



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2018

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

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

Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	5
Vorbemerkungen	15
1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2016	16
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2016	21
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Konsolidierung trotz Finanzierungsüberschüssen fortsetzen -	32
4 Steuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen - erhebliche Mängel bei Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen und bei Steuerfestsetzungen -	60
5 Bearbeitung elektronisch übermittelter Daten zu Lohnersatzleistungen durch die Steuerverwaltung - hohe Arbeitsrückstände, fiskalisch nicht lohnende Steuerveranlagungen -	65
6 Ermittlungsbeamte der Steuerverwaltung - wirtschaftlicherer Personaleinsatz notwendig -	68
7 Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter - vermeidbare Ausgaben und Verfahrensmängel -	72
8 Mieter-Vermieter-Modell des Landes - hoher Aufwand, geringe Steuerungseffizienz -	76
9 Technologie-Institut für Metall und Engineering GmbH (TIME) - Nutzen für die Region trotz hoher Aufwendungen des Landes gering -	84
10 TechnologieZentrum Mainz GmbH - Aufgabe der Landesbeteiligung geboten -	90
11 Sportförderung des Landes - zweckwidrige und unwirtschaftliche Verwendung von Fördermitteln -	96
12 Zuwendungsmaßnahmen in Bad Kreuznach und Bad Bergzabern - fehlerhafte Planungen, unzureichende baufachliche Prüfungen -	106
13 Kommunale Straßenbauvorhaben und Auftragsvergaben für die Bundesgartenschau in Koblenz - Rechtsverstöße und vermeidbare Belastungen des Landeshaushalts -	113

		Seite
14	Reaktivierung der Aartalbahn zwischen Hahnstätten und Diez - wirtschaftlichere Lösung zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs möglich -	121
15	LEADER-Maßnahmen - Mängel im Förderverfahren, zweckwidrig verwendete Fördermittel -	132
16	Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz - Potenzial zum Stellenabbau noch nicht genutzt -	137
17	Landeskrankenhausplan 2010 - Neuausrichtung der Krankenhausplanung erforderlich -	148
18	Staatliche Kollegs - geringe Studierendenzahlen, hohe Abbrecherquoten, hohe Kosten -	158
19	Verwendung von zweckgebundenen Einnahmen aus Ersatz- zahlungen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft - Mittel vorzeitig ausgezahlt, Verwendung häufig nicht nachgewiesen -	166
20	Errichtung und Unterhaltung des Nationalparks Hunsrück- Hochwald - fehlende Konzepte, Pläne und Wirtschaftlichkeits- untersuchungen -	172
21	Kunsthochschule Mainz - rückläufige Studierendenzahlen, fehlendes Struktur- und Entwicklungskonzept -	178
22	Hochschule für Musik Mainz - Grenzen für die Gebührenfreiheit überdenken -	187

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
- 3 Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt
- 4 Kennzahlen und Definitionen zur Analyse von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung

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
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
vorl. Ist	vorläufiges Ist (Rechnungsergebnis 2017)
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2016

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2016 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein könnten,
- keine wesentlichen Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2016

Die Haushaltsrechnung 2016 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von fast 318 Mio. € ab, der zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt genutzt wurde. Dies war insbesondere auf erhebliche Steuermehreinnahmen sowie eine deutliche Minderung der Zuführungen an den Pensionsfonds zurückzuführen.

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

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2016 um 174 Mio. € auf mehr als 1,3 Mrd. €.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von über 6,9 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Konsolidierung trotz Finanzierungsüberschüssen fortsetzen -

Die laufende Rechnung schloss 2016 mit einem Überschuss von 708 Mio. € ab. Hierzu trugen im Wesentlichen ein hohes Steueraufkommen sowie eine erhebliche Verringerung der Zuführungen an den Pensionsfonds bei.

Der Überschuss der laufenden Rechnung reichte zusammen mit weiteren Einnahmen aus, die Investitionsausgaben von 950 Mio. € zu decken und zudem Kreditmarktschulden des Kernhaushalts in Höhe von 323 Mio. € zu tilgen.

Die Gesamtverschuldung des Landes einschließlich Landesbetriebe verringerte sich bis Ende 2016 auf fast 37,9 Mrd. €. Dennoch waren Schuldenstand und Zinsbelastung überdurchschnittlich hoch. Die Pro-Kopf-Verschuldung von 8.011 € und die Zinsausgaben von 202 € je Einwohner lagen um jeweils 45 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Infolge der Auflösung des Pensionsfonds entfällt die Verschuldung des Landes beim Fonds, ohne dass die Verschuldung am privaten Kreditmarkt berührt wird. Bis Ende 2017 verringerte sich der Gesamtschuldenstand auf 32,2 Mrd. €.

Es sind weiterhin Anstrengungen erforderlich, um den Haushalt gemäß den Vorgaben der neuen Schuldenregel bis spätestens 2020 ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen und eine Sicherheitsreserve für Unvorhergesehenes zu realisieren. Nach den Ausführungen der Landesregierung müssen hierzu in den Jahren 2017 bis 2020 Konsolidierungsbeiträge von 440 Mio. € erwirtschaftet werden. Davon sind 160 Mio. € noch nicht mit konkreten Maßnahmen unterlegt.

Nr. 4 Steuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen - erhebliche Mängel bei Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen und bei Steuerfestsetzungen -

Finanzämter bearbeiteten Steuererklärungen, in denen Unterhaltsaufwendungen als außergewöhnliche Belastungen geltend gemacht worden waren, oft mangelhaft. In den vom Rechnungshof überprüften Fällen war jede zweite Steuerveranlagung fehlerhaft.

Die Steuerverwaltung hatte die Steuern um insgesamt 850.000 € zu niedrig festgesetzt. Außerdem hatte sie geltend gemachte Unterhaltsleistungen von mehr als 1,8 Mio. € ohne hinreichende Sachverhaltsaufklärung zum Abzug zugelassen.

Angaben in den Steuererklärungen waren häufig unzutreffend oder unvollständig. Oftmals übernahmen Finanzämter die Angaben ungeprüft. Vom maschinellen Risikomanagementsystem erzeugten Prüffhinweisen gingen die Sachbearbeiter nicht ordnungsgemäß nach.

Die eingesetzten IT-Verfahren unterstützten die Fallbearbeitung nur unzureichend.

Nr. 5 Bearbeitung elektronisch übermittelter Daten zu Lohnersatzleistungen durch die Steuerverwaltung

- hohe Arbeitsrückstände, fiskalisch nicht lohnende Steuerveranlagungen -

In über 400.000 Fällen, in denen die Träger von Sozialleistungen Daten über Lohnersatzleistungen der Steuerverwaltung übermittelt hatten, standen Steuerveranlagungen noch aus. Die Finanzämter hatten die Steuerpflichtigen noch nicht zur Abgabe von Steuererklärungen aufgefordert.

Der Abbau der Arbeitsrückstände und die künftige Bearbeitung der Daten zu Lohnersatzleistungen ist mit einem hohen Personalaufwand verbunden.

Die Steuerverwaltung beabsichtigt, nur Fälle mit Lohnersatzleistungen von mehr als 4.500 € jährlich aufzugreifen. Eine solche Vorgehensweise steht mit den gesetzlichen Vorgaben nicht im Einklang.

Nr. 6 Ermittlungsbeamte der Steuerverwaltung

- wirtschaftlicherer Personaleinsatz notwendig -

Die Aufzeichnungen der Ermittlungsbeamten zu ihren Aufträgen waren uneinheitlich und zur Steuerung des Personaleinsatzes sowie zur Bemessung des Personalbedarfs nicht geeignet.

Der Einsatz der Ermittlungsbeamten konzentrierte sich nicht hinreichend auf die Überprüfung von Angaben aus Steuererklärungen vor Ort. Den Bedarf hierfür und die Zweckmäßigkeit des Personaleinsatzes in den einzelnen Tätigkeitsfeldern hatte die Steuerverwaltung noch nicht näher untersucht.

Nr. 7 Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter

- vermeidbare Ausgaben und Verfahrensmängel -

Das Landesamt für Finanzen leistete Beiträge zur Nachversicherung von Bediensteten, die aus dem Landesdienst ausgeschieden waren, teilweise zu Unrecht. Es machte Ansprüche auf Erstattung von Nachversicherungsbeiträgen gegen andere Dienstherren nicht geltend. Insgesamt kam es zu Überzahlungen von mehr als 700.000 €.

Das Verfahren zur Nachversicherung wies Mängel auf und war fehleranfällig.

Nr. 8 Mieter-Vermieter-Modell des Landes

- hoher Aufwand, geringe Steuerungseffizienz -

Die mit der Einführung des Modells verfolgten Ziele wurden nur zum Teil erreicht. Eine wirksame Steuerung der Immobilienbewirtschaftung durch den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung ist nicht gewährleistet.

Die Nutzungsentgelte und dafür in den Einzelplänen der Ressorts veranschlagte Budgets bieten weder dem Landesbetrieb noch den Immobiliennutzern Anreize, die Mietflächen auf das Notwendige zu begrenzen und Flächenreserven im Bestand wirtschaftlich zu nutzen.

Das Land hat lediglich einen Überblick über die Flächennutzungen der dem Landesbetrieb übertragenen Immobilien, nicht jedoch über die bei Dritten angemieteten Flächen. Ein zentrales Flächenmanagement fehlt.

Der durch die Immobiliennutzung verursachte Ressourcenverbrauch wird durch die Nutzungsentgelte nicht vollständig abgebildet. Diese umfassen nur die Kosten für die Planung, Errichtung und bauliche Unterhaltung der Gebäude. Kosten für den Betrieb sowie die Verwaltung der Liegenschaften werden nicht berücksichtigt. Eine vollständige, für Auswertungs- und Steuerungszwecke geeignete Darstellung der Nutzungskosten liegt nicht vor.

Systemische Mängel und nicht sachgerechte Gestaltungsmöglichkeiten im Kalkulationsverfahren führen dazu, dass Nutzungsentgelte das Niveau von Marktmieten in der Regel erheblich überschreiten. Die auf diese Weise errechneten Nutzungsentgelte lassen keine sachgerechten Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Eigenbaumaßnahmen und Fremdanmietungen oder alternativen Beschaffungsmodellen zu.

Die bei vielen Immobilien überhöhten Nutzungsentgelte trugen wesentlich dazu bei, dass der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung erhebliche Überschüsse erwirtschaftete. Von 1999 bis 2016 stiegen diese von 5 Mio. € auf annähernd 37 Mio. €.

Auf das Mieter-Vermieter-Modell kann verzichtet werden. Die Immobilienbewirtschaftung kann effizienter über Lebenszykluskosten und die Einrichtung eines wirkungsvollen Immobilien- und Flächenmanagements gesteuert werden.

**Nr. 9 Technologie-Institut für Metall und Engineering GmbH (TIME)
- Nutzen für die Region trotz hoher Aufwendungen des Landes gering -**

Das Land stellte der TIME von 2009 bis 2017 fast 2,5 Mio. € als Kapitaleinlage, zum Defizitausgleich und zur Projektförderung zur Verfügung. Nach den Planzahlen muss es für die Gesellschaft bis 2020 weitere 1,0 Mio. € aufbringen.

Sieben Jahre nach ihrer Gründung befand sich die TIME immer noch in der Aufbauphase. Nach einer Evaluierung 2015 war weiter unklar, welche Forschungsstrategie sie verfolgte.

Die Bedeutung der TIME für Unternehmen in Rheinland-Pfalz und die Region rund um den Firmensitz Wissen ist gering. Die Gesellschaft erzielte von 2010 bis 2016 mit jährlich zwischen fünf und 47 Kunden Umsätze von durchschnittlich 129.000 € pro Jahr.

Die wirtschaftlichen Tätigkeiten der TIME waren in den Jahren 2015 und 2016 defizitär. Die Gesellschaft finanzierte diesen Bereich auch mit öffentlichen Mitteln.

In der Kosten- und Leistungsrechnung waren zu hohe Gemeinkosten auf den nicht wirtschaftlichen Bereich verteilt.

Eine geplante Erhöhung des Kapitals der Gesellschaft durch das Land ist nicht wirtschaftlich. Zur Sicherstellung der Liquidität könnte es andere Maßnahmen ergreifen.

Der Aufsichtsrat erhielt über die geplanten und durchgeführten Projekte keine ausreichenden Informationen, wie z. B. über Erlöse, Einzelkosten, Deckungsbeitrag, Gemeinkosten und Ergebnis.

**Nr. 10 TechnologieZentrum Mainz GmbH
- Aufgabe der Landesbeteiligung geboten -**

Das Land stellte der TechnologieZentrum Mainz GmbH 2011 bis 2017 nahezu 1,1 Mio. € zum Defizitausgleich, zur Darlehenstilgung sowie zur Projektförderung zur Verfügung. Von den fünf Technologiezentren mit Landesbeteiligung erhielt die Gesellschaft in Mainz in diesem Zeitraum die höchste Landesförderung.

Die Gesellschaft vermietete im Biotechnikum Laborflächen und im Bonifaziumsturm Büroflächen an Dritte. Mehr als die Hälfte der Mieter zählte nicht zu der Zielgruppe junge, technologieorientierte und innovative Unternehmen.

Die Personalaufwendungen der Gesellschaft stiegen von 2013 bis 2016 um 181 %. Eine Personalbedarfsermittlung lag nicht vor.

Das Ziel des Projekts „Mach Deins in Mainz“, deren Leitung der Gesellschaft oblag, deckte sich weitgehend mit dem Angebot der Initiative „Gründen-in-Mainz“ des Gründungsbüros Mainz.

Die Voraussetzungen für eine Beteiligung des Landes an der Gesellschaft liegen nicht mehr vor. Insbesondere für den Vermietungsbereich ist ein wichtiges Landesinteresse nicht erkennbar. In Mainz gibt es eine Vielzahl von Wettbewerbern, die Büroflächen für Existenzgründer und junge Unternehmen zum Teil auch mit entsprechenden Dienstleistungen vermieten.

Nr. 11 Sportförderung des Landes

- zweckwidrige und unwirtschaftliche Verwendung von Fördermitteln -

Das Land förderte den Personal- und Sachaufwand des Landessportbundes Rheinland-Pfalz (LSB) und der regionalen Sportbünde mit mehr als 10 Mio. € jährlich im Wege eines Pauschalen Aufwundersatzes. Die Mittelbewirtschaftung wies erhebliche Mängel auf:

- Die Höhe der Förderung berücksichtigte u. a. die Ausstattung der Sportorganisationen mit hauptamtlichem Personal. Die für verbindlich erklärten Rahmenstellenpläne wurden von Sportorganisationen nicht immer beachtet. Sonstige geeignete Instrumente zur Begrenzung der Personalausgaben waren nicht vorhanden. Die in Struktur und Aufgaben vergleichbaren Sportorganisationen in Baden-Württemberg setzten trotz einer höheren Zahl von Vereinen und Mitgliedern deutlich weniger hauptamtliches Personal ein.
- Sportorganisationen stellten ihre Mitarbeiter besser als vergleichbare Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Tarifrrechtliche Vorgaben wurden nicht beachtet, Überstundenvergütungen und Sachbezüge ohne hinreichende Rechtsgrundlage gewährt.
- Bei der Durchführung von Veranstaltungen wie Mitgliederversammlungen, Klausurtagungen oder Weihnachtsfeiern beachteten die Sportorganisationen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht immer.

Zur Finanzierung von Sportprojekten stellte das Land dem LSB Fördermittel von mehr als 6,5 Mio. € jährlich zur Verfügung. Nicht immer war eine zweckentsprechende Verwendung gewährleistet:

- Der LSB setzte Mittel für den Vereins-, Verbands- und Breitensport zweckwidrig für andere Sportbereiche ein, ohne die hierfür erforderliche Zustimmung des fachlich zuständigen Ministeriums einzuholen.
- Aus Mitteln für die Ausbildung und Vergütung von Übungs- und Organisationsleitern zahlte der LSB abweichend von der Zweckbestimmung 86.000 € an den Verein Bildungswerk des LSB e. V. Eine schriftliche Bewilligung und ein Verwendungsnachweis fehlten.

Parallele Zuständigkeiten von Ministerium und LSB für einzelne Förderbereiche und Kleinstförderungen waren nicht sachgerecht.

Der Fußball-Regional-Verband „Südwest“ erhielt über die ihm ohnehin im Rahmen der Verbandsförderung zugewiesenen Mittel hinaus weitere 38.000 € jährlich, ohne dass ein sachlicher Grund für diese Förderung erkennbar war.

Der LSB leistete ohne eine Rechtspflicht Zahlungen an die Stiftung Sporthilfe Rheinland-Pfalz/Saarland.

Die regionalen Sportbünde erhielten die Fördermittel über den LSB. Dies führte in einigen Förderbereichen zu vermeidbarem Aufwand.

**Nr. 12 Zuwendungsmaßnahmen in Bad Kreuznach und Bad Bergzabern
- fehlerhafte Planungen, unzureichende baufachliche Prüfungen -**

Bei zwei Projekten in Bad Kreuznach und Bad Bergzabern waren die Planungen, eine Nutzungskonzeption und eine Kostenermittlung mangelhaft. Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd erkannten dies bei den baufachlichen Prüfungen der Förderanträge nicht.

- Das Haus der Stadtgeschichte in Bad Kreuznach wurde ohne vorangegangene Bedarfsermittlung und ausreichende Untersuchung der schadhaften Bausubstanz geplant. Die Kostenberechnung war unvollständig und zu niedrig. Raumklimatische Anforderungen an Archivräume waren nicht hinreichend berücksichtigt.
- Die vorgesehene Einrichtung einer Weinstube in einem unter Denkmalschutz stehenden Gebäude in Bad Bergzabern war unwirtschaftlich. Das Museum in den Obergeschossen war baurechtlich nicht zulässig. Bereits entstandene Planungskosten hätten zu einem erheblichen Teil vermieden werden können.

Baufachliche Prüfungen waren auch bei anderen Zuwendungsmaßnahmen häufig mangelhaft. Dies birgt die Gefahr, dass Fördermittel unwirtschaftlich eingesetzt werden. Es fehlen hinreichend konkrete und objektive Prüfungsmaßstäbe. Das Verfahren bei der Prüfung von Bauvorhaben, die grundlegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfordern, ist verbesserungsbedürftig. Die Aufteilung der Zuständigkeiten für baufachliche Prüfungen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektionen, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sowie den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung erschwert eine effektive Aufgabenwahrnehmung.

**Nr. 13 Kommunale Straßenbauvorhaben und Auftragsvergaben für die Bundesgartenschau in Koblenz
- Rechtsverstöße und vermeidbare Belastungen des Landeshaushalts -**

Für die Verlegung einer Kreisstraße in Bad Marienberg bewilligte das Land eine Zuwendung von 486.000 €. Entgegen den Förderbestimmungen hatte der Westerwaldkreis in dem Förderantrag nicht angegeben, dass er mit der Stadt Bad Marienberg eine Vereinbarung über eine Kostenbeteiligung von 300.000 € geschlossen hatte. Außerdem widersprach dies der im Landesstraßengesetz vorgegebenen Aufgabenzuordnung.

Für den Bau einer Gemeindestraße beantragte die Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim die Gewährung einer Zuwendung von 853.000 €. Die Fördervoraussetzungen lagen nicht vor, da die Straße im Wesentlichen der Erschließung eines Gewerbegebiets dient.

Bei der Kostenteilung für den Anschluss eines Industriegebiets in Frankenthal an eine Landesstraße traf der Landesbetrieb eine für das Land nachteilige Vereinbarung. Kosten von 1,6 Mio. €, die nach dem Veranlasserprinzip von der Stadt zu tragen wären, werden aus dem Landeshaushalt finanziert.

Bei der Vergabe von Bauleistungen im Wert von mehr als 2,9 Mio. € für die Bundesgartenschau 2011 in Koblenz wurden vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet.

**Nr. 14 Reaktivierung der Aartalbahn zwischen Hahnstätten und Diez
- wirtschaftlichere Lösung zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs
möglich -**

Die geplante Reaktivierung der Eisenbahnstrecke im Aartal zwischen Hahnstätten und Diez ist nicht wirtschaftlich.

Bei Nutzen-Kosten-Untersuchungen wurden haushaltsrechtliche Vorgaben zum Teil nicht beachtet. Darüber hinaus wichen sie von einheitlichen Standards eines bundesweit angewandten Nachweisverfahrens für die Wirtschaftlichkeit von Verkehrsweginvestitionen im öffentlichen Personennahverkehr ab.

Kostenrisiken und Folgekosten wurden nicht in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einbezogen. Best-Case-Szenarien führten dazu, dass der Nutzen des Projekts zu hoch bewertet wurde.

Der Prognosezeitraum bis 2020 war zu kurz gewählt. Längerfristige Entwicklungen, die sich nachteilig auf den Nutzen der Streckenreaktivierung auswirken können, wie zum Beispiel statistisch erwartete rückläufige Bevölkerungszahlen, blieben daher außer Betracht.

Infolge der Vorfestlegung auf das Verkehrsmittel Bahn wurden andere Lösungsvarianten zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs von dem Fachressort nicht untersucht. Gegenüber dem Reaktivierungsprojekt können durch ein Nahverkehrskonzept mit einem Express-Bussystem z. B. in Verbindung mit Anruflinientaxis zahlreiche Vorteile erreicht werden. Investitionskosten von mindestens 16 Mio. € können vermieden und für andere Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs eingesetzt werden. Außerdem lassen sich damit Qualitätsverbesserungen erzielen und Schadstoffemissionen gegenüber den im Fall einer Reaktivierung vorgesehenen Dieseltriebwagen verringern.

**Nr. 15 LEADER-Maßnahmen
- Mängel im Förderverfahren, zweckwidrig verwendete Fördermittel -**

Zuwendungen von 261.000 € aus Mitteln der EU und des Landes für LEADER-Maßnahmen wurden nicht zweckentsprechend eingesetzt. Bei weiteren Maßnahmen, für die Fördermittel von 448.000 € bewilligt worden waren, wurden die Förderziele nicht erreicht.

Die Förderfähigkeit von Vorhaben war nicht immer hinreichend belegt. Folgekosten blieben in Förderanträgen und bei deren Prüfung unberücksichtigt. Nachweise über Erfolgskontrollen lagen nicht vor.

**Nr. 16 Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz
- Potenzial zum Stellenabbau noch nicht genutzt -**

Bei der Landwirtschaftskammer können insgesamt 44,5 besetzte Stellen durch eine Straffung der Aufbauorganisation, eine wirtschaftlichere Gestaltung der Arbeitsabläufe und eine Optimierung des IT-Einsatzes eingespart werden. Dies entspricht Personalkosten von 3,4 Mio. € jährlich. Die Kostenerstattungen des Landes für Auftragsangelegenheiten können um 1,7 Mio. € jährlich vermindert werden.

Die Unterhaltung von sechs regionalen Dienststellen ist unwirtschaftlich. Durch Auflösung von zwei Dienststellen verringern sich die Sachkosten um 157.000 € jährlich.

Mit der Finanzverwaltung war nicht verbindlich geklärt, ob von der Landwirtschaftskammer gegen Entgelt erbrachte Leistungen der Umsatzsteuerpflicht unterlagen.

Nr. 17 Landeskrankenhausplan 2010

- Neuausrichtung der Krankenhausplanung erforderlich -

Die Krankenhäuser in Rheinland-Pfalz wiesen 2015 bundesweit mit 71,3 % die geringste Bettenauslastung aus.

Die Aufstellung des Landeskrankenhausplans 2010 wurde durch nicht am Bedarf orientierte Vorgaben beeinflusst. Dies trug zu einem rechnerischen Überhang von 1.800 Betten bei.

Der Bettenbedarf für den Fachbereich Intensivmedizin/Anästhesiologie und der tagesklinische Platzbedarf wurden ohne erforderliche Bedarfsanalysen festgelegt.

Das für Gesundheit zuständige Ministerium nutzte die ihm regelmäßig übermittelten Leistungsdaten der Krankenhäuser nicht, um den Landeskrankenhausplan fortzuschreiben und die Planbettenbescheide zu aktualisieren.

Der Bedarf für die geplante Aufnahme des Bundeswehrzentrankrankenhauses mit 260 Betten in den Landeskrankenhausplan war nicht nachgewiesen.

Die nachträgliche Förderung der Schließung eines Krankenhausstandortes war durch die gesetzlichen Vorgaben nicht gedeckt. Dadurch wurden Mittel von 1,5 Mio. € gebunden.

Möglichkeiten zur Neuausrichtung der anstehenden Landeskrankenhausplanung sollten geprüft werden. Dies betrifft den Abbau von Doppelstrukturen, die Festlegung höherer Soll-Auslastungsgrade sowie von Zumutbarkeitsgrenzen für die Erreichbarkeit von Krankenhausleistungen und die Berücksichtigung weiterer Qualitätsindikatoren sowie von erlösbestimmenden Parametern und von Wirtschaftlichkeitskennwerten. Eine gebietsbezogene Kapazitätsausweisung in Form einer Rahmenplanung als Alternative zum bisherigen Planungsansatz war bisher nicht in Betracht gezogen worden.

Nr. 18 Staatliche Kollegs

- geringe Studierendenzahlen, hohe Abbrecherquoten, hohe Kosten -

Die Zahl der Studierenden an den Kollegs des Landes war rückläufig. Im Schuljahr 2016/2017 besuchten insgesamt nur 434 Studierende die Kollegs in Koblenz, Speyer und Neuerburg.

Die geringen Studierendenzahlen und hohe Abbrecherquoten von bis zu 87 % führten vielfach zu unwirtschaftlichen Kleinstkursen mit zwei bis vier Teilnehmern. Auf jeden Studierenden entfielen Personalkosten für Lehrkräfte von bis zu 13.600 € jährlich.

Tätigkeiten der Schulleitung und weitere Leitungsaufgaben werden auf die Unterrichtsverpflichtung angerechnet. Diese Schulleitungsanrechnung wurde unabhängig von der Zahl der Studierenden und der zu bildenden Klassen gewährt. Sie war im Vergleich zu anderen Schularten sehr hoch.

Möglichkeiten, Kollegs organisatorisch an ein berufliches Gymnasium anzubinden und hierdurch Synergieeffekte zu erzielen, waren noch nicht genutzt worden.

Nicht gehaltene Unterrichtsstunden sowie Tätigkeiten, mit denen diese kompensiert wurden, waren nicht hinreichend dokumentiert.

Gemessen an der Zahl der Studierenden nutzte das Speyer-Kolleg zu viele Klassensäle und Fachräume.

**Nr. 19 Verwendung von zweckgebundenen Einnahmen aus Ersatzzahlungen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft
- Mittel vorzeitig ausgezahlt, Verwendung häufig nicht nachgewiesen -**

Das Land stellte den Landkreisen Mittel aus Ersatzzahlungen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft überwiegend bereits vor Beginn einer Naturschutz- oder Landschaftspflegemaßnahme zur Verfügung. Mindestens 920.000 € waren auch nach mehreren Jahren nicht oder nicht vollständig eingesetzt. Die zweckentsprechende Verwendung von 2,4 Mio. € war nicht nachgewiesen, obwohl die Maßnahmen zum Teil seit mehreren Jahren abgeschlossen waren.

Eine Gesamtplanung für die Verwendung der Ersatzzahlungen fehlte. Das für Umwelt zuständige Ministerium verfügte nicht über eine vollständige Übersicht über den Stand der Umsetzung der einzelnen Projekte sowie über den Umfang und die Prüfung der Mittelverwendung. Dadurch waren eine wirksame Steuerung des Verwaltungsvollzugs und eine ordnungsgemäße Ausübung der Fachaufsicht nicht gewährleistet.

Der Stiftung Natur und Umwelt waren Aufgaben bei der Verwaltung und Verwendung der Ersatzzahlungen ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung übertragen worden. Für die Wahrnehmung der Aufgaben wurden im Land Doppelstrukturen vorgehalten. Außerdem fehlten Regelungen über Informations- und Steuerungsrechte des Ministeriums, zu den Befugnissen und Zuständigkeiten der Stiftung sowie zur Finanzierung von Verwaltungskosten aus Mitteln der Ersatzzahlungen.

**Nr. 20 Errichtung und Unterhaltung des Nationalparks Hunsrück-Hochwald
- fehlende Konzepte, Pläne und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen -**

Zwei Jahre nach Errichtung des Nationalparks fehlten noch wesentliche Bestandteile des Nationalparkplans. Insbesondere waren konkrete Schutz- und Entwicklungsziele nicht erarbeitet. Eine mittelfristige Kosten- und Finanzierungsplanung fehlte.

Entscheidungen über die Standorte von Nationalpark-Toren und die Unterbringung des Personals des Nationalparkamts wurden ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen.

Eine Personalbedarfsermittlung für den Einsatz von Verwaltungskräften und Rangern war nicht vorhanden.

Beiträge des Saarlands zur anteiligen Finanzierung von Ausgaben des Nationalparkamts waren nicht ermittelt worden.

**Nr. 21 Kunsthochschule Mainz
- rückläufige Studierendenzahlen, fehlendes Struktur- und Entwicklungskonzept -**

Die Kunsthochschule an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz erhielt 2010 den Sonderstatus einer teilautonomen Einrichtung. Der damit verbundene hochschulgesetzliche Spielraum für die Delegation von Aufgaben blieb bisher weitgehend ungenutzt. Ein Struktur- und Entwicklungsplan zur Weiterentwicklung der Kunsthochschule fehlte.

Die Studierendenzahlen waren rückläufig. Die zuletzt 2004 festgelegte Zielzahl von 250 Studierenden wurde im Wintersemester 2016/2017 mit 177 deutlich unterschritten. Zwei Professuren waren seit mehreren Jahren nicht besetzt.

In den meisten Klassen überstieg die Zahl der Studierenden die Kapazitäten für Atelierplätze.

Von den Studienanfängern der Studienjahre 2008 und 2009 beendeten im Bachelorstudiengang jeder dritte und im Diplomstudiengang jeder zweite Studierende sein Studium nicht an der Kunsthochschule.

Mit in der Regel zwei Präsenztagen in der Woche unterschritten die Professoren die in den Berufungsvereinbarungen festgesetzte Anwesenheitszeit um 50 %. Die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung wiesen sie nicht nach.

Vorgaben für die Freistellung der Professoren von ihren Lehrverpflichtungen zur Durchführung besonderer Forschungsvorhaben oder künstlerischer Entwicklungsvorhaben fehlten. Anträge und nach der Freistellung verfasste Berichte waren nicht geeignet, die Angemessenheit der Freistellung zu beurteilen.

Obwohl die Kunsthochschule über hohe Restmittel verfügte, bewilligte das für Wissenschaft zuständige Ministerium zusätzliche Mittel von 100.000 € jährlich.

**Nr. 22 Hochschule für Musik Mainz
- Grenzen für die Gebührenfreiheit überdenken -**

Im Wintersemester 2015/2016 waren an der Hochschule für Musik 398 Studierende eingeschrieben.

In den Studiengängen Master of Music und beim Konzertexamen hatten zwei von drei Studierenden ihre Hochschulzugangsberechtigung in einem Staat außerhalb der EU erworben. Zu dem hohen Anteil ausländischer Studierender trug bei, dass in Rheinland-Pfalz - anders als in deren Herkunftsländern - keine Studiengebühren erhoben werden.

Die Professoren wiesen die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung nicht nach.

Nebentätigkeiten wurden häufig nicht angezeigt oder die erforderlichen Genehmigungen nicht beantragt. Interessenkonflikte zwischen Hauptamt und Nebentätigkeit waren nicht immer ausgeschlossen.

Kooperationen mit Dritten waren nicht schriftlich geregelt. Zahlungen wurden ohne nachvollziehbare Abrechnungen geleistet.

Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2018¹. 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 2017 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren². Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2016, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

Die Prüfung war - wie in den Vorjahren - auf Teilbereiche beschränkt³. Aus der Bildung von Schwerpunkten ergibt sich, dass über einige Verwaltungen mehr als über andere berichtet wird.

Dem Rechnungshof wurden in dem Zeitraum von September bis Dezember 2017 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und im Dezember 2017 die Haushaltsrechnung 2016 zugeleitet.

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

- 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 hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landeszentrale für Medien und Kommunikation in Ludwigshafen (LMK) für die Haushaltsjahre 2010 bis 2014 geprüft. In die Prüfung hat er die Tochter der LMK, die medien+bildung.com gGmbH (m+b.com), einbezogen. Schwerpunkt der Prüfung war die Förderung der Medienkompetenz. Den Bericht über die Prüfung hat der Rechnungshof dem Landtag mit Schreiben vom 6. Juni 2017 zur Unterrichtung zugeleitet. Der federführende Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags hat in seiner Sitzung am 17. August 2017 von der Unterrichtung Kenntnis genommen⁵.
- 5 Der Rechnungshof wird 2018 einen Kommunalbericht vorlegen.
- 6 Die Prüfung der Jahresrechnung 2016 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁶ wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2018 durchgeführt werden.
- 7 Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:
Präsident Jörg Berres, Vizepräsident Prof. 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 Drucksache 17/3261 und Landtags-Vorlage 17/1811.

⁶ 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 2016**

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- **keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2016 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein könnten,**
- **keine wesentlichen Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.**

Bei der dem Rechnungshof aufgegebenen Prüfung¹ wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

1 Rest-Kreditermächtigung

Die Rest-Kreditermächtigung für den Kernhaushalt wies Ende 2016 einen Bestand von 2.036 Mio. € auf. Der Rechnungshof hat empfohlen, den Bestand um mehr als 220 Mio. € zu mindern. Um diesen Betrag unterschritten die Tilgungsausgaben (ohne Umschuldungen) die korrespondierenden Ausgabeansätze.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, wie in den Vorjahren könne von einer freiwilligen Inabgangstellung der Mindertilgung ausgegangen werden.

2 Haushaltstechnische Verrechnungen

Die haushaltstechnischen Verrechnungen weichen seit Jahren in Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben voneinander ab². Die Differenz stieg 2016 in dem Betrachtungszeitraum seit 2008 auf einen neuen Höchstbetrag von mehr als 6,4 Mio. €.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Differenz resultiere überwiegend aus zwei Positionen im Kapitel 14 02. Im Zusammenhang mit Ersatzzahlungen aufgrund von nicht ausgleichbaren Eingriffen in Natur und Landschaft seien um über 6,4 Mio. € höhere Auszahlungen angefallen, deren Absehbarkeit bereits mit einer Restebewilligung aus 2015 Rechnung getragen worden sei³.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ein hoher Anteil der Ausgabereste, die 2016 zur Auszahlung angewiesen wurden, auf zweckgebundene Einnahmen entfiel, die dem Land vor der Übertragung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwendung von Ersatzzahlungen auf die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-

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 Nach den Zuordnungshinweisen des Gruppierungsplans müssen die Einnahmen der Obergruppe 38 in der Regel den Ausgaben der Obergruppe 98 entsprechen.

³ Zu den grundsätzlichen Bedenken des Rechnungshofs gegen die Bildung von Ausgaberesten bei haushaltstechnischen Verrechnungen - vgl. Jahresbericht 2015, Nr. 1, Teilziffer 2.3 (Drucksache 16/4650).

Pfalz zustanden^{4, 5}. Unabhängig von den Bedenken, diese Mittel wie durchlaufende Posten⁶ zu behandeln, geht er davon aus, dass das Ministerium weiterhin auf eine haushaltsneutrale Buchung der haushaltstechnischen Verrechnungen hinwirkt⁷.

3 Minusbeträge

Bei mehreren Haushaltsstellen sind negative Rechnungsergebnisse - also ggf. per saldo Einnahmen bei Ausgabebetiteln und Ausgaben bei Einnahmetiteln - aufgeführt. Vereinzelt waren Minusbeträge darauf zurückzuführen, dass nach Abschluss der Bücher des abgelaufenen Haushaltsjahres im anschließenden Haushaltsjahr Korrekturen von Fehlbuchungen oder Titelverwechslungen vorgenommen wurden. In einem Fall führten Fehl- und Umbuchungen einschließlich einer erst 2016 vollzogenen Annahmeanordnung dazu, dass die Ist-Ausgaben 2015 um 83.600 € zu hoch und 2016 zu niedrig ausgewiesen wurden.

Das Ministerium hat erklärt, jahresübergreifende Korrekturbuchungen verfälschten - bezogen auf das jeweilige Haushaltsjahr - in der Regel die Rechnungsergebnisse, wenn die Korrektur nicht mehr vor dem Kassenschluss durchgeführt werden könne. Allerdings sei zu bedenken, dass das gewünschte Ergebnis insgesamt, also auf zwei Jahre gesehen, dadurch erreicht werde.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass anstelle nachträglicher - die Rechnungsergebnisse verfälschender - Korrekturen nicht berichtigte Fehlbuchungen in der jeweiligen Jahresrechnung kenntlich gemacht werden können⁸.

4 Zahlungsabwicklungen über Verwahrkonten

Aus dem Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) waren Ende 2016 Mittel von fast 3 Mio. € nicht dem Landeshaushalt, sondern einem Verwahrkonto zugeordnet. Außerdem enthielten die Verwahrungen einen Betrag von über 270.000 €, der mit „Sportanlagenförderung“ bezeichnet war.

Das Ministerium hat mitgeteilt, bei den an der Bewirtschaftung der EFRE-Mittel beteiligten Fachressorts sei abgefragt worden, welche Mittel noch benötigt würden und bis wann mit einem Mittelabruf zu rechnen sei. Sobald die Angaben vorlägen, werde das Verwahrkonto aufgelöst.

Bezüglich der Sportanlagenförderung hat das Ministerium auf das 2006 vorgestellte Schuldendiensthilfeprogramm verwiesen. Mittel aus den zwischen 2007 und 2009 aufgenommenen Darlehen seien an die Mitglieder einer kommunalen Darlehensgemeinschaft geflossen und hätten ausschließlich zum Bau und zur Instandhaltung von Schwimmbädern eingesetzt werden dürfen. Das Land habe die Zahlstellenfunktion für die Abwicklung der Auszahlungen an die Kommunen wahrgenommen, um

⁴ Vgl. hierzu auch Jahresbericht 2016, Nr. 18 - Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft - (Drucksache 16/6050), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs (Drucksache 17/7 S. 11), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 17/900 S. 13), Beschluss des Landtags vom 15. September 2016 (Plenarprotokoll 17/11 S. 522), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2014 (Drucksache 17/2150 S. 7).

⁵ Siehe hierzu auch Beitrag Nr. 19 „Verwendung von zweckgebundenen Einnahmen aus Ersatzzahlungen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft“ dieses Jahresberichts.

⁶ Durchlaufende Posten gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 LHO und Nr. 1 zu § 14 VV-LHO sind Beträge, die im Landeshaushalt für einen anderen vereinnahmt und in gleicher Höhe an diesen weitergeleitet werden, ohne dass das Land an der Bewirtschaftung der Mittel beteiligt ist (Gruppen 382 und 982 des Gruppierungsplans). Hierzu zählen beispielsweise Durchlaufspenden.

⁷ Vgl. hierzu auch Jahresbericht 2017, Nr. 1, Teilziffer 6 (Drucksache 17/2200).

⁸ Vgl. Schuy/Raack in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Randnummer 5 zu § 76 BHO.

den Einzelzahlungsverkehr mit der kreditgebenden Bank zu erleichtern. Aus heutiger Sicht würde ein Programm aus haushalterischen Gründen in dieser Form nicht mehr aufgelegt werden.

5 Ausgabereste

Klassische Ausgabereste von 58.700 € und 23.900 € wurden bei zwei Titeln der Hauptgruppe 5 gebildet und auf einen Titel der Hauptgruppe 8 übertragen. Diese Verfahrensweise wird durch die haushaltsrechtlichen Vorgaben (Grundsatz der sachlichen Bindung⁹) nicht gedeckt.

Ferner wurden bei sechs Haushaltsstellen Ausgabereste von jeweils weniger als 100 € gebildet. Bei den Resteübertragungen wurden neun Titeln Beträge von jeweils weniger als 100 € zugeordnet.

Das Ministerium hat unter Hinweis auf gegenseitig deckungsfähige Ansätze und Haushaltsreste erklärt, unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensvereinfachung sei eine direkte Übertragung der Haushaltsreste auf eine andere Haushaltsstelle durchgeführt worden. Im Übrigen werde die Auffassung geteilt, dass Resteübertragungen in einer Größenordnung unter 100 € verzichtbar seien, sofern es sich nicht um zweckgebundene Mittel handele.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig - wie vom Ministerium 2015 bestätigt - die sachliche Bindung bei klassischen Resten⁹ vorrangig beachtet wird.

6 Erwirtschaftung globaler Minderausgaben

In Nr. 2.2 des Rundschreibens vom 21. Dezember 2015 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2016¹⁰ hatte das Ministerium darauf hingewiesen, dass die globalen Minderausgaben möglichst außerhalb der Hauptgruppen 7 und 8 (Investitionsausgaben) erwirtschaftet werden sollten. Den Angaben in der Übersicht 20 zur Haushaltsrechnung zufolge wurden von den 2016 veranschlagten globalen Minderausgaben von fast 37,1 Mio. € über 7,9 Mio. € und somit mehr als 21 % bei investiven Titeln nachgewiesen. In den Einzelplänen 03 und 08 lagen die Anteile sogar bei 37 % und 33 %.

Im Kapitel 03 04 sollten nach den Erläuterungen im Haushaltsplan globale Minderausgaben von 900.000 € erwirtschaftet werden. Für dieses Kapitel wurde ein erwirtschafteter Betrag von „lediglich“ 431.600 € nachgewiesen, im Übrigen wurden andere Kapitel des Einzelplans 03 zur Erwirtschaftung herangezogen.

Das Ministerium hat erklärt, auch für den Vollzug des Haushaltsjahres 2018 werde darauf hingewiesen, dass die globalen Minderausgaben möglichst nicht bei den Hauptgruppen 7 und 8 erbracht werden sollten. Kapitel 03 04 verwalte „treuhänderisch“ Mittel anderer Ressorts. Dieser Zweck hätte in der Erläuterung präziser gefasst werden müssen.

7 Stabilisierungsfonds nach § 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz

Der Stabilisierungsfonds wurde bisher als Sondervermögen geführt. Er wies Ende 2016 als „Bestand der Finanzreserve“ einen Betrag von über 543,4 Mio. € aus. Planmäßige Haushaltsansätze waren nicht ausgebracht worden, Bestandsveränderungen wurden buchungsmäßig nicht nachgewiesen.

Das Ministerium hat erklärt, der Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Landesfinanzausgleichsgesetz sehe vor, den Begriff „Stabilisierungsfonds“ durch „Stabilisierungsrechnung“ zu ersetzen und den Begriff „Sondervermögen“ zu streichen. Die

⁹ § 45 Abs. 2 LHO.

¹⁰ MinBl. 2016 S. 35.

möglicherweise irreführenden Begriffe „Verstetigungsdarlehen“ und „Finanzvermögen“ sollten durch den Begriff „negative bzw. positive Finanzreserve“ ersetzt werden. Dadurch werde offensichtlich, dass kein Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinne geführt werde.

8 Kosten für Entwurfsbearbeitung, Planung und Bauaufsicht für Kreisstraßen

Bei Kapitel 03 19 Titel 891 04 sind für 2016 Ist-Ausgaben von 11 Mio. € ausgewiesen. Hierbei handelt es sich um Mittel des kommunalen Finanzausgleichs, die dem Landesbetrieb Mobilität zur Finanzierung der o. g. Aufgaben zugewiesen wurden.

Das Ministerium hat zugesagt zu prüfen, ob im Hinblick auf die aus dem kommunalen Finanzausgleich finanzierten Kosten eine klarstellende Anpassung des Landesfinanzausgleichsgesetzes notwendig sei.

9 Selbstbewirtschaftungsmittel

Der Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen stieg von 2013 bis 2016 um mehr als 3,9 Mio. € auf über 21,6 Mio. €.

Das Ministerium hat erklärt, um langfristig die Selbstbewirtschaftungsmittel auf ein angemessenes Verhältnis zu reduzieren, werde das für Wissenschaft zuständige Fachressort dieses Thema gemeinsam mit den Hochschulen angehen.

10 Beteiligungen des Landes

In der Übersicht über die Beteiligungen des Landes (Übersicht 11 zur Haushaltsrechnung) ist die Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation aufgeführt, deren Auflösung zum 31. Dezember 2015 vom Ministerrat beschlossen worden war. Landesstiftungen, die der Aufsicht des Ministeriums des Innern und für Sport unterstehen, wie z. B. die Stiftung Historisches Museum der Pfalz sowie die Stiftung Staatliches Görres-Gymnasium Koblenz, sind nicht in die Übersicht aufgenommen. Die Stiftung zur Förderung begabter Studierender und des wissenschaftlichen Nachwuchses ist ebenfalls unerwähnt.

Das Ministerium hat erklärt, die Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation sei zwar Ende 2015 geschlossen worden und habe sich 2016 im sogenannten „Auflösungsjahr“ befunden. Allerdings seien erst Mitte 2017 die restlichen Vermögensbestände an den Landeshaushalt übertragen worden. In der Übersicht 2017 werde die Stiftung nicht mehr enthalten sein. Hinsichtlich der übrigen Stiftungen werde mit den Fachressorts geklärt, ob diese in die Übersicht aufzunehmen seien.

11 Geldforderungen

Die Transparenz der für das Haushaltsjahr 2016 von den Landeskassen erstellten Übersichten über die Geldforderungen des Landes aus der Hingabe von Darlehen war teilweise eingeschränkt. Anfangsbestände 2016 stimmten nicht immer mit den Endbeständen 2015 überein. Eine Darlehensauszahlung von 1,3 Mio. € war nicht als Forderungszugang erfasst. Infolge einer unbefristeten Niederschlagung wurde bei einer Position der Forderungsbestand um fast 51.000 € zu Unrecht gemindert. Gründe für Abweichungen zwischen Forderungszu- und -abgängen einerseits und den in der Titelübersicht ausgewiesenen Ist-Ergebnissen andererseits waren nicht angegeben. Darlehensauszahlungen und -rückflüsse wurden nicht ausschließlich bei den nach den Richtlinien zur Haushaltssystematik zuzuordnenden Obergruppen ausgewiesen.

Die betroffenen Landeskassen haben ihre Übersichten berichtigt oder Korrekturen angekündigt sowie abweichende Angaben ergänzend erläutert.

12 Nicht abgerechnete Abschlagszahlungen

Den Nachweisen der Landeskassen zufolge waren viele Abschlagszahlungen, die 2006 bis 2014 geleistet worden waren, Ende 2016 noch nicht abgerechnet. Bei einem Großteil dieser Positionen ist nicht auszuschließen, dass eine Kennzeichnung der Schlusszahlung versehentlich unterblieb und es sich insoweit um „Dateileichen“ handelt¹¹.

Das Ministerium hat in dem Rundschreiben vom Dezember 2017 zur Aufstellung der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2017 darauf hingewiesen, dass Schlusszahlungen bei Abschlagsketten unbedingt als solche zu kennzeichnen seien, damit der Vorgang nicht nach Abschluss der Bücher als „offen“ im System verbleibe.

13 Teilnahme der RLP AgroScience am Liquiditätspool

Der Liquiditätspool schloss per 30. Dezember 2016 mit einem negativen Saldo von fast 7,9 Mio. € ab. Mittelentnahmen von 41,3 Mio. € standen Mittelzuführungen von 33,4 Mio. € gegenüber¹². Zu dem negativen Saldo trugen Mittelentnahmen durch die RLP AgroScience GmbH bei. Die Gesellschaft hatte zu dem vorgenannten Stichtag Mittel von 1,1 Mio. € und am 13. Februar 2017 Mittel von mehr als 1,3 Mio. € aufgenommen.

Das Ministerium hat angekündigt, seitens des Landes 500.000 € in die Kapitalrücklage zur Reduzierung der Verbindlichkeiten der Gesellschaft beim Liquiditätspool einzuzahlen.

¹¹ Vgl. Jahresbericht 2017, Nr. 1, Teilziffer 7 (Drucksache 17/2200).

¹² Landtags-Vorlage 17/1025.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2016

Die Haushaltsrechnung 2016 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von fast 318 Mio. € ab, der zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt genutzt wurde. Dies war insbesondere auf erhebliche Steuermehreinnahmen sowie eine deutliche Minderung der Zuführungen an den Pensionsfonds zurückzuführen.

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

Die Ausgaberreste - brutto - erhöhten sich 2016 um 174 Mio. € auf mehr als 1,3 Mrd. €.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von über 6,9 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des Haushaltsjahres 2016 unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach:

		Einnahmen €	Ausgaben €
		Rechnungsergebnis	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2016 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	22.933.857.101,58	22.933.857.101,58
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2016 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2017 übertragen wurden	1.306.206.160,63	1.306.206.160,63
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2016 verbliebenen Haushaltsreste	24.240.063.262,21	24.240.063.262,21
		Haushaltsermächtigung	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2016 beträgt das Haushalts-Soll	23.950.013.000,00	23.950.013.000,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2015 übernommenen Haushaltsreste	1.127.410.005,65	1.127.410.005,65
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2015 übernommenen Haushaltsreste	25.077.423.005,65	25.077.423.005,65
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	- 837.359.743,44	- 837.359.743,44
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2016	Ausgleich	

Die Rechnungsergebnisse unterschritten die jeweilige Haushaltsermächtigung um fast 837,4 Mio. €.

2 Rechnungsergebnisse

Die in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Rechnungsergebnisse entwickelten sich nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste wie folgt:

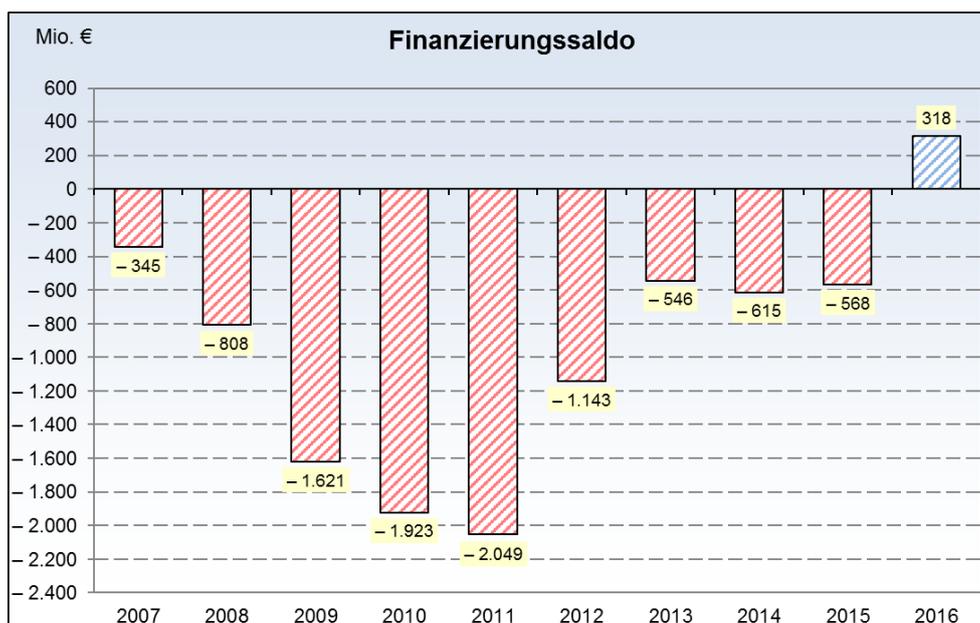
Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse ¹	Veränderung gegenüber Vorjahr
	Mio. € ²	%
2007	18.197,5	8,6
2008	19.060,5	4,7
2009	19.191,0	0,7
2010	20.315,7	5,9
2011	21.512,6	5,9
2012	22.359,9	3,9
2013	21.538,3	- 3,7
2014	21.845,0	1,4
2015	21.670,8	- 0,8
2016	23.112,7	6,7

Im Jahr 2016 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um fast 1.442 Mio. € (+ 6,7 %). Dieser Anstieg war im Wesentlichen auf ein stärkeres Steueraufkommen auf der Einnahmenseite und auf höhere Tilgungsleistungen auf der Ausgabenseite zurückzuführen.

