



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2016

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

Impressum:

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

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**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 stattfindet und ein fairer Wettbewerb gegenüber privaten Weingütern gewährleistet werde⁶. Mit dem Wirtschaftsbetrieb sollte 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.

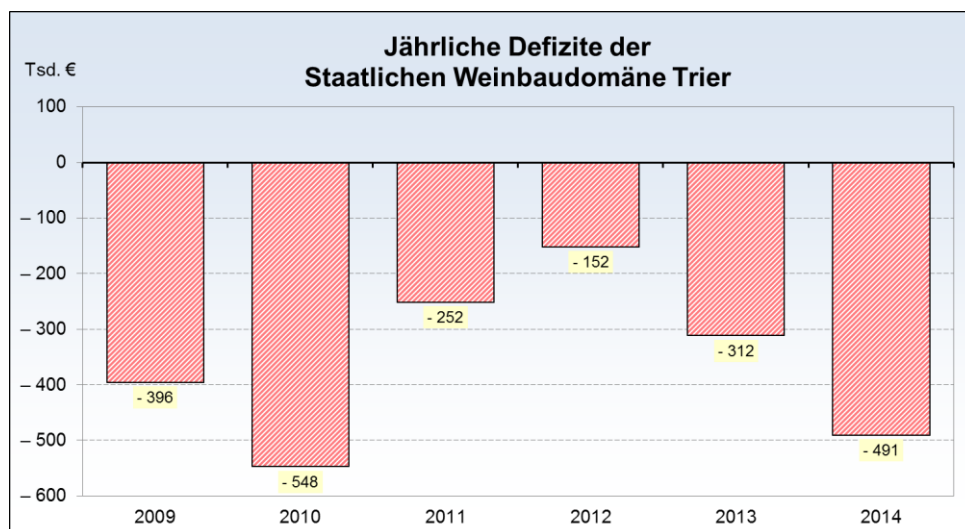
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

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.

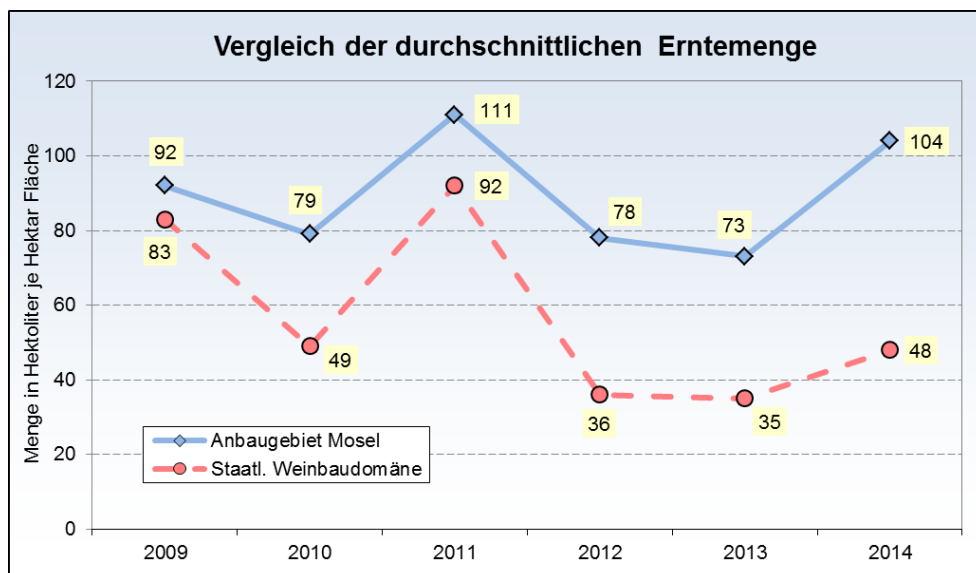
⁶ Drucksache 15/4856.

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.