



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2017

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	15
1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2015	16
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2015	22
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - überdurchschnittlich hohe Verschuldung und Zinsbelastung -	33
4 Grunderwerbsteuer bei Personen- und Kapitalgesellschaften - Steuerausfälle und Zinsnachteile für das Land -	61
5 Erbschaftsteuer - mangelnde IT-Unterstützung -	67
6 Festsetzung von beruflichen Erfahrungszeiten für Beamte - uneinheitliche und teils fehlerhafte Anwendung des neuen Besoldungsrechts -	70
7 Teilung von Versorgungslasten - Ansprüche des Landes auf Abfindungen und Erstattungen teilweise nicht geltend gemacht -	74
8 RLP AgroScience GmbH - Förderung des Landes ohne klaren Auftrag -	79
9 Staatsbad Bad Bergzabern GmbH - weitere Beteiligung des Landes an der Gesellschaft nicht geboten -	84
10 Staatsbad Bad Bertrich GmbH - weitere Beteiligung des Landes an der Gesellschaft nicht geboten -	91
11 Umbau des ehemaligen Bahnbetriebswerks Gerolstein zu einer „Eventlocation“ - unzureichende Prüfungen im Förderverfahren, überhöhte Zuwendungen, Unregelmäßigkeiten bei Auftragsvergaben -	97
12 Förderung des Kulturbaus „Forum Confluentes“ der Stadt Koblenz - hohe Schulden und vermeidbare Ausgaben von bis zu 32 Mio. € durch ein unwirtschaftliches Investitionsprojekt -	106
13 Investitionsförderung von Krankenhäusern - Neuausrichtung der Förderpraxis erforderlich -	114
14 Landesamt für Mess- und Eichwesen - Aufgaben können mit weniger Personal erledigt werden -	121

		Seite
15	Staatliches Lehr- und Versuchswesen im Weinbau - unwirtschaftlicher Betrieb und fehlender Bedarf für vier Staatsweingüter -	129
16	Planung der Ortsumgehung Steineroth - Ausgaben von mehr als 18 Mio. € sind vermeidbar -	136
17	Planungen zum Neubau von Straßen und einer Brücke - wirtschaftliche und verkehrliche Verbesserungen möglich -	142
18	Förderung von Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr - fehlerhafte Zuwendungen, unangemessene Honorare -	147
19	Förderung von Kulturdenkmälern - fehlende Transparenz und Dokumentation -	154
20	Lehrverpflichtung der Professoren an Fachhochschulen - einheitliche Vorgaben und restriktiverer Umgang mit Deputatsermäßigungen geboten -	159
21	Staatliche Studienseminare - weitere Verbesserungen beim Ressourceneinsatz möglich -	166
22	Unterrichtsorganisation und Lehrkräfteeinsatz an beruflichen Gymnasien - erhebliche Personalressourcen ungenutzt -	173
23	Neubau von Kindertagesstätten - fehlende Vorgaben im Förderverfahren, unzureichende baufachliche Prüfungen, unwirtschaftliche Planungen -	179
24	Förderung von Kindertagesstätten - überhöhte Kostentragung durch das Land -	186

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
RV	Regierungsvorlage
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2015

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2015 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 2015

Die Haushaltsrechnung 2015 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von mehr als 568 Mio. € ab. Zur Schließung der Deckungslücke wurden Kredite beim Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und bei der Versorgungsrücklage aufgenommen.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 4,1 %.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2015 um fast 70 Mio. € auf nahezu 1,2 Mrd. €. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von fast 6,6 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - überdurchschnittlich hohe Verschuldung und Zinsbelastung -

Die laufende Rechnung (konsumtiver Teil des Landeshaushalts) schloss 2015 mit einem Überschuss von 417 Mio. € ab. Hierzu trug das erneut stark gestiegene Steueraufkommen bei. Dennoch reichten die Eigenfinanzierungsmittel nicht zur Deckung der Investitions- und Tilgungsausgaben aus. Allein zum Ausgleich des Kernhaushalts wurden neue Schulden von 568 Mio. € aufgenommen. Hinzu kamen Kredite von 80 Mio. € für die Landesbetriebe.

Die Gesamtverschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln stieg bis Ende 2015 auf 38,1 Mrd. €.

Im Ländervergleich waren Schuldenstand und Zinsbelastung 2015 überdurchschnittlich hoch. So lagen die Schulden des Landes mit 7.971 € je Einwohner um 40,6 % und die Zinsausgaben mit 204 € je Einwohner um fast 30 % über den jeweiligen Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Bis Ende 2019 erwartet die Landesregierung einen Gesamtschuldenstand von mehr als 38,4 Mrd. €, der nach der Finanzplanung in den darauffolgenden zwei Jahren insgesamt um 0,3 Mrd. € reduziert werden soll. Daraus ergeben sich für den Kernhaushalt und die Betriebshaushalte auch bei einem niedrigen Zinsniveau langfristig erhebliche Belastungen durch den Schuldendienst.

Das strukturelle Defizit verringerte sich - ausgehend von dem Basisjahr 2011 - bis Ende 2015 um fast 1,3 Mrd. € auf 234 Mio. €. Diese Entwicklung war u. a. darauf zurückzuführen, dass die strukturellen Einnahmen einschließlich der als konjunkturalneutral bewerteten Steuereinnahmen wesentlich stärker stiegen als die strukturellen Ausgaben. Letztere wurden durch das niedrige Zinsniveau entlastet.

Um bis spätestens 2020 einen Haushaltsausgleich ohne strukturelle Neuverschuldung zu erreichen und darüber hinaus eine Sicherheitsreserve zu erwirtschaften, sind noch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen und umzusetzen. Den „offenen Handlungsbedarf“ bezifferte die Landesregierung auf 160 Mio. €.

**Nr. 4 Grunderwerbsteuer bei Personen- und Kapitalgesellschaften
- Steuerausfälle und Zinsnachteile für das Land -**

Die für die Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer zuständigen Finanzämter erhielten nicht von allen anzeigepflichtigen Erwerbsvorgängen Kenntnis. Ihnen waren gesellschaftsrechtliche Veränderungen bei Personen- und Kapitalgesellschaften mit steuerlichen Auswirkungen von mehr als 2,3 Mio. € nicht bekannt.

Steuerpflichtige Vorgänge wurden nach Kenntnisnahme häufig nicht zeitnah veranlagt.

Eine Festsetzung von Verspätungszuschlägen unterblieb in allen geprüften Fällen. Dadurch entstanden dem Land Zinsnachteile von 250.000 €.

Steuervergünstigungen von mehr als 670.000 € hätten nicht gewährt werden dürfen oder wären im Nachhinein zu versagen gewesen.

**Nr. 5 Erbschaftsteuer
- mangelnde IT-Unterstützung –**

Für die Bearbeitung der Erbschaftsteuer steht der Steuerverwaltung noch kein umfassendes IT-Verfahren zur Verfügung. Allein bei den Vorarbeiten zur Steuerfestsetzung waren mehr als zwölf Vollzeitkräfte eingesetzt.

Vermögenswerte, die den Nachlassgerichten gegenüber zur Berechnung von Gerichtsgebühren erklärt worden waren, wichen von Beträgen ab, die Erbschaftsteuerstellen ermittelt hatten.

**Nr. 6 Festsetzung von beruflichen Erfahrungszeiten für Beamte
- uneinheitliche und teils fehlerhafte Anwendung des neuen Besoldungsrechts -**

Dienststellen des Landes berücksichtigten bei der Bemessung des Grundgehalts von Beamten berufliche Erfahrungszeiten uneinheitlich. Sie erkannten Zeiten teilweise pauschal - ohne Prüfung und Begründung im Einzelfall - als förderlich an. Bei dem Umfang der Anerkennung übten sie ihr Ermessen nicht immer aus. Dies hatte eine zu hohe Besoldung zur Folge.

Dienstzeiten in einem Soldatenverhältnis auf Zeit und Kinderbetreuungszeiten wurden entgegen den gesetzlichen Vorgaben in bestimmten Fällen nicht berücksichtigt. Dadurch war das Grundgehalt zu niedrig.

Die Umsetzung der Erfahrungszeiten im Bezügeabrechnungsprogramm war teilweise fehlerhaft.

**Nr. 7 Teilung von Versorgungslasten
- Ansprüche des Landes auf Abfindungen und Erstattungen teilweise nicht geltend gemacht -**

Das Landesamt für Finanzen beteiligte frühere Dienstherrn nicht immer an den Versorgungsausgaben. Abfindungsansprüche von 1,5 Mio. € machte es nicht geltend. Außerdem waren Zahlungen von 563.000 € nicht an Dritte geleistet worden.

Frühere Dienstherrn berechneten Abfindungen teilweise fehlerhaft. Hierdurch erhielt das Land per saldo 577.000 € zu wenig. Fehler bei den Abfindungsberechnungen des Landesamtes für Finanzen führten per saldo zu Überzahlungen von 129.000 €.

Das für Wissenschaft zuständige Ministerium versäumte es mehrfach, vor der Ernennung von Professoren die Zustimmung des früheren Dienstherrn einzuholen. Dem Land entstanden hierdurch finanzielle Nachteile von 513.000 €.

**Nr. 8 RLP AgroScience GmbH
- Förderung des Landes ohne klaren Auftrag -**

Die RLP AgroScience GmbH, die vom Land seit ihrer Gründung 2004 Zuwendungen von fast 28 Mio. € erhielt, hat keinen klar definierten Auftrag. Aus dem Gesellschaftsvertrag ergibt sich nicht, welche Gegenleistung das Unternehmen für die jährliche Grundförderung gegenüber dem Land zu erbringen hat.

Die Kosten- und Leistungsrechnung war nicht bedarfsgerecht ausgestaltet. Zur Unterrichtung des Aufsichtsrats und zur Wahrnehmung von Steuerungsfunktionen war sie ungeeignet. Kosten wurden nicht immer verursachungsgerecht den Kostenstellen zugeordnet. Eine Verrechnung der Gemeinkosten auf Projektebene unterblieb.

Die Wirtschaftspläne entsprachen nicht immer den gesellschaftsvertraglichen Vorgaben. Ebenso wie bei den Quartalsberichten fehlten Vergleiche mit aktuellen Ist-Zahlen und teilweise Vergleiche mit Planzahlen des Vorjahres. Zwischen geplanten, umgesetzten und beim Land zur Förderung beantragten Investitionen bestanden deutliche Abweichungen.

Die Zahl der für dienstliche Zwecke zur Verfügung gestellten Kreditkarten war zu hoch. Sie wurden auch für private Einkäufe verwendet.

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

Die Geschäftstätigkeit der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH in den Jahren 2009 bis 2014 war defizitär. Zur Deckung von Verlusten und zur Finanzierung von Investitionen sowie von Darlehenstilgungen und -zinsen stellten ihre Gesellschafter Zuwendungen von insgesamt mehr als 10,6 Mio. € zur Verfügung. Davon entfielen über 5,3 Mio. € auf das Land.

Die Staatsbadgesellschaft verfügte über liquide Mittel von bis zu 1 Mio. €. Diese Deckungsmittel blieben bei Mittelanforderungen der Gesellschaft, der Bemessung von Zuwendungen und der Erstattung von Investitionskosten durch das Land unberücksichtigt.

Die Sanierung der Therme in den Jahren 2004 bis 2006 führte nicht zu der damals angenommenen Steigerung der Besucherzahlen und zu positiven Betriebsergebnissen.

Die Kostenstellenrechnung war wenig aussagekräftig. Erlöse und Kosten waren nicht immer zutreffend den Kostenstellen zugeordnet. Allgemeine Kosten waren nicht auf die Geschäftsbereiche aufgeteilt. Das verwendete Zahlenmaterial war als Grundlage für sachgerechte Investitions- oder Organisationsentscheidungen nicht geeignet.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Betriebsergebnisse wurden nicht hinreichend genutzt. Dies betraf beispielsweise die Gestaltung der Preise für den Eintritt in das Thermalbad und die Sauna sowie für Dienstleistungen, die Kosten für den Bezug von Strom und Gas und den Einkauf von Verbrauchs- und Verkaufsmaterialien.

Das Betreiben einer Therme stellt keine Landesaufgabe dar. Ein wichtiges Landesinteresse an der Aufrechterhaltung der Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft besteht nicht.

**Nr. 10 Staatsbad Bad Bertrich GmbH
- weitere Beteiligung des Landes an der Gesellschaft nicht geboten -**

Die Geschäftstätigkeit der Staatsbad Bad Bertrich GmbH in den Jahren 2009 bis 2014 war defizitär. Das Land stellte zur Deckung von Verlusten sowie für Darlehenstilgungen und -zinsen Zuwendungen von 8,1 Mio. € zur Verfügung. Für Investitionen wandte es weitere 8,3 Mio. € auf. Die Mitgesellschafterin beteiligte

sich nicht entsprechend ihrer Anteile an dem Verlustausgleich, sondern leistete lediglich Zahlungen von 37.500 € jährlich.

Die Kostenstellenrechnung war wenig aussagekräftig. Erlöse und Kosten waren nicht immer zutreffend den Kostenstellen zugeordnet. Das verwendete Zahlenmaterial war als Grundlage für sachgerechte Investitions- und Organisationsentscheidungen nicht geeignet.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Betriebsergebnisse wurden nicht hinreichend genutzt. Dies betraf die Gestaltung der Preise für den Eintritt in das Thermalbad und die Sauna sowie für Dienstleistungen und die Kosten für den Bezug von Betriebshilfsmitteln.

Das Betreiben einer Therme stellt keine Landesaufgabe dar. Ein wichtiges Landesinteresse an der Aufrechterhaltung der Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft besteht nicht.

Nr. 11 Umbau des ehemaligen Bahnbetriebswerks Gerolstein zu einer „Eventlocation“

- unzureichende Prüfungen im Förderverfahren, überhöhte Zuwendungen, Unregelmäßigkeiten bei Auftragsvergaben -

Auf Grundlage einer nicht sachgerechten Kostenermittlung stellte das Ministerium des Innern und für Sport eine Förderung von 85 % der zuwendungsfähigen Kosten in Aussicht. Kurze Zeit nach der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn stiegen die anfänglich angenommenen Baukosten von 1,3 Mio. € auf 3 Mio. €. Gleichwohl wurde das Vorhaben im Wesentlichen in der von dem Antragsteller vorgesehenen Konzeption fortgeführt. Dadurch wurden die Kostenrisiken weitgehend auf das Land verlagert.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung des Maßnahmeträgers enthielt offensichtliche Fehler. Entgegen dem darin angenommenen kostendeckenden Betrieb der „Eventlocation“ fielen in den meisten Jahren Fehlbeträge an.

Die nach den förderrechtlichen Bestimmungen vorgeschriebene dingliche Sicherung der Zuwendungen des Landes unterblieb.

Eine Vollfinanzierung der zuwendungsfähigen Kosten von 2,4 Mio. € aus öffentlichen Mitteln war nicht sachgerecht. Bei der Maßnahme handelte es sich entgegen der Annahme des Ministeriums nicht um eine Gemeinbedarfseinrichtung, für die ein höherer Fördersatz vertretbar gewesen wäre. Zudem wurde nicht geprüft, ob Dritte aufgrund ihres Interesses an dem zu fördernden Zweck angemessen an den Kosten zu beteiligen waren.

Bei der Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen kam es zu Unregelmäßigkeiten und zum Teil zu schwerwiegenden Verstößen gegen das Vergaberecht.

Nr. 12 Förderung des Kulturbaus „Forum Confluentes“ der Stadt Koblenz

- hohe Schulden und vermeidbare Ausgaben von bis zu 32 Mio. € durch ein unwirtschaftliches Investitionsprojekt -

Allein die Investitionskosten für den Kulturbau sowie für Maßnahmen in seinem städtebaulichen Umfeld betragen rund 95 Mio. €. Dies trug mit dazu bei, dass die Schulden der Stadt von 2009 bis 2014 um fast 223 Mio. € auf 532 Mio. € stiegen. Dadurch wurde der finanzielle Handlungsspielraum der Stadt erheblich eingeschränkt und deren dauernde Leistungsfähigkeit gefährdet. Gleichwohl förderte das Land die Maßnahmen mit mehr als 19 Mio. €.

Eine vor Baubeginn ausgesprochene Empfehlung des Rechnungshofs, auch mit Mitteln der Kommunalaufsicht auf eine an den Grundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientierte Planung und Ausführung des Projekts hinzuwirken, hat die Bewilligungsbehörde nicht aufgegriffen.

Die spezifischen Bauwerkskosten des Kulturbaus waren wesentlich höher als bei anderen repräsentativen Bauten mit vergleichbaren Nutzungen. Zudem überschritt die Nutzfläche der Bibliothek die Vorgaben des Raumprogramms um mehr als 500 m². Durch eine wirtschaftlichere Planung wäre es möglich gewesen, auch ein architektonisch anspruchsvoll gestaltetes Bauwerk mit bis zu 25 Mio. € geringeren Baukosten zu errichten. Über 30 Jahre kumuliert hätten damit Zinszahlungen von mehr als 7 Mio. € vermieden werden können.

**Nr. 13 Investitionsförderung von Krankenhäusern
- Neuausrichtung der Förderpraxis erforderlich -**

Investitionsförderungen des Landes standen nicht immer mit den gesetzlichen Vorgaben im Einklang. Teilweise wurden Zuwendungen für Maßnahmen bewilligt, die nicht dem stationären Versorgungsbereich zuzurechnen waren. Insbesondere der Neubau der Fachklinik eines Krankenhauses, das nicht in den Landeskrankenhausplan aufgenommen war, war nicht zuwendungsfähig. Auf diese Zwecke entfielen Fördermittel von mindestens 5 Mio. €.

Die Förderung von Planbetten wurde nicht auf den im Landeskrankenhausplan ausgewiesenen Bedarf begrenzt. Dadurch wurden Mittel von mehr als 6 Mio. € gebunden.

Die von der Bewilligungsbehörde vorgegebene Berechnungsformel zur Ermittlung der Kapazitäten von Operationssälen berücksichtigte die Zahl der Operationen und die Auslastung der Fachabteilungen nicht. Plausibilitätsprüfungen unterblieben. Zudem wurde auf der Grundlage der Bedarfsberechnung mindestens ein OP-Saal mit Förderbeträgen von 1 Mio. € zu viel anerkannt.

Der Bedarf für den Neubau eines Bettenhauses mit über 100 Betten, für den Zuwendungen von 20 Mio. € bewilligt werden sollen, war nicht nachgewiesen.

Ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung wurden unterjährig Darlehen Dritter von bis zu 40,3 Mio. € aus einem Vorschusskonto des Landes zwischenfinanziert.

Für größere Investitionsvorhaben wurden oftmals nur Förderteilbeträge bewilligt und weitere Zuwendungen durch Bescheid oder Vereinbarung in Aussicht gestellt. Ende 2014 resultierten hieraus de facto kaum revidierbare Förderverpflichtungen von 103 Mio. €, die den Haushaltsplänen des Landes nicht zu entnehmen waren.

**Nr. 14 Landesamt für Mess- und Eichwesen
- Aufgaben können mit weniger Personal erledigt werden -**

Beim Landesamt für Mess- und Eichwesen können insgesamt 20 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist möglich, wenn Arbeitsabläufe optimiert werden, der Umfang der Marktüberwachung sich an der Größe und Leistungsfähigkeit des Landes orientiert und der Aufgabenerledigung angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden. Bei einem entsprechenden Stellenabbau verringern sich die Personalkosten um bis zu 1,5 Mio. € jährlich.

Der Technische Stützpunkt Trier kann aufgelöst werden. Hierdurch können Sachausgaben von 85.000 € jährlich vermieden werden.

**Nr. 15 Staatliches Lehr- und Versuchswesen im Weinbau
- unwirtschaftlicher Betrieb und fehlender Bedarf für vier Staatsweingüter -**

Die vier Staatsweingüter der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum erwirtschafteten 2014 insgesamt Defizite von fast 3,1 Mio. €, die den Landeshaushalt belasteten.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Staatsweingüter – insbesondere zur Optimierung der Erntemengen, Auslastung der Kellereikapazitäten, Erhöhung des Absatzes der Erzeugnisse und Minderung der Personalkosten – wurden nicht hinreichend genutzt.

Das Rechnungswesen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum war nicht geeignet, die betrieblichen Leistungsprozesse der Staatsweingüter realistisch abzubilden.

Ein am Bedarf orientiertes Versuchsprogramm mit konkreten Zielvorgaben, Prioritätensetzungen und einer Ressourcenplanung fehlte. Bei einem Teil der Versuche bestand kein öffentliches Interesse.

Ein Gesamtkonzept, aus dem sich der Bedarf für das Land aus der ökologischen Bewirtschaftung im Weinbau ableitet und das die zu erfüllenden Aufgaben aufzeigt, war nicht erstellt.

Das weinbauliche Versuchswesen kann an weniger Standorten als bisher konzentriert werden. In erheblichem Umfang waren Ertragsreblächen für die Durchführung der Versuche nicht erforderlich.

**Nr. 16 Planung der Ortsumgehung Steineroth
- Ausgaben von mehr als 18 Mio. € sind vermeidbar -**

Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der von dem Landesbetrieb Mobilität geplanten Ortsumgehung Steineroth waren nicht nachgewiesen.

Obwohl die Landesstraße 288 in dem Bereich zwischen Hachenburg, Steineroth und Betzdorf Teil einer großräumigen länderübergreifenden Verbindungsachse ist, wurde die Aufstufung dieses Streckenabschnitts zur Bundesstraße nicht geprüft.

Von 2004 bis 2014 erhöhten sich die geschätzten Baukosten der Ortsumgehung von 7 Mio. € auf 19 Mio. €. Darüber hinaus bestehen erhebliche Kostenrisiken. Da die Planung teilweise auf überholten technischen Regelwerken und veralteten umweltfachlichen Grundlagen basiert, werden im Fall einer Realisierung zusätzliche Maßnahmen erforderlich.

Es war nicht nachvollziehbar, warum im Investitionsplan 2014-2018 des Landesbetriebs Mobilität eine zu dem Projekt konkurrierende Planung für den Ausbau der Ortsdurchfahrt Steineroth mit Baukosten von 835.000 € aufgeführt war.

Die Doppelplanung verursachte vermeidbare Kosten von mehr als 400.000 € und band unnötig Planungskapazitäten. Durch kostengünstigere Baumaßnahmen in der Ortsdurchfahrt können Ausgaben von mehr als 18 Mio. € zuzüglich Grunderwerbskosten vermieden werden.

**Nr. 17 Planungen zum Neubau von Straßen und einer Brücke
- wirtschaftliche und verkehrliche Verbesserungen möglich -**

Durch wirtschaftlichere Planungen für die Ortsumgehung Böhl-Iggelheim und den Neubau der Horstbrücke in Landau können Ausgaben von mehr als 1 Mio. € vermieden werden.

Die Verkehrssicherheit von Geh- und Radwegeverbindungen wurde bei der Planung der Ortsumgehung Böhl-Iggelheim nicht hinreichend berücksichtigt.

Die Leistungsfähigkeit eines geplanten Kreisverkehrsplatzes im Zuge der Nordumgehung Koblenz-Metternich war unzureichend.

**Nr. 18 Förderung von Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr
- fehlerhafte Zuwendungen, unangemessene Honorare -**

Das Land fördert seit mehr als 30 Jahren die Verkehrserziehung in Kindergärten und Schulen. Allein von 2010 bis 2015 gewährte es einem privaten Auftragnehmer Honorare von 490.000 €. Das Honorar war mit 250 € je Stunde unangemessen hoch.

Für die Anschaffung und den Umbau eines für die Verkehrserziehung eingesetzten Busses bewilligte das Land 50.000 €, ohne dass ein ordnungsgemäßer Antrag und ein Finanzierungsplan vorlagen. Gelder, die für die Maßnahme zweckgebunden

waren, leitete die Zuwendungsempfängerin ohne sachliche Gründe an einen Dritten weiter. Ein den Vorgaben entsprechender Verwendungsnachweis war nicht erstellt worden.

Bei der Bewilligung von Fördermitteln und der Abwicklung von Fördermaßnahmen wurde in einer Vielzahl von Fällen gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Häufig fehlten ordnungsgemäße Anträge, Zuwendungsbescheide wurden nicht erlassen, Verwendungsnachweise waren unvollständig.

Das für Verkehr zuständige Ministerium nahm selbst Bewilligungen vor, obwohl es sich hierbei nicht um eine ministerielle Aufgabe handelt. Eine wirksame Aufsicht war hierdurch nicht sichergestellt.

**Nr. 19 Förderung von Kulturdenkmälern
- fehlende Transparenz und Dokumentation -**

Organisatorische Regelungen der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz zu den Zuwendungs- und Steuerbescheinigungsverfahren fehlten oder waren unzureichend.

Die Aktenführung war unübersichtlich. Arbeitsschritte und Entscheidungen waren unzureichend dokumentiert. Prüfvermerke fehlten. Deshalb konnte in mehreren Fällen nicht nachvollzogen werden, ob die zuwendungsfähigen Ausgaben sachgerecht ermittelt und Auflagen eingehalten worden waren.

Der Bearbeitung von Steuerbescheinigungen wurden Verwaltungsvorschriften zugrunde gelegt, die seit mehreren Jahren außer Kraft getreten waren. Das „Vier-Augen-Prinzip“ war bei Ausstellung der Bescheinigungen nicht sichergestellt.

**Nr. 20 Lehrverpflichtung der Professoren an Fachhochschulen
- einheitliche Vorgaben und restriktiverer Umgang mit Deputatsermäßi-
gungen geboten -**

Die festgesetzten Vorlesungszeiten wurden teilweise deutlich unterschritten.

Die vier geprüften Hochschulen ermäßigten das Lehrdeputat ihrer Professoren durchschnittlich um 15 % bis zu 25 %. Für die Betreuung von Abschluss- und vergleichbaren Studienarbeiten gewährten sie unterschiedlich hohe Deputatsermäßigungen. Diese entsprachen nicht immer der Hochschullehrverordnung.

Die Lehrverpflichtung von Professoren wurde für Forschungsaufgaben ohne hinreichende Rechtsgrundlage dauerhaft ermäßigt. Für die mit der Geschäftsführung einer Gesellschaft mit Landesbeteiligung verbundene dauerhafte Ermäßigung der Lehrverpflichtung um zwei Drittel fehlte ein Wissenschaftsbezug.

Die IT-Unterstützung der Deputatsverwaltung war unzureichend.

**Nr. 21 Staatliche Studienseminare
- weitere Verbesserungen beim Ressourceneinsatz möglich -**

An Studienseminaren mit geringen Anwärterzahlen überstiegen die Ausbildungskosten je Anwärter die entsprechenden Kosten an großen Standorten derselben Schulart um bis zu 46 %. In Einzelfällen gab es allerdings auch bei vergleichbaren Anwärterzahlen erhebliche Abweichungen.

Für Anwärter, die zum 1. August eingestellt wurden, vergingen je nach Lage der Ferien sechs Wochen und mehr bis zum Beginn der ersten Seminarveranstaltung. Die Wartezeit wurde überwiegend nicht für Ausbildungszwecke genutzt.

Freistellungen für Personalratsmitglieder überstiegen den nach den Vorgaben eines Rundschreibens berechneten Wert, ohne dass entsprechende Dienstvereinbarungen vorlagen.

Möglichkeiten zur räumlichen Zusammenfassung von Studienseminaren wurden noch nicht hinreichend geprüft.

**Nr. 22 Unterrichtsorganisation und Lehrkräfteeinsatz an beruflichen Gymnasien
- erhebliche Personalressourcen ungenutzt -**

Durch die vorzeitige Entlassung der Abschlussklassen vor Ende des Schuljahres sowie die vierwöchigen Berufspraktika in Klassenstufe 12 haben Lehrkräfte im Schuljahr 2014/2015 mehr als 80.000 Unterrichtsstunden nicht erteilt. Das entspricht der jährlichen Unterrichtsverpflichtung von fast 86 Vollzeitlehrkräften.

Nicht gehaltene Unterrichtsstunden sowie etwaige Kompensationen wurden nicht oder unzureichend dokumentiert. Einheitliche Leitlinien zu Art und Umfang geeigneter Ausgleichsmaßnahmen fehlten. Vielfach wurden originäre Dienstpflichten der Lehrkräfte oder Aufgaben, für die anderweitig Entlastungen gewährt worden waren, zum Ausgleich der Minderstunden herangezogen.

Lehrkräften wurde Mehrarbeit vergütet, obwohl nicht belegt war, dass die Voraussetzungen dafür erfüllt waren.

Freistellungen für Personalratsmitglieder überstiegen vielfach den nach den Vorgaben eines Rundschreibens berechneten Wert. Entsprechende Dienstvereinbarungen lagen häufig nicht vor.

**Nr. 23 Neubau von Kindertagesstätten
- fehlende Vorgaben im Förderverfahren, unzureichende berufliche Prüfungen, unwirtschaftliche Planungen -**

Die Förderrichtlinien enthielten keine verbindlichen Anforderungen an eine wirtschaftliche Planung. Vorgaben für die Ermittlung des Flächenbedarfs und die Beurteilung der Angemessenheit der Bauwerkskosten fehlten. Kriterien für berufliche Prüfungen, Zuständigkeiten, Verfahren und Form der Nachweise waren nicht festgelegt.

In vielen Fällen wurden keine ordnungsgemäßen beruflichen Prüfungen durchgeführt. Die Angaben in den Förderanträgen waren oftmals für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen nicht geeignet. Gleichwohl bescheinigten die Jugendämter, dass in beruflicher Hinsicht keine Bedenken gegen die Vorhaben bestanden.

Die Bauwerkskosten zahlreicher Neubaumaßnahmen überschritten Planungs- und Kostenkennwerte für Kindertagesstätten mit einem hohen baulichen Standard.

Vergaberechtliche Bestimmungen und die Binnenmarktrelevanz von öffentlichen Bauaufträgen wurden nicht beachtet.

**Nr. 24 Förderung von Kindertagesstätten
- überhöhte Kostentragung durch das Land -**

Das Land förderte die Kindertagesstätten 2015 mit 583,6 Mio. €. Das Fördersystem war hochkomplex und teilweise intransparent. Erforderliche Daten für ein angemessenes Controlling fehlten.

Die Förderung war vielfach mit Mängeln behaftet:

- In den Jahren 2011 und 2013 entfielen Fördermittel von 10,9 Mio. € und 13 Mio. € auf Personalkosten für nicht belegte Plätze.
- Jugendämter erkannten Personalkosten von wesentlich unterbesetzten Kindertagesstätten zu Unrecht als förderfähig an. Landeszuwendungen von 10 Mio. € allein in einem Jahr waren vermeidbar.
- Weitere Überzahlungen des Landes resultierten aus der Förderung von Personalkosten, die durch überhöhte Eingruppierungen verursacht waren. Hinzu kamen rechtswidrig abgerechnete Sachkosten.
- Zuwendungen von 24,6 Mio. € wurden für über 3.000 Plätze für Kinder unter drei Jahren gewährt, bei denen die Fördervoraussetzung der „zusätzlichen Schaffung von Plätzen“ nicht erfüllt war.

Das Land bewilligte den freien Trägern von Kindertagesstätten 2014 bis 2016 Sonderzuwendungen von 9 Mio. €. Bedarfsprüfungen waren unterblieben oder nicht dokumentiert. Angesichts der Entlastungsmaßnahmen des Landes und zahlreicher kommunaler Sonderzahlungen war nicht gewährleistet, dass die freien Träger den gesetzlichen Finanzierungsanteil erbrachten.

Für die Abwicklung des Fördervolumens kamen IT-Fachanwendungen zum Einsatz, die nicht in jeder Hinsicht den rechtlichen und funktionalen Anforderungen genügten.

Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2017¹. 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 2016 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren². Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2015, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

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 August bis Dezember 2016 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und im Dezember 2016 die Haushaltsrechnung 2015 zugeleitet.

- 2 Mit der Darstellung der wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes erfüllt der Rechnungshof seinen Verfassungs- und Gesetzauftrag. 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 wird 2017 einen Kommunalbericht vorlegen.
- 5 Die Prüfung der Jahresrechnung 2015 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁵ wird voraussichtlich im ersten Kalendervierteljahr 2017 durchgeführt werden.
- 6 Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:
Präsident Klaus P. Behnke, Vizepräsident Dr. Hannes Kopf, die Direktorinnen und Direktoren beim Rechnungshof Sylvia Schill, Dr. Elke Topp, Hartmut Herle, 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 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467), 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 2015**

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- **keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2015 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 festgestellt:

1 Rest-Kreditermächtigungen

1.1 Kernhaushalt

Nach dem vorläufigen Haushaltsabschluss 2015 zeichnete sich ein Anstieg der Rest-Kreditermächtigung auf 4.939 Mio. € ab. Der Bestand hätte sich gegenüber 2006 trotz einer hierbei bereits berücksichtigten In-Abgang-Stellung von 936 Mio. €² mehr als verfünffacht. Diese Entwicklung basierte u. a. auf einer deutlichen Unterschreitung der Ansätze für Tilgungsausgaben³ im Haushaltsvollzug sowie der bei der Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen angewandten „First-in-First-out-Methode“⁴.

Ein Bedarf, einen solch hohen Bestand an Rest-Kreditermächtigungen für etwaige Unwägbarkeiten vorzuhalten, ist im Hinblick auf die Bestrebungen zur Verringerung der Netto-Kreditaufnahme und die Vorgaben der neuen Schuldenregel nicht erkennbar.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, das Land werde bei der Rest-Kreditermächtigung 2015 zusätzlich freiwillig 1.605 Mio. € in Abgang stellen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der dann verbleibende Bestand von 3.334 Mio. € die Vorjahresbeträge teilweise erheblich überschreitet. Er geht davon aus, dass entsprechend dem bisher praktizierten Verfahren in Höhe der 2015 nicht ausgeschöpften Tilgungsansätze von fast 2.089 Mio. € (ohne Umschuldungen) auf den Vortrag der Rest-Kreditermächtigung verzichtet wird.

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 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467), BS 63-1.

² Das Ministerium der Finanzen hatte im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2014 zugesagt, in Höhe der 2014 nicht ausgeschöpften Tilgungsansätze von 936 Mio. € auf die Rest-Kreditermächtigung 2015 zu verzichten.

³ Auch in den vergangenen Jahren waren die Ansätze für Tilgungsausgaben zu hoch veranschlagt. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung vom 9. Juli 2007 - 2 BvF 1/04 - darauf hingewiesen, dass aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit die Pflicht zur Schätzgenauigkeit mit dem Ziel folge, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem zu gewährleisten.

⁴ Bei der Bewirtschaftung werden regelmäßig zunächst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen und dadurch die für das laufende Haushaltsjahr vom Landtag erteilte Kreditermächtigung geschont. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung vom 9. Juli 2007 - 2 BvF 1/04 - ausgeführt, dass die "... Praxis der zeitlichen Verschiebung von Kreditermächtigungen nach der sogenannten First-in-First-out-Methode schwerlich mit dem Grundgedanken der Begrenzung der Verschuldung vereinbar" sei. Vgl. hierzu auch Bemerkungen des Rechnungshofs u. a. in dem Jahresbericht 2013, Nr. 1, Teilziffer 2.1 (Drucksache 16/2050).

1.2 Landesbetriebe

Für die Landesbetriebe „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) sowie „Mobilität“ (LBM) zeichneten sich Rest-Kreditermächtigungen von 57 Mio. € und von mehr als 98 Mio. € ab.

Auf entsprechende Hinweise des Rechnungshofs hat das Ministerium beim LBB vollständig auf die Rest-Kreditermächtigung und beim LBM auf einen Teilbetrag von über 23 Mio. € verzichtet.

2 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten

Mehrere Restebildungen und -übertragungen waren problematisch. Beispiele:

- Bonusreste von 0,4 Mio. € sowie von fast 6,5 Mio. € wurden von der Obergruppe 81 auf die Obergruppe 52 bzw. von der Obergruppe 54 auf die Obergruppe 98 übertragen. Diese Verfahrensweise war durch die haushaltsgesetzliche Flexibilisierungsregelung nicht gedeckt.

Zu dem erstgenannten Fall hat das Ministerium der Finanzen auf die Übertragbarkeit der Ausgaben der Titelgruppe, die vorhandenen Deckungsvermerke und den Gesichtspunkt der Verfahrensvereinfachung verwiesen. Zu dem zweiten Fall hat das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten erklärt, an die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz sollten beim Land noch eingehende Ersatzzahlungen weitergeleitet und Ausgabereste zur Auszahlung bereitgestellt werden können. Mit der gewählten Konstruktion sei eine Lösung gefunden worden, die den haushaltsrechtlichen Vorgaben und den sachlichen Erfordernissen am ehesten gerecht geworden sei. Eine erneute Restebildung bei dem Titel der Obergruppe 98 erfolge nicht.

- Für die Bildung eines klassischen Ausgaberests von mehr als 132.000 € bei einem Titel der Hauptgruppe 4 lag kein Haushaltsvermerk vor.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Bewilligung sei irrtümlich erfolgt. Der Ausgabereest sei zwischenzeitlich aus anderen Gründen gesperrt.

- Klassische Ausgabereste stehen grundsätzlich nur für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung⁵. Diesem Grundsatz der sachlichen Bindung entsprachen einige Resteübertragungen auf Haushaltsstellen mit anderer Zweckbestimmung nicht.

- Klassische Ausgabereste, die bei vier Titeln im Zusammenhang mit der Erstattung von und der Beteiligung an Verwaltungsausgaben gebildet worden waren, wurden in Höhe von über 1,7 Mio. € auf die Position „Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen“ übertragen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, für die erforderlich gewordene Ersatzbeschaffung von Kamerasystemen für zwei Polizeihubschrauber seien bisher keine ausreichenden Haushaltsmittel vorgesehen gewesen. Zur finanziellen Vorsorge habe das Ministerium es für inhaltlich gerechtfertigt angesehen, einen Teil der beantragten Ausgabereste diesem Zweck zuzuführen. Die betroffenen Reste 2015 bei den Ursprungstiteln wären andernfalls in Abgang gestellt worden. Der Einzelfall lasse sich nur aus den Besonderheiten der Fallgestaltung - Notwendigkeit einer außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung und Sicherung der Finanzierung der Verpflichtungen - rechtfertigen.

- Ein klassischer Ausgabereest von über 4,2 Mio. € wurde von der Position „Zuweisungen zu den Verwaltungskosten der Ausgleichsämter“ auf den Titel „Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände“ übertragen.

⁵ § 45 Abs. 2 LHO.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die für den ursprünglichen Zweck nicht mehr benötigten Ausgabereste müssten als Mittel des kommunalen Finanzausgleichs den Kommunen vollumfänglich zugutekommen. Deshalb sei die Schlüsselmasse um den vorgenannten Betrag angehoben worden.

- Klassische Ausgabereste, die bei vier Fördertiteln (u. a. Investitionsstock, Städtebau) gebildet worden waren, wurden in Höhe von 10 Mio. € auf den im Nachtragshaushalt 2015 etatisierten Titel „Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zum Breitbandausbau“ übertragen.

Das Ministerium der Finanzen hat auf den neuen Zweckzuweisungstatbestand „kommunale Vorhaben der Versorgung mit Breitbandtelekommunikation“ im Landesfinanzausgleichsgesetz hingewiesen. Um diesem auch ausreichende Mittel über den Haushaltsansatz hinaus zur Verfügung zu stellen, sei das Ministerium des Innern und für Sport mit der Bitte herangetreten, die bei den vorgenannten Fördertiteln verbliebenen Ausgabereste zum Teil auf die neue Haushaltsposition zu übertragen. Alternativ hätte diese im Wege der Deckungsfähigkeit um die erforderlichen Mittel verstärkt werden können.

Zu alledem bemerkt der Rechnungshof, dass künftig Möglichkeiten zur

- Abwicklung von Bonusresten im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Vorgaben,
- überplanmäßigen Bereitstellung von Mitteln bei unzureichender Vorsorge oder
- Mittelverstärkung im Rahmen der Deckungsfähigkeit

Vorrang eingeräumt werden sollten.

3 Verwahrung

Mittel von fast 3,5 Mio. € aus dem Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) wurden nicht dem Landeshaushalt, sondern einem Verwahrkonto zugeordnet.

Das Ministerium der Finanzen hat auf die Erklärung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau verwiesen. Danach sei der vorgenannte Betrag auf dem Verwahrkonto nach einer Umbuchung von 22,6 Mio. € verblieben. Es werde angestrebt, bis zum Abschluss des Haushaltsjahres 2017 die EFRE-Mittel auf dem Verwahrkonto weiter zurückzuführen bzw. vollständig auf Haushaltstitel umzubuchen.

Der Rechnungshof weist erneut darauf hin, dass im Landeshaushalt dem Grundsatz der Vollständigkeit entsprechend alle Einnahmen nachzuweisen sind⁶.

4 Zuführung an das Sondervermögen „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“

Dem Sondervermögen wurden 2015 aus dem Kernhaushalt buchungsmäßig Mittel von fast 31,7 Mio. € zugeführt. In dieser Höhe wurde die Netto-Kreditaufnahme belastet. Die Zuführung stellt keine Auszahlung dar, die durch kassenwirksame Kreditaufnahmen hätte ausgeglichen werden müssen. Für das Sondervermögen fielen 2015 keine kassenwirksamen Ausgaben an.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Landtag habe sich „für die Schaffung eines Sondervermögens zur mehrere Jahre umspannenden Mittelbereitstellung und zur Separierung dieser Mittel entschieden“. Er habe die Entscheidung für eine entsprechende Veranschlagung in Kenntnis der vom Rechnungshof vorgebrachten Kritik-

⁶ Jahresbericht 2015, Nr. 1, Teilziffer 4 (Drucksache 16/4650); Jahresbericht 2016, Nr. 1, Teilziffer 3 (Drucksache 16/6050).

punkte⁷ getroffen. Die Landesregierung setze die gesetzlichen Vorgaben nunmehr um; die Buchungen vollzögen diese nach.

Der Rechnungshof hat im Hinblick auf die gebotene Transparenz bezüglich der tatsächlichen finanziellen Verhältnisse empfohlen, künftig Zuführungen an Sondervermögen an dem kassenwirksamen Auszahlungsbedarf zu orientieren. Sind in einem Haushaltsjahr geplante Zuführungen zur Deckung von Auszahlungen aus dem Sondervermögen nicht notwendig, könnte erwogen werden, anstelle des buchungsmäßigen Ausweises einer „Ist-Ausgabe“ Ausgabereste verfügbar zu halten. Im Übrigen sollten Sondervermögen nur gebildet werden, wenn die Aufgaben nicht ebenso gut im Rahmen des Kernhaushalts erfüllt werden können⁸.

5 Zuführungen an die Sonderrechnungen „Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen“

Den Selbstbewirtschaftungsmitteln der Hochschulen wurden 2015 per saldo 1,3 Mio. € aus dem Kernhaushalt zugeführt. Der Bestand von fast 19,8 Mio. € lag um mehr als 2 Mio. € über dem des Jahres 2013. Den als „Ist-Ausgaben“ nachgewiesenen Zuführungen stehen keine kassenwirksamen Auszahlungen gegenüber.

Bei einer Überführung der Selbstbewirtschaftungsmittel in das flexibilisierte Ausgaberestesystem könnten den Rechnungsergebnissen unmittelbar die geleisteten Zahlungen und die nicht in Anspruch genommenen Planansätze entnommen werden. Der Aufwand für die Führung von Sonderrechnungen würde entfallen. Gleiches gilt für die Berichterstattungen über die Verwendung der Selbstbewirtschaftungsmittel in den Budgetberichten und in den Haushaltsrechnungen.

Das Institut der Selbstbewirtschaftung sollte nur fortgeführt werden, wenn das Ziel einer sparsamen Mittelbewirtschaftung nachweislich nicht auf andere Weise zu erreichen ist⁹. Auch in diesem Fall empfiehlt es sich aufgrund der beeinträchtigten Aussagekraft der Haushaltsrechnung und der hierdurch erschwerten Kontrolle, einen weiteren Anstieg der Mittel zu vermeiden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es halte eine generelle Abkehr vom derzeitigen Verfahren und der Nutzung der Selbstbewirtschaftung für sehr problematisch. Es werde gemeinsam mit den Hochschulen erörtern, wie ein weiterer Anstieg der Mittel verhindert und eine zweckentsprechende Verwendung sichergestellt werden könne.

6 Haushaltstechnische Verrechnungen

Die haushaltstechnischen Verrechnungen weichen seit Jahren bei den Ist-Einnahmen und den Ist-Ausgaben voneinander ab. Die Differenz, die sich von 2010 bis 2014 von 544.000 € auf 14.000 € verringerte, stieg 2015 auf 40.000 €.

Das Ministerium hat erklärt, Appelle an die Bewirtschaftler, Einnahme- und Ausgabebuchung parallel vorzunehmen, hätten zu einer Verbesserung geführt. Inwieweit Buchungen unterlassen worden oder bei Jahreswechseln zeitversetzt erfolgt seien, könne nicht mit Bestimmtheit gesagt werden. In den von 2014 auf 2015 übertragenen Haushaltsresten seien 807.000 € bei Titeln der Gruppe 981 enthalten gewesen, die eine tatsächliche Annäherung möglicherweise verfälschten. Restebewilli-

⁷ Der Rechnungshof hatte u. a. ausgeführt, dass es der Einrichtung eines Sondervermögens zur umgehenden Schaffung der erforderlichen gesetzlichen und haushaltsmäßigen Grundlagen und der umfassenden Mittelbereitstellung zur Gewährleistung eines rechtzeitigen Beginns der Fördermaßnahmen nicht bedarf und die im Nachtragshaushalt 2015 angesetzte „Ausgabe“-Position die Netto-Kreditaufnahme unabhängig von einem tatsächlichen Zahlungsabfluss in der Kasse belastet (vgl. Drucksache 16/5279 S. 9 und 10).

⁸ Vgl. Höfling/Rixen in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115, Rn. 443.

⁹ Vgl. Hugo in Engels/Eibelschäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Nr. 15 zu § 15 BHO.

gungen bei Titeln der Obergruppe 98 seien im Haushaltsjahr 2016 nicht mehr ausgesprochen worden.

7 Nicht abgerechnete Abschlagszahlungen

Den Nachweisen der Landeskassen zufolge waren viele Abschlagszahlungen, die 2007 bis 2012 geleistet worden waren, Ende 2015 noch nicht abgerechnet.

Bereits 2014 und 2015 hatte das Ministerium darauf hingewiesen, dass es sich bei vielen Fällen um „Dateileichen“ und nicht um offene Forderungen handele. Oftmals sei eine Kennzeichnung als Schlusszahlung vergessen worden. Eine Bereinigung der erledigten Fälle werde vorgenommen¹⁰.

8 Geldforderungen

Die Transparenz der für das Haushaltsjahr 2015 von den Landeskassen erstellten Übersichten über die Geldforderungen des Landes war teilweise erheblich eingeschränkt. Differenzen zwischen Forderungsveränderungen und Rechnungsergebnissen waren nicht immer hinreichend erläutert. Buchungen, die von der Landesoberkasse Koblenz nachzuweisen waren, wurden in der Übersicht der Landeshauptkasse Mainz dargestellt. Klärungen zu dem Bestand an Forderungen aus der Gewährung von Darlehen im Rahmen der „Innovationsförderung in privaten Unternehmen“ waren noch nicht abgeschlossen. Berichtigungen im Geldforderungsprogramm der Landesoberkasse - Außenstelle Neustadt - über mehr als 125.000 € wurden wegen verspäteter Vorlage der „manuellen“ Kassenanordnung erst für das Haushaltsjahr 2016 vorgenommen.

9 Liquiditätspool des Landes

Der Liquiditätspool schloss zum 30. Dezember 2015 mit einem negativen Saldo von 1,5 Mio. € ab. Einzahlungen von 37,7 Mio. € standen Auszahlungen von mehr als 39,2 Mio. € gegenüber¹¹. Mehrere Teilnehmer des Liquiditätspools, die Liquiditätshilfen in Anspruch genommen hatten, wiesen zu fast allen Berichts-Stichtagen seit Ende 2012 negative Salden auf.

Das Ministerium hat erklärt, mit der Aufnahme im Liquiditätspool werde zunehmend zurückhaltender umgegangen. Dies sei teilweise auf den verstärkten Einsatz von Haushaltsmitteln für die Finanzierung der Teilnehmer zurückzuführen. Zur Situation einzelner Teilnehmer sei anzumerken:

- Der Aufsichtsrat des Forschungsinstituts für mineralische und metallische Werkstoffe, Edelsteine/Edelmetalle GmbH (FEE) habe beschlossen, dass die Gesellschaft bis Ende 2016 die Inanspruchnahme des Liquiditätspools vollständig zurückführe.
- Die Geschäftsführung des Instituts für Innovation, Transfer und Beratung gemeinnützige GmbH (ITB) sei beauftragt worden, ein Festzinsdarlehen bei einem Kreditinstitut aufzunehmen. Damit solle insbesondere die aktuelle Inanspruchnahme des Liquiditätspools vollständig zurückgeführt werden.
- Für die RLP AgroScience GmbH sei Anfang Mai 2016 die Thematik „Ausgleich des Liquiditätspools“ vom Ministerium aufgegriffen worden. Es solle sichergestellt werden, dass in jedem Jahr unterjährig ein zumindest ausgeglichener Saldo im Liquiditätspool erreicht werde.
- Seit der Bereitstellung von Landesmitteln habe die Technologie-Institut für funktionale Kunststoffe und Oberflächen GmbH (tifko) keine Liquiditätshilfen mehr aus dem Liquiditätspool in Anspruch genommen.

¹⁰ Jahresbericht 2015, Nr. 1, Teilziffer 8 (Drucksache 16/4650); Jahresbericht 2016, Nr. 1, Teilziffer 7 (Drucksache 16/6050).

¹¹ Vorlage 16/6423.

- Bei dem Technologieinstitut für Metall & Engineering (TIME) GmbH wirke das Ministerium darauf hin, dass eine vollständige jährliche Rückführung der in Anspruch genommenen Beträge aus dem Liquiditätspool auch künftig erfolge.
- Bei der Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete (WAK) seien Anzeichen, dass diese über den tatsächlichen Vorfinanzierungsbedarf von Erntebergungskrediten, die über einen Zeitraum von 18 Monaten finanziert würden, hinausgehende Liquiditätshilfen aus dem Liquiditätspool erhalte, nicht erkennbar.
- Die Trierer Hafengesellschaft mbH (THG) nehme den Liquiditätspool nur bei Liquiditätsengpässen in Anspruch. Am 1. und 14. August 2015 sowie am 1. Februar 2016 hätten ausgeglichene Salden vorgelegen.

Derzeit werde zu den genannten Einrichtungen keine Notwendigkeit gesehen, Überlegungen anzustellen, Finanzierungen künftig über den Landeshaushalt abzuwickeln.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2015

Die Haushaltsrechnung 2015 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von mehr als 568 Mio. € ab. Zur Schließung der Deckungslücke wurden Kredite beim Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und bei der Versorgungsrücklage aufgenommen.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 4,1 %.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2015 um fast 70 Mio. € auf nahezu 1,2 Mrd. €. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von fast 6,6 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des Haushaltsjahres 2015 unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach:

		Einnahmen - € -	Ausgaben - € -
		Rechnungsergebnis	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2015 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	21.617.480.231,18	21.617.480.231,18
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2015 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2016 übertragen wurden	1.127.410.005,65	1.127.410.005,65
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2015 verbliebenen Haushaltsreste	22.744.890.236,83	22.744.890.236,83
		Haushaltsermächtigung	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2015 ¹ beträgt das Haushalts-Soll	24.598.667.600,00	24.598.667.600,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2014 übernommenen Haushaltsreste	1.074.066.486,20	1.074.066.486,20
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2014 übernommenen Haushaltsreste	25.672.734.086,20	25.672.734.086,20
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	-2.927.843.849,37	-2.927.843.849,37
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2015	Ausgleich	

¹ Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2015.

2 Rechnungsergebnisse

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

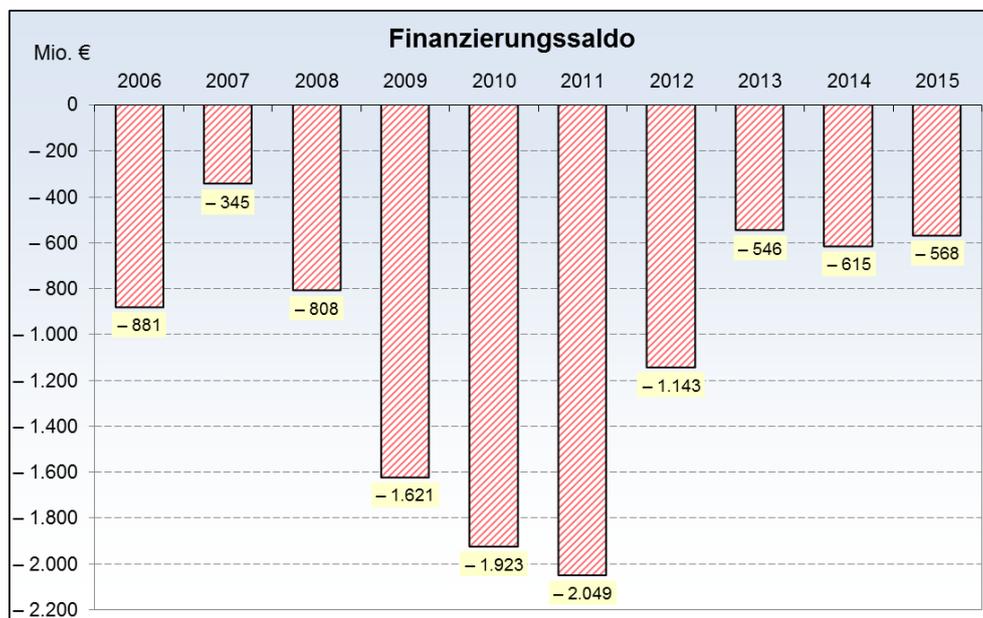
Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse ² - Mio. € ⁻³
2006	16.762,4
2007	18.197,5
2008	19.060,5
2009	19.191,0
2010	20.315,7
2011	21.512,6
2012	22.359,9
2013	21.538,3
2014	21.845,0
2015	21.670,8

Im Jahr 2015 verminderte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 174,2 Mio. € (- 0,8 %). Hierzu trugen ein geringerer Kreditbedarf und geringere Schuldendienstbelastungen bei.

3 Finanzierungs- und Primärsalden

3.1 Finanzierungssaldo und Haushaltsausgleich

In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen (Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen) den Ausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen) gegenübergestellt. Danach ergaben sich in den Jahren 2006 bis 2015 folgende Finanzierungsdefizite:



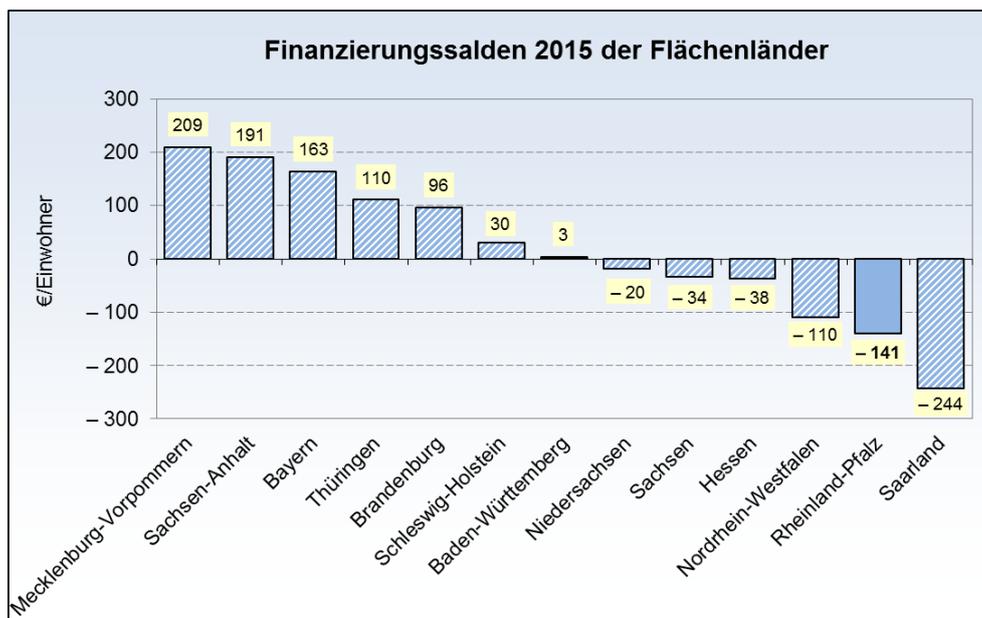
Das Diagramm verdeutlicht die zum Teil hohen Deckungslücken. Um diese zu schließen, wurden Kredite aufgenommen.

² Nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste.

³ Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

Das Haushaltsjahr 2015 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von mehr als 568 Mio. € ab. Zu dessen Ausgleich wurden neue Schulden bei dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und der Versorgungsrücklage aufgenommen⁴.

Neben Rheinland-Pfalz wiesen fünf weitere Flächenländer negative Finanzierungssalden aus. Bezogen auf die Zahl der Einwohner war nur das Defizit des Saarlandes (244 €) höher als das von Rheinland-Pfalz (141 €). Sieben Flächenländer erzielten 2015 Finanzierungsüberschüsse⁵.



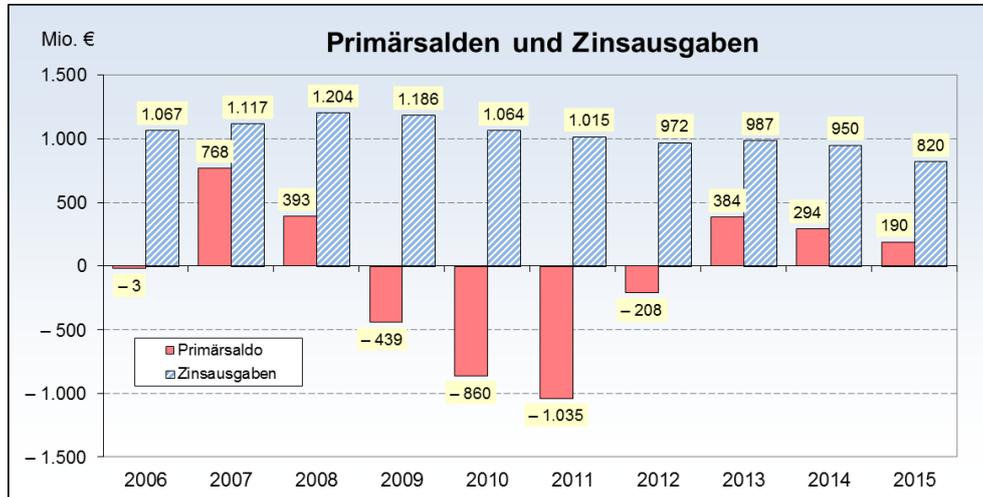
Das Diagramm zeigt, dass sieben Flächenländer 2015 Überschüsse erwirtschafteten und sechs Flächenländer - darunter Rheinland-Pfalz - Finanzierungsdefizite auswiesen. Bei diesem Vergleich sollte nicht außer Acht bleiben, dass das Saarland 260 Mio. € jährlich und die Länder Sachsen-Anhalt sowie Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. € jährlich an Konsolidierungshilfen zur Einhaltung der Vorgaben der neuen Schuldenregel erhalten. Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast wird hälftig von Bund und Ländern getragen.

⁴ Den Netto-Kreditaufnahmen bei dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz von 670 Mio. € und der Versorgungsrücklage von 29 Mio. € - also innerhalb des Konzerns Land - stehen Nettotilgungen bei „fremden Dritten“ von 131 Mio. € gegenüber.

⁵ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. Juli 2016 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2015 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht V A 2 - FV 4036/ 15/ 10001).

3.2 Primärsalden

Die Primärsalden⁶ 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 2006 bis 2015 ergaben sich folgende Veränderungen:



Das Diagramm zeigt, dass in dem Zeitraum von 2006 bis 2015 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 2015 einen Primärüberschuss von 190 Mio. € aus. Dieser deckt weniger als ein Viertel der Zinsausgaben ab, die sich auf 820 Mio. € beliefen.

⁶ 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 2015 nach der Planung auf 15.883 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 15.809 Mio. €.

Seit 2006 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr %
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
2015	3,4	4,1

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2015 gegenüber dem Vorjahr um 4,1 %⁷.

⁷ Zu dieser Entwicklung trugen u. a. bei:

- Zuwächse bei Personalausgaben - insbesondere den Versorgungsbezügen -,
- höhere Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände,
- Leistungen der Jugendhilfe für Berechtigte ohne gewöhnlichen Aufenthalt und für Deutsche im Ausland,
- höhere Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem Landesaufnahmegesetz sowie Kostentragung für die Aufnahme und Unterbringung von ausländischen Personen,
- weitere Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung sowie
- Zuweisungen für Investitionen an das Sondervermögen „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“.

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

überplanmäßige Ausgaben	142.328.304,48 € ⁸
außerplanmäßige Ausgaben	12.178.632,96 €
Haushaltsvorgriffe	<u>24.922.851,10 €</u>
insgesamt	<u>179.429.788,54 €</u>

Die wesentlichen Abweichungen sind im Abschlussbericht (Nr. 8) zur Haushaltsrechnung 2015 zusammenfassend dargestellt.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

In den Jahren 2006 bis 2015 wurden folgende Ausgabereste gebildet und Vorgriffe in Anspruch genommen:

Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	% des Haushalts- ansatzes
	- Mio. € -			
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 ⁹	3,5
2013	1.024,5	8,7	1.033,2	4,5
2014	1.074,1	8,6	1.082,7	4,6
2015	1.127,4	24,9	1.152,3	4,7

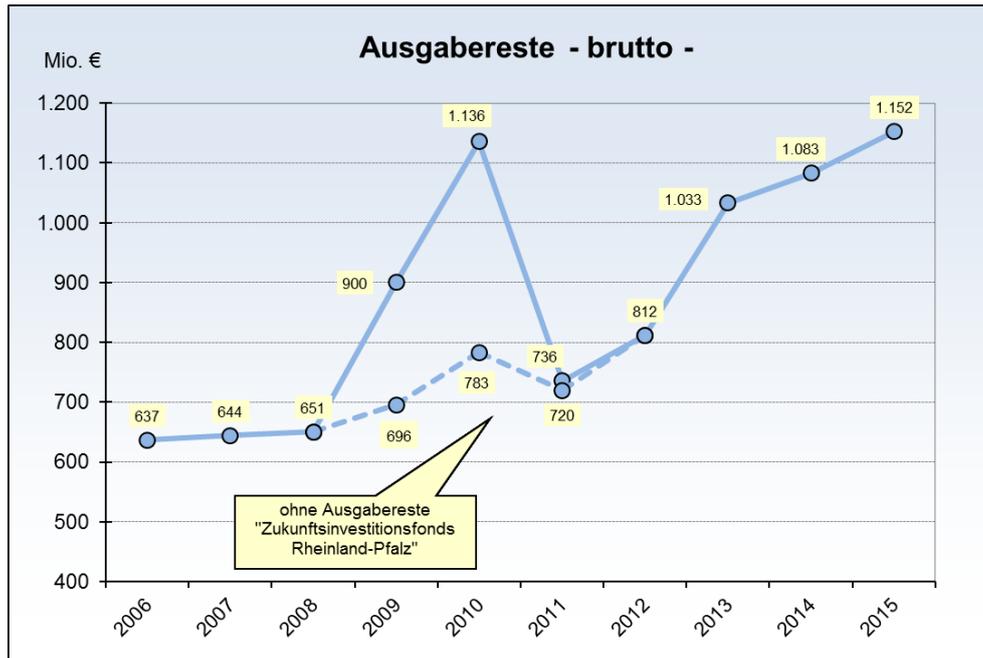
Die Ausgabereste (brutto) erhöhten sich 2015 gegenüber dem Vorjahr um 69,6 Mio. € auf 1.152,3 Mio. €¹⁰.

⁸ In zwei Fällen (Kapitel 07 02 Titel 681 41 und Kapitel 07 82 Titel 671 03) wurden überplanmäßige Ausgaben von insgesamt 543.411,07 € ohne vorherige Einwilligung des Ministeriums der Finanzen geleistet.

⁹ Bei Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs wurden Ausgabereste von mehr als 131 Mio. € gebildet und in das Haushaltsjahr 2013 übertragen (Drucksache 16/2891).

¹⁰ Davon entfielen u. a.

- 114,4 Mio. € auf Globale Mehrausgaben für Personalausgaben (Kapitel 20 02 Titel 461 01),
- 91,9 Mio. € auf wasserbauliche Maßnahmen (Kapitel 14 02 Titel 711 55, Kapitel 14 12 Titel 853 01 und Kapitel 14 13 Titel 883 01),
- 77,7 Mio. € auf Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds (Kapitel 20 26 Titel 613 01 und Titel 613 02),
- 57,7 Mio. € auf Bau- und Aufwendungsdarlehen sowie Aufwendungs- und Zinszuschüsse (Kapitel 12 25 Titel 863 71 und 663 71),
- 57,5 Mio. € auf Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus - KFA-Mittel - (Kapitel 20 06 Titel 883 15),
- 36,6 Mio. € auf Zuweisungen an die Stadt Mainz (Kapitel 20 06 Titel 883 12) und
- 31,0 Mio. € auf große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes (Kapitel 12 20 Titel 722 01).



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Ausgabereste in den Jahren 2006 bis 2015.

Von den Ausgaberesten entfielen 706 Mio. € auf die „klassische“ Restebildung und 446 Mio. € auf die Restebildung im Rahmen des Bonus-/Malussystems.

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

Die Ausgabereste im Jahr 2015 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. € ¹¹	% 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	3,1	7,3	1,0	1,4	0,2	-	0,5	-
02	Ministerpräsidentin, Staatskanzlei und Landesvertretung	1,9	6,4	0,5	1,4	-	-	0,0	-
03	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur	117,7	5,5	8,2	11,4	10,1	-	88,0	-
04	Ministerium der Finanzen	22,2	3,9	0,1	5,5	12,0	0,0	4,4	-
05	Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	18,7	2,2	7,6	8,3	-	-	2,8	-
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	24,0	1,3	9,5	0,4	13,5	-	0,5	-
07	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	14,9	1,7	0,2	0,1	6,0	-	8,6	-
08	Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung	78,1	42,4	4,6	2,0	16,1	1,0	54,3	-
09	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	104,4	2,0	31,9	31,5	11,9	-	29,1	-
10	Rechnungshof	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	157,7	62,2	-	25,2	38,7	33,1	60,7	-
14	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten	225,5	41,8	5,5	33,4	50,4	55,2	80,9	-
20	Allgemeine Finanzen	384,2	3,2	114,4	4,1	100,7	-	165,1	-
Insgesamt		1.152,3	4,7	183,6	124,6	259,8	89,3	495,1	-

¹¹ 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	- 32,9
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 177,6
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 414,8
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 3.487,3
Mindereinnahmen	<u>- 2.927,8</u>

Zu den Mindereinnahmen trugen insbesondere geringere Kreditaufnahmen - auch zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen¹² - bei.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Personalausgaben	- 21,7
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 3.155,1
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 229,3
Baumaßnahmen	+ 22,4
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	- 15,7
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 13,0
Minderausgaben	<u>- 2.927,8</u>

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

¹² 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 2015 ¹³	8.760.300.000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2014 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.074.066.486,20 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2014 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 3.289.066.582,14 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	- 935.755.211,05 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>12.187.677.857,29 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	6.120.812.883,85 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2016 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.127.410.005,65 €
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>7.248.222.889,50 €</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 ¹⁴	1.000.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	160.681.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2015 ¹⁵	57.000.000,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2014 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 38.000.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>95.000.000,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen (brutto)	30.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 50 Mio. €¹⁶ wurde nicht in Anspruch genommen¹⁷.

¹³ Artikel 1 Nr. 2 Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 (Nachtrags-
haushaltsgesetz 2015) vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 267), BS 63-35, in Verbindung mit Nr. 1.1
des Kreditfinanzierungsplans 2015.

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

¹⁵ § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2014/2015.

¹⁶ § 2 Abs. 3 Nr. 2 LHG 2014/2015.

¹⁷ Vgl. Abschlussbericht (Nr. 9) zur Haushaltsrechnung 2015.

8.2.2 Landesbetrieb „Mobilität“

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2015 ¹⁸		298.303.900,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2014 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	86.681.273,00 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	-	11.681.273,00 €
Kreditermächtigung insgesamt		<u>373.303.900,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen (brutto)		275.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 75 Mio. €¹⁹ wurde nicht in Anspruch genommen¹⁷.

¹⁸ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2014/2015.

¹⁹ § 2 Abs. 3 Nr. 3 LHG 2014/2015.

**Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung
- überdurchschnittlich hohe Verschuldung und Zinsbelastung -**

Die laufende Rechnung (konsumtiver Teil des Landeshaushalts) schloss 2015 mit einem Überschuss von 417 Mio. € ab. Hierzu trug das erneut stark gestiegene Steueraufkommen bei. Dennoch reichten die Eigenfinanzierungsmittel nicht zur Deckung der Investitions- und Tilgungsausgaben aus. Allein zum Ausgleich des Kernhaushalts wurden neue Schulden von 568 Mio. € aufgenommen. Hinzu kamen Kredite von 80 Mio. € für die Landesbetriebe.

Die Gesamtverschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln stieg bis Ende 2015 auf 38,1 Mrd. €.

Im Ländervergleich waren Schuldenstand und Zinsbelastung 2015 überdurchschnittlich hoch. So lagen die Schulden des Landes mit 7.971 € je Einwohner um 40,6 % und die Zinsausgaben mit 204 € je Einwohner um fast 30 % über den jeweiligen Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Bis Ende 2019 erwartet die Landesregierung einen Gesamtschuldenstand von mehr als 38,4 Mrd. €, der nach der Finanzplanung in den darauffolgenden zwei Jahren insgesamt um 0,3 Mrd. € reduziert werden soll. Daraus ergeben sich für den Kernhaushalt und die Betriebs Haushalte auch bei einem niedrigen Zinsniveau langfristig erhebliche Belastungen durch den Schuldendienst.

Das strukturelle Defizit verringerte sich - ausgehend von dem Basisjahr 2011 - bis Ende 2015 um fast 1,3 Mrd. € auf 234 Mio. €. Diese Entwicklung war u. a. darauf zurückzuführen, dass die strukturellen Einnahmen einschließlich der als konjunkturneutral bewerteten Steuereinnahmen wesentlich stärker stiegen als die strukturellen Ausgaben. Letztere wurden durch das niedrige Zinsniveau entlastet.

Um bis spätestens 2020 einen Haushaltsausgleich ohne strukturelle Neuverschuldung zu erreichen und darüber hinaus eine Sicherheitsreserve zu erwirtschaften, sind noch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen und umzusetzen. Den „offenen Handlungsbedarf“ bezifferte die Landesregierung auf 160 Mio. €.

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2006 bis 2015, des vorläufigen Rechnungsergebnisses 2016 (vorl. Ist), der Regierungsvorlage (RV) zum Doppelhaushalt 2017/2018 und des Finanzplans (Fpl.) für die Jahre 2019 bis 2021 zusammengestellt sowie
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Der von der Landesregierung am 29. November 2016 beschlossene Finanzplan hat lediglich Programmcharakter. Umsetzung und Ausgestaltung bleiben dem Landtag mit der Beschlussfassung über den jeweiligen Haushalt vorbehalten.