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 2007 bis 2016 folgende Finanzierungssalden:



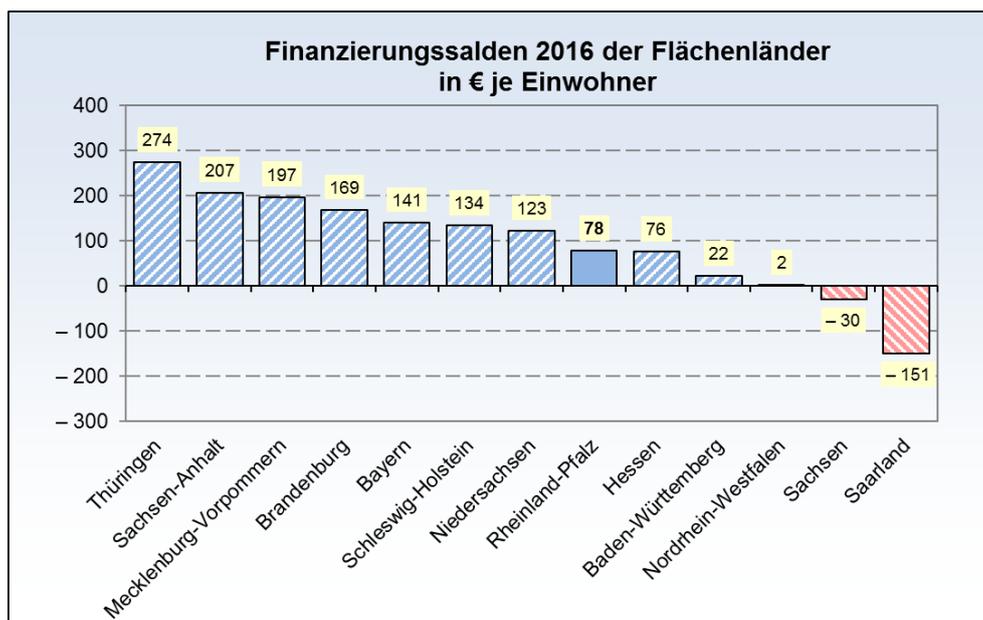
In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden dargestellt. Danach bestanden in den Jahren 2007 bis 2015 zum Teil hohe Deckungslücken, die durch Kreditaufnahmen geschlossen wurden. Für 2016 weist die Haushaltsrechnung einen Finanzierungsüberschuss aus.

¹ Vergleiche Tabelle zu Teilziffer 1 dieses Beitrags: Summe c abzüglich Summe e.

² Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

Das Haushaltsjahr 2016 schloss erstmals seit der Finanzreform 1969 mit einem Finanzierungsüberschuss ab³. Dieser betrug nahezu 318 Mio. €. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden⁴ genutzt. Diese Rechnungsergebnisse waren u. a. auf erhebliche Steuermehreinnahmen und die Minderung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (Pensionsfonds) von mehr als 0,5 Mrd. € im Jahr 2015 auf 70 Mio. €⁵ im Jahr 2016 zurückzuführen.

Neben Rheinland-Pfalz erzielten zehn weitere Flächenländer Finanzierungsüberschüsse. Zwei Flächenländer wiesen 2016 negative Finanzierungssalden aus⁶.



Das Diagramm zeigt, dass im Jahr 2016 elf Flächenländer - darunter Rheinland-Pfalz - Überschüsse erwirtschafteten und zwei Flächenländer Finanzierungsdefizite auswiesen. Bei diesem Vergleich sollte nicht außer Acht gelassen werden, 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.

³ Vgl. Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 24. Januar 2017 „Haushalt 2016: Erstmals Haushaltsüberschuss“.

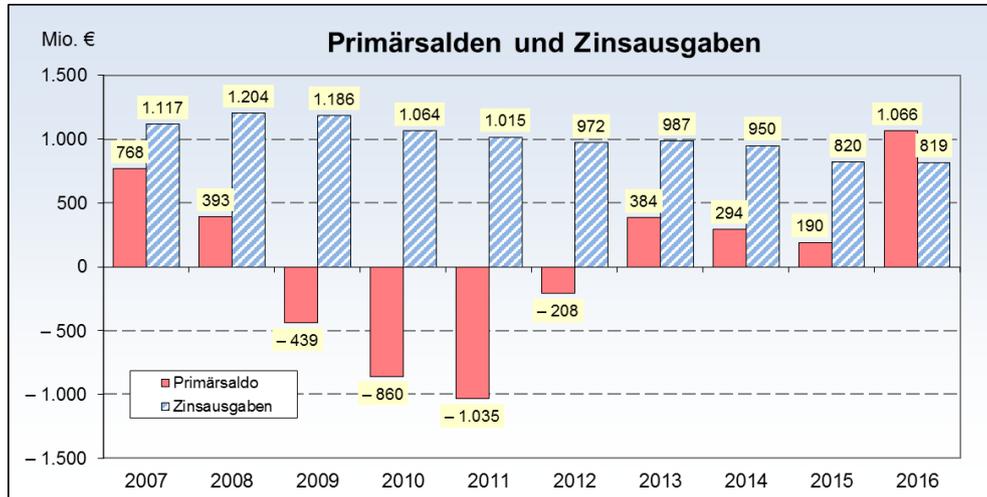
⁴ Die Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt betrug 323 Mio. €. Daneben wurden den Rücklagen per saldo mehr als 5 Mio. € entnommen.

⁵ Kapitel 20 04 Titel 861 01.

⁶ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Juli 2017 über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2016 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 16/ 10001).

3.2 Primärsalden

Die Primärsalden⁷ 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 2007 bis 2016 ergaben sich folgende Veränderungen:



In dem Diagramm sind für die Jahre 2007 bis 2016 die Primärsalden den Zinsausgaben gegenübergestellt. Danach schlossen mehrere Haushaltsjahre mit Primärdefiziten ab. In den Jahren 2007, 2008 sowie 2013 bis 2015 reichten die Primärüberschüsse nicht zur Finanzierung der Zinsausgaben aus. Im Jahr 2016 überstieg der Primärüberschuss die Zinsausgaben.

Die Rechnungsergebnisse weisen für 2016 einen Primärüberschuss von 1.066 Mio. € aus. Dieser deckte vollständig die Zinsausgaben ab, die sich auf 819 Mio. € beliefen.

⁷ Das Ministerium der Finanzen hat in der Beantwortung der Kleinen Anfrage Nr. 1304 (Drucksache 16/1996) im Unterschied zur Darstellung in diesem Beitrag die Erlöse aus Vermögensveräußerungen nicht von den Primäreinnahmen in Abzug gebracht.

4 Bereinigte Gesamtausgaben

Die bereinigten Gesamtausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich 2016 nach der Planung auf 16.140 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 15.999 Mio. €.

Seit 2007 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr %
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
2016	1,6	1,2

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2016 gegenüber dem Vorjahr um 1,2 %. Zu dieser Entwicklung trugen u. a. Zuwächse bei Personalausgaben, höhere Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände, höhere Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem Landesaufnahmegesetz sowie Kostentragung für die Aufnahme und Unterbringung von ausländischen Personen und Zuführungen zum Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft“ bei.

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

überplanmäßige Ausgaben	75.677.620,57 €
außerplanmäßige Ausgaben	448.432,04 €
Haushaltsvorgriffe	<u>20.244.478,47 €</u>
insgesamt	<u>96.370.531,08 €</u>

Die wesentlichen Abweichungen betreffen Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem Landesaufnahmegesetz sowie Kostentragung für die Aufnahme und die Unterbringung von ausländischen Personen, Zuweisungen für die Kindergärten und die Vorfinanzierung von Zuwendungen aus Mitteln der EU - vgl. Abschlussbericht (Nr. 8) zur Haushaltsrechnung 2016.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

In den Jahren 2007 bis 2016 wurden folgende Ausgabereste gebildet und Vorgriffe in Anspruch genommen:

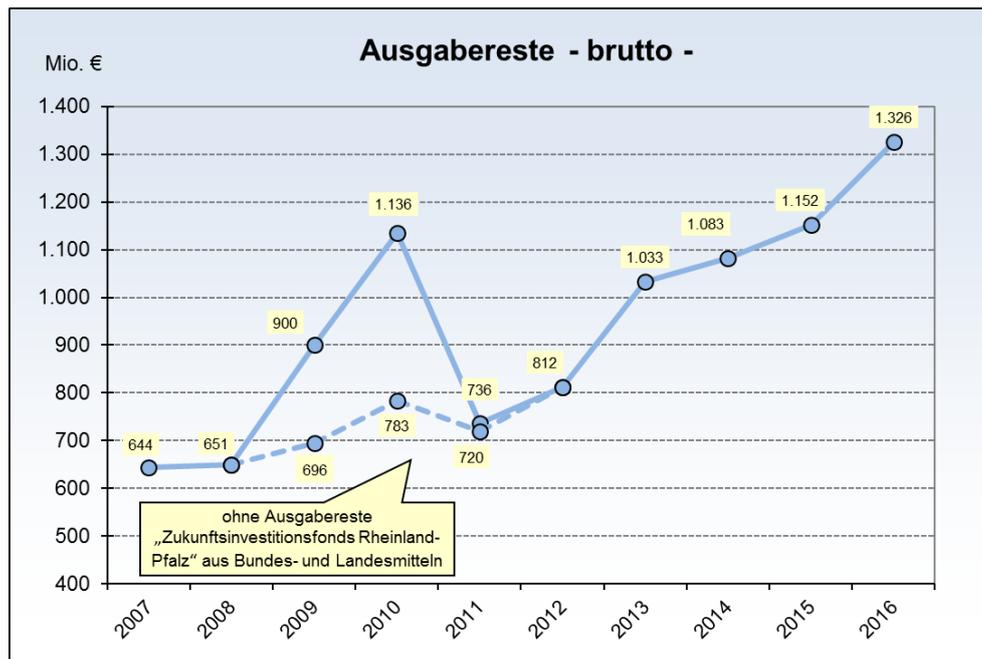
Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	% des Haushalts- ansatzes
	Mio. €			
2007	617,5	26,6	644,1	3,5
2008	632,7	17,8	650,5	3,4
2009	880,6	19,4	900,0	4,4
2010	1.115,7	20,1	1.135,8	5,3
2011	711,0	24,8	735,8	3,4
2012	798,2	13,9	812,1	3,5
2013	1.024,5	8,7	1.033,2	4,5
2014	1.074,1	8,6	1.082,7	4,6
2015	1.127,4	24,9	1.152,3	4,7
2016	1.306,2	20,2	1.326,4	5,5

Die Ausgabereste (brutto) erhöhten sich 2016 gegenüber dem Vorjahr um 174,1 Mio. € auf 1.326,4 Mio. €⁸.

⁸ Davon entfielen u. a.

- 146,9 Mio. € auf Zuweisungen an Gebietskörperschaften aus Kapitel 20 06,
- 135,2 Mio. € auf Globale Mehrausgaben für Personalausgaben (Kapitel 20 02 Titel 461 01),
- 122,2 Mio. € auf Maßnahmen des Deichbaus sowie auf wasser- und abwasserbauliche Vorhaben (Kapitel 14 02 Titel 711 55, Titel 711 75, Titel 711 76 und Titel 853 01, Kapitel 14 12 Titel 853 01 und Kapitel 14 13 Titel 883 01),
- 105,7 Mio. € auf Maßnahmen der Sozialen Wohnraumförderung (Kapitel 12 25 Titelgruppe 71),
- 63,0 Mio. € auf Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds (Kapitel 20 26 Titel 613 01 und Titel 613 02).

Im Übrigen vgl. Abschlussbericht Nr. 4 zur Haushaltsrechnung 2016.



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Ausgabereste in den Jahren 2007 bis 2016.

Von den Ausgaberesten von mehr als 1,3 Mrd. € entfielen 516,7 Mio. € auf Restebildungen im Rahmen des Bonus-/Malussystems⁹.

Zum Ausgleich der Ausgabereste im Rahmen des Haushaltsabschlusses wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

⁹ Das Bonus-/Malussystem basiert auf der Regelung des § 6 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz. Es soll im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung einen Anreiz geben, im jeweiligen Haushaltsjahr veranschlagte Mittel nicht noch schnell am Jahresende auszugeben, damit diese nicht verfallen. Danach können in budgetierten Bereichen bestimmte Ausgabereste für konsumtive und investive Zwecke gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Restübertragungen auf andere Haushaltsstellen sind auch möglich. In Form einer Pauschale werden Minderausgaben zur Haushaltskonsolidierung (Bonusdividende) genutzt. Ausnahmsweise geleistete Mehrausgaben sind an anderer Stelle im Haushalt im folgenden Haushaltsjahr einzusparen.

Die Ausgabereste im Jahr 2016 verteilen sich auf die Einzelpläne¹⁰ 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	2,7	6,0	1,2	1,1	0,0	-	0,3	-
02	Ministerpräsidentin und Staatskanzlei	2,6	8,6	0,7	1,9	0,0	-	0,0	-
03	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur	209,4	9,4	18,3	11,1	18,3	-	161,7	-
04	Ministerium der Finanzen	40,2	7,0	6,6	8,1	16,7	0,0	8,8	-
05	Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	17,0	2,1	7,5	7,0	0,0	-	2,4	-
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	33,8	1,7	9,2	0,4	19,5	-	4,7	-
07	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	17,6	1,6	1,4	0,4	6,4	-	9,5	-
08	Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung	79,1	45,1	4,3	2,3	14,0	0,7	57,7	-
09	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	97,0	1,9	19,8	36,9	15,0	-	25,3	-
10	Rechnungshof	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	214,4	74,6	-	23,7	73,3	40,4	76,9	-
14	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten	228,8	42,6	9,5	27,7	47,2	55,3	89,1	-
20	Allgemeine Finanzen	384,0	3,5	135,2	3,4	86,0	-	159,4	-
Insgesamt		1.326,4	5,5	213,6	124,1	296,5	96,5	595,8	-

¹⁰ Für Einzelplan 15 (Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur) wurden nach dem Restenachweis 2016 keine Ausgabereste ausgewiesen.

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 steuerähnlichen Abgaben	+ 480,5
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 107,3
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	+ 156,2
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 1.581,4
Mindereinnahmen	<u>- 837,4</u>

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

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Personalausgaben	- 13,3
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 1.043,2
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 233,1
Baumaßnahmen	- 2,4
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	- 27,8
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 16,2
Minderausgaben	<u>- 837,4</u>

Minderausgaben entstanden im Wesentlichen durch geringere Zinsleistungen (- 188 Mio. €) 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 2016 ¹³	7.142.400.000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2015 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.127.410.005,65 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2015 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 3.334.000.000,00 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	- 2.088.796.237,93 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>9.515.013.767,72 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	6.172.775.621,09 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2017 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.306.206.160,63 €
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>7.478.981.781,72 €</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)	326.475.594,06 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2016 ¹⁵	40.000.000,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2015 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 0,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>40.000.000,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen (brutto)	40.000.000,00 €

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 § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Landeshaushaltsgesetzes 2016 vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 445), BS 63-36, in Verbindung mit Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2016.

¹⁴ § 2 Abs. 3 Nr. 1 LHG 2016 in Verbindung mit Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2016.

¹⁵ § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2016.

¹⁶ § 2 Abs. 3 Nr. 2 LHG 2016.

¹⁷ Vgl. Abschlussbericht (Nr. 9) zur Haushaltsrechnung 2016.

8.2.2 Landesbetrieb „Mobilität“

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2016 ¹⁸	362.272.700,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2015 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 75.000.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>437.272.700,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen (brutto)	362.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 75 Mio. €¹⁹ wurde nicht in Anspruch genommen²⁰.

¹⁸ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2016.

¹⁹ § 2 Abs. 3 Nr. 3 LHG 2016.

²⁰ Vgl. Abschlussbericht (Nr. 9) zur Haushaltsrechnung 2016.

**Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung
- Konsolidierung trotz Finanzierungsüberschüssen fortsetzen -**

Die laufende Rechnung schloss 2016 mit einem Überschuss von 708 Mio. € ab. Hierzu trugen im Wesentlichen ein hohes Steueraufkommen sowie eine erhebliche Verringerung der Zuführungen an den Pensionsfonds bei.

Der Überschuss der laufenden Rechnung reichte zusammen mit weiteren Einnahmen aus, die Investitionsausgaben von 950 Mio. € zu decken und zudem Kreditmarktschulden des Kernhaushalts in Höhe von 323 Mio. € zu tilgen.

Die Gesamtverschuldung des Landes einschließlich Landesbetriebe verringerte sich bis Ende 2016 auf fast 37,9 Mrd. €. Dennoch waren Schuldenstand und Zinsbelastung überdurchschnittlich hoch. Die Pro-Kopf-Verschuldung von 8.011 € und die Zinsausgaben von 202 € je Einwohner lagen um jeweils 45 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Infolge der Auflösung des Pensionsfonds entfällt die Verschuldung des Landes beim Fonds, ohne dass die Verschuldung am privaten Kreditmarkt berührt wird. Bis Ende 2017 verringerte sich der Gesamtschuldenstand auf 32,2 Mrd. €.

Es sind weiterhin Anstrengungen erforderlich, um den Haushalt gemäß den Vorgaben der neuen Schuldenregel bis spätestens 2020 ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen und eine Sicherheitsreserve für Unvorhergesehenes zu realisieren. Nach den Ausführungen der Landesregierung müssen hierzu in den Jahren 2017 bis 2020 Konsolidierungsbeiträge von 440 Mio. € erwirtschaftet werden. Davon sind 160 Mio. € noch nicht mit konkreten Maßnahmen unterlegt.

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2007 bis 2016, des vorläufigen Rechnungsergebnisses 2017 (vorl. Ist) und des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018 (Hpl.) zusammengestellt und ausgewertet sowie
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Er hat von einer Darstellung der Daten der Finanzplanung für die Jahre 2019 bis 2021 weitgehend abgesehen. Der am 29. November 2016 beschlossene Finanzplan hat lediglich Programmcharakter. Umsetzung und Ausgestaltung bleiben dem Landtag mit der Beschlussfassung über den jeweiligen Haushalt vorbehalten. Die Aussa-

gekraft der Finanzplanung ist zudem aufgrund der Auflösung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (Pensionsfonds)¹ infolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017², der Aufgabe der Landesbeteiligung an der PLP Management GmbH & Co. KG Anfang 2019 sowie der Steuerschätzergebnisse vom November 2017 eingeschränkt.

Die Gerichtsentscheidung enthält auch Aussagen zur haushaltssystematischen Zuordnung der Zuführungen an den Pensionsfonds. Dies war Anlass, mehrere Kennziffern zur Haushaltsanalyse ergänzend zu bewerten.

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

- Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“. Dem Sondervermögen wurden bis einschließlich 2017 Mittel von 930 Mio. € aus dem Kernhaushalt³ sowie Bundesmittel von 509 Mio. € zugeführt.
- Im Oktober 2015 wurde das Sondervermögen „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen in Rheinland-Pfalz eingerichtet⁴. Der Bund trägt hierbei einen Finanzierungsanteil von 253,2 Mio. €. Das Land stellte weitere 31,7 Mio. € zur Verfügung.

Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern hat der Bund seine Unterstützungsleistungen aufgestockt. Hieraus erhält Rheinland-Pfalz 2017 bis 2022 Mittel von fast 256,6 Mio. €, die zur Förderung kommunaler Schulinfrastrukturinvestitionen eingesetzt werden können⁵.

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.

¹ Landesgesetz zur Aufhebung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und zur Fortführung der Versorgungsrücklage des Landes vom 22. September 2017 (GVBl. S. 235), BS 2032-4.

² Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (Az. VGH N 2/15).

³ Einschließlich Zuführung der Erlöse aus der Liquidation der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation.

⁴ 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).

⁵ Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG) vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), geändert durch Gesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) sowie Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung von Kapitel 2 - Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz - des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG). Siehe auch Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Landesgesetzes zur Bildung eines Sondervermögens „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ - (Drucksache 17/5175).

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2007 bis 2016 sind - orientiert an dem gemeinsamen Schema des ehemaligen Finanzplanungsrates - aufgegliedert in

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

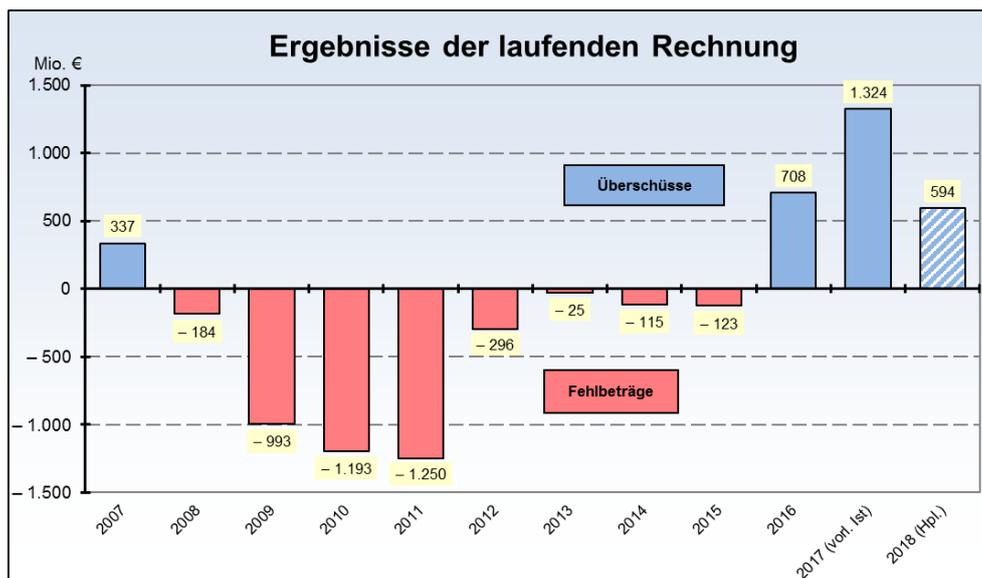
Die Entwicklung der jeweiligen Ergebnisse ist aus der Anlage 1 ersichtlich.

2.1.1 Laufende Rechnung

Die laufende Rechnung spiegelt den konsumtiven Haushaltsteil wider. Sie schloss 2016 unter Berücksichtigung der Transaktionen zwischen Kernhaushalt und Pensionsfonds mit einem Überschuss von 708 Mio. € ab.

In den Jahren von 2008 bis 2015 reichten die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus.

Zu dem Überschuss 2016 trugen insbesondere hohe Steuereinnahmen, die um 1.024 Mio. €⁶ über dem Vorjahreswert lagen, sowie eine deutliche Minderung der Belastungen aus den Transaktionen mit dem Pensionsfonds bei.



In dem Diagramm sind die Ergebnisse der laufenden Rechnung gemäß dem Haushaltsvollzug in den Jahren 2007 bis 2016 unter Berücksichtigung der Transaktionen mit dem Pensionsfonds als laufende Einnahmen und laufende Ausgaben, das vorläufige Rechnungsergebnis 2017 sowie die Plandaten 2018 dargestellt.

Im Jahr 2017 überstiegen die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis um mehr als 1,3 Mrd. €.

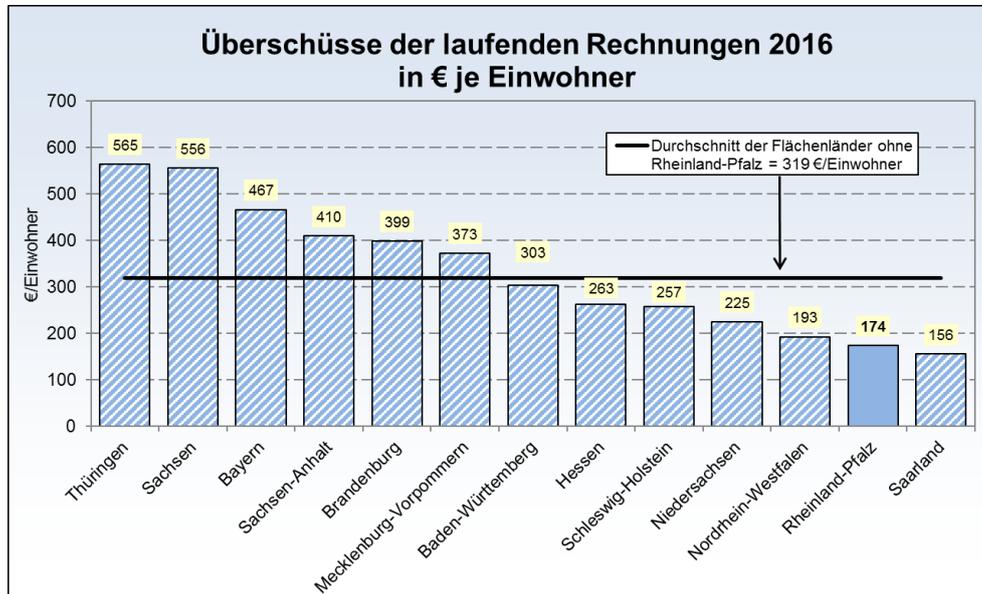
Nach der Haushaltsplanung wird für 2018 ebenfalls ein Überschuss erwartet, und zwar von 594 Mio. €⁷. Werden die nach der Steuerschätzung vom November 2017

⁶ Kapitel 20 01 Hauptgruppe 0.

⁷ Die in der Planung angesetzten globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € (Kapitel 20 02 Titel 371 01) wurden bei den Einnahmen der laufenden Rechnung berücksichtigt.

prognostizierten Steuereinnahmen von mehr als 300 Mio. € für 2018⁸ kassenwirksam, könnte der Haushalt mit einem höheren Überschuss abschließen⁹.

Die anderen Flächenländer wiesen 2016 in der laufenden Rechnung Überschüsse aus¹⁰, die - bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl - mit Ausnahme des Saarlandes höher als in Rheinland-Pfalz waren.



In dem Diagramm sind die Überschüsse der Flächenländer je Einwohner dargestellt. Danach entsprach der von Rheinland-Pfalz erwirtschaftete Überschuss von 174 € je Einwohner lediglich 54,6 % des Durchschnittswerts der anderen Flächenländer (319 € 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 261 € 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 2016 nach Bereinigung um die Transaktionen zwischen Kernhaushalt und Pensionsfonds mit einem Fehlbetrag von 384 Mio. € ab.

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen. Sie wiesen 2016 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von mehr als 6.499 Mio. € und - korrespondierend - auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von fast 6.823 Mio. € aus.

⁸ Pressemeldung des Ministeriums der Finanzen vom 9. November 2017.

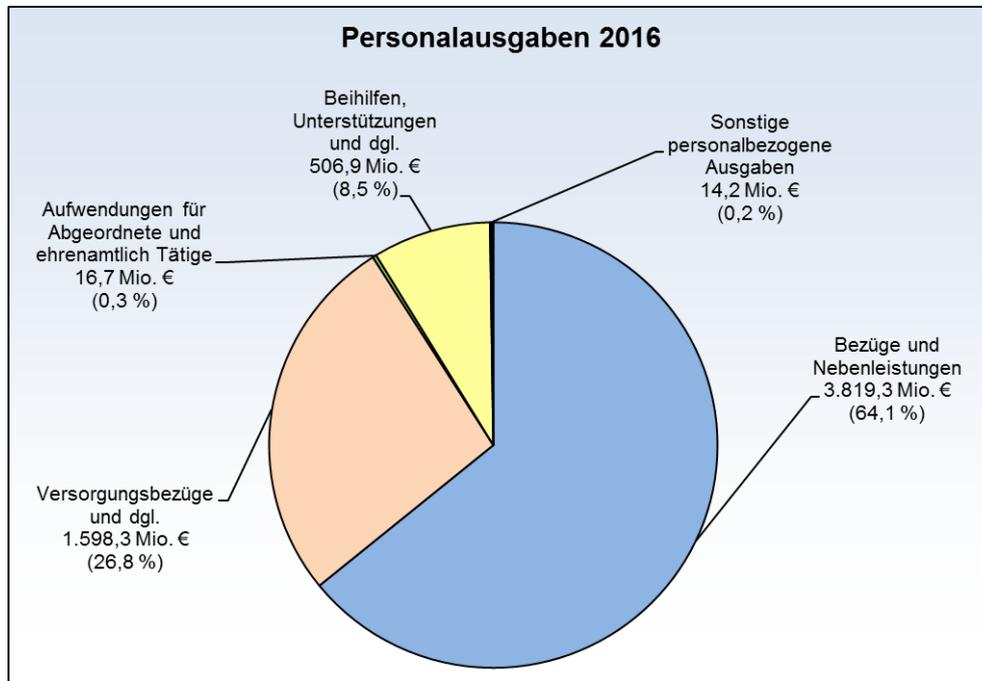
⁹ Zudem hatte die Landesregierung angekündigt, angesichts der Auflösung des Pensionsfonds die veranschlagten Zuführungen von 70 Mio. € nicht auszuführen (Drucksache 17/3460 S. 7).

¹⁰ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Juli 2017 über die Entwicklung der Länderhaushalte (Kernhaushalte) im Jahr 2016 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 16/ 10001).

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2016

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 Personalausgaben¹¹ beliefen sich 2016 auf 5.955 Mio. €.



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

¹¹ 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 in den Jahren 2007 bis 2018 stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Personalausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr ¹²	
		Mio. €	%
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	5.955	194	3,4
2017 (vorl. Ist)	6.188	233	3,9
2018 (Hpl.)	6.505	317	5,1 ¹³

Die Personalausgaben erhöhten sich 2016 gegenüber dem Vorjahr um 3,4 % oder um 194 Mio. € auf 5.955 Mio. €. Von dem Anstieg entfallen 100 Mio. € auf Bezüge und Nebenleistungen sowie nahezu 81 Mio. € auf Versorgungsbezüge.

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) lag 2016 bei 37,2 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 36,4 %. Für 2018 wird nach der Haushaltsplanung eine Quote von 38,0 % erwartet.

Die mit dem Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2017/2018¹⁴ vorgenommenen Bezügerhöhungen um 2,0 % bei einem Mindestbetrag von 75 € sowie um weitere 2,35 % bedingten Mehrausgaben für das Land von 99,5 Mio. € im Jahr 2017 und 211,8 Mio. € im Jahr 2018¹⁵.

Nach dem aktuellen Finanzplan sollen im Bereich der Personalausgaben Konsolidierungsbeiträge von 117 Mio. € bis 2020 und von 142 Mio. € bis 2021 erwirtschaftet werden¹⁶. Hierzu sollen der Abbau von 2.000 Stellen¹⁷ zuzüglich weiterer - von der

¹² Die Veränderungsdaten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage genauer Eurobeträge und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Millionen-Eurobeträge ermittelt.

¹³ Der Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2017/2018 sieht für 2018 keine Zuführungen an die Versorgungsrücklage (Ausgabegruppen 424 und 434) vor. Diese wurde mit ihrem am 14. Dezember 2017 vorhandenen Bestand als nicht rechtsfähiges Sondervermögen fortgeführt, vgl. Fußnote 1. Weitere Zuführungen an das Sondervermögen können nach Maßgabe des Haushalts geleistet werden (Drucksache 17/3460 S. 1).

¹⁴ Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2017/2018 (LBVAnpG 2017/2018) vom 30. Juni 2017 (GVBl. S. 137 bis 149), BS 2032-1 f.

¹⁵ Drucksache 17/3100 S. 2.

¹⁶ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016-2021 (S. 41, 42 und 49).

¹⁷ Davon 600 Stellen im Bereich der Ministerien und Mittelbehörden. In den Landesministerien sollen 6 % der Stellen entfallen. Bei den Mittelbehörden soll insbesondere die Stellenanzahl beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung um 120 Stellen 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). Die Staatskanzlei geht davon aus, dass sich durch den Stellenabbau Einsparungen in 2020 von 110 Mio. € ergeben (Pressemitteilung vom 13. Dezember 2016).

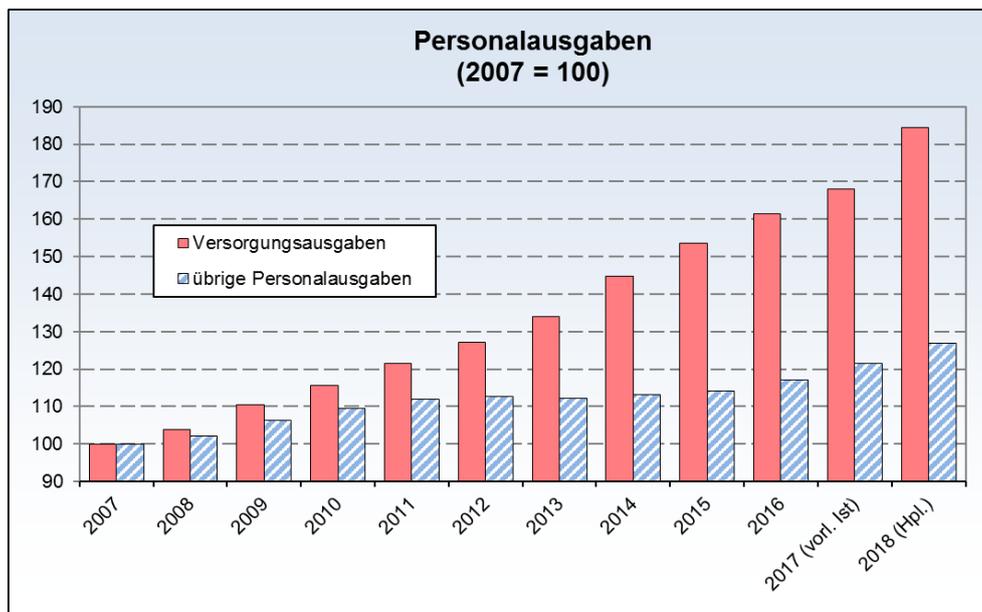
Entwicklung der Schülerzahlen abhängiger - Lehrerstellen sowie Einsparungen aus der Reform des Ruhestandseintrittsalters beitragen¹⁸.

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 hat. 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 schaffen¹⁹. Darüber hinaus hat das Ministerium der Justiz mitgeteilt, zur personellen Unterstützung des für Asylverfahren zuständigen Verwaltungsgerichts Trier zehn zusätzliche Richterstellen und vier weitere Stellen insbesondere bei den Geschäftsstellen vorzusehen²⁰.

Auch unter Berücksichtigung der Konsolidierungsmaßnahmen werden die Personalausgaben bis 2021 insbesondere infolge von Besoldungs- und Tarifierhöhungen sowie zunehmenden Versorgungs- und Beihilfeausgaben voraussichtlich auf mehr als 7,0 Mrd. € steigen.

2.2.3 Versorgungsausgaben

In den Jahren 2007 bis 2016 erhöhten sich die Versorgungsausgaben²¹ um 61,5 %, die übrigen Personalausgaben nur um 17,0 %.



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

¹⁸ Zur Umsetzung des vorgesehenen Abbaus von 2.000 Stellen wurde eine Steuerungsgruppe „Personalstruktur“ auf Staatssekretärsbene unter Federführung des Ministeriums der Finanzen sowie des Ministeriums des Innern und für Sport eingerichtet. Zudem beschloss der Ministerrat, dass in allen Ressorts „mit geeigneten aufgabenkritischen, strukturellen und geschäftsprozessorientierten Optimierungsmaßnahmen in den jeweiligen Geschäftsbereichen sofort begonnen werden soll“, vgl. Drucksache 17/2150 S. 9.

¹⁹ Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 14. Dezember 2016 zur Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2017/2018.

²⁰ Pressemitteilung des Ministeriums der Justiz vom 22. August 2017.

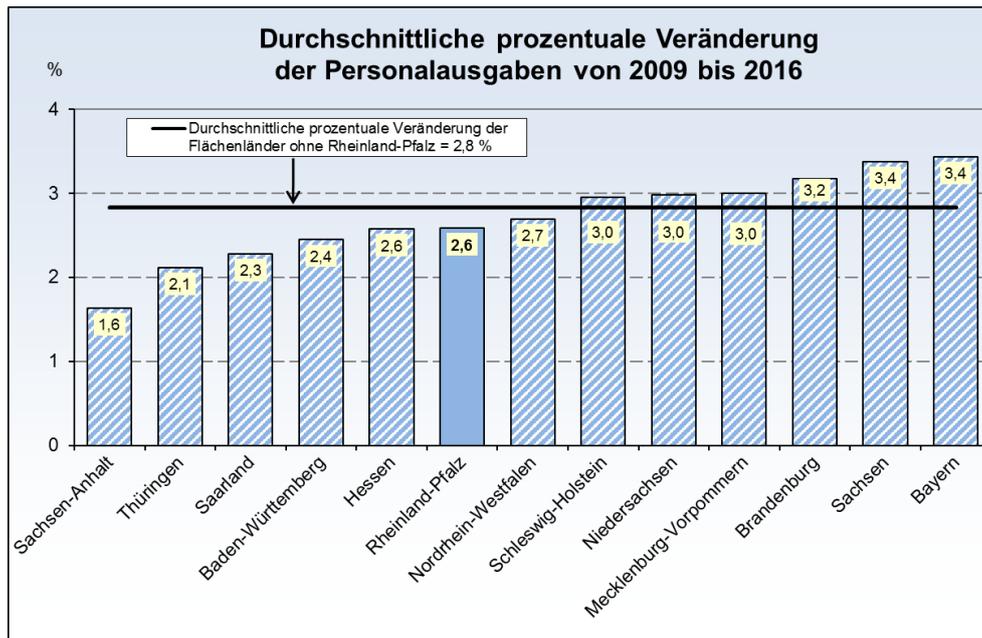
²¹ Ohne Zuführungen an die Versorgungsrücklage (Ausgabegruppen 424 und 434). Im Übrigen siehe auch Fußnote 13.

Die Versorgungsausgaben werden weiterhin überproportional zunehmen.

Die Landesregierung hat in dem Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2016²² darauf hingewiesen, dass die Beamten der Altersklasse „58-61 Jahre“ in den nächsten Jahren in großer Zahl in den Ruhestand treten würden. Sie erwartet nach der aktuellen Finanzplanung²³, dass die Ausgaben für Pensionäre bis 2021 gegenüber 2016 um mehr als 0,5 Mrd. € auf über 2,4 Mrd. € steigen.

2.2.4 Veränderungen der Personalausgaben im Ländervergleich

Die Erhöhung der Personalausgaben des Landes (Hauptgruppe 4) von 2009 bis 2016 fiel mit durchschnittlich 2,6 % im Jahr um 0,2 Prozentpunkte niedriger aus als die Steigerungsrate der anderen Flächenländer (2,8 %)²⁴.



Das Diagramm zeigt die durchschnittliche Veränderung der Personalausgaben von 2009 bis 2016.

²² Drucksache 17/4412.

²³ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016-2021 (S. 56).

²⁴ Finanzbericht 2018 des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. August 2017 über Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang (Übersicht 11 - S. 381).

2.2.5 Belastung der Einnahmen

Die Belastung der Steuereinnahmen²⁵ und der allgemeinen Finanzausgaben²⁶ durch die Personalausgaben ist nachfolgend dargestellt:

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)			Steuern, steuerähnliche Abgaben, allgemeine Finanzausgaben		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben
		%			%	
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	11.992	9,3	49,7	13.193	9,5	45,1
2017 (vorl. Ist)	12.788	6,6	48,4	14.021	6,3	44,1
2018 (Hpl.)	12.510	- 2,2	52,0	13.666	- 2,5	47,6

Die Belastungsquote verringerte sich 2016 gegenüber dem Vorjahr um 2,7 Prozentpunkte auf 45,1 %, weil die Einnahmen erheblich stärker stiegen als die Personalausgaben.

²⁵ Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

²⁶ 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“).

2.3 Investitionsquote

Die Investitionsquote verdeutlicht den Anteil der Investitionen (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Gesamtausgaben. Im Jahr 2016 belief sich diese Quote auf 5,4 %:

Haushaltsjahr	Gesamt- ausgaben	ausgewie- sene Investitions- ausgaben	in den ausgewie- senen Investiti- onsausgaben enthaltene Zufüh- rungen an den Pensionsfonds	Investiti- onsausga- ben ohne Zuführun- gen an den Pensions- fonds ²⁷	Investitions- quote ohne Zuführun- gen an den Pensionsfonds
2007	11.904	1.216	252	964	8,1
2008	12.580	1.262	296	965	7,7
2009	12.857	1.388	329	1.059	8,2
2010	13.469	1.643 ²⁸	369	1.275	9,5
2011	14.042	1.727 ²⁸	411	1.316	9,4
2012	14.209	1.727 ^{28, 29}	453	1.274	9,0
2013	14.364	1.446	490	956	6,7
2014	15.193	1.421	518	903	5,9
2015	15.809	1.497	565	932	5,9
2016	15.999	950	92	859	5,4
2017 (vorl. Ist)	16.415	851	0	851	5,2
2018 (Hpl.)	17.127	1.080	0	1.080	6,3

Gegenüber dem Vorjahr verminderten sich die Investitionsausgaben des Kernhaushalts um 73 Mio. € auf 859 Mio. €.

In den vorgenannten Investitionsausgaben und -quoten sind die Investitionen der Landesbetriebe nicht berücksichtigt. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen³⁰) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Ferner unterstützt das Land - auch mithilfe von Bundesmitteln - über das Sondervermögen KI 3.0 finanzschwache Kommunen bei ihren Investitionen³¹.

²⁷ Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

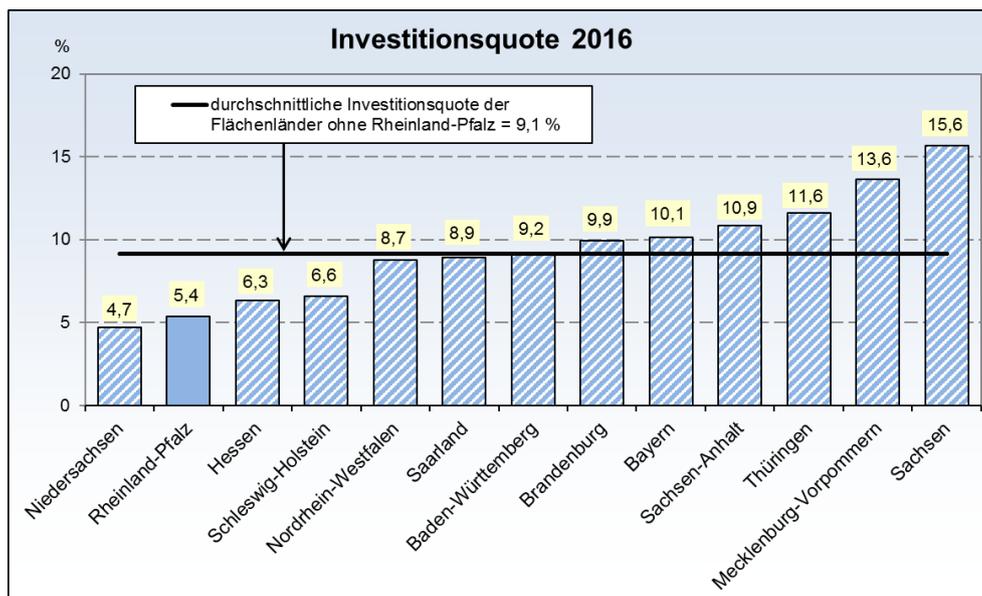
²⁸ Einschließlich Finanzhilfen - auch mithilfe von Bundesmitteln - aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz.

²⁹ Die Haushaltsrechnung 2012 weist Investitionsausgaben von 1.759 Mio. € aus. In diesem Betrag sind laufende (nichtinvestive) Zuweisungen von 32 Mio. € enthalten, die irrtümlich bei einem Darlehenstitel (Kapitel 20 26 Titel 853 02) gebucht worden waren.

³⁰ Vgl. u. a. Nr. 22 des Jahresberichts 2015 (Drucksache 16/4650).

³¹ Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 1 dieses Beitrags.

Folgende Quoten ergeben sich für die Flächenländer³²:



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

Danach lag die Investitionsquote des Landes mit 5,4 % deutlich unter der durchschnittlichen Quote der anderen Flächenländer, die 9,1 % betrug³³. Selbst bei Hinzurechnung der Investitionen der Landesbetriebe von fast 230 Mio. € erreicht Rheinland-Pfalz mit 6,8 % den Durchschnittswert nicht³⁴.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat bereits auf ihren Herbsttagungen 2014 und 2015 zur Struktur der öffentlichen Haushalte darauf hingewiesen, dass das derzeitige Niveau der öffentlichen Investitionsausgaben als unzureichend erachtet werde 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 könne³⁵.

In diesem Zusammenhang verweist der Rechnungshof auch auf seine Beratende Äußerung vom 18. August 2015 zur Erhaltung des Landesstraßennetzes³⁶. 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. €.

³² Siehe auch Fußnote 10.

³³ Die durchschnittliche Investitionsquote der anderen westlichen Flächenländer betrug 8,3 %.

³⁴ Die Quote bezieht sich auf das Verhältnis der Investitionsausgaben des Kernhaushalts zuzüglich der Landesbetriebe zu den bereinigten Gesamtausgaben des Kernhaushalts. Würden auch die bereinigten Gesamtausgaben der Landesbetriebe berücksichtigt werden, wäre die Quote niedriger.

³⁵ Pressemitteilungen des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30. September 2014 und des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern vom 7. Oktober 2015.

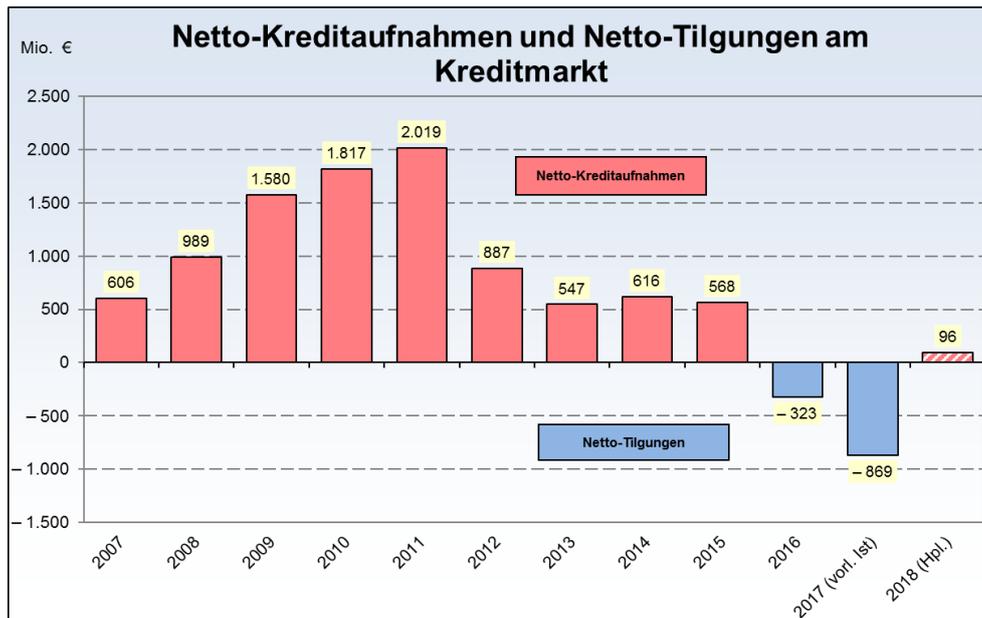
³⁶ Drucksache 16/5500.

Hierzu 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 steigen³⁷.

2.4 Kreditfinanzierung

2.4.1 Netto-Kreditaufnahmen und Netto-Tilgungen am Kreditmarkt

In dem folgenden Diagramm sind die zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs benötigten Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt bzw. die zur Netto-Tilgung eingesetzten Mittel abgebildet:



Das Diagramm verdeutlicht, dass im Vollzug der Haushaltsjahre 2007 bis 2015 jeweils Kredite zur vollständigen Deckung der Ausgaben aufgenommen wurden. In den Jahren 2016 und 2017 wurden per saldo Darlehen getilgt.

Im Jahr 2016 schloss der Kernhaushalt mit einem Finanzierungsüberschuss³⁸ ab, der zur Netto-Tilgung genutzt wurde. Diese betrug 323 Mio. €³⁹.

Für 2017 ist als vorläufiges Rechnungsergebnis eine Netto-Tilgung von 869 Mio. € ausgewiesen.

³⁷ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016-2021 (S. 39).

³⁸ Vgl. Beitrag Nr. 2, Teilziffer 3.1, dieses Jahresberichts.

³⁹ Neuen Schulden von 211 Mio. € beim Pensionsfonds und von 25 Mio. € bei der Versorgungsrücklage standen Netto-Tilgungen von 559 Mio. € bei sonstigen Dritten gegenüber.

2.4.2 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote zeigt 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 ⁴⁰
	Mio. €		%
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	15.999	- 323	- 2,0
2017 (vorl. Ist)	16.415	- 869	- 5,3
2018 (Hpl.)	17.127	96	0,6

Die Kreditfinanzierungsquote verringerte sich 2016 gegenüber dem Vorjahr um 5,6 Prozentpunkte auf – 2,0 %. Nicht in der Quote berücksichtigt sind neue Schulden von 82 Mio. €, die per saldo für den Landesbetrieb „Mobilität“ aufgenommen wurden.

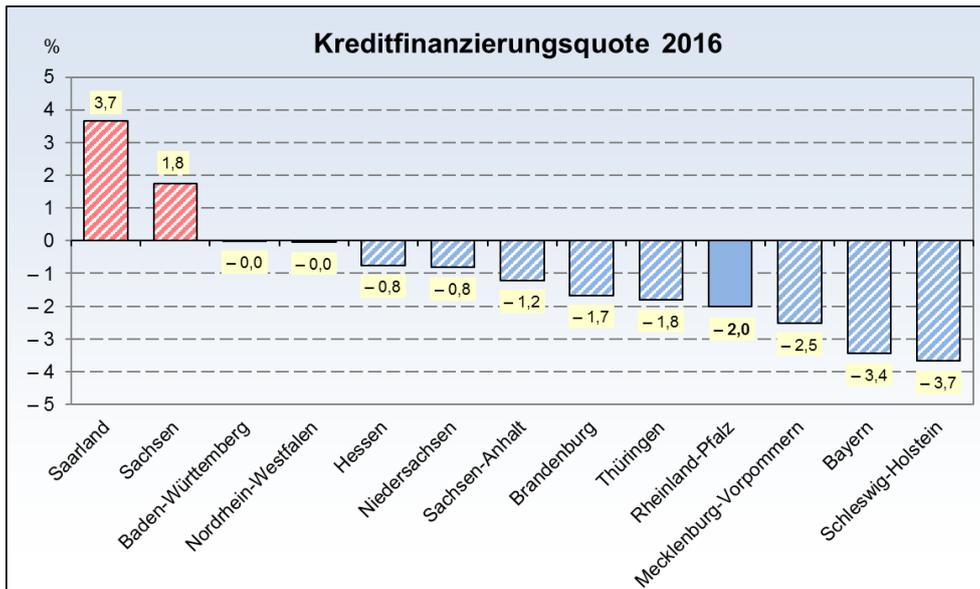
Außerdem ist bei der Entwicklung der Quote zu berücksichtigen, dass seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen auch über besondere Finanzierungsformen abgewickelt werden. Diese verringern im Ergebnis zwar die jährliche Kreditaufnahme des Landes und damit die Kreditfinanzierungsquote, erhöhen jedoch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

Insgesamt elf Flächenländer glichen ihre Haushalte ohne neue Kredite aus und verringerten teilweise ihren Schuldenstand. Dies trug zu Durchschnittsquoten von - 1,1 % bei den anderen westlichen und von - 1,0 % bei allen anderen Flächenländern bei⁴¹.

⁴⁰ Wird die Neuverschuldung bei Gebietskörperschaften in die Berechnung einbezogen, beträgt die Kreditfinanzierungsquote

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

⁴¹ Einschließlich Rheinland-Pfalz ergeben sich durchschnittliche Quoten von – 1,1 % sowohl für alle Flächenländer als auch für die westlichen Flächenländer.



In dem Diagramm sind die Kreditfinanzierungsquoten der Flächenländer abgebildet.

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 Bundes⁴²) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Ergänzungszuweisungen Bund ⁴²	Einnahmen insgesamt	Zinsausgaben	Zinssteuerquote
	Mio. €					%
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 ⁴³	11,4
2011	8.861	205	638	9.704	1.015 ⁴³	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	820	6,8
2016	11.992	392	748	13.132	819⁴⁴	6,2
2017 (vorl. Ist)	12.788	427	742	13.957	747	5,4
2018 (Hpl.)	12.510	371	728	13.609	857	6,3

Die Haushaltsrechnung 2016 wies Zinsausgaben von 819 Mio. € aus.

Trotz steigender Verschuldung bis 2015 gingen die Zinsausgaben in den vergangenen Jahren zurück. Hierzu trug insbesondere das niedrige Zinsniveau bei. Der EZB-

⁴² Seit 2009 einschließlich Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer.

⁴³ 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).

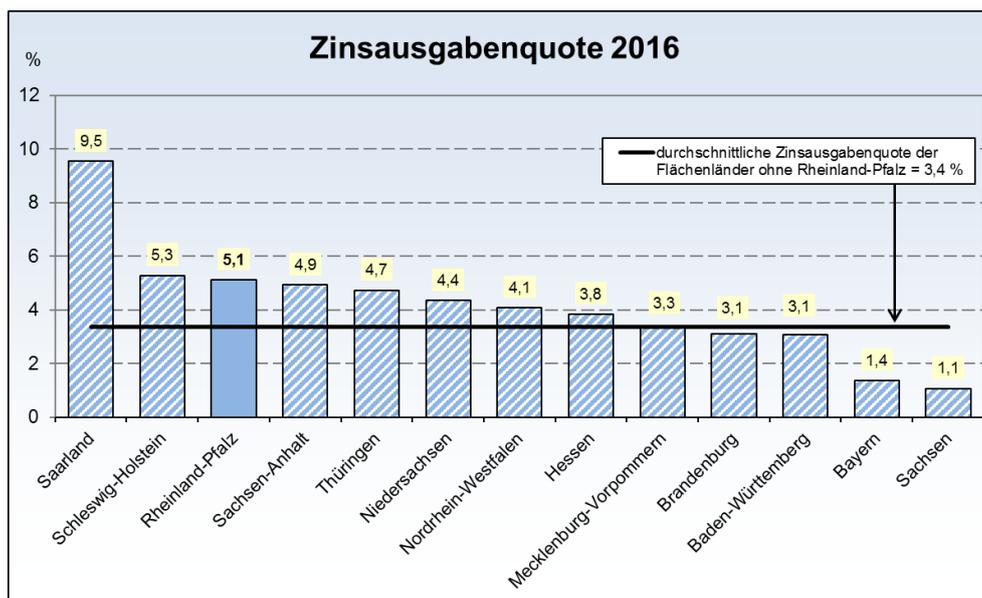
⁴⁴ Davon entfallen 135 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen beim Pensionsfonds sowie fast 11 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen bei der Versorgungsrücklage.

