Vergleich von Einheitswerten mit Kaufpreisen abgestellt werden.

⁸ Bis Ende 2014 legten die Erbschaftsteuerstellen noch den Faktor 12 zugrunde.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Bedarfswerte grundsätzlich mithilfe von Feststellungserklärungen zu ermitteln,
- b) Bedarfsbewertungen von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Wohnungseigentum vorrangig im Vergleichswertverfahren durchzuführen,
- c) die IT-Unterstützung zur Ermittlung von Bedarfswerten sowie zur Erhöhung der Genauigkeit der Wertermittlungen zu verbessern und dabei Preisentwicklungen am Grundstücksmarkt möglichst regelmäßig zu berücksichtigen sowie Plausibilitätsprüfungen durchzuführen,
- d) das Verfahren zur vorläufigen Einschätzung der Grundstückswerte zu verbessern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

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

**Nr. 8 Neubau der Hochschule Mainz
- wirtschaftlichere Flächennutzung macht dritten
Bauabschnitt entbehrlich -**

Die Planung für den zweiten Bauabschnitt der Hochschule Mainz überschritt den genehmigten Raumbedarf um 770 m² Nutzfläche. Das entspricht Gesamtkosten von annähernd 3,7 Mio. €.

Innerhalb des geplanten Bauvolumens ist es möglich, zusätzliche Nutzflächen von mindestens 700 m² durch Optimierung der Grundrisse und die Verkleinerung von sonstigen Flächen unterzubringen.

In den Wirtschaftsplänen 2012/2013 sowie 2014/2015 des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung waren für den Neubau Gesamtkosten von jeweils 45 Mio. € etatisiert. Diese lagen um 2,7 Mio. € unter dem bereits im Jahr 2010 festgelegten Kostenrahmen. Seitdem eingetretene Baupreissteigerungen blieben in den Plänen unberücksichtigt.

Die in der Kostenvoranmeldung -Bau- aufgeführten Gesamtkosten von 57 Mio. € waren um mehr als 7 Mio. € zu hoch angesetzt.

Durch geringfügige Umplanungen können ohne Vergrößerung des Bauvolumens Nutzflächen von 1.100 m² des dritten Bauabschnitts bereits im zweiten Bauabschnitt untergebracht werden. Dadurch kann der von der Hochschule geltend gemachte Bedarf an studentischen Arbeitsplätzen vollständig gedeckt werden. Dies ist wesentlich kostengünstiger als die vorgesehene Errichtung eines gesonderten Gebäudes in einem dritten Bauabschnitt.

1 Allgemeines

Die Hochschule Mainz bietet Bachelor- und Masterstudiengänge in den Fachbereichen Technik, Gestaltung und Wirtschaft an. Bislang war sie an verschiedenen Standorten im Stadtgebiet in angemieteten Gebäuden untergebracht, die teilweise in den 1950er-Jahren errichtet worden sind und sich in einem nicht zufriedenstellenden Zustand befinden. Die Hochschule soll künftig in einem neuen Gebäudekomplex westlich der Kreisstraße 3 in unmittelbarer Nachbarschaft der Johannes Gutenberg-Universität konzentriert werden.

Der erste Bauabschnitt mit einer Nutzfläche¹ von fast 8.000 m² wurde bereits 2009 fertiggestellt und wird seit 2010 vom Fachbereich Wirtschaft genutzt. Für die Fachbereiche Technik und Gestaltung genehmigte das Ministerium der Finanzen ein Raumprogramm mit einer Nutzfläche von nahezu 10.800 m² in einem zweiten Bauabschnitt. Die Genehmigung zusätzlicher Flächen für eine Erweiterung in einem dritten Bauabschnitt wurde zurückgestellt.

¹ Bei den Flächenangaben handelt es sich um die Nutzflächen 1 bis 6 (früher Hauptnutzflächen) gemäß DIN 277.



Hochschule Mainz - Übersichtsplan für den ersten und zweiten Bauabschnitt mit Parkdeck

Der Rechnungshof hatte bereits 2001 den Raumbedarfsplan für den ersten und zweiten Bauabschnitt geprüft. Gegenstand seiner aktuellen planungsbegleitenden Prüfung war die vom Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) 2014 erstellte Kostenvoranmeldung -Bau- (KVM -Bau-)² für den zweiten Bauabschnitt.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Überschreitung des genehmigten Raumbedarfs, ungenutzte Nutzflächenpotenziale, überhöhte Kostenansätze

2.1.1 Flächenbilanz

Der Landesbetrieb wies in der Flächenbilanz der KVM -Bau- die geplanten Flächennutzungen aus. Danach überstiegen die Nutzflächen den genehmigten Raumbedarf nur geringfügig. Allerdings waren die Flächen nicht ordnungsgemäß erfasst:

- Teilflächen von Seminarräumen von fast 260 m² waren als "Schrankflächen" deklariert und damit unzutreffend den Nebennutzflächen zugeordnet.
- Zwei für den zweiten Bauabschnitt vorgesehene Räume ohne nähere Bezeichnung fehlten in der Flächenbilanz. Für zwei weitere Räume blieben Nutzflächen teilweise außer Ansatz.
- Eine als Putzmittelraum bezeichnete Nebennutzfläche eignete sich besser für eine höherwertige Nutzung. Im Übrigen gingen Zahl und Größe der geplanten Putzmittelräume weit über den Bedarf hinaus.
- Außerdem stellte sich bei den örtlichen Erhebungen heraus, dass bereits 2012 im Untergeschoss des ersten Bauabschnitts durch Umbaumaßnahmen Seminar- und Archivräume mit einer Fläche von 400 m² im Vorgriff auf eine spätere Erweiterung geschaffen worden waren. Das Raumprogramm für den zweiten Bauabschnitt war nicht um diese Fläche gekürzt worden.

² Die KVM -Bau- enthält eine Vorentwurfsplanung und eine Kostenschätzung, die einen Überblick über die voraussichtlich entstehenden Kosten gibt.

Insgesamt überstiegen damit die geplanten Flächen die Vorgaben des Raumbedarfsplans um 770 m². Das entspricht - nach Kostenrichtwerten ermittelt - Gesamtkosten von annähernd 3,7 Mio. €.

2.1.2 Potenzial für weitere Nutzflächen

Durch eine optimierte Planung können ohne Vergrößerung des vorgesehenen Bauvolumens zusätzliche Nutzflächen gewonnen werden:

- Verschiedene Flächen waren überdimensioniert. Dies betraf insbesondere die Verkehrsflächen, die über alle Geschosse führende offene Treppenanlage mit zwei Aufzügen in der Mittelachse sowie die Zahl und Größe der Technikräume. So können beispielsweise Verkehrsflächen zugunsten von Nutzflächen für studentische Arbeitsplätze, deren Realisierung erst für den dritten Bauabschnitt vorgesehen war, verkleinert werden. Die Treppenführung lässt sich einfacher gestalten. Die Aufzüge können seitlich der als "Magistrale" bezeichneten Hauptverkehrsachse angeordnet werden.
- Eine Unterkellerung des als Haupteingang konzipierten Bauteils, das die Gebäude des ersten und zweiten Bauabschnitts miteinander verbinden soll, ist nicht erforderlich. Die im angrenzenden Untergeschoss des zweiten Bauabschnitts geplante Verkehrsfläche kann in Nutzfläche umgewandelt werden.
- Die WC-Anlagen waren insgesamt zu groß geplant. Es reicht aus, wenn diese auf zwei Standorte je Geschoss beschränkt und ein barrierefreies WC sowie ein Putzmittelraum je Geschoss vorgesehen werden. Außerdem sollten die WC-Anlagen mit einheitlichen Typengrundrissen geschossweise übereinander angeordnet werden.

Wird die Planung entsprechend den vorgenannten Empfehlungen überarbeitet, lassen sich in dem vorgesehenen Baukörper zusätzliche Nutzflächen von mindestens 700 m² gewinnen.

2.1.3 Kostenschätzungen und Wirtschaftspläne

Das Ministerium der Finanzen setzte im November 2010 auf den Grundlagen des von ihm genehmigten Raumprogramms und einer Grobkostenschätzung nach Kostenrichtwerten (Baupreisindex Stand III/2010) den vorläufigen Kostenrahmen für den zweiten Bauabschnitt auf 47,7 Mio. € fest. Mittel für die Baumaßnahme wurden erstmalig im Wirtschaftsplan 2012/2013 des Landesbetriebs veranschlagt³, ohne dass eine den haushaltsrechtlichen Anforderungen⁴ genügende Ermittlung der Bau- und Folgekosten vorlag⁵.

Die in den Wirtschaftsplänen 2012/2013 und 2014/2015 ausgewiesenen Ansätze von jeweils 45 Mio. € lagen unter dem festgesetzten Kostenrahmen. Sie berücksichtigten außerdem nicht die seit 2010 eingetretenen Baupreissteigerungen.

³ Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 20 Hochbaumaßnahmen des Landes, Bauunterhaltung und allgemeiner Grunderwerb - "Übersicht über die Abwicklung der Bauinvestitionen im Wirtschaftsplan des LBB entsprechend HGB (Plan)".

⁴ § 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.

⁵ Der Rechnungshof wies wiederholt darauf hin, dass Grobkostenschätzungen keine geeignete Grundlage für eine sachgerechte Veranschlagung im Haushalts-/Wirtschaftsplan bilden; vgl. z. B. Jahresbericht 2012, Nr. 18 "Fachhochschule Kaiserslautern" (Drucksache 16/850), Jahresbericht 2014, Nr. 17 "Neubau des Justizentrums Bad Kreuznach" (Drucksache 16/3250), Jahresbericht 2015, Nr. 18 "Umbau und Erweiterung der Hochschule Ludwigshafen am Rhein" (Drucksache 16/4650).

Die mit der KVM -Bau- im Februar 2014 vorgelegte Kostenschätzung mit Gesamtkosten von 57,3 Mio. € (Baupreisindex Stand III/2013) überstieg sowohl den Ansatz des Wirtschaftsplans als auch den auf den Indexstand III/2013 fortgeschriebenen Kostenrahmen von 51,3 Mio. € erheblich.

Viele Positionen der Kostenschätzung waren fehlerhaft ermittelt worden oder übersetzt:

- Für abzuräumende Vegetations- und Verkehrsflächen, den Rückbau von Ver- und Entsorgungsleitungen sowie die Herstellung neuer Anschlüsse wurden Kostenansätze in unterschiedlichen Kostengruppen⁶ mehrfach berücksichtigt.
- Die Kosten für die Baukonstruktionen (Kostengruppe 300) wurden auf der Grundlage der Baukosten des ersten Bauabschnitts ermittelt. Dabei wurden teilweise höhere als die abgerechneten Kosten berücksichtigt. Bei der Fortschreibung der Kosten anhand des Baupreisindex wurde ein zu früher Indexstand der Baukosten des ersten Bauabschnitts zugrunde gelegt. Ein pauschaler Zuschlag von 10 % wegen nachhaltiger Bauweise war nicht nachvollziehbar.
- Für den Verbindungsbau müssen nicht die gleichen Konstruktionsmerkmale und Qualitätskriterien wie für das Hochschulgebäude gelten. Durch konstruktiv einfachere Lösungen, z. B. einen offenen Verbindungsgang und den Verzicht auf eine Unterkellerung, lassen sich die Baukosten deutlich verringern.
- Zu den Kosten der technischen Anlagen (Kostengruppe 400) fehlten größtenteils Einzelermittlungen. Die Kostenansätze nutzerspezifischer Anlagen, wie Beamer, Leinwände und medientechnischer Steuerungen, waren überhöht. Außerdem gehören die Kosten für die Beschaffung nicht fest mit dem Gebäude verbundener Einrichtungen nicht zu den Baukosten. Die Einrichtung der Pforte an einem neuen Standort erfordert es nicht, auch die Technik der Zentrale dorthin zu verlagern. Der Kostenansatz verringert sich dadurch wesentlich.
- Die Kosten für die Ausstattung (Kostengruppe 600) wurden pauschal mit dem Zehnfachen des Orientierungswerts der RL Bau angesetzt.

Insgesamt waren die Baukosten um 5,9 Mio. € zu hoch angesetzt. Durch eine entsprechende Berichtigung verringern sich auch die Baunebenkosten um 1,2 Mio. €:

Kostengruppen nach DIN 276	Kostenschätzung KVM-Bau-	Kosten- reduzierung	Kosten berichtigt
	Index III/2013		Index III/2013
Mio. €			
Herrichten und Erschließen	1,1	1,0	0,1
Bauwerk - Baukonstruktionen	27,9	1,0	26,9
Bauwerk - Technische Anlagen	13,4	1,5	11,9
Summe Bauwerkskosten	41,3	2,5	38,8
Außenanlagen	2,4	-	2,4
Ausstattung	3,0	2,4	0,6
Summe Baukosten	47,8	5,9	41,9
Baunebenkosten	9,5	1,2	8,3
Gesamtkosten	57,3	7,1	50,2

⁶ Z. B. in der Kostengruppe 200 (Herrichten und Erschließen) nach DIN 276, der Kostengruppe 400 (Bauwerk - Technische Anlagen) sowie der Kostengruppe 500 (Außenanlagen).

Darüber hinaus ist in den Kostenansätzen für die Außenanlagen (Kosten-gruppe 500) auch die Herstellung von zwölf Stellplätzen enthalten. Die Hochschule vertrat die Auffassung, dass weitaus mehr Stellplätze erforderlich seien und durch eine Aufstockung des bestehenden Parkdecks realisiert werden könnten.

Die insgesamt baurechtlich notwendigen Stellplätze hatte der Landesbetrieb LBB noch nicht ermittelt. Sie können nach Auffassung des Rechnungshofs in kosten-günstiger Bauweise ebenerdig angeordnet werden.

2.2 Planungssituation erfordert Entscheidung zum Raumbedarf

2.2.1 KVM -Bau-, Nutzungskonzept und Raumprogramm

Wie bereits dargestellt, überschreitet die Planung des zweiten Bauabschnitts die im Raumbedarfsplan genehmigten Flächen deutlich und bietet ein erhebliches Opti-mierungspotenzial.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof dem Ministerium der Finanzen empfohlen, vor der erforderlichen Überarbeitung der KVM -Bau- zu entscheiden, ob der genehmigte Flächenbedarf weiterhin als verbindliche Obergrenze gelten soll. Dies würde eine grundlegende Umplanung erfordern.

Durch geringfügige Planungsänderungen könnten entsprechend den Ausfüh-rungen zu Teilziffer 2.1.2 die von der Hochschule für erforderlich erachteten Flä-chen für studentische Arbeitsplätze im Vorgriff auf den dritten Bauabschnitt reali-siert werden. Auch wenn dadurch Mehrkosten anfallen, ist dies wesentlich kosten-günstiger als die spätere Errichtung eines gesonderten Gebäudes in einem dritten Bauabschnitt. Hierbei wären Kosten von 3 Mio. € allein für Baukonstruktionen ange-fallen.

Das Ministerium der Finanzen erklärte, der Landesbetrieb sei im November 2014 mit der Überarbeitung der KVM -Bau- beauftragt worden. Die Prüfbemerkungen des Rechnungshofs seien vollinhaltlich in die Beauftragung übernommen worden.

Zwischenzeitlich erarbeitete die Hochschule für die Überhangflächen ein aus dem Raumprogramm des dritten Bauabschnitts abgeleitetes Nutzungskonzept, welches das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur im Januar 2015 anerkannte. Daraufhin genehmigte das Ministerium der Finanzen eine Nutz-fläche⁷ von mehr als 1.500 m² und erteilte dem Landesbetrieb den Auftrag zur Aufstellung der Haushaltsunterlage -Bau- (HU -Bau-)⁸ und des Nutzungsentgelt-angebots.

⁷ Einschließlich der Nutzfläche von 400 m² für die bereits im Gebäude des ersten Bauabschnitts nachträglich hergerichteten Seminar- und Archivräume.

⁸ Die Haushaltsunterlage -Bau- soll die Art der Ausführung sowie die erforderlichen Ausgaben dar-stellen. Sie ist nach § 24 LHO Grundlage für die Einstellung der Baumaßnahmen in den Haushalts-plan und Grundlage für das verbindliche Nutzungsentgeltangebot bei Baumaßnahmen im Rahmen des Wirtschaftsplans des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung.

2.2.2 Neue Planungsdaten

Die wesentlichen Planungsdaten (ohne Verbindungsbauwerk) der im September 2015 vorgelegten überarbeiteten Planung stellen sich im Vergleich zum Planungsstand der KVM -Bau- vom Februar 2014 wie folgt dar:

Flächen, Rauminhalt	Planungsdaten		Orientierungswerte der RLBau 2006
	KVM-Bau- 2. Bauabschnitt Februar 2014	KVM-Bau- 2. Bauabschnitt August 2015	Gebäude mit mittlerer techn. Ausstattung
Nutzfläche, genehmigt	10.799 m ² p _k ⁹	11.935 m ² p _k ⁹	p _k ⁹
Nutzfläche, geplant	10.811 m ² 100%	12.118 m ² 100%	100%
sonstige Nutzfläche	1.259 m ² 12%	900 m ² 7%	10%
Netto-Grundfläche	18.399 m ² 170%	18.523 m ² 153%	166%
Brutto-Grundfläche	20.960 m ² 194%	21.026 m ² 174%	190%
Brutto-Rauminhalt	77.618 m ³	77.661 m ³	
<u>Brutto-Rauminhalt</u> Hauptnutzfläche	7,18	6,41	6,5

Zwar überschreiten die Nutzflächen nach der neuen Planung den genehmigten Raumbedarf noch um 180 m². Allerdings bietet der Baukörper jetzt bei annähernd gleichem Brutto-Rauminhalt über 1.300 m² mehr an Nutzfläche. Im Vergleich zu der ursprünglichen Planung haben sich die Wirtschaftlichkeitskennndaten wesentlich verbessert. Sie unterschreiten die Orientierungswerte der RLBau für Gebäude mit mittlerer technischer Ausstattung teilweise sogar erheblich. Die Brutto-Grundfläche des Verbindungsbauwerks wurde um 160 m² reduziert.

Unter Berücksichtigung des größeren Nutzflächenangebots lässt dies insgesamt eine wirtschaftlichere Realisierung der Baumaßnahme erwarten. Der Rechnungshof geht davon aus, dass zur Minimierung von Kostenrisiken die Kosten zur HU -Bau- auf der Grundlage exakter Mengenansätze und Einheitspreise berechnet werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Planung des zweiten Bauabschnitts unter Berücksichtigung der korrigierten Flächenbilanz und des aufgezeigten Flächenpotenzials zu optimieren,
- b) zu entscheiden, ob
 - der bisher genehmigte Raumbedarf für den zweiten Bauabschnitt weiter als Obergrenze gelten und grundlegend umgeplant werden soll oder
 - Nutzflächen bereits jetzt im Vorgriff auf den dritten Bauabschnitt realisiert werden sollen,
- c) die Planung und Kostenermittlung im Zuge der Erstellung der Haushaltsunterlage -Bau- unter Berücksichtigung des noch bestehenden Flächenüberhangs von 180 m² zu überarbeiten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die insgesamt baurechtlich notwendige Zahl der Stellplätze zu ermitteln und ggf. zusätzlich erforderliche Stellplätze vorrangig ebenerdig anzuordnen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe c durch Vorlage der HU -Bau- zu berichten.

Nr. 9

**Staatsbad Bad Ems GmbH
- weitere Beteiligung des Landes an der Gesellschaft nicht geboten -**

Die Staatsbadgesellschaft betreibt kein Heilbad mehr und hat den Betrieb von Kureinrichtungen weitgehend eingestellt. Ihre Geschäftsfelder stellen keine Landesaufgabe dar und sind teilweise entbehrlich. Ein wichtiges Landesinteresse an der Aufrechterhaltung der Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft besteht nicht mehr.

Die Geschäftstätigkeit der Staatsbad Bad Ems GmbH in den Jahren 2009 bis 2014 war defizitär. Das Land stellte zur Deckung von Verlusten 11,9 Mio. € zur Verfügung. Darüber hinaus wandte es zur Förderung des Neubaus der Emser Therme 18,1 Mio. € auf.

Die Stadt Bad Ems beteiligte sich nicht entsprechend ihrer Gesellschaftsanteile am Ausgleich der Jahresfehlbeträge der Staatsbadgesellschaft.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Betriebsergebnisse wurden nicht hinreichend genutzt. Die Kurtaxe in Bad Ems war seit 1989 nicht mehr entsprechend den Kurtaxen in anderen rheinland-pfälzischen Kurorten angepasst worden. Zahlreiche Vergünstigungen und Ausnahmen minderten die Erlöse aus der Erhebung der Kurtaxe. Aufwendungen zur Förderung des Tourismus und des Vereinswesens sowie für Veranstaltungen dienen nicht dem Gesellschaftszweck.

1 Allgemeines

Das Land ist mit 87,16 % an der Staatsbad Bad Ems GmbH beteiligt. Die restlichen Anteile hält die Stadt Bad Ems. Gegenstand des Unternehmens ist nach dem Gesellschaftsvertrag der Betrieb eines Mineral-Heilbades sowie die Förderung des Kur- und Fremdenverkehrs einschließlich der Errichtung und des Betriebs der hierfür notwendigen Einrichtungen¹.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsbad Bad Ems GmbH in den Jahren 2009 bis 2014 sowie die Betätigung des Landes Rheinland-Pfalz bei der Staatsbadgesellschaft geprüft². Dabei hat er auch untersucht, welche Folgerungen aus Empfehlungen gezogen worden waren, die er aufgrund seiner Prüfung 1997 gegeben hatte. Beispielsweise war gefordert worden,

- darauf hinzuwirken, dass defizitäre Einrichtungen, die nicht dem eigentlichen Kurbetrieb dienen, abgebaut werden, und
- mittelfristig die Beteiligung an der Staatsbadgesellschaft aufzugeben³.

¹ § 2 Gesellschaftsvertrag vom 16. Dezember 2014. Siehe hierzu auch Drucksache 16/3026 S. 76.

² § 18 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), Empfehlung 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).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Defizitäre Geschäftstätigkeit erforderte hohe Zuwendungen

2.1.1 Ertragslage

Die Ertragslage der Staatsbadgesellschaft entwickelte sich 2009 bis 2014 wie folgt:

Gewinn- und Verlustrechnungen	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	T€					
Umsatzerlöse	3.126	2.281	1.507	1.487	1.993	1.888
Betriebsaufwendungen	5.453	4.929	3.189	2.787	2.613	2.324
Betriebsergebnis	-2.327	-2.648	-1.682	-1.300	-620	-436
Finanzergebnis	9	-69	-139	-12	-55	-114
Operatives Ergebnis	-2.318	-2.717	-1.821	-1.312	-675	-550
Neutrales Ergebnis	-5.636	-560	-4.346	-11.150	-523	-516
Jahresfehlbetrag	-7.954	-3.277	-6.167	-12.462	-1.198	-1.066

Die kumulierten Jahresfehlbeträge beliefen sich im Prüfungszeitraum auf insgesamt 32,1 Mio. €. Davon entfielen 9,4 Mio. € auf den Geschäftsbetrieb der Gesellschaft und 22,7 Mio. € (Neutrales Ergebnis) auf Sondervorgänge, insbesondere die Weiterleitung von Landeszuwendungen oder Belastungen aus der Aufgabe von Geschäftstätigkeiten (vgl. Ausführungen zu Teilziffern 2.1.2 und 2.3.2 dieses Beitrags). Im Jahr 2014 betrug der Fehlbetrag aus der operativen Tätigkeit der Staatsbadgesellschaft noch 550.000 €.

2.1.2 Zuwendungen des Landes

In den Jahren 2009 bis 2014 stellte das Land der Staatsbadgesellschaft Zuwendungen von 11,9 Mio. € zur Deckung der Verluste zur Verfügung. Außerdem gewährte es ihr Zuwendungen von 18,1 Mio. € für den Neubau der Emser Therme durch eine private Gesellschaft. Diesen förderte die Staatsbadgesellschaft mit mehr als 18,8 Mio. €.

2.1.3 Finanzielle Beteiligung der Stadt Bad Ems

Der Rechnungshof hatte bereits 1997 empfohlen, sich um Regelungen zum Verlustausgleich mit der Stadt Bad Ems zu bemühen, wenigstens aber, sie an der Finanzierung investiver Maßnahmen zu beteiligen³. Entsprechende Bestrebungen des Landes waren nur bedingt erfolgreich:

- Eine Regelung zum Verlustausgleich wurde bislang nicht in den Gesellschaftsvertrag aufgenommen.
- Bis 2008 zahlte die Stadt 80 % des kommunalen Anteils an der Spielbankabgabe zum Verlustausgleich. Seit 2009 führt sie 90 % an die Staatsbadgesellschaft ab. Diese Zahlungen dienen jedoch nicht zur Deckung der Verluste, sondern zur Finanzierung der Kosten für die Altlastensanierung eines Geländes, auf dem die Emser Therme errichtet wurde und das früher der Stadt gehörte.
- Unmittelbare Verlustausgleichszahlungen leistete die Stadt nicht. Allerdings verrechnete die Staatsbadgesellschaft seit 2004 die Fremdenverkehrsabgabe, die Straßenreinigungsgebühren und die Grundsteuer mit dem den Gesellschaftsanteilen der Stadt entsprechenden Verlustanteil von 12,84 %. Dieser entwickelte sich wie folgt:

	Verlustanteil der Stadt	Verrechnete Beträge	nicht gedeckter Verlustanteil
	T€		
Stand Ende 1999			3.328
Summe 2000 bis 2008	3.778	2.221	1.557
2009	1.021	16	1.005
2010	421	18	403
2011	792	18	774
2012	1.600	17	1.583
2013	154	22	132
2014	137	22	115
Summe 2009 bis 2014	4.125	113	4.012
Stand Ende 2014			8.897

Wie die Tabelle zeigt, hat sich die Stadt von 2009 bis 2014 lediglich mit 113.000 € an der Deckung der Verluste der Staatsbadgesellschaft beteiligt.

Der Rechnungshof hat weitere Möglichkeiten des Verlustausgleichs aufgezeigt. Diese betreffen den Verzicht auf die Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen von 47.000 € auf ein von der Stadt für die Gesellschaft aufgenommenes Darlehen sowie eine Verrechnung des Restbetrages des Darlehens, der Ende 2014 noch knapp 432.000 € betrug.

Das Ministerium der Finanzen hat angekündigt, Verhandlungen mit der Stadt hinsichtlich einer Erhöhung des Verlustausgleichs aufzunehmen.

2.2 Möglichkeiten zur Verringerung der Defizite

2.2.1 Kurtaxe

Im Staatsbad Bad Ems wird für die Herstellung und Unterhaltung der Einrichtungen, die Kurzwecken dienen, und für die Durchführung von Kurveranstaltungen eine Kurtaxe erhoben⁴. Hieraus erzielte die Staatsbadgesellschaft 2014 Erlöse von fast 315.000 €.

Die Kurtaxordnung⁵ sieht folgende Staffelung der Kurtaxe vor:

Staffelung der Kurtaxe	1. Person (Hauptreisender)	2. Person (Begleitreisender)
für die Zeit vom		
1. April bis 15. Oktober	1,92 €	1,66 €
16. Oktober bis 31. März	1,66 €	1,41 €

Die Kurtaxe gilt für Ehe- und Lebenspartner sowie für deren Kinder zwischen vollendetem 14. und 18. Lebensjahr.

Das tatsächliche Kurtaxaufkommen 2014 entsprach einem Betrag von 1,53 € je Übernachtung. Die Differenz zum Höchstsatz von 1,92 € in der Hauptsaison ist im Wesentlichen auf zahlreiche Ermäßigungen und Befreiungen zurückzuführen, z. B. für Personen, die sich beruflich in Bad Ems aufhalten, oder Kurgäste, die das Staatsbad zum 25., 40. oder 50. Male aufsuchen.

⁴ §§ 1 bis 4 Landesgesetz über die Erhebung einer Kurtaxe in Staatsbädern von Rheinland-Pfalz vom 1. Februar 1965 (GVBl. S 9), BS 610-12, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Februar 2001 (GVBl. S. 29), i. V. m. § 1 Abs. 1 Landesverordnung über die Erhebung einer Kurtaxe für das Staatsbad Bad Ems (Kurtaxordnung für das Staatsbad Bad Ems) vom 8. Dezember 1986 (GVBl. S. 368), BS 610-12-2, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. September 2009 (GVBl. S. 333).

⁵ § 3 Kurtaxordnung für das Staatsbad Bad Ems.

Die Kurtaxordnung ist seit 1989 im Wesentlichen unverändert. Das Kurtaxgesetz schreibt vor, die Kurtaxe der Höhe nach den Kurtaxen, Kurabgaben oder Fremdenverkehrsbeiträgen vergleichbarer Kur- und Badeorte anzupassen⁶. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die aktuelle Kurtaxhöhe in ausgewählten rheinland-pfälzischen Kurorten⁷. Sie zeigt, dass Bad Ems im unteren Bereich der Kurtaxhöhe liegt:

Kurort	Kurtaxe in der Hauptsaison ohne Ermäßigung
Bad Kreuznach	2,80 €
Bad Neuenahr-Ahrweiler	2,50 €
Bad Bertrich	2,20 €
Bad Münster am Stein-Ebernburg	2,20 €
Bad Dürkheim	2,00 €
Bad Ems	1,92 €
Bad Hönningen	1,60 €
Bad Bergzabern	1,50 €

Der Rechnungshof hat in drei Szenarien dargestellt, welche Mehrerlöse die Staatsbadgesellschaft erzielen könnte, wenn die Kurtaxe in Bad Ems ganzjährig pauschal für alle kurtaxpflichtigen Übernachtungsgäste auf 2,20 €, 2,50 € oder - wie in Bad Kreuznach - auf 2,80 € erhöht würde und die zahlreichen Ausnahmen und Vergünstigungen weitgehend entfielen. Danach könnten die Betriebsergebnisse um 138.000 €, 200.000 € oder 261.000 € jährlich verbessert werden.

Durch eine Vereinbarung mit der Verbandsgemeinde Bad Ems aus dem Jahr 1975 wurden die Festsetzung und Erhebung der Kurtaxe der Staatsbadgesellschaft übertragen. Zuständig für die Überprüfung der Beherbergungsbetriebe, die Beitreibung von Forderungen, die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und die Überwachung der kurtaxpflichtigen Personen blieb aber die Verbandsgemeinde. Hierfür erhält sie 0,5 % des Kurtaxaufkommens.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Staatsbadgesellschaft kaum Einfluss auf die vollständige Erhebung und Kontrolle der Erlöse aus der Kurtaxe nehmen kann. Dazu ist die Verbandsgemeinde besser in der Lage. Da der Großteil der Kurtaxerlöse an die Staatsbadgesellschaft fließt, hat die Verbandsgemeinde aber kaum einen Vorteil aus strikteren Kontrollen. Gleichzeitig ist sie zuständig für die Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe, deren Zahlungspflichtige teilweise identisch mit den Kurtaxpflichtigen sind. Wäre die Verbandsgemeinde alleine zuständig für die Kurtaxe und die Fremdenverkehrsabgabe, würden sich Synergieeffekte ergeben.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Novellierung des Kurtaxgesetzes sowie der Kurtaxordnung werde zunächst zurückgestellt, bis sich in den Gesprächen mit der Stadt abzeichne, ob die Kommune die Gesellschaftsanteile des Landes übernehme (vgl. hierzu Ausführungen zu Teilziffer 2.3.3 dieses Beitrags). Weiterhin würden Gespräche zur Übernahme der Kurtaxerhebung durch die Kommune fortgeführt.

⁶ § 3 Landesgesetz über die Erhebung einer Kurtaxe in den Staatsbädern von Rheinland-Pfalz.

⁷ Da zahlreiche Unterschiede durch Ermäßigungen bestehen, wurden zur besseren Vergleichbarkeit nur die Höchstsätze in der Hauptsaison in die Tabelle aufgenommen.

2.2.2 Förderung des Tourismus und des Vereinswesens

Die Staatsbadgesellschaft wandte für die Förderung insbesondere des allgemeinen Tourismus sowie des Vereinswesen in der Stadt und der Verbandsgemeinde 2014 insgesamt 133.000 € auf.

Allein für die Mitgliedschaft im Stadt- und Tourismusmarketing Bad Ems e. V. fiel ein Beitrag von mehr als 108.000 € an. Die Aufgaben des Vereins decken sich teilweise mit dem Gesellschaftszweck der Staatsbadgesellschaft¹. Er ist ebenfalls für die Förderung des Kur- und Fremdenverkehrs zuständig, hat aber darüber hinausgehend auch die Aufgabe der Förderung der gewerblichen Wirtschaft in der Stadt und der Verbandsgemeinde.

Ferner beteiligte sich die Staatsbadgesellschaft finanziell an verschiedenen Veranstaltungen, die nicht dem Kurwesen dienen (z. B. Blumenkorso, Wahl und Auftritt der "Rosenkönigin"), förderte Einrichtungen, Vereine und Verbände durch Zuschüsse, die Schaltung von Anzeigen und Mitgliedsbeiträge.

Die Zahlungen an den Stadt- und Tourismusmarketing Bad Ems e. V. sollten deutlich reduziert werden, da die Förderung des Fremdenverkehrs nicht mehr Aufgabe der Staatsbadgesellschaft sein soll (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.3.1. dieses Beitrags) und die Förderung der gewerblichen Wirtschaft ohnehin nicht ihre Aufgabe ist. Auch andere Leistungen, die über die Förderung des Kurwesens hinausgehen, können erheblich gesenkt werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Staatsbadgesellschaft werde eine Überprüfung der Mitgliedschaften durchführen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass auch die anderen von ihm aufgeführten Leistungen in die Überprüfung einbezogen werden.

2.2.3 Unterhalt von Spielplätzen und einer Kleingolfanlage

In den beiden Kurparks betreibt die Staatsbadgesellschaft zwei Spielplätze, für die regelmäßig Aufwendungen für Pflege und Renovierung anfallen. Außerdem hat die Staatsbadgesellschaft außerhalb der Kurparks auf der gegenüberliegenden Lahnseite eine Kleingolfanlage verpachtet. Die Pächterlöse unterschritten 2013 und 2014 die Kosten im Durchschnitt um jeweils 20.000 €.

Für die Förderung des Kurwesens sind die Spielplätze nicht und die Kleingolfanlage nicht zwingend notwendig. Das Kurangebot in Bad Ems richtet sich nicht an die potenziellen Nutzer von Spielplätzen und auch nicht an Tagestouristen. Die in Bad Ems ansässigen Kliniken werden nicht im Verzeichnis der Kliniken für Mutter/Vater-Kind-Kuren aufgeführt.

Das Ministerium hat angekündigt, mit der Kommune Gespräche mit dem Ziel zu führen, ihr die Spielplätze oder deren Unterhalt zu übertragen und hierbei auch die Übernahme der Kleingolfanlage einzubeziehen. Mit dem Pächter werde über eine Erhöhung der Betriebskostenpauschale verhandelt.

2.2.4 Kur- und andere Veranstaltungen

Die Staatsbadgesellschaft ist Eigentümerin des Kursaalgebäudes mit dem historischen Kursaal, einem Theater und dem Kurcafé. Sie war bestrebt, die Kosten des Unterhalts des Gebäudes auch durch zusätzliche Veranstaltungen zu finanzieren, die sich nicht an die Kurgäste wandten und deshalb nicht den Kurveranstaltungen zuzurechnen waren.

Nach Angaben der Staatsbadgesellschaft schlossen 2013 von 392 Veranstaltungen 337 und 2014 von 233 Veranstaltungen 182 mit einem Defizit ab.

- Kurveranstaltungen

Auf das Kurwesen (Kurkonzerte, Gästebegrüßungen, Tanztees, Vorträge usw.) entfielen 329 (2013) und 162 (2014) Veranstaltungen. Damit fand 2013 nahezu

täglich eine Kurveranstaltung statt, in manchen Monaten betrug ihre Zahl 40 und mehr. Die Staatsbadgesellschaft ging davon aus, dass nur ein Teil der Gäste mit Kurkarten die angebotenen Veranstaltungen nutzte.

Im Hinblick auf die Zahl der defizitären Veranstaltungen und die niedrige Nutzerfrequenz durch Kurgäste sollte geprüft werden, ob das Kurangebot im vorgenannten Umfang aufrechterhalten werden muss.

- Sonstige Veranstaltungen

Veranstaltungen, wie z. B. der Rosenball und die Rosenschau sowie Konzert- und Theateraufführungen, waren nicht dem Kurangebot zuzurechnen.

Im Jahr 2014 fiel für den Rosenball ein Fehlbetrag von 50 € pro Besucher an. Ein Konzert verursachte bei 66 Gästen ein Defizit von 62,50 € pro Gast. Nach Angaben der Staatsbadgesellschaft nahmen an den beiden Großveranstaltungen Rosenball und Rosenschau überwiegend Besucher teil, die keine Kurgäste waren.

Am 26., 27., 28. und 31. Dezember 2014 fand jeweils ein Konzert oder ein Ball statt, obgleich sich in diesem Zeitraum nur wenige Kurgäste in Bad Ems aufhielten.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es nicht Aufgabe der Staatsbadgesellschaft ist, das Kulturangebot einer Kommune aufrechtzuerhalten und daraus entstehende Defizite zu übernehmen.

Das Ministerium hat erklärt, die Staatsbadgesellschaft werde eine Überprüfung des Veranstaltungsbereichs durchführen.