Bei den Jahresvergleichen ist zu berücksichtigen, dass sich die Struktur der Haushaltsdaten durch Auslagerungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite wesentlich verändert hat. Beispiele:

- Globalhaushalte werden seit 2007 für die Technische Universität Kaiserslautern, die Universität Trier sowie die Hochschulen Kaiserslautern und Mainz ausgebracht¹.
- Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“. Dem Sondervermögen wurden bis einschließlich 2015 Mittel von 774 Mio. € aus dem Kernhaushalt sowie Bundesmittel von 310 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 2006 bis 2015 sind - orientiert an dem gemeinsamen Schema des ehemaligen Finanzplanungsrates - aufgegliedert in

- laufende Rechnung (laufende Einnahmen und Ausgaben),
- Kapitalrechnung (vermögenswirksame Einnahmen und Investitionen) und
- besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahmen, Tilgungsausgaben und Veränderungen der Rücklagen).

Die Entwicklung ist aus der Anlage 1 ersichtlich.

2.1.1 Laufende Rechnung

Im Jahr 2015 stiegen die laufenden Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 3,9 % (557 Mio. €) auf 14.683 Mio. €. Hierzu trugen insbesondere ein deutlich höheres Steueraufkommen sowie zusätzliche Zuweisungen und Zuschüsse u. a. des Bundes bei.

Die laufenden Ausgaben nahmen um 3,8 % (524 Mio. €) auf 14.266 Mio. € zu. Dies beruhte vor allem auf Zuwächsen bei den Personalausgaben sowie den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen.

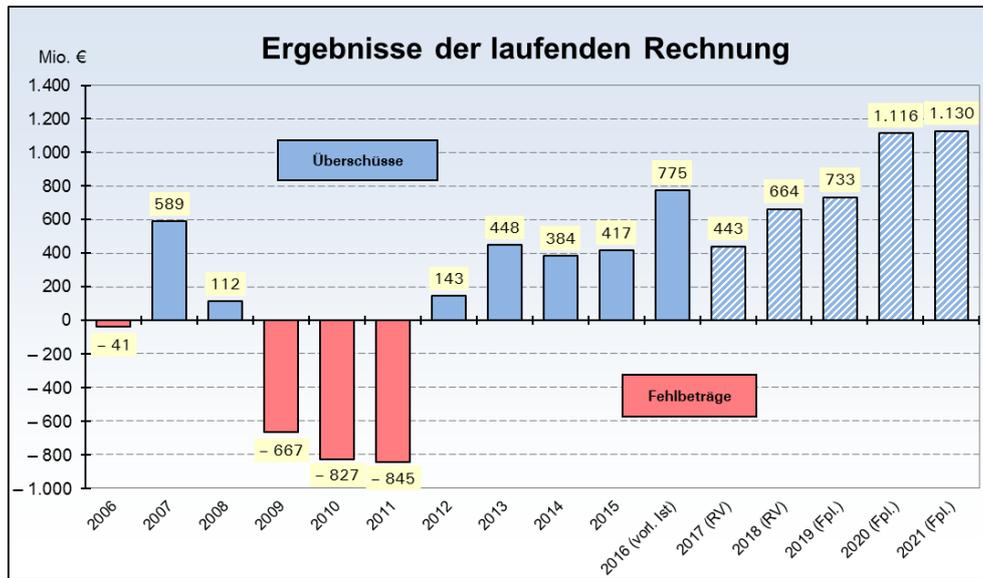
¹ Für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz wurde bereits 2005 ein Globalhaushalt eingerichtet.

² Drucksache 17/1512.

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

Der Überschuss der laufenden Rechnung lag mit 417 Mio. € um 33 Mio. € über dem Vorjahreswert. Er reichte allerdings zusammen mit den investiven Einnahmen nicht zur vollständigen Deckung der Investitions- und Tilgungsausgaben aus. Wie in den Vorjahren waren auch 2015 Kreditaufnahmen zum Haushaltsausgleich erforderlich.

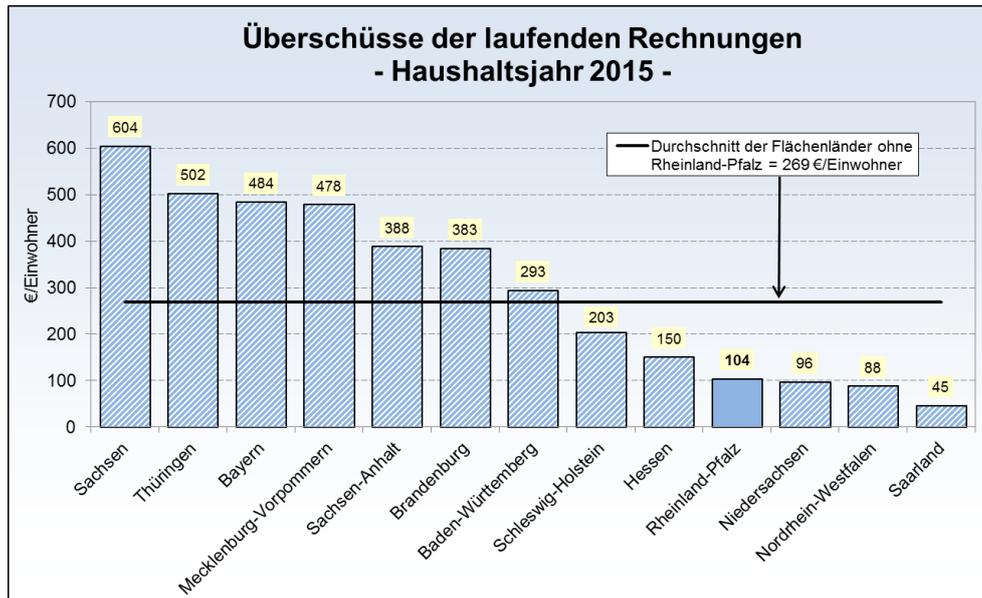
In der Haushalts- und Finanzplanung geht die Landesregierung davon aus, dass die laufende Rechnung⁴ in den Folgejahren ebenfalls mit Überschüssen abschließt.



In dem Diagramm sind die Ergebnisse der laufenden Rechnung gemäß dem Haushaltsvollzug in den Jahren 2006 bis 2016 sowie die Plandaten bis 2021 abgebildet.

⁴ Die in der Planung angesetzten globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € jährlich (Kapitel 20 02 Titel 371 01) wurden bei den Einnahmen der laufenden Rechnung berücksichtigt.

Alle anderen Flächenländer wiesen 2015 in der laufenden Rechnung ebenfalls Überschüsse aus⁵.



In dem Diagramm sind die Überschüsse und Fehlbeträge der Flächenländer je Einwohner gegenübergestellt. Danach entsprach der von Rheinland-Pfalz erwirtschaftete Überschuss von 104 € je Einwohner lediglich knapp 39 % des Durchschnittswerts der anderen Flächenländer (269 € 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 2015 mit Einnahmen von 558 Mio. € und Ausgaben von insgesamt 1.543 Mio. € ab. Von den Ausgaben entfielen 1.497 Mio. € auf Investitionen und Investitionsförderungen.

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen⁶. Sie wiesen 2015 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 6.281 Mio. € und - korrespondierend - auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von 5.713 Mio. € aus.

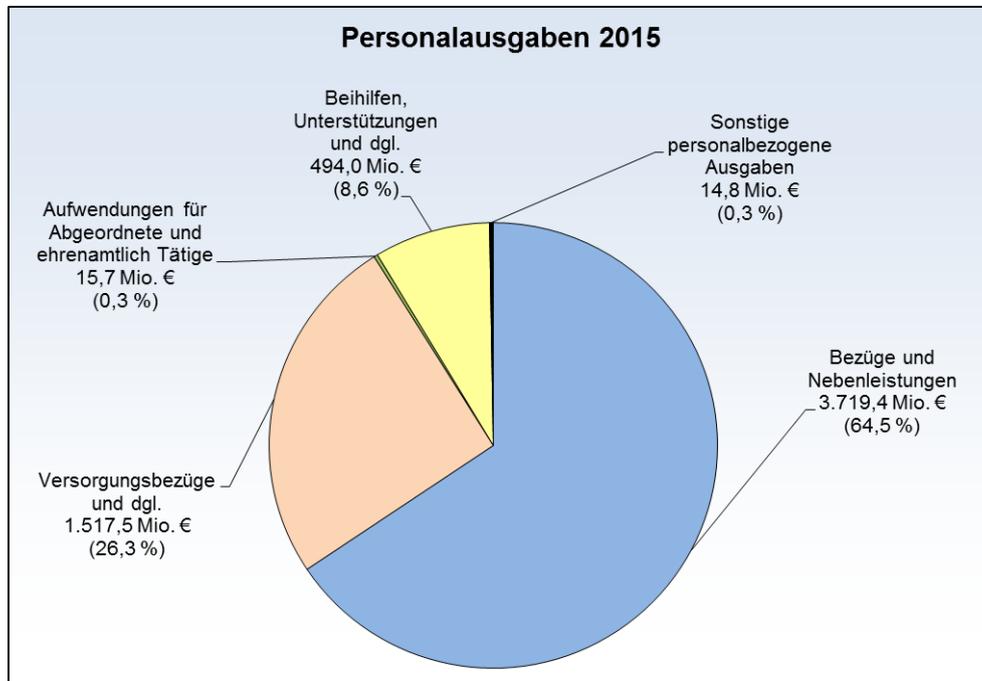
⁵ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. Juli 2016 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2015 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 15/ 10001). Die laufende Rechnung des Landes Rheinland-Pfalz schließt nach dieser Dokumentation u. a. infolge der Zuordnung der Zuführungen des Landes Rheinland-Pfalz an den Finanzierungsfonds zu den nicht investiven Ausgaben mit einem Fehlbetrag von 123 Mio. € ab.

⁶ Vgl. Anlage 1 Seite 3.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2015

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 2015 auf 5.761 Mio. €.



Das Diagramm zeigt die einzelnen Ausgabenblöcke in Mio. € und ihre Anteile an den Personalausgaben insgesamt.

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

2.2.2 Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der Personalausgaben stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Personalausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr ⁸	
	Mio. €	Mio. €	%
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	5.761	136	2,4
2016 (vorl. Ist)	5.955	194	3,4
2017 (RV)	6.300	345	5,8
2018 (RV)	6.502	202	3,2 ⁹
2019 (Fpl.)	6.676	174	2,7
2020 (Fpl.)	6.836	160	2,4
2021 (Fpl.)	7.032	196	2,9

Die Personalausgaben erhöhten sich 2015 gegenüber dem Vorjahr um 2,4 % auf 5.761 Mio. €.

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) lag 2015 bei 36,4 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 37,0 %. Für die Folgejahre erwartet die Landesregierung Quoten von bis zu 38,6 %.

Nach dem aktuellen Finanzplan sollen im Bereich der Personalausgaben Konsolidierungsbeiträge von 117 Mio. € bis 2020 und von 142 Mio. € bis 2021 erwirtschaftet werden. Hierzu sollen der Abbau von 2.000 Stellen¹⁰ zuzüglich weiterer - von der Entwicklung der Schülerzahlen abhängiger - Lehrerstellen sowie Einsparungen aus der Reform des Ruhestandseintrittsalters beitragen.

Allerdings sollte nicht außer Acht bleiben, dass die Landesregierung zum Schuljahr 2016/2017 insgesamt 270 Lehrerstellen auch aufgrund des starken Zuzugs von Flüchtlingsfamilien neu geschaffen hat¹¹. Ferner hat sie angekündigt, die Zahl der Polizeikommissar-Anwärter mit 500 Neueinstellungen jährlich auf einem hohen Niveau zu halten und zusätzlich 100 Planstellen für ausgebildete Polizisten zu schaffen¹².

Auch unter Berücksichtigung der Konsolidierungsmaßnahmen steigen die Personalausgaben von 2015 bis 2021 insbesondere infolge von Besoldungs- und Tarif-

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

⁹ Ab 2018 sind keine Zuführungen an die Versorgungsrücklage mehr vorgesehen (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016-2021 - S. 30).

¹⁰ Davon 600 Stellen im Bereich der Ministerien und Mittelbehörden. In den Landesministerien sollen 6 % der Stellen entfallen. Bei den Mittelbehörden sollen insbesondere 120 Stellen beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung reduziert werden. Abgebaut werden sollen 240 Stellen in der Finanzverwaltung, 180 Stellen beim Landesbetrieb „Mobilität“, 106 Stellen in der Landwirtschaftsverwaltung, 85 Stellen beim Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“, 60 Stellen im Justizvollzug, 50 Stellen in der Polizeiverwaltung, 310 Stellen im Bildungsbereich, 178 Stellen im Bereich Forsten und 50 Stellen in der Hochschulverwaltung (Vorlage 17/604).

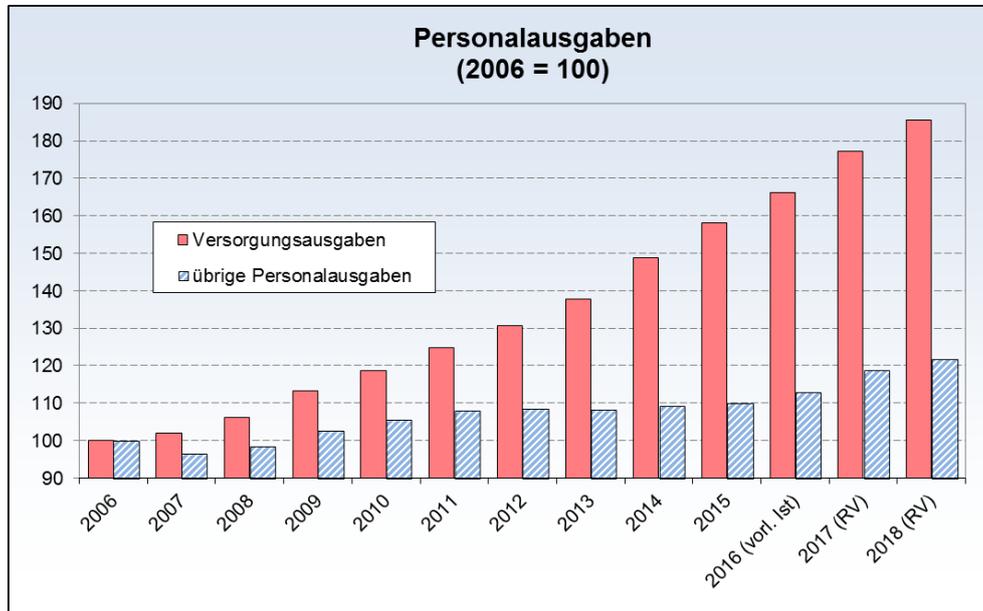
¹¹ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016-2021 (S. 41, 42 und 49).

¹² Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 14. Dezember 2016 zur Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2017/2018.

erhöhungen sowie zunehmenden Versorgungs- und Beihilfeausgaben voraussichtlich um 1,3 Mrd. € auf mehr als 7,0 Mrd. €.

2.2.3 Versorgungsausgaben

In den Jahren 2006 bis 2015 erhöhten sich die Versorgungsausgaben um 58,0 %, die übrigen Personalausgaben nur um 10,0 %.



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

Die Versorgungsausgaben werden weiterhin überproportional zunehmen.

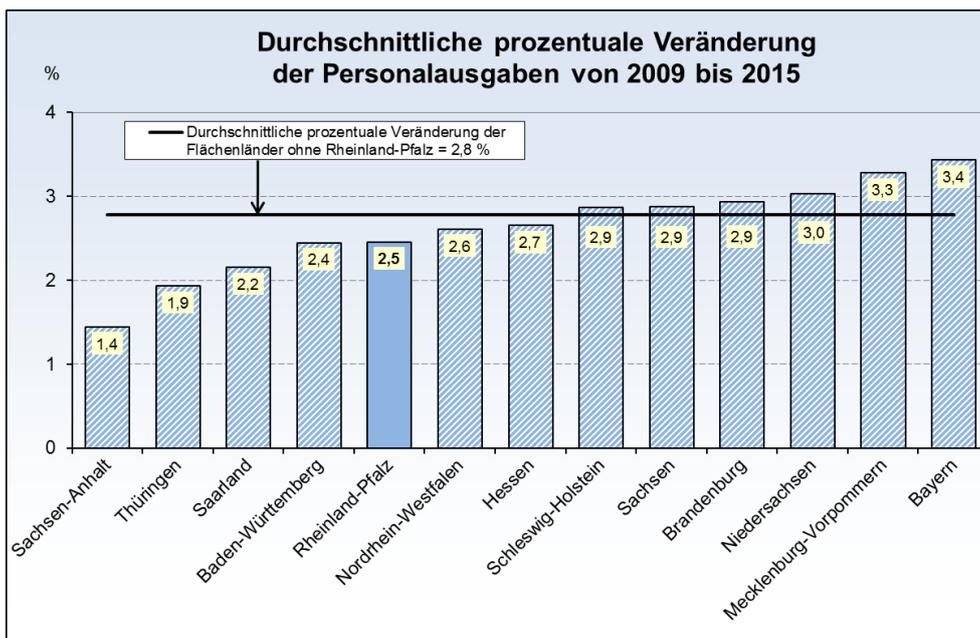
Die Landesregierung hat in dem Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2015¹³ darauf hingewiesen, dass in den 1970er-Jahren umfangreiche Neueinstellungen - besonders in den Bereichen Bildung und Sicherheit - erfolgt seien. Aus der Personengruppe der Altersklasse „58-61 Jahre“ würden „Beamte ... in den nächsten Jahren in großer Zahl in den Ruhestand treten“.

2.2.4 Veränderungen der Personalausgaben im Ländervergleich

Die Erhöhung der Personalausgaben des Landes (Hauptgruppe 4) von 2009 bis 2015 fiel mit durchschnittlich 2,5 % im Jahr um 0,3 Prozentpunkte niedriger aus als die Steigerungsrate der anderen Flächenländer (2,8 %) ¹⁴.

¹³ Drucksache 17/388.

¹⁴ Finanzbericht 2017 des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. August 2016 über Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang (Übersicht 11 - S. 415).



Das Diagramm zeigt die durchschnittliche Veränderung der Personalausgaben von 2009 bis 2015.

2.2.5 Belastung der Einnahmen

Die Belastung der Steuereinnahmen¹⁵ und der allgemeinen Finanzausweisungen¹⁶ durch die Personalausgaben ist nachfolgend dargestellt:

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)			Steuern, steuerähnliche Abgaben, allgemeine Finanzausweisungen		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben
		%			%	
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	10.968	3,9	52,5	12.045	4,1	47,8
2016 (vorl. Ist)	11.992	9,3	49,7	13.193	9,5	45,1
2017 (RV)	11.989	- 0,0	52,5	13.137	- 0,4	48,0
2018 (RV)	12.510	4,3	52,0	13.666	4,0	47,6
2019 (Fpl.)	12.799	2,3	52,2	13.969	2,2	47,8
2020 (Fpl.)	13.897	8,6	49,2	14.647	4,9	46,7
2021 (Fpl.)	14.371	3,4	48,9	15.125	3,3	46,5

¹⁵ Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

¹⁶ 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“ sowie Titel 212 01 „Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich“).

Die Belastungsquote verringerte sich 2015 gegenüber dem Vorjahr um 0,8 Prozentpunkte auf 47,8 %, weil die Einnahmen erheblich stärker stiegen als die Personalausgaben.

Gegenüber dem Abschlussergebnis 2015 erwartet die Landesregierung bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums einen Rückgang der Quote auf weniger als 47 %. 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.

2.3 Investitionsquote

Die Investitionsquote verdeutlicht den Anteil der Investitionen (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Gesamtausgaben. Im Jahr 2015 belief sich diese Quote auf 9,5 %:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Investitionsausgaben	Investitionsquote
	Mio. €		%
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 ¹⁷	12,2
2011	14.042	1.727 ¹⁷	12,3
2012	14.209	1.727 ^{17, 18}	12,2
2013	14.364	1.446	10,1
2014	15.193	1.421	9,4
2015	15.809	1.497	9,5
2016 (vorl. Ist)	15.999	950	5,9
2017 (RV)	16.754	1.169 ¹⁹	7,0
2018 (RV)	17.111	1.150	6,7
2019 (Fpl.)	17.401	1.177	6,8
2020 (Fpl.)	17.724	1.177	6,6
2021 (Fpl.)	18.252	1.186	6,5

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Investitionsausgaben des Kernhaushalts um 76 Mio. € auf 1,5 Mrd. €.

Den Investitionsausgaben werden seit 2006 die als Darlehen qualifizierten Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zugeordnet²⁰. Wären diese Zuführungen (einschließlich Zahlungen nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) von 565 Mio. € im Jahr 2015 auch im Hinblick auf den Verwendungszweck weiterhin als besondere Finanzierungsausgaben entsprechend

¹⁷ Einschließlich Finanzhilfen - auch mithilfe von Bundesmitteln - aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz.

¹⁸ Die Haushaltsrechnung 2012 weist Investitionsausgaben von 1.759 Mio. € aus. In diesem Betrag sind laufende (nicht investive) Zuweisungen von 32 Mio. € enthalten, die irrtümlich bei einem Darlehensartikel (Kapitel 20 26 Titel 853 02) gebucht worden waren.

¹⁹ Einschließlich einer Kapitalzuführung von 40 Mio. € an die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB).

²⁰ 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.

der Handhabung anderer Länder gewertet worden, hätte die Investitionsquote lediglich 6,1 %²¹ betragen.

Für den Planungszeitraum ab 2017 geht die Landesregierung von rückläufigen Quoten aus. Ursache hierfür ist im Wesentlichen die Neuregelung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung²². Künftig sind lediglich noch Zuführungen von 70 Mio. € jährlich angesetzt.

In den vorgenannten Investitionsquoten sind die Investitionen der Landesbetriebe von durchschnittlich fast 280 Mio. € jährlich (2017 bis 2021) nicht berücksichtigt. Deren Einbeziehung würde zu Quoten zwischen 8,1 % (2021) und 8,5 % (2017) führen²³. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen²⁴) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Ferner unterstützt das Land - auch mithilfe von Bundesmitteln - über das Sondervermögen KI 3.0 finanzschwache Kommunen bei ihren Investitionen²⁵.

²¹ Die Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. Juli 2016 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2015 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 15/ 10001) geht unter Berücksichtigung finanzstatistischer Umsetzungen von einer Investitionsquote von 5,9 % für Rheinland-Pfalz aus. Auch der aktuelle Finanzplan (S. 47) weist für 2015 eine Investitionsquote ohne Pensionszuführungen von 5,9 % aus.

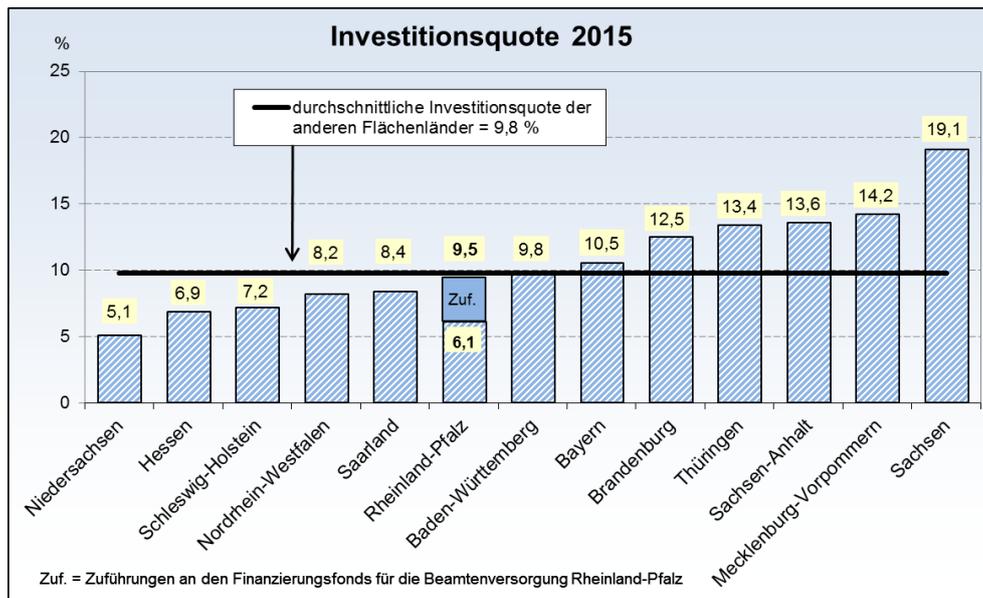
²² Beschluss des Landtags vom 22. Juli 2015 (Plenarprotokoll 16/101 S. 6689); vgl. hierzu auch Drucksachen 16/4896 und 17/500.

²³ Vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016-2021 (S. 52). Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen habe in der letzten Legislaturperiode die durchschnittliche Investitionsquote (inklusive Landesbetriebe „Mobilität“ sowie „Liegenschafts- und Baubetreuung“) 11,5 % betragen (Drucksache 17/500).

²⁴ Vgl. u. a. Nr. 22 des Jahresberichts 2015 (Drucksache 16/4650).

²⁵ Bis 2021 sollen Bundes- und Landesmittel von insgesamt 285 Mio. € ausgezahlt werden.

Folgende Quoten ergeben sich für die Flächenländer²⁶:



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 könne²⁷.

In diesem Zusammenhang wird auch auf die Beratende Äußerung des Rechnungshofs vom 18. August 2015 zur Erhaltung des Landesstraßennetzes verwiesen²⁸. Danach betrug 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. €.

Zu Letzterem hat die Landesregierung angekündigt, in der laufenden Legislaturperiode insgesamt 600 Mio. € in die Landesstraßen zu investieren. Damit würden die Gesamtinvestitionen beim Landesbetrieb „Mobilität“ um 20 % gegenüber der letzten Legislaturperiode steigen²⁹.

²⁶ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. Juli 2016 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2015 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2- FV 4036/ 15/ 10001). Für Rheinland-Pfalz wurden die in der Haushaltsrechnung 2015 ausgewiesenen Ergebnisse angesetzt.

²⁷ Pressemitteilungen des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30. September 2014 und des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern vom 7. Oktober 2015.

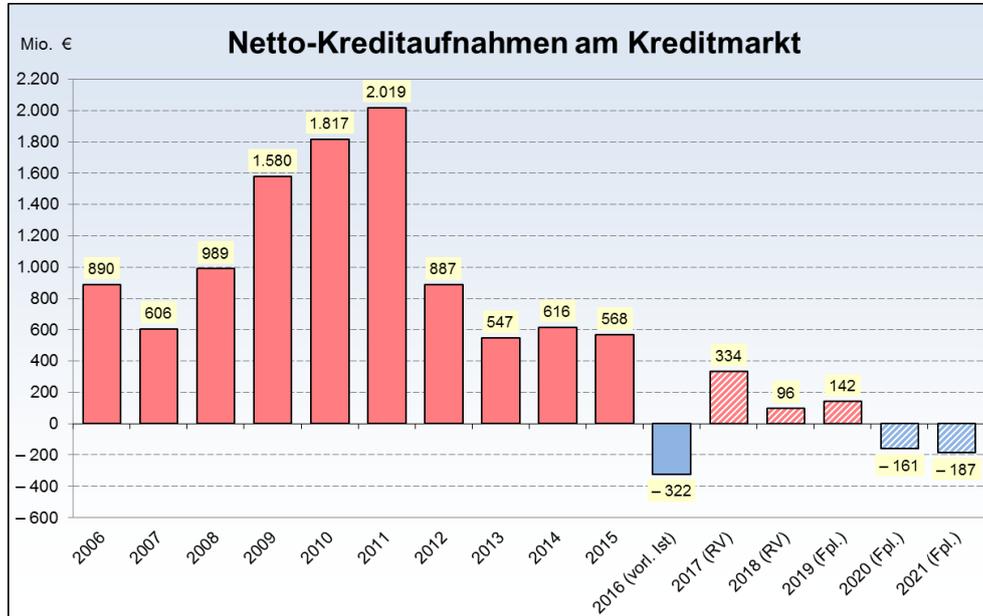
²⁸ Drucksache 16/5500.

²⁹ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016-2021 (S. 39).

2.4 Kreditfinanzierung

2.4.1 Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt

Das folgende Diagramm zeigt, dass in den Jahren 2006 bis 2015 zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt benötigt wurden:



Das Diagramm verdeutlicht, dass im Vollzug der Haushaltsjahre 2006 bis 2015 jeweils Kredite zur vollständigen Deckung der Ausgaben aufgenommen wurden.

Mit 568 Mio. € lag die Netto-Kreditaufnahme für den Kernhaushalt 2015 um 48 Mio. € unter dem Vorjahreswert³⁰.

Für 2016 zeichnet sich nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis eine Netto-Tilgung von 322 Mio. € ab. Hierzu trugen vor allem erhebliche Steuermehreinnahmen bei.

Die Netto-Kreditaufnahmen der Folgejahre gehen gegenüber 2015 nach der aktuellen Finanzplanung insbesondere infolge der Neuausrichtung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz²² deutlich zurück. Ab 2020 erwartet die Landesregierung bei konsequenter Konsolidierung des Haushalts Netto-Tilgungen.

³⁰ Neuen Schulden von mehr als 670 Mio. € bei dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und von knapp 29 Mio. € bei der Versorgungsrücklage standen Netto-Tilgungen von über 130 Mio. € bei sonstigen Dritten gegenüber.

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 ³¹
	Mio. €		%
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	15.809	568	3,6
2016 (vorl. Ist)	15.999	- 322	- 2,0
2017 (RV)	16.754	334	2,0
2018 (RV)	17.111	96	0,6
2019 (Fpl.)	17.401	142	0,8
2020 (Fpl.)	17.724	- 161	- 0,9
2021 (Fpl.)	18.252	- 187	- 1,0

Die Kreditfinanzierungsquote verringerte sich 2015 gegenüber dem Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte auf 3,6 %. Nicht in der Quote berücksichtigt sind neue Schulden von 80 Mio. €, die per saldo für Landesbetriebe aufgenommen wurden.

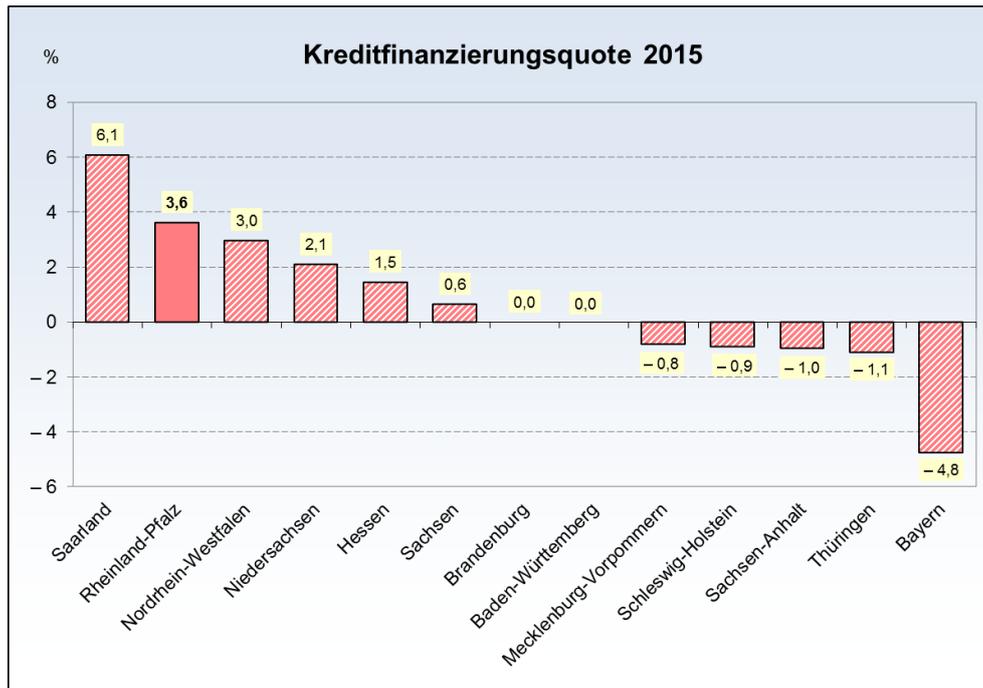
Außerdem ist bei der Entwicklung der Quote zu berücksichtigen, dass seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen auch über besondere Finanzierungsformen abgewickelt werden. Diese verringern im Ergebnis zwar die jährliche Kreditaufnahme des Landes und damit die Kreditfinanzierungsquote, erhöhen jedoch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

Mit 3,6 % lag die rheinland-pfälzische Quote 2015 deutlich über der Durchschnittsquote der Flächenländer⁵. Nur das Saarland wies eine höhere Quote auf; sieben Länder glichen ihre Haushalte ohne neue Kredite aus und verringerten teilweise ihren Schuldenstand. Dies trug zu Durchschnittsquoten von 0,3 % bei den anderen westlichen und von 0,2 % bei allen anderen Flächenländern bei³².

³¹ Werden die Veränderungen bei der Neuverschuldung im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Kreditfinanzierungsquote

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
7,4 %	4,9 %	7,7 %	12,1 %	13,3 %	14,1 %	6,1 %	3,5 %
2014	2015	2016 (vorl. Ist)	2017 (RV)	2018 (RV)	2019 (Fpl.)	2020 (Fpl.)	2021 (Fpl.)
3,9 %	3,4 %	- 2,3 %	1,7 %	0,3 %	0,6 %	- 1,0 %	- 1,0 %

³² Einschließlich Rheinland-Pfalz ergeben sich durchschnittliche Quoten von 0,5 % für die westlichen Flächenländer und 0,3 % für alle Flächenländer.



In dem Diagramm sind die Kreditfinanzierungsquoten der Flächenländer abgebildet. Danach wies 2015 nur das Saarland einen höheren Fremdfinanzierungsanteil aus als Rheinland-Pfalz. Mehrere 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 Bundes³³) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länder- finanzausgleich	Ergänzungs- zuweisungen Bund ³³	Einnahmen insgesamt	Zins- aus- gaben	Zins- steuer- quote
	Mio. €					%
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 ³⁴	11,4
2011	8.861	205	638	9.704	1.015 ³⁴	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	274	695	11.527	950	8,2
2015	10.968	330	698	11.996	820³⁵	6,8
2016 (vorl. Ist)	11.992	392	748	13.132	819	6,2
2017 (RV)	11.989	366	726	13.081	812	6,2
2018 (RV)	12.510	371	728	13.609	857	6,3
2019 (Fpl.)	12.799	381	732	13.912	858	6,2
2020 (Fpl.)	13.897	0	693	14.590	871	6,0
2021 (Fpl.)	14.371	0	697	15.068	914	6,1

Die Haushaltsrechnung 2015 wies Zinsausgaben von 820 Mio. € aus.

Die Landesregierung geht in der Finanzplanung (S. 37, 51) davon aus, dass das Zinsniveau von derzeit etwa 0,3 % für zehnjährige Staatsanleihen 2017 auf 1,2 % und 2018 auf 1,3 % steigt. Sie erwartet eine Erhöhung des Zinsniveaus für 2019 auf 2,8 % sowie für 2020 und 2021 auf jeweils 3,3 %.

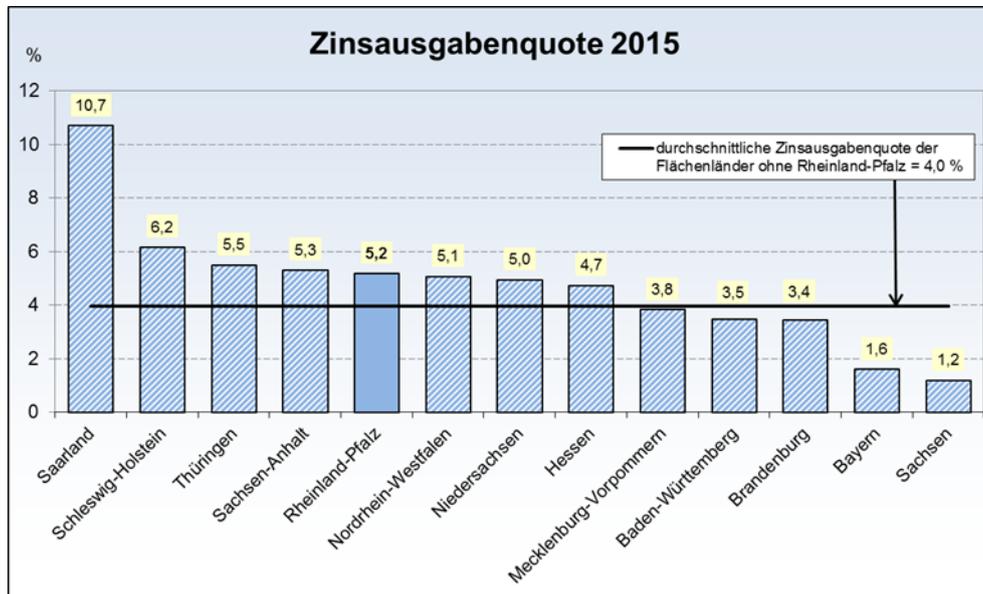
Die Zinssteuerquote ging 2015 insbesondere infolge eines verbesserten Einnahmeaufkommens und deutlich rückläufiger Zinsausgaben um 1,4 Prozentpunkte auf 6,8 % zurück.

³³ Seit 2009 einschließlich Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer.

³⁴ 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).

³⁵ Davon entfallen nahezu 134 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen beim Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz sowie mehr als 11 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen bei der Versorgungsrücklage.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2015 auf 5,2 %. Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote⁵ sowohl aller anderen Flächenländer (4,0 %) als auch der anderen westlichen Flächenländer (4,1 %)³⁶.



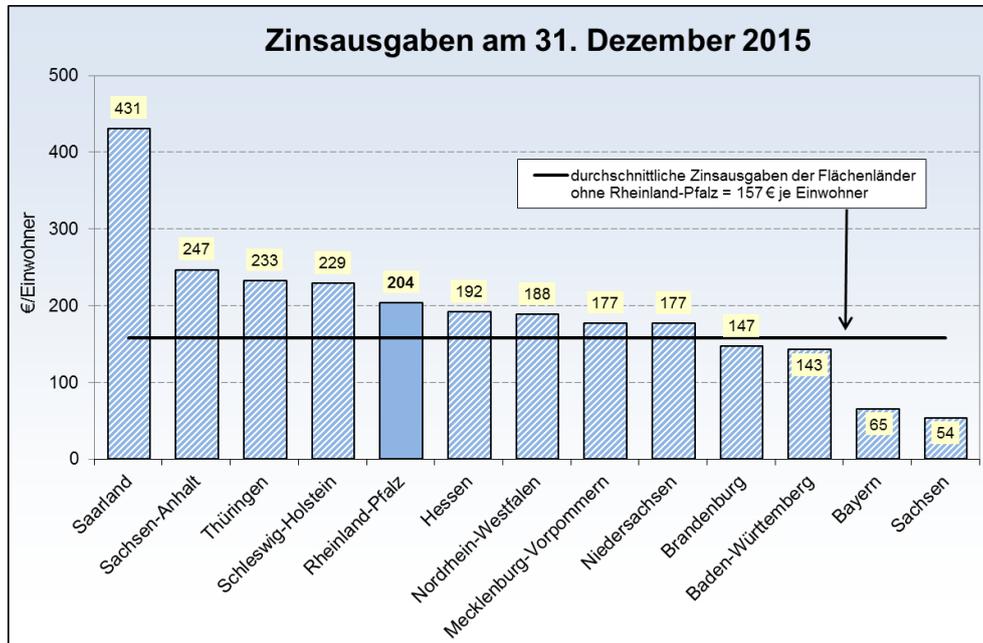
Das Diagramm verdeutlicht den vergleichsweise hohen Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Landes Rheinland-Pfalz.

Die Haushalts- und Finanzplanung sieht für Rheinland-Pfalz ab 2017 Quoten von 4,8 % bis 5,0 % vor³⁷.

³⁶ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergibt sich eine durchschnittliche Zinsausgabenquote von 4,0 % für alle Flächenländer und von 4,2 % für die westlichen Flächenländer.

³⁷ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016-2021 (S. 46).

Die Zinsausgaben des Landes je Einwohner waren 2015 vergleichsweise hoch. Mit 204 € lagen sie um mehr als 29 % über dem Durchschnittswert sowohl aller anderen Flächenländer (157 € je Einwohner) als auch der anderen westlichen Flächenländer (158 € je Einwohner)^{38, 39}.



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

2.6 Schuldengrenzen

2.6.1 Neue Schuldenregel

Im Grundgesetz wurde 2009 für die Haushalte der Länder der Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichenden 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 werden⁴⁰.

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 2013⁴¹.

³⁸ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich durchschnittliche Zinsausgaben von 160 € je Einwohner für alle Flächenländer und von 161 € je Einwohner für die westlichen Flächenländer.

³⁹ Ohne die Zinsausgaben aufgrund von Darlehen beim Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz sowie bei der Versorgungsrücklage hätten die Zinsausgaben von Rheinland-Pfalz 168 Mio. € je Einwohner betragen.

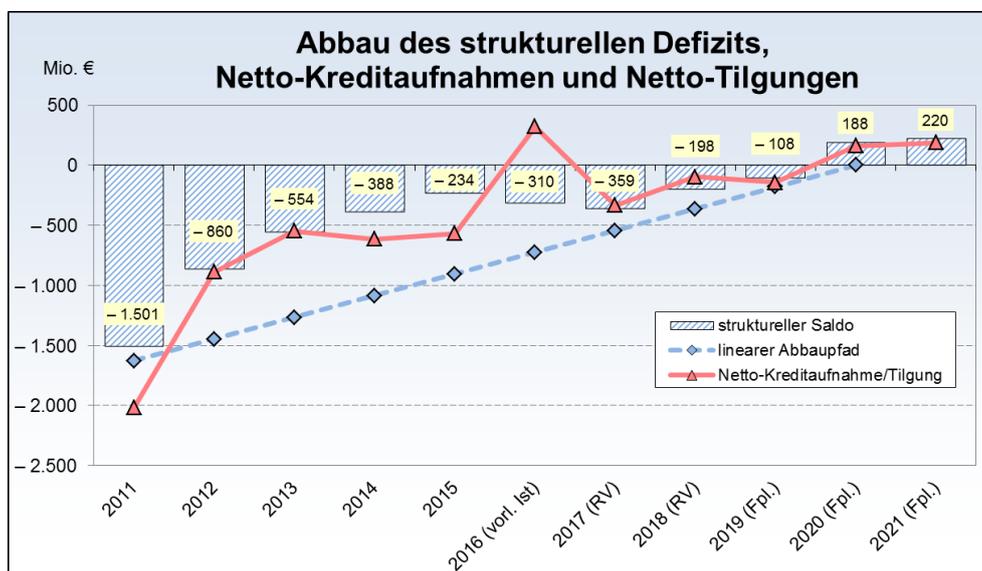
⁴⁰ Artikel 109 in Verbindung mit Artikel 143d Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

⁴¹ 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.

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz⁴² und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes⁴³ 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 2015 ermittelte das Ministerium der Finanzen ein strukturelles Defizit von 234 Mio. €⁴⁴. Damit wurde das nach der Haushaltsplanung erwartete Defizit um 391 Mio. € unterschritten. Hierzu trug bei, dass die Zinsausgaben um 286 Mio. € unter den Planansätzen blieben.

Trotz der bisherigen Verringerung des strukturellen Defizits waren in den jeweiligen Jahren zum Teil hohe Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs erforderlich, wie das nachfolgende Diagramm zeigt:



In dem Diagramm sind dem linearen Abbaupfad (Basis: Haushaltsplanung 2011) die strukturellen Defizite nach den Rechnungsergebnissen 2011 bis 2016 sowie die Plandaten für die Folgejahre gegenübergestellt. Außerdem sind die zum Ausgleich des Kernhaushalts erforderlichen Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt und die Netto-Tilgungen ausgewiesen.

Gegenüber dem Startjahr 2011 verringerte sich im Vollzug das strukturelle Defizit bis Ende 2015 um fast 1,3 Mrd. €. Maßgeblich für diese Entwicklung war, dass die strukturellen Einnahmen mit 26,1 % erheblich stärker stiegen als die strukturellen Ausgaben, die um 14,2 % zunahmen. Diese Entwicklung wurde wesentlich beeinflusst durch

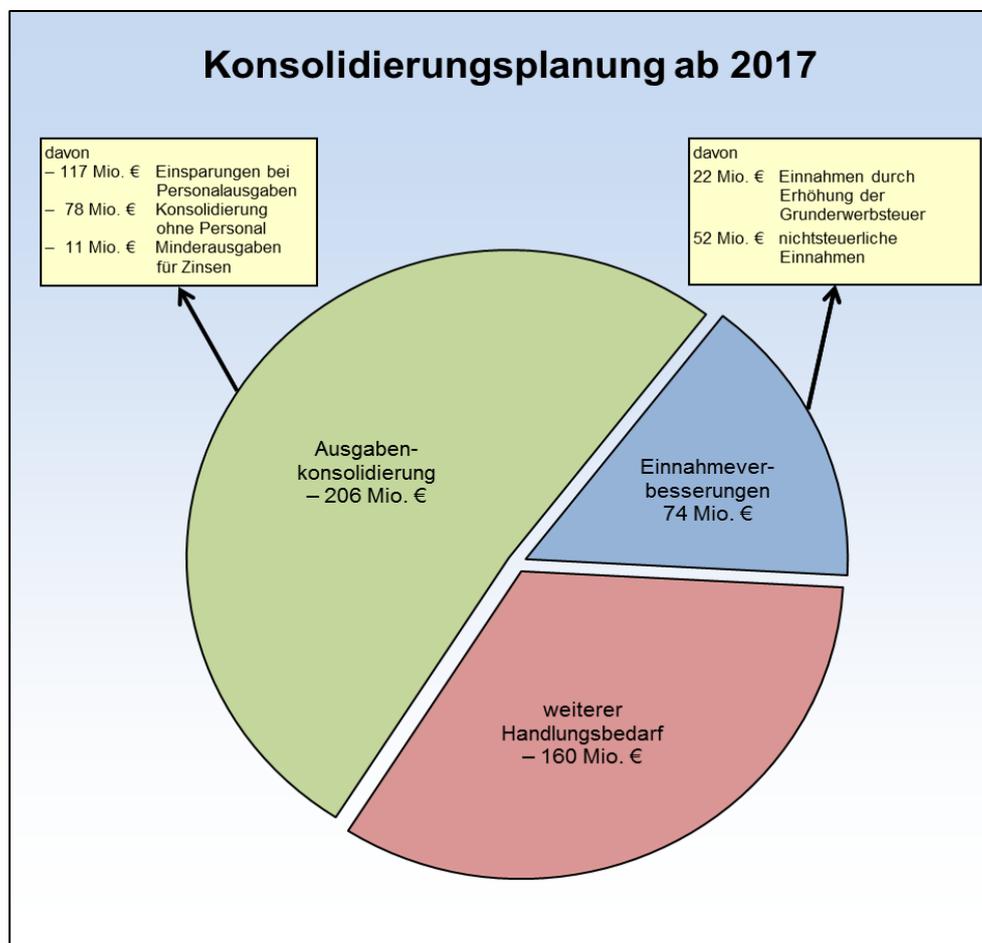
⁴² Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 279), BS 63-2.

⁴³ Drucksachen 16/2924 und 16/5285.

⁴⁴ 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 2015 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von fast 0,7 Mrd. € 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 und in der Folge die strukturellen Defizite zu hoch ausgewiesen worden sind.

- eine Zunahme der als konjunkturneutral bewerteten Steuereinnahmen um über 2,1 Mrd. €,
- das niedrige Zinsniveau und die damit einhergehende Reduzierung der Zinsbelastung um mehr als 190 Mio. €,
- die Verringerung der Netto-Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe um knapp 150 Mio. € sowie
- die Verminderung der Sach- und Investitionsausgaben (ohne Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz) um mehr als 320 Mio. €.

Um den Haushalt bis spätestens 2020 strukturell auszugleichen und darüber hinaus einen „Sicherheitspuffer“⁴⁵ von 188 Mio. € zu realisieren, müssen nach den Ausführungen der Landesregierung in der aktuellen Finanzplanung in den Jahren 2017 bis 2020 Konsolidierungsbeiträge von 440 Mio. €⁴⁶ erwirtschaftet werden. Die auf die Einnahmen- und Ausgabenbereiche entfallenden Beiträge sind dem nachfolgenden Diagramm zu entnehmen.



Das Diagramm zeigt die aktualisierte Konsolidierungsplanung der Landesregierung (Stand: November 2016) bis 2020.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ Bis Ende 2021 sollen weitere Konsolidierungsbeiträge von 44 Mio. €, insgesamt also 484 Mio. €, realisiert werden.

Noch nicht mit konkreten Maßnahmen hinterlegt ist ein Handlungsbedarf von 160 Mio. €, der im nächsten Doppelhaushalt 2019/2020 umgesetzt werden soll. Ein Teil hiervon könnte erneut auf den Personalbereich entfallen. Wird unterstellt, dass 100 Mio. € des bisher noch offenen Handlungsbedarfs durch einen Stellenabbau im Wege einer „natürlichen“ Fluktuation realisiert werden sollen, müssten bis 2020 bei Zugrundelegung der Besoldungsgruppe A12 fast 1.500 besetzte Stellen⁴⁷ entfallen. Ersatzweise Kürzungen oder andere Einschnitte in Bezüge und Versorgung dürften dagegen rechtlich nicht unproblematisch sein⁴⁸.

Darüber hinaus können weitere Belastungen des Landeshaushalts durch Leistungen der sozialen Sicherung nicht ausgeschlossen werden. So stiegen die nicht durch korrespondierende Einnahmen gedeckten Ausgaben (Funktionskennziffer 2) von 2006 bis 2015 um 646 Mio. € (+ 66,0 %).

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 Gleichgewichts⁴⁹.

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 Kreditobergrenze⁵⁰ und die Netto-Kreditaufnahme entwickelten sich seit 2006 wie folgt:

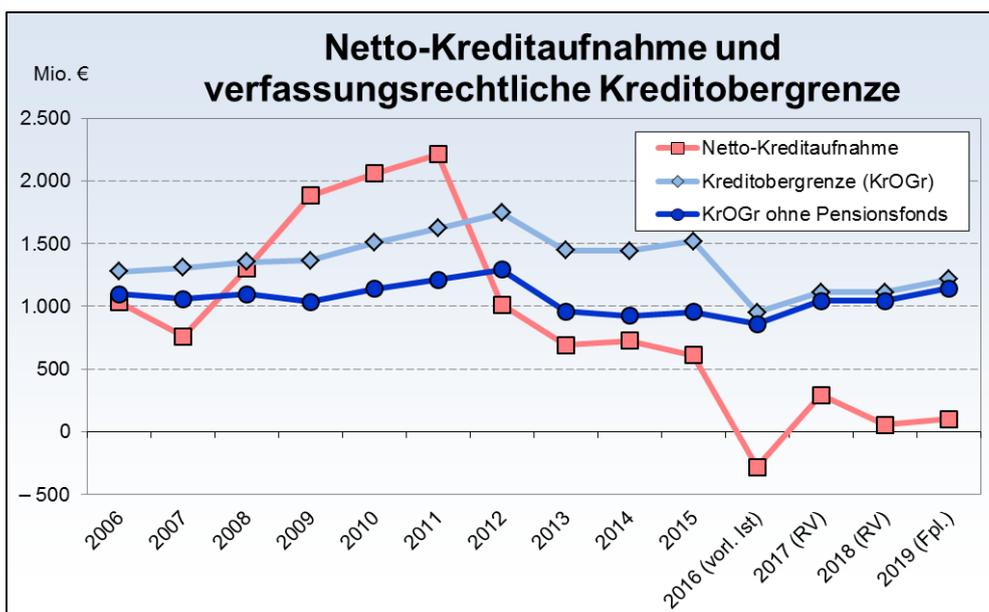
⁴⁷ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beamte RLP für 2017. Danach belaufen sich die durchschnittlichen Personalkosten eines Mitarbeiters der Besoldungsgruppe A12 auf 67.580 €.

⁴⁸ Vgl. BVerfG, 2 BvL 17/09, Urteil vom 5. Mai 2015.

⁴⁹ Artikel 117 Satz 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, in Verbindung mit § 18 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467), BS 63-1.

⁵⁰ Ohne Drittmittel der Hochschulen.

Haushalts-jahr	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
Mio. €						
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 ⁵¹	2.213		589
2012	2.014 ⁵²	268	1.746 ⁵¹	1.014	732	
2013	1.724	275	1.449	690	759	
2014	1.711	268	1.443	725	718	
2015	1.817	297	1.520	612	908	
2016 (vorl. Ist) ⁵³	1.169	218	951	- 283	1.234	
2017 (RV)	1.419	306	1.113	291	822	
2018 (RV)	1.413	300	1.113	54	1.059	
2019 (Fpl.)	1.467	252	1.215	99	1.116	



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

⁵¹ Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen kameralen Investitionen und anrechenbaren Einnahmen des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz waren teilweise nicht nachvollziehbar, vgl. Nr. 1 des Jahresberichts 2013, Teilziffer 3 (Drucksache 16/2050).

⁵² Nach Korrektur einer Fehlbuchung von 32 Mio. €, die in der Haushaltsrechnung 2012 irrtümlich den Investitionsausgaben zugeordnet wurden.

⁵³ Ohne Globalhaushalte im Hochschulbereich. Für einen Landesbetrieb, für den zu den Investitionsausgaben noch kein vorläufiges Rechnungsergebnis vorlag, wurde der Planansatz zugrunde gelegt.

Im Haushaltsvollzug 2015 wurde die Schuldengrenze eingehalten. Die Kreditaufnahmen unterschritten die anrechenbaren Investitionsausgaben um 0,9 Mrd. €.

Die anrechenbaren Investitionsausgaben enthalten Zuführungen allein aus dem Kernhaushalt von 565 Mio. € an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung. Diese Zuführungen werden seit 2006 als Darlehen qualifiziert und damit - zwar orientiert am Wortlaut der gesetzlichen Regelung⁵⁴, 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 ausgeht²⁰.

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 Normenkontrollverfahrens sollten 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. Über den Antrag hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz am 23. Januar 2017 mündlich verhandelt. Das Urteil wird am 22. Februar 2017 verkündet.

⁵⁴ § 13 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe e LHO.

2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Der Stabilitätsrat⁵⁵ hat im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung die haushaltswirtschaftliche Lage von Bund und Ländern anhand einer kennziffergestützten Analyse ihrer Stabilitätsberichte geprüft. Für Rheinland-Pfalz wurden dabei gemäß Bericht vom Oktober 2016 folgende Kennziffern zugrunde gelegt:

	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung ⁵⁶				Überschreitung	
	Ist	Ist	Soll		Fpl.	Fpl.	Fpl.	Fpl.		
	2014	2015	2016		2017	2018	2019	2020		
Struktureller Finanzierungssaldo	€ je Ew.	- 28	30	- 68	nein	- 49	- 19	15	94	nein
<i>Schwellenwert</i>		- 169	- 153	- 303		- 403	- 403	- 403	- 403	
<i>Länderdurchschnitt</i>		31	47	- 103						
Kreditfinanzierungsquote	%	0,1	- 2,2	1,4	nein	1,0	0,2	- 0,6	- 2,7	nein
<i>Schwellenwert</i>		4,0	2,3	3,7		7,7	7,7	7,7	7,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>		1,0	- 0,7	0,7						
Zinssteuerquote	%	8,3	6,7	8,1	nein	8,1	8,5	8,5	8,5	nein
<i>Schwellenwert</i>		9,1	7,9	7,9		8,9	8,9	8,9	8,9	
<i>Länderdurchschnitt</i>		6,5	5,7	5,6						
Schuldenstand	€ je Ew.	8.157	7.971	8.076	nein	8.162	8.201	8.206	8.124	nein
<i>Schwellenwert</i>		8.961	8.825	8.890		9.090	9.290	9.490	9.690	
<i>Länderdurchschnitt</i>		6.893	6.789	6.838						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein			nein						
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.									

Die Zinssteuerquote des Jahres 2016 überschreitet den zulässigen Schwellenwert. Die Landesregierung weist in dem Stabilitätsbericht darauf hin, dass der Ansatz für Zinsausgaben vorsichtig kalkuliert worden sei. Darüber hinaus seien die im Ländervergleich hohen Zinszahlungen an den landeseigenen Pensionsfonds in der Zinssteuerquote enthalten. Es sei davon auszugehen, dass sich die Überschreitung für das Jahr 2016 im Ist-Ergebnis nicht wiederhole.

Der Stabilitätsrat schloss sich in seiner Sitzung am 12. Dezember 2016 der Bewertung des Ministeriums der Finanzen an, dass eine Haushaltsnotlage nicht drohe.

Der Rechnungshof hat 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 befasst⁵⁷.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Für die Jahre 2017 bis 2020 wurden nicht die Daten der aktuellen Finanzplanung, sondern die der Finanzplanung 2015 bis 2020 verwendet. Grund hierfür war, dass die Einbringung der Regierungsvorlage für den Doppelhaushalt 2017/2018 und die Verabschiedung der mittelfristigen Finanzplanung 2016 bis 2021 erst nach dem Termin zur Vorlage des Stabilitätsberichts 2016 erfolgten.

⁵⁷ Vgl. u. a. Ausführungen zu Nr. 3 des Jahresberichts 2015, Teilziffer 2.7 (Drucksache 16/4650).

Eine Evaluierung und Überprüfung dieses Instrumentariums auf seine Wirksamkeit⁵⁸, 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. €			
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	701	2.055
2015	38.102 ⁵⁹	676	2.160
2016 (vorl. Ist)	37.863	676	2.242
2017 (RV)	38.197	676	2.242
2018 (RV)	38.293	676	2.242
2019 (Fpl.)	38.435	676	2.242
2020 (Fpl.)	38.274	676	2.242
2021 (Fpl.)	38.087	676	2.242

Die Schulden des Landes einschließlich Landesbetriebe nahmen bis Ende 2015 auf 38,1 Mrd. € zu. Darin enthalten sind Darlehen von fast 4,9 Mrd. € bei dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und der Versorgungsrücklage⁶⁰.

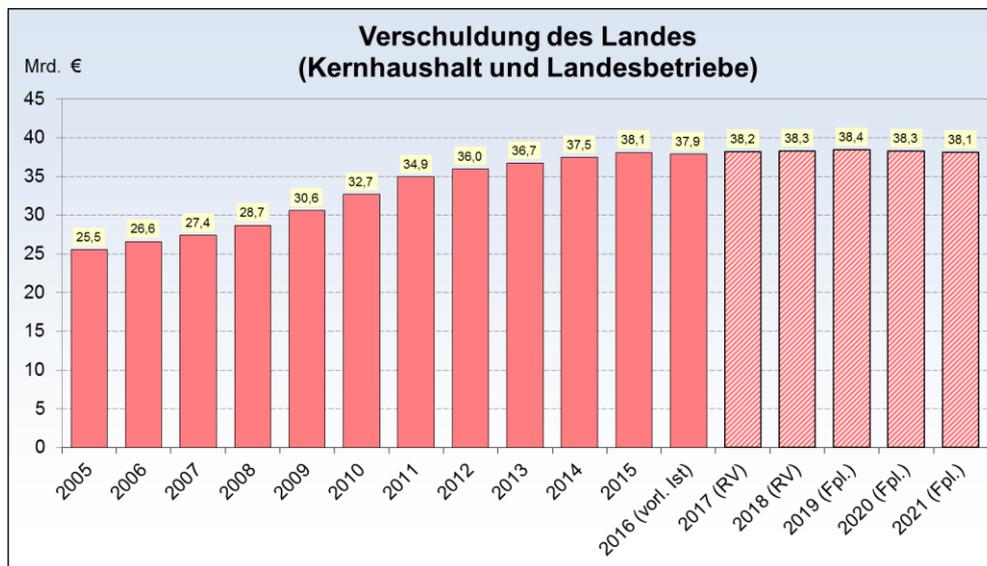
Von 2006 bis 2015 erhöhte sich die Gesamtverschuldung des Landes um 11,5 Mrd. €. Damit entfallen auf diesen Betrachtungszeitraum 30,2 % der Schulden, die seit dem Bestehen des Landes aufgenommen wurden.

⁵⁸ Pressemitteilung zur konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrats am 28. April 2010.

⁵⁹ Das Bundesministerium der Finanzen weist in der Übersicht 3 zum Jahresbericht 2015 „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2015“ vom 8. Juli 2016 (Az.: V A 2 - FV 4036/15/ 10001) für Rheinland-Pfalz Schulden aus Kreditmarktmitteln von 32.052 Mio. € aus. In diesem Betrag sind Darlehen beim Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (4.428 Mio. €) und bei der Versorgungsrücklage (441 Mio. €) sowie die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2015 zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs gebuchte Netto-Kreditaufnahme nicht enthalten. In der aktuellen Finanzplanung ist für Ende 2015 ebenfalls ein Schuldenstand von 32.052 Mio. € angegeben (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016 bis 2021 - S. 60).

⁶⁰ Insofern enthalten die Schulden des Landes auch Mittel, die der Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und die Versorgungsrücklage wiederum beim Land anlegen.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung erwartet die Landesregierung, dass die Schulden bis Ende 2019 auf mehr als 38,4 Mrd. € zunehmen. Anschließend sind Netto-Tilgungen vorgesehen⁶¹.



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

Neben der Verschuldung aus Kreditmarktmitteln und dem hieraus resultierenden Schuldendienst sollten auch folgende Belastungen nicht außer Acht bleiben:

- Die Übersicht 8 zur Haushaltsrechnung 2015 weist Wohnbauschulden des Landes beim Bund von fast 190 Mio. € aus⁶².
- Künftig noch zu erfüllende Verpflichtungen von fast 120 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 zuzurechnen⁶³. Hierfür werden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt erbracht. Für den Zeitraum von 2017 bis 2021 sind für die vorgenannten Zwecke Netto-Kreditaufnahmen von insgesamt 170 Mio. € vorgesehen.
- Das „kumulierte Verstetigungsdarlehen“ nach § 5a Landesfinanzausgleichsgesetz⁶⁴ wies Ende 2015 einen Stand von fast 576 Mio. € auf. In vorgenannter Höhe sind künftig vom Land noch Auszahlungen an die Kommunen zu leisten.
- Ausgabereise⁶⁵ und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führen regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2015 einge-

⁶¹ Das Jahr 2016 schloss nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis ebenfalls mit einer Netto-Tilgung ab.

⁶² Das vorläufige Rechnungsergebnis sieht für 2016 eine Tilgung von 44 Mio. € vor.

⁶³ 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), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 279), BS 63-2.

⁶⁴ Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), BS-Nr. 6022-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2016 (GVBl. S. 583).

⁶⁵ Vgl. hierzu auch Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2015 - dieses Jahresberichts.

gangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2017 Mittel von über 289 Mio. € gebunden.

- Aus in Aussicht gestellten Fördermitteln, wie z. B. im Bereich von Baumaßnahmen in Ganztagschulen, resultieren de facto kaum revidierbare Förderungsverpflichtungen⁶⁶.
- Aufgrund der Inanspruchnahme der Zinszuschussprogramme in den Kapiteln 14 02, 14 12 und 14 13 werden in den Jahren ab 2017 bei einem Zinssatz von 3 % Verpflichtungen von mehr als 14 Mio. € fällig.

Zudem bestehen weitere Risiken für den Haushaltsvollzug:

- Bis Ende 2015 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von 2 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.
- Die Bundesregierung hat 2008 einen Finanzmarktstabilisierungsfonds eingerichtet⁶⁷. Dieser dient der Stabilisierung des Finanzmarkts durch Überwindung von Liquiditätsengpässen und durch Schaffung der Rahmenbedingungen für eine Stärkung der Eigenkapitalbasis von Unternehmen des Finanzsektors. Der Fonds wird von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung verwaltet. Nach der Abwicklung und Auflösung des Fonds etwa verbleibende Defizite sind zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 aufzuteilen. Der Länderanteil ist begrenzt auf 7,7 Mrd. €. Der rheinland-pfälzische Anteil an der Länderquote beträgt maximal 355 Mio. €.
- 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 gleich⁶⁸.
- Mehrere kommunale Gebietskörperschaften reichten bei den zuständigen Verwaltungsgerichten Klage gegen das Land mit dem Ziel einer verbesserten Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs⁶⁹ ein.

⁶⁶ Vgl. Jahresbericht 2016, Nr. 14 - Baumaßnahmen in Ganztagschulen - (Drucksache 16/6050). Siehe hierzu auch Beitrag Nr. 13 - Investitionsförderung von Krankenhäusern - dieses Jahresberichts.

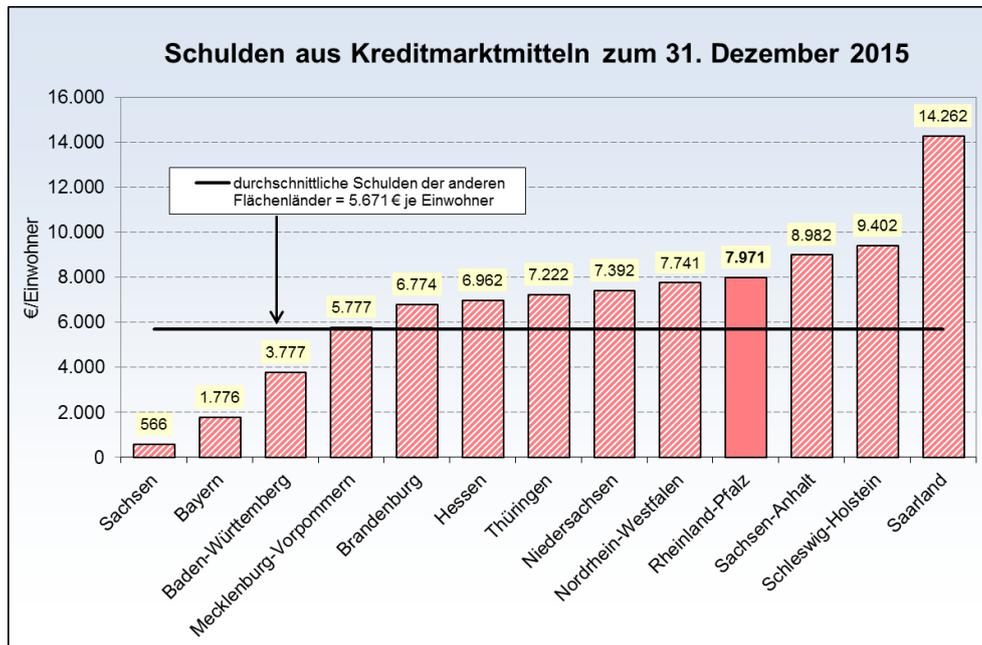
⁶⁷ Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG) vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982), geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3171).

⁶⁸ Vgl. Jahresbericht 2011, Teil II, Nr. 24 - Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz - (Drucksache 15/5515).

⁶⁹ Bis Ende 2017 soll die in Artikel 2 des Landesgesetzes zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349) geforderte Evaluierung mit der Erstellung eines Berichts vorgenommen werden.

2.8.2 Schulden der Flächenländer

Der Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz mit der in den übrigen Flächenländern zeigt zum 31. Dezember 2015 folgendes Bild⁷⁰:



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

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2015 mit 7.971 €

- um 40,6 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.671 €) und
- um 37,6 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (5.791 €)⁷¹.

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Das hohe Steueraufkommen trug wesentlich dazu bei, dass die laufende Rechnung 2015 - und damit zum vierten Mal in Folge - mit einem Überschuss abschloss. Allerdings reichten die verbliebenen Eigenfinanzierungsmittel von 417 Mio. € nicht zur Deckung der Investitions- und Tilgungsausgaben aus. Allein zum Ausgleich des Kernhaushalts wurden neue Schulden von 568 Mio. € aufgenommen. Zudem wurden zur Finanzierung von Ausgaben der Landesbetriebe Darlehen von 80 Mio. € in Anspruch genommen. Hierdurch erhöhte sich die Gesamtverschuldung des Landes auf 38,1 Mrd. €.

Das strukturelle Defizit belief sich Ende 2015 noch auf 234 Mio. €. Die Defizitverringerung gegenüber dem Basisjahr 2011 um fast 1,3 Mrd. € beruhte insbesondere darauf, dass die strukturellen Einnahmen auch infolge des niedrigen Zinsniveaus erheblich stärker stiegen als die strukturellen Ausgaben.

⁷⁰ Übersicht 3 des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. Juli 2016 zum Jahresbericht 2015 „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2015“ - endgültiges Ergebnis - (Az.: V A 2 - FV 4036/ 15/ 10001). Vgl. hierzu Ausführungen in Fußnote 59.
Der Sächsische Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2015 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.

⁷¹ Wird Rheinland-Pfalz einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.793 € und die der westlichen Flächenländer 5.930 €.

Zwar verringerte sich das strukturelle Defizit stärker als nach der Finanzplanung prognostiziert. Gleichwohl sollte nicht außer Acht bleiben, dass die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes und die Zinsausgaben je Einwohner die Durchschnittswerte der anderen Flächenländer zum Teil deutlich überschreiten. Zudem steht das Land vor der Herausforderung, einem weiter steigenden Investitions- und Unterhaltungstau im Bereich des öffentlichen Sachvermögens entgegenzuwirken.

Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Vorgaben der neuen Schuldenregel sollten die von der Landesregierung beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umgesetzt und die noch offenen Handlungsfelder durch konkrete Festlegungen geschlossen werden. Außerdem sollten zur Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes vor allem folgende Handlungsempfehlungen weiterhin zugrunde gelegt werden:

- Das Ziel einer Verringerung der Neuverschuldung muss konsequent weiterverfolgt werden. Eine schrittweise Rückführung der Verschuldung muss folgen.
- 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 vorrangig 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 Grunderwerbsteuer bei Personen- und Kapitalgesellschaften
- Steuerausfälle und Zinsnachteile für das Land -**

Die für die Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer zuständigen Finanzämter erhielten nicht von allen anzeigepflichtigen Erwerbsvorgängen Kenntnis. Ihnen waren gesellschaftsrechtliche Veränderungen bei Personen- und Kapitalgesellschaften mit steuerlichen Auswirkungen von mehr als 2,3 Mio. € nicht bekannt.

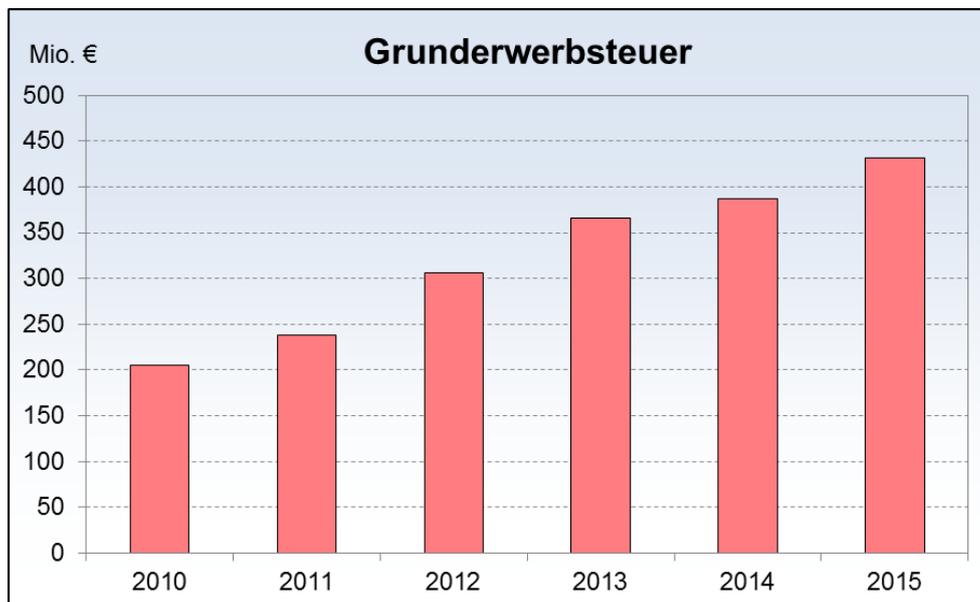
Steuerpflichtige Vorgänge wurden nach Kenntnisnahme häufig nicht zeitnah veranlagt.