Rat geht weiterhin davon aus, dass die EZB-Leitzinsen für längere Zeit auf ihrem aktuellen Niveau bleiben werden⁴⁵.

In den Jahren 2015 bis 2017 wurde der Landeshaushalt sogar durch negative Zinsen entlastet⁴⁶.

Die Zinssteuerquote verminderte sich 2016 insbesondere infolge eines deutlich verbesserten Einnahmeaufkommens und stagnierender Zinsausgaben um 0,6 Prozentpunkte auf 6,2 %.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2016 auf 5,1 %. Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote⁴⁷ sowohl aller anderen Flächenländer als auch der anderen westlichen Flächenländer. Diese betrug jeweils 3,4 %⁴⁸.



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

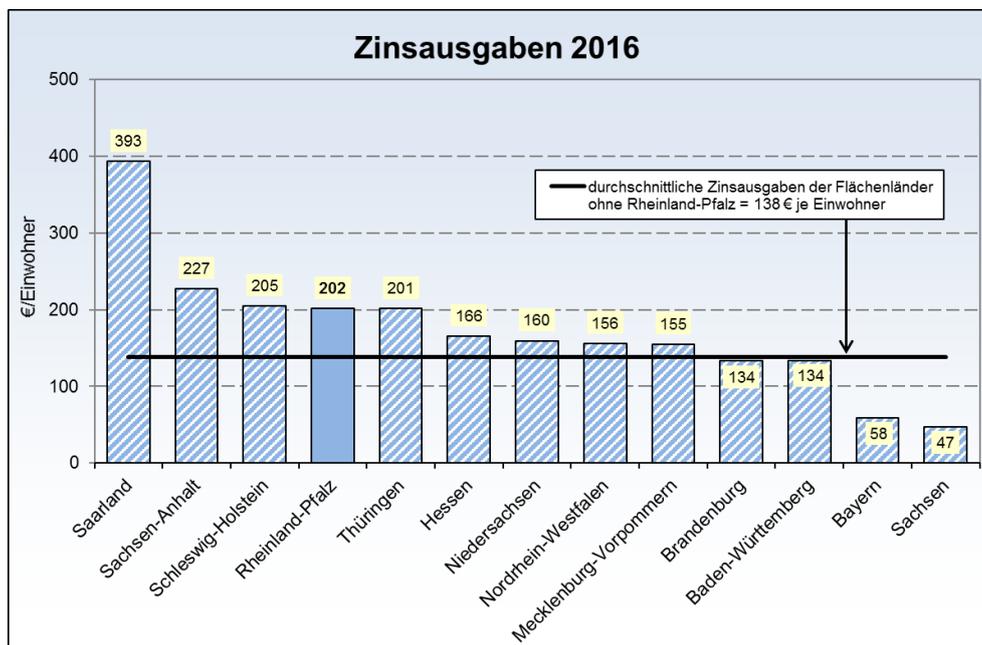
⁴⁵ Pressemeldung der Europäischen Zentralbank vom 25. Januar 2018 über „Geldpolitische Beschlüsse“.

⁴⁶ Die Nettoentlastung betrug 2015 insgesamt 1,3 Mio. €, 2016 insgesamt 3,6 Mio. € und 2017 (bis September) 11,8 Mio. € (Drucksache 17/4294).

⁴⁷ Siehe auch Fußnote 10.

⁴⁸ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergibt sich eine durchschnittliche Zinsausgabenquote von 3,4 % für alle Flächenländer und von 3,5 % für die westlichen Flächenländer.

Die Zinsausgaben des Landes je Einwohner waren 2016 vergleichsweise hoch. Mit 202 € lagen sie um mehr als 45 % über dem Durchschnittswert sowohl aller anderen Flächenländer (138 € je Einwohner) als auch der anderen westlichen Flächenländer (139 € je Einwohner)^{49, 50}.



In dem Diagramm sind die Zinsausgaben je Einwohner abgebildet. Rheinland-Pfalz weist danach die vierthöchste 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. Die Länder können allerdings bis Ende 2019 von diesem Grundsatz nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen. Ab 2020 müssen die Länder ihre Haushalte so aufstellen, dass diese ohne strukturelle Verschuldung ausgeglichen werden⁵¹.

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 2013⁵². Im Übrigen entfaltet Artikel 117 Abs. 1 der Landesverfassung nach

⁴⁹ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich durchschnittliche Zinsausgaben von 142 € je Einwohner für alle Flächenländer und von 143 € je Einwohner für die westlichen Flächenländer.

⁵⁰ Ohne die Zinsausgaben aufgrund von Darlehen beim Pensionsfonds sowie bei der Versorgungsrücklage hätten die Zinsausgaben von Rheinland-Pfalz 673 Mio. € insgesamt oder 166 € je Einwohner betragen.

⁵¹ Artikel 109 in Verbindung mit Artikel 143d Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

⁵² 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).

der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz⁵³ „derzeit und absehbar noch bis zum Ablauf der Übergangsfrist am 31. Dezember 2019 keine Wirksamkeit“.

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz⁵⁴ und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes⁵⁵ enthalten nähere Bestimmungen 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 auf⁵⁶.

Für 2016 ermittelte das Ministerium der Finanzen ein strukturelles Defizit von 308 Mio. €⁵⁷. Damit wurde das nach der Haushaltsplanung erwartete Defizit um 165 Mio. € unterschritten. Hierzu trug bei, dass die Zinsausgaben um 188 Mio. € unter den Planansätzen blieben.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis verringerte sich das strukturelle Defizit 2017 auf 103 Mio. €.

Der bisherigen Verringerung des strukturellen Defizits standen in den Jahren vor 2016 zum Teil hohe Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs gegenüber:

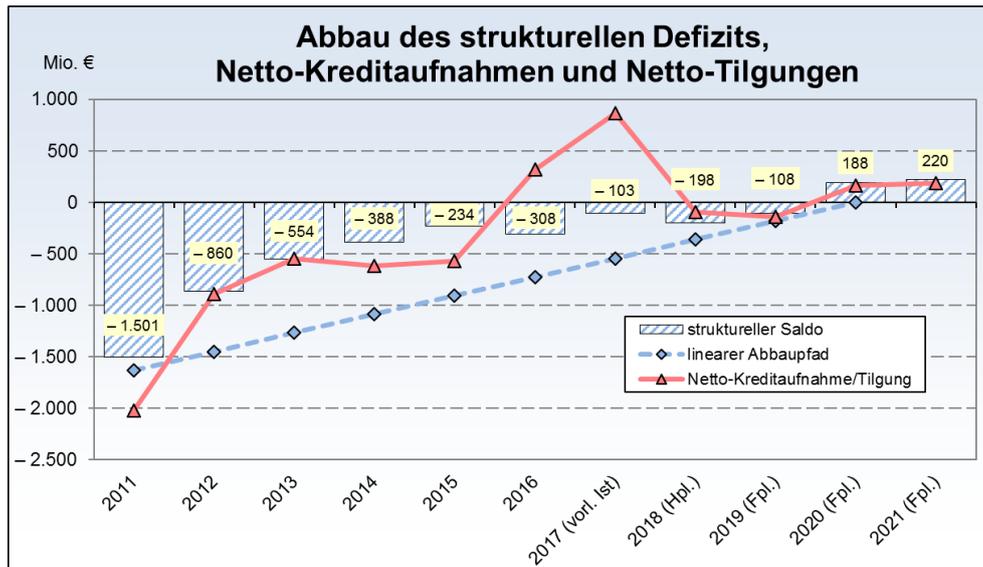
⁵³ Siehe Fußnote 2.

⁵⁴ Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. September 2017 (GVBl. S. 235), BS 63-2.

⁵⁵ Drucksachen 16/2924 und 16/5285.

⁵⁶ Die Landesregierung legte im Januar 2018 den Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 17/5100) vor. Künftig ist zentrale Zielgröße die strukturelle Nettokreditaufnahme unter Ausschluss von Nettokreditaufnahmen bei Landesbetrieben. Die Möglichkeit zur Inanspruchnahme von Strukturanpassungskrediten soll gestrichen werden. Die Definition der finanziellen Transaktionen soll an die Regelung des Bundes angepasst werden. Dies wird sich auch auf die Berechnungsmodalitäten auswirken. Zudem ist vorgesehen, die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz zu ändern, um das Symmetriekonto im Falle eines sehr hohen Standes schneller reduzieren und mögliche größere Abweichungen der Steuereinnahmen künftig schneller korrigieren zu können (Drucksache 17/5101).

⁵⁷ 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 2016 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von 1,4 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.



In dem Diagramm sind dem linearen Abbaupfad (Basis: Haushaltsplanung 2011) die strukturellen Defizite nach den Rechnungsergebnissen 2011 bis 2016, das vorläufige Ist 2017 sowie die Plandaten für die Folgejahre gegenübergestellt. Außerdem sind die zum Ausgleich des Kernhaushalts erforderlichen Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt und die Netto-Tilgungen ausgewiesen.

Im Vergleich zum Startjahr 2011 verringerte sich das strukturelle Defizit bis Ende 2016 im Haushaltsvollzug um fast 1,2 Mrd. €. Maßgeblich für diese Entwicklung war, dass die strukturellen Einnahmen mit 26,4 % erheblich stärker stiegen als die strukturellen Ausgaben, die um 15,0 % zunahmen. Diese Entwicklung wurde wesentlich beeinflusst durch

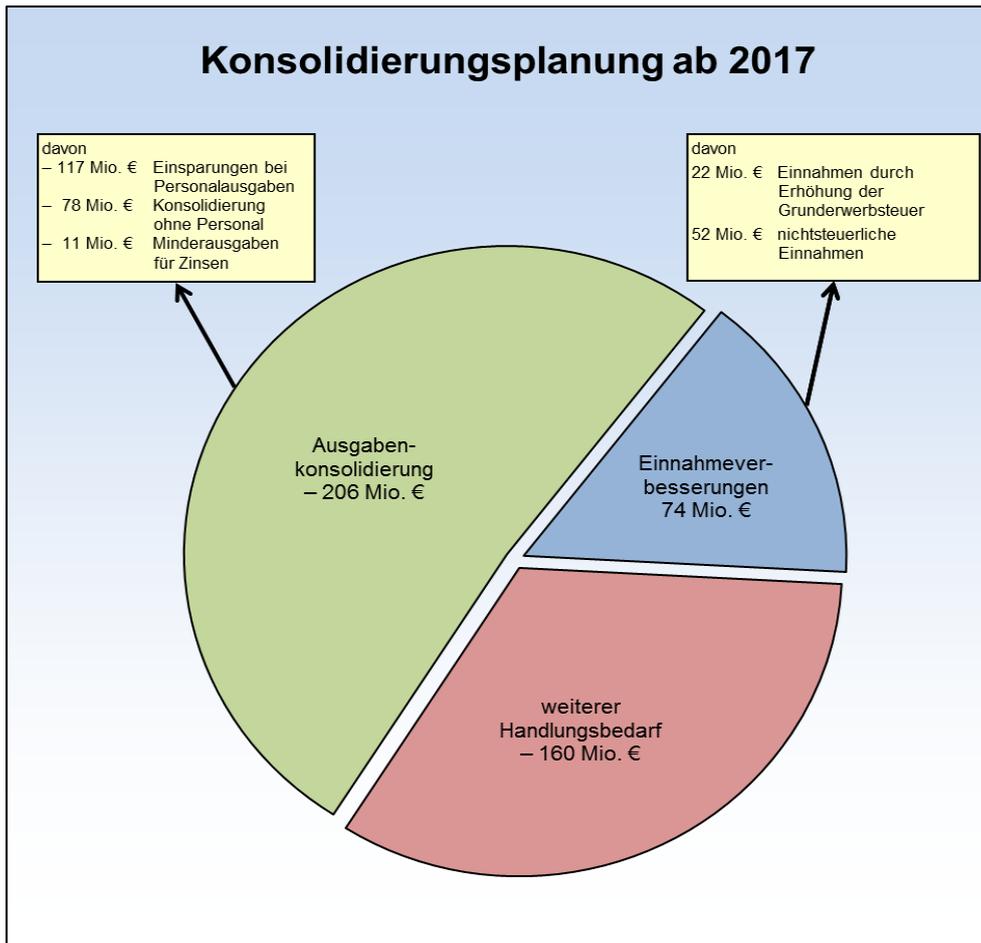
- eine Zunahme der als konjunkturneutral bewerteten Steuereinnahmen um fast 2,6 Mrd. €,
- das niedrige Zinsniveau und die damit einhergehende Reduzierung der Zinsbelastung um 196 Mio. €,
- die Verringerung der Netto-Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe um 146 Mio. € sowie
- die Verminderung struktureller Investitionsausgaben (ohne Zuführungen an den Pensionsfonds) um mehr als 330 Mio. €.

Um den Haushalt bis spätestens 2020 strukturell auszugleichen und darüber hinaus einen „Sicherheitspuffer“⁵⁸ von 188 Mio. € für Unwägbarkeiten zu realisieren, müssen nach den Ausführungen der Landesregierung in der aktuellen Finanzplanung in den Jahren 2017 bis 2020 Konsolidierungsbeiträge von 440 Mio. €⁵⁹ erwirtschaftet werden⁶⁰. Die auf die Einnahmen- und Ausgabenbereiche entfallenden Beiträge sind dem nachfolgenden Diagramm zu entnehmen.

⁵⁸ 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).

⁵⁹ Bis Ende 2021 sollen weitere Konsolidierungsbeiträge von 44 Mio. €, insgesamt also 484 Mio. €, realisiert werden.

⁶⁰ Siehe auch Fußnote 57.



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

Noch nicht mit konkreten Maßnahmen hinterlegt ist ein Handlungs-/Konsolidierungsbedarf 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 A 12 mehr als 1.400 besetzte Stellen⁶¹ entfallen. Kürzungen oder andere Einschnitte in Bezüge und Versorgung dürften dagegen rechtlich problematisch sein⁶².

Darüber hinaus können weitere Belastungen des Landeshaushalts durch Leistungen der sozialen Sicherung nicht ausgeschlossen werden. So verdoppelten sich die nicht durch korrespondierende Einnahmen gedeckten Ausgaben (Funktionskennziffer 2) von 2007 bis 2016 auf fast 2,0 Mrd. €.

⁶¹ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beamte RLP für 2018. Danach belaufen sich die durchschnittlichen Personalkosten eines Mitarbeiters der Besoldungsgruppe A 12 auf 70.758 €.

⁶² Vgl. BVerfG, 2 BvL 17/09, Urteil vom 5. Mai 2015.

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 Gleichgewichts⁶³.

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) abzusetzen⁶⁴. 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.

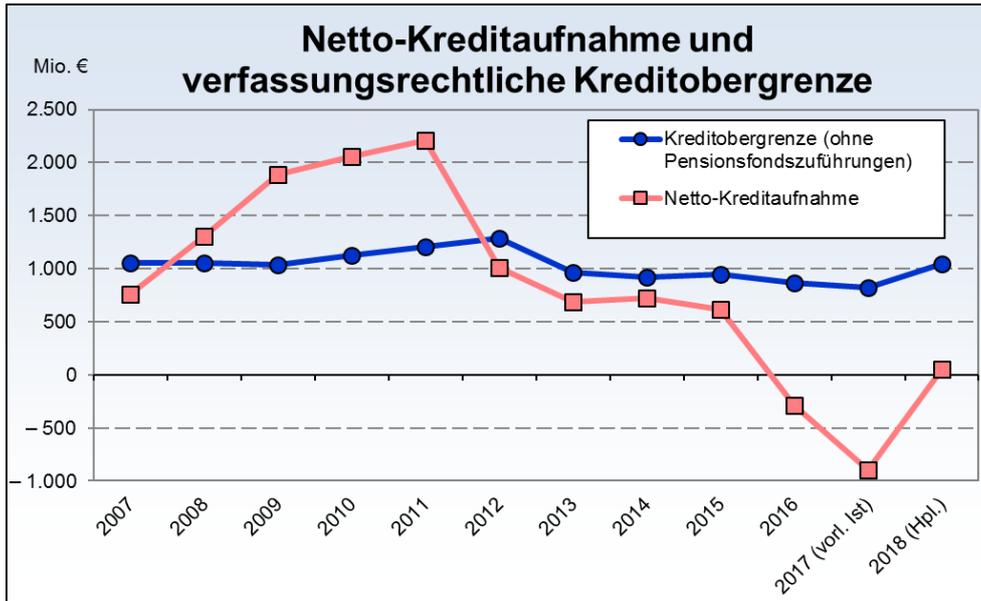
Die bisher ausgewiesenen Kennziffern bedürfen einer ergänzenden Betrachtung. So hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 22. Februar 2017 entschieden, dass das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 wegen der Überschreitung der Kreditobergrenze teilweise verfassungswidrig ist, weil Zuführungen an den Pensionsfonds nicht als Darlehen und damit nicht als Investitionsausgaben hätten qualifiziert werden dürfen⁶⁵. In Umsetzung dieses Urteils wurden in dem Doppelhaushalt 2017/2018 Entnahmen und Zuführungen mit Bezug zum Pensionsfonds von der Einnahmegruppe 181 auf die Gruppe 234 und von der Ausgabegruppe 861 auf die Gruppe 634 umgruppiert. Letzteres entspricht der Veranschlagung beim Bund und bei einzelnen Ländern sowie den Umsetzungen des Statistischen Bundesamts. Vor diesem Hintergrund wurde in der nachfolgenden Tabelle auch für den zurückliegenden Zeitraum der Abstand zur verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze bei haushaltssystematischer Zuordnung der Transaktionen mit dem Pensionsfonds zu den nichtinvestiven Ausgaben und Einnahmen aufgezeigt. Danach entwickelten sich die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze⁶⁶ und die Netto-Kreditaufnahme seit 2007 wie folgt:

⁶³ 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.

⁶⁴ Vgl. Bundestags-Drucksache 11/6940 S. 5.

⁶⁵ Siehe auch Fußnote 2.

⁶⁶ Ohne Drittmittel der Hochschulen.



In dem Diagramm sind Kreditobergrenze (eigenfinanzierte Investitionsausgaben ohne Transaktionen mit dem Pensionsfonds) und Netto-Kreditaufnahme gegenübergestellt.

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen	bisher ausgewiesene verfassungsrechtliche Kreditobergrenze: Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstige Zuschüsse für Investitionen	Netto-Kreditaufnahme	bisher ausgewiesene Unter-/Überschreitung (-) der Kreditobergrenze	abzüglich Zuführungen (per saldo) an den Pensionsfonds	korrigierte Unter-/Überschreitung (-) der Kreditobergrenze ⁶⁷
2007	1.564	254	1.310	762	548	255	293
2008	1.623	267	1.356	1.303	53	303	- 251
2009	1.727	360	1.367	1.883	- 516	334	- 850
2010	1.997	490	1.507	2.060	- 553	376	- 929
2011	2.075	451	1.624 ⁶⁸	2.213	- 589	415	- 1.004
2012	2.014 ⁶⁹	268	1.746 ⁶⁸	1.014	732	460	272
2013	1.724	275	1.449	690	759	486	273
2014	1.711	268	1.443	725	718	523	196
2015	1.817	297	1.520	612	908	570	338
2016	1.215	256	959	- 285	1.244	92	1.152
2017 (vorl. Ist) ⁷⁰	1.071	252	819	- 893	1.712	-	1.712
2018 (Hpl.) ⁷⁰	1.343	300	1.043	54	989	-	989

⁶⁷ Siehe auch Fußnote 27.

⁶⁸ 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).

⁶⁹ Nach Korrektur einer Fehlbuchung von 32 Mio. €, die in der Haushaltsrechnung 2012 irrtümlich den Investitionsausgaben zugeordnet wurden.

⁷⁰ Ohne Globalhaushalte im Hochschulbereich.

Im Haushaltsvollzug 2016 wurden – wie auch nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2017 – per saldo Schulden getilgt.

2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Der Stabilitätsrat⁷¹ hat im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung die haushaltswirtschaftliche Lage von Bund und Ländern anhand einer kennzifferngestützten Analyse ihrer Stabilitätsberichte geprüft. Für Rheinland-Pfalz wurden dabei gemäß Bericht vom September 2017 folgende Kennziffern zugrunde gelegt:

		Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
		Ist	Ist	Soll		Soll	Fpl.	Fpl.	Fpl.	
		2015	2016	2017		2018	2019	2020	2021	
Struktureller Finanzierungssaldo	€	30	100	- 34	nein	- 5	- 6	66	67	nein
	je Ew.	- 153	- 97	- 242		- 342	- 342	- 342	- 342	
	Länderdurchschnitt	47	103	- 42						
Kreditfinanzierungsquote	%	- 2,2	- 3,4	0,7	nein	- 0,2	0,2	- 1,7	- 1,8	nein
	Schwellenwert	2,3	1,8	3,1		7,1	7,1	7,1	7,1	
	Länderdurchschnitt	- 0,7	- 1,2	0,1						
Zinssteuerquote	%	6,7	6,2	6,2	nein	6,3	6,2	6,0	6,1	nein
	Schwellenwert	7,9	6,6	6,7		7,7	7,7	7,7	7,7	
	Länderdurchschnitt	5,7	4,7	4,8						
Schuldenstand	€	7971	8011	8088	nein	8112	8147	8108	8062	nein
	je Ew.	8825	8852	8887		9087	9287	9487	9687	
	Länderdurchschnitt	6789	6809	6836						
Auffälligkeit im Zeitraum		nein			nein					
Ergebnis der Kennziffern		Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

Der o. g. Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass in Rheinland-Pfalz unter Anwendung der Kriterien, die der Stabilitätsrat bisher zur Haushaltsüberwachung heranzieht, keine drohende Haushaltsnotlage besteht. Der Stabilitätsrat schloss sich in seiner Sitzung am 11. Dezember 2017 dieser Bewertung an.

Der Rechnungshof hat sich in der Vergangenheit mehrfach kritisch zu der Frage der Eignung der vom Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung sowie zur Bewertung der Haushaltslage beschlossenen Kennziffern und Schwellenwerte geäußert⁷².

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich auf ihrer Konferenz im Mai 2017 mit der Tätigkeit des Stabilitätsrats befasst. In einem dem Stabilitätsrat und den Finanzministerien des Bundes und der Länder zugeleiteten Arbeitspapier sind Schwachstellen des derzeitigen Systems zur Haushaltsüberwachung aufgezeigt. U. a. wird darauf hingewiesen, dass aufgrund einer Vielzahl von systematischen und methodischen Problemen eine verlässliche

⁷¹ 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.

⁷² Vgl. u. a. Ausführungen zu Nr. 3 des Jahresberichts 2015, Teilziffer 2.7 (Drucksache 16/4650).

Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat nicht sichergestellt ist. Daher sollte das bisher verwendete Überwachungssystem grundsätzlich überarbeitet und unter Berücksichtigung ergänzender bzw. alternativer Kennziffern fortentwickelt werden.

Der Stabilitätsrat hat einen Arbeitskreis beauftragt, ein Analysesystem zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab 2020 zu entwickeln. Weiterhin soll der Arbeitskreis auch das aktuelle Analysesystem der jährlichen Haushaltsüberwachung zur Vermeidung drohender Haushaltsnotlagen - bestehend aus Kennziffern und einer modellgestützten Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung - für die Jahre ab 2020 im Hinblick auf seine rechtlichen, finanzwirtschaftlichen und statistischen Rahmenbedingungen überprüfen und ggf. Änderungen vorschlagen. Die Ergebnisse sollen dem Stabilitätsrat spätestens zu seiner letzten Sitzung im Jahr 2018 zur Beschlussfassung vorgelegt werden⁷³.

2.8 Verschuldung

2.8.1 Entwicklung der Schulden des Landes

Die Schulden des Landes aus Kreditmarktmitteln einschließlich der gegenüber dem Pensionsfonds und der Versorgungsrücklage beliefen sich Ende 2016 auf fast 37,9 Mrd. €:

Haushaltsjahr	Schulden des Landes aus Kreditmarktmitteln einschl. gegenüber Pensionsfonds und Versorgungsrücklage	Davon entfallen auf die Landesbetriebe	
		„Liegenschafts- und Baubetreuung“	„Mobilität“
Mio. €			
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	676	2.160
2016	37.861⁷⁴	676	2.242

In den Schulden 2016 sind Darlehen von mehr als 5,1 Mrd. € bei dem Pensionsfonds und der Versorgungsrücklage enthalten⁷⁵.

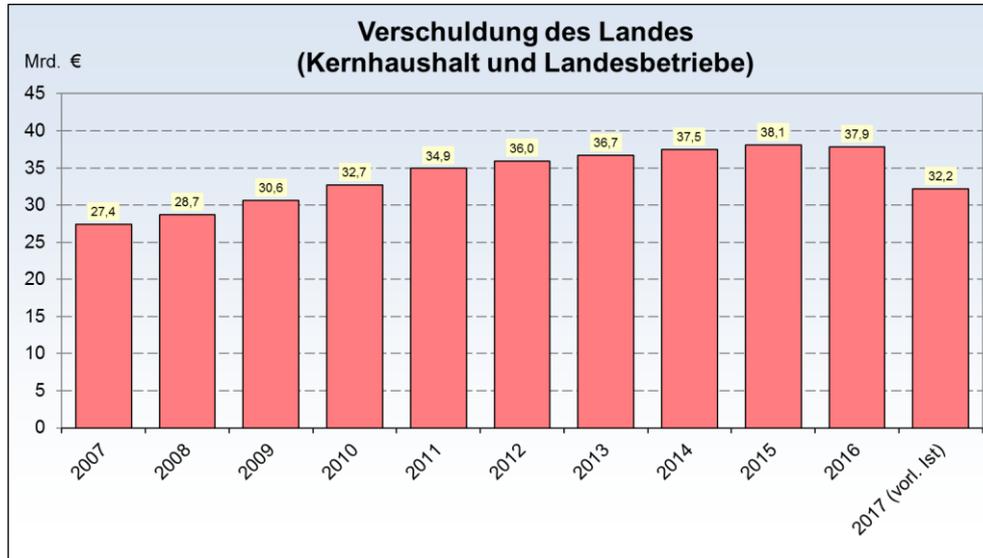
Von 2007 bis 2016 erhöhte sich die Gesamtverschuldung des Landes um nahezu 10,5 Mrd. €. Damit entfallen auf diesen Zeitraum 27,7 % der Schulden, die seit dem Bestehen des Landes aufgenommen wurden.

⁷³ TOP 4 der 15. Sitzung des Stabilitätsrats am 22. Juni 2017.

⁷⁴ Das Bundesministerium der Finanzen weist in der Übersicht „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2016“ vom 16. Februar 2017 (Az.: V A 2 – FV 4037/ 16/ 10001) für Rheinland-Pfalz Schulden aus Kreditmarktmitteln von weniger als 32.466 Mio. € aus. In diesem Betrag sind Darlehen beim Pensionsfonds (4.639 Mio. €) und bei der Versorgungsrücklage (466 Mio. €) sowie die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2016 gebuchte Netto-Kreditaufnahme nicht enthalten.

⁷⁵ Insofern enthielten die Schulden des Landes auch Mittel, die der Pensionsfonds und die Versorgungsrücklage in Schuldverschreibungen des Landes anlegten.

Infolge der Auflösung des Pensionsfonds entfallen die diesbezüglichen Schulden des Landes gegenüber dem Fonds, ohne dass die Verschuldung am privaten Kreditmarkt berührt wird. Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis verringerten sich die Schulden 2017 auf 32,2 Mrd. €. Für 2018 sieht der Haushaltsplan eine Neuverschuldung von mehr als 96 Mio. € vor. Unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen aus der Auflösung des Pensionsfonds sowie der erwarteten Steuermehreinnahmen nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2017 könnte sich die Gesamtverschuldung im Vollzug weiter reduzieren.



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

Neben der Verschuldung aus Kreditmarktmitteln und dem hieraus resultierenden Schuldendienst bestehen u. a. folgende Belastungen:

- Die Übersicht 8 zur Haushaltsrechnung 2016 weist Wohnbauschulden des Landes beim Bund von fast 146 Mio. € aus.
- Künftig noch zu erfüllende Verpflichtungen von knapp 100 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 zuzurechnen. Hierfür werden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt erbracht. Für den Zeitraum von 2018 bis 2021 sind für die vorgenannten Zwecke Netto-Kreditaufnahmen von insgesamt 124 Mio. € vorgesehen.
- Das „kumulierte Verstedigungsdarlehen“ nach § 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz⁷⁶ wies Ende 2016 einen Stand von über 543 Mio. € auf. In vorgenannter Höhe sind künftig vom Land noch Auszahlungen an die Kommunen zu leisten.

⁷⁶ Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), BS-Nr. 6022-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2016 (GVBl. S. 583).

- Ausgabereise⁷⁷ und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führen regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2016 eingegangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2018 Mittel von nahezu 273 Mio. € gebunden.
- Aus in Aussicht gestellten Fördermitteln, wie z. B. im Bereich von Baumaßnahmen in Ganztagschulen, resultieren de facto kaum revidierbare Förderungsverpflichtungen⁷⁸.
- Aufgrund der Inanspruchnahme der Zinszuschussprogramme in den Kapiteln 14 02, 14 12 und 14 13 werden in den Jahren ab 2018 bei einem Zinssatz von 3 % Verpflichtungen von mehr als 16 Mio. € fällig.

Zudem bestehen weitere Risiken für den Haushaltsvollzug:

- Bis Ende 2016 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 eingerichtet⁷⁹. 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. €.

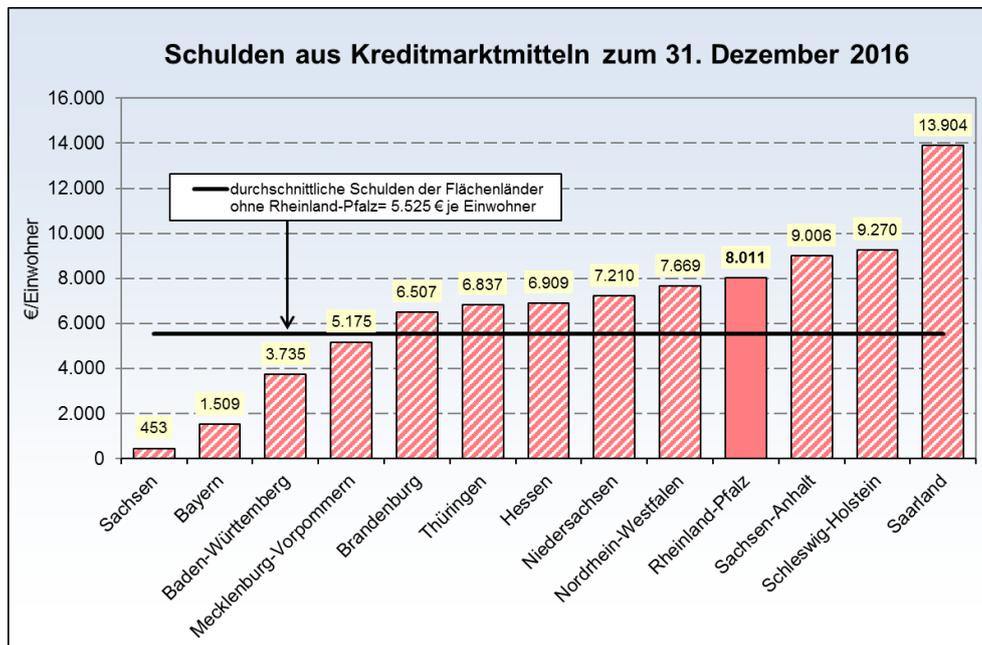
⁷⁷ Vgl. hierzu auch Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2016 - dieses Jahresberichts.

⁷⁸ Vgl. Jahresbericht 2016, Nr. 14 - Baumaßnahmen in Ganztagschulen - (Drucksache 16/6050). Siehe hierzu auch Jahresbericht 2017, Nr. 13 - Investitionsförderung von Krankenhäusern - (Drucksache 17/2200).

⁷⁹ 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).

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 2016 folgendes Bild^{80, 81}:



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

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2016 mit 8.011 €

- um 45,0 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.525 €) und
- um 41,5 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (5.663 €)⁸².

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Das erheblich gestiegene Steueraufkommen und eine deutliche Minderung der Haushaltsbelastungen aus Transaktionen mit dem Pensionsfonds trugen wesentlich dazu bei, dass die laufende Rechnung 2016 mit einem Überschuss von mehr als 0,7 Mrd. € abschloss. Mithilfe dieser Eigenfinanzierungsmittel und weiterer Einnahmen wurden die Investitionsausgaben finanziert und darüber hinaus Schulden am Kreditmarkt von 0,3 Mrd. € getilgt. Hierdurch verringerte sich die Gesamtverschuldung des Landes am Kreditmarkt einschließlich gegenüber Pensionsfonds und Versorgungsrücklage (Kernhaushalt und Betriebshaushalte) auf weniger als 37,9 Mrd. €. Insbesondere aufgrund der Auflösung des Pensionsfonds, die die Verschuldung gegenüber dem privaten Kreditmarkt nicht berührt, reduzierte sich der

⁸⁰ Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 16. Februar 2017 „Der Schuldenstand des Bundes und der Länder“ (Az.: V A 2 - FV 4037/ 16/ 10001). Vgl. hierzu Ausführungen in Fußnote 74. Der Sächsische Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2017 bemerkt, dass die statistische Pro-Kopf-Verschuldung eine wesentlich geringere als die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung sei. Hierdurch ergäben sich Verzerrungen im Ländervergleich.

⁸¹ Das Bundesministerium der Finanzen legte den Vergleichsdaten die Einwohnerzahlen zum 30. Dezember 2015 (nach Zensus) zugrunde.

⁸² Wird Rheinland-Pfalz einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.658 € und die der westlichen Flächenländer 5.812 €.

Gesamtschuldenstand nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis bis Ende 2017 auf 32,2 Mrd. €.

Dennoch ist der Landeshaushalt überdurchschnittlich hoch belastet. So lagen 2016 je Einwohner die Verschuldung und die Zinsausgaben von Rheinland-Pfalz um jeweils 45 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Das strukturelle Defizit belief sich Ende 2016 noch auf 308 Mio. €. Die Verringerung des Defizits gegenüber dem Basisjahr 2011 um fast 1,2 Mrd. € beruhte insbesondere darauf, dass auch infolge des niedrigen Zinsniveaus⁸³ die strukturellen Einnahmen erheblich stärker stiegen als die strukturellen Ausgaben.

Diese Kennziffern zeigen, dass weiterhin Anstrengungen unternommen werden müssen, um das Ziel der neuen Schuldenregel zu erreichen, spätestens 2020 den Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen. Zudem steht das Land vor der Herausforderung, einem steigenden Investitions- und Unterhaltungsstau im Bereich des öffentlichen Sachvermögens entgegenzuwirken und Zukunftsaufgaben, wie z. B. in den Bereichen „Digitalisierung/schnelleres Internet“, „Breitband“ und „E-Government“, zu bewältigen.

Auch vor diesem Hintergrund sollten die von der Landesregierung beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umgesetzt und die noch offenen Handlungsfelder möglichst bald durch konkrete Festlegungen geschlossen werden. Außerdem sollten zur Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung vor allem folgende Handlungsempfehlungen beachtet werden:

- Der Verringerung der Neuverschuldung muss eine schrittweise Rückführung der Altschulden folgen.
- Für den Haushaltsvollzug ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin sicherzustellen.
- Die Geschäftsprozesse zur Erledigung der Aufgaben sind regelmäßig auf Effizienz und Effektivität zu prüfen. Der Einsatz moderner IT-Instrumente und die Möglichkeit zur Bündelung von Aufgaben sind zu nutzen.
- Bestehende Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit, die vereinbarten Standards und ihre Kostenfolgen zu prüfen. Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.
- Die Personalausgaben - auch soweit sie nicht in der Hauptgruppe 4 abgebildet werden - sind insbesondere durch Abbau entbehrlicher Stellen weiter zu begrenzen.
- Ausgaben zur Unterhaltung und Instandsetzung des Landesvermögens sind, soweit möglich und wirtschaftlich vertretbar, auf der Grundlage einer detaillierten - auch den Maßnahmenstau ausweisenden - Planung zu leisten.
- Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind 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,

⁸³ Die Deutsche Bundesbank weist darauf hin, dass die gegenwärtig sehr guten Finanzierungskonditionen und die damit verbundenen relativ geringen Zinsausgaben nicht darüber hinwegtäuschen dürfen, dass hohe Schuldenstände künftige Haushalte belasten. Ein ambitionierter fiskalischer Kurs sei hier besonders angezeigt, um auch für eine Normalisierung des Zinsniveaus gewappnet zu sein. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2017, S. 63.

- ob bei allen Landesbeteiligungen die gesetzlichen Voraussetzungen (u. a. wichtiges Landesinteresse) gegeben sind.
- Alle erteilten Verpflichtungsermächtigungen sind dahingehend zu prüfen, ob sie ausgabewirksam werden müssen.
- Es ist zu untersuchen,
 - inwieweit Aufgaben 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 Steuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen
- erhebliche Mängel bei Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen und bei Steuerfestsetzungen -**

Finanzämter bearbeiteten Steuererklärungen, in denen Unterhaltsaufwendungen als außergewöhnliche Belastungen geltend gemacht worden waren, oft mangelhaft. In den vom Rechnungshof überprüften Fällen war jede zweite Steuerveranlagung fehlerhaft.

Die Steuerverwaltung hatte die Steuern um insgesamt 850.000 € zu niedrig festgesetzt. Außerdem hatte sie geltend gemachte Unterhaltsleistungen von mehr als 1,8 Mio. € ohne hinreichende Sachverhaltsaufklärung zum Abzug zugelassen.

Angaben in den Steuererklärungen waren häufig unzutreffend oder unvollständig. Oftmals übernahmen Finanzämter die Angaben ungeprüft. Vom maschinellen Risikomanagementsystem erzeugten Prüfhinweisen gingen die Sachbearbeiter nicht ordnungsgemäß nach.

Die eingesetzten IT-Verfahren unterstützten die Fallbearbeitung nur unzureichend.

1 Allgemeines

Aufwendungen für den Unterhalt und eine Berufsausbildung einer unterhaltsberechtigten Person können bis zu einem jährlichen Höchstbetrag¹ als außergewöhnliche Belastungen steuerlich abgesetzt werden². Abgezogen werden können nur Aufwendungen, die zur Bestreitung des Lebensunterhalts üblich und typisch sind. Hierzu gehören insbesondere Ausgaben für Ernährung, Kleidung, Wohnung und Hausrat³. Tragen mehrere Personen zur Unterstützung bei, ist der abziehbare Höchstbetrag jeweils anteilig zu berücksichtigen. Bei Kindern dürfen Unterhaltsleistungen nur abgezogen werden, wenn kein Anspruch auf einen Kinderfreibetrag oder auf Kindergeld besteht.

Eigene Einkünfte oder Bezüge der unterstützten Person vermindern den steuerlichen Abzugsbetrag, soweit sie den Betrag von 624 € im Kalenderjahr übersteigen. Außerdem darf die unterstützte Person nur ein Vermögen von bis zu 15.500 € besitzen; ansonsten gilt sie nicht als bedürftig.

Bei Unterhaltszahlungen an Empfänger im Ausland sind die Beteiligten in besonderem Maße verpflichtet, bei der Aufklärung des Sachverhalts mitzuwirken und notwendige Belege zum Nachweis der Bedürftigkeit zu beschaffen⁴. Um die Sachverhaltsaufklärung zu erleichtern und zu vereinheitlichen sowie die Beweisführung zu verbessern, hat die Steuerverwaltung zweisprachige Unterhaltserklärungen erstellt. Sind diese nur unvollständig ausgefüllt, ist die Bedürftigkeit der unterstützten Person grundsätzlich nicht anzuerkennen.

¹ Zum Beispiel 8.652 € für den Veranlagungszeitraum 2016.

² § 33a Absatz 1 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3214).

³ Beiträge zu einer Basiskranken- und Pflegeversicherung können über den Höchstbetrag hinaus berücksichtigt werden.

⁴ § 90 Abs. 2 Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

Bei Personen im erwerbsfähigen Alter ist davon auszugehen, dass sie sich ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit verdienen. Aufgrund dieser Erwerbsobliegenheit kommt bei Personen unter 65 Jahren, die keine Ausbildung absolvieren, eine Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen regelmäßig nicht in Betracht. Insofern sind allerdings nur Auslandssachverhalte zu prüfen.

Der Rechnungshof hat bei den Finanzämtern Mainz-Mitte, Neuwied und Speyer-Germersheim insgesamt 1.396 Einkommensteuerveranlagungen überprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Steuerausfälle infolge von Bearbeitungsmängeln

Die Bearbeiter in den Finanzämtern waren bei den Veranlagungen zwar 155-mal (11 %) von den Angaben zu Unterhaltsleistungen in den Steuererklärungen abgewichen. Dabei hatten sie die Steuern um 130.000 € höher festgesetzt.

Gleichwohl waren, wie nachfolgend dargestellt, viele Steuererklärungen mangelhaft bearbeitet worden. Der Rechnungshof hat jede zweite Veranlagung beanstandet. Die Beanstandungsquote war im Vergleich zu seinen Feststellungen aus sonstigen Prüfungen überdurchschnittlich hoch.

Hätten die Bearbeiter Unterhaltsaufwendungen nur in der Höhe berücksichtigt, in der die Voraussetzungen für deren Inanspruchnahme erfüllt und nachgewiesen worden waren, hätten sich um weitere 850.000 € höhere Steuerfestsetzungen ergeben. Davon können 80.000 € durch Änderung der Steuerbescheide noch realisiert werden. Entsprechende Maßnahmen haben die Finanzämter eingeleitet.

Das Landesamt für Steuern hat mitgeteilt, die Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen erfolge risikobasiert. Würden auf Grundlage der erklärten, erfassten und verarbeiteten Daten Risiken erkannt, würde das IT-System entsprechende Bearbeitungshinweise ausgeben. Nur in diesen „ausgesteuerten“ Fällen sollten die Bearbeiter grundsätzlich eine personelle Prüfung vornehmen. Die anderen Fälle würden nach dem Durchlauf des maschinellen Risikofilters als geprüft gelten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass er die Bearbeitungsvorgaben der Steuerverwaltung bei seiner Prüfung berücksichtigt hat. Fälle hat er nur dann als fehlerhaft beanstandet, wenn für die Bearbeiter ein Anlass für eine Überprüfung bestanden hatte.

2.1.1 Unzutreffende oder unvollständige Angaben in den Steuererklärungen

Sehr oft hatten Steuerpflichtige Erklärungen unzutreffend oder unvollständig ausgefüllt. In manchen Fällen hatten sie auch Angaben an unterschiedlichen Stellen mehrfach in die Steuererklärungsformulare eingetragen. Das betraf hauptsächlich Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge.

Die Finanzämter übernahmen Erklärungsangaben oftmals ungeprüft.

Das Landesamt hat mitgeteilt, eine Aussteuerung der Fälle erfolge stets im Jahr der erstmaligen Geltendmachung von Unterhaltsleistungen, daneben turnusmäßig oder bei erheblichen Änderungen zum Vorjahr. Insofern sei eine intensive Prüfung unter Einbeziehung von „Erklärungsmängeln“ vorzunehmen. Eine Auswertung zu Risikohinweisen zeige, dass die Bearbeiter grundsätzlich für das Thema Unterhaltsleistungen sensibilisiert seien. Die Änderungsquote zu einzelnen Hinweisen betrage mehr als 90 %.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass durch die vorgenannte Änderungsquote die Feststellungen zu den Bearbeitungsdefiziten nicht entkräftet werden.

Unabhängig hiervon hat das Landesamt angekündigt, es werde die Finanzämter im Februar 2018 bei Schulungsveranstaltungen auf die geltenden Regelungen und die vom Rechnungshof festgestellten Mängel hinweisen. Zur Qualitätssicherung sei au-

ßerdem beabsichtigt, bei den Fortbildungsveranstaltungen für Mitarbeiter der allgemeinen Veranlagungsstellen im Herbst 2018 eine Schulungseinheit „Praxisfall“ einzubauen. Daneben werde für den Veranlagungszeitraum 2017 im Rahmen der Risikomanagementsysteme für Unterhaltsleistungen eine Schwerpunktpflichtprüfung aktiviert.

2.1.2 Inlandssachverhalte

Der Rechnungshof hat 810 Steuerveranlagungen überprüft, bei denen ausschließlich inländische Sachverhalte zu beurteilen waren. Hierbei hatten Steuerpflichtige zumeist Unterhaltsleistungen an ihre noch studierenden Kinder geltend gemacht. Wenn diese das 25. Lebensjahr vollendet haben und kein Anspruch auf einen Kinderfreibetrag mehr besteht, ist ein Abzug der Unterhaltszahlungen grundsätzlich möglich. Außerdem unterstützten Steuerpflichtige häufiger ihre Eltern, wenn diese nur über geringe Renten verfügten.

In 364 Fällen hat der Rechnungshof zum Teil erhebliche Mängel festgestellt:

- Oft hatten Steuerpflichtige bei den Einkünften und Bezügen oder dem Vermögen der unterstützten Personen unzutreffende oder keine Angaben gemacht. Dazu bestehende Abfrage- und Überprüfungsmöglichkeiten, z. B. zum Arbeitslohn der unterstützten Person, nutzten die Bearbeiter der Finanzämter nur unzureichend. Teilweise waren diese Hilfsmittel den Bediensteten insbesondere bei den Einkünften aus Kapitalvermögen auch nicht bekannt.
- Selbst bei offensichtlichen Ansprüchen auf Bezüge wie Elterngeld und Grundversicherung für Arbeitssuchende unterließen die Bearbeiter entsprechende Rückfragen. Nur selten stellten sie Nachforschungen zu solchen Bezügen an.
- Hinsichtlich des Vermögens der unterstützten Personen zogen die Bearbeiter insbesondere bei Zinseinkünften, dem Besitz von Anteilen an Kapitalgesellschaften sowie vermietetem Grundbesitz häufig nicht die richtigen Schlüsse. Beispielsweise wurden Zinserträge von mehr als 1.000 € im Jahr als Einkünfte erfasst; das damit verbundene Kapitalvermögen, das eine Berücksichtigung der Unterhaltsaufwendungen ausgeschlossen hätte, blieb jedoch unbeachtet.

Insgesamt hatten die Finanzämter Steuern von 360.000 € zu wenig festgesetzt. Außerdem hatten sie geltend gemachte Unterhaltsleistungen von mehr als 1,5 Mio. € ohne hinreichende Sachverhaltsaufklärung zum Abzug zugelassen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, bei den angekündigten Schulungsveranstaltungen werde es vorhandene Hilfsmittel, deren praktische Relevanz und die zur Verfügung stehenden Informations- und Abfragemöglichkeiten sowie Bearbeitungshilfen nochmals erläutern. Darüber hinaus strebe es eine Sensibilisierung der Bearbeiter an, wie die Überprüfungen bei bestimmten Anhaltspunkten, wie zum Beispiel Kapitalvermögen und Grundbesitz, zielgerichteter und unter Einbeziehung der vorhandenen Abfragemöglichkeiten effizienter erfolgen könnten. Gesondert werde nochmals darauf hingewiesen, dass bei höheren Zinseinkünften auch entsprechendes Vermögen vorhanden sein müsste.

2.1.3 Auslandssachverhalte

Des Weiteren hat der Rechnungshof in seine Prüfung 586 Steuerveranlagungen einbezogen, in denen Auslandssachverhalte zu berücksichtigen waren. Die Mehrzahl der Fälle betraf Steuerpflichtige, die ihre im Ausland lebenden Eltern unterstützten. Den Finanzämtern standen hier nur sehr eingeschränkt Informationsquellen zur Sachverhaltsermittlung zur Verfügung.

In 376 Fällen hat der Rechnungshof Bearbeitungsmängel festgestellt:

- Sehr oft hatten die Finanzämter bei Veranlagungen Unterhaltsleistungen abgezogen, obwohl die erforderlichen Nachweise nicht oder nicht vollständig vorlagen.

- Häufig hatten die Finanzämter die bis zum 65. Lebensjahr geltende Erwerbsobliegenheit nicht beachtet.
- Teilweise erkannten die Finanzämter zu Unrecht Unterhaltszahlungen an entfernte Verwandte als außergewöhnliche Belastungen an.

Insgesamt waren die Steuern in den vom Rechnungshof überprüften Fällen um 490.000 € zu niedrig festgesetzt worden. Ermittlungsdefizite lagen bei Besteuerungsgrundlagen von 335.000 € vor.

Das Landesamt hat zugesichert, bei den Schulungen nochmals auf die Notwendigkeit vollständiger und korrekter Anträge hinzuweisen. Eine maschinelle Prüfung des Alters und der damit einhergehenden Erwerbsobliegenheit sei nicht möglich.

2.2 Effektivere Prüfungen durch verbesserte IT-Unterstützung

Möglichkeiten zur Verbesserung der Fallbearbeitung waren noch nicht hinreichend genutzt:

- Informationen aus dem Freistellungsverfahren für Kapitalerträge können die Finanzämter derzeit nur sehr zeitaufwendig mittels einer veralteten IT-Anwendung abrufen.

Das Landesamt hat eingeräumt, dass das Verfahren zur Abfrage von Kapitalvermögen disharmonisch und nicht mehr zeitgemäß sei. Verfahrensverbesserungen seien in Vorbereitung. Den Finanzämtern sollten die Informationen über freigestellte Kapitalerträge künftig über das Risikomanagementsystem zur Verfügung gestellt werden. Das neue Verfahren werde zunächst in Nordrhein-Westfalen pilotiert. Ein Einsatzzeitpunkt stehe noch nicht fest. Für 2016 stehe den Finanzämtern keine Informationsquelle zur Verfügung.

- Die steuerliche Identifikationsnummer ermöglicht es, Erklärungsdaten mit Informationen abzugleichen, die bei den Finanzämtern an anderer Stelle vorliegen. Diese Möglichkeit hatte die Steuerverwaltung noch nicht hinreichend genutzt. Bei einem Datenabgleich könnten Fälle leichter erkannt werden, in denen mehrere Steuerpflichtige für dieselbe Person Unterhaltsleistungen geltend machen.

Das Landesamt hat erklärt, ein Datenabgleich erfordere den Zugriff auf gespeicherte Daten der unterstützten Person. Eine Umsetzung sei durch eine KONSENS⁵-Aufgabenanmeldung zu initiieren. Diese werde nunmehr erfolgen.

- Das für die elektronische Übermittlung von Steuererklärungen an die Finanzämter genutzte Programm UMELST⁶ war bei den Unterhaltsleistungen nur unzureichend auf das Einkommensteuerfestsetzungsprogramm der Steuerverwaltung abgestimmt. Dadurch gingen Detailangaben aus den Steuererklärungen verloren, sodass die Bearbeiter der Finanzämter die Abzugsbeträge nicht oder nur schwer nachvollziehen konnten. Eine verbesserte Abstimmung der IT-Verfahren und - im nächsten Schritt - eine vollständige Übernahme der Funktionen vom UMELST in die Steuerfestsetzungsprogramme könnten zur Optimierung der Arbeitsabläufe beitragen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, eine bessere Verzahnung der unterschiedlichen IT-Verfahren sei geplant. Ein Grobkonzept dazu sei bereits genehmigt worden und solle voraussichtlich 2020 realisiert werden.

- Vom maschinellen Risikomanagementsystem erzeugte Prüfhinweise hatten die Bearbeiter nicht immer vollständig und fehlerfrei abgearbeitet. Eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität könnte erreicht werden, wenn Prüfhinweise mit vorhandenen Arbeitsanweisungen und Bearbeitungshilfen verknüpft würden.

⁵ Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

⁶ Umsetzmodul ELSTER.

Das Landesamt hat darauf hingewiesen, dass sich eine bundesweite Arbeitsgruppe mit der Überprüfung vorhandener Prüfhinweise und der Verknüpfung mit Bearbeitungshilfen befasse. Eine konkrete Aussage zur zeitlichen Umsetzung sei derzeit noch nicht möglich.