2.2.5 Möglichkeiten zur Vergabe von Leistungen oder zur Zusammenarbeit

Die Staatsbadgesellschaft hatte mit einigen Beschäftigten befristete Arbeitsverträge geschlossen. Die Mitarbeiter waren in den Bereichen Kuranlagen und Technik eingesetzt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, vor einer etwaigen Verlängerung der Laufzeit der Arbeitsverträge neben der Notwendigkeit der Leistungen zu prüfen, ob es nicht wirtschaftlicher ist, die Arbeiten fremdzuvergeben. Auch sollte untersucht werden, ob die Pflege der Kur- und Außenanlagen, mit der die Staatsbadgesellschaft umgerechnet sieben Vollzeitkräfte befasste, durch Dritte oder in Zusammenarbeit mit der Stadt⁸ zu einer Minderung des Aufwands beitragen kann.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Geschäftsführung werde vor einer Entfristung von Arbeitsverträgen einen Fremdvergleich durchführen und prüfen, ob die Tätigkeit auf Dauer benötigt werde. Ebenso werde geprüft, ob durch eine Zusammenarbeit mit der Stadt Aufwendungen eingespart werden könnten.

2.3 Gesellschaftszweck überprüfen - Landesbeteiligung aufgeben

2.3.1 Änderung der Geschäftstätigkeit

Die Staatsbadgesellschaft hat ihre Geschäftstätigkeit seit der letzten Prüfung durch den Rechnungshof deutlich geändert. Ein Heilbad betreibt sie nicht mehr. Den Betrieb von Krankenhäusern, einer Kurmittelabteilung, des Kurhotels und eines Golfplatzes hat sie ebenfalls eingestellt. Die Haupttätigkeiten sind mittlerweile

- die Unterhaltung von Quellen mit dem Verkauf von Thermalwasser und der Lizenzierung der Emser Marken,

⁸ Die Stadt setzte für die Pflege ihrer Grünanlagen und Baumbestände ebenfalls Personal mit Arbeitszeitanteilen von insgesamt sieben Vollzeitkräften ein.

- die Aufrechterhaltung des Kurbetriebs in Bad Ems mit der Vereinnahmung der Kurtaxe, der Pflege von zwei Kuranlagen einschließlich Spielplätzen, der Verpachtung einer Kleingolfanlage, dem Unterhalt des Kursaalgebäudes und der Kurwaldbahn sowie der Durchführung von Veranstaltungen,
- die Überlassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an den Betreiber der Emser Therme,
- die Vermietung und Verpachtung von Liegenschaften und Parkplätzen sowie
- die Übernahme des Rechnungswesens für Dritte.

Da mit der Privatisierung der Emser Therme das Hauptbetätigungsfeld der Staatsbadgesellschaft auf einen Privatinvestor übertragen wurde, ist der Gesellschaftsvertrag¹ zumindest in diesem Punkt überholt. Im Übrigen ist die generelle und umfassende Förderung des Fremdenverkehrs einzelner Kommunen keine Aufgabe des Landes. Die drei anderen Staatsbadgesellschaften, an denen das Land beteiligt ist⁹, haben diesen Unternehmenszweck nicht. Damit ist Bad Ems die einzige Kommune in Rheinland-Pfalz, in der sich das Land dauerhaft über eine Beteiligungsgesellschaft an den laufenden Kosten des Fremdenverkehrs beteiligt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Änderung des Gesellschaftszwecks werde geprüft.

2.3.2 Verbindlichkeiten aus der Aufgabe von Geschäftstätigkeiten

Trotz der Aufgabe verschiedener Geschäftstätigkeiten fielen für die Staatsbadgesellschaft insoweit weiterhin Aufwendungen an, die sich 2014 auf insgesamt 144.000 € beliefen:

- Zur Weiterbeschäftigung des Personals aus den aufgegebenen Tätigkeiten hatte die Staatsbadgesellschaft zur Zeit der Prüfung durch den Rechnungshof acht Mitarbeiter an den Betreiber der Therme ausgeliehen. Da die hierfür erhaltenen Personalkostenerstattungen unter den Vergütungen der Ausgeliehenen lagen und der Betreiber der Emser Therme sich nicht an den Kosten der in Altersteilzeit befindlichen Personen beteiligte, verblieb 2014 in diesem Geschäftsbereich ein Defizit von 63.000 €. Bis zum planmäßigen Auslaufen der Arbeitnehmerüberlassung im Jahr 2039 werden bei der Staatsbadgesellschaft hierdurch voraussichtlich noch Verluste von 577.000 € anfallen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Staatsbadgesellschaft werde die Einstellung von Geschäftsbereichen prüfen und dabei die Maßnahmen mit der örtlichen Personalvertretung abstimmen.

- Im Zusammenhang mit der Abgabe einer Klinik verpflichtete sich die Staatsbadgesellschaft, bis März 2023 regelmäßig pauschalierte Verlustausgleichszahlungen von insgesamt mehr als 4,5 Mio. € zu leisten. Ende 2014 wies die Bilanz noch Verbindlichkeiten von 1,9 Mio. € aus. Hieraus entstehen der Staatsbadgesellschaft Aufwendungen von 76.000 € jährlich¹⁰.
- Nach Aufgabe des eigenen Thermalbads und der Kurmittelabteilung verblieben der Staatsbadgesellschaft eine Tiefgarage, die an eine Klinik und den Betreiber der Emser Therme vermietet ist, sowie ein ebenfalls vermieteter Parkplatz. Die Erträge aus der Vermietung unterschritten die Aufwendungen für die Unterhaltung und Reparatur 2013 um 47.000 € und 2014 um 5.000 €.

⁹ Staatsbäder Bad Dürkheim GmbH, Bad Bergzabern GmbH und Bad Bertrich GmbH.

¹⁰ Auflösung eines Rechnungsabgrenzungspostens. Dieser war erforderlich geworden, da im Zusammenhang mit dem Wechsel des Abschlussprüfers die Verbindlichkeit seit 2012 nicht mehr abgezinst wurde, sondern entsprechend den handelsrechtlichen Vorschriften mit dem Erfüllungswert bilanziert wird.

Nach dem Vertrag zwischen der Staatsbadgesellschaft und der Klinik können Ende 2018 Verhandlungen über die Veräußerung des Erbbaugrundstücks, auf dem die Klinik errichtet ist, aufgenommen werden. Die Tiefgarage, die für den Gesellschaftszweck der Staatsbadgesellschaft nicht mehr benötigt wird, grenzt an dieses Grundstück an.

Das Ministerium hat mitgeteilt, in die Verhandlungen über den Ankauf des Erbbaugrundstücks durch die Klinik werde die Tiefgarage einbezogen.

2.3.3 Beteiligung des Landes

Die Geschäftsfelder der Staatsbadgesellschaft sind, wie bereits dargestellt, übrig gebliebene Randbereiche des ehemaligen umfangreichen Engagements im Kurwesen, die entweder keine Landesaufgabe darstellen und Aufgabe der Kommune oder entbehrlich sind. Es besteht daher kein wichtiges Landesinteresse¹¹ an einer weiteren Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft.

Deshalb sollte eine Übertragung des Landesanteils auf die Stadt Bad Ems geprüft und dabei Folgendes berücksichtigt werden:

- Nutzt die Staatsbadgesellschaft die aufgezeigten Möglichkeiten zur Ergebnisverbesserung und übernimmt das Land die Sonderbelastungen aus der Aufgabe von Geschäftstätigkeiten (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.3.2 dieses Beitrags), können positive Jahresergebnisse vor Abschreibungen¹² erzielt werden. Allerdings besteht für den Bereich des Kursaalgebäudes ein Instandhaltungsstau.
- Bei einer Übertragung des Landesanteils auf die Stadt würden sich Synergieeffekte bei der Stadt und der Verbandsgemeinde ergeben. Diese betreffen insbesondere die Erhebung der Kurtaxe, die Pflege der Kur- und Außenanlagen sowie den Werkstattbereich. Zudem wäre die Verantwortlichkeit für das gesamte Kurwesen und für den Tourismusbereich bei der Stadt gebündelt. Veranstaltungen und sonstige Maßnahmen könnten besser am notwendigen Bedarf ausgerichtet werden. Zudem sind nach der vorgesehenen Änderung des Spielbankgesetzes¹³ Mehreinnahmen zu erwarten, die zusammen mit den Synergieeffekten dazu beitragen könnten, die restlichen Geschäftsfelder der Staatsbadgesellschaft zumindest kostendeckend zu führen.

Das Ministerium hat angekündigt, mit der Stadt Verhandlungen über die Übernahme der Gesellschaftsanteile des Landes aufzunehmen. Sollte die Kommune eine Übernahme für möglich erachten, werde - wie vom Rechnungshof empfohlen - ein Gutachten zur Ermittlung des Übertragungswerts in Auftrag gegeben.

¹¹ § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO.

¹² Im Jahr 2014 lagen die Abschreibungen bei 167.000 €.

¹³ Der Entwurf der Landesregierung vom 8. September 2015 zur Änderung des Spielbankgesetzes bestimmt in § 9, dass bei der Ermittlung des Verteilungsmaßstabs der auf den Spielbetrieb in der Spielbankgemeinde entfallende Bruttospielertrag zweifach zu berücksichtigen ist, sofern in der Spielbankgemeinde keine Staatsbadgesellschaft ihren Unternehmenssitz hat (Drucksache 16/5542). Somit würde sich der Anteil der Stadt an der Spielbankabgabe nach dem Wegfall der Staatsbadeigenschaft rechnerisch verdoppeln.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) sich weiterhin um eine stärkere Beteiligung der Stadt Bad Ems am Ausgleich von Verlusten der Staatsbadgesellschaft zu bemühen,
- b) das aufgezeigte Potenzial zur Erhöhung der Erträge und zur Minderung der Aufwendungen der Staatsbadgesellschaft zu nutzen,
- c) zu prüfen, ob Arbeiten, wie z. B. die Pflege der Kur- und Außenanlagen oder Leistungen der Werkstätten, wirtschaftlicher durch Dritte oder in Zusammenarbeit mit der Stadt Bad Ems erledigt werden können,
- d) Verhandlungen mit der Stadt zur Übertragung der Anteile des Landes an der Staatsbadgesellschaft aufzunehmen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Kurtaxordnung für das Staatsbad Bad Ems im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten mit dem Ziel zu überarbeiten, das durchschnittliche Kurtaxaufkommen pro Übernachtung deutlich zu erhöhen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, das Landesgesetz über die Erhebung einer Kurtaxe in den Staatsbädern von Rheinland-Pfalz und die Kurtaxordnung für das Staatsbad Bad Ems zu ändern und dabei den gesplitteten Sommer- und Wintertarif aufzugeben sowie die Zahl der Befreiungs- und Ermäßigungsmöglichkeiten weitgehend zu verringern.

Nr. 10

**Justizvollzugseinrichtungen des Landes
- Organisationsstrukturen der Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen sowie wirtschaftliches Engagement der Betriebe verbesserungsbedürftig -**

Die Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Landes bildeten die wirtschaftlichen Ergebnisse der Arbeits- und Wirtschaftsbetriebe der Justizvollzugseinrichtungen nicht umfassend ab.

Die Arbeitsbetriebe der Justizvollzugseinrichtungen erwirtschafteten 2014 Verluste von insgesamt 5,4 Mio. €. Elf Eigenbetriebe und acht Unternehmerbetriebe wiesen zum Teil hohe negative Deckungsbeiträge aus.

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung war nach mehr als zehn Jahren noch nicht abgeschlossen. Die kalkulierten Kosten von weniger als 0,5 Mio. € waren Mitte 2015 bereits um mindestens 1,2 Mio. € überschritten.

Eine unzureichende Koordination der Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen erschwerte eine wirksame Steuerung der Betriebe.

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz bestehen elf Justizvollzugseinrichtungen zum Vollzug von Freiheitsstrafen, Jugendstrafen, Untersuchungshaft und Jugendarrest sowie zum Vollzug der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung. Ein Ziel des Vollzugs der Freiheits- und Jugendstrafe ist, Gefangene zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Arbeit stellt einen von mehreren Resozialisierungsfaktoren dar. Deshalb soll den Gefangenen auf Antrag oder mit ihrer Zustimmung Arbeit zugewiesen werden¹.

Zu diesem Zweck halten die Justizvollzugseinrichtungen folgende Betriebsformen² vor:

- Arbeitsbetriebe

Hierzu zählen handwerklich und produktionswirtschaftlich orientierte Eigenbetriebe³. In diesen werden Aufträge von privaten Auftraggebern, Behörden und Bediensteten gegen Entgelt ausgeführt. Als Eigenbetriebe sind beispielsweise Gärtnereien, Schreinereien und Schlossereien eingerichtet.

Daneben bestehen Unternehmerbetriebe, in denen innerhalb der Justizvollzugseinrichtungen Aufträge für private Unternehmen ausgeführt werden. Die Justizvollzugseinrichtungen stellen hierzu Produktionsräume. Die erforderlichen Betriebsmittel sowie das benötigte Material werden in der Regel von den Auftraggebern zur Verfügung gestellt.

¹ §§ 1, 2 und 29 Landesjustizvollzugsgesetz (LJVollzG) vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 79), BS 35-1; vgl. auch Drucksache 16/1910 S. 127/128.

² Nrn. 21.1 bis 21.3 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 22. Juni 2015 über die Organisation der Bewirtschaftung der Anstalten und der Versorgung, Qualifizierung und Beschäftigung der Gefangenen (JBl. S. 49 ff.).

³ Hierbei handelt es sich nicht um Landesbetriebe im Sinne des § 26 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.

- Wirtschaftsbetriebe

In Wirtschaftsbetrieben werden Versorgungs- und Instandsetzungsleistungen für die eigene Einrichtung erbracht. Hierzu gehören u. a. Küchen, Kleiderkammern und Wäschereien. So führen beispielsweise Hauswirtschaftsbetriebe Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten an technischen Anlagen und Gebäuden durch. Hausdienste besorgen die Essensausgabe und übernehmen Reinigungs- und Pflegearbeiten innerhalb der Gebäude und in den Außenbereichen.

Die Verwaltungsgeschäfte der Betriebe werden durch die Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen der Justizvollzugseinrichtungen erledigt:

- Die Arbeitsverwaltungen haben die zur angemessenen Beschäftigung der Gefangenen erforderlichen Arbeitsplätze einzurichten und zu unterhalten sowie Aufträge zu akquirieren. Sie erstellen für die Arbeitsbetriebe Angebote, beschaffen Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe und sind für die Finanzbuchhaltung zuständig.
- Die Vollzugsanstalten und die Gefangenen werden durch die Wirtschaftsverwaltungen mit Wirtschaftsgütern aller Art versorgt. Sie verpflegen die Gefangenen, beschaffen Bekleidung sowie die Ausstattung der Hafträume und organisieren die Reinigung und Instandhaltung der Gebäude und Freiflächen.

Im April 2015 waren Mitarbeiter des Justizvollzugs mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 77 Vollzeitkräften in den Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen⁴ eingesetzt. Weitere Mitarbeiter mit Arbeitszeitanteilen von 247 Vollzeitkräften waren in den Betrieben⁵ tätig.

Der Rechnungshof hat bei zehn Justizvollzugseinrichtungen die Wirtschaftsführung der Betriebe sowie Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit untersucht. Nicht geprüft wurden Betriebe der Jugendarrestanstalt Worms sowie Betriebe und Betriebsteile, in denen Gefangene ausschließlich ausgebildet und qualifiziert wurden. Auch Produktionsstätten, in denen Sicherungsverwahrte beschäftigt und in denen arbeitstherapeutische Maßnahmen durchgeführt wurden, waren nicht Gegenstand der Prüfung. Außerdem blieben Arbeitszeitanteile für Aufsichtstätigkeiten bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Rechnungshofs außer Betracht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Beschäftigungssituation von Gefangenen

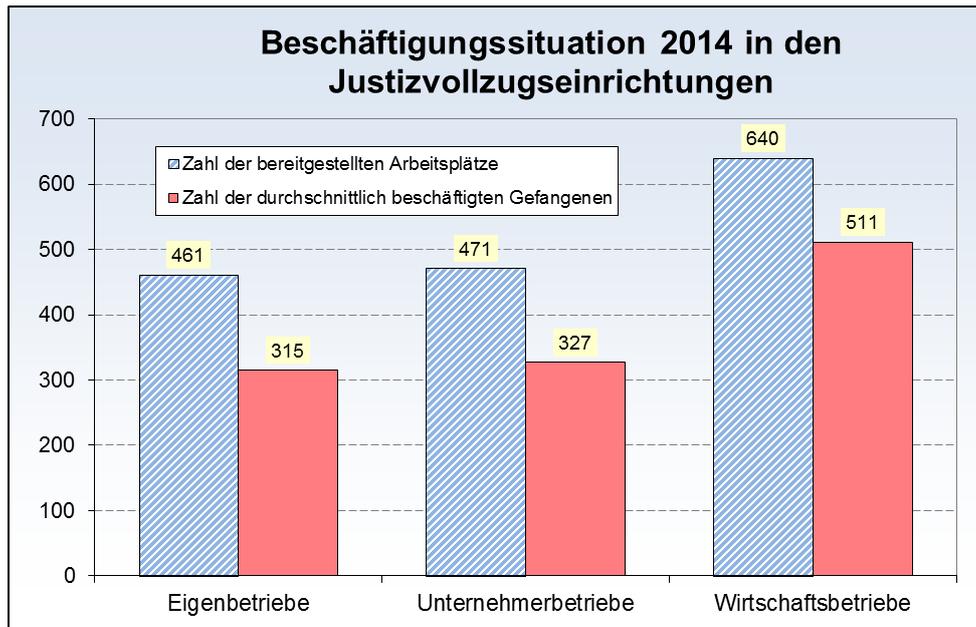
Im Jahr 2014 waren in den vom Rechnungshof in die Prüfung einbezogenen Justizvollzugseinrichtungen durchschnittlich 3.182 Personen inhaftiert. Davon verrichteten im Durchschnitt 1.152 Gefangene⁶ (36,2 %) in den Betrieben Arbeit.

Wie das folgende Diagramm zeigt, wurden von den bereitgestellten Arbeitsplätzen in den Arbeits- und Wirtschaftsbetrieben im Durchschnitt nur etwa drei Viertel in Anspruch genommen. Die Auslastungsquoten betragen bei den Eigenbetrieben 68 %, bei den Unternehmerbetrieben 69 % und bei den Wirtschaftsbetrieben 80 %.

⁴ Einschließlich Kfz-Wesen und Fahrdienst.

⁵ Davon entfielen Arbeitszeitanteile von umgerechnet 128 Vollzeitkräften auf die Erledigung betriebsfachlicher Aufgaben wie die Organisation des Betriebsablaufs oder den Einsatz und die Anleitung der Gefangenen (Betriebsleitung). Arbeitszeitanteile von 119 Vollzeitkräften wurden zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Betrieben (Aufsichtstätigkeit) aufgewandt.

⁶ Weitere Gefangene nahmen an arbeitstherapeutischen Maßnahmen, Arbeitstraining sowie schulischen und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen teil.



In dem Diagramm sind die bereitgestellten und die durchschnittlich besetzten Arbeitsplätze der Arbeits- und Wirtschaftsbetriebe gegenübergestellt.

Nicht genutzte Arbeitsplätze belasten die Betriebsergebnisse mit vermeidbaren Fixkosten (z. B. Nutzungsentgelte und Energiekosten für Betriebsstätten).

Der Rechnungshof hat angeregt, die Möglichkeiten zur Erhöhung der Auslastung der Betriebe zu prüfen.

Das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat erklärt, die Auslastung der Betriebe hänge stark von den individuellen Fähigkeiten der Gefangenen ab und könne daher naturgemäß stark schwanken. Die Justizvollzugseinrichtungen seien stets bemüht, die Auslastung der Betriebe zu erhöhen. Nach Lösungsmöglichkeiten werde gesucht.

2.2 Intransparente Plandaten und Rechnungsergebnisse

Der Haushalt des Landes bildet die wirtschaftliche Situation der Arbeits- und Wirtschaftsbetriebe der Justizvollzugseinrichtungen nur unzureichend ab. Es ist nicht ersichtlich, welche Ausgaben in den Betrieben entstehen. Beispielsweise sind anteilige Personalausgaben für die dort eingesetzten Mitarbeiter, Nutzungsentgelte und Pachten für die Betriebsstätten sowie Ausgaben für Wasser und Energie den Betrieben nicht zugeordnet. Dies gilt auch für Einnahmen.

Im Justizvollzug soll eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden. Dieses Projekt war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen (vgl. hierzu Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses Beitrags). Wenn die Kosten- und Leistungsrechnung bei allen Justizvollzugseinrichtungen eingeführt ist, sollten die daraus ermittelten betriebsformspezifischen Jahresergebnisse aus Gründen der Transparenz dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt werden.

Die Justizvollzugseinrichtungen konnten für die Prüfung keine belastbaren Rechnungsergebnisse der Betriebe vorlegen. Der Rechnungshof hat deshalb für 2014 detaillierte Betriebsdaten erhoben und ausgewertet. Die Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt:

Betriebe	Kosten	Erlöse	Geschäftsergebnisse
22 Eigenbetriebe	8,9 Mio. €	6,3 Mio. €	- 2,6 Mio. €
27 Unternehmerbetriebe	5,8 Mio. €	3,0 Mio. €	- 2,8 Mio. €
Arbeitsbetriebe insgesamt	14,7 Mio. €	9,3 Mio. €	- 5,4 Mio. €
67 Wirtschaftsbetriebe	21,1 Mio. €	0,2 Mio. €	- 20,9 Mio. € ⁷
Betriebe insgesamt	35,8 Mio. €	9,5 Mio. €	- 26,3 Mio. €

In den vorgenannten Kosten sind die anteiligen Personalkosten für die in den Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen sowie in der Betriebsleitung eingesetzten Mitarbeiter der Justizvollzugseinrichtungen enthalten. Danach betragen die Defizite der Eigenbetriebe insgesamt 2,6 Mio. €, der Unternehmerbetriebe 2,8 Mio. € und der Wirtschaftsbetriebe 20,9 Mio. €. Lediglich zwei Eigenbetriebe (eine Bäckerei und eine Druckerei) und drei Unternehmerbetriebe erzielten 2014 positive Geschäftsergebnisse.

Hierbei sind neben direkten Kosten der Betriebe auch anteilige Personalkosten für die dort sowie in den Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen eingesetzten Mitarbeiter (indirekte Kosten) enthalten. Werden nur die direkten Kosten berücksichtigt, erwirtschafteten die Betriebe folgende Beiträge zur Deckung der indirekten Kosten (Deckungsbeiträge):

Betriebe	Kosten ohne Personalkosten	Erlöse	Deckungsbeitrag
22 Eigenbetriebe	5,3 Mio. €	6,3 Mio. €	1,0 Mio. €
27 Unternehmerbetriebe	2,1 Mio. €	3,0 Mio. €	0,9 Mio. €
Arbeitsbetriebe insgesamt	7,4 Mio. €	9,3 Mio. €	1,9 Mio. €

Die Eigenbetriebe erwirtschafteten einen Deckungsbeitrag von 1,0 Mio. € und die Unternehmerbetriebe von 0,9 Mio. €. Dies entsprach Beiträgen von 3.000 € bzw. 2.700 € je beschäftigtem Gefangenen.

Allerdings bestanden zwischen den Betrieben erhebliche Unterschiede. Elf Eigenbetriebe wiesen negative Deckungsbeiträge von bis zu 21.400 € und acht Unternehmerbetriebe von bis zu 11.400 € pro beschäftigtem Gefangenen aus.

Der Rechnungshof hat angeregt, Betriebe mit dauerhaft negativem Deckungsbeitrag auch hinsichtlich ihres Fortbestands oder einer Zusammenlegung betriebswirtschaftlich zu überprüfen. Dabei sind weitere Ziele des Justizvollzugs zu berücksichtigen. Wirtschaftliche Betätigungsfelder, die positive Deckungsbeiträge erwirtschaften, sollten ausgeweitet werden. Bei Unternehmerbetrieben insbesondere mit hohen negativen Deckungsbeiträgen sollte mit den Auftraggebern verhandelt werden, um höhere Erlöse zu erzielen.

Bei den Wirtschaftsbetrieben ist es erforderlich, die Kosten vollständig zu erfassen. Deren Verbrauch von Energie und Wasser war den Justizvollzugseinrichtungen mehrheitlich nicht bekannt. Verbräuche an Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen, wie z. B. Baumaterial für Renovierungsmaßnahmen, Verbrauchsgüter für Instandhaltungsarbeiten und Reinigungsmittel, konnten nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden. Eine Anlagen- und Lagerbuchhaltung war nicht eingeführt. Betriebsvergleiche z. B. durch Benchmarking wurden nicht vorgenommen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Eigenbetriebe seien besonders wichtig, da sie eine qualifizierte Arbeit für Gefangene böten. Hier würden Fähigkeiten und Fertigkeiten vermittelt, um die Gefangenen auf ein Leben in Freiheit vorzubereiten. Daher liege der Fokus hier nicht in erster Linie auf dem wirtschaftlichen Erfolg. Gleichwohl

⁷ Das hohe Defizit der Wirtschaftsbetriebe beruht darauf, dass diese Leistungen für andere Bereiche der Justizvollzugseinrichtungen erbringen, die nicht intern verrechnet werden. Dazu gehören z. B. die Verköstigung der Gefangenen und ihre Ausstattung mit Bekleidung.

würden möglichst hohe Deckungsbeiträge angestrebt. Betriebe mit negativen Deckungsbeiträgen sollen bezüglich möglicher Ursachen und Verbesserungsmöglichkeiten einer Prüfung unterzogen werden. Bei den Unternehmerbetrieben mit dauerhaft negativem Deckungsbeitrag werde eine betriebswirtschaftliche Überprüfung zugesichert. Die Anregung des Rechnungshofs zur Schaffung von mehr Kostentransparenz in den Wirtschaftsbetrieben werde aufgegriffen. Verbrauchszähler würden angebracht.

2.3 Beschäftigungsformen des offenen Vollzugs

Geeignete Gefangene werden außerhalb der Justizvollzugseinrichtungen im offenen Vollzug beschäftigt. Dies geschieht in Eigenbetrieben (z. B. in Gärtnereien und in der Landwirtschaft) oder im Wege der Außenbeschäftigung (z. B. Pflege öffentlicher Grünanlagen für Kommunen). Zum Freigang zugelassene Gefangene können auch einer Arbeit auf Basis eines freien Beschäftigungsverhältnisses in Betrieben der Privatwirtschaft nachgehen.

Freie Beschäftigungsverhältnisse und Außenbeschäftigungsmaßnahmen im offenen Vollzug sind für das Land deutlich kostengünstiger als die Beschäftigung in Eigenbetrieben. Sie sollten auch mit Blick auf das Ziel der Resozialisierung vorrangig angestrebt werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Eigenbetriebe im offenen Vollzug böten eine erste Erprobungsmöglichkeit für die Gefangenen außerhalb der Mauern. Nicht alle Gefangenen könnten in freie Beschäftigungsverhältnisse vermittelt werden. Gleichwohl würden die Eigenbetriebe betriebswirtschaftlich überprüft und die notwendigen Konsequenzen gezogen. Außerdem werde an einer Verbesserung des Übergangsmanagements gearbeitet. Dies geschehe derzeit bundesweit in einer vom Strafvollgussausschuss der Länder eingerichteten Arbeitsgruppe.

2.4 Kosten- und Leistungsrechnung: lange Einführungszeit und hohe Kosten

Das ehemalige Ministerium der Justiz entschied 2002, bei den Justizvollzugseinrichtungen neue Managementtechniken zu erproben. Es beauftragte 2004 ein Institut, die fachtheoretischen Grundlagen für die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung zu erarbeiten. Diesem Institut bzw. dessen Nachfolgefirma wurden sodann drei Projektaufträge erteilt, um die Neustrukturierung der Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen wissenschaftlich zu begleiten. Die Ergebnisse dieser Aufträge wurden dem Ministerium 2006, 2009 und 2010 vorgestellt.

Im Dezember 2008 schloss das Ministerium mit einem Unternehmen Verträge zur Einführung einer Software für eine Finanzbuchhaltung nebst Kosten- und Leistungsrechnung für die Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen der Justizvollzugseinrichtungen sowie einen Dienstvertrag zur Anpassung der Software an die Bedürfnisse des Justizvollzugs.

Seit April 2010 wurde die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bei der Justizvollzugsanstalt Diez im Parallelbetrieb zum bisherigen Verfahren pilotiert. Zur Zeit der Prüfung durch den Rechnungshof im ersten Halbjahr 2015 war lediglich die Finanzbuchhaltung auf die neue Software umgestellt.

Zwar hat das Ministerium der Finanzen Anfang November 2015 seine Einwilligung zur Einführung einer Softwarelösung zur Abbildung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Arbeits- und Wirtschaftsverwaltung erteilt. Allerdings ist weiterhin nicht absehbar, wann die Finanzbuchhaltung bei allen Justizvollzugseinrichtungen eingeführt und wann sie um die Komponenten der Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt sein wird.

Für das Gesamtprojekt hatte die Justizverwaltung Kosten von 477.000 € geplant. Bis Mitte 2015 waren bereits Ausgaben von insgesamt 1,7 Mio. € (einschließlich Personalausgaben für einen seit 2010 mit der Projektabwicklung befassten Mitarbeiter) entstanden. In diesem Betrag sind die Ausgaben für den projektbezogenen

Personaleinsatz in dem zuständigen Ministerium, in der IT-Leitstelle und in den Projektgruppen noch nicht enthalten.

Das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat erklärt, ein konkreter Zeitplan könne noch nicht ausgearbeitet werden. Nach dem für den 1. Januar 2016 geplanten Start des Echtbetriebs der Finanzbuchhaltung bei der Justizvollzugsanstalt Diez würden die bisherigen Projektpläne fortgeschrieben und hinsichtlich der zeitlichen Vorgaben ergänzt werden. Die Einhaltung der Projektpläne werde weiterhin überwacht.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass ihm Projektpläne mit Vorgaben zur zeitlichen und technischen Abwicklung, zu den Verantwortlichkeiten sowie zu den noch einzusetzenden Ressourcen bisher nicht vorgelegt wurden. Wird die Kosten- und Leistungsrechnung nicht zeitnah bei allen Justizvollzugseinrichtungen eingeführt, ist nicht auszuschließen, dass Hard- und Software dann bereits veraltet sind und Anpassungen zusätzliche Kosten verursachen.

2.5 Möglichkeiten zur Optimierung der Verwaltungs- und Betriebsstrukturen

2.5.1 Strategische Ausrichtung und Steuerung der Betriebe

Die Arbeits- und Wirtschaftsbetriebe unterstehen den jeweiligen Leitungen der Justizvollzugseinrichtungen. Das führte zu uneinheitlichen Organisations- und Betriebsstrukturen. Eine landesweit einheitliche strategische Ausrichtung und Steuerung der Betriebe war erschwert.

Folgendes wurde festgestellt:

- Jede Arbeitsverwaltung gestaltete ihr eigenes Produktsortiment. Die Produktpaletten der Eigenbetriebe ähnelten einander. Gleichartige Produkte, wie z. B. Druckereierzeugnisse, wurden an mehreren Standorten mit unterschiedlichem wirtschaftlichem Erfolg hergestellt.
- Die Mehrzahl der Betriebe und deren Produktangebote bestanden seit Jahrzehnten unverändert. Eine systematische strategische Analyse der Betriebe und ihrer Produktportfolios wurde bisher nicht durchgeführt.
- Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe wurden dezentral beschafft. Preisvorteile größerer Bestellmengen durch eine zentrale Beschaffung blieben insoweit ungenutzt.
- Bei den Wirtschaftsbetrieben sind einzelne Aufgaben bei einer Justizvollzugseinrichtung konzentriert, andere hingegen nicht. Kleidung und Schuhe für Gefangene werden zentral gefertigt. Die Wäscherei der Justizvollzugsanstalt Wittlich arbeitet nicht für alle Justizvollzugseinrichtungen, obgleich sie für höhere Kapazitäten ausgelegt ist. Leistungen der Hauswirtschaftsbetriebe werden bei den meisten Dienststellen durch eigenes Personal erbracht, ggf. mit Unterstützung durch Gefangene. In Wittlich erledigt dies ein privater Anbieter im Rahmen eines Betriebsführungsmodells.

Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund vorgeschlagen, für die Arbeits- und Wirtschaftsverwaltung eine zentrale kaufmännische Geschäftsführung auf Landesebene einzurichten. Diese sollte den Geschäftsbetrieb nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten einheitlich steuern. Außerdem sollten ihr die Kompetenzen zur Gründung, Neuausrichtung und Schließung von Betrieben sowie zur Beschaffung von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen für die Betriebe übertragen werden.

Das Ministerium hat eine Prüfung der Anregungen zugesagt.

2.5.2 Öffentlichkeitsarbeit für Produkte und Dienstleistungen

Die Einnahmen der Betriebe sind seit Jahren rückläufig. Die Geschäftstätigkeit vieler Betriebe ist defizitär. Werden die Produkte und Dienstleistungen besser vermarktet und die Öffentlichkeitsarbeit verstärkt, könnten möglicherweise die Umsätze gesteigert werden. Beides fand bisher jedoch kaum statt.

Die Justizvollzugseinrichtungen informieren sehr uneinheitlich über Betriebe und Produkte. Lediglich Artikel der Druckerei der Justizvollzugsanstalt Diez wurden über die Internetplattform "Kaufhaus des Landes" vertrieben. Auf der Internetseite des Ministeriums werden die Arbeits- und Produktionsmöglichkeiten in den Justizvollzugseinrichtungen nur allgemein beschrieben. Ein Online-Shop, wie er beispielsweise in Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen eingerichtet ist und über den die Produkte der Betriebe auch einem überregionalen Kundenkreis angeboten werden könnten, wird nicht betrieben. Ein zentraler Ansprechpartner für mögliche Auftraggeber und Kunden existiert nicht.

Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, Marketing, Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit der Betriebe ebenfalls der zentralen Geschäftsführung zu übertragen. Außerdem wurde empfohlen, das Produktsortiment zu überarbeiten, dieses angemessen zu präsentieren und eine mögliche Online-Vermarktung zu prüfen.

Das Ministerium hat erklärt, die Anregungen würden aufgegriffen. Eine Online-Vermarktung sei allerdings nach mehrfacher Prüfung verworfen worden.

Gründe, weshalb von einer Online-Vermarktung Abstand genommen wurde, hat das Ministerium nicht dargelegt.

2.5.3 Notwendige organisatorische Maßnahmen

Zur Unterstützung einer zentralen Steuerung der Betriebe und zur Bündelung betriebswirtschaftlicher Kompetenzen bietet es sich an, Finanzbuchhaltung und Controlling der Betriebe der zentralen kaufmännischen Geschäftsführung zu übertragen. Das mit diesen Aufgaben befasste Personal sollte dann nicht mehr im allgemeinen Vollzugsdienst (z. B. für Nacht- und Wochenenddienste in den Vollzugsabteilungen) eingesetzt werden. Hierdurch erwarben die jeweiligen Kräfte erhebliche Zeitausgleichsansprüche mit entsprechend hohen Ausfallzeiten in den Verwaltungen und Betrieben der Justizvollzugseinrichtungen.

Das Ministerium hat erklärt, die Anregungen würden geprüft. Voraussetzung sei jedoch die flächendeckende Einführung der Software für Finanzbuchhaltung und die Kosten- und Leistungsrechnung. Das betroffene Personal aus dem allgemeinen Vollzugsdienst herauszulösen, sei bereits mehrfach geprüft worden. Dies würde zu einer Mehrbelastung des Gesamtpersonals im Wochenend- und im Nachtdienst führen, die voraussichtlich nur durch zusätzliches Personal aufgefangen werden könne. Gleichwohl werde die Anregung geprüft.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass für den von ihm unterbreiteten Organisationsvorschlag ein Personalmehrbedarf nicht erkennbar ist. Die für die Aufgabenerledigung erforderlichen Kräfte können aus dem vorhandenen Personalbestand gewonnen werden. Bei den Justizvollzugseinrichtungen werden durch die Zentralisierung Aufgaben entfallen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Möglichkeiten zur Erhöhung der Auslastung sowie zur Verbesserung der Betriebsergebnisse der Arbeits- und Wirtschaftsbetriebe z. B. durch eine stärkere Konzentration des wirtschaftlichen Engagements auf Betriebe mit einem positiven Deckungsbeitrag zu prüfen,
- b) sich verstärkt darum zu bemühen, die Kosten- und Leistungsrechnung bei allen Justizvollzugseinrichtungen zeitnah einzuführen,
- c) zur Steuerung der Betriebe für die Arbeits- und Wirtschaftsverwaltung eine kaufmännische Geschäftsführung auf Landesebene einzurichten und dieser weitere zentrale Aufgaben wie beispielsweise Marketing, Öffentlichkeitsarbeit, Finanzbuchhaltung und Controlling zu übertragen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) nach Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bei allen Justizvollzugseinrichtungen die daraus ermittelten betriebsformspezifischen Jahresergebnisse aus Gründen der Transparenz dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 und die gezogenen Folgerungen zu berichten.

**Nr. 11 Organisation und Personalbedarf des Landesamts
für Soziales, Jugend und Versorgung
- erheblicher Stellenabbau möglich -**

Beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung können insgesamt mehr als 150 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist durch Nutzung der mit der Eingliederung der Ämter für soziale Angelegenheiten in das Landesamt verbundenen Synergieeffekte, verbesserte IT-Verfahren und optimierte Geschäftsprozesse sowie den Wegfall oder Rückgang von Aufgaben möglich.

Bei einem entsprechenden Stellenabbau verringern sich die Personalausgaben um bis zu 10,5 Mio. € jährlich. Zudem können zwei Dienstgebäude in Mainz aufgegeben und dadurch Sachkosten von 170.000 € jährlich vermieden werden.

1 Allgemeines

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung nimmt Aufgaben in den Bereichen Soziales, Kinder, Jugend, Familie, Versorgung und Gesundheit wahr. Es ist Träger der drei Landesschulen für sinnesbehinderte Menschen in Trier und Neuwied. Sitz des Landesamts ist Mainz, weitere Standorte bestehen in Koblenz, Landau und Trier. In Mainz ist das Landesamt in fünf Dienstgebäuden untergebracht.

Bis Ende 2012 waren dem Landesamt organisatorisch selbstständige Ämter für soziale Angelegenheiten nachgeordnet. Diese waren u. a. zuständig für die Bereiche Kriegsopferversorge, Schwerbehindertenhilfe und Heimaufsicht. Sie wurden zum 1. Januar 2013 in das Landesamt eingegliedert¹.