Eine Festsetzung von Verspätungszuschlägen unterblieb in allen geprüften Fällen. Dadurch entstanden dem Land Zinsnachteile von 250.000 €.

Steuervergünstigungen von mehr als 670.000 € hätten nicht gewährt werden dürfen oder wären im Nachhinein zu versagen gewesen.

1 Allgemeines

Die Grunderwerbsteuer ist unter den Landessteuern¹ die Steuerart mit dem höchsten Aufkommen. Die hieraus erzielten Einnahmen des Landes stiegen von 2010 bis 2015 um mehr als das Doppelte auf 432 Mio. €.



In dem Diagramm sind die Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer abgebildet.

Der Einnahmewachstum ist insbesondere auf die Erhöhung des Steuersatzes von 3,5 % auf 5 % zum 1. März 2012² und einen Boom auf dem Immobilienmarkt im städtischen Bereich zurückzuführen.

¹ Steuern, deren Aufkommen gemäß Art. 106 Abs. 2 GG allein den Ländern zusteht. Hierzu zählen auch Erbschaft- und Schenkungsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer und Spielbankabgaben.

² Landesgesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 31. Januar 2012 (GVBl. S. 41), BS 610-15.

Der Grunderwerbsteuer unterliegen grundsätzlich Rechtsvorgänge, die sich auf inländische Grundstücke beziehen. Hierzu zählen Kaufverträge, die einen Anspruch auf Übereignung begründen. Der Grunderwerbsteuer unterliegen aber auch Rechtsgeschäfte, die nicht auf den Erwerb des Eigentums an einem Grundstück selbst gerichtet sind, diesem aber im wirtschaftlichen Ergebnis im Wesentlichen gleichkommen. Ohne solche Ergänzungstatbestände könnte die Steuer durch Ausschöpfung von Gestaltungsmöglichkeiten leicht umgangen werden. Betroffen sind insbesondere gesellschaftsrechtliche Veränderungen bei Personen- und Kapitalgesellschaften, zu deren Vermögen Grundstücke gehören. Dazu zählen u. a. Umwandlungsvorgänge, wie die Verschmelzung von Gesellschaften, Anwachsungen³, Wechsel im Gesellschafterbestand von Personengesellschaften sowie die Anteilsvereinigung⁴ und -übertragung.⁵

Gerichte, Behörden, Notare und Steuerschuldner sind verpflichtet, steuerlich relevante Vorgänge dem zuständigen Finanzamt innerhalb von zwei Wochen anzuzeigen⁶. Bei diesen Anzeigen handelt es sich um Steuererklärungen im Sinne der Abgabenordnung⁷.

Für die Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer in Rheinland-Pfalz sind die Finanzämter Landau, Mayen, Trier und Worms-Kirchheimbolanden zuständig⁸.

Der Rechnungshof hat landesweit 211 gesellschaftsrechtliche Vorgänge bei 24 Finanzämtern sowie 86 Steuervergünstigungen, die die Grunderwerbsteuerstellen gewährt hatten, geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Erwerbsvorgänge den Finanzämtern oft nicht bekannt

Die für die Grunderwerbsteuer zuständigen Finanzämter hatten von 18 steuererheblichen Erwerbsvorgängen keine Kenntnis. Dabei handelte es sich um eine Gesellschaftsverschmelzung, zwei Vermögensanwachsungen, elf Gesellschafterwechsel sowie drei Anteilsvereinigungen und eine Anteilsübertragung. Vorsichtig geschätzt betragen die steuerlichen Auswirkungen mehr als 2,3 Mio. €.

Zudem war der Steuerverwaltung die Verschmelzung einer grundbesitzenden Kapitalgesellschaft nicht angezeigt worden. Deren Schlussbilanz vor dem Verschmelzungstichtag wies Grundstücke mit Buchwerten von annähernd 60 Mio. € aus.

2.1.1 Kontrollmitteilungen

Kontrollmitteilungen könnten den Aufgriff steuerrelevanter Fälle verbessern.

³ Der Anteil eines ausscheidenden Gesellschafters am Gesellschaftsvermögen wächst den übrigen Gesellschaftern zu.

⁴ Der Besteuerung unterliegt die Vereinigung unmittelbar oder mittelbar von mindestens 95 % der Anteile der Gesellschaft in einer Hand.

⁵ § 1 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 1997 (BGBl. I S. 418, 1804), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1679).

⁶ §§ 18 und 19 GrEStG.

⁷ Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1824).

⁸ Zum 1. Januar 2015 ist der Staatsvertrag zwischen den Ländern Rheinland-Pfalz und Saarland über die Kooperation auf den Gebieten der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie der Grunderwerbsteuer in Kraft getreten (GVBl. 2014 S. 249), BS Anhang-I-157. In der Folge hat das Saarland ab 1. April 2015 im Wege der Abordnung von Personal die Bearbeitung der Grunderwerbsteuerfälle im Zuständigkeitsbereich des Finanzamts Worms-Kirchheimbolanden übernommen.

- **Personengesellschaften**

Zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den Rechnungshof hatte das Landesamt für Steuern den Grunderwerbsteuerstellen noch keine Kontrollmitteilungen über Gesellschafterwechsel bei Personengesellschaften zukommen lassen, obwohl hierfür ein IT-Verfahren zur Verfügung stand. Hierzu hätten die Beteiligten- und Grundbesitzdaten des maschinellen Verfahrens zur gesonderten und einheitlichen Feststellung von Besteuerungsgrundlagen genutzt werden können.

Mithilfe von Kontrollmitteilungen hätten sich 13 Erwerbsvorgänge, die den Grunderwerbsteuerstellen nicht bekannt waren, mit einer geschätzten steuerlichen Auswirkung von insgesamt mehr als 800.000 € frühzeitig erkennen lassen.

Zwischenzeitlich hat das Landesamt das Kontrollmitteilungs-Verfahren eingeführt. Allerdings hat es gegenüber dem Rechnungshof darauf hingewiesen, dass dieses Verfahren nur tatsächliche Gesellschafterwechsel ausweisen könne. Folglich liefen viele Kontrollmitteilungen ins Leere, weil kein Grunderwerbsteuerlicher Tatbestand verwirklicht werde. Ungeachtet dieser steuerlichen Auswirkung müssten alle Mitteilungen in einem zeit- und arbeitsaufwendigen Verfahren geprüft werden. Die Priorität der Arbeitsweise in den Grunderwerbsteuerstellen liege in einer zeitnahen Bearbeitung der eingehenden Anzeigen der Notare. Kontrollmitteilungen könnten nur nachrangig bearbeitet werden.

Der Rechnungshof hält die Erzeugung und Auswertung der Kontrollmitteilungen gleichwohl für unverzichtbar, weil steuererhebliche Fälle auch ohne Anzeige der Notare erkannt werden können.

- **Kapitalgesellschaften**

Auch bei Kapitalgesellschaften könnten unmittelbare Anteilsvereinigungen und -übertragungen durch maschinell erzeugte Kontrollmitteilungen aufgegriffen werden. Dazu müsste bei der Veranlagung zur Körperschaftsteuer z. B. mithilfe einer Pflichtkennzahl abgefragt werden, ob die Gesellschaft über Grundbesitz verfügt. Des Weiteren müssten die aktuellen Beteiligungsverhältnisse für sämtliche Gesellschaften erfasst sein. Letzteres sollte ursprünglich bis Ende 2014 abgeschlossen sein. Allerdings fehlten Mitte 2015 für mehr als 8.000 von insgesamt 48.000 steuerlich geführten Kapitalgesellschaften die Eintragungen zu den Gesellschaftern.

Das Landesamt hat mitgeteilt, eine Weisung zur Vervollständigung der Daten werde umgehend an die Körperschaftsteuerstellen ergehen. Für die Einführung einer Pflichtkennzahl zur Abfrage über Grundbesitz sei eine Aufgabenanmeldung an den KONSENS⁹-Verbund erforderlich. Rheinland-Pfalz gehöre jedoch nicht zu den entscheidungsberechtigten Ländern. Das Ergebnis dieser Aufgabenanmeldung bleibe abzuwarten.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass seine Empfehlung zur Einführung einer Pflichtkennzahl von der Steuerverwaltung des Landes unterstützt wird.

2.1.2 Mittelbare Veränderungen bei den Gesellschaftern

Mittelbare Anteilsvereinigungen und -übertragungen sowie mittelbare Gesellschafterwechsel können am ehesten bei Betriebsprüfungen erkannt werden, da hierbei regelmäßig Einblick in die Konzernstruktur und etwaige Veränderungen genommen wird. Daher sollte die Grunderwerbsteuer insbesondere für die Großbetriebsprüfungsstellen ein standardmäßiges Prüfungsfeld sein. Zudem bietet sich zur Sachverhaltsermittlung an, häufiger das elektronische Handelsregister einzusehen, in dem Gesellschafterlisten von Kapitalgesellschaften, Unternehmenskaufverträge und Handelsregisterauszüge abrufbar sind.

⁹ **Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.**

Das Landesamt hat mitgeteilt, das Betriebsprüfungsreferat weite die Schulungsmaßnahmen für Groß- und Konzernbetriebsprüfer ständig aus. Im Laufe der Zeit werde die Grunderwerbsteuer zu den regelmäßigen Prüffeldern der Großbetriebsprüfung gehören. Die Grunderwerbsteuerstellen würden nochmals auf die Recherchemöglichkeiten im elektronischen Handelsregister hingewiesen.

2.1.3 Anzeigepflichten der Registergerichte

Den Grunderwerbsteuerstellen waren steuerlich relevante Umwandlungsvorgänge, Anwachsungen und Anteilsübertragungen auch deshalb nicht bekannt, weil Registergerichte¹⁰ ihren Anzeigepflichten nicht ordnungsgemäß nachkamen.

Diese Thematik war seit 2004 bereits mehrfach Gegenstand von Schriftwechseln zwischen den zuständigen Ministerien auf Landes- und Bundesebene. Das Bundesministerium der Finanzen hatte 2008 das Bundesministerium der Justiz auf die Anzeige- und Erkundigungspflicht der Registergerichte kraft Gesetzes hingewiesen. Besonders bei Umwandlungsvorgängen könnten sich die Registergerichte nicht darauf berufen, dass ihnen nicht bekannt sei, ob Grundbesitz zum Vermögen der übertragenden Rechtsträger gehöre. Das Umwandlungsgesetz schreibe bei Verschmelzungen und Vermögensvollübertragungen vor, dem zuständigen Registergericht eine Schlussbilanz des übertragenden Rechtsträgers vorzulegen. Daraus sei zu entnehmen, ob Grundbesitz vorhanden sei. Bei Spaltungen und Vermögensteilübertragungen sei der Registeranmeldung der Spaltungsvertrag beizufügen. Dieser enthalte die genaue Bezeichnung und Aufteilung der Gegenstände des Aktivvermögens.

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass in der Regel keine aufwendigen Ermittlungen durch die Registergerichte notwendig sind, um ihren Anzeigepflichten nachzukommen. Bei Anwachsungen und Anteilsübertragungen könnten zudem Abfragen im elektronischen Grundbuch vorgenommen werden, um Grundbesitz zu ermitteln.

Das Ministerium der Finanzen hat die Feststellungen des Rechnungshofs erneut zum Anlass genommen, das Ministerium der Justiz eindringlich darum zu bitten, darauf hinzuwirken, dass die Registergerichte ihre gesetzlichen Anzeigepflichten gegenüber den Finanzämtern erfüllen. Dieser Bitte ist das Ministerium der Justiz gefolgt. Es hat jedoch die Auffassung vertreten, es gebe weder im Umwandlungsgesetz noch in sonstigen handels-, gesellschafts- und registerrechtlichen Vorschriften eine Rechtsgrundlage für Erkundigungs- und/oder Ermittlungspflichten der Registergerichte, soweit sich die erforderlichen Angaben nicht aus den eingereichten Unterlagen ergäben.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, eine Änderung dieser Rechtsauffassung sei nicht zu erwarten. Es habe sich daher erneut an das Ministerium der Justiz gewandt und versucht, alternative Möglichkeiten aufzuzeigen, um eine einvernehmliche Lösung zu finden. Sollte keine Änderung des Mitteilungsverhaltens der Registergerichte eintreten, sei beabsichtigt, die Thematik erneut an den Bund und die übrigen Länder heranzutragen.

2.2 Veranlagung steuerpflichtiger Vorgänge häufig verspätet

Für bestimmte Erwerbsvorgänge benötigen die Grunderwerbsteuerstellen für die Steuerfestsetzung den Wert des Grundbesitzes als (Ersatz-)Bemessungsgrundlage. Dieser ist von der Bewertungsstelle des Finanzamts festzustellen, in dessen Bezirk das Grundstück belegen ist (Lagefinanzamt). Die Grunderwerbsteuerstellen fordern die Werte dort an.

Zu diesen Erwerbsvorgängen waren die Arbeitsweisen der Finanzämter uneinheitlich, teilweise nicht ordnungsgemäß und fehleranfällig. Die Vorgänge konnten nicht

¹⁰ Amtsgerichte, die u. a. das Handelsregister, Genossenschaftsregister und das Grundbuch führen.

maschinell überwacht werden, teilweise drohten sie zu verjähren. Grunderwerbsteuern von mehr als 2,4 Mio. € waren erst nach mehr als einem Jahr seit dem Bekanntwerden des Erwerbsvorgangs festgesetzt worden, davon 1,5 Mio. € erst nach mehr als zwei Jahren. Ein Finanzamt hatte einen Betrag von 0,7 Mio. € erst 47 Monate nach Kenntnis von dem Vorgang erstmalig veranlagt.

Insbesondere bei steuerlich bedeutsamen Fällen sollten - wie auch teilweise geschehen - die Grunderwerbsteuerstellen die Grundbesitzwerte parallel zu deren Anforderung bei den Bewertungsstellen vorab schätzen. Dadurch ließe sich der größte Teil des Steuerbetrags zeitnah festsetzen und erheben. Zinsnachteile für das Land würden vermieden.

Das Landesamt hat mitgeteilt, es werde die Grunderwerbsteuerstellen anweisen, einheitlich entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs zu verfahren.

2.3 Verspätungszuschläge grundsätzlich nicht festgesetzt

Gegen diejenigen, die ihrer Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung nicht oder nicht fristgemäß nachkommen, kann ein Verspätungszuschlag festgesetzt werden. Dieser darf 10 % der festgesetzten Steuer nicht übersteigen und höchstens 25.000 € betragen¹¹. Mit einem Verspätungszuschlag soll auch der Zinsvorteil des Steuerpflichtigen abgeschöpft werden¹².

In allen vom Rechnungshof überprüften steuerpflichtigen Fällen war die Festsetzung von Verspätungszuschlägen unterblieben. Die hierdurch erlangten Zinsvorteile beliefen sich überschlägig auf 250.000 €.

Das Landesamt hat erklärt, die Grunderwerbsteuerstellen würden angewiesen, in den vom Rechnungshof ermittelten Fällen die Festsetzung von Verspätungszuschlägen zu prüfen sowie künftig bei verspäteten oder versäumten Anzeigen Verspätungszuschläge festzusetzen.

2.4 Steuervergünstigungen zu Unrecht gewährt

Für Erwerbsvorgänge im Zusammenhang mit Gesamthandsgemeinschaften und für konzerninterne Umstrukturierungen können unter bestimmten Voraussetzungen Steuervergünstigungen gewährt werden. Hierbei haben die Finanzämter die Einhaltung einer Vorbehaltens- und einer Nachbehaltensfrist von jeweils fünf Jahren zu beachten. Kommt es beispielsweise in diesem Zeitraum zu Veränderungen in der Gesellschaftsstruktur, ist eine Steuervergünstigung im Nachhinein zu versagen.

In über 20 Fällen hätten Steuervergünstigungen nicht gewährt werden dürfen oder sie wären im Nachhinein zu versagen gewesen. Hierzu trug bei, dass Finanzämter die Fristen nicht oder nicht hinreichend überwacht hatten. Betroffen waren Steuern von mehr als 670.000 €.

Das Landesamt hat mitgeteilt, es werde die Grunderwerbsteuerstellen nochmals auf die Einhaltung der Arbeitsregeln hinweisen. Sie würden angewiesen, die gesellschaftsrechtlichen Veränderungen innerhalb der Nachbehaltensfrist rechtzeitig - auch mit Unterstützung durch das elektronische Handelsregister - vor Eintritt der Verjährung zu prüfen. Die noch nicht verjährten Fälle seien zu ändern. Das Landesamt werde die Dateneingaben für Steuerfälle mit zu überwachenden Steuervergünstigungen in den einzelnen Stellen prüfen und einheitliche Eingaberegulierungen erstellen.

¹¹ § 152 Abs. 1 und 2 AO.

¹² Für die Grunderwerbsteuer ist dabei zu berücksichtigen, dass für sie - im Gegensatz zu anderen Steuerarten - keine gesetzliche Verzinsung nach § 233a AO vorgesehen ist.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten unterbliebene Steuerveranlagungen und Festsetzungen von Verspätungszuschlägen nachzuholen sowie zu Unrecht gewährte Steuervergünstigungen zu korrigieren,
- b) darauf hinzuwirken, dass den Grunderwerbsteuerstellen zeitnah Kontrollmitteilungen über Gesellschafterwechsel bei Personengesellschaften sowie über Anteilsvereinigungen und -übertragungen bei Kapitalgesellschaften zugehen,
- c) die Grunderwerbsteuer insbesondere für die Großbetriebsprüfungsstellen als regelmäßiges Prüfungsfeld zu bestimmen,
- d) zur Sachverhaltsermittlung häufiger im elektronischen Handelsregister zu recherchieren,
- e) weiter darauf hinzuwirken, dass die Registergerichte ihren gesetzlichen Verpflichtungen, den Finanzämtern steuererhebliche Tatbestände anzuzeigen, ordnungsgemäß nachkommen,
- f) in bedeutsamen Fällen die Steuer vorab aufgrund geschätzter Grundbesitzwerte festzusetzen und zu erheben,
- g) künftig bei verspäteten oder versäumten Anzeigen steuerlich relevanter Vorgänge Verspätungszuschläge festzusetzen sowie Arbeitshilfen dafür zur Verfügung zu stellen,
- h) darauf hinzuwirken, dass bei Steuervergünstigungen die Vorbehaltens- und Nachbehaltensfristen ordnungsgemäß überwacht werden.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 5 Erbschaftsteuer
- mangelnde IT-Unterstützung -**

Für die Bearbeitung der Erbschaftsteuer steht der Steuerverwaltung noch kein umfassendes IT-Verfahren zur Verfügung. Allein bei den Vorarbeiten zur Steuerfestsetzung waren mehr als zwölf Vollzeitkräfte eingesetzt.

Vermögenswerte, die den Nachlassgerichten gegenüber zur Berechnung von Gerichtsgebühren erklärt worden waren, wichen von Beträgen ab, die Erbschaftsteuerstellen ermittelt hatten.

1 Allgemeines

Die Arbeiten der Finanzämter im Bereich der Erbschaftsteuer werden teilweise nicht durch IT-Verfahren unterstützt. Dies betrifft im Wesentlichen Arbeitsprozesse, die der eigentlichen Veranlagungstätigkeit bei der Steuerfestsetzung vorausgehen.

Der Rechnungshof hat die vorbereitenden Tätigkeiten auf Möglichkeiten zur IT-gestützten Erledigung untersucht. Hierzu hat er beim Finanzamt Kusel-Landstuhl¹ örtliche Erhebungen durchgeführt sowie Auskünfte und Unterlagen des Landesamts für Steuern ausgewertet.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Vermeidbarer Personalaufwand infolge unzureichender IT-Unterstützung

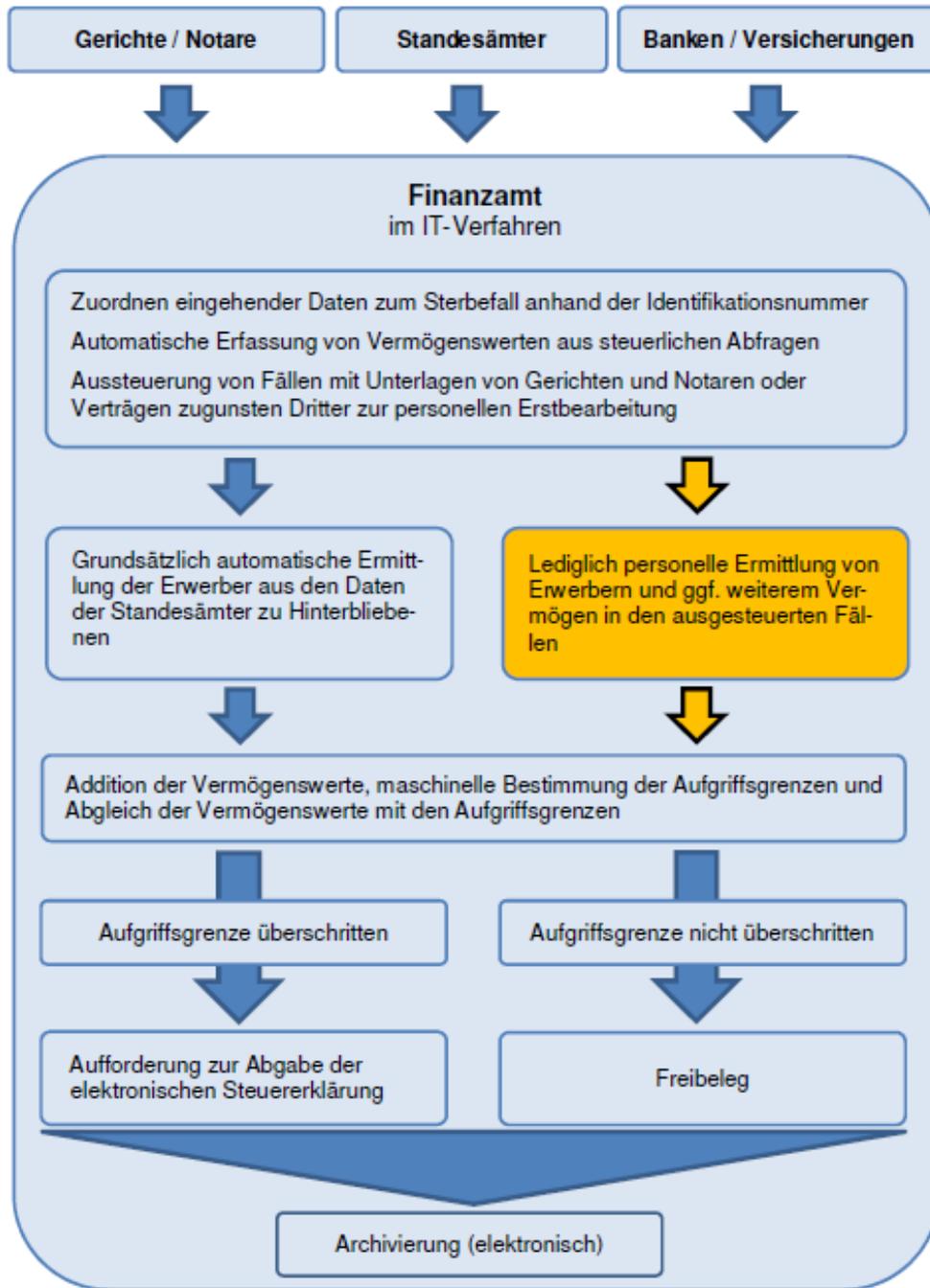
Die Steuerverwaltung muss nach Erhalt der von den Standesämtern elektronisch übermittelten Daten zum Sterbefall zahlreiche Bearbeitungsschritte personell abwickeln. Anzeigen von Banken und Versicherungen über Vermögenswerte werden den Sterbefällen ebenso manuell zugeordnet wie von Gerichten und Notaren übersandte Dokumente. Daneben nehmen die Mitarbeiter Abfragen in den Einkommensteuer- und den Bewertungsdateien zu den Vermögensverhältnissen des Erblassers vor. Die Unterlagen werden anschließend der Erbschaftsteuerstelle zugeleitet. Diese prüft zunächst anhand von Aufgriffsgrenzen, ob voraussichtlich Erbschaftsteuer festzusetzen ist. Dazu ermittelt sie die Erwerber (z. B. Erben oder Vermächtnisnehmer) und deren persönliche Stellung zum Erblasser (z. B. Ehegatte, Verwandtschaftsverhältnis), die für die Berücksichtigung von Freibeträgen² maßgeblich ist. Anschließend berechnet die Erbschaftsteuerstelle überschlägig die Summe der Vermögenswerte des Erblassers und prüft, ob die Aufgriffsgrenze überschritten wird. Ist dies der Fall, fordert sie die Erwerber zur Abgabe einer Steuererklärung auf. Parallel dazu legt sie sowohl eine Papierakte als auch einen Vorgang im IT-Veranlagungsprogramm an.

Die beschriebene Arbeitsweise ist mit hohem personellem Aufwand verbunden, der auch auf Medienbrüche zurückzuführen ist.

Die Arbeitsabläufe könnten, wie in dem folgenden Diagramm verdeutlicht, weitgehend IT-gestützt erledigt werden.

¹ Das Finanzamt Kusel-Landstuhl bearbeitet zentral die rheinland-pfälzischen und - seit 1. Januar 2015 - die saarländischen Erbfälle. Die Bearbeitung der saarländischen Erbfälle war nicht Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs.

² Je näher die persönliche Stellung zum Erblasser ist, desto höher ist der für den Erwerber geltende Freibetrag.



Bei der aufgezeigten IT-Lösung übersenden künftig auch Gerichte, Notare, Banken und Versicherungen dem Finanzamt die Daten elektronisch. Abfragen in steuerlichen Datenbanken, zum Beispiel für Einheitswerte, werden systemgesteuert bundesweit durchgeführt. Sämtliche Mitteilungen und Abfrageergebnisse werden dem jeweiligen Sterbefall maschinell zugeordnet. Vermögenswerte werden automatisch erfasst. Anhand der Daten zu den Erwerbern werden die Aufgriffsgrenzen maschinell festgelegt. Im Wesentlichen müssen nur noch Fälle mit Unterlagen von Gerichten und Notaren oder Verträgen zugunsten Dritter zur personellen Bearbeitung ausgesteuert werden. Der Abgleich mit den Vermögenswerten und die damit ggf. einhergehende Aufforderung zur Abgabe einer Steuererklärung wird ebenfalls IT-gestützt durchgeführt. Zur Umsetzung der aufgezeigten umfassenden IT-Lösung müssten die entsprechenden gesetzlichen Verpflichtungen zur elektronischen Datenübermittlung geschaffen werden.

Der personelle Aufwand für die Arbeiten, die der eigentlichen Veranlagung vorangehen, ließe sich bei Umsetzung der IT-Lösung deutlich verringern. Mindestens zwölf Vollzeitkräfte von insgesamt 48 Kräften könnten für andere Tätigkeiten in der Steuerverwaltung eingesetzt werden³.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, ein IT-gestütztes, medienbruchfreies Vorverfahren zur Erbschaftsteuerfestsetzung führe unbestritten zu Effizienzsteigerungen. Es bedürfe einer Umsetzung der Lösungsvorschläge im Vorhaben KONSENS⁴. Die Empfehlungen des Rechnungshofes seien in die zuständige Fachgruppe eingebracht worden. Diese habe zugesagt, die Vorschläge im Rahmen der verabredeten Vorgehensweise zu gegebener Zeit aufzugreifen. Die unter Federführung des Landes Bayern zu entwickelnde Verfahrenslösung sehe ein gestuftes Vorgehen vor. Grundlage für die weitere einheitliche Verfahrensentwicklung solle das derzeit in zwölf Ländern eingesetzte Verfahren AUSTER⁵ sein, das zunächst in eine großrechnerbasierte Anwendung transferiert werden solle. Die Einführung gesetzlicher Maßnahmen sei erst sinnvoll, wenn die IT-Möglichkeiten zum elektronischen Datenaustausch konkretisiert worden seien.

2.2 Erbschaftsteuerstellen und Nachlassgerichte legen teilweise unterschiedlichen Vermögenswerte zugrunde

Nachlassgerichte sind u. a. für die Erteilung von Erbscheinen zuständig. Hierfür erheben sie eine Gebühr, die sich nach dem Wert des Nachlasses berechnet.

Der Rechnungshof hat anhand einer Stichprobe von 60 Fällen festgestellt, dass die gegenüber den Nachlassgerichten erklärten Werte häufig niedriger waren als die von den Erbschaftsteuerstellen ermittelten Beträge. Die Nachlassgerichte können schriftliche Anfragen zum Nachlass und zu seinem Wert an die Erbschaftsteuerstellen richten. Mit einem IT-gestützten Abgleich der jeweils vorhandenen Daten ließe sich die Ermittlung des Nachlasses und seines Wertes sowohl für die Nachlassgerichte als auch für die Erbschaftsteuerstellen jedoch wirksamer unterstützen. Abweichungen in den Wertangaben könnten gezielt aufgegriffen werden. Entsprechende Schnittstellen ließen sich bei der Entwicklung des IT-Programms frühzeitig berücksichtigen.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es habe mit dem Ministerium der Justiz Kontakt aufgenommen. Beide Ressorts seien an einer Optimierung der Verfahrensabläufe und an einem wechselseitigen Datenaustausch interessiert. Auch der Justizbereich werde einen länderübergreifenden Diskussionsprozess zur Entwicklung eines elektronischen Datenaustauschs mit der Steuerverwaltung anstoßen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte empfohlen, auf die Entwicklung einer umfassenden IT-Lösung zur Erbschaftsteuerfestsetzung sowie die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für einen elektronischen Informationsaustausch hinzuwirken und dabei einen IT-gestützten Datenabgleich zwischen den Nachlassgerichten und den Finanzämtern zu berücksichtigen.

³ Vgl. hierzu Jahresbericht 2014, Nr. 6 - Personalausstattung der Steuerverwaltung - (Drucksache 16/3250).

⁴ Im Vorhaben **Koordinierte Neue Software-Entwicklung** der **Steuerverwaltung** entwickeln die Länder zusammen mit dem Bund eine einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren.

⁵ **AU**tomationsunter**ST**ützung **ER**bschaft- und Schenkungsteuer.

**Nr. 6 Festsetzung von beruflichen Erfahrungszeiten für Beamte
- uneinheitliche und teils fehlerhafte Anwendung des neuen Besoldungsrechts -**

Dienststellen des Landes berücksichtigten bei der Bemessung des Grundgehalts von Beamten berufliche Erfahrungszeiten uneinheitlich. Sie erkannten Zeiten teilweise pauschal - ohne Prüfung und Begründung im Einzelfall - als förderlich an. Bei dem Umfang der Anerkennung übten sie ihr Ermessen nicht immer aus. Dies hatte eine zu hohe Besoldung zur Folge.

Dienstzeiten in einem Soldatenverhältnis auf Zeit und Kinderbetreuungszeiten wurden entgegen den gesetzlichen Vorgaben in bestimmten Fällen nicht berücksichtigt. Dadurch war das Grundgehalt zu niedrig.

Die Umsetzung der Erfahrungszeiten im Bezügeabrechnungsprogramm war teilweise fehlerhaft.

1 Allgemeines

Mit der Neuregelung des rheinland-pfälzischen Besoldungsgesetzes¹ wurde 2013 ein neues Grundgehaltssystem für Beamte eingeführt. Die Besoldung orientiert sich nicht mehr am Lebensalter, sondern an individuellen beruflichen Erfahrungszeiten. Ergänzend werden sozial wünschenswerte oder förderungswürdige Zeiten, wie etwa Pflege- und Erziehungszeiten oder Zeiten freiwilliger Dienste, in begrenztem Umfang berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Festsetzung von Erfahrungszeiten einheitlich erfolgte und den gesetzlichen Vorgaben entsprach. In die Untersuchungen waren die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, das Landesamt für Steuern, die Hochschule der Polizei/Landespolizeischule, die Justizvollzugs- und Sicherungsverwahrungsanstalt Diez, die Generaldirektion Kulturelles Erbe und das Landesamt für Umwelt einbezogen. Daneben war auch die technische Umsetzung der Erfahrungszeiten im Bezügeabrechnungsverfahren des Landesamtes für Finanzen Gegenstand der Prüfung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Uneinheitliche Handhabung der Anerkennung förderlicher Zeiten

Nach dem neuen Besoldungsrecht erhöht berufliche Erfahrung die Besoldung. Das Grundgehalt wird dementsprechend nach Stufen bemessen. Mit der ersten Ernennung wird grundsätzlich das Anfangsgrundgehalt der jeweiligen Besoldungsgruppe festgesetzt. Soweit Erfahrungszeiten anerkannt werden, kann eine höhere Stufe gewährt werden.

Hauptberufliche Tätigkeiten können ganz oder teilweise als Erfahrungszeiten berücksichtigt werden, soweit sie für die Verwendung des Beamten förderlich sind und auf der Qualifikationsebene eines Ausbildungsberufs über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten ohne Unterbrechung ausgeübt wurden². Unter diese Alternative fallen in erster Linie hauptberufliche Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes. Als förderliche Zeiten kommen insbesondere Tätigkeiten in

¹ Landesbesoldungsgesetz (LBesG) vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Oktober 2016 (GVBl. S. 541), BS 2032-1.

² § 30 Abs. 1 Satz 2 LBesG.

Betracht, die mit dem Anforderungsprofil der künftigen Verwendung in sachlichem Zusammenhang stehen oder durch die Kenntnisse, Fertigkeiten und Erfahrungen erworben wurden, die für die künftige Verwendung von Nutzen oder Interesse sind. Hinsichtlich des Umfangs der Anerkennung ist auf den Grad der Förderlichkeit für die Tätigkeit des Beamten abzustellen. Ist eine Tätigkeit nur partiell oder vom Grad her als nur bedingt förderlich zu qualifizieren, ist eine nur teilweise Anerkennung als förderlich zu erwägen. Bei der Anerkennung förderlicher Zeiten ist ein strenger Maßstab anzulegen³.

Die geprüften Stellen legten das Tatbestandsmerkmal „Förderlichkeit“ unterschiedlich aus:

- Einige Dienststellen erkannten nach einer einzelfallbezogenen Prüfung nur solche Tätigkeiten als förderlich an, die einen konkreten Bezug zu der späteren Tätigkeit des Beamten aufwiesen. Selbst förderliche Tätigkeiten wurden häufig nur teilweise als förderliche Erfahrungszeit berücksichtigt.
- Die Hochschule der Polizei/Landespolizeischule berücksichtigte grundsätzlich jede Tätigkeit auf dem Qualifikationsniveau eines Ausbildungsberufes als förderlich. Beim Umfang der Anerkennung wurde zwischen besonders förderlichen Tätigkeiten, welche in vollem Umfang berücksichtigt wurden, und sonstigen Tätigkeiten, die nur zur Hälfte als Erfahrungszeit anerkannt wurden, unterschieden.
- Die Justizvollzugs- und Sicherungsverwahrungsanstalt Diez erkannte jede Tätigkeit in vollem Umfang an, selbst wenn diese nicht einem Ausbildungsberuf entsprach oder weniger als sechs Monate ausgeübt worden war. Sie wandte hierbei die vom ehemaligen Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Januar 2014 aufgestellten Grundsätze für die Festsetzung von Erfahrungszeiten bei Justizvollzugseinrichtungen an, die von einer „weitesten Auslegung“ des Begriffs der Förderlichkeit ausgingen. Hiermit sollten Nachteile für die Anwärter im Allgemeinen Vollzugsdienst durch das neue Erfahrungszeitenmodell vermieden werden.

Das Ministerium der Finanzen hat mit Rundschreiben vom 25. Mai 2016 die Allgemeinen Hinweise zum Landesbesoldungsgesetz neu gefasst. Aufgrund der Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs wurden auch die Hinweise zu den berücksichtigungsfähigen Zeiten ergänzt. Es wurde noch einmal herausgestellt, dass bei der Anerkennung förderlicher Zeiten generell ein strenger Maßstab anzulegen ist. Dieser erfordere stets eine Einzelfallprüfung und -begründung, sodass die pauschale Anerkennung jeglicher beruflicher Tätigkeit alleine aufgrund gewonnener Lebens- und Berufserfahrung mit der gesetzlichen Regelung nicht im Einklang stehe. Des Weiteren hat das Ministerium mitgeteilt, eine differenzierte Betrachtung müsse aufzeigen, was und in welchem Umfang genau förderlich sei. Der Umfang der Anerkennung sei Teil der Entscheidung.

Das Ministerium der Justiz hat erklärt, es schließe sich der Rechtsansicht des Rechnungshofs an, wonach eine Anerkennung förderlicher Zeiten nur in Betracht komme, wenn die Tätigkeit auf der Qualifikationsebene eines Ausbildungsberufs und ununterbrochen für die Dauer von mindestens sechs Monaten beim selben Arbeitgeber ausgeübt werde. Ferner würden künftig die Gründe, die zu einer Förderlichkeit des vorher ausgeübten Berufs führten, im Fall der Anrechnung schriftlich dokumentiert werden. Aus Gründen des Vertrauensschutzes werde jedoch davon abgesehen, die bereits berechneten Erfahrungszeiten rückwirkend zum Nachteil der Bediensteten zu korrigieren. Die vorstehend dargelegten Grundsätze bei der

³ Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof waren insbesondere zu beachten: Nrn. 30.1.9.1, 30.1.9.2 und 30.1.9.5 der Allgemeinen Hinweise zu Artikel 1 (Landesbesoldungsgesetz - LBG -), Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 28. Juni 2013 (P 1502 295 – 414) - MinBl. S. 195 ff. -. Die Hinweise wurden mit Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 25. Mai 2016 (P 1502 600 – 414) neu gefasst.

Festsetzung der Erfahrungszeiten seien den Justizvollzugseinrichtungen zur künftigen Beachtung mitgeteilt worden.

2.2 Zeiten im Soldatenverhältnis teilweise nicht anerkannt

Zeiten in einem Dienstverhältnis als Berufssoldat oder Soldat auf Zeit stellen berücksichtigungsfähige Zeiten dar⁴. Hingegen dürfen Zeiten in einem Beamtenverhältnis auf Widerruf ohne Anspruch auf Dienstbezüge grundsätzlich nicht als Erfahrungszeit berücksichtigt werden, da sie Voraussetzung für die Zulassung zu der Laufbahn sind.

Soldaten auf Zeit werden häufig schon vor dem Ende ihrer Dienstzeit vom Dienst freigestellt, um eine Ausbildung für einen zivilen Beruf zu absolvieren. Werden sie zu Ausbildungszwecken zum Beamten auf Widerruf ernannt, besteht für eine Übergangszeit das Soldatenverhältnis parallel zu dem Beamtenverhältnis fort.

Mehrere Dienststellen erkannten Zeiten in einem Soldatenverhältnis nicht an, wenn gleichzeitig ein Beamtenverhältnis auf Widerruf bestand. Dies stand im Widerspruch zum Wortlaut des Gesetzes.

Die Dienststellen haben die Festsetzung der Erfahrungszeiten in den betroffenen Fällen teilweise bereits korrigiert oder zugesagt, diese zu korrigieren. Außerdem hat das Ministerium der Finanzen in den neu gefassten Allgemeinen Hinweisen zum Landesbesoldungsgesetz klargestellt, dass auch in der vorstehenden Fallkonstellation die Soldatendienstzeit zu berücksichtigen ist.

2.3 Kinderbetreuungszeiten in vielen Fällen nicht berücksichtigt

Zeiten einer Kinderbetreuung bis zu einem Jahr für jedes Kind sind als Erfahrungszeit berücksichtigungsfähig⁵, sofern das Kind in häuslicher Gemeinschaft mit dem Beamten lebt und die Betreuung nicht im Wesentlichen Dritten überlassen ist.

Die Zeiten werden unabhängig davon berücksichtigt, ob der Beamte für die Betreuung des Kindes (z. B. in Form einer Elternzeit) freigestellt war. Auch ein während der Kinderbetreuung bestehendes - für sich genommen nicht berücksichtigungsfähiges - Ausbildungsverhältnis, wie z. B. ein Vorbereitungsdienst im Beamtenverhältnis auf Widerruf oder ein Studium, steht der Berücksichtigung nicht entgegen.

Ebenso kann bei der Geburt eines Kindes während einer berücksichtigungsfähigen Zeit (z. B. einem Soldatenverhältnis oder einer förderlichen Tätigkeit) eine Betreuungszeit noch zu einem späteren Zeitpunkt berücksichtigt werden.

Mehrere Dienststellen erkannten Kinderbetreuungszeiten nicht als Erfahrungszeiten an, wenn die Kinderbetreuung während eines Vorbereitungsdienstes im Beamtenverhältnis auf Widerruf oder eines Studiums erfolgte. Auch für Kinder, die während einer Zeit im Soldatenverhältnis oder während einer als förderlich anerkannten Tätigkeit geboren wurden, wurden häufig keine Betreuungszeiten anerkannt.

Die Dienststellen haben die Bescheide über die Festsetzung der Erfahrungszeiten in den betroffenen Fällen teilweise bereits korrigiert oder zugesagt, diese zu korrigieren. Ferner hat das Ministerium der Finanzen in den neu gefassten Allgemeinen Hinweisen zum Landesbesoldungsgesetz eine Klarstellung zur Berücksichtigung von Kinderbetreuungszeiten vorgenommen.

2.4 Fehlender Erfassungsbogen

Voraussetzung für die zutreffende Festsetzung der Erfahrungszeiten ist ein vollständiger Überblick über die berücksichtigungsfähigen Zeiten. Die meisten Dienststellen werteten hierzu die Personalakten aus und trugen die Daten selbst zusam-

⁴ § 30 Abs. 1 Nr. 3 LBesG.

⁵ § 30 Abs. 1 Nr. 5 LBesG.

men. Ein einheitlicher Vordruck für die Datenerhebung fehlte. Lediglich eine Dienststelle setzte die Erfahrungszeiten auf Grundlage eines vom Beamten auszufüllenden Vordrucks fest.

Das Ministerium der Finanzen hat aufgrund der Anregung des Rechnungshofs in die neuen Allgemeinen Hinweise zum Landesbesoldungsgesetz ein Muster eines Erfassungsbogens zur Berechnung der Grundgehaltsstufe aufgenommen.

2.5 Fehler bei der Umsetzung des Erfahrungszeitenmodells im Bezügeabrechnungsverfahren

Das Landesamt für Finanzen verwendet für die Abrechnung der Besoldung das Integrierte Personalmanagementsystem IPEMA®. Dienststellen, die für ihre Personalverwaltung bereits das IPEMA-Verfahren einsetzten, übertrugen die festgesetzten Erfahrungszeiten selbst in das Bezügeabrechnungsverfahren. Nichtintegrierte Dienststellen übersandten den Bescheid über die Festsetzung der Erfahrungszeiten postalisch an das Landesamt, das diese Zeiten und den Beginn der Stufenlaufzeit anschließend im Bezügeabrechnungsverfahren erfasste.

Der Eingang der Festsetzungsbescheide wurde vom Landesamt regelmäßig nicht überwacht. Lag der Bescheid zum Zeitpunkt der Zahlungsaufnahme noch nicht vor, zahlte das Landesamt zur Vermeidung von Überzahlungen das Grundgehalt aus der Eingangsstufe aus. Nach Zugang des Bescheides unterblieb anschließend jedoch in vielen Fällen die Erfassung der Erfahrungszeiten im Bezügeabrechnungsprogramm. Dies hatte für die betroffenen Beamten verspätete Stufenaufstiege und teilweise ein zu geringes Grundgehalt zur Folge.

Des Weiteren trugen fehlende Plausibilitätsprüfungen und die Nichtbeachtung des Vier-Augen-Prinzips dazu bei, dass fehlerhafte Eingaben im Bezügeabrechnungsverfahren längere Zeit unentdeckt blieben. Erhebliche Fehlzahlungen sind nicht auszuschließen.

Das Landesamt hat erklärt, unterbliebene Buchungen und Buchungsfehler im nichtintegrierten Bereich würden künftig durch manuelle Plausibilitätsprüfungen frühzeitig erkannt. Auffällige Sachverhalte würden kategorisiert und mit Prüfhinweisen versehen. Der Eingang der Festsetzungsbescheide werde künftig überwacht. Zahlfälle von neu aufgenommenen Beamten würden künftig einige Monate nach der Zahlungsaufnahme nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und vollumfänglich geprüft. Hierfür werde ein Konzept erarbeitet.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Allgemeinen Hinweise zum Landesbesoldungsgesetz hinsichtlich der Anerkennung förderlicher Zeiten sowie der Berücksichtigung von Zeiten im Soldatenverhältnis und von Kinderbetreuungszeiten zu ergänzen und den Dienststellen des Landes einen einheitlichen Erfassungsbogen zur Verfügung zu stellen,
- b) im Justizbereich die Grundsätze für die Festsetzung von Erfahrungszeiten an die gesetzlichen Bestimmungen und die Durchführungshinweise des Ministeriums der Finanzen anzupassen,
- c) fehlerhafte Festsetzungen von Erfahrungszeiten im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren,
- d) auf eine korrekte Erfassung der Erfahrungszeiten im Bezügeabrechnungsverfahren hinzuwirken.

Nr. 7

**Teilung von Versorgungslasten
- Ansprüche des Landes auf Abfindungen und Erstattungen teilweise nicht geltend gemacht -**

Das Landesamt für Finanzen beteiligte frühere Dienstherrn nicht immer an den Versorgungsausgaben. Abfindungsansprüche von 1,5 Mio. € machte es nicht geltend. Außerdem waren Zahlungen von 563.000 € nicht an Dritte geleistet worden.

Frühere Dienstherrn berechneten Abfindungen teilweise fehlerhaft. Hierdurch erhielt das Land per saldo 577.000 € zu wenig. Fehler bei den Abfindungsberechnungen des Landesamtes für Finanzen führten per saldo zu Überzahlungen von 129.000 €.

Das für Wissenschaft zuständige Ministerium versäumte es mehrfach, vor der Ernennung von Professoren die Zustimmung des früheren Dienstherrn einzuholen. Dem Land entstanden hierdurch finanzielle Nachteile von 513.000 €.

1 Allgemeines

Tritt ein Beamter in den Ruhestand, hat er gegen den letzten Dienstherrn Anspruch auf die volle Versorgung. Dies gilt auch dann, wenn der Beamte während seiner Dienstzeit für weitere Dienstherrn tätig war. Um auch frühere Dienstherrn an den Pensionsausgaben zu beteiligen, wurde 1992 erstmals eine Regelung zur Teilung der Versorgungslasten eingeführt¹.

Seit 1. Januar 2011 richtet sich die Teilung der Versorgungslasten nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag². An die Stelle der laufenden Erstattung eines Teils der Versorgungsbezüge trat die Zahlung einer einmaligen Abfindung zum Zeitpunkt des Dienstherrnwechsels.

Aus der folgenden Tabelle ist die Zahl der erfolgten Dienstherrnwechsel³ ab 2011 ersichtlich⁴:

Landesdienst Rheinland-Pfalz: Zu- und Abgänge von Beamten						
	2011	2012	2013	2014	2015	insgesamt
Zugänge	225	228	206	247	251	1.157
Abgänge	281	319	300	253	295	1.448
Saldo	-56	-91	-94	-6	-44	-291

¹ § 107b Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) in der Fassung vom 16. März 1999 (BGBl. I S. 322, 847, 2033), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juli 2006 (BGBl. I S. 1652). In Rheinland-Pfalz galt der Normtext in der am 31. August 2006 geltenden Fassung.

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

³ Wechsel vom Land zum Bund, zu einem anderen Land oder zur Kommune sowie Wechsel vom Bund, einem anderen Land oder von einer Kommune zum Land Rheinland-Pfalz.

⁴ Die Zahlen basieren jeweils auf den vom Landesamt für Finanzen geführten Listen über die Zu- und Abgänge in Rheinland-Pfalz (Stand: 10. Januar 2017).

In dem vorgenannten Zeitraum sind mehr Beamte aus dem Landesdienst ausgeschieden, als dorthin gewechselt sind. Der Abwanderungssaldo betrug 291 Beamte.

Die Höhe der Abfindungen, die das Land in dem gleichen Zeitraum wegen der Dienstherrnwechsel erhalten und gezahlt hat, ist nachfolgend dargestellt:

Abfindungen						
	2011	2012	2013	2014	2015 ⁵	insgesamt ⁵
Einnahmen	17,4 Mio. €	16,7 Mio. €	15,8 Mio. €	18,4 Mio. €	17,5 Mio. €	85,8 Mio. €
Ausgaben	15,5 Mio. €	18,5 Mio. €	19,2 Mio. €	17,4 Mio. €	21,8 Mio. €	92,4 Mio. €
Saldo	1,9 Mio. €	-1,8 Mio. €	-3,4 Mio. €	1,0 Mio. €	-4,3 Mio. €	-6,6 Mio. €

Das Land hat Abfindungen von insgesamt 92,4 Mio. € an andere Dienstherrn geleistet und 85,8 Mio. € erhalten. Im Durchschnitt beliefen sich die Einnahmen auf mehr als 74.000 € je Personalzugang und die Ausgaben auf fast 64.000 € je Personalabgang.

Der Rechnungshof hat bei dem Landesamt für Finanzen und dem für Wissenschaft zuständigen Ministerium die Teilung von Versorgungslasten geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ansprüche des Landes auf Abfindungen nicht geltend gemacht

Das Erstattungs-Arbeitsgebiet des Landesamtes für Finanzen ist zuständig für die Versorgungslastenteilung. Um Ansprüche des Landes geltend machen zu können, muss es über alle für die Berechnung der Abfindung relevanten Sachverhalte, wie Dienstherrnwechsel und Eintritt des Versorgungsfalls, informiert werden. Dies soll nach den Vorgaben des Landesamts durch Mitteilungen des Bezüge-Arbeitsgebiets oder programmgesteuert durch das Bezügeabrechnungssystem sichergestellt werden.

Die notwendigen Informationen für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung lagen dem Erstattungs-Arbeitsgebiet allerdings nicht immer vor⁶:

- Sofern ein Dienstherrnwechsel vor dem Inkrafttreten des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags stattgefunden hat, muss der frühere Dienstherr erst bei dem späteren Eintritt des Versorgungsfalles eine Abfindung zahlen („Schwebefall“)⁷. Abfindungsansprüche von 950.000 € wurden nicht geltend gemacht, weil das Erstattungs-Arbeitsgebiet vom Versorgungsbeginn keine Kenntnis hatte und deshalb den früheren Dienstherrn nicht entsprechend unterrichten konnte.
- Auch Dienstherrnwechsel nach dem Inkrafttreten des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags waren dem Erstattungs-Arbeitsgebiet zum Teil nicht bekannt. Bei Zugängen von Beamten machte das Land Ansprüche von 387.000 € nicht geltend. Bei Abgängen wurden 289.000 € nicht an die aufnehmenden Dienstherrn gezahlt.

⁵ Für acht Einnahmefälle und zwei Ausgabefälle aus dem Jahr 2015 liegt eine Berechnung des Abfindungsbetrages noch nicht vor. Für die Tabelle wurden diese Fälle mit den durchschnittlichen Abfindungsbeträgen bei Zu- und Abgängen berücksichtigt.

⁶ Insbesondere bei Lehrern fehlte vor 2011 die Kennzeichnung von Fällen mit Dienstherrnwechsel im Datenbestand des Landesamtes.

⁷ § 11 VLT-StV.

- Nach der Übernahme von Soldaten auf Zeit in den Landesdienst verfolgte das Landesamt Abfindungsansprüche gegenüber dem Bund von 78.000 € über mehrere Jahre nicht weiter.
- Verspätete Unterrichtungen früherer Dienstherrn durch das Erstattungs-Arbeitsgebiet über den Versorgungsbeginn und lange Bearbeitungszeiten bei den zahlungspflichtigen Stellen hatten zur Folge, dass Abfindungszahlungen teilweise erst mit mehrjähriger Verspätung beim Land eingingen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, ausstehende Abfindungsansprüche seien geltend gemacht und entsprechende Beträge teilweise bereits vereinnahmt worden. Bekannte Ansprüche würden künftig unverzüglich verfolgt. Eine Kennzeichnung der vom Rechnungshof ermittelten Fälle mit Dienstherrnwechsel im Abrechnungssystem sei erfolgt. Eigenen Zahlungsverpflichtungen werde - soweit nicht verjährt - nachgekommen. Die zeitnahe Unterrichtung aller zahlungspflichtigen Dienstherrn über den Eintritt des Versorgungsfalles werde sichergestellt. Die Zahlungsfristen würden überwacht. Bei Fristüberschreitung würden zahlungspflichtige Dienstherrn umgehend angemahnt.

2.2 Abfindungen und laufende Erstattungen falsch berechnet

Wenn Beamte in den Dienst des Landes Rheinland-Pfalz wechseln, ist es Aufgabe des früheren Dienstherrn, den Abfindungsbetrag zu berechnen und innerhalb von sechs Monaten nach dem Wechsel zur Zahlung anzuweisen. Dem Erstattungs-Arbeitsgebiet des Landesamtes obliegt es, die Berechnung vorher zu überprüfen. Sofern der übernommene Beamte bei Inkrafttreten des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags bereits im Ruhestand war, wurde der zuvor gezahlte Erstattungsbetrag festgeschrieben und fortlaufend angepasst⁸. Wenn Beamte den Landesdienst verlassen, muss das Erstattungs-Arbeitsgebiet die Abfindungsberechnung durchführen.

Zahlreiche Berechnungen waren fehlerhaft:

- Bei „Schwebefällen“ war die Abfindungsberechnung des abgebenden Dienstherrn in 21,3 % der geprüften Fälle unzutreffend. Das Land erhielt dadurch per saldo 577.000 € zu wenig an Abfindungen.
- Die Abfindungsberechnungen des Landesamtes waren in 18,3 % der „Schwebefälle“ nicht korrekt. Vom Land gezahlte Abfindungen waren hierdurch per saldo insgesamt um 129.000 € zu hoch.
- Weitere fehlerhafte und vereinzelt auch verspätete Berechnungen betrafen Abfindungszahlungen infolge von Dienstherrnwechseln nach sowie laufende Erstattungsbeträge für Versorgungsfälle vor Inkrafttreten des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags⁸. Bei Letzteren hatte es das Landesamt versäumt, die früheren Dienstherrn über die Änderung erstattungsrelevanter Sachverhalte, wie z. B. den Eintritt der Hinterbliebenenversorgung, zu unterrichten.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die früheren Dienstherrn würden zur Korrektur der Abfindungsberechnungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten aufgefordert. Künftig werde auf eine sorgfältige Überprüfung der Abfindungsberechnungen anderer Dienstherrn geachtet. Überschreitungen der Zahlungsfristen würden unverzüglich angemahnt werden. Bei laufenden Erstattungsansprüchen werde an der Sicherstellung einer unverzüglichen Unterrichtung des anderen Dienstherrn gearbeitet. Die Abfindungsberechnungen des Landesamtes würden im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten korrigiert.

⁸ § 10 VLT-StV.

2.3 Zustimmung zum Dienstherrnwechsel nicht eingeholt

Voraussetzung für eine Teilung der Versorgungslasten ist, dass der abgebende Dienstherr seine Zustimmung vor dem Wirksamwerden des Dienstherrnwechsels schriftlich gegenüber dem aufnehmenden Dienstherrn erklärt. Bei Professoren gilt die Zustimmung als erteilt, wenn sie bei dem abgebenden Dienstherrn eine Dienstzeit von drei Jahren abgeleistet haben⁹. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, muss das zuständige Fachressort, soweit es das Berufungsverfahren selbst durchführt, die Zustimmung vor der Ernennung des Professors einholen.

In sieben Fällen versäumte es das Fachressort, vor der Ernennung von Professoren die Zustimmung des abgebenden Dienstherrn einzuholen. Dem Land entgingen hierdurch Einnahmen von 418.000 €. In einem weiteren Fall hatte die unterbliebene Einholung der Zustimmung zur Folge, dass nach der späteren Rückkehr des Beamten zu seinem früheren Dienstherrn vom Land eine um 95.000 € höhere Abfindung zu zahlen war. Außerdem machte das Landesamt für Finanzen für zwei in den Landesdienst übernommene Professoren Abfindungsansprüche von mindestens 127.000 € nicht geltend, weil sich die vom Fachressort eingeholten Zustimmungserklärungen nicht in den Personalakten befanden.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, das Einholen der Zustimmung sei auf allen hausinternen Checklisten vermerkt. Auf ihnen werde zusätzlich künftig aufgenommen, dass der zu Ernennende vor der Ernennung eine Erklärung abzugeben habe, dass er in keinem Beamtenverhältnis zu einem anderen Dienstherrn stehe und eine etwaige Änderung umgehend mitteilen werde. Des Weiteren werde in den Checklisten ergänzt, dass das Original der Zustimmung an die Hochschulen zu versenden und dort zur Personalakte zu nehmen sei.

2.4 Ausstehende Rückzahlung von Abfindungen bei früheren Soldaten auf Zeit

Hat das Land für einen in den Landesdienst übernommenen Soldaten auf Zeit eine Abfindung erhalten und scheidet dieser anschließend ohne Versorgungsanspruch aus, muss das Land die erhaltene Abfindung zurückzahlen. Diese ist hierbei mit 4,5 % pro Jahr zu verzinsen¹⁰.

In fünf Fällen schieden frühere Soldaten auf Zeit nach Beendigung des Vorbereitungsdiensts ohne Versorgungsansprüche aus dem Landesdienst aus. Innerhalb des Landesamts für Finanzen war dies zwar der Nachversicherungsstelle, nicht jedoch dem Erstattungs-Arbeitsgebiet bekannt. Die vom Bund erhaltenen Abfindungen von insgesamt 246.000 € waren zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof noch nicht zurückgezahlt. Die seit Erhalt der Abfindungen aufgelaufenen Zinsen betragen 28.000 €.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dem Bund sei die Rückzahlung der erhaltenen Abfindungen zuzüglich Zinsen angekündigt worden. Im Landesamt sei mit der Nachversicherungsstelle vereinbart worden, das Erstattungs-Arbeitsgebiet in Fällen, in denen eine Nachversicherung in Betracht komme, zu informieren.

⁹ § 3 VLT-StV. Zur Zeit der Geltung des § 107b BeamtVG gab es diese Zustimmungsfiktion noch nicht.

¹⁰ § 7 Abs. 2 Satz 2 VLT-StV.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Abfindungs- und Erstattungsansprüche des Landes gegen andere Dienstherren - auch für die Vergangenheit - geltend zu machen,
- b) auf eine Korrektur der fehlerhaften Abfindungs- und Erstattungsberechnungen der anderen Dienstherren hinzuwirken und die fehlerhaften Abfindungsberechnungen des Landesamtes für Finanzen zu korrigieren - soweit rechtlich möglich - ,
- c) das Verfahren des Landesamts für Finanzen bei der Versorgungslastenteilung zu verbessern,
- d) bei Professoren das Einholen der Zustimmung des abgebenden Dienstherrn zum Dienstherrenwechsel sicherzustellen und diese zur Personalakte zu nehmen,
- e) die Hochschulen zu bitten, das Erstattungs-Arbeitsgebiet des Landesamtes für Finanzen gesondert über Dienstherrenwechsel von Professoren zu informieren.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 8 RLP AgroScience GmbH
- Förderung des Landes ohne klaren Auftrag -**

Die RLP AgroScience GmbH, die vom Land seit ihrer Gründung 2004 Zuwendungen von fast 28 Mio. € erhielt, hat keinen klar definierten Auftrag. Aus dem Gesellschaftsvertrag ergibt sich nicht, welche Gegenleistung das Unternehmen für die jährliche Grundförderung gegenüber dem Land zu erbringen hat.

Die Kosten- und Leistungsrechnung war nicht bedarfsgerecht ausgestaltet. Zur Unterrichtung des Aufsichtsrats und zur Wahrnehmung von Steuerungsfunktionen war sie ungeeignet. Kosten wurden nicht immer verursachungsgerecht den Kostenstellen zugeordnet. Eine Verrechnung der Gemeinkosten auf Projektebene unterblieb.

Die Wirtschaftspläne entsprachen nicht immer den gesellschaftsvertraglichen Vorgaben. Ebenso wie bei den Quartalsberichten fehlten Vergleiche mit aktuellen Ist-Zahlen und teilweise Vergleiche mit Planzahlen des Vorjahres. Zwischen geplanten, umgesetzten und beim Land zur Förderung beantragten Investitionen bestanden deutliche Abweichungen.

Die Zahl der für dienstliche Zwecke zur Verfügung gestellten Kreditkarten war zu hoch. Sie wurden auch für private Einkäufe verwendet.

1 Allgemeines

Die RLP AgroScience GmbH wurde 2004 mit einem Stammkapital von 100.000 € errichtet. Alleiniger Gesellschafter ist das Land. Die Gesellschaft besteht aus folgenden - voneinander weitgehend unabhängigen - Einrichtungen:

- Das Institut für Agrarökologie betreibt anwendungsorientierte Forschung in den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt. Es untergliedert sich in die Abteilungen Umweltchemie, Umwelttechnik und Umweltsysteme.
- Das AIPlanta Institute for Plant Research betreibt sechs Technologie-Plattformen, die den Forschungsschwerpunkten Obstkrankheiten, RNA-vermittelte Genregulation und Reben-Biotechnologie zuarbeiten.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der RLP AgroScience GmbH in den Jahren 2004 bis 2015 sowie die Betätigung des Landes Rheinland-Pfalz bei der Gesellschaft geprüft¹.

¹ § 17 Gesellschaftsvertrag und § 92 Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467), BS 63-1.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Hohe Zuwendungen des Landes zur Gewährleistung der Forschungstätigkeit

Die Ertragslage der Gesellschaft entwickelte sich von 2010 bis 2015 wie folgt:

Gewinn- und Verlustrechnungen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	T€					
Sonstige Erträge ²	2.505	2.845	3.105	3.081	3.731	3.487
Betriebsaufwendungen	4.811	5.188	5.412	5.290	5.877	5.591
Betriebsergebnis	-2.306	-2.343	-2.307	-2.209	-2.146	-2.104
Finanzergebnis	-1	-4	-2	-1	0	0
Grundförderung Land	2.340	2.374	2.327	2.266	2.166	2.130
Jahresüberschuss	33	27	18	56	20	26

Seit Gründung der Gesellschaft bewilligte das Land Zuwendungen von 24,9 Mio. € zur Finanzierung von Personal- und Sachkosten (Grundförderung) sowie von 3 Mio. € für Investitionen³. Ohne die hohen Leistungen des Landes ist die Gesellschaft auf absehbare Zeit nicht überlebensfähig.

2.2 Strategische Neuausrichtung der Gesellschaft erforderlich

Gegenstand des Unternehmens sind nach dem Gesellschaftsvertrag grundlagen- und anwendungsorientierte Forschungs- und Entwicklungsarbeiten auf den Gebieten Biotechnologie und Agrarökologie im Zusammenhang mit Pflanzenprodukten⁴. Die Gesellschaft soll insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit von Sonderkulturbetrieben (Wein-, Obst- und Gartenbau) sowie von verarbeitenden Betrieben unterstützen und den Umwelt- und Naturschutz, vor allem in landbaulich intensiv genutzten Regionen, durch ihre Forschungstätigkeit fördern. Damit soll die Erzeugung hochwertiger landwirtschaftlicher Produkte unterstützt und die Akzeptanz für weiterentwickelte und neue Produktionstechniken erhöht werden. Die Gesellschaft soll Bindeglied zwischen universitärer Forschung und marktausgerichteter Wirtschaft sowie zu Verbänden und öffentlichen Einrichtungen sein. Sie soll das erarbeitete Wissen Unternehmen, Forschungseinrichtungen und interessierten Personen zur Verfügung stellen.

Ein spezifizierter Auftrag für die RLP AgroScience GmbH ist im Gesellschaftsvertrag nicht verankert. Konkrete Aufgaben und Forschungsschwerpunkte hat das Land als Gesellschafter nicht festgelegt. Es ist nicht erkennbar, welche Leistung die Gesellschaft für die jährliche Grundförderung zu erbringen hat. Teilweise richten sich die Tätigkeiten nach den eingeworbenen Drittmitteln. Eine klare Linie des Landes für die Forschungstätigkeiten war nicht erkennbar. Außerdem sind die Zielgruppen der Forschungsergebnisse der Gesellschaft nicht definiert. Deren Erwartungen an die Gesellschaft wurden nicht erhoben.

Der Rechnungshof hält eine strategische Neuausrichtung der RLP AgroScience GmbH, die sich am Beratungsbedarf des Landes sowie an den Erwartungen der Zielgruppen der Forschungsergebnisse und den vorhandenen Forschungs- und

² Umsatzerlöse, Mittel aus der Auftragsforschung und Erträge aus der Auflösung des Sonderpostens für Investitionszuschüsse.

³ Davon entfallen auf den Zeitraum von 2010 bis 2015 Zuwendungen von insgesamt 13,6 Mio. € zur Finanzierung von Sach- und Personalkosten sowie Investitionszuschüsse von 0,6 Mio. €.

⁴ § 2 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag.

Versuchseinrichtungen⁵ orientiert, für notwendig. Dabei sollte das Land auf die fachliche Beratung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft zurückgreifen.

Das Ministerium der Finanzen hat angekündigt, die Anregungen zur strategischen Neuausrichtung unter Beteiligung des Aufsichtsrats, der Geschäftsführung und des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft zu prüfen. Eine Gestaltung und Einflussnahme auf die konkreten Aufgaben und Forschungsschwerpunkte könne durch die Gremien und die Ausrichtung der Förderbescheide erfolgen.

2.3 Kosten- und Leistungsrechnung nicht bedarfsgerecht ausgestaltet

Die Kosten- und Leistungsrechnung der Gesellschaft war für Steuerungszwecke und zur Unterrichtung des Aufsichtsrats über die Lage des Unternehmens nicht geeignet:

- Die Aufteilung der Kosten und Erlöse auf Institutsebene auf lediglich zwei Kategorien, und zwar „Grundförderung“ und „Drittmittel“, zeigte kein sachgerechtes Bild der Lage der Gesellschaft. Beispielsweise vermittelte das auf dieser Grundlage für 2014 berechnete Jahresergebnis den Eindruck, dass die Gesellschaft durch das Land unterfinanziert sei und nur durch Überschüsse im Drittmittelbereich existieren könne. Zur Vermeidung von Quersubventionen und zur Verbesserung der Aussagekraft wäre eine Aufteilung der Kosten und Erlöse auf die Bereiche „Grundförderung“, „Drittmittel öffentlich“ und „Drittmittel Industrie“ - ggf. ergänzt um „Drittmittel Industrie Vorlaufforschung“ für Großprojekte - sachlich geboten gewesen⁶.
- Die Aufteilung der Erlöse aus der Grundförderung des Landes und der damit zu deckenden Kosten ist seit der Gründung der Gesellschaft festgelegt. Dadurch ist die Zuordnung zu den beiden Instituten nicht mehr sachgerecht. Dies führte zu einem unzutreffenden Ausweis von Kostenüber- und Kostenunterdeckungen. Die Erlöse sollten auf beide Institute so aufgeteilt werden, wie Kosten durch öffentlich zu finanzierende Aufgaben anfallen.
- Auf Projektebene wurden keine Gemeinkosten verrechnet. Zudem erfolgte die Verrechnung der Einzelkosten nicht nach ihrem Entstehungsgrund, sondern nach der Mittelherkunft. Einzelkosten waren nicht verursachungsgerecht den Projekten, sondern Sammelkostenstellen zugeordnet. Für die Aufteilung der Personalkosten fehlte eine Zeitaufschreibung.
- Bei mehrjährigen Projekten wurden am Jahresende nur Einzelkosten in der Buchhaltung aktiviert, nicht aber die anteiligen Gemeinkosten. Dadurch war eine periodengerechte Zuordnung der Kosten nicht gewährleistet.
- Die Kosten- und Leistungsrechnung wurde nicht zur Kalkulation angemessener Risiko- und Gewinnzuschläge genutzt. Deren Berechnung unterblieb bei kommerziellen Aufträgen. Dies kann zu Marktverzerrungen führen.
- Der Aufsichtsrat wurde nicht über alle im Geschäftsjahr geplanten, laufenden und beendeten Projekte so unterrichtet, dass für jedes Projekt neben dem Gesamtbudget die Plan- und Ist-Werte der Gesamt-, Einzel- und Gemeinkosten sowie des Projektergebnisses ersichtlich gewesen wären. Er wurde auch nicht über den Zeit- und Leistungsfortschritt (Plan und Ist) von Projekten informiert. Zumindest ab einer bestimmten Budgetgrenze ist dies zur Überwachung der Geschäftsführung erforderlich.

⁵ Vgl. hierzu auch Beitrag Nr. 15 dieses Jahresberichts.

⁶ Ähnliche Aufteilungen fordert die Europäische Kommission, wenn staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation gewährt werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Kosten- und Leistungsrechnung würden von der Gesellschaft umgesetzt. Bezüglich der Aufteilung der Erlöse aus der Grundförderung werde die Geschäftsführung Kriterien erarbeiten und dem Aufsichtsrat einen Vorschlag unterbreiten. Die Gesellschaft werde künftig die Gemeinkosten - die Personalkosten auf Grundlage einer Zeitaufschreibung - verursachungsgerecht den Projekten zuordnen. Das Berichtswesen werde in der Form angepasst, dass projektbezogen die Mittelherkunft und die angefallenen Projektkosten ersichtlich würden. Der Aufsichtsrat werde sich künftig über alle kommerziellen Projekte fortlaufend unterrichten lassen, um die Risiko- und Gewinnzuschläge auch bereits vor Auftragsbeginn überwachen zu können. Nur in Ausnahmefällen werde künftig auf Zuschläge verzichtet. Die Geschäftsordnung werde so ergänzt, dass diese Ausnahmefälle der Zustimmung des Aufsichtsrats bedürften. Die Unterrichtung des Aufsichtsrats hinsichtlich der geplanten, laufenden und beendeten Projekte durch die Geschäftsführung werde künftig ebenfalls entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs erfolgen. Der Aufsichtsrat behalte sich vor, nur Projekte oberhalb eines gewissen Schwellenwertes darstellen zu lassen. Ungeachtet dessen werde die Geschäftsführung beauftragt, bei Projekten, die erhebliche Planabweichungen aufwiesen, unverzüglich den Aufsichtsrat zu unterrichten. Der Aufsichtsrat werde in seiner nächsten Sitzung über die Festlegung einer Budgetgrenze entscheiden und diese in die Geschäftsordnung aufnehmen lassen.