- Steuerpflichtige erklärten Einnahmen der Unterhaltsberechtigten aus kurzfristig oder geringfügig entlohnten Beschäftigungen - Minijobs - oft nicht zutreffend. Eine Präzisierung bei den Einkünften und Bezügen in der Anlage „Unterhalt“ durch eine gesonderte Erfassung in einer eigenen Kennzahl könnte dazu beitragen, dass ein unzutreffender Abzug des Arbeitnehmer-Pauschbetrags vermieden wird.

Das Landesamt hat erklärt, die Anregung sei aufgegriffen worden. In der Anlage „Unterhalt“ werde ab dem Veranlagungszeitraum 2017 die Abfrage zu „Sozialleistungen/übrige Bezüge“ durch den angefügten Klammerzusatz „z. B. aus Minijobs“ näher erläutert.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die fehlerhaften Steuerfestsetzungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu ändern,
- b) auf eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität durch Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen sowie Schwerpunktprüfungen hinzuwirken,
- c) in der Steuerverwaltung eingesetzte IT-Verfahren stärker aufeinander abzustimmen, einen Datenaustausch und -abgleich über die steuerliche Identifikationsnummer zu ermöglichen, Programmanwendungen zu optimieren und die Steuererklärungsformulare zu verbessern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

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

Nr. 5 Bearbeitung elektronisch übermittelter Daten zu Lohnersatzleistungen durch die Steuerverwaltung - hohe Arbeitsrückstände, fiskalisch nicht lohnende Steuerveranlagungen -

In über 400.000 Fällen, in denen die Träger von Sozialleistungen Daten über Lohnersatzleistungen der Steuerverwaltung übermittelt hatten, standen Steuerveranlagungen noch aus. Die Finanzämter hatten die Steuerpflichtigen noch nicht zur Abgabe von Steuererklärungen aufgefordert.

Der Abbau der Arbeitsrückstände und die künftige Bearbeitung der Daten zu Lohnersatzleistungen ist mit einem hohen Personalaufwand verbunden.

Die Steuerverwaltung beabsichtigt, nur Fälle mit Lohnersatzleistungen von mehr als 4.500 € jährlich aufzugreifen. Eine solche Vorgehensweise steht mit den gesetzlichen Vorgaben nicht im Einklang.

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hatte 2011 die Bearbeitung gespeicherter Daten aus Lohnsteuerbescheinigungen durch die Steuerverwaltung geprüft. Dabei hatte er festgestellt, dass die Steuerverwaltung vorliegende Daten nicht ausgewertet hatte. Steuerpflichtige hatten entgegen der gesetzlichen Verpflichtung häufig keine Steuererklärungen eingereicht. Die Steuerverwaltung hatte nicht auf die Abgabe von Steuererklärungen hingewirkt¹. Der Rechnungshof hat nunmehr geprüft, ob sich diese Mängel bei der Bearbeitung von Daten zu Lohnersatzleistungen, die die Träger von Sozialleistungen der Steuerverwaltung elektronisch übermittelten², wiederholten.

Solche Lohnersatzleistungen, wie z. B. Arbeitslosen- und Elterngeld, gewähren die Träger von Sozialleistungen Arbeitnehmern zum Ausgleich für ausfallenden Arbeitslohn. Übersteigen die Lohnersatzleistungen den Betrag von 410 €, ist das jeweils zuständige Finanzamt verpflichtet, eine Steuerveranlagung durchzuführen (sogenannte Pflichtveranlagung). Hierzu hat der Steuerpflichtige eine Steuererklärung abzugeben³.

Die Lohnersatzleistungen selbst sind steuerfrei. Sie beeinflussen aber den maßgeblichen Steuersatz. Zu seiner Berechnung werden Arbeitslohn und Lohnersatzleistungen zu einem fiktiven zu versteuernden Einkommen zusammengerechnet.

Für die Prüfung hat das Landesamt für Steuern eine Zusammenstellung über die in den Jahren 2011 bis 2014 landesweit elektronisch erfassten Fälle der Gewährung der vorgenannten Lohnersatzleistungen übersandt. Zudem hat der Rechnungshof örtliche Erhebungen bei den Finanzämtern Neustadt und Simmern-Zell durchgeführt.

¹ Jahresbericht 2012, Nr. 16 - Steuerverwaltung - (Drucksache 16/850).

² § 32b Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3214).

³ § 25 Abs. 3 i. V. m. § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Hohe Arbeitsrückstände

Die Zusammenstellung der elektronisch erfassten Fälle über die Gewährung von Lohnersatzleistungen enthielt mehr als 1,6 Mio. Datensätze. In 1,3 Mio. Fällen hätten Pflichtveranlagungen aufgrund von Lohnersatzleistungen durchgeführt werden müssen. Bei mehr als 400.000 Fällen, dies sind über 30 %, standen zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs Steuerveranlagungen noch aus; Steuererklärungen lagen nicht vor⁴.

Der Abbau dieser Arbeitsrückstände innerhalb eines Jahres würde 284 Vollzeitkräfte⁵ erfordern. Damit wären Mitarbeiter eines großen Finanzamts ein Jahr lang ausgelastet. Die notwendigen Personalkosten belaufen sich auf fast 19 Mio. €⁶, wenn man unterstellt, dass die Bearbeiter überwiegend der Besoldungsgruppe A 7 angehören.

Geht man für die Zukunft von zusätzlichen 100.000 Fällen mit Lohnersatzleistungen je Veranlagungszeitraum⁷ aus, werden in Rheinland-Pfalz mehr als 68 Vollzeitkräfte jährlich für die Erledigung dieser Aufgabe benötigt. Das entspricht Personalkosten von fast 4,6 Mio. €⁶.

2.2 Aus steuerlicher Sicht nicht lohnende Steuerveranlagungen

Pflichtveranlagungen, die ausschließlich durch den Bezug von Lohnersatzleistungen begründet sind, führen grundsätzlich zu Steuererstattungen. Die festzusetzende Steuer ist in der Regel geringer als die einbehaltene Lohnsteuer. Die zu viel einbehaltene Lohnsteuer hat das Finanzamt zu erstatten.

Ist eine Steuerveranlagung zusätzlich aus weiteren Gründen zwingend gesetzlich vorgesehen, kann sie auch Steuernachzahlungen nach sich ziehen. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn Ehegatten die Steuerklassen III und V kombinieren oder ein Freibetrag im Lohnsteuerermäßigungsverfahren Berücksichtigung findet.

Anhand einer Stichprobe hat der Rechnungshof den Anteil der Fälle ermittelt, die ausschließlich auf Lohnersatzleistungen beruhen und daher grundsätzlich zu Steuererstattungen führen. Hierbei haben die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Finanzämter Steuererklärungen angefordert und 260 Steuerfestsetzungen durchgeführt. In 63 % der Fälle bestand die gesetzliche Pflicht zur Steuerveranlagung ausschließlich wegen Lohnersatzleistungen. Dabei belief sich die durchschnittliche Steuererstattung auf 800 € pro Fall.

Bei Übertragung der Quote auf die künftig jährlich zu bearbeitenden 100.000 Datensätze wäre die Steuerverwaltung in 63.000 Fällen allein wegen der Gewährung von Lohnersatzleistungen gesetzlich zur Steuerveranlagung verpflichtet. Für die Bearbeitung wären 43 Vollzeitkräfte notwendig. Landesweit gingen damit jährlich Personalkosten von nahezu 2,9 Mio. € sowie Steuererstattungen von mehr als 50 Mio. € einher⁸.

⁴ Eine Steuerfestsetzung ist mit Ablauf des siebten Kalenderjahres nach der Entstehung der Steuer nicht mehr zulässig (§§ 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 170 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Abgabenordnung). Die Einkommensteuer entsteht mit Ablauf des jeweiligen Veranlagungszeitraums (vgl. § 36 Abs. 1 EStG).

⁵ Der Rechnungshof hat der Berechnung einen Zeitbedarf von 65,5 Minuten je Veranlagung und eine jährliche Arbeitszeit von 95.300 Minuten je Mitarbeiter zugrunde gelegt.

⁶ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beamte RLP für 2017.

⁷ Dies entsprach in etwa der Zahl der unbearbeiteten Fälle des Veranlagungszeitraums 2013 zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof.

⁸ Bundesweit könnte mit Steuererstattungen von mehr als 1 Mrd. € gerechnet werden. Grundlage dieser überschlägigen Berechnung sind die Feststellungen einer Prüfung des Bundesrechnungshofs aus dem Jahr 2016.

2.3 Verzicht auf Anforderung von Steuererklärungen nach derzeitiger Rechtslage nicht zulässig

Das Ministerium der Finanzen hat im Prüfungsverfahren auf das „Lastenheft zur Auswertung von Lohnsteuerbescheinigungen und Lohnersatzleistungen zur Erkennung von Pflichtveranlagungen“ im Vorhaben KONSENS⁹ hingewiesen. Danach soll das IT-System so ausgelegt werden, dass von der Steuerverwaltung nur Fälle aufgegriffen werden, bei denen die Lohnersatzleistungen mehr als 4.500 € und der Bruttoarbeitslohn mehr als 5.000 € (bei Zusammenveranlagung 10.000 €) betragen. Das Ministerium hat erklärt, die Vorgehensweise stehe im Einklang mit den in § 88 Abs. 2 und 3 Abgabenordnung verankerten Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen. Sie führe im Ergebnis zu einer für die Finanzämter beherrschbaren Fallzahl.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass erhebliche Bedenken bestehen, unter Berufung auf § 88 Abgabenordnung von der Anforderung von Steuererklärungen und damit auch von der Erstattung zu viel einbehaltener Steuerbeträge abzusehen. Diese Regelung legt der Steuerverwaltung die Verpflichtung auf, den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln und dabei auch die für den Steuerpflichtigen günstigen Umstände zu berücksichtigen. Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen betreffen die Intensität der Ermittlungen, also deren Art und Umfang. Daraus ist jedoch nicht ableitbar, dass die Steuerverwaltung berechtigt ist, im Falle einer gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtveranlagung auf die Abgabe einer Steuererklärung zu verzichten.

2.4 Beitrag zur Entbürokratisierung durch Wegfall der Pflichtveranlagung

Der Bearbeitungsaufwand für die Steuerverwaltung könnte verringert werden, wenn Lohnersatzleistungen künftig keine Pflicht zur Steueranmeldung nach sich zögen, sondern eine Veranlagung einen Antrag des Leistungsempfängers voraussetzte. Ein etwaiges Begehren des Steuerpflichtigen auf Rückerstattung zu viel gezahlter Steuern würde durch die Antragsveranlagung berücksichtigt.

Eine solche Verfahrensweise setzt allerdings eine Änderung des § 46 EStG voraus. Bei einer entsprechenden gesetzlichen Anpassung müsste die Steuerverwaltung die Steuerpflichtigen auch nicht mehr zur Abgabe von Steuererklärungen auffordern. Ein eventueller Rückgriff auf Zwangsmittel zur Durchsetzung der Abgabepflicht würde entfallen. Die Umstellung auf die Antragsveranlagung wäre ein Beitrag zur Entbürokratisierung.

Das Ministerium hat erklärt, es greife die Empfehlung auf, den insbesondere für Lohnersatzleistungen geltenden Pflichtveranlagungstatbestand auf Steuerfachebene der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder zu diskutieren. Im Rahmen von steuerfachlichen Untersuchungen will es klären, ob es bei Pflichtveranlagungen, die ausschließlich durch den Bezug von Lohnersatzleistungen begründet seien, noch Fallgruppen geben könne, die strukturell zu einem zu niedrigen Lohnsteuereinbehalt führen würden.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass er bei seiner Prüfung derartige Fälle nicht vorgefunden hat.

3 Folgerungen

Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Arbeitsrückstände möglichst bald aufzuarbeiten,
- b) auf eine Anpassung der Regelung in § 46 EStG hinzuwirken.

⁹ Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

**Nr. 6 Ermittlungsbeamte der Steuerverwaltung
- wirtschaftlicherer Personaleinsatz notwendig -**

Die Aufzeichnungen der Ermittlungsbeamten zu ihren Aufträgen waren uneinheitlich und zur Steuerung des Personaleinsatzes sowie zur Bemessung des Personalbedarfs nicht geeignet.

Der Einsatz der Ermittlungsbeamten konzentrierte sich nicht hinreichend auf die Überprüfung von Angaben aus Steuererklärungen vor Ort. Den Bedarf hierfür und die Zweckmäßigkeit des Personaleinsatzes in den einzelnen Tätigkeitsfeldern hatte die Steuerverwaltung noch nicht näher untersucht.

1 Allgemeines

In der Steuerverwaltung des Landes waren Anfang 2017 ausweislich der Geschäftsverteilungspläne der Finanzämter 30 Ermittlungsbeamte mit Arbeitszeitanteilen von insgesamt 25 Vollzeitkräften eingesetzt. Sie sollen schwerpunktmäßig Angaben aus Steuererklärungen („steuerliche Sachverhalte“) vor Ort überprüfen.

Darüber hinaus obliegt den Beamten die Nachprüfung, ob neu angemeldete Gewerbebetriebe (sogenannte Neuaufnahmen) tatsächlich vorhanden sind. Sie können auch mit Ermittlungen zum Aufenthalt und Wohnsitz Steuerpflichtiger betraut werden. Die Veranlagungsstellen setzen sie zudem ein, um Steuerpflichtige zur Abgabe ausstehender Steuererklärungen anzuhalten und dabei Grundlagen für etwaige Steuerschätzungen zu ermitteln.

Der Rechnungshof hat den Einsatz der Ermittlungsbeamten geprüft. Dabei hat er in sieben Finanzämtern örtliche Erhebungen durchgeführt und mehr als 1.100 Auftragsfälle in die Untersuchung einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Aufzeichnungen der Tätigkeiten uneinheitlich und nicht sachgerecht

Die Ermittlungsbeamten haben gemäß einer Verfügung der ehemaligen Oberfinanzdirektion Koblenz aus dem Jahr 2006 die Bearbeitung ihrer Aufträge zu dokumentieren. Hierzu stellte das Landesamt für Steuern den Finanzämtern ein elektronisches Eingangsbuch als „Excel“-Anwendung zur Verfügung. Allerdings bestand keine Verpflichtung zu dessen Verwendung. Die Folge war, dass Finanzämter nicht alle Eingabemöglichkeiten nutzten und teilweise eigene Rubriken vorsahen.

Der Gegenstand des Ermittlungsauftrags war in dem Eingangsbuch nicht nach Fallgruppen aufzuschlüsseln. In der Folge war die Dokumentation nicht eindeutig. Beispielsweise war der Angabe „gewerbliche Tätigkeit“ nicht zu entnehmen, ob es sich um einen Auftrag zur Klärung des Bestehens eines Gewerbebetriebs oder um Ermittlungen in einem steuerlichen Sachverhalt handelte.

Darüber hinaus fehlten Eingabemöglichkeiten zu Mehrergebnissen, Risikohinweisen und Bearbeitungszeiten. Mit der Dokumentation der Mehrergebnisse ließe sich aufzeigen, welcher Steuerausfall durch den Einsatz der Ermittlungsbeamten vermieden werden konnte. Die Verknüpfung mit Risikohinweisen erleichtert die Bildung von Ermittlungsschwerpunkten. Das Festhalten von Bearbeitungszeiten kann zur Feststellung des Personalbedarfs und zur Verbesserung der Steuerung des Personaleinsatzes genutzt werden.

Das Landesamt für Steuern hat mitgeteilt, der Empfehlung zur Fortentwicklung des Eingangsbuchs werde gefolgt. Die Finanzämter würden angewiesen, das weiterentwickelte Eingangsbuch zu verwenden.

2.2 Risikomanagementsystem und Einsatz der Ermittlungsbeamten aufeinander abstimmen

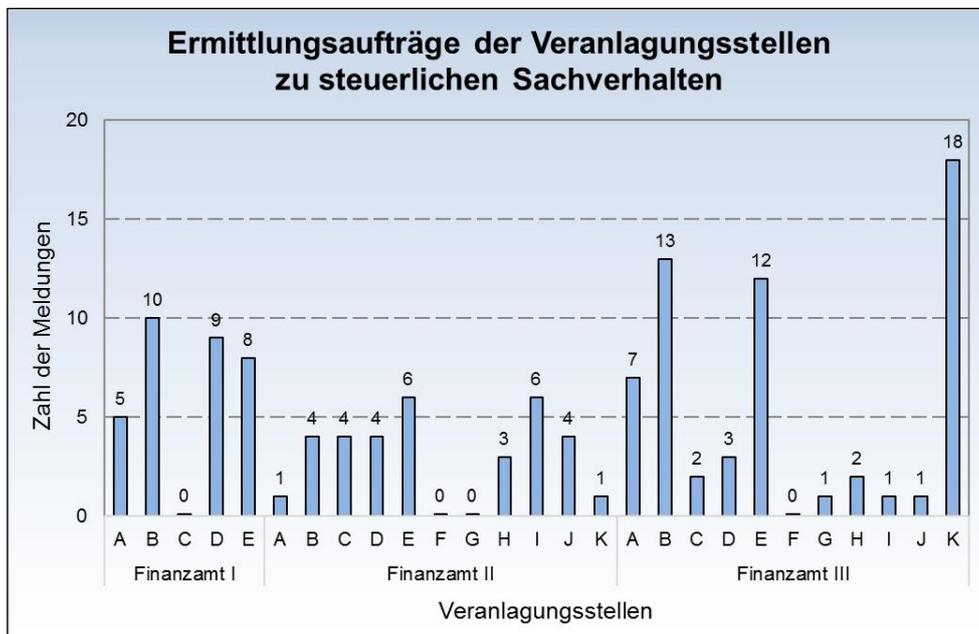
Die Steuerverwaltung wird bei ihren Veranlagungsarbeiten von einem automationsgestützten Risikomanagementsystem unterstützt. Dieses weist den Mitarbeitern der Veranlagungsstellen zur personellen Prüfung Sachverhalte zu, die sich nicht immer anhand eingereicherter Unterlagen zutreffend steuerlich beurteilen lassen. In solchen Fällen haben die Ermittlungsbeamten die Sachverhalte vor Ort aufzuklären. So stellte der Rechnungshof fest, dass sich jeder zweite überprüfte Sachverhalt anders darstellte als vom Steuerpflichtigen erklärt. Die Untersuchungsergebnisse können durch eine zutreffende Steuerfestsetzung zur Vermeidung von Steuerausfällen beitragen. Ein steuerliches Mehrergebnis von durchschnittlich 900 € je geprüfem Sachverhalt war die Folge.

Das Landesamt für Steuern hat erklärt, es bestehe Einvernehmen darüber, dass das Risikomanagement und der Einsatz von Ermittlungsbeamten ineinandergreifen müssten. In Fortbildungsveranstaltungen werde künftig auf die Möglichkeit und Zweckmäßigkeit dieses Einsatzes hingewiesen. Die Verwaltungsvorschriften zum Einsatz der Ermittlungsbeamten seien an das Risikomanagementsystem anzupassen. Zudem biete sich an, Mitarbeiter mit Erfahrungen im Veranlagungsbereich als Ermittlungsbeamte einzusetzen. Dies werde bereits überwiegend praktiziert.

2.3 Bedarf für Ermittlungstätigkeiten und Aufgabenverlagerungen prüfen

2.3.1 Aufklärung steuerlicher Sachverhalte

Die Ermittlungsbeamten waren unterschiedlich häufig mit der Aufklärung steuerlicher Sachverhalte betraut. Der Anteil derartiger Ermittlungen an allen Aufträgen lag 2015 bei drei Finanzämtern zwischen 23 % und 82 %. Von insgesamt 27 Veranlagungsstellen vergaben vier Stellen keine Ermittlungsaufträge. Sieben Veranlagungsstellen ließen nur ein oder zwei steuerliche Sachverhalte aufklären. Dagegen beauftragte eine von elf Veranlagungsstellen eines Finanzamts den Außendienst in 18 Fällen mit Aufklärungsarbeiten.



Das Diagramm verdeutlicht, dass die Veranlagungsstellen von drei Finanzämtern die Ermittlungsbeamten unterschiedlich häufig mit Aufklärungsarbeiten betrauten.

Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die steuerlichen Risiken sowohl zwischen den Finanzämtern als auch innerhalb des Veranlagungsbereichs eines Finanzamts signifikant ungleich verteilen. Daher sollte der Bedarf für Ermittlungen in steuerlichen Sachverhalten (einschließlich der aus Kapazitätsgründen unterbliebenen Aufträge)

und ein stärkerer Einsatz der Ermittlungsbeamten in diesem Bereich untersucht werden.

Das Landesamt für Steuern hat ausgeführt, die Modalität zur Bedarfsberechnung sei noch zu prüfen. Der Hinweis des Rechnungshofs zur Erfassung von Ersuchen, die mangels Kapazität den Ermittlungsbeamten nicht zugewiesen werden könnten, werde aufgegriffen.

2.3.2 Neuaufnahmefälle sowie Aufenthalts- und Wohnsitzermittlungen

Die Finanzämter setzten die Ermittlungsbeamten bei Neuaufnahmefällen sowie für Aufenthalts- und Wohnsitzermittlungen unterschiedlich häufig ein. Bei Neuaufnahmen reichte der Anteil an allen Ermittlungen von 1 % bis zu 43 %. Bei Aufenthalts- und Wohnsitzermittlungen lag der Bereich zwischen 2 % und 20 %.

Diese Bandbreiten sollten zum Anlass genommen werden, den Ermittlungsbedarf festzusetzen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass für Außendiensttätigkeiten in den vorgenannten Aufgabenfeldern nur geringe Veranlagungserfahrung im Einkommensteuerbereich notwendig ist. Der Rechnungshof erachtet es für sachgerecht, dass beispielsweise Ermittlungen - auch in Fragen zum Aufenthalt und zum Wohnsitz Steuerpflichtiger - von Bediensteten der Neuaufnahmestellen, die die Steuerverwaltung für die erstmalige Erfassung einer gewerblichen Tätigkeit eingerichtet hat, vorgenommen werden. Die hierdurch entlasteten Ermittlungsbeamten könnten verstärkt bei der Aufklärung steuerlicher Sachverhalte eingesetzt werden.

Das Landesamt für Steuern hat mitgeteilt, es sei ein geeignetes Verfahren zu prüfen, das Rückschlüsse auf den Bedarf für Ermittlungen zu Neuaufnahmen sowie Wohnsitz und Aufenthalt zulasse. Eine Ermittlung vor Ort durch die Neuaufnahmestellen werde für wünschenswert erachtet. Vor einer möglichen Aufgabenverlagerung auf diese Stellen sei deren Aufgabenbelastung festzustellen. Es werde versucht, Fallgruppen zu definieren, in denen der Einsatz des Ermittlungsbeamten zur Klärung des Wohnsitzes und des Aufenthalts sinnvoll und angezeigt sei. Nähere Regelungen sollten helfen, einen wirtschaftlichen Personaleinsatz sicherzustellen.

2.3.3 Aufforderung zur Abgabe von Steuererklärungen

Ermittlungsbeamte hielten Steuerpflichtige zur Abgabe von Steuererklärungen an und untersuchten hierbei auch Grundlagen für etwaige Steuerschätzungen. Die dadurch gebundene Arbeitszeit stand für die Prüfung steuerlicher Sachverhalte nicht mehr zur Verfügung.

Das Landesamt für Steuern hat erklärt, es werde den Hinweis des Rechnungshofs, die Abgabe von Steuererklärungen vorrangig mit Zwangsmitteln durchzusetzen, aufgreifen. Allerdings könne es in „Dauerschätzungsfällen“ geboten sein, die wahrscheinlichen Besteuerungsgrundlagen vor Ort zu eruieren. Mit der überarbeiteten Verfügung solle über die Definition von Fallkonstellationen der Arbeitseinsatz der Ermittlungsbeamten effizienter gesteuert werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das Eingangsbuch zur Aufzeichnung der Tätigkeiten der Ermittlungsbeamten weiterzuentwickeln, um die Daten zur Feststellung des Personalbedarfs und zur Steuerung des Personaleinsatzes nutzen zu können,
- b) den Finanzämtern die Verwendung des Eingangsbuchs vorzugeben,
- c) den Bedarf für die Ermittlungen in den einzelnen Tätigkeitsfeldern, insbesondere für die Aufklärung steuerlicher Sachverhalte, festzustellen,
- d) den Einsatz der Ermittlungsbeamten stärker auf die Überprüfung steuerlicher Sachverhalte zu konzentrieren.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 7 Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter
- vermeidbare Ausgaben und Verfahrensmängel -**

Das Landesamt für Finanzen leistete Beiträge zur Nachversicherung von Bediensteten, die aus dem Landesdienst ausgeschieden waren, teilweise zu Unrecht. Es machte Ansprüche auf Erstattung von Nachversicherungsbeiträgen gegen andere Dienstherrn nicht geltend. Insgesamt kam es zu Überzahlungen von mehr als 700.000 €.

Das Verfahren zur Nachversicherung wies Mängel auf und war fehleranfällig.

1 Allgemeines

Scheiden Beamte oder sonstige versicherungsfrei Beschäftigte ohne Anspruch auf Versorgung aus dem Landesdienst aus, sind sie für die Zeit, in der sie beim Land tätig waren, in der gesetzlichen Rentenversicherung oder einer berufsständischen Versorgungseinrichtung nachzuversichern¹. Von einer Nachversicherung kann nur abgesehen werden, wenn Aufschubgründe vorliegen². Dies ist u. a. bei Personen der Fall, die sofort oder voraussichtlich innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden eine andere versicherungsfreie Beschäftigung aufnehmen.

Für die Entscheidung über den Aufschub der Beitragszahlung oder die Durchführung der Nachversicherung ist das Landesamt für Finanzen zuständig.

Aus der folgenden Tabelle sind die Zahlen der in den Jahren 2012 bis 2016 ohne Versorgung ausgeschiedenen Bediensteten und der durchgeführten Nachversicherungen sowie die vom Land gezahlten Nachversicherungsbeiträge ersichtlich³:

Nachversicherungen						
	2012	2013	2014	2015	2016	insgesamt
ausgeschiedene Bedienstete	2.632	2.272	2.666	2.193	2.296	12.059
Nachversicherungen	1.417	1.431	1.365	1.377	1.529	7.119
Nachversicherungsbeiträge in Mio. €	12,0	11,7	10,5	11,4	12,8	58,4

Durchschnittlich fielen Ausgaben von 8.200 € je Nachversicherungsfall an.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise geprüft, ob das Landesamt für Finanzen die Nachversicherung in dem vorgenannten Zeitraum ordnungsgemäß durchgeführt hat und ob das Verfahren zweckmäßig war.

¹ § 8 Abs. 2 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Rentenversicherung - (SGB VI) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626).

² § 184 Abs. 2 SGB VI.

³ Die Zahlen basieren auf den Angaben des Landesamts für Finanzen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verfahrensverbesserungen notwendig

Das Landesamt für Finanzen muss seine Entscheidung über die Nachversicherung innerhalb von drei Monaten nach dem Ausscheiden des Bediensteten aus dem Landesdienst treffen, um Säumniszuschläge zu vermeiden. Für eine sachgerechte Entscheidung über die Nachversicherung oder deren Aufschub benötigt es frühzeitig detaillierte Informationen über dessen weiteren Berufsweg. Zu diesem Zweck erhalten ausgeschiedene Bedienstete einen Erklärungsvordruck, in dem sie u. a. über ihre Berufsabsichten befragt werden.

Das Verfahren zur Nachversicherung wies Mängel auf:

- Die Anschreiben und Erklärungsvordrucke des Landesamts enthielten keine Fristsetzungen für die Rücksendung. Fragestellungen waren zum Teil widersprüchlich oder entbehrlich. Der Erklärungsvordruck war insgesamt wenig benutzerfreundlich.
- In vielen Fällen musste das Land Nachversicherungsbeiträge leisten, weil Erklärungsvordrucke nicht, nicht zeitnah oder nicht vollständig und eindeutig ausgefüllt zurückgesandt worden waren. Von über 12.000 in den Jahren 2012 bis 2016 versandten Erklärungsvordrucken wurden mehr als 10 % nicht zurückgereicht. Bei einer Erhöhung der Rücklaufquote von zuletzt knapp 90 % um einen Prozentpunkt könnten nach überschlägiger Berechnung Nachversicherungsbeiträge von 98.000 € jährlich vermieden werden.
- Nachversicherungen wurden teilweise vor Ablauf der Dreimonatsfrist durchgeführt. Unabhängig davon, dass vorzeitige Zahlungen haushaltsrechtlich bedenklich sind⁴, besteht hierbei die Gefahr, dass später noch Aufschubgründe bekannt werden.
- Bei Vorlage eines Nachweises über die Mitgliedschaft in einer berufsständischen Versorgungseinrichtung wurden ausgeschiedene Bedienstete grundsätzlich nachversichert, obwohl die Gründe für den Aufschub der Beitragszahlung nicht immer entfallen waren.
- In Einzelfällen unterblieb die Entscheidung über die Nachversicherung oder den Aufschub, weil das Arbeitsgebiet Nachversicherung des Landesamts nicht über das Ausscheiden von Beamten aus dem Landesdienst unterrichtet worden war. Aufschubbescheinigungen wurden für Rentenversicherungsträger nicht erteilt, obwohl Beamte nach dem Dienstherrnwechsel eine andere versicherungsfreie Beschäftigung aufgenommen hatten.

Das Ministerium hat erklärt, mittlerweile würden überarbeitete Anschreiben zur Verfügung gestellt. Der Erklärungsvordruck werde derzeit überarbeitet. Nachversicherungen würden künftig nicht mehr vorzeitig durchgeführt. Das Arbeitsgebiet Nachversicherung sei bezüglich des Verfahrens bei der Vorlage von Nachweisen über die Mitgliedschaft in einer berufsständischen Versorgungseinrichtung auf die sorgfältige Einzelfallprüfung hingewiesen worden. Die betreffenden Stellen seien um zeitnahe Mitteilungen über das Ausscheiden von Bediensteten gebeten worden. Den Rentenversicherungsträgern seien Aufschubbescheinigungen übermittelt worden.

2.2 Überzahlungen infolge von Verfahrensmängeln

2.2.1 Zahlung von Nachversicherungsbeiträgen trotz eines Dienstherrnwechsels

Wenn ein Beamter seinen Dienstherrn wechselt, z. B. vom Land zum Bund, ist in der Regel ein Aufschubgrund gegeben⁵. Üblicherweise wird sofort nach dem Aus-

⁴ § 34 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.

⁵ § 184 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB VI.

scheiden eine andere versicherungsfreie Tätigkeit aufgenommen. Eine Nachversicherung ist dann nicht durchzuführen. Der abgebende Dienstherr hat hier an den neuen Dienstherrn zur Teilung der Versorgungslasten eine Abfindung zu leisten⁶.

In sechs Fällen eines Dienstherrnwechsels von Beamten zahlte das Arbeitsgebiet Nachversicherung des Landesamts für Finanzen zu Unrecht Nachversicherungsbeiträge von insgesamt 221.000 €. Es hatte die Besoldungsakte, aus der der Dienstherrnwechsel ersichtlich war, nicht eingesehen und von den durch das Arbeitsgebiet Erstattung geleisteten Abfindungen keine Kenntnis. Ein standardisierter Informationsaustausch zwischen den beiden Arbeitsgebieten fand nicht statt.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Nachversicherungsbeiträge seien bei dem Rentenversicherungsträger zur Erstattung angefordert und bis auf einen Fall bereits vereinnahmt worden. Die Nachversicherungsstelle werde künftig zeitnah von der Erstattungsstelle informiert. Das Arbeitsgebiet Nachversicherung sei darauf hingewiesen worden, dass Einblick in die Besoldungsakte zu nehmen bzw. Kontakt mit der ehemaligen Dienststelle des Beamten aufzunehmen sei.

2.2.2 Anspruch auf Erstattung von Nachversicherungsbeiträgen

Ein Beamter ist auch dann nachzuversichern, wenn bei einem Dienstherrnwechsel eine Abfindung gezahlt wurde, der Beamte aber anschließend bei dem neuen Dienstherrn ohne Versorgungsanspruch ausscheidet. Die Nachversicherung ist für die in Rheinland-Pfalz verbrachte versicherungsfreie Dienstzeit vom Land durchzuführen. Dieses hat jedoch aufgrund der bereits geleisteten Abfindung einen Anspruch gegen den neuen Dienstherrn auf Erstattung der Nachversicherungsbeiträge⁷.

Für die Aufgabenerledigung ist das Arbeitsgebiet Erstattung des Landesamts zuständig. In drei Fällen war es nicht über die Zahlung von Nachversicherungsbeiträgen unterrichtet worden. Deshalb machte es Erstattungsansprüche von insgesamt 159.000 € bei den neuen Dienstherrn nicht geltend.

Das Ministerium hat erklärt, das Arbeitsgebiet Erstattung sei bereits über die geltend zu machenden Ansprüche informiert worden. Das Arbeitsgebiet Nachversicherung sei darauf hingewiesen worden, dass die Erstattungsstelle zu unterrichten sei, wenn eine versicherungsfreie Folgebeschäftigung bei einem anderen Dienstherrn unverändert und die Nachversicherung durchgeführt werde.

2.2.3 Beendigung der Ausbildung von Lehramtsanwärtern und Studienreferendaren

Lehramtsanwärter und Studienreferendare bilden mit 65 % die größte Gruppe der ausgeschiedenen Bediensteten. Bei diesen endet das versicherungsfreie Ausbildungsverhältnis in der Regel mit dem Bestehen der Prüfung.

Das Landesamt nahm bei dieser Personengruppe teilweise Nachversicherungen vor, obwohl ein Aufschubgrund wie z. B. ein Einstellungsangebot vorlag. Dieser war häufig nicht bekannt, weil die Erklärung zur Nachversicherung von dem ausgeschiedenen Bediensteten nicht abgegeben worden war. Das Landesamt fragte regelmäßig nicht bei der für die Einstellung von Lehrern zuständigen Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion nach, ob sich der ausgeschiedene Bedienstete in Rheinland-Pfalz für den Schuldienst beworben hatte. Teilweise berücksichtigte das Landesamt auch bereits im Integrierten Personalmanagementsystem IPEMA® erfasste Maßnahmen (z. B. „Einstellung“) nicht.

In 23 Fällen erfolgten Nachversicherungen, obwohl die Bewerber bereits innerhalb der Dreimonatsfrist ein Stellenangebot der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion

⁶ § 3 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.

⁷ § 7 Abs. 2 Satz 1 VLT-StV.

hatten. Nachversicherungsbeiträge von 113.000 € wären vermeidbar gewesen. In 44 weiteren Fällen lagen Einstellungsangebote und damit mögliche Aufschubgründe innerhalb eines Jahres nach Ausscheiden vor. Hierfür wurden insgesamt rund 210.000 € an Nachversicherungsbeiträgen verausgabt.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Nachversicherungsbeiträge seien - bis auf einen bereits früher beanstandeten Fall - beim Rentenversicherungsträger zur Erstattung angefordert worden. Im Schulbereich würden die Fälle mit fehlender Erklärung künftig an die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion geleitet. Diese prüfe dann anhand der Bewerberdatei, ob die Betroffenen sich für eine Einstellung in den Schuldienst beworben haben. Unabhängig hiervon werde geprüft, ob bei Buchung der vorläufigen Maßnahme „Einstellung“ in IPEMA® zusätzlich programmgesteuert eine E-Mail an das Arbeitsgebiet Nachversicherung gesandt werden könne.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das Verfahren des Landesamts für Finanzen bei der Nachversicherung zu verbessern,
- b) zu Unrecht gezahlte Nachversicherungsbeiträge beim Rentenversicherungsträger oder der berufsständischen Versorgungseinrichtung im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zur Erstattung anzufordern,
- c) Erstattungsansprüche des Landes gegen andere Dienstherren geltend zu machen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

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

Nr. 8

**Mieter-Vermieter-Modell des Landes
- hoher Aufwand, geringe Steuerungseffizienz -**

Die mit der Einführung des Modells verfolgten Ziele wurden nur zum Teil erreicht. Eine wirksame Steuerung der Immobilienbewirtschaftung durch den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung ist nicht gewährleistet.

Die Nutzungsentgelte und dafür in den Einzelplänen der Ressorts veranschlagte Budgets bieten weder dem Landesbetrieb noch den Immobiliennutzern Anreize, die Mietflächen auf das Notwendige zu begrenzen und Flächenreserven im Bestand wirtschaftlich zu nutzen.

Das Land hat lediglich einen Überblick über die Flächennutzungen der dem Landesbetrieb übertragenen Immobilien, nicht jedoch über die bei Dritten angemieteten Flächen. Ein zentrales Flächenmanagement fehlt.

Der durch die Immobiliennutzung verursachte Ressourcenverbrauch wird durch die Nutzungsentgelte nicht vollständig abgebildet. Diese umfassen nur die Kosten für die Planung, Errichtung und bauliche Unterhaltung der Gebäude. Kosten für den Betrieb sowie die Verwaltung der Liegenschaften werden nicht berücksichtigt. Eine vollständige, für Auswertungs- und Steuerungszwecke geeignete Darstellung der Nutzungskosten liegt nicht vor.

Systemische Mängel und nicht sachgerechte Gestaltungsmöglichkeiten im Kalkulationsverfahren führen dazu, dass Nutzungsentgelte das Niveau von Marktmieten in der Regel erheblich überschreiten. Die auf diese Weise errechneten Nutzungsentgelte lassen keine sachgerechten Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Eigenbaumaßnahmen und Fremdanmietungen oder alternativen Beschaffungsmodellen zu.

Die bei vielen Immobilien überhöhten Nutzungsentgelte trugen wesentlich dazu bei, dass der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung erhebliche Überschüsse erwirtschaftete. Von 1999 bis 2016 stiegen diese von 5 Mio. € auf annähernd 37 Mio. €.

Auf das Mieter-Vermieter-Modell kann verzichtet werden. Die Immobilienbewirtschaftung kann effizienter über Lebenszykluskosten und die Einrichtung eines wirksamen Immobilien- und Flächenmanagements gesteuert werden.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1998 als rechtlich unselbstständiger Teil der Landesverwaltung¹ gegründet. Zweck des Landesbetriebs ist die Verwaltung, Verwertung und Bewirtschaftung

¹ Landesbetrieb im Sinne von § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467), BS 63-1.

des Immobilienvermögens des Landes sowie die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen. Gleichzeitig wurde das Mieter-Vermieter-Modell etabliert. Dazu übertrug das Land Immobilien in das wirtschaftliche Eigentum des Landesbetriebs - im Jahr 1998 zunächst von Landesbehörden genutzte Immobilien, 2002 die Justizvollzugsanstalten und 2007 die Hochschulimmobilien. Damit gingen Mietflächen von annähernd 2,5 Mio. m² in das Anlagevermögen des Landesbetriebs über, die er auf der Grundlage von Nutzungsentgeltvereinbarungen den Immobiliennutzern zur Verfügung stellt.

Folgende Ziele wurden mit dem Mieter-Vermieter-Modell angestrebt²:

- Erhöhung der Transparenz der Erstellungs-, Bauunterhaltungs- und Mietkosten,
- Schaffung eines Kostenbewusstseins bei den Immobiliennutzern,
- Setzung von Anreizen für einen sorgsameren Umgang mit Flächen,
- transparente Abbildung des Vermögens sowie der Wertentwicklung und Steigerung des Vermögenswertes der Landesimmobilien,
- Steigerung der Wirtschaftlichkeit bei Planung und Bauausführung.

In den Einzelplänen der jeweiligen Ressorts sind Budgets³ ausgebracht, aus denen die Nutzungsentgelte an den Landesbetrieb gezahlt werden.

Die mit der Immobilienbetreuung verbundenen Aufwendungen finanziert der Landesbetrieb im Wesentlichen aus Umsatzerlösen aus der Hausbewirtschaftung, aus Architekten- und Ingenieurleistungen sowie aus Grundstücksverkäufen. Von 1999 bis 2016 stiegen die Umsatzerlöse von 185 Mio. € auf 390,3 Mio. € und der davon auf die Hausbewirtschaftung entfallende Anteil von 97,5 Mio. € auf 286,4 Mio. €.

Mehr als 90 % der Umsatzerlöse aus der Hausbewirtschaftung entfielen 2016 auf Nutzungsentgelte für Gebäude. Diese trugen wesentlich zu dem in der Gewinn- und Verlustrechnung des Landesbetriebs ausgewiesenen Jahresüberschuss bei. Die Überschüsse betragen im Durchschnitt von 1999⁴ bis 2006 fast 5 Mio. € jährlich und von 2007 bis 2013 mehr als 10 Mio. € jährlich. In den Folgejahren wurden Überschüsse von durchschnittlich 37 Mio. € jährlich erzielt⁵.

Vor diesem Hintergrund ist der Rechnungshof den Fragestellungen nachgegangen, ob das Mieter-Vermieter-Modell

- zu einer wirtschaftlichen Flächennutzung der Immobilien des Landes und einer Reduzierung der Investitions- und Nutzungskosten beiträgt,
- eine sachgerechte und transparente Darstellung des durch die Immobiliennutzung verursachten Ressourcenverbrauchs gewährleistet und
- eine wirksame Steuerung des Immobilienvermögens des Landes ermöglicht.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof geprüft, ob die Nutzungsentgelte angemessen und die ihnen zugrunde liegenden Berechnungsannahmen sachgerecht sind. In die Untersuchung sind Erkenntnisse aus den in zurückliegenden Jahren geprüften

² Konzeption zur Liegenschafts- und Baubetreuung, Stand 27. August 1996, S. 1 bis 3.

³ Titel 518 05 „Nutzungsentgelte und Pachten an den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung bzw. dessen Rechtsnachfolger“.

⁴ Für das Haushaltsjahr 1998 war keine Gewinn- und Verlustrechnung erstellt worden.

⁵ Die Jahresüberschüsse flossen 2016 als „Gewinnabführungen des LBB“ (Kapitel 20 04 Titel 121 01) in den Landeshaushalt zurück. Von 2005 bis 2015 wurden „Tilgungsleistungen auf das Gesellschafterdarlehen“ (Kapitel 20 04 Titel 181 01, Titel 181 02) erbracht. Dieses belief sich Ende 2016 auf 662,3 Mio. €.

Die Überschüsse reichten oftmals nicht aus, die Ausgaben des Finanzplans (z. B. Investitionen, Darlehenstilgungen) vollständig zu finanzieren. Die Haushaltsrechnung 2016 (Übersicht 8) weist „Darlehensaufnahmen des Landes zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs ...“ von 675,5 Mio. € aus.

Haushaltsunterlagen für Baumaßnahmen (HU-Bau-)⁶ sowie aus den dazugehörigen Nutzungsentgeltangeboten eingeflossen. Ergebnisse eines im Juli 2016 im Auftrag des Ministeriums der Finanzen erstellten Gutachtens „Evaluation des Mieter-Vermieter-Modells“⁷ wurden in die Untersuchung einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Geteilte Kostenverantwortung und mangelnde Kostentransparenz

Die in dem Mieter-Vermieter-Modell erhobenen Nutzungsentgelte bilden lediglich die Kosten für die Planung, Errichtung und bauliche Unterhaltung der Gebäude ab. Weitere Kosten für den Betrieb, wie z. B. Energieversorgung und Reinigungsleistungen, sowie die Verwaltung der Gebäude und Grundstücke werden nicht einbezogen. Die dafür in den Einzelplänen der Ressorts⁸ veranschlagten Mittel werden nicht vom Landesbetrieb, sondern von den Immobiliennutzern bewirtschaftet.

Der Landesbetrieb erhebt zwar für alle ihm übertragenen Immobilien Energiedaten und teilweise auch Kostendaten für die Gebäudereinigung sowie die Wartung und Inspektion technischer Anlagen. Allerdings fehlt bisher eine vollständige, für Steuerungszwecke geeignete Darstellung der Nutzungskosten. Die mangelnde Kostentransparenz und die geteilte Kostenverantwortung für die Immobilienbereitstellung und -nutzung erschweren die wirtschaftliche Steuerung des dem Landesbetrieb übertragenen Immobilienportfolios.

2.2 Zentrales Flächenmanagement fehlt

Ein ressortübergreifender Überblick über die Flächennutzungen des Landes bestand bisher nur für die dem Landesbetrieb übertragenen Liegenschaften. Nicht darin erfasst sind die bei Dritten angemieteten Flächen, auf die etwa 10 % der im Landeshaushalt veranschlagten Ausgaben für Mietflächen entfallen. Das Fehlen eines zentralen Flächenmanagements, das alle Flächennutzungen und die damit verbundenen Kosten einbezieht, erschwert es,

- schlüssige Gesamtkonzepte für eine unter dem Gesichtspunkt der Flächeneffizienz optimierte Unterbringung in Immobilien des Landesbetriebs zu erstellen,
- Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen der Bereitstellung eigener Immobilien und Anmietungen bei Dritten anzustellen,
- eine einheitliche Verfahrensweise zum Abschluss und zur Verwaltung der Mietverträge mit Dritten sowie zur Aktualisierung der Vertragsvereinbarungen sicherzustellen,
- Ineffizienzen in der Gebäudenutzung zu erkennen und die Ursachen für überhöhte Nutzungskosten zu analysieren,
- Optimierungspotenziale im Bereich der Nutzungskosten auszuschöpfen sowie entsprechende Instandsetzungs- und Modernisierungskonzepte zu entwickeln,
- ein Monitoring des Flächenbedarfs und der Flächennutzungen durchzuführen,
- sachgerechte Entscheidungen über die Weiternutzung oder Veräußerung von Liegenschaften zu treffen.

⁶ Vgl. z. B. Jahresbericht 2012, Nr. 18 - Fachhochschule Kaiserslautern - (Drucksache 16/850), Jahresbericht 2014, Nr. 17 - Neubau des Justizentrums Bad Kreuznach - (Drucksache 16/3250), Jahresbericht 2015, Nr. 18 - Umbau und Erweiterung der Hochschule Ludwigshafen am Rhein - (Drucksache 16/4650), Jahresbericht 2016, Nr. 8 - Neubau der Hochschule Mainz - (Drucksache 16/6050).

⁷ Siehe hierzu auch Empfehlungen des Rechnungshofs in dem Jahresbericht 2013, Nr. 10 - Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ - (Drucksache 16/2050).

⁸ Gleiches gilt für die Einzelpläne des Landtags und des Rechnungshofs.

2.3 Fehlende Anreize für eine wirtschaftliche Flächennutzung

Die den Immobiliennutzern zugewiesenen „Mietbudgets“ orientierten sich an den mit dem Landesbetrieb vereinbarten Nutzungsentgelten und dem Flächenbestand zum Zeitpunkt der Vermögensübertragung. Diese Budgets garantieren nicht „automatisch“ eine wirtschaftliche Form der Bedarfsdeckung und sind als Ausgangspunkt für eine Verringerung des Flächenverbrauchs wenig geeignet. Es ist nicht auszuschließen, dass sie aufgrund überdimensionierter Mietflächen und folglich überhöhter Nutzungsentgelte zu hoch veranschlagt werden.

Ein Anreiz für Immobiliennutzer, Flächen zurückzugeben oder auf das Notwendige zu begrenzen und dadurch Ausgaben für Nutzungsentgelte und -kosten zu senken, bestand in der bisherigen Ausgestaltung des Mieter-Vermieter-Modells nicht. Einem wirtschaftlichen Umgang mit den Flächen steht in der Regel eine Minderung des den Immobiliennutzern zugewiesenen Mietbudgets entgegen. Eine Reduzierung des Flächenverbrauchs wurde - wie auch in dem Gutachten „Evaluation des Mieter-Vermieter-Modells“ bestätigt - bisher nicht erreicht. Der aktuelle Flächenbedarf wird selten überprüft. Eine flächeneffiziente Nutzung des Bestands ist nicht sichergestellt.

Auch auf Seite des Landesbetriebs ist die Motivation, den Flächenbedarf auf das Notwendige zu begrenzen, nicht sehr ausgeprägt. Solche Bestrebungen sind regelmäßig mit einem höheren Planungs- und Untersuchungsaufwand verbunden. Sie können zu Konflikten mit den Immobiliennutzern führen. Zudem mindern Flächenreduzierungen bei der Planung künftige Umsatzerlöse des Landesbetriebs aus der Hausbewirtschaftung. Insofern besteht das Risiko, dass es auf der Mieter- und der Vermieter-Seite zu einer Interessenkongruenz kommt, die dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht in dem gebotenen Maß Rechnung trägt.

2.4 Mangelnde Vergleichbarkeit von Nutzungsentgelten, erhebliche Überschreitungen ortsüblicher Vergleichsmieten

Bezogen auf die Mietfläche je Quadratmeter variieren die Nutzungsentgelte erheblich und weisen große Bandbreiten auf, auch wenn sich Liegenschaften nach Nutzungsart, Ausstattung oder Standort nicht wesentlich unterscheiden. Beispielsweise reichte die Spanne der Nutzungsentgelte je m² für die Ministerialdienstgebäude in Mainz von 10 € bis zu mehr als 14,50 € und bei den Gebäuden der Technischen Universität Kaiserslautern von weniger als 2 € bis fast 20,70 €. Dies zeigt, dass sich die Nutzungsentgelte auch untereinander nur sehr eingeschränkt zu Vergleichszwecken eignen.

In dem Gutachten „Evaluation des Mieter-Vermieter-Modells“ sind die Ergebnisse aus einer qualifizierten Stichprobe der 37 Mietverhältnisse mit den höchsten jährlichen Mieteinnahmen im Bereich Verwaltung dargestellt. Danach zeigte sich, dass die Nutzungsentgelte in der Regel die ortsüblichen Vergleichsmieten überschritten. Im Durchschnitt lagen die aufgrund eines Gutachtens festgelegten Nutzungsentgelte der Altverträge fast 9 %, die kalkulierten Nutzungsentgelte der Neuverträge fast 86 % über dem Marktniveau⁹.

Da der „Wettbewerb“ verzerrt ist, können Vergleiche zwischen Nutzungsentgelten und Marktmieten sowie zwischen Eigenbaumaßnahmen und alternativen Beschaffungsmodellen (z. B. Investorenmodelle, ÖPP¹⁰-Modelle, Leasing) zu Entscheidungen führen, die nicht im Konzerninteresse des Landes liegen.

⁹ Die Altverträge betreffen die bei Gründung des Landesbetriebs übertragenen Liegenschaften, die Neuverträge die nach diesem Zeitpunkt neu errichteten, umgebauten sowie grundlegend sanierten und modernisierten Gebäude.

¹⁰ Öffentlich-private Partnerschaften.

2.5 Systemische Mängel der Nutzungsentgeltkalkulation

Das auf der Kapitalwertmethode beruhende Berechnungsmodell der Nutzungsentgeltkalkulation und die damit verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten führen regelmäßig zu überhöhten Nutzungsentgelten. Eine wesentliche Rolle spielen hierbei auch marktferne Kalkulationsannahmen und fehlende Selbstregulationsmöglichkeiten des Landesbetriebs. Der Rechnungshof hat in den zurückliegenden Jahren in die Prüfung diverser Planungs- und Kostenunterlagen¹¹ auch die zugehörigen Nutzungsentgeltangebote einbezogen und auf dieser Grundlage das Kalkulationsverfahren und seine Berechnungsannahmen analysiert. Dabei wurden folgende „Kostentreiber“ identifiziert:

- Die wesentliche Ausgangsgröße für die Kalkulation der Nutzungsentgelte stellen die Gesamtinvestitionskosten dar. Diese basierten in den geprüften Fällen auf nicht sachgerechten Grundlagen. Bei allen in den vergangenen Jahren untersuchten Projekten wurden die in Raumbedarfsplänen genehmigten Nutzflächen im Verlauf der Planung teilweise erheblich überschritten. Darüber hinaus waren auch sonstige Flächen sowie das Bauvolumen unwirtschaftlich geplant. Den Kostenermittlungen lagen oftmals aufwendige bauliche Standards und überhöhte Beträge zugrunde. Auf solchen Grundlagen kalkulierte Nutzungsentgelte führen zwar zu höheren Erträgen des Landesbetriebs, sie tragen jedoch nicht zu einer wirtschaftlichen Bauweise mit niedrigen Folgekosten bei¹². Dies zeigt, dass die Nutzungsentgelte die ihnen zugeordnete Steuerungsfunktion nicht erfüllen können.
- Die Übertragung des Baukostenrisikos auf den Landesbetrieb durch Vereinbarung verbindlicher Nutzungsentgelte auf Grundlage der genehmigten HU-Baugarantien weder ein wirtschaftlicheres Bauen, noch schützt sie das Land wirksam vor Kostensteigerungen. Oftmals wurde in den Kostenberechnungen zur HU-Bau-„Risikovorsorge“ durch verdeckte, nicht nachvollziehbare Kostenansätze getroffen.
- In dem Berechnungsmodell werden den voraussichtlich entstehenden Bauausgaben (Investitionen und Instandhaltung) die zur Refinanzierung erforderlichen Einnahmen über einen Betrachtungszeitraum von 30 Jahren gegenübergestellt. Zusätzlich berücksichtigt der Landesbetrieb einen danach verbleibenden Restwert von 25 % der Gesamtinvestitionskosten. Mit diesen Parametern wird die tatsächliche Wertentwicklung der Immobilien allerdings nicht zutreffend abgebildet. Oftmals werden Gebäude des Landes für eine längere Zeit genutzt und nach 30 bis 40 Jahren von Grund auf instand gesetzt. Wegen der starken Diskontierung am Ende des 30-jährigen Betrachtungszeitraums senkt die Berücksichtigung des Restwerts das Nutzungsentgelt gegenüber einer Betrachtung ohne Restwert nur geringfügig. Selbst ein auf 40 % der Gesamtinvestitionskosten erhöhter Restwert würde das Nutzungsentgelt bei Beibehaltung des Kalkulationszeitraums z. B. im Falle des Justizzentrums Bad Kreuznach von 12,18 € je m² lediglich auf 11,53 € je m² Mietfläche im Monat senken. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, den Kalkulationszeitraum unter Berücksichtigung der jeweiligen Nutzungsart der Gebäude zu verlängern.
- Die in den Nutzungsentgeltkalkulationen angesetzten Bauzeit- und Finanzierungszinsen lagen oftmals über den Zinssätzen, die das Land für am Kapitalmarkt aufgenommene Kredite zahlt. Aus der Differenz der Zinssätze erzielte der Landesbetrieb eine „versteckte Rendite“. Bei einer Senkung des für das Justizzent-

¹¹ Siehe auch Fußnote 6.