Die Neuorganisation hatte zum Ziel, die Aufbau- und Ablauforganisation der Landessozialverwaltung durch eine Bündelung der bisherigen Behördenstrukturen zu verbessern. Insbesondere sollte es dem Landesamt ermöglicht werden, "organisationsintern Strukturen ... zu entwickeln, die eine sachgerechte und gleichzeitig kostengünstige Wahrnehmung seiner vielfältigen Aufgaben ermöglichen". Die Landesregierung erwartete, dass die Eingliederung der Ämter für soziale Angelegenheiten in das Landesamt mittel- und langfristig zu Einsparungen bei den Personal- und Sachkosten führen würde².

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die mit der Neuorganisation vorgesehenen Optimierungen bereits umgesetzt und Synergieeffekte erzielt wurden. Außerdem hat er in ausgewählten - besonders personalintensiven - Bereichen untersucht, ob der Aufbau und die Gliederung des Landesamts sachgerecht sind, die Geschäftsprozesse zweckmäßig gestaltet sind und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

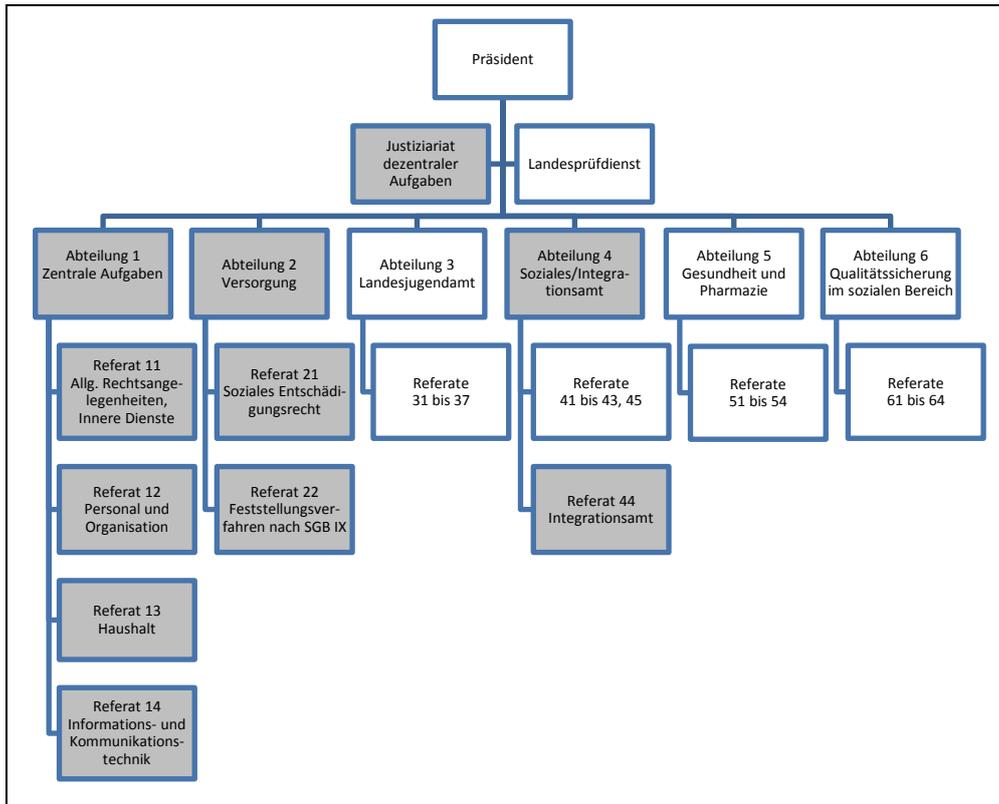
2.1 Aufgaben können mit deutlich weniger Personal erledigt werden

Das Landesamt gliederte sich in sechs Abteilungen und 26 Referate. Dem Präsidenten des Landesamts waren das "Justizariat dezentraler Aufgaben" sowie der

¹ Landesgesetz zur Eingliederung der Ämter für soziale Angelegenheiten in das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung vom 15. Oktober 2012, GVBl. S. 341.

² Drucksache 16/1500.

"Landesprüfdienst der Kranken- und Pflegeversicherung Rheinland-Pfalz" als Stabsstellen zugeordnet.



Das Organigramm zeigt schematisch die Aufbauorganisation des Landesamts. Die vom Rechnungshof in die Prüfung einbezogenen Bereiche sind grau hinterlegt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die Referate in den nicht geprüften Bereichen zusammengefasst.

Das Landesamt beschäftigte zum 1. Januar 2013 insgesamt 926 Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von insgesamt 736 Vollzeitkräften³. Davon waren mehr als 50 % in die Prüfung des Rechnungshofs einbezogen.

2.1.1 Abteilung 1 - Zentrale Aufgaben - und Stabsstelle "Justizariat dezentraler Aufgaben"

Die Abteilung 1 - Zentrale Aufgaben - war für die Haushalts-, Beschaffungs-, Personal- und Organisationsangelegenheiten, die Informations- und Kommunikationstechnik sowie die Inneren Dienste zuständig. Für diese Aufgaben setzte das Landesamt 96 Vollzeitkräfte ein. In der Stabsstelle "Justizariat dezentraler Aufgaben" bearbeiteten sieben Vollzeitkräfte juristische Fragestellungen.

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Obwohl die Leitungsaufgaben der ehemaligen Amtsleiter mit der Eingliederung der Ämter für soziale Angelegenheiten entfallen waren, wurden die auf diese Aufgaben entfallenden Arbeitszeitanteile bislang nicht eingespart. Die Amtsleiter wurden insbesondere in der Stabsstelle Justizariat eingesetzt. Deren frühere Vorzimmerkräfte halfen bei der Verwaltung von Arbeitszeitkonten mit, ohne dass ein entsprechender Bedarf bestand.
- Die Aufgaben der Personalverwaltung wurden wie vor der Eingliederung der Ämter für soziale Angelegenheiten dezentral, d. h. an mehreren Dienstorten bearbeitet. Dies war weder wirtschaftlich noch zweckmäßig.

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

- Bei der Neuorganisation wurde das Aufgabengebiet "Dienstlicher Umweltschutz" eingerichtet. Hier wurde unter anderem der frühere Verwaltungsleiter eines Amtes für soziale Angelegenheiten zusätzlich eingesetzt. Sachliche Gründe für die Einrichtung eines eigenen Aufgabengebiets und ein entsprechender Personalbedarf waren nicht erkennbar.
- Organisatorische Optimierungen, wie die Auflösung einer eigenen Poststelle im Dienstgebäude Mainz Schießgartenstraße, waren noch nicht umgesetzt.
- Die inneren Dienste wie Post-, Boten-, Hausmeister- und Pfortendienst wurden teilweise durch eigene Kräfte erledigt. Zum Teil waren Leistungen auch an Dritte vergeben. Das Landesamt hatte nicht geprüft, ob eine vollständige Vergabe wirtschaftlicher ist. Im Falle einer Aufgabenverlagerung auf Dritte können bis zu 17 besetzte Stellen eingespart werden.

Insgesamt waren die mit der Integration der Ämter für soziale Angelegenheiten in das Landesamt verbundenen Synergieeffekte noch nicht genutzt und die erwarteten Einsparungen bei den Personal- und Sachausgaben noch nicht erzielt. Bei der Abteilung 1 und der Stabsstelle können bis zu 34 besetzte Stellen eingespart werden.

Das Landesamt hat erklärt, sein Auftrag mit der Neuorganisation sei gewesen, unter Beibehaltung des ortsnahen Bürgerservice mittel- bis langfristige personelle Synergien und Sachkosteneinsparungen zu erzielen. Es sei daher in seinen Planungen von einer realistischen Umsetzungsphase bis 2018 ausgegangen. Die Prüfung des Rechnungshofs habe für eine Bewertung der mit der Eingliederung der Ämter für soziale Angelegenheiten verbundenen Synergieeffekte zu früh stattgefunden. Gleichwohl stimme es den Feststellungen des Rechnungshofs teilweise zu und halte den Abbau von 23,5 besetzten Stellen für möglich. Dies sei unter anderem durch die Auflösung des Arbeitsgebietes "Dienstlicher Umweltschutz" sowie die Reduzierung des Personaleinsatzes im Justizariat und in der Poststelle Schießgartenstraße möglich. Der Empfehlung zur Zusammenfassung und zentralen Vergabe von Leistungen der Inneren Dienste werde entsprochen.

Bei der Betrachtung des Personaleinsatzes für die Personalverwaltung sei allerdings nicht berücksichtigt, dass vor dem 31. Dezember 2012 nicht alle hierfür vorgesehenen Stellen besetzt gewesen seien. Personalverwaltende Tätigkeiten des Verwaltungsleiters am Standort Trier seien nicht berücksichtigt worden. Außerdem hätten sich die Aufgaben der Personalverwaltung zwischen 2012 und 2014 verändert, weil qualitative Anforderungen noch einmal gestiegen seien.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass er bei seiner Prüfung sämtliche Tätigkeiten für die Personalverwaltung berücksichtigt hat. Bei den Erhebungen sind in der Organisationsstruktur bis Ende 2012 keine Arbeitsrückstände erkennbar gewesen oder dargelegt worden. Insofern können zu diesem Zeitpunkt bestehende Vakanzen keinen Personalbedarf begründen. Gestiegene qualitative Anforderungen waren zum Zeitpunkt der Erhebungen bekannt und wurden ebenfalls berücksichtigt.

2.1.2 Abteilung 2 - Versorgung

Die Abteilung 2 - Versorgung - war in zwei Referate gegliedert. Anfang 2014 waren dort insgesamt 277 Vollzeitkräfte (einschließlich Abteilungsleiter und Vorzimmerkräfte) eingesetzt.

Referat 21 - Soziales Entschädigungsrecht

Zu den Aufgaben des Referats gehörte die Gewährung von Leistungen nach den Gesetzen über

- die Versorgung der Opfer des Krieges (Kriegsopferfürsorge),
- die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten,

- die Versorgung für die ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und ihre Hinterbliebenen

sowie die Bearbeitung der Kosten der Beweiserhebung. Letztere entstehen beispielsweise durch die medizinische Beurteilung von Sachverhalten durch externe Gutachter.

Ein Teil dieser Aufgaben, mit denen insgesamt 61 Vollzeitkräfte befasst waren, wird künftig entfallen oder an Bedeutung verlieren. Teilweise war auch der Personaleinsatz nicht angemessen:

- Die Zahl der Versorgungsberechtigten nach dem Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges ging landesweit von 24.000 im Jahr 2007 auf weniger als 9.000 im Jahr 2014 zurück. Die Zahl wird sich aufgrund des hohen Alters der Versorgungsberechtigten weiter stark verringern. Hierdurch wird sich der Personalbedarf für die Bearbeitung der Versorgungsfälle erheblich reduzieren.
- Die Zuständigkeit für die Versorgung der Wehrdienstbeschädigten nach Beendigung ihres Wehrdienstverhältnisses sowie ihrer Hinterbliebenen geht in zwei Stufen bis zum 1. Januar 2016 vollständig auf die Bundesverwaltung über. Die hierfür beim Landesamt vorgehaltenen Stellen werden dann nicht länger benötigt.
- Nach dem Ergebnis einer analytischen Personalbedarfsermittlung des Rechnungshofs ist der Personaleinsatz für die Gewährung von Leistungen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten und für die Bearbeitung der Kosten der Beweiserhebung zu hoch. Das vom Landesamt angewandte Verfahren zur Personalbemessung hatte für diese Aufgaben einen zu hohen Personalbedarf ausgewiesen.

Bei dem Referat können insgesamt 27 besetzte Stellen eingespart werden.

Das Landesamt hat dem Abbau von 24 Stellen zugestimmt. Für die Bearbeitung von Fällen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten sei mehr Personal erforderlich, als vom Rechnungshof ermittelt. Schwierigere Fallgestaltungen und teilweise mehrfach vorkommende Bearbeitungsschritte, sogenannte Bearbeitungsschleifen, seien nicht hinreichend berücksichtigt worden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass er bei der Ermittlung der Bearbeitungszeiten auch schwierigere Fälle und mehrfach vorkommende Bearbeitungsschritte berücksichtigt und der Personalbedarfsberechnung zugrunde gelegt hat.

Referat 22 - Feststellungsverfahren nach SGB IX

Das Referat war zuständig für Verfahren, in denen auf Antrag des behinderten Menschen das Vorliegen einer Behinderung und der Grad der Behinderung festgestellt werden⁴. Mit der Erledigung dieser Aufgaben waren 213 Vollzeitkräfte befasst.

Das Landesamt setzt seit Mitte 2013 das IT-Verfahren Schweb.NET für die Durchführung der Feststellungsverfahren ein. Hierdurch sind erhebliche Arbeitserleichterungen eingetreten. Zum Beispiel können die Anträge in einem integrierten Verfahren vom Antragseingang bis zur Erstellung des Bescheids elektronisch bearbeitet werden. Daten müssen nicht mehr mehrfach erfasst werden. Für alle Verfahrensschritte stehen vorgefertigte Textvorlagen zur Verfügung, fallbezogene Daten werden automatisiert übernommen.

⁴ Feststellungsverfahren gemäß § 69 Abs. 1 Satz 1 Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1046, 1047), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof durch eine analytische Personalbedarfsermittlung die Auswirkungen der Verfahrenserleichterungen auf den Personalbedarf untersucht. Dabei hat er für die Bediensteten des zweiten und dritten Einstiegsamts die mittleren Bearbeitungszeiten für die Erledigung der einzelnen Aufgaben (Bearbeitung von Erst- und Änderungsanträgen sowie von Widersprüchen, Nachuntersuchungen) berechnet⁵. Auf dieser Grundlage hat der Rechnungshof für die jährlich zu bearbeitenden Fälle den Personalbedarf ermittelt. Danach ist der derzeitige Personaleinsatz um 57 Kräfte zu hoch.

Zudem lassen sich weitere 18 besetzte Stellen einsparen:

- Neun Vollzeitkräfte des dritten Einstiegsamts arbeiteten Rückstände bei den Feststellungsverfahren ab, die während der Einführungsphase von Schweb.NET entstanden waren. Diese bestanden zum Zeitpunkt der Prüfung nicht mehr. Die betreffenden besetzten Stellen können entfallen.
- Wird der Personaleinsatz für die Bearbeitung der Feststellungsverfahren dem Bedarf angepasst und werden gleich große Arbeitsteams von mindestens zehn Vollzeitkräften gebildet, lassen sich zwei Referate einsparen.
- Durch die Einrichtung eines zentralen Telefonservice, den zentralen Druck der für den Versand vorgesehenen Schwerbehindertenausweise und eine Straffung der Arbeitsabläufe in Widerspruchsverfahren lässt sich die Bearbeitung weiter optimieren.

Insgesamt können bei dem Referat mehr als 75 besetzte Stellen abgebaut werden.

Das Landesamt hat erklärt, es halte nur 40 besetzte Stellen für einsparbar. Der Rechnungshof habe den Möglichkeiten des Programms Schweb.NET eine zu hohe und der von den Mitarbeitern noch zu leistenden "Denkarbeit" eine zu geringe Bedeutung beigemessen. Es habe deshalb eigene Zeitmessungen zur Plausibilisierung vorgenommen, die zu geringeren Einsparmöglichkeiten führten. Bei einer Reduzierung der Zahl der Referate sei die Zahl der einem Vorgesetzten unterstellten Bediensteten, die sogenannte Leitungsspanne, zu groß.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass durch die von ihm angewandten Erhebungsmethoden alle für die Bearbeitung der Feststellungsverfahren erforderlichen Tätigkeiten berücksichtigt und dadurch repräsentative Ergebnisse insbesondere bezüglich des Personalbedarfs erzielt wurden. Dies ist mit wenigen stichprobenartigen Zeitmessungen - wie das Landesamt sie vorgenommen hat - nicht möglich. Im Übrigen ist die vom Rechnungshof zugrunde gelegte Leitungsspanne geringer als die, die er zum Zeitpunkt der Prüfung beim Landesamt teilweise vorgefunden hat.

2.1.3 Referat 44 - Integrationsamt

In dem Referat 44 - Integrationsamt - waren insgesamt 47 Vollzeitkräfte eingesetzt. Das Referat war im Wesentlichen für Maßnahmen zur Unterstützung schwerbehinderter Menschen zur Teilhabe am Arbeitsleben zuständig.

Zu den vorgenannten Aufgaben zählen auch

- die Erhebung der Ausgleichsabgabe von Arbeitgebern, die die vorgeschriebene Zahl an Arbeitsplätzen nicht mit schwerbehinderten Menschen besetzen,

⁵ Zudem wurden Zuschläge für die Beantwortung telefonischer Anfragen, für fallbezogene Unterstützungsleistungen durch die Bediensteten im dritten Einstiegsamt, für weitere, nicht unmittelbar fallbezogene Tätigkeiten sowie für Verteilzeiten berücksichtigt. Zu Letzteren zählen u. a. allgemeine Rüstzeiten, Zeiten für die Teilnahme an Dienstbesprechungen, allgemeine Büro- und Verwaltungstätigkeiten, Teilnahme an Fortbildungen und Schulungen, Zeiten für persönliche Verrichtungen sowie Erholungs- und Entspannungspausen.

- die Gewährung finanzieller Leistungen zur behinderungsgerechten Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie bei außergewöhnlichen Belastungen und
- die Entscheidung über die Zustimmung zur Kündigung oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses eines schwerbehinderten Menschen.

Mit diesem Aufgabenbereich waren 23 Vollzeitkräfte befasst. Dieser Personaleinsatz war nach den Ergebnissen der analytischen Personalbedarfsberechnung durch den Rechnungshof zu hoch. Auf der Basis der berechneten mittleren Bearbeitungszeiten für die einzelnen Verfahrensarten (Gewährung finanzieller Hilfen an Arbeitgeber, Zustimmung zur ordentlichen Kündigung, zur außerordentlichen Kündigung und zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses) und der Zahl der 2014 bearbeiteten Fälle können elf besetzte Stellen abgebaut werden.

Zudem können drei besetzte Stellen eingespart werden, wenn die Förderung von Integrationsprojekten und begleitender Hilfen zentral und somit nicht mehr von verschiedenen Dienststellenteilen bearbeitet sowie gleichartige Fortbildungen nicht mehr an vier Standorten durchgeführt, sondern zentral geplant, thematisch vorbereitet und organisiert werden.

Insgesamt besteht beim Integrationsamt ein Einsparpotenzial von 14 besetzten Stellen.

Das Landesamt hält dort lediglich sechs besetzte Stellen für abbaubar. Es hat insbesondere geltend gemacht, der Rechnungshof habe bei seiner analytischen Personalbedarfsberechnung komplexe und länger laufende Verfahren nicht ausreichend berücksichtigt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass er in die analytische Personalbemessung auch schwierige Fälle mit längerer Laufzeit und höheren Bearbeitungszeiten einbezogen hat.

2.1.4 Zusammenfassung der Einsparpotenziale

Beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung können in den geprüften Bereichen durch eine Straffung der Aufbauorganisation, eine Optimierung der Arbeitsabläufe, eine verbesserte IT-Unterstützung, die Zugrundelegung angemessener Leistungsanforderungen und die Anpassung des Personaleinsatzes an rückläufige sowie entfallende Aufgaben ohne Qualitätsverlust für die Aufgabenerledigung insgesamt 150 besetzte Stellen abgebaut werden. Die möglichen Einsparungen, durch die sich die Personalausgaben um bis zu 10,5 Mio. € jährlich⁶ vermindern lassen, verteilen sich wie folgt:

Organisationseinheit	in die Prüfung einbezogene Stellen (in Vollzeitkräften)	entbehrliche Stellen (in Vollzeitkräften)
Abteilung 1 und Stabsstelle Justizariat	103	34
Abteilung 2	277	102
Referat 44	47	14
insgesamt	427	150

Werden die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie zur Stelleneinsparung umgesetzt, können frei werdende Raumkapazitäten dazu genutzt werden, um in Mainz zwei kleinere Dienstgebäude

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

aufzugeben. Dadurch lassen sich Miet-, Neben- und Instandhaltungskosten von 170.000 € jährlich sowie eine weitere besetzte Stelle einsparen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, es sei bereit, mehr als 93 besetzte Stellen einzusparen⁷. Darüber hinaus sei beabsichtigt, die Zahl der Dienstgebäude in Mainz kurzfristig von fünf auf drei zu vermindern.

2.2 Optimierungsmöglichkeiten

Die Aufbau- und Ablauforganisation des Landesamts kann - wie dargestellt - gestrafft werden. Ergänzend hierzu wird bemerkt:

- Die Zahl der Organisationseinheiten kann reduziert werden. So wurden in acht Referaten weniger als zehn Vollzeitkräfte eingesetzt, in einem Referat sogar nur vier Vollzeitkräfte. Bei solch kleinen Organisationseinheiten können Führungskräfte regelmäßig nicht mit Leitungsaufgaben ausgelastet werden. Zudem ist eine gleichmäßige und angemessene Auslastung der Bediensteten hier nicht immer gewährleistet.
- Sachlich zusammenhängende Aufgaben waren teilweise nicht zusammengefasst.
- Arbeitsabläufe für gleiche Aufgaben, wie z. B. Kündigungsschutzverfahren, waren in den verschiedenen Dienststellenteilen nicht vereinheitlicht.
- Die Unterstützung der Aufgabenerledigung durch den Einsatz von IT-Verfahren kann verbessert werden.

Das Landesamt hat erklärt, mit sechs Abteilungen und 26 Referaten weise es bereits eine für seine Größe geringe Zahl von Organisationseinheiten auf. Es werde aber nochmals geprüft, inwieweit im Bereich der Aufbauorganisation noch Synergieeffekte erzielt werden könnten. Möglichkeiten zur ganzheitlichen Sachbearbeitung würden künftig genutzt. In der Abteilung 2 - Versorgung - fänden regelmäßig Besprechungen mit Leitungs- und Führungskräften statt, um unterschiedliche Verfahrensabläufe zu erkennen und zeitnah zu vereinheitlichen. Die Anregungen des Rechnungshofs zu den Kündigungsschutzverfahren würden geprüft. Datenbankstrukturen und IT-Unterstützung würden in Zusammenarbeit mit dem Referat Informations- und Kommunikationstechnik stetig optimiert.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, die aufgezeigten Möglichkeiten zur Straffung der Aufbauorganisation, zur Optimierung und Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe sowie zur verbesserten IT-Unterstützung unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots zu nutzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) das festgestellte Potenzial zum Abbau besetzter Stellen und die mit der Integration der Ämter für soziale Angelegenheiten in das Landesamt verbundenen Synergieeffekte möglichst vollständig zu nutzen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

⁷ In ihrer Rede anlässlich der Einbringung des Haushalts 2016 am 5. Oktober 2015 hat die Ministerin der Finanzen erklärt, dass beim Landesamt "in Anpassung an aktuelle Entwicklungen mindestens 93,25 Stellen abgebaut" würden.

**Nr. 12 Förderung von Integrationsprojekten
- wirtschaftliche Tragfähigkeit vieler Projekte nicht gewährleistet -**

Das Land förderte Integrationsprojekte, deren wirtschaftliche Situation überwiegend als schlecht bis stark insolvenzgefährdet zu bewerten war. Dies betraf bei den Integrationsprojekten des Jahres 2011 fast zwei Drittel der geförderten Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen. Die begleitende Erfolgskontrolle beruhte auf nicht vergleichbaren Daten, sodass eine Bewertung der Integrationsprojekte nach einheitlichen Maßstäben nicht sichergestellt war.

Bei 35 der 39 geprüften Integrationsprojekte waren Ende März 2013 nur 450 Plätze von 613 geförderten Arbeitsplätzen besetzt. Verbindliche Vorgaben für die Besetzung der Arbeitsplätze als Voraussetzung für die Förderung fehlten in den Zuwendungsbescheiden.

Das Förderverfahren wies erhebliche Mängel auf. Zuwendungsbedarfe wurden nicht geprüft, Fördermittel ohne ausreichende Grundlage und ohne Mittelanforderung ausgezahlt, Erstattungsansprüche unzureichend gesichert sowie Verwendungsnachweise nicht verlangt.

1 Allgemeines

Integrationsprojekte sind rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Unternehmen, unternehmensinterne Betriebe oder Abteilungen zur Beschäftigung und arbeitsbegleitenden Betreuung schwerbehinderter Menschen, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf besondere Schwierigkeiten stößt. Integrationsunternehmen beschäftigen mindestens 25 % schwerbehinderte Menschen.

Aus Mitteln der Ausgleichsabgabe¹ können Integrationsprojekte Leistungen für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung einschließlich einer betriebswirtschaftlichen Beratung und für besonderen Aufwand erhalten².

Für das Förderverfahren ist das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung zuständig. Begleitend wird im Auftrag des Landes eine externe Gutachter- und Beratungsstelle tätig. Sie berät die Antragsteller über Fördermöglichkeiten und erstellt bei Neugründungen und Erweiterungen von Integrationsprojekten Gutachten über deren wirtschaftliche Tragfähigkeit. Technische Berater des Landesamts bewerten in Stellungnahmen die technische und organisatorische Umsetzbarkeit der Projekte. Die Gutachten und Stellungnahmen dienen als Grundlage für die Entscheidungen des Landesamts über die Förderanträge.

In den Jahren 2004 bis 2013 wurden den Meldungen des Landesamts an das für Soziales zuständige Ministerium zufolge aus Mitteln der Ausgleichsabgabe und

¹ Solange Arbeitgeber die vorgeschriebene Zahl schwerbehinderter Menschen nicht beschäftigen, entrichten sie für jeden unbesetzten Pflichtarbeitsplatz eine Ausgleichsabgabe. Die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben der Ausgleichsabgabe sind im Landeshaushalt im Einzelplan 06 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Kapitel 06 04 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Titelgruppe 71 Ausgleichsabgabe nach § 77 SGB IX veranschlagt.

² §§ 132 bis 134 Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1046, 1047), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

sonstigen Landesmitteln Ausgaben von fast 70,2 Mio. € zur Förderung von Integrationsprojekten geleistet. Im gleichen Zeitraum entwickelte sich die Zahl der Integrationsprojekte und der geförderten Pflichtarbeitsplätze³ für schwerbehinderte Menschen zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Jahres wie folgt⁴:

Jahr	Zahl der Integrationsprojekte	geförderte Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen
2004	28	335
2005	37	426
2006	46	466
2007	48	523
2008	56	648
2009	67	770
2010	68	817
2011	73	872
2012	73	931
2013	69	870

Der Rechnungshof hat die Förderung von 39 Integrationsprojekten geprüft. Diese erhielten in 110 Fällen Zuwendungen für investive Maßnahmen (z. B. Gebäudeerweiterungen, Betriebsausstattungen). Außerdem hat er die Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Integrationsprojekten untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende betriebswirtschaftliche Begutachtung

Integrationsprojekte müssen sich betriebswirtschaftlich erfolgreich am Markt betätigen, um Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen dauerhaft erhalten zu können. Vor diesem Hintergrund schätzte die externe Gutachter- und Beratungsstelle die wirtschaftliche Tragfähigkeit auf Grundlage der Konzepte und Wirtschaftspläne der Integrationsprojekte ein. Sie ermittelte die voraussichtlichen Betriebsergebnisse und legte der Bewertung der Liquiditätsplanung den Cashflow⁵ für die nächsten sechs Jahre zugrunde. Ein Projekt galt danach als wirtschaftlich tragfähig, wenn spätestens im sechsten Jahr ein positives Betriebsergebnis zu erwarten war.

Der Rechnungshof hat die im Jahr 2011 aktiven Integrationsprojekte⁶ mittels einer Methode zum Rating von Unternehmen durch Kennzahlen (sogenannte multiple Diskriminanzanalyse⁷) bewertet, um Hinweise zur Insolvenz-Früherkennung zu gewinnen. Dabei werden neben dem Cashflow auch die Bilanzsumme, das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, Verbindlichkeiten, Vorräte und Betriebsleistung erfasst. Dies führte zu folgenden Ergebnissen:

³ Nach § 132 SGB IX und § 54 SGB XII - Sozialhilfe - vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1133).

⁴ Monitoring-Datenbank und hieraus erstellte Statistik zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres.

⁵ Der Cashflow ergibt sich aus dem Betriebsergebnis nach Lohnkostenzuschüssen erhöht um die Abschreibungen.

⁶ Unberücksichtigt blieben Integrationsprojekte, die lediglich eine Gewinnermittlung durchführten, keine Jahresabschlüsse oder keine Gewinn- und Verlustrechnungen vorlegten.

⁷ Bei dieser Methode zum Rating von Unternehmen werden sechs ausgewählte Kennzahlen mit vorgegebenen Gewichtungsfaktoren multipliziert. Anschließend werden die sechs Produkte addiert. Die Summe heißt Diskriminanzfunktion. Von deren Höhe hängt es ab, wie das Unternehmen zu klassifizieren ist (von extrem gut bis stark insolvenzgefährdet).

Bewertung der wirtschaftlichen Situation der Integrationsprojekte ⁷	Integrationsprojekte im Jahr 2011		geförderte Pflichtarbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen nach § 132 SGB IX	
	Zahl	%	Zahl	%
extrem gut	10	20	55	8
sehr gut	4	8	40	6
gut	2	4	70	10
mittelgut	6	12	83	12
schlecht	10	20	194	28
leicht insolvenzgefährdet	4	8	48	7
insolvenzgefährdet	2	4	18	3
stark insolvenzgefährdet	12	24	179	26
insgesamt	50	100	687	100

Danach war die wirtschaftliche Situation der meisten Integrationsprojekte (56 %) als schlecht bis stark insolvenzgefährdet zu bewerten. Dies betraf 64 % der geförderten Arbeitsplätze.

Die Prognosen der externen Gutachter- und Beratungsstelle zur wirtschaftlichen Entwicklung der Integrationsprojekte waren überwiegend zu optimistisch. Sie wurden ohne hinreichende eigene Prüfung vom Landesamt übernommen. In den Jahren 2005 bis 2013 stellten insgesamt 26 Integrationsprojekte ihre Geschäftstätigkeit ein oder meldeten Insolvenz an.

Um die Liquidität eines Integrationsprojekts zu bewerten, reicht es nicht aus, nur den Cashflow zu ermitteln. Es bedarf einer Liquiditätsplanung, die alle Mittelzu- und -abflüsse umfasst. Insbesondere sollten Darlehensaufnahmen und deren Tilgung berücksichtigt werden.

Das Landesamt hat erklärt, die Gutachten würden um eine detaillierte Liquiditätsplanung erweitert. Es werde geprüft, ob die Beurteilung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit weiter optimiert werden könne.

2.2 Uneinheitliche Datenbasis für das Controlling

Die externe Gutachter- und Beratungsstelle führte zur begleitenden Erfolgskontrolle ein Monitoring durch, das auch ein betriebswirtschaftliches Controlling umfasste. Für diesen Zweck analysierte sie die von den Integrationsprojekten quartalsweise übermittelten betriebswirtschaftlichen Auswertungen und die Jahresabschlüsse.

Allerdings wandten die Integrationsprojekte bei der Bilanzierung von Investitions- und Aufwandszuschüssen unterschiedliche Methoden an und erfassten Abschreibungen uneinheitlich. Daher waren die Daten nicht vergleichbar und eine Bewertung der Projekte nach einheitlichen Maßstäben nicht möglich. Ein Abgleich der Ist-Werte mit den Plandaten unterblieb. Erkenntnisse über die Notwendigkeit einer frühzeitigen Beratung insbesondere von in der Krise befindlichen Integrationsprojekten konnten daher nicht gewonnen werden.

Das Landesamt hat erklärt, es werde den Integrationsprojekten die Darstellungsform ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse künftig im Zuwendungsbescheid vorgeben und eine einheitliche Bewertung der Finanzdaten sicherstellen. Es werde geprüft, ob und wie der Abgleich der Ist-Werte mit den Plandaten ermöglicht werden könne.

2.3 Unvollständige Besetzung geförderter Arbeitsplätze

In den Jahren 2001 bis 2012 war bei 35 der geprüften Integrationsprojekte die Einrichtung von insgesamt 613 Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen gefördert worden. Zum 31. März 2013 waren lediglich 450 dieser Plätze besetzt. Damit blieb mehr als ein Viertel der geförderten Arbeitsplätze unbesetzt.

Vor diesem Hintergrund erachtet es der Rechnungshof als erforderlich, im Zuwendungsbescheid Festlegungen zum spätesten Zeitpunkt der Einstellung, zur Dauer der Besetzungspflicht und zum zeitlichen Umfang der Arbeitsplätze (Voll- oder Teilzeitstellen) zu treffen. Zudem sollte die regionale Situation des Arbeitsmarkts für schwerbehinderte Menschen ermittelt werden, um die Umsetzbarkeit der beantragten Integrationsprojekte besser bewerten zu können.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Bescheide seien zwischenzeitlich hinsichtlich der Besetzung der geförderten Arbeitsplätze ergänzt worden. Die regionale Situation des Arbeitsmarkts für schwerbehinderte Menschen werde konkreter ermittelt und stärker in die Bewertung des beantragten Integrationsprojekts einbezogen.

2.4 Mängelbehaftetes Förderverfahren

Zum Förderverfahren wurde im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- In mehreren Fällen wurden die Technischen Berater des Landesamts, die u. a. die Notwendigkeit behindertengerechter Ausstattungen sowie die Angemessenheit von Investitionen und die Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen zu prüfen haben, nicht oder erst spät in das Förderverfahren eingebunden. Entscheidungen über Zuwendungsanträge ergingen ohne deren Stellungnahme oder wichen ohne Begründung von deren Bewertungen ab.
- Zuwendungsbedarfe wurden nicht geprüft. Ein Antragsteller mit einem Konzerngewinn von 75 Mio. € im Geschäftsjahr 2010/2011 erhielt ohne nachvollziehbare Begründung die maximale Fördersumme von 22.500 € je zu beschäftigenden schwerbehinderten Menschen.
- Der Vorrang darlehensweiser Gewährung von Zuwendungen blieb weitgehend unberücksichtigt.
- Fördermittel zahlte das Landesamt auch vor Bestandskraft des Zuwendungsbescheids oder ohne Mittelanforderung aus.
- Erstattungsansprüche des Landes im Fall der Rücknahme oder des Widerrufs von Zuwendungsbescheiden waren nicht ausreichend gesichert.
- Verwendungsnachweise wurden nicht eingefordert und nicht geprüft.

Das Landesamt hat mitgeteilt, künftig werde die investive Förderung für Integrationsprojekte erst nach Eingang und Auswertung der Stellungnahmen der Technischen Berater bewilligt und diese würden rechtzeitig beauftragt. Die Stellungnahmen würden in das Bewilligungsverfahren einbezogen und ermittelte Bedarfe gewürdigt.

Eine Prüfung der Finanzstärke von großen Arbeitgebern müsse auch deren Bereitschaft zur Einstellung und dauerhaften Beschäftigung von besonders beeinträchtigten schwerbehinderten Personen berücksichtigen. Es werde geprüft, ob einheitliche Kriterien für die Abgrenzung der Förderung durch Darlehen oder durch Zuschüsse entwickelt werden könnten. Künftig werde die Entscheidung jeweils ausführlicher begründet.

Den Forderungen des Rechnungshofs zur Auszahlung der Fördermittel werde gefolgt. Künftig würden die Möglichkeiten der Anspruchsicherung ausgeschöpft und geeignete Formen zur bestmöglichen Sicherung gewählt. Zwischen- und Verwendungsnachweise würden eingefordert und geprüft. Die Prüfergebnisse würden in Vermerken festgehalten.

2.5 Überprüfungsbedürftige Veranschlagungspraxis von Haushaltsmitteln

Durch Ausgabereste⁸ der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) sowie des Titels 861 01 (Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung) verschiedener Kapitel des Einzelplans 06 wurde Kapitel 06 02 Titel 893 41 (Zuschüsse zum Bau und zur Ausstattung von Einrichtungen sowie sonstige Maßnahmen für behinderte Menschen) in den vergangenen Jahren regelmäßig verstärkt. Das für Soziales zuständige Ministerium wies dem Landesamt hiervon Mittel zur Bewirtschaftung zu. Diese setzte das Landesamt für Zwecke der Ausgleichsabgabe und damit auch für die Förderung der Integrationsprojekte ein.

In den Jahren 2005 bis 2013 entwickelten sich die verfügbaren Mittel und die Ist-Ausgaben bei der vorgenannten Haushaltsstelle wie folgt:

Kapitel 06 02 Titel 893 41				
Haushaltsjahr	Haushaltsansatz	Ausgabereste	Verfügbare Mittel	Ist-Ausgaben
	- € -			
2005	750.000	4.662.806,32	5.412.806,32	5.393.199,30
2006	750.000	3.314.599,00	4.064.599,00	3.956.360,52
2007	450.000	3.466.704,00	3.916.704,00	3.895.119,80
2008	450.000	2.200.000,00	2.650.000,00	2.615.300,65
2009	450.000	1.000.000,00	1.450.000,00	1.435.375,60
2010	450.000	2.038.641,03	2.488.641,03	2.475.038,31
2011	450.000	-	450.000,00	336.500,68
2012	450.000	2.101.840,17	2.551.840,17	2.538.340,17
2013	450.000	2.600.000,00	3.050.000,00	3.027.499,93

Die Ausgabereste erhöhten die verfügbaren Mittel in den einzelnen Haushaltsjahren gegenüber dem jeweiligen Haushaltsansatz auf bis zu 870 %.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die hohen Ansatzunterschreitungen bei Titeln der Hauptgruppe 4 und die deutlichen Mehrausgaben gegenüber den Ansätzen bei Kapitel 06 02 Titel 893 41 zum Anlass zu nehmen, im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren auch aus Gründen der Transparenz eine Änderung der Veranschlagung zu prüfen.