2.4 Planungs- und Berichtswesen mangelbehaftet

Die Wirtschaftspläne enthielten nicht alle im Gesellschaftsvertrag festgelegten Bestandteile. Beispielsweise fehlten in einzelnen Jahren Finanz- und Stellenpläne. Vergleiche mit den aktuellen Ist-Zahlen sowie mit den Plan-Zahlen des Vorjahres lagen nicht oder nicht immer vor.

Auch die Quartalsberichte, in denen über den Gang der Geschäfte und die Lage des Unternehmens zu berichten ist, enthielten nicht alle für Steuerungszwecke erforderlichen Angaben. Vergleiche mit Ist-Zahlen des Vorjahres und mit Budgetvorgaben unterblieben. Hochrechnungen auf das zu erwartende Jahresergebnis waren nicht immer enthalten. Im Übrigen wurden die Berichte dem Aufsichtsrat nicht regelmäßig und nicht zeitnah nach Ende des Quartals zugesendet.

In den Investitionsplänen waren die investiven Maßnahmen nicht vollständig dargestellt. Insbesondere waren durch Drittmittel finanzierte Investitionen nicht aufgenommen. Durch Landeszuschüsse finanzierte Investitionen waren teilweise nicht einzeln veranschlagt. Statt im Erfolgsplan waren geringwertige Wirtschaftsgüter im Investitionsplan aufgeführt. Personalkosten wurden aus Investitionsmitteln finanziert, ohne die Investitionspläne entsprechend anzupassen.

Der Aufsichtsrat hatte keine Kenntnis darüber, welche der geplanten Investitionen umgesetzt wurden und ob sie den beim Land beantragten sowie geförderten Investitionen entsprachen. Er erhielt weder Informationen über wesentliche Planabweichungen, noch wurde ihm am Jahresende ein Abgleich zwischen geplanten und durchgeführten Investitionen vorgelegt.

Das Ministerium hat erklärt, die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Verbesserung des Planungs- und Berichtswesens sowie zur Beachtung der gesellschaftsvertraglichen Vorgaben würden umgesetzt. Die Geschäftsordnung werde dahingehend erweitert, dass die Quartalsberichte spätestens vier Wochen nach Ablauf eines jeden Quartals allen Aufsichtsratsmitgliedern, unabhängig vom Stattfinden einer Aufsichtsratssitzung, unaufgefordert übersendet würden. Geringwertige Wirtschaftsgüter würden künftig im Erfolgsplan angesetzt und der Aufsichtsrat werde über wesentliche Abweichungen von den veranschlagten Investitionen unterrichtet.

2.5 Zu viele Dienstfahrzeuge

Ende 2015 verfügte die Gesellschaft über fünf Dienstfahrzeuge. Davon waren zwei geleast. Die Kosten- und Leistungsrechnung wies für 2014 und 2015 Fahrzeugkosten (ohne Steuern) von durchschnittlich 19.800 € jährlich aus.

Die Fahrzeuge waren teilweise sehr unterschiedlich ausgelastet. Die dienstliche Jahresfahrleistung lag von 2012 bis 2015 im Durchschnitt zwischen 7.900 und 27.400 Kilometern.

Das Ministerium hat mitgeteilt, trotz teilweise kurzer Fahrstrecken resultierten nach den gefahrenen Kilometern und den gebuchten Tagen Auslastungen für alle Dienstfahrzeuge. Bei künftigen Ersatzbeschaffungen werde eine Verkleinerung des Fuhrparks realisiert.

2.6 Dienstliche Kreditkarten unzulässigerweise für private Zwecke genutzt

Zehn Mitarbeiter der Gesellschaft waren im Besitz von dienstlichen Kreditkarten, denen ein Verfügungsrahmen von 2.000 € je Karte eingeräumt war.

Mit diesen Kreditkarten wurden auch private Einkäufe bezahlt und später per Barzahlung in die Kasse beglichen. Dadurch trat - abgesehen von dem vermeidbaren Aufwand für die Abwicklung - die Gesellschaft teilweise sogar mehrere Wochen in Vorleistung. Schriftliche Anweisungen für die Verwendung der Kreditkarten fehlten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Zahl der Kreditkarten werde auf drei verringert. Für ihre Nutzung werde eine Regelung in die Geschäftsordnung aufgenommen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine strategische Neuausrichtung der Gesellschaft, die sich am Beratungsbedarf des Landes sowie an den Erwartungen der Zielgruppen der Forschungsergebnisse und den vorhandenen Forschungs- und Versuchseinrichtungen orientiert, zu prüfen,
- b) eine bedarfsgerechte Kosten- und Leistungsrechnung einzurichten, mit deren Hilfe Geschäftsführung und Aufsichtsrat ihre Steuerungsfunktionen wahrnehmen können,
- c) bei kommerziellen Aufträgen angemessene Risiko- oder Gewinnzuschläge zu berechnen,
- d) das Planungs- und Berichtswesen auch im Hinblick auf die gesellschaftsvertraglichen Anforderungen zu verbessern,
- e) eine Verringerung der Zahl der Dienstfahrzeuge zu prüfen,
- f) die Zahl der dienstlichen Kreditkarten zu verringern und deren Nutzung zu regeln.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 9

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

Die Geschäftstätigkeit der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH in den Jahren 2009 bis 2014 war defizitär. Zur Deckung von Verlusten und zur Finanzierung von Investitionen sowie von Darlehenstilgungen und -zinsen stellten ihre Gesellschafter Zuwendungen von insgesamt mehr als 10,6 Mio. € zur Verfügung. Davon entfielen über 5,3 Mio. € auf das Land.

Die Staatsbadgesellschaft verfügte über liquide Mittel von bis zu 1 Mio. €. Diese Deckungsmittel blieben bei Mittelanforderungen der Gesellschaft, der Bemessung von Zuwendungen und der Erstattung von Investitionskosten durch das Land unberücksichtigt.

Die Sanierung der Therme in den Jahren 2004 bis 2006 führte nicht zu der damals angenommenen Steigerung der Besucherzahlen und zu positiven Betriebsergebnissen.

Die Kostenstellenrechnung war wenig aussagekräftig. Erlöse und Kosten waren nicht immer zutreffend den Kostenstellen zugeordnet. Allgemeine Kosten waren nicht auf die Geschäftsbereiche aufgeteilt. Das verwendete Zahlenmaterial war als Grundlage für sachgerechte Investitions- oder Organisationsentscheidungen nicht geeignet.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Betriebsergebnisse wurden nicht hinreichend genutzt. Dies betraf beispielsweise die Gestaltung der Preise für den Eintritt in das Thermalbad und die Sauna sowie für Dienstleistungen, die Kosten für den Bezug von Strom und Gas und den Einkauf von Verbrauchs- und Verkaufsmaterialien.

Das Betreiben einer Therme stellt keine Landesaufgabe dar. Ein wichtiges Landesinteresse an der Aufrechterhaltung der Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft besteht nicht.

1 Allgemeines

Die Staatsbad Bad Bergzabern GmbH ist mit einem Stammkapital von 400.000 € ausgestattet. An der Gesellschaft beteiligt sind das Land mit 53,5 %, die Stadt Bad Bergzabern mit 31,5 % und der Landkreis Südliche Weinstraße mit 15 %. Gegenstand des Unternehmens ist nach dem Gesellschaftsvertrag die Förderung des Kurbetriebs einschließlich der Errichtung und des Betriebs der hierfür notwendigen Einrichtungen¹.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH in den Jahren 2009 bis 2014 sowie die Betätigung des Landes

¹ § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags vom 15. November 2001.

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 Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage ergriffen werden, und
- mittelfristig die Beteiligung an der Staatsbadgesellschaft aufzugeben³.

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€					
Gesamterlöse	1.718	1.765	1.732	1.802	2.021	2.184
Betriebsaufwendungen	3.239	3.292	3.211	2.974	2.886	2.815
Betriebsergebnis	-1.521	-1.527	-1.479	-1.172	-865	-631
Finanzergebnis	-442	-402	-376	-343	-313	-280
Außerordentliches Ergebnis	0	-5	0	0	0	0
Jahresfehlbetrag	-1.963	-1.934	-1.855	-1.515	-1.178	-911

Die kumulierten Jahresfehlbeträge beliefen sich im Prüfungszeitraum auf insgesamt 9,4 Mio. €.

2.1.2 Zuwendungen der Gesellschafter

Die Staatsbadgesellschaft erhielt von ihren Gesellschaftern in den Jahren 2009 bis 2014 Zuwendungen von mehr als 10,6 Mio. €.

Die Zuwendungen des Landes beliefen sich auf über 5,3 Mio. €. Davon dienten 1,8 Mio. € zur Deckung von Verlusten, 3,2 Mio. € zur anteiligen Finanzierung von Zinsen und der Tilgung eines Darlehens und 0,3 Mio. € zur Durchführung von Investitionen.

Die Zuwendungen zur Verlustdeckung führte die Staatsbadgesellschaft der Kapitalrücklage zu. In diese zahlte das Land bis Ende 2014 insgesamt 14,3 Mio. € ein. Das überstieg seinen Verlustanteil von 4,8 Mio. € deutlich.

Bislang wurden der Staatsbadgesellschaft die Kosten aller Investitionen und Anschaffungen von ihren Gesellschaftern erstattet. Darunter befanden sich auch geringwertige Wirtschaftsgüter und Kleinmöbel sowie Klein- oder Bürogeräte im Wert von weniger als 2.000 €. Eine Wertgrenze, bis zu der die Staatsbadgesellschaft ihre Investitionen selbst zu tragen hat, hatten die Gesellschafter nicht festgelegt.

Außerdem forderte die Staatsbadgesellschaft von ihren Gesellschaftern für 2012 bis 2014 insgesamt 205.000 € mehr an Zuwendungen, als zum Defizitausgleich

² § 20 Gesellschaftsvertrag und § 92 Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467), BS 63-1.

³ Jahresbericht 1996, Tz. 8 - Staatsbadgesellschaften - (Drucksache 13/1440), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1996 des Rechnungshofs (Drucksache 13/1790 S. 4), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/2090 S. 6), Beschluss des Landtags vom 16. Oktober 1997 (Plenarprotokoll 13/41 S. 3329), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1995 (Drucksache 13/2910 S. 7).

notwendig war. Davon entfielen 110.000 € auf das Land. Die Überzahlungen wurden jeweils mit Leistungen im Folgejahr verrechnet.

Bei der Mittelanforderung und der Bemessung der Zuwendungen wurde die Finanzlage der Staatsbadgesellschaft nicht hinreichend berücksichtigt. Der Bestand an liquiden Mitteln erhöhte sich von 2009 bis 2014⁴ um 301.000 € auf 921.000 €. Nach den Vierteljahresberichten IV/2011 bis I/2015 der Staatsbadgesellschaft lag der Finanzmittelbestand nie unter 327.000 € und maximal bei 1.035.000 €. Maßgeblich für die Liquidität waren anhaltend hohe Bestände an verkauften Geldwertkarten und -gutscheinen.

Die zuwendungsrechtlichen Vorgaben, nach denen der Zuwendungsempfänger alle eigenen Mittel zur Finanzierung der Ausgaben einzusetzen hat und überzahlte Zuwendungen zu verzinsen sind⁵, blieben unbeachtet.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, das Land gleiche den jährlichen Fehlbedarf unter Berücksichtigung der Leistungen der kommunalen Seite aus. Aufgrund der Struktur der Finanzierung der Staatsbadgesellschaft sei der Fehlbedarf allerdings höher als der reine Jahresverlust. Ein solches Vorgehen sei zur Sicherstellung einer angemessenen Kapitalausstattung geboten. Das Land prüfe die jeweils gestellten Mittelanforderungen. Überzahlungen würden wie in der Vergangenheit mit künftigen Bewilligungen verrechnet. Bis Ende 2015 seien die Barmittel auf 720.000 € zurückgegangen. Zuwendungen würden auf das notwendige Maß beschränkt. Bei Investitionszuwendungen werde die finanzielle Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers berücksichtigt. Daher solle an der bisherigen Verfahrensweise festgehalten werden. Allerdings werde die Staatsbadgesellschaft angesichts ihrer positiven wirtschaftlichen Entwicklung ab 2015 bis auf Weiteres keine Zuwendungen mehr für die Deckung von Betriebsverlusten erhalten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Zuwendungen des Landes nachrangig sind und nur bestehende Finanzierungslücken schließen sollen. Die Staatsbadgesellschaft ist gehalten, zuerst ihre Eigenmittel zur Zweckerfüllung einzusetzen. Daher sollte deren Finanzmittelbestand verstärkt in die Bemessung künftiger Zuwendungen einbezogen werden. Dies gilt auch für die Erstattung von Kosten für Investitionen. Angesichts der Liquidität der Staatsbadgesellschaft ist es nicht erforderlich, dass die Gesellschafter sämtliche Anschaffungen finanzieren.

2.1.3 Sanierung der Therme

Die Staatsbadgesellschaft betreibt seit 1974 eine Therme. Diese wurde von 2004 bis 2006 umfangreich umgebaut und modernisiert⁶. Durch diese Maßnahme sollten einem Gutachten aus dem Jahr 2003 zufolge die Besucherzahlen auf bis zu 270.000 Gäste im Jahr gesteigert und positive Betriebsergebnisse erzielt werden. Beide Erwartungen erfüllten sich bisher nicht:

- Im Jahr 2002 besuchten etwas mehr als 175.000 Gäste die Therme. Nach der Modernisierung der Therme lag die Zahl der Besucher in den Jahren 2009 bis 2014 im Durchschnitt nur noch bei 156.000 Gästen jährlich. Im Jahr 2014 waren es knapp 167.000 Gäste.
- Die Therme erwirtschaftete 2014 einen Betriebsverlust von 631.000 €. Sie schloss mit einem Jahresfehlbetrag von 911.000 € ab.

⁴ Jeweiliger Stichtag: 31. Dezember.

⁵ Nrn. 1.2, 9.4 und 9.5, Teil I/Anlage 2 (ANBest-I), zu § 44 VV-LHO.

⁶ Vgl. Jahresbericht 2009, Nr. 9 - Umbau und Modernisierung der Südpfalz-Therme der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH - (Drucksache 15/3100), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2009 des Rechnungshofs (Drucksache 15/3100), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalt- und Finanzausschusses (Drucksache 15/3706), Beschluss des Landtags vom 14. Mai 2009 (Plenarprotokoll 15/68), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2007 (Drucksache 15/2975).

Das Ministerium hat mitgeteilt, grundsätzlich werde immer versucht, Sanierungs- und Baumaßnahmen sorgfältig zu planen sowie Entscheidungen aussagefähige und fundierte Gutachten zugrunde zu legen. Allerdings seien Planungen und Gutachten immer mit Unsicherheiten und Unwägbarkeiten behaftet.

2.1.4 Kostenstellenrechnung

Die Staatsbadgesellschaft verfügt über eine Kostenstellenrechnung, die 2014 die neun Bereiche „Thermalbad“, „Kurmittel“, „Wellness“, „Sauna“, „Salzgrotte“, „Mieten und Pachten“, „Verwaltung“, „Technische Dienste“ sowie „Außenanlagen“ umfasste. Sie ist Bestandteil der Unterrichtung des Aufsichtsrats in den Vierteljahresberichten.

Die Kostenstellenrechnung war wenig aussagekräftig. Die Erlöse und Kosten der allgemeinen Dienste „Verwaltung“ und „Technische Dienste“ (einschließlich Gärtner, Außenanlagen und Fuhrpark) wurden nicht auf die sie nutzenden Geschäftsbereiche aufgeteilt. Umsätze aus dem Betrieb der Sauna und des Thermalbads waren den beiden Bereichen nicht sachgerecht zugeordnet. Verschiedene Kosten (Zinsen, Abschreibungen, Personal- und Verwaltungskosten) wurden nicht auf die entsprechenden Kostenstellen verteilt.

Die Geschäftsführung hat auf Anregung des Rechnungshofs für die Jahre 2013 und 2014 eine Umlage der allgemeinen Kosten vorgenommen. Danach wiesen die zusammengefassten Kostenstellen folgende - gegenüber der Kostenstellenrechnung der Staatsbadgesellschaft veränderten - Ergebnisse aus:

Jahr	2013	2013	2014	2014
Kostenstelle	Betriebsergebnis vor Umlage	Betriebsergebnis nach Umlage	Betriebsergebnis vor Umlage	Betriebsergebnis nach Umlage
Thermalbad und Sauna	-16.300 €	-707.800 €	72.100 €	-539.900 €
Gesundheit (Kurmittel, Wellness, Salzgrotte)	-141.800 €	-394.400 €	-94.600 €	-319.400 €
Vermietung (Badeshop, Gastronomie)	-41.700 €	-77.900 €	-19.700 €	-51.600 €

Die Ergebnisse in der Tabelle zeigen, dass die Defizite nach Berücksichtigung der Umlage deutlich höher waren, als aus der Kostenstellenrechnung hervorging. Bei einzelnen Kostenstellen (Bereiche „Salzgrotte“ und „Badeshop“) entstand statt eines Überschusses ein Verlust⁷, bei anderen (z. B. Bereich „Sauna“) verringerte sich der Überschuss deutlich.

Sachgerechte Investitions- und Organisationsentscheidungen sowie Bewertungen der Wirtschaftlichkeit der Geschäftsbereiche setzen eine aussagefähige Kostenstellenrechnung voraus. Das bisher verwendete Zahlenmaterial reicht hierzu nicht als Grundlage aus.

Das Ministerium hat zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofs im Rahmen einer Anpassung der Kostenrechnung zu berücksichtigen.

2.2 Möglichkeiten zur Verringerung der Defizite

2.2.1 Kündigung eines Schuldscheindarlehens

Die Staatsbadgesellschaft hat 2006 ein Schuldscheindarlehen über 12,2 Mio. € mit einer Laufzeit von 15 Jahren und einem Festzins von 4,1 % aufgenommen. Die Zinszahlungen und Tilgungsleistungen von insgesamt 1,1 Mio. € jährlich werden von den Gesellschaftern erstattet.

⁷ Die Tabelle weist nur die zu Geschäftsbereichen zusammengefassten Ergebnisse aus.

Das Darlehen war erstmals am 27. April 2016 mit Wirkung zum 26. Oktober 2016 kündbar⁸. Bei einer Anschlussfinanzierung mit einem Zinssatz von 1 % und ansonsten unveränderten Konditionen können bis Ende 2021 Zinsaufwendungen von 580.000 € vermieden werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Schuldscheindarlehen sei zum 26. Oktober 2016 gekündigt worden. Die Anschlussfinanzierung werde ausgeschrieben.

2.2.2 Betreiben einer Kurmittelabteilung

Die Staatsbadgesellschaft betreibt eine Kurmittelabteilung, in der die klassischen ärztlich verordneten Kuranwendungen angeboten werden. Der Anteil dieser Umsätze an den Gesamtumsätzen betrug 2013 und 2014 jeweils weniger als 6 %. Die Erträge der Kurmittelabteilung reichten nicht zur Deckung der Aufwendungen aus. Bei Defiziten von 146.000 € (2013) und 125.000 € (2014) wurde jedes abgegebene Kurmittel im Durchschnitt mit 22,39 € und 19,41 € subventioniert. Allerdings ist eine höhere Kostendeckung nur schwerlich realisierbar, weil die Preise für Kurmittelanwendungen weitgehend nicht durch die Staatsbadgesellschaft beeinflussbar sind.

In Bad Bergzabern gibt es vier Kliniken sowie selbstständige Praxen und Therapeuten, die ebenfalls Kurmittel anbieten. Daher bedarf es zur Aufrechterhaltung des Kurmittelangebots nicht der Kurmittelabteilung der Staatsbadgesellschaft.

Das Ministerium hat erklärt, der Kurmittelbereich gehöre wie der Wellnessbereich und der Badeshop zum notwendigen und sinnvollen Gesamtangebot der Therme.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Staatsbadgesellschaft mit anderen Einrichtungen im Wettbewerb steht und in Bad Bergzabern genügend Angebote an klassischen Kurmitteln zur Verfügung stehen. Angesichts der Ausgleichsleistungen der Gesellschafter sollte die Entscheidung, den Betrieb der Kurmittelabteilung aufrechtzuerhalten, einer Revision unterzogen werden. Durch den Verzicht auf Kuranwendungen ließen sich Kosten einsparen.

2.2.3 Gestaltung von Preisen und Verpachtung des Wellnessbereichs

Die Preise für Leistungen im Wellnessbereich sowie für das Thermalbad und die Sauna bedürfen einer Anpassung:

- Der Wellnessbereich der Staatsbadgesellschaft war defizitär. Die Unterdeckung beliefen sich 2013 auf 244.000 € und 2014 auf 218.000 €. Jedem Euro Umsatzerlös standen negative Betriebsergebnisse von 1,24 € (2013) und 1,12 € (2014) gegenüber. Die Minutenpreise für verschiedene Massagen lagen zwischen 0,78 € und 1,30 €. Die meisten anderen Bäder forderten höhere Preise.

Im Vergleich zum Kurmittelbereich sind die Behandlungspreise im Wellnessbereich für die Staatsbadgesellschaft freier gestaltbar. Es ist zudem nicht zwingend erforderlich, den Wellnessbereich selbst zu betreiben.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Preise im Wellnessbereich würden mindestens einmal jährlich überarbeitet und regelmäßig angepasst. Durch eine Verpachtung würden erhebliche Synergien im Personaleinsatz entfallen. Zudem sei es zweifelhaft, ob das bisher hochwertige Angebot aufrechterhalten werden könne.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die Einschätzung des Ministeriums nicht auf das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stützt.

⁸ § 489 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1190).

- Die Eintrittspreise für das Thermalbad sowie die Saunen- und Thermennutzung lagen größtenteils unter denen vergleichbarer Thermalbäder. Zudem hat die Staatsbadgesellschaft je nach Aufenthaltsdauer (zwei, drei oder vier Stunden) gestaffelte Preise sowie Tagespreise und bietet ganzjährig ab 18:00 Uhr Feierabendtarife an. Im Saunabereich wird im Feierabendtarif noch zwischen Wochenendbesuchen und Wochentagsbesuchen differenziert. Die Feierabendtarife für die Therme und für den Wochentagsbesuch in der Sauna lagen unter den Zwei-Stunden-Tarifen. Bei anderen Gesellschaften (beispielsweise Staatsbad Bad Bertrich GmbH) gibt es im Saunabereich nur Zwei-Stunden-Tarife und Tageskarten sowie einen Feierabendtarif nur in zwei Sommermonaten. Aufgrund der umfangreichen Rabattgewährungen betragen 2013 die durchschnittlichen Nettoerlöse in der Therme statt 8,39 € pro Eintritt nur 7,23 € und in der Sauna statt 12,30 € pro Eintritt nur 10,24 €.

Preiserhöhungen für das Thermalbad um 1,00 € und für die Sauna um 1,50 € je Eintritt könnten zu Mehreinnahmen von 180.000 € führen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Preise und das System der Rabattgewährung würden jährlich unter Berücksichtigung der Marktsituation auf ihre Angemessenheit hin überprüft. Derzeit werde geprüft, ob und in welchem Umfang eine weitere Anpassung der Preise und Rabatte vorgenommen werde.

Preiserhöhungen fanden jedoch für den Eintritt in die Therme mit Sauna seit Juli 2014 und für den Saunaeintritt seit Juli 2015 nicht statt.

2.2.4 Bezug von Strom und Gas sowie Materialeinkauf

Der Rechnungshof hat ein „Benchmarking für 69 Hallen- und Hallenfreibäder in Rheinland-Pfalz“ vorgenommen. Danach lag die Staatsbadgesellschaft 2012 bei den Kosten im obersten Bereich in der Gruppe vergleichbarer Bäder. Sie hatte unter allen Bädern trotz der Sanierung in den Jahren 2004 bis 2006 den höchsten spezifischen Verbrauch an Heizenergie und Strom. Bei den Betriebsmitteln hatte sie die vierthöchsten Kosten.

Kosten könnten verringert werden, wenn die Staatsbadgesellschaft in die zentralen Ausschreibungen des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ für den Bezug von Strom und Gas eingebunden sowie die Bestellungen von Verbrauchs- und Verkaufsmaterialien gebündelt und über einen zentralen Einkauf gesteuert würde. Die dezentrale Bestellung von Kleinmengen ist nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs in der Regel unwirtschaftlich.

Das Ministerium hat erklärt, im Energiebereich werde versucht, wirtschaftlich vertretbare Einsparpotenziale auszunutzen. Es würden Gespräche geführt, dass die Staatsbadgesellschaft künftig in die Ausschreibungen des Landesbetriebs von Lieferverträgen für Strom und Gas einbezogen werde. Auch werde geprüft, ob die Staatsbadgesellschaft künftig am Kaufhaus des Landes⁹ teilnehmen könne, um Vorteile der dortigen günstigen Rahmenvereinbarungen zu nutzen.

Der Rechnungshof empfiehlt, den Ursachen für den hohen Energieverbrauch nachzugehen.

⁹ Die Landesverwaltung bietet eine Bündelung von Bestellvorgängen sowie einen medienbruchfreien elektronischen Beschaffungsprozess durch Aufbau einer zentralen Bestellplattform Kaufhaus des Landes an. Über diese Plattform können die Bedarfsträger den überwiegenden Teil der benötigten Lieferungen und Leistungen auf elektronischem Wege beschaffen. Die Funktionalität der Plattform umfasst Bestellungen/Beschaffungen aus elektronischen Artikelkatalogen basierend auf Rahmenvereinbarungen des Landes.

2.3 Landesbeteiligung aufgeben

Das Land beteiligt sich direkt am Betrieb einer Therme. Es gehört allerdings nicht zu seinen Aufgaben, Bäder zu betreiben. Ein wichtiges Landesinteresse¹⁰ an einer weiteren Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft besteht nicht. Auch zur Beibehaltung des Prädikats Kneipp-Heilbad bedarf es einer Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft nicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Möglichkeiten für eine Privatisierung der Gesellschaft würden nicht gesehen. Das Land sei bemüht, die Zuschusszahlungen an die Gesellschaft weiter zu reduzieren.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass andere Heilbäder in Rheinland-Pfalz von Kommunen oder Privatunternehmen betrieben werden. Durch die laufenden umfangreichen Kapitalzuführungen¹¹ an die Staatsbadgesellschaft trägt das Land zu einer Wettbewerbsverzerrung zulasten der kommunalen und privaten Heilbäder bei.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Kostenstellenrechnung zu verbessern,
- b) das Schuldscheindarlehen zu kündigen und eine Anschlussfinanzierung zu günstigeren Konditionen zu prüfen,
- c) die Staatsbadgesellschaft in die zentralen Ausschreibungen des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Bauverwaltung“ für den Bezug von Strom und Gas einzubeziehen,
- d) die Vorteile zentraler Bestellungen von Verbrauchs- und Verkaufsmaterialien zu nutzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei der Bemessung der Zuwendungen die von der Staatsbadgesellschaft zur Erfüllung des Zweckes grundsätzlich einzusetzenden Deckungsmittel stärker zu berücksichtigen,
- b) eine Wertgrenze festzulegen, bis zu der die Staatsbadgesellschaft die Kosten ihrer Investitionen selbst zu tragen hat,
- c) die Entscheidung, den Betrieb der Kurmittelabteilung aufrechtzuerhalten, im Hinblick auf die defizitäre Geschäftstätigkeit, die hohen Ausgleichsleistungen der Gesellschafter und die in Bad Bergzabern umfangreich zur Verfügung stehenden Angebote Dritter an klassischen Kurmitteln einer Revision zu unterziehen,
- d) über die Verpachtung der Wellnessabteilung auf der Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entscheiden,
- e) den Ursachen für den hohen Energieverbrauch nachzugehen,
- f) die Preise für Wellnessanwendungen, die Eintrittspreise und das Rabattsystem auf Angemessenheit zu prüfen,
- g) die Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft aufzugeben,
- h) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

¹⁰ § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO.

¹¹ Die Übereinstimmung der teilweisen Defizitabdeckung durch den Landeshaushalt mit dem EU-Beihilferecht war nicht Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof.

Nr. 10 Staatsbad Bad Bertrich GmbH
- weitere Beteiligung des Landes an der Gesellschaft nicht geboten -

Die Geschäftstätigkeit der Staatsbad Bad Bertrich GmbH in den Jahren 2009 bis 2014 war defizitär. Das Land stellte zur Deckung von Verlusten sowie für Darlehenstilgungen und -zinsen Zuwendungen von 8,1 Mio. € zur Verfügung. Für Investitionen wandte es weitere 8,3 Mio. € auf. Die Mitgeschafterin beteiligte sich nicht entsprechend ihrer Anteile an dem Verlustausgleich, sondern leistete lediglich Zahlungen von 37.500 € jährlich.

Die Kostenstellenrechnung war wenig aussagekräftig. Erlöse und Kosten waren nicht immer zutreffend den Kostenstellen zugeordnet. Das verwendete Zahlenmaterial war als Grundlage für sachgerechte Investitions- und Organisationsentscheidungen nicht geeignet.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Betriebsergebnisse wurden nicht hinreichend genutzt. Dies betraf die Gestaltung der Preise für den Eintritt in das Thermalbad und die Sauna sowie für Dienstleistungen und die Kosten für den Bezug von Betriebshilfsmitteln.

Das Betreiben einer Therme stellt keine Landesaufgabe dar. Ein wichtiges Landesinteresse an der Aufrechterhaltung der Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft besteht nicht.

1 Allgemeines

Die Staatsbad Bad Bertrich GmbH ist mit einem Stammkapital von 2 Mio. € ausgestattet. An der Gesellschaft beteiligt sind das Land mit 87,5 % und die Gemeinde Bad Bertrich mit 12,5 %. Gegenstand des Unternehmens ist nach dem Gesellschaftsvertrag der Betrieb einer Therme¹.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsbad Bad Bertrich 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 Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage ergriffen werden,
- sich um eine Regelung des Verlustausgleichs zu bemühen,
- mittelfristig die Beteiligung an der Staatsbadgesellschaft aufzugeben³.

¹ § 2 des Gesellschaftsvertrags vom 1. März 2007.

² § 18 Gesellschaftsvertrag und § 92 Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467), BS 63-1.

³ Jahresbericht 1996, Tz. 8 - Staatsbadgesellschaften - (Drucksache 13/1440), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1996 des Rechnungshofs (Drucksache 13/1790 S. 4), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/2090 S. 6), Beschluss des Landtags vom 16. Oktober 1997 (Plenarprotokoll 13/41 S. 3329), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1995 (Drucksache 13/2910 S. 7).

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€					
Gesamterlöse	1.022	1.338	1.584	1.722	1.869	1.909
Betriebsaufwendungen	2.307	2.667	2.590	2.577	2.658	2.642
Betriebsergebnis	-1.285	-1.329	-1.006	- 855	-789	-733
Finanzergebnis	-237	-270	-256	-224	-203	-176
Jahresfehlbetrag	-1.522	-1.599	-1.262	-1.079	-992	-909

Die kumulierten Jahresfehlbeträge beliefen sich im Prüfungszeitraum auf insgesamt 7,4 Mio. €.

2.1.2 Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln

Aus öffentlichen Mitteln wurden folgende Zuwendungen bereitgestellt:

- Zuwendungen des Landes zugunsten der Staatsbadgesellschaft

In den Jahren 2009 bis 2014 leistete das Land Zuwendungen von 16,4 Mio. €. Davon dienten 8,1 Mio. € zur Deckung der Verluste sowie zur anteiligen Finanzierung von Zinsen und der Tilgung eines Darlehens, das für die von 2007 bis 2010 neu gebaute Therme aufgenommen worden war. Ferner stellte das Land 8,3 Mio. € zur Durchführung größerer Investitionen zur Verfügung.

- Zuwendungen des Landes zugunsten der Gemeinde Bad Bertrich

Im Jahr 2006 erwarb die Gemeinde von der Staatsbadgesellschaft das Kurzentrum und die Kurverwaltung. Den Kaufpreis von 2 Mio. € finanzierte das Land vollständig durch eine Zuweisung.

Außerdem übernahm die Gemeinde von der Staatsbadgesellschaft das Kur- und Fremdenverkehrswesen. Als Ausgleich hierfür erhielt sie die Einnahmen aus der Kurtaxe und von 2006 bis 2015 jährliche Zuwendungen des Landes von insgesamt 3 Mio. €. Die Gemeinde hat angegeben, dass es für sie unmöglich sei, ohne jegliche Zuwendung des Landes die ihr übertragenen Verpflichtungen für Gebäude, Tourismus usw. wahrzunehmen.

Das Ministerium hat erklärt, das Land habe in den bisherigen Gesprächen mit der Gemeinde die Fortführung der Zuwendungen für den Aufbau der touristischen Infrastruktur über 2015 hinaus abgelehnt. Allerdings sei es im Interesse des Landes, dass die Gemeinde die übernommenen Liegenschaften in einem angemessenen Zustand erhalte. Deshalb werde geprüft, inwieweit dieses Ziel durch eine degressive Anschlussförderung für einen noch abzustimmenden Zeitraum erreicht werden könne.

- Zuwendungen der Gemeinde Bad Bertrich zugunsten der Staatsbadgesellschaft

Seit 2003 betragen die Zuwendungen der Gemeinde zum Ausgleich der Verluste der Staatsbadgesellschaft 37.500 € jährlich. Hätte sich die Gemeinde in Höhe ihres Anteils am Stammkapital an den Verlusten beteiligt, hätte sie bis einschließlich 2014 weitere 3 Mio. € aufbringen müssen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Gemeinde sehe sich zu höheren Verlustausgleichszahlungen als bislang nicht imstande.

Unabhängig hiervon verpflichtete sich die Gemeinde, ab 2009 zehn Jahre lang Sonderzahlungen von 40.000 € jährlich zur Tilgung des Darlehens im Zusammenhang mit dem Neubau der Therme zu leisten.

- Zuwendungen von Nichtgesellchaftern zugunsten der Staatsbadgesellschaft

Die Verbandsgemeinde Ulmen beteiligt sich an der Tilgung des vorgenannten Darlehens mit 35.000 € jährlich. Außerdem hatte der Landkreis Cochem-Zell 250.000 € zur Finanzierung des Neubaus der Therme beigesteuert.

2.1.3 Kostenstellenrechnung

Die Staatsbadgesellschaft verfügt über eine Kostenstellenrechnung, die 2014 die acht Bereiche „Thermalbad“, „Kurmittel“, „Wellness“, „Sauna“, „Vermietung“, „Verwaltung“, „Technische Dienste“ sowie „Außenanlagen“ umfasste. Sie ist Bestandteil der Unterrichtung des Aufsichtsrats in den Vierteljahresberichten.

Die Kostenstellenrechnung war wenig aussagekräftig. Die Erlöse und Kosten der allgemeinen Dienste „Verwaltung“, „Technische Dienste“ und „Außenanlagen“ wurden nicht auf die sie nutzenden Geschäftsbereiche aufgeteilt. Umsätze aus dem Betrieb der Sauna und des Thermalbads waren den beiden Bereichen nicht sachgerecht zugeordnet. Die Zinsen aus der Finanzierung des Neubaus der Therme wurden im Unterschied zur Staatsbad Bad Bergzabern GmbH nicht als Einzelkosten, sondern als Gemeinkosten erfasst und auf die Geschäftsbereiche verteilt.

Die Geschäftsführung hat auf Anregung des Rechnungshofs für die Jahre 2013 und 2014 eine Umlage der allgemeinen Kosten vorgenommen. Danach wiesen die zusammengefassten Kostenstellen folgende - gegenüber der Kostenstellenrechnung der Staatsbadgesellschaft veränderten - Ergebnisse aus:

Jahr	2013	2013	2014	2014
Kostenstelle	Betriebsergebnis vor Umlage	Betriebsergebnis nach Umlage	Betriebsergebnis vor Umlage	Betriebsergebnis nach Umlage
Thermalbad und Sauna	-142.100 €	-494.000 €	-117.600 €	-399.700 €
Gesundheit (Kurmittel, Wellness)	-321.400 €	-474.100 €	-375.400 €	-485.900 €
Vermietung (Vermietung, Gastronomie)	-7.800 €	-23.900 €	-9.300 €	-23.000 €

Die Ergebnisse in der Tabelle zeigen, dass die Defizite nach Berücksichtigung der Umlage deutlich höher waren, als aus der Kostenstellenrechnung hervorging. Das positive Betriebsergebnis des Bereichs „Sauna“ verringerte sich deutlich⁴.

Sachgerechte Investitions- und Organisationsentscheidungen sowie Bewertungen der Wirtschaftlichkeit der Geschäftsbereiche setzen eine aussagefähige Kostenstellenrechnung voraus. Das bisher verwendete Zahlenmaterial reicht hierzu als Grundlage nicht aus.

Das Ministerium hat zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofs im Rahmen einer Anpassung der Kostenrechnung zu berücksichtigen.

⁴ Die Tabelle weist nur die zu Geschäftsbereichen zusammengefassten Ergebnisse aus.

2.2 Möglichkeiten zur Verringerung der Defizite

2.2.1 Betreiben einer Kurmittelabteilung

Die Staatsbadgesellschaft betreibt eine Kurmittelabteilung, in der die klassischen ärztlich verordneten Kuranwendungen angeboten werden. Der Anteil dieser Umsätze an den Gesamtumsätzen betrug 2013 und 2014 nur 11 % und 10 %. Die Erträge der Kurmittelabteilung reichten nicht zur Deckung der Aufwendungen aus. Bei Defiziten von 259.000 € (2013) und 264.000 € (2014) wurde jedes abgegebene Kurmittel im Durchschnitt mit 11,87 € und 12,15 € subventioniert. Allerdings ist eine höhere Kostendeckung nur schwer realisierbar, weil die Preise für Kurmittelanwendungen weitgehend nicht durch die Staatsbadgesellschaft beeinflussbar sind.

In Bad Bertrich gibt es vier Kliniken, die auch Einrichtungen zur Anwendung von Kurmitteln betreiben. Daneben werden von verschiedenen Hotels ebenfalls Kurmittel angeboten. Daher bedarf es zur Aufrechterhaltung des Kurmittelangebots nicht der Kurmittelabteilung der Staatsbadgesellschaft.

Das Ministerium hat erklärt, der Kurmittelbereich gehöre wie der Wellnessbereich zum notwendigen Gesamtangebot der Therme.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Staatsbadgesellschaft mit anderen Einrichtungen im Wettbewerb steht und in Bad Bertrich genügend Angebote an klassischen Kurmitteln zur Verfügung stehen. Angesichts der Ausgleichsleistungen der Gesellschafter sollte die Entscheidung, den Betrieb der Kurmittelabteilung aufrechtzuerhalten, einer Revision unterzogen werden. Durch den Verzicht auf Kuranwendungen ließen sich erhebliche Kosten einsparen.

2.2.2 Gestaltung von Preisen

Die Preise für Leistungen im Wellnessbereich sowie für das Thermalbad und die Sauna bedürfen einer Anpassung:

- Der Wellnessbereich der Staatsbadgesellschaft war defizitär. Die Unterdeckungen beliefen sich 2013 auf 215.000 € und 2014 auf 221.000 €. Jedem Euro Umsatzerlös standen negative Betriebsergebnisse von 1,03 € (2013) und 1,04 € (2014) gegenüber. Die Minutenpreise lagen für Ganzkörpermassagen bei 1,00 € und für Fußmassagen bei 0,90 €. Hotels in Bad Bertrich forderten hierfür um 10 % bis 39 % höhere Preise.

Im Vergleich zu den Kurmittelanwendungen sind die Behandlungspreise im Wellnessbereich für die Staatsbadgesellschaft freier gestaltbar. Es ist zudem nicht zwingend erforderlich, den Wellnessbereich selbst zu betreiben.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Preise im Wellnessbereich würden jährlich überprüft und spätestens alle zwei Jahre erhöht. Durch eine Verpachtung des Wellnessbereichs würden erhebliche Synergien im Personaleinsatz entfallen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die Einschätzung des Ministeriums nicht auf das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stützt.

- Die Eintrittspreise für das Thermalbad einschließlich Sauna lagen - von einer Ausnahme abgesehen - unter den Preisen der von der Gesellschaft benannten Vergleichsbäder. Preiserhöhungen um jeweils 1,50 € könnten zu Mehreinnahmen von 218.000 € führen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Preise würden unter Berücksichtigung der Marktsituation jährlich überprüft. Zum 1. Januar 2016 seien die Eintrittspreise für die Sauna einschließlich Thermalbad um 1,00 € erhöht worden. Bei der nächsten Preisanpassung solle bei den Wertkarten der 20 %-Rabatt entfallen.

2.2.3 Kosten für Betriebshilfsmittel sowie Bezug von Strom und Gas

Der Rechnungshof hat ein „Benchmarking für 69 Hallen- und Hallenfreibäder in Rheinland-Pfalz“ vorgenommen. Danach lag die Staatsbadgesellschaft 2012 bei den Kosten der Betriebshilfsmittel im obersten Bereich in der Gruppe vergleichbarer Bäder.

Kosten könnten verringert werden, wenn die Staatsbadgesellschaft in die zentralen Ausschreibungen des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ für den Bezug von Strom und Gas eingebunden würde.

Das Ministerium hat erklärt, es werde geprüft, ob die Staatsbadgesellschaft künftig am Kaufhaus des Landes⁵ teilnehmen könne, um die dortigen günstigen Rahmenvereinbarungen nutzen zu können. Ferner würden Gespräche mit dem Ziel geführt, die Staatsbadgesellschaft künftig in die Ausschreibungen des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ einzubeziehen.

2.3 Landesbeteiligung aufgeben

Das Land beteiligt sich direkt am Betrieb einer Therme. Es gehört allerdings nicht zu seinen Aufgaben, Bäder zu betreiben. Das wichtige Landesinteresse⁶ an einer weiteren Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft besteht nicht. Auch zur Beibehaltung des Prädikats Heilbad bedarf es einer Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft nicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Möglichkeiten für eine Privatisierung der Gesellschaft würden nicht gesehen. Die Gemeinde Bad Bertrich sehe sich nicht in der Lage, den Landesanteil zu übernehmen. Das Land sei bemüht, die Verluste aus dem Betrieb der Therme weiter zu reduzieren.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass andere Heilbäder in Rheinland-Pfalz von Kommunen oder Privatunternehmen betrieben werden. Durch die laufenden umfangreichen Kapitalzuführungen an die Staatsbadgesellschaft⁷ trägt das Land zu einer Wettbewerbsverzerrung zulasten kommunaler und privater Heilbäder bei.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Beendigung der Förderung des Aufbaus der touristischen Infrastruktur zu prüfen,
- b) die Kostenstellenrechnung zu verbessern,
- c) die Preise für Wellnessanwendungen und die Eintrittspreise auf Angemessenheit zu prüfen,
- d) Möglichkeiten zur Verringerung der Kosten für Betriebshilfsmittel zu prüfen und die Staatsbadgesellschaft in die zentralen Ausschreibungen des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Bauverwaltung“ für den Bezug von Strom und Gas einzubeziehen.

⁵ Die Landesverwaltung bietet eine Bündelung von Bestellvorgängen sowie einen medienbruchfreien elektronischen Beschaffungsprozess durch Aufbau einer zentralen Bestellplattform Kaufhaus des Landes an. Über diese Plattform können die Bedarfsträger den überwiegenden Teil der benötigten Lieferungen und Leistungen auf elektronischem Wege beschaffen. Die Funktionalität der Plattform umfasst Bestellungen/Beschaffungen aus elektronischen Artikelkatalogen basierend auf Rahmenvereinbarungen des Landes.

⁶ § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO.

⁷ Die Übereinstimmung der Defizitabdeckung durch den Landeshaushalt mit dem EU-Beihilferecht war nicht Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Entscheidung, den Betrieb der Kurmittelabteilung aufrechtzuerhalten, im Hinblick auf die defizitäre Geschäftstätigkeit, die hohen Ausgleichsleistungen des Landes und die in Bad Bertrich zur Verfügung stehenden Angebote Dritter an klassischen Kurmitteln einer Revision zu unterziehen,
- b) über die Verpachtung der Wellnessabteilung auf der Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entscheiden,
- c) die Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft aufzugeben,
- d) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

Nr. 11

Umbau des ehemaligen Bahnbetriebswerks Gerolstein zu einer „Eventlocation“

- unzureichende Prüfungen im Förderverfahren, überhöhte Zuwendungen, Unregelmäßigkeiten bei Auftragsvergaben -

Auf Grundlage einer nicht sachgerechten Kostenermittlung stellte das Ministerium des Innern und für Sport eine Förderung von 85 % der zuwendungsfähigen Kosten in Aussicht. Kurze Zeit nach der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn stiegen die anfänglich angenommenen Baukosten von 1,3 Mio. € auf 3 Mio. €. Gleichwohl wurde das Vorhaben im Wesentlichen in der von dem Antragsteller vorgesehenen Konzeption fortgeführt. Dadurch wurden die Kostenrisiken weitgehend auf das Land verlagert.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung des Maßnahmeträgers enthielt offensichtliche Fehler. Entgegen dem darin angenommenen kostendeckenden Betrieb der „Eventlocation“ fielen in den meisten Jahren Fehlbeträge an.

Die nach den förderrechtlichen Bestimmungen vorgeschriebene dingliche Sicherung der Zuwendungen des Landes unterblieb.

Eine Vollfinanzierung der zuwendungsfähigen Kosten von 2,4 Mio. € aus öffentlichen Mitteln war nicht sachgerecht. Bei der Maßnahme handelte es sich entgegen der Annahme des Ministeriums nicht um eine Gemeinbedarfseinrichtung, für die ein höherer Fördersatz vertretbar gewesen wäre. Zudem wurde nicht geprüft, ob Dritte aufgrund ihres Interesses an dem zu fördernden Zweck angemessen an den Kosten zu beteiligen waren.

Bei der Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen kam es zu Unregelmäßigkeiten und zum Teil zu schwerwiegenden Verstößen gegen das Vergaberecht.

1 Allgemeines

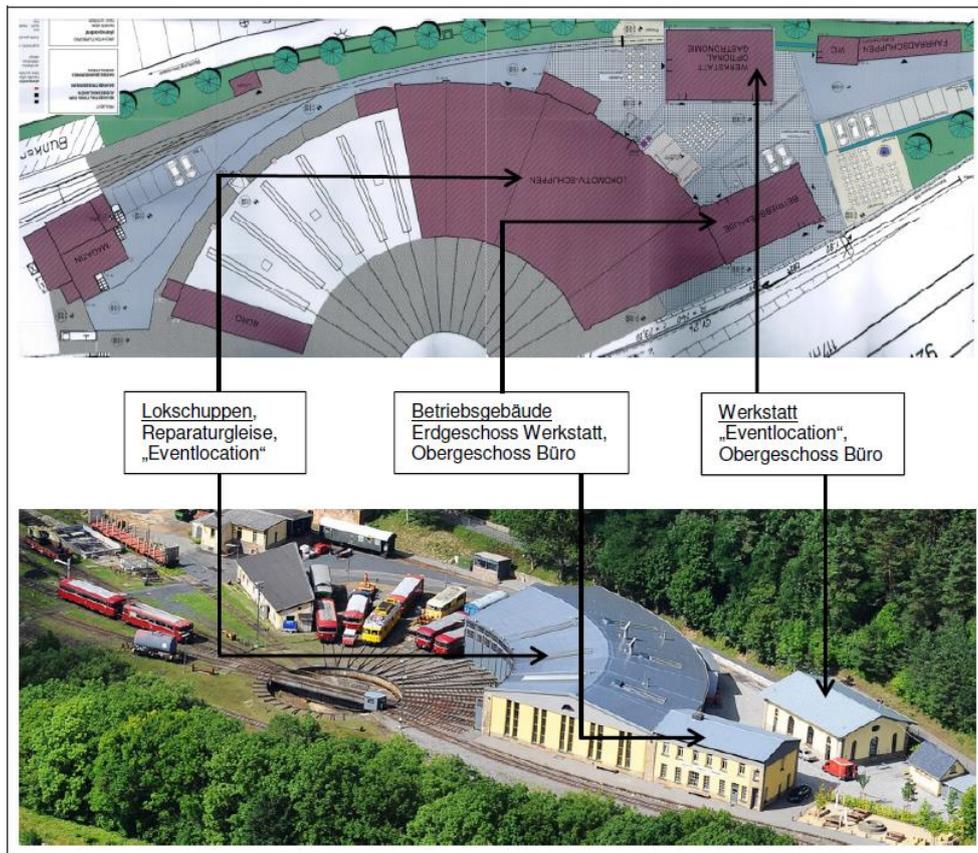
Das 1912/1913 errichtete Bahnbetriebswerk in Gerolstein wurde bis zu seiner Stilllegung im Jahr 1994 als Werkstatt, Unterstellplatz für Lokomotiven und als Dieseltankstelle genutzt. Seit 1995 steht die Anlage unter Denkmalschutz.

Mitte 2004 erwarben die Stadt Gerolstein und die im gleichen Jahr gegründete Bahnbetriebswerk Gerolstein gemeinnützige GmbH (BwG)¹ zu etwa gleichen Anteilen das Gelände. Letztere führte 2004 bis 2008 verschiedene Baumaßnahmen u. a. am Lokschuppen und dem Betriebsgebäude durch, zu deren Finanzierung teilweise öffentliche Mittel eingesetzt wurden.

In den Jahren 2009 und 2010 sanierte die BwG das Werkstattgebäude sowie weitere Teile des Lokschuppens, um diese als Veranstaltungsstätten nutzen zu

¹ Gegenstand des Unternehmens sind laut Satzung der Erwerb, die Restaurierung, der Betrieb und die Unterhaltung der denkmalgeschützten Anlage Bahnbetriebswerk Gerolstein sowie die Errichtung eines öffentlichen Eisenbahnmuseums. Die Mehrheit der Gesellschaftsanteile wird durch den BwG-Geschäftsführer und eines seiner Eisenbahnunternehmen gehalten.

können. Darüber hinaus beseitigte sie Altlasten und erneuerte die Ver- und Entsorgungsleitungen sowie die Außenanlagen.

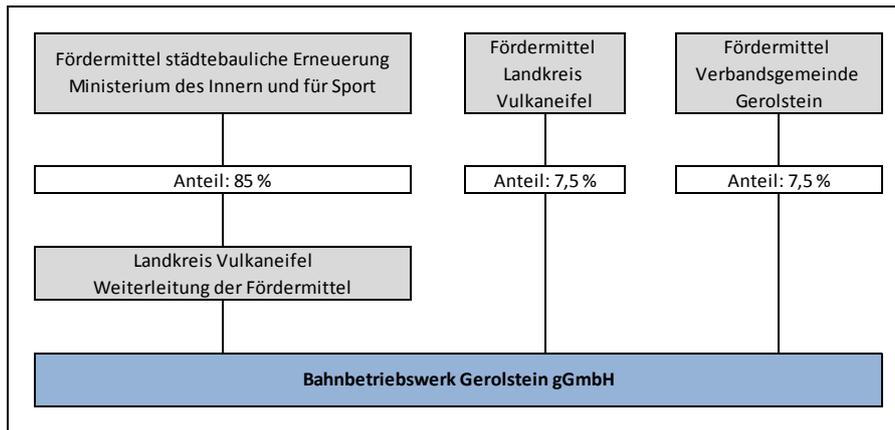


Lageplan und Luftbild des Bahnbetriebswerks nach der Sanierung

Das Ministerium des Innern und für Sport² bewilligte für die vorgenannten Maßnahmen dem Landkreis Vulkaneifel aus Mitteln der städtebaulichen Erneuerung Zuwendungen von insgesamt 2.040.000 €³ zur Anteilsfinanzierung als Höchstbetrag. Dies entsprach 85 % der zuwendungsfähigen Kosten von 2,4 Mio. €. Den verbleibenden Anteil von 15 % teilten sich der Landkreis und die Verbandsgemeinde Gerolstein jeweils hälftig mit 180.000 €. Der Landkreis leitete die Zuwendung des Landes auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zusammen mit den eigenen Fördermitteln an die BwG weiter.

² Bewilligungsbescheide vom 29. Dezember 2009 sowie vom 2. und 23. Dezember 2010.

³ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften und Kapitel 20 75 Landesüberbrückungsprogramm „Konversion“, jeweils Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus.



In dem Diagramm sind die Förderbeiträge dargestellt.

Ziele der Förderung waren nach einem Schreiben des Ministeriums vom Oktober 2016, „eine strukturschwache Region zu unterstützen, touristische und kulturelle Impulse zu setzen, eine Eventlocation zu schaffen, in einer Krisenzeit Investitionen auszulösen ..., ein Denkmal zu sichern und die Grundlage für ein Eisenbahnmuseum zu legen.“

Die Bauarbeiten wurden im September 2010 abgeschlossen und mit Gesamtkosten von mehr als 2,7 Mio. € abgerechnet.

Seit der Sanierung dient die vom Ministerium als Gemeinbedarfseinrichtung eingestufte Anlage vorwiegend als „Eventlocation“ für private und kommerzielle Veranstaltungen. Darüber hinaus haben zwei Eisenbahnunternehmen des BwG-Geschäftsführers Büroräume und Reparaturgleise angemietet.

Der Rechnungshof hat die Projektdurchführung, die Landesförderung sowie die Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen geprüft.

2. Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ungeeignete Kostenermittlung und fehlende Voraussetzungen für die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn

Im April und Mai 2009 stellte das Ministerium in Aussicht, das Projekt mit einer Quote von 85 % zu fördern. Den Absichtserklärungen lag eine Ermittlung zugrunde, die Gesamtkosten von weniger als 1,3 Mio. € auswies. Bei der Projektvorstellung erschienen dem Ministerium die „genannten Kosten ... vor dem Hintergrund des schlechten baulichen Zustands der Anlage realistisch.“

Die Kostenermittlung enthielt lediglich pauschale, nicht prüfbare Kostenansätze für einzelne Gebäude. Für eine kostenstabile Planung erforderliche Bauzustands- und Altlastenuntersuchungen fehlten und wurden erst zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt.

Außerdem stimmte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Anfang Mai 2009 im Einvernehmen mit dem Ministerium dem vorzeitigen Vorhabenbeginn zu. Die dafür nach ständiger Förderpraxis im Bereich der städtebaulichen Erneuerung geltenden Voraussetzungen - nämlich die Gefahr schwerer Schäden für die Gemeinde bei einem Hinausschieben des Vorhabenbeginns oder eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit⁴ - lagen nicht vor.

⁴ Vgl. u. a. Rundschreiben des ehemaligen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 8. September 2014 an die Städte und Gemeinden sowie an andere Maßnahmeträger von Stadt-erneuerungsmaßnahmen.

Auf der Grundlage einer Bestandsuntersuchung vom Juli 2009 legte die BwG wenige Wochen später eine neue Kostenberechnung vor, die Baukosten von 3 Mio. € auswies. Ursachen der Kostensteigerung um 130 % waren offensichtliche, in der ersten Kostenermittlung nicht berücksichtigte Mängel, wie z. B. Schäden an dem seit 15 Jahren leer stehenden Gebäude, unterdimensionierte Versorgungsleitungen und eine Bodenkontamination im Bereich der stillgelegten Dieseltankstelle.

Trotz der deutlichen Kostensteigerung entschied die Bewilligungsbehörde, das Vorhaben im Wesentlichen in der von der BwG vorgesehenen Konzeption zu fördern. Damit wurden die Kostenrisiken weitgehend auf das Land verlagert.

Das Ministerium hat erklärt, es werde künftig verstärkt darauf achten, dass private Maßnahmenträger, die von kommunalen Gebietskörperschaften gefördert werden sollten, vor der Bewilligungsentscheidung der zuständigen Prüfbehörde Bauzustandsuntersuchungen und Schadensdiagnosen sowie darauf aufbauende Kosten- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorlegen. Von einer Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn werde grundsätzlich abgesehen.

2.2 Wirtschaftlichkeitsberechnung zu optimistisch und fehlerhaft

Vier Monate nach Baubeginn legte die BwG dem Landkreis eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vor, die einen kostendeckenden Betrieb der Einrichtung auswies. Diese Berechnung war allerdings mit erheblichen Fehlern behaftet. Beispielsweise blieben Aufwendungen für Werbung und Bauunterhalt sowie Erträge aus dem Getränkeverkauf und dem Betrieb eines Biergartens unberücksichtigt. Die Ansätze für die laufenden Verbrauchskosten basierten auf falschen Annahmen. Überdies waren die vorgesehenen vier bis fünf Veranstaltungen pro Jahr nur begrenzt geeignet, die touristische Infrastruktur der Region zu stärken.

Gleichwohl bewertete der Landkreis die Wirtschaftlichkeitsberechnung als plausibel. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion nahm dies zur Kenntnis, ohne die Unterlagen genauer zu prüfen. Bei einer ordnungsgemäßen Prüfung hätten beide Behörden die darin enthaltenen Unstimmigkeiten und Fehler feststellen und die BwG auffordern müssen, die Wirtschaftlichkeitsberechnung zu überarbeiten. Eine vertiefte Prüfung wäre auch deshalb geboten gewesen, weil Zuwendungsempfänger auch in finanzieller Hinsicht die Gewähr u. a. für eine ordnungsgemäße Unterhaltung der Anlagen bieten müssen⁵. Im Falle einer absehbaren Unwirtschaftlichkeit des Betriebs hätte der Förderantrag zurückgewiesen werden müssen.

Entgegen den Annahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung fielen in den meisten Jahren Fehlbeträge an.

Außerdem versäumte es der Landkreis, die an die BwG weitergegebenen Fördermittel des Landes dinglich zu sichern.

Das Ministerium hat erklärt, es werde künftig zusammen mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion bei vergleichbaren Vorhaben verstärkt darauf achten, dass aussagefähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgelegt würden. Ferner werde der Landkreis aufgefordert, mit dem privaten Maßnahmenträger zu verhandeln, um eine nachträgliche Grundbuchsicherung zu erreichen. Darüber hinaus werde das Ministerium künftig bei vergleichbaren Vorhaben mit der antragstellenden Gebietskörperschaft Strategien diskutieren mit dem Ziel, Vorkehrungen zu treffen, die im Falle eines Scheiterns des Vorhabens zur Minimierung von negativen Folgen für die öffentliche Hand führten.

⁵ Nr. 1.2, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

2.3 Zu hohe Förderung

Die Sanierung von privaten denkmalgeschützten Gebäuden wird in der Regel aus dem Programm „Städtebauliche Erneuerung“ mit bis zu 50 % der „berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten“ gefördert. Nur bei Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen ist eine volle Berücksichtigung der förderfähigen Ausgaben möglich, soweit diese nicht durch Eigenleistungen, Fremdmittel, sonstige Finanzierungsmittel oder nachhaltig erzielbare Erträge gedeckt werden können. Zu diesen Einrichtungen zählen dem privaten Gewinnstreben entzogene Versorgungseinrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und der sozialen, kulturellen oder verwaltungsmäßigen Betreuung von Einwohnern einer Gemeinde dienen⁶.

Im vorliegenden Fall bestehen erhebliche Bedenken gegen eine Vollfinanzierung aus öffentlichen Mitteln:

- Das Programm des Lokschuppens besteht vorwiegend aus kommerziell ausgerichteten Musik- und Unterhaltungsveranstaltungen, z. B. Ü-30-Partys. Außerdem werden die Räumlichkeiten für private Zwecke vermietet. Ein Eisenbahnmuseum im Bahnbetriebswerk Gerolstein gab es bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht. Darüber hinaus sprechen auch die Werkstattnutzung und die Vermietung von Büro- und Lagerflächen sowie von Stellplätzen und Reparaturgleisen an zwei private Eisenbahnunternehmen nicht für die Einstufung als Gemeinbedarfseinrichtung.



Güterlok auf Reparaturgleis



Private Veranstaltung

- Zuwendungen dürfen grundsätzlich nur zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt werden. Liegt der zu fördernde Zweck auch im Interesse von Dritten, so soll eine Förderung davon abhängig gemacht werden, dass diese sich angemessen an den zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen⁷.

Vor diesem Hintergrund hätte eine sachgerechte Beteiligung privater Dritter an den Investitionskosten geprüft werden müssen, zumal die Nutzung der Infrastruktur des Bahnbetriebswerks (insbesondere Geschäftsräume mit Lokschuppen, Werkstatt, Abstell- und Rangiergleisen sowie der Anschluss an das Streckennetz der Deutschen Bahn) auch im Interesse der beiden Eisenbahnunternehmen des Mehrheitsgesellschafters der BwG lag.

Das Ministerium hat erklärt, nach den entsprechenden Kommentierungen zum Baugesetzbuch und der Verwaltungsvorschrift für die Förderung der städtebaulichen Erneuerung gehörten auch Theater- und Konzertgebäude sowie Museen zu den förderungsfähigen Gemeinbedarfseinrichtungen. Daher erfülle das Vorhaben wesentliche Elemente einer Gemeinbedarfseinrichtung. Aus seiner Sicht würden

⁶ Baugesetzbuch, Kommentar von Spannowsky/Uechtritz, Verlag C. H. Beck 2009, S. 1379 Rdnr. 18.1. sowie Städtebauförderrecht, Kommentar und Handbuch, Verlag Franz Vahlen München, C § 148 S. 10, Rdnr. 29.

⁷ Nrn. 2.2 bis 2.4, Teil I, sowie Nrn. 2.2 und 2.3, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

die eine Gemeinbedarfseinrichtung auszeichnenden Elemente einzelne wirtschaftlich orientierte Teile in ihrer Bedeutung und Wertigkeit deutlich übersteigen.

Ferner hat das Ministerium mitgeteilt, private Maßnahmenträger würden künftig aufgefordert offenzulegen, in welcher Art und Weise sowie mit welchen ihrer Unternehmen oder Unternehmensbeteiligungen sie die geförderte Liegenschaft nutzen und mit welchen Erträgen zu rechnen sei, um diese gegebenenfalls bei der Bemessung der Höhe der Förderung berücksichtigen zu können. Offensichtlich fehlerhafte Angaben könnten zu einer Neuberechnung der Förderung führen. Vorab sei zu prüfen, ob der zu fördernde Zweck auch im Interesse von Dritten liege. Bei dem geprüften Vorhaben erfolge eine Beteiligung der Dritten in Form von Mietzahlungen, die zwischenzeitlich eine angemessene Höhe erreicht hätten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Mietzahlungen zwar zur Finanzierung des laufenden Betriebs beitragen, jedoch keine finanzielle Beteiligung an den zuwendungsfähigen Investitionskosten darstellen. Ein weitgehend kommerziell, privat oder gewerblich genutzter Lokschuppen ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht als Gemeinbedarfseinrichtung zuwendungsfähig. Im Übrigen konnten die Bedenken des Rechnungshofs gegen den hohen Fördersatz nicht ausgeräumt werden. In anderen Förderprogrammen des Landes werden für „echte“ Gemeinbedarfseinrichtungen deutlich geringere Fördersätze zugrunde gelegt. So erhalten aus dem Investitionsstock oder als Sportstätten geförderte Maßnahmen in der Regel Zuwendungen von 40 % bis 50 % der zuwendungsfähigen Kosten⁸. Dazu gehören beispielsweise Stadthallen, Dorfgemeinschaftshäuser, Theater, Konzerthallen, Museen, Bibliotheken oder öffentliche Schwimmbäder. Schulen werden mit 60 % bis 70 % gefördert. Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium künftig an die Einstufung einer Maßnahme als Gemeinbedarfseinrichtung strenge Kriterien anlegt und in eigener Verantwortung klärt, ob die hohe Förderung eines privaten Dritten mit dem EU-Beihilferecht⁹ im Einklang steht.

2.4 Förderfähige Kosten

Der Landkreis hatte bis Mitte 2013 in fünf Mittelabrufen Ausgaben der BwG von mehr als 2,3 Mio. € geltend gemacht. Darin waren nicht zuwendungsfähige Kosten von insgesamt 95.000 € enthalten, wie z. B. Ausgaben für eine Audio/Video-Ausstattung und eine Thekenanlage im ehemaligen Werkstattgebäude.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion werde die zuwendungsfähigen Kosten ermitteln.

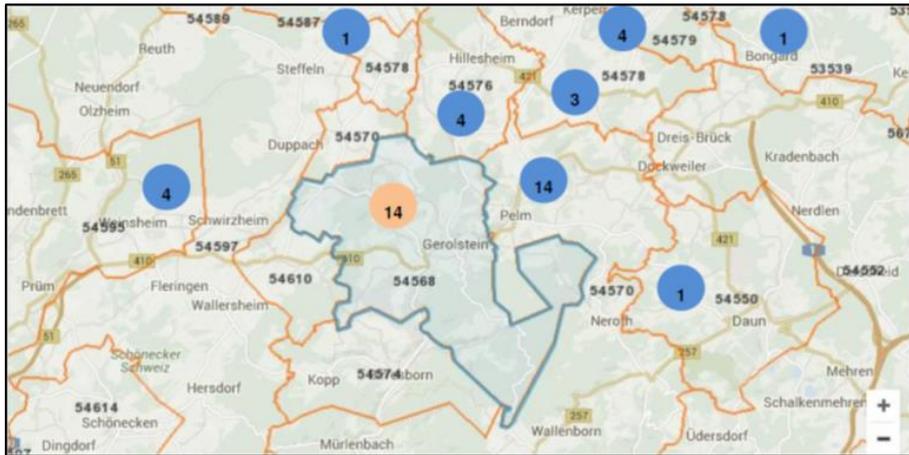
2.5 Vergaberechtsverstöße

Gemäß Vereinbarung mit dem Landkreis war die BwG verpflichtet, die geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen zu beachten. Dieser Verpflichtung kam die Gesellschaft nicht immer nach. So hat der Rechnungshof bei der Prüfung der Auftragsvergaben von 17 Gewerken neben unwirtschaftlichen Verfahrensweisen auch zahlreiche Unregelmäßigkeiten und zum Teil schwere Verstöße gegen das Vergaberecht festgestellt:

- Die BwG schränkte den Wettbewerb in unzulässiger Weise ein, da sie fast ausschließlich regionale Firmen zur Angebotsabgabe aufforderte. Insgesamt 46 von 50 Aufträgen wurden an Firmen im Umkreis von Gerolstein vergeben.

⁸ Konversionsmaßnahmen wurden teilweise höhere Fördersätze zugrunde gelegt.

⁹ Die Übereinstimmung mit dem EU-Beihilferecht war nicht Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs.



In dem Kartenausschnitt ist die Verteilung von 46 Aufträgen auf die Postleitzahlenbereiche rund um Gerolstein dargestellt.

- Bei zehn Gewerken mit einer Abrechnungssumme von 790.000 € wurden zusammenhängende Arbeiten, wie z. B. Elektroarbeiten oder Garten- und Landschaftsbau, auf mehrere Ausschreibungen und Aufträge aufgeteilt. Durch eine Zusammenfassung von Leistungen eines Gewerks in einer Ausschreibung sind regelmäßig günstigere Angebotspreise zu erzielen als bei einer Auftragsstückelung.
- Von einem Architekturbüro durchgeführte Vergaben waren meist nur unzulänglich dokumentiert. Dies verstieß ebenso gegen das Vergaberecht wie die in vielen Fällen unterlassene Kennzeichnung der Angebote bei der Submission.
- Aufgrund des Auftragsgegenstands, der geschätzten Auftragswerte sowie der räumlichen Nähe zu Luxemburg und Belgien handelte es sich zumindest bei einem Teil der vergebenen Bauleistungen um öffentliche Aufträge mit Binnenmarktrelevanz¹⁰. In diesen Fällen sind Auftraggeber auch bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte verpflichtet, in einem anderen Mitgliedsstaat niedergelassenen Unternehmen Zugang zu angemessenen Informationen über die zu vergebenden Leistungen zu gewähren und ihnen damit die Gelegenheit zu bieten, gegebenenfalls ihr Interesse am Erhalt eines Auftrags zu bekunden. Ob eine Binnenmarktrelevanz vorliegt, muss der Auftraggeber in einer Einzelfallprüfung entscheiden und dokumentieren. Entsprechende Prüfungen waren unterblieben.

Einzelne - nicht ordnungsgemäß abgewickelte - Vergabeverfahren sind nachfolgend dargestellt:

- Pflasterarbeiten und die Erstellung von Schmutz- und Regenwasserleitungen sowie von Trinkwasser- und Starkstromanlagen mit einer Abrechnungssumme von 590.000 € wurden in einem Los zusammengefasst und beschränkt ausgeschrieben. Obwohl bei einer Beschränkten Ausschreibung die Eignung der zur Angebotsabgabe aufzufordernden Bieter vorab zu prüfen ist, verfügten nur zwei der sieben Bieter über die notwendigen Fachkundenachweise. Die Zusammenfassung von Arbeiten unterschiedlicher Gewerbebereiche in einer Ausschreibung schränkte den Wettbewerb unzulässig ein und verstieß gegen das Gebot der Fachlosvergabe. Darüber hinaus hätte das Angebot des Mindestbietenden nicht gewertet werden dürfen. Es enthielt sechs 0-Cent Positionen,

¹⁰ Mitteilungen der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (2006/C 179/02), Amtsblatt der Europäischen Union vom 1. August 2006.

die auf Spekulationspreise hindeuten. Diese betrafen u. a. eine Abwasserhebeanlage mit einem Fassungsvermögen von 10.000 Litern, die der Zweitbietende für mehr als 36.000 € angeboten hatte.