¹² So reduzierte sich beispielsweise das Nutzungsentgelt für das Justizzentrum Bad Kreuznach aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs von 2 Mio. € auf 1,3 Mio. € jährlich.

rum Bad Kreuznach angenommenen Kalkulationszinssatzes von 3,2 % auf beispielsweise 1,5 % würde sich das Nutzungsentgelt von 12,18 € je m² auf 9,17 € je m² Mietfläche und damit jährlich um mehr als 119.000 € verringern.

- Für im ersten Jahr ermittelte Instandhaltungskosten nimmt der Landesbetrieb einen linearen Anstieg von 3 % jährlich an. Dies ist - gemessen an der durchschnittlichen Kostenentwicklung verschiedener Baupreisindizes - übersetzt. So betrug die Indexsteigerung für die Instandhaltung von Büro-, gewerblichen Betriebs- und von Wohngebäuden von 2000 bis 2015 im Durchschnitt lediglich 2 %.

Außerdem wird der tatsächliche Ausgabenverlauf für die Instandhaltung durch den in der Kalkulation angenommenen linearen Mittelabfluss nicht zutreffend abgebildet. Die Instandhaltung erfordert in den ersten fünf bis zehn Jahren des Lebenszyklus einer Immobilie keine oder nur geringe Aufwendungen. Danach steigt der Instandhaltungsbedarf erfahrungsgemäß an. In den ersten 30 Jahren fallen geringere Instandhaltungsaufwendungen als nach Ablauf dieses Zeitraums an.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Finanzbedarf für die Instandhaltung von projektindividuellen Gegebenheiten (z. B. Ausführungsqualität und Nutzungsintensität) sowie von der gewählten Instandhaltungsstrategie abhängig ist. Er kann daher - was auch aktuelle Untersuchungen des Landesbetriebs belegen - sehr unterschiedlich ausfallen.

Die in der Nutzungsentgeltkalkulation getroffenen Annahmen führen regelmäßig dazu, dass relativ hohe Instandhaltungsausgaben finanzmathematisch in frühe Phasen des Betrachtungszeitraums verlagert werden. Als Konsequenz ergeben sich hohe Barwerte und damit überhöhte Nutzungsentgelte.

- Zum Teil waren die Kosten von Umbaumaßnahmen, Modernisierungen und Generalsanierungen darauf zurückzuführen, dass Instandhaltungsleistungen unterblieben oder im Hinblick auf künftige Umbau- und Sanierungsmaßnahmen zurückgestellt worden waren. Ausgaben für „nachgeholt“ Instandhaltungsarbeiten flossen in die für die Berechnung des Nutzungsentgelts maßgeblichen Herstellungskosten ein, obwohl sie mit dem bis dahin gezahlten Nutzungsentgelt bereits anteilig abgegolten waren. Im Ergebnis wurden Instandhaltungsarbeiten zumindest teilweise über die Nutzungsentgelte doppelt vergütet.

2.6 Zusammenfassende Betrachtung und Lösungsansätze

2.6.1 Resümee und Empfehlungen des Rechnungshofs

Wesentliche mit der Gründung des Landesbetriebs und der Einrichtung des Mieter-Vermieter-Modells verfolgte Ziele wurden nicht oder lediglich in Teilaspekten erreicht. Das Modell trägt nur wenig zu einer effizienten Steuerung der Herstellungs- und Nutzungskosten (Lebenszykluskosten) bei. Der durch die Immobiliennutzung verursachte Ressourcenverbrauch wird aufgrund systemischer Mängel der Nutzungsentgeltkalkulationen nicht zutreffend abgebildet. Auch bei einer marktgerechteren Weiterentwicklung des Mieter-Vermieter-Modells würden die festgestellten Interessen- und Zielkonflikte nicht gelöst. Hierzu wäre es notwendig, die Steuerung des Immobilienvermögens stärker als bisher an dem Konzerninteresse des Landes als Gesamtkostenträger auszurichten und den durch die Immobiliennutzung verursachten Ressourcenverbrauch über die Steuerung der Lebenszykluskosten zu mindern.

Einen wichtigen Schritt in diese Richtung hat das Ministerium der Finanzen unternommen, indem es - einer Forderung des Rechnungshofs entsprechend - den Landesbetrieb in Zusammenarbeit mit der Hochschule Mainz beauftragt hat, ein Programm zur Nutzungskostenberechnung und -simulation (NUKOSI) sowie eine Baunutzungskostendatenbank zu entwickeln. Auf diese Weise soll eine verlässliche Datengrundlage für die Berechnung von Baunutzungskosten bis auf Bauteilebene sowie für Wirtschaftlichkeitsberechnungen und den Aufbau eines Kennzahlensystems

geschaffen werden. Das Pilotprojekt NUKOSI, das sich bisher nur auf Neubaumaßnahmen bezieht, soll in einem späteren Verfahrensschritt auf Bestandsgebäude ausgeweitet werden.

Wird das Immobilienvermögen über die Lebenszykluskosten gesteuert, kann auf das Mieter-Vermieter-Modell verzichtet werden. Dies hätte den Vorteil, dass der Arbeits- und Kostenaufwand sowie Streitfälle, die mit dem Abschluss und der Verwaltung der Nutzungsentgeltvereinbarungen sowie der Zahlung der Nutzungsentgelte verbunden sind, vermieden werden könnten. Anstelle dieses Modells kann ein Immobilien- und Flächenmanagement für alle Liegenschaften des Landes, des Landesbetriebs und für Drittanmietungen etabliert werden, das in folgenden Bereichen Aufgaben selbst erledigt oder das Ministerium der Finanzen unterstützt:

- Prüfung qualitativer und quantitativer Bedarfsermittlungen,
- Entwicklung von Musterraumprogrammen und bautechnischen Standards für sich wiederholende Bauaufgaben,
- Monitoring von Flächenbedarf und -belegung im Gebäudebestand,
- Beratung der Nutzer bei der Optimierung von Flächennutzungen,
- Erfassung und Monitoring von Nutzungskosten,
- Analyse von Ineffizienzen, Aufdecken von Einsparpotenzialen und Vorschläge zur Verringerung der Nutzungskosten,
- Entwicklung von Nutzungs- und Vermarktungskonzepten für zu veräußernde Immobilien,
- Einholen und Prüfen von Mietangeboten Dritter,
- planungsbegleitende baufachliche Prüfungen.

Durch entsprechende Regelungen kann gewährleistet werden, dass eine Organisationseinheit diese Aufgaben - unabhängig von Eigeninteressen und Weisungen der Immobiliennutzer - entsprechend dem Konzerninteresse des Landes erfüllt. Über die organisatorische Ansiedlung dieser Einheit kann je nach Umfang der zugewiesenen Aufgaben entschieden werden.

2.6.2 Beabsichtigte Reorganisationsmaßnahmen des Landes

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, der Ministerrat habe am 16. Januar 2018 die Vorlage „Evaluierung des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung: Zusammenfassung der Ergebnisse und Darstellung des weiteren Reorganisationsprozesses“ zur Kenntnis genommen. Die im Prüfbericht des Rechnungshofs getroffenen Feststellungen, die auch im Evaluierungsprozess aufgegriffen worden seien, würden in überwiegenden Teilen berücksichtigt.

In der Ministerratsvorlage ist ausgeführt, dass das Ziel des Mieter-Vermieter-Modells, die internen Abläufe zwischen dem Land und den Nutzern der Liegenschaften zu vereinheitlichen und marktnahe Verhältnisse zu schaffen, nicht vollumfänglich erreicht worden sei. Die Steuerungsfunktion des Modells könne ihre Wirkung nur eingeschränkt entfalten. Der interne Aufwand sei beträchtlich. Die ursprünglich intendierte Marktnähe werde nicht erreicht. Erkenntnisse aus dem Evaluierungsprozess würden in der Folge zu einer umfassenden Reorganisation des Landesbetriebs führen.

Die Zentrale des Landesbetriebs solle auf Lenkungs- und Steuerungsaufgaben neu ausgerichtet werden. Die ihr bisher zugeordneten Bereiche des Projekt- und Facility-Managements würden künftig direkt in den Niederlassungen verortet. Bau- und immobilienwirtschaftliche Aufgaben würden in einer Sparte Gebäudewirtschaft in den Niederlassungen zusammengeführt.

Originäre Aufsichts- und Grundsatzthemen würden in der Bauabteilung des Ministeriums der Finanzen konzentriert. In den Referaten der Bauabteilung würden die Auf-

gaben des Landesbetriebs gespiegelt, um eine strategische Leitungsfunktion sicherzustellen. Ein besonderes Augenmerk gelte der Ausbildung und Stärkung der betriebswirtschaftlichen Steuerung und einem kostenbewussten Projektcontrolling.

Das bisherige Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell zwischen Immobilien- und Baumanagement werde aufgegeben. Die Aufgaben würden zusammengeführt.

Wesentliches Ziel des Reorganisationsprozesses sei die Entwicklung eines zentralen Flächen- und Liegenschaftsmanagements. In einem ersten Schritt würden auch als Grundlage für eine verbesserte Bedarfsplanung optimierte Übersichten der landeseigenen Immobilien inklusive Flächenbelegung sowie ein ressortübergreifender Überblick sämtlicher Drittanmietungen erstellt. Die Lebenszyklusbetrachtung für die jeweilige Immobilie solle als neues Steuerungsinstrument weiter ausgebaut werden. Zur Bauplanung sollten verbesserte Verfahren eingeführt, Zuständigkeiten klar festgelegt und die Nutzer verantwortungsgerecht eingebunden werden.

Das Mieter-Vermieter-Modell solle abgeschafft werden. Als Ersatz werde ein vereinfachtes Modell auf Basis eines Deckungszuschusses für den Landesbetrieb eingeführt. Dadurch entfielen langwierige Verhandlungen über das Nutzungsentgelt sowie überflüssige und ressourcenintensive Buchungen und Zahlungen.

Die Kernkompetenzen im Facility-Management sollten beim Landesbetrieb erhalten bleiben. Durch eine schrittweise Übernahme weiterer Wartungs- und Inspektionsleistungen könnten Synergiegewinne erzielt werden. Mittelfristig sei geplant, zum Beispiel die Reinigungsleistungen im Rahmen des Gebäudemanagements zu übernehmen. Die weitgehende Zentralisierung der Energiebewirtschaftung könnte zu Vorteilen beim Einkauf und der strategischen Planung führen.

Die Transparenz des Landesbetriebs gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber werde durch ein verbessertes Berichtswesen optimiert.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) weitere Aufgaben des Facility-Managements auf den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ zu übertragen,
- b) möglichst bald ein zentrales Flächenmanagement einzurichten,
- c) den gesamten Flächenbestand unter Einbeziehung der Drittanmietungen als Grundlage für Bedarfsplanungen und die Untersuchung von Optimierungspotenzialen zu erfassen,
- d) das Mieter-Vermieter-Modell durch ein Modell zu ersetzen, das zur wirksamen Steuerung des durch die Immobiliennutzung verursachten Ressourcenverbrauchs über die Lebenszykluskosten entsprechend dem Konzerninteresse genutzt werden kann.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zur Verbesserung der Kostentransparenz möglichst alle Kosten der Immobiliennutzung zusammenhängend, z. B. in einer gesonderten Übersicht zum Gesamtplan, darzustellen,
- b) über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

**Nr. 9 Technologie-Institut für Metall und Engineering GmbH (TIME)
- Nutzen für die Region trotz hoher Aufwendungen des Landes gering -**

Das Land stellte der TIME von 2009 bis 2017 fast 2,5 Mio. € als Kapitaleinlage, zum Defizitausgleich und zur Projektförderung zur Verfügung. Nach den Planzahlen muss es für die Gesellschaft bis 2020 weitere 1,0 Mio. € aufbringen.

Sieben Jahre nach ihrer Gründung befand sich die TIME immer noch in der Aufbauphase. Nach einer Evaluierung 2015 war weiter unklar, welche Forschungsstrategie sie verfolgte.

Die Bedeutung der TIME für Unternehmen in Rheinland-Pfalz und die Region rund um den Firmensitz Wissen ist gering. Die Gesellschaft erzielte von 2010 bis 2016 mit jährlich zwischen fünf und 47 Kunden Umsätze von durchschnittlich 129.000 € pro Jahr.

Die wirtschaftlichen Tätigkeiten der TIME waren in den Jahren 2015 und 2016 defizitär. Die Gesellschaft finanzierte diesen Bereich auch mit öffentlichen Mitteln.

In der Kosten- und Leistungsrechnung waren zu hohe Gemeinkosten auf den nicht wirtschaftlichen Bereich verteilt.

Eine geplante Erhöhung des Kapitals der Gesellschaft durch das Land ist nicht wirtschaftlich. Zur Sicherstellung der Liquidität könnte es andere Maßnahmen ergreifen.

Der Aufsichtsrat erhielt über die geplanten und durchgeführten Projekte keine ausreichenden Informationen, wie z. B. über Erlöse, Einzelkosten, Deckungsbeitrag, Gemeinkosten und Ergebnis.

1 Allgemeines

Die Technologie-Institut für Metall und Engineering GmbH (TIME) mit Sitz in Wissen/Sieg wurde 2009 mit einem Stammkapital von 500.000 € errichtet. Anteilseigner sind das Land zu 60 %, der Landkreis Altenkirchen zu 30 % und die Handwerkskammer Koblenz sowie die Universität Siegen zu jeweils 5 %. Die Handwerkskammer hat im Juni 2017 angekündigt, aus der Gesellschaft ausscheiden zu wollen. Das Land beabsichtigt, die Anteile zu übernehmen¹.

Gegenstand der Gesellschaft ist die Errichtung und der Betrieb eines grundsätzlich anwendungsorientierten Forschungs- und Technologieinstituts. Nach der Ministerratsvorlage vom 9. Dezember 2008 soll das Institut für Unternehmen auf dem Gebiet Metall und Engineering Projekte durchführen. Es soll die im Rahmen der Projektdurchführung anfallenden wissenschaftlichen Fragestellungen ermitteln, vorliegenden Ergebnisse recherchieren oder entsprechende Forschungsvorhaben initiieren und Forschungsergebnisse selbst erarbeiten. Durch geeignete Transfermaßnahmen

¹ Beteiligungsbericht 2017, Seite 118 (Drucksache 17/4708).

soll es rheinland-pfälzischen Betrieben insbesondere Know-how zur Verfügung stellen. Im Wesentlichen befasst sich die TIME mit der Forschung, Erprobung und Anwendung von Schweiß- und Fügetechniken und führt hierzu auch Seminare oder Kolloquien durch. Im Jahr 2016 hatte sie durchschnittlich 13 Beschäftigte.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der TIME in den Jahren 2009 bis 2016 sowie die Betätigung des Landes Rheinland-Pfalz bei der Gesellschaft geprüft².

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Defizitäre Geschäftstätigkeit erfordert nach wie vor hohe Zuwendungen des Landes

2.1.1 Ertragslage

Die Ertragslage der TIME entwickelte sich von 2009 bis 2016 wie folgt:

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	in T€							
Umsatzerlöse	0 ³	26	38	147	144	205	180	199
andere Erlöse ⁴	6	128	352	418	366	319	245	241
Gesamterlöse	6	154	390	565	510	524	425	440
Aufwendungen	108	377	573	711	680	869	839	792
Jahresergebnis	-102	-223	-183	-146	-170	-345	-413	-352

Die kumulierten Jahresfehlbeträge beliefen sich im Prüfungszeitraum auf mehr als 1,9 Mio. €. Hiervon trug das Land 65 %, da es sich im Gesellschaftsvertrag verpflichtet hatte, die Verlustanteile der Universität Siegen zu übernehmen.

2.1.2 Zuwendungen an die TIME

In der Ministerratsvorlage vom 9. Dezember 2008 hatte das für Wirtschaft zuständige Ministerium den Finanzbedarf für die Erstausrüstung und die Infrastruktur der TIME, die Finanzierung in der fünfjährigen Aufbauphase (2009-2013) einschließlich Kapitaleinlage sowie die auszugleichenden Defizite mit insgesamt 4,5 Mio. € beziffert. Davon sollten über 1,7 Mio. € vom Land und 2,1 Mio. € aus dem Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) bereitgestellt werden. Nach der Aufbauphase sollte sich die TIME weitestgehend aus Dienstleistungen sowie Projekten finanzieren.

Tatsächlich erhielt die TIME von 2009 bis 2017 vom Land Zuwendungen von fast 2,5 Mio. €⁵ zum Defizitausgleich, als Kapitaleinlage, zur Projektförderung und für die Erstellung eines Evaluierungsgutachtens. Aus EFRE-Mitteln wurden über

² § 19 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 Im Gründungsjahr fand noch keine Geschäftstätigkeit statt, die zu Umsatzerlösen führte.

⁴ In den anderen Erlösen sind Mittel aus Projektzuschüssen, die Bestandsveränderungen, die Erträge aus der Auflösung des Sonderpostens für Investitionszuschüsse und bis 2015 die Erlöse aus Untervermietungen enthalten. Letztere werden ab 2016 unter den Umsatzerlösen ausgewiesen und betreffen die Vermietung des Schweißzentrums an die Handwerkskammer Koblenz sowie die Weitervermietung von Räumen in der Stadt Kirchen. Die Handwerkskammer hat den Mietvertrag zum 31. Dezember 2016 gekündigt.

⁵ Angaben laut Drucksache 17/5006 zuzüglich des Landesanteils am Stammkapital.

1,5 Mio. €⁶ zur Verfügung gestellt. Außerdem standen zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs nach den Angaben des Fachressorts für Projekte noch Auszahlungen aus Landes- und EFRE-Mitteln von jeweils knapp 512.000 € aus.

Die TIME trägt sich nach dem Ablauf der geplanten Aufbauphase nicht selbst. Ein Ende der Unterstützung durch das Land ist aufgrund der bisherigen wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft nicht zu erwarten. So erwartet die TIME nach ihrem 5-Jahres-Erfolgsplan⁷ für die Jahre 2017 bis 2020 Defizite von insgesamt 855.000 €. Davon wird das Land 65 % und ab 2018 nach der Übernahme der Geschäftsanteile der Handwerkskammer Koblenz 70 % und abzüglich einer Vorauszahlung für den Jahresverlust 2017- mithin fast 514.000 € - ausgleichen müssen⁸.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, eine vollkommen eigenständige Finanzierung der Gesellschaft habe sich als nicht möglich erwiesen.

2.2 Evaluierung der Gesellschaft zeigt Handlungsbedarf auf

Im Auftrag des für Wirtschaft zuständigen Ministeriums führte eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft 2015 eine Evaluierung der TIME durch. Sie kam zu folgenden Ergebnissen:

- Die TIME befinde sich 2015 noch immer in der Aufbauphase.
- Im siebten Jahr nach Gründung der TIME sei noch immer unklar, welche Forschungsstrategie sie verfolge.
- Die Auftragsforschung erfolge zu nicht kostendeckenden Preisen.
- Für bestimmte Tätigkeitsfelder der TIME gebe es Wettbewerber.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft empfahl, bis 2018 basierend auf dem Abschlussergebnis 2014 eine Steigerung der Geschäftstätigkeit um 50 % anzustreben. Anschließend sollte eine erneute Evaluierung durchgeführt werden. Falls dabei festgestellt werden sollte, dass die Ziele nicht erreicht worden seien, sei zu prüfen, inwieweit eine wissenschaftliche oder betriebswirtschaftliche Eingliederung der TIME in eine andere Struktur erfolgen könne.

Der Rechnungshof hat erhebliche Zweifel, dass die Geschäftstätigkeit um 50 % gesteigert werden kann. In diesem Fall müssten die Umsatzerlöse bis 2018 auf fast 308.000 € zunehmen. Sie betragen 2017 knapp 214.000 €⁹.

Das Ministerium der Finanzen hat sich hierzu nicht geäußert.

2.3 Erwartungen des Landes nicht erfüllt

Das Land soll sich an einem Unternehmen in privatwirtschaftlicher Rechtsform nur dann beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt¹⁰. Im Beteiligungsbericht 2017¹¹ ist als Grund für die Beteiligung des Landes angegeben, dass in der Metallbranche (Metallerzeugung, -bearbeitung, Maschinenbau usw.) im nördlichen Rheinland-Pfalz keine anwendungsorientierte For-

⁶ Vgl. Drucksache 17/5006.

⁷ Stand: 31. August 2016. Ergebnis für 2017 aktualisiert anhand des III. Quartalsberichts.

⁸ Der Landkreis Altenkirchen hat bis 2016 Verlustausgleiche von knapp 0,6 Mio. € geleistet und wird voraussichtlich bis 2020 weitere 0,2 Mio. € aufbringen müssen.

⁹ Siehe auch Fußnote 7.

¹⁰ § 65 LHO.

¹¹ Siehe auch Fußnote 1.

schungs- und Entwicklungsinfrastruktur existiere, die auf die Anforderungen der regionalen kleinen und mittleren Unternehmen zugeschnitten sei. Durch das Angebot der TIME werde eine Wettbewerbsverbesserung dieser Unternehmen durch branchenübergreifende Innovationen erwartet¹². Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau führte im August 2017 in der Antwort zu einer Kleinen Anfrage aus, die TIME sei ein wichtiges Teilelement der Wirtschaftsförderung des Landes, indem sie nah an den Bedarfen der Unternehmen im nördlichen Rheinland-Pfalz Leistungen im Bereich der Forschung und Entwicklung für kleine und mittelständische Unternehmen anbiete¹³.

Der Rechnungshof hat die Umsatzerlöse aus Engineering, Dienstleistungen und Schulungen daraufhin untersucht, ob die mit dem Betrieb der TIME verbundenen Erwartungen erfüllt wurden. Er kam zu folgenden Ergebnissen:

Entwicklung der Zahl der Kunden und der Umsatzerlöse der TIME							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kundenzahl	5	12	22	33	30	47	37
davon in RLP	4	9	15	18	12	25	22
Anteil in RLP	80 %	75 %	68 %	55 %	40 %	53 %	59 %
Umsatzerlöse	26,3 T€	37,6 T€	146,7 T€	144,5 T€	205,5 T€	180,4 T€	161,0 T€ ¹⁴
davon in RLP	19,9 T€	28,9 T€	51,1 T€	65,7 T€	136,7 T€	113,1 T€	97,8 T€
Anteil in RLP	76 %	77 %	35 %	45 %	67 %	63 %	61 %
Kundenkreis bis 50 km	5	8	14	19	18	32	24
Umsatzerlöse bis 50 km	26,3 T€	23,2 T€	37,4 T€	61,8 T€	81,7 T€	113,7 T€	108,5 T€
Umsatzerlöse Anteil bis 50 km	100 %	62 %	25 %	43 %	40 %	63 %	67 %
durchschnittlicher Umsatz pro Kunde	5,3 T€	3,1 T€	6,7 T€	4,4 T€	6,8 T€	3,8 T€	4,4 T€

Wenn man berücksichtigt, dass die Aufbauphase 2013 hätte abgeschlossen sein sollen, war die Zahl der Kunden 2016 mit lediglich 37, davon 22 aus Rheinland-Pfalz, gering. Gleiches gilt für die Umsatzerlöse. Sie erreichten 2014 mit mehr als 205.000 € ihren bisher höchsten Wert. Bis 2016 verringerten sie sich auf 161.000 €¹⁴. Davon wurden 61 % mit Unternehmen in Rheinland-Pfalz erwirtschaftet. 67 % der Umsätze erzielt die Gesellschaft mit Unternehmen aus dem Nahbereich (Fahrstrecke von bis zu 50 km zum Unternehmensstandort Wissen). Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2016 lagen die Umsatzerlöse bei 129.000 €.

In den Bereichen Engineering, Dienstleistungen und Schulungen ist die Bedeutung der TIME für die Unternehmen in Rheinland-Pfalz und/oder selbst in der Region rund um Wissen, wie die vorgenannten Kennziffern verdeutlichen, nicht groß.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, vergleichbare Institute gebe es in der Region und in ganz Rheinland-Pfalz nicht. Einzelne, ähnliche Leistungen würden in Deutschland auch an anderen Stellen angeboten, jedoch seien diese weit entfernt oder die Schwerpunkte lägen teilweise in anderen Tätigkeitsfeldern.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die bisherige Nutzung des Angebots der TIME mit durchschnittlichen Umsatzerlösen von 129.000 € jährlich und der geringen

¹² Siehe auch Fußnote 1.

¹³ Drucksache 17/4008.

¹⁴ Ohne Erlöse aus der Untervermietung - siehe auch Fußnote 4.

Zahl an Kunden aus der Region deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückgeblieben ist. Eine derart geringe Inanspruchnahme der Dienstleistungen rechtfertigt nicht die hohen Unterstützungsleistungen durch die öffentliche Hand.

2.4 Kosten- und Leistungsrechnung mangelbehaftet

Die TIME muss als Forschungseinrichtung u. a. aus steuerlichen Gründen eine Kosten- und Leistungsrechnung in Form einer Trennungsrechnung vornehmen, in der sie zwischen ihren wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten unterscheidet. Die wirtschaftlichen Tätigkeiten umfassen Auftragsforschung, andere Dienstleistungen für Unternehmen wie Analysen und Engineering sowie die Vermietung von Infrastruktur (u. a. Schulungsräume). Die nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten betreffen Leistungen im ideellen Bereich, wie z. B. Forschungsprojekte, den Ausbildungsbereich und den Technologietransfer.

Die Trennungsrechnungen der TIME wiesen in allen Jahren positive Ergebnisse im Bereich der wirtschaftlichen Tätigkeiten aus. Allerdings hatte die Gesellschaft zu hohe Gemeinkosten auf den nicht wirtschaftlichen Bereich verteilt. Zur Berechnung des Gemeinkostenumlageschlüssels hatte sie beispielsweise Zeiten für Urlaub, Krankheit, Fortbildung, EDV-Betreuung, Zuarbeit für die Gremien, Buchführung, Controlling und für die Wirtschaftsplanerstellung ausschließlich diesem Bereich zugeordnet. Eine sachgerechte Aufteilung dieser Zeiten anhand des Verhältnisses der Personaleinzelkosten hätte gezeigt, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten der TIME 2015 und 2016 defizitär waren. Sie wurden unzulässigerweise mit insgesamt 102.000 € quersubventioniert.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, in Abstimmung mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft werde die Zuordnung der Gemeinkosten auf die Personaleinzelkosten unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs überarbeitet.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich das Ministerium zu den erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung einer Quersubventionierung nicht geäußert hat.

2.5 Planungs- und Berichtswesen muss verbessert werden

Der Aufsichtsrat wurde über die laufenden und geplanten Projekte bei den wirtschaftlichen und den nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten lediglich durch eine inhaltliche Beschreibung der Vorhaben unterrichtet. Zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion benötigt er aber darüber hinaus für alle Projekte getrennt nach wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten eine Übersicht über Erlöse, Einzelkosten, Deckungsbeiträge, Gemeinkosten sowie Gewinne bzw. Defizite der Kostenträger einschließlich eines Soll-Ist-Vergleichs. Ohne diese Informationen ist eine qualifizierte Entscheidung über die Durchführung von Projekten und Leistungen und die Beurteilung, ob sich diese lohnen, nicht möglich.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, der Aufsichtsrat habe mit der Geschäftsführung bereits ein mit den Empfehlungen des Rechnungshofs vergleichbares Berichtsschema entwickelt.

2.6 Geplante Kapitalerhöhung nicht notwendig

Die Ministerien für Finanzen sowie für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau beabsichtigten, einseitig eine Kapitalerhöhung um 400.000 € bei der TIME vorzunehmen. Damit sollten zwei Darlehen bei Kreditinstituten von 155.000 € abgelöst, eine Mittelentnahme von 80.000 € aus dem Liquiditätspool¹⁵ des Landes zurückgeführt und die Liquidität der TIME verbessert werden.

¹⁵ Stand: jeweils 31. Dezember 2016.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es Alternativen für die Liquiditätsbeschaffung gibt, die eine Kapitalerhöhung überflüssig machen und für das Land vorteilhafter sind. Beispielsweise könnten zunächst die maximalen Vorauszahlungen zum Ausgleich der Jahresverluste ausgeschöpft werden. Daneben wäre eine Darlehensgewährung des Landes wirtschaftlicher. Die Refinanzierungskosten eines Darlehens liegen deutlich unter den Kosten, die das Land nach der einseitigen Kapitalerhöhung aus den höheren Verlustübernahmen (statt 70 % dann 83,3 % der Verluste) zu tragen hätte.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, eine Kapitalerhöhung sei nach dem inzwischen vorliegenden Liquiditätsplan für das Jahr 2018 nicht vorgesehen. Welche Maßnahmen zur Verbesserung der Liquidität der TIME ergriffen werden, hat das Ministerium nicht ausgeführt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist auch mittelfristig eine einseitige Kapitalerhöhung nicht erforderlich und unwirtschaftlich.

2.7 Zukunft der Gesellschaft ungewiss

Die wirtschaftlichen Tätigkeiten der TIME waren 2015 und 2016 - wie bereits dargelegt - defizitär. Ab 2017 entfallen Erlöse von 34.000 € aus der Vermietung von Schweißplätzen an die Handwerkskammer Koblenz. Somit werden die Verluste ohne geeignete Gegenmaßnahmen steigen.

Die TIME steht vor der Herausforderung, ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten auszuweiten, um den Wegfall der Vermietungserlöse auszugleichen und den wirtschaftlichen Bereich insgesamt dauerhaft in die Gewinnzone zu führen. Die Auftragsentwicklung der letzten Jahre und die Umsatzerlöse 2017 von knapp 214.000 € zeigen, dass das Potenzial für die notwendige Ausweitung der Geschäfte als gering einzuschätzen ist.

Gelingt es nicht, den Bereich der wirtschaftlichen Tätigkeiten bis Ende 2018 mit Überschüssen abzuschließen, sollte die Gesellschaft nicht fortgeführt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Landesregierung überprüfe bereits aktuell alle Handlungsoptionen zur weiteren Entwicklung der Gesellschaft.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) über die Vertreter des Landes in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass
 - in der Kosten- und Leistungsrechnung Gemeinkosten im Hinblick auf die erforderliche Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten sachgerecht aufgeteilt werden,
 - die Berichterstattung an den Aufsichtsrat verbessert wird,
- b) auf eine kurzfristig vorgesehene Kapitalerhöhung zu verzichten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) auch mittelfristig keine einseitige Kapitalerhöhung vorzunehmen und über die eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Liquidität zu berichten,
- b) über die Maßnahmen zur Vermeidung einer Quersubventionierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten zu berichten,
- c) über das Ergebnis der Prüfung der Handlungsoptionen zur weiteren Entwicklung der TIME zu berichten.

**Nr. 10 TechnologieZentrum Mainz GmbH
- Aufgabe der Landesbeteiligung geboten -**

Das Land stellte der TechnologieZentrum Mainz GmbH 2011 bis 2017 nahezu 1,1 Mio. € zum Defizitausgleich, zur Darlehenstilgung sowie zur Projektförderung zur Verfügung. Von den fünf Technologiezentren mit Landesbeteiligung erhielt die Gesellschaft in Mainz in diesem Zeitraum die höchste Landesförderung.

Die Gesellschaft vermietete im Biotechnikum Laborflächen und im Bonifaziusturm Büroflächen an Dritte. Mehr als die Hälfte der Mieter zählte nicht zu der Zielgruppe junge, technologieorientierte und innovative Unternehmen.

Die Personalaufwendungen der Gesellschaft stiegen von 2013 bis 2016 um 181 %. Eine Personalbedarfsermittlung lag nicht vor.

Das Ziel des Projekts „Mach Deins in Mainz“, deren Leitung der Gesellschaft oblag, deckte sich weitgehend mit dem Angebot der Initiative „Gründen-in-Mainz“ des Gründerbüros Mainz.

Die Voraussetzungen für eine Beteiligung des Landes an der Gesellschaft liegen nicht mehr vor. Insbesondere für den Vermietungsbereich ist ein wichtiges Landesinteresse nicht erkennbar. In Mainz gibt es eine Vielzahl von Wettbewerbern, die Büroflächen für Existenzgründer und junge Unternehmen zum Teil auch mit entsprechenden Dienstleistungen vermieten.

1 Allgemeines

Die TechnologieZentrum Mainz GmbH wurde 1987 gegründet. Ihr Stammkapital beträgt 511.292 €. Das Land und die Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz mbh halten jeweils 49 %, die Stadt Mainz 2 % der Anteile.

Gegenstand der Gesellschaft ist die Errichtung und der Betrieb eines Technologiezentrums. Es hat die Aufgabe, junge, technologieorientierte und innovative Unternehmen während ihrer Gründungs- und Festigungsphase aufzunehmen und zu unterstützen. Das Angebot besteht neben der Beratung in einer zeitlich befristeten Bereitstellung (fünf Jahre, in Ausnahmefällen bis zu acht Jahre) von günstigen Mietflächen mit moderner Kommunikationsstruktur und der Vorhaltung umfassender Dienstleistungen¹.

Die TechnologieZentrum Mainz GmbH war wie auch die anderen vier Technologiezentren², an denen das Land beteiligt ist, bereits Gegenstand einer Querschnittsprüfung

¹ Siehe auch Beteiligungsbericht 2017, Seite 126 (Drucksache 17/4708).

² Business & Innovation Center Kaiserslautern GmbH, TechnologieZentrum Koblenz GmbH, TechnologieZentrum Ludwigshafen am Rhein GmbH, IGZ – Innovations- und Gründerzentrum Region Trier GmbH (früher: TechnologieZentrum Trier GmbH).

des Rechnungshofs in den Jahren 2004 und 2005³. Die aktuelle Prüfung umfasste die Haushalts- und Wirtschaftsführung der TechnologieZentrum Mainz GmbH in den Jahren 2013 bis 2016 sowie die Betätigung des Landes Rheinland-Pfalz bei der Gesellschaft⁴.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zuwendungen des Landes zum Verlustausgleich notwendig

2.1.1 Ertragslage

Die Ertragslage der TechnologieZentrum Mainz GmbH entwickelte sich von 2013 bis 2016 wie folgt:

	2013	2014	2015	2016
	in T€			
Erlöse Vermietung	521	413	537	532
Kostenbeteiligung	-	-	-	31
sonstige Erträge	183	213	277	189
Gesamtleistung	704	626	814	752
Materialaufwand	296	314	389	524
Personalaufwand	60	84	98	169
sonstige Aufwendungen	51	81	88	72
Steuern	6	6	7	6
Abschreibungen	303	256	232	217
Betriebsergebnis	- 12	- 115	0	- 236
Finanzergebnis	- 149	- 29	- 11	-
Jahresergebnis	- 161	- 144	- 11	- 236

Die Erträge resultierten zum überwiegenden Teil aus der Vermietung der beiden Immobilien Biotechnikum und Bonifaziumsturm. Sie reichten nicht aus, um die Aufwendungen zu decken. Die Jahresrechnungen schlossen durchschnittlich mit Fehlbeträgen von 138.000 € jährlich ab. Im Vergleich zu den anderen Technologiezentren mit Beteiligung des Landes⁵ hatte die Gesellschaft die höchsten Jahresfehlbeträge.

Die 2006 im Zusammenhang mit der letzten Prüfung der Gesellschaft von dem Ministerium der Finanzen ausgesprochene Erwartung, dass in absehbarer Zeit „eine schwarze Null geschrieben“ werde, hat sich bisher nicht erfüllt.

2.1.2 Zuwendungen an die TechnologieZentrum Mainz GmbH

Von 2011 bis 2017 erhielt die Gesellschaft jeweils zum Ausgleich der Vorjahresverluste Zuwendungen des Landes von insgesamt 359.000 €. Zusätzlich stellte das Land 2013 bis 2015 mehr als 637.000 € zur Tilgung eines Darlehens und 2016 Mittel von fast 50.000 € zur Deckung von Kosten der Leitung des Projektes „Mach Deins in Mainz“ (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses Beitrags) bereit. Diesen Betrag stellte es auch für die beiden Folgejahre in Aussicht.

³ Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs, Nr. 16 - Beteiligung des Landes - (Drucksache 14/4810), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs (Drucksache 14/5114 S. 10), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/265 S. 11), Beschluss des Landtags vom 21. September 2006 (Plenarprotokoll 15/7 S. 329), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2004 (Drucksache 15/749 S. 8), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/1170 S. 16), Beschluss des Landtags vom 28. Juni 2007 (Plenarprotokoll 15/28 S. 1619), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2005 (Drucksache 15/1871 S. 13).

⁴ § 16 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.

⁵ Siehe auch Fußnote 2.

Damit betrogen die Unterstützungsleistungen des Landes von 2011 bis 2017 insgesamt nahezu 1,1 Mio. €. Die Gesellschaft erhielt in diesem Zeitraum unter den fünf Technologiezentren die höchste Landesförderung.

2.2 Vermietungsleistungen teilweise nicht zielgruppenorientiert

2.2.1 Biotechnikum

Das Biotechnikum hat die Gesellschaft mit Landesmitteln von 4,3 Mio. € im Wege des Erbbaurechts erworben. Unternehmensgründern aus den Bereichen der Chemie, Physik, Biologie, Biopharmazie oder Biotechnologie werden dort auf zwei Etagen Laborflächen von mehr als 1.600 m² angeboten.

Die Zielgruppe junge, technologieorientierte und innovative Unternehmen wurde allerdings nur teilweise erreicht. Räume im Biotechnikum waren im Prüfungszeitraum lediglich an bis zu drei Mieter vermietet. Seit 2014 gibt es zwei Mieter. Einer ist die TRON - Translationale Onkologie an der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz gGmbH. An ihr sind das Land, die Universitätsmedizin und die Johannes Gutenberg-Universität mit zusammen 78,75 % beteiligt. Das andere Unternehmen besteht bereits seit 2008. Die Laufzeit beider Mietverträge endet 2019.

Das Biotechnikum stellt eine Spezialimmobilie dar. Mit ihm werden nur wenige Unternehmensgründer durch die Bereitstellung günstiger Mietflächen unterstützt. Bei freiwerdenden Laborflächen besteht ein erhebliches Risiko der Weitervermietung. Zudem sind steigende Erhaltungsaufwendungen zu erwarten.

Der Rechnungshof hält den von der TechnologieZentrum Mainz GmbH geplanten Verkauf der Immobilie für sachlich richtig und geboten. Dieser Bewertung hat sich das Ministerium der Finanzen angeschlossen.

2.2.2 Bonifaziusturm

Die Gesellschaft hat seit 2007 im fünften Obergeschoss des Bonifaziusturms B Büroräume mit einer Fläche von 571 m² angemietet. Die Laufzeit des Mietvertrags endet im Dezember 2019.

Im Bonifaziusturm stehen insgesamt 19 Büroeinheiten und ein Seminarraum zur Verfügung. Zwei Büroeinheiten und zeitweise auch der Seminarraum werden von der Gesellschaft genutzt, so dass 17 Büroeinheiten an Unternehmensgründer weitervermietet werden können. Unter Berücksichtigung der eigengenutzten Büroeinheiten (10 %) und der sonstigen Nutzflächen (31 %) verbleiben Flächen von insgesamt 338 m² (59 %) zur Vermietung an Dritte.

Von 2013 bis 2016 belegten zwischen elf und 13 Mieter die 17 Büroeinheiten. Nicht alle Mieter entsprachen der Zielgruppe. So waren Büroräume beispielsweise an einen Bierbrauer, an Beratungsunternehmen und einen Marketing-Dienstleister vermietet. Vergleichbare Feststellungen hatte der Rechnungshof auch bei der früheren Prüfung getroffen⁶.

Im Geschäftsjahr 2016 waren Flächen von 186 m² an Unternehmen vermietet, die nicht der Zielgruppe angehörten. Zwar darf die Gesellschaft ausnahmsweise auch Mieter außerhalb der Zielgruppe mit Genehmigung des für Wirtschaft zuständigen Ministeriums aufnehmen. Diese müssen allerdings die ortsübliche Miete zahlen und dürfen maximal zwei Jahre im Technologiezentrum bleiben. Beides war überwiegend nicht der Fall.

Außerdem hatte die Gesellschaft eine vom Vermieter des Bonifaziusturms im Oktober 2017 durchgeführte Mieterhöhung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht an die Unternehmen weitergegeben.

⁶ Siehe auch Fußnote 3.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Vertreter des Landes im Aufsichtsrat würden auf eine zielgruppenentsprechende Belegung, die Erhebung einer ortsüblichen Mierte bei Unternehmen, die nicht der Zielgruppe angehörten, sowie eine zeitnahe Weitergabe der Mieterhöhung an die Mieter im Rahmen der vertragsrechtlichen Möglichkeiten hinwirken.

2.3 Personalaufwendungen bedürfen einer Überprüfung

Die Personalaufwendungen des TechnologieZentrums Mainz GmbH stiegen von 2013 bis 2016 um 181 % auf 169.000 €. Dies war im Wesentlichen auf eine Erhöhung der Zahl der Mitarbeiter zurückzuführen. So waren 2013 eine Vollzeit- und eine Teilzeitkraft beschäftigt, 2016 waren es sechs Mitarbeiter mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet mehr als 3,5 Vollzeitkräften. Unter anderem hatte die Gesellschaft zwei Projektleiterinnen eingestellt. Die Personalkosten einer dieser Beschäftigten förderte das Land für drei Jahre im Rahmen des Projekts „Mach Deins in Mainz“ mit 149.000 €.

Bei allen anderen Technologiezentren⁷ waren die Personalaufwendungen in dem vorgenannten Zeitraum rückläufig.

Den vorgelegten Unterlagen ließ sich nicht entnehmen, ob der Umfang der Aufgaben die höhere Mitarbeiterzahl einschließlich der damit verbundenen Personalaufwendungen rechtfertigte. Eine Personalbedarfsermittlung mit einer Überprüfung der Auslastung der Beschäftigten war bislang nicht erfolgt.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau werde die Gesellschaft bitten, die Auslastung der Mitarbeiter zu untersuchen und zu belegen.

2.4 Überschneidung des Projekts „Mach Deins in Mainz“ mit einer Initiative

Das 2016 begonnene Projekt „Mach Deins in Mainz“ hat das Ziel, den Standort Mainz für Existenzgründer attraktiver zu machen. Es besteht aus einer Online-Plattform⁸, über die sich Kooperationspartner sowie Mieter und Netzwerkpartner gemeinsam darstellen. Der TechnologieZentrum Mainz GmbH obliegt die Projektleitung. Sie konnte bisher 27 Kooperationspartner gewinnen.

Finanziert wird die Plattform durch Zuschüsse des Landes und bei Kooperationspartnern eingeworbene Mittel. Bei Letzteren handelt es sich überwiegend um Einmalzahlungen.

Der Online-Auftritt zeigt unter der Rubrik „Gründerszene“ Profile und Unternehmensbeschreibungen von Existenzgründern. In der Rubrik „Aktuelles“ werden insbesondere Interviews mit Gründern und Mietern der TechnologieZentrum Mainz GmbH sowie Berichte über eigene Veranstaltungen präsentiert. Die Aktivitäten werden über soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter, Instagram oder andere verbreitet. Beiträge sind auf der Homepage von „Mach Deins in Mainz“ sichtbar.

Der Zusammenschluss der Akteure des Gründersystems soll dazu beitragen, alle Angebote und Formate rund um das Thema „Existenzgründung“ zu bündeln und transparent sowie tagesaktuell aufzubereiten. Das oben genannte Ziel deckt sich weitgehend mit dem Angebot der Initiative „Gründen-in-Mainz“ des Gründungsbüros Mainz - einer gemeinsamen Kooperation der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, der Universitätsmedizin Mainz und der Hochschule Mainz.

⁷ Siehe auch Fußnote 2.

⁸ www.mach-deins-in-mainz.de.

Das Projekt „Mach Deins in Mainz“ stellt eine allgemeine Unterstützung von Existenzgründern dar. Hierbei handelt es sich um eine klassische Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung.

Das Ministerium für Finanzen hat mitgeteilt, das für Wirtschaft zuständige Ministerium werde eine Zusammenlegung des Projektes und der Initiative prüfen.

2.5 Beteiligung des Landes aufgeben

Das Land soll sich an einem Unternehmen in privatwirtschaftlicher Rechtsform nur dann beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt⁹. Bereits in der letzten Querschnittsprüfung¹⁰ hatte der Rechnungshof festgestellt, dass insbesondere für den Vermietungsbereich der Technologiezentren ein wichtiges Landesinteresse nicht mehr erkennbar war. Die Landesregierung hatte damals zugesagt, diese Option zu nutzen, soweit es im Rahmen der Weiterentwicklung der Technologiezentren sachgerecht erscheine und sich die Möglichkeit zur Übertragung des Vermietungsgeschäfts auf Dritte oder Mitgesellschafter ergebe.

Bezüglich der TechnologieZentrum Mainz GmbH sollte zusätzlich Folgendes berücksichtigt werden:

- In Mainz gibt es eine Vielzahl von Wettbewerbern, die Büroflächen für Existenzgründer und junge Unternehmen, zum Teil auch mit entsprechenden Dienstleistungen, vermieten. Daneben besitzt die Stadt Mainz mehrere Grundstücksverwaltungsgesellschaften, die teilweise als Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Gewerbeansiedlung und der Schaffung neuer Arbeitsplätze dienen. Auch wies das für Wirtschaft zuständige Ministerium darauf hin, dass es in „Kommunen wie beispielsweise Mainz ... ein beeindruckendes Angebot mit sehr unterschiedlichen Gründerangeboten auf verschiedenen Internetplattformen“ gebe¹¹.
- Nach dem Verkauf des Biotechnikums verbliebe der Gesellschaft eine vermietbare Fläche, die zu gering ist, um wirtschaftlich betrieben werden zu können. Im Jahr 2019 laufen die Mietverträge mit den Mietern des Biotechnikums und der Vertrag über die Anmietung der Räume im Bonifaziusturm aus.
- Über die Hälfte der Mieter entsprach nicht der Zielgruppe.
- Die Gesellschaft strebt bis 2020 eine Umstrukturierung im Bereich der Liegenschaft an und sucht eine neue Immobilie.

Das Land sollte das Auslaufen des Mietvertrags für die Räumlichkeiten im Bonifaziusturm und die Suche nach einer neuen Liegenschaft nutzen, um spätestens zum 31. Dezember 2019 seine Beteiligung an der Gesellschaft aufzugeben.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, das Land werde diese Empfehlung ergebnisoffen prüfen.

2.6 Umstellung der Förderung

Das Land fördert über die Technologiezentren bislang ausschließlich technologieorientierte und innovative Unternehmensgründer in den fünf Oberzentren Mainz, Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen und Trier. Die entsprechenden Gründer im restlichen Rheinland-Pfalz werden über die Technologiezentren mit Landesbeteiligung nicht erreicht.

⁹ § 65 LHO.

¹⁰ Siehe auch Fußnote 3.

¹¹ Protokoll über die Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr am 7. Juni 2017 (Seite 13).

Auch vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob der Zweck der Förderung von jungen, technologieorientierten und innovativen Unternehmen nicht zweckmäßiger und wirtschaftlicher auf andere Weise erreicht werden kann. Beispielsweise könnte die Aufgabe zentralisiert und für alle technologieorientierten und innovativen Existenzgründer mit gleichen Bedingungen durchgeführt werden.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, das Land werde diese Empfehlung in Abhängigkeit der Prüfungsberichte zu den anderen Technologiezentren prüfen. Allerdings dürften die Transaktionskosten der Umsetzung eines Förderprogramms nicht außer Acht gelassen werden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass den Verwaltungskosten bei Aufgabe der Landesbeteiligungen Einsparungen bei den Kosten der Geschäftsführung und den rechtsformbedingten Aufwendungen der fünf Technologiezentren gegenüberstehen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, über die Vertreter des Landes in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass

- a) die Mieterhöhung für den Bonifaziusturm im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zeitnah an die Untermieter weitergegeben wird,
- b) von Mietern, die nicht der Zielgruppe junge, technologieorientierte und innovative Unternehmen angehören, ortsübliche Mieten verlangt werden,
- c) die Auslastung der Beschäftigten der TechnologieZentrum Mainz GmbH untersucht wird,
- d) eine Konzentration der Tätigkeiten des Projektes „Mach Deins in Mainz“ und der Initiative „Gründen-in-Mainz“ des Gründungsbüros sowie eine Kommunalisierung dieser Aufgabe geprüft wird.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Beteiligung des Landes an der TechnologieZentrum Mainz GmbH möglichst bald aufzugeben,
- b) zu prüfen, ob der Zweck der Förderung von jungen, technologieorientierten und innovativen Unternehmen nicht zweckmäßiger und wirtschaftlicher auf andere Weise zu erreichen ist und ob hierzu die Förderpraxis des Landes umgestellt werden kann,
- c) über den geplanten Verkauf des Biotechnikums und die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

Nr. 11

**Sportförderung des Landes
- zweckwidrige und unwirtschaftliche Verwendung
von Fördermitteln -**

Das Land förderte den Personal- und Sachaufwand des Landessportbundes Rheinland-Pfalz (LSB) und der regionalen Sportbünde mit mehr als 10 Mio. € jährlich im Wege eines Pauschalen Aufwendersatzes. Die Mittelbewirtschaftung wies erhebliche Mängel auf:

- Die Höhe der Förderung berücksichtigte u. a. die Ausstattung der Sportorganisationen mit hauptamtlichem Personal. Die für verbindlich erklärten Rahmenstellenpläne wurden von Sportorganisationen nicht immer beachtet. Sonstige geeignete Instrumente zur Begrenzung der Personalausgaben waren nicht vorhanden. Die in Struktur und Aufgaben vergleichbaren Sportorganisationen in Baden-Württemberg setzten trotz einer höheren Zahl von Vereinen und Mitgliedern deutlich weniger hauptamtliches Personal ein.
- Sportorganisationen stellten ihre Mitarbeiter besser als vergleichbare Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Tarifrrechtliche Vorgaben wurden nicht beachtet, Überstundenvergütungen und Sachbezüge ohne hinreichende Rechtsgrundlage gewährt.
- Bei der Durchführung von Veranstaltungen wie Mitgliederversammlungen, Klausurtagungen oder Weihnachtsfeiern beachteten die Sportorganisationen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht immer.

Zur Finanzierung von Sportprojekten stellte das Land dem LSB Fördermittel von mehr als 6,5 Mio. € jährlich zur Verfügung. Nicht immer war eine zweckentsprechende Verwendung gewährleistet:

- Der LSB setzte Mittel für den Vereins-, Verbands- und Breitensport zweckwidrig für andere Sportbereiche ein, ohne die hierfür erforderliche Zustimmung des fachlich zuständigen Ministeriums einzuholen.
- Aus Mitteln für die Ausbildung und Vergütung von Übungs- und Organisationsleitern zahlte der LSB abweichend von der Zweckbestimmung 86.000 € an den Verein Bildungswerk des LSB e. V. Eine schriftliche Bewilligung und ein Verwendungsnachweis fehlten.

Parallele Zuständigkeiten von Ministerium und LSB für einzelne Förderbereiche und Kleinstförderungen waren nicht sachgerecht.

Der Fußball-Regional-Verband „Südwest“ erhielt über die ihm ohnehin im Rahmen der Verbandsförderung zugewiesenen Mittel hinaus weitere 38.000 € jährlich, ohne dass ein sachlicher Grund für diese Förderung erkennbar war.

Der LSB leistete ohne eine Rechtspflicht Zahlungen an die Stiftung Sporthilfe Rheinland-Pfalz/Saarland.

Die regionalen Sportbünde erhielten die Fördermittel über den LSB. Dies führte in einigen Förderbereichen zu vermeidbarem Aufwand.