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie hat erklärt, das Ministerium der Finanzen habe im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans 2016 im Bereich der Hauptgruppe 4 eine Kürzung von 2 Mio. € vorgenommen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch bei der Mittelausbringung zu Kapitel 06 02 Titel 893 41 die Veranschlagungsgrundsätze u. a. der Fälligkeit und Kas-senwirksamkeit⁹ zu beachten sind.

⁸ Übertragung von Bonusresten für andere Zwecke nach dem Bonus-/Malus-System.

⁹ § 11 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, sowie Nr. 1 zu § 11 VV-LHO.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das Verfahren zur Beurteilung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Integrationsprojekte zu verbessern,
- b) die Gutachten zur voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung der Integrationsprojekte um eine detaillierte Liquiditätsplanung zu erweitern,
- c) den Integrationsprojekten die Darstellungsform der wirtschaftlichen Verhältnisse im Zuwendungsbescheid vorzugeben,
- d) für das betriebswirtschaftliche Controlling eine einheitliche Bewertung der Finanzdaten sicherzustellen,
- e) im Rahmen der begleitenden Erfolgskontrolle Ist-Werte mit den Plandaten der Integrationsprojekte abzugleichen,
- f) die Besetzung der geförderten Arbeitsplätze verbindlich in den Zuwendungsbescheiden zu regeln,
- g) die regionale Situation des Arbeitsmarktes für schwerbehinderte Menschen stärker in die Bewertung des beantragten Integrationsprojekts einzubeziehen,
- h) Förderungen erst nach Eingang und Auswertung der Stellungnahme des Technischen Beraters zu bewilligen und diesen rechtzeitig zu beauftragen,
- i) Mängel im Förderverfahren zu beheben,
- j) im Hinblick auf die hohen Ansatzunterschreitungen bei Titeln der Hauptgruppe 4 und die Ist-Ausgaben bei Kapitel 06 02 Titel 893 41 eine Änderung der Veranschlagung im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

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

**Nr. 13 Internatsbetriebe der Gymnasien in Trägerschaft des Landes
- mangelnde Steuerung, "kreative", aber unzulässige Haushaltsflexibilisierung -**

Ein Bemessungssystem für die Zuweisung von Erziehern an die Internate der Landesschulen fehlte. Die Betreuungsrelationen zwischen Schülern und Erziehern sowie deren Einsatzzeiten wiesen deutliche Unterschiede auf. Arbeitszeiten wurden nicht erbracht, Bereitschaften uneinheitlich bewertet.

Nicht alle Lehrertrainer erfüllten ihre Mindestunterrichtsverpflichtung. Eine klare Trennung zwischen vergüteten Nebentätigkeiten und hauptberuflicher Tätigkeit von Erziehern war nicht sichergestellt.

Einnahmen, z. B. aus der Vermietung eines landeseigenen Gebäudes, flossen nicht dem Land, sondern Dritten zu. Unter erheblichen Verstößen gegen Haushaltsrecht wurden Gelder auf privaten Girokonten bewirtschaftet und unzulässige Barkassen geführt.

An einer Schule wurde bei Beschaffungen gegen das Vergaberecht verstoßen. Oftmals wurden Ausgabeermächtigungen noch zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen. Rechnungen wurden bereits bezahlt, auch wenn die Leistungen erst im folgenden Haushaltsjahr erbracht werden sollten. Einzelne Beschaffungen waren zudem unwirtschaftlich.

Fortbildungen hatten keinen Bezug zum Erziehungs- und Bildungsauftrag und wurden fehlerhaft abgerechnet.

Die Aufnahme in das Internat einer Schule setzte eine an einen Förderverein zu leistende Kostenbeteiligung für zusätzliche Trainingsangebote voraus.

1 Allgemeines

Das Land Rheinland-Pfalz stellt als Schulträger das Personal und die Sachmittel für folgende vier Gymnasien:

- Staatliches Aufbaugymnasium Alzey - Landeskunstgymnasium -,
- Staatliches Heinrich-Heine-Gymnasium Kaiserslautern - Eliteschule des Sports, Schule für Hochbegabte/Internationale Schule -,
- Peter-Altmeier-Gymnasium Montabaur - Landesmusikgymnasium -,
- Staatliches Eifel-Gymnasium und Eifel-Kolleg Neuerburg.

Diese Gymnasien haben aufgrund ihrer besonderen Schwerpunktsetzung landesweite Zuständigkeiten. Um Schülern aus weiter entfernten Wohnorten den Besuch dieser Schulen zu ermöglichen, sind ihnen Internate und Mensen angegliedert.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Internatsbetriebe und der sonstigen außerschulischen Einrichtungen an den Gymnasien insbesondere in den Schuljahren 2009/2010 bis 2013/2014 geprüft. Unterrichtsorganisation und Lehrkräfteeinsatz wurden nur insoweit in die Prüfung einbezogen, wie sie Auswirkungen auf die Wirtschaftsführung hatten oder die Wirtschaftsführung die Unterrichtsorganisation beeinflusste.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Internatsbetriebe - Vorgaben für bedarfsgerechten Personaleinsatz fehlen

2.1.1 Betreuungsrelation

Im Schuljahr 2013/2014 wurden zur Betreuung der insgesamt 425 Internatsschüler umgerechnet 29 pädagogische Vollzeitfachkräfte eingesetzt.

Ein Bemessungssystem für die Zuweisung von Erziehern an die Internate war nicht erkennbar:

- Vom Schuljahr 2009/2010 bis zum Schuljahr 2013/2014 sank die Zahl der Internatsschüler um 7,6 %, die Zahl der Erzieher erhöhte sich dagegen um 6,6 %. Die Entwicklung an den Standorten war unterschiedlich. Während in Alzey die Zahl der Internatsschüler um 53 % stieg, blieb die Zahl der Erzieher unverändert. Dagegen sank die Zahl der Erzieher in Neuerburg nur um 7 %, obwohl sich die Zahl der Internatsschüler um 38 % verringerte.
- Die Bandbreite der betreuten Internatsschüler je Erzieher reichte im Vergleichszeitraum von knapp 12 bis zu mehr als 26 Schülern.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat mitgeteilt, ein Personalschlüssel, der die Besonderheiten vor Ort berücksichtigt, werde durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion erarbeitet und überwacht.

2.1.2 Personaleinsatz

Für jedes Internat war ein Leiter bestellt, der in der Regel durch ein Schulleitungsmitglied bei administrativen Aufgaben und ansonsten durch Sekretariatskräfte unterstützt wurde. Neben den Erziehern waren weitere Bedienstete im Reinigungsdienst, der allgemeinen Hausverwaltung sowie dem Bereich "Versorgung/Reinigung Wäsche" tätig.

Im Haushaltsjahr 2013 fielen folgende Personalkosten¹ je belegtem Internatsplatz an:

Standort des Internats	Personalkosten je belegtem Internatsplatz
Alzey	6.800 €
Kaiserslautern	8.100 €
Montabaur	4.600 €
Neuerburg	6.400 €

Die Tabelle zeigt für die vier Standorte deutliche Unterschiede auf. Hierfür waren neben den abweichenden Betreuungsrelationen zwischen Schülern und Erziehern u. a. die unterschiedlichen Öffnungszeiten der Internate und Präsenzzeiten der Erzieher, die fehlerhafte Berücksichtigung von Pausenzeiten und "Ferienüberhang"² bei der Ermittlung der Arbeitszeit, die unterschiedliche Anrechnung von Nachtbereitschaften und eine großzügige Vergabe von Verfügungsstunden für Organisationsaufgaben ursächlich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Anregung des Rechnungshofs, die Wochenarbeitszeit der Erzieher und vergleichbarer Bediensteter zentral zu ermitteln und den Dienststellen jährlich bekannt zu geben, werde aufgenommen. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion werde den Personaleinsatz der Erzieher überprüfen und die Besetzungstärke vorgeben. Sie werde die Schulen anweisen, die

¹ Betragsangaben sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet.

² Die Schulferien übersteigen den tariflichen Urlaubsanspruch der Erzieher um sechs Wochen jährlich. Bei Verteilung dieses "Ferienüberhangs" auf die Unterrichtswochen ergibt sich eine höhere wöchentliche Arbeitszeit.

Einhaltung von Pausenzeiten zu beachten und Arbeitszeiten und Dienstpläne entsprechend anzupassen. Die Höhe der Anrechnung der Nachtbereitschaftszeiten auf die Arbeitszeit werde künftig einheitlich geregelt. Beim Heinrich-Heine-Gymnasium werde die Notwendigkeit von vier parallelen Nachtbereitschaften und von Verfügungsstunden geprüft.

2.2 Zuschussbedarf für die Internatsunterbringung und Verpflegung

Die durchschnittlichen Gesamtkosten für Unterkunft und Verpflegung betragen 2013 insgesamt 16.300 € je Schüler:

Kosten je belegtem Internatsplatz im Jahr 2013	Personal- und Sachkosten		Summe
	Unterkunft	Verpflegung	
	11.100 €	5.200 €	16.300 €

Nach Abzug des von den Eltern zu zahlenden Jahresbeitrags verblieb eine Deckungslücke von 13.000 € je Internatsschüler.

Bei den Schulbediensteten betrug die Deckungslücke 18 € je Vollverpflegungstag.

Das Ministerium hat mitgeteilt, man sei sich der Deckungslücke bewusst. Die Subventionierung sei gewollt, um jedem Schüler grundsätzlich unabhängig vom vorhandenen Einkommen den Zutritt zu den Landesschulen zu ermöglichen. Hinzu komme, dass es aus pädagogischen Gründen wünschenswert sei, dass Schüler, Lehrkräfte und Bedienstete an der gemeinsamen Verpflegung teilnähmen. Dies stärke das Gemeinschaftsgefühl an einer solchen Schule erheblich. Die Anhebung der Sätze werde jeweils im Zusammenhang mit der Aufstellung des Landeshaushaltes geprüft. Für das Haushaltsjahr 2016 habe man zunächst noch von einer Erhöhung abgesehen. Es sei aber sichergestellt, dass zur Aufstellung des Haushaltes 2017/2018 eine erneute Prüfung erfolgen werde.

2.3 Trainereinsatz von Lehrern und Erziehern zulasten des Unterrichts- und Erziehungsauftrags

2.3.1 Lehrertrainer

Am Heinrich-Heine-Gymnasium Kaiserslautern waren im Schwerpunkt Sport in den Schuljahren 2013/2014 und 2014/2015 sieben Vollzeitlehrkräfte als Lehrertrainer für Unterricht und Training eingesetzt.

Die Trainingsaufgaben können höchstens bis zur Hälfte des Regelstundenmaßes (Stundendeputat) angerechnet werden. Hierbei wird eine Trainingsstunde von 45 Minuten als eine Unterrichtsstunde gewertet. Sämtliche Nebenverpflichtungen in Training und Wettkampf - einschließlich solcher an den Wochenenden - sind damit abgegolten.

In mehreren Fällen erfüllten Lehrertrainer aufgrund zu viel oder zu Unrecht angerechneter Trainingszeiten (z. B. Talentsichtungen) ihre (Mindest-)Unterrichtspflicht nicht.

Unabhängig hiervon erschwert der Einsatz von Lehrertrainern die Schulorganisation. Durch die Betreuung bei Wettkämpfen oder Lehrgängen entsteht häufig Vertretungsbedarf im Schulbetrieb, der regelmäßig zu Unterrichtsausfall führt. Es sollte deshalb geprüft werden, ob Lehrertrainer durch hauptamtliche Trainer ersetzt werden können.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Talentsichtung werde nicht mehr als Teil des Stundendeputats verrechnet. Die Schulaufsicht werde in Zukunft auf die Einhaltung der Mindestunterrichtspflicht der Lehrertrainer achten. Des Weiteren hat das Ministerium erklärt, im ursprünglichen Konzept sollten Lehrertrainer die Einheit von Unterricht und Training gewährleisten. Im Laufe der Jahre sei deutlich geworden,

dass die ursprüngliche Förderstruktur den Anforderungen nicht mehr gerecht geworden sei. Im Jahr 2005 seien die Fördersportarten um Leichtathletik und Tischtennis reduziert worden. Lehrertrainer seien durch Vollzeittrainer ersetzt worden. Diesen Weg werde das Bildungsministerium weitergehen. Nach den Olympischen Spielen 2016 wolle der Deutsche Olympische Sportbund sein Förderkonzept in den bundesweit rund 50 Eliteschulen straffen, sodass davon ausgegangen werden könne, dass am Standort Kaiserslautern eine weitere Konzentration auf weniger Sportarten erfolgen werde. In diesem Prozess würden weitere Lehrertrainerstellen zurückgefahren oder, falls erforderlich, umgewandelt werden.

2.3.2 Nebentätigkeiten

Lehrer- und Erziehertrainer (Personen mit der Qualifikation als Trainer) des Heinrich-Heine-Gymnasiums Kaiserslautern nahmen Nebentätigkeiten z. B. im Rahmen des Modells "Talentförderung durch Sportklassen" wahr, die von Dritten finanziert wurden. Hierzu wurde im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Die Nebentätigkeiten gestalteten sich in vielen Fällen problematisch, weil bei der konkreten Ausübung eine klare Abgrenzung zur Haupttätigkeit fehlte oder sich Haupt- und Nebentätigkeit zeitlich überschneiden.

Das Ministerium hat erklärt, die Trainer seien angewiesen worden, in den Trainings-/Einsatzplänen auszuweisen, welche Stunden ihrer Dienstverpflichtung entsprächen. Bei den übrigen Trainingsstunden sei auszuweisen, in wessen Auftrag sie durchgeführt und durch wen sie bezahlt würden.

- Bei Erziehern können Trainertätigkeiten höchstens bis zur Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit angerechnet werden. Dabei wird eine Trainerstunde zu 45 Minuten mit Nebenzeiten als zwei Zeitstunden Internatsdienst berücksichtigt. Danach müsste ein Erzieher bei einem Beschäftigungsumfang von 38,5 Zeitstunden wöchentlich mit mindestens 19,25 Zeitstunden im Internat eingesetzt sein. Auf die Arbeitszeit wären weniger als zehn Trainerstunden anzurechnen.

Eine Kraft war in der Wintersaison 2014/2015 nur mit 14 Zeitstunden/Woche im Internat tätig und erteilte mehr als 18 Trainerstunden als Erziehertrainer sowie mit Kenntnis der Schule weitere 28 Trainingsstunden - teilweise zeitgleich - in Nebentätigkeit. Letztere wurde vom Verein der Freunde und Förderer des Staatlichen Heinrich-Heine-Gymnasiums e. V. vergütet.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion habe hierzu eine zeitnahe Stellungnahme der Schule angefordert. Disziplinar- und arbeitsrechtliche Fragen würden geprüft und ggf. geeignete Maßnahmen eingeleitet.

- Ein weiterer Internatsbediensteter war auf Honorarbasis Trainer beim Bund Deutscher Radfahrer. Im Jahr 2014 wurde er für diese Tätigkeit, deren Zeitaufwand er mit einer Stunde wöchentlich angegeben hatte, mindestens acht Arbeitstage ohne Verpflichtung zur Vor- oder Nacharbeit freigestellt.

Derselbe Bedienstete war ohne Nebentätigkeitsanzeige für den Landessportbund Rheinland-Pfalz als Radsporttrainer am Heinrich-Heine-Gymnasium eingesetzt. Er rechnete 2014 insgesamt 244 Trainerstunden ab. Nach den Einsatzzeiten im Dienstplan wurden mindestens 54 dieser Trainingsstunden während der Dienstzeit gegeben.

Das Ministerium hat erklärt, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion werde die Schulen anweisen, Freistellungen vom Dienst nur noch dann zu genehmigen, wenn die Vor- oder Nacharbeit der ausfallenden Stunden gewährleistet sei. Sie werde sich hierzu eine jährliche Übersicht vorlegen lassen. Zu den während der Dienstzeit geleisteten Trainingsstunden habe die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion eine zeitnahe Stellungnahme der Schule angefordert. Eventuelle arbeitsrechtliche Fragen würden geprüft.

2.4 Vermietung landeseigener Grundstücke und Dienstfahrzeuge - Einnahmen flossen nicht immer an das Land

2.4.1 Lehrgangsbereich/Landesleistungszentrum Radsport

Im Internat des Heinrich-Heine-Gymnasiums Kaiserslautern standen Sportfachverbänden Plätze für Lehrgänge und Ausbildungsmaßnahmen gegen Entgelt zur Verfügung. Die Mieteinnahmen 2011 und 2012 von jeweils 9.200 € flossen allerdings nicht dem Land zu, sondern - entsprechend den Vorgaben auf den Rechnungen - auf ein Konto des Landessportbunds Rheinland-Pfalz. Dieser leitete erstmals 2013 einen Teil dieser Einnahmen an das Land weiter.

Verträge zwischen dem Land und dem Landessportbund über die Nutzung des Landesleistungszentrums oder die Einnahmen aus dessen Vermietung wurden weder von der Schule noch vom Ministerium vorgelegt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion habe hierzu eine zeitnahe Stellungnahme der Schule angefordert. Die Staatsanwaltschaft Kaiserslautern sei zur Überprüfung der strafrechtlichen Relevanz der Feststellungen eingeschaltet worden.

2.4.2 Appartements

Das Eifel-Gymnasium vermietete sechs landeseigene Appartements. Die Miete von 150 €/Wohnung monatlich floss auf das "Mieteinnahmekonto" der Schule, das Ende 2014 einen Bestand von 10.500 € auswies. Die von den Mietern bar zu zahlende Kautions von jeweils 200 € wurde in einem Tresor aufbewahrt.

Ein Teilbetrag von 130 € je Monatsmiete/Appartement wurde zunächst vom "Mieteinnahmekonto" auf das "Schulkonto" (Bestand Ende 2014: 13.700 €) umgebucht - Kontoinhaber war in beiden Fällen derselbe Bedienstete - und anschließend an die Landesoberkasse Trier überwiesen. Der Differenzbetrag wurde für die Reinigung der Gemeinschaftsflächen (Flure, Treppenhaus, Küche) und die Endreinigung der Zimmer einbehalten.

Für die Reinigungsarbeiten war kein Turnus vorgegeben. Sie wurden lediglich durch Eigenbelege nachgewiesen, die Entgelte bar ausgezahlt. Diese Vorgehensweise barg die Gefahr, dass die sich aus Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen und steuerlichen Pflichten nicht erfüllt wurden.

Das Ministerium hat erklärt, die bisherige Praxis sei beendet worden. Art und Umfang der Reinigungsarbeiten würden festgelegt und arbeitsvertraglich geregelt. Mietzahlungen sowie Kautionen würden künftig in voller Höhe und unmittelbar auf das Konto der Landesoberkasse Trier eingezahlt.

2.4.3 Dienstkraftfahrzeuge

Zur Nutzung landeseigener Fahrzeuge wurde Folgendes festgestellt:

- Der Kleinbus des Heinrich-Heine-Gymnasiums Kaiserslautern wurde gegen ein Entgelt von 0,20 € pro gefahrenem Kilometer auch an Externe ausgeliehen, ohne dass hierfür eine Ausnahmegenehmigung der Dienststellenleitung vorlag. Schriftliche Regelungen zur Kostenerstattung, zur Erlaubnis des Personentransports oder zur Haftung bei Sach- und Personenschäden wurden nicht getroffen. Zudem flossen die Leihentgelte entsprechend den von der Schule erstellten Rechnungen an den Förderverein der Schule, obwohl das Land die Kosten trug.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Nutzung des Schulbusses werde umgestellt. Privatfahrten würden nur im Rahmen der rechtlichen Vorgaben gestattet. Die Staatsanwaltschaft Kaiserslautern sei zur Überprüfung der strafrechtlichen Relevanz der Feststellungen eingeschaltet worden.

- Der Kleinbus des Eifel-Gymnasiums stand nach der Nutzungsordnung allen Schülern und Mitarbeitern "für schulische Zwecke" gegen Entgelt zur Verfügung. Die Einnahmen aus den Nutzungsentgelten wurden über ein Bankkonto eines Bediensteten verwaltet, für das er allein Verfügungsberechtigt war.

Demselben Bediensteten oblag die Wartung und Bewirtschaftung des Fahrzeugs. Für Fahrten außerhalb der Dienstzeiten (z. B. Fahrten zum Flughafen Düsseldorf anlässlich einer Lehrerfortbildung, Beförderung von Internatschülern zum Hauptbahnhof) erhielt er eine aus den Nutzungsentgelten finanzierte Aufwandsentschädigung von 15 € je Stunde.

Die Verfahrensweise barg ebenfalls die Gefahr, dass die sich aus Dienst- oder Werkleistungen ergebenden sozialversicherungsrechtlichen und steuerlichen Pflichten nicht erfüllt wurden.

Das Ministerium hat erklärt, die Bewirtschaftung und Wartung des Busses werde künftig im Rahmen des bestehenden Arbeitsvertrages geregelt. Eine Aufwandsentschädigung werde nicht mehr gezahlt. Privatfahrten würden auf das zulässige Maß beschränkt. Die Einnahmen und Ausgaben würden über die jeweils zutreffenden Haushaltstitel abgewickelt. Das Konto werde aufgelöst und der Restbetrag im Landeshaushalt vereinnahmt.

2.5 Weitere Mittelbewirtschaftungen außerhalb des Haushalts

2.5.1 "Private" Schulkonten

Beim Peter-Altmeier-Gymnasium Montabaur wurden Eintrittsgelder für öffentliche Auftritte der Schüler regelmäßig auf - nicht genehmigte - Girokonten der Schule eingezahlt. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren Konten mit der Bezeichnung "Landesmusikgymnasium Rheinland-Pfalz", "Musiktage Montabaur", "Chöre am Peter-Altmeier-Gymnasium/Landesmusikgymnasium Rheinland-Pfalz" und "Cantomano" mit unterschiedlichen Verfügungsberechtigten eingerichtet.

Die Schulleitung gab an, dass ein großer Teil des Guthabens des Kontos "Landesmusikgymnasium Rheinland-Pfalz" regelmäßig in den Landeshaushalt übertragen worden sei. Nach einer letzten Umbuchung von 10.000 € im Jahr 2010 werde das Guthaben (Bestand Ende 2014: 23.900 €) für den Kauf eines Flügels zurückgehalten.

Von den Einnahmen aus den Eintrittsgeldern wurden auch Ausgaben finanziert, die nicht immer einen unmittelbaren Bezug zu musikalischen Aktivitäten hatten. So wurde beispielsweise von einem Konto ein Überbrückungskredit von 4.000 € an einen Dritten gewährt. Außerdem wurden Verwarnungsgelder, Versicherungsbeiträge für einen landeseigenen Pkw-Anhänger, Präsente und eine Stellenanzeige bezahlt sowie Auslagen von Schulkräften bei Restaurantbesuchen erstattet.

Häufig fehlten hinreichende zahlungsbegründende Unterlagen. So wurde aus den Einnahmen regelmäßig externes und internes Personal finanziert, ohne dass dessen konkrete Aufgaben und die Höhe des Entgelts schriftlich festgelegt waren.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Feststellungen würden geprüft. Die Konten "Landesmusikgymnasium Rheinland-Pfalz" und "Musiktage Montabaur" würden aufgelöst und die Guthaben in den Landeshaushalt überführt. Die beiden anderen Konten würden in "offene Treuhandkonten" umgewandelt, um darüber weiterhin Konzertreisen usw. abwickeln zu können. Einnahmen und Ausgaben würden ab sofort über die entsprechenden Haushaltsstellen verbucht.

2.5.2 Barkassen

An zwei der geprüften Schulen wurden neben den offiziellen Zahlstellen weitere Barkassen geführt. Dabei wurden die Einnahmen und Ausgaben nicht systematisch aufgezeichnet, z. B. in Form von Kassenbüchern. Ferner waren Einnahmen zum Teil über mehrere Schul- und Haushaltsjahre angesammelt worden, bevor sie an die Landeskasse weitergeleitet und auf verschiedene Haushaltsstellen gebucht wurden. Die erforderlichen Prüfungen der Barkassen fanden nicht statt.

Das Ministerium hat erklärt, die Bareinnahmen würden inzwischen in einem Kassenbuch erfasst und vierteljährlich den entsprechenden Einnahmekonten zugeführt. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion werde veranlassen, dass die Schulen den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen, bestehende Nebenkassen unverzüglich aufzulösen und die Bargeldbestände in offizielle Zahlstellen zu überführen.

2.6 Beschaffungswesen - Mängel bei Vergaben und Dezemberfieber

Viele Beschaffungsmaßnahmen des Eifel-Gymnasiums wiesen Mängel auf:

- Bei freihändigen Vergaben (wie z. B. Aufträgen über die Lieferung von Sport- und Kopiergeräten sowie Einrichtungsgegenständen) wurden Vergleichsangebote nicht oder nicht im gebotenen Umfang eingeholt.
- Beschaffungen erfolgten oft unmittelbar zum Schluss des Haushaltsjahres, um zu verhindern, dass Ausgabeermächtigungen verfielen (Dezemberfieber). So wurden allein im Bereich der EDV in den Jahren 2010 bis 2014 für Hard- und Software mehr als 85 % der Gesamtausgaben von 157.000 € in den Monaten November und Dezember ausgegeben.
- Rechnungen waren noch zum Ende des Haushaltsjahres bezahlt worden, obwohl die Leistungen erst im folgenden Haushaltsjahr erbracht wurden. So wurden u. a. im Dezember 2012 Ausgaben von 40.000 € für die Bestuhlung der Schulaula geleistet, die Lieferung erfolgte erst im März 2013.
- Beschaffungen waren in einigen Fällen unwirtschaftlich. Beispielsweise wurden ein Kaffeeautomat für 5.200 € und eine Leder-Polstergarnitur für 7.100 € jeweils für das Lehrerzimmer sowie eine Speiseeismaschine für 4.800 € gekauft. Letztere wurde lediglich zwei- bis dreimal jährlich genutzt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, künftig würden bei freihändigen Vergaben mindestens drei Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert und die Ergebnisse der Preisermittlung dokumentiert. Für Beschaffungen von Hard- und Software werde insbesondere die Vergabepattform Kaufhaus des Landes Rheinland-Pfalz berücksichtigt. Vorleistungen würden nur in besonders begründeten Ausnahmefällen vereinbart. Überdies sichere die Schule zu, künftige Anschaffungen genau hinsichtlich ihrer Notwendigkeit zu prüfen. Das vorgesehene Controlling werde die Schulen künftig in solchen Fragen zusätzlich beraten und überwachen.

2.7 Aus- und Fortbildung - zweckentsprechender Mitteleinsatz nicht immer gewährleistet

Für Aus- und Fortbildung konnten die Gymnasien zusätzlich zu den dafür im Landeshaushalt veranschlagten Mitteln durch Kopplungsvermerk auch zweckgebundene Einnahmen und Mehreinnahmen aus Untervermietungen einsetzen. Das Eifel-Gymnasium organisierte und finanzierte so Fortbildungen in eigener Trägerschaft.

Beispielsweise wurde 2014 in Barcelona eine Sprachfortbildung für drei Lehrkräfte, davon eine mit der Lehrbefähigung für Spanisch, und neun Schüler der Klassenstufen 9 und 10 mit Wahlpflichtfach Spanisch durchgeführt. Von den Ausgaben von insgesamt 4.200 € übernahm die Schule 1.800 € für die Schüler und 1.000 € für die Lehrkräfte als Zuschuss aus dem Titel für Aus- und Fortbildungen.

Aus Haushaltsmitteln war eine Bezuschussung von Klassen-/Kursfahrten für Schüler nicht zulässig. Zudem war das Programm der viertägigen Reise überwiegend touristisch geprägt.

In anderen Fällen wurden Fortbildungsveranstaltungen fehlerhaft abgerechnet. Mehrfach wurden überhöhte Vorauszahlungen geleistet. Zahlungsbegründende Unterlagen fehlten. Ausgaben für die Bewirtung von Gästen und eigenem Personal wurden übernommen.

Das Ministerium hat erklärt, die Fahrt nach Spanien hätte so nicht durchgeführt werden dürfen. Die Schule sei entsprechend belehrt worden. Auf die nicht zulässige Bezuschussung von Schülerbeteiligung bei Fahrten aus dem Aus- und Fortbildungstitel sei die Schule hingewiesen worden. Sie habe zugesichert, dies künftig zu beachten. Die weiteren Feststellungen würden geprüft.

2.8 Verwaltungsleitung erforderlich

Die Landesschulen unterscheiden sich im Bereich der Verwaltung von den Schulen in kommunaler Trägerschaft, da sie z. B. das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, die Gebäudebewirtschaftung oder die Personalverwaltung überwiegend selbstständig erledigen. Oftmals fehlten aber die dafür erforderlichen vertieften Verwaltungskennnisse.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Anregung, zur Optimierung der Ablauforganisation eine Verwaltungsleitung mit entsprechender Befähigung einzusetzen, werde aufgegriffen. Es werde ein zentrales Controlling eingerichtet und die Haushaltsüberwachung verbessert. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion erarbeite derzeit einen entsprechenden Vorschlag. Außerdem würden kurzfristig Schulungsveranstaltungen für die Verwaltungsleitungen der Schulen zu den Themen Haushaltsausführung, Beschaffungen und Nutzungsverträge durchgeführt.

2.9 Elternbeiträge für zusätzliche Trainingsangebote - als Kriterium für die Internatsaufnahme problematisch

Beim Heinrich-Heine-Gymnasium mussten sich die Eltern vor Aufnahme eines Schülers in die leistungssportliche Förderung Tennis verpflichten, für die Trainingskosten einen Beitrag von 1.500 € pro Schuljahr auf das Konto des Fördervereins der Schule zu zahlen³. Im Anmeldeformular wurde darauf hingewiesen, dass ein Internatsplatz nur für den Zeitraum der leistungssportlichen Förderung in Anspruch genommen werden könne. Damit war die Teilnahme am Zusatztraining zwar kein unmittelbares Kriterium für die Aufnahme in die Schule. Bei größeren Entfernungen zwischen Wohnort und Schule dürfte sich aber ein Internatsplatz und damit auch die Zahlung des Elternbeitrags als unabdingbar für den Schulbesuch darstellen.

Das Ministerium hat erklärt, die verpflichtende Zahlung eines zusätzlichen Geldbeitrages an den Förderverein bzw. seit diesem Schuljahr an den Tennisverband Pfalz stelle kein Kriterium für die Aufnahme an die Schule dar. Für alle Tennisspieler sei eine Grundversorgung mit zwei Trainingseinheiten pro Woche sichergestellt. Durch die finanzielle Beteiligung der Eltern sei es möglich, diesen Tennisspielern fünf bis sechs Trainingseinheiten pro Woche in Kleingruppen auf leistungssportlichem Niveau zusätzlich zu garantieren. Dieses Zusatztraining gehe über den sportlichen Auftrag der Schule in der Sportart Tennis hinaus und stelle eine außerunterrichtliche Leistung dar. Auf diese Zusatzförderung bestehe kein Anspruch. Ein finanzieller Beitrag hierfür sei deshalb möglich und zulässig. Die Aufnahme in das Internat sei auch für Schüler der Grundförderung möglich. Die Anmeldeformulare seien soweit erforderlich geändert worden.

³ Talentförderung durch Sportklassen - Modell Rheinland-Pfalz - Förderbedingungen Tennis, <http://www.hhg-kl.de/sport/tennis.html>.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) ein Bemessungssystem für die Zuweisung von Erziehern an die Internate zu entwickeln,
- b) die Wochenarbeitszeit der Erzieher und vergleichbarer Bediensteter zentral zu ermitteln und den Dienststellen jährlich bekanntzugeben,
- c) den Internaten die Besetzungstärke für Erzieher vorzugeben,
- d) darauf hinzuwirken, dass Lehrer- und Erziehertrainer ihre Mindestunterrichtsverpflichtung bzw. die mindestens im Internat zu leistende Arbeitszeit einhalten,
- e) zu prüfen, ob im Interesse der Unterrichtsorganisation Lehrertrainer durch hauptamtliche Trainer ersetzt werden können,
- f) eine strikte Trennung von hauptberuflicher Tätigkeit und Nebentätigkeiten von Lehrertrainern und Internatspersonal sicherzustellen und Freistellungen für die Ausübung von Nebentätigkeiten nur bei Vor- oder Nacharbeit der ausfallenden Arbeitszeit zu gewähren,
- g) eine ordnungsgemäße Haushaltsführung sicherzustellen und als Schulkonten eingerichtete private Girokonten sowie ohne Genehmigung geführte Barkassen aufzulösen,
- h) die aus der Überlassung von Landeseigentum von Dritten ohne Rechtsgrund erzielten Einnahmen zurückzufordern und damit in Zusammenhang stehende straf- und disziplinarrechtliche Fragen zu prüfen,
- i) Beschaffungen nur bedarfsgerecht und unter Beachtung des Vergaberechts vorzunehmen,
- j) Mittel für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zweckentsprechend einzusetzen und ordnungsgemäß abzurechnen,
- k) zur Optimierung der Ablauforganisation der Schulen eine Verwaltungsleitung einzusetzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Aufnahme in das Internat des Heinrich-Heine-Gymnasiums nicht von der Leistung eines Kostenbeitrags für zusätzliche Trainingsangebote abhängig zu machen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis h und k zu berichten.

Nr. 14

**Baumaßnahmen in Ganztagschulen
- problematische Förderpraxis, faktische Haus-
haltsbelastungen nicht erkennbar, unwirtschaft-
liche Planungen und Ausführungen -**

Die Haushaltsansätze für die Förderung von Schulbau-
maßnahmen lagen in den Jahren 2012 bis 2014 mit je-
weils 40 Mio. € um 20 % unter denen des Jahres 2010.
Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der - oftmals nur an-
finanzierten - Fördervorhaben auf mehr als das Doppelte.

Das zuständige Ministerium bewilligte vielfach Teilbeträ-
ge der vorgesehenen Gesamtzusendungen und stellte
die restliche Förderung in Aussicht. Schulträger muss-
ten daher Baumaßnahmen über mehrere Jahre vorfinan-
zieren. Dies kann die dauernde Leistungsfähigkeit kom-
munaler Zuwendungsempfänger gefährden.

Den Haushaltsplänen des Landes war die Summe der in
Aussicht gestellten Fördermittel nicht zu entnehmen.
Hieraus resultieren de facto kaum revidierbare Förder-
verpflichtungen, die das Budgetrecht des Landtags tan-
gieren.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren wies Mängel
auf. Aus den Förderanträgen und den Stellungnahmen
der staatlichen Bauverwaltung ging nicht hervor, ob
Schulträger systematische Bedarfsanalysen und Wirt-
schaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hatten und
diese baufachlich geprüft worden waren. Die Einhaltung
von Wirtschaftlichkeitskennwerten war teilweise nicht
geprüft worden. Unwirtschaftliche Planungen wurden
nicht von einer Förderung ausgenommen.

Ohne nähere Begründung wurde regelmäßig - teilweise
vor Abschluss der baufachlichen Prüfungen - dem Bau-
beginn vor Bewilligung der Zuwendung zugestimmt.

1 Allgemeines

Das Land fördert aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs Schulbauten ein-
schließlich deren Erstausrüstung¹. Die baufachliche Prüfung der Förderanträge
obliegt der staatlichen Bauverwaltung². Bewilligungsbehörde ist das Ministerium für
Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur³.

Der Rechnungshof hat insgesamt 27 geförderte Baumaßnahmen (Neu-, Um- und
Erweiterungsbauten) von Ganztagschulen in kommunaler und privater Träger-
schaft mit einem Investitionsvolumen von 200 Mio. € und anerkannten zuwen-
dungsfähigen Kosten von 140 Mio. € geprüft. Dabei hat er neben der Förderpraxis

¹ § 18 Abs. 1 Nr. 13 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415),
zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2014 (GVBl. S. 332), BS 6022-1, in Verbindung
mit der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vom
22. Januar 2010 über Bau von Schulen und Förderung des Schulbaus (Amtsbl. Nr. 3/2010 S. 100,
Berichtigung Amtsbl. Nr. 6/2010) - im Folgenden als Schulbaurichtlinie bezeichnet.

² Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion war hierfür bis zum 30. Juni 2011 zuständig; seither
nehmen die Struktur- und Genehmigungsdirektionen diese Aufgabe wahr.

³ Bis 2011: Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur.

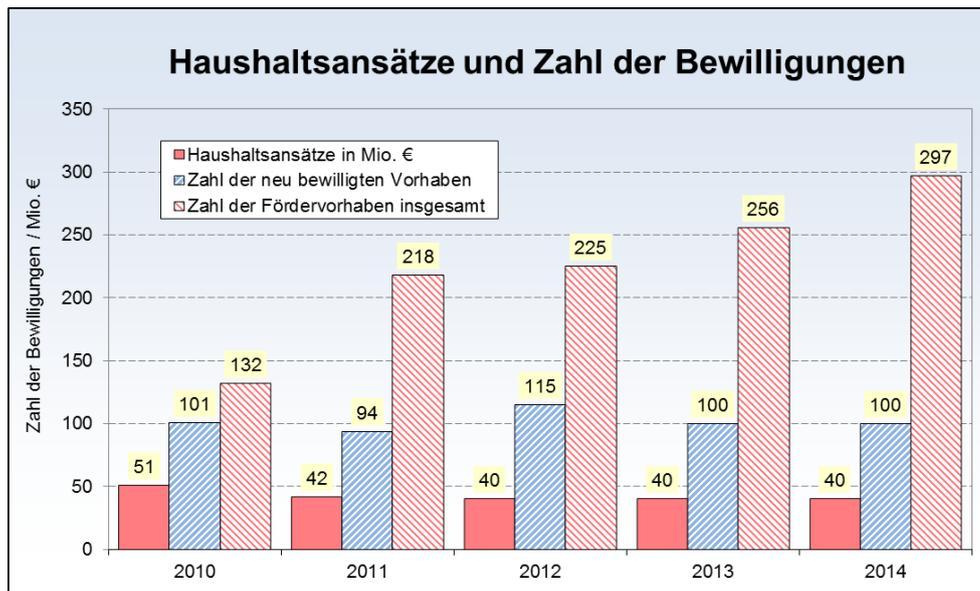
u. a. auch den Nachweis des Raumbedarfs, die Wirtschaftlichkeit der Planungen, die Qualität der fachlichen Prüfungen und Fragen der Energieeffizienz untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bedenkliche Förderpraxis

2.1.1 Haushaltsansätze und Bewilligungen

Die Haushaltsansätze für die Förderung von Schulbaumaßnahmen wurden von 51,1 Mio. € im Jahr 2010 um mehr als 21 % auf jeweils 40,1 Mio. € in den Jahren 2012 bis 2014 verringert⁴. Bei durchschnittlich 100 Bewilligungen jährlich stieg im gleichen Zeitraum die Zahl der - oftmals nur anfinanzierten - Fördervorhaben von 132 auf 297.