- Bei den Außen- und Innenputzarbeiten fand ein Scheinwettbewerb statt. Die BWG beauftragte eine Firma, bevor andere Bieter ihr Angebot abgaben. Dabei reduzierte sie den Leistungsumfang in unzulässiger Weise von 176.000 € auf 55.000 €. Eine derartige Leistungsänderung hätte eine Aufhebung der Ausschreibung erfordert.
- Bei den Erd-, Mauer- und Betonarbeiten lag das Angebot des Mindestbietenden, der letztlich den Auftrag erhielt, zum Zeitpunkt der Angebotseröffnung nicht vor. Abgesehen davon hätte das Angebot von der Wertung ausgeschlossen werden müssen, da es den ausgeschriebenen Leistungsumfang unzulässig einschränkte.
- Leistungen von vier Gewerken mit einer Abrechnungssumme von 167.000 € wurden ohne Vergleichsangebote vergeben. Auch bei einer Freihändigen Vergabe hätten mindestens drei Bieter zur Angebotsabgabe aufgefordert werden müssen.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion beauftragen, die festgestellten Vergaberechtsverstöße zu prüfen. Danach werde es unter Würdigung der Schwere der Verstöße festlegen, ob und in welcher Höhe gegebenenfalls Kürzungen geboten seien. Eine Auszahlung der noch ausstehenden Zuwendungsrate von 118.000 € werde bis zur weiteren Klärung zurückgestellt. Bei kosten- und fördermittelintensiven Vorhaben privater Maßnahmenträger werde es künftig darauf hinwirken, dass

- kommunalen Gebietskörperschaften im Zuwendungsbescheid Kontroll- und Mitwirkungspflichten gegenüber dem privaten Maßnahmenträger auferlegt würden,
- mit allen Beteiligten ein Gespräch geführt würde, in dem auf maßgebliche Vergaberechtsverstöße, die Rückforderungen nach sich ziehen könnten, hingewiesen werde,
- in den Vorgesprächen eine begrenzte Haftung des Geschäftsführers bei Verstößen gegen Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids oder Vertragsbedingungen thematisiert werde mit dem Ziel, eine entsprechende Haftungsregelung zu erreichen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass vor der Entscheidung über die Bewilligung von Fördermitteln insbesondere bei Baumaßnahmen mit hohem Instandsetzungs- und/oder Modernisierungsbedarf Bauzustandsuntersuchungen sowie darauf aufbauende Risikoanalysen als Grundlage für Planungen und Kostenermittlungen vorgelegt werden,
- b) Kosten- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sorgfältig zu prüfen,
- c) die restriktiven Vorgaben hinsichtlich der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn zu beachten,
- d) darauf hinzuwirken, dass die Zuwendungen des Landes dinglich gesichert werden,
- e) an die Einstufung einer Zuwendungsmaßnahme als Gemeinbedarfseinrichtung strenge Maßstäbe anzulegen,

- f) bei Zuwendungen an juristische Personen des privaten Rechts
 - vorab zu prüfen, ob der zu fördernde Zweck auch in deren Interesse liegt und diese an den Kosten der Maßnahmen angemessen zu beteiligen sind,
 - auf eine Regelung hinzuwirken, nach der Geschäftsführer bei Verstößen gegen Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids oder Vertragsbedingungen - ggf. begrenzt - haften,
 - Vorkehrungen zu treffen, dass im Falle des Scheiterns die negativen Folgen für die öffentliche Hand verringert werden,
- g) Zuwendungsempfänger auf die für binnenmarktrelevante öffentliche Aufträge geltenden Vergabebestimmungen hinzuweisen,
- h) in den Bewilligungsbescheiden eine Kontrollpflicht der Kommunen im Bereich der Vergabeverfahren zu verankern, wenn diese Zuwendungen des Landes an private Dritte weiterleiten,
- i) förderrechtliche Konsequenzen aufgrund schwerer Vergaberechtsverstöße zu prüfen und die zuwendungsfähigen Ausgaben neu zu berechnen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 12 Förderung des Kulturbaus „Forum Confluentes“
der Stadt Koblenz
- hohe Schulden und vermeidbare Ausgaben von
bis zu 32 Mio. € durch ein unwirtschaftliches Investitionsprojekt -**

Allein die Investitionskosten für den Kulturbau sowie für Maßnahmen in seinem städtebaulichen Umfeld betragen rund 95 Mio. €. Dies trug mit dazu bei, dass die Schulden der Stadt von 2009 bis 2014 um fast 223 Mio. € auf 532 Mio. € stiegen. Dadurch wurde der finanzielle Handlungsspielraum der Stadt erheblich eingeschränkt und deren dauernde Leistungsfähigkeit gefährdet. Gleichwohl förderte das Land die Maßnahmen mit mehr als 19 Mio. €.

Eine vor Baubeginn ausgesprochene Empfehlung des Rechnungshofs, auch mit Mitteln der Kommunalaufsicht auf eine an den Grundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientierte Planung und Ausführung des Projekts hinzuwirken, hat die Bewilligungsbehörde nicht aufgegriffen.

Die spezifischen Bauwerkskosten des Kulturbaus waren wesentlich höher als bei anderen repräsentativen Bauten mit vergleichbaren Nutzungen. Zudem überschritt die Nutzfläche der Bibliothek die Vorgaben des Raumprogramms um mehr als 500 m². Durch eine wirtschaftlichere Planung wäre es möglich gewesen, auch ein architektonisch anspruchsvoll gestaltetes Bauwerk mit bis zu 25 Mio. € geringeren Baukosten zu errichten. Über 30 Jahre kumuliert hätten damit Zinszahlungen von mehr als 7 Mio. € vermieden werden können.

1 Allgemeines

Seit Mitte der 1990er-Jahre stellte die Stadt Koblenz Überlegungen zur Neuordnung und Bebauung des 22.000 m² großen Zentralplatzes und der angrenzenden Bereiche an. Nach den Planungskonzepten sollten auf mehrere Standorte verteilte Einrichtungen, wie die Stadtbibliothek und das Mittelrhein-Museum, in einem Gebäude konzentriert und dort zusätzlich eine Tourist-Information sowie eine als „Romanticum“ bezeichnete multimediale Erlebnisausstellung zur Rheinromantik eingerichtet werden.

Zusammen mit einer Investorengemeinschaft lobte die Stadt 2007 einen internationalen Architektenwettbewerb zur Bebauung des Zentralplatzes aus. Dessen Ziele bestanden darin, „höchstmögliche Qualität zu erreichen“ und die Architektur des Gesamtprojekts zu einem „sichtbaren Ausdruck des kulturellen Alleinstellungsmerkmals der Stadt Koblenz in der Region Mittelrhein“ zu machen. Der später realisierte Entwurf des Wettbewerbssiegers sah den Kulturbau als keilförmigen Solitär mit einer allseits uniform gestalteten Glasfassade vor.



Luftbild des Zentralplatzes: Links der Kulturbau „Forum Confluentes“, rechts die Shopping-Mall „Forum Mittelrhein“

Von der ursprünglichen Absicht, den Kulturbau im Rahmen eines Mietkauf-Modells zu errichten, nahm die Stadt 2010 Abstand. Stattdessen beauftragte sie die Investorengemeinschaft mit den Rohbau- und Fassadenarbeiten sowie einem Teil der Haustechnik zu einem Pauschalpreis von 49 Mio. €. Den Endausbau führte sie als eigene Baumaßnahme auf Grundlage eines Gesamtbudgets von 95,4 Mio. € durch, das der Stadtrat für das Bauvorhaben und die dazugehörigen Platz- und Straßenausbauten beschlossen hatte.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion stellte bei der Prüfung der Zuwendungsanträge fest, dass die Stadt nicht in der Lage sei, den Eigenanteil an den Investitions- und Folgekosten des Projekts ohne Gefahr für ihre dauernde Leistungsfähigkeit aufzubringen. Darüber hinaus wies sie bei der Genehmigung der Nachtrags-Haushaltssatzung 2009 darauf hin, dass der Ergebnishaushalt der Stadt für den Zeitraum 2009 bis 2012 in allen Planungsjahren gegen das gesetzliche Haushaltsausgleichsgebot verstoße, eine dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt nicht gegeben und der Zeitpunkt ihrer anzustrebenden Wiedererlangung nicht absehbar sei. Das für Inneres zuständige Ministerium erklärte daraufhin die Investition im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen aus dringenden Gründen des Gemeinwohls für notwendig und förderte das Projekt mit insgesamt 19,6 Mio. €. Davon entfielen 9,1 Mio. € aus Mitteln des Investitionsstocks¹ auf den Endausbau des Kulturbaus und 10,5 Mio. € aus Mitteln der städtebaulichen Erneuerung² auf Ordnungs- und Sanierungsmaßnahmen, u. a. den Abriss eines Kaufhauses und einer Tiefgarage sowie auf die Herrichtung und Gestaltung des Platzes und angrenzender Straßen.

Mitte 2013 wurde das als Mehrzweckgebäude konzipierte „Forum Confluentes“ mit den Nutzungen Stadtbibliothek, Mittelrhein-Museum, Tourist-Information, Romantikum und Kulturcafé fertiggestellt.

Der Rechnungshof hatte bereits vor Baubeginn Bedenken gegenüber dem Ministerium des Innern und für Sport hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen des Projekts auf die angespannte Haushaltslage der Stadt geäußert. Unter anderem hatte er darauf hingewiesen, dass dringende Gründe des Gemeinwohls, die die hohen Investitions- und Folgekosten trotz der Gefahr für die dauernde Leistungsfähigkeit rechtfertigen könnten, ohne ergänzende Erläuterungen nicht erkennbar seien. Des Weiteren hatte er dem Ministerium empfohlen, auch im Wege der Kommunalaufsicht darauf hinzuwirken, dass sich Planung und Ausführung an den Grundsätzen

¹ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 08 Zuweisungen aus dem Investitionsstock.

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

der Notwendigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientieren und die Stadt alle Möglichkeiten zur Kostensenkung nutzt.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob seine Empfehlungen hinreichend beachtet wurden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unwirtschaftliche Bauweise - vermeidbare Investitions- und Folgekosten

Die Planung und Ausführung des Projekts waren unwirtschaftlich:

- Der Kulturbau weist gegenüber Planungskennwerten aus Datenbanken³ und von vergleichbaren Gebäuden einen ungünstigen Verhältniswert von umbautem Raum zu Bruttogrundfläche aus. Dies zeigt, dass innerhalb des Gebäudevolumens nur eine verhältnismäßig geringe Geschossfläche untergebracht wurde.
- Der Nutzflächenbedarf für die Bibliothek/Mediathek wurde von einem Fachberater mit 4.550 m² ermittelt und von der Stadt als ausreichend angesehen. Die tatsächlich realisierte Nutzfläche beträgt dagegen fast 5.100 m². Sachliche Gründe für die Überschreitung waren nicht erkennbar⁴.
- Das Gebäude ist allseitig von einer Doppelglas-Fassade umschlossen. Die Baukosten der an Kragarmen aufgehängten Fassade betragen 12,2 Mio. € oder mehr als 2.100 €/m² Bauteilfläche.



Ansichten der zweischaligen, außenseitig mit einem Punktraster bedruckten Glasfassade mit Wartungssteg zwischen der inneren und äußeren Glasebene.

Die Kosten der Fassade des Kulturbaus liegen deutlich über dem Wert anderer Doppelglas-Fassaden⁵ und etwa bei dem Viereinhalbfachen einer konventionellen Fassade. Ursachen hierfür waren neben der aufwendigen Konstruktion die als Sonderanfertigung hergestellten gebogenen Glaselemente an den Gebäudeecken. Durch eine Lochfassade⁶ mit vorgehängter Verkleidung hätten sich beispielsweise Kosten von 9,5 Mio. € vermeiden lassen.

Neben hohen Reinigungs- und Wartungskosten birgt die Glasfassade auch ein finanzielles Risiko, falls nach Ablauf der Gewährleistungszeit Mängel an der Sonderkonstruktion auftreten. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass

³ Z. B. Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern, Ausgabe 2012 - Gebäude für kulturelle und musische Zwecke -.

⁴ Die festgelegte Bruttogrundfläche der Bibliothek wurde sogar um nahezu 1.000 m² überschritten.

⁵ Vgl. Jahresbericht 2014, Nr. 18, Teilziffer 2.2.2 (Drucksache 16/3250).

⁶ In Massivbauweise erstellte Fassade mit Fenstern und Türen.

aufgrund der begrenzten Nutzungsdauer von Isolierverglasungen⁷ innerhalb von 50 Jahren mindestens mit einem kostenaufwendigen Austausch der inneren Verglasungsebene zu rechnen ist.

- Das zentrale Eingangsfoyer, ein über fünf Geschosse offenes Atrium, ist mit einem Glasdach überdeckt, für das Kosten von 1,4 Mio. € anfielen. Durch die offene Bauweise entstanden zudem hohe Kosten für den vorbeugenden Brandschutz, z. B. durch den Einbau einer Sprinkleranlage und von Rauchabzugsvorrichtungen. Außerdem fallen erhebliche Folgekosten für die im Sommer notwendige Klimatisierung des Foyers sowie die Wartung und Reinigung des Glasdachs an.



Luftraum über dem Foyer



Glasdach

Die Bauwerkskosten⁸ des Kulturbaus betragen nach den zur Verfügung gestellten Unterlagen insgesamt 53 Mio. €⁹. Das entspricht fast 2.900 €/m² Bruttogrundfläche. Verglichen mit repräsentativen Gebäuden¹⁰, die ähnliche Nutzungen aufweisen, sind die spezifischen Bauwerkskosten sehr hoch. Ein neues kulturelles Zentrum mit Bibliothek, Museum, Ausstellungen und Tourist-Information hätte auch in einer architektonisch anspruchsvollen Gestaltung wesentlich kostengünstiger errichtet werden können. Dadurch hätten sich die Bauwerkskosten bis zu 18 Mio. € und zusätzlich die Baunebenkosten verringert. Weitere Kosten hätten sich durch die Reduzierung der Bibliotheksfläche auf den genehmigten Raumbedarf vermeiden lassen. Insgesamt errechnet sich so ein Einsparpotenzial von bis zu 25 Mio. €. Über 30 Jahre kumuliert entspricht dies bei einem angenommenen Zinssatz von 1,7 %¹¹ vermeidbaren Zinsausgaben von mehr als 7 Mio. €.

Die Feststellungen verdeutlichen, dass den Empfehlungen des Rechnungshofs zur deutlichen Kostensenkung nicht Rechnung getragen wurde. Die Förderung der

⁷ Vgl. Lebensdauer von Bauteilen und Bauteilschichten, Info-Blatt Nr. 4.2, Kompetenzzentrum der Initiative „Kostengünstig qualitätsbewusst Bauen“ im Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und „Nutzungsdauern von Bauteilen“ (BBSR, November 2011, www.nachhaltigesbauen.de). Gemäß den Quellen werden 25 bis 30 Jahre als Nutzungsdauer von Isolierverglasungen angesetzt.

⁸ Kosten der Baukonstruktionen (Kostengruppe 300 gem. DIN 276) und der technischen Anlagen (Kostengruppe 400).

⁹ Eine Aufstellung der Gesamtkosten (Kostengruppen 200 bis 700) lag zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs noch nicht vor.

¹⁰ Stadtbibliothek 21 in Stuttgart, Heinrich-von-Kleist-Forum in Hamm, Jacob und Wilhelm Grimm-Zentrum in Berlin, Neue Stadtbücherei in Augsburg, Hochschulbibliothek in Friedensau, Museum Ritter in Waldenbuch. Darüber hinaus hat der Rechnungshof bei seiner vergleichenden Kostenbetrachtung Kennwerte aus der Auswertung von 24 Museums- und elf Bibliotheksbauten berücksichtigt.

¹¹ Umlaufrenditen festverzinslicher Wertpapiere inländischer Emittenten/Anleihen der öffentlichen Hand als Mittelwert im Zeitraum Januar 2011 bis August 2013.

Maßnahme trug dazu bei, dass ein unwirtschaftliches Investitionsprojekt realisiert werden konnte. Die Folge war, dass sich die bereits angespannte Haushaltssituation der Stadt aufgrund der deutlichen Zunahme der Schulden (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2) und der sich hieraus ergebenden Belastungen für den Schuldendienst sowie der vermeidbaren Folgekosten weiter verschärfte. Im Übrigen zeigt der vorliegende Fall die Notwendigkeit, bei Planungswettbewerben für öffentliche Bauvorhaben den Wettbewerbsteilnehmern und Preisgerichten Planungs- und Kostenkennwerte als Kriterien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit vorzugeben, um unwirtschaftlichen Planungen und Ausführungen vorzubeugen.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, bezüglich der stärkeren Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Verfahren der baufachlichen Prüfung werde das Ministerium der Finanzen unterrichtet. Gleiches gelte für die Empfehlung, im Rahmen der baufachlichen Beratung bei Wettbewerben auf die Vorgabe von Planungs- und Kostenkennwerten hinzuwirken. Zur Förderung des Kulturbaus hat das Ministerium ausgeführt, die Zulassung einer Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtung in der Dimension des Forums Confluentes sei von Anfang an nur unter der Maßgabe in Betracht gekommen, dass gleichzeitig Struktur- und Arbeitsplatzeffekte erzielt würden, die letztlich auch zu einer nachhaltigen Einnahmeverbesserung aufseiten der Stadt führten. Das Ministerium sei stets bestrebt gewesen, der Stadt bei der Behebung eines Missstandes zu helfen und vertretbare Lösungen zu finden.

Zu Letzterem weist der Rechnungshof auf die Voraussetzungen für die Bewilligung von Zuwendungen aus dem Investitionsstock hin. Danach dürfen die Kosten nicht infolge zu aufwendiger Planung überhöht und daher mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit unvereinbar sein. Insbesondere ist bei der Aufstellung von Raumprogrammen und der Ausgestaltung ein strenger Maßstab anzulegen¹². Das Ministerium hat in Rundschreiben erklärt, dass aufwendige Planungen und Ausführungsarten nicht gefördert würden¹³. Außerdem wird in den Verwaltungsvorschriften über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung regelmäßig darauf hingewiesen, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei Bewilligungen von Zuwendungen an Dritte verstärkt zu beachten ist. „Bei der Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen Dritter ... ist deshalb darauf hinzuwirken, dass für diese grundsätzlich die gleichen Maßstäbe angewendet werden wie im unmittelbaren Landesbereich“¹⁴.

2.2 Resümee - Schuldenanstieg engt finanziellen Handlungsspielraum der Stadt ein

Die Schulden der Stadt¹⁵ aus Investitions- und Liquiditätskrediten stiegen von 2009 bis 2014 um fast 223 Mio. € auf 532 Mio. €¹⁶. Hierzu haben auch die Investitionskosten des „Kulturbaus“ und der Maßnahmen im städtebaulichen Umfeld von insgesamt rund 95 Mio. €⁹ wesentlich beigetragen.

¹² Nr. 3.2.4 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 16. Februar 2011 über Zuwendungen aus dem Investitionsstock - VV-IStock - (MinBl. S. 52).

¹³ Rundschreiben vom 15. August 1996 - 335-334 a (97) - und vom 5. Februar 1998 - 335-334a -.

¹⁴ Vgl. u. a. Nr. 2.10 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 21. Dezember 2013 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2013 (MinBl. 2013 S. 2).

¹⁵ Einschließlich Eigenbetriebe.

¹⁶ Quelle: Statistisches Landesamt Bad Ems (<http://www.infothek.statistik.rlp.de/MeineHeimat/zeitreihe>).



In dem Diagramm ist die Entwicklung der Schulden der Stadt Koblenz von 1970 bis 2014 abgebildet.

Neben den Schulden ist der Erhaltungsbedarf im Bereich der städtischen Verkehrsinfrastruktur zu berücksichtigen, der als verdecktes Finanzierungsdefizit künftige Haushalte der Stadt zusätzlich belastet. Allein im Bereich der Brücken betrug der Erhaltungsbedarf 2011 insgesamt 150 Mio. €¹⁷. Trotz einer mittlerweile für annähernd 12 Mio. € sanierten Großbrücke ist er nach Auskunft der Stadt bis 2016 auf 159 Mio. € gestiegen. Diesen Erhaltungsbedarf hat die Kommunalaufsicht bisher nicht in die Beurteilung der Haushaltslage und der dauernden Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften einbezogen.

Der Fall des Kulturbaus zeigt,

- dass zumindest ein Teil der finanziellen Probleme des städtischen Haushalts auf von der Stadt beeinflussbare Faktoren zurückzuführen ist,
- wie durch ein ambitioniertes Bauprojekt der bereits begrenzte finanzielle Handlungsspielraum der Stadt weiter eingeschränkt wurde.

Vor diesem Hintergrund sollte bei künftigen Zuwendungsmaßnahmen darauf hingewirkt werden, dass

- Kommunalaufsichtsbehörden Kredite und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionsprojekte, die mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht im Einklang stehen, nicht genehmigen,
- Investitionen von Kommunen mit einer angespannten Haushalts- und Finanzlage auf das Notwendige beschränkt werden,
- in stärkerem Maße die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, es werde die grundsätzlichen Empfehlungen des Rechnungshofs dem Ministerium der Finanzen und der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sowie in einem Rundschreiben den Kommunalaufsichtsbehörden mit der Bitte um Beachtung zur Kenntnis geben. Im Hinblick auf die Genehmigung von Investitionskrediten werde es die Kommunalaufsichtsbehörden bitten, noch stärker als bisher darauf zu achten, dass auch beim Vorliegen von dringenden Gründen des Gemeinwohls die jeweilige kommunale Gebietskörperschaft für eine auskömmliche Finanzierung des Eigenanteils sowie der nicht förderfähigen Kosten der beabsichtigten Maßnahme zu sorgen habe. Auskömmlich

¹⁷ Vgl. hierzu auch Bericht nach § 111 Abs. 1 LHO über die Erhaltung und den Zustand von Brücken in kommunaler Baulast vom 10. Oktober 2013; Kommunalbericht 2014, Tz. 6, Teilziffer 6.5 (Drucksache 16/3650).

erscheine eine Finanzierung, wenn hierdurch langfristig keine neuen Liquiditätskredite verursacht würden. Gegebenenfalls seien Verbesserungen auf der Einnahmenseite zu fordern. Die fachlich zuständigen Stellen würden gebeten, für Vorhaben, die sie aus dringenden Gründen des Gemeinwohls für notwendig hielten, diese Gründe konkret zu dokumentieren. Bezüglich der geforderten Beschränkung der Investitionen auf das Notwendige sei zu berücksichtigen, dass die Kommunalaufsichtsbehörden bei ihrer Beurteilung die verfassungsmäßigen Rechte der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz und Art. 49 Landesverfassung zu beachten hätten. Sofern eine Gemeinde entschieden habe, dass eine Investition notwendig sei, habe die Kommunalaufsicht lediglich darauf zu achten, dass der Rahmen der Gesetze eingehalten werde.

Zu Letzterem bemerkt der Rechnungshof, dass die Gemeinden verpflichtet sind, ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Sie dürfen sich nicht überschulden. Die Aufsichtsbehörde hat die Pflicht, vorgesehene Kreditaufnahmen unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft zu überprüfen, und das Recht, die Genehmigung zur Kreditaufnahme zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit nicht im Einklang stehen¹⁸. Im Falle der Stadt Koblenz hat die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in ihrer Entscheidung u. a. zur zweiten Nachtragshaushaltssatzung und zum zweiten Nachtragshaushaltsplan 2012 darauf hingewiesen, dass die Stadt langfristig gesehen unverändert auf eine Überschuldung zusteure.

Überdies muss auch in Zuwendungsverfahren geprüft werden, ob in qualitativer und quantitativer Hinsicht eine Notwendigkeit für das zu fördernde Vorhaben besteht. Dies war z. B. bei der zu groß geplanten Bibliotheksfläche des Kulturbaus nicht der Fall.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, darauf hinzuwirken, dass

- a) bei der baufachlichen Prüfung und der Bewilligung von Zuwendungen in stärkerem Maße die haushaltsrechtlich gebotenen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden,
- b) bei kommunalen Zuwendungsmaßnahmen, für die Planungswettbewerbe durchgeführt werden, Planungs- und Kostenkennwerte als Wirtschaftlichkeitskriterien verbindlich vorgegeben werden,
- c) die Gründe dokumentiert werden, wenn im Rahmen von Zuwendungsverfahren Investitionen kommunaler Gebietskörperschaften aus dringenden Gründen des Gemeinwohls für notwendig erklärt werden sollen,
- d) der finanzielle Erhaltungsbedarf im Bereich der kommunalen Verkehrsinfrastruktur in die Beurteilung der Haushaltslage und der dauernden Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften einbezogen wird,
- e) Kommunalaufsichtsbehörden keine Kredite und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionsprojekte genehmigen, die die dauernde Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften gefährden.

¹⁸ §§ 93 Abs. 3 und Abs. 6 in Verbindung mit § 103 Abs. 2 Gemeindeordnung (GemO), vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 477), BS 2020-1.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) in Zuwendungsverfahren darauf hinzuwirken, dass Investitionen insbesondere bei kommunalen Gebietskörperschaften, bei denen eine Überschuldung droht und eine stetige Aufgabenerfüllung nicht sichergestellt ist, auf das Notwendige beschränkt werden,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b, d und e zu berichten.

Nr. 13

**Investitionsförderung von Krankenhäusern
- Neuausrichtung der Förderpraxis erforderlich -**

Investitionsförderungen des Landes standen nicht immer mit den gesetzlichen Vorgaben im Einklang. Teilweise wurden Zuwendungen für Maßnahmen bewilligt, die nicht dem stationären Versorgungsbereich zuzurechnen waren. Insbesondere der Neubau der Fachklinik eines Krankenhauses, das nicht in den Landeskrankenhausplan aufgenommen war, war nicht zuwendungsfähig. Auf diese Zwecke entfielen Fördermittel von mindestens 5 Mio. €.

Die Förderung von Planbetten wurde nicht auf den im Landeskrankenhausplan ausgewiesenen Bedarf begrenzt. Dadurch wurden Mittel von mehr als 6 Mio. € gebunden.

Die von der Bewilligungsbehörde vorgegebene Berechnungsformel zur Ermittlung der Kapazitäten von Operationssälen berücksichtigte die Zahl der Operationen und die Auslastung der Fachabteilungen nicht. Plausibilitätsprüfungen unterblieben. Zudem wurde auf der Grundlage der Bedarfsberechnung mindestens ein OP-Saal mit Förderbeträgen von 1 Mio. € zu viel anerkannt.

Der Bedarf für den Neubau eines Bettenhauses mit über 100 Betten, für den Zuwendungen von 20 Mio. € bewilligt werden sollen, war nicht nachgewiesen.

Ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung wurden unterjährig Darlehen Dritter von bis zu 40,3 Mio. € aus einem Vorschusskonto des Landes zwischenfinanziert.

Für größere Investitionsvorhaben wurden oftmals nur Förderteilbeträge bewilligt und weitere Zuwendungen durch Bescheid oder Vereinbarung in Aussicht gestellt. Ende 2014 resultierten hieraus de facto kaum revidierbare Förderverpflichtungen von 103 Mio. €, die den Haushaltsplänen des Landes nicht zu entnehmen waren.

1 Allgemeines

Das Land fördert Investitionen von Krankenhäusern, die in den Landeskrankenhausplan aufgenommen sind. Hierzu zählen u. a. die Errichtung von Gebäuden und die Beschaffung von Anlagegütern mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von mehr als 15 Jahren¹. Für diesen Zweck wurden 2015 im Rahmen der Einzelförderung Investitionskosten mit insgesamt 60,1 Mio. € gefördert und Schuldendiensthilfen von 7,7 Mio. € geleistet².

¹ §§ 8 und 9 Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. November 2016 (BGBl. I S. 2500), in Verbindung mit § 12 Landeskrankenhausgesetz (LKG) vom 28. November 1986 (GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2014 (GVBl. S. 302), BS 2126-3.

² Einzelplan 06 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Kapitel 06 03 Leistungen nach dem Landeskrankenhausgesetz (LKG), Titel 661 02 und Titel 663 02 sowie Titel 883 02, Titel 891 01, Titel 891 05, Titel 893 01, Titel 893 02 und Titel 893 05. Daneben wurden 52 Mio. € zur Pauschalförderung kurzfristiger Anlagegüter verausgabt.

Bewilligungsbehörde ist das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie. Für die baufachlichen Prüfungen von Baumaßnahmen ist die Prüfgruppe ZBau des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ zuständig. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung zahlt die Fördermittel auf Antrag aus.

Der Rechnungshof hat die Förderpraxis untersucht. Er hat insgesamt 28 Einzelmaßnahmen mit einem Fördervolumen von 180 Mio. € in die Prüfung einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Durch Vorgaben nicht gedeckte Förderungen

2.1.1 Ambulante Versorgungsbereiche

Der Förderanspruch der Krankenhausträger erstreckt sich auf die stationären Versorgungsbereiche der Krankenhäuser. Leistungen, die dem ambulanten Versorgungsbereich zuzurechnen sind, sind nicht förderfähig³.

Ungeachtet dessen förderte das Ministerium die Verlagerung und Erweiterung einer Psychiatrischen Institutsambulanz sowie 24 Maßnahmen zur Ansiedlung von Notfalldienstzentralen an Krankenhäusern. Allein in den letztgenannten Fällen wurden Fördermittel von 1,5 Mio. € verausgabt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es stimme mit dem Rechnungshof überein, dass Investitionsmaßnahmen für den Betrieb einer Psychiatrischen Institutsambulanz nicht mehr zu fördern seien. Die Landesförderung werde künftig auf den stationären Leistungsbereich beschränkt. Damit würden auch keine Notfalldienstzentralen mehr gefördert. Allerdings bestünden keine Rückforderungsansprüche. Nach der bis 1. Januar 2016 gültigen Regelung zur Vergütung ambulanter Krankenhausleistungen⁴ sei bei öffentlich geförderten Krankenhäusern ein Investitionskostenabschlag von 10 % vorgesehen gewesen. Dies bedeute, der Bundesgesetzgeber sei davon ausgegangen, dass psychiatrische Institutsambulanzen vom Land gefördert würden. Die Förderung von Notfalldienstzentralen sei nicht zweckwidrig gewesen. Hierdurch seien die förderfähigen Notaufnahmen der Krankenhäuser entlastet worden. Ohne die Notfalldienstzentralen hätten mehr Räumlichkeiten in den Notaufnahmen mit Fördergeldern geschaffen werden müssen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass aus einer amtlichen Begründung zu einer vergleichbaren Regelung in Bezug auf ambulante spezialärztliche Tätigkeiten abgeleitet werden kann⁴, dass der pauschale Investitionskostenabschlag gesetzlich verankert wurde, um gleiche Wettbewerbschancen von öffentlich geförderten Krankenhäusern und anderen Leistungserbringern zu wahren. Auch wurde betont, dass Fördermittel der Länder nur für Investitionen im stationären Krankenhausbereich verwendet werden dürfen⁵. Hinsichtlich der Notfalldienstzentralen weist der Rechnungshof darauf hin, dass diese nicht dem stationären Leistungsbereich zuzurechnen sind und somit eine Förderung mit den gesetzlichen Vorgaben nicht im Einklang steht.

³ § 5 Abs. 1 Nr. 8 KHG.

⁴ § 120 Abs. 3 S. 2 Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Februar 2016 (BGBl. I S. 203).

⁵ Bundestags-Drucksache 17/6906 S. 84.

2.1.2 Investitionen eines Krankenhauses, das nicht im Landeskrankenhausplan aufgenommen war

Das Ministerium bewilligte für den Neubau einer orthopädischen Fachklinik eines Krankenhauses eine Zuwendung von 3,5 Mio. € als Festbetragsfinanzierung.

Die Fördervoraussetzungen lagen nicht vor. Das Krankenhaus war nicht in den Krankenhausplan des Landes aufgenommen. Zudem handelt es sich bei der Fachklinik um eine Rehabilitationseinrichtung, in der keine stationären Krankenhausleistungen erbracht werden. Im Übrigen war die Vereinbarkeit der Förderung mit dem EU-Beihilferecht nicht geprüft worden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde geprüft, ob Förderbeträge zurückzufordern seien. Dabei werde die Förderung auch im Hinblick auf das EU-Beihilferecht gewürdigt.

2.2 Unzureichende Berücksichtigung der Ziele der Landeskrankenhausplanung und erforderliche Neuausrichtung des Förderverfahrens

2.2.1 Planbettenzahl

Der Landeskrankenhausplan verfolgt das Ziel, eine bedarfsgerechte und wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen sowie wirtschaftlich und eigenverantwortlich handelnden Krankenhäusern sicherzustellen⁶. Nach diesem Plan ist die Zahl der Betten die grundlegende Steuerungsgröße für die Bedarfsplanung eines Krankenhauses und für die Bewilligung von Fördermitteln.

Bei sieben der 28 in die Prüfung des Rechnungshofs einbezogenen Maßnahmen wurden Vorhaben gefördert, die über den im Landeskrankenhausplan 2010 festgelegten Bettenbedarf hinausgingen. Dies betraf insgesamt 44 Betten sowie die Ausstattung von drei intensivmedizinischen Betten. Hierauf entfallen nach vorsichtiger Schätzung Förderbeträge von mindestens 6,1 Mio. €⁷. Gründe, die eine Förderung über den ausgewiesenen Bettenbedarf hinaus hätten rechtfertigen können, waren nicht dokumentiert. Vielmehr hätten die deutlich gesunkene Verweildauer der Patienten und der damit einhergehende Rückgang der Belegungstage⁸ sowie der Auslastung⁹ zu einem Abbau von stationären Krankenhausbetten führen müssen.

Das Ministerium hat erklärt, es stimme mit dem Rechnungshof überein, dass Fördermaßnahmen des Landes grundsätzlich an den Vorgaben des Landeskrankenhausplans auszurichten seien. Die Dokumentation von Begründungen für Abweichungen im Einzelfall solle verbessert werden.

Unabhängig hiervon hat das Ministerium den vom Rechnungshof schätzungsweise ermittelten Förderbetrag sowie die Zahl der zu viel geförderten Betten bzw. Zustellbetten infrage gestellt. Beispielhaft für Letzteres sei ein Krankenhaus, bei dem zum

⁶ § 1 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 LKG.

⁷ Der Schätzung wurden Förderbeträge von 120.000 € je Bett für Stationserweiterungen, von 240.000 € je Intensivbett und die bewilligten Fördermittel für die Ausstattung von drei intensivmedizinischen Betten zugrunde gelegt. Danach ermittelt sich der Gesamtbetrag wie folgt: 39 Plan- und Zustellbetten x 120.000 € + 5 Intensivbetten x 240.000 € + 225.000 €. Da es sich in den vorgenannten Fällen nicht ausschließlich um Stationserweiterungen, sondern auch um Neubauten handelte, hätten zur Ermittlung der auf die Betten entfallenden Förderbeträge auch höhere Orientierungswerte angesetzt werden können.

⁸ Im Zeitraum von 1991 bis 2014 sank die Verweildauer von 11,7 Tagen auf 6,7 Tage. Die Belegungstage gingen von 8,1 Mio. Tage auf 6,1 Mio. Tage pro Jahr zurück (vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Krankenhäuser, Rehabilitations- und Vorsorgeeinrichtungen 2014, Bad Ems 2015).

⁹ Die durchschnittliche Bettenauslastung der Krankenhäuser lag 2015 bundesweit bei 77,5 % und in Rheinland-Pfalz bei 73,3 % (vgl. [www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Krankenhaeuser/Tabellen/ KrankenhaeuserBundeslaender.html](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Krankenhaeuser/Tabellen/KrankenhaeuserBundeslaender.html)).

Zeitpunkt der Baumaßnahme im Jahr 2014 über den im Landeskrankenhausplan ausgewiesenen Bedarf hinaus eine Reserve von 19 Betten eingeplant worden sei. Dadurch habe eine gesonderte Baumaßnahme für eine erneute Bettenerweiterung vermieden werden können. Richtig sei, dass in der Vergangenheit oft bewusst ein bis zwei Intensivbetten mehr berücksichtigt worden seien.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass das Ministerium zu den auf die vorgeannten Betten entfallenden Förderbeträgen keine eigene Berechnung vorgelegt hat. Zu dem von ihm beispielhaft angeführten Krankenhaus wird darauf hingewiesen, dass die Reserve erst nach Festsetzung des Bettenbedarfs durch den Planbettenbescheid ohne dokumentierte Bedarfsermittlung eingeplant worden war.

2.2.2 OP-Kapazitäten

Das Land fördert regelmäßig den Bau oder die Sanierung von Operationssälen. Zur Vereinfachung der Bedarfsermittlung hat das Ministerium den Krankenhäusern eine Berechnungsformel vorgegeben. Diese wurde mehrfach falsch und in einem Fall nicht angewendet. Plausibilitätsprüfungen des Ministeriums vor der Entscheidung über die Bewilligung unterblieben.

Bei einem Krankenhaus wurde zudem ein Bedarf für neurochirurgische Eingriffe anerkannt, obwohl der Landeskrankenhausplan 2010 diese Leistungen nicht vorsah. Dadurch wurde ein OP-Saal, für den Förderbeträge von mindestens 1 Mio. € anfielen, zu viel gefördert.

Bei der vorgegebenen Berechnungsformel blieben wesentliche den Krankenhäusern zur Verfügung stehende Daten, wie z. B. die Zahl der operierten Fälle oder die Auslastung der Fachabteilungen unberücksichtigt. Allein die Einbeziehung der Auslastung der Fachabteilungen hätte in einem Förderfall zu dem Nachweis eines um einen OP-Saal geringeren Bedarfs geführt. Hierdurch hätten Fördermittel von einer weiteren Mio. € für andere Maßnahmen eingesetzt werden können.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die den OP-Kapazitätsberechnungen zugrunde gelegten Daten würden plausibilisiert. Auch ohne Ausweis einer Neurochirurgie im Krankenhausplan seien neurochirurgische Eingriffe in einer Chirurgie grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Entsprechende Anteile seien anzuerkennen. Bei bloßem Abzug des ambulanten Anteils hätte kein OP-Saal eingespart werden können. Gegen das vom Rechnungshof vorgeschlagene Verfahren, auf tatsächliche Fallzahlen bzw. die tatsächliche Auslastung abzustellen, spreche, dass in Rheinland-Pfalz Betten unter Berücksichtigung des „schneidenden Anteils“¹⁰ geplant und OP-Kapazitäten für eine maximale Auslastung der Betten geschaffen werden müssten. Künftig solle daher bei geringer Bettenauslastung bzw. tatsächlich vergleichsweise geringer Fallzahl das Planungsreferat des Ministeriums gebeten werden, den Bettenbedarf zu überprüfen und ggf. anzupassen. Eine Reduzierung des Bettenbedarfs führe dann über die Berechnungsformel auch zu einem geringeren OP-Bedarf.

Zu dem zusätzlich anerkannten Bedarf für neurochirurgische Eingriffe weist der Rechnungshof darauf hin, dass die für diesen Zweck genutzten Betten bereits in der OP-Bedarfsberechnung für die Chirurgie berücksichtigt worden waren. Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass die angekündigte Verfahrensänderung zur Ermittlung der OP-Kapazitäten auf ihre Wirksamkeit überprüft wird, sobald entsprechende Erfahrungen vorliegen.

¹⁰ Anteil an Betten für Patienten, die operiert wurden.

2.3 Bedarf für geplanten Neubau eines Bettenhauses nicht erkennbar

Im Jahr 2014 fusionierten in Koblenz zwei Kliniken zu einem Gemeinschaftsklinikum. Das Land sagte in der mit dem Gemeinschaftsklinikum geschlossenen Vereinbarung zu, Baumaßnahmen zur Vorhaltung von 635 Betten mit bis zu 59 Mio. € zu fördern. Die Zusage stand unter dem Vorbehalt einer entsprechenden Mittelbereitstellung durch den Landtag.

Die geplanten Baumaßnahmen umfassten auch einen Neubau für 137 Betten. Hierfür sollten Fördermittel von mindestens 20 Mio. € aufgewendet werden. Ein Bedarf für den Neubau war nicht nachgewiesen:

- Das Ministerium hatte bereits 2010 festgestellt, dass für eine Klinik im Landeskrankenhausplan über 100 Planbetten mehr ausgewiesen waren als sich rechnerisch ergeben hätten. Dies blieb in den Planungen der Baumaßnahmen unberücksichtigt.
- Ein Bettenhaus bot nach seiner Sanierung die Möglichkeit, insgesamt 45 Betten mehr als geplant aufzustellen.
- Die Auslastung der beiden Kliniken betrug 2015 lediglich 75 % bzw. 69,4 %.
- Die medizinische Versorgungssituation in Koblenz insgesamt blieb bisher außer Acht. Die Zahl der stationären Krankenhausbetten stieg von 2009 bis Anfang 2016 infolge der Aufnahme des Bundeswehrzentralkrankenhauses in den Landeskrankenhausplan um 98 auf 1.602 Betten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, nach Erstellung und Prüfung des Raum- und Funktionsprogramms sei beabsichtigt, einen Neubau von maximal 115 Betten zu fördern. Die Förderung werde dennoch im Hinblick auf den künftig zu erwartenden planerischen Bettenbedarf nochmals geprüft.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die von ihm genannten Gesichtspunkte bei der Prüfung durch das Ministerium berücksichtigt werden.

2.4 Unnötige Mittelbindungen vermeiden

Die Abwicklung von Fördervorhaben nahm in einigen Fällen einen längeren Zeitraum in Anspruch. Beispiele:

- In einem Fall war mit der Baumaßnahme über drei Jahre nach der Bewilligung der Fördermittel noch nicht begonnen worden.
- Der Neubau einer OP-Abteilung eines Klinikums wurde erst nach mehr als fünf Jahren abgeschlossen.
- In einem weiteren Fall lag dem Ministerium fast zwei Jahre nach Bewilligung noch keine Fortschrittsanzeige zur Erweiterung und Modernisierung eines Bettentrakts und von Funktionsbereichen vor.

Hierdurch wurden Fördermittel unnötig gebunden. Dem könnte entgegengewirkt werden, wenn in den Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden Vorgaben zum Baubeginn gemacht würden und ein Bewilligungszeitraum¹¹ festgelegt würde, innerhalb dessen die Fördermittel einzusetzen wären.

Das Ministerium hat erklärt, es erachte es nicht für sinnvoll, Bewilligungszeiträume festzusetzen. Aufgrund der vereinbarten Festbeträge und der geförderten Baupreissteigerungen anhand eines geplanten Bauzeitrahmens gehe eine Überschreitung immer zulasten des Trägers. Dies setze im praktizierten Verfahren bereits einen Anreiz, den Zeitplan einzuhalten.

¹¹ Nrn. 4.2.5, Teile I und II, zu § 44 VV-LHO.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass in anderen Förderbereichen¹² regelmäßig Bewilligungszeiträume entsprechend der zuwendungsrechtlichen Verpflichtung¹¹ vorgegeben werden. Auch der Bund/Länderarbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ hält es für erforderlich, im Zuwendungsbescheid den Bewilligungszeitraum anzugeben. Dadurch soll die Bewilligungsbehörde dazu angehalten werden, die Förderung auf einen bestimmten Zeitraum zu beschränken. Der Zuwendungsempfänger wird gehalten, den geförderten Zweck innerhalb eines angegebenen Zeitraums zu erfüllen¹³.

2.5 Budgetrecht des Parlaments beachten!

2.5.1 Vorfinanzierungen außerhalb des Landeshaushalts

Das Land finanzierte für Krankenhausträger Darlehen unterjährig ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung¹⁴ aus einem Vorschusskonto vor. Zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres wurde das Konto durch die Darlehenszahlung der Bank ausgeglichen.

In den Jahren 2010 bis 2014 trat das Land mit Beträgen von bis zu 40,3 Mio. € jährlich in Vorleistung.

In die Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2017/2018 ist entsprechend einer Zusage des Ministeriums eine Haushaltsstelle¹⁵ aufgenommen, nach deren Zweckbestimmung die Zwischenfinanzierung von Darlehen zugelassen werden soll.

2.5.2 In Aussicht gestellte Förderungen

Für die Förderung wurden größere Investitionsmaßnahmen in Finanzierungsabschnitte aufgeteilt. Das Ministerium teilte durch Bescheid die Höhe der vorgesehenen Gesamtzusammenfassungen mit und bewilligte einen Förderteilbetrag. Die restliche Förderung wurde ohne rechtlich verbindliche Zusage in Aussicht gestellt.

Die Summe der in Aussicht gestellten Fördermittel war den Haushaltsplänen des Landes nicht zu entnehmen. Sie betrug Ende 2014 nach einer Übersicht des Ministeriums und der zu Teilziffer 2.3 dargestellten Vereinbarung insgesamt 103 Mio. €. Hieraus resultieren de facto kaum revidierbare Förderverpflichtungen, die das Budgetrecht des Landtags tangieren. Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen zu der vergleichbaren Förderpraxis im Bereich von Baumaßnahmen in Ganztagschulen im Jahresbericht 2016 hin¹⁶.

Das Ministerium hat sich gegen eine Abbildung „faktischer“ Verpflichtungen im Haushaltsplan ausgesprochen. Eine solche Kategorie sei dem Haushaltsrecht und -plan fremd. Zudem gebe es Abgrenzungsprobleme. Allerdings werde entsprechendes Informationsmaterial im Bedarfsfall den Abgeordneten, z. B. für die Haushaltsplanberatungen, zur Verfügung gestellt.

¹² Z. B. Zuwendungen aus dem Investitionsstock, im Rahmen der Dorferneuerung, zu den Bau- und Ausstattungskosten für Kindertagesstätten und zur Verbesserung der kommunalen Verkehrsverhältnisse sowie der regionalen Wirtschaftsstruktur.

¹³ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Kommentar (Stand: Oktober 2014), D X Nr. 1.5.1.

¹⁴ Vgl. hierzu auch Jahresbericht 2014, Nr. 4, Teilziffer 2.2.3 (Drucksache 16/3250).

¹⁵ Einzelplan 06 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Kapitel 06 03 Leistungen nach dem Landeskrankenhausgesetz (LKG), Titel 863 52 Zwischenfinanzierung von Darlehen im Rahmen der Investitionsförderung nach dem Landeskrankenhausgesetz.

¹⁶ Jahresbericht 2016, Nr. 14 - Baumaßnahmen in Ganztagschulen - (Drucksache 16/6050), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs (Drucksache 17/7 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 17/900 S. 10), Beschluss des Landtags vom 15. September 2016 (Plenarprotokoll 17/11 S. 522).

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass entsprechende Angaben in den Erläuterungen oder als Anlage zum Haushaltsplan die Transparenz hinsichtlich der Haushaltsvorbelastungen verbessern könnten. Unabhängig hiervon sollte zumindest über die in Aussicht gestellten Förderungen für Zwecke der Beratungen über den Haushalt berichtet werden. Einen solchen Beschluss hatte der Landtag bezogen auf den Bereich „Schulbau“ für den Doppelhaushalt 2017/2018 gefasst¹⁶.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Investitionsförderung des Landes auf den stationären Leistungsbereich zu begrenzen,
- b) Fördermaßnahmen des Landes grundsätzlich an den Vorgaben des Landeskrankenhausplanes auszurichten,
- c) das Verfahren zur Ermittlung des Bedarfs an Operationssälen zu verbessern und Plausibilitätsprüfungen vor der Entscheidung über die Bewilligung von Zuwendungen vorzunehmen,
- d) künftig Zwischenfinanzierungen von Darlehen Dritter nur bei entsprechender haushaltsrechtlicher Ermächtigung vorzunehmen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die rechtlichen Möglichkeiten zur Rückforderung von Zuwendungen, deren Bewilligung mit den Vorgaben nicht im Einklang stehen, zu prüfen und entsprechende Folgerungen zu ziehen,
- b) von der Förderung des Neubaus eines Bettenhauses in Koblenz abzusehen, soweit hierfür ein Bedarf nicht nachgewiesen wird,
- c) darauf hinzuwirken, dass Zuwendungsempfänger zum Beispiel durch die Vorgabe eines Bewilligungszeitraums den geförderten Zweck innerhalb eines angemessenen Zeitraums erfüllen,
- d) aus Gründen der Transparenz über die in Aussicht gestellten Fördermittel für Zwecke der Haushaltsberatungen zu berichten,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe c zu berichten.

**Nr. 14 Landesamt für Mess- und Eichwesen
- Aufgaben können mit weniger Personal erledigt werden -**

Beim Landesamt für Mess- und Eichwesen können insgesamt 20 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist möglich, wenn Arbeitsabläufe optimiert werden, der Umfang der Marktüberwachung sich an der Größe und Leistungsfähigkeit des Landes orientiert und der Aufgabenerledigung angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden. Bei einem entsprechenden Stellenabbau verringern sich die Personalkosten um bis zu 1,5 Mio. € jährlich.

Der Technische Stützpunkt Trier kann aufgelöst werden. Hierdurch können Sachausgaben von 85.000 € jährlich vermieden werden.

1 Allgemeines

Das Landesamt für Mess- und Eichwesen ist zuständig für die Eichung und Überwachung von Messgeräten im geschäftlichen Verkehr, in amtlichen Bereichen und im Gesundheitswesen. Zudem nimmt es Aufgaben der Marktüberwachung wahr und führt Konformitätsbewertungen durch.

Bis Juni 2005 war die Landeseichverwaltung zweistufig organisiert. Der Eichdirektion in Bad Kreuznach waren als oberer Landesbehörde fünf organisatorisch selbstständige Eichämter in Bad Kreuznach, Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen und Trier nachgeordnet. Zum 1. Juli 2005 wurde die Landeseichverwaltung zu einer Behörde, dem Landesamt für Mess- und Eichwesen mit Sitz in Bad Kreuznach, zusammengefasst. An den übrigen Standorten der ehemaligen Eichämter wurden „Technische Stützpunkte“ eingerichtet¹.

Ziele der Neuorganisation waren die Bündelung und Zentralisierung von Aufgaben, die Neuordnung des Außendienstes sowie die Verbesserung des IT-Einsatzes. Durch Synergieeffekte sollten mittel- bis langfristig Einsparungen bei den Personalkosten von bis zu 20 % und bei den Sachkosten von bis zu 10 % erzielt werden.

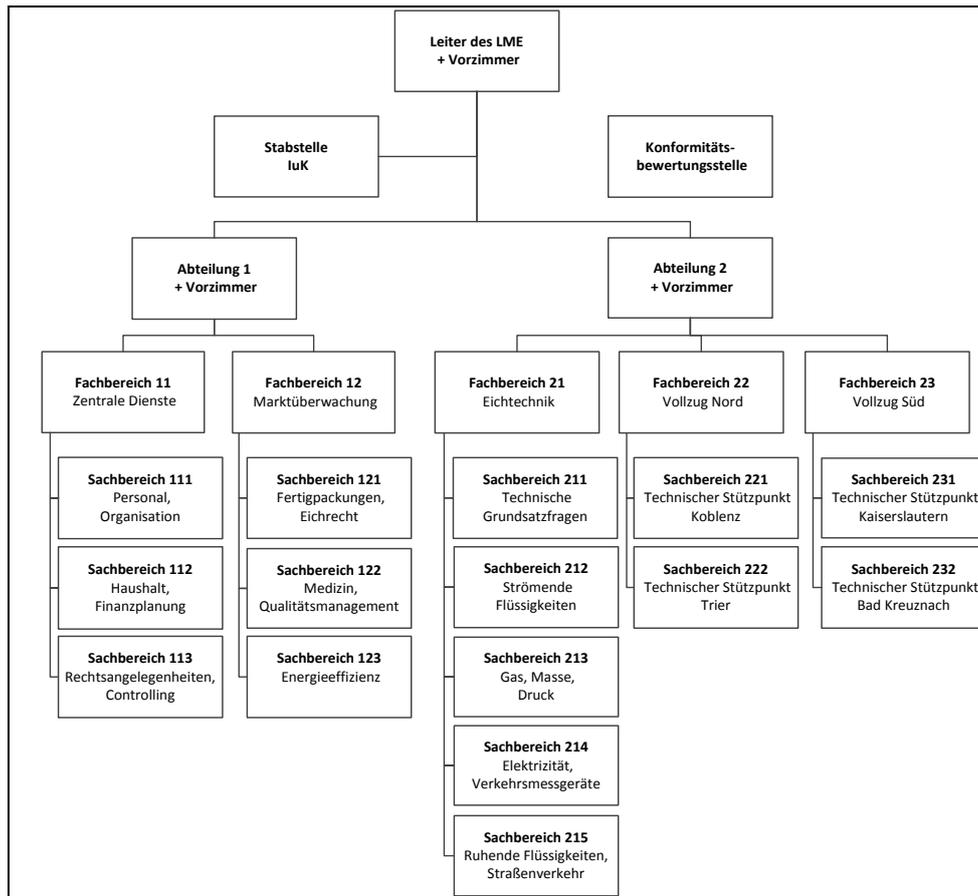
Der Rechnungshof hat geprüft, ob der Aufbau und die Gliederung des Landesamts sachgerecht sind, Geschäftsprozesse zweckmäßig gestaltet sind und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erledigt werden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Möglichkeiten zum Stellenabbau noch nicht hinreichend genutzt

Das Landesamt gliederte sich in zwei Abteilungen und fünf Fachbereiche mit mehreren Sachbereichen. Außerdem waren eine Stabsstelle luK, die dem Leiter des Landesamts zugeordnet war, und die Konformitätsbewertungsstelle eingerichtet.

¹ Das Eichamt Ludwigshafen wurde zunächst als Außenstelle des Technischen Stützpunkts Kaiserslautern weitergeführt und zum 31. Dezember 2006 aufgelöst.



Das Organigramm zeigt die Aufbauorganisation des Landesamts.

Im Jahr 2015 waren beim Landesamt insgesamt 93 Bedienstete² mit Arbeitszeitan- teilen von 89,5 Vollzeitkräften³ beschäftigt.

2.1.1 Abteilung 1

Die Abteilung war in die Fachbereiche Zentrale Dienste und Marktüberwachung gegliedert. Einschließlich Abteilungsleiter und Vorzimmerkraft waren dort 29,5 Voll- zeitkräfte eingesetzt.

- Fachbereich 11 - Zentrale Dienste

Der Fachbereich war im Wesentlichen für Personal, Haushalt, Controlling, Be- schaffung, Inneren Dienst, Rechtsangelegenheiten und die Gebäudereinigung zuständig. Mit diesen Aufgaben waren zwölf Vollzeitkräfte befasst.

Nach den Ergebnissen einer analytischen Personalbedarfsberechnung durch den Rechnungshof können bei angemessenen Leistungsanforderungen in den Bereichen Haushalt, Controlling, Innerer Dienst, Rechtsangelegenheiten und Gebäudereinigung drei besetzte Stellen eingespart werden⁴. Zusätzlich ist eine halbe Stelle abbaubar, wenn unter Berücksichtigung des Wirtschaftlich- keitsgrundsatzes die Reinigungsleistungen vollständig an Dritte vergeben wer- den.

² Stichtag: 1. Januar 2015. Zuzüglich sind vier unterjährig eingestellte Vollzeitkräfte berücksichtigt.

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

⁴ Berücksichtigt ist auch die Auflösung von zwei Vorzimmern und die Eingliederung der Mitarbeiter in die Sachgebiete der jeweiligen Abteilung.

Zudem entstehen Arbeitszeitreserven, wenn zusammengehörende Aufgaben wie z. B. die der Personalverwaltung nicht mehr auf mehrere Bedienstete verteilt, sondern gebündelt und klare Vertretungsregelungen zur Verringerung des Koordinierungsaufwands getroffen werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, im Inneren Dienst bestünden mehr als die vom Rechnungshof dargestellten Aufgaben; dort belaufe sich das Einsparpotenzial nicht auf eine Stelle, sondern auf weniger als eine halbe Stelle. Im Bereich der Rechtsangelegenheiten seien die Fallzahlen stark gestiegen. Bis Ende 2017 sollten für diese erforderliche Arbeitszeitanteile evaluiert werden. Eine neue Vergabe der Reinigung am Standort Bad Kreuznach werde geprüft.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass er sämtliche zu berücksichtigenden Aufgaben des Inneren Dienstes mit dem Landesamt abgestimmt und diese in seine Personalbedarfsberechnung einbezogen hat.

- **Fachbereich 12 - Marktüberwachung**

Dem Fachbereich oblagen die Marktüberwachung - insbesondere von Messgeräten, Fertigpackungen, Energieverbrauchskennzeichnungen und der Energieeffizienz von Produkten - sowie die Überwachungen nach dem Medizinproduktrecht. Für diese Aufgaben waren 18 Vollzeitkräfte eingesetzt.

Fertigpackungen

In den Jahren 2011 bis 2015 zog das Landesamt bei der Marktüberwachung von Fertigpackungen durchschnittlich mehr als 3.300 Stichproben jährlich. Dieser Umfang kann deutlich reduziert werden. Zum Schutz der Gesundheit oder der Sicherheit von Verbrauchern gilt für die Marktüberwachung nach dem Produktsicherheitsgesetz ein Richtwert von 0,5 Stichproben pro 1.000 Einwohner und Jahr. Legt man diesen Richtwert zugrunde, reichen in Rheinland-Pfalz 2.000 Stichproben jährlich aus. Bei diesem Prüfungsumfang können 1,5 von vier besetzten Stellen eingespart werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, das Bundeswirtschaftsministerium beabsichtige eine Neufassung der Fertigpackungsverordnung. Insoweit stehe die Umsetzung der festgestellten personellen Einsparmöglichkeiten unter Vorbehalt. Zunächst werde eine halbe Stelle eingespart. Mit Inkrafttreten der neuen Fertigpackungsverordnung werde geprüft, ob die zusätzlichen Einsparungen umsetzbar seien.

Energieverbrauchskennzeichnungen

Das Landesamt führte 2014 fast 2.900 Produktprüfungen bei Händlern durch und überprüfte dabei mehr als 35.000 Energieverbrauchskennzeichnungen. Der Prüfungsumfang kann erheblich reduziert werden. So hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Gesetzgebungsverfahren zur Neuordnung des Energieverbrauchskennzeichnungsrechts ausgeführt, dass in diesem Bereich von einem wesentlich geringeren Richtwert auszugehen sei als 0,5 Stichproben pro 1.000 Einwohner und Jahr. Der Nationale Normenkontrollrat⁵ hat in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzgebungsvorhaben einen Wert von 0,1 Produktprüfungen pro 1.000 Einwohner zugrunde gelegt⁶.

⁵ Der Nationale Normenkontrollrat hat die Aufgabe, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu unterstützen. Er prüft insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen.

⁶ Ergänzende Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Energieverbrauchskennzeichnungsrechts (Drucksache 17/8803 des Deutschen Bundestags).

Dies entspricht für Rheinland-Pfalz 400 Produktprüfungen jährlich. Bei diesem Überwachungsumfang sind beim Landesamt 2,5 von drei besetzten Stellen entbehrlich.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt⁷, die Marktüberwachung umfasse neben einer immer größer werdenden Zahl energieverbrauchender Produkte auch die Kennzeichnung von Personenkraftwagen und Reifen. Der zitierte Bericht des Nationalen Normenkontrollrates beziehe sich auf die Zahl der zu prüfenden Produkte, nicht auf die hier maßgebliche Kontrolle der Händlerpflichten zur Effizienzkennzeichnung. Die Überwachung der Kennzeichnungspflicht müsse vor Ort erfolgen und erfordere ein hohes Maß an Reisezeiten. Der Zeitbedarf für die Überwachung werde künftig deutlich steigen. Es bestehe ein maximales Einsparpotenzial von etwas mehr als einer Vollzeitkraft.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass in dem ermittelten Personalbedarf auch anteilige Fahrtzeiten enthalten sind. Im Übrigen bezieht sich der als angemessen zu betrachtende Richtwert von 0,1 Stichproben je 1.000 Einwohner nicht auf einzelne Produktbereiche, sondern betrifft - wie bei der Produktsicherheit - die Gesamtheit der Überprüfungen pro Land.

Energieeffizienz von Produkten

Das Landesamt ist seit August 2014 auch für die Marktüberwachung der Energieeffizienz von Produkten zuständig. Hierzu ist für mehr als 20 verschiedene Produktgruppen durch technische Prüfungen festzustellen, ob die gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich ihres Energieverbrauchs eingehalten werden. Dies betrifft z. B. Fernsehgeräte, Ladegeräte, Netzteile und Haushaltswaschmaschinen. Das Landesamt beschäftigt hierfür seit Mitte 2015 sechs zusätzliche Kräfte mit Arbeitszeiteinheiten von fünf Vollzeitkräften.

Eine übergreifende Konzeption, aus der hervorgeht, wie der gesetzliche Überwachungsauftrag für die Gesamtheit der betroffenen Produktgruppen vom Landesamt mit möglichst geringem Personal- und Sachaufwand wahrgenommen werden kann, fehlte. Auch fand eine wirksame Koordinierung der Marktüberwachungsmaßnahmen mit dem Bund und unter den Ländern nicht statt. Insbesondere waren länderübergreifend abgestimmte Marktüberwachungsprogramme und einheitliche Überwachungsverfahren nicht festgelegt. Eine Orientierung des Überwachungsumfangs an der Größe und Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes und die unter Bedarfsgesichtspunkten abgestimmte Einrichtung von Prüfbehörden waren nicht sichergestellt. Insgesamt waren eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Überwachungsaufgaben und ein wirtschaftlicher Personaleinsatz nicht gewährleistet.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt⁷, die Länder hätten bereits früh in einem Bund-Länder-Ausschuss mit der länderübergreifenden Koordination der Vollzugsaufgaben begonnen. In der Praxis finde bereits heute eine enge Zusammenarbeit der Marktüberwachungsbehörden der Länder statt, die künftig weiter intensiviert werde. Es sei gesetzlich vorgeschrieben, dass die zuständigen Behörden eigene Marktüberwachungskonzepte zu erstellen hätten. Die vom Rechnungshof geforderte länderübergreifende Konzeption sähen die Gesetze dagegen nicht vor. Rheinland-Pfalz werde sich in dem Bund-Länder-Ausschuss auch weiterhin für eine größtmögliche Abstimmung der Marktüberwachungsaktivitäten der Länder einsetzen, um eine wirtschaftliche, zielgerichtete und wirksame Marktüberwachung sicherzustellen.

⁷ Die Stellungnahme erfolgte in Abstimmung mit dem Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die vom Landesamt vorgelegten Marktüberwachungskonzepte sowie die bisherigen Koordinierungsmaßnahmen im Bund-Länder-Ausschuss den dargestellten Anforderungen nicht genügen. Unabhängig davon, ob dies gesetzlich vorgeschrieben ist, sind sie wesentliche Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und sparsame Marktüberwachung.

2.1.2 Abteilung 2

Die Abteilung war in die Fachbereiche Eichtechnik, Vollzug Nord und Vollzug Süd gegliedert. Einschließlich Abteilungsleiter und Vorzimmerkraft waren insgesamt 57 Vollzeitkräfte eingesetzt.

- **Fachbereich 21 - Eichtechnik**

Dem Fachbereich, auf den 13,5 Vollzeitkräfte entfielen, waren eichtechnische Grundsatz- und Querschnittsaufgaben sowie das zentrale Service-Center des Landesamts zugeordnet.

Bedienstete mit Stellenanteilen von mehr als vier Vollzeitkräften des 3. Einstiegsamts waren als „Kompetenzmitarbeiter“ unter anderem für besonders schwierige oder nur selten vorkommende Eichungen zuständig. Tatsächlich fielen nur wenige dieser Aufgaben an. Zudem kann die Eichung von Verkehrsmessgeräten (Laserpistolen) Kräften des 2. Einstiegsamts übertragen werden. Außerdem waren Bedienstete 2015 krankheitsbedingt längerfristig ausgefallen oder befanden sich in Elternzeit, ohne dass Arbeitsrückstände angefallen waren. Eine besetzte Stelle des 3. Einstiegsamts kann daher entfallen.

Überdies kann der Personaleinsatz im zentralen Service-Center nach dem Ergebnis der vom Rechnungshof durchgeführten Personalbedarfsberechnung um 1,5 Vollzeitkräfte des 2. Einstiegsamts verringert werden.

Insgesamt können im Fachbereich 2,5 besetzte Stellen abgebaut werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat zum Einsatz der Kompetenzmitarbeiter erklärt, das durch Krankheit oder Elternzeit fehlende Personal habe zum Teil durch Rückstellung bestimmter Aufgaben und durch Unterstützung im Rahmen der Kooperation mit der Hessischen Eichdirektion und dem Eich- und Beschusswesen Baden-Württemberg kompensiert werden können. Daher könnten die Empfehlungen des Rechnungshofes nicht vollständig umgesetzt werden. Es werde bis Ende 2017 in Zusammenarbeit mit dem Landesamt geprüft, ob und inwieweit Einsparungen in diesem Bereich möglich seien. Die Einsparmöglichkeiten im Bereich des Service-Centers würden ebenfalls bis Ende 2017 evaluiert.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Landesamt bei der Prüfung weder Arbeitsrückstände noch erforderliche Kompensationsmaßnahmen geltend gemacht hatte.

- **Fachbereich 22 - Vollzug Nord - und Fachbereich 23 - Vollzug Süd**

Die Fachbereiche waren für die Eichung und die Verwendungsüberwachung von Messgeräten zuständig. Für die Erledigung dieser Aufgaben waren insgesamt 41,5 Vollzeitkräfte eingesetzt.

Mit der Eichung von nichtselbsttätigen Waagen, Kraftstoffzapfsäulen an Tankstellen, Abgasmessgeräten und Reifenluftdruckmessgeräten befassten sich 27,5 Vollzeitkräfte. In diesen Bereichen können nach den Ergebnissen der durchgeführten Personalbedarfsberechnung und der Untersuchung der Geschäftsabläufe 10,5 besetzte Stellen abgebaut werden, ohne dass sich die Qualität der Aufgabenerledigung vermindert. Darüber hinaus wird eine halbe Stelle entbehrlich, wenn der Technische Stützpunkt Trier aufgegeben wird (vgl. Ausführungen zu Ziffer 2.2.2).

Das Ministerium hat erklärt, es halte weniger als sechs besetzte Stellen für einsparbar. Die Eichbehörden der Länder Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein hätten 2014 aus den vorhandenen Daten mittlere Prüfzeiten für alle Messgeräte ermittelt. Diese Daten hätten dem Bund als Grundlage für die Neufassung der Mess- und Eichgebührenverordnung gedient. Diese dürften im Vergleich zu einer stichprobenartigen Überprüfung eine bundesweite und validere Datenbasis für die Prüfzeiten darstellen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die von den Eichbehörden der Länder ermittelten Prüfzeiten auf den Ergebnissen der Kosten- und Leistungsrechnungen des Jahres 2012 beruhen. In der Kosten- und Leistungsrechnung wird lediglich der Ist-Personaleinsatz abgebildet, nicht aber der Personalbedarf, der für die Erledigung der Aufgaben ausreichend ist. Die dafür erforderliche analytische Personalbedarfsberechnung des Rechnungshofs führte zu konkreten und repräsentativen Ergebnissen für Rheinland-Pfalz.

2.1.3 Zusammenfassung der Einsparpotenziale

Beim Landesamt können durch optimierte Arbeitsabläufe, die Orientierung des Umfangs der Marktüberwachung an der Größe und Leistungsfähigkeit des Landes Rheinland-Pfalz und bei angemessenen Leistungsanforderungen ohne Qualitätsverlust für die Aufgabenerledigung insgesamt 20 besetzte Stellen abgebaut werden. Dadurch vermindern sich die Personalausgaben um 1,5 Mio. € jährlich⁸.

Darüber hinaus ist eine weitere besetzte Stelle entbehrlich, wenn das Landesamt Reinigungsleistungen vollständig an Dritte vergibt und den Technischen Stützpunkt Trier aufgibt.

Das Ministerium hat erklärt, noch im Jahr 2016 würden insgesamt 10 Stellen⁹ abgebaut. Im Übrigen seien Evaluierungen geplant.

2.2 Sach- und Investitionsausgaben vermeidbar

2.2.1 Prüffahrzeuge

Für die Eichung von Kraftstoffzapfsäulen an Tankstellen sowie Abgas- und Reifenluftdruckmessgeräten in Kfz-Werkstätten setzte das Landesamt zehn Fahrzeuge ein. Den Fahrtenbüchern zufolge waren nicht alle Fahrzeuge ausreichend ausgelastet. So war beispielsweise am Standort Kaiserslautern ein Prüffahrzeug 2014 nur an 109 Tagen im Einsatz. Zudem wird künftig weniger Personal für die Eichung und Überwachung benötigt, wenn die vom Rechnungshof aufgezeigten Optimierungsmöglichkeiten genutzt werden. Mindestens zwei Fahrzeuge sind entbehrlich. Sachausgaben u. a. für Wartung, Unterhaltung, Versicherung und Kfz-Steuer und Investitionsausgaben für Ersatzbeschaffungen sind vermeidbar.

Das Ministerium hat mitgeteilt, angesichts der aus seiner Sicht geringer einzuschätzenden Möglichkeiten zur Personaleinsparung in dem Bereich der Eichung sei der Abbau von zwei Prüffahrzeugen nicht umsetzbar. Es werde jedoch geprüft, ob ein Prüffahrzeug entbehrlich sei.

Technischer Stützpunkt Trier

Der Technische Stützpunkt Trier diene insbesondere der Unterbringung von Dienstfahrzeugen und der Prüfmittel sowie der Bereitstellung von Büroräumen. An diesem Stützpunkt wurden im Durchschnitt lediglich 300 Messgeräte in Taxen

⁸ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze des Landesamts für Finanzen (2015).

⁹ Sechs besetzte und vier unbesetzte Stellen.

jährlich geeicht. Weitere Eich tätigkeiten fanden nur in wenigen Einzelfällen statt. Dies rechtfertigt nicht die Beibehaltung des Stützpunkts. Wird dieser aufgegeben, vermindern sich die Sachausgaben um mehr als 85.000 € jährlich. Zudem ermöglicht die Auflösung des Standorts die Bündelung von Aufgaben bei den verbleibenden Technischen Stützpunkten. Diese können in einem Fachbereich zusammengeführt werden. Dadurch ergeben sich Synergieeffekte bei der Aufgabenerledigung, Doppelaufgaben und Abstimmungen zwischen den Organisationseinheiten entfallen.

Das Ministerium hat erklärt, bis Ende 2017 würden weitere Alternativen geprüft und anschließend über die Optimierung oder Schließung des Standortes Trier entschieden.

2.3 Fehlende Gebührenpflicht für Erstbesichtigungen

In Rheinland-Pfalz werden von Amts wegen Erstbesichtigungen nach dem Medizinproduktrecht und der Medizinprodukte-Betreiberverordnung durchgeführt. Bei diesen Kontrollen wird im Wesentlichen anhand von Dokumentationen überwacht, ob die Betreiber von Medizinprodukten die vorgeschriebenen messtechnischen Kontrollen durchgeführt haben und die Betreiber von Laboreinrichtungen die Vorgaben der Bundesärztekammer zur Qualitätssicherung einhalten. Hierfür werden keine Gebühren erhoben¹⁰.

Grundsätzlich werden Gebühren als Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme der Verwaltung von denjenigen erhoben, auf deren Veranlassung oder in deren Interesse die Amtshandlung erfolgt. Die Überwachungen liegen vorwiegend im Interesse der Betreiber der Medizinprodukte, da sie zur Qualitätssicherung im Gesundheitswesen beitragen und damit einheitliche Standards bei den einzelnen Betreibern sicherstellen. Diesem Äquivalenzgedanken tragen u. a. Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen Rechnung, indem sie eine Gebührenpflicht für diese Überwachungen vorsehen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt¹¹, für den Bereich der Überwachung von Laborarbeitsplätzen halte es die Anregung zur Einführung einer aufwandsbezogenen Gebühr bereits bei Erstinspektionen für sinnvoll und zielführend. In den übrigen Bereichen solle die derzeitige Praxis beibehalten werden. Bei gravierenden Beanstandungen solle die Gebührenerhebung im Rahmen von Nachbesichtigungen dagegen ausgeweitet werden, um zur Kompensation die Betriebe und Einrichtungen zu belasten, die nicht qualitätsgerecht arbeiten und dadurch den Verbraucherschutz gefährden sowie umfangreiche Kapazitäten bei den verantwortlichen Vollzugsbehörden in Anspruch nehmen.

2.4 Mängel beim Einsatz von Informationstechnologie

Beim Landesamt fehlte ein umfassendes IT-Sicherheitskonzept, das die aus einer Risiko- und Schutzbedarfsanalyse abgeleiteten Maßnahmen zur Gewährleistung der IT-Sicherheit enthält. Auch Regelungen zu technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen sowie deren Zusammenwirken waren nicht oder nicht ausreichend vorhanden. Es bestanden insbesondere folgende Mängel:

- Brandschutzvorschriften wurden in den Serverräumen nicht eingehalten.
- Funktionen und Verantwortlichkeiten bei der IT-Systembetreuung sowie bei der Entwicklung und Pflege von IT-Verfahren waren nicht eindeutig beschrieben.