1 Allgemeines

Das Land fördert u. a.

- den Personal- und Sachaufwand der Sportorganisationen (Pauschaler Aufwendungsersatz als Grundförderung),
- Projekte, insbesondere allgemeine Maßnahmen des Verbands-, Vereins- und Breitensports, Ausbildung und Vergütung von Übungs- und Organisationsleitern, Vorhaben des Leistungssports¹.

Insgesamt waren im Landeshaushalt 2015 Fördermittel für den Sport von 38,6 Mio. € veranschlagt.

Der Rechnungshof hat die Verwendung des Pauschalen Aufwendungsersatzes und der Projektfördermittel geprüft. Die Prüfung umfasste schwerpunktmäßig die Jahre 2014 und 2015.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Pauschaler Aufwendungsersatz - Förderbedarf ermitteln und Verwendung kontrollieren

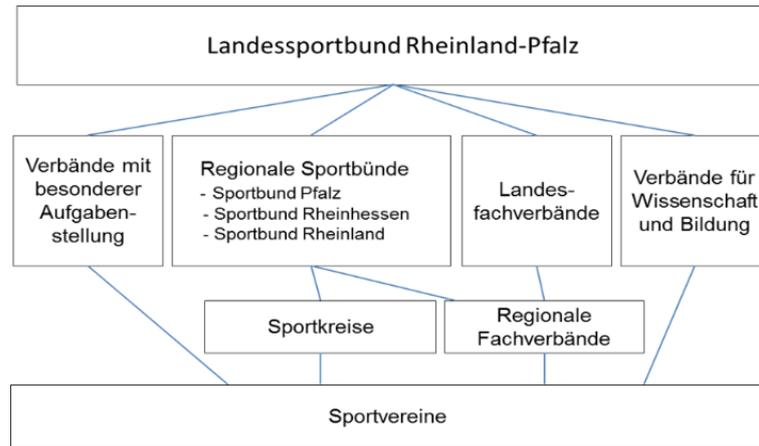
2.1.1 Organisation des Sports

„Der Landessportbund Rheinland-Pfalz (LSB) ist die durch die Sportbünde und die Fachverbände vertretene Gemeinschaft der Turn- und Sportvereine in Rheinland-Pfalz“². Mitglieder des LSB sind die regionalen Sportbünde Rheinland, Rheinhessen und Pfalz sowie die Sportverbände³. Die nachfolgende Grafik zeigt die Struktur der Sportselbstverwaltung in Rheinland-Pfalz:

¹ Art. 40 Abs. 4 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, i. V. m. dem Landesgesetz über die öffentliche Förderung von Sport und Spiel in Rheinland-Pfalz (Sportförderungsgesetz - SportFG -) vom 9. Dezember 1974 (GVBl. S. 597), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2002 (GVBl. S. 481), BS 217-11 und der Sportförderrichtlinie (Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur) vom 21. August 2015 (MinBl. 2015 S. 134).

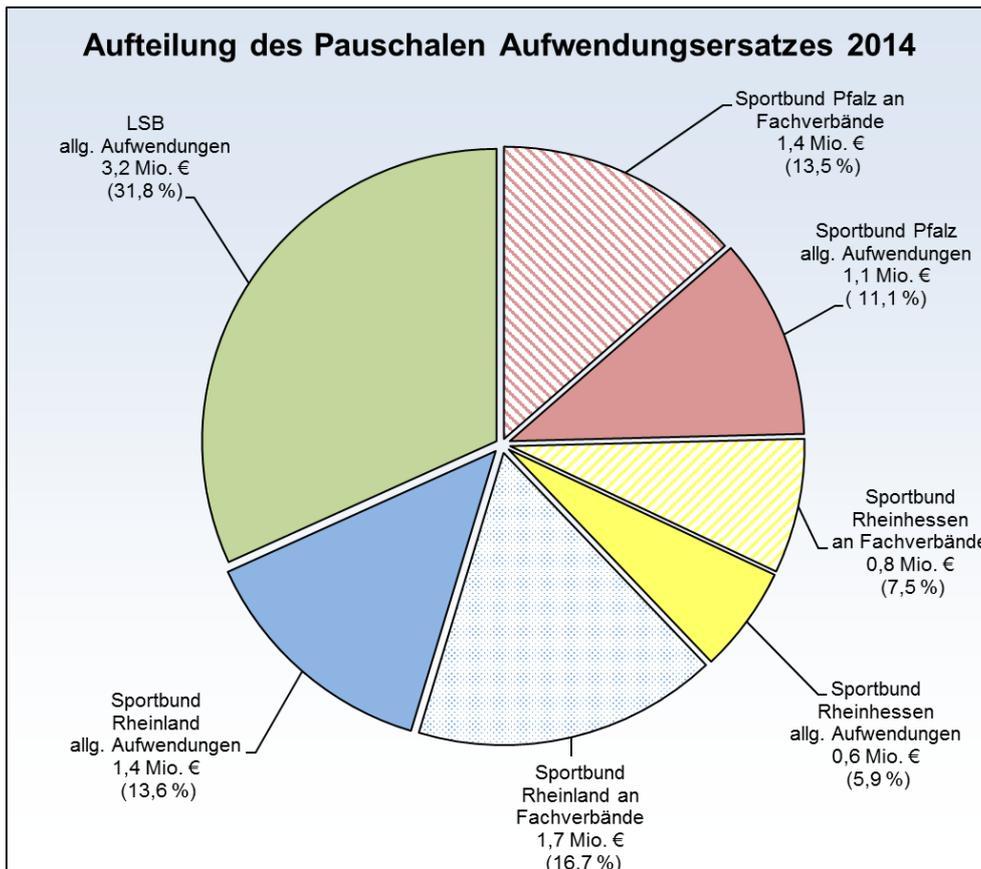
² § 1 Nr. 1 der Satzung des Landessportbundes Rheinland-Pfalz vom 19. März 1966, zuletzt geändert am 18. Juni 2016.

³ Im Vereinsregister eingetragene Landesfachverbände, Arbeitsgemeinschaften von Fachverbänden, Sportverbände mit besonderer Aufgabenstellung, die keine Fachsportart vertreten, sowie Verbände für Wissenschaft und Bildung.



2.1.2 Verteilung der Fördermittel

Die dem LSB angeschlossenen Sportorganisationen erhalten die für sie und die ihnen angehörenden Vereine vorgesehenen Fördermittel grundsätzlich über den LSB⁴. Dieser leitete den Pauschalen Aufwendersatz für Personal- und Sachausgaben, den das für Sport zuständige Ministerium 2014 in Höhe von fast 10,2 Mio. € als Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt hatte⁵, anteilig an die regionalen Sportbünde weiter. Diese gaben davon über 3,8 Mio. € an Fachverbände, sodass sich die Verteilung insgesamt wie folgt darstellt:



Das Diagramm zeigt die Verteilung des Pauschalen Aufwendersatzes 2014 auf den LSB, die Sportbünde und die Fachverbände.

⁴ § 16 Abs. 4 Satz 2 SportFG.

⁵ Auch 2013 und 2015 betrug die Förderung jeweils nahezu 10,2 Mio. €.

2.1.3 Rahmenstellenpläne und Personalausgaben

Gemäß den Bewilligungsbescheiden zum Pauschalen Aufwendungsersatz waren die mit dem für Sport zuständigen Ministerium abgestimmten Rahmenstellenpläne des LSB und der regionalen Sportbünde unbedingt zu beachten.

Die Stellenpläne waren jedoch zum Teil seit Jahren nicht aktualisiert worden. Änderungen in der Aufbauorganisation waren nicht berücksichtigt, dauerhaft unbesetzte Stellen nicht bereinigt worden. Insbesondere der LSB schöpfte seinen Stellenplan nur zu 78 % aus, besetzte stattdessen aber Stellen höherwertig. Eine an durchschnittlichen Personalkosten orientierte Förderung der besetzten Stellen wäre um mehr als 1 Mio. € niedriger als eine Ausfinanzierung des Rahmenstellenplans. Setzt man außerdem die Kosten für Projektstellen ab, die durch Dritte finanziert wurden, ergibt sich eine Unterschreitung um nahezu 1,5 Mio. €. Dies zeigt, dass die Rahmenstellenpläne als Instrument zur Ermittlung und Begrenzung der Fördermittel für hauptamtliches Personal der Sportorganisationen nur eingeschränkt geeignet waren.

Hinzu kommt, dass der LSB und die regionalen Sportbünde - gemessen an der Zahl der Sportvereine und Mitglieder - über eine hohe Zahl hauptamtlicher Mitarbeiter verfügten. Zu den in Struktur und Aufgaben vergleichbaren baden-württembergischen Sportorganisationen liegen zwar lediglich Angaben des dortigen Rechnungshofs aus einer Prüfung 2006⁶ vor. Dennoch sollte die nachfolgend dargestellte Relation zwischen hauptamtlichen Kräften und Vereinen oder Vereinsmitgliedern Anlass für eine Prüfung geben, ob das mit dem Pauschalen Aufwendungsersatz geförderte Personal für die Aufgabenwahrnehmung notwendig ist:

- In Baden-Württemberg waren 2005 beim Landessportverband und den drei regionalen Sportbünden insgesamt weniger als 86 Vollzeitkräfte eingesetzt. Die Zahl der Vereine belief sich auf 11.289, die der Vereinsmitglieder auf 3.733.993.
- In Rheinland-Pfalz standen 2015 insgesamt 116 Vollzeitkräfte zur Verfügung. Die Zahl der Vereine betrug dagegen nur 6.236, die der Vereinsmitglieder 1.426.634.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, eine tragfähige Lösung könne darin bestehen, die tatsächlich besetzten Stellen unter Berücksichtigung der Personalkostenverrechnungssätze zur Festlegung des Personalbudgets heranzuziehen, um dieses der Höhe nach zu begrenzen. Auszuklammern seien dabei durch Mittel Dritter finanzierte Beschäftigte sowie Personalkostenzuwendungen an Dritte, z. B. Trainersubventionierung im Bereich des Leistungssports. Diese Mittel seien dann bei der Projektförderung im Leistungssport zu etatisieren. Die Höhe des so zu bestimmenden Personalbudgets müsse noch konkret ermittelt werden mit der Option, bei Bedarf Korrekturen des Rahmenstellenplans und des Personalbudgets vornehmen zu können. Zudem sei beabsichtigt, nach Abschluss der Prüfung in Kooperation mit den Sportorganisationen eine am vorhandenen Personal orientierte Aktualisierung des Stellenplans durchzuführen. Dabei solle auch eine summarische Bewertung der bei den Sportorganisationen wahrgenommenen Funktionen erfolgen. Die Anregung, zur Ermittlung des Bedarfs für den Pauschalen Aufwendungsersatz im Hinblick auf das erforderliche hauptamtliche Personal einen Vergleich mit der Situation in Baden-Württemberg anzustellen, sei hilfreich. Bei der vom LSB und den regionalen Sportbünden zunächst angestrebten Organisationsanalyse könne dieser Aspekt ein Kriterium sein, auf dessen Einbeziehung das Ministerium hinwirken werde.

⁶ Beratende Äußerung zur Struktur der Sportselbstverwaltung in Baden-Württemberg, Landtag von Baden-Württemberg, Drucksachen 14/243, 14/458.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass das Ministerium unabhängig vom Ergebnis einer Organisationsanalyse die Höhe des Pauschalen Aufwendersatzes überprüfen sollte.

2.1.4 Besserstellungsverbot

Bei Fördermittelquoten von mehr als 90 % beim LSB und mehr als 60 % bei den regionalen Sportbünden durften diese ihre Beschäftigten finanziell nicht besserstellen als vergleichbare Landesbedienstete⁷. Gleichwohl ordneten der LSB und der Sportbund Rheinland in einigen Fällen Beschäftigte einer höheren Entgeltstufe zu, ohne dass die tarifrechtlichen Voraussetzungen hierfür vorlagen. So fehlte beispielsweise neu eingestellten Beschäftigten die notwendige Berufserfahrung für die ihnen zugeordnete Entgeltstufe oder es wurden Stufenlaufzeiten unzulässig verkürzt.

Der LSB vergütete Überstunden in einem Fall pauschal mit einem zusätzlichen Brutto-Monatsgehalt pro Jahr, obwohl Mehrarbeit bereits durch die monatlichen Bezüge des Beschäftigten abgegolten war. In einem anderen Fall gewährte er zusätzlich zu einer finanziellen Abgeltung der Überstunden elf Tage Freizeitausgleich.

Zudem gestattete er einem Beschäftigten die unentgeltliche Nutzung einer Dienstwohnung. Eine schriftliche Nutzungsvereinbarung fehlte. Der aus dem Sachbezug folgende geldwerte Vorteil wurde nicht versteuert.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Sportbünde seien über die korrekte Anwendung der Tarifbestimmungen unterrichtet worden. In künftigen Bewilligungsbescheiden werde es ausdrücklich darauf hinweisen, dass alle Umstände, die zu der Entscheidung über die Berücksichtigung von Zeiten eines vorherigen Arbeitsverhältnisses und der Bestimmung der Stufe führten, schriftlich dokumentiert und rechtlich verbindlich in der Personalakte des Beschäftigten festgehalten werden müssten. Im Übrigen seien der LSB und der Sportbund Rheinland aufgefordert worden, die Konsequenzen aus den festgestellten tarifwidrigen Stufenfestsetzungen zu ziehen. Der tarifwidrig in Anspruch genommene Freizeitausgleich sei berechnet und mit dem Entgelt des Beschäftigten verrechnet worden. Die Wohnung sei zwischenzeitlich vermietet worden.

2.1.5 Justiziar

Einem Beschäftigten des LSB oblag die juristische Beratung des LSB und seiner Anschlussorganisationen. Außerdem hatte er die Vereine und Verbände im Bereich des Vereinsrechts zu beraten. Seit dem 1. Januar 1994 war seine Arbeitszeit auf 50 % einer Vollzeitkraft verringert und auf drei Wochentage verteilt worden. In den Folgejahren war der Beschäftigte gebeten worden, „auf die Besetzung eines Büros zu verzichten und zu Dienstgesprächen an den Wochentagen Montag und Mittwoch“ zu erscheinen⁸.

Dem Justiziar war bis zur Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses zum 31. März 2016 kein Büroraum zugewiesen, er nahm nicht an der elektronischen Zeiterfassung teil und war auch im Telefonverzeichnis des LSB nicht aufgeführt.

Aus den dem Rechnungshof für die Jahre 2010 bis 2015 vorgelegten Vorgängen des Justizariats waren keine oder nur geringe Aktivitäten des Justiziers erkennbar. Aufzeichnungen, die belegen, dass die arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitszeit tatsächlich erbracht worden war, fehlten. Eine hinreichende Kontrolle durch die dem Beschäftigten gegenüber weisungsbefugten Vorgesetzten war nicht belegt.

⁷ Nr. 1.3, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

⁸ Auf Nachfragen des Betriebsrats erstellter Vermerk vom 13. März 2008.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der LSB habe keine Nachweise erbracht, die die Ableistung der Wochenarbeitszeit des Justiziar im Prüfungszeitraum und darüber hinaus belegen würden. Arbeitsergebnisse, die auch nur ansatzweise einen Anhalt dafür geben könnten, dass er die geschuldete Dienstleistung erbracht habe, seien nicht vorgelegt worden. Die Stelle sei nicht mehr nachbesetzt worden. Der LSB bediene sich einer externen juristischen Beratung.

2.1.6 Mitgliederversammlungen, Klausurtagungen, Weihnachtsfeiern

Aufwendungen für gesellschaftliche Zwecke, wie z. B. Bewirtungen und Ausrichtung von Feierlichkeiten, sowie für Verpflegung sind nicht förderfähig. Ausgenommen hiervon sind Maßnahmen im Zusammenhang u. a. mit Breiten-, Leistungs- und Spitzensport, der Sportjugend sowie einfache Bewirtungen anlässlich von Arbeitssitzungen und Fachbesprechungen. Die Sportförderrichtlinie, in der die vorgenannten Vorgaben geregelt sind, trat zwar erst im Oktober 2015 in Kraft⁹. Gleichwohl kann die Veranstaltungspraxis der Sportorganisationen im Prüfungszeitraum Anhaltspunkte für die notwendige Differenzierung zwischen förderfähigen und nicht förderfähigen Ausgaben bieten. Außerdem beachteten die Sportorganisationen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht bei allen Veranstaltungen:

- Mitgliederversammlungen sind Organe der Sportorganisationen. Sie tagten regelmäßig alle zwei oder vier Jahre. Unabhängig von der jeweiligen Mitgliederzahl war der Aufwand für diese Veranstaltungen sehr unterschiedlich. So verursachten Mitgliederversammlungen 2014 Ausgaben¹⁰ zwischen 7.400 € und mehr als 25.000 €. Je Delegierten waren es zwischen 26 € und 92 €.
- Zudem führten alle Sportorganisationen Klausurtagungen durch. Der durchschnittliche Aufwand¹¹ je Teilnehmer reichte von 56 € bis 377 €.
- Der nicht durch Eigenbeiträge gedeckte Aufwand des LSB für eine Weihnachtsfeier betrug nahezu 9.000 €.

Das Ministerium hat erklärt, es werde sich in Abstimmung mit den Sportorganisationen um eine einheitliche Festlegung der förderfähigen Ausgaben bemühen. Die Ergebnisse könnten im Rahmen der beabsichtigten Änderung der Sportförderrichtlinie festgeschrieben werden. Weihnachtsfeiern für das hauptamtliche Personal fänden nun außerhalb der Arbeitszeit statt und würden durch kostendeckende Beiträge der Mitarbeiter finanziert. Der LSB habe mitgeteilt, dass künftig noch intensiver auf die wirtschaftliche Durchführung von Mitgliederversammlungen geachtet werde.

⁹ Siehe auch Fußnote 1.

¹⁰ Z. B. Ausgaben für Miete, Tagungstechnik, Verpflegung, Druckkosten.

¹¹ Z. B. Ausgaben für Übernachtung, Tagungspauschale, Moderation.

2.2 Fördermittel für Sportprojekte - Zuständigkeiten konzentrieren und Mittel zweckentsprechend einsetzen

Das für Sport zuständige Ministerium bewilligte dem LSB jährlich Fördermittel für Sportprojekte als Fehlbedarfsfinanzierung. Im Jahr 2014 waren dies mehr als 6,5 Mio. €, die gemäß der Anlage zum Förderbescheid für die folgenden Zwecke zu verwenden waren:

Verwendungszweck	Zuschuss in €
Kostenstelle 1: Allgemeine Maßnahmen des Vereins-, Verbands- und Breitensports	726.700
Kostenstelle 2: Ausbildung und Vergütung von Übungs- und Organisationsleitern	4.178.500
Kostenstelle 3: Förderung des Leistungssports	1.281.200
Kostenstelle 4: Sportjugend des LSB	155.200
Kostenstelle 5: Aufwendungen für sportmedizinische Untersuchungen	39.800
Kostenstelle 6: Sonstiges	38.800
Kostenstelle 7: Europäische Akademie des rheinland-pfälzischen Sports einschl. Ausbildungsgang staatlich geprüfte Sportlehrerinnen und Sportlehrer	87.300
insgesamt	6.507.500

2.2.1 Abweichungen von den vorgegebenen Förderzwecken

Für die Finanzierung von allgemeinen Maßnahmen des Vereins-, Verbands- und Breitensports (Kostenstelle 1) stellte das Land 2014 insgesamt 726.700 € zur Verfügung. Davon setzte der LSB zweckwidrig 44.000 € für die Ausbildung und Vergütung von Übungs- und Organisationsleitern (Kostenstelle 2) und mehr als 156.000 € für den Leistungssport (Kostenstelle 3) ein, ohne das erforderliche Einverständnis des Ministeriums einzuholen. Im Jahr 2015 waren es über 208.000 €, die nicht zweckentsprechend eingesetzt wurden.

Weiterhin überwies der LSB 2014 aus der Kostenstelle 1 an die Europäische Sportakademie 45.000 € für die Sportlehrerausbildung und 87.000 € ohne nähere Erläuterung des Verwendungszwecks. Diese Mittel wurden zusätzlich zu den im Bewilligungsbescheid ausdrücklich unter Kostenstelle 7 vorgesehenen 87.300 € an die Akademie gezahlt¹².

Aus Projektfördermitteln für die Ausbildung und Vergütung von Übungs- und Organisationsleitern (Kostenstelle 2) zahlte der LSB an den Verein Bildungswerk des LSB e. V. 86.000 € abweichend von der Zweckbestimmung. Zweck des Bildungswerks ist es gemäß dem rheinland-pfälzischen Weiterbildungsgesetz, jeder Person, unabhängig von ihrer gesellschaftlichen bzw. beruflichen Stellung, ihrer politischen und weltanschaulichen Zugehörigkeit die Gelegenheit zu bieten, sich durch Bildungsmaßnahmen auf persönlichem, gesellschaftlichem, politischem und beruflichem Gebiet aus- und weiterzubilden¹³. Eine förmliche Bewilligung und ein Verwendungsnachweis fehlten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Haushalt des LSB werde sukzessive im Hinblick auf den Aspekt Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit sowie der bedarfsgerechten Bindung von Mitteln überprüft. In der Folge könne auch im Landeshaushalt eine

¹² Die Fördermittel der Kostenstelle 7 waren im Haushalt des LSB nicht veranschlagt, sondern wurden als „Durchlauf-Positionen“ - ebenso wie weitere für die Akademie bestimmte Fördermittel des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur - nur in einer Anlage zum Haushalt genannt. Gleiches gilt für die Fördermittel der Kostenstelle 6.

¹³ § 2 Abs. 1 der Satzung des Bildungswerks.

klar abgegrenzte und zweckbestimmte Etatisierung der Mittel vorgenommen werden. Sollte sich dabei herausstellen, dass bei den Kostenstellen 2 und 3 eine Verwendung der Mittel über den Bedarf hinaus vorgenommen worden sei, werde eine Rückforderung in Betracht gezogen. Im Übrigen sei die neue Geschäftsführung des LSB zwischenzeitlich ausdrücklich daraufhin hingewiesen worden, dass eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen einzelnen Kostenstellen nur in begründeten Einzelfällen und auf der Basis eines schriftlichen Antrags hergestellt werden könne. Der Sachverhalt zur Förderung des Bildungswerks durch den LSB bedürfe einer weiteren Aufklärung.

2.2.2 Gewaltprävention

Von den Fördermitteln für allgemeine Maßnahmen des Vereins-, Verbands- und Breitensports (Kostenstelle 1) setzte der LSB über 53.000 € für Vorhaben der Gewaltprävention ein¹⁴. Hierbei handelte es sich überwiegend um Projekte von Fördervereinen an Schulen sowie Kindertagesstätten. In jeweils vier Fällen gingen die Mittel an Kommunen und Sportvereine. Oftmals betrug die Zuwendung nicht mehr als 250 €.

Von dem oben genannten Gesamtbetrag wurden 10.000 € für „spezielle Maßnahmen mit den regionalen Sportjugenden, sowie Vereinen und Verbänden“ in den Teilhaushalt der LSB-Sportjugend umgebucht. Sie verstärkten dort die Mittel für das Projekt „Schülerassistentenausbildung“, das bereits von dem für Bildung zuständigen Ministerium mit 10.000 € gefördert worden war. Einen Verwendungsnachweis erstellte die Sportjugend lediglich für die Förderung durch das Bildungsministerium.

Neben der Frage, ob dieser Mitteleinsatz noch durch den Förderzweck gedeckt war, sollte auch die Sinnhaftigkeit von Kleinstförderungen geprüft und ggf. ein Mindestbetrag festgesetzt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Problematisierung des Förderzwecks „Gewaltprävention“ erscheine berechtigt, zumal auf den ersten Blick ein Vereins- und Verbandsbezug bei der Förderung nur eine untergeordnete Rolle zu spielen scheine. Der Sachverhalt werde geklärt. Soweit sich in Abstimmung mit dem LSB auch eine künftige Förderung rechtfertigen lasse, werde auch die Frage der Bündelung der Fördermittel und eines gezielteren und transparenteren Mitteleinsatzes auf den Prüfstand gestellt.

2.2.3 Fußball-Regional-Verband „Südwest“

Unter der Kostenstelle 6 der Anlage zum Förderbescheid an den LSB war eine Zuwendung über 38.800 € für „Sonstiges“ ausgewiesen. Nähere Erläuterungen hierzu fehlten. Ein entsprechender Betrag wurde nach Angaben des LSB seit Jahren unmittelbar an den Fußball-Regional-Verband „Südwest“ weitergeleitet. Dem LSB lagen weder ein Förderantrag noch ein Verwendungsnachweis vor¹⁵.

Der Fußball-Regional-Verband „Südwest“ wurde, wie alle Landesfachverbände mit gleichzeitiger regionaler Struktur, bereits vom LSB in Form eines pauschalen Betrags gefördert. Außerdem erhielten die in dem Verband zusammengeschlossenen regionalen Fußball-Fachverbände 2014 von den regionalen Sportbünden Fördermittel von insgesamt mehr als 1,3 Mio. € aus dem Pauschalen Aufwendungsersatz. Ein sachlicher Grund für die darüber hinausgehende Förderung war nicht ersichtlich. Das Ministerium hat erklärt, der LSB werde um Stellungnahme gebeten und der Verband angehört.

¹⁴ Daneben förderte das Land Maßnahmen zur Gewaltprävention (Fan-Projekte) unmittelbar.

¹⁵ Siehe auch Fußnote 12.

2.3 Stiftung Sporthilfe Rheinland-Pfalz/Saarland - Leistungen des LSB ohne rechtliche Verpflichtungen

Mit der 1989 gegründeten Stiftung Sporthilfe Rheinland-Pfalz/Saarland sollten insbesondere die Rahmenbedingungen für die sportliche wie persönliche Entwicklung von Leistungssportlern optimiert werden.

In den Jahren 2014 und 2015 zahlte der LSB - wie schon in den Vorjahren - jeweils einen als Spende oder Kuratoriumsbeitrag bezeichneten Betrag sowie einen „Zuschuss zur Unterstützung“ an die Stiftung. Der Kuratoriumsbeitrag belief sich auf fast 2.600 € jährlich, der Zuschuss 2013 auf 40.000 €, in den Jahren 2014 und 2015 auf je 14.000 €. Rechtsgrundlagen für diese Zahlungen waren nicht ersichtlich.

Zudem stellte die Stiftung dem LSB im Juli 2015 für die Teilnahme und Präsentation der Leistungssportler „Team Rio 2016“ am 24. April 2015 in Mainz einen Betrag von 4.000 € in Rechnung. Welche Leistungen die Stiftung konkret erbracht hatte, war weder der Rechnung noch den Förderunterlagen zu entnehmen.

Für den Ball des Sports, der seit 2012 von der Stiftung veranstaltet wurde, erbrachte der LSB in den Jahren 2012 und 2013 Leistungen durch sein hauptamtliches Personal. Diese entsprachen Personalkosten von insgesamt mehr als 24.000 €, die nicht bei der Stiftung geltend gemacht wurden. Bei einer Erstattung wären die finanziellen Defizite aus diesen Veranstaltungen¹⁶ gestiegen.

Mit der Verlagerung von Mitteln in die Stiftung oder der unentgeltlichen Bereitstellung von Leistungen erhöhte der LSB seinen Fehlbedarf. Eine Verwendung der Mittel durch die Stiftung unterliegt zudem weder der Kontrolle durch den Zuwendungsgeber Land noch durch den Rechnungshof.

Das Ministerium hat eine Anhörung des LSB angekündigt.

2.4 Förderverfahren - Reduzierung des Verwaltungsaufwands und Steigerung der Transparenz notwendig

Der Verteilung von Fördermitteln¹⁷ durch den LSB an Landesfachverbände und an regionale Sportorganisationen lagen zwischen den Sportorganisationen abgestimmte Bemessungskriterien zugrunde. Die für die Ermittlung der jeweiligen Förderbeträge notwendigen Angaben wurden durch die Letztempfänger der Förderung bereitgestellt. Gegenüber dem Land wurde die Mittelverwendung durch den LSB nachgewiesen.

Zudem wurden Projektfördermittel, wie z. B. für Ausbildung und Vergütung von Übungs- und Organisationsleitern, überwiegend durch die regionalen Sportbünde bewirtschaftet.

Die Einbeziehung des LSB in das Förderverfahren war insoweit sachlich nicht geboten. Sie erhöhte den Verwaltungsaufwand und verminderte die Transparenz. Zudem wies die Bewirtschaftung der Fördermittel durch den LSB - wie bereits dargestellt - Mängel auf.

Auch Doppelzuständigkeiten von LSB und Ministerium insbesondere im Bereich der Projektförderung, wie z. B. die Förderung des Olympiastützpunktes Rheinland-Pfalz/Saarland oder bei der Gewaltprävention, sollten zur Vermeidung von Abstimmungsaufwand und im Interesse eines transparenten Förderverfahrens abgebaut werden.

¹⁶ In den Jahresabschlüssen der Stiftung wurde der Ball des Sports als wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb berücksichtigt. Die dort ausgewiesenen Defizite beliefen sich 2012 auf mehr als 63.000 € und 2013 auf über 80.000 €.

¹⁷ Dies betrifft insbesondere den Pauschalen Aufwendersatz.

Das Ministerium hat erklärt, eine mögliche Umsetzung der empfohlenen unmittelbaren Förderung der regionalen Sportbünde durch das Land werde mit den Sportorganisationen erörtert.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Höhe des Pauschalen Aufwendungsersatzes in Bezug auf den für die Aufgaben der Sportorganisationen notwendigen Einsatz hauptamtlichen Personals zu prüfen,
- b) auf die Einhaltung des Besserstellungsverbots hinzuwirken,
- c) die Förderung von Veranstaltungen der Sportorganisationen an einheitlichen Kriterien zu bemessen,
- d) auf eine eindeutige Trennung zwischen den Mitteln des Pauschalen Aufwendungsersatzes und der Projektförderung in den Haushalten und Rechnungsnachweisen der Sportorganisationen hinzuwirken,
- e) zu prüfen, ob das Land in geeigneten Fällen unmittelbar regionale Sportbünde zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand und zur Steigerung der Transparenz fördern kann.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, c und e zu berichten,
- b) eine Rückforderung nicht zweckentsprechend eingesetzter Fördermittel zu prüfen,
- c) Zuständigkeiten in der Sportförderung so weit wie möglich zu bündeln,
- d) zu prüfen, ob für eine zusätzliche Förderung des Fußball-Regional-Verbands „Südwest“ noch ein Bedarf besteht,
- e) Leistungen, die der LSB ohne entsprechende Gegenleistung an die Stiftung Sporthilfe Rheinland-Pfalz/Saarland erbringt, bei der Ermittlung des Fehlbedarfs im Rahmen der Förderung abzusetzen.

**Nr. 12 Zuwendungsmaßnahmen in Bad Kreuznach und
Bad Bergzabern
- fehlerhafte Planungen, unzureichende baufachliche
Prüfungen -**

Bei zwei Projekten in Bad Kreuznach und Bad Bergzabern waren die Planungen, eine Nutzungskonzeption und eine Kostenermittlung mangelhaft. Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd erkannten dies bei den baufachlichen Prüfungen der Förderanträge nicht.

- Das Haus der Stadtgeschichte in Bad Kreuznach wurde ohne vorangegangene Bedarfsermittlung und ausreichende Untersuchung der schadhafte Bausubstanz geplant. Die Kostenberechnung war unvollständig und zu niedrig. Raumklimatische Anforderungen an Archivräume waren nicht hinreichend berücksichtigt.
- Die vorgesehene Einrichtung einer Weinstube in einem unter Denkmalschutz stehenden Gebäude in Bad Bergzabern war unwirtschaftlich. Das Museum in den Obergeschossen war baurechtlich nicht zulässig. Bereits entstandene Planungskosten hätten zu einem erheblichen Teil vermieden werden können.

Baufachliche Prüfungen waren auch bei anderen Zuwendungsmaßnahmen häufig mangelhaft. Dies birgt die Gefahr, dass Fördermittel unwirtschaftlich eingesetzt werden. Es fehlen hinreichend konkrete und objektive Prüfungsmaßstäbe. Das Verfahren bei der Prüfung von Bauvorhaben, die grundlegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfordern, ist verbesserungsbedürftig. Die Aufteilung der Zuständigkeiten für baufachliche Prüfungen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektionen, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sowie den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung erschwert eine effektive Aufgabenwahrnehmung.

1 Allgemeines

Der Rechnungshof prüft seit einigen Jahren verstärkt die Planung kommunaler Bauvorhaben vor der Beantragung oder Bewilligung von Zuwendungen des Landes. Dabei werden auch die im Förderverfahren erarbeiteten Stellungnahmen der für die baufachliche Prüfung zuständigen Stellen¹ einbezogen. Mit den projektbegleitenden Prüfungen strebt der Rechnungshof an, die Baumaßnahmen im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu optimieren und auf eine wirtschaftliche Verwendung von Fördermitteln hinzuwirken.

In dem vorliegenden Beitrag sind beispielhaft die Feststellungen aus den Prüfungen der Planungen für das Haus der Stadtgeschichte in Bad Kreuznach und für die Sanierung des Renaissancegebäudes „Engel“ in Bad Bergzabern dargestellt.

¹ Vgl. Verwaltungsvorschrift zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO), Anlage 1 (Baufachliche Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen [ZBau]), MinBl. 2012 S. 410.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Umbau und Erweiterung eines Gebäudes zu einem Haus der Stadtgeschichte in Bad Kreuznach - fehlende Bedarfsermittlung und Mängel bei der Planung

2.1.1 Planung und Kostenermittlung

Die Stadt Bad Kreuznach erwarb 2010 ein in den 1960er-Jahren erbautes Kaufhaus und plante 2013 den Umbau des Gebäudes zu einem Haus der Stadtgeschichte. Darin sollten die bislang auf mehrere Standorte verteilten Archivbestände der Stadt untergebracht werden. Außerdem sollte das Gebäude für Forschungs- und Bildungsarbeit sowie als Ausstellungs- und Begegnungsort genutzt werden.

Die Planung sah einen rückwärtigen Anbau vor. Die Fassade des Bestandsgebäudes mit den einfach verglasten Schaufenstern in der Erdgeschosszone, den vorgehängten Waschbetonplatten im Obergeschoss sowie das Flachdach sollten ohne nennenswerte Sanierungsarbeiten beibehalten werden.



Sanierungsbedürftige Fassade des ehemaligen Kaufhauses

Die geschätzten Baukosten von fast 1,6 Mio. €, zu denen die Stadt eine Förderung aus dem Programm „Städtebauliche Erneuerung - Aktive Stadtzentren“² beantragte, orientierten sich an dem vom Stadtrat vorgegebenen Kostenziel.

Die für die baufachliche Prüfung zuständige Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord äußerte keine Bedenken gegen die Planung und die geschätzten Kosten. Sie vertrat die Auffassung, dass die veranschlagten Kosten vergleichbaren Maßnahmen entsprechen, und befürwortete die Bewilligung einer Zuwendung.

Der Rechnungshof stellte dagegen erhebliche Mängel fest:

- Dem Raumprogramm lag keine ordnungsgemäße Bedarfsermittlung zugrunde. So war nicht bekannt, wie groß der Bestand an Archivmaterial war und mit welchem Zuwachs jährlich zu rechnen ist. Darüber hinaus fehlten Angaben zur Häufigkeit und zum Umfang der geplanten sonstigen Nutzungen.
- Die Planung war unzweckmäßig. So wurden u. a. die für Archivgebäude wichtigen Planungsgrundsätze der Klimastabilität und thermischen Zonierung nicht hinreichend beachtet. Danach muss eine möglichst konstante Raumtemperatur und Luftfeuchtigkeit gewährleistet sein, um Schäden an dem Archivgut, z. B. durch Schimmel, zu vermeiden³. Archive sollten daher von Aufenthaltsräumen, die höhere Luftwechselraten erfordern sowie eine höhere Raumtemperatur und

² Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 17 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus.

³ In DIN ISO 11799 werden folgende raumklimatische Anforderungen definiert: 14°C bis 18°C Raumtemperatur mit maximal 1 Kelvin Schwankung pro Tag und 35 % bis 50 % Luftfeuchte mit maximal 3 % Schwankung pro Tag.

Luffeuchtigkeit aufweisen, klar getrennt werden. Im Erd- und Obergeschoss grenzten Büros und für den Publikumsverkehr zugängliche Räume an die Archive. Die nicht wärmegeämmten Fassaden, die einfach verglaste Schaufensterfront und das unzureichend gedämmte Flachdach standen überdies nicht im Einklang mit den Bestimmungen der Energieeinsparverordnung⁴ und hätten zu hohen Schwankungen des Raumklimas in den Archiven beigetragen.

- Die Kostenermittlung entsprach nicht der für einen Förderantrag geforderten Kostenberechnung nach DIN 276. Sie war in Teilen nicht nachvollziehbar und beruhte auf pauschalen Ansätzen. Leistungen waren nicht vollständig erfasst.
- Die Umbau- und Sanierungsplanung wurde ohne vorhergehende Bauzustandsuntersuchung erstellt. So stellte sich bei einer späteren, auf Anraten des Rechnungshofs durchgeführten Untersuchung heraus, dass die Dachhaut undicht und die darunterliegende Wärmedämmschicht durchfeuchtet war. Außerdem waren Verankerungen der vorgehängten Waschbeton-Fassade korrodiert und damit nicht mehr ausreichend standsicher.

Die Mängel bei der Planung und Kostenermittlung hätten bei einer ordnungsgemäßen baufachlichen Prüfung erkannt werden müssen, sodass der Förderantrag wegen mangelnder Planungsreife zurückzuweisen gewesen wäre.

Im Übrigen wären auf die Stadt bei Ausführung der Baumaßnahme entsprechend der dem Förderantrag zugrundeliegenden Planung erhebliche Mehrkosten gegenüber den von ihr geschätzten Kosten zugekommen. Hierzu hätte auch die Nachrüstung mit einer Klimaanlage beigetragen, die wegen der mangelnden Klimastabilität erforderlich geworden wäre.

2.1.2 Überarbeitung der Planung und förderrechtliche Folgerung

Der Rechnungshof hat der Stadt in Abstimmung mit dem für Inneres zuständigen Ministerium empfohlen, den Bedarf und die vorhandene Bausubstanz sorgfältig zu untersuchen, die Entwurfsplanung grundlegend zu überarbeiten und die Kosten ordnungsgemäß zu ermitteln.

Die Stadt folgte den Empfehlungen und stimmte ihre Planung in den weiteren Verfahrensschritten mit dem Rechnungshof ab. Durch eine sachgerechte Bedarfsermittlung reduzierte sich die ursprünglich für Archivzwecke vorgesehene Nutzfläche. Die kostspielige, in felsigem Untergrund geplante Unterkellerung des Anbaus verringerte sich dadurch um die Hälfte. Die Nutzungen wurden im Grundriss entsprechend den jeweiligen klimatischen Anforderungen thermisch zониert, sodass im Erdgeschoss ausschließlich Büros sowie Räume mit Publikumsverkehr und in den übrigen Geschossen die Archive untergebracht sind.

Durch eine gedämmte Gebäudehülle mit wenigen Öffnungen, speicherfähige Materialien in den Archivräumen und einen reduzierten Luftwechsel können Schwankungen des Raumklimas minimiert sowie die Dimensionierung der Heizungs- und der Lüftungsanlage deutlich reduziert werden. Aufgrund der über den üblichen Standard hinausgehenden Wärmedämmung kann auf eine Klimatisierung verzichtet werden. Durch diese Maßnahmen und die Reduzierung der Archivfläche verringern sich die auf Grundlage der neuen Planung geschätzten Baukosten um 0,3 Mio. € auf 2,7 Mio. €.

Die Überarbeitung der Planung wurde Ende 2016 abgeschlossen. Das Ministerium des Innern und für Sport stimmte einem vorzeitigen Vorhabenbeginn zu und stellte eine Zuwendung von 2,4 Mio. € in Aussicht. Die zwischenzeitlich begonnenen Baumaßnahmen sollen Anfang 2019 fertiggestellt werden.

⁴ Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung - EnEV), vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1789).

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Anregung des Rechnungshofs aufnehmen und der Stadt im Förderbescheid auferlegen, die Einrichtung nach einer zweijährigen Betriebsphase zu evaluieren. Die Ergebnisse sollten anderen Gemeinden mit vergleichbaren Bauaufgaben zur Verfügung gestellt sowie bei Beratungs- und Vorbereitungsgesprächen angesprochen werden.

2.2 Sanierung des Renaissancegebäudes „Engel“ in Bad Bergzabern - unwirtschaftliches und baurechtlich unzulässiges Nutzungskonzept, vermeidbare Planungskosten

2.2.1 Bauzustand, Planung und Nutzungskonzept

Der zwischen 1556 und 1579 als Verwaltungsgebäude der Herzöge von Pfalz-Zweibrücken erbaute sogenannte „Engel“ in Bad Bergzabern liegt im historischen Stadtzentrum. In den Obergeschossen des Gebäudes befinden sich ein städtisches Museum, eine Kunstausstellung und eine leerstehende Wohnung. Das Erdgeschoss, in dem eine Gaststätte eingerichtet war, steht nach der Insolvenz des letzten Pächters seit Anfang 2014 leer.

Das Gebäude ist auf einen hölzernen Balkenrost gegründet, der in Teilen verrottet ist. In der Folge kam es zu ungleichmäßigen Setzungen und Rissen in den Wänden.



Renaissancegebäude „Engel“



Riss in der Fassade

Die Stadt beschloss, das Fundament und die Fassaden zu sanieren, im Erdgeschoss eine Weinstube mit einem großzügig dimensionierten Küchenbereich einzurichten und die Nutzungen in den Obergeschossen beizubehalten. Die leerstehende Wohnung sollte zu Büroräumen für die Museumsverwaltung umgebaut werden. In einem Förderantrag vom Oktober 2015 wies die Stadt dafür Baukosten von mehr als 2,3 Mio. € aus.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd erklärte in einer Stellungnahme zu dem Gesamtkonzept, die vorgelegte Planung könne als Gesamtmaßnahme nachvollzogen werden und sei aus baufachlicher Sicht plausibel. Der Umsetzung könne grundsätzlich zugestimmt werden.

Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Er hat der Bewilligungsbehörde aus folgenden Gründen von einer Förderung des Vorhabens in der von der Stadt geplanten Form abgeraten:

- Ein erhebliches Landesinteresse an der Förderung einer Weinstube als Voraussetzung für die Bewilligung einer Zuwendung ist nicht erkennbar⁵. Zudem ist die vorgesehene Einrichtung unwirtschaftlich. Den geschätzten Kosten für die

⁵ §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467), BS 63-1.

Weinstube von 680.000 € stehen nach Auskunft der Stadt voraussichtliche Pachteinahmen von 18.000 €⁶ jährlich gegenüber. Diese Einnahmen decken die voraussichtlichen Aufwendungen für die Instandhaltung sowie Darlehenszinsen nicht. Somit würde der städtische Haushalt, der bereits eine Verschuldung aus Investitions- und Liquiditätskrediten von mehr als 17 Mio. € (Stand: Ende 2016) aufweist, zusätzlich belastet. Im Übrigen ist es nicht vertretbar, einen gastronomischen Betrieb mit öffentlichen Mitteln zu subventionieren und auf diese Weise eine Konkurrenzsituation zu ortsansässigen Gaststätten zu erzeugen.

- Außer der Insolvenz des Pächters der Gaststätte im „Engel“ kam es bereits zu einem einjährigen Leerstand und zwei Insolvenzen von Pächtern des nahegelegenen, aus Landesmitteln geförderten Schlosshotels Bergzaberner Hof⁷. Schon aufgrund dieser Erfahrungen wäre es geboten gewesen, strenge Kriterien an die Erstellung und Bewertung der Nutzungskonzeption sowie an die Beurteilung der Fördervoraussetzungen anzulegen. Dem wurde seitens der Stadt sowie der Struktur- und Genehmigungsdirektion nicht Rechnung getragen. Dies war vor dem Hintergrund der Diskussion um das Schlosshotel Anlass für das Ministerium, das Gespräch mit dem Rechnungshof zu suchen, um insbesondere das von kommunaler Seite angestrebte Ziel einer gastronomischen Nutzung des Gebäudes zu erörtern.
- Die Unterbringung des Museums im Obergeschoss ist unzweckmäßig. Trotz teilweise sehenswerter Exponate hatte das Museum in den vergangenen 15 Jahren im Durchschnitt weniger als vier Besucher täglich zu verzeichnen. Dies lag u. a. daran, dass es nur stundenweise geöffnet war, weil für längere Öffnungszeiten kein ehrenamtliches Aufsichtspersonal zur Verfügung stand. Darüber hinaus verfügt das von außen als solches nicht erkennbare Museum über keinen eigenen Eingang und ist nur über eine Spindeltreppe zu erreichen.



Spindeltreppe im „Engel“

Diese Situation hätte sich durch die geplante Sanierung nicht geändert. Die von der Stadt geäußerte Erwartung, durch die Weinstube die Besucherzahlen des Museums merklich steigern zu können, wird vom Rechnungshof nicht geteilt.

- Das dem Förderantrag zugrunde liegende Nutzungskonzept ist in Teilen bauordnungsrechtlich nicht zulässig. Die Erschließung des Museums ist nicht barrierefrei. Die Spindeltreppe entspricht nicht den für Rettungswege geltenden Bestimmungen der Landesbauordnung. Entgegen der Darstellung der Verbandsgemeinde Bad Bergzabern besteht für die Nutzung der Obergeschosse als Museum und Dauerausstellung baurechtlich kein Bestandsschutz. Ausweislich einer 1984 erteilten Baugenehmigung sind diese Nutzungen unzulässig. Genehmigt waren dort nur Wohnungen und eine Teilfläche zum „Aufstellen“ von

⁶ Umgerechnet entspricht dies weniger als 4,60 €/m² monatlich.

⁷ Jahresbericht 2011, Nr. 6 Schlosshotel Bergzaberner Hof (Drucksache 15/5290).

Bildern eines örtlichen Kunstvereins. Die untere Bauaufsichtsbehörde untersagte daher im Oktober 2017 die weitere Nutzung der Obergeschosse als Museum.

Wären die baurechtlichen Gesichtspunkte von der Verbandsgemeinde beachtet worden, hätte die Stadt erhebliche Planungskosten vermeiden und die Planungszeit deutlich verkürzen können.

2.2.2 Alternatives Nutzungskonzept und förderrechtliche Folgerung

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, im Erdgeschoss das Museum in Verbindung mit der Tourist-Information unterzubringen, die sich derzeit außerhalb des Stadtzentrums in der Südpfalz-Therme befindet. Die Obergeschosse sollten wieder entsprechend der Baugenehmigung von 1984 genutzt werden.

Dieses Nutzungskonzept bietet zahlreiche Vorteile. Durch die Kombination von Museum und Tourist-Information wäre es möglich, die Öffnungszeiten auszuweiten und die Attraktivität beider Einrichtungen zu steigern. Interessierte Gäste können sich an einem Ort über touristische Angebote und die Geschichte der Stadt informieren. Zudem wäre das Museum besser auffindbar und barrierefrei erreichbar. Für längere Öffnungszeiten würden keine zusätzlichen Kosten anfallen, da die Aufsichtsfunktionen von Mitarbeitern der Tourist-Information übernommen werden könnten. Zudem wäre es möglich, auf die geplante Verlagerung der Tourist-Information aus der Südpfalz-Therme in ein anderes außerhalb des Stadtzentrums liegendes Gebäude zu verzichten und die dafür von der Verbandsgemeinde genannten Umbaukosten von 480.000 € zu vermeiden.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat das vom Rechnungshof vorgeschlagene Nutzungskonzept befürwortet. Es hat erklärt, eine über die Bestandssicherung hinausgehende Förderung werde von einer Folgenutzung abhängig gemacht, die sowohl die Innenstadt stärke als auch wirtschaftlich und denkmalgerecht sei.

2.3 Probleme der baufachlichen Prüfungen im Förderverfahren

Vergleichbare Mängel der baufachlichen Prüfungen hat der Rechnungshof in den zurückliegenden Jahren auch bei anderen Fördermaßnahmen⁸ festgestellt. Sie bergen die Gefahr, dass die nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Fördermittel nicht wirtschaftlich eingesetzt werden. Außerdem können vermeidbare Planungs-, Bau- und Folgekosten entstehen, die kommunale Haushalte zusätzlich belasten. Als problematisch erweisen sich darüber hinaus

- das Fehlen hinreichend objektiver und konkreter Prüf- und Bewertungsmaßstäbe,
- die steigende Zahl zu prüfender Förderanträge infolge erheblich gesteigener Fördervolumina⁹,
- Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung wichtiger Bauherrenaufgaben insbesondere durch Bauverwaltungen kleinerer Kommunen.

Die Aufteilung der Zuständigkeiten für baufachliche Prüfungen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektionen, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sowie die

⁸ Jahresbericht 2017, Nr. 11 Umbau des ehemaligen Bahnbetriebswerks Gerolstein zu einer „Eventlocation“, Nr. 12 Förderung des Kulturbaus „Forum Confluentes“ der Stadt Koblenz, Nr. 23 Neubau von Kindertagesstätten (Drucksache 17/2200), Jahresbericht 2016, Nr. 14 Baumaßnahmen in Ganztagschulen (Drucksache 16/6050), Jahresbericht 2015, Nr. 7 Konversionsprojekt „Gräfensteiner Park“ in der Südwestpfalz, Nr. 12 Förderung von Krankenhausbaumaßnahmen (Drucksache 16/4650), Jahresbericht 2013, Nr. 14 Planung eines neuen Rathauses der Stadt Wittlich (Drucksache 16/2050), Jahresbericht 2012, Nr. 8 Förderung von Hochbaumaßnahmen in Kommunen (Drucksache 16/850).

⁹ U. a. Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0), Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen, Sonderprogramm „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“.

Prüfgruppe ZBau des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung erschwert eine effektive Aufgabenwahrnehmung. Zudem sind die Verfahrensabläufe bei der Prüfung von Bauvorhaben, die grundlegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - z. B. zu Standortalternativen und für Entscheidungen über Sanierung, Erweiterung oder Neubau - erfordern, verbesserungsbedürftig.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, im Zuge der Fortentwicklung der baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) solle die Vorlage von sachgerechten Nutzungskonzepten, Grundlagen- und Bedarfsermittlungen sowie nachvollziehbaren Wirtschaftlichkeitsberechnungen stärker als bisher berücksichtigt werden. Damit solle die Qualität der Antragsunterlagen und der baufachlichen Prüfung verbessert werden. Es werde das federführende Ministerium der Finanzen auf dieses Anliegen hinweisen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es sehe hinsichtlich der Berichtsabfassungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Optimierungsbedarf bei der Strukturierung der Prüfkataloge und der Schwerpunktsetzung. Die zu diesem Zweck 2013 gegründete Arbeitsgruppe ZBau solle daher ihre Arbeit wieder aufnehmen und die damals erzielten Arbeitsergebnisse aktualisieren und fortentwickeln.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass die Stadt Bad Kreuznach nach einer zweijährigen Betriebsphase eine Evaluierung der mit der Konzeption des Hauses der Stadtgeschichte verfolgten Ziele vornimmt und die Ergebnisse auch anderen Kommunen zur Verfügung gestellt werden,
- b) die weitere Förderung der Sanierung des Renaissancegebäudes „Engel“ in Bad Bergzabern von einer wirtschaftlichen und denkmalgerechten Folgenutzung abhängig zu machen,
- c) durch geeignete fachliche und organisatorische Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass die Qualität der baufachlichen Prüfungen verbessert wird,
- d) die Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen (ZBau) zu überarbeiten und fortzuentwickeln und hierbei insbesondere Gesichtspunkte wie sachgerechte Nutzungskonzepte, Grundlagen- und Bedarfsermittlung sowie Wirtschaftlichkeitsberechnungen stärker als bisher zu berücksichtigen.

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.

**Nr. 13 Kommunale Straßenbauvorhaben und Auftragsvergaben für die Bundesgartenschau in Koblenz
- Rechtsverstöße und vermeidbare Belastungen des Landeshaushalts -**

Für die Verlegung einer Kreisstraße in Bad Marienberg bewilligte das Land eine Zuwendung von 486.000 €. Entgegen den Förderbestimmungen hatte der Westerwaldkreis in dem Förderantrag nicht angegeben, dass er mit der Stadt Bad Marienberg eine Vereinbarung über eine Kostenbeteiligung von 300.000 € geschlossen hatte. Außerdem widersprach dies der im Landesstraßengesetz vorgegebenen Aufgabenzuordnung.

Für den Bau einer Gemeindestraße beantragte die Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim die Gewährung einer Zuwendung von 853.000 €. Die Fördervoraussetzungen lagen nicht vor, da die Straße im Wesentlichen der Erschließung eines Gewerbegebiets dient.