In dem Diagramm sind den Haushaltsansätzen die Zahl der neu bewilligten und die Zahl der - oftmals nur anfinanzierten - Fördervorhaben gegenübergestellt.

2.1.2 Bewilligungen und in Aussicht gestellte Förderungen

Für die Förderung wurden Schulbaumaßnahmen oftmals in Finanzierungsabschnitte aufgeteilt. Das Ministerium teilte durch Bescheid die Höhe der vorgesehenen Gesamtzuwendung mit und bewilligte einen Förderteilbetrag für einen Abschnitt größtenteils auf der Grundlage von Verpflichtungsermächtigungen zulasten künftiger Haushaltsjahre. Die restliche Förderung wurde ohne rechtlich verbindliche Zusage in Aussicht gestellt, sodass Schulträger die Baumaßnahmen über mehrere Jahre vorfinanzieren mussten.

Den Haushaltsplänen des Landes lässt sich die Summe der lediglich in Aussicht gestellten Fördermittel nicht entnehmen. Diese bezifferte die Bewilligungsbehörde im Schlussgespräch auf mindestens 150 Mio. €. Mit der Bewilligung eines Förderteilbetrags und der Bekanntgabe der vorgesehenen Gesamtzuwendung werden de facto kaum revidierbare Förderverpflichtungen übernommen. Deshalb sollten aus Gründen der Transparenz im Haushaltsplan mindestens ergänzende Angaben

⁴ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften – Übersicht über die Darstellung des Steuerverbands aufgrund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz für das Haushaltsjahr 2016.

über die Höhe der in Aussicht gestellten Förderungen - unabhängig von der Wertung, ob hierfür Verpflichtungsermächtigungen⁵ benötigt werden - aufgenommen werden.

Die beschriebene Förderpraxis kann zudem die dauernde Leistungsfähigkeit der kommunalen Zuwendungsempfänger gefährden. In Anbetracht der finanziellen Gesamtsituation der Gemeinden ist davon auszugehen, dass die Vorfinanzierung der Projekte in der Regel zu steigenden Schulden und Zinsausgaben beiträgt. Außerdem weist der Rechnungshof auf das Verbot der Anfinanzierung bei der Projektförderung⁶ hin, wenn die Gesamtfinanzierung nicht sichergestellt ist.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen erklärt, die Verfahrenspraxis berühre formal nicht das Budgetrecht des Landtags. Der Haushaltsvorbehalt bezüglich in Aussicht gestellter Gesamtzuwendungen stelle sicher, dass Folgebewilligungen nur erfolgen könnten, sofern der Haushaltsgesetzgeber die erforderlichen Mittel zur Verfügung stelle. Im Zuge der Aufstellung des Doppelhaushalts 2017/2018 werde die Anregung geprüft, ob und in welcher Weise eine informatorische Darstellung des Bewilligungsvolumens erfolgen könne.

2.2 Verbesserungen des Antrags- und Bewilligungsverfahrens notwendig

2.2.1 Vorzeitiger Baubeginn

Zuwendungen zur Projektförderung dürfen grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind⁷. Dadurch sollen die Zuwendungsempfänger vor finanziellen Nachteilen geschützt werden. Gleichzeitig soll die Entscheidungsfreiheit der Bewilligungsbehörde gewährleistet und ein möglichst wirksamer Einsatz der Haushaltsmittel gesichert werden⁸. Im Einzelfall können Ausnahmen zugelassen werden.

Im Bereich der Schulbauförderung wurde von der Ausnahmeregelung nahezu regelmäßig Gebrauch gemacht. So beantragten die Schulträger zeitgleich mit einer Förderung bei 25 der 27 geprüften Vorhaben ohne nähere Begründung die Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn. Die Schulbehörde stimmte diesen Anträgen in der Mehrzahl der Fälle zu, teilweise sogar vor Abschluss der baufachlichen Prüfung. Den Schulträgern wurde das Ergebnis der baufachlichen Prüfung zusammen mit dem Zuwendungsbescheid teilweise erst nach dem Baubeginn zur Kenntnis gegeben. Für die staatliche Bauverwaltung bestand bei dieser Verfahrensweise oftmals keine Möglichkeit mehr, im Rahmen ihrer Prüfung auf eine wirtschaftliche, sparsame und zweckmäßige Planung hinzuwirken.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, auch aus Sicht des Ministeriums der Finanzen rechtfertigten insbesondere eilbedürftige Baumaßnahmen zur Einhaltung gesetzlicher Sicherheitsbestimmungen sowie zur Behebung akuter Raumnot an den Schulen die Genehmigung eines vorzeitigen Baubeginns vor abschließender Stellungnahme. Es werde darauf hingewirkt, dass in nicht eilbedürftigen Fällen der vorzeitige Baubeginn künftig erst nach Vorliegen der baufachlichen Prüfung und der schulbehördlichen Genehmigung genehmigt werde.

⁵ §§ 6, 11 Abs. 2 Nr. 3, 13 Abs. 2, 16 und 38 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

⁶ Nr. 1.2, Teil I, und Nr. 1.1.2, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

⁷ Jeweils Nr. 1.3, Teil I und Teil II, zu § 44 VV-LHO.

⁸ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. September 1981 (DVBl. 1982, 219).

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig einem vorzeitigen Baubeginn nur zugestimmt wird, wenn das Vorhaben nachweislich aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen keinen Aufschub duldet. Mit der Zustimmung sollte den Antragstellern das Ergebnis der baufachlichen Prüfung zur Berücksichtigung bei der Planung bekanntgegeben werden.

2.2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Flächenoptimierungen, Dokumentation und Prüfung

Bei Erweiterungs- und Umbaumaßnahmen stellen sich regelmäßig die Fragen,

- ob in Bestandsgebäuden Flächenüberhänge bestehen und durch deren Nutzung die in Erweiterungsbauten zu schaffenden zusätzlichen Flächen minimiert werden können,
- ob eine Sanierung, ein Neubau oder eine Anmietung wirtschaftlicher ist.

Um Fehlplanungen und Fehlinvestitionen zu vermeiden, ist es erforderlich, vor Beginn der Bauplanung zu prüfen, wie der Raumbedarf am wirtschaftlichsten gedeckt werden kann. Dabei müssen die vorgesehene Nutzung und die Optimierung der Flächen vorhandener Schulgebäude einschließlich eventuell erforderlicher Umbau- und Erweiterungsarbeiten in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen werden. Wird auf notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verzichtet oder werden diese in einer zu späten Projektphase erstellt, besteht das Risiko, dass kostenträchtige und zeitintensive Umplanungen erforderlich werden.

Aus den Förderanträgen und den zugehörigen baufachlichen Stellungnahmen ging regelmäßig nicht hervor, ob die Schulträger systematische Bestandsanalysen, Flächenoptimierungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und die staatlichen Bauverwaltungen diese geprüft hatten. In den meisten Fällen fehlten in den Unterlagen übersichtliche und nachvollziehbare Soll-Ist-Vergleiche oder wesentliche Dokumentationen zu grundlegenden Planungsentscheidungen.

Es steht mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot nicht im Einklang, dass nach der Schulbaurichtlinie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nur dann erforderlich sind, wenn Zuwendungsempfänger die Zuwendungen zusammen mit ihrem Eigenanteil an Dritte weiterleiten⁹.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, den Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit von Schulbauplanungen werde durch den in der Schulbaurichtlinie definierten Verhältniswert von Flächen und umbauten Raum¹⁰ hinreichend Rechnung getragen. Standortalternativen würden im Rahmen der Bedarfsprüfung untersucht. Da diese Prüfung in den Akten nicht immer ausreichend dokumentiert sei, werde es die Schulbehörde entsprechend anweisen. Im Übrigen würde die Forderung des Rechnungshofs nach Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu einem unverhältnismäßig hohen Kosten-, Zeit- und Verwaltungsaufwand bei allen Beteiligten führen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der von dem Ministerium genannte Verhältniswert sich für eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Planung, nicht aber für die Beurteilung des notwendigen Flächenbedarfs eignet. Das Landes- und das Gemeindehaushaltsrecht¹¹ schreiben für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Diese dienen dazu, aus dem Einzelfall sich ergebende Fragestellungen und Varianten gezielt auf die wirtschaftlichste

⁹ Nr. 5.2.1 Abs. 4 Schulbaurichtlinie.

¹⁰ Nr. 1.5.1 Abs. 4 Schulbaurichtlinie.

¹¹ § 7 Abs. 2 LHO und § 10 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006 (GVBl. S. 203), zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. April 2010 (GVBl. S. 64), BS 2020 1-2.

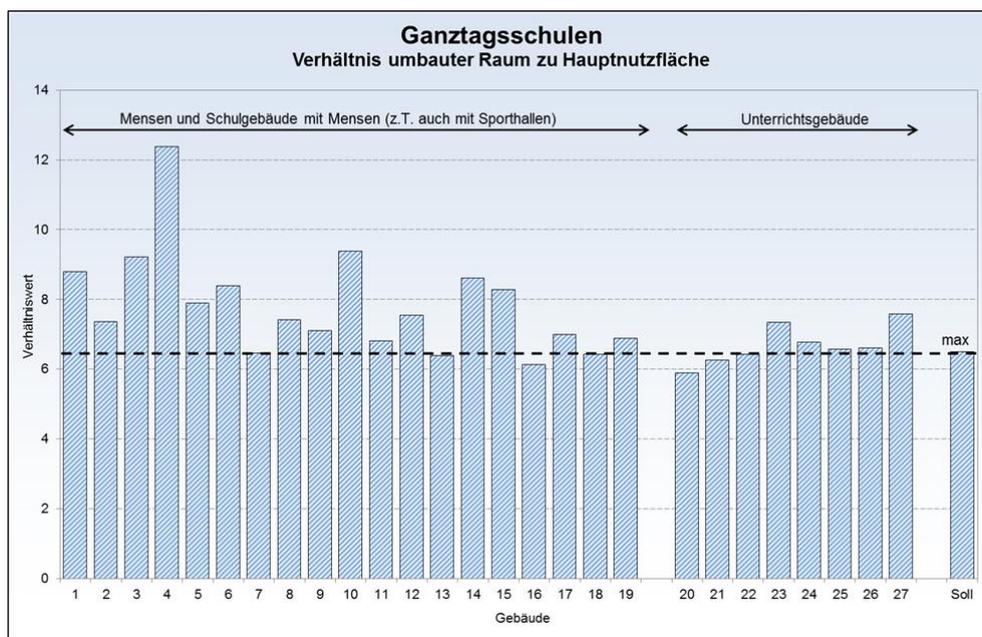
Lösung hin zu untersuchen. Sie können mit vertretbarem Aufwand an den jeweiligen Planungsstand angepasst werden. Hierbei ist stets - wie bei Baumaßnahmen des Landes - eine Gesamtbetrachtung der Investitions- und Folgekosten erforderlich. Folgerichtig hat das Ministerium der Finanzen im November 2015 verfügt, dass die staatliche Bauverwaltung die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Entscheidung über die Bedarfsdeckung (Umbau, Erweiterungsbau, Anmietung, Neubau) prüfen soll, bevor Antragsteller mit dem Zuwendungsantrag eine fertige Entwurfsplanung vorlegen. Entsprechende Hinweise sollten auch in die Schulbaurichtlinie aufgenommen werden.

2.2.3 Wirtschaftlichkeitskennwerte

Nach den Vorgaben der Schulbaurichtlinie soll aus wirtschaftlichen und pädagogischen Gründen darauf geachtet werden, dass das Verhältnis des umbauten Raumes zur Hauptnutzfläche in der Regel nicht mehr als 6,5 zu 1 beträgt. Die Hauptnutzfläche soll mindestens 65 %, die Verkehrsfläche höchstens 25 % der Nettogrundfläche betragen¹⁰.

Die staatlichen Bauverwaltungen überprüften in elf Fällen die flächenbezogenen Verhältniswerte und in zehn Fällen den volumenbezogenen Verhältniswert nicht.

Ein Teil der Planungen wies überdimensionierte Verkehrsflächen und unwirtschaftlich große Nettogrundflächen auf. Auch der vorgegebene Verhältniswert "umbauter Raum zu Hauptnutzfläche" wurde, wie das folgende Diagramm zeigt, oftmals überschritten.



Das Diagramm zeigt, dass 20 der 27 geprüften Schulbaumaßnahmen den durch die gestrichelte Linie dargestellten Richtwert von 6,5 für das Verhältnis "umbauter Raum zu Hauptnutzfläche" überschritten.

Die Auswertung der in die Prüfung einbezogenen Unterrichtsgebäude zeigt, dass der Richtwert von umbautem Raum zu Hauptnutzfläche - auch mit den derzeit üblichen Dämmstärken - eingehalten werden kann. Ein Gebäude mit einem höheren energetischen Standard als dem gesetzlich vorgeschriebenen unterschritt den Richtwert sogar. Dem pauschalen Hinweis in vielen baufachlichen Stellungnahmen, dass eine erhöhte Wärmedämmung regelmäßig zu einer deutlichen Überschreitung des Richtwerts führe, kann somit nicht gefolgt werden.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Schulbaurichtlinie lasse hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitskennzahlen bewusst

Ermessensspielräume. Diese seien erforderlich, da die Anforderungen der verschiedenen Schularten an die Gebäude sowie an architektonische oder haustechnische Umsetzungen vielfältig seien. Künftig werde die staatliche Bauverwaltung bei der Prüfung jeder Neubau- bzw. Erweiterungsmaßnahme die Beurteilung der Wirtschaftlichkeitskennzahlen dokumentieren. Bei Nichteinhaltung gebe die Bauverwaltung im Benehmen mit der Schulbehörde ein Votum ab, ob die Abweichung toleriert werden könne. Sofern die Abweichung nicht tragfähig sei, müsse die Planung an den Schulträger zur Optimierung zurückgegeben werden.

Das Ministerium der Finanzen hat in einem Schreiben an die staatlichen Bauverwaltungen klargestellt, dass sowohl die volumenbezogenen als auch die flächenbezogenen Verhältniskennwerte bei der baufachlichen Prüfung zu bewerten seien. Planungen mit erheblichen Überschreitungen der Orientierungswerte seien unwirtschaftlich und dürften daher nicht gefördert werden.

2.2.4 Mensen

Der zuwendungsfähigen Hauptnutzfläche von Mensen wurden Räume zugeordnet, die nach der Definition der DIN 277 als Verkehrs- oder Nebennutzflächen (z. B. Sanitär-, Umkleide- und Müllsammelräume) einzustufen sind. Dadurch wurden zuwendungsfähige Kosten von insgesamt 0,8 Mio. € zu viel anerkannt. Das entsprach bei einer durchschnittlichen Förderquote von 60 % vermeidbaren Fördermitteln von fast 0,5 Mio. €, die für andere Schulbauvorhaben hätten eingesetzt werden können.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat eingeräumt, dass die Anerkennung der aufgeführten Flächen als zuwendungsfähige Flächen im Rahmen der baufachlichen Prüfung unterschiedlich bewertet worden sei. Im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen werde eine einheitliche Praxis für die baufachlichen Prüfungen dahingehend veranlasst, dass Flächen für Sanitär-, Umkleide- und Müllsammelräume sowie Verkehrsflächen im Kostenrichtwert enthalten seien und nicht zusätzlich als zuwendungsfähig anerkannt würden.

Bei fünf von 20 Mensen wurden Zuschläge von insgesamt 1,5 Mio. € auf die nach Kostenrichtwerten ermittelten zuwendungsfähigen Kosten anerkannt. Begründet wurde dies mit großen Raumhöhen oder dem gewählten Verpflegungssystem als Vollküche. Mangels einer Regelung hierzu in der Schulbaurichtlinie legte die Bewilligungsbehörde der Berechnung der Zuschläge den 2005 festgelegten Kostenrichtwert für Hauptschulen¹² zugrunde.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat mitgeteilt, die zuwendungsfähigen Kosten könnten durch einen allgemeingültigen Kostenrichtwert allein nicht umfassend abgebildet werden. Aus Gründen der Kostendisziplin werde im Vergleich zu den tatsächlichen Kosten bewusst ein niedriger Kostenrichtwert zugrunde gelegt, der bei Bedarf um Zuschläge erhöht werden könne. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten bei Schulmensen sehe das Ministerium keine Notwendigkeit für eine grundsätzliche Verfahrensänderung.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Kostenrichtwert für Hauptschulen nicht geeignet ist, der Förderung der Baukosten unterschiedlicher Verpflegungssysteme in sachgerechter Weise Rechnung zu tragen.

¹² Festlegung des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Familie und Jugend vom 2. Februar 2005.

2.2.5 Investitionskosten

Die geplanten Kosten der Kostengruppen 300 (Baukonstruktion) und 400 (technische Anlagen) überschritten zum Teil die Höchstwerte zweier zu Vergleichszwecken herangezogener Baukostendatenbanken¹³ um 30 %. Die Kosten pro m² der Kostengruppe 400 lagen zum Teil deutlich über dem Höchstwert dieser Datenbanken, in einem Fall sogar beim Dreifachen dieses Wertes. Derartige Überschreitungen sind wirtschaftlich nicht vertretbar.

Wie ein in die Prüfung einbezogenes Gebäude im zertifizierten Passivhausstandard¹⁴ zeigt, können auch energieeffiziente Gebäude so geplant werden, dass ihre Baukosten im Rahmen der Mittelwerte der herangezogenen Baukostendatenbanken liegen.

Obwohl die staatliche Bauverwaltung bei ihren baufachlichen Prüfungen teilweise unwirtschaftliche Planungen oder nicht plausible, überhöhte Kostenkennwerte feststellte, zog sie hieraus in der Regel keine Konsequenzen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, es stimme dem Rechnungshof ausdrücklich zu, dass die staatliche Bauverwaltung bei nicht plausiblen Kostenüberschreitungen die Planungen zur Überarbeitung an die Träger zurückzugeben habe, auch wenn sich dies nicht auf die Landesförderung auswirke. Es werde in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen und der staatlichen Bauverwaltung prüfen, ob und wie die Aussagekraft der baufachlichen Prüfberichte weiter verbessert und vereinheitlicht werden könne.

2.2.6 Nachweis zur Energieeffizienz

Neubauvorhaben sind gemäß den gesetzlichen Anforderungen an die Energieeffizienz nach dem jeweils aktuellen Stand der Energieeinsparverordnung¹⁵ (EnEV) und dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz¹⁶ zu planen. Nach diesem Gesetz sind bei Neubauten regenerative Energien einzusetzen oder ersatzweise zum Beispiel die Anforderungen der EnEV zu unterschreiten. Frühzeitige energetische Bilanzierungen ermöglichen es, diesbezüglich Varianten zu untersuchen sowie die Investitions- und Folgekosten einer Bauaufgabe zu optimieren. Damit verringert sich das Risiko von Kostensteigerungen im Zeitraum von der Antragstellung bis zur Ausführungsplanung.

Gleichwohl lag bei über 80 % der geprüften Schulbaumaßnahmen den Zuwendungsanträgen kein energetischer Nachweis bei. Unterlagen über Varianten- oder Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Energieeffizienz fehlten ebenfalls. Die staatliche Bauverwaltung konnte somit in den meisten Fällen die energetische Qualität der Vorhaben nicht beurteilen.

¹³ Kostenkennwerte des Baukosteninformationszentrums Deutscher Architektenkammern (BKI), Baukosten Gebäude 2012, Stuttgart und fm.benchmarking Bericht 2012/2013, Herausgeber: rotermund.ingenieure, Höxter.

¹⁴ Unterrichtsgebäude mit Mensa mit geschätzten Baukosten von rund 1.500 €/m² Bruttogrundfläche Mittelwert nach BKI: 1.450 €/m² Bruttogrundfläche; Mittelwert nach fm.benchmarking Bericht: 1.455 €/m² Bruttogrundfläche. Vgl. darüber hinaus: Baukosten von energetisch optimierten Büro-Neubauten, Prof. Thomas Lützkendorf et al., Fachbeitrag im Rahmen der Forschungsinitiative EnOB, gefördert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), www.enob.info.

¹⁵ Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1789).

¹⁶ Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz vom 7. August 2008 (BGBl. I S. 1658), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

Hinsichtlich der zuwendungsfähigen Baukosten kann ein Zuschlag in angemessener Höhe anerkannt werden, wenn ein Energieeffizienzstandard erreicht wird, der über die jeweils geltende EnEV hinausgeht¹⁷.

In sieben von 27 Fällen wurden zusätzliche Fördermittel von insgesamt 2,3 Mio. € für einen höheren Energieeffizienzstandard bewilligt, der von einer 15 %igen Unterschreitung der EnEV-Anforderungen bis zum zertifizierten Passivhaus reichte. Davon lag bei vier Zuwendungsanträgen ein Nachweis für den erhöhten Energiestandard nicht vor.

Die Schulbaurichtlinie lässt offen, welcher Standard mit einem erhöhten Energiestandard erreicht werden soll und wie die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen ist.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, der Hinweis, den Energieeffizienzstandard präziser zu definieren, werde aufgegriffen. In Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen werde geprüft, für Schulbaumaßnahmen nur noch dann einen Zuschlag zu gewähren, wenn ein Nachweis zur Einhaltung von Energiekennwerten vorgelegt werde. Allerdings würde eine vergleichende, lebenszyklusbezogene Gegenüberstellung der Bau- und Nutzungskosten dazu führen, dass die Schulträger erhebliche zusätzliche Vorleistungen und Planungskosten aufzubringen hätten. Es seien darüber hinaus auch nichtmonetäre Aspekte wie der Nutzwert von Bauinvestitionen oder die Gewichtung einer beachtlichen CO₂-Minderung zu bewerten.

Das Ministerium der Finanzen hat klargestellt, dass die Wirtschaftlichkeit von Mehrinvestitionen für einen höheren Energiestandard anhand einer ganzheitlichen Betrachtung mit einer Lebenszykluskostenberechnung jeweils durch die Bauverwaltung zu überprüfen sei.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Nachweis der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme mit angemessenem Aufwand möglich ist, wenn die Berechnungen auf wesentliche Fragestellungen beschränkt werden.

2.2.7 Dokumentation der Vergabe von Planungsleistungen

Aus den baufachlichen Stellungnahmen zu insgesamt 21 Vorhaben ging nicht hervor, ob Schulträger freiberufliche Architekten- und Ingenieurleistungen auf der Grundlage eines förmlichen Vergabeverfahrens oder eines Architektenwettbewerbs vergeben hatten. Es war auch nicht nachvollziehbar, ob die staatliche Bauverwaltung dies geprüft hatte.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, im Zuge der baufachlichen Beratung und Prüfung von Zuwendungsbaumaßnahmen sei die strikte Einhaltung der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen sicherzustellen und aktenkundig zu dokumentieren. Bei Nichtbeachtung der Vergabeordnung seien die zuwendungsfähigen Kosten entsprechend zu kürzen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat mitgeteilt, die Empfehlung des Rechnungshofs, erforderliche Nachweispflichten für die Einhaltung der Vergabebestimmungen in die Schulbaurichtlinie aufzunehmen, werde geprüft.

¹⁷ Nr. 3.5.2 Abs. 2 Schulbaurichtlinie.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) einem vorzeitigen Baubeginn nur in begründeten Ausnahmefällen zuzustimmen und das Ergebnis der baufachlichen Prüfung den Antragstellern zur Berücksichtigung bei der Planung bekanntzugeben,
- b) darauf hinzuwirken, dass systematische Bestandsanalysen, Flächenoptimierungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und diese von der staatlichen Bauverwaltung nachweislich geprüft werden,
- c) darauf hinzuwirken, dass flächen- und volumenbezogene Verhältniswerte von der staatlichen Bauverwaltung geprüft werden und bei unwirtschaftlichen Baumaßnahmen von einer Förderung abgesehen wird,
- d) einen über das gesetzliche Niveau hinausgehenden Energieeffizienzstandard für Schulbauten zu definieren und zu prüfen, wie dieser mit wirtschaftlichem Aufwand erreicht werden kann, sofern dafür weiterhin zusätzliche Fördermittel gewährt werden sollen,
- e) sicherzustellen, dass die staatliche Bauverwaltung prüft, ob Schulträger die vorgeschriebenen Verfahren zur Vergabe freiberuflicher Leistungen durchführen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) aus Gründen der Transparenz in den Haushaltsplan ergänzende Angaben über die Höhe der in Aussicht gestellten Fördermitteln aufzunehmen,
- b) in der Schulbaurichtlinie Hinweise zur Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und zur baufachlichen Prüfung aufzunehmen,
- c) zu prüfen, ob Kostenrichtwerte für Mensen unter Berücksichtigung verschiedener Verpflegungssysteme festgelegt werden können,
- d) Nachweispflichten der Antragsteller im Hinblick auf förmliche Vergabeverfahren für freiberufliche Leistungen in die Schulbaurichtlinie aufzunehmen,
- e) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe d zu berichten.

**Nr. 15 Hochschule Mainz
- Steuerungs- und Kontrolldefizite -**

Die Hochschule Mainz verfügte nicht über eine hinreichend aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung. Eine Anlagenbuchhaltung war nicht vorhanden.

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung wurden nicht immer beachtet. Die Daten der Finanzbuchhaltung waren nicht belastbar. Nach diesen belief sich der korrigierte Bestand an "Restguthaben" Ende 2013 auf mehr als 13 Mio. €. Dagegen betrug die in der Haushaltsrechnung des Landes ausgewiesene "Mittelreserve" 6,3 Mio. €.

Ein einheitliches Verfahren zum Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung fehlte. In einem Fachbereich kam die Hälfte der Professoren ihrer Nachweispflicht nicht nach. Ungeachtet dessen erhielten einige dieser Professoren Leistungsbezüge.

1 Allgemeines

Die Hochschule Mainz ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich eine staatliche Einrichtung. Sie hat das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze und nimmt ihre Aufgaben als eigene Angelegenheiten wahr, soweit sie ihr nicht als staatliche Aufgaben zur Erfüllung im Auftrag des Landes übertragen sind¹. Das Land deckt den Finanzbedarf der Hochschule nach Maßgabe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel.

Die Hochschule gliedert sich in die Fachbereiche Gestaltung, Wirtschaft und Technik. Im Wintersemester 2014/2015 waren mehr als 5.100 Studierende eingeschrieben.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschule in den Jahren 2011 bis 2013 stichprobenweise geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Kameraler Globalhaushalt - Weiterentwicklungen nicht erkennbar

Seit 2007 besteht für die Hochschule ein Globalhaushalt. Im Haushaltsplan des Landes werden nur Zuführungen zum Globalhaushalt im Wesentlichen für Personal- und Sachaufwendungen und für Investitionen sowie der Stellenplan der Hochschule ausgewiesen. Deren Wirtschaftsplan, bestehend aus Erfolgs-, Investitions- und Finanzplan, wird dem Haushaltsplan als Anlage beigelegt².

Die Ausgliederung sollte die Haushalts- und Wirtschaftsführung vereinfachen und transparenter machen³. Die Hochschule selbst setzte sich zum Ziel, die Kosten- und Leistungsrechnung als Pilotprojekt zum 1. Januar 2010 einzuführen.

¹ § 6 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 Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 09 65 Hochschule Mainz (Globalhaushalt).

³ Drucksache 14/2017 S. 109.
Zum Zeitpunkt der Ausgliederung war diese zwingend mit einer Umstellung auf die kaufmännische doppelte Buchführung verbunden (§ 103 Abs. 2 Satz 2 HochSchG a. F.). Entsprechende Umstellungen erfolgten an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und an der Technischen Universität Kaiserslautern. Nach der Änderung des Hochschulgesetzes war bei der Ausgliederung lediglich "in der Regel" eine Umstellung auf die kaufmännische doppelte Buchführung vorgesehen. Hiervon haben die Universität Trier sowie die Hochschulen Kaiserslautern und Mainz bislang keinen Gebrauch gemacht.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war eine hinreichend aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung nicht vorhanden. Weiterentwicklungen der Steuerungs- und Informationsinstrumente gegenüber den kameral im Landeshaushalt geführten Hochschulen waren nicht erkennbar.

Die Hochschule hat ausgeführt, Weiterentwicklungen in den letzten Jahren seien die vollständige Personal-Ist-Kostenübernahme in die Kostenrechnung, die Umsetzung der Trennungsrechnung sowie die Berechnung von Gemeinkostenzuschlägen gewesen. Eine Kostenträgerrechnung werde, soweit sie für die Hochschule als notwendig erachtet werde, unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips seit Jahren umgesetzt.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, es werde die aktuellen Hinweise des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, gemeinsam mit den Fachhochschulen den Stand ihrer Kosten- und Leistungsrechnungssysteme zu erörtern und erneut zu prüfen, ob zur Weiterentwicklung zentrale Impulse durch das Ministerium erforderlich seien.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass mit diesen Maßnahmen insbesondere die nach einem Übergangszeitraum seit 2009 für alle Hochschulen bestehenden EU-rechtlichen Verpflichtungen⁴ (Trennungsrechnung - vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.3 dieses Beitrags) umgesetzt werden. Allerdings fehlte eine Anlagenbuchhaltung als Teilbereich der Kosten- und Leistungsrechnung. Damit lagen auch die Voraussetzungen für eine systematische Erfassung von Veränderungen des Anlagevermögens nicht vor. Darüber hinaus wurden, wie den nachstehenden Ausführungen zu entnehmen ist, Kosten und Erlöse nicht immer vollständig erfasst und verursachungsgerecht den jeweiligen Konten zugeordnet. Insoweit war die Kosten- und Leistungsrechnung der Hochschule nur begrenzt als Steuerungs- und Informationsinstrument geeignet.

2.2 Finanzbuchhaltung - erheblicher Verbesserungsbedarf

2.2.1 Jahresabschluss

Die Hochschule legte dem fachlich zuständigen Ministerium die Jahresabschlüsse 2011 bis 2013 jeweils verspätet vor und führte anschließend regelmäßig noch zahlreiche Korrekturbuchungen für zurückliegende Haushaltsjahre durch.

Die Hochschule hat erklärt, der Jahresabschluss 2014 sei fristgerecht eingereicht worden. Dieses werde auch künftig erfolgen. Für den Jahresabschluss 2015 werde ein schriftlich fixiertes Ablaufschema zugrunde gelegt. Außerdem werde sie künftig die Haushaltsjahre nach der Übersendung des Jahresabschlusses an das Ministerium der Finanzen abschließen. Durch eine Dienstanweisung sei sichergestellt, dass dann keine Buchungen mehr vorgenommen werden dürften.

2.2.2 Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung

Die Buchhaltung wies erhebliche Mängel auf:

- Eine einheitliche Buchungssystematik war nicht gewährleistet.
- Erlöse und Kosten, insbesondere der berufsintegrierenden und weiterbildenden Studiengänge, waren nicht sachgerecht auf die entsprechenden Projektkonten verbucht worden. Diese wiesen deshalb keine validen Ergebnisse aus.
- Buchungen, vor allem Umbuchungen, waren nicht immer belegt.

⁴ 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) und ab 1. Juli 2014 Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (DE, Amtsblatt der Europäischen Union, 27. Juni 2014, C 198/01).

- Buchungen waren unvollständig. Beispielsweise fehlten Angaben zu Konten, Kostenstellen, Kostenträgern sowie Buchungstexte.
- Umbuchungen waren nicht immer von den Projekt- oder Budgetverantwortlichen veranlasst worden.
- Projektkonten waren ohne Bedarf auch nach Beendigung von Projekten bebucht worden.
- Bei mehreren Projektkonten stimmten Endbestände eines Jahres mit den Anfangsbeständen des Folgejahres nicht überein.

Die Hochschule hat mitgeteilt, zur Verbesserung der Qualität der Buchungen habe sie die Kontierungs- und Buchungsrichtlinie weiterentwickelt. Haushalts- und Verbuchungsstellen sowie Angaben für die Kostenrechnung würden ab sofort monatlich geprüft. Buchungen würden nicht mehr vorgenommen, wenn notwendige Angaben zur Kontierung und Inventarisierung fehlten. Als weitere Maßnahmen seien die Information und Schulung der Beschäftigten, die Veranstaltung von hausinternen finanzwirtschaftlichen Thementagen für die dezentralen Stellen sowie die Erstellung standardisierter Berichte vorgesehen.

2.2.3 "Mittelreserve" und "Restguthaben"

Die Landeshochschulkasse führt für die Hochschule eine Sonderrechnung. Der Hochschule war aufgrund der mit der Einführung des Globalhaushalts verbundenen nachschüssigen Zuführungen⁵ die Überziehung der Sonderrechnung gestattet worden. Für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 legte das Ministerium der Finanzen die Fehlbetragsobergrenze auf jeweils 6 Mio. € fest⁶. Hinweise, wie eine Inanspruchnahme auszugleichen war, enthielten die Ermächtigungen nicht.

Die Überziehungsermächtigung wurde im Prüfungszeitraum nicht in Anspruch genommen, da Fehlbeträge durch Entnahmen aus der "Mittelreserve" gedeckt wurden. Diese betrug Ende 2013 nach der Haushaltsrechnung des Landes 6,3 Mio. €. Der Betrag setzte sich aus den zum Zeitpunkt der Ausgliederung vorhandenen Selbstbewirtschaftungsmitteln von insgesamt 2,9 Mio. € sowie den Salden des Erfolgs- und des Investitionsplans zusammen.

Die Finanzbuchhaltung der Hochschule wies dagegen Ende 2013 "Restguthaben" aus übertragenen Vorjahres- und Geldeingangsresten bei Drittmittelprojekten von 16 Mio. € aus. Im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof hat die Hochschule die Bestände teilweise korrigiert und um 2,7 Mio. € vermindert.

Selbst nach der Korrektur hätte die Inanspruchnahme dieser "Restguthaben" zu einem Liquiditätsabfluss aus der Landeshochschulkasse führen können, der die "Mittelreserve" und die Fehlbetragsobergrenze überschritten hätte.

Die Hochschule hat erklärt, nach Rücksprache mit dem Hersteller der Software für die Finanzbuchhaltung sei die bisherige Buchungspraxis fehlerhaft und führe bei Auswertungen zu falschen Ergebnissen. Einige Buchungen müssten seit Einführung des Globalhaushalts 2007 storniert werden. Nach den inzwischen vorgenommenen Ausbuchungen seien 12,5 Mio. € verblieben. Im Hinblick auf die aus "Mittelreserve" und eingeräumte Fehlbetragsobergrenze resultierenden Deckungsmittel von insgesamt 12,3 Mio. € seien im Buchungssystem noch 160.000 € zu viel

⁵ Im Haushaltsjahr 2007 waren bei den Titeln 685 01 Zuführungen des Landes für Personalaufwendungen, 685 09 Zuführungen des Landes für Sachaufwendungen und 891 01 Zuführungen des Landes für Investitionen jeweils $\frac{11}{12}$ des errechneten Jahresbetrags, im Haushaltsjahr 2008 jeweils $\frac{9}{12}$ des errechneten Jahresbetrags sowie das restliche $\frac{1}{12}$ aus dem Haushaltsjahr 2007 etatisiert worden. Ab dem Haushaltsjahr 2009 wurden $\frac{12}{12}$ veranschlagt, ab dem Haushaltsjahr 2012 wurde die nachschüssige Veranschlagung aufgegeben und die Zeitidentität hergestellt.

⁶ Für alle fünf Hochschulen mit Globalhaushalt betrug die Fehlbetragsobergrenze insgesamt 116,6 Mio. €.

ausgewiesen. Die Hochschule versuche, diese Differenz weiter aufzuklären. Im Übrigen seien Mittel in Höhe der eingeräumten Fehlbetragsobergrenze bereits den Fachbereichen und zentralen Einheiten zur Verfügung gestellt worden.

Das Ministerium hat erklärt, die bisherigen Erfahrungen mit der nachschüssigen Finanzierung zeigten, dass zur Zahlbarmachung der hierdurch fundierten Restguthaben bislang nicht auf die Fehlbetragsgrenze zurückgegriffen werden müssten. Die Grundannahme der nachschüssigen Finanzierung habe sich insoweit bewährt, dass die Globalhaushalte über so viel Liquidität verfügten, dass eine Fundierung dieser Restguthaben durch Haushaltsansätze aktuell nicht erforderlich sei.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass mit der Einräumung der Fehlbetragsobergrenze der Hochschule die Möglichkeit eröffnet wurde, über die etatisierten Ansätze sowie übertragenen Restmittel hinaus weitere Ausgaben zu leisten, ohne dass eine entsprechende Haushaltsermächtigung im Hochschulkapitel ersichtlich war. Die haushaltsmäßige Deckung im Falle einer Inanspruchnahme war nicht geklärt.

2.2.4 Zahlstellen

Für die Leistung und die Annahme kleinerer Barzahlungen waren bei der Hochschule 15 Zahlstellen besonderer Art (Barkassen) eingerichtet.

Vorgaben, insbesondere zu Kassenhöchstbeständen und Abrechnungen, fehlten oder wurden nicht beachtet. Eine Zahlstelle wurde von einem Beschäftigten ohne entsprechende Bestellung verwaltet. Ein- und Auszahlungen von Kauttionen waren nicht im Kassenbuch erfasst. Einnahmen waren zunächst über ein privates Girokonto eingezahlt und anschließend auf das Konto der Landeshochschulkasse überwiesen worden. Unvermutete Kassenprüfungen, die mindestens einmal im Jahr vorzunehmen sind, waren unterblieben.