¹⁰ Nr. 1.4.1 und Nr. 2.1.1 der Anlage zur Landesverordnung über die Erhebung von Kosten für Amtshandlungen auf dem Gebiet des Medizinprodukterechts (MPLKostVO) vom 30. Januar 2008 (GVBl. S. 46), BS 710-14.

¹¹ Die Stellungnahme erfolgte in Abstimmung mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Demografie.

- Eine Dienstanweisung zur ordnungsgemäßen und sicheren Nutzung der IT-Systeme war nicht erstellt.
- Die Vergabe von Zugriffsrechten im Netzwerk des Landesamts war nicht einheitlich geregelt. Ein Verfahren zur Rechteverwaltung war nicht festgelegt.
- Ein IT-Sicherheitsbeauftragter war nicht bestellt.

Das beim Landesamt eingesetzte Eichverwaltungsprogramm erstellt unter anderem Rechnungen und Gebührenbescheide automatisiert und überträgt die entsprechenden Daten in das „Integrierte Rheinland-Pfälzische Mittelanordnungs- und Abrechnungsverfahren IRM@“. Vor der Einführung des Eichverwaltungsprogramms wurden das Ministerium der Finanzen und der Rechnungshof nicht wie vorgeschrieben unterrichtet. Ein Einfluss auf die Gestaltung des IT-Verfahrens war dadurch nicht mehr möglich. Die für den Einsatz des Verfahrens erforderliche Einwilligung des Ministeriums wurde nicht eingeholt und das Einvernehmen mit dem Rechnungshof¹² nicht hergestellt.

Das Ministerium hat erklärt, es schließe sich den Feststellungen an.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die festgestellten Mängel behoben werden und die Einhaltung des Unterrichts- und Einwilligungsverfahrens künftig sichergestellt wird.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Organisation des Landesamts zu straffen, insbesondere den Technischen Stützpunkt Trier aufzugeben und die Zahl der Prüffahrzeuge zu verringern,
- b) die Erhebung angemessener Gebühren für Erstbesichtigungen nach dem Medizinproduktegesetz und der Medizinproduktebetriebsverordnung zu prüfen,
- c) Mängel bei der IT-Sicherheit zu beheben und die Einhaltung der vorgeschriebenen Unterrichts- und Einwilligungsverfahren künftig sicherzustellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) das festgestellte Potenzial zum Abbau besetzter Stellen möglichst vollständig zu nutzen,
- b) eine übergreifende Konzeption zu erarbeiten, aus der hervorgeht, wie das Landesamt den gesetzlichen Auftrag zur Überwachung der Energieeffizienz von Produkten für die Gesamtheit der betroffenen Produktgruppen mit möglichst geringem Personal- und Sachaufwand erfüllen kann,
- c) darauf hinzuwirken, dass eine wirksame Koordinierung der technischen Prüfungen der Energieeffizienz von Produkten mit dem Bund und unter den Ländern sichergestellt wird,
- d) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

¹² Nr. 6.5.1 und 6.5.2 zu §§ 70 bis 80 VV-LHO.

**Nr. 15 Staatliches Lehr- und Versuchswesen im Weinbau
- unwirtschaftlicher Betrieb und fehlender Bedarf
für vier Staatsweingüter -**

Die vier Staatsweingüter der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum erwirtschafteten 2014 insgesamt Defizite von fast 3,1 Mio. €, die den Landeshaushalt belasteten.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Staatsweingüter - insbesondere zur Optimierung der Erntemengen, Auslastung der Kellereikapazitäten, Erhöhung des Absatzes der Erzeugnisse und Minderung der Personalkosten - wurden nicht hinreichend genutzt.

Das Rechnungswesen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum war nicht geeignet, die betrieblichen Leistungsprozesse der Staatsweingüter realistisch abzubilden.

Ein am Bedarf orientiertes Versuchsprogramm mit konkreten Zielvorgaben, Prioritätensetzungen und einer Ressourcenplanung fehlte. Bei einem Teil der Versuche bestand kein öffentliches Interesse.

Ein Gesamtkonzept, aus dem sich der Bedarf für das Land aus der ökologischen Bewirtschaftung im Weinbau ableitet und das die zu erfüllenden Aufgaben aufzeigt, war nicht erstellt.

Das weinbauliche Versuchswesen kann an weniger Standorten als bisher konzentriert werden. In erheblichem Umfang waren Ertragsreblflächen für die Durchführung der Versuche nicht erforderlich.

1 Allgemeines

Mit dem Versuchswesen im Weinbau werden systematisch geplante Untersuchungen durchgeführt, mit denen das Anbauverhalten, die Eigenschaften bestimmter Pflanzen und deren Produkte sowie ökologische Zusammenhänge erhoben und ausgewertet werden. Für die Planung, Organisation und Auswertung der Versuche sind die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) Rheinpfalz, Mosel und Rheinhessen-Nahe-Hunsrück zuständig. Durchgeführt werden die Versuche ganz überwiegend in den Staatsweingütern:

- Staatsweingut Johannitergut Neustadt,
- Staatliche Weinbaudomäne Oppenheim,
- Staatsweingut Bad Kreuznach,
- Staatsweingut Mosel in Bernkastel-Kues.

Diese sind rechtlich und organisatorisch unselbstständige Einrichtungen der DLR. Der Rechnungshof hat geprüft, ob das Versuchswesen und die Staatsweingüter wirtschaftlich und zweckmäßig organisiert waren und ob die Aufgaben wirtschaftlicher und wirksamer erledigt werden können.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Rechnungswesen mangelbehaftet

Das Rechnungswesen der DLR war nicht geeignet, die betrieblichen Leistungsprozesse der Staatsweingüter realistisch abzubilden. Beispiele:

- Die Personalkosten waren nicht vollständig ausgewiesen. Personalkostenanteile für die Buchhaltung blieben unberücksichtigt. Die allgemein personalbedingten Verwaltungskosten und der arbeitsplatzbezogene Sachkostenzuschlag wurden den Staatsweingütern nicht angerechnet.
- Investitionen in neue Rebanlagen mit einer Nutzungsdauer von 25 Jahren wurden nicht mehrjährig abgeschrieben, sondern als Sachkosten des laufenden Wirtschaftsjahres behandelt.
- Kalkulatorische Kosten und die internen Leistungen der Labore wurden nicht berücksichtigt.
- Welche Bestände an Weinen oder sonstigen Vorräten bei den Staatsweingütern lagerten, war dem Rechnungswesen nicht zu entnehmen.
- Die Inventarverzeichnisse enthielten nicht alle Wirtschaftsgüter, für die Abschreibungen vorzunehmen waren.

Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Staatsweingüter war auf der vorhandenen Datengrundlage nicht möglich.

Das Ministerium hat erklärt, mit der Umsetzung der Forderung des Rechnungshofs, das Rechnungswesen zu einer an die betriebswirtschaftlichen Belange angepassten Betriebsbuchführung weiterzuentwickeln, werde zeitnah begonnen. Spätestens ab 2018 werde eine Betriebsbuchführung eingerichtet sein, aus der die tatsächlichen Ergebnisse der betrieblichen Tätigkeit abgeleitet werden könnten.

2.2 Unwirtschaftlicher Betrieb

Wegen der unzureichenden Datengrundlage hat der Rechnungshof im Rahmen einer Betriebsanalyse für die Staatsweingüter wesentliche Daten durch eigene Erhebungen ermittelt. Soweit dies nicht möglich war, hat er Referenzwerte herangezogen. Danach standen sich 2014 folgende Kosten und Erlöse¹ gegenüber:

Position	Betriebsergebnisse der Staatsweingüter				
	Neustadt	Mosel	Bad Kreuznach	Oppenheim	Gesamt
Erlöse	564.000 €	31.600 €	485.100 €	487.400 €	1.568.100 €
Kosten	1.034.200 €	740.800 €	1.353.100 €	1.523.200 €	4.651.300 €
Betriebsergebnis	- 470.200 €	- 709.200 €	- 868.000 €	- 1.035.800 €	- 3.083.200 €

Die vier Staatsweingüter erwirtschafteten 2014 - ohne Berücksichtigung des Versuchswesens - insgesamt Defizite von fast 3,1 Mio. €. Dieser Zuschussbedarf entsprach damit nahezu dem Sechsfachen des Wertes, den die DLR anhand ihrer Rechnungslegung ermittelt hatten. Hierzu trug die Versuchstätigkeit aller Staatsweingüter mit insgesamt 360.000 € oder 11 % des Gesamtzuschussbedarfs bei.

¹ Gesamte betriebliche Leistung.

Die Defizite der Staatsweingüter wurden vom Land getragen. Dadurch konnten sie ihre Weinerzeugnisse zu nicht kostendeckenden Preisen anbieten. Hieraus entstanden Wettbewerbsvorteile gegenüber den Mitbewerbern. Die Deckung der Defizite durch das Land könnte daher als unzulässige Beihilfe und als Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht gewertet werden².

Vor diesem Hintergrund sollte sichergestellt werden, dass die Staatsweingüter in Übereinstimmung mit dem EU-Beihilferecht betrieben werden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Übereinstimmung mit dem EU-Beihilferecht sicherstellen. Wesentlich werde hierbei die Trennung von Versuchswesen und Verwertung der weinbaulichen Produkte sein. Bereits kurzfristig würden sich darüber hinaus die Staatsweingüter aus der überregionalen Weinvermarktung zurückziehen.

2.3 Ansätze zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

Die nachstehenden Kennzahlenvergleiche zeigen Handlungsfelder zur Optimierung der Wirtschaftsführung auf:

- Erntemengen

Maßgeblichen Einfluss auf die möglichen Erlöse hat die Erntemenge. Sie blieb - auch unter Berücksichtigung versuchsbedingter Mindererträge - bei allen Staatsweingütern deutlich hinter den Durchschnittswerten der Betriebe im jeweiligen Anbaugebiet zurück. Im Jahr 2014 erzielte beispielsweise die Staatliche Weinbaudomäne Oppenheim weniger als 52 Hektoliter je ha Ertragsreblfläche, während die Betriebe im dortigen Anbaugebiet durchschnittlich mehr als 98 Hektoliter je ha Ertragsreblfläche erwirtschafteten. Auch in den Jahren zuvor fielen die Ernteergebnisse der Staatsweingüter im Vergleich zum jeweiligen Anbaugebiet regelmäßig unterdurchschnittlich aus.

- Kellereikapazitäten

Als Folge der unterdurchschnittlichen Erntemengen blieben Kellereikapazitäten ungenutzt. So nahmen die Erntemengen 2014 beim Staatsweingut Mosel lediglich 30 % und beim Staatsweingut Bad Kreuznach nur 54 % der Kapazitäten der Kellereien in Anspruch.

- Personalkosten

Die Personalkosten der Staatsweingüter betragen 2014 mehr als 2,7 Mio. €. Sie stellen mit einem Anteil von 59 % an den Gesamtkosten den größten Kostenblock dar.

Die Personalkosten je ha Ertragsreblfläche der einzelnen Staatsweingüter unterschieden sich zum Teil deutlich. Sachliche Gründe hierfür waren nicht erkennbar. So waren die Personalkosten³ des Staatsweinguts Bad Kreuznach und der Staatlichen Weinbaudomäne Oppenheim mit über 39.000 € und nahezu 38.000 € fast doppelt so hoch wie die des Staatsweinguts Neustadt (weniger als 21.000 €). Des Weiteren überschritten die Personalkosten der Staatsweingüter die Durchschnittswerte der Betriebe der jeweiligen Anbaugebiete erheblich. Letztere lagen 2014 in einer Bandbreite von 10.300 € bis 13.400 €.

Legt man die Personalkosten je ha Ertragsreblfläche des Staatsweinguts Neustadt als angemessen auch für das Staatsweingut Bad Kreuznach und die Staatliche Weinbaudomäne Oppenheim zugrunde, könnten allein bei den

² Art. 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV - (ex-Art. 87 EG-Vertrag), Amtsblatt der EU Nr. C 326/47 vom 26. Oktober 2012.

³ Ohne Versuchswesen.

beiden letztgenannten Einrichtungen Personalkosten von 790.000 € jährlich vermieden werden.

- **Vermarktung und Vertrieb**

Die Staatsweingüter veräußerten ihre Weinerzeugnisse sowohl direkt in eigenen Verkaufsstellen als auch über den Zentralen Vertrieb. Dieser ist beim DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück in Oppenheim eingerichtet. Beim Zentralen Vertrieb lagen die Erlöse je Flasche Wein 2014 um 32 % unter den durchschnittlichen Erlösen, die im Direktvertrieb erzielt wurden.

Für Flaschenweine im Direktvertrieb erzielten die Staatsweingüter Erlöse zwischen 5,50 € und 7,10 € je Liter. Für die Verkäufe als Fasswein erhielten sie lediglich zwischen 0,90 € und 1,30 € je Liter. Sie vermarkteten wesentlich höhere Anteile ihrer Produktion als Fassweine als der Durchschnitt der Betriebe im jeweiligen Anbaugebiet.

Das Ministerium hat erklärt, ein Zukunftskonzept, das die vom Rechnungshof genannten Aspekte berücksichtige, werde erstellt. Diesem werde eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorangestellt. Hierbei würden insbesondere Maßnahmen zur Optimierung der Erntemengen, der Auslastung der Kellereikapazitäten, zur Verbesserung des Absatzes der Erzeugnisse, zur Senkung der Personalkosten und zur Konzentration der Versuche sowie zur Reduzierung der Rebflächen dargestellt. Die Ursachen für die vergleichsweise geringen Erträge würden analysiert und Möglichkeiten der Ertragssteigerung in das Zukunftskonzept eingearbeitet. Im Zuge der Konzepterstellung würden eine Reduzierung der Flächen und der Fassweinvermarktung geprüft. Freiwerdendes Personal werde zurückgeführt oder anderweitig eingesetzt.

2.4 Neue Struktur des Versuchswesens erforderlich

Das weinwirtschaftliche Versuchswesen gliedert sich in die Bereiche Weinbau, Phytomedizin⁴ und Önologie⁵. Die Versuche in den beiden erstgenannten Bereichen werden regelmäßig auf den Rebflächen der Staatsweingüter durchgeführt.

2.4.1 Planung, Steuerung und Kontrolle

Ein am Bedarf orientiertes Versuchsprogramm⁶ mit konkreten Zielvorgaben durch das Fachressort sowie Schwerpunkte und Prioritätensetzungen in den Jahresarbeitsprogrammen der DLR fehlten. Eine Personal- und Kostenplanung für die einzelnen Versuche war ebenfalls nicht vorhanden. Die informationstechnische Unterstützung durch Versuchsdatenbanken befand sich noch im Aufbau.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die geforderten Konkretisierungen der Ziele, deren Operationalisierung sowie der Bedarf der Versuchsanstellung und die Fortschreibung der Jahresprogramme würden veranlasst. Dies schließt die Weiterentwicklung und Anwendung wirksamer Planungs-, Steuerungs-, Kontroll- sowie Dokumentationsinstrumente mit ein.

⁴ Gegenstand phytomedizinischer Versuche sind die Krankheiten der Reben und Maßnahmen zur Gesunderhaltung der Pflanzen.

⁵ Önologischen Versuchen liegen Fragestellungen zugrunde, die den Prozess der Weinherstellung im Keller, vom Maischen bis zur Lagerung, betreffen.

⁶ Vgl. hierzu auch Beitrag Nr. 8 dieses Jahresberichts.

2.4.2 Zahl der Versuche und beanspruchte Ertragsrebläche

Im Jahr 2014 wurden insgesamt 189 Versuche durchgeführt, davon mehr als die Hälfte am Standort Neustadt.

In den Bereichen Weinbau und Phytomedizin ging die Zahl der Versuche von 2013 bis 2015 um mehr als 31 % zurück. Von der insgesamt zur Verfügung stehenden Ertragsrebläche von mehr als 72 ha wurden weniger als 24 ha für die Versuche genutzt.

2.4.3 Personalaufwand

Nach den Ergebnissen einer Datenerhebung durch den Rechnungshof wurden 2014 für alle Versuche insgesamt 18.700 Arbeitsstunden aufgewendet⁷. Dies entspricht Arbeitszeitanteilen von 12 Vollzeitkräften. Dies waren neun Vollzeitkräfte weniger, als die DLR für das Versuchswesen angegeben hatten.

Das Ministerium hat erklärt, der Personalüberhang werde derzeit überprüft und freie Kapazitäten würden zur weiteren Personalrückführung genutzt.

2.4.4 Öffentliches Interesse an weinwirtschaftlichen Versuchen

Bei einem Teil der Versuche, wie z. B. bei der Versuchskategorie „Arbeitswirtschaft und Technik“, standen überwiegend private Interessen im Vordergrund. Ziele der Versuche waren die Optimierung von Arbeitsabläufen durch Mechanisierung und die Reduzierung von Produktionskosten. Beispiele hierfür sind der Einsatz von Vollerntern oder eine vollmechanisierte Entlaubung. Ein öffentliches Interesse, das den Einsatz öffentlicher Mittel hätte rechtfertigen können, war bei diesen Versuchen nicht erkennbar.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Forderung des Rechnungshofs, Versuche auf Fragen im öffentlichen Interesse zu begrenzen, werde gefolgt. Allerdings seien arbeitswirtschaftliche und technische Versuche, die der Förderung der Weinwirtschaft im Allgemeinen dienen und über einzelbetriebliche Interessen hinausgehen, aus Sicht des Ministeriums im öffentlichen Interesse. Diese Versuche könnten nicht aufgegeben werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Hinweis des Ministeriums auf Förderung der Weinwirtschaft allein kein öffentliches Interesse begründet. Im Übrigen werden die Ergebnisse der vorgenannten Versuchskategorie insbesondere von den Herstellern der getesteten Geräte und Maschinen genutzt. Schon aus wettbewerblichen Gründen ist ein überwiegendes öffentliches Interesse an diesen Versuchen besonders zu prüfen und zu dokumentieren.

2.4.5 Notwendigkeit von vier Staatsweingütern?

Die Erforderlichkeit von vier Staatsweingütern, insbesondere die des Staatsweingutes Bad Kreuznach⁸ als Versuchsstandort und für den Schulbetrieb, ist unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten fraglich:

- Am Standort Bad Kreuznach wurden die wenigsten Versuche durchgeführt. In den Jahren 2013 und 2014 waren es auf den Reblächen jeweils nur neun, 2015 nur noch sechs Versuche. Hierbei wurden auch nicht alle Versuchskategorien abgedeckt, wie es bei den anderen Standorten der Fall war.
- Für die Versuche wurden am Standort Bad Kreuznach mehr Flächen in Anspruch genommen als erforderlich. Diese überschritten allein in der Kategorie

⁷ Die Arbeitsstunden im Versuchswesen wurden weit überwiegend von Mitarbeitern der Fachabteilungen der DLR erbracht.

⁸ Das Staatsweingut Bad Kreuznach wurde vollständig auf ökologische Bewirtschaftung umgestellt. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Grundlage für eine sachgerechte Entscheidung über die Umstellung war nicht durchgeführt worden.

„Rebenerziehung/Arbeiten am Rebstock“ die im Durchschnitt dafür genutzten Flächen um mehr als das Dreifache.

Legt man die Durchschnittswerte der jeweiligen Flächennutzung für die weinbaulichen Versuche zugrunde, waren am Standort Bad Kreuznach 9,1 ha Ertragsreblächen nicht erforderlich. Werden dort die flächenintensiven Versuche der Kategorie „Arbeitswirtschaft und Technik“ eingestellt oder an andere Standorte verlagert, verbleibt für den Standort Bad Kreuznach rechnerisch ein Bedarf an Versuchsflächen von lediglich 1,4 ha. Diese Fläche unterschreitet deutlich die Mindestgröße für einen angemessen ausgestatteten und wirtschaftlich zu betreibenden Lehr- und Versuchsbetrieb. Insbesondere ist ein effizienter Personaleinsatz nicht mehr möglich.

- Sämtliche am Standort Bad Kreuznach durchgeführten Versuche können ohne Einschränkungen der Verwertbarkeit der Versuchsergebnisse auch an anderen Standorten angestellt werden.
- Das Staatsweingut Bad Kreuznach wurde nur zu einem geringen Teil für praxisorientierte Arbeiten von Schülern in weinbaulichen Berufen genutzt. Alle für die Ausbildung notwendigen Versuche und praxisorientierten Aufgaben können an anderen Staatsweingütern durchgeführt werden.

Vor diesem Hintergrund und wegen der hohen Defizite insbesondere des Staatsweinguts Bad Kreuznach und der Staatlichen Weinbaudomäne Oppenheim, zu denen im Wesentlichen die Fixkostenanteile⁹ beigetragen haben, sollte das weinbauliche Versuchswesen auf weniger Standorte als bisher konzentriert werden.

Das Ministerium hat erklärt, der Forderung nach Absenkung der Fixkosten werde soweit wie möglich entsprochen. Hierfür würden auch die vorhandenen Flächen-, Gebäude- und Gerätekapazitäten auf ihren Bedarf für das Versuchswesen hin überprüft und soweit als möglich reduziert. Den Forderungen, künftig einen Standort aufzugeben, könne hingegen derzeit nicht entsprochen werden. Eine Konzentration der Standorte sei nur im Kontext mit einer Neukonzeptionierung der DLR und damit mittelfristig im Rahmen einer Agrarverwaltungsreform möglich. Die hierzu erforderlichen Prüfungsschritte würden bereits jetzt eingeleitet.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich das Ministerium zu den zurückgehenden Versuchszahlen und den dafür in Anspruch genommenen Flächen nicht geäußert hat. Gleiches gilt auch für die Feststellungen, dass die vorhandenen Flächen den Bedarf deutlich überstiegen und die Versuche nicht an einen bestimmten Standort gebunden sind. Zudem steht die Erklärung des Ministeriums, an einem spezialisierten Standort für den Ökoweinbau festhalten zu wollen, nicht im Widerspruch zu einer Verringerung auf drei Standorte.

2.4.6 Ökologische Bewirtschaftung

Bei den Staatsweingütern Bad Kreuznach und Neustadt sowie der Staatlichen Weinbaudomäne Oppenheim wurden Reblächen von insgesamt mehr als 26 ha ökologisch bewirtschaftet. Dies waren fast 36 % der gesamten Reblächen der vier Staatsweingüter. Zum Vergleich: In Rheinland-Pfalz werden landesweit von insgesamt 64.000 ha Reblächen etwa 5.000 ha, das sind weniger als 8 %, nach ökologischen Grundsätzen bewirtschaftet¹⁰.

Ein am Bedarf und am öffentlichen Interesse orientiertes Gesamtkonzept für den Bereich des ökologischen Weinbaus fehlte. Damit war nicht erkennbar, welcher

⁹ Anteil der Personalkosten, Abschreibungen, Mieten und der kalkulatorischen Kosten an den Gesamtkosten.

¹⁰ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte 2016: Bestockte Reblächen 2015; Information des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten; <https://mueef.rlp.de/en/themen/oekolandbau/oekologischer-weinbau/rheinland-pfalz-oeko-weinlandbau-nr1/>.

qualitative und quantitative Bedarf sich für das Land aus der ökologischen Bewirtschaftung im Weinbau ableitet und welche bisher nicht wahrgenommenen Aufgaben der Öko-Betrieb des Landes hierbei erfüllen soll. Auch war nicht ersichtlich, inwieweit diese Aufgaben gegebenenfalls nicht wirtschaftlicher in anderer Weise wahrgenommen werden können.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, unter Mitwirkung des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten werde speziell für das Versuchswesen ein am Bedarf und öffentlichen Interesse orientiertes Gesamtkonzept entwickelt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das Rechnungswesen der Staatsweingüter zu einer vollwertigen Betriebsbuchführung weiterzuentwickeln,
- b) Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Staatsweingüter zu ergreifen und ein umfassendes, standortbezogenes Konzept zu erstellen,
- c) sicherzustellen, dass die Staatsweingüter in Übereinstimmung mit dem EU-Beihilferecht betrieben werden,
- d) ein am Bedarf und am öffentlichen Interesse orientiertes umfassendes Gesamtkonzept für das weinwirtschaftliche Versuchswesen auch unter Berücksichtigung von ökologischen Versuchen zu erstellen,
- e) Arbeitszeitreserven von umgerechnet fast neun Vollzeitkräften möglichst für einen Stellenabbau zu nutzen,
- f) die Versuche auf im öffentlichen Interesse stehende Versuchsfragen zu begrenzen,
- g) Maßnahmen zur Konzentration des Versuchswesens und der Aufgaben im Bereich Lehre/Ausbildung auf weniger Standorte einzuleiten.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 16 Planung der Ortsumgehung Steineroth
- Ausgaben von mehr als 18 Mio. € sind vermeid-
bar -**

Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der von dem Landesbetrieb Mobilität geplanten Ortsumgehung Steineroth waren nicht nachgewiesen.

Obwohl die Landesstraße 288 in dem Bereich zwischen Hachenburg, Steineroth und Betzdorf Teil einer großräumigen länderübergreifenden Verbindungsachse ist, wurde die Aufstufung dieses Streckenabschnitts zur Bundesstraße nicht geprüft.

Von 2004 bis 2014 erhöhten sich die geschätzten Baukosten der Ortsumgehung von 7 Mio. € auf 19 Mio. €. Darüber hinaus bestehen erhebliche Kostenrisiken. Da die Planung teilweise auf überholten technischen Regelwerken und veralteten umweltfachlichen Grundlagen basiert, werden im Fall einer Realisierung zusätzliche Maßnahmen erforderlich.

Es war nicht nachvollziehbar, warum im Investitionsplan 2014-2018 des Landesbetriebs Mobilität eine zu dem Projekt konkurrierende Planung für den Ausbau der Ortsdurchfahrt Steineroth mit Baukosten von 835.000 € aufgeführt war.

Die Doppelplanung verursachte vermeidbare Kosten von mehr als 400.000 € und band unnötig Planungskapazitäten. Durch kostengünstigere Baumaßnahmen in der Ortsdurchfahrt können Ausgaben von mehr als 18 Mio. € zuzüglich Grunderwerbskosten vermieden werden.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb „Mobilität“ (LBM) erstellte 2014 eine Entwurfsplanung für eine 3,3 km lange Ortsumgehung der Gemeinde Steineroth¹ im Zuge der Landesstraße 288 (L 288) und ermittelte hierfür Baukosten von mehr als 19 Mio. €. Die Planung sieht Anbindungen an die L 281 und die Kreisstraße 107, vier Brückenbauwerke sowie Zusatzfahrstreifen in Steigungsstrecken vor. Durch die Ortsumgehung soll die weniger als 700 Einwohner zählende Gemeinde von Lärm- und Schadstoffbelastungen des Durchgangsverkehrs entlastet und die innerörtliche Verkehrssicherheit verbessert werden. Der Entwurf wurde 2015 von dem ehemaligen Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur genehmigt.

Der Rechnungshof hat die Planung und Kostenermittlung der Ortsumgehung geprüft.

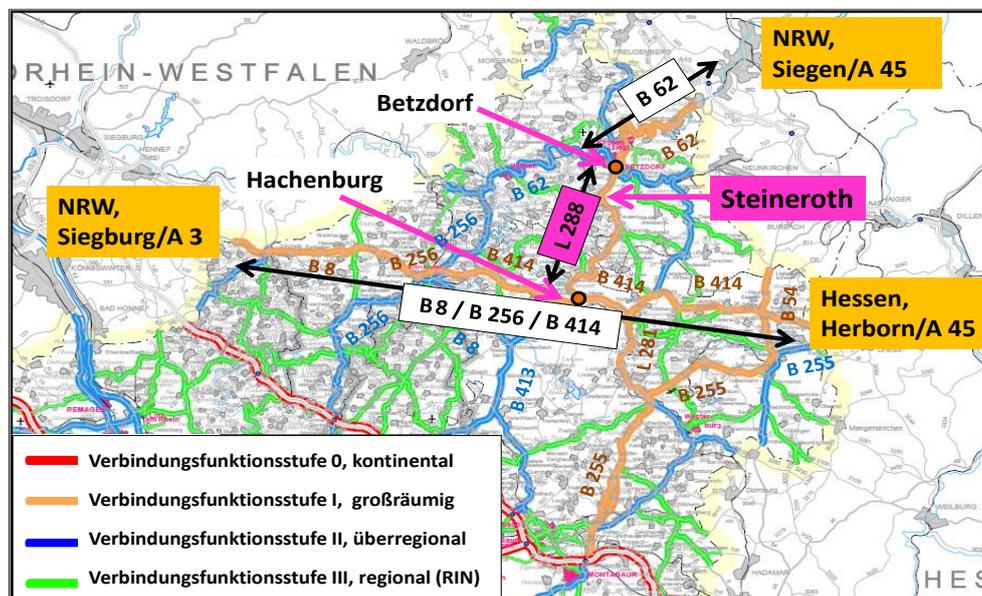
¹ Verbandsgemeinde Gebhardshain, Landkreis Altenkirchen. Ab 1. Januar 2017 Verbandsgemeinde Betzdorf-Gebhardshain.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Aufstufung zur Bundesstraße klären

Eine öffentliche Straße ist zur Bundesstraße aufzustufen, wenn sie zusammen mit Bundesfernstraßen ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bildet (Netzzusammenhang), das einem weiträumigen Verkehr dient oder zu dienen bestimmt ist (Verkehrsbedeutung)².

Der LBM ordnete auf der Grundlage der Richtlinien für die integrierte Netzgestaltung³ die L 288 im Bereich Steineroth der Verbindungsfunktionsstufe I zu. Zu dieser Stufe gehören großräumige Straßenverbindungen von Oberzentren zu Metropolregionen und zwischen Oberzentren. Wie auch dem folgenden Kartenausschnitt zu entnehmen ist, steht die L 288 zwischen Hachenburg und Betzdorf als Teil der großräumigen länderübergreifenden Verbindungsachse im Netzzusammenhang mit Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und -straßen).



Der Kartenausschnitt zeigt die Verkehrsbedeutung der L 288 zwischen Hachenburg und Betzdorf im länderübergreifenden Netzzusammenhang mit Bundesfernstraßen. Quelle: Karte des LBM Rheinland-Pfalz, 4. Juli 2013.

Angesichts der Verkehrsbedeutung stellt sich die Frage, ob die L 288 in dem betreffenden Streckenabschnitt zur Bundesstraße aufzustufen ist. In diesem Fall können weitere Planungsschritte für das Projekt als Landesstraße eingestellt und entsprechende Haushaltsmittel eingespart oder für andere Zwecke, z. B. die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur⁴, eingesetzt werden.

Das seit dem 18. Mai 2016 für die Baumaßnahme zuständige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, eine Antragstellung beim Bund zur Aufstufung des vorgenannten Streckenzugs werde vorbereitet.

² § 2 Abs. 3a i. V. m. § 1 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

³ Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN), Ausgabe 2008, Einführungserlass des LBM Rheinland-Pfalz vom 4. Juli 2013: Die Gliederung des Straßennetzes nach Verbindungsfunktionsstufen erfolgt ungeachtet der Verkehrsbelastungen.

⁴ Vgl. Beratende Äußerung des Rechnungshofs gemäß § 88 Abs. 2 LHO zur Erhaltung des Landesstraßennetzes vom 18. August 2015 (Drucksache 16/5500).

Der Rechnungshof empfiehlt, das Landesstraßennetz auf weitere der Verbindungsfunktionsstufe I zugeordnete Strecken zu überprüfen, die für eine Aufstufung zu Bundesstraßen infrage kommen.

2.2 Fehlender Wirtschaftlichkeitsnachweis

Die Ortsumgehung Steineroth stellt eine finanzwirksame Maßnahme dar, für die eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen gewesen wäre⁵. Eine solche Untersuchung unterblieb.

Zwar hatte der LBM 2004 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ein Gesamtprojekt „L 288/L 280 Ortsumgehungen Steineroth - Betzdorf - Alsdorf“ erstellt und hierbei ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,5 ermittelt. Mit einem Wert von mehr als 1,0 wird ausgedrückt, dass der Gesamtnutzen die Gesamtkosten der Maßnahme übertrifft. Auf dieser Grundlage hatte der LBM dem Gesamtprojekt nach dem damals geltenden Bewertungsschema die höchste von vier Dringlichkeitsstufen zugeordnet.

Allerdings sah das seinerzeit zuständige Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur für das Teilprojekt „L 288/L 280 Ortsumgehung Betzdorf - Alsdorf“ auch „im Hinblick auf die Finanzierungssituation im Landesstraßenneubau vor dem Hintergrund der Schuldenbremse ... derzeit keine Realisierungschancen“ und ließ das Planfeststellungsverfahren 2012 einstellen⁶.

Für das Teilprojekt „L 288 Ortsumgehung Steineroth“ stellte der LBM weder 2004 noch für die aktuelle Planung separate Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen an. Eine ältere Untersuchung aus dem Jahr 2003 wies für eine Ortsumgehung ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von lediglich 0,19 auf.

Insbesondere der hohe Anstieg der geplanten Baukosten⁷ von 7 Mio. € im Jahr 2004 auf mehr als 19 Mio. € im Jahr 2014 sowie die vergleichsweise hohen spezifischen Baukosten von 5,8 Mio. €/km⁸ hätten Anlass für eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Ortsumgehung Steineroth sein müssen.

2.3 Zusätzliche Kostenrisiken

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord überprüfte als obere Naturschutzbehörde die Entwurfsplanung des LBM im Rahmen des Raumordnungsverfahrens. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfahl sie aufgrund geänderter umweltspezifischer Rahmenbedingungen dringend eine aktualisierte Variantenbetrachtung, da u. a. Kartierungsergebnisse und tierökologische Untersuchungen veraltet seien. Zu diesem Ergebnis kam auch eine LBM-interne umweltfachliche Überprüfung.

Danach können sich aus der Notwendigkeit von Querungsbauwerken für Tiere zusätzliche Bau- und Erhaltungskosten ergeben. Allein die Neubaukosten belaufen sich auf 0,7 Mio. € bis 4,1 Mio. € je nach Bauwerk.

⁵ § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2015 (GVBl. S. 467), BS 63-1, und Nr. 2.5 zu § 24 VV-LHO.

⁶ Drucksachen 16/1872 und 16/1873.

⁷ Jeweils ohne Kosten des Grunderwerbs und der landschaftspflegerischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

⁸ Für die Realisierung der Ortsumgehung Marienfels-Miehlen im Zuge der L 335 mit sechs Brücken geht das Fachressort von Bau- und Grunderwerbskosten von 3,6 Mio. €/km aus.



Das Bild zeigt eine „standardmäßige“ Grünbrücke als Querungsbauwerk für Tiere.

Außerdem sind infolge topografischer Unterschiede Dammschüttungen von bis zu 13 m Höhe und Einschnitte von bis zu 12 m unter der Geländeoberfläche vorgesehen. Insbesondere bei Letzteren ist mit Fels, der teilweise nur durch Sprengungen beseitigt werden kann, und zusätzlichen Kosten zu rechnen.

Zudem waren in der Entwurfsplanung des LBM neuere fachtechnische Bestimmungen, wie z. B. die seit Mai 2014 von dem Fachressort eingeführten Richtlinien⁹, teilweise noch nicht berücksichtigt. So hielten die Gestaltungsmerkmale des Entwurfs insbesondere die Grenzwerte für zulässige Kurvenradien und Längsneigungen nicht ein.

Der Rechnungshof wies das ehemalige Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur darauf hin, dass im Fall der Realisierung der Ortsumgehung in der Nutzen-Kosten-Untersuchung alle Kosten zu berücksichtigen sind, die sich aus der Aktualisierung der umweltfachlichen Entwurfsunterlagen und aus der Anwendung der aktuellen Richtlinien für den Planfeststellungsentwurf ergeben.

2.4 Dringlichkeit des Vorhabens nicht belegt

Als Begründung für die dringende Notwendigkeit der Ortsumgehung führte die für die Planung regional zuständige Dienststelle des LBM an, dass der Straßenquerschnitt von nur 6,00 m und das hohe Verkehrsaufkommen die Verkehrssicherheit in der Ortslage Steineroth in hohem Maße minderten. Außerdem seien die Anwohner aufgrund der steigenden Verkehrsbelastung hohen Lärm- und Schadstoffemissionen ausgesetzt.

Diese Argumentation stand im Widerspruch zu sonstigen Bewertungen des LBM:

- Im Oktober 2011 erließ die Zentrale des LBM als obere Straßenverkehrsbehörde eine fachaufsichtliche Weisung gegen eine verkehrsrechtliche Anordnung der Verbandsgemeinde Gebhardshain¹. Danach sollte keine Veranlassung bestehen, die innerörtlich zulässige Höchstgeschwindigkeit in Steineroth aus Verkehrssicherheitsgründen auf 30 km/h zu reduzieren.
- Im September 2015 bestätigte die Zentralstelle Verkehrssicherheit des LBM dem Rechnungshof auf Nachfrage, dass sich die L 288 in der Ortslage seit Jahren unauffällig im Hinblick auf das Unfallaufkommen gezeigt habe.
- Im Oktober 2015 übermittelte die Zentrale des LBM dem Rechnungshof Verkehrszahlen, die ein seit Jahren¹⁰ stagnierendes Verkehrsaufkommen der L 288 belegen.
- Auch aus einer schalltechnischen Untersuchung der regional zuständigen Dienststelle des LBM im Juli 2015 ergaben sich „keine zwingenden Gründe für

⁹ Richtlinien für die Anlage von Landstraßen (RAL), Ausgabe 2012, Einführungsschreiben des ehemaligen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 22. Mai 2014.

¹⁰ Insbesondere Verkehrszahlen 2000 bis 2012.

eine Geschwindigkeitsbeschränkung aus Lärmschutzgründen“. Der Lärmsanierung¹¹ der Ortsdurchfahrt Steineroth wurde im Lärmkataster Rheinland-Pfalz die vorletzte von insgesamt zehn Dringlichkeitsstufen zugeordnet.

Mit Blick auf die tatsächliche Verkehrs- und Lärmsituation und die geringe Lärmbetroffenheit ist eine dringliche Notwendigkeit für den Bau der Ortsumgehung Steineroth nicht erkennbar.

2.5 Unnötige Doppelplanung

Der LBM erstellte für die L 288 im Bereich Steineroth eine konkurrierende Planung, die nach dem Investitionsplan 2014-2018 Baukosten von 835.000 € erwarten ließ. Diese sah neben Erhaltungsarbeiten auch den Ausbau auf eine Fahrbahnbreite von 6,50 m entsprechend der Regelbreite der Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen vor.

Den zur Verfügung gestellten Unterlagen waren Gründe für die „Doppelplanung“ nicht zu entnehmen. Sie verursachte vermeidbare Kosten und band PlanungsKapazitäten. Allein für die Planung der Ortsumgehung Steineroth fielen nach Auskunft des LBM Planungs- und Personalkosten von mehr als 400.000 € an.

2.6 Finanzierung des Projekts ungeklärt

Der Anteil der in den Bauprogrammen des LBM eingestellten Mittel für den Neubau von Landesstraßen verringerte sich von 12,6 Mio. € im Jahr 2011 auf 3,0 Mio. € im Jahr 2016¹². Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie und innerhalb welcher Zeitspanne eine Einzelmaßnahme mit Baukosten von mehr als 19 Mio. € zuzüglich Grunderwerbskosten realisiert werden soll.

Zwar haben SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in dem Koalitionsvertrag 2016-2021 angekündigt, in dieser Legislaturperiode Mittel für den Landesstraßenbau von insgesamt 600 Mio. € zur Verfügung zu stellen. Zugleich haben sie allerdings betont, dass dem Erhalt Vorrang vor einem Neubau einzuräumen ist. Angesichts des hohen Erhaltungsrückstands im Landesstraßennetz⁴ dürften so kostenintensive Neubauvorhaben, wie die Ortsumgehung Steineroth, zumindest mittelfristig nur noch in begründeten Ausnahmefällen finanzierbar sein.

2.7 Alternativen - Ausgaben von mehr als 18 Mio. € sind vermeidbar

Unabhängig von der noch zu klärenden Frage der Einstufung der L 288 als Bundesstraße erachtet der Rechnungshof es nicht für vertretbar, das mit hohen Kostenrisiken verbundene Projekt „Ortsumgehung Steineroth“ angesichts der nicht belegten Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit fortzusetzen. Im Übrigen bieten sich alternative Lösungen an, durch die Ausgaben von mehr als 18 Mio. € zuzüglich Grunderwerbskosten vermieden werden können. So bieten die günstigen straßenbaulichen Randbedingungen Möglichkeiten auch für einen innerörtlichen Ausbau der Ortsdurchfahrt.

Der Rechnungshof hat dem ehemaligen Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur die Prüfung folgender Realisierungsvarianten vorgeschlagen:

- Durchführung einer Erhaltungsmaßnahme (Beseitigung von Straßenschäden) mit Baukosten von 300.000 €,

¹¹ Eine gesetzliche Verpflichtung zu Lärmsanierungen an bestehenden Straßen besteht nicht. Es handelt sich dabei um eine freiwillige Leistung des Landes im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. Mögliche Lärmsanierungsmaßnahmen sind z. B. der Einbau von Lärmschutzfenstern, Lüftungsanlagen oder die Dämmung von Rollladenkästen und Fassaden.

¹² Für die Erhaltung sowie den Um- und Ausbau von Landesstraßen sind 2016 Mittel von insgesamt 85,5 Mio. € veranschlagt.

- Realisierung einer kombinierten Erhaltungs- und Ausbaumaßnahme (zusätzliche Verbreiterung des Straßenquerschnitts von 6 m auf 6,50 m) in der Ortsdurchfahrt mit Baukosten von 835.000 €.

Mit beiden Varianten könnten die Verkehrssicherheit innerhalb der Ortsdurchfahrt verbessert und zugleich ein Teil der Lärmemissionen, die auf Fahrbahnschäden zurückzuführen sind, vermindert werden. Weitergehende Optimierungen ließen sich durch die mittelfristig vom LBM in Aussicht gestellte Lärmsanierung erzielen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, die Planung in der bisherigen Form solle zum Ruhen gebracht werden. Die Umgehung Steineroth sei derzeit nicht mehr bauwürdig. Zwischenzeitlich seien mit der Gemeinde Möglichkeiten zur Verbesserung der Verkehrssituation besprochen worden. Auf der Basis der Vermessung der Ortsdurchfahrt solle 2017 mit der Planung entsprechender verkehrstechnischer Maßnahmen begonnen werden.

Unabhängig hiervon empfiehlt der Rechnungshof, künftig sicherzustellen, dass insbesondere kostenintensive Neubauplanungen nur begonnen werden, wenn - zumindest nach überschlägiger Ermittlung - ein akzeptables Nutzen-Kosten-Verhältnis zu erwarten ist und keine wirtschaftlicheren Alternativen, z. B. für eine Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse, bestehen. Ein derartiges Verfahren könnte auch dazu beitragen, dass sich für den Haushaltsgesetzgeber die Transparenz von Investitionsentscheidungen im Hinblick auf die Auswahl der zu planenden und in die Bauprogramme aufzunehmenden Neubauvorhaben erhöhen würde. Vor diesem Hintergrund sollte der LBM im Verlauf der üblicherweise mehrjährigen Planungsverfahren in Abstimmung mit dem Fachressort rechtzeitig evaluieren, ob Neubauvorhaben bei sich ändernden Randbedingungen und steigenden Kosten wirtschaftlich noch vertretbar sind und weiterverfolgt werden sollen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine Aufstufung des Streckenabschnitts Hachenburg - Steineroth - Betzdorf der Landesstraße 288 zur Bundesstraße zu prüfen,
- b) den Bau der Ortsumgehung Steineroth nicht weiterzuverfolgen,
- c) für die Ortsdurchfahrt Steineroth die Ausführung einer Erhaltungsmaßnahme oder einer kombinierten Ausbau- und Erhaltungsmaßnahme zu prüfen.

- 3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und c zu berichten,
- b) künftig sicherzustellen, dass insbesondere kostenintensive Neubauplanungen nur begonnen werden, wenn ein akzeptables Nutzen-Kosten-Verhältnis zu erwarten ist und keine wirtschaftlicheren Alternativen dazu bestehen,
- c) im Verlauf mehrjähriger Planungsverfahren rechtzeitig zu evaluieren, ob Neubauvorhaben bei sich ändernden Randbedingungen und steigenden Kosten wirtschaftlich noch vertretbar sind und weiterverfolgt werden sollen.

Zu der Planung wurde Folgendes festgestellt:

- Auf einer Länge von etwa 1,5 km kann die geplante Höhenlage der Straße so geändert werden, dass Dammschüttungen in erheblichem Umfang verringert werden können. Hierdurch lassen sich Kosten von bis zu 200.000 € vermeiden.
- Zwischen den Ortsteilen Böhl und Iggelheim verlaufen parallel zu den Verbindungen Am Holzweg/Sandgasse sowie zu der Iggelheimer Straße Geh- und Radwege. Die neue Ortsumgehung durchschneidet diese Verbindungen. Im Bereich des Anschlusses an die L 528 ist davon insbesondere die Verbindung vom Bahnhofpunkt Böhl-Iggelheim zu der am nördlichen Ortsrand von Iggelheim liegenden Realschule plus sowie zu dem Rathaus und zwei Einzelhandelsmärkten betroffen.



Wichtige zentralörtliche Einrichtungen und Wegeverbindungen

In den vorgenannten Bereichen treten erhebliche Fußgänger- und Radfahrer- verkehre auf.

Bei der Verkehrsuntersuchung, die der Planung zugrunde lag, wurde es ver- säumt, neben den Kfz-Zählungen auch die Fußgänger- und Radfahrverkehre zu erfassen. Entsprechende Zählungen sollten nachgeholt werden. Anhand der Er- gebnisse sollten die Verkehrssicherheit und Leistungsfähigkeit der Querungs- möglichkeiten sowie der Geh- und Radwege - insbesondere unter dem Aspekt

der auftretenden Schülerverkehre - überprüft und die Planung, soweit erforderlich, angepasst werden.

- In der Kostenberechnung waren 126.000 € für die Anschaffung und Verlegung von Sickerrohrleitungen auf einer Länge von 7.000 m aufgeführt. In diesem Umfang sind Leitungen für die Entwässerung der Straße nicht notwendig.

Der LBM hat erklärt, eine Optimierung des Höhenverlaufs werde im Rahmen der Ausführungsplanung überprüft. Eine Zählung der Fußgänger- und Radfahrverkehre im Zuge der Verbindung zwischen Böhl und Iggelheim sei in Auftrag gegeben worden. Die Ergebnisse würden bei den weiteren Planungsschritten berücksichtigt. Sichere Quermöglichkeiten würden in der Planung vorgesehen. Angesichts der vermutlich in kürzeren Zeitbereichen konzentriert auftretenden Fußgänger- und Radfahrerverkehre könnten gegebenenfalls bedarfsgesteuerte Lichtsignalanlagen unterstützend zum Einsatz kommen. Eine Anpassung des Mengenansatzes der Sickerrohrleitungen von 7.000 m auf 1.000 m erfolge.

Damit reduzieren sich die geschätzten Baukosten um 108.000 €.

2.2 Nordumgehung Koblenz-Metternich - Leistungsfähigkeit der Knotenpunkte verbessern

Die Planung eines Neubaus der L 52 als Nordumgehung Koblenz-Metternich geht bis Mitte der sechziger/Anfang der siebziger Jahre zurück. Durch eine Verbindung der B 9/Bubenheimer Kreisel und der B 416 (Rübenacher Straße) soll das Verkehrsnetz im nordwestlichen Stadtbereich von Koblenz entlastet werden. Ursprünglich war die Nordumgehung als vierspurige Straße mit höhenfreien¹ Anschlüssen vorgesehen. Dafür liegt seit 2010 Baurecht vor. Wegen der hohen Kosten von 40 Mio. € ist der vierstreifige Ausbau auf absehbare Zeit nicht realisierbar.

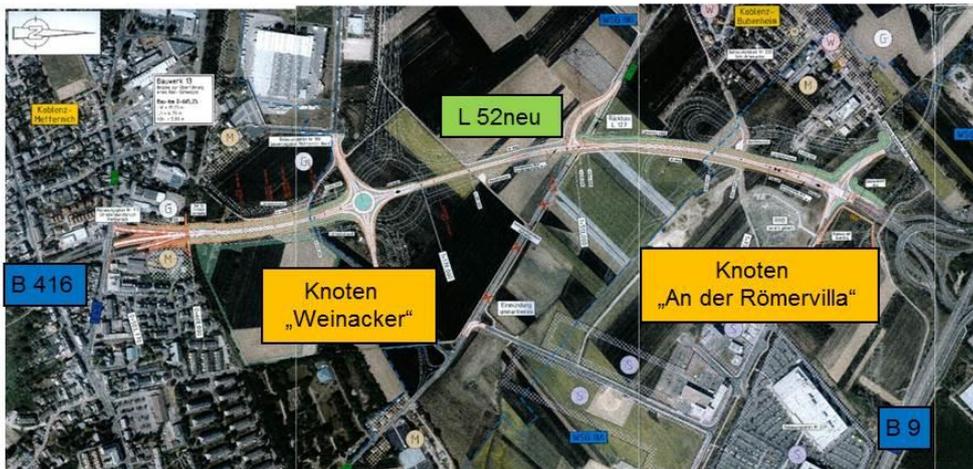
Vor diesem Hintergrund entwickelten die Stadt Koblenz und der LBM eine neue Planung. Danach soll ein zweispuriger Ausbau mit höhengleichen Kreuzungen erfolgen. Hierfür wurden Gesamtkosten von mehr als 10,8 Mio. € ermittelt.

Baulastträger für den Straßenneubau innerhalb der geschlossenen Ortslage sind die Stadt und außerhalb davon das Land². Der LBM ordnete der Stadt Kosten von 6,3 Mio. €³ und dem Land Kosten von 4,5 Mio. € zu.

¹ Höhenfreiheit bedeutet im Verkehrswegebau, dass sich zwei oder mehr Verkehrswege nicht in derselben Ebene kreuzen.

² § 12 Abs. 1, 3 und 6 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 516), BS 91-1.

³ Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau bewilligte der Stadt im September 2016 eine Zuwendung von 2.632.500 € bei zuwendungsfähigen Kosten von 4.050.000 €. Die Förderung erfolgte auf der Grundlage der §§ 1 und 2 Landesverkehrsfinanzierungsgesetz – Kommunale Gebietskörperschaften (LVFGKom) vom 26. Mai 2009 (GVBl. S. 203), BS 91-5, in Verbindung mit dem Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349), BS 6022-1.



Geplante Nordumgehung Koblenz-Metternich

Die Planung war überarbeitungsbedürftig:

- Der neue Verkehrsknoten „Weinacker“ sollte als einspuriger Kreisverkehrsplatz ausgebildet werden. Die rechnerische Überprüfung der Leistungsfähigkeit des geplanten Kreisverkehrs ergab eine schlechte Verkehrsqualität und eine Überlastung des Kreisels in den Spitzenzeiten. Daher sollten weitere Varianten zur Kapazitätsoptimierung des Knotens untersucht werden.
- Der vorhandene Kreisverkehrsplatz an der Kreuzung „An der Römervilla“ wird aufgrund des Neubaus der L 52 in Zukunft verkehrlich überlastet sein. Daher sieht die Planung den Umbau zu einer lichtsignalgesteuerten Kreuzung und mehrere Einfädelungstreifen vor. Deren Länge war teilweise sehr kurz und barg das Risiko eines Verkehrsrückstaus.

Die Planung wurde in Abstimmung mit dem LBM und der Stadt überarbeitet. Danach ist nunmehr am Knotenpunkt „Weinacker“ eine lichtsignalgesteuerte Kreuzung vorgesehen. Dadurch könne, wie der LBM mitgeteilt hat, die Leistungsfähigkeit des Knotenpunktes von der Qualitätsstufe F (Überlastung) auf C (befriedigend)⁴ verbessert werden. An der Kreuzung „An der Römervilla“ werde eine Einfädelungsspur von 80 m auf 120 m verlängert, da hier verkehrsstarke Ströme zusammengeführt werden müssten.

2.3 Neubau der Horstbrücke in Landau überdimensioniert

Die Horstbrücke führt im Zuge der Horststraße (Stadtkreisstraße K 5) über die Bahngleise nördlich des Hauptbahnhofs Landau. Sie besteht aus zwei Teilen. Der nördliche Teil wurde 1963 hergestellt. Über ihn wurde der Verkehr in beiden Richtungen mit jeweils einer Fahrspur geführt. Mit dem Bau des südlichen Teils 1982 wurde auf beiden Brückenteilen der Verkehr in jeweils einer Richtung mit einer Fahrspur für den Kfz-Verkehr und einem Radweg geführt.

Der nördliche Teil der Brücke weist gravierende Schäden auf, die eine Erneuerung notwendig machen. Die Stadt Landau plante einen Ersatzbau mit gleichen Abmessungen. Zu den geschätzten Gesamtkosten von mehr als 5,5 Mio. € beantragte sie eine Zuwendung des Landes von über 3,8 Mio. €.

Die vorgesehene Gesamtbreite der nördlichen Brücke war überdimensioniert. Für die Abwicklung des Verkehrs in eine Richtung war insbesondere der Kfz-Fahrstreifen mit einer Breite von 4,72 m zu großzügig bemessen. Zudem war die

⁴ Qualitätsstufen nach: Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen HBS, Ausgabe 2015, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V., Köln.

Notwendigkeit, die südliche Brückenkappe⁵ in einer Breite von 1,17 m herzustellen, nicht belegt.

Der LBM hat nach Rücksprache mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie der Stadt erklärt, die Fahrbahnbreite sei auf 3,50 m und die südliche Brückenkappe auf 0,90 m verringert worden. Die Stadt habe einen überarbeiteten Querschnittsentwurf zur Prüfung zugesandt.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich durch die Planänderungen Bauausgaben von mehr als 800.000 € vermeiden lassen. Dadurch verringert sich die Zuwendung bei einem Fördersatz von 65 % voraussichtlich um 520.000 €.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, die Planungen für die Ortsumgehung Böhl-Iggelheim, die Nordumgehung Koblenz-Metternich und den Neubau der Horstbrücke in Landau in wirtschaftlicher und verkehrlicher Hinsicht zu optimieren.

⁵ Brückenkappen haben unterschiedliche Funktionen zu erfüllen. Zum Beispiel dienen sie dem Schutz der tragenden Brückenkonstruktion, der Verankerung von Schutzeinrichtungen sowie als Fahrrad- und/oder Fußgängerweg. Im vorliegenden Fall dient die Brückenkappe zur Aufnahme von Beleuchtungsmasten.

**Nr. 18 Förderung von Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr
- fehlerhafte Zuwendungen, unangemessene Honorare -**

Das Land fördert seit mehr als 30 Jahren die Verkehrserziehung in Kindergärten und Schulen. Allein von 2010 bis 2015 gewährte es einem privaten Auftragnehmer Honorare von 490.000 €. Das Honorar war mit 250 € je Stunde unangemessen hoch.

Für die Anschaffung und den Umbau eines für die Verkehrserziehung eingesetzten Busses bewilligte das Land 50.000 €, ohne dass ein ordnungsgemäßer Antrag und ein Finanzierungsplan vorlagen. Gelder, die für die Maßnahme zweckgebunden waren, leitete die Zuwendungsempfängerin ohne sachliche Gründe an einen Dritten weiter. Ein den Vorgaben entsprechender Verwendungsnachweis war nicht erstellt worden.

Bei der Bewilligung von Fördermitteln und der Abwicklung von Fördermaßnahmen wurde in einer Vielzahl von Fällen gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Häufig fehlten ordnungsgemäße Anträge, Zuwendungsbescheide wurden nicht erlassen, Verwendungsnachweise waren unvollständig.

Das für Verkehr zuständige Ministerium nahm selbst Bewilligungen vor, obwohl es sich hierbei nicht um eine ministerielle Aufgabe handelt. Eine wirksame Aufsicht war hierdurch nicht sichergestellt.

1 Allgemeines

Das Land fördert Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr. Hierzu gehören z. B. Maßnahmen der Verkehrserziehung in Schulen und Kindergärten, Fahrsicherheitstrainings für junge Fahrer oder Jugendtaxi-Projekte bei Kommunen. Hierfür weisen die Haushaltsrechnungen des Landes für die Jahre 2010 bis 2015 einen Fördermitteleinsatz einschließlich Sachausgaben von durchschnittlich 675.000 € jährlich aus¹. Davon entfielen knapp zwei Drittel auf Zuwendungen an die Landesverkehrswacht Rheinland-Pfalz e. V. (LVW).

Die Zuwendungen wurden von dem jeweils für Verkehr zuständigen Ministerium bewilligt. Mit der Auszahlung der Fördermittel und der Prüfung der Verwendungsnachweise war der Landesbetrieb Mobilität beauftragt.

Der Rechnungshof hat die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Förderungen geprüft.

¹ Bis einschließlich 2011: Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft und Verkehr, Titelgruppe 81 Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr; ab 2012 bis 2016: Einzelplan 03 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kapitel 03 21 Fördermaßnahmen und Projekte im Verkehrsbereich, Titelgruppe 71 Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verkehrserziehung durch private Auftragnehmer - Bedarf nicht belegt, Honorar unangemessen hoch

Seit über 30 Jahren gewährte das Land der LVW Zuwendungen für die Verkehrserziehung durch einen privaten Auftragnehmer. Mit Puppenspiel, Zauberei und Mitmachtheater sollte dieser in Kindergärten und Grundschulen Lerninhalte zum sicheren Verhalten im Straßenverkehr vermitteln. Für Honorare wandte das Land allein von 2010 bis 2015 insgesamt Mittel von fast 563.000 € auf².

- Bedarf

Verkehrserziehung ist eine Querschnittsaufgabe der frühkindlichen Bildung. Schon in den Kindergärten und Kindertagesstätten wird der Erwerb mobilitätsrelevanter Kompetenzen gefördert. Verkehrserziehung ist verpflichtender Bestandteil des gesetzlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags in allen Schularten³. An Kindergärten und Schulen tragen hierzu zum Teil seit über 20 Jahren auch die bei den Polizeipräsidiem des Landes eingerichteten fünf Polizeipuppenbühnen bei. Die Landesregierung kündigte 2012 an, dass jedes Vorschulkind in Rheinland-Pfalz die Chance erhalten werde, eine Veranstaltung der Polizeipuppenbühne zu erleben⁴. Außerdem unterstützt das Land jedes Jahr die Aktion „Sicher zur Schule“. Mit dieser Aktion werden u. a. allen interessierten Kindertagesstätten in Rheinland-Pfalz kostenfrei Schulweghefte für Kinder und Elternratgeber zur Verfügung gestellt.

Einen darüber hinausgehenden Bedarf für die Förderung der Verkehrserziehung durch private Auftragnehmer hatte das Fachressort nach den vorgelegten Unterlagen nicht geprüft.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat in seiner Stellungnahme lediglich auf die Nachfrage von Kindergärten und Schulen nach den vorgenannten Verkehrserziehungsleistungen der privaten Auftragnehmer verwiesen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Nachfrage nach einer kostenlosen Leistung allein nicht geeignet ist, einen Bedarf zu belegen. Im Übrigen sollte der Einsatz der privaten Auftragnehmer in ein pädagogisches Gesamtkonzept und eine Bedarfsplanung eingebunden werden, die die Verkehrserziehungsleistungen der Kindergärten, Schulen, Polizeipuppenbühnen und sonstigen Stellen hinreichend berücksichtigen.

- Honorar

Das für Verkehr zuständige Ministerium legte das Honorar für den privaten Auftragnehmer im Zuwendungsbescheid an die LVW fest⁵. Es entsprach einer Vergütung von 250 € je Stunde. Reisekosten waren hiermit abgegolten. Von 2010 bis 2015 erhielt der eine Auftragnehmer 490.000 € aus Fördermitteln des Landes. Regelmäßig führte er an einem Tag drei bis fünf Aufführungen durch. Sein Honorar in der genannten Höhe erhielt er unabhängig davon, ob mehrere Aufführungen am selben Ort stattfanden.

² Bis 2013 war stets dieselbe Person tätig. Seit 2014 setzte die LVW vier weitere Auftragnehmer ein.

³ Nr. 1.1 der Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 9. August 1999 über Verkehrserziehung in den Schulen (GAmtsBl. Nr. 12/1999 S. 358).

⁴ Drucksache 16/1787.

⁵ Im Jahr 2015 betrug es z. B. 184 € für eine 45-minütige Aufführung in Schulen und 151 € für 35 Minuten in Kindergärten.

Diese Verkehrserziehungsleistungen werden auch von anderen Anbietern erbracht. Vorteile des Wettbewerbs im Rahmen einer Ausschreibung blieben bisher ungenutzt.

Außerdem war das Honorar für die erbrachte Leistung deutlich zu hoch. So wurden bei den Polizeipuppenbühnen für eine vergleichbare Leistung entsprechend geschulte und fortgebildete Beamte des 3. Einstiegsamtes eingesetzt. Nach den Personalkostenverrechnungssätzen des Landes fielen hierfür 57 € pro Stunde⁶ (ohne Reisekosten) an.

Das Ministerium hat erklärt, es sehe die Honorare angesichts der pädagogisch wertvollen Leistung als gerechtfertigt an. Sie seien zur Abdeckung der Gesamtkosten angemessen. Die eigentliche Leistung des Auftragnehmers bestehe in der Kreativität bei der künstlerischen Erstellung des Programms und der Ausführung. An dem Theaterstück solle festgehalten werden. Gleichwohl würden sowohl die künftig zu leistenden Honorare insbesondere hinsichtlich der Reisekostenanteile als auch die Erforderlichkeit einer Vergabe nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben überprüft werden.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass bei der Bemessung des Honorars im Hinblick auf eine wirkungsvolle Verkehrserziehung von Kindergarten- und Schulkindern nicht die künstlerische, sondern die pädagogische Qualität im Vordergrund stehen muss. Eine pädagogische Aus- oder Fortbildung der privaten Auftragnehmer war nicht dokumentiert. Im Übrigen hätte bei dem Honorar auch berücksichtigt werden müssen, dass die LVW organisatorische Aufgaben für die Aufführungen übernahm. Eine lediglich auf die künftigen Honorare beschränkte Überprüfung hält der Rechnungshof nicht für ausreichend.

- Sozialversicherungsrechtliche Bewertung

Der private Auftragnehmer führte über 30 Jahre hinweg für die LVW Aufführungen durch. So war er z. B. von 2010 bis 2013 - wie ein Lehrer - an nahezu jedem Unterrichtstag im Einsatz. Er trug keine unternehmerischen Risiken und war keinem Wettbewerb ausgesetzt. Neben der schriftlichen Mitteilung des Honorars zu Beginn eines jeden Jahres wurden auch die zu besuchenden Städte und Landkreise dem Grunde nach festgelegt. Organisatorische Aufgaben erledigte, wie bereits ausgeführt, die LVW. Dies sind typische Merkmale einer abhängigen Beschäftigung. Gleichwohl stellte der Auftragnehmer seine Leistungen der LVW als selbstständig Tätiger in Rechnung. Sozialversicherungsbeiträge wurden nicht abgeführt.

Das Ministerium hat erklärt, wesentliche Kriterien für eine abhängige Beschäftigung seien die Weisungsgebundenheit der fraglichen Person und deren Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Arbeitgebers. Beides läge hier nicht in dem erforderlichen Maß vor.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass seine Bedenken durch die Einschätzung des Ministeriums nicht ausgeräumt sind. Um Rechtssicherheit zu dem sozialversicherungsrechtlichen Status des privaten Auftragnehmers zu erlangen, ist ein Statusfeststellungsverfahren⁷ bei der Deutschen Rentenversicherung Bund geboten.

⁶ Die zugrunde gelegten Personalvollkosten enthalten neben der Besoldung einen Versorgungszuschlag von 30 % auf die Besoldung, Personalnebenkosten (u. a. Beihilfe und Fürsorgeleistungen) sowie Zuschläge für interne Dienstleistungen und für Sachkosten (z. B. kalkulatorische Raumkosten und Kosten für Büroausstattung).

⁷ § 7a Abs. 1 Satz 1 Sozialgesetzbuch (SGB) Viertes Buch (IV) - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung - (Artikel I des Gesetzes vom 23. Dezember 1976, BGBl. I S. 3845).

2.2 Förderung eines als „rollendes Klassenzimmer“ genutzten Busses fragwürdig

Für die Beschaffung und den Umbau eines Personenbusses, den eine Polizeipuppenbühne für Aufführungen in Kindergärten und Grundschulen zur Verkehrssicherheit als „rollendes Klassenzimmer“ nutzt, erhielt die LVW 2013 Fördermittel von insgesamt 50.000 €. Die Gesamtkosten der Maßnahmen wurden auf 150.000 € beziffert.

Ein Förderantrag und ein Finanzierungsplan lagen nicht vor. Deshalb war nicht erkennbar, ob mit der Förderung lediglich eine Finanzierungslücke geschlossen wurde. Zudem standen der LVW bereits bei Erhalt der Zuwendung zweckgebundene Spenden und Mittel des Polizeipräsidiums Koblenz von insgesamt 44.000 € zur Verfügung. Diese wurden allerdings nicht vorrangig zur Begleichung von Projektrechnungen eingesetzt, sondern ohne erkennbaren Grund an einen Verein, der sich u. a. auch der Verkehrssicherheit widmet, überwiesen. Die von der LVW für 2013 nachgewiesenen Kosten von 32.000 € hätten ohne Inanspruchnahme der Fördermittel gedeckt werden können.

Für die Verwendung der Zuwendungen wurden keine ordnungsgemäßen Nachweise geführt. Es fehlten die vorgeschriebenen Sachberichte und zahlenmäßige Nachweise über alle mit dem Zweckzweck zusammenhängenden Einnahmen. Insbesondere waren die von Dritten zur Verfügung gestellten Mittel nicht angegeben. Auch der Erlös aus dem Verkauf des Vorgänger-Busses, der zur Finanzierung des Projekts eingesetzt werden sollte, war nicht dokumentiert. Nachweise und eine Abrechnung über die Verwendung der Mittel, die an den Verein weitergeleitet worden waren, lagen ebenfalls nicht vor. Damit war auch nicht nachvollziehbar, in welcher Höhe eine Förderung erforderlich war.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der bislang genutzte Bus sei nicht mehr einsatzfähig gewesen. Aufgrund einer Bitte des Polizeipräsidiums seien die Mittel an den Verein überwiesen worden, um die Beschaffung von Materialien für den Ausbau des Busses zu vereinfachen und die LVW damit nicht unnötig zu belasten. Mittlerweile seien dem Ministerium von dem Verein die Nachweise über die Verwendung der Mittel vorgelegt worden. Es seien noch Restmittel vorhanden. Eine Rückforderung werde geprüft.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass den Erläuterungen des Ministeriums nicht entnommen werden kann, inwieweit durch die Weiterleitung zweckgebundener Finanzmittel an einen Dritten Beschaffungen erleichtert werden konnten. Durch die Weiterleitung wurden außerdem Fördermittel des Landes vorzeitig und damit auch rechtswidrig in Anspruch genommen⁸. Im Übrigen ist die LVW als Empfängerin der Zuwendungen verpflichtet, eine ordnungsgemäße Verwendung der Mittel sicherzustellen und nachzuweisen.

2.3 Verfahren zur Förderung von Sicherheitstrainings verbesserungsbedürftig

Das Land förderte die Teilnahme von Fahrern im Alter von 17 bis 25 Jahren mit Wohnsitz in Rheinland-Pfalz an Pkw-Verkehrssicherheitstrainings. Hierzu wurden Gutscheine im Wert von je 30 € u. a. an Führerscheinstellen ausgegeben. Von 2008 bis 2015 wurden Ausgaben von insgesamt 645.000 € für die Einlösung von mehr als 21.500 Gutscheinen geleistet.

Ende 2015 befanden sich noch 178.000 Gutscheine im Umlauf. Da deren Gültigkeit zeitlich nicht begrenzt war, ergeben sich Risiken hinsichtlich des Zeitpunkts und des Umfangs der Inanspruchnahme von Landesmitteln.

⁸ Zuwendungen dürfen nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden - vgl. Nr. 1.4, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

Außerdem wurden keine Listen über die Teilnehmer von Verkehrssicherheitstrainings geführt. Angaben auf den Gutscheinen wurden in der Regel nicht geprüft. Daher war nicht auszuschließen, dass dieselben Personen mehrfach an Sicherheitstrainings teilnahmen und Gutscheine auch für Nichtberechtigte eingelöst wurden. In einem Fall bewilligte das Ministerium z. B. eine Förderung, obgleich eine Fahrschule nach dem Fahrtraining 23 Teilnahmebestätigungen vorgelegt hatte, ohne ausgefüllte Gutscheine beizufügen.

Das Ministerium hat erklärt, mit den Anbietern der Verkehrssicherheitstrainings werde geprüft, wie die mehrfach unberechtigte Inanspruchnahme von Trainings vermieden werden könne. Die Gültigkeit der Gutscheine werde künftig zeitlich begrenzt.

2.4 Förderung von Jugendtaxi und Verkehrsgärten nur für wenige Kommunen

Das Land förderte Jugendtaxi-Projekte sowie die Errichtung und den Unterhalt von Verkehrsgärten kommunaler Gebietskörperschaften. Von 2010 bis 2015 nahmen nur

- zehn Kommunen für Jugendtaxi-Projekte 36 Zuwendungen von insgesamt 50.000 €,
- 28 Kommunen für Verkehrsgärten 33 Zuwendungen von insgesamt 157.000 € in Anspruch.

Bei den Jugendtaxi-Projekten lagen die einzelnen Förderbeträge zwischen 200 € und 2.500 € jährlich. Bei den Verkehrsgärten wurde die Bagatellgrenze von 5.000 € für Zuwendungen⁹ in 22 Fällen unterschritten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Förderung von Jugendtaxi-Projekten werde wegen der begrenzten Finanzmittel voraussichtlich eingestellt. Bei der Förderung von Verkehrsgärten und ähnlichen Einrichtungen werde mit vergleichsweise geringem Finanzmitteleinsatz häufig eine positive Wirkung auf die Verkehrssicherheit erzielt. Es sei beabsichtigt, an der grundsätzlichen Praxis für diese Förderung festzuhalten und das weitere Vorgehen hinsichtlich der Höhe der Bagatellgrenze bei den Zuwendungen neu festzulegen.

2.5 Zuwendungsverfahren mangelbehaftet

Bei der Gewährung von Zuwendungen an die LVW, an Kommunen und sonstige Stellen wurden vielfach grundlegende Bestimmungen des Zuwendungsrechts nicht beachtet. Beispiele:

- Häufig wurden Zuwendungen bewilligt, ohne dass ein ordnungsgemäßer Antrag vorlag.
- Bei nahezu einem Viertel der geprüften Fälle fehlte ein Zuwendungsbescheid.
- Für zwei Maßnahmen wurden Zuwendungen gewährt, obwohl erkennbar war, dass diese bereits begonnen oder zum Zeitpunkt der Bewilligung schon abgeschlossen waren.
- In einigen Fällen waren „Zuwendungsempfänger“ eine Dienststelle des Landes und Schulen, die keine eigene Rechtspersönlichkeit haben.
- Verwendungsnachweise genügten häufig nicht den Anforderungen. Sachberichte und vollständige zahlenmäßige Nachweise fehlten.