Bei der Kostenteilung für den Anschluss eines Industriegebiets in Frankenthal an eine Landesstraße traf der Landesbetrieb eine für das Land nachteilige Vereinbarung. Kosten von 1,6 Mio. €, die nach dem Veranlasserprinzip von der Stadt zu tragen wären, werden aus dem Landeshaushalt finanziert.

Bei der Vergabe von Bauleistungen im Wert von mehr als 2,9 Mio. € für die Bundesgartenschau 2011 in Koblenz wurden vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet.

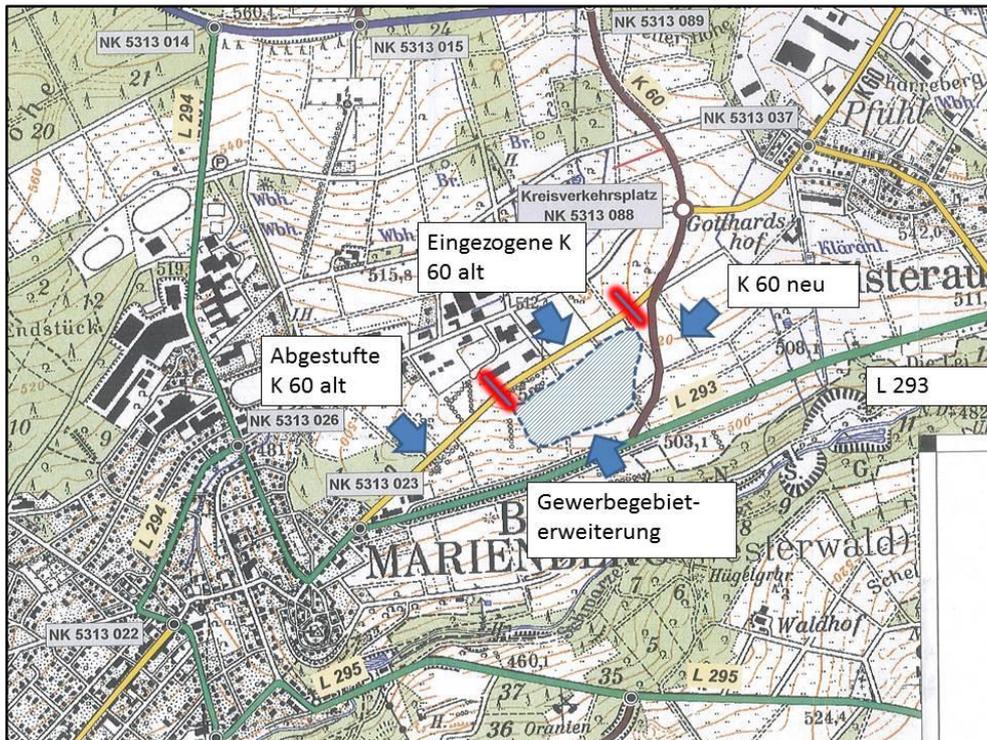
1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat Straßenbaumaßnahmen, für deren Finanzierung Landesmittel vorgesehen waren oder eingesetzt wurden, sowie Auftragsvergaben im Zusammenhang mit der Bundesgartenschau 2011 im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit des Ressourceneinsatzes geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verlegung einer Kreisstraße in Bad Marienberg - unzulässige Beteiligung der Stadt an den Baukosten, unterwertige Veräußerung eines Grundstücks

Der Westerwaldkreis plante die Verlegung eines Streckenabschnitts der Kreisstraße (K) 60 in Bad Marienberg mit geschätzten Baukosten von 890.000 €. Begründet wurde das Vorhaben mit der Verbesserung der Verkehrssicherheit.



In dem Kartenausschnitt sind der bisherige Verlauf und die geplante Verlegung der K 60 abgebildet.

Für die Maßnahme beantragte der Westerwaldkreis im Oktober 2008 die Gewährung einer Zuwendung von 510.000 €. Auf der Grundlage förderfähiger Kosten von 810.000 € bewilligte der Landesbetrieb Mobilität im Dezember 2008 eine Zuwendung von 486.000 €.

Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- Der Westerwaldkreis erklärte in dem Finanzierungsplan zum Förderantrag, dass er den nicht durch die Zuwendung gedeckten Betrag aus Eigenmitteln finanzieren werde. Entgegen den Förderbestimmungen gab er nicht an, dass er mit der Stadt Bad Marienberg eine Vereinbarung über eine Kostenbeteiligung von 300.000 € getroffen hatte¹.

Unabhängig hiervon gehört es nicht zu den Aufgaben der Stadt, sich an Maßnahmen in der Straßenbaulast des Landkreises finanziell zu beteiligen².

- Der zu verlegende Abschnitt der K 60 wurde zur Gemeindestraße abgestuft und ging entschädigungslos in das Eigentum der Stadt über. Diese entwidmete eine Teilstrecke und verkaufte sie im September 2011 an ein ortsansässiges Unternehmen zur Erweiterung seines Betriebsgeländes.

Da dem Landkreis bekannt war, dass die Stadt eine Teilstrecke der abgestuften Kreisstraße veräußern wollte, hätte er sicherstellen müssen, dass der Verkaufserlös ihm zugeführt und zur Finanzierung des geförderten Vorhabens eingesetzt wird. Alternativ hätte er die Teilstrecke entwidmen und direkt veräußern können³.

¹ Der Kreisausschuss des Westerwaldkreises hatte der Verlegung der K 60 nur unter dieser Bedingung zugestimmt.

² Vgl. §§ 11 und 12 Landesstraßengesetz (LStrG) in der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), BS 91-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21), in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21).

³ Der Landesbetrieb Mobilität minderte die im Förderantrag ausgewiesenen zuwendungsfähigen Kosten um einen fiktiven Verkaufserlös von 26.000 €.

- Die Stadt setzte für die ehemalige Verkehrsfläche einen Preis von 3,30 €/m² an und veräußerte diese für weniger als 15.000 €. Dies entsprach dem mit der Geschäftsstelle des zuständigen Gutachterausschusses abgestimmten Bodenwert für Bauerwartungsland. Ausweislich einer vom Rechnungshof eingeholten Expertise war die Fläche jedoch zum Zeitpunkt des Verkaufs als Rohbauland unter Berücksichtigung wertmindernder Faktoren mit einem Bodenwert von 8,50 €/m² anzusetzen. Das entspricht einem Verkehrswert von mehr als 37.000 €.

Nach der Gemeindeordnung ist es in der Regel unzulässig, Vermögensgegenstände unter dem Verkehrswert zu veräußern⁴.

Im März 2015 erklärte das ehemalige Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, aus der fehlerhaften Qualifizierung des zu verkaufenden Grundstücks und der fehlerhaften Wertermittlung ergebe sich der Verstoß gegen § 79 Abs. 1 Satz 3 GemO. Da diese Regelung ein gesetzliches Verbot⁵ darstelle, sei der zwischen der Stadt und dem Unternehmen geschlossene Kaufvertrag nichtig. Es bestünden auch nach Auffassung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion keine Anhaltspunkte dafür, dass eine Ausnahme von der betreffenden Bestimmung der Gemeindeordnung angenommen werden könne. Die Stadt könne die Rückübereignung des Grundstücks gegen Rückerstattung des Kaufpreises verlangen. Die vollständige oder teilweise Übernahme der Baukosten für die K 60 durch die Stadt widerspreche der straßenrechtlichen Aufgabenzuordnung.

Im August 2017 teilte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit, sie werde den Westerwaldkreis auffordern, die Kostenbeteiligung von 300.000 € an die Stadt zurückzuerstatten. Dadurch würde die ursprüngliche Ausgangslage, nach der dem Landkreis ohne Eigenbeteiligung keine Zuwendung zugestanden habe, korrigiert. Die unterwertige Veräußerung des Straßengrundstücks stelle dagegen keine nach § 79 Abs. 1 S. 3 GemO unzulässige Verschleuderung von Gemeindevermögen dar. Der mit der Veräußerung beabsichtigte Zweck liege im öffentlichen Interesse und müsse im Zusammenhang mit dem legitimen Ziel der Gemeinde, der Wirtschaftsförderung, gesehen werden.

Das nunmehr zuständige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat sich der Bewertung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion angeschlossen. Es hat mitgeteilt, der Landesbetrieb könne das Fördervorhaben zum Abschluss bringen, sobald der Westerwaldkreis die unerlaubte Kostenbeteiligung der Stadt zurückerstattet habe.

Der Rechnungshof merkt dazu an, dass nach schriftlicher Auskunft der Stadt Bad Marienberg die Niederschriften der Sitzungen der mit der Angelegenheit befassten Gremien keine Angaben darüber enthalten, dass die unterwertige Veräußerung seinerzeit aus Gründen der Wirtschaftsförderung erfolgt sei. Insofern ist es nicht belegt, dass hier eine Ausnahme von § 79 Abs. 1 Satz 3 GemO vorliegt, die eine unterwertige Veräußerung rechtfertigen könnte. Davon abgesehen hält es der Rechnungshof für erforderlich, den Verkehrswert von mehr als 37.000 € von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen.

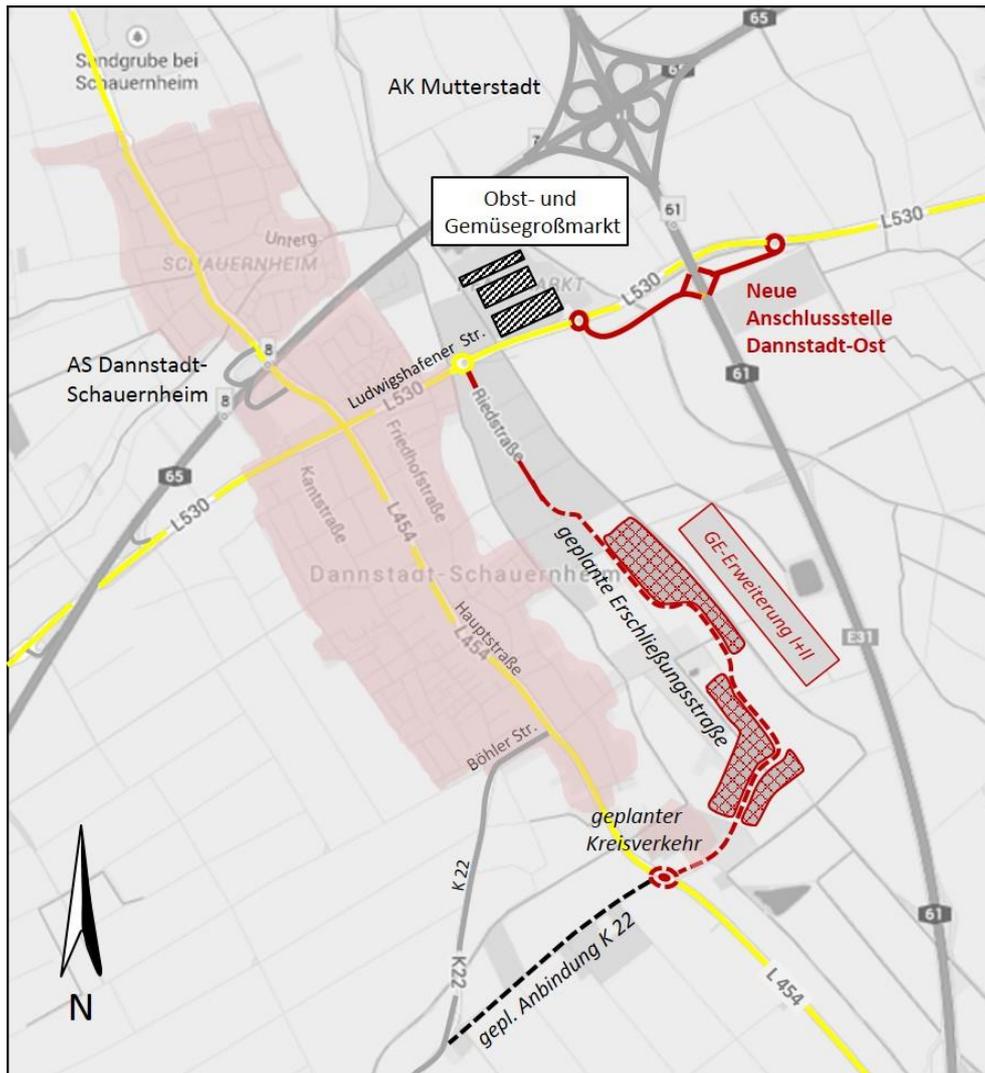
⁴ § 79 Abs. 1 Satz 3 GemO.

⁵ Gesetzliches Verbot im Sinne von § 134 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 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2787).

2.2 Gemeindestraße in Dannstadt-Schauernheim nicht zuwendungsfähig

Die Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim (Rhein-Pfalz-Kreis) plant die Erschließung des Gewerbegebiets „Dannstadt-Ost“ (Erweiterung I und II) südöstlich des vorhandenen Gewerbegebiets „Riedstraße“. Zu diesem Zweck ist die Verlängerung der Riedstraße als neue Gemeindestraße vorgesehen, die am südlichen Ortsrand mit einem Kreisverkehrsplatz an die Landesstraße (L) 454 angeschlossen werden soll. Neben der Erschließung des Gewerbegebiets soll die neue Straße auch die Ortsdurchfahrt im Zuge der L 454/L 530 insbesondere von dem durch einen Obst- und Gemüsegroßmarkt verursachten Schwerlastverkehr entlasten.

Die Gesamtkosten der Maßnahme betragen nach den Angaben im Förderantrag fast 7,8 Mio. €.



Der Kartenausschnitt zeigt das geplante Gewerbegebiet zwischen der L 454 und der Bundesautobahn A 61.

Der Landesbetrieb erachtete die Maßnahme für grundsätzlich zuwendungsfähig und ermittelte förderfähige Kosten von mehr als 1,3 Mio. €⁶.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen für eine Förderung nicht vorliegen. Förderfähig sind verkehrswichtige innerörtliche Straßen,

⁶ Dem Antrag wurde ein Fördersatz von 65 % zugrunde gelegt. Dies entspricht einer Zuwendung von 853.000 €.

nicht jedoch Anlieger- und Erschließungsstraßen⁷. Die dem Förderantrag zugrunde gelegten Verkehrsdaten waren nicht aktuell und beschrieben die verkehrliche Situation nicht zutreffend. So war z. B. in der Verkehrsanalyse der neue Anschluss des Obst- und Gemüsemarktes an die Bundesautobahn A 61 nicht berücksichtigt, der - auch ohne Erschließungsstraße - erheblich zu einer verkehrlichen Entlastung der Ortsdurchfahrt beiträgt. Die Entlastungswirkung der geplanten Straße für die Ortsdurchfahrt ist so gering, dass sich hieraus keine Förderfähigkeit ableiten lässt. Vielmehr ist der hohe Anteil von Quell- und Zielverkehr der neuen Straße typisch für Erschließungsstraßen.

Der Landesbetrieb hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen und die Förderung der Erschließungsstraße abgelehnt.

Der Rechnungshof hat bereits mehrfach festgestellt, dass Verkehrsuntersuchungen Mängel aufwiesen. So waren beispielsweise die zugrunde gelegten Verkehrsmengen nicht mehr aktuell oder Erhebungsdaten nicht hinreichend auf Plausibilität überprüft worden. Festgestellt wurde auch, dass die Untersuchungen nicht immer mit den Daten der Straßenverkehrszählungen abgeglichen waren. Dadurch wurde die verkehrliche Situation teilweise nicht zutreffend dargestellt⁸.

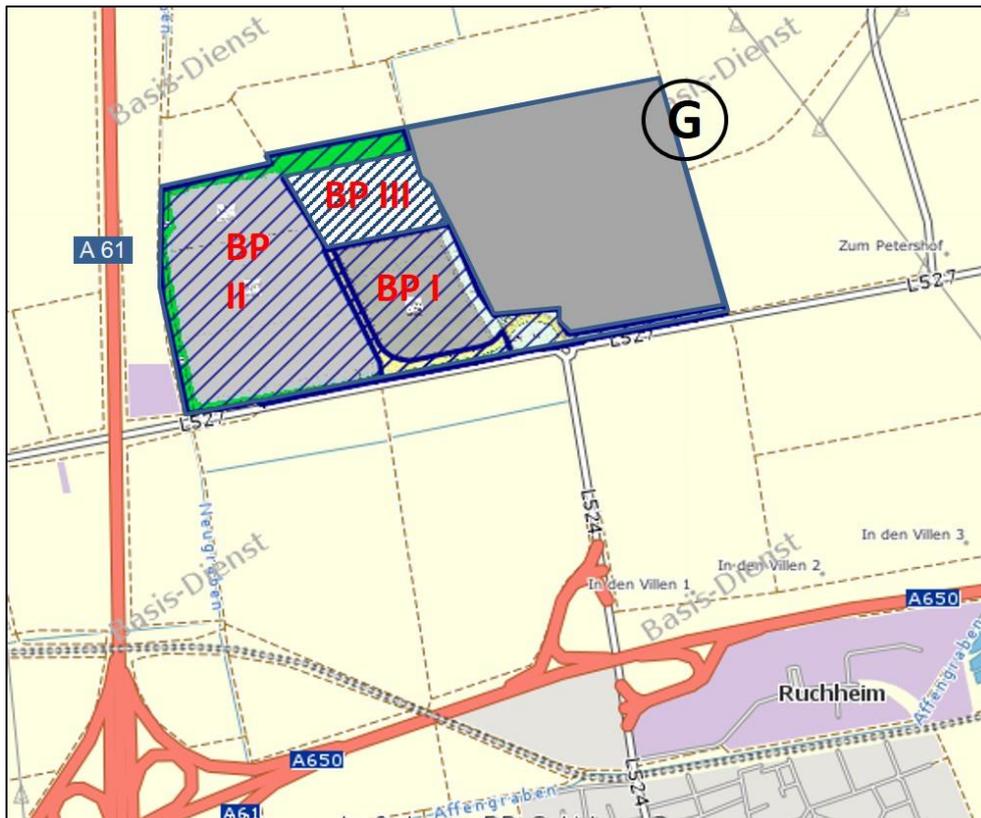
Im Interesse bedarfsgerechter Planungen hat der Rechnungshof dem Landesbetrieb empfohlen, darauf hinzuwirken, dass Verkehrsuntersuchungen aktuelle Daten zugrunde gelegt werden.

2.3 Kreuzungsausbau in Frankenthal - vermeidbare Belastung des Landeshaushalts von 1,6 Mio. € durch nicht sachgerechte Kostenteilung

Die Stadt Frankenthal weist in ihrem Flächennutzungsplan im Bereich nördlich der L 527 ein 53 ha großes Gewerbe- und Industriegebiet (G) aus. Für Teile dieser Fläche wurden die Bebauungspläne „Eppstein, Industriegebiet Am Römig“ erstellt. Der Bebauungsplan für einen 8,7 ha großen Abschnitt (BP I), in dem sich ein kartoffelverarbeitender Betrieb angesiedelt hat, wurde im Oktober 2008 rechtskräftig. Der Bebauungsplan für einen zweiten 18,4 ha großen Abschnitt (BP II) erlangte im März 2013 Rechtskraft. In diesem Bereich entsteht ein Logistikzentrum eines Online-Versandhändlers. Derzeit wird der Bebauungsplan für einen dritten 4,1 ha großen Abschnitt (BP III) erstellt.

⁷ § 2 Nr. 1 a) Landesverkehrsfinanzierungsgesetz - Kommunale Gebietskörperschaften (LVFGKom) vom 26. Mai 2009 (GVBl. S. 203), BS 91-5.

⁸ Vgl. Jahresbericht 2017, Nr. 17, Teilziffer 2.1 (Drucksache 17/2200); Jahresbericht 2012, Nr. 7, Teilziffer 2.1 (Drucksache 16/850).



Der Kartenausschnitt gibt den Flächennutzungsplan und die Bebauungspläne „Eppstein, Industriegebiet Am Römig“ wieder.

Die Einmündung der L 524 in die L 527 war seit Mitte der 2000er-Jahre als dreiarmiger Kreisverkehrsplatz ausgebaut. Vor Aufstellung des Bebauungsplans für den ersten Abschnitt führte die Stadt 2008 eine Verkehrsuntersuchung durch. Danach genügte der Kreisverkehrsplatz den Anforderungen an eine leistungsfähige Verkehrsabwicklung. Zudem bestanden noch ausreichende Leistungsreserven für die erste Ausbaustufe des Industriegebiets. Für einen weiteren Ausbau des Industriegebiets wurde die Verkehrsqualität des Kreisverkehrs insgesamt als mangelhaft und nicht leistungsfähig bewertet sowie auf die Notwendigkeit baulicher Veränderungen hingewiesen.

Den Anschluss des Industriegebiets an den Kreisverkehr stellte die Stadt 2010 über einen vierten Straßenast her und trug die dafür angefallenen vergleichsweise geringen Kosten nach dem Veranlasserprinzip⁹.

Mit Erschließung des zweiten Bauabschnitts wurde bereits 2013 der Ausbau der Kreuzung erforderlich. Im Jahr 2017 wurde die Kreuzung - auf die gewerbliche Entwicklung abgestimmt - zu einem mit Lichtsignalanlagen geregelten Knotenpunkt umgebaut. Die dafür geschätzten Gesamtkosten betragen fast 2,3 Mio. €.

Der Landesbetrieb sah dies als Änderung einer bestehenden Kreuzung an, bei der die Kosten zwischen den beteiligten Baulastträgern aufzuteilen sind¹⁰. Nach der Kostenteilungsvereinbarung vom Mai 2016 habe das Land Kosten von fast 1,6 Mio. € (69,5 %) und die Stadt Kosten von 700.000 € (30,5 %) zu tragen.

⁹ § 19 Abs. 1 LStrG.

¹⁰ § 19 Abs. 4 LStrG.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine neue Kreuzung auch entsteht, wenn ein Verkehrsweg neu hinzukommt¹¹. Beim Bau einer neuen Kreuzung hat der Träger der Straßenbaulast der hinzugekommenen Straße die gesamten Umbaukosten zu tragen. Hierzu gehören auch die Kosten für Änderungen an den anderen Straßen, die unter Berücksichtigung der „übersehbaren Verkehrsentwicklung“ notwendig sind¹². Letzteres betrifft einen Zeitraum von zehn bis 20 Jahren¹³. In Kenntnis der oben genannten Verkehrsuntersuchung und der seinerzeit noch zu überplanenden Restfläche von mehr als 40 ha hätte der Anschluss über den bestehenden Kreisverkehr nur als vorläufig angesehen werden dürfen. Der Landesbetrieb hätte durch eine entsprechende Vereinbarung darauf hinwirken müssen, dass bei einem weiteren Ausbau der Kreuzung innerhalb des vorgenannten Zeitraums die Stadt die Kosten als Veranlasserin trägt.

Der Landesbetrieb hat erklärt, um der Stadt die Kosten aufzuerlegen, hätte es in der Vereinbarung eines klarstellenden Hinweises und verbindlicher Regelungen unter Berücksichtigung der künftigen Entwicklung des Industriegebiets bedurft. Seinerzeit hätten keine förmlichen Planungen bestanden, die eine Verkehrsentwicklung erkennbar gemacht und Rückschlüsse auf die konkrete Ausgestaltung der Kreuzungsanlage zugelassen hätten. Die vorgenommene Kostenteilung entspreche den Vorgaben.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Landesbetrieb durch eine sachgerechte Vereinbarung eine Belastung des Landeshaushalts mit Kosten von 1,6 Mio. € hätte vermeiden können. Die 2016 der Stadt zugesagte Landesbeteiligung zur Sicherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsanbindung für „potenzielle Interessenten des Industriegebiets“ wird dem Veranlasserprinzip nicht gerecht. Im Übrigen birgt der „abschnittsweise“ Ausbau von Kreuzungsanlagen u. a. die Gefahren, dass

- Erschließungsträger finanzielle Vorteile gegenüber Kommunen erhalten, die den für den Endzustand notwendigen Ausbau in einem Zug realisieren,
- anstelle von Erschließungsbeiträgen Fördermittel des Landes zur Finanzierung der Maßnahmen eingesetzt werden.

Daher sollte künftig auf sachgerechte Kostenteilungen hingewirkt werden.

2.4 Bundesgartenschau Koblenz 2011 - Verstöße gegen das Vergaberecht

Die Stadt Koblenz nahm 2005 den vom Zentralverband Gartenbau e. V. erteilten Zuschlag für die Durchführung der Bundesgartenschau 2011 an. Mit der Vorbereitung, Planung, Durchführung und Abwicklung der Bundesgartenschau wurde die Bundesgartenschau Koblenz 2011 GmbH (BUGA GmbH) beauftragt. Zur Aufgabenerfüllung leitete die Stadt einen erheblichen Teil der vom Land aus dem Programm „Städtebauliche Erneuerung, Strukturprogramm“ zur Verfügung gestellten Zuwendungen von 39 Mio. € an die BUGA GmbH weiter und stattete die Gesellschaft zusätzlich mit Mitteln aus.

Als öffentlicher Auftraggeber¹⁴ und nach dem mit der Stadt geschlossenen Fördervertrag war die BUGA GmbH zur Anwendung des Vergaberechts verpflichtet.

¹¹ Vgl. Kodal, Handbuch „Straßenrecht“, 7. Auflage 2010, Verlag C. H. Beck, München, S. 621 RN 12, und Bogner, Kommentar zum Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden August 2016, S. 2 Nr. 1 zu § 19 LStrG.

¹² § 19 Abs. 1 Satz 2 LStrG.

¹³ Kodal a. a. O., S. 623 RN 18; Bogner a. a. O., S. 3 Nr. 2.3.

¹⁴ § 98 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114).

Danach hatte die BUGA GmbH bei losweiser Vergabe mindestens 80 % des Gesamtauftragswerts aller Bauleistungen europaweit und höchstens 20 % national auszuschreiben¹⁵. Ungeachtet dessen vergab die Gesellschaft 30 % des Auftragsvolumens von 29,1 Mio. € (ohne Umsatzsteuer), das waren 8,7 Mio. €, in nationalen Vergabeverfahren. Damit wurden Aufträge im Wert von 2,9 Mio. € einem EU-weiten Wettbewerb entzogen. Dabei wurden vier Aufträge mit Werten zwischen 87.000 € und 427.000 € nicht öffentlich, sondern lediglich beschränkt ausgeschrieben und sechs Aufträge mit Werten zwischen 84.000 € und 186.000 € freihändig vergeben. Dies stand nicht im Einklang mit Bestimmungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A -.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, die festgestellten Vergaberechtsverstöße beträfen ein Kostenvolumen von mehr als 3,7 Mio. €. Es beabsichtige, die Zuwendung zu kürzen. Die Stadt habe im Vorfeld des zu erlassenden Widerspruchsbescheides Einwände gegen das Ausmaß der Vergaberechtsverstöße geltend gemacht. Vor diesem Hintergrund seien weitere Überprüfungen und Abstimmungen notwendig.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass der Westerwaldkreis die unzulässige Kostenbeteiligung am Bau der Kreisstraße 60 an die Stadt Bad Marienberg zurückerstattet,
- b) den Bau einer Erschließungsstraße in Dannstadt-Schauernheim nicht zu fördern, da die rechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen,
- c) aufgrund von Vergaberechtsverstößen bei der Bundesgartenschau 2011 in Koblenz förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen.

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) den Verkehrswert von mehr als 37.000 € von den zuwendungsfähigen Kosten der Kreisstraße 60 abzusetzen,
- c) darauf hinzuwirken, dass Verkehrsuntersuchungen aktuelle Daten zugrunde gelegt werden,
- d) bei künftigen Baumaßnahmen an Landesstraßen bei der Vereinbarung über die Kostenteilung dem Veranlasserprinzip Rechnung zu tragen und eine nicht sachgerechte Kostenzuordnung zulasten des Landes zu vermeiden.

¹⁵ § 2 Nrn. 4 und 7 Vergabeverordnung (VGV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114).

**Nr. 14 Reaktivierung der Aartalbahn zwischen Hahnstätten
und Diez
- wirtschaftlichere Lösung zur Verbesserung des öf-
fentlichen Nahverkehrs möglich -**

Die geplante Reaktivierung der Eisenbahnstrecke im Aartal zwischen Hahnstätten und Diez ist nicht wirtschaftlich.

Bei Nutzen-Kosten-Untersuchungen wurden haushaltsrechtliche Vorgaben zum Teil nicht beachtet. Darüber hinaus wichen sie von einheitlichen Standards eines bundesweit angewandten Nachweisverfahrens für die Wirtschaftlichkeit von Verkehrswegeinvestitionen im öffentlichen Personennahverkehr ab.

Kostenrisiken und Folgekosten wurden nicht in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einbezogen. Best-Case-Szenarien führten dazu, dass der Nutzen des Projekts zu hoch bewertet wurde.

Der Prognosezeitraum bis 2020 war zu kurz gewählt. Längerfristige Entwicklungen, die sich nachteilig auf den Nutzen der Streckenreaktivierung auswirken können, wie zum Beispiel statistisch erwartete rückläufige Bevölkerungszahlen, blieben daher außer Betracht.

Infolge der Vorfestlegung auf das Verkehrsmittel Bahn wurden andere Lösungsvarianten zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs von dem Fachressort nicht untersucht. Gegenüber dem Reaktivierungsprojekt können durch ein Nahverkehrskonzept mit einem Express-Busystem z. B. in Verbindung mit Anruflinientaxis zahlreiche Vorteile erreicht werden. Investitionskosten von mindestens 16 Mio. € können vermieden und für andere Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs eingesetzt werden. Außerdem lassen sich damit Qualitätsverbesserungen erzielen und Schadstoffemissionen gegenüber den im Fall einer Reaktivierung vorgesehenen Dieseltriebwagen verringern.

1 Allgemeines

1.1 Projektentwicklung und Prüfungsgegenstand

Bei der Aartalbahn handelt es sich um eine knapp 54 km lange eingleisige nicht elektrifizierte Eisenbahnstrecke, die ursprünglich von Wiesbaden über Bad Schwalbach nach Diez verlief und dort an die Lahntalbahn anschloss. Der Personenverkehr der Aartalbahn wurde sukzessive bis 1986 und der Güterverkehr 1999 eingestellt. Derzeit betreibt ein Verein auf einem Teilabschnitt der Strecke einen Draisinenverkehr als Freizeitangebot.¹

¹ www.arbeitskreis-aartalbahn.de

Seit 2008 gibt es Bestrebungen zur Wiederinbetriebnahme des Streckenabschnitts zwischen Zollhaus bzw. Hahnstätten und Diez². Im Juli 2016 beschloss die Verbandsversammlung des Zweckverbands Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord, die Reaktivierung für den Personennahverkehr auf den 9 km langen Streckenabschnitt zwischen Hahnstätten und Diez zu beschränken³. Ergänzend ist ein Zubringerverkehr mit Anruflinientaxis geplant.



Die Abbildung zeigt den Streckenabschnitt der Aartalbahn. Die gepunktete Linie stellt die geplante Reaktivierung der Gleisinfrastruktur zwischen Hahnstätten und Diez dar, die gestrichelte Linie den bis Limburg mit zu befahrenden Streckenabschnitt der Lahntalbahn⁴.

Die bahntechnischen Planungen des Zweckverbands und der DB Netz AG sehen auch bauliche Maßnahmen vor, die gegenüber dem derzeitigen Zustand des Streckenabschnitts höhere Achslasten für den Güterverkehr ermöglichen. Die Investitionen für das Reaktivierungsprojekt von 16,8 Mio. €⁵ (Preisstand 2014) sollen mit Regionalisierungsmitteln finanziert werden⁶. Kostensteigerungen bei der Realisierung des Vorhabens sollen zu mindestens 98 % vom Land getragen werden⁷.

Zur Bewertung, ob das Projekt den Aufwand rechtfertigt, wurden seit 2008 im Auftrag des Zweckverbands bzw. der für Verkehr zuständigen Ministerien fünf Nutzen-Kosten-Untersuchungen erstellt. Sie wiesen für die Reaktivierung der Aartalbahn Nutzen-Kosten-Verhältnisse in einer Bandbreite von 0,87 bis 1,71 aus. Als wirtschaftlich

² Eigentümer des Streckenabschnitts zwischen Hahnstätten und Diez sind seit 2012 die Verbandsgemeinden Hahnstätten und Diez.

³ Vgl. Landtags-Vorlage 17/0415.

⁴ Quelle: Bericht des Instituts für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb (IVE), Technische Universität Braunschweig, vom November 2017 „Gutachterliche Überprüfung der NKU für die geplante Reaktivierung der Aartalbahn“.

⁵ In den jeweils genannten Beträgen ist mit Ausnahme der jährlichen Fahrwegkosten die Umsatzsteuer enthalten.

⁶ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Fördermaßnahmen und Projekte im Verkehrsbereich, Titel 891 41 Zuwendungen für Infrastrukturinvestitionen zur Reaktivierung von SPNV-Strecken.

⁷ Entwurf eines Realisierungs- und Finanzierungsvertrags zwischen dem Land, dem Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord, den Verbandsgemeinden Hahnstätten und Diez sowie einem - noch nicht feststehenden - Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das im Fall der Reaktivierung der Aartalbahn für die Baudurchführung, den Betrieb und die Unterhaltung der Strecke zuständig sein wird.

gilt ein Vorhaben, wenn das Nutzen-Kosten-Verhältnis mindestens den Schwellenwert von 1,0 erreicht.

Nachfolgend sind die Untersuchungen mit den jeweiligen Ergebnissen dargestellt:

Nutzen-Kosten-Untersuchung	Nutzen-Kosten-Verhältnis	Bemerkungen
November 2008	1,71	Reaktivierung der Strecke Zollhaus - Diez für Schienenpersonennahverkehr und Güterverkehr ⁸
Juli 2012	1,31	
Februar 2016	0,87 < 1,0	Reaktivierung der verkürzten Strecke Hahnstätten - Diez nur für Schienenpersonennahverkehr
Mai 2016	1,09	
Januar 2017	1,17	

Der Rechnungshof hat die 2016 und 2017 erstellten Nutzen-Kosten-Untersuchungen auf Übereinstimmung mit verfahrenstechnischen Standards und Beachtung haushaltsrechtlicher Vorgaben geprüft. Er hat dabei Ergebnisse eines Gutachtens des Instituts für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb (IVE) der Technischen Universität Braunschweig einbezogen, das er mit der Prüfung der vorgenannten Nutzen-Kosten-Untersuchungen, der eisenbahntechnischen Planungen und Kostenberechnungen sowie einer Konzeptstudie zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs beauftragt hatte⁹.

1.2 Nutzen-Kosten-Untersuchungen nach dem Verfahren der Standardisierten Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen

Um die Entscheidungsgrundlagen für den Einsatz öffentlicher Investitionsmittel zu vereinheitlichen und die Beurteilung von örtlich, technisch und verkehrswirtschaftlich unterschiedlichen Vorhaben nach gleichen Maßstäben zu ermöglichen, wurde das Verfahren der „Standardisierten Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs“ eingeführt¹⁰. Es dient dazu, die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des Investitionsvorhabens und damit auch die Förderwürdigkeit nachzuweisen sowie die finanziellen Auswirkungen in Form einer Folgekostenrechnung aufzuzeigen. Das Bundesverkehrsministerium hat den Ländern die Anwendung der Verfahrensregelungen in ihrem Zuständigkeitsbereich empfohlen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach dem Verfahren der Standardisierten Bewertung beruhen auf gesamtwirtschaftlich orientierten Nutzen-Kosten-Vergleichen eines sogenannten Ohne-Falls mit einem Mit-Fall:

- Der Ohne-Fall stellt die aktuelle Situation ohne Investitionsvorhaben unter Berücksichtigung der bis zum festgelegten Prognosehorizont realistischen Änderungen der Verkehrsnachfrage und des Verkehrsangebots sowie der Ausschöpfung ggf. noch vorhandener Rationalisierungsreserven dar.
- Der Mit-Fall stellt die Situation mit realisiertem Investitionsvorhaben dar.

Von besonderer Bedeutung für die Ermittlung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses des Mit-Falls sind die Fahrwegkosten, die für den Ohne-Fall angesetzt werden. Diese werden auf der Nutzenseite der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als „vermiedene Fahrwegkosten“ zugunsten des Mit-Falls berücksichtigt. Hohe Fahrwegkosten eines

⁸ Bei der Ermittlung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses wurden die Investitionen, die im Fall einer Reaktivierung der Strecke für Güterverkehr notwendig werden, nicht angesetzt.

⁹ Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz (<https://www.rechnungshof-rlp.de/Veroeffentlichungen/>).

¹⁰ Die Standardisierte Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs wurde durch das Verkehrswissenschaftliche Institut der Universität Stuttgart und die Firma Intraplan Consult GmbH seit Anfang der 1980er-Jahre entwickelt. Die derzeit aktuelle Version 2016 löst die Vorgängerversion aus dem Jahr 2006 ab.

Ohne-Falls können rechnerisch zu einem hohen Nutzen-Kosten-Verhältnis des Mit-Falls führen. Dieses entspricht dem Verhältnis des monetarisierten Nutzens und der Kosten - bezogen auf den durch das Verfahren einheitlich vorgegebenen Preisstand 2006.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzutreffende Wirtschaftlichkeitskennwerte, methodische Fehler, unvollständige Einbeziehung von Kosten, zu hoch bewerteter Nutzen

Die Nutzen-Kosten-Untersuchung vom Mai 2016 war nicht prüfbar. Sie beschränkte sich auf einen Ergebnisbericht, der im Wesentlichen textliche Erläuterungen und nicht belegte Annahmen enthielt. Nur zwei von insgesamt 88 Formblättern, die nach den Verfahrensregelungen der Standardisierten Bewertung erforderlich sind, waren ausgefüllt. Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Projekts wichtige Berechnungen und Nachweise fehlten. Das Ministerium reichte diese erst mit einer fünften Version der Nutzen-Kosten-Untersuchung im Jahr 2017 nach, zu der sich die folgenden Feststellungen ergaben.

2.1.1 Nutzen-Kosten-Verhältnisse

Das von dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau beauftragte Ingenieurbüro verglich in der fünften Nutzen-Kosten-Untersuchung den Mit-Fall „Reaktivierung der Aartalbahn von Hahnstätten bis Diez“ mit zwei Ohne-Fällen. Methodisch fehlerhafte Ansätze führten hierbei zu deutlich überhöhten Nutzen-Kosten-Verhältnissen:

- Der erste Ohne-Fall „Freizeitverkehr“ ging von der Annahme aus, dass die Strecke mit einem Investitionsvolumen von über 11,6 Mio. € (Preisstand 2014) für den Wochenendverkehr (50 Tage jährlich) mit historischen Schienenbussen reaktiviert wird. Das Ingenieurbüro errechnete hierfür ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,81. Der Ohne-Fall „Freizeitverkehr“ stellt jedoch ein eigenständiges Investitionsvorhaben dar, das als Mit-Fall zu werten ist. Dessen Wirtschaftlichkeit und Förderwürdigkeit hätten in einem gesonderten Verfahren geprüft werden müssen¹¹. Ungeachtet dieses methodischen Fehlers erreichte diese Fallgestaltung nach der Prüfung durch das IVE nur einen Wert von 0,42 unter Berücksichtigung günstiger Annahmen und der Feststellungen zu den Teilziffern 2.1.2 und 2.1.3¹².
- Dem Vergleich mit dem zweiten Ohne-Fall liegt eine Fortführung des Draisinenverkehrs zugrunde. Das von dem Ministerium beauftragte Ingenieurbüro ermittelte in seiner Untersuchung vom Februar 2016 zunächst ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 0,87 und erhöhte dieses bis Januar 2017 auf 1,17.

Die Verbesserung des Verhältniswerts war im Wesentlichen auf eine Fortschreibung der „vermiedenen Fahrwegkosten“ auf 171.000 € jährlich (Preisstand 2006) zurückzuführen. Darin waren Kosten für den Ausbau einer Betriebsstätte in Oberneisen sowie für den Ankauf von zehn Handhebeldraisinen und einer motorisierten Draisine enthalten, die nicht den Fahrwegkosten zugerechnet werden dürfen. Durch Rechnungen der Verbandsgemeinde Hahnstätten nachgewiesen waren 2013 bis 2015 lediglich Fahrwegkosten von durchschnittlich 2.000 € jährlich.

¹¹ § 7 Abs. 2 i. V. m. § 23 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467).

¹² Das Ministerium verfolgte den Ohne-Fall „Freizeitverkehr“ nach den Erörterungen mit dem Rechnungshof nicht mehr weiter.

Das Ministerium führte im Prüfverfahren an, dass das hohe Durchschnittsalter der für den Draisinenverkehr zuständigen Vereinsmitglieder künftig eine Änderung der Betriebskonzeption erfordere. Allerdings waren keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass die Verbandsgemeinde Hahnstätten beabsichtigt, einen professionell organisierten Draisinenverkehr zu finanzieren. Im Übrigen sind die mit der Änderung des Betriebskonzepts geplanten Infrastrukturinvestitionen zumindest teilweise als eigenständiger Mit-Fall zu qualifizieren. Als Ohne-Fall vertretbar ist nur eine Sicherung der stillgelegten Bahnstrecke und der Bahnübergänge mit Kosten von höchstens 28.000 € jährlich. Im Übrigen hat ein Ohne-Fall einen Endzustand darzustellen, der langfristig wirtschaftlich tragfähig ist. Dies wurde nicht nachgewiesen.

Das IVE ermittelte bei seiner Prüfung für diese Fallgestaltung ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von bestenfalls 0,36¹³. Somit wurde der Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Reaktivierungsprojekts auch hier nicht erbracht.

2.1.2 Nicht berücksichtigte Kostenrisiken

Kostenrisiken blieben bei den Nutzen-Kosten-Untersuchungen teilweise außer Betracht. Dies betraf beispielsweise geologisch-geotechnische Risiken¹⁴ sowie Risiken aus Lärmschutzanforderungen. In der Folge waren die jährlichen Kosten für Abschreibung, Verzinsung und Unterhaltung der Infrastruktur zu gering angesetzt. In Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind derartige Risiken durch Szenario-Betrachtungen und Kostenzuschläge zu berücksichtigen, deren Höhe sich nach dem jeweils erreichten Planungsstand richtet.¹⁵ Dies bietet die Vorteile, dass

- gravierende Verschlechterungen des im Verlauf der Planung fortzuschreibenden Nutzen-Kosten-Verhältnisses verhindert und
- Projektabbrüche in späten Planungsstadien sowie dadurch verursachte hohe Kosten vermieden werden können.

2.1.3 Besucherzahlen des in Hahnstätten geplanten Botanischen Gartens

Für die Nutzenseite der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nahm das Ingenieurbüro Fahrgastzahlen an, die es aus dem geschätzten Besucheraufkommen für einen bislang nicht realisierten Botanischen Garten in Hahnstätten hergeleitet hatte. Aufgrund eines Vergleichs u. a. mit dem Luisenpark in Mannheim ging es von 149.300 Besuchern jährlich oder 409 Besuchern täglich aus. Ob diese Zahlen erreicht werden können, ist zweifelhaft. Sachgerechter erscheint ein Vergleich mit in der Nähe gelegenen touristischen Angeboten, wie dem Märchenwald Burgschwalbach mit 20.000 Besuchern jährlich. Aus der Begründung zum Bebauungsplan für den Botanischen Garten geht überdies hervor, dass selbst der Träger der geplanten Einrichtung mit weit geringeren Besucherzahlen rechnet. Er erwartet werktags im Durchschnitt 20 sowie an Wochenenden und bei besonderen Veranstaltungen während der Sommermonate bis zu 200 Besucher täglich. Auf dieser Grundlage lassen sich im günstigsten Fall 26.000 Besucher jährlich oder 72 Besucher täglich ermitteln.

¹³ In die Ermittlung des Verhältniswerts wurden u. a. auf der Kostenseite Kostenrisiken und auf der Nutzenseite geringere Fahrgast- sowie Besucherzahlen für einen geplanten Botanischen Garten in Hahnstätten mit einbezogen, siehe Ausführungen zu den Teilziffern 2.1.2 und 2.1.3 dieses Beitrags.

¹⁴ U. a. untergrundbedingte Risiken aus historischen Bergbaustollen, Verkarstungen (Höhlen) und Hangrutschungen.

¹⁵ Vgl. Standardisierte Bewertung, Version 2016.

Dadurch wurden die Fahrgastgewinne, die aus künftigen Besuchern der geplanten Einrichtung resultieren können, und damit der Nutzen zu hoch bewertet. Dessen ungeachtet bestehen auch im Hinblick auf den Baufortschritt und die wirtschaftliche Tragfähigkeit Zweifel an der Realisierung des Projekts.



Die Fotografien zeigen den Zustand des Botanischen Gartens im Januar 2018. Der erste Spatenstich erfolgte am 10. September 2013. Auf seiner Homepage wies der private Investor noch im Januar 2018 darauf hin, dass „einer Eröffnung im Frühjahr 2018 nichts mehr im Wege steht“, vgl. www.boga-hahnstaetten.de.

2.1.4 Prognosezeitpunkt und längerfristige Entwicklungen

Der für die Nutzen-Kosten-Untersuchung festgelegte Prognosehorizont 2020 war zu kurz gewählt. Absehbare längerfristige Entwicklungen wurden nicht angemessen berücksichtigt. Dies betraf beispielsweise den demografisch bedingten Rückgang der Bevölkerungszahlen bis 2035¹⁶ und Verbesserungen für den motorisierten Individualverkehr durch im Bundesverkehrswegeplan 2030 vorgesehene Straßenbaumaßnahmen¹⁷.

Zudem waren die den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrundeliegenden Nachfragedaten für den öffentlichen Verkehr veraltet. Die Zahl der Schüler als größte Nutzergruppe (69 %) ist gegenüber der Erhebung 2008 bis zum Schuljahr 2017/2018 deutlich gesunken. Es sind keine Hinweise ersichtlich, dass die Schülerzahlen in der Folgezeit deutlich ansteigen werden¹⁸. Außerdem ließen sich die prognostizierten Fahrgastzuwächse anhand der Pendlerstatistik des Statistischen Landesamts nicht plausibilisieren.

Bei den von dem IVE vorgenommenen Korrekturen des Nutzen-Kosten-Verhältnisses sind die vorgenannten Gesichtspunkte noch nicht berücksichtigt. Diese bergen

¹⁶ Rheinland-Pfalz 2035 - Vierte kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung für die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden (Basisjahr 2013): In den Verbandsgemeinden Diez, Hahnstätten sowie Katzenelnbogen wurde jeweils ein Rückgang der Gesamtbevölkerung um über 7 % (landesweit: 3,8 %) und der Bevölkerungsgruppe der unter 20-jährigen um über 23 % (landesweit: 13 %) ermittelt. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Oktober 2015.

¹⁷ B 54 neu Ortsumgehung Limburg/Diez. Das Teilprojekt B 54 neu Ortsumgehung Flacht - Niederneisen ist im vordringlichen Bedarf eingestuft.

¹⁸ Statistik der Schülerzahl an allgemein- und berufsbildenden Schulen der Schuljahre 2008/2009 bis 2017/2018: Rückgang der Schülerzahl in den vorgenannten Verbandsgemeinden: 9,6 % (landesweit: 11,7 %) trotz Anstieg des Ausländeranteils um 49,3 % (landesweit: 23,7 %); Datenbasis Schulverzeichnisse des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz bis Januar 2018.

jedoch das Risiko, dass sich der Nutzen des Vorhabens rückläufig entwickeln kann. Vor diesem Hintergrund wäre es sachgerechter gewesen, als Prognosehorizont das im Vertrag „Dieselnetz Eifel-Westerwald-Sieg“¹⁹ auch für die Aartalbahn als Laufzeitende festgelegte Jahr 2030 vorzusehen.

2.1.5 Folgekosten

Bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurde auf eine dem Projektstand angemessene Berechnung der Folgekosten verzichtet. Dies stand nicht im Einklang mit haushaltsrechtlichen Vorgaben²⁰ und Verfahrensregelungen der Standardisierten Bewertung von Verkehrsweegeinvestitionen. Zudem war der Verzicht auch im Hinblick auf die vereinbarten Ausgleichsleistungen des Aufgabenträgers z. B. im Falle von Mindereinnahmen aus Fahrgelderlösen aufgrund eines rückläufigen Fahrgastaufkommens nicht vertretbar²¹.

2.1.6 Modifikation des Regelverfahrens und geringere Planungskosten

Die Nutzen-Kosten-Untersuchungen seit 2016 beruhen auf einer Modifikation des Regelverfahrens. Die bei der Datenbeschaffung, der Auswertung und dem Berichtswesen vorgenommenen Vereinfachungen sowie der Verzicht auf Szenario-Betrachtungen standen teilweise nicht im Einklang mit methodisch gesicherten Standards. Außerdem lagen nach den Regelungen der Standardisierten Bewertung im Fall der Reaktivierung der Aartalbahn die Voraussetzungen für die Anwendung eines vereinfachten Verfahrens (sogenanntes Projektdossierverfahren) vor. Dieses Verfahren kann angewandt werden, wenn u. a.

- das Investitionsvolumen unter 25 Mio. € liegt,
- die zu reaktivierende Strecke eine Buslinie ersetzt,
- durch das Vorhaben keine zusätzliche Verknüpfung innerhalb eines Schienenverkehrsnetzes geschaffen wird (Netzschluss), sondern lediglich ein bestehendes Schienenverkehrsnetz um eine Stichstrecke erweitert wird (Netzergänzung).

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Reaktivierungsprojekts hätte so schneller und mit geringerem Aufwand geklärt werden können. Überdies hätte ein erheblicher Teil der bis Ende 2016 angefallenen Planungskosten von mehr als 1 Mio. € vermieden werden können.

2.2 Fehlende Prüfung von Alternativen

Die Nutzen-Kosten-Untersuchungen seit 2016 berücksichtigten ausschließlich Lösungsvarianten mit einer Reaktivierung der Strecke für den Schienenpersonennahverkehr. Ein optimiertes Busverkehrskonzept im Raum Aartal/Limburg wurde nicht untersucht, obwohl die Prüfung von Alternativen nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen geboten gewesen wäre.

Die Konzeptstudie des IVE sieht die Einrichtung eines Express-Bussystems in Verbindung mit Anrufliedientaxis und ggf. Bürgerbussen vor. Die im Fall der Reaktivierung weiterhin notwendigen Schulbusfahrten hat das IVE in der Konzeptstudie unverändert übernommen. Im Ergebnis zeigt die Studie, dass sich im unteren Aartal ein in ökonomischer und ökologischer Hinsicht vorteilhafteres Nahverkehrsangebot entwickeln lässt. Ein ggf. als Pilotprojekt für den ländlichen Raum in Betracht zu

¹⁹ Vertragspartner sind die DB Regio AG, Regio Südwest (seit 1. Januar 2017 Region Mitte) als Verkehrsdienstleister sowie als Aufgabenträger die Zweckverbände SPNV-Nord und Nahverkehr Westfalen-Lippe sowie die Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH.

²⁰ Nr. 2.2.2 - dritter Spiegelstrich - zu § 7 VV-LHO.

²¹ Der Vertrag „Dieselnetz Eifel-Westerwald-Sieg“ sieht die Übernahme des Einnahmerisikos durch die Aufgabenträger vor.

ziehender Einsatz von emissionsarmen Bussen würde die ökologische Vorteilhaftigkeit der Alternative sogar noch steigern.

Ein solches System bietet gegenüber der Reaktivierung der Aartalbahn folgende Vorteile:

- Angebotsverdopplung zwischen Flacht und Hahnstätten gegenüber dem für den Schienenverkehr vorgesehenen Stundentakt,
- großteils bessere Standorte der Haltestellen und mehr Haltepunkte mit kürzeren Wegen zu den Siedlungsschwerpunkten und Schulen,
- kürzere Fahrzeiten als die derzeit bestehende Buslinie,²²
- Möglichkeit einer umsteigefreien Verbindung aus dem Aartal bis zum ICE-Bahnhof Limburg Süd,
- über 30 % geringerer Kraftstoffverbrauch und dadurch geringere Schadstoffemissionen pro Streckenkilometer und Fahrgast als mit den für die Aartalbahn vorgesehenen Dieseltriebwagen²³,
- bessere Möglichkeiten, mit unterschiedlichen Bus-Fahrzeugtypen flexibel und wirtschaftlich auf Nachfragerückgänge reagieren zu können,
- vergleichsweise geringe Investitionen in die Infrastruktur, die es ermöglichen, Kosten von mindestens 16 Mio. € zu vermeiden und für andere Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs einzusetzen.

2.3 Künftige Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs im Aartal

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, es erkenne eine kritischere Bewertung der Besucherzahlen des Botanischen Gartens sowie einen Sicherheitsaufschlag von 10 % bei den Baukosten an. Dies führe auch nach seiner Auffassung zu einem Nutzen-Kosten-Faktor unter 1, sodass eine Reaktivierung im Schienenpersonennahverkehr in der Relation Limburg - Diez - Hahnstätten nicht volkswirtschaftlich darstellbar sei. Allerdings sehe es den Faktor nur knapp unter 1. Dies liege an unterschiedlichen Meinungen, die es im Einzelnen zu den anderen vom Rechnungshof vorgetragenen Punkten dargelegt habe. Zudem bestehe - trotz der grundsätzlichen Einigkeit bezüglich der Skepsis zu den ursprünglich genannten Zahlen - eine unterschiedliche Einschätzung zur voraussichtlichen Höhe der Besucherzahlen.