Die Hochschule hat ausgeführt, grundsätzlich sollten möglichst viele Barkassen auf einen bargeldlosen Zahlungsverkehr umgestellt werden. Da eine Abwicklung über die Studi-Card mit Kosten verbunden sei, müsse abgewogen werden, für welche Zahlstellen die Umsetzung wirtschaftlich vertretbar sei. Die Verantwortlichen der Zahlstellen würden nochmals darüber informiert, dass ein Wechsel bei der Verwaltung der Barkasse der Finanzabteilung anzuzeigen sei, Ein- und Auszahlungen nur entsprechend der definierten Zweckbestimmung getätigt werden dürften und alle Einnahmen und Ausgaben im Kassenbuch zu vermerken seien. Über die Kassenhöchstbestände würden, soweit noch nicht erfolgt, die Verantwortlichen für die Barkasse informiert. Die Nutzung von Privatkonten für Einzahlungen sei abgestellt worden. Ab 2015 werde jede Zahlstelle entsprechend den Bestimmungen geprüft.

2.3 Wirtschaftliche Tätigkeiten - unvollständige Verrechnung von Personalkosten

Die Hochschulen sind verpflichtet, wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Tätigkeiten in Bezug auf Kosten und Finanzierung eindeutig voneinander zu trennen (Trennungsrechnung), um staatliche Quersubventionierungen und damit beihilferechtliche Risiken zu vermeiden. Wirtschaftliche Tätigkeiten dürfen sie demnach nur zu Marktpreisen oder Vollkosten einschließlich eines Gewinnzuschlags anbieten.

Das aus Landesmitteln finanzierte wissenschaftliche Personal war nicht verpflichtet worden, seine Leistungen für wirtschaftliche Tätigkeiten, beispielsweise durch Zeitaufweise, zu dokumentieren. Stattdessen wurden nur die in der Projektkalkulation berücksichtigten Personalkosten umgebucht. Bei dieser Verfahrensweise war eine vollständige Erfassung der tatsächlichen Projektkosten nicht sichergestellt:

- In der Kalkulation eines Projekts waren die Personalkosten eines Professors pauschal mit 5.100 € berücksichtigt worden. Seinen tatsächlichen Aufwand für den 1. Abschnitt des Projekts schätzte der Professor fast doppelt so hoch ein.

Für die Durchführung des Projekts hatte die Hochschule seine Lehrverpflichtung für ein Semester um nahezu ein Drittel ermäßigt. Der Wert dieser Freistellung betrug umgerechnet mindestens 12.400 €⁷.

- Einem anderen Projekt waren Personal- und Reisekosten, die die Hochschule dem Auftraggeber mit 10.000 € in Rechnung gestellt hatte, nicht zugeordnet worden.
- Bei einem weiteren Projekt waren Personalkosten nicht verbucht. Mit deren Berücksichtigung dürfte sich der während des gesamten Prüfungszeitraums ausgewiesene Fehlbetrag von mehr als 15.000 € erheblich erhöhen.

Die Hochschule hat erklärt, das Controlling werde die Nachkalkulationen künftig zusammen mit dem Projektleiter durchführen und durch diesen schriftlich bestätigen lassen. Eine Zeitaufschreibung könne ein sinnvolles Instrument sein, um die Kosten des wissenschaftlichen Personals nachzuvollziehen. Inwieweit eine Verpflichtung zur Zeiterfassung mit dem Status eines Professors vereinbar sei, bedürfe einer rechtlichen Prüfung.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die gebotene Zuordnung der tatsächlichen Personalkosten in den Fällen, in denen Personen nicht ausschließlich für ein Projekt tätig sind, nur anhand von Zeitaufschreibungen vorgenommen werden kann⁸. Insoweit besteht bei wirtschaftlichen Projekten auch für Professoren eine Verpflichtung zum Zeitznachweis, wie sie auch bei EU-Projekten⁹ vorgesehen ist.

2.4 Steuerrechtlicher Sachverstand bei der Hochschule notwendig

Die Hochschulen sind als juristische Personen des öffentlichen Rechts nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art steuerpflichtig¹⁰. Die Bearbeitung von steuerrechtlich relevanten Geschäftsvorfällen erfordert spezifischen Sachverstand.

Trotz der Unterstützung der Hochschule durch einen externen Steuerberater war die Zuordnung von Lieferungen und Leistungen zu dem Betrieb gewerblicher Art oder dem hoheitlichen Bereich, insbesondere bei einer gemischten Nutzung von Vermögensgegenständen, verbesserungsbedürftig. Problematisch waren auch zahlreiche Umbuchungen ohne neue steuerrechtliche Bewertung zwischen steuerpflichtigen und nicht steuerpflichtigen Konten. Dies führte zu Änderungen der Vorsteuerbeträge zugunsten oder zulasten der Hochschule.

Ferner schloss die Hochschule zwei Auftragsforschungsverträge, die aufgrund der Vertragsgestaltung umsatzsteuerpflichtig waren. Die Mittel hierfür hatte das Land den Auftraggebern für Forschungsprojekte zur Verfügung gestellt. Bei einer anderen rechtlichen Gestaltung, z. B. als Zuwendung, die ebenso dem Willen der Beteiligten entsprochen hätte, wäre Umsatzsteuer von nahezu 35.000 € vermieden worden. Der Vorteil durch den Abzug der Vorsteuerbeträge bei den bezogenen Lieferungen und Leistungen war demgegenüber gering.

Die Hochschule hat mitgeteilt, bei Investitionsgütern sei ab 2016 die prozentuale Nutzungsaufteilung durch den Projektverantwortlichen in der Rechnung anzugeben. Die Auftragsforschungsverträge seien dem Steuerberater sowie dem zuständigen

⁷ Dabei wurden der Anteil der Lehre mit 80 % und die Ermäßigung der Lehrverpflichtung um 5,5 Lehrveranstaltungsstunden mit insgesamt 220 Zeitstunden bewertet. Angesetzt wurden durchschnittliche Personalkosten für die Besoldungsgruppe C 2 nach den Personalkostenverrechnungssätzen RLP 2013 der ehemaligen Oberfinanzdirektion Koblenz.

⁸ Kussauer/Mittag, in: Breithecker/Lickfett (Hrsg.), Handbuch Hochschulrechnungslegung, S. 400 f.

⁹ Vgl. z. B. Artikel 6.2 der Allgemeinen Muster-Finanzhilfevereinbarung mit einem Begünstigten für alle Projekte in Horizont 2020, Fassung 1.0 vom 11. Dezember 2013.

¹⁰ Ein Betrieb gewerblicher Art liegt vor, wenn eine juristische Person des öffentlichen Rechts eine nachhaltige wirtschaftliche Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen ausübt.

Finanzamt zur Prüfung und Beurteilung vorgelegt worden, die beide zu der Entscheidung gelangt seien, dass es sich um einen umsatzsteuerbaren Sachverhalt handele. Ferner werde sie bei allen abgeschlossenen Projekten die Projektverantwortlichen nochmals auf die steuerrechtlichen Auswirkungen hinweisen und aus Transparenzgründen die rechtskonforme Verwendung der Gelder bestätigen lassen.

Der Rechnungshof empfiehlt angesichts der vielfältigen komplexen Fragestellungen, steuerrechtlichen Sachverstand zur Unterstützung der Projektverantwortlichen an zentraler Stelle in der Hochschule vorzuhalten.

2.5 Auftragsvergaben - Vorteile des Wettbewerbs nicht genutzt

In einigen Fällen, z. B. bei der Vergabe der Pflege der Außenanlagen (Auftragswert: 66.000 €) und beim Kauf einer Druckmaschine (Auftragswert: 49.000 €), unterblieb die gebotene öffentliche Ausschreibung der Aufträge. Stattdessen vergab die Hochschule diese nach vorheriger beschränkter Ausschreibung ohne Teilnamewettbewerb oder freihändig. Außerdem nutzten zwei Fachbereiche für Beschaffungen von Hardware zur Verfügung stehende Rahmenverträge nicht und verzichteten somit auf Preisvorteile.

Die Hochschule hat erklärt, sie werde weiter auf die Nutzung von Rahmenverträgen drängen und die vergaberechtlichen Vorschriften künftig beachten. Bei der freihändigen Vergabe beim Kauf der Druckmaschine sei die Auswahl nach gestalterisch-künstlerischen Aspekten erfolgt. Für die beschränkte Ausschreibung der Pflege der Außenanlagen auf regional ansässige Unternehmen hat sie die Notwendigkeit von speziellen Maschinen für die Pflege und die Kenntnis der besonderen klimatischen Verhältnisse des Campusgeländes angegeben.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden darf, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind¹¹.

2.6 Interessenkonflikte zwischen Dienstaufgaben und Nebentätigkeiten - mehr Transparenz geboten

Ein Professor leitete an der Hochschule ein Forschungsprojekt. Gleichzeitig war er in Nebentätigkeit alleiniger Gesellschafter und Geschäftsführer einer GmbH. Im Forschungsprojekt und in der Nebentätigkeit arbeitete er mit demselben Unternehmen zusammen. Für das Forschungsprojekt waren zwei teilzeitbeschäftigte wissenschaftliche Mitarbeiter der Hochschule tätig, die ebenfalls Nebentätigkeiten im Umfang von je 20 Stunden wöchentlich bei der GmbH angezeigt hatten. Als deren Vorgesetzter bestätigte der Professor, dass der Ausübung der Nebentätigkeiten dienstliche Gründe nicht entgegenstünden.

Ein anderer Professor führte ein Drittmittelprojekt an der Hochschule durch und erbrachte im selben Zeitraum für den Drittmittelgeber Beratungsleistungen in Nebentätigkeit.

In beiden Fällen war der Hochschule der mögliche Interessenkonflikt zwischen Dienstaufgaben und Nebentätigkeiten nicht bekannt.

Die Hochschule hat mitgeteilt, sie werde die Formulare bei der Anzeige eines Drittmittelvorhabens sowie die Anzeige oder den Antrag auf Genehmigung einer Nebentätigkeit um die Erklärung ergänzen, dass im Hauptamt und in der Nebentätigkeit keine Geschäftsbeziehungen zu denselben Unternehmen oder Personen bestünden.

¹¹ § 6 Abs. 1 Nr. 1 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A - (VOB/A) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Oktober 2011 (BAnz. Nr. 182a vom 2. Dezember 2011), berichtigt durch Bekanntmachung vom 24. April 2012 (BAnz. AT vom 7. Mai 2012 B1) und geändert durch Bekanntmachung vom 26. Juni 2012 (BAnz. AT vom 13. Juli 2012 B3).

2.7 Erfüllung der Lehrverpflichtung - Nachweise fehlten

Jeder Lehrende hat die Erfüllung seiner individuellen Lehrverpflichtung nachzuweisen. Die Hochschule regelt, in welcher Form die Erfüllung der Lehrverpflichtung innerhalb der Hochschule dokumentiert wird.¹²

An der Hochschule war ein einheitliches Verfahren zum Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht implementiert. In einem Fachbereich hatte die Hälfte der 40 Professoren für drei Semester keine Nachweise abgegeben. In drei Fällen fehlten die Nachweise für fünf Semester. Ungeachtet dessen gewährte die Hochschule einigen Professoren ohne Deputatsnachweis Leistungsbezüge¹³.

Die Hochschule hat ausgeführt, sie werde Maßnahmen zur einheitlichen Führung der Deputatskonten und zur Einhaltung der Nachweispflicht weiter forcieren. Die Fachbereiche seien erneut aufgefordert worden, sicherzustellen, dass Deputatsnachweise zeitnah und lückenlos vorgelegt werden. Fehlende Nachweise seien zwischenzeitlich nachgefordert worden. Aus dem Fehlen eines Deputatsnachweises könne nicht der Schluss gezogen werden, dass die Lehrverpflichtung nicht erbracht worden sei. Eine Auswertung nach Vorlage aller Deputatsnachweise sei abzuwarten. Künftig werde die Hochschule aber auch bei der Leistungseinschätzung des Dekans diesen formalen Aspekt mit bestätigen lassen.

2.8 Baustoffprüfstelle - kostendeckende Entgelte?

Die dem Fachbereich Technik zugeordnete Baustoffprüfstelle führte u. a. Fremdüberwachungen und Zulassungsversuche für private Baustoffhersteller durch. Ihre Leistungen rechnete sie entweder nach der eigenen Gebührenordnung oder nach dem Besonderen Gebührenverzeichnis¹⁴ ab. Nur bei Sonderprüfungen kalkulierte sie das Entgelt anhand des konkreten Personalaufwands und Geräteeinsatzes.

Allerdings wurden nicht alle Kosten bei der Bemessung der Entgelte berücksichtigt. Dies betraf insbesondere die Gemeinkosten sowie die Personalkosten der Leitung, für die ein Professor im Umfang von einem Drittel seiner Lehrverpflichtung freigestellt worden war¹⁵. Bei einer vollständigen Kostenverrechnung wäre das Defizit der Baustoffprüfstelle im Prüfungszeitraum von 18.600 € erheblich höher ausgefallen.

Die Hochschule hat erklärt, ihr sei durch die Anwendung des entsprechenden Gebührenverzeichnisses eine Deckung der Personalkosten des Leiters der Baustoffprüfstelle verwehrt. Abhilfe könne hier die Anpassung der Sätze im Besonderen Gebührenverzeichnis schaffen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eine vollständige Kostenerfassung sowie Vor- und Nachkalkulationen unerlässlich sind. Soweit sich danach Entgelte errechnen, die den bereits weitgehenden Gebührenrahmen des Gebührenverzeichnisses überschreiten, ist dessen Änderung anzustreben.

¹² § 47 Abs. 1 HochSchG und § 13 Abs. 2 Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO) vom 13. August 2012 (GVBl. S. 283), gültig ab 1. September 2012, BS 223-41-8.

¹³ §§ 37 ff. Landesbesoldungsgesetz (LBesG) vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 283, 294), BS 2032-1, i. V. m. der Landesverordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen im Hochschulbereich vom 16. Juni 2004 (GVBl. S. 364), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Januar 2014 (GVBl. S. 7), BS 2032-1-3.

¹⁴ Landesverordnung über die Gebühren in den Bereichen Wissenschaft, Weiterbildung und Forschung (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 27. November 2014 (GVBl. S. 279), gültig ab 13. Dezember 2014, zuvor entsprechende Landesverordnung vom 24. Oktober 2001 (GVBl. S. 269), zuletzt geändert durch Verordnung vom 12. September 2004 (GVBl. S. 438), BS 2013-1-17.

¹⁵ Dies entsprach im Prüfungszeitraum jährlich Personalkosten von 29.000 € bis 32.000 €, vgl. Personalkostenverrechnungssätze RLP 2011 bis 2013 der ehemaligen Oberfinanzdirektion Koblenz.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) künftig Haushaltsjahre ordnungsgemäß abzuschließen, die Qualität der Buchungen zu verbessern und die Fristen für die Erstellung des Jahresabschlusses einzuhalten,
- b) Bestimmungen für die Verwaltung der Zahlstellen besonderer Art zu treffen, deren Einhaltung sicherzustellen, verstärkt bargeldlose Zahlungsmöglichkeiten zu nutzen, Zahlstellen mindestens einmal im Jahr unvermutet zu prüfen, alle Ein- und Auszahlungen im Kassenbuch zu vermerken und abgerechnete Beträge unmittelbar auf das Konto der Landeshochschulkasse einzuzahlen,
- c) die Bearbeitung steuerrechtlich relevanter Geschäftsvorfälle durch hochschulinternen Sachverstand zu unterstützen,
- d) darauf hinzuwirken, dass bei Beschaffungen Rahmenverträge genutzt und die Bestimmungen des Vergaberechts beachtet werden,
- e) Vorkehrungen zu treffen, um mögliche Interessenkonflikte zwischen Dienstaufgaben und Nebentätigkeiten offenzulegen,
- f) Nachweise über die Erfüllung der Lehrverpflichtung zu vereinheitlichen und deren fristgerechte Vorlage sicherzustellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) das Steuerungs- und Informationsinstrumentarium im Globalhaushalt weiterzuentwickeln,
- b) die Differenzen zwischen der "Mittelreserve" und den "Restguthaben" zu klären und etwaige "Restguthaben" der Hochschule vollständig und transparent auszuweisen,
- c) Kosten, insbesondere auch des wissenschaftlichen Personals, und Erlöse vollständig zu erfassen und verursachungsgerecht zu verbuchen,
- d) kostendeckende Entgelte für Leistungen der Baustoffprüfstelle zu erheben,
- e) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b, c und f zu berichten.

**Nr. 16 Kulturorchester des Landes
- Wie viel darf Kultur kosten? -**

Die Kulturorchester des Landes hatten in den vergangenen Jahren hohe Zuschussbedarfe. Diese stiegen von 15,7 Mio. € im Jahr 2009 auf 18,6 Mio. € im Jahr 2014.

Die mit der 2006 eingeleiteten Orchesterstrukturreform geplanten Einsparungen wurden nur zum Teil erreicht.

Den Musikern wurden auf Grundlage gesonderter tariflicher Vereinbarung Vergütungen und Zulagen von mehr als 1,1 Mio. € jährlich gewährt, die ihnen nach dem Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern nicht zugestanden hätten.

Die Musiker waren nicht den tarifrechtlichen Möglichkeiten entsprechend ausgelastet.

Ein aussagefähiges Berichtswesen fehlte.

1 Allgemeines

Das Land Rheinland-Pfalz unterhält folgende Kulturorchester, die als Landesbetriebe¹ organisiert sind:

- das Staatsorchester Rheinische Philharmonie in Koblenz,
- die Deutsche Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz in Ludwigshafen und
- das Philharmonische Staatsorchester Mainz.

Nach ihren Organisationsverfügungen sind die Orchester musikkulturelle Repräsentanten des Landes im In- und Ausland. Die Orchester in Koblenz und Mainz sind darüber hinaus vertraglich zu Theaterdiensten verpflichtet.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der drei Orchester untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Hoher Finanzierungsbedarf

Die eigenen Einnahmen der Orchester² reichten in den vergangenen Jahren bei Weitem nicht aus, um ihre Ausgaben zu decken. Sie erhielten regelmäßig unmittelbare Zuweisungen des Landes, die sich beispielsweise im Jahr 2014 auf 12,7 Mio. € beliefen. Bei den Orchestern in Koblenz und Mainz kamen Einnahmen aus den Verträgen mit den Theatern hinzu, die selbst zu mehr als 85 % öffentlich finanziert waren. Die Ausgaben der Orchester und die eingesetzten öffentlichen Mittel entwickelten sich wie folgt:

¹ § 26 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 Ohne die Landeszuweisungen und die Honorare aus den Theaterverträgen.

Entwicklung der Ausgaben und der eingesetzten öffentlichen Mittel

Spielzeit ³	Ausgaben	Landes- zuweisungen ⁴	Einnahmen aus Theaterverträgen (öffentlicher Anteil)	Summe öffentliche Mittel
	Mio. €			
2009	18,8	10,3	5,4	15,7
2010	19,4	11,1	5,5	16,6
2011	20,5	12,0	5,6	17,6
2012	20,3	12,0	5,7	17,7
2013	20,3	12,2	5,6	17,8
2014	21,5	12,7	5,9	18,6

2.2 Orchesterstrukturreform - Ziele nur zum Teil erreicht

Die Landesregierung leitete 2006 eine Orchesterstrukturreform ein. Danach sollten die drei Orchester an ihrem Standort bestehen bleiben, personell verkleinert werden und beim Einsatz der Musiker miteinander kooperieren. Bei den beiden Orchestern in Koblenz und Ludwigshafen sollten ab 2006 zusammen 1,9 Mio. € jährlich eingespart werden. Die Einbeziehung des zuvor in das Staatstheater Mainz eingegliederten Orchesters in die Reform sollte zusätzlich einen Einsparbeitrag für das Land und die Stadt Mainz von 1,3 Mio. € jährlich erbringen⁵.

2.2.1 Planstellen und Personalbudgets

Um das Ziel der Orchesterstrukturreform zu erreichen, sollte einhergehend mit einem festgelegten Personalbudget die Zahl der Planstellen für Musiker bei den drei Orchestern von 253 auf 212 reduziert werden⁶. Allerdings wurden im Haushalt 2015 noch 227 Stellen für Musiker ausgewiesen. Dies sind 15 Stellen mehr, als mit der Strukturreform angestrebt wurden.

Dauerhaft sind 26 Stellen für Musiker entfallen. Das entspricht aktuell Personalausgaben von 1,8 Mio. € jährlich. Bei konsequenter Umsetzung des geplanten Stellenabbaus wäre eine weitere Ersparnis von 1,0 Mio. € jährlich möglich gewesen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, es hätten weitere Musiker beschäftigt werden können, ohne das vereinbarte Budget zu überschreiten. Das habe ermöglicht, bei den Orchestern mehr Stellen zu besetzen, als während der Orchesterstrukturreform festgeschrieben worden seien. Außerdem sollten bei einer fiskalischen Bewertung der Orchesterstrukturreform die dabei verfolgten kulturpolitischen Ziele berücksichtigt werden.

Hierzu ist anzumerken, dass bei der Festlegung der Personalbudgets offensichtlich den Reformzielen nicht hinreichend Rechnung getragen wurde und nicht alle einzusparenden Stellen berücksichtigt wurden.

³ Die Kulturorchester haben vom Kalenderjahr abweichende Wirtschaftsjahre, die der jeweiligen Spielzeit entsprechen. Aus Gründen der besseren Darstellbarkeit sind die Spielzeiten in Tabellen und Übersichten nur mit dem Jahr bezeichnet, in dem die Spielzeit endete.

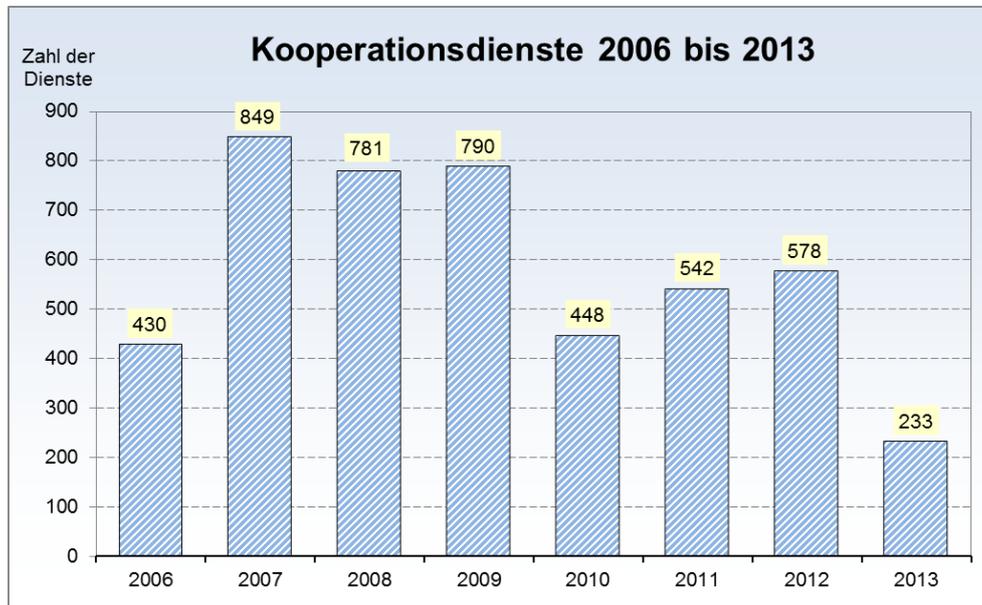
⁴ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (zuvor: Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend), Kapitel 09 51 Landesbetrieb "Philharmonisches Staatsorchester Mainz", Kapitel 09 57 Landesbetrieb "Deutsche Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz" und Kapitel 09 58 Landesbetrieb "Staatsorchester Rheinische Philharmonie", jeweils Titel 682 01 "Zuweisung an den Landesbetrieb ... zum Ausgleich etwaiger Verluste". Die Rechnungsergebnisse der Haushaltsrechnungen weichen wegen der unterschiedlichen Zeiträume von den Buchungen nach Spielzeiten in den Jahresabschlüssen der Landesbetriebe ab.

⁵ Drucksache 14/3738 S. 13.

⁶ Drucksache 14/3780 S. 17.

2.2.2 Kooperationsdienste

Mit der "Inneren Kooperation", das heißt dem unentgeltlichen Austausch von Musikern der Orchester untereinander, sollte zusätzlich der Etat für Aushilfsmusiker entlastet werden. Allerdings wurde das Ziel von 500 Kooperationsdiensten jährlich je Orchester⁷ nicht erreicht. Insgesamt leisteten die Musiker im Rahmen der Kooperation von der Spielzeit 2005/2006 bis 2012/2013 weniger als 4.700 statt der angestrebten 12.000 Dienste.



In dem Diagramm sind die geleisteten Kooperationsdienste je Spielzeit dargestellt.

Die Ausgaben für die Innere Kooperation waren insbesondere wegen des Einsatzes eines Koordinators höher als die hierdurch erzielten Einsparungen von 500.000 €. Diesen standen für den vorgenannten Zeitraum allein Personalausgaben von 536.000 € gegenüber⁸.

Die Funktion des Koordinators entfiel, nachdem sich seit der Spielzeit 2013/2014 nur noch die Orchester in Mainz und Koblenz an der Kooperation beteiligten. Seine Aufgaben übernahmen die Orchesterverwaltungen.

Das Ministerium hat erklärt, rückblickend könne festgestellt werden, dass die Vorgabe von 1.500 Austauschdiensten zu optimistisch gewesen sei. Auswertungen im Verlauf der Spielzeit 2011/2012 hätten gezeigt, dass nur wenige Spielräume für den Austausch von Musikern zwischen den Orchestern vorhanden gewesen seien. Bis zu diesem Zeitpunkt habe die Innere Kooperation noch keine Mehrausgaben verursacht. Weil letztendlich kein wesentlicher Vorteil habe erkannt werden können, sei die Innere Kooperation Mitte 2013 in der bis dahin vorliegenden Form aufgegeben worden.

2.3 Mehrausgaben durch vereinbarte Eingruppierung und Zulagen

Die Musiker der drei Orchester erhielten Vergütungen und Zulagen von mehr als 1,1 Mio. € jährlich, die ihnen nach dem Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern (TVK) nicht zugestanden hätten:

- Das Orchester in Ludwigshafen wurde als Konzertorchester durch gesonderten Tarifvertrag in die höchste Tarifgruppe A eingeordnet. Ausgehend von der

⁷ Drucksache 15/2632.

⁸ Hinzu kamen weitere Sachausgaben, z. B. für Dienstreisen, Büromaterial oder EDV-Ausstattung.

Planstellenzahl und der Instrumentenaufteilung könnten die Musiker nach dem TVK niedriger eingeordnet werden. Die Mehrausgaben aufgrund der höheren Eingruppierung des Orchesters und der gegenüber der Tarifgruppe B erhöhten Zulage betragen 840.000 € jährlich.

- Die Musiker der Orchester in Mainz und Koblenz erhielten vertraglich Zulagen, die ihnen - gemessen an der Größenordnung der Orchester - nach dem TVK nicht zugestanden hätten. Dies verursachte Mehrausgaben von 300.000 € jährlich.

Angesichts der angespannten Haushaltslage des Landes sollten die Möglichkeiten zur Reduzierung dieser Leistungen geprüft werden. Dies hatte der Rechnungshof bereits 2002 bei einer Prüfung der Orchester in Koblenz und Ludwigshafen angeregt⁹.

Das Ministerium hat erklärt, die Eingruppierung des Orchesters in Ludwigshafen habe schon vor der Orchesterstrukturreform bestanden und sei auch nach Auslaufen des letzten Haustarifvertrags im Juli 2013 erhalten geblieben. Mit der höchsten Eingruppierung hätten die Qualität des Orchesters gesichert und die besonderen Belastungen durch Konzertreisen ausgeglichen werden sollen. Ein Ergebnis der Orchesterstrukturreform sei gewesen, die vorhandenen Zulagen für die Musiker beizubehalten. Die Zulagen seien als Erläuterungen zu den vom Landtag verabschiedeten Haushaltsplänen der Orchester ersichtlich.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2001 zugesagt hatte, die Berechtigung über tariflicher Leistungen zu prüfen. Die Zulagen sollten in das zu verhandelnde Gesamtpaket der zu dieser Zeit anstehenden Orchesterstrukturreform aufgenommen werden⁹. Obwohl sich die Zahl der Musiker seitdem verringerte, wurden die Eingruppierungen und Zulagen beibehalten. Da - wie bereits dargestellt - nicht die geplante Personenzahl eingespart wurde, wäre im Zuge der Reform eine Überprüfung der Zahlung der Zulagen erforderlich gewesen¹⁰.

2.4 Auslastung der Musiker - tarifliche Obergrenzen unterschritten

Die tariflichen Obergrenzen für die von den Musikern zu erbringenden Dienste wurden nicht ausgeschöpft. Die hohen Streicher (Violine und Viola), die üblicherweise am häufigsten eingesetzt werden, waren in den Spielzeiten 2009/2010 bis 2013/2014 im Durchschnitt zu 71 % (Orchester in Ludwigshafen), 78 % (Orchester in Mainz) und 84 % (Orchester in Koblenz) ausgelastet. Bei den anderen Instrumentengruppen war die Beanspruchung niedriger. Zum Teil wurden weniger als zwei Drittel der leistbaren Dienste erbracht, beispielsweise bei den Oboen, den Klarinetten, den Fagotten, den Hörnern, der Tuba oder der Harfe.

Vor diesem Hintergrund sollte eine höhere Auslastung der Musiker angestrebt werden. So könnten durch Konzerte und Proben nicht ausgeschöpfte Dienste zum Beispiel auch in der Kinder- und Jugendbildung für musikpädagogische Projekte genutzt werden. Hierzu sind die Musiker tarifvertraglich verpflichtet.

⁹ Jahresbericht 2002, Tz. 23 - Landesbetriebe Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz und Staatsorchester Rheinische Philharmonie - (Drucksache 14/1880), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2002 des Rechnungshofs (Drucksache 14/2168 S. 20), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/2320 S. 15), Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 (Plenarprotokoll 14/52 S. 3513), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2001 (Drucksache 14/2813 S. 9). In dem Schlussbericht hat die Landesregierung erklärt, soweit Einsparungen bei den beiden Staatsorchestern in Koblenz und Ludwigshafen von jährlich 1,9 Mio. € ab 2006 nicht durch anderweitige kostendämpfende Maßnahmen, wie beispielsweise dem Verzicht auf außertarifliche Leistungen erzielt werden könnten, sei es erforderlich, die Orchester in Koblenz und Ludwigshafen zu verkleinern.

¹⁰ Protokoll der 22. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur am 6. Februar 2004 - TOP 3.

Das Ministerium hat erklärt, die fehlende Ausschöpfung der Dienstobergrenzen stelle keinen Einzelfall dar und sei als "branchenüblich" zu betrachten. Die Zahl der nicht ausgeschöpften Dienste sei aber grundsätzlich zu hinterfragen. Eine höhere Dienstauslastung bei den Orchestern in Ludwigshafen und Mainz sei anzustreben.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass auch für das Orchester in Koblenz Möglichkeiten zur höheren Auslastung geprüft werden.

2.5 Kalkulation der Konzerte - hinreichende Finanzplanung und -kontrolle fehlte

Bei Kulturorchestern können regelmäßig nicht alle Ausgaben durch eigene Einnahmen gedeckt werden. Allerdings könnten eine Finanzplanung und -kontrolle zu einer Begrenzung der Unterdeckung beitragen.

Das Orchester in Koblenz erstellte Einnahme-Ausgabe-Rechnungen lediglich für Sonderprojekte. Das Orchester in Ludwigshafen berechnete vereinzelt die finanziellen Auswirkungen überwiegend von Auslandstourneen vorab überschlägig und erstellte Endabrechnungen. Weitere Kalkulationen zu geplanten oder durchgeführten Veranstaltungen wurden nicht vorgelegt.

Kostenvoranschläge und Nachkalkulationen sind für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und zur Erfolgskontrolle unentbehrlich.

Vor der Durchführung von Veranstaltungen sollten die Kosten sorgfältig kalkuliert und zwischen den finanziellen Belastungen und den Landesinteressen abgewogen werden. Auslandskonzertreisen, die erfahrungsgemäß hohe Fehlbeträge verursachen, sollten zudem einem Genehmigungsvorbehalt des zuständigen Ministeriums unterworfen werden. Bereits bei einer früheren Prüfung hatte der Rechnungshof eine derartige Vorgehensweise empfohlen. Die Landesregierung hatte dies auch zugesagt¹¹.

Das Ministerium hat erklärt, die Orchester würden im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht aufgefordert, die finanziellen Auswirkungen von Veranstaltungen sorgfältig zu planen und einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Auslandsreisen der Orchester sollen künftig der Genehmigung des zuständigen Ministeriums bedürfen. Es sei geplant, diesen Genehmigungsvorbehalt in die neu zu erarbeitenden Organisationsverfügungen aufzunehmen.

2.6 Berichtswesen - Leistungskennzahlen fehlten

Präzise Aufgabenbeschreibungen der Orchester lagen nicht vor. Die Organisationsverfügungen regelten nicht hinreichend, was als Konzert, öffentliche Aufführung oder Theaterdienst zu werten ist. Es fehlte an einheitlichen Standards für die Meldung von Konzerten und Besucherzahlen. Die Folge war eine uneinheitliche Praxis der statistischen Erfassung.

Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Orchester beurteilen zu können, bedarf es neben den Rechnungsergebnissen Angaben zu

- öffentlichen Aufführungen und Konzerten,
- Besucherzahlen,
- Diensten und Auslastungsgrad des Orchesters, der Stimmen und der Musiker,
- Diensterleichterungen und Nebentätigkeiten der Musiker und
- der Eigenfinanzierungsquote.

¹¹ Jahresbericht 1987, Tz. 32 – Staatsorchester - (Drucksache 11/810), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1987 des Rechnungshofs (Drucksache 11/1133 S. 30), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 11/1838 S. 19), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1986 (Drucksache 11/2601 S. 7).

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Aufgaben der Landesorchester würden in neu zu entwerfenden Organisationsverfügungen präziser beschrieben. Bei der Ausgestaltung des neu einzuführenden Controllingsystems würden die Empfehlungen des Rechnungshofs mit einfließen.

2.7 Vergabe von Aufträgen - Vorteile des Wettbewerbs blieben ungenutzt

Ohne die erforderliche Ausschreibung¹² und ohne Vergleichsangebote eingeholt zu haben, beauftragte das Orchester in Ludwigshafen eine Konzertagentur mit der Betreuung einer Konzertreihe. In den Jahren 2009 bis 2013 zahlte das Orchester mehr an die Agentur, als es aus den Ticketverkäufen für die Veranstaltungen einnahm. Lediglich 2014 erzielte das Orchester einen geringen Überschuss¹³.

Die gleiche Agentur erbrachte aufgrund mündlicher Absprachen auch Leistungen für eine weitere Konzertreihe.

Das Ministerium hat erklärt, die Orchester würden noch einmal ausdrücklich sowohl auf die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften als auch auf die notwendige Fixierung von Verträgen in Schriftform hingewiesen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine höhere Auslastung der Musiker anzustreben,
- b) durch Vor- und Nachkalkulation von Konzerten, Konzertreihen und -reisen die Grundlagen für eine wirtschaftliche Planung, Durchführung und Abwicklung zu schaffen,
- c) Auslandsreisen einem Genehmigungsvorbehalt des zuständigen Ministeriums zu unterwerfen,
- d) die Aufgaben der Orchester präziser zu beschreiben und Leistungskennzahlen darzustellen,
- e) darauf hinzuwirken, dass Aufträge unter Beachtung des Vergaberechts erteilt werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei künftigen Tarifverhandlungen anzustreben, dass Eingruppierungen und Zulagen entsprechend den Vorgaben des Tarifvertrags für die Musiker in Kulturorchestern (TVK) zurückgeführt werden,
- b) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und d zu berichten.

¹² Nr. 2.2. in Verbindung mit Nr. 4.1 der Verwaltungsvorschrift "Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz" vom 29. Juli 2004 - MinBl. S. 303, seit Juli 2014 Nr. 2.2 in Verbindung mit Nr. 3.1 der Verwaltungsvorschrift "Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz" vom 24. April 2014 - MinBl. S. 48 in Verbindung mit der Verdingungsordnung für Leistungen Teil A Abschnitt 1 (VOL/A) - in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2011 (BGBl. I S. 802).

¹³ Im Zeitraum 2009 bis 2014 standen den Einnahmen von 348.000 € Zahlungen von 376.000 € an die Agentur gegenüber.

**Nr. 17 Personalausgaben der Universitätsmedizin der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
- vermeidbare Ausgaben insbesondere durch fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts -**

Die Universitätsmedizin gewährte Beschäftigten teils zu hohe Entgelte. Bei Neueinstellungen wurden Entgeltstufen in vielen Fällen tarifwidrig festgesetzt. Auch die Vorweggewährung von Stufen war häufig nicht zulässig. Hierdurch ergaben sich allein in diesen Bereichen vermeidbare Personalausgaben von 447.000 € jährlich.

Versorgungszuschläge für Beamte wurden zum Teil unzutreffend berechnet. Infolge der Prüfung des Rechnungshofs wurden Überzahlungen von 280.000 € vermieden.

Schadensersatzansprüche bei fremdverschuldeten Unfällen von Beschäftigten wurden nicht geltend gemacht. Finanzielle Nachteile für die Universitätsmedizin waren die Folge.

Die Innenrevision war personell unterbesetzt. Eine wirksame Aufgabenerledigung war nicht gewährleistet.

1 Allgemeines

Die Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Universitätsmedizin) ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts¹. Sie wurde zum 1. Januar 2009 durch Zusammenlegung des bisherigen Universitätsklinikums mit dem Fachbereich Medizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz errichtet und untersteht der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur.