Das Ministerium hat erklärt, die zeitintensive Prüfung aller Einzelfälle sei noch nicht gänzlich abgeschlossen. Bei den vor der Bewilligung begonnenen Maßnahmen

⁹ Nr. 1.2, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

werde eine Rückforderung der Zuwendungen geprüft. Daneben werde untersucht, auf welchem haushaltsrechtlich zulässigen Weg eine Mittelzuweisung an die Dienststelle des Landes weiter möglich sei. Künftig sollten die Schulträger Antragsteller und Empfänger von Zuwendungen sein. Die zuwendungsrechtlichen Vorgaben für den Nachweis der Verwendung von Zuwendungen würden künftig eingehalten.

2.6 Bewilligung von Zuwendungen keine ministerielle Aufgabe

Das für Verkehr zuständige Ministerium war unabhängig von der Höhe der Förderung Bewilligungsbehörde. Mit der Auszahlung der Fördermittel und der Prüfung der Verwendungsnachweise war der Landesbetrieb Mobilität beauftragt.

In Ministerien sollten grundsätzlich nur ministerielle Aufgaben, wie z. B. die Formulierung von Programmzielen, die Planung und Konzeption von Programmen und Maßnahmen sowie die Vorbereitung und Unterstützung der Gesetzgebung, wahrgenommen werden¹⁰. Aufgaben mit überwiegend operativem, Recht anwendendem und ausführendem Charakter, die routinemäßig erfüllt werden, sind keine ministeriellen Aufgaben. Werden diese nicht dem nachgeordneten Bereich übertragen, fehlt eine wirksame Aufsicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe bislang angesichts der begrenzten Zahl der „Zuschussfälle“ und seiner Nähe zu den aktuellen Förderschwerpunkten die Förderungen selbst abgewickelt. Für die künftige Abwicklung werde eine Vereinfachung des Verfahrens und eine Übernahme durch den nachgeordneten Bereich geprüft.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) künftig auf eine Reduzierung der Honorare für die eingesetzten privaten Auftragnehmer auf einen angemessenen Betrag hinzuwirken und bei Auftragsvergaben die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen,
- b) das Verfahren zur Förderung von Verkehrssicherheitstrainings für junge Fahrer rechtssicher umzugestalten,
- c) eine Einstellung der Förderung von Jugendtaxi-Projekten zu prüfen und bei der Förderung von Verkehrsgärten Bagatellgrenzen für Zuwendungen stärker zu berücksichtigen,
- d) darauf hinzuwirken, dass die Bestimmungen des Zuwendungsrechts künftig beachtet, bislang noch nicht erfolgte Prüfungen der ordnungsgemäßen Verwendung von Zuwendungen nachgeholt und Rückforderungen geprüft werden,
- e) die Möglichkeiten zur Übertragung der Zuständigkeit für die Bewilligung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr auf eine nachgeordnete Behörde zu prüfen.

¹⁰ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 4. bis 6. Mai 1998 in Chorin zu Grundsätzen für die Organisation von Ministerien - vgl. Engels in Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Einsatz privater Auftragnehmer in ein pädagogisches Gesamtkonzept und eine Bedarfsplanung einzubinden, die die Verkehrserziehungsleistungen der Kindergärten, Schulen, Polizeipuppenbühnen und sonstigen Stellen hinreichend berücksichtigen,
- b) auf eine Reduzierung der Honorare im Rahmen der laufenden Verträge hinzuwirken,
- c) in einem Statusfeststellungsverfahren bei der Deutschen Rentenversicherung Bund feststellen zu lassen, ob der langjährig eingesetzte private Auftragnehmer in einem sozialversicherungsrechtlich relevanten Beschäftigungsverhältnis stand,
- d) darauf hinzuwirken, dass für das Projekt „rollendes Klassenzimmer“ ein ordnungsgemäß erstellter Verwendungsnachweis vorgelegt wird, und über die zuwendungsrechtlichen Folgerungen aus der Prüfung des Nachweises zu berichten,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

**Nr. 19 Förderung von Kulturdenkmälern
- fehlende Transparenz und Dokumentation -**

Organisatorische Regelungen der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz zu den Zuwendungs- und Steuerbescheinigungsverfahren fehlten oder waren unzureichend.

Die Aktenführung war unübersichtlich. Arbeitsschritte und Entscheidungen waren unzureichend dokumentiert. Prüfvermerke fehlten. Deshalb konnte in mehreren Fällen nicht nachvollzogen werden, ob die zuwendungsfähigen Ausgaben sachgerecht ermittelt und Auflagen eingehalten worden waren.

Der Bearbeitung von Steuerbescheinigungen wurden Verwaltungsvorschriften zugrunde gelegt, die seit mehreren Jahren außer Kraft getreten waren. Das „Vier-Augen-Prinzip“ war bei Ausstellung der Bescheinigungen nicht sichergestellt.

1 Allgemeines

Das Land fördert Maßnahmen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege im Rahmen der verfügbaren Mittel des Landeshaushalts¹ durch Zuwendungen. Zusätzlich können Aufwendungen für Herstellungs- oder Erhaltungsmaßnahmen an Denkmälern auf der Grundlage entsprechender Bescheinigungen steuerlich begünstigt werden². Für die unmittelbare Förderung und die Erteilung der Bescheinigungen ist die Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz (GDKE) zuständig. Innerhalb der GDKE nimmt die Direktion Landesdenkmalpflege die fachlichen Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege wahr.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Zuwendungen zum Erhalt, zur Sicherung und Wiederherstellung nichtstaatlicher Kulturdenkmäler für die Jahre 2009 bis 2014 sowie das Bescheinigungsverfahren für steuerliche Zwecke geprüft.

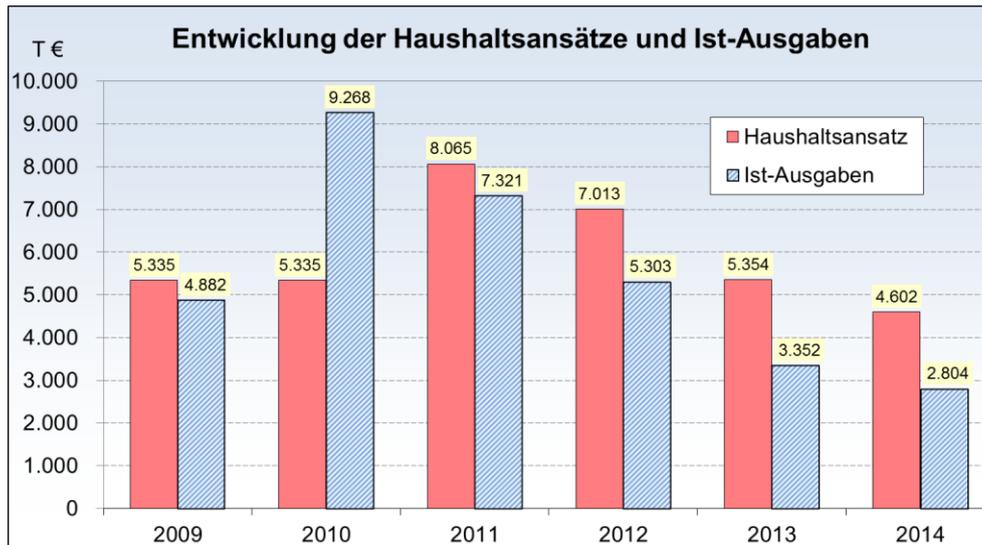
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Im Prüfungszeitraum verringerte sich die jährliche Zahl der Zuwendungsanträge um 43 % und die der Bewilligungen um 56 %. Die im Landeshaushalt veranschlagten Fördermittel und die gewährten Zuwendungen für Denkmäler³ entwickelten sich im gleichen Zeitraum wie folgt:

¹ § 29 Abs. 1 Denkmalschutzgesetz (DSchG) vom 23. März 1978 (GVBl. S. 159), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Dezember 2014 (GVBl. S. 245), BS 224-2.

² §§ 7i, 10f, 10g und 11b Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914).

³ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (bis 2011 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur) Kapitel 09 41 Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz, Titel 883 01 Zuweisungen zur Sicherung und Erhaltung der denkmalwerten Substanz kommunaler Kulturdenkmale, Titel 883 02 Zuschuss für die Sanierung und Restaurierung von Schloss Malberg, Titel 883 03 Zuweisungen für die Sanierung und Restaurierung des Denkmalareals Sayner Hütte, Titel 893 01 Zuschüsse zur Erhaltung profaner und kirchlicher Kulturdenkmäler, Titel 893 02 Zuschuss für die Sanierung Burg Eltz, Titel 893 03 Zuschüsse zur Sanierung kirchlicher Kulturdenkmäler, Titel 893 04 Zuschüsse im Rahmen des UNESCO-Weltkulturerbe Mittelrhein, Titel 893 05 Zuschüsse im Rahmen des Investitionsprogramms des Bundes für die deutschen UNESCO-Welterbestätten in der Stadt Speyer und der Stadt Trier.



In dem Diagramm sind die Ist-Ausgaben den Planansätzen gegenübergestellt. Der Anstieg der Ist-Ausgaben 2010 ist auf Sonderprogramme, mit denen Mittel über- und außerplanmäßig bereitgestellt wurden, zurückzuführen.

Immer mehr Denkmaleigentümer nahmen die Möglichkeit in Anspruch, Steuerentlastungen zu erlangen. Die Zahl der ausgestellten Steuerbescheinigungen stieg im Prüfungszeitraum von 265 auf 446 jährlich an. Die Bescheinigungssummen beliefen sich insgesamt auf mehr als 264 Mio. €. Dieses Volumen bewirkt - ausgehend von einem durchschnittlichen Steuersatz von 20 % - bei den Denkmaleigentümern Steuerersparnisse von 53 Mio. €.

2.1 Fehlende organisatorische Regelungen

Organisatorische Regeln für den Verfahrensablauf und das Zusammenwirken der Beteiligten im Zuwendungsverfahren, wie dem Sekretariat, den regional zuständigen Referenten der Landesdenkmalpflege, der Stabsstelle Zentrale Verwaltung und Marketing, dem Beauftragten für den Haushalt, der Leitung der Direktion Landesdenkmalpflege und dem Generaldirektor, fehlten.

Unabhängig von der Höhe der zu bescheinigenden Aufwendungen war ausschließlich eine Kraft für die Ausstellung der Bescheinigungen für steuerliche Zwecke verantwortlich. Im Jahr 2014 wurden in einem Drittel der Fälle begünstigte Summen von über 100.000 € bescheinigt. In acht Fällen überschritt die Bescheinigungssumme sogar die Millionengrenze.

Die GDKE hat erklärt⁴, auch zur Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips seien die Zuständigkeitsregelung und die Unterschriftsbefugnisse im Zuwendungsverfahren seit Juni 2016 in die bestehenden Bestimmungen zum Geschäftsablauf aufgenommen worden. Die Anregung, die Unterschriftsbefugnis im Bescheinigungsverfahren an der Höhe der Aufwendungen zu orientieren, sei umgesetzt worden.

2.2 Unübersichtliche Aktenführung und unzureichende Dokumentation

Aktenführung und Dokumentation entscheidungserheblicher Informationen wiesen Mängel auf:

- In den topographisch, chronologisch geordneten Akten der Direktion Landesdenkmalpflege wurden neben den fachbezogenen Informationen die Unterlagen zu den Zuwendungs- und Steuerbescheinigungsverfahren abgelegt. Zusammenhängende Vorgänge waren zum Teil in der Akte verteilt, in Einzelfällen

⁴ Die Äußerungen seien, wie die GDKE mitgeteilt hat, mit dem Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur abgestimmt worden.

fehlten denkmalrechtliche Genehmigungen. Gesonderte Zuschussakten wurden nicht geführt.

- Weil entsprechende Ermittlungen regelmäßig nicht dokumentiert waren, war aus den Akten nicht ersichtlich, ob nur der zuwendungsfähige denkmalbedingte Mehraufwand gefördert worden war.
- Die Regelfördersätze betragen bei Zuwendungen an Private bis zur Hälfte, bei kommunalen Gebietskörperschaften, Zweckverbänden und Kirchen bis zu einem Drittel der zuwendungsfähigen Ausgaben⁵. Bei privaten Eigentümern sowie bei Kirchen und Kommunen wurde der Fördersatz in rund 30 % der Fälle überschritten. Welche Kriterien bei der Bemessung der Fördersätze eine Rolle spielten, ließ sich den Akten nur ansatzweise entnehmen.
- Nicht erkennbar war, in welchem Umfang auf der Basis des Verwendungsnachweises geprüft worden war, ob der Mitteleinsatz den Anforderungen des Zuwendungsbescheids und der Nebenbestimmungen entsprach.
- Ausgaben des Denkmaleigentümers, die überwiegend dazu dienen, die wirtschaftliche Nutzung des Denkmals zu optimieren, sind steuerlich nicht begünstigt und dementsprechend nicht bescheinigungsfähig. In mehreren Fällen, in denen im Rahmen der Instandsetzung von Denkmälern Wohnraum geschaffen wurde, z. B. durch die Herstellung von Eigentums- oder Ferienwohnungen sowie den Ausbau von Dachgeschossen, ließen die Akten nicht erkennen, ob die GDKE die Bescheinigungsfähigkeit von Ausgaben geprüft hatte.

Die GDKE hat zugesagt, eine geordnete Aktenführung und hinreichende Dokumentation künftig sicherzustellen. Hierzu sei u. a. eine Dienstanweisung erstellt worden, die auch die Führung einer Zuschussakte einschließe. Das Bewilligungsverfahren sei neu strukturiert worden. Das neu gebildete Förderreferat achte auf die sachgerechte Ermittlung der denkmalbedingten Mehraufwendungen. Bei Fortbildungen werde besonderes Augenmerk auf die Zuwendungsgewährung gelegt. Eine Fortbildung im Bereich Zuwendungsrecht mit Schwerpunkt Haushaltsrecht sei in der Planung.

2.3 Bereits umgesetzte Anregungen zur Verbesserung des Förderverfahrens

Die GDKE hat bereits während der Prüfung Anregungen des Rechnungshofs wie folgt umgesetzt:

- Durch die Möglichkeit des Onlineabrufs sind die Antragsvordrucke allgemein zugänglich. Bislang konnten diese nur über die Gebietsreferenten angefordert werden.
- Konkretere Beschreibungen der Projekte und des Zuwendungswecks erleichtern die sachgerechte Bearbeitung und abschließende Erfolgskontrolle.
- Ein Prüfvermerk im Antragsverfahren soll eine hinreichende Dokumentation der Prüfung aller antragsrelevanten Punkte sicherstellen.
- In die Bewilligungsbescheide wurde ein ausdrücklicher Hinweis auf die Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften aufgenommen.

Zudem trägt die mit Beginn des Jahres 2016 in Kraft getretene Verwaltungsvorschrift „Zuwendungen des Landes Rheinland-Pfalz zur Erhaltung von nichtstaatlichen Kulturdenkmälern“⁶ zur Verbesserung des Verfahrens bei. So wurde

⁵ Zu den Ausgaben aus Kapitel 09 41 Titel 893 01 geben die Haushaltspläne zusätzlich vor, dass hinsichtlich eines Teilbetrages von 1 Mio. € der Landeszuschuss jeweils bis höchstens 20 % der Gesamtkosten betragen darf.

⁶ Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur vom 25. November 2015 (Amtsblatt S. 268).

beispielsweise im Unterschied zu der bisher praktizierten Festbetragsfinanzierung eine Anteilfinanzierung mit Höchstbetrag als Regelfall festgelegt. Festbetragsfinanzierungen waren insbesondere in Fällen, in denen bei Bewilligung der Fördermittel mit weiteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Minderausgaben zu rechnen war, als Finanzierungsart nicht geeignet.

2.4 Steuerbescheinigungsverfahren verbesserungsbedürftig

Die Bescheinigung der GDKE über die steuerlich begünstigten Herstellungs- oder Erhaltungsmaßnahmen an Baudenkmalen ist ein Grundlagenbescheid, an den die Finanzbehörde gebunden ist⁷. Sie unterliegt weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht der Nachprüfung durch die Finanzverwaltung.

2.4.1 Bescheinigungsrichtlinien

Bei der Bearbeitung der Steuerbescheinigungen wurden Verwaltungsvorschriften (Bescheinigungsrichtlinien) angewandt, die bereits 1999 und 2002 außer Kraft getreten waren⁸. Darauf hatte der Rechnungshof bereits bei seiner Prüfung der Direktion Landesdenkmalpflege im Jahr 2010 hingewiesen⁹. Die Bescheinigungsrichtlinien waren bisher nicht neu gefasst worden, weil eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Musterrichtlinie noch nicht vorlag.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Herausgabe der bundeseinheitlich abschließend abgestimmten Bescheinigungsrichtlinien stehe bevor.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass anschließend auf dieser Basis unverzüglich eine Verwaltungsvorschrift des Landes erlassen wird.

2.4.2 Berücksichtigung von Fördermitteln

In acht von 62 Fällen hatten Denkmaleigentümer in den Anträgen auf Erteilung einer Steuerbescheinigung erklärt, weitere Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln erhalten zu haben. Es handelte sich dabei um städtische Zuschüsse oder Mittel der Dorferneuerung. Die GDKE wies in den Bescheinigungen nur diejenigen Zuschüsse aus, die sie selbst gewährt hatte.

Die von einer „für Denkmalschutz oder Denkmalpflege zuständigen Behörde“ gewährten Zuschüsse sind in der zur Erlangung der Steuervergünstigung erforderlichen Bescheinigung aufzuführen. Zu diesen Behörden gehören in Rheinland-Pfalz auch die Kreisverwaltungen und Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte (untere Denkmalschutzbehörden), die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (obere Denkmalschutzbehörde) und das für Denkmalpflege zuständige Ministerium (oberste

⁷ § 175 Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1824).

⁸ Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung und Kultur vom 4. Februar 1994 (GemAbl. S. 205) sowie Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Kultur, Jugend, Familie und Frauen und des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 1. Juli 1997 (GemAbl. S. 473).

⁹ Jahresbericht 2011, Nr. 16 – Direktion Landesdenkmalpflege der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz (Drucksache 15/5290), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2011 (Drucksache 16/15 S. 10), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/352 S. 11), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2009 (Drucksache 16/785 S. 7), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/1501 S. 17), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2016 S. 14), Ergänzung zum Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2303), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/2701), Beschluss des Landtags vom 18. September 2013 (Plenarprotokoll 16/54, S. 3470).

Denkmalschutzbehörde)¹⁰. Demzufolge hätten die Bescheinigungen der GDKE die Zuwendungen dieser Behörden enthalten müssen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, nach der Intention der Regelung seien nur Zuschüsse aus dem Bereich des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege anzugeben. Nicht erfasst würden Zuschüsse, die zusätzlich gewährt würden, wie z. B. die Mittel für Dorferneuerung. Im Musterantrag der angekündigten Bescheinigungsrichtlinien würden ausdrücklich Zuschüsse, die von „einer für Denkmalschutz oder Denkmalpflege zuständigen Behörde gewährt“ worden seien, abgefragt. Würden vom Antragsteller gegenüber der Bescheinigungsbehörde bereits Angaben zu Fördermitteln gemacht, die nicht die vorgenannten Bereiche betreffen, sei eine zusätzliche Weitergabe dieser Information durch die GDKE zu Kontrollzwecken aus Sicht der Finanzverwaltung wünschenswert.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass klarstellende Regelungen und Hinweise zum Umfang der von der GDKE zu bescheinigenden Zuschüsse in die noch ausstehende Neufassung der Bescheinigungsrichtlinien aufgenommen werden können.

2.4.3 Abschluss der Baumaßnahme

Den erteilten Bescheinigungen war zudem das Datum des Abschlusses der Baumaßnahmen nicht zu entnehmen. Dieses ist erforderlich, um das Erstjahr der steuerlichen Vergünstigung bestimmen zu können.

Die GDKE hat mitgeteilt, die Neubearbeitung des Vordrucks „Steuerbescheinigung“ sei im Entwurf um die Angabe des Abschlusses der Baumaßnahme ergänzt worden.

2.4.4 Bescheinigungsfähiger Aufwand

In die steuerliche Förderung wurden auch Aufwendungen für thermische Solaranlagen einbezogen, obwohl diese nach Art und Umfang zur Erhaltung des Gebäudes als Baudenkmal oder zu seiner sinnvollen Nutzung nicht erforderlich waren.

Die GDKE hat erklärt, es werde künftig eine separate Rechnungslegung für solche Anlagen eingefordert.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Zuständigkeiten und Unterschriftsbefugnisse eindeutig und unter Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips festzulegen,
- b) die Aktenführung und Dokumentation im Zuwendungs- und Steuerbescheinigungsverfahren zu verbessern,
- c) möglichst bald Richtlinien für die Bearbeitung von Bescheinigungen zur Inanspruchnahme steuerlicher Vergünstigungen zu erarbeiten,
- d) durch verbesserte Vordrucke Mängel im Steuerbescheinigungs- und Zuwendungsverfahren zu beseitigen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

¹⁰ § 7i Absatz 2 Satz 2 EStG in Verbindung mit § 24 Abs. 2 DSchG.

**Nr. 20 Lehrverpflichtung der Professoren an Fachhochschulen
- einheitliche Vorgaben und restriktiverer Umgang mit Deputatsermäßigungen geboten -**

Die festgesetzten Vorlesungszeiten wurden teilweise deutlich unterschritten.

Die vier geprüften Hochschulen ermäßigten das Lehrdeputat ihrer Professoren durchschnittlich um 15 % bis zu 25 %. Für die Betreuung von Abschluss- und vergleichbaren Studienarbeiten gewährten sie unterschiedlich hohe Deputatsermäßigungen. Diese entsprachen nicht immer der Hochschullehrverordnung.

Die Lehrverpflichtung von Professoren wurde für Forschungsaufgaben ohne hinreichende Rechtsgrundlage dauerhaft ermäßigt. Für die mit der Geschäftsführung einer Gesellschaft mit Landesbeteiligung verbundene dauerhafte Ermäßigung der Lehrverpflichtung um zwei Drittel fehlte ein Wissenschaftsbezug.

Die IT-Unterstützung der Deputatsverwaltung war unzureichend.

1 Allgemeines

Zu den Hauptaufgaben der Fachhochschulen gehört die anwendungsbezogene Lehre, für die sie überwiegend hauptberuflich tätiges wissenschaftliches Personal einsetzen¹. Professoren an Hochschulen haben regelmäßig 18 Lehrveranstaltungsstunden je Semesterwoche zu halten². Eine Lehrveranstaltungsstunde umfasst mindestens 45 Minuten Lehrzeit.

Neben der Lehre nehmen Professoren Aufgaben in Wissenschaft und Kunst, der Forschung sowie der wissenschaftlichen Weiterbildung wahr. Zu ihren hauptberuflichen Aufgaben gehört es auch, sich an Aufgaben der Qualitätssicherung, der Studienreform und Studienberatung zu beteiligen, persönliche Sprechstunden abzuhalten sowie an der Verwaltung der Hochschule und an Prüfungen mitzuwirken.

Der Rechnungshof hatte zuletzt 2009 die Erfüllung der Lehrverpflichtung an drei Hochschulen untersucht³. Die aktuelle Prüfung an den Hochschulen Kaiserslautern, Ludwigshafen, Trier und Worms umfasste die Studienjahre 2012/2013 und 2013/2014.

¹ § 2 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit § 46 Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 505), BS 223-41.

² § 2 Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO) vom 13. August 2012 (GVBl. S. 283), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 461), BS 223-41-8.

³ Jahresbericht 2010, Nr. 19 - Fachhochschulen Koblenz, Trier und Worms - (Drucksache 15/4200), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2010 des Rechnungshofs (Drucksache 15/4518 S. 17), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 11), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2008 (Drucksache 15/5345 S. 7).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung deutlich verbessert

Professoren haben die Erfüllung ihrer individuellen Lehrverpflichtung gegenüber dem Dekan nachzuweisen. Dieser prüft, ob die Voraussetzungen für die Berücksichtigung von Lehrleistungen vorliegen und rechnet die zu berücksichtigenden Lehrveranstaltungsstunden an. Die Hochschule regelt, in welcher Form die Erfüllung der Lehrverpflichtung innerhalb der Hochschule dokumentiert wird⁴.

Aufgrund der festgestellten Mängel hatte der Rechnungshof bei der vorausgegangenen Prüfung gefordert, auf ein verbessertes einheitliches Verfahren zum Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung hinzuwirken.

Die geprüften Hochschulen haben die entsprechenden Verfahren zwischenzeitlich deutlich verbessert. Lediglich bei einer Hochschule mit drei Standorten bestand kein hochschuleinheitliches Verfahren. In einem Fachbereich fehlten bei einem Drittel aller Professoren Deputatsnachweise, teilweise für den gesamten Prüfungszeitraum.

Die Hochschule hat erklärt, der Ablauf des Verfahrens insgesamt werde optimiert. Erste Ideen hierfür seien beispielsweise ein tabellarischer Bericht des Dekans nach Abschluss des Semesters an die Hochschulleitung zum Stand der Lehrverpflichtungen, eine Zusammenstellung der zu beachtenden Regelungen, um die Kontrollmöglichkeiten durch die Dekanatsmitarbeitenden zu verbessern, und eine regelmäßige Information der neuen Dekane.

2.2 IT-Unterstützung für die Deputatsverwaltung - vorhandene Daten weitgehend ungenutzt

Für die Planung und Durchführung von Lehrveranstaltungen erfassten alle Hochschulen elektronische Angaben zu dem Lehrangebot, den Lehrpersonen, den Räumen und den Zeiten. Diese Daten nutzte jedoch lediglich eine Studienrichtung an einer Hochschule, um einen automationsgestützten Deputatsnachweis zu erstellen. Eine andere Hochschule hatte zum Zeitpunkt der Prüfung die Entwicklung einer eigenen Software für die Deputatsverwaltung in Auftrag gegeben, obwohl sie das gleiche Verfahren für das Lehrveranstaltungsmanagement verwendete. Elektronische Deputatskonten zur Unterstützung der Dekane bei der Planung der Lehrveranstaltungen sowie bei der Prüfung der Erfüllung der Lehrverpflichtung führten nur zwei Hochschulen.

Die Hochschulen haben angekündigt, eine IT-gestützte Deputatsverwaltung durch geeignete Systeme anzustreben.

2.3 Unterschreitung festgelegter Vorlesungszeiten

Die Vorlesungszeit für Fachhochschulen beträgt gemäß Beschluss der Konferenz der Hochschulpräsidenten vom September 2011 mindestens 15 Vorlesungswochen je Semester. Mit 12 bis 13 Vorlesungswochen je Semester (ohne Prüfungszeiten) blieb eine Hochschule deutlich hinter dieser Maßgabe zurück.

Die Hochschule hat zugesagt, die Vorlesungszeiten künftig an den Beschluss der Konferenz der Hochschulpräsidenten anzupassen.

2.4 Deputatsermäßigungen - uneinheitliche und teilweise großzügige Praxis

Die Regellehrverpflichtung von Professoren kann für besondere Aufgaben (z. B. Studienfachberatung, Hochschulverwaltungsaufgaben, Forschungsvorhaben, Betreuung von Abschluss- und vergleichbaren Studienarbeiten) sowie für Funktionen (z. B. Dekan, Prodekan, Gleichstellungsbeauftragte) reduziert werden.

⁴ § 3 Abs. 9 und § 13 Abs. 2 HLehrVO in Verbindung mit § 47 Abs. 1 Satz 3 HochSchG.

Die vier Hochschulen ermäßigten das Lehrdeputat ihrer Professoren durchschnittlich um 15 % bis zu 25 %; dies entsprach der Regellehrverpflichtung von 15 bis 21 Professoren. In kleinen Fachbereichen waren die Durchschnittswerte - bedingt durch die unabhängig von der Größe wachsenden Aufgaben - höher.

2.4.1 Äquivalenzwert für eine Lehrveranstaltungsstunde

Soweit die Hochschullehrverordnung den Umfang von Deputatsermäßigungen für besondere Aufgaben und Funktionen nicht konkret regelte, legten die Hochschulen diesen nach eigenem Ermessen fest. Lediglich eine Hochschule hatte für die Bemessung der Freistellung bei Forschungsvorhaben den Äquivalenzwert einer Lehrveranstaltungsstunde mit 48 Zeitstunden angesetzt.

Gemessen am zeitlichen Aufwand für eine Aufgabe wurden tendenziell zu hohe Ermäßigungen beantragt und gewährt. Beispielsweise reduzierte eine Hochschule die Lehrverpflichtung ihrer Professoren für die Wahrnehmung einer Aufgabe mit einem Zeitbedarf von 40 Stunden um vier Lehrveranstaltungsstunden.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Festlegung eines einheitlichen Äquivalenzwertes werde geprüft.

2.4.2 Deputatsermäßigung für Aufgaben im öffentlichen Interesse

In Abstimmung mit den damaligen für Wissenschaft und Wirtschaft zuständigen Ministerien ermäßigte eine Hochschule das Lehrdeputat eines Professors für die Dauer der Wahrnehmung einer Geschäftsführertätigkeit bei einer Gesellschaft⁵ mit Mehrheitsbeteiligung des Landes zunächst um ein Drittel, wenig später um zwei Drittel.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Grundlage für die Deputatsermäßigung habe vorgelegen, da der Professor Aufgaben im öffentlichen Interesse außerhalb der Hochschule wahrnehme. Dies sei bei der Geschäftsführertätigkeit für die Gesellschaft der Fall. Die Geschäftsführertätigkeit müsse darüber hinaus die Ausübung der Lehrtätigkeit ganz oder teilweise ausschließen. Auch dies sei nach begründeter Darlegung des damaligen Wirtschaftsministeriums zutreffend.

Nach Auffassung des Rechnungshofs verdeutlichen die in der Hochschullehrverordnung für eine Deputatsermäßigung im öffentlichen Interesse beispielhaft angeführten Tätigkeiten für den Wissenschaftsrat oder für die Deutsche Forschungsgemeinschaft, dass damit Aufgaben in der Wissenschaft erfasst werden sollten. Eine dahingehende Präzisierung enthalten beispielsweise die entsprechenden Verordnungen von Nordrhein-Westfalen und des Saarlandes, die eine Deputatsermäßigung ausdrücklich nur für die Wahrnehmung von wissenschaftlichen oder wissenschaftsbezogenen Aufgaben im öffentlichen Interesse außerhalb der Hochschule vorsehen. Die Annahme eines öffentlichen Interesses ohne Wissenschaftsbezug birgt die Gefahr von weitgehenden Deputatsermäßigungen zulasten der Lehre.

2.4.3 Deputatsermäßigung für Forschungsaufgaben

Für die Durchführung von Vorhaben im Rahmen angewandter Forschung kann Professoren an Fachhochschulen die Regellehrverpflichtung bis zum vollen Umfang ermäßigt werden, wenn das nach den Studienplänen und Prüfungsordnungen erforderliche Lehrangebot und die Durchführung der Prüfungen im Rahmen der vorhandenen Haushaltsmittel gewährleistet bleiben. Eine Ermäßigung von mehr als neun Lehrveranstaltungsstunden soll sechs Monate nicht überschreiten und

⁵ Aufgabe der Gesellschaft war es, junge technologieorientierte und innovative Unternehmen während ihrer Gründungs- und Festigungsphase durch Beratungs- und Dienstleistungsangebote zu unterstützen und ihnen eine geeignete Infrastruktur zeitlich befristet zur Verfügung zu stellen.

nicht gewährt werden, wenn die erste Berufung oder die letzte Freistellung weniger als vier Jahre zurückliegt.⁶

Die Lehrverpflichtung der fünf für den Weincampus Neustadt⁷ neu berufenen Professoren war für Forschungsaufgaben beim Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum Rheinpfalz (DLR) dauerhaft auf die Hälfte ermäßigt.

Das Ministerium hat auf die Entwicklung des Weincampus hingewiesen. Hier sei wegen der Einbindung in die Labore des DLR die angewandte Forschung Daueraufgabe. Die Ermäßigung der Lehrverpflichtung werde in diesem Fall als rechtmäßig angesehen. Dabei sei das erforderliche Lehrangebot gesichert und die Durchführung von Prüfungen gewährleistet.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass vorliegend Forschungsaufgaben für das DLR und nicht für die Hochschule wahrgenommen wurden. Unabhängig hiervon fehlt es an einer entsprechenden Ermächtigung des Hochschulgesetzgebers zur dauerhaften Freistellung von Professoren an Fachhochschulen für Forschungsaufgaben. Eine solche ist bisher nur für Universitäten vorgesehen⁸. Andere Länder haben zwischenzeitlich auch für Professoren an Fachhochschulen entsprechende Regelungen in ihre Hochschulgesetze aufgenommen⁹.

2.4.4 Deputatsermäßigungen für Abschluss- und vergleichbare Studienarbeiten

Professoren, die durch die Betreuung von Abschluss- und vergleichbaren Studienarbeiten außergewöhnlich belastet werden, kann die Regellehrverpflichtung unter Berücksichtigung des notwendigen Aufwands um eine Lehrveranstaltungsstunde, in besonderen Ausnahmefällen auch um zwei Lehrveranstaltungsstunden ermäßigt werden¹⁰.

Diese Vorschrift legten die Hochschulen unterschiedlich aus:

- Eine Hochschule reduzierte die Lehrverpflichtung ihrer Professoren für die Betreuung von Bachelor- und Masterarbeiten für mehr als zwei Abschlussarbeiten in einem Semester um eine Lehrveranstaltungsstunde und für die Betreuung von mehr als fünf Abschlussarbeiten um zwei Lehrveranstaltungsstunden.
- Andere Hochschulen gewährten für jede betreute Abschlussarbeit eine Ermäßigung von 0,2 bis 0,5 Lehrveranstaltungsstunden. Bei Überschreitung der Obergrenze von zwei Lehrveranstaltungsstunden übertrugen sie die übersteigenden Anteile - teilweise unbegrenzt - in die Folgesemester.

Wie die folgende Darstellung am Beispiel einer Hochschule zeigt, waren die Belastungen der Professoren durch die Betreuung von Abschlussarbeiten aufgrund einer ungleichen Verteilung sehr unterschiedlich:

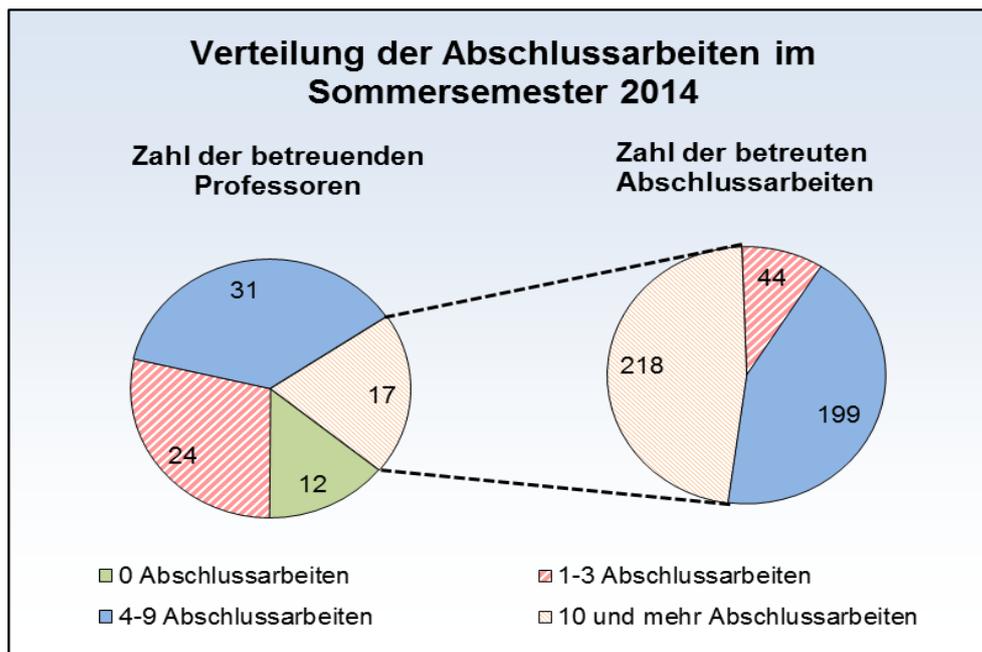
⁶ § 7 Abs. 2 HLehrVO.

⁷ Der Weincampus Neustadt ist eine wissenschaftliche Einrichtung der Technischen Hochschule Bingen sowie der Hochschulen Kaiserslautern und Ludwigshafen, die in Kooperation mit dem DLR und über 270 Kooperationsbetrieben den dualen Studiengang Weinbau und Önologie durchführt. Die Einrichtung dient außerdem der Forschung in Weinbau und Önologie.

⁸ § 6 Abs. 4 HLehrVO in Verbindung mit § 47 Abs. 2 HochSchG.

⁹ Vgl. Artikel 9 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen sowie des weiteren wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen (Bayerisches Hochschulpersonalgesetz - BayHSchPG) vom 23. Mai 2006 (GVBl. S. 230), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2016 (GVBl. S. 369), § 47 Abs. 3 Brandenburgisches Hochschulgesetz (BbgHG) vom 28. April 2014 (GVBl. I Nr. 18), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Juli 2015 (GVBl. I Nr. 18).

¹⁰ § 7 Abs. 3 HLehrVO.



In dem Diagramm sind die unterschiedlichen Belastungen von Professoren durch Abschlussarbeiten dargestellt.

Danach betreute im Sommersemester 2014 ein Fünftel der Professoren knapp die Hälfte aller Abschlussarbeiten. Bei einigen Professoren waren dies bis zu 24 Abschlussarbeiten, die mit bis zu 7,5 Lehrveranstaltungsstunden auf das Lehrdeputat angerechnet wurden. Fast 43 % der Professoren betreuten dagegen keine bis höchstens drei Abschlussarbeiten.

Bei Begrenzung der Ermäßigung entsprechend der Hochschullehrverordnung auf maximal zwei Lehrveranstaltungsstunden hätte die im Prüfungszeitraum zusätzlich verfügbare Lehrkapazität insgesamt mehr als 248 Lehrveranstaltungsstunden¹¹ oder 3,5 Professoren pro Semester betragen.

Nach den Verordnungen der Länder Berlin und Schleswig-Holstein zur Lehrverpflichtung an Hochschulen erfolgt eine Anrechnung als Lehrleistung aufgrund einer überdurchschnittlichen Belastung erst bei einer Betreuung von mehr als vier oder fünf Abschlussarbeiten je Semester.

Das Ministerium hat erklärt, es werde geprüft, inwieweit der Begriff der außergewöhnlichen Belastung zu konkretisieren sei. Zu bedenken sei hierbei, dass aufgrund der Unterschiedlichkeit der Anforderungen und des Betreuungsbedarfs in den einzelnen Fachbereichen eine Vereinheitlichung auch unter Gleichbehandlungsgrundsätzen problematisch sei.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann diesen Aspekten durch eine differenzierte Regelung Rechnung getragen werden. Im Übrigen sollte geprüft werden, ob - wie in anderen Ländern - die Betreuung von Abschluss- und vergleichbaren Studienarbeiten systematisch als Lehrleistungen berücksichtigt werden sollte¹².

¹¹ In den geprüften vier Semestern wurden Deputatsermäßigungen in Höhe von insgesamt 480 Lehrveranstaltungsstunden vergeben.

¹² Vgl. auch Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (ohne Kunsthochschulen), Beschluss vom 12. Juni 2003; Beispiele zur Anrechnung als Lehrleistung: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Saarland.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde geprüft, inwieweit eine Änderung der Hochschullehrverordnung bezüglich der Qualifizierung der Betreuung von Abschlussarbeiten als anzurechnende Lehrleistung erforderlich oder geboten sei.

2.5 Deputatswirksame Lehrveranstaltungen im Freisemester problematisch

Professoren an Fachhochschulen können für die Durchführung von angewandten Forschungsvorhaben oder zur Fortbildung in der beruflichen Praxis von ihren Lehr- und Prüfungsverpflichtungen freigestellt werden, sofern das nach den Studienplänen und Prüfungsordnungen erforderliche Lehrangebot und die Durchführung der Prüfungen im Rahmen der vorhandenen Haushaltsmittel gewährleistet bleiben¹³.

In mehreren Fällen hielten Professoren auch während ihrer Freistellung Lehrveranstaltungen oder nahmen besondere Funktionen oder Aufgaben (z. B. Studiengangleitung) wahr.

Die Leistungen während der Freistellung wurden als Übererfüllungen der Lehrverpflichtung (Mehrleistungen) berücksichtigt. Beispielsweise wurden einem Professor, der ein Forschungsfreisemester in Japan verbrachte, für die Leitung des Akademischen Auslandsamtes sowie eines Masterstudienganges fünf Lehrveranstaltungsstunden angerechnet. Nach Auffassung der Hochschule sollten damit die während der Freistellung übernommenen Verwaltungsaufgaben als zusätzliche Belastung ausgeglichen werden.

Die Hochschulen haben zugesagt sicherzustellen, dass bei Forschungsfreisemestern keine Lehrveranstaltungen deputatswirksam abgerechnet würden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde geprüft, inwieweit eine entsprechende Konkretisierung der Hochschullehrverordnung in Bezug auf die Anrechenbarkeit von Lehrleistungen während einer Freistellung der Hochschullehrer geboten sei.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf ein einheitliches Verfahren zum Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung hinzuwirken,
- b) eine IT-gestützte Deputatsverwaltung unter Nutzung vorhandener Daten anzustreben,
- c) die von der Konferenz der Hochschulpräsidenten festgesetzten Vorlesungszeiten einzuhalten,
- d) auf die Festlegung eines einheitlichen Äquivalenzwertes zur Umrechnung von Lehrveranstaltungs- in Zeitstunden hinzuwirken,
- e) den Begriff der außergewöhnlichen Belastung durch die Betreuung von Abschluss- und vergleichbaren Studienarbeiten zu konkretisieren und deren Qualifikation als Lehrleistung zu prüfen,
- f) Professoren von Lehr- und Prüfungsleistungen für die Durchführung von angewandten Forschungsvorhaben oder zur Fortbildung in der beruflichen Praxis bedarfsgerecht freizustellen, während einer Freistellung gehaltene Lehrveranstaltungen nicht als Mehrleistungen anzurechnen und hierzu eine Konkretisierung der Hochschullehrverordnung zu prüfen.

¹³ § 53 HochSchG.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b sowie d bis f zu berichten,
- b) Deputatsermächtigungen nur zur Wahrnehmung von wissenschaftlichen oder wissenschaftsbezogenen Aufgaben im öffentlichen Interesse außerhalb der Hochschule zu gewähren,
- c) von dauerhaften Deputatsermächtigungen für Forschungsaufgaben an Fachhochschulen ohne hochschulgesetzliche Grundlage abzusehen.

Nr. 21

**Staatliche Studienseminare
- weitere Verbesserungen beim Ressourceneinsatz
möglich -**

An Studienseminaren mit geringen Anwärterzahlen überstiegen die Ausbildungskosten je Anwärter die entsprechenden Kosten an großen Standorten derselben Schulart um bis zu 46 %. In Einzelfällen gab es allerdings auch bei vergleichbaren Anwärterzahlen erhebliche Abweichungen.

Für Anwärter, die zum 1. August eingestellt wurden, vergingen je nach Lage der Ferien sechs Wochen und mehr bis zum Beginn der ersten Seminarveranstaltung. Die Wartezeit wurde überwiegend nicht für Ausbildungszwecke genutzt.

Freistellungen für Personalratsmitglieder überstiegen den nach den Vorgaben eines Rundschreibens berechneten Wert, ohne dass entsprechende Dienstvereinbarungen vorlagen.

Möglichkeiten zur räumlichen Zusammenfassung von Studienseminaren wurden noch nicht hinreichend geprüft.

1 Allgemeines

Angehende Lehrkräfte für die Lehrämter an Grundschulen, Realschulen plus, Förderschulen, Gymnasien oder berufsbildenden Schulen haben nach einem mit der ersten Staatsprüfung abgeschlossenen Bachelor- oder Masterstudiengang regelmäßig einen Vorbereitungsdienst an einem Studienseminar für das jeweilige Lehramt abzuleisten. Der Vorbereitungsdienst dauert für alle Lehrämter 18 Monate und soll die angehenden Lehrkräfte auf der Grundlage ihres Studiums mit Theorie und Praxis der Erziehung und des Unterrichts allgemein und ihrer jeweiligen Ausbildungsfächer so vertraut machen, dass sie zu selbstständiger Arbeit in dem jeweiligen Lehramt fähig sind¹.

Die Ausbildung der Anwärter (Lehramtsanwärter und Studienreferendare) obliegt den für jedes Studienseminar bestellten Seminarleitungen, ihren Stellvertretungen und den Fachleitern. Das Land stellt den Personal- und Sachbedarf der Studienseminare².

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf der Staatlichen Studienseminare untersucht. Die Prüfung erstreckte sich schwerpunktmäßig auf die im Schuljahr 2015/2016 laufenden Ausbildungsgänge. Untersucht wurden auch die Auswirkungen der Maßnahmen, die aufgrund der Feststellungen aus der

¹ § 5 Laufbahnverordnung für den Schuldienst, den Schulaufsichtsdienst und den schulpсихologischen Dienst (Schullaufbahnverordnung - SchullbVO -) vom 15. August 2012 (GVBl. 2012, 291), BS 2030-45, zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. April 2014 (GVBl. S. 52), sowie § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 Landesverordnung über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Grundschulen, an Realschulen plus, an Gymnasien, an berufsbildenden Schulen und an Förderschulen - SchullLehr2StPrV RP - vom 3. Januar 2012 (GVBl. 2012, 11), BS 2030-48, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. November 2015 (GVBl. S. 418).

² § 83 Abs. 2 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. 2004, 239), BS 223-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Februar 2016 (GVBl. S. 37).

letzten Prüfung der Staatlichen Studienseminare³ getroffen worden waren. Der Rechnungshof hatte u. a. gefordert, die Regelungen der Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter zu überprüfen und bei der Bildung von Fachseminaren möglichst die wirtschaftlichste Alternative zu wählen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Im Jahr 2015 waren für die verschiedenen Lehrämter insgesamt 25 Studienseminare eingerichtet, hinzu kamen sechs Teildienststellen (TD). Die nachstehende Tabelle zeigt die Zahl der Studienseminare und der Anwärter im Vergleich der Jahre 2007 und 2015:

Studienseminare für das Lehramt an	Zahl der Seminare		Zahl der Anwärter			
			Insgesamt		Durchschnitt	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015
Grundschulen	-	8		640	-	80
Grund- und Hauptschulen	8		888		111	-
Förderschulen	2	2 (+1 TD)	178	191	89	96
Realschulen	4	-	422	-	105	-
Realschulen plus	-	4 (+ 2 TD)	-	318	-	80
Gymnasien	6	7 (+ 2 TD)	669	733	112	105
Berufsbildenden Schulen	4	4 (+ 1 TD)	332	300	83	75
Insgesamt	24	25 (+ 6 TD)	2.489	2.182	104	87

Gegenüber 2007 verringerte sich die Zahl der Anwärter um mehr als 12 % auf 2.182. Gleichwohl waren 2015 ein Studienseminar mehr und zusätzlich sechs Teildienststellen eingerichtet. Die durchschnittliche Zahl der Anwärter je Seminar war um über 16 % gesunken.

2.1 Forderungen des Rechnungshofs aus vorheriger Prüfung weitgehend umgesetzt

Die Zusagen der Landesregierung aus dem Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2007 wurden im Wesentlichen umgesetzt:

- Die Unterrichtsverpflichtungen der Fachleiter wurden neu festgelegt. Neben der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Studienseminar erteilen die Fachleiter Unterricht, um den Bezug zur Schulpraxis nicht zu verlieren. Nach den Vorgaben der Lehrkräftearbeitszeitverordnung entspricht die Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter nunmehr weitgehend dem nach Berücksichtigung der Ausbildungstätigkeit verbleibenden Arbeitszeitanteil.

³ Jahresbericht 2009, Nr. 13 - Organisation und Personalbedarf der Staatlichen Studienseminare - (Drucksache 15/3100), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2009 des Rechnungshofs (Drucksache 15/3393 S. 13), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/3706 S. 10), Beschluss des Landtags vom 2. September 2009 (Plenarprotokoll 15/73 S. 4391), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2007 (Drucksache 15/4164 S. 6), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/5060 S. 15), Beschluss des Landtags vom 17. November 2010 (Plenarprotokoll 15/101 S. 5941), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2008 (Drucksache 15/5345 S. 14).

- Der unterschiedlichen Belastung der Fachleiter für Berufspraxis wurde dadurch Rechnung getragen, dass ihre Unterrichtsverpflichtung in Abhängigkeit von der tatsächlichen Belastung variabel gestaltet wurde.
- Zudem wurde die Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter im Fach Grundschulpädagogik, die Ermäßigung der Unterrichtsverpflichtung wegen Übernahme mehrerer Fachseminare sowie die Be- und Entlastung der Fachleiter aufgrund vorzeitigen Ausscheidens von Anwärtern und Neuzugängen während des Lehrgangs neu geregelt.⁴

Die vorher bestehenden Personalreserven reduzierten sich entsprechend. Des Weiteren verringerte sich der durch die Funktion der Fachleiter entstehende Vertretungsbedarf oder Unterrichtsausfall auch aufgrund eines verbesserten Softwareeinsatzes. Im Jahr 2007 waren an den Einsatzschulen von einzelnen Fachleitern noch bis zu 25 % der Unterrichtsverpflichtung funktionsbedingt nicht erbracht worden.

Das Kostenbewusstsein der verantwortlichen Seminarleitungen hatte sich deutlich verbessert. So orientierte sich die Zuordnung von Anwärtern zu betreuenden Fachleitern auch an regionalen Gesichtspunkten, um Fahrtkosten zu den Einsatzschulen zu vermeiden. Bestimmte Fächer wurden zumindest teilweise zentralisiert.

2.2 Relation Anwärterzahlen und Ausbildungskosten

Die Anwärterzahlen an den Studienseminaren reichten im Schuljahr 2015/2016 je nach Schulart von 36 bis zu 142:

Studienseminare für das Lehramt an	Zahl der Anwärter		
	insgesamt	mindestens	maximal
Grundschulen	640	44	100
Förderschulen	191	85	106
Realschulen plus	318	36	142
Gymnasien	733	84	131
BBS	300	57	89

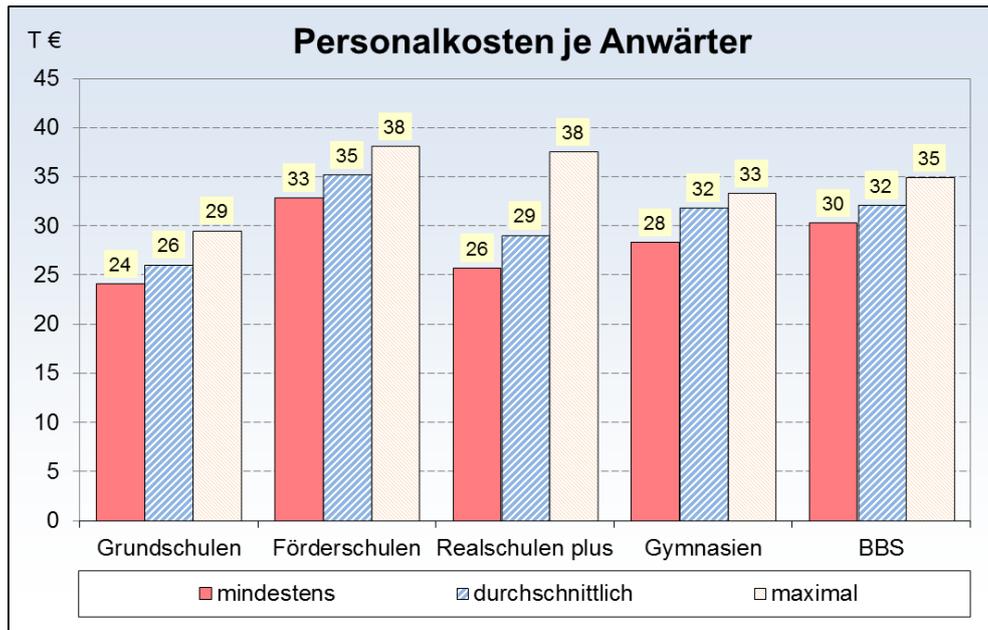
Einschließlich der Teildienststellen hatten die Seminare zumeist mehr als 70 Anwärter; drei Studienseminare bildeten weniger Anwärter aus.

2.2.1 Kosten des Ausbildungspersonals je Anwärter

Die Personalkosten der Ausbilder⁵ betragen - gerechnet auf die Lehrgangsdauer von 18 Monaten - durchschnittlich zwischen 26.000 € bis über 35.000 € je Anwärter. Erhebliche Unterschiede gab es zwischen den Studienseminaren derselben Schulart an den unterschiedlichen Standorten.

⁴ Zu den angesprochenen Regelungen - vgl. u. a. Nr. 1.1 der Anlage zu Nr. 3.4.5 S. 1 Dienst- und Konferenzordnung der staatlichen Studienseminare in Rheinland-Pfalz (DKO), Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur vom 18. Februar 2013 (AmtsBl. 2013, 90), § 14 Abs. 3 Nr. 4 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung vom 30. Juni 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2015 (GVBl. S. 90) - LehrArbZVO -, BS 2030-1-4, Nrn. 1.2, 1.3.2, 1.3.4 und 1.3.6 der Anlage 2 der LehrArbZVO.

⁵ Durchschnittliche Personalkosten zum Stichtag 1. September 2015 einschließlich Nebenkosten ohne Sachkosten - ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze für Beamte RLP 2015.



In dem Diagramm sind die Kosten des Ausbildungspersonals je Anwärter dargestellt.

Die Höhe der Ausbildungskosten hing auch von der Größe der Seminare ab. Studienseminare mit höheren Anwärterzahlen waren, wie bereits 2007 festgestellt, kostengünstiger. Seminare ab etwa 80 Teilnehmern waren am wirtschaftlichsten, kleinere verursachten dagegen unverhältnismäßig hohe Personalkosten. Beispiele:

- Ein Studienseminar Grundschulen bildete nur 44 Anwärter aus. Damit war es mit Abstand das kleinste Studienseminar für diese Schulart. Mit 29.500 € entstanden dort die höchsten schulartspezifischen Personalkosten für die Ausbildung eines Anwärters. Die Personalkosten der Ausbilder lagen bei den anderen Seminaren um bis zu 5.000 € je Anwärter niedriger.
- In einem Studienseminar Realschulen plus wurden lediglich 36 Anwärter ausgebildet. Die Personalkosten der Ausbilder waren mit 37.500 € je Anwärter um annähernd 12.000 € höher (+ 46 %) als im größten Seminar mit 142 Teilnehmern.

Da jedes Studienseminar weitgehend größenunabhängig Räume und Lehrmaterial vorhalten muss, dürfte sich die bei den Personalkosten aufgezeigte Tendenz auch bei den Sachkosten widerspiegeln.

Vor diesem Hintergrund sollten künftig Mindestgrößen für Studienseminare eingehalten werden. Soweit die Ausbildungszahlen an einzelnen Seminaren nicht erhöht werden können, sollte die Möglichkeit einer Zusammenführung oder Aufhebung von Dienststellen geprüft werden. So überschritten sich beispielsweise der Einzugsbereich und die Ausbildungsschulen des vorgenannten kleinen Studienseminars Grundschulen mit denen zweier anderer Studienseminare.

Das Ministerium für Bildung hat erklärt, eine gleichmäßigere Verteilung der Ausbildungszahlen an den Studienseminarstandorten werde geprüft. Allerdings seien regionale Aspekte, wie die Qualitätsentwicklung von Schulen in strukturschwächeren Regionen, und die Nachwuchssicherung zu berücksichtigen. Auch müsse hinsichtlich stark variierender Bewerberzahlen die Gesamtausbildungskapazität flexibel gehalten werden, um den verfassungsrechtlichen Ausbildungsanspruch zu gewährleisten. Darüber hinaus erbrächten die Studienseminare weitere Ausbildungs- und Prüfungsleistungen. So seien an dem fraglichen Studienseminar für das Lehramt

an Realschulen plus beispielweise von April bis Juli 2016 neben der regulären Ausbildungstätigkeit 54 Wechselprüfungen⁶ durchgeführt worden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Wahrnehmung zeitlich begrenzter Sonderaufgaben mittelfristig einer organisatorischen Straffung nicht entgegensteht.

2.2.2 Erhebliche Kostenabweichungen trotz vergleichbarer Anwärterzahlen

Bei zwei Studienseminaren Realschulen plus mit gleicher Anwärterzahl wichen die Personalkosten der Ausbilder um über 6.000 € je Anwärter voneinander ab. Auch bei den beiden Studienseminaren Förderschulen erklärten die Anwärterzahlen nicht die Differenz von 5.000 € je Anwärter zwischen den Seminaren.

Das Ministerium hat erklärt, im Regelfall seien die Ausbildungskosten je Anwärter vergleichbar. Die Unterschiede zwischen den Studienseminaren seien auf Sonder-situationen zurückzuführen:

- Wegen eines langfristigen krankheitsbedingten Ausfalls seien einem der Studienseminare Realschulen plus temporär mehr Anrechnungsstunden zugewiesen worden. Darüber hinaus könnten Studienseminare mit und ohne Teildienststelle nicht miteinander verglichen werden. Studienseminare mit Teildienststellen seien kostengünstiger, weil Fachleiter, die an mehreren Standorten ausbildeten, keine zusätzlichen Anrechnungsstunden erhielten.
- An einem Studienseminar Förderschulen seien 85 Anwärter von 32 Fachleitern ausgebildet worden. Dadurch hätten ausbildungsdienliche Fachseminargrößen gebildet werden können. Am zweiten Studienseminar hätten der historisch betrachtet größten Ausbildungskohorte von 106 Anwärtern nur 25 Fachleitungen gegenübergestanden. Daher hätten zwangsläufig übermäßig große Fachseminare mit sehr hoher Anwärterzahl gebildet werden müssen. Bei derart großen Fachseminaren sei die Ausbildungsqualität nicht optimal und das Ausbildungspersonal unterschreite in hohem Maß die Mindestunterrichtsverpflichtung.

Zu der Äußerung des Ministeriums zu den Studienseminaren Realschulen plus merkt der Rechnungshof an, dass selbst unter Berücksichtigung der überplanmäßig vergebenen Anrechnungsstunden die Ausbildungskosten zwischen den beiden Standorten noch um mehr als 3.000 € je Anwärter differieren. Diesen Unterschied kann die Tatsache, dass eine Teildienststelle zu betreuen ist, nicht begründen. Da die Fachleiter keine zusätzlichen Anrechnungsstunden für die Betreuung der Teildienststellen erhielten, hätten die Kosten vergleichbar sein müssen.

Zu den Studienseminaren Förderschulen weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Mindestunterrichtsverpflichtung der Fachleiter zu erfüllen ist, wenn 12 Anwärter in einer Gruppe unterrichtet werden⁷. Da nur in drei von 20 Fachseminaren des zweiten Studienseminars mehr als 12 Anwärter ausgebildet wurden, durfte die Mindestunterrichtsverpflichtung nur in diesen Fällen mit Zustimmung des Landesprüfungsamts unterschritten werden⁸.

Das zeigt, dass größere Seminare, in denen auch unter pädagogischen Gesichtspunkten sinnvolle Gruppengrößen gebildet werden können, zur Wirtschaftlichkeit beitragen.

⁶ Lehrkräfte können im Rahmen einer Wechselprüfung die Befähigung für das Lehramt an anderen Schularten erwerben.

⁷ Nr. 1.3.3 der Anlage 2 der LehrArbZVO.

⁸ § 14 Abs. 3 letzter Satz LehrArbZVO.

2.3 Verlorene Ausbildungszeit durch Einstellungstermin im August

Zweimal jährlich, zum 15. Januar und zum 1. August, werden Anwärter für die Lehrämter an allgemeinbildenden Schulen eingestellt⁹. Für die am 15. Januar eingestellten Anwärter folgt auf eine zweiwöchige Intensivphase am Studienseminar - zeitgleich mit dem Stundenplanwechsel zum zweiten Schulhalbjahr - der Einsatz im eigenverantwortlichen Unterricht an den Schulen sowie die weitere Ausbildung im Studienseminar. Dagegen werden die zum 1. August eingestellten Anwärter zumeist am selben Tag nach der Vereidigung in die Ferien entlassen. Bis zum Beginn der ersten Seminarveranstaltung vergehen je nach Lage der Ferien und Organisation des Studienseminars sechs Wochen und mehr.

Daher sollte der Einstellungstermin geändert oder den neuen Anwärtern durch geeignete Maßnahmen ermöglicht werden, die Wartezeit effektiv für ihre Ausbildung zu nutzen.

Das Ministerium hat erklärt, zum Einstellungstermin 1. August 2016 sei an allen Seminarstandorten damit begonnen worden, mit der Vereidigung der Anwärter ausbildungsbezogene Aufgaben zur Bearbeitung zu stellen, an die in den ersten berufspraktischen Seminaren angeknüpft worden sei.

2.4 Freistellungen der Lehrkräfte nicht immer begründet

Mitglieder der Personalvertretungen sind auf Antrag von ihrer dienstlichen Tätigkeit freizustellen, wenn und soweit es zur ordnungsgemäßen Durchführung der Aufgaben und Wahrnehmung der Befugnisse des Personalrats erforderlich ist¹⁰. Für die örtlichen Personalräte wurde die Berechnung der Freistellungen in einem Rundschreiben aus dem Jahr 1993 (sogenannte Einigungsformel) vorgegeben. Obwohl die Einigungsformel an allen Studienseminaren bekannt war, überstiegen die Freistellungen für die Mitglieder der örtlichen Personalräte in der Regel den nach der Formel berechneten Wert. Dienstvereinbarungen, die eine höhere Freistellung rechtfertigen können, lagen nicht immer vor.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Freistellungsstunden seien überprüft worden. Sie würden zwischenzeitlich entsprechend der Einigungsformel oder bei Abweichung entsprechend den Vorgaben nach Abschluss einer Dienstvereinbarung gewährt. Alle Leiter der Staatlichen Studienseminare würden nochmals an die Rahmenbedingungen für die Freistellung der örtlichen Personalvertretungen erinnert. Darüber hinaus werde das Thema auch im Rahmen von Seminarleiterdienstbesprechungen ausführlich erörtert.

2.5 Weitere Einsparmöglichkeiten

Durch organisatorische Maßnahmen könnten weitere Ressourcen freigesetzt werden. Mit der räumlichen Zusammenfassung von Studienseminaren verschiedener Schularten in einem Gebäude, wie am Standort Kaiserslautern, könnten bei entsprechender Koordination Räume zur Durchführung der Seminarveranstaltungen besser ausgelastet werden. In einem weiteren Schritt sollten für räumlich zusammengefasste Studienseminare schulartübergreifende Verwaltungsleitungen, Sekretariate und IT-Administration angestrebt werden.

⁹ § 4 Abs. 1 Landesverordnung über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen vom 27. August 1997, § 5 Abs. 1 Landesverordnung über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Grundschulen, an Realschulen plus, an Gymnasien, an berufsbildenden Schulen und an Förderschulen vom 3. Januar 2012 (GVBl. S. 11), Gliederungs-Nr. 2030-48.

¹⁰ § 15 Abs. 2 der LehrArbZVO i. V. m. § 40 Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) in der Fassung vom 24. November 2000 (GVBl. S. 529), BS 2035-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 505), BS 205-1.

Das Ministerium hat zugesagt, die Anregung des Rechnungshofs zu prüfen. Dabei seien auch organisatorische Rahmenbedingungen und wirtschaftliche Aspekte, wie der Mietpreis sowie das Angebot geeigneter Immobilien, zu beachten.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den zum 1. August eingestellten Anwärtern zu ermöglichen, die durch die Ferien entstehende Wartezeit für ihre Ausbildung zu nutzen,
- b) die Einhaltung der Vorgaben für die Freistellung der örtlichen Personalräte sicherzustellen,
- c) die Möglichkeiten zur räumlichen Zusammenfassung von Studienseminaren sowie zur Durchführung weiterer organisatorischer Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Wirtschaftlichkeit der Ausbildung durch die Einhaltung von Mindestgrößen für Studienseminare zu verbessern,
- b) über die getroffenen Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und c zu berichten.

**Nr. 22 Unterrichtsorganisation und Lehrkräfteeinsatz an
beruflichen Gymnasien
- erhebliche Personalressourcen ungenutzt -**

Durch die vorzeitige Entlassung der Abschlussklassen vor Ende des Schuljahres sowie die vierwöchigen Berufspraktika in Klassenstufe 12 haben Lehrkräfte im Schuljahr 2014/2015 mehr als 80.000 Unterrichtsstunden nicht erteilt. Das entspricht der jährlichen Unterrichtsverpflichtung von fast 86 Vollzeitlehrkräften.

Nicht gehaltene Unterrichtsstunden sowie etwaige Kompensationen wurden nicht oder unzureichend dokumentiert. Einheitliche Leitlinien zu Art und Umfang geeigneter Ausgleichsmaßnahmen fehlten. Vielfach wurden originäre Dienstpflichten der Lehrkräfte oder Aufgaben, für die anderweitig Entlastungen gewährt worden waren, zum Ausgleich der Minderstunden herangezogen.

Lehrkräften wurde Mehrarbeit vergütet, obwohl nicht belegt war, dass die Voraussetzungen dafür erfüllt waren.

Freistellungen für Personalratsmitglieder überstiegen vielfach den nach den Vorgaben eines Rundschreibens berechneten Wert. Entsprechende Dienstvereinbarungen lagen häufig nicht vor.

1 Allgemeines

Eine Form der berufsbildenden Schule ist das berufliche Gymnasium. Als gymnasiale Oberstufe mit berufsbezogenen Bildungsangeboten der Fachrichtungen Gesundheit und Soziales, Wirtschaft oder Technik führt es zur allgemeinen Hochschulreife. Das berufliche Gymnasium umfasst in Vollzeitform die Klassenstufen 11 bis 13 und endet mit der Abiturprüfung im zweiten Schulhalbjahr der Jahrgangsstufe 13¹.

Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig für das Schuljahr 2014/2015 die Unterrichtsorganisation und den Lehrkräfteeinsatz an 39 der landesweit 41 beruflichen Gymnasien geprüft. Die örtlichen Erhebungen erstreckten sich auf 18 Schulen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Vorzeitige Entlassung von Abschlussklassen - ohne Schüler auch für Lehrkräfte kein Unterricht

Der Beginn der schriftlichen Prüfungen lag in der Vergangenheit immer neun Wochen vor den Sommerferien. Auch die künftig zentral festgelegten Termine berücksichtigen einen entsprechenden Zeitraum. Deshalb ist der Umfang der jährlich nicht gehaltenen Stunden weitgehend unabhängig vom Zeitpunkt des Ferienbeginns. So endete im Schuljahr 2014/2015 der Unterricht in den Abschlussklassen des beruflichen Gymnasiums mit der Ausgabe der Zeugnisse am 11. Mai 2015. Bis zum Ende des Schuljahrs wurden die dort eingesetzten Lehrkräfte damit - unter Berücksichtigung von Feier- und Brückentagen sowie der Tage des schriftlichen und mündlichen Abiturs - für 8,5 Wochen von ihren Unterrichtsaufgaben entlastet.

¹ § 2 Abs. 3 und § 3 Abs. 4 Landesverordnung über das berufliche Gymnasium (BerGymV) vom 16. Juni 1997 (GVBl. S. 186), zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. Dezember 2011 (GVBl. 2012 S. 1).

Darüber hinaus waren die Lehrer der beruflichen Gymnasien auch in den höheren Berufsfachschulen eingesetzt. Die dortigen Abschlussklassen wurden ebenfalls, wenn auch zu einem späteren Termin, vorzeitig entlassen. Zudem absolvieren die Schüler in der Klassenstufe 12 vor den Sommerferien vierwöchige Berufspraktika.

Insgesamt wurden mehr als 80.000 Unterrichtsstunden nicht erbracht. Dies entspricht dem Unterrichtsdeputat von fast 86 Lehrkräften. Einzelne, ausschließlich in den betreffenden Klassen eingesetzte Lehrkräfte waren bis zum Schuljahresende vollständig von ihren regulären Unterrichtspflichten freigestellt. Erhebliche Personalressourcen blieben dadurch ungenutzt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs erfordert der Umfang der nicht erbrachten Unterrichtsstunden generelle Vorgaben zu deren Ausgleich. Beispielsweise erhöht sich die Unterrichtsverpflichtung von Lehrkräften an allgemeinen Gymnasien - anders als an beruflichen Gymnasien -, wenn sie in Klassenstufe 13 eingesetzt sind².

Das Ministerium für Bildung hat erklärt, es werde die Schulaufsicht beauftragen, die Schulen bezüglich des Lehrkräfteeinsatzes nach Freistellung der Klassen vom Unterricht noch einmal genau in den Blick zu nehmen und für Lehrkräfte, die nicht in Abschlussprüfungen eingebunden sind, einen entsprechenden anderen Einsatz vorzusehen. Außerdem hat das Ministerium mitgeteilt, ein einfacher Vergleich zwischen den allgemeinbildenden und den beruflichen Gymnasien sei problematisch. Die Lehrkräfte an den beruflichen Gymnasien würden auch nach dem Ausscheiden von Abschlussklassen in erheblichem Umfang im beruflichen Gymnasium und in anderen Schulformen der berufsbildenden Schulen - hier auch häufig im Prüfungsgeschehen und in Kooperationen mit den dualen Partnern und der Wirtschaft - eingesetzt. Gleichwohl werde die Landesregierung prüfen, ob und ggf. in welcher Weise Regelungen über einen Unterrichtsstundenausgleich in diesem Bereich effektiv und erforderlich sein könnten.

2.2 Dokumentation der Erfüllung der Unterrichtsverpflichtung

Obwohl die Unterrichtszeit der Lehrkräfte zu dokumentieren ist³, wurden die Minderzeiten infolge der vorzeitigen Entlassung der Abschlussklassen nicht oder nicht schuljahresübergreifend erfasst.

Einige Schulen verwiesen darauf, dass in aktualisierten Stundenplänen kein Unterricht mehr vorgesehen gewesen sei. Andere erachteten die Vorbereitung und Korrektur der Prüfungsaufgaben - unabhängig von dem dafür entstandenen Aufwand - pauschal als vollständige Kompensation für nicht zu erteilende Unterrichtsstunden.

Nur zum Teil glichen die Schulen die Minderzeiten mit Vertretungsunterricht⁴ oder anderen schulbezogenen Tätigkeiten der Lehrkräfte aus. Dabei bewerteten sie nichtunterrichtliche Tätigkeiten uneinheitlich (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.3 dieses Beitrags).

Generell wurden Minderzeiten nicht ins folgende Schuljahr übertragen.

Das Ministerium hat bezüglich einer besseren Dokumentation auf seine Äußerungen vom Juli 2016 zu Fachoberschulen im organisatorischen Verbund mit Realschulen plus verwiesen.

² § 4 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO) in der Fassung vom 30. Juni 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. September 2015 (GVBl. S. 90).

³ Schreiben des damaligen Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend vom 25. März 2004, Az. 9424 A-1 - Tgb.Nr. 251/04.