Bei der Universitätsmedizin waren 2014 durchschnittlich 7.600 Arbeitnehmer einschließlich Ärzten und Pflegepersonal mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 5.500 Vollzeitkräften beschäftigt. Der Personalaufwand (Löhne und Gehälter, Sozialabgaben, Aufwendungen für die Altersversorgung und für Unterstützung) betrug nach der Gewinn- und Verlustrechnung 374 Mio. €.

Der Rechnungshof hat die Personalausgaben für einen Teilbereich der Universitätsmedizin geprüft. In die Erhebungen waren fast 20 % des Personals der Universitätsmedizin einbezogen. Nicht Gegenstand der Prüfung waren die Vergütungen der Ärzte, Pflegekräfte und Vorstände sowie Nebentätigkeiten.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zu hohe und nicht begründete Stufenzuordnung bei Neueinstellungen

Seit 1. Januar 2012 gelten für die Beschäftigten der Universitätsmedizin eigene Tarifverträge². Diese ersetzen den seit 1. November 2006 geltenden Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Danach bestimmt sich das Entgelt für Beschäftigte nach der Entgeltgruppe und der Erfahrungsstufe. Die Entgeltgruppe

¹ § 1 Abs. 1 Landesgesetz über die Errichtung der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Universitätsmedizinengesetz - UMG -) vom 10. September 2008 (GVBl. S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. August 2015 (GVBl. S. 196), BS 223-42.

² Haustarifvertrag Universitätsmedizin Mainz (M-TV UM Mainz) sowie der Tarifvertrag zu Entgelt und Eingruppierung für Beschäftigte der Universitätsmedizin Mainz (E&E-TV UM Mainz).

ist abhängig von der auszuübenden Tätigkeit, die Erfahrungsstufe von der beruflichen Erfahrung.

Bei der Einstellung sind Beschäftigte grundsätzlich der Stufe 1 der Entgelttabelle zuzuordnen. Verfügen sie über einschlägige Berufserfahrung³, können sie einer höheren Stufe (maximal der Stufe 6) zugeordnet werden. Bei einem Wechsel aus der Privatwirtschaft in den öffentlichen Dienst ist jedoch - selbst bei langjähriger einschlägiger Berufserfahrung - seit Februar 2010 höchstens eine Zuordnung zur Stufe 3 möglich⁴.

Die Zuordnung zu einer höheren Stufe als der Stufe 3 ist nur zulässig, wenn die Berücksichtigung weiterer Erfahrungszeiten zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich ist. Werden Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung nachgewiesen, reicht es für die Anerkennung von Zeiten aus, wenn die frühere Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich, d. h. von Nutzen ist.

Diese Vorgaben beachtete die Universitätsmedizin nicht hinreichend und setzte bei Neueinstellungen Entgeltstufen in vielen Fällen tarifwidrig fest:

- Neu eingestellten Beschäftigten wurde oftmals eine höhere Stufe gewährt, obwohl keine Forderung des Bewerbers nachgewiesen war oder andere geeignete Bewerber vorhanden waren.
- Förderliche Zeiten wurden unzulässigerweise erst nachträglich, d. h. nach vorbehaltloser Unterzeichnung des Arbeitsvertrages, anerkannt.
- Obwohl einschlägige Berufserfahrung nicht (z. B. bei einem Berufsanfänger) oder nicht im erforderlichen Umfang vorhanden war, wurden Beschäftigte bei der Einstellung höheren Stufen zugeordnet.
- Vielfach war nicht nachvollziehbar, welche Beschäftigungszeiten bei der Einstufung berücksichtigt worden waren.

Die fehlerhaften Stufenfestsetzungen führten zu überhöhten Entgeltzahlungen von 119.000 € jährlich.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, den Feststellungen könne dem Grunde nach nicht widersprochen werden. Sämtliche Unterlagen, einschließlich der zur Begründung der Stufe erforderlichen, würden zur Personalakte genommen. Die nachträgliche Berücksichtigung förderlicher Zeiten erfolge nicht mehr.

2.2 Zulagen zur Personalgewinnung und -bindung tarifwidrig gewährt

Beschäftigten kann abweichend von der tarifvertraglichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt als Zulage ganz oder teilweise vorweg gewährt werden⁵. Voraussetzung ist, dass dies u. a. bei der Einstellung zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von qualifizierten Fachkräften notwendig ist.

Bis Mitte 2013 bewilligte die Universitätsmedizin alle beantragten Stufenvorweggewährungen - auch wenn Gründe hierfür nicht angegeben oder erkennbar waren.

Ab Mitte 2013 änderte sie ihre Bewilligungspraxis. Beantragte Stufenvorweggewährungen wurden teilweise abgelehnt. Vereinzelt wurden bereits bewilligte Stufenvorweggewährungen wegen fehlender Voraussetzungen widerrufen.

³ Einschlägige Berufserfahrung liegt vor, wenn die frühere Tätigkeit im Wesentlichen unverändert fortgesetzt wird. Auch eine gleichartige Tätigkeit mit gleicher Eingruppierung kann hierfür ausreichen.

⁴ Bis Ende Januar 2010 war eine Zuordnung zur Stufe 2 möglich.

⁵ § 5 Abs. 4 E&E-TV UM Mainz.

Im Übrigen wurde Folgendes festgestellt:

- Zulagen wurden häufig tarifwidrig gezahlt - z. B. für besondere Leistungen, die Übernahme zusätzlicher Aufgaben oder zur Vermeidung von Einkommensverlusten.
- Teilweise waren den Personalakten die Entscheidungsgründe für die Zulagen-gewährung nicht zu entnehmen.
- Die Zulage zur Bindung von qualifizierten Fachkräften wurde regelmäßig ge-zahlt, ohne dass die Notwendigkeit hierfür nachgewiesen war. Hinweise auf konkrete Abwanderungsabsichten, insbesondere bessere Angebote eines an-deren Arbeitgebers, enthielten die Unterlagen nicht.
- Die Voraussetzungen des Tatbestandsmerkmals "zur Deckung des Personal-bedarfs" lagen teilweise nicht vor, weil andere geeignete Bewerber vorhanden waren.
- Der tariflich zulässige Höchstbetrag der Zulage wurde durch die bewilligte Stu-fenvorweggewährung in mehreren Fällen überschritten.

Die ungerechtfertigten Zulagenzahlungen beliefen sich auf 328.000 € jährlich.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, mit den Personalverantwortlichen und Einrich-tungsleitungen sei verstärkt das Gespräch gesucht worden, um die im Tarifvertrag aufgezeigten Möglichkeiten und Tatbestandsmerkmale zu erläutern. Es sei heraus-gestellt worden, dass Abweichungen von den tarifvertraglichen Vorgaben grund-sätzlich nicht mehr ermöglicht würden. Sämtliche Unterlagen würden zu den Per-sonalakten genommen, d. h. die Dokumentation des Antrags- und Entscheidungs-prozesses werde gewährleistet. Über die Stichprobe des Rechnungshofs hinaus werde geprüft, ob in weiteren Personalfällen Zulagen gewährt und Höchstbeträge überschritten worden seien.

2.3 Prämienzahlungen ohne tarifliche Grundlage

Die Universitätsmedizin gewährte Mitarbeitern im Verwaltungsdienst zum Teil tarif-vertraglich nicht begründete einmalige Leistungen in Form von Anerkennungs- und Zielprämien. Seit 2006 wurden 14 Anerkennungs- und 57 Zielprämien über insge-samt 150.000 € gezahlt. Die Anerkennungsprämien wurden 2012 eingestellt, Ziel-prämien wurden zum Zeitpunkt der Prüfung teilweise noch gewährt. Die Zielverein-barungen wiederholten in der Regel nur die üblichen Aufgaben der Mitarbeiter.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, Anerkennungs- und Zielprämien im Verwal-tungsdienst würden nicht mehr vereinbart. Soweit diese nicht schon gekündigt oder widerrufen seien, erfolge dies in Koordination mit der jeweils verantwortlichen Per-son.

2.4 Teils fehlerhafte Eingruppierung von Beschäftigten

In den geprüften Bereichen lagen teilweise die für die Eingruppierung erforderli-chen Tarifmerkmale nicht vor. Zugrunde gelegte Stellenbeschreibungen waren zum Teil veraltet. In mehreren Fällen wurden Eingruppierungen vorgenommen, ob-wohl die dafür tariflich vorgeschriebenen Ausbildungsvoraussetzungen nicht gege-ben waren.

Fehlerhafte Eingruppierungen führten allein in den geprüften Fällen zu Fehlzah-lungen von mindestens 34.000 € jährlich.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, sie habe an die aktuelle Tätigkeit angepasste Stellenbeschreibungen gefertigt. Diese rechtfertigten die Eingruppierungen. In den Fällen der Eingruppierung trotz fehlender Ausbildungsvoraussetzungen seien die meisten betroffenen Mitarbeiter zwischenzeitlich ausgeschieden. Bei den Nachbe-setzungen dieser Stellen seien die Tätigkeiten tarifgerecht um drei Entgeltgruppen niedriger bewertet worden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass auch die aktualisierten Stellenbeschreibungen die Eingruppierungen nicht rechtfertigen. Er hält eine vertiefte Prüfung durch die Universitätsmedizin für erforderlich.

2.5 Abschluss außertariflicher Verträge ohne Notwendigkeit

Die Universitätsmedizin gewährte Führungskräften sowie sonstigen Mitarbeitern im Verwaltungsdienst Vergütungen auf der Grundlage von außertariflichen Verträgen. Zum Dezember 2014 bestand mit 20 Beschäftigten ein außertarifliches Arbeitsverhältnis.

Eine außertarifliche Vergütung kommt in Betracht, wenn die wahrzunehmende Aufgabe höhere Anforderungen an den Beschäftigten stellt als die jeweils höchste tarifliche Eingruppierung - also die Vergütungsgruppe I Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) oder Entgeltgruppe 15 der Entgeltordnung TV-L. Die maßgeblichen Heraushebungsmerkmale für eine Eingruppierung in die Vergütungsgruppe I BAT⁶ sind z. B. die Leitung größter Organisationseinheiten, bei denen insbesondere die Personalführung und organisatorische Befähigung höchste Anforderungen stellen, die Entscheidung von Grundsatzfragen allgemeiner und richtungsweisender Bedeutung oder die Lösung wissenschaftlicher Probleme, die eine hervorragende entsprechende Qualifikation voraussetzen.

Bei den stichprobenhaft geprüften außertariflichen Verträgen fehlte es den Beschäftigten zum Teil mangels Universitätsabschluss bereits an der Qualifikation für eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 13 (vergleichbar höherer Dienst). Die vorgenannten Merkmale für eine Heraushebung der Aufgabe aus dem tariflichen Entgeltsystem lagen in keinem dieser Fälle vor. Eine sachliche Notwendigkeit für den Abschluss des außertariflichen Vertrags war nicht ersichtlich.

Ferner fehlten einheitliche Regelungen für den Abschluss von außertariflichen Verträgen. Insbesondere war nicht festgelegt, welche Stellen unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Konditionen hierfür in Betracht kommen.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse würden künftig nur noch begründet, soweit dies zur Gewinnung von qualifiziertem Personal erforderlich sei und mindestens eins der maßgeblichen Heraushebungsmerkmale für die Eingruppierung in Vergütungsgruppe I BAT vorliege. Auch müsse es sich regelmäßig um eine Leitungsposition mit Personalverantwortung und Entscheidungsbefugnissen handeln. In den beanstandeten Fällen werde bei Ausscheiden der Beschäftigten kein außertarifliches Vertragsverhältnis mehr begründet.

2.6 Zahlung von Überstundenpauschalen ohne ausreichende Nachweise

An Beschäftigte im Verwaltungsdienst wurden Überstundenpauschalen von bis zu 1.000 € monatlich ohne Nachweise oder Kontrolle der tatsächlich geleisteten Überstunden gezahlt. Teilweise sollte mit den Zahlungen ausdrücklich ein bestimmtes Gehaltsniveau erreicht werden. Mehrarbeit wurde nicht geleistet.

Die Universitätsmedizin hat diese Praxis inzwischen im Wesentlichen eingestellt. Sie hat erklärt, noch vereinbarte Überstundenpauschalen würden mit dem Ziel der Aufhebung bzw. des Widerrufs des jeweiligen Vertragsbestandteils geprüft. Sollten künftig Überstundenpauschalen vereinbart werden, erfolge dies unter der Maßgabe, dass geleistete Überstunden aufgezeichnet werden sowie die Anordnung dokumentiert werden müsse. Grundsätzlich werde das Erfordernis der Vereinbarung einer Überstundenpauschale nur sehr eingeschränkt gesehen. Diese würden nicht mehr mit dem Ziel vereinbart, ein bestimmtes Gehaltsniveau zu erreichen.

⁶ BAG, Urteil vom 19. Februar 2003, - 4 AZR 265/02 -, juris, Rn. 75.

2.7 Zu viele Beamtenstellen im Haushaltsplan des Landes

Zum Zeitpunkt der Erhebungen erbrachten rund 100 Beamte der Johannes Gutenberg-Universität ihre Tätigkeiten als Dienstleistung für die Universitätsmedizin. Im Haushaltsplan des Landes für die Haushaltsjahre 2014/2015 sind noch 229 Stellen ausgebracht⁷.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, im Zuge der Haushaltsaufstellung 2016 seien die ausgewiesenen Planstellen und Stellen überprüft und in Abstimmung mit der Universitätsmedizin auf den weiterhin erforderlichen Bedarf zurückgeführt worden⁸.

2.8 Fehlerhafte Berechnung der Versorgungszuschläge für Beamte

Die Universitätsmedizin hat dem Land sämtliche Personalkosten für die ihr zugewiesenen Beamten zu erstatten⁹. Dazu zählt auch ein Versorgungszuschlag für jeden aktiven Beamten. Dessen Höhe bemisst sich nach den Regelungen für die Zuführungen zum Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz.

Die Universitätsmedizin ermittelte die Höhe der Versorgungszuschläge selbst. Für die Zeit von 2009 bis 2014 leistete sie Abschlagszahlungen. Die endgültige Abrechnung stand zum Zeitpunkt der Prüfung noch aus.

Die manuell ermittelten Bemessungsgrundlagen der Versorgungszuschläge waren in vielen Fällen fehlerhaft. Für den vorgenannten Zeitraum drohte eine Überzahlung von 280.000 €.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die Bemessungsgrundlagen für die Jahre 2009 bis 2014 seien korrigiert und die endgültige Abrechnung zwischenzeitlich vorgenommen worden. Künftig solle eine maschinelle Ermittlung der Bemessungsgrundlage oder die Abgabe der Fälle an einen externen öffentlichen Dienstleister erfolgen.

2.9 Unterbliebene Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen

Erleidet ein Beschäftigter einen durch einen Dritten verschuldeten Arbeitsunfall, so geht ein Schadensersatzanspruch wegen des Verdienstauffalls insoweit auf den Arbeitgeber über, als dieser dem Beschäftigten während der unfallbedingten Arbeitsunfähigkeit das Arbeitsentgelt fortgezahlt hat¹⁰.

Seit 2011 war die Zuständigkeit für die Geltendmachung von übergegangenen Schadensersatzansprüchen bei der Universitätsmedizin nicht mehr eindeutig geregelt. In der Folge wurden keine Ansprüche mehr geltend gemacht.

Ein vom Rechnungshof durchgeführter Datenabgleich mit der Unfallkasse deckte zahlreiche Fälle auf, in denen der Unfallkasse fremdverschuldete Arbeitsunfälle gemeldet wurden, die zu einer vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit des Beschäftigten führten. Aufgrund dieser Prüfung forderte die Universitätsmedizin zwischenzeitlich in 25 Fällen Schadensersatz von insgesamt 90.000 €. Weiteren - bereits verjährten - Fällen ging sie nicht mehr nach.

⁷ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 09 05 Johannes Gutenberg-Universität (Globalhaushalt), Titel 422 01 Bezüge der planmäßigen Beamtinnen und Beamten (Richterinnen und Richter).

⁸ Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 (Regierungsvorlage) weist insgesamt 172 Stellen, davon 138 Stellen für wissenschaftliche Beamte, aus. Von den letztgenannten Stellen entfallen nach den Angaben der Universitätsmedizin 81 Stellen auf Professoren mit außertariflichem Vertrag.

⁹ § 21 Abs. 5 UMG.

¹⁰ § 6 Gesetz über die Zahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall (Entgeltfortzahlungsgesetz - EntgFG -) vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014, 1065), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Juli 2015 (BGBl. I S. 1211).

Auch bei fremdverschuldeten Unfällen im privaten Bereich kann nicht ausgeschlossen werden, dass Schadensersatzansprüche nicht verfolgt wurden, weil Beschäftigte ihrer Anzeigepflicht nicht nachkamen oder diese ihnen nicht bekannt war.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen sei bei einer Mitarbeiterin zentralisiert und das Verfahren neu strukturiert worden. Die Mitarbeiter seien an ihre Mitwirkungspflichten zur Meldung aller Unfälle - auch der Privatunfälle - erinnert worden. Dies werde quartalsweise wiederholt.

2.10 Unzureichende personelle Besetzung der Innenrevision

Seit April 2003 ist bei der Universitätsmedizin eine Innenrevision eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, die Geschäftsführung bei der Erreichung der Unternehmensziele durch die Überprüfung aller Unternehmensteile und -prozesse zu unterstützen. Sie soll dabei auch zur Korruptionsprävention und -bekämpfung sowie zur Aufdeckung doloser Handlungen beitragen¹¹.

Die Innenrevision der Universitätsmedizin war seit Januar 2009 nur mit einer Kraft besetzt. Eine wirksame Aufgabenerledigung war damit nicht gewährleistet.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die Innenrevision sei um zwei Mitarbeiter aufgestockt worden. Des Weiteren sei sie mit dem Bereich Compliance zusammengeführt worden, sodass auch eine Zuarbeit bzw. Unterstützung durch den Compliance-Beauftragten erfolgen werde.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass angesichts der finanziellen Lage¹² der Universitätsmedizin eine möglichst personalaufwandneutrale Lösung gewählt wurde.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die fehlerhaften Stufenzuordnungen und Stufenvorweggewährungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren,
- b) die Grundlagen für die Entscheidungen über Stufenzuordnungen und Zulagen-gewährungen ordnungsgemäß zu dokumentieren und geeignete Nachweise für die bei der Stufenzuordnung zu berücksichtigende Berufserfahrung zu den Personalakten zu nehmen,
- c) die Zahlung von Anerkennungs- und Zielprämien im Verwaltungsdienst einzustellen,
- d) die Eingruppierungspraxis zu überprüfen und erforderlichenfalls zu ändern,
- e) außertarifliche Verträge im Verwaltungsdienst auf ihre Zulässigkeit und Notwendigkeit hin zu überprüfen und für künftige Verträge einheitliche Regeln aufzustellen,
- f) die Zahlung nicht begründeter Überstundenpauschalen im Verwaltungsdienst einzustellen,

¹¹ Nr. I Dienstanweisung Innenrevision der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität, Mainz (KöR) - Stand: 26. September 2011 - (DA-IR).

¹² Die Rechnungsabschlüsse wiesen für die Jahre 2012 bis 2014 Verluste von 20,7 Mio. €, 12,6 Mio. € und 6,5 Mio. € aus.

- g) nicht mehr benötigte Beamtenstellen im Haushaltsplan des Landes in Abgang zu stellen,
- h) die fehlerhaften Berechnungen der Versorgungszuschläge zu korrigieren und künftig eine zutreffende Ermittlung sicherzustellen,
- i) Schadensersatzansprüche der Universitätsmedizin bei fremdverschuldeten Unfällen möglichst vollständig und zeitnah geltend zu machen,
- j) die Innenrevision so mit Personal auszustatten, dass sie ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirksam erledigen kann.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 18 Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft
- erhebliche Einnahmeausfälle für das Land -**

Ersatzzahlungen zum Ausgleich von nicht zu vermeidenden Eingriffen in Natur und Landschaft wurden bei Windkraftanlagen rechtswidrig auf 10 % der gesetzlich zu leistenden Beträge ermäßigt. Dem Land entgingen allein in den geprüften Fällen Einnahmen von 6,8 Mio. €.

Anstelle bundesgesetzlich zwingend vorgeschriebener Ersatzzahlungen wurden häufig andere Maßnahmen zur Kompensation in den Genehmigungen festgesetzt. Hierdurch wurden mindestens 12,8 Mio. € nicht vereinahmt.

Entgegen landesgesetzlichen Vorgaben wurden Ersatzzahlungen nicht immer zugunsten des Landes festgesetzt. Von Landkreisen und einer kreisfreien Stadt vereinnahmte Zahlungen von 1,8 Mio. € waren nicht an das Land abgeführt worden.

Die Überwachungslisten des zuständigen Ministeriums zur Kontrolle der Einnahmen aus Ersatzzahlungen waren unvollständig. Sie wiesen ungeklärte Forderungen von 4,1 Mio. € aus. Über Jahre hinweg wurden keine Maßnahmen zu deren Aufklärung und ggf. Einziehung ergriffen.

1 Allgemeines

Die Errichtung von Mast- und Turmbauten, wie Windkraftanlagen und Strommasten, stellt einen Eingriff in Natur und Landschaft dar. Die damit verbundenen Beeinträchtigungen hat der Verursacher zu kompensieren.

Die Rechtsgrundlage hierfür war zunächst das Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG 2005)¹, seit 2010 ist es das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Nach der bundesrechtlichen Eingriffsregelung² sind erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vorrangig zu vermeiden. Nicht vermeidbare Beeinträchtigungen sind durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege - Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen - zu kompensieren. Soweit dies nicht möglich ist, hat der Verursacher Ersatzzahlungen zu leisten³. Diese sind nach dem Grundprinzip der Eingriffsregelung "Ultima Ratio", weil sie zur Behebung der konkreten Eingriffsfolgen nicht beitragen⁴. Mit der Pflicht zur Ersatzzahlung wird verhindert,

¹ Landesgesetz zur nachhaltigen Entwicklung von Natur und Landschaft (Landesnaturschutzgesetz - LNatSchG -) vom 28. September 2005 (GVBl. S. 387), BS 791-1.

² § 13 ff. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

³ § 15 Abs. 6 BNatSchG.

⁴ Vgl. Meßerschmidt, Kommentar BNatSchG, § 13 Rn. 5, § 15 Rn. 5, 7, 9 und 143.

dass der Verursacher eines besonders gravierenden, nicht anderweitig kompensierbaren Eingriffs bessergestellt wird als ein Verursacher, der den Eingriff ausgleichen oder ersetzen muss⁵.

Die notwendigen Ersatzzahlungen werden durch die Behörde festgesetzt, die für die Genehmigung eines Vorhabens zuständig ist⁶. Grundlage hierfür ist die Stellungnahme der Naturschutzbehörde, die den Eingriff in Natur und Landschaft bewertet und die Höhe einer Ersatzzahlung berechnet⁷. Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten führt die Fachaufsicht über die Naturschutzbehörden sowie über die für die Genehmigungen großer Windkraftanlagen zuständigen Behörden.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob Ersatzzahlungen nach Inkrafttreten des BNatSchG ordnungsgemäß festgesetzt und vereinnahmt wurden. Der überwiegende Teil der in die Prüfung einbezogenen Maßnahmen betraf Mast- und Turmbauten, insbesondere große Windkraftanlagen. Außerdem hat der Rechnungshof geprüft, ob das Verfahren rechtmäßig und zweckmäßig durchgeführt und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt wurden. In die Erhebungen hat er vierzehn von 38 Behörden einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Rechtswidrige Ermäßigung der Ersatzzahlungen für Windkraftanlagen

2.1.1 Regelung und Festsetzung der Ersatzzahlung in Rheinland-Pfalz

Vor Inkrafttreten des BNatSchG zum 1. März 2010 konnten die Länder die Erhebung von naturschutzrechtlichen Abgaben und Ersatzgeldern regeln. In Rheinland-Pfalz geschah dies durch das LNatSchG 2005 i. V. m. der Ausgleichsverordnung (AusglV) aus dem Jahr 1990. Diese sah die Möglichkeit erheblicher Ermäßigungen bei Vorhaben vor, die ausschließlich oder überwiegend dem öffentlichen Interesse dienen. Eine noch weitergehende - unbegrenzte - Ermäßigung war für Vorhaben möglich, die aufgrund ihrer Zweckbestimmung in besonderem Maße dem Umweltschutz dienen⁸. Auf dieser Grundlage hatte das Ministerium für Umwelt die Höhe der Ausgleichszahlung für Windkraftanlagen generell auf ein Zehntel der Regelsätze festgelegt (10 %-Regelung)⁹.

Im März 2010 wies das Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz die Naturschutzbehörden des Landes darauf hin, dass nach dem neuen BNatSchG die AusglV unwirksam geworden sei¹⁰.

⁵ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 20. Januar 1989 - 4 C 15/87; Guckelberger in: Frenz/Müggenborg, Kommentar BNatSchG, § 15 Rn. 102; Schumacher/Fischer-Hüftle, Kommentar BNatSchG, § 15 Rn. 136.

⁶ Für Windkraftanlagen mit mehr als 50 m Gesamthöhe sind die Kreisverwaltungen und die Verwaltungen der kreisfreien Städte Genehmigungsbehörden. Diese sind auch untere Naturschutzbehörden.

⁷ Gemäß § 17 Abs. 1 BNatSchG und § 13 Abs. 1 LNatSchG 2005 ist die Zulassung behördlicher Eingriffe - wie beispielsweise durch eine Genehmigung - grundsätzlich im Benehmen mit der gleichgeordneten Naturschutzbehörde zu treffen.

⁸ § 4 Abs. 2 und 3 Landesverordnung über die Ausgleichszahlung nach § 5a des Landespflegegesetzes (AusglV) vom 24. Januar 1990 (GVBl. S. 35), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28. August 2001 (GVBl. S. 210), BS 791-1-15.

⁹ Rundschreiben des Ministeriums für Umwelt vom 3. Februar 1992 zur "Festsetzung von Ausgleichszahlungen für die Errichtung von Windkraftanlagen".

¹⁰ Elektronischer Brief des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz vom 2. März 2010 - Entwurf einer "Arbeitshilfe zur Anwendung des neuen BNatSchG und der weiter geltenden Teile des LNatSchG".

Abweichend hiervon teilte das vorgenannte Ministerium den Naturschutzbehörden in drei weiteren Rundschreiben 2010 und 2011 mit, dass bei der Bemessung der Ersatzzahlung die AusglV aus dem Jahr 1990 einschließlich der hierzu ergangenen 10 %-Regelung für Windenergieanlagen weiterhin anzuwenden sei¹¹. Ein Landkreis wies im Oktober 2014 gegenüber dem Ministerium auf die hierfür fehlende Rechtsgrundlage hin.

Sechs der in die Prüfung einbezogenen Behörden verminderten noch bis einschließlich 2015 die Ersatzzahlungen bei Windkraftanlagen auf 10 % der festzusetzenden Beträge. Allein in den stichprobenweise geprüften Fällen beliefen sich die Ermäßigungen auf 6,8 Mio. €. Die anderen sechs Behörden hatten die Ersatzzahlungen nicht ermäßigt.

2.1.2 Rechtliche Bewertung der Ermäßigung der Ersatzzahlung und Folgerungen

Das BNatSchG regelt nicht nur die Verpflichtung zur Ersatzzahlung³, sondern auch deren Bemessung. Maßgeblich hierfür sind die durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Sind diese nicht feststellbar, bemisst sich die Ersatzzahlung nach Dauer und Schwere des Eingriffs.

Die Länder können hiervon abweichende gesetzliche Regelungen nur noch treffen, soweit diese den bundesrechtlich festgelegten Grundsätzen des Naturschutzes nicht widersprechen¹². Entsprechendes gilt für fortgeltende landesrechtliche Regelungen¹³. Von der Abweichungsbefugnis der Länder ausgenommen ist insbesondere die Eingriffsregelung¹⁴.

Die AusglV in Verbindung mit der 10 %-Regelung widersprach der bundesnaturschutzrechtlich festgelegten Verpflichtung zu einer adäquaten Vollkompensation. Sie war mit Inkrafttreten des BNatSchG nicht mehr anwendbar. Sie begünstigte in unzulässiger Weise die Verursacher besonders gravierender, nicht anderweitig kompensierbarer Eingriffe.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof gefordert, eine (teilweise) Rücknahme der rechtswidrigen Genehmigungsbescheide zu prüfen und eine einheitliche und bundesrechtskonforme Festsetzung von Ersatzzahlungen sicherzustellen. Er hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass durch die gesetzwidrige Reduzierung von Ersatzzahlungen ein Verstoß gegen das EU-Beihilferecht¹⁵ nicht ausgeschlossen werden kann. Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass das Ministerium die rechtlichen Konsequenzen in eigener Verantwortung prüft.

Das Ministerium ist der Auffassung, die AusglV habe fortbestanden und sei geltendes Recht gewesen. Sie sei erst 2015 durch das neue Landesnaturschutzgesetz¹⁶ außer Kraft getreten. Erst dann sei die Rechtsgrundlage für Ermäßigungen entfallen. Die Bemessung der Ersatzzahlung für Windkraftanlagen könne sich auch darauf stützen, dass der Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung insbesondere

¹¹ Rundschreiben des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz vom 19. März 2010 über "Ersatzzahlungen nach § 15 Abs. 6 Bundesnaturschutzgesetz", vom 20. Mai 2010 über "Ersatzzahlungen nach § 15 Abs. 6 BNatSchG" und vom 18. April 2011 über "Vollzug der Eingriffsregelung; Hinweise zur Zulassung und Durchführung der Kompensation bei der Errichtung von Windenergieanlagen unter Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Betroffenheit".

¹² Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG.

¹³ § 15 Abs. 7 Satz 2 BNatSchG.

¹⁴ Diese ist in § 13 BNatSchG als abweichungsfester allgemeiner Grundsatz geregelt.

¹⁵ Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47.

¹⁶ Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 283), BS 791-1.

durch zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien nach dem BNatSchG in die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufgenommen worden sei. Auf die neue, ab Oktober 2015 geltende Rechtslage würden die kommunalen Genehmigungsbehörden durch einen Einführungserlass hingewiesen. Das Ministerium nehme die Ausführungen des Rechnungshofs zu EU-Beihilfen zum Anlass, das zuständige Bundesministerium um Auskunft zu bitten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die AusgIV in Verbindung mit der 10 %-Regelung gegen vorrangiges Bundesrecht verstieß. Selbst das Ministerium stellte in der Antwort auf eine Kleine Anfrage¹⁷ im Dezember 2011 ausdrücklich klar, dass "Ersatzzahlungen für Windenergieanlagen ... insoweit auf bundesrechtlicher Grundlage in voller Höhe ohne Abzüge zu erheben" sind. Auch zum Zeitpunkt der Prüfung im Internet veröffentlichte Flyer des Ministeriums aus den Jahren 2012 und 2015 zum Vollzug der Eingriffsregelung bei der Errichtung von Windkraftanlagen wiesen darauf hin, dass eine Reduzierung der Ersatzzahlung bundesrechtlich nicht zulässig ist.

Es entspricht nicht den Grundsätzen des BNatSchG, dass an Maßnahmen, die zum Klimaschutz - wie die Nutzung erneuerbarer Energien - beitragen, ein höheres öffentliches Interesse als am Naturschutz und hierbei insbesondere am Schutz der Landschaft besteht. Das Gesetz sieht eine Privilegierung von Windenergieanlagen nicht vor. Der Gesetzgeber hat bei den darin neu gefassten Zielen auf die Privilegierung alternativer Energien und die ausdrückliche Annahme verzichtet, bestimmte Vorhaben seien grundsätzlich naturschutzverträglich. Windenergieanlagen werden vielmehr je nach Anzahl, Größe und Standort aus Sicht des Naturschutzes insbesondere für das Landschaftsbild und die Tierwelt als problematisch eingestuft¹⁸.

2.2 Ersatzzahlungen nicht immer zugunsten des Landes festgesetzt - Fälligkeit der Zahlung oft nicht eindeutig bestimmt

Nach den fortgeltenden Bestimmungen des LNatSchG 2005 waren Ersatzzahlungen an das Land zu leisten¹⁹. Gleichwohl wurden diese in vielen Fällen nicht zugunsten des Landes festgesetzt oder an dieses abgeführt. In zahlreichen Genehmigungsbescheiden waren Landkreise und eine kreisfreie Stadt als Empfänger der Ersatzzahlung bestimmt. Nach der stichprobenweisen Prüfung bei zwölf unteren Naturschutzbehörden führte dies zu Einnahmeausfällen des Landes von 1,8 Mio. €.

Erst nach Beginn der Prüfung wies das Ministerium mit Rundschreiben vom 3. September 2014²⁰ darauf hin, dass Ersatzzahlungen in vollem Umfang dem Land zustehen und in Verwahr genommene Ersatzzahlungen an das Land abzuführen sind. Dennoch wurden bis Mai 2015 nur 42.300 € an das Land weitergeleitet.

Außerdem wurden die Bestimmungen zur Fälligkeit der Ersatzzahlung³ nicht immer beachtet. Die Regelungen in den Bescheiden waren nicht hinreichend klar und uneinheitlich formuliert.

Das Ministerium hat erklärt, auf eine zügige Abführung einbehaltener Ersatzzahlungen werde nach Konkretisierung eventuell offener Forderungen hingewirkt. Nach

¹⁷ Drucksache 16/716.

¹⁸ Vgl. Meßerschmidt, Kommentar BNatSchG, § 1 Rn. 71 und 102.

¹⁹ § 10 Abs. 4 Satz 1 LNatSchG 2005.

²⁰ Rundschreiben des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten vom 3. September 2014 zur "Erhebung und Verwendung der Ersatzzahlung bei der Errichtung von Höhenbauwerken, u. a. Windenergieanlagen".

dem neuen LNatSchG seien Ersatzzahlungen nicht mehr an das Land, sondern an die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz zu leisten. Zu der neuen Rechtslage ergehe ein Einführungserlass, mit dem die zuständigen Behörden auch zur eindeutigen Festsetzung und Mitteilung der Fälligkeit von Ersatzzahlungen verpflichtet würden.

2.3 Unzulässiger anderweitiger Ausgleich statt Ersatzzahlung

Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds durch Mast- oder Turmbauten oberhalb von 20 m über der Geländeoberfläche gelten als grundsätzlich nicht anderweitig ausgleichbar²¹. Sie müssen durch Ersatzzahlungen kompensiert werden.

Abweichend hiervon wurden Ersatzzahlungen in den Genehmigungsbescheiden für Windkraftanlagen häufig nicht festgesetzt. Die Vorhabenträger wurden stattdessen verpflichtet, eine andere Maßnahme zur Kompensation durchzuführen²². Eine solche Regelung im Genehmigungsbescheid verstieß gegen die bundesnatur-schutzrechtlich festgelegte Stufenfolge der Kompensationsmaßnahmen.

Allein bei den zwölf in die Untersuchung einbezogenen Gebietskörperschaften wurden seit 2010 Ersatzzahlungen von 12,8 Mio. € nicht zugunsten des Landes festgesetzt und vereinnahmt.

Die gebotene zentrale Steuerung der Mittelverwendung durch das Ministerium, durch die eine Verschlechterung der ökologischen Gesamtbilanz vermieden werden sollte, war bei diesem Vorgehen nicht möglich.

Das Ministerium hat - ohne nähere Begründung - mitgeteilt, eine Realkompensation sei noch bis zum Rundschreiben vom 28. Mai 2013²³ zulässig gewesen. Zudem sei dem Naturschutz und -haushalt insoweit kein Schaden entstanden, als die Verwendung der Mittel im Sinne der Zweckbindung des BNatSchG erfolgt sei.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass das genannte Rundschreiben die bundesrechtlich festgelegte Rangfolge der Kompensationsmaßnahmen zutreffend wiedergibt. Es weist ausdrücklich darauf hin, dass "Eingriffe in das Landschaftsbild durch Höhenbauwerke in der Regel nicht real kompensierbar sind" und "hierfür eine Ersatzzahlung festzusetzen ist". Im Übrigen war eine Übersicht darüber, ob die vereinbarten Maßnahmen durchgeführt worden waren und gepflegt wurden, beim Ministerium nicht vorhanden. Eine Beurteilung der Verwendung der Mittel war insoweit nicht möglich.

2.4 Überwachung der Zahlungspflichten und Vereinnahmung von Ersatzzahlungen nicht hinreichend gewährleistet

Zur Überwachung der Einnahmen aus Ersatzzahlungen wurden beim Ministerium seit 1990 Überwachungslisten geführt. Diese waren unvollständig und zur ordnungsgemäßen Überwachung nicht geeignet. Beispielsweise hatte sich nach den Listen die Zahl der jährlich erfassten Maßnahmen seit 2008 kontinuierlich vermindert. Diese Angaben standen mit dem verstärkten Ausbau von Windkraftanlagen, zusätzlichen Stromleitungen und Telekommunikationsanlagen nicht im Einklang.

²¹ Rundschreiben des Ministeriums für Umwelt vom 3. Februar 1992 zur "Festsetzung von Ausgleichszahlungen für die Errichtung von Windkraftanlagen"; Elektronischer Brief des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz vom 2. März 2010 - Entwurf einer "Arbeitshilfe zur Anwendung des neuen BNatSchG und der weiter geltenden Teile des LNatSchG".

²² Beispielsweise waren Hecken und Obstbäume zu pflanzen.

²³ Gemeinsames Rundschreiben des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten und des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz vom 28. Mai 2013 über "Hinweise für die Beurteilung der Zulässigkeit der Errichtung von Windenergieanlagen in Rheinland-Pfalz (Rundschreiben Windenergie)", (MinBl. S. 150).

Außerdem waren in den Überwachungslisten rund 280 "offene Posten", d. h. Positionen, in denen ein Zahlungseingang noch ausstand, ausgewiesen. Sie beliefen sich auf insgesamt 4,1 Mio. €. Knapp 80 % der Positionen waren seit mehr als vier Jahren offen. Maßnahmen zur Klärung und ggf. Einziehung von Forderungen des Landes waren trotz teilweise drohender Zahlungsverjährungen nicht erkennbar.

Das Ministerium hat ausgeführt, soweit in der Vergangenheit Ersatzzahlungen nicht an das Land abgeführt worden seien, werde dies nachgeprüft. Ggf. noch ausstehende Ansprüche würden, soweit rechtlich möglich, geltend gemacht.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei einem verbleibenden finanziellen Schaden für das Land Verantwortlichkeit und möglicher Ersatz zu prüfen sind²⁴.

2.5 Kassenrechtliche Bestimmungen und Veranschlagungsgrundsätze nicht hinreichend beachtet

Die Einhaltung der kassenrechtlichen Bestimmungen zur ordnungsgemäßen Vereinnahmung der Ersatzzahlungen im Landeshaushalt war nicht immer sichergestellt. Insbesondere wurden Annahmeanordnungen häufig nicht oder verspätet erstellt. Hierdurch waren bei Zahlungseingang aufwendige Recherchen nach Zahlungspflichtigen und -gründen erforderlich. Fälligkeiten waren in Annahmeanordnungen oft nicht zutreffend angegeben. Bei einem Zahlungsverzug des Schuldners wurden in der Regel keine Maßnahmen ergriffen.

Außerdem entsprach die Veranschlagung der Einnahmen aus Ersatzzahlungen im Landeshaushalt²⁵ seit 2010 nicht der tatsächlichen Entwicklung. So standen den Einnahme-Ansätzen von lediglich 75.000 € jährlich Ist-Einnahmen von durchschnittlich 767.000 € jährlich gegenüber. Diese Veranschlagungspraxis stand mit den Grundsätzen der Vollständigkeit und der Kassenwirksamkeit/Fälligkeit²⁶ nicht im Einklang.

Das Ministerium hat erklärt, der Einführungserlass zum neuen LNatSchG regelt das künftige Verfahren der Erhebung von Ersatzzahlungen und die Bestimmung der Fälligkeit im Zulassungsbescheid. Ersatzzahlungen würden von der Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz vereinnahmt und bei der Rechnungslegung im Stiftungshaushalt nachgewiesen. Ersatzzahlungen aus Altfällen würden noch im Landeshaushalt nachgewiesen. Entsprechend den Ergebnissen der Sachverhaltsaufklärung und der anschließenden Prüfung würden, soweit erforderlich, im Doppelhaushalt 2017/2018 Ansätze ausgebracht.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass auf eine ordnungsgemäße kassenrechtliche Abwicklung der Ersatzzahlungen sowohl für den Landes- als auch für den Stiftungshaushalt hingewirkt wird.

²⁴ Vgl. u. a. Nr. 2.13 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 12. Dezember 2013 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2014 (MinBl. 2014 S. 2).

²⁵ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten (bis einschließlich 2011: Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz), Kapitel 14 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 282 01 Ersatzzahlungen auf Grund von nichtausgleichbaren Eingriffen in Natur und Landschaft.

²⁶ Artikel 116 Abs. 1 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547), BS 100-1, §§ 2 und 11 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.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass die von kommunalen Gebietskörperschaften einbehaltenen Ersatzzahlungen vollständig an das Land abgeführt werden,
- b) die zuständigen Behörden zu einer eindeutigen Festsetzung und Mitteilung der Fälligkeit der Ersatzzahlung zu verpflichten,
- c) die offenen Posten in den Überwachungslisten des zuständigen Ministeriums mit Blick auf drohende Zahlungsverjährungen zu klären und die Vereinnahmung fälliger Zahlungen sicherzustellen,
- d) auf die Einhaltung der kassenrechtlichen Bestimmungen hinzuwirken,
- e) die Einnahmen aus Ersatzzahlungen entsprechend den Grundsätzen der Vollständigkeit sowie Kassenwirksamkeit/Fälligkeit im Haushalt zu veranschlagen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) eine (Teil-)Rücknahme der rechtswidrigen Genehmigungsbescheide zu prüfen und rechtswidrig festgesetzte Ersatzzahlungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren,
- b) sicherzustellen, dass Ersatzzahlungen einheitlich und gesetzeskonform festgesetzt werden,
- c) über die Ergebnisse eingeleiteter Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und c zu berichten.

**Nr. 19 Staatliche Weinbaudomäne Trier
- trotz hoher jährlicher Verluste keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum weiteren Betrieb und zur beabsichtigten Verpachtung -**

Die Staatliche Weinbaudomäne Trier sollte im Zuge der Agrarverwaltungsreform 2003 aufgegeben werden, wurde aber vom Land weiterbetrieben. Der Weiterbetrieb verursachte hohe Verluste, die den Landeshaushalt belasteten. Diese beliefen sich allein von 2009 bis 2014 auf über 2 Mio. €.

Die gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum weiteren Betrieb der Domäne durch das Land im Jahr 2007 sowie zur aktuell beabsichtigten Verpachtung unterblieben. Alternativen wie ein Verkauf oder Betreibermodelle wurden nicht geprüft.

Seit 2011 wird die Domäne als Wirtschaftsbetrieb ohne öffentliche Aufgaben geführt. Trotz des defizitären Geschäftsbetriebs investierte das Land unter Inanspruchnahme von Bundesmitteln mehr als 2,3 Mio. € in die Wirtschaftsgebäude.

Die Liegenschaften der Domäne wurden ohne nachvollziehbare sachliche Gründe dem wirtschaftlichen Eigentum des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung entnommen und dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten zugewiesen. Dadurch entstehen beim Ministerium vermeidbare Kosten für die Verwaltung der Immobilien.

1 Allgemeines

1.1 Organisation und Aufgaben

Die Staatliche Weinbaudomäne Trier ist eine rechtlich und organisatorisch unselbstständige Einrichtung des Dienstleistungszentrums Ländlicher Raum (DLR) Mosel. Im Unterschied zu den vier anderen Staatsweingütern¹ nimmt sie keine öffentlichen Aufgaben des Versuchswesens mehr wahr. Sie wird seit 2011 als Wirtschaftsbetrieb geführt und steht damit in Konkurrenz zu privatrechtlichen Betrieben.

Die Domäne zählt mit der Bewirtschaftung einer Rebfläche von 24 Hektar zu den größeren Weingütern im Anbaugebiet Mosel. Der größte Teil der Rebflächen und die Betriebsgebäude befinden sich im Avelertal. Die übrigen Rebflächen liegen oberhalb des Trierer Amphitheaters.

Die Aufsicht über die Weinbaudomäne führen die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) und - seit Mai 2011 - das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten².

1.2 Entwicklung der Domäne

Im Zuge der Agrarverwaltungsreform 2003 sollte die Staatliche Weinbaudomäne Trier aufgegeben werden³, wurde aber vom Land weiter betrieben. Im Jahr 2007

¹ Staatsweingut Johannitergut Neustadt, Teil des DLR Rheinpfalz, Staatsweingut Mosel, Teil des DLR Mosel, Staatsweingut Bad Kreuznach und Staatliche Weinbaudomäne Oppenheim, Teile des DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück.

² Zuvor war das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau zuständig.

³ Anordnung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 9. Mai 2003 über die Änderung der Organisation in der Landwirtschafts- und Landeskulturverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz (Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz, Nr. 17, S. 1093).

wies das Ministerium² darauf hin, dass für den weinbaulichen Lehr- und Versuchsbetrieb kein Bedarf mehr bestehe und die künftige Nutzung der Domäne geprüft werde. Die ADD erarbeitete daraufhin ein Konzept zur Fortentwicklung der Domäne zu einem gewinnorientierten Wirtschaftsbetrieb⁴. Als Ziel wurde u. a. eine "Gewinnerzielung, zumindest aber eine hundertprozentige Kostendeckung" formuliert⁵.

Anfang 2008 stimmte das Ministerium in einem Schreiben an die ADD der Weiterführung der Domäne zunächst bis Ende 2009 zu. In der Beantwortung einer Kleinen Anfrage im Jahr 2010 führte es aus, der Weiterbetrieb sei an die Bedingungen geknüpft, dass eine kostendeckende Produktion stattfinde und ein fairer Wettbewerb gegenüber privaten Weingütern gewährleistet werde⁶. Mit dem Wirtschaftsbetrieb solle ab 2011 begonnen werden.

Die Prüfung des Rechnungshofs wurde im Oktober 2014 angekündigt. Nach Beginn der Prüfung teilte das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten dem Rechnungshof im Juli 2015 mit, dass es plane, ein Interessenbekundungsverfahren für eine Verpachtung der Domäne durchzuführen. Der Rechnungshof hat daher auch die geplante Verpachtung einer wirtschaftlichen Betrachtung unterzogen.

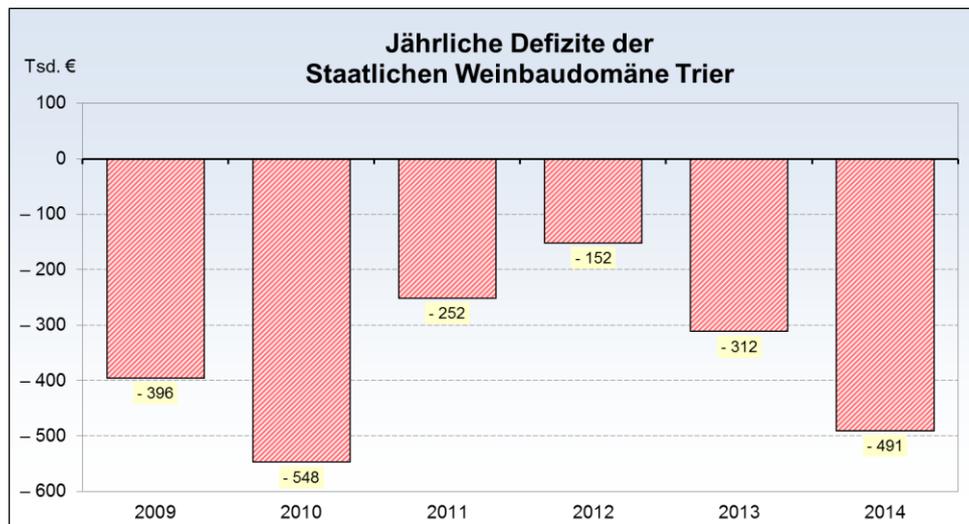
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Defizitärer Betrieb belastet den Landeshaushalt seit Jahren

2.1.1 Wirtschaftliche Entwicklung der Domäne

Das Ziel des Konzepts der ADD aus dem Jahr 2007, die Domäne zu einem gewinnorientierten Wirtschaftsbetrieb weiterzuentwickeln, wurde nicht erreicht.

Die Domäne erwirtschaftete nach ihren Berechnungen seit 2009 in jedem Jahr hohe Defizite, die den Landeshaushalt belasteten. Sie beliefen sich von 2009 bis 2014 auf über 2 Mio. €. Seit der Umstellung auf einen Wirtschaftsbetrieb betragen die Defizite allein von 2011 bis 2014 mehr als 1,2 Mio. €. Beispielsweise verursachte die Umstellung auf einen ökologischen Weinbaubetrieb seit Oktober 2013 zusätzliche Produktionskosten von 55.000 € jährlich und erhöhte das Defizit der Domäne.



In dem Diagramm sind die jährlichen Defizite der Domäne von 2009 bis 2014 abgebildet.

⁴ Drucksache 15/1411.

⁵ "Konzept zur Weiterentwicklung des Dienstleistungszentrums Ländlicher Raum (DLR) Mosel und Erhalt der staatl. Weinbaudomäne Trier-Avelsbach als weinkulturelles Zentrum Saar-Lor-Lux und als eigenständiger Wirtschaftsbetrieb" vom 1. März 2007.

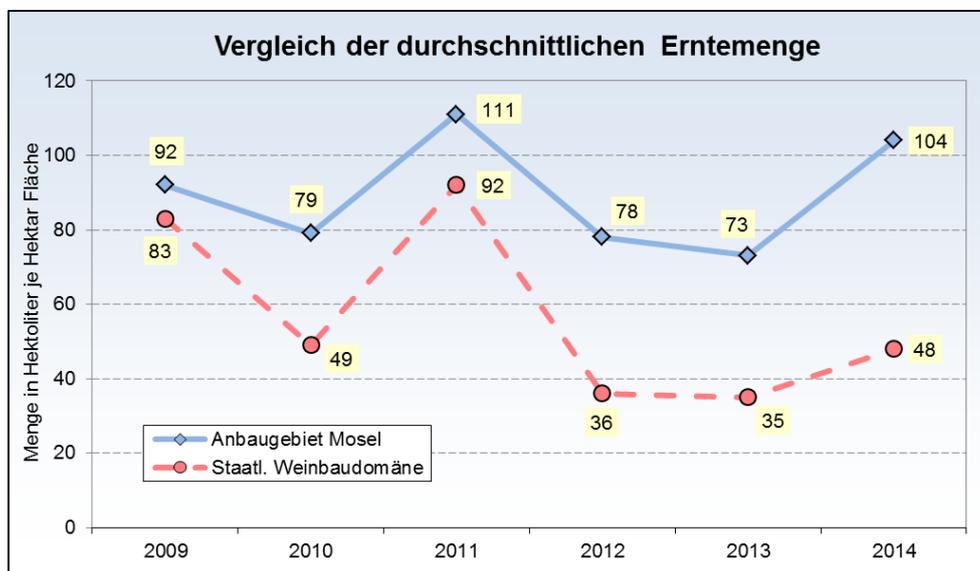
⁶ Drucksache 15/4856.

Nach Berechnungen des Rechnungshofs sind die tatsächlichen Defizite deutlich höher, weil insbesondere der Personalaufwand nicht vollständig erfasst worden war. So waren im Jahr 2014 insgesamt 26 Beschäftigte mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet mehr als 13,5 Vollzeitkräften⁷ in der Domäne eingesetzt. Im Jahr 2014 überstiegen die Personalkosten der Domäne - bezogen auf die Herstellung eines Hektoliters Wein - mit 620 € die Kosten privatwirtschaftlicher Betriebe im Anbaugebiet (140 €) um mehr als das Dreifache⁸.

Die Ertragslage und Kostenstrukturen der Domäne lassen auch künftig eine kostendeckende Bewirtschaftung nicht erwarten. Daher sollte die Bewirtschaftung durch das Land aufgegeben werden. Als Entscheidungsgrundlage für das weitere Verfahren ist eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Einbeziehung der in Textziffer 2.1.3 genannten Handlungsalternativen durchzuführen.

2.1.2 Entwicklung der Erntemengen und des Flaschenabsatzes

In dem folgenden Diagramm sind die Erntemengen der Domäne im Vergleich zu den durchschnittlichen Mengen der privatwirtschaftlichen Betriebe des Anbaugebiets Mosel dargestellt⁸:



Die Grafik zeigt die durchschnittliche Entwicklung der Erntemengen - bezogen auf den Hektoliter je Hektar Ertragsrebläche - im Anbaugebiet Mosel von 2009 bis 2014.

In den Jahren 2012 bis 2014 lagen die Erntemengen der Domäne pro Hektar rund 50 % unter dem Durchschnitt der Betriebe des Anbaugebietes Mosel. Insbesondere hatte die Änderung des Weinprofils im Jahr 2011, mit dem Ziel einer Verbesserung der Qualität zulasten der Mengen, deutliche Ertragseinbußen zur Folge. Trotzdem erreichten viele Weine in der Folgezeit nur eine mindere Qualität und mussten als Fasswein veräußert werden. Dementsprechend ging der Absatz von Flaschenwein und Sekt bis 2014 um über 30 % von 172.000 auf 119.000 Flaschen zurück.

⁷ Einschließlich fünf Auszubildende.

⁸ Vorläufige Weinmosternte 2014, korrigierte Fassung vom 7. Januar 2015 und Weinmosternten 2009 bis 2013, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, C II - j/14 Kennziffern: C2043 201400, C2053 200900 bis C2053 201300, jeweils S. 3.

2.1.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geboten

Schon die Feststellung des Ministeriums² im Jahr 2007, für die Domäne als Weinbau-Versuchsbetrieb bestehe kein Bedarf mehr, hätte Anlass für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung⁹ über den weiteren Fortbestand sein müssen. Dabei hätten frühzeitig die möglichen Handlungsalternativen, wie z. B. Veräußerung, Verpachtung und Betreibermodell, in die Untersuchungen einbezogen werden müssen. Dies unterblieb. Auch eine für 2009, dann für Anfang 2013 vorgesehene Evaluierung der Wirtschaftlichkeit der Domäne durch einen externen Wirtschaftsprüfer wurde bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs nicht durchgeführt.

Obwohl das Ministerium² einer Weiterführung der Domäne nur unter der Bedingung zugestimmt hatte, dass sich der Betrieb als kostendeckend erweise, wurden 2010 und 2011 ebenfalls ohne eine vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für 2,3 Mio. € ein neues Kellereigebäude errichtet, das Verwaltergebäude umgebaut und eine Weinverkaufsstelle eingerichtet.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, es habe insbesondere vor dem Hintergrund der negativen Betriebsergebnisse bereits vor Eröffnung des Prüfungsverfahrens des Rechnungshofs Prüfungen mit dem Ziel aufgenommen, die Belastung des Landeshaushalts schnellstmöglich zu reduzieren. Gleichwohl werde es die Feststellungen des Rechnungshofs in die weiteren Überlegungen einbeziehen.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass er seine Prüfung im Oktober 2014 angekündigt hat. Nach den vorgelegten Unterlagen war es aber noch im Dezember 2014 Ziel des Ministeriums, die Domäne stärker in das DLR Mosel einzubinden und erneut mit Aufgaben des öffentlichen Interesses zu belegen. Erst im März 2015 sollten als "Sofortmaßnahmen" die Alternativen "Fortführung des Geschäftsbetriebs und Belegung mit Aufgaben des öffentlichen Interesses" und "Verpachtung des Gesamtbetriebs" geprüft werden.

2.2 Beabsichtigte Verpachtung ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Ende August 2015 teilte das Ministerium dem Rechnungshof mit, es beabsichtige, die Domäne als Gesamtliegenschaft im Eigentum des Landes zu behalten. Eine Verpachtung sei die einzige Lösungsalternative. Ziele der Verpachtung seien neben der Entlastung des Landeshaushalts auch die Erhaltung des Gesamtensembles und der stadtbildprägenden Weinberge, die weinbauliche Weiternutzung der Gebäude aus kulturhistorischen Aspekten, eine ökologische Weinbergbewirtschaftung sowie die weitere Nutzung von Räumlichkeiten der Domäne z. B. für Seminare oder Vortragsveranstaltungen.

Der Rechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass das Ministerium zur Durchführung einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verpflichtet ist⁹. Hierbei sind alle Handlungsmöglichkeiten nach ihrer Wirtschaftlichkeit zu bewerten und zu dokumentieren¹⁰. Ziel einer solchen Untersuchung ist es, die jährlichen Haushaltsbelastungen nachhaltig und im größtmöglichen Umfang zu vermindern. Grundsätzlich ist es mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht zu vereinbaren, wenn Vermögensgegenstände, die auf Dauer nicht mehr für Landesaufgaben erforderlich sind, im Bestand gehalten werden¹¹.

⁹ § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

¹⁰ Vgl. "Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung", Leitsatz 02/03 Wirtschaftlichkeit vom 26. März 2013.

¹¹ Vgl. Rabenschlag in Engels/Eibelschäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht Rn. 11 zu § 63 BHO.

Gleichwohl hat das Ministerium auch zur beabsichtigten Verpachtung bisher keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Insbesondere wurde nicht ermittelt, mit welchen Kosten der Landeshaushalt dadurch belastet wird. Dies betrifft z. B. die Kosten für vom Pächter nicht übernommenes Personal sowie für die Unterhaltung und Verwaltung der im Eigentum des Landes verbleibenden Immobilien.

Außerdem hat der Rechnungshof ausgeführt, dass die Vorgabe einer ökologischen Weinbergsbewirtschaftung den Pächter wirtschaftlich und unternehmerisch einschränken und sich dies mindernd auf den Pachtzins auswirken kann. Der Erhalt des Gesamtensembles der Domäne und der stadtbildprägenden Weinberge sowie die weinbauliche Weiternutzung der Gebäude aus kulturhistorischen Aspekten stellen im Übrigen keine staatlichen Aufgaben dar.

Das Ministerium hat erklärt, die geforderte Wirtschaftlichkeitsprüfung werde durchgeführt. Für die drei Alternativen Verkauf, Verpachtung und Betreibermodell werde eine Kostenvergleichsberechnung erstellt, in der die Personal-, Sach- und Gemeinkosten berücksichtigt würden. Die formulierten Vorbedingungen im Zuge des Interessenbekundungsverfahrens hätten eine zweckgerichtete Vorauswahl der Bewerber zum Ziel. Die anstehenden Pachtverhandlungen würden ergebnisoffen durchgeführt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass vor weiteren Entscheidungen die vom Ministerium zugesagte Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt wird und die Ergebnisse nachvollziehbar dokumentiert werden. Er weist darauf hin, dass der zu erwartende Pachtzins im Wesentlichen durch die Rebflächen bestimmt wird. Demgegenüber ist die Pacht oder Miete für die Betriebsgebäude, die durch Investitionen erheblich aufgewertet wurden, von nachgeordneter Bedeutung. Deren tatsächlicher Marktwert könnte nur bei einer Veräußerung realisiert werden.

2.3 Sachlich nicht begründete Zuweisung der Liegenschaften in das Ressortvermögen führt zu höheren Kosten

Grundstücke und Gebäude der Domäne befanden sich im wirtschaftlichen Eigentum des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung. Im August 2015 wies das Ministerium der Finanzen die Immobilien dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten zu. Dies wurde mit dem fachlichen Know-how und der umfassenden Branchenkenntnis der Weinbauabteilung des Ministeriums begründet.

Zweck des Landesbetriebs ist die Verwaltung, Verwertung und Bewirtschaftung des Immobilienvermögens des Landes. Hierzu gehören insbesondere die Instandhaltung und die Sanierung sowie der Verkauf von Immobilien. Für diese Aufgaben hat der Landesbetrieb ein Immobilienmanagement mit einem kaufmännischen Rechnungswesen eingerichtet. Er betreut mit 1.300 Bediensteten mehr als 1.700 Liegenschaften.

Beim Ministerium ist Fachpersonal mit Sachverstand und langjährigen Erfahrungen im Immobilienmanagement nicht vorhanden. Im Falle einer Verpachtung fallen immobilienpezifische Daueraufgaben, wie z. B. Bauunterhaltungsarbeiten oder werterhaltende Modernisierungen, an. Diese Aufgaben müssten künftig kostenpflichtig an Fachbetriebe oder - ggf. pachtmindernd - auf den Pächter übertragen werden. Außerdem wird im kamerale Haushalt des Ministeriums der Werteverzehr der Investitionen insbesondere für das Kellereigebäude durch Abschreibungen nicht mehr dargestellt. Daher sollte eine Rückübertragung des Immobilienvermögens in das wirtschaftliche Eigentum des Landesbetriebs geprüft werden.

Das Ministerium hat erklärt, die verbleibende Durchführung noch ausstehender Bausicherungsmaßnahmen solle durch den Landesbetrieb in Auftrag gegeben werden. Beabsichtigt sei, einen künftigen Pächter vertraglich zur angemessenen Bauunterhaltung zu verpflichten. Basis sei ein noch ausstehendes Wertgutachten der Gebäude.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass das Ministerium auf die Vorteile einer Verwaltung und Verwertung des Immobilienvermögens durch den Landesbetrieb und die dadurch zu vermeidenden Kosten nicht eingegangen ist.

2.4 Verwendung der Mittel aus dem Konjunkturpaket II fragwürdig

Die Errichtung des neuen Kellereigebäudes für 2 Mio. € wurde als Einrichtung für die "ländliche Infrastruktur" mit Mitteln des Bundes aus dem Konjunkturpaket II¹² gefördert. Unter "Infrastruktur im ländlichen Raum" werden vor allem wegebauliche Maßnahmen verstanden, die Gemeinden helfen können, landwirtschaftliche und touristische Potenziale zu erschließen¹³. Daneben werden im Wesentlichen Projekte zur Förderung des Tourismus und die Erhaltung, Wiederherstellung oder Weiterentwicklung bestehender historisch wertvoller oder kulturell bedeutsamer Maßnahmen als förderfähig angesehen¹⁴.

Diese Voraussetzungen liegen nach Auffassung des Rechnungshofs nicht vor. Das Kellereigebäude ist für die Öffentlichkeit nicht zugänglich. Es dient allein dem Wirtschaftsbetrieb zur Produktion von Wein, der kommerziell vermarktet wird. Der Rechnungshof hat daher erhebliche Zweifel, ob das Kellereigebäude mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket II gefördert werden durfte.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten hat erklärt, gemeinsam mit dem Ministerium der Finanzen und dem Landesbetrieb würden die seinerzeitigen Entscheidungsgründe aufgearbeitet.

2.5 Vereinbarkeit mit EU-Beihilferecht prüfen

Die jährlichen Verluste der Domäne wurden vom Land getragen. Dadurch konnte sie ihre Weinerzeugnisse zu nicht kostendeckenden Preisen anbieten. Hieraus entstanden Wettbewerbsvorteile gegenüber den Mitbewerbern, die ihre Produkte zu zumindest kostendeckenden Preisen verkaufen müssen, um am Markt bestehen zu können. Die Deckung der jährlichen Verluste durch das Land könnte daher als unzulässige staatliche Beihilfe und Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht gewertet werden¹⁵.

Das Ministerium hat erklärt, sowohl die Verpachtung als auch die Handlungsalternative Veräußerung seien hinsichtlich ihrer Beihilfekonformität einer Prüfung zu unterziehen. Die Übereinstimmung der bisherigen Handhabung von Investitionen und Defizitdeckung durch den Landeshaushalt mit dem EU-Beihilferecht werde geprüft.

¹² Zukunftsinvestitionsgesetz (ZulnvG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 428), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

¹³ Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Ländliche Entwicklung aktiv gestalten - Leitfaden, Stand Januar 2014, S. 26.

¹⁴ Vgl. Innenministerium Nordrhein-Westfalen: Häufig gestellte Fragen (FAQ-Liste), Stand: 12. Mai 2010, S. 40; http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/editors/import/bue/doks/konjunkturpaket/kp_faqliste.pdf.

¹⁵ Vgl. Art. 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV - (vormaliger Art. 87 EG-Vertrag), Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47).

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Maßnahmen zur Aufgabe der Bewirtschaftung der Staatlichen Weinbaudomäne Trier durch das Land zu ergreifen und hierzu eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, in die alle in Betracht kommenden Handlungsalternativen, wie Verkauf, Verpachtung und Betreibermodelle, einbezogen werden,
- b) die Rechtmäßigkeit der Verwendung von Mitteln aus dem Konjunkturpaket II für das Kellereigebäude zu prüfen,
- c) die Verlustausgleiche der Domäne durch das Land sowie eine mögliche Verpachtung oder einen Verkauf zuvor auf Übereinstimmung mit dem EU-Beihilferecht zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) eine wirtschaftliche und zweckmäßige Bewirtschaftung und Bauunterhaltung der Grundstücke und Gebäude der Domäne sicherzustellen, ggf. unter Einbeziehung einer Rückübertragung der Aufgaben auf den Landesbetrieb,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

**Der Jahresbericht 2016
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 16. Dezember 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	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Mio. €									
Steuern	7.169	7.862	8.800	9.176	8.344	8.372	8.861	9.711	10.206	10.558
Steuerähnliche Abgaben	62	48	46	37	30	24	27	24	49	49
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	142	135	132	111	98	88	97	100	101	96
Zinseinnahmen ¹	165	230	281	94	82	83	84	69	63	42
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ²	1.604	1.645	1.660	1.650	1.888	2.061	1.998	2.311	2.465	2.956
Sonstige laufende Einnahmen ³	344	338	338	345	342	348	369	387	437	425
Einnahmen	9.486	10.258	11.257	11.413	10.784	10.976	11.436	12.602	13.321	14.126
Personalausgaben	4.661	4.734	4.630	4.753	4.981	5.150	5.307	5.397	5.468	5.625
Laufender Sachaufwand ⁴	1.003	980	1.014	965	931	981	996	1.047	1.046	1.186
Zinsausgaben ⁵	1.075	1.067	1.117	1.204	1.186	1.064	1.015	972	987	950
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁵	3.204	3.437	3.825	4.289	4.265	4.511	4.863	4.948	5.289	5.901
Schuldendiensthilfen	81	81	82	90	88	97	100	95	83	80
Ausgaben	10.024	10.299	10.668	11.301	11.451	11.803	12.281	12.459	12.873	13.742
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	- 538	- 41	589	112	- 667	- 827	- 845	143	448	384

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 im Jahr 2014 trugen u. a. Zuweisungen des Bundes im Zusammenhang mit Leistungen der Grundsicherung und mit BAföG-Leistungen an Schüler und Studierende sowie eine haushaltssystematische Anpassung aufgrund bund-/ländereinheitlicher Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Buchungspraxis bei.

³ Die Erstattung zu viel geleisteter Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz wurde 2013 bei der Einnahmengruppe 119 ausgewiesen.

⁴ Der Zuwachs bei den Ausgaben des Jahres 2014 beruht im Wesentlichen auf einer haushaltssystematischen Anpassung aufgrund bund-/ländereinheitlicher Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Buchungspraxis.

⁵ 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).

⁶ Der Anstieg der Ausgaben im Jahr 2014 basiert u. a. auf höhere Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie auf Ausgleichszahlungen des Bundes im Zusammenhang mit Leistungen der Grundsicherung und auf die Bereitstellung von Bundesmitteln für BAföG-Leistungen an Schüler und Studierende.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - Kapitalrechnung -

Kapitalrechnung	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Mio. €									
Veräußerungserlöse ⁷	182	189	4	3	3	1	1	37	58	40
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	276	311	209	236	324	437	396	223	225	215
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen ⁸	482	55	63	119	125	131	160	203	214	196
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Einnahmen	942	557	276	358	452	569	557	463	497	451
Sachinvestitionen	131	158	93	94	120	140	129	92	80	81
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	472	465	452	474	511	651	661	448	495	455
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und - ab 2007 - Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	331	348	265	319	343	381	372	304	281	276
Darlehen ⁹	321	382	385	353	372	447	497	518	577	528
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen ¹⁰	4	15	9	5	8	8	14	352	13	2
Erwerb von Beteiligungen ¹¹	2	2	12	17	34	16	54	13	0	80
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	29	27	20	17	18	23	34	23	45	29
Ausgaben	1.290	1.397	1.236	1.279	1.406	1.666	1.761	1.750	1.491	1.451
Fehlbetrag	348	840	960	921	954	1.097	1.204	1.287	994	1.000

⁷ Die höheren Einnahmen in den Jahren 2005 und 2006 betreffen im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Forderungsvermögen (Wohnungsbauförderung). Von den Einnahmen 2013 und 2014 entfällt der weit überwiegende Teil auf "Erlöse aus der Wiederanlage von Darlehensrückflüssen durch Kreditinstitute, welche die beiden PLPs begeben haben" (Kapitel 12 25 Titel 134 71).

⁸ Die höheren Einnahmen im Jahr 2005 resultieren insbesondere aus Darlehensrückflüssen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 182 71).

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Die Ausgaben im Jahr 2014 wurden im Zusammenhang mit der bilanziellen Neuordnung der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (Finanzierung von Eigenkapitalzuschüssen) geleistet.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge¹² -**

Besondere Finanzierungs- vorgänge	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Mio. €									
Schulden- aufnahmen am Kreditmarkt	5.387	5.624	6.296	6.907	7.298	8.055	9.461	8.465	6.934	7.129
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken ¹³	31	1	1	1	43	109	33	257	2	1
Einnahmen	5.418	5.625	6.297	6.908	7.341	8.164	9.494	8.722	6.936	7.130
Schuldentilgung	4.377	4.734	5.690	5.918	5.718	6.237	7.442	7.578	6.388	6.513
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ¹⁴	156	10	262	182	2	3	2	2	2	2
Ausgaben	4.533	4.744	5.952	6.100	5.720	6.240	7.444	7.580	6.390	6.515
Überschuss	885	881	345	808	1.621	1.924	2.050	1.142	546	615

¹² Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

¹³ 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 buchungs-mäßigen 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).

¹⁴ 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. €	Ansatz ¹⁾ 2014 Mio. €	Ist ¹⁾ 2014 Mio. €
Gesamteinnahmen			21.779	21.917	23.118	22.273	22.763	21.312	23.670	21.795
minus Bruttokreditaufnahme am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1	32	9.752	9.461	9.738	8.465	8.919	6.934	9.329	7.129
minus Entnahme aus Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren	§ 1 (3) Nr. 2	35, 36, 38	636	465	497	741	543	560	78	89
bereinigte Einnahmen			11.391	11.992	12.883	13.066	13.302	13.818	14.263	14.578
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	158	191
NR bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	133, 134, 14, 17, 18, 31	63	66	58	71	58	83	18	44
minus Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung										
plus Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556	629	563	642	632
plus Überschuss "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5		-	176	-	-	-	-	-	-
plus Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	-	-	-	-	25	27
minus NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6		166	148	168	100	168	139	143	131
minus NKA LBB	§ 1 (3) Nr. 6		145	80	113	50	91	50	25	7
minus NKA sonst. jur. Personen, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		-	10	7	2	19	8	37	4
minus Mindereinnahmen in Sondersituationen	§ 1 (3) Nr. 7		-	-	-	-	-	-	-	-
strukturelle Einnahmen			11.784	12.353	12.876	12.995	13.644	13.771	14.654	14.777

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 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 279), 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. €	Ansatz ¹⁾ 2014 Mio. €	Ist ¹⁾ 2014 Mio. €
Gesamtausgaben			21.779	21.917	23.118	22.273	22.763	21.312	23.670	21.795
minus Bruttotilgung am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1	59	7.934	7.442	8.550	7.578	7.622	6.388	8.235	6.513
minus Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen, Fehlbeträge aus Vorjahren	§ 1 (3) Nr. 2	91, 96, 98	381	434	490	486	543	560	78	90
bereinigte Ausgaben			13.463	14.042	14.079	14.209	14.599	14.364	15.357	15.193
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	113	121
NR bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	83, 87, 85, 86, 58	399	411	459	453	494	490	515	518
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung										
plus Defizit Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		-	-	-	-	-	-	-	-
plus Defizit "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5		100	-	120	85	140	93	127	92
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	15.371	15.164

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. €	Ansatz ¹⁾ 2014 Mio. €	Ist ¹⁾ 2014 Mio. €
formaler Haushaltsausgleich			-	-	-	-	-	-	-	-
minus Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1		1.818	2.019	1.188	887	1.297	547	1.094	616
minus insb. Rücklagensaldo	§ 1 (3) Nr. 2		254	31	8	256	-	-0	-	-1
Finanzierungssaldo			-2.072	-2.050	-1.196	-1.143	-1.297	-546	-1.094	-615
finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung minus (NR)	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (2)		-67	-95	3	-285	-122	44	45	70
bereinigt um finanzielle Transaktionen mit NR Konzernbestandteilen	§ 2 (2)		-336	-345	-401	-381	-436	-407	-496	-474
minus Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung										
plus Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556	629	563	642	632
plus Überschuss "Wissen schafft Zukunft"	§ 1 (3) Nr. 5		-100	176	-120	-85	-140	-93	-127	-92
plus Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	-17	-14	-17	-13	25	27
minus NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6		166	148	168	100	168	139	143	131
minus NKA LBB	§ 1 (3) Nr. 6		145	80	113	50	91	50	25	7
minus NKA sonst. jur. Personen, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		-26	10	7	2	19	8	37	4
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	-716	-388

**Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 3**

- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Komponenten zur Berechnung des zulässigen Saldos	Berechnungshinweis	Ansatz ¹⁾	Ist ¹⁾						
		2011 Mio. €	2011 Mio. €	2012 Mio. €	2012 Mio. €	2013 Mio. €	2013 Mio. €	2014 Mio. €	2014 Mio. €
1. Saldo der Korrekturen nach § 1 Absatz 3 Nr. 2		254	31	8	256	-	-0	-	-1
2. Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 1 Absatz 3 Nr. 3		-67	-95	3	-285	-122	44	45	70
3. Konjunkturkomponente ⁴⁾ nach § 1 Absatz 3 Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126
4. Saldo Einrichtungen nach § 1 Absatz 3 Nr. 5	(Zeile 4a. + Zeile 4b. + Zeile 4c.)	447	746	435	458	472	457	540	566
4a. Saldo des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung		489	507	572	556	629	563	642	632
4b. Saldo des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft"		-100	176	-120	-85	-140	-93	-127	-92
4c. Saldo der Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG		58	63	-17	-14	-17	-13	25	27
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 4⁵⁾	(Zeile 1 bis 3 - Zeile 4. und 5. + Zeile 6. und 7.)	-473	-756	-292	-179	-739	-188	-583	-371
9. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung ⁶⁾) der jur. Personen (§ 1 Abs. 1 Satz 2)		-26	10	7	2	19	8	37	4
10. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung ⁶⁾) der Landesbetriebe am Kreditmarkt		310	228	281	150	259	188	168	138
11. verbleibender zulässiger Saldo für den Kernhaushalt⁵⁾	(Zeile 8. + Zeile 9. + Zeile 10.)	-188	-518	-4	-28	-460	8	-377	-229
12. geplante Obergrenze des Defizitabbaupfades		-1.630	-1.630	-1.449	-1.449	-1.268	-1.268	-1.087	-1.087
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	1.464	1.316
14. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung) am Kreditmarkt im Kernhaushalt		1.818	2.019	1.188	887	1.297	547	1.094	616
15. Abstand zur zulässigen NKA im Kernhaushalt ab 2020 und NKA gem. Abbaupfad	(Zeile 13. - Zeile 14.)	0	129	265	589	432	714	371	699

⁴⁾ > 0: Aufschwung; < 0: Abschwung.

⁵⁾ > 0: Tilgungsverpflichtung; < 0: erlaubte Kreditaufnahme am Kreditmarkt.

⁶⁾ Eine Nettotilgung wird als Negativbetrag ausgewiesen.