⁴ An den 39 berufsbildenden Schulen mit beruflichen Gymnasien fielen von Mai bis Juli 2015 mehr als 28.000 Stunden planmäßiger Unterricht aus, obwohl die Lehrkräfte aufgrund ihrer Ausbildung befähigt sind, in ihren Fächern in allen Formen einer berufsbildenden Schule Vertretungsunterricht zu leisten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass zu der vorgenannten Schulart der Landtag die Landesregierung mit Beschluss vom 15. September 2016 aufgefordert hat sicherzustellen, dass Ausfallzeiten durch vorzeitige Entlassung von Abschlussklassen dokumentiert und in geeigneter Form, gegebenenfalls auch schuljahresübergreifend, durch die betroffenen Lehrkräfte ausgeglichen werden⁵. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dieser Forderung auch bei beruflichen Gymnasien Rechnung getragen wird.

2.3 Ungeeignete Ausgleichsmaßnahmen

Lehrkräfte, die nach Entlassung der Abschlussklassen ihr Unterrichtsdeputat nicht voll erbrachten, waren für Vertretungsunterricht einzusetzen oder mit anderen für die Schularbeit wichtigen Aufgaben zu betrauen. Die Minderstunden konnten mit zuvor geleisteter Mehrarbeit verrechnet werden.

Ob und in welchem Umfang ein entsprechender Ausgleich stattgefunden hatte, war aufgrund der fehlenden oder mangelhaften Dokumentation allenfalls ansatzweise erkennbar.

Soweit Aufzeichnungen geführt wurden, waren als Kompensation u. a. folgende Aufgaben genannt:

- Erstellung von Aufgabenvorschlägen für die schriftliche Abiturprüfung,
- Erst- und Zweitkorrektur der Abituraufgaben,
- Unterrichtsvorbereitung,
- Teilnahme an Klassenfahrten, Ski-Freizeiten oder Fortbildungsveranstaltungen,
- Wahrnehmung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Vorstellungsgespräche an einer anderen Schule,
- Teilnahme an Konferenzen,
- Betreuung von Kooperationsprojekten,
- Durchführung von Arbeitsgemeinschaften,
- Teilnahme oder Mitorganisation des Abi-Balls,
- Veranstaltung von Elternsprechtagen,
- Abnahme von IHK-Prüfungen⁶,
- Einräumen und Sortieren von Büchern, Betreuung der Bibliothek,
- Überprüfung von Klassenbüchern,
- Aufsicht im Betreuungsraum,
- Aufräumen von Funktionsräumen (Chemie-, Physik-, Biologiesaal, Medienraum, Werkstatt),
- Personalratsaufgaben,
- EDV-Betreuung oder
- „was halt so anliegt“.

Einige der aufgeführten Tätigkeiten, wie Unterrichtsvorbereitung, die Korrektur von Prüfungsarbeiten, Aufsichten oder die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen, Klassenfahrten oder Konferenzen waren als Kompensation für nicht erteilten

⁵ Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 17/900 S. 16), Beschluss des Landtags vom 15. September 2016 (Plenarprotokoll 17/11 S. 522).

⁶ Diese Aufgabe wird ehrenamtlich erbracht. Dafür wird eine Aufwandsentschädigung geleistet.

Unterricht ungeeignet, weil sie als außerunterrichtliche Aufgaben zu den originären Dienstpflichten der Lehrkräfte gehören⁷.

Zudem waren die angesetzten Zeitansätze für die erbrachten Tätigkeiten teilweise zu hoch, auch weil nicht beachtet wurde, dass eine Unterrichtsstunde 1,9 Zeitstunden entspricht⁸:

- Das Aufräumen des Chemieraums wurde als Ausgleich für den Ausfall von 50 Unterrichtsstunden anerkannt. Dieser Ansatz war deutlich zu hoch.
- Während der Weihnachtsferien erstellte eine Lehrkraft Aufgabenvorschläge für das Abitur. Hierfür rechnete sie 128 Zeitstunden in 171 Unterrichtsstunden um. Dies waren schon rechnerisch über 100 Unterrichtsstunden zu viel.
- Für Klassenfahrten ist lediglich das reguläre Unterrichtsdeputat anzurechnen. Abweichend davon wurden zwei Lehrkräften für die Teilnahme an einer einwöchigen Skifreizeit jeweils 85 Zeitstunden und 41 Minuten gutgeschrieben.

In einigen Fällen war wegen der Erfüllung schulbezogener Aufgaben bereits die Unterrichtsverpflichtung von Lehrkräften reduziert worden⁹. Dies betraf u. a. Presarbeit, die Durchführung von Arbeitsgemeinschaften sowie die Betreuung von Kooperationsprojekten oder von Funktionsräumen. Bei 63.000 Anrechnungsstunden, die den 39 untersuchten Schulen mit beruflichen Gymnasien im Schuljahr 2014/2015 für unterrichts- und schulbezogene Belastungen zur Verfügung standen, dürfte der Bedarf für derartige Aufgaben gedeckt gewesen sein. Für eine weitergehende Berücksichtigung solcher Aufgaben war daher eine Notwendigkeit nicht erkennbar.

Das Ministerium hat erklärt, die Schulen würden in Kürze auf die Problematik des Umgangs mit ausfallenden Unterrichtsstunden infolge der vorzeitigen Entlassung von Abschlussklassen aufmerksam gemacht. Dabei würden den Schulen auch Hinweise gegeben, welche Tätigkeiten als Ersatz für ausfallende Unterrichtsstunden gelten können.

2.4 Mehrarbeit von Lehrkräften - Vergütung ohne Grundlage

Schulen erhalten im Rahmen von PES¹⁰ ein Budget zur selbstständigen Regulierung von Unterrichtsvertretungen. Aus diesem Budget kann auch Mehrarbeit der beamteten Lehrkräfte vergütet werden. Voraussetzung ist, dass die über das Regelstundenmaß hinaus erbrachte Mehrarbeit nicht innerhalb eines Jahres ausgeglichen werden konnte¹¹. Der Nachweis der von einer Lehrkraft geleisteten Mehrarbeit ist ohne personenbezogene Aufzeichnung der erbrachten Unterrichtsstunden nicht möglich.

Die Schulen dokumentierten zwar die zusätzlich zum Unterrichtsdeputat geleisteten Unterrichtsstunden, die entfallenen Stunden zumeist aber nicht. Soweit Minderstunden erfasst worden waren, wurden sie nicht in das folgende Schuljahr übertragen. Deshalb war nicht feststellbar, inwieweit die Mehrarbeit durch Minderstunden innerhalb eines Jahres ausgeglichen worden war. Beispiele:

- Einer Lehrkraft wurden für den Zeitraum April bis Juli 2015 vier Stunden Mehrarbeit vergütet. Diese unterrichtete im Schuljahr 2014/2015 einen dreistündigen

⁷ Nr. 7 der Dienstordnung für die Leiter und Lehrer an öffentlichen Schulen in Rheinland-Pfalz vom 15. März 1976 (Amtsbl. S. 188), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 13. Mai 1986 (Amtsbl. S. 340).

⁸ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. September 1996 - 2 A 12980/95 -, juris.

⁹ § 8 LehrArbZVO.

¹⁰ Personalmanagement im Rahmen Erweiterter Selbstständigkeit von Schulen (PES).

¹¹ § 3 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Nr. 1 Landesmehrarbeitsvergütungsverordnung vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 221), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Oktober 2016 (GVBl. S. 541).

Grundkurs in Klassenstufe 13 des beruflichen Gymnasiums. Nach der vorzeitigen Entlassung der Abschlussklassen fielen bis zum Schuljahresende 33 Unterrichtsstunden aus. Ein Ausgleich der Mehrarbeit mit diesen Minderstunden wäre möglich gewesen.

- Einer anderen Lehrkraft wurden im Mai 2015 zehn Stunden Mehrarbeit vergütet, obwohl für diese durch den Abgang der Abschlussklassen bis zum Schuljahresende wöchentlich zwei Unterrichtsstunden entfielen.

Die Schulen bezogen sich bei der Vergütung von Mehrarbeit auf die Ende 2012 außer Kraft getretene Verwaltungsvorschrift „Mehrarbeit im Schuldienst“. Danach hatte Mehrarbeit vorgelegen, wenn ein Ausgleich durch Dienstbefreiung innerhalb von drei Monaten nicht möglich war. Allerdings hätte sich die quartalsweise Abrechnung des PES-Budgets auch mit dieser Vorgabe nicht vereinbaren lassen.

Das Ministerium hat erklärt, die Regelungen zur Vergütung der Mehrarbeit würden derzeit unter Beachtung der Hinweise des Rechnungshofes überarbeitet. Sobald die Überarbeitung abgeschlossen sei, würden die Schulen hierüber informiert und auf die Pflicht zur Einhaltung der geltenden Voraussetzungen bei Anordnung und Vergütung der Mehrarbeit hingewiesen.

2.5 Freistellung der örtlichen Personalräte teilweise nicht begründet

Mitglieder der Personalvertretungen haben für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben einen Anspruch auf Freistellung von ihren dienstlichen Tätigkeiten¹². Für die örtlichen Personalräte wurde die Berechnung der Freistellungen in einem Rundschreiben aus dem Jahr 1993 (sogenannte Einigungsformel) vorgegeben.

Die 39 geprüften Schulen hatten für das Schuljahr 2015/2016 Freistellungen im Umfang von 317 Lehrerwochenstunden gewährt. Das waren 100 Lehrerwochenstunden mehr (Unterrichtsverpflichtung von vier Lehrkräften), als sich rechnerisch nach der Einigungsformel ergaben. Dienstvereinbarungen, die eine höhere Freistellung rechtfertigen können, lagen nicht immer vor.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion auffordern, die jährlich herausgegebenen organisatorischen und personalrechtlichen Handreichungen um Hinweise zum Freistellungsumfang der örtlichen Personalvertretungen zu ergänzen. Dabei sollten auch Beispiele möglicher Tatbestände, die zusätzliche Freistellungen begründen könnten, aufgenommen werden. Eine abschließende Darstellung etwaiger Sachgründe sei aus Sicht des Ministeriums jedoch nicht möglich.

2.6 Anrechnungsstunden für Schulleitungsaufgaben - Regelung steht aus

Im Vorgriff auf eine geplante Neuregelung der Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung änderte das für Bildung zuständige Ministerium zum Beginn des Schuljahres 2013/2014 die Berechnung der Entlastung für die nicht unterrichtlichen Tätigkeiten der Schulleitung. Den berufsbildenden Schulen wurden für Schulleitungsaufgaben zusätzliche 250 Wochenstunden zur Verfügung gestellt.

Die Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung wurde bislang nicht angepasst.

Das Ministerium erklärte, die Festschreibung der Vorgriffsregelung werde mit der nächsten Änderung der Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung vorgenommen.

¹² § 15 Abs. 2 der LehrArbZVO i. V. m. § 40 Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) in der Fassung vom 24. November 2000 (GVBl. S. 529), BS 2035-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 505), BS 205-1.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Schulen auf ihre Verpflichtung zur Dokumentation der Unterrichtszeit der Lehrkräfte hinzuweisen,
- b) für die Vergütung der Mehrarbeit von Lehrkräften geeignete, auf die PES-Vorgaben abgestimmte Regelungen zu treffen,
- c) die Einhaltung der Vorgaben für die Freistellung der örtlichen Personalräte sicherzustellen,
- d) die Neustrukturierung der Schulleitungsanrechnung in der Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung festzuschreiben.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) einheitliche Leitlinien für Art und Umfang von Tätigkeiten, durch die nicht geleistete Unterrichtsstunden ausgeglichen werden können, zu erarbeiten,
- b) über die getroffenen Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

Nr. 23

**Neubau von Kindertagesstätten
- fehlende Vorgaben im Förderverfahren, unzu-
reichende baufachliche Prüfungen, unwirtschaft-
liche Planungen -**

Die Förderrichtlinien enthielten keine verbindlichen Anforderungen an eine wirtschaftliche Planung. Vorgaben für die Ermittlung des Flächenbedarfs und die Beurteilung der Angemessenheit der Bauwerkskosten fehlten. Kriterien für baufachliche Prüfungen, Zuständigkeiten, Verfahren und Form der Nachweise waren nicht festgelegt.

In vielen Fällen wurden keine ordnungsgemäßen baufachlichen Prüfungen durchgeführt. Die Angaben in den Förderanträgen waren oftmals für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen nicht geeignet. Gleichwohl bescheinigten die Jugendämter, dass in baufachlicher Hinsicht keine Bedenken gegen die Vorhaben bestanden.

Die Bauwerkskosten zahlreicher Neubaumaßnahmen überschritten Planungs- und Kostenkennwerte für Kindertagesstätten mit einem hohen baulichen Standard.

Vergaberechtliche Bestimmungen und die Binnenmarktrelevanz von öffentlichen Bauaufträgen wurden nicht beachtet.

1 Allgemeines

Der Bund errichtete Ende 2007 das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ und stellte diesem Mittel von mehr als 3 Mrd. € zur Verfügung¹. Hieraus wurden auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarung über das Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 – 2013² Finanzhilfen für Investitionen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände zu Tageseinrichtungen und zur Tagespflege für Kinder unter drei Jahren (U3) gewährt. Ergänzend dazu erließ das ehemalige Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur 2008 die Verwaltungsvorschrift „Kinderbetreuungsfinanzierung“³, nach der das Land aus eigenen Mitteln auch Zuwendungen zu den Bau- und Ausstattungskosten für Kindertagesstätten für Kinder über drei Jahren (Ü3) bewilligen konnte.

Nach den Angaben des Fachressorts entstanden von 2008 bis 2013 für den Ausbau der U3-Betreuungsplätze Investitionskosten von 357 Mio. €. Hierfür wurden

¹ §§ 1, 2, 4 und 4a Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ (Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz) vom 18. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2016 (BGBl. I S. 1614).

² Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vom 11. März 2008.

³ Verwaltungsvorschrift vom 15. September 2008 (9314-75118) über die Gewährung von Zuwendungen aus dem Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 – 2013 sowie Gewährung von Landeszuwendungen zu den Bau- und Ausstattungskosten von Kindertagesstätten (Amtsblatt Nr. 11/2008).

Bundesmittel von 118,5 Mio. € in Anspruch genommen. Zudem förderte das Land den Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder über drei Jahre mit 35 Mio. €⁴.

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung prüft die Förderanträge, bewilligt die Zuwendungen und zahlt sie aus. Nach Fertigstellung der Baumaßnahme ist dem Landesamt über den zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe⁵ die Verwendung der Fördermittel nachzuweisen.

Der Rechnungshof hat das Verfahren zur Förderung des Ausbaus der Kindertagesbetreuung geprüft. Zudem hat er Planungs- und Kostendaten von Kindertagesstätten ausgewertet und auf dieser Grundlage Orientierungswerte für eine wirtschaftliche Bau- und Kostenplanung abgeleitet.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Antrags- und Bewilligungsverfahren verbesserungswürdig

2.1.1 Planungsvorgaben

Die Verwaltungsvorschrift „Kinderbetreuungsfinanzierung“ und die Orientierungshilfe⁶ des Landesamts für die Erstellung von Raumkonzepten für Kindertagesstätten enthalten im Unterschied zu Förderrichtlinien für andere Bereiche⁷ keine konkreten und verbindlichen Anforderungen an eine wirtschaftliche Planung. Dies betrifft u. a. Vorgaben wie Musterraumprogramme, Raumgrößen oder Richtwerte für den Flächenbedarf der Gruppen sowie spezifische Planungskennwerte. Der Rechnungshof hält es daher für erforderlich, entsprechende Vorgaben z. B. in einer Neufassung der Verwaltungsvorschrift einzuführen.

Das Ministerium für Bildung⁸ hat erklärt, eine Verbindlichkeit diesbezüglicher Vorgaben sei seitens der Kommunen bereits 1992 strikt abgelehnt worden. Die Verantwortung zur Ausführung und Plangestaltung im Rahmen der allgemeinen Bauvorschriften und -vorgaben habe man ausschließlich im kommunalen Bereich gesehen. Die vorhandenen Empfehlungen für den Bau von Kindertagesstätten seien ausreichend. Im Rahmen der Änderung der Verwaltungsvorschrift würden die Anmerkungen des Rechnungshofs in die Überlegungen einbezogen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Vorgabe von Kennwerten für den Flächenbedarf sowie für wirtschaftliche Planungen dazu beitragen kann, dass die Kommunen entsprechend ihrer Verpflichtung die Haushaltspläne wirtschaftlich aufstellen und ausführen⁹. Angesichts der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen und des vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz verneinten Anspruchs

⁴ 2012 und 2013: Einzelplan 07 Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen, mehrere Titel aus Kapitel 07 05 Jugend. Vorher: Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 03.

⁵ Örtliche Träger der Jugendhilfe (Träger der Jugendämter) sind in Rheinland-Pfalz die 24 Landkreise, die zwölf kreisfreien und fünf große kreisangehörige Städte.

⁶ „Raumkonzepte für Kindertagesstätten - Orientierungshilfe“ herausgegeben vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 21. Juni 2010.

⁷ Z. B. Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vom 22. Januar 2010 (9326-50730-1/02) über den Bau von Schulen und die Förderung des Schulbaus (Amtsblatt 2010, S. 100, ber. S. 192).

⁸ Das Ministerium ist seit 18. Mai 2016 für den Bereich der frühkindlichen Bildung zuständig.

⁹ § 93 Abs. 3 Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 477), BS 2020-1, sowie § 10 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006 (GVBl. S. 203), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Dezember 2016 (GVBl. S. 597), BS 2020-1-2.

auf Vollkostenerstattung für den Ausbau der Kindertagesbetreuung¹⁰ ist es nicht verständlich, wenn derartige Kennwerte abgelehnt werden. Musterraumprogramme vereinfachen zudem die Ermittlung des Flächenbedarfs. Die von dem Ministerium angesprochenen vorhandenen Empfehlungen für den Bau von Kindertagesstätten sind als Hilfestellung für die Planungsphasen bis zur Erstellung des Förderantrags wenig geeignet, da sie sich überwiegend auf pädagogische Gesichtspunkte, Detailspekte der Bauausführung und Ausstattung sowie auf den Betrieb der Kindertagesstätten beziehen.

2.1.2 **Baufachliche Beurteilung**

Nach der Verwaltungsvorschrift „Kinderbetreuungsfinanzierung“ haben die zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in den Förderanträgen zu bestätigen, dass gegen die Maßnahme baufachlich und baurechtlich keine Bedenken bestehen. Für dieses Testat ist eine baufachliche Prüfung erforderlich, deren Inhalte - insbesondere Wirtschaftlichkeit der Planung und Angemessenheit der Kosten - in den „Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen“¹¹ (ZBau) vorgegeben sind und deren Ergebnis zu dokumentieren ist.

Obwohl die Förderanträge keine für eine ordnungsgemäße Prüfung erforderlichen Kosten-, Flächen- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen enthielten, testierten die Jugendämter die Maßnahmen auch in baufachlicher Hinsicht. Teilweise wurden in kreisfreien Städten baufachliche Prüfungen auch an Bauverwaltungen delegiert. Prüfvermerke waren den Förderanträgen nicht beigefügt. Daher war nicht erkennbar, ob und nach welchen Kriterien die Unterlagen geprüft worden waren. Darüber hinaus ist es fraglich, ob Jugendämter über die notwendigen baufachlichen Kenntnisse verfügen, um die Kostenberechnungen sowie die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der zumeist von freiberuflich Tätigen erstellten Entwurfsplanungen sachgerecht prüfen zu können.

Die Verwaltungsvorschrift „Kinderbetreuungsfinanzierung“ sollte eindeutige Regelungen hinsichtlich Prüfkriterien, Zuständigkeiten, Verfahren und Form der Nachweise enthalten. Überdies sollte berücksichtigt werden, dass es bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zu Interessenkonflikten kommen kann, wenn die Bauverwaltungen der betreffenden Kommunen für die Planung und Bauausführung von Kindertagesstätten zuständig sind und zugleich baufachliche Prüfaufgaben im Förderverfahren wahrnehmen.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht des hohen Investitions- und Förder volumens zum Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie der erheblichen Folgekosten erachtet der Rechnungshof es für notwendig, die Aufgaben der baufachlichen Prüfung der zuständigen staatlichen Bauverwaltung zu übertragen. Kommunale Bauverwaltungen sollten nur dann baufachliche Prüfungen vornehmen, wenn sie über die notwendige Fachkunde verfügen und Interessenkonflikte ausgeschlossen werden können. Unabhängig hiervon ist eine baurechtliche Prüfung im Förderverfahren entbehrlich, da die bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Vorhaben bereits durch die unteren Bauaufsichtsbehörden im Baugenehmigungsverfahren geprüft werden¹².

Das Ministerium für Bildung hat mitgeteilt, künftig werde das Landesamt auch die Vorlage des Prüfvermerks von der zuständigen baufachlich prüfenden Stelle verlangen. Bei der Neufassung der Verwaltungsvorschrift werde die Anmerkung des Rechnungshofs in die Überlegungen einbezogen.

¹⁰ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015, VGH N 65/14, DVBl. 2015, 1581.

¹¹ Teil I/Anlage 1 (ZBau) zu § 44 VV-LHO.

¹² § 61 ff. Landesbauordnung Rheinland-Pfalz vom 24. November 1998 (GVBl. S. 365), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2015 (GVBl. S. 77), BS 213-1.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Anträge sollten das im Rundschreiben für das Kommunale Investitionsprogramm 3.0 festgelegte Prozedere¹³ durchlaufen. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass Zuwendungsanträge nach einheitlichen und objektiven Maßstäben fachlich geprüft, Interessenkonflikte vermieden sowie Prüfergebnisse nachvollziehbar und sachgerecht dokumentiert würden. Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen wären somit grundsätzlich in Anlehnung an die dort genannten Kriterien für die fachliche Prüfung zuständig. Diese könnten entscheiden, ob die weitere fachliche Prüfung gegebenenfalls einer mit der notwendigen Fachkunde ausgestatteten kommunalen Bauverwaltung unter Vermeidung von Interessenkonflikten übertragen werden könne.

2.2 Grundsätze des wirtschaftlichen Bauens nicht hinreichend beachtet

2.2.1 Datenbank zur „investiven Förderung des Ausbaus des Betreuungsangebots“

Das Landesamt führte eine Datenbank zur „investiven Förderung des Ausbaus des Betreuungsangebots“. Diese enthielt nur wenige bauspezifische Angaben, wie z. B. die Gesamtkosten oder die Zahl der Betreuungsplätze. Differenzierte Angaben zu einzelnen Kostengruppen der Maßnahmen oder zu bauwerksspezifischen Kennzahlen, z. B. zu einzelnen Flächenarten und zur Kubatur der Gebäude, waren nicht erfasst. Der Datenbank war auch nicht zu entnehmen, ob es sich bei den jeweiligen Kindertagesstätten um Neu-, Um- oder Erweiterungsbaumaßnahmen handelte. Daher war es dem Landesamt nicht möglich, mithilfe statistischer Auswertungen den wirtschaftlichen Einsatz der Fördermittel zu überprüfen und entsprechende Kennwerte für künftige Förderungen abzuleiten.

Das Landesamt hat erklärt, es werde prüfen, ob die Datenbank weitere Daten aufnehmen und verarbeiten könne und die Erhebung von Flächendaten nach DIN 277 geeignet sei, die Landesförderung zu verbessern. Die Kostengruppen gemäß DIN 276 könnten für das laufende Förderprogramm erfasst werden. Damit sei allerdings ein erhöhter Personalaufwand verbunden. In diesem Zusammenhang sei auch auf das bestehende Spannungsverhältnis zwischen dem Informationsinteresse des Landes und der nach § 22a des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes bestehenden Kommunalisierung der Aufgabe Rücksicht zu nehmen.

Der Rechnungshof bemerkt zu Letzterem, dass entsprechende Daten, die zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Planungen notwendig sind, angesichts des erheblichen Investitionsvolumens für den Ausbau der Kindertagesbetreuung auch im Interesse der Kommunen liegen.

¹³ Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 8. Juli 2016 (Az. B 1030 - KI 3.0 - 4522), Durchführung des Landesgesetzes zur Bildung eines Sondervermögens Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz KI 3.0), Programmgebundene Regelungen der Aufgaben nach den „Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen“ (ZBau) - Vereinfachung der fachlichen Prüfung.

2.2.2 Vergleich zwischen Bauwerkskosten und statistischen Kostenkennwerten

Der Rechnungshof hat auf Grundlage der Planungs- und Kostendaten von 29 Kindertagesstätten mit Kosten von insgesamt 67 Mio. € spezifische Kennwerte¹⁴ ermittelt und diese mit Orientierungswerten aus Baukostendatenbanken¹⁵ verglichen:

- Bei nahezu einem Drittel der Vorhaben überschritten die Bauwerkskosten¹⁶ pro Quadratmeter Bruttogrundfläche die BKI-Vergleichswerte¹⁵ für Kindertagesstätten mit einem hohen Standard.
- Die Bauwerkskosten pro Betreuungsplatz lagen bei 20 % und die Hauptnutzflächen pro Betreuungsplatz bei 45 % der ausgewerteten Baumaßnahmen über den Kennwerten für Kindertagesstätten mit hohem baulichen Standard.

Dies sind Indizien dafür, dass Grundsätze des wirtschaftlichen Bauens nicht hinreichend beachtet und damit Einsparpotenziale bei den Investitions- und Folgekosten nicht in dem gebotenen Umfang genutzt wurden.

Auf Grundlage der Auswertungen hat der Rechnungshof Orientierungswerte zur Beurteilung der Angemessenheit der Bauwerkskosten sowie der Wirtschaftlichkeit und Flächeneffizienz von Planungen ermittelt. Diese können den Trägern der Kindertagesstätten Anhaltswerte für Budgetplanungen bieten und eignen sich als Vorgaben für die mit der Bauplanung beauftragten Büros.

Kennwerte	Orientierungswerte ¹⁷ - Wirtschaftlicher Bereich -
Bauwerkskosten (KG 300 + 400) pro m ² Bruttogrundfläche	bis 1.500 €/m ² - Für Kindertagesstätten mit einer Bruttogrundfläche über 1.000 m ² . - Für kleinere Kitas sind Zuschläge möglich.
Bauwerkskosten (KG 300 + 400) pro Betreuungsplatz	bis 20.000 €/Betreuungsplatz - Für Kindertagesstätten mit einem U3-Anteil unter 50 %. - Für höhere U3-Anteile sind Zuschläge möglich.
Bruttorauminhalt / Bruttogrundfläche	bis 3,9 (m ³ /m ²)
Nutzfläche 1 - 6 / Bruttogrundfläche	≥ 55 %
	<i>Kostenstand: 1. Quartal 2015</i>

Oftmals stellt sich im Vorfeld der Planung die Frage, ob es vorteilhafter ist, ein bisher anderweitig genutztes Gebäude zur Kindertagesstätte umzubauen, eine vorhandene Kindertagesstätte zu modernisieren und zu erweitern oder einen Neubau zu errichten. In diesen Fällen können mithilfe der Orientierungswerte die Kosten einer Neubauvariante auf Grundlage der Flächenansätze des Raumprogramms leicht abgeschätzt werden, ohne dass hierfür eine Vor- oder Entwurfsplanung erstellt werden muss. Allerdings reicht eine ausschließlich auf die Investitionskosten

¹⁴ Z. B. Bauwerkskosten pro Quadratmeter Bruttogrundfläche, das Verhältnis Bruttorauminhalt zu Bruttogrundfläche, die Bauwerkskosten pro Betreuungsplatz und das Verhältnis der Nutzfläche 1 - 6 (Hauptnutzfläche) zur Bruttogrundfläche.

¹⁵ Baukosteninformationszentrum (BKI) deutscher Architektenkammern: BKI Baukosten, Gebäude Neubau 2015 sowie Planungs- und Kostendatenmodule des Bundes und der Länder (Plakoda), Datenbank der Informationsstelle Wirtschaftliches Bauen (IWB), Freiburg, Stand 1/2016.

¹⁶ Kostengruppen 300 und 400 - Baukonstruktionen und Technische Anlagen - nach DIN 276.

¹⁷ Bei integrativen Kindertagesstätten sind die Werte ggf. zu modifizieren.

beschränkte Betrachtung zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nicht aus. Vielmehr sind in einem Wirtschaftlichkeitsvergleich der zu untersuchenden Realisierungsvarianten auch die Folgekosten in Form einer Lebenszykluskostenberechnung zu berücksichtigen. Für eine insbesondere im Hinblick auf die Lebenszykluskosten wirtschaftliche Bauweise von Gebäuden für die Kindertagesbetreuung sollten Empfehlungen erarbeitet werden.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, zur Erarbeitung von Empfehlungen sollten zunächst die bei der Untersuchung des Rechnungshofs als gute Beispiele identifizierten Planungen ausgewertet und - gegebenenfalls durch weitere Vorgaben ergänzt - in allgemein verbindliche Orientierungswerte gefasst werden. In diesem Zusammenhang würden auch sachgerechte Ansätze für den Flächenbedarf - differenziert nach dem Anteil der U3-Plätze - und der Flächenbedarf von Betreuungsplätzen in integrativen Kindertagesstätten festgelegt.

Das Ministerium für Bildung hat mitgeteilt, Werte über die Wirtschaftlichkeit von Entwurfsplanungen lägen nicht vor. Orientierungswerte könnten bei einer pauschalen Förderung der Schaffung von Betreuungsplätzen unbeachtlich bleiben. Die Einhaltung der Wirtschaftlichkeit obliege der kommunalen Ebene.

Zu Letzterem verweist der Rechnungshof auf die Verwaltungsvorschriften über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung. Darin wird regelmäßig darauf hingewiesen, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei Bewilligungen von Zuwendungen an Dritte verstärkt zu beachten ist. „Bei der Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen Dritter ... ist deshalb darauf hinzuwirken, dass für diese grundsätzlich die gleichen Maßstäbe angewendet werden wie im unmittelbaren Landesbereich.“¹⁸ Unabhängig hiervon geht der Rechnungshof davon aus, dass bei Förderanträgen insbesondere im Zusammenhang mit dem Umbau oder der Modernisierung von Gebäuden auf die Vorlage und Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geachtet wird.

2.3 Vergaberechtsverstöße

2.3.1 General- und Totalunternehmervergaben, Preisverhandlung

In einigen Fällen beachteten Kommunen den Vorrang der Fachlosvergabe¹⁹ nicht. Sie beauftragten General- oder Totalunternehmer mit dem schlüsselfertigen Bau und teilweise auch mit der Planung von Kindertagesstätten. Konkrete wirtschaftliche oder technische Gründe, die eine Abweichung vom Regelfall der Fachlosvergabe hätten rechtfertigen können, lagen nicht vor.

So beauftragte z. B. eine Ortsgemeinde einen Fertighaushersteller mit dem Neubau einer Kindertagesstätte. Ihm wurden neben der Ausführung eines Großteils der Bauarbeiten auch wesentliche Planungsleistungen übertragen. Außerdem führte die Ortsgemeinde vor der Vergabe der in einem separaten Verfahren ausgeschriebenen Bodenbelagsarbeiten unzulässige Preisverhandlungen durch, bei denen ein Einheitspreis erhöht wurde.

¹⁸ Vgl. u. a. Nr. 2.10 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 21. Dezember 2013 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2013 (MinBl. 2013 S. 2).

¹⁹ § 5 Abs. 2 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A) sowie Verwaltungsvorschrift Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur, des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 24. April 2014 (40 5 - 00006 Ref. 8203), MinBl. 2014 S. 48, und Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums der Finanzen, vom 29. Juli 2004 (8205 - 38 10 15), MinBl. 2004 S. 303.

Das Landesamt hat erklärt, es werde förderrechtliche Konsequenzen ziehen. Im Übrigen werde es in einem gesonderten Rundschreiben auf den Vorrang der Fachlosvergabe hinweisen.

2.3.2 Binnenmarktrelevanz

Aufgrund des Auftragsgegenstands, der geschätzten Auftragswerte sowie der räumlichen Nähe vieler Kommunen zu Frankreich, Luxemburg und Belgien handelte es sich zumindest bei einem Teil der für Kindertagesstätten vergebenen Bauleistungen um öffentliche Aufträge mit Binnenmarktrelevanz²⁰. Es wurde nicht immer berücksichtigt, dass Auftraggeber in diesen Fällen auch bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte verpflichtet sind, in einem anderen Mitgliedsstaat niedergelassenen Unternehmen Zugang zu angemessenen Informationen über die zu vergebenden Leistungen zu gewähren und ihnen damit die Gelegenheit zu bieten, gegebenenfalls ihr Interesse am Erhalt eines Auftrags zu bekunden. Ob eine Binnenmarktrelevanz vorliegt, muss der Auftraggeber in einer Einzelfallprüfung entscheiden und dokumentieren.

Das Landesamt hat erklärt, es werde in den Zuwendungsbescheiden die Vergabebestimmungen und die diesbezüglichen Hinweise konkretisieren.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass Förderanträge zum Bau von Kindertagesstätten nach einheitlichen und objektiven Maßstäben baufachlich geprüft und die Prüfungsergebnisse dokumentiert werden,
- b) die Möglichkeiten zur Übertragung der Aufgaben der baufachlichen Prüfung auf die kommunalen Bauverwaltungen oder die zuständige staatliche Bauverwaltung zu prüfen,
- c) baufachliche Kennziffern in die bestehende oder eine gesonderte Datenbank des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung aufzunehmen,
- d) Empfehlungen für eine unter dem Gesichtspunkt der Lebenszykluskosten wirtschaftliche Bauweise von Kindertagesstätten zu erarbeiten,
- e) darauf zu achten, dass insbesondere bei einem Umbau und einer Modernisierung bestehender Gebäude mit dem Zuwendungsantrag auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgelegt und geprüft werden,
- f) in Rundschreiben auf den Vorrang der Fachlosvergabe und den Gesichtspunkt der Binnenmarktrelevanz hinzuweisen,
- g) zuwendungsrechtliche Folgerungen aufgrund der schwerwiegenden Vergaberichtsverstöße einer Ortsgemeinde zu ziehen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Musterraumprogramme als Orientierungshilfe für die Ermittlung des Flächenbedarfs von Kindertagesstätten sowie Planungs- und Kostenkennwerte als Maßstäbe zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einzuführen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis d sowie f und g zu berichten.

²⁰ Mitteilungen der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (2006/C 179/02), Amtsblatt der Europäischen Union vom 1. August 2006.

**Nr. 24 Förderung von Kindertagesstätten
- überhöhte Kostentragung durch das Land -**

Das Land förderte die Kindertagesstätten 2015 mit 583,6 Mio. €. Das Fördersystem war hochkomplex und teilweise intransparent. Erforderliche Daten für ein angemessenes Controlling fehlten.

Die Förderung war vielfach mit Mängeln behaftet:

- In den Jahren 2011 und 2013 entfielen Fördermittel von 10,9 Mio. € und 13 Mio. € auf Personalkosten für nicht belegte Plätze.
- Jugendämter erkannten Personalkosten von wesentlich unterbesetzten Kindertagesstätten zu Unrecht als förderfähig an. Landeszuwendungen von 10 Mio. € allein in einem Jahr waren vermeidbar.
- Weitere Überzahlungen des Landes resultierten aus der Förderung von Personalkosten, die durch überhöhte Eingruppierungen verursacht waren. Hinzu kamen rechtswidrig abgerechnete Sachkosten.
- Zuwendungen von 24,6 Mio. € wurden für über 3.000 Plätze für Kinder unter drei Jahren gewährt, bei denen die Fördervoraussetzung der „zusätzlichen Schaffung von Plätzen“ nicht erfüllt war.

Das Land bewilligte den freien Trägern von Kindertagesstätten 2014 bis 2016 Sonderzuwendungen von 9 Mio. €. Bedarfsprüfungen waren unterblieben oder nicht dokumentiert. Angesichts der Entlastungsmaßnahmen des Landes und zahlreicher kommunaler Sonderzahlungen war nicht gewährleistet, dass die freien Träger den gesetzlichen Finanzierungsanteil erbrachten.

Für die Abwicklung des Fördervolumens kamen IT-Fachanwendungen zum Einsatz, die nicht in jeder Hinsicht den rechtlichen und funktionalen Anforderungen genügten.

1 Allgemeines

Das Betreuungsangebot der Kindertagesstätten wurde in den vergangenen Jahren ausgebaut. Mitursächlich hierfür war, dass Kinder ab zwei Jahren seit 2010 einen landesrechtlichen Anspruch auf einen beitragsfreien Kindergartenplatz haben und bundesrechtlich seit 2013 ein Betreuungsanspruch für Kinder ab dem ersten Lebensjahr besteht¹.

¹ §§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 13 Abs. 3 Kindertagesstättengesetz vom 15. März 1991 (GVBl. S. 79), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 256), BS 216-10 (nachfolgend: KitaG), sowie § 24 Abs. 2 Sozialgesetzbuch (SGB) Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe, in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2226).

In Rheinland-Pfalz gab es 2015 insgesamt 2.500 Kindertagesstätten². Davon befanden sich 46 % in kommunaler und 54 % in freier Trägerschaft.

Von 2010 bis 2015 stieg die Zahl der in Kindertagesstätten betreuten Kinder landesweit um 7,2 % auf 148.600. Dabei erhöhte sich die Zahl der betreuten Kinder unter drei Jahren um 60,4 % auf 28.400. Die Gesamtausgaben der öffentlichen Träger der Jugendhilfe³ für Kindertageseinrichtungen nahmen um 45,2 % auf über 1,3 Mrd. € zu.

Das Land fördert - teilweise auch aus Mitteln des Bundes - die Kindertagesbetreuung in Kindertagesstätten. Im Jahr 2015 leistete es hierfür Ausgaben von 583,6 Mio. €⁴.

Der Rechnungshof hat die Förderpraxis des Landes geprüft und hierbei Erhebungen bei dem ehemaligen Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen sowie dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung durchgeführt. In die Prüfung einbezogen wurden die Beschaffung und der Betrieb abrechnungsrelevanter IT-Fachanwendungen.

² Zu den Daten zu Ziffer 1 dieses Beitrags - vgl. Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 1. März 2010 und 1. März 2015); Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte (Jugendhilfe 2010 und 2015, Ausgaben und Einnahmen).

³ Örtliche Träger der Jugendhilfe (Träger der Jugendämter) sind in Rheinland-Pfalz die 24 Landkreise, die zwölf kreisfreien sowie fünf große kreisangehörige Städte; überörtlicher Träger der Jugendhilfe ist das Land.

⁴ Einzelplan 07 Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen, Kapitel 07 05 Jugend, Titel 633 04, 633 05, 633 07, 684 32, 883 33, 883 34, 883 35 und 893 33.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Komplexes und teilweise intransparentes Fördersystem

Die Zuwendungen wurden in einem vielschichtigen Fördersystem gewährt:

Gewährung von Fördermitteln für die Betriebsausgaben von Kindertagesstätten ⁵			
Betriebsausgabe	Förderung		
	Höhe	Bezugsgröße	Maßstab
Fachpersonalkosten für Regel- und Wirtschaftspersonal (Reinigung, Küche)	27,5 % 30,0 % 32,5 % 35,0 % 40,0 % 45,0 %	Gruppe und Betreuungsform in Abhängigkeit von der Trägerschaft der Einrichtung (kommunaler oder freier Träger)	tatsächliche Personalkosten
Zusatzkräfte für die Betreuung der zweijährigen Kinder in geöffneten Gruppen	42,5 %	Platzzahl für die zweijährigen Kinder je Gruppe	pauschalierte Personalkosten einer Mitarbeiterstelle
Personal für die geöffneten Gruppen	80 % des Pauschalbetrags	betreutes Kind	errechnete pauschalierte Bonuszahlung, abhängig von der Betreuungsquote
Sachkosten für die Betreuung der zweijährigen Kinder	20 % des Pauschalbetrags	betreutes Kind	pauschalierte Bonuszahlung, abhängig von der Betreuungsquote
zusätzliches Personal	zwischen 27,5 % und 45 %	Kind, Platz, Gruppe, Einrichtung, Betreuungsform	tatsächliche Personalkosten
interkulturelle Fachkräfte	bis zu 60 %	spezielle Zielgruppe, Einrichtung	tatsächliche Personalkosten
Fortbildungs- und Fachberatungskosten	0,8 % der abrechnungsfähigen Personalkosten		tatsächliche Personalkosten
Erstattung für die Beitragsfreiheit im Kindergarten	bis zu 17,5 % der Fachpersonalkosten	betreutes Kind	Durchschnittswerte der vom Jugendamt festgesetzten Elternbeiträge des Jahres 2006

Allein für die Personalkosten waren fünf verschiedene Förderungen möglich. Deren Berechnung lagen unterschiedliche Bezugsgrößen zugrunde, wie Zahl der betreuten Kinder, Zahl der vorgehaltenen Plätze und Gruppen sowie der einrichtungsbezogene Bedarf. Daneben wurden weitere Fördermittel für die Fortbildung der Erzieherinnen und Erzieher, für Sprachfördermodule sowie zur Abwicklung des Programms Kita!Plus⁶ gewährt und Sonderzahlungen an Einrichtungen in freier Trägerschaft geleistet.

Für den Nachweis der Mittelverwendung wurden unterschiedliche Abrechnungsverfahren eingesetzt.

Das bestehende Finanzierungssystem der Kindertagesbetreuung war auch nach Auffassung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ „aufgrund der hohen Komplexität ... hinsichtlich der tatsächlichen Kosten von einer hohen

⁵ Ohne die Finanzierung von Förderkindergärten und Plätzen für Kinder mit Behinderung in integrativen Kindertagesstätten.

⁶ Aus diesem Programm wird u. a. die Weiterentwicklung von Kindertagesstätten in Wohngebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf gefördert, um den Austausch mit und zwischen Eltern auf- bzw. auszubauen sowie einen niedrighschwelligem Zugang für Familien zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten zu ermöglichen (Kommunikations- und Nachbarschaftszentren).

Intransparenz gekennzeichnet.“⁷ Es war fehleranfällig und verursachte hinsichtlich der Abrechnungen der 2.500 Einrichtungen bei den 41 Trägern der Jugendämter und beim Landesamt einen hohen Aufwand.

Das Ministerium für Bildung hat erklärt, mit der vorgesehenen Novellierung des Kindertagesstättengesetzes solle auch eine Vereinfachung der Förderung erfolgen.

2.2 Finanzierung nicht belegter Plätze

Das Land beteiligt sich durch Zuweisungen an die Träger der Jugendämter an den Personalkosten der Kindertagesstätten⁸. Voraussetzung ist u. a. die Einhaltung der Soll-Personalstärke, die sich an der Gruppenstruktur ausrichtet. Unberücksichtigt bleibt die Belegung der Einrichtungen.

Die Auswertung der Betriebserlaubnisdatenbank des Landesamts und der Daten zur Belegung der Einrichtungen führte zu folgenden Ergebnissen:

- Zunächst wurden die Kindertagesstätten mit mindestens 15 nicht belegten Plätzen ermittelt. Diese Zahl entspricht der Mindestgröße einer Gruppe⁹. Bei diesen Einrichtungen hätte die Gruppenanzahl gegebenenfalls reduziert und dadurch der Personalbedarf gemindert werden können. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Höchstbelegung dieser Kindertagesstätten ergaben sich für die Jahre 2011 und 2013¹⁰ insgesamt 4.625 und 5.348 unbelegte Plätze.

Bei durchschnittlichen Personalkosten von 5.000 € jährlich je Platz¹¹ entfielen auf nicht belegte Plätze Personalkosten von 23,1 Mio. € (2011) und 26,7 Mio. € (2013), die vom Land bei einer Beteiligungsquote von 43 %¹² mit 9,9 Mio. € und 11,5 Mio. € gefördert wurden.

- Des Weiteren wurden Kindertagesstätten mit mindestens zwei Gruppen ermittelt, bei denen vier¹³ bis 14 Plätze ungenutzt waren. Ausgehend von der jeweiligen Höchstbelegung waren bei diesen Einrichtungen 2011 und 2013 mehr als 2.600 Plätze unbelegt. In diesen Fällen schied eine Reduzierung des Personalbedarfs durch Schließung einer Gruppe systembedingt aus.

Die Ausführungen zeigen, dass die Gruppenstruktur einer Kindertagesstätte als Parameter für die Berechnung des Personalbedarfs nur bedingt geeignet ist. Für die Bemessung der notwendigen Personalstärke sollte künftig auch die Zahl der zu betreuenden Kinder herangezogen werden.

Außerdem waren 2011 und 2013 bis zu 3.240 Ganztagsplätze nicht belegt. Hierauf entfielen Personalkosten, zu deren Teilfinanzierung das Land Zuwendungen von 1,0 Mio. € und 1,5 Mio. € bereitstellte.

⁷ Drucksache 16/5250 S. 99.

⁸ § 12 Abs. 4 Satz 1 KitaG.

⁹ § 2 Abs. 2 Satz 3 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes vom 31. März 1998 (GVBl. S. 124), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Dezember 2005 (GVBl. S. 574), BS 216-10-2 (nachfolgend: LVO-KitaG). Unberücksichtigt blieben Krippengruppen.

¹⁰ In die Prüfung einbezogen wurden die aktuellsten auswertbaren Daten.

¹¹ Auswertung der Abrechnungsdaten 2011 durch den Rechnungshof.

¹² Die Beteiligungsquote von 43 % setzt sich zusammen aus dem vom Land zu tragenden Anteil von 30 % bei kommunalen Kindertagesstätten und 32,5 % bei Kindertagesstätten eines freien Trägers; dieser Landesanteil wurde gemittelt mit 31 % angesetzt. Hinzu kommen die vom Land übernommenen Elternbeiträge von derzeit 12 % der Fachpersonalkosten.

¹³ Der untere Wert wurde als Bagatellgrenze festgelegt.

Einzelne Kindertagesstätten behielten die Zahl der Ganztagsplätze trotz jahrelang fehlender Auslastung bei. Es war nicht sichergestellt, dass der Ausbau von Ganztagsplätzen bedarfsgerecht gefördert wurde.

Das Ministerium hat erklärt, die Bedarfsplanung obliege den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Es finde bei Vor-Ort-Terminen eine stichprobenartige Überprüfung durch das Landesamt statt. Im Vorfeld der geplanten Novelle des Kindertagesstättengesetzes werde überprüft, ob die derzeit vorgegebene Gruppenstruktur als Grundlage für die Bedarfsplanung der passgenauen Planung dienlich sei.

2.3 Unberechtigte Förderung personell unterbesetzter Kindertagesstätten

Unterschreitet eine Kindertagesstätte die für eine Förderung notwendige Soll-Personalstärke infolge von Erziehungsurlaub, längerer Krankheit oder Ausscheiden von Erziehungskräften, muss sie dies umgehend, spätestens nach sechs Monaten, ausgleichen¹⁴.

Nach einem Abgleich des Soll-Personals nach Maßgabe der Betriebserlaubnisdatenbank mit den abgerechneten Personalstellen war allein 2011 bei hochgerechnet 100 Kindertagesstätten der Personalbestand geringer als die Soll-Besetzung. Dabei waren diese Einrichtungen über einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten wesentlich unterbesetzt. Gleichwohl förderte das Land deren Personalkosten mit 10 Mio. €. Die Landesförderung beruhte auf Abrechnungen der Kindertagesstätten, die die Jugendämter geprüft hatten. Das Abrechnungsverfahren gewährleistete nicht, dass das Land Kenntnis von den Unterbesetzungen erlangte.

Das Ministerium hat erklärt, die Prüfpflicht obliege in der Regel den Jugendämtern. Bei Mängeln solle die Kindertagesstätte vom Jugendamt oder Landesamt über die Möglichkeiten zur Beseitigung der Mängel beraten werden. Würden diese nicht behoben, so könnten dem Träger der Einrichtung Auflagen erteilt werden, die zur Beseitigung einer eingetretenen oder zur Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Kinder erforderlich seien.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass das vom Ministerium beschriebene Verfahren keine Grundlage zur Weitergewährung der Förderung bei unzureichender personeller Ausstattung bietet. Unterbesetzungen sind im Abrechnungsverfahren für das Land transparent zu machen und bei der Entscheidung über die Förderung zu berücksichtigen.

2.4 Fehlerhaft abgerechnete Personal- und Sachkosten

Erstattungsfähige Personalkosten sind nur die angemessenen Aufwendungen des Trägers der Einrichtung¹⁵. Für die Abrechnung mit dem Land sind daher nur Personalkosten zu berücksichtigen, denen eine tarifgerechte Eingruppierung der Betreuungskräfte zugrunde liegt.

In 88 Fällen waren Leitungs- und Kinderpflegekräfte von Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft tarifrechtlich zu hoch eingruppiert¹⁶. Dies verursachte vermeidbare Personalkosten, an denen sich das Land 2011 bis 2015 mit Zuweisungen von insgesamt mehr als 476.000 € beteiligte.

¹⁴ § 6 Abs. 5 Satz 3 LVO-KitaG.

¹⁵ § 12 Abs. 1 KitaG.

¹⁶ Überprüft wurden die von der Durchschnittsbelegung der Einrichtung im vierten Quartal des vorangegangenen Kalenderjahres abhängige Eingruppierung der Leitung einer Kindertagesstätte und die Zuordnung der Kinderpflegekräfte mit staatlicher Anerkennung in die Entgeltgruppe S 3. Die Eingruppierung von Erziehungskräften war im Weg einer Datenauswertung nicht überprüfbar.

Darüber hinaus rechneten Einrichtungsträger Zahlungen zur Ausgleichsabgabe, zu arbeitsmedizinischen Untersuchungen und Behandlungen sowie Lager- und Umzugskosten als Personalkosten ab. Dabei handelte es sich um laufende Sachkosten, die vom Einrichtungsträger aufzubringen sind¹⁷. Für die Jahre 2007 bis 2013 wurden Kosten von insgesamt mehr als 1 Mio. € zu Unrecht geltend gemacht. Bei einer Förderquote von 43 % entstand beim Land eine Überzahlung von fast 450.000 €.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Abrechnungen würden, soweit möglich, überprüft. Das Landesamt werde die Gesamtverwendungsnachweise hinsichtlich der Einordnung der Sachkosten anpassen und die Jugendämter in einem Rundschreiben auf die Prüferfordernisse und Kostenzuordnungen hinweisen.

2.5 Erfolgreiche Förderung zusätzlicher Plätze für Kinder unter drei Jahren

Das Land förderte von 2011 bis 2015 über 16.300 zusätzlich zu schaffende Plätze für Kinder unter drei Jahren. Hierfür leistete es durchschnittlich 8.025 € je Platz¹⁸.

Zuwendungen von 24,6 Mio. € entfielen auf 3.067 Plätze, die entweder bereits vorhanden waren oder nicht oder nur kurzzeitig geschaffen wurden.

Das Vorliegen der Fördervoraussetzung der „Zusätzlichkeit der Plätze“ war nicht hinreichend überwacht worden. Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen¹⁹ unterblieben.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen der Änderung der Verwaltungsvorschrift würden die Anmerkungen des Rechnungshofs, die Auswahlkriterien für die Förderung zu überprüfen und ein Fördercontrolling einzurichten, in die Überlegungen einbezogen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig eine rechtskonforme Förderung sichergestellt und die Möglichkeit des Ausgleichs der zu Unrecht in Anspruch genommenen Zuwendungen geprüft wird.

2.6 Mehrfache Privilegierung freier Träger

Der Landesanteil für Betreuungsangebote freier Träger von Kindertagesstätten wurde ab 2002 um 2,5 % erhöht. Hierdurch sollten diese um 8 Mio. € jährlich entlastet werden. Weitere Entlastungen ab 2006 verband die Landesregierung mit der Erwartung an die Kirchen, „kommunale Sonderzahlungen zu verhindern“²⁰.

Dementgegen veranlassten die freien Träger Kommunen fortgesetzt zum Abschluss von Vereinbarungen, mit denen Letztere Kosten übernahmen, die nach geltender Rechtslage von den freien Trägern selbst zu tragen gewesen wären²¹.

¹⁷ § 14 KitaG.

¹⁸ Grundlagen der Förderung waren die Verwaltungsvorschriften des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vom 15. September 2008 (Amtsbl. Nr. 11/2008 S. 396) sowie des ehemaligen Ministeriums für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen vom 12. Dezember 2013 über die Gewährung von Zuwendungen aus dem Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ ... sowie Gewährung von Landeszuwendungen zu den Bau- und Ausstattungskosten von Kindertagesstätten (MinBl. 2014 S. 13).

¹⁹ Nr. 2.3 zu § 7 VV-LHO und jeweils Nr. 11.1.3, Teil I und Teil II, zu § 44 VV-LHO.

²⁰ Drucksache 14/4453 S. 16.

²¹ Hierzu zählten Zahlungen infolge der Übernahme von Bauträgerschaften für Gebäude, verschiedene Personal-, Investitions- und Sachkosten sowie sämtliche über die in einem zurückliegenden Bezugsjahr hinausgehenden Kosten des freien Trägers.

Ungeachtet dessen leistete das Land für die Jahre 2014 bis 2016 zusätzliche Sonderzahlungen an die freien Träger von insgesamt 9 Mio. €. Dies waren 2.500 € jährlich je Einrichtung.

Bedarfsprüfungen für die Sonderzahlungen unterblieben oder waren nicht dokumentiert. Die Mehrfachprivilegierungen der freien Träger standen mit den gesetzlichen Vorgaben über die Kostenanteile freier Träger nicht im Einklang. Sie schränkten die gebotene Transparenz der Finanzierung von Kindertagesstätten ein. Die tatsächlichen Kostenträgerquoten waren dem Land mangels Dokumentation der kommunalen Vereinbarungen mit den freien Trägern nicht bekannt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Hinweise des Rechnungshofes würden im Zusammenhang mit der vorgesehenen Novellierung des Kindertagesstättengesetzes aufgegriffen. Die Kostenträgerquote und die finanzielle Beteiligung der freien Träger werde Gegenstand der Evaluation der Finanzierungsregelungen und Steuerungsinstrumente sein.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich das Ministerium zu der erforderlichen Bedarfsprüfung bei der Gewährung der Sonderzahlungen an die freien Träger von Einrichtungen nicht geäußert hat.

2.7 Unzureichende IT-Fachanwendungen

Im Rahmen der Förderung der Kindertagesstätten setzten das Landesamt, die Jugendämter und die Träger der Kindertagesstätten fünf IT-Fachanwendungen ein. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Das Fachressort und das Landesamt führten vor der Vergabe von Programmieraufträgen keine den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen²² durch.
- Mit der Programmierung der IT-Fachanwendung KITA 2000 beauftragte das seinerzeit zuständige Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend 2007 im Wege der freihändigen mündlichen Vergabe einen externen Anbieter. Zusammen mit Folgeaufträgen summierten sich die Ausgaben auf insgesamt 332.000 €. Im Jahr 2013 vergab das Landesamt die Programmierung der Abrechnungsdatenbank ebenfalls freihändig an denselben externen Anbieter. Die Kosten schätzte es vor der Vergabe auf 47.000 €. Bis 2015 wurden 102.000 € verausgabt.
In beiden Fällen überschritten die Auftragswerte die Grenzen für die Zulässigkeit einer freihändigen Vergabe²³.
- Die Sicherheit der eingesetzten IT-Fachanwendungen war nicht gewährleistet. Es fehlten Schutzbedarfsfeststellungen, Verfahrenstests, Freigaben und Zugriffsdokumentationen zu den Programmen. Die Zugriffskontrollen wurden nicht über ein Berechtigungskonzept abgesichert. Trotz der Verarbeitung personenbezogener oder personenbeziehbarer Daten waren die Anwendungen nicht beim Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit²⁴ angemeldet worden.
- Die IT-Fachanwendungen waren nicht Bestandteil einer IT-Gesamtplanung. Sie wurden sukzessive entwickelt, waren technisch unterschiedlich und nur

²² § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467), BS 63-1, sowie Nr. 2 zu § 7 VV-LHO.

²³ 2007: § 3 Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) - in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. April 2006, BAnz. Nr. 100a vom 30. Mai 2006.
2013: § 3 VOL/A - in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 2009, BAnz. Nr. 196a vom 29. Dezember 2009.

²⁴ Vgl. § 27 Abs. 1 Satz 1 Landesdatenschutzgesetz (LDStG) vom 5. Juli 1994 (GVBl. S. 293), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427), BS 204-1.

lose miteinander gekoppelt. Ein derart technisch heterogener IT-Verbund führte im Vergleich zu einer auf Standard-Software basierenden, homogenen IT-Fachanwendung mit durchgängig integrierten Ablaufprozessen zu deutlichen Funktionalitätsnachteilen, z. B. Medienbrüchen und teilweise ungeschützten Wegen der Datenübertragung.

Das Ministerium für Bildung hat erklärt, vor der Entscheidung über die Beschaffung würden künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Die Vergabebestimmungen würden beachtet. Eine Schutzbedarfsfeststellung werde durchgeführt und die Dokumentation der Testläufe stärker formalisiert. Die Softwaredokumentation werde erweitert und vervollständigt. Auch die Berechtigungs- und Zugriffsmechanismen der Betriebserlaubnisdatenbank würden dokumentiert. Die intern eingesetzten datenschutzrelevanten EDV-Verfahren würden beim Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nachgemeldet. Eine homogene IT-Fachanwendung werde im Rahmen der KitaG-Novelle angestrebt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Möglichkeiten zur Vereinfachung der Förderung von Kindertagesstätten zu prüfen,
- b) die Geeignetheit der Parameter für die Bemessung des Personalbedarfs der Kindertagesstätten zu prüfen,
- c) den Bedarf an Angeboten von Ganztagsplätzen vor der Förderung zu prüfen,
- d) Zuwendungen, die für tariflich überhöhte Eingruppierungen, für vom Einrichtungsträger aufzubringende Sachkosten und für nicht realisierte zusätzliche Plätze für Kinder unter drei Jahren in Anspruch genommen wurden, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zurückzufordern,
- e) ein Fördercontrolling für den Ausbau des Betreuungsangebots zu installieren,
- f) die tatsächlichen Kostenträgerquoten der freien Träger von Kindertagesstätten zu ermitteln und auf Übereinstimmung mit den gesetzlichen Regelungen zu prüfen,
- g) künftig das Vergaberecht zu beachten und Programmieraufträge für IT-Fachanwendungen auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erteilen,
- h) den Schutzbedarf der IT-Anwendungen festzustellen, diese erst nach Tests förmlich freizugeben sowie gegen unberechtigte Nutzungen zu schützen und bei der Verarbeitung personenbezogener Daten die Anwendung beim Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit anzumelden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) personelle Unterbesetzungen von Kindertagesstätten im Abrechnungsverfahren ausweisen zu lassen und bei der Entscheidung über die Förderung zu berücksichtigen,
- b) Bedarfsprüfungen für Sonderzahlungen an die freien Träger von Kindertagesstätten vorzunehmen und deren Ergebnisse zu dokumentieren,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis f zu berichten.

**Der Jahresbericht 2017
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 25. Januar 2017 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Klaus P. Behnke
Präsident

gez. Dr. Hannes Kopf
Vizepräsident

gez. Hartmut Herle
Direktor beim Rechnungshof

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	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Mio. €									
Steuern	7.862	8.800	9.176	8.344	8.372	8.861	9.711	10.206	10.558	10.968
Steuerähnliche Abgaben	48	46	37	30	24	27	24	49	49	49
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	135	132	111	98	88	97	100	101	96	97
Zinseinnahmen ¹	230	281	94	82	83	84	69	63	42	33
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ²	1.645	1.660	1.650	1.888	2.061	1.998	2.311	2.465	2.956	3.100
Sonstige laufende Einnahmen ³	338	338	345	342	348	369	387	437	425	436
Einnahmen	10.258	11.257	11.413	10.784	10.976	11.436	12.602	13.321	14.126	14.683
Personalausgaben	4.734	4.630	4.753	4.981	5.150	5.307	5.397	5.468	5.625	5.761
Laufender Sachaufwand ²	980	1.014	965	931	981	996	1.047	1.046	1.186	1.280
Zinsausgaben ⁴	1.067	1.117	1.204	1.186	1.064	1.015	972	987	950	820
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁵	3.437	3.825	4.289	4.265	4.511	4.863	4.948	5.289	5.901	6.334
Schuldendiensthilfen	81	82	90	88	97	100	95	83	80	71
Ausgaben	10.299	10.668	11.301	11.451	11.803	12.281	12.459	12.873	13.742	14.266
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	- 41	589	112	- 667	- 827	- 845	143	448	384	417

¹ Die höheren Einnahmen in den Jahren 2006 und 2007 sind insbesondere auf Zinsen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 162 71) zurückzuführen.

² Zu dem Anstieg ab 2014 trugen u. a. haushaltssystematische Anpassungen 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 Im Rahmen der jeweiligen Haushaltsabschlüsse wurden Zinsausgaben des Haushaltsjahres 2011 von 67 Mio. € in das Haushaltsjahr 2010 und des Haushaltsjahres 2010 von 119,1 Mio. € in das Haushaltsjahr 2009 umgebucht. Dies beeinträchtigt die Aussagefähigkeit der Haushaltsrechnungen, vgl. Nr. 1 des Jahresberichts 2013, Teilziffer 5.1 (Drucksache 16/2050).

⁵ Das Rechnungsergebnis 2012 (4.916 Mio. €) wurde in der vorstehenden Übersicht erhöht, weil das Land 32 Mio. € irrtümlich den Investitionsausgaben (Kapitel 20 26 Titel 853 02) zugeordnet hatte.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - Kapitalrechnung -

Kapitalrechnung	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Mio. €									
Veräußerungserlöse ⁶	189	4	3	3	1	1	37	58	40	61
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	311	209	236	324	437	396	223	225	215	241
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	55	63	119	125	131	160	203	214	196	256
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Einnahmen	557	276	358	452	569	557	463	497	451	558
Sachinvestitionen	158	93	94	120	140	129	92	80	81	120
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	465	452	474	511	651	661	448	495	455	502
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und - ab 2007 - Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	348	265	319	343	381	372	304	281	276	285
Darlehen ⁷	382	385	353	372	447	497	518	577	528	579
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen ⁸	15	9	5	8	8	14	352	13	2	5
Erwerb von Beteiligungen ⁹	2	12	17	34	16	54	13	0	80	16
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	27	20	17	18	23	34	23	45	29	36
Ausgaben	1.397	1.236	1.279	1.406	1.666	1.761	1.750	1.491	1.451	1.543
Fehlbetrag	840	960	921	954	1.097	1.204	1.287	994	1.000	985

⁶ Die höheren Einnahmen im Jahr 2006 betreffen im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Forderungsvermögen (Wohnungsbauförderung). Von den Einnahmen 2013 bis 2015 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).

⁷ Das Rechnungsergebnis 2012 (550 Mio. €) wurde in der vorstehenden Übersicht verringert, weil das Land 32 Mio. € irrtümlich den Investitionsausgaben (Kapitel 20 26 Titel 853 02) zugeordnet hatte.

⁸ Von den Ausgaben 2012 entfallen mehr als 351 Mio. € auf die Einlösung von Bürgschaften im Wesentlichen im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring (Kapitel 20 05 Titel 871 02), vgl. Landtagsvorlage 16/1461 und Drucksache 16/1470.

⁹ 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 Finanzierungsvorgänge¹⁰ -**

Besondere Finanzierungs- vorgänge	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Mio. €									
Schulden- aufnahmen am Kreditmarkt	5.624	6.296	6.907	7.298	8.055	9.461	8.465	6.934	7.129	6.281
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken ¹¹	1	1	1	43	109	33	257	2	1	2
Einnahmen	5.625	6.297	6.908	7.341	8.164	9.494	8.722	6.936	7.130	6.283
Schuldentilgung	4.734	5.690	5.918	5.718	6.237	7.442	7.578	6.388	6.513	5.713
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ¹²	10	262	182	2	3	2	2	2	2	2
Ausgaben	4.744	5.952	6.100	5.720	6.240	7.444	7.580	6.390	6.515	5.715
Überschuss	881	345	808	1.621	1.924	2.050	1.142	546	615	568

¹⁰ Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

¹¹ Von den Einnahmen 2012 entfallen mehr als 254 Mio. € auf Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage (Kapitel 20 02 Titel 351 01) zur Einlösung von Bürgschaften im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring. Die Ausgleichsrücklage war 2007 außerplanmäßig zulasten der Netto-Kreditaufnahme gebildet worden. Der Rechnungshof hatte gegen die Rücklagenbildung erhebliche Bedenken geltend gemacht und darauf hingewiesen, dass den 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).

¹² Die höheren Ausgaben in den Jahren 2007 und 2008 beruhen vor allem auf der außerplanmäßigen Bildung einer Ausgleichsrücklage (Kapitel 20 02 apl. Titel 919 01) sowie einer „Konjunkturausgleichsrücklage“ (Kapitel 20 02 apl. Titel 915 01).

**Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 3**

- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Ermittlung des strukturellen Saldos und des zulässigen Saldos

EINNAHMEN Kernhaushalt	Ausführungs- gesetz zu Art. 117 LV ²⁾	OGr./Gr.	Ansatz ¹⁾ 2011 Mio. €	Ist ¹⁾ 2011 Mio. €	Ansatz ¹⁾ 2012 Mio. €	Ist ¹⁾ 2012 Mio. €	Ansatz ¹⁾ 2013 Mio. €	Ist ¹⁾ 2013 Mio. €	Ansatz ¹⁾ 2014 Mio. €	Ist ¹⁾ 2014 Mio. €	Ansatz ¹⁾ 2015 Mio. €	Ist ¹⁾ 2015 Mio. €
Gesamteinnahmen			21.779	21.917	23.118	22.273	22.763	21.312	23.670	21.795	24.599	21.617
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	9.760	6.281
minus Entnahme aus Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren	§ 1 (3) Nr. 2	35, 36, 38	636	465	497	741	543	560	78	89	81	95
bereinigte Einnahmen			11.391	11.992	12.883	13.066	13.302	13.818	14.263	14.578	14.757	15.241
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	158	241
NR bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	133, 134, 14, 17, 18, 31	63	66	58	71	58	83	18	44	18	62
minus Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126	-152	34
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung												
plus Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556	629	563	642	632	687	674
plus Überschuss „Wissen schafft Zukunft“	§ 1 (3) Nr. 5		-	176	-	-	-	-	-	-	-	-
plus Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	-	-	-	-	25	27	24	29
plus Überschuss „Kommunales Investitionsprogramm 3.0“	§ 1 (3) Nr. 5		-	-	-	-	-	-	-	-	-	32
minus NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6		166	148	168	100	168	139	143	131	128	105
minus NKA LBB	§ 1 (3) Nr. 6		145	80	113	50	91	50	25	7	2	-
minus NKA sonst. jur. Personen, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		-	10	7	2	19	8	37	4	46	13
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	15.286	15.583

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 8. Mai 2015 (GVBl. S. 35), BS 100-1, in Verbindung mit Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S.199), zuletzt geändert durch Gesetz 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. €	Ansatz ¹⁾ 2015 Mio. €	Ist ¹⁾ 2015 Mio. €
Gesamtausgaben			21.779	21.917	23.118	22.273	22.763	21.312	23.670	21.795	24.599	21.617
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	8.635	5.713
minus Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen, Fehlbeträge aus Vorjahren	§ 1 (3) Nr. 2	91, 96, 98	381	434	490	486	543	560	78	90	81	95
bereinigte Ausgaben			13.463	14.042	14.079	14.209	14.599	14.364	15.357	15.193	15.883	15.809
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	96	72
NR bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	83, 87, 85, 86, 58	399	411	459	453	494	490	515	518	550	565
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	124	104
plus Defizit Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		-	-	17	14	17	13	-	-	-	-
plus Defizit „Kommunales Investitionsprogramm 3.0“	§ 1 (3) Nr. 5		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
minus Nettotilgung LBM	§ 1 (3) Nr. 6		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
minus Nettotilgung LBB	§ 1 (3) Nr. 6		-	-	-	-	-	-	-	-	-	25
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	15.911	15.817

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. €	Ansatz ¹⁾ 2015 Mio. €	Ist ¹⁾ 2015 Mio. €
formaler Haushaltsausgleich			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
minus Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	§ 1 (3) Nr. 1		1.818	2.019	1.188	887	1.297	547	1.094	616	1.125	568
minus insb. Rücklagensaldo	§ 1 (3) Nr. 2		254	31	8	256	-	-0	-	-1	-	-0
Finanzierungssaldo			-2.072	-2.050	-1.196	-1.143	-1.297	-546	-1.094	-615	-1.125	-568
finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung												
minus (NR)	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (2)		-67	-95	3	-285	-122	44	45	70	62	169
bereinigt um finanzielle Transaktionen mit												
NR Konzernbestandteilen	§ 2 (2)		-336	-345	-401	-381	-436	-407	-496	-474	-533	-502
minus Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126	-152	34
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung												
plus Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556	629	563	642	632	687	674
plus Überschuss „Wissen schafft Zukunft“	§ 1 (3) Nr. 5		-100	176	-120	-85	-140	-93	-127	-92	-124	-104
plus Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	-17	-14	-17	-13	25	27	24	29
plus Überschuss „Kommunales Investitionsprogramm 3.0“	§ 1 (3) Nr. 5											32
minus NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6		166	148	168	100	168	139	143	131	128	105
minus NKA LBB	§ 1 (3) Nr. 6		145	80	113	50	91	50	25	7	2	-25
minus NKA sonst. jur. Personen, die dem Land zuzurechnen ist	§ 1 (3) Nr. 6		-26	10	7	2	19	8	37	4	46	13
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	-625	-234

**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. €	2015 Mio. €	2015 Mio. €
1. Saldo der Korrekturen nach § 1 Absatz 3 Nr. 2		254	31	8	256	-	-0	-	-1	-	-0
2. Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 1 Absatz 3 Nr. 3		-67	-95	3	-285	-122	44	45	70	62	169
3. Konjunkturkomponente ⁴⁾ nach § 1 Absatz 3 Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126	-152	34
4. Saldo Einrichtungen nach § 1 Absatz 3 Nr. 5	(Zeile 4a. + Zeile 4b. + Zeile 4c. + Zeile 4d.)	447	746	435	458	472	457	540	566	588	631
4a. Saldo des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung		489	507	572	556	629	563	642	632	687	674
4b. Saldo des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft“		-100	176	-120	-85	-140	-93	-127	-92	-124	-104
4c. Saldo der Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG		58	63	-17	-14	-17	-13	25	27	24	29
4d. Saldo des Sondervermögens „Kommunales Investitionsprogramm 3.0“											32
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	-677	-428
9. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung ⁶⁾) der jur. Personen (§ 1 Abs. 1 Satz 2)		-26	10	7	2	19	8	37	4	46	13
10. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung ⁶⁾) der Landesbetriebe am Kreditmarkt		310	228	281	150	259	188	168	138	130	80
11. verbleibender zulässiger Saldo für den Kernhaushalt⁵⁾	(Zeile 8. + Zeile 9. + Zeile 10.)	-188	-518	-4	-28	-460	8	-377	-229	-500	-335
12. geplante Obergrenze des Defizitabbaupfades		-1.630	-1.630	-1.449	-1.449	-1.268	-1.268	-1.087	-1.087	-906	-906
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	1.406	1.241
14. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung) am Kreditmarkt im Kernhaushalt		1.818	2.019	1.188	887	1.297	547	1.094	616	1.125	568
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	281	672

⁴⁾ > 0: Aufschwung; < 0: Abschwung.

⁵⁾ > 0: Tilgungsverpflichtung; < 0: erlaubte Kreditaufnahme am Kreditmarkt.

⁶⁾ Eine Nettotilgung wird als Negativbetrag ausgewiesen.