Es sei nicht der politische Auftrag gewesen, Verbesserungen im Busverkehr zu untersuchen, sondern eine Reaktivierung des Schienenpersonennahverkehrs zu prüfen. Es werde anerkannt, dass mit dem Busverkehr im konkreten Einzelfall ein tragfähiges System geschaffen werden könne. Allerdings sei dieses noch nicht ausgearbeitet. Dies müsse bei einer Nichtverfolgung der Reaktivierung des Schienenpersonennahverkehrs im Rahmen des ÖPNV-Konzeptes Nord erfolgen. Das im Auftrag des Rechnungshofs entwickelte System würde dabei einer genauen Prüfung unterzogen. Zudem würden weitere Varianten geprüft.

Der Raum Aartal werde in einer Ergänzung des ÖPNV-Konzeptes Nord neu überplant. Die Thematik der Förderung klimafreundlicher Busantriebe werde bei der Überarbeitung der Förderkulissen im Rahmen der Revision des Nahverkehrsgesetzes und in der Ergänzungsuntersuchung zum ÖPNV-Konzept diskutiert. Insbesondere sei zu berücksichtigen, dass in der Nutzen-Kosten-Untersuchung die Straße für

²² Beispielsweise verringert sich die Fahrzeit auf der Strecke Hahnstätten - Limburg von derzeit 45 Minuten auf weniger als 23 Minuten nach einer geeichten Messfahrt des Zweckverbands SPNV-Nord. Fahrzeit Aartalbahn: 23 Minuten.

²³ Bus: 25 l/100 km oder 2 l/100 km und Fahrgast; Dieseltriebwagen: 80 l/100 km oder 3,3 l/100 km und Fahrgast (jeweils unter der Annahme der in der Nutzen-Kosten-Untersuchung vom Januar 2017 angesetzten Fahrgastzahlen ermittelt).

den Bus als gegeben unterstellt werde. Dies sei ohnehin eine systematische Benachteiligung des Schienenverkehrs. Blieben diese pauschalen Aussagen zur angeblichen Vorteilhaftigkeit des Busverkehrs so bestehen, würde dies auf Dauer nahezu jede Reaktivierung von Schienenstrecken verhindern und auch die Verkehre auf bestehenden Strecken in eine gefährliche Diskussion bringen.

Unabhängig von Fragen der Wirtschaftlichkeit von Verkehrsprojekten müsse der Landesregierung ein politischer Gestaltungsspielraum zugebilligt werden. So ermögliche der Schienenpersonennahverkehr beispielsweise wegen der Laufruhe, der Sitzteilung, der Fahrradmitnahmemöglichkeiten und der Verfügbarkeit von WC eine komfortablere Mobilität als der Bus. Diese Systemvorteile des Schienenpersonennahverkehrs sollten nicht nur Verdichtungsräumen vorbehalten sein, sondern auch als strukturpolitisches Instrument zum Erhalt der Attraktivität der ländlichen Räume und als Gegeninstrument zur Landflucht genutzt werden können.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof Folgendes:

- Das von dem Ministerium auf einen Wert knapp unter 1,0 korrigierte Nutzen-Kosten-Verhältnis basiert auf teilweise unrealistischen Best-Case-Szenarien. Werden der Ermittlung weniger optimistische Szenarien zugrunde gelegt, sinkt das Nutzen-Kosten-Verhältnis auf 0,36.
- Soweit das Ministerium von einer systematischen Benachteiligung des Schienenpersonennahverkehrs gegenüber der Straße ausgeht, wird darauf hingewiesen, dass Fahrweginvestitionen auch bei Bussystemen anfallen können und in Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu berücksichtigen sind, so z.B. bei Haltestellen, Lichtsignalanlagen, Umbaumaßnahmen an Straßenkreuzungen sowie bei Busfahrstreifen auf überlasteten Streckenabschnitten. Im Übrigen wird der Schienenpersonennahverkehr aufgrund seiner Fahrzeug- und Stationsausstattung auf der Nutzenseite der Berechnungen nach der Standardisierten Bewertung regelmäßig durch einen sogenannten „Bahnbonus“ privilegiert. Darüber hinaus kehrt sich eine eventuelle Benachteiligung bei höheren Fahrgastzahlen und -zuwächsen in der Regel in eine wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit gegenüber der Straße um.
- Dem vom Ministerium angeführten Vorteil einer komfortableren Mobilität des Schienenpersonennahverkehrs steht der wenig attraktive Zustand des nicht barrierefreien Bahnhofs Diez gegenüber, der nicht den gesetzlichen Anforderungen²⁴ entspricht.

²⁴ § 3 Abs. 6 und 7 Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (Nahverkehrsgesetz - NVG) vom 17. November 1995 (GVBl. S. 450), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 516), BS 924-8.



Die Fotografien zeigen den in erheblichem Umfang sanierungs- und modernisierungsbedürftigen Bahnhof Diez. Ein konkreter Realisierungshorizont für planerische Überlegungen zur Herstellung der Barrierefreiheit wurde dem Rechnungshof nicht genannt.

- Es ist zweifelhaft, ob die Reaktivierung einer 9 km langen Nebenstrecke in der Region ein geeignetes Instrument zur Verhinderung der Landflucht und zum Erhalt der Attraktivität des ländlichen Raums sein kann. Darüber hinausgehende strukturpolitische Vorteile wären zu konkretisieren und durch empirisch abgesicherte Studien zu belegen.
- Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs und das in Auftrag gegebene Gutachten enthalten keine pauschalen Aussagen, sondern konkrete Belege für die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eines Express-Bussystems in einem räumlich abgegrenzten Untersuchungsgebiet.
- Der Gestaltungsspielraum der Entscheidungsträger wurde vom Rechnungshof nicht infrage gestellt. Allerdings sollten die Entscheidungsgrundlagen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben und den Standards des bundesweit angewandten Nachweisverfahrens unter Einbeziehung möglicher Lösungsvarianten zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs ordnungsgemäß vorbereitet werden. Dies war bei den Nutzen-Kosten-Untersuchungen nicht gewährleistet.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Kostenrisiken durch angemessene Risikozuschläge zu berücksichtigen, deren Höhe sich am erreichten Planungsstand orientiert.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) in die Entscheidung über die Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs im Aartal die Feststellungen des Rechnungshofs hinsichtlich der nicht belegten Wirtschaftlichkeit der Reaktivierung der Eisenbahnstrecke zwischen Hahnstätten und Diez und der ökologischen und ökonomischen Vorteile eines Express-Bussystems sowie des Einsatzes emissionsarmer Busse einzubeziehen und über das Ergebnis der diesbezüglichen Untersuchungen zu berichten,
- b) bei künftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Projekten des öffentlichen Personennahverkehrs die haushaltsrechtlichen Vorgaben und die Verfahrensvorschriften der Standardisierten Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen unter Einbeziehung alternativer Lösungsmöglichkeiten und Szenario-Betrachtungen sowie sachgerechter Prognosehorizonte und Folgekosten zu beachten,
- c) bei künftigen Nutzen-Kosten-Untersuchungen Mit-Fälle nur mit solchen Ohne-Fällen zu vergleichen, die langfristig wirtschaftlich tragfähig sind.

Nr. 15

**LEADER-Maßnahmen
- Mängel im Förderverfahren, zweckwidrig verwendete Fördermittel -**

Zuwendungen von 261.000 € aus Mitteln der EU und des Landes für LEADER-Maßnahmen wurden nicht zweckentsprechend eingesetzt. Bei weiteren Maßnahmen, für die Fördermittel von 448.000 € bewilligt worden waren, wurden die Förderziele nicht erreicht.

Die Förderfähigkeit von Vorhaben war nicht immer hinreichend belegt. Folgekosten blieben in Förderanträgen und bei deren Prüfung unberücksichtigt. Nachweise über Erfolgskontrollen lagen nicht vor.

1 Allgemeines

Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union sieht unter anderem die Förderung des ländlichen Raums vor. Einen Schwerpunkt hierbei bildet die Förderung von Maßnahmen nach dem sogenannten LEADER-Konzept¹. Sie erfolgt nach dem „Bottom-up-Prinzip“. Ziel ist es, die örtliche Bevölkerung zu mobilisieren und zu unterstützen, Bedürfnisse und Potenziale ihrer Region zu erkennen und für lokale Entwicklungen zu nutzen.

Zunächst entscheiden Akteure aus der Region, die lokalen Aktionsgruppen², über die Förderwürdigkeit eines Vorhabens. Diese richtet sich nach dem von ihnen für das jeweilige Gebiet ausgearbeiteten Entwicklungskonzept. Den lokalen Aktionsgruppen kommt bis zur Antragstellung für ein Fördervorhaben eine zentrale Bedeutung zu.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion entscheidet anschließend über die Förderfähigkeit eines Vorhabens und die Bewilligung von Fördermitteln der Europäischen Union sowie des Landes. Zu ihren Aufgaben gehören auch die Kontrolle der Mittelverwendung sowie die Durchführung abschließender Erfolgskontrollen.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden rund 620 Vorhaben mit insgesamt 44 Mio. € gefördert. Davon entfielen 24 Mio. € auf EU-Mittel³ und fast 20 Mio. € auf Mittel des Landes und von Kommunen.

Der Rechnungshof hat die Förderung von LEADER-Maßnahmen geprüft. Den Schwerpunkt bildeten dabei Vorhaben, bei denen die Gesamtzuwendung mindestens 200.000 € betrug. Damit waren 17 % der im Land für LEADER-Maßnahmen bewilligten EU-Mittel von der Prüfung umfasst.

¹ LEADER ist die Abkürzung für „Liaison entre actions de développement de l'économie rural“. Die Förderung von LEADER-Maßnahmen ist geregelt im Abschnitt 4 Art. 61 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Amtsblatt der Europäischen Union L 277, S. 1 ff. (ELER-VO).

² Das sind lokale öffentlich-private Partnerschaften. Neben Vertretern aus dem öffentlichen Bereich müssen die lokalen Aktionsgruppen mindestens zur Hälfte aus privaten Wirtschafts- und Sozialpartnern - wie z. B. örtlichen Vereinen - aus dem jeweiligen lokal abgegrenzten Gebiet bestehen.

³ In der Förderperiode 2007 bis 2013 betrug der EU-Anteil maximal 55 % der „zuschussfähigen“ öffentlichen Ausgaben, vgl. Art. 70 Abs. 3 Buchstabe b) der ELER-VO.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Nicht zweckentsprechende Mittelverwendung, ungeeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, nicht erreichte Ziele, Wettbewerb nicht genutzt

In einigen Fällen wurden Fördermittel nicht zweckentsprechend eingesetzt oder die Förderziele nicht erreicht:

- Einer Verbandsgemeinde wurden für die Renaturierung eines Bachs, den Grunderwerb für Retentionsraum und Gewässer sowie einen Mehrgenerationenplatz bei einer Schule eine Zuwendung von insgesamt 545.000 € bewilligt. Davon entfielen mehr als 112.000 € auf Landesmittel für den Mehrgenerationenplatz. Diese Mittel hätten nach der Zweckbestimmung im Haushaltsplan des Landes und den Erläuterungen hierzu nur für wasser- bzw. abwasserwirtschaftliche Maßnahmen gewährt werden dürfen.
- Eine andere Verbandsgemeinde stellte privaten Bauherren seit 2004 durch drei zeitlich aufeinanderfolgende eigene Förderprogramme für den Kauf, die Renovierung, den Abriss und den Neubau von Wohngebäuden in zentralen Ortslagen Mittel zur Verfügung. Zur Mitfinanzierung von Maßnahmen nach dem ersten Programm hatte die Verbandsgemeinde keine LEADER-Förderung beantragt. Gleichwohl nahm sie dafür LEADER-Mittel von über 130.000 € in Anspruch, die für Maßnahmen der beiden folgenden Förderprogramme gewährt worden waren.
- Eine weitere Gemeinde erhielt eine Zuwendung von über 332.000 € für die Revitalisierung einer Quelle. Davon setzte sie mehr als 19.000 € für die Lieferung und Montage von Spielgeräten ein. Dies war weder Gegenstand des Förderantrags noch der Bewilligung.
- Für ein „multifunktionales Dorfzentrum mit einer Pilgerherberge“ einer Ortsgemeinde bewilligte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion eine Zuwendung von 247.000 €⁴. Zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung⁵ war die dem Förderantrag beigelegte Wirtschaftlichkeitsanalyse nicht geeignet. Sie ging u. a. davon aus, dass die Auslastung der Pilgerherberge „in der Spitze“ die Bettenauslastung in Jugendherbergen von durchschnittlich 39 % (2006) erreichen könnte. Nach Auskunft der Ortsgemeinde betrug die Auslastung der Pilgerherberge mit 35 Betten im Jahr 2013 nur 10 % und in den Jahren 2014 und 2015 sogar weniger als 9 %.
- Für das Vorhaben „Mitte(n) im Garten“ einer anderen Ortsgemeinde wurden EU-Mittel von fast 201.000 € ausgezahlt. Nach dem der Bewilligung zugrunde liegenden Antrag basierte das Gesamtkonzept auf sechs zusammenwirkenden Einzelprojekten. Dessen Ziele waren im Wesentlichen die Schaffung von Treffpunkten und Kommunikationsstellen, die „Inwertsetzung“ charakteristischer Architektur sowie eine langfristige und nachhaltige Innenentwicklung des Dorfes. Von dem Konzept umgesetzt wurden jedoch lediglich drei Vorhaben zur Anlage von Gärten. Diese waren mit EU-Mitteln gefördert worden. Sie können jahreszeit- und witterungsabhängig aber nur temporär genutzt werden. Die ebenfalls geplante - aber nicht geförderte - Instandsetzung und Umgestaltung von Gebäuden wurde nicht bzw. nur teilweise realisiert. Allein mit den geförderten Einzelvorhaben konnte die Gemeinde ihre Ziele nicht erreichen. Dies war bereits bei der Antragstellung erkennbar.

Außerdem wurden vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet und die Vorteile des Wettbewerbs nicht immer genutzt. In den Bewilligungsbescheiden für LEADER-Maßnahmen war festgelegt, dass die Zuwendungsempfänger das Vergaberecht zu beachten hatten. Dennoch vergaben drei Verbandsgemeinden Leistungen von bis

⁴ Die Zuwendung bezog sich auf die „Errichtung von Pilgerzimmern in der Ortsgemeinde ...“. Das Vorhaben wurde zusätzlich mit 1,3 Mio. € nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes gefördert.

⁵ Nr. 3.2, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

zu 125.000 € freihändig ohne vorherige Einholung von Vergleichsangeboten. In allen Fällen lagen die vergaberechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vor.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt⁶, sie habe mit den vom Rechnungshof geforderten Einzelfallprüfungen begonnen. Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, eine Schulung der Regionalmanager der lokalen Aktionsgruppen im Zuwendungsrecht sei geplant. Auch die Mitarbeiter in den an der Umsetzung des Entwicklungsprogramms EULLE⁷ beteiligten Stellen würden in Fragen des Vergabe- und Zuwendungsrechts geschult.

2.2 Mängel im Förderverfahren

2.2.1 Antragsprüfung und Dokumentation

Ein wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel setzt eine sorgfältige Prüfung der Förderanträge voraus. Das Ergebnis der Antragsprüfung ist zu vermerken. Hierbei ist insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung einzugehen⁸. Mit dem Vermerk über die Antragsprüfung werden Förderwürdigkeit und Förderfähigkeit festgestellt sowie Bedingungen und Auflagen für die Förderung des Vorhabens festgelegt, die in den Bewilligungsbescheid aufzunehmen sind. Die Antragsprüfvermerke müssen deshalb neben der Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben des Landes insbesondere die Prüfung der einschlägigen EU-Bestimmungen dokumentieren. Die Antragsprüfung ist Teil der nach EU-Recht notwendigen Verwaltungsprüfung.

Für die Prüfung der Antragsunterlagen hatte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Muster mit einer Checkliste vorgegeben. Allerdings war allein anhand der ausgefüllten Checklisten die Förderfähigkeit eines Vorhabens nicht immer nachvollziehbar. Ergänzende Unterlagen enthielten die vorgelegten Akten in der Regel nicht. Häufig war nicht hinreichend dokumentiert, ob eine den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügende ordnungsgemäße, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel geprüft war.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt⁶, die Erfordernisse für die Antragsprüfung sollten im Rahmen der Lenkungsausschusssitzungen mit den lokalen Aktionsgruppen und Projektträgern konkretisiert werden. Auch hier seien bereits Abhilfemaßnahmen eingeleitet und umgesetzt worden. Die im Sachgebiet eingesetzten Mitarbeiter würden auf die besondere Bedeutung der nachvollziehbaren und sorgfältigen Dokumentation der Antragsprüfung hingewiesen.

2.2.2 Sicherung der Gesamtfinanzierung einschließlich der Folgekosten

Zuwendungen dürfen für Vorhaben nur bewilligt werden, wenn deren Gesamtfinanzierung einschließlich der Folgekosten gesichert ist⁹. Ohne die Einbeziehung der Folgekosten ist eine verlässliche Beurteilung der Sicherung der Gesamtfinanzierung und der Wirtschaftlichkeit der Vorhaben nicht möglich. In den geprüften Fällen waren in den Förderanträgen und bei deren Prüfung die Folgekosten zum Teil nicht betrachtet worden.

⁶ Mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau abgestimmte Stellungnahme.

⁷ EULLE steht für „Entwicklungsprogramm Umweltmaßnahmen, Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft, Ernährung“.

⁸ Nr. 3.4, Teil I, und Nr. 3.7, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

⁹ Nr. 1.1.2, Teil I, und Nr. 1.1.2, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie und das Ministerium würden die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Darstellung der etwaigen Folgekosten im Förderantrag und bei der Prüfung der Förderfähigkeit des Vorhabens aufgreifen.

2.2.3 Förderziele und Erfolgskontrollen

Im Anschluss an die Durchführung einer Maßnahme ist eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Hierbei ist ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich und wirtschaftlich war¹⁰.

Grundlage für eine sachgerechte Erfolgskontrolle sind die für das jeweilige Fördervorhaben konkretisierten Ziele und ein dokumentierter Ausgangszustand. Daher müssen die spezifischen Ziele eines Vorhabens möglichst vollständig, vorhabenbezogen, präzise und verständlich sowie umsetzbar formuliert sein¹¹.

Bei allen geprüften Vorhaben waren Ziele sehr allgemein und so formuliert, dass sie für beliebige Vorhaben gelten konnten. Beispiele sind Zielformulierungen wie „lokale Identität stärken“ und „Begeisterung für den Lebens- und Erlebensraum Dorf schaffen“. Es wurde weder der angestrebte Zustand konkret beschrieben, noch waren messbare Zielwerte definiert.

Es war ferner nicht dokumentiert, ob Erfolgskontrollen durchgeführt worden waren.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie werde gemeinsam mit dem Ministerium die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Festlegung von konkreten und überprüfbaren Zielen mit den am Verfahren Beteiligten ansprechen und darauf hinwirken, dass die Darstellung der Ziele der einzelnen Vorhaben durch die lokalen Aktionsgruppen oder den Antragsteller geschärft werde. Auch würden im Formular zum Prüfbericht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion entsprechende Anpassungen im Bereich der Dokumentation der Ziele des Vorhabens vorgenommen. Bei größeren Vorhaben seien bereits in der Förderperiode angemessene Erfolgskontrollen durchgeführt worden.

Zu Letzterem bemerkt der Rechnungshof, dass die vorgelegten Akten selbst zu den von ihm untersuchten größeren Vorhaben keine Nachweise über durchgeführte Erfolgskontrollen enthielten. Für einen zielorientierten und wirksamen Einsatz öffentlicher Mittel sind angemessene Erfolgskontrollen notwendig.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) zuwendungsrechtliche Folgerungen im Falle nicht zweckentsprechend verwendeter Fördermittel, nicht erreichter Förderziele und einer zur Begründung der Angemessenheit der Förderung nicht geeigneten Wirtschaftlichkeitsanalyse sowie aufgrund von Verstößen gegen das Vergaberecht zu ziehen,
- b) die Erfordernisse für eine ordnungsgemäße Antragstellung und Antragsprüfung zu konkretisieren und verbindliche Hinweise hierzu zu erarbeiten,

¹⁰ Nr. 2.3 zu § 7 VV-LHO sowie Nr. 3 der Anlage zur Nr. 3.1.4 zu § 7 VV-LHO. Siehe auch Band 10 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Verlag W. Kohlhammer, 2. Aufl. 2016, S. 138 und S. 139.

¹¹ Vgl. „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des Bundesministeriums der Finanzen, Rundschreiben des Bundesministeriums vom 12. Januar 2011, geändert durch Rundschreiben vom 20. Dezember 2013, II A 3 - H 1012 - 10/08/10004.

- c) darauf hinzuwirken, dass jeweils konkrete und überprüfbare Ziele für die Fördervorhaben festgelegt und dokumentiert werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten,
- b) darauf hinzuwirken, dass nach Abschluss einer LEADER-Maßnahme eine angemessene Erfolgskontrolle durchgeführt wird.

**Nr. 16 Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz
- Potenzial zum Stellenabbau noch nicht genutzt -**

Bei der Landwirtschaftskammer können insgesamt 44,5 besetzte Stellen durch eine Straffung der Aufbauorganisation, eine wirtschaftlichere Gestaltung der Arbeitsabläufe und eine Optimierung des IT-Einsatzes eingespart werden. Dies entspricht Personalkosten von 3,4 Mio. € jährlich. Die Kostenerstattungen des Landes für Auftragsangelegenheiten können um 1,7 Mio. € jährlich vermindert werden.

Die Unterhaltung von sechs regionalen Dienststellen ist unwirtschaftlich. Durch Auflösung von zwei Dienststellen verringern sich die Sachkosten um 157.000 € jährlich.

Mit der Finanzverwaltung war nicht verbindlich geklärt, ob von der Landwirtschaftskammer gegen Entgelt erbrachte Leistungen der Umsatzsteuerpflicht unterlagen.

1 Allgemeines

Die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie ist die berufsständische Vertretung der Landwirtschaft mit Sitz in Bad Kreuznach. Weitere Dienststellen unterhält sie in Alzey, Kaiserslautern, Koblenz, Neustadt an der Weinstraße, Trier und Wittlich.

Die Landwirtschaftskammer „hat die Aufgabe, im Einklang mit den Interessen der Allgemeinheit die Landwirtschaft und die in ihr Berufstätigen zu fördern und ihre fachlichen Belange zu vertreten“¹. Zu ihren Selbstverwaltungsaufgaben gehören u. a. die Berufsbildung in den Agrarberufen, die Förderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit sowie die Mitwirkung bei der Orts- und Regionalplanung.

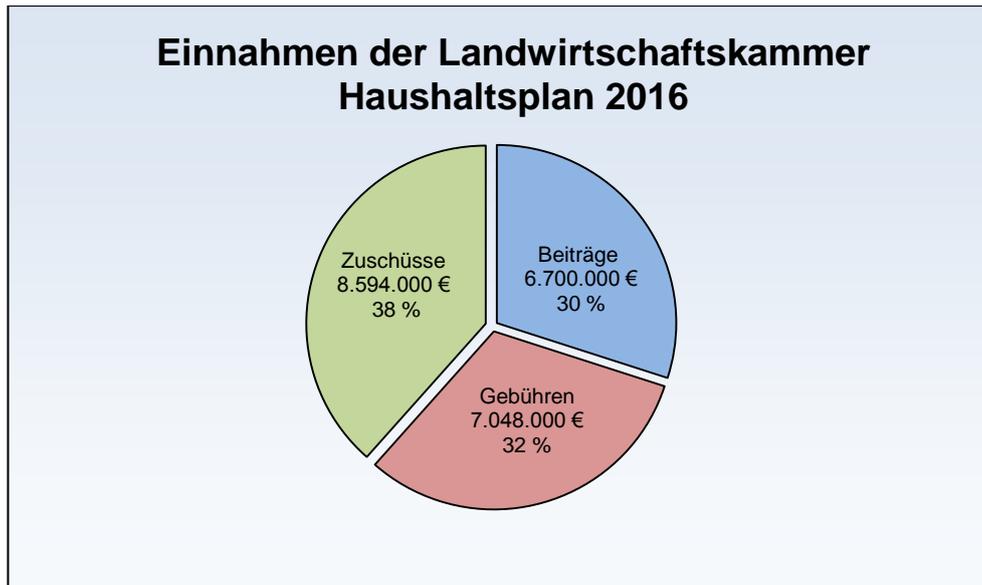
Außerdem nimmt die Landwirtschaftskammer Auftragsangelegenheiten wahr. Diese Aufgaben hat das fachlich zuständige Ministerium der Kammer mit deren Zustimmung zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Seit 2002 nimmt sie außerdem die Geschäftsführung für die Wiederaufbaukasse rheinland-pfälzischer Weinbaugebiete und seit 2003 die Verwaltung der Tierseuchenkasse Rheinland-Pfalz wahr.

Die Selbstverwaltungsangelegenheiten finanziert die Landwirtschaftskammer durch Beiträge und Gebühren, die Auftragsangelegenheiten durch Kostenerstattungen des Landes und durch Gebühren. Außerdem bezuschusst das Land die Selbstverwaltungsangelegenheiten, an denen ein öffentliches Interesse besteht.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Anteile der Beiträge, Gebühren und Zuschüsse an den Gesamteinnahmen² der Landwirtschaftskammer.

¹ § 3 Landesgesetz über die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz (LwKG) vom 28. Juli 1970 (GVBl. S. 309), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. September 2009 (GVBl. S. 333), BS 780-1.

² Ohne besondere Finanzierungseinnahmen.



Das Diagramm zeigt die Höhe der im Haushaltsplan 2016 der Landwirtschaftskammer veranschlagten Einnahmen.

Die Aufsicht über die Landwirtschaftskammer führt das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob der Aufbau und die Gliederung der Landwirtschaftskammer sachgerecht sowie die Geschäftsprozesse zweckmäßig gestaltet sind und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt wurden. Schwerpunktmäßig wurden dabei die Auftragsangelegenheiten und die Aufgaben untersucht, die vom Land bezuschusst werden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgaben können mit deutlich weniger Personal erledigt werden

Die Landwirtschaftskammer gliederte sich in die Zentralabteilung mit fünf Referaten, eine Abteilung für Landwirtschaft mit sieben Referaten sowie die Abteilung Weinbau mit vier Sachgebieten. Insgesamt waren dort 265 Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von 212,5 Vollzeitkräften eingesetzt³.

2.1.1 Auftragsangelegenheiten

Zu den Auftragsangelegenheiten gehören unter anderem die Führung der Weinbaukartei, die Durchführung der Flächenkontrolle sowie die amtliche Qualitätsprüfung für Wein, Perlwein, Likörwein und Schaumwein. Im Bereich der Auftragsangelegenheiten⁴ können 21 Stellen⁵ eingespart werden.

- Führung der Weinbaukartei

Die Landwirtschaftskammer führt die elektronische Weinbaukartei. Hierin werden die nach der EU-Weinmarktordnung erforderlichen Angaben über das Anbaupotenzial und die Produktionsentwicklung erfasst und jeweils aktualisiert. Die Kartei

³ Stichtag: 1. Januar 2016. Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

⁴ Vereinbarung zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und der Landwirtschaftskammer vom 10. März 2015 über die Übertragung von Auftragsangelegenheiten und deren Kostenerstattung (§ 3 Abs. 3 und § 20 Landesgesetz über die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz - LwKG) sowie die Abgeltung des Landesinteresses bei den Selbstverwaltungsaufgaben der Landwirtschaftskammer.

⁵ Ohne entbehrliche Stellen für Verwaltungskräfte, vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.3.

enthält ein Verzeichnis der Rebflächen und Daten zu Betriebsstrukturen sowie zur Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Weinbauerzeugnissen. Außerdem ist sie Grundlage für die Ermittlung der maximal zulässigen Vermarktungsmenge eines Betriebes.

Die Weinbaubetriebe gaben die jährlichen Meldungen überwiegend in Papierform ab. Die Angaben wurden manuell bearbeitet und in die Kartei eingepflegt. Mit diesen Tätigkeiten sowie mit der Bearbeitung von Fehlerprotokollen (Korrektur unvollständiger oder fehlerhafter Meldungen) waren insgesamt 23 Vollzeitkräfte befasst.

Seit 2013 können die Angaben mit Ausnahme der Rodungs-, Pflanz- und Änderungsmeldungen im „Weininformationsportal (WIP)“ über das Internet abgegeben und direkt in die Kartei übernommen werden. Bis 2020 sollen alle Meldungen online durchführbar sein. Die Bearbeitung von Fehlerprotokollen wird durch ein neues IT-Verfahren wesentlich erleichtert. Es können 10,5 besetzte Stellen eingespart werden, wenn das IT-Verfahren umfassend genutzt wird.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt⁶, eine vollständige Online-Abgabe aller Meldungen werde angestrebt, sei aber nur schwer zu erreichen. Bedingt durch die jeweiligen Betriebsstrukturen seien Interesse und Nutzen für die Betriebe unterschiedlich ausgeprägt. Mittelfristig seien weniger als fünf Stellen entbehrlich.

Ministerium und Landwirtschaftskammer sollten durch geeignete Maßnahmen verstärkt darauf hinwirken, dass die Weinbaubetriebe künftig ihre Meldungen über das Internet abgeben. Beispielsweise könnte erwogen werden, eine Rechtsgrundlage für die Online-Abgabe der Meldungen, zumindest aber für die Erhebung von Gebühren für Meldungen in Papierform zu schaffen.

- Durchführung von Flächenkontrollen

Die Landwirtschaftskammer überprüft durch Vor-Ort-Kontrollen

- alle flächenbezogenen Meldungen zur Weinbaukartei,
- Flächenangaben von Vorhaben zur Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen sowie
- die Rodung, Neu- oder Wiederbepflanzung von Rebflächen im Rahmen des seit 2016 geltenden Genehmigungssystems für Rebplantzungen.

Von 2011 bis 2015 wurden jährlich durchschnittlich 27.000 flächenbezogene Meldungen zur Weinbaukartei und 8.000 Förderflächen des Umstrukturierungsprogramms überprüft. Hierfür setzte die Landwirtschaftskammer mehr als 15 Vollzeitkräfte ein.

Die Aufgaben können mit einem geringeren Personalaufwand erledigt werden. Eine vollständige Überprüfung aller flächenbezogenen Meldungen zur Weinbaukartei ist rechtlich nicht erforderlich. Eine Stichprobenkontrolle wäre wirtschaftlicher. Andere Länder, wie z. B. Baden-Württemberg und Bayern, sehen keine vollständigen Prüfungen vor.

Ein umfassendes Konzept für die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen, das die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sicherstellt, angemessene Stichproben vorsieht, Vor-Ort-Kontrollen - soweit wie möglich - durch die Fernerkundung (Luftbilder) ersetzt und durch die Nutzung von Synergieeffekten doppelte Prüfungen derselben Fläche vermeidet⁷, fehlte. Werden die Flächenkontrollen auf dieser

⁶ Weitgehend mit der Landwirtschaftskammer abgestimmte Stellungnahme.

⁷ Dies wird bei den Flächenkontrollen nach dem Umstrukturierungsprogramm und den auf diese Flächen bezogenen Meldungen zur Weinbaukartei teilweise bereits so gehandhabt.

Grundlage durchgeführt, können mindestens sieben besetzte Stellen eingespart werden.

Für Vor-Ort-Kontrollen von Vorhaben des Umstrukturierungsprogramms genügt in vielen Fällen ein Kontrolleur⁸. Insbesondere kann die Flächenvermessung mit GPS-Geräten von einem Kontrolleur durchgeführt werden.

Das Ministerium ist der Auffassung, das EU-Recht sehe eine betriebsbezogene Überprüfung aller Flächen eines Betriebes im Abstand von längstens fünf Jahren vor⁹. Die derzeitige Praxis sei die effizienteste und sinnvollste Vorgehensweise zur Verifizierung der Angaben in der Weinbaukartei. Bei Flächenkontrollen im Rahmen der Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen seien Bandmaß- und Neigungsmessungen im Steilhang nicht immer alleine durchführbar und GPS-Geräte nicht in allen Fällen einsetzbar.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das EU-Recht Art und Umfang der Prüfungen nicht regelt. Insoweit sind die allgemeinen Kontrollgrundsätze¹⁰ zu beachten. Danach müssen Kontrollen wirksam und verhältnismäßig sein. Diese Grundsätze werden bei einer Kontrolle der flächenbezogenen Änderungsmeldungen mit angemessenen Stichproben eingehalten. Aus den vom Ministerium genannten Beispielen lässt sich die generelle Notwendigkeit zweier Prüfer für die Kontrolle von Förderflächen nicht ableiten.

- **Amtliche Qualitätsprüfung für Wein, Perl-, Likör- und Schaumwein**

Wein, Perl-, Likör- und Schaumwein, die als Qualitätserzeugnisse bestimmter Anbaugelände in den Verkauf gelangen, müssen Qualitätsprüfungen¹¹ unterzogen werden. Diese bestehen aus einer analytischen Prüfung in einem amtlich anerkannten Weinlabor und einer sogenannten Sinnenprüfung. Letztere wird durch die Prüfungskommissionen bei der Landwirtschaftskammer an den Standorten in Alzey, Bad Kreuznach, Koblenz, Neustadt an der Weinstraße, Trier und Wittlich durchgeführt. Insgesamt waren hierfür 21,5 Vollzeitkräfte eingesetzt.

Die Zahl der Qualitätsprüfungen, die eine Vollzeitkraft jährlich durchführt, war im Prüfungszeitraum von 2011 bis 2015 sehr unterschiedlich. Sie reichte von 2.700 bis zu 6.800 Prüfungen. An den Standorten Alzey und Neustadt an der Weinstraße wurden regelmäßig deutlich mehr Prüfungen als an den anderen Dienststellen durchgeführt. Qualitätsunterschiede bei der Prüfung und Bewertung der Erzeugnisse waren nicht erkennbar.

Durchschnittlich können 5.900 Qualitätsprüfungen jährlich je Vollzeitkraft durchgeführt werden. Legt man dies zugrunde und werden die Aufgaben an vier Standorten gebündelt, können 2,5 besetzte Stellen abgebaut werden.

⁸ Regelmäßig wurden zwei Kontrolleure eingesetzt.

⁹ Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 436/2009 der Kommission vom 26. Mai 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates hinsichtlich der Weinbaukartei, der obligatorischen Meldungen und der Sammlung von Informationen zur Überwachung des Marktes, der Begleitdokumente für die Beförderung von Weinbauerzeugnissen und der Ein- und Ausgangsbücher im Weinsektor, Amtsblatt der Europäischen Union (L 128/15) vom 27. Mai 2009.

¹⁰ Z. B. Erwägungsgrund Nr. 15 sowie Artikel 29 Abs. 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2016/1150 der Kommission vom 15. April 2016 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die nationalen Stützungsprogramme im Weinsektor, Amtsblatt der Europäischen Union (L 190/23) vom 15. Juli 2016.

¹¹ § 19 des Weingesetzes vom 8. Juli 1994 in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2011 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966).
§ 21 der Weinverordnung vom 9. Mai 1995 in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 2009 (BGBl. I S. 827), zuletzt geändert durch Verordnung vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2272).

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Vorschlag zur Bündelung der Qualitätsprüfungen an vier Standorten sei zu prüfen. Damit würden eine bis 1,5 besetzte Stellen für die Probeleitung entfallen.

2.1.2 Selbstverwaltungsangelegenheiten

Im Bereich der vom Land bezuschussten Selbstverwaltungsangelegenheiten können fünf besetzte Stellen⁵ eingespart werden.

- Preis- und Marktberichterstattung, Verwaltung und Eintragung der Ausbildungsverträge, Prüfungswesen Berufsausbildung, Tierproduktion

Für die Preis- und Marktberichterstattung erhebt die Landwirtschaftskammer regionale Preis- und Mengenangaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Sie verarbeitete im Durchschnitt 171.000 Meldungen jährlich, die Erzeugerorganisationen, Genossenschaften, private Händler und Handelsunternehmungen überwiegend telefonisch übermittelten. Der Aufwand für die Datenerhebung und die manuelle Datenerfassung entfällt, wenn diese Informationen elektronisch gemeldet und automatisiert weiterverarbeitet werden. Stellenanteile von umgerechnet 1,5 Vollzeitkräften können eingespart werden.

Im Bereich der Ausbildung zu landwirtschaftlichen Berufen wurde nach den Ergebnissen der Personalbedarfsberechnungen des Rechnungshofs für die Verwaltung und Eintragung der Ausbildungsverträge in die Berufsausbildungsverzeichnisse sowie für das Prüfungswesen zu viel Personal eingesetzt. Mehr als 1,5 besetzte Stellen können abgebaut werden, wenn angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden.

Eine weitere Stelle, die bisher für den Sachbereich „Schweinezuchtberatung und -produktion“ vorgehalten wurde, kann entfallen. Die Aufgabe hat in Rheinland-Pfalz ihre Bedeutung nahezu vollständig verloren.

Die Landwirtschaftskammer hat mitgeteilt, der Personalbedarf für die Verwaltung und Eintragung der Ausbildungsverträge sowie im Prüfungswesen Berufsausbildung werde überprüft. Für den Sachbereich „Tierproduktion“ sei eine Wiederbesetzung der Stelle nicht vorgesehen. Beim Meldeverfahren für die Preis- und Marktberichterstattung würden Arbeitsvereinfachungen angestrebt.

- Landesprämierung für Wein, Sekt und Edelbrände

Die Landwirtschaftskammer zeichnet jährlich die besten zur Prämierung angebotenen Weine, Sekte und Edelbrände aus Rheinland-Pfalz aus. Hierdurch soll die Erzeugung und der Absatz von Produkten mit hoher Qualität gefördert werden. Die Prämierungen fanden an neun Terminen pro Jahr in den Dienststellen Neustadt an der Weinstraße, Wittlich, Bad Kreuznach und Alzey statt. Für diese Aufgaben wurden mehr als acht Vollzeitkräfte eingesetzt.

Je Vollzeitkraft können im Durchschnitt 4.400 angestellte Weine, Sekte und Edelbrände jährlich geprüft und beurteilt werden. Legt man dies zugrunde und wird die Landesprämierung an drei Standorten gebündelt sowie die Zahl der Anstellungstermine reduziert, ist eine besetzte Stelle entbehrlich.

Die Landwirtschaftskammer hat erklärt, die Zahl der Probeterminen für das Prämierungsjahr 2004 sei von zwei auf sechs und ab dem Prämierungsjahr 2013 auf neun Termine erhöht worden. Damit sollten Arbeitsspitzen vermieden und Anstellungen gleichmäßiger verteilt werden. Dadurch sei die Attraktivität der Prämierung an der Dienststelle Alzey gestiegen; dies zeige sich an der Zunahme der Anstellungszahlen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich der Hinweis der Landwirtschaftskammer zur Attraktivität nicht mit der Entwicklung der Zahl der Anstellungen insgesamt deckt. Diese war 2014 und 2015 mit 22.200 und 21.800 Anstellungen um

fast 4 % und über 5 % geringer als 2012. Im Übrigen führt ein Verzicht auf zwei bisher wenig genutzte Anstellungstermine angesichts deren geringer Auslastung nicht automatisch zu Arbeitsspitzen an den übrigen Terminen.

2.1.3 Hilfs- und Assistenz Tätigkeiten

In vielen Bereichen unterstützten 19 in die Prüfung einbezogene Verwaltungskräfte mit einem Teil ihrer Arbeitszeit insgesamt rund 60 Sachbearbeiter durch Hilfs- und Assistenz Tätigkeiten. Hierzu zählten Schreibarbeiten, Textformatierungen, Kopierarbeiten, Versand und Ablage von Schreiben sowie die Bearbeitung des Postein- und -ausgangs.

Infolge des referatsübergreifenden Einsatzes einiger Verwaltungskräfte war eine angemessene Auslastung nicht sichergestellt. Durch die Verteilung zusammengehörender Aufgaben auf Sachbearbeiter und Verwaltungskräfte entstand ein erhöhter Aufwand für die Koordinierung, die Abstimmung der Tätigkeiten, die Weitergabe von Informationen sowie für die mehrfache Befassung verschiedener Personen mit den gleichen Vorgängen.

Bei einer ganzheitlichen Aufgabenerledigung durch die Sachbearbeiter entfällt dieser Aufwand. Mit den dadurch entstehenden Arbeitszeitreserven können die o. g. Tätigkeiten der Assistenzkräfte ohne wesentlichen Mehraufwand miterledigt werden. Mehr als zehn besetzte Stellen werden so entbehrlich. Davon entfallen neun Stellen auf Selbstverwaltungsangelegenheiten und eine Stelle auf Auftragsangelegenheiten.

Die Landwirtschaftskammer hat erklärt, nach ihren Erfahrungen könne keinesfalls auf den Einsatz der Verwaltungskräfte verzichtet werden. Sie organisierten die verwaltungsmäßigen Arbeitsabläufe des Referats und entlasteten die Sachbearbeiter von Routinetätigkeiten.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass bei einer ganzheitlichen Sachbearbeitung erheblicher Aufwand entfällt, der durch die derzeitige Zergliederung der Aufgabenerledigung entsteht. Im Übrigen ist die ganzheitliche Sachbearbeitung in der Landesverwaltung seit mehr als 20 Jahren üblich.

2.1.4 Referat 11 - Verwaltung

Das Referat war insbesondere zuständig für Personal-, Finanz- und Rechtswesen, Hausverwaltung sowie Informations- und Kommunikationstechnik. Eingesetzt waren dort insgesamt 26 Vollzeitkräfte.

Im Finanzwesen können Geschäftsprozesse optimiert werden, wenn Arbeitsabläufe gestrafft, sämtliche Daten zur Erstellung von Kassenanordnungen elektronisch in das für die Erledigung von Haushalts- und Kassenaufgaben eingesetzte Standardprogramm übernommen und Auswertungen automatisiert erstellt werden. Außerdem wurden für die Bearbeitung von Reisekostenabrechnungen keine angemessenen Leistungsanforderungen zugrunde gelegt. Die Bediensteten im Bereich Pforte/Telefonzentrale am Standort Bad Kreuznach waren nicht hinreichend ausgelastet. Der Personaleinsatz für die Betreuung der IT-Infrastruktur und für die Anwenderbetreuung überstieg den Bedarf.

Mehr als vier besetzte Stellen können abgebaut werden. Eine weitere Stelle wird entbehrlich, wenn Programmierleistungen unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes vollständig an Dritte vergeben werden.

Die Landwirtschaftskammer hat die Abläufe in der Kasse zwar chronologisch dargestellt, ist aber auf die aufgezeigten Stelleneinsparmöglichkeiten im Finanzwesen nicht eingegangen. Einsparungen für die Bearbeitung von Reisekostenabrechnungen müssten noch geprüft werden. Im eigenen Interesse werde an einer Optimierung des Aufgabenbereichs Pforte/Telefonzentrale am Standort Bad Kreuznach ge-

arbeitet. Zum Verzicht auf die Programmierung eigener Anwendungen hat die Kammer darauf hingewiesen, dass die Arbeit dort schon erhebliche Kosten gespart habe. Ob sich Veränderungen mit dem Ausscheiden der Stelleninhaberin ergeben könnten, bleibe einer späteren Prüfung vorbehalten.

2.1.5 Zahl der Dienststellen

Für die Aufgaben, die an den sechs zusätzlich zum Sitz der Landwirtschaftskammer eingerichteten Dienststellen erledigt wurden, wurden häufig nur geringe Arbeitszeitanteile benötigt. Sie entsprachen einem Arbeitszeitanteil von lediglich zwei Vollzeitkräften oder weniger. Dies betraf außer der Verwaltung die Aufgabenbereiche Bildung, Raumordnung, Regionalentwicklung und Naturschutz, Bau und Technik, Betriebs- und Förderberatung, Landfrauenarbeit sowie Markt und Einkommensalternativen. Die starke Zergliederung der Aufgaben erschwerte die Steuerung der Aufgabenerledigung, die gleichmäßige Auslastung der Bediensteten sowie die gegenseitige Vertretung bei Abwesenheit.

Nach dem Ergebnis der Prüfung können zwei Dienststellen aufgelöst und deren Aufgaben an den verbleibenden Standorten zusammengeführt werden. Eine besetzte Stelle kann dann eingespart und Sachkosten (Miete, Heiz- und Nebenkosten) von 157.000 € jährlich können vermieden werden.

Die Landwirtschaftskammer hat mitgeteilt, im Oktober 2017 fänden Neuwahlen zur Vollversammlung statt. In der neuen Wahlperiode würden Vorstand und Vollversammlung prüfen, ob die Zahl der regionalen Dienststellen verringert werden kann.

2.1.6 Leitungs- und Führungsaufgaben

Der dargestellte geringere Personalbedarf (Teilziffern 2.1.1 bis 2.1.5) führt zu einer Verminderung der Führungs- und Leitungsaufgaben. Wird die bisherige Leitungsspanne von 17,5 Vollzeitkräften zugrunde gelegt, können mehr als zwei besetzte Stellen eingespart werden.

2.1.7 Zusammenfassung der Einsparpotenziale

Bei der Landwirtschaftskammer können durch die Straffung der Aufbauorganisation, eine wirtschaftlichere Gestaltung der Arbeitsabläufe und eine Optimierung des IT-Einsatzes insgesamt mehr als 44 besetzte Stellen abgebaut werden.

Die möglichen Einsparungen verteilen sich wie folgt:

Aufgaben	entbehrliche Stellen
Auftragsangelegenheiten einschließlich Hilfs- und Assistenz Tätigkeiten	22,0
Selbstverwaltungsangelegenheiten einschließlich Hilfs- und Assistenz Tätigkeiten	14,5
Referat 11 - Verwaltung nach Reduzierung der Zahl der Dienststellen	6,0
Leitungs- und Führungsaufgaben	2,0
insgesamt	44,5

Werden die Einsparungen umgesetzt, lassen sich die Personalausgaben um insgesamt 3,4 Mio. € jährlich¹² und die Kostenerstattungen des Landes um 1,7 Mio. €

¹² Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beamte RLP für 2016.

jährlich verringern. Für die Landwirtschaftskammer ergeben sich Handlungsspielräume, die zur Senkung von Beitrags- und Gebührensätzen genutzt werden können.

Das Ministerium und die Landwirtschaftskammer haben bisher zugesagt, sieben Stellen abzubauen und weitere Einsparmöglichkeiten zu prüfen.

2.2 Höhere Einnahmen möglich

Die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaftskammer lässt sich ferner durch folgende Maßnahmen optimieren:

- Der Personalkostenerstattung für die Inanspruchnahme von Personal der Landwirtschaftskammer durch landwirtschaftliche Organisationen und Verbände lagen pauschalierte Personalkosten zugrunde. Diese enthielten keine Personalnebenkosten, wie zum Beispiel Beihilfen und Versorgungskostenzuschläge, und deckten deshalb die tatsächlichen Personalvollkosten nicht ab. Die Einnahmen der Landwirtschaftskammer würden sich um 109.000 € jährlich erhöhen, wenn die Abrechnungen auf der Basis von Personalvollkosten vorgenommen würden.
- Die Landwirtschaftskammer ist für die Verwaltung der Tierseuchenkasse zuständig. Die Kammer erhält hierfür eine Erstattung aus dem Landeshaushalt von 97.000 € jährlich. Diese Erstattung deckte den Aufwand der Kammer für die Verwaltung der Tierseuchenkasse nicht vollständig. Im Jahr 2015 verblieb ein Defizit von 59.000 €, das die Kammer aus eigenen Mitteln ausglich.

Sachliche Gründe für die unentgeltliche Verwaltung der Tierseuchenkasse durch das Land sind nicht ersichtlich. Die Tierseuchenkasse erhebt zur Erfüllung ihrer Aufgaben Beiträge von den Besitzern bestimmter Tierarten. In allen anderen Ländern finanzieren die dortigen Tierseuchenkassen ihre Verwaltung aus diesen Beiträgen.

Der Rechnungshof regt an, auf eine entsprechende gesetzliche Regelung für Rheinland-Pfalz hinzuwirken.

Die Landwirtschaftskammer hat erklärt, sie bemühe sich, Lösungen zur Kosteneinsparung zu finden. Mit den landwirtschaftlichen Organisationen und Verbänden würden Gespräche über eine Anhebung der finanziellen Beteiligung für die Inanspruchnahme von Personal geführt.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten, das die Aufsicht über die Tierseuchenkasse führt, hat mitgeteilt, das Landestierseuchengesetz solle in naher Zukunft durch das Landestiergesundheitsgesetz ersetzt werden. Im Referentenentwurf hierzu sei vorgesehen, die Verwaltung der Tierseuchenkasse per Gesetz auf die Landwirtschaftskammer zu übertragen. Dabei sei eine Ermächtigung zur Erhebung von Mitgliedsbeiträgen vorgesehen, die eine vollständige Finanzierung der Kosten der Verwaltung der Tierseuchenkasse eröffne.

2.3 Beratungsleistungen - Beihilferelevanz und Umsatzsteuerpflicht nicht abschließend geklärt

2.3.1 Finanzierung der Unternehmensberatung für landwirtschaftliche Betriebe

Die Landwirtschaftskammer bietet für landwirtschaftliche Betriebe Unternehmensberatung in den Bereichen Investitions- und Förderberatung sowie zu Einkommensalternativen an¹³. Die Personal- und Sachkosten für diese Aufgabe tragen das Land und die Kammer zu gleichen Teilen. In den Jahren 2013 bis 2015 betragen die Erstattungen des Landes im Durchschnitt 461.000 € jährlich.

¹³ Siehe auch Fußnote 4.

Für 2015 machte die Landwirtschaftskammer eine Kostenerstattung für den Einsatz von zwölf Vollzeitkräften geltend. Nach dem Ergebnis der Personalbedarfsberechnung des Rechnungshofs betrug der Personalbedarf für die Unternehmensberatung weniger als elf Vollzeitkräfte.

Zudem ist nicht auszuschließen, dass die Zahlungen des Landes als unzulässige staatliche Beihilfe und Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht gewertet werden¹⁴. Sie könnten zu einer Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige und damit zu einer Verfälschung des Wettbewerbs beitragen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, die Kostenerstattung des Landes werde sukzessive vermindert. Die Abrechnung 2016 sei bereits auf 447.000 € reduziert worden. Einsatz und Auslastung der Beratungskräfte würden überprüft. Zur Beihilfeproblematik hat das Ministerium mitgeteilt, die Europäische Kommission werte Zahlungen an die Beratungsdienste nicht als Beihilfen, sondern als Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Unternehmen, wenn die Bewertungsgrundsätze der EU für staatliche Beihilfen im Agrarsektor eingehalten würden.

Der Rechnungshof weist zu Letzterem darauf hin, dass nur zwei von insgesamt sieben gemeinsamen Bewertungsgrundsätzen¹⁵ der EU eingehalten wurden. Für die Vereinbarkeit einer Beihilfemaßnahme mit dem Binnenmarkt ist aber eine vollständige Einhaltung erforderlich. Bisher ist die Übereinstimmung der Erstattungen des Landes für die Beratungsleistungen der Landwirtschaftskammer mit dem EU-Beihilferecht und die Erforderlichkeit eines formellen Notifizierungsverfahrens nicht abschließend geprüft worden. Beim Bundeswirtschaftsministerium sollte eine verbindliche Auskunft über die EU-Beihilferelevanz der Erstattungen des Landes an die Landwirtschaftskammer für die Unternehmensberatung landwirtschaftlicher Betriebe eingeholt werden.

2.3.2 Umsatzsteuerpflicht

Die Landwirtschaftskammer bietet ihre Beratungsleistungen gegen Entgelt an. Allein aus der Investitions- und Förderberatung, der Beratung zu Einkommensalternativen, der Bau- und Technikberatung landwirtschaftlicher Betriebe sowie der Tierzuchtberatung erzielte sie 2015 Einnahmen von 526.000 €.

Vergleichbare Beratungen werden auch von privaten Unternehmen angeboten. Deren Leistungen unterliegen der Umsatzbesteuerung. Nach summarischer Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen könnte auch für von der Landwirtschaftskammer gegen Entgelt erbrachte Leistungen Umsatzsteuer abzuführen sein. Die Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen berechnet für ihre Beratungsleistungen Umsatzsteuer.

Bis zum Abschluss der Erhebungen durch den Rechnungshof hatte die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz noch keine verbindliche Auskunft der Finanzverwaltung eingeholt, ob ihre gegen Entgelt erbrachten Leistungen der Umsatzsteuer unterliegen.

Die Landwirtschaftskammer hat dem Rechnungshof im November 2017 mitgeteilt, dass die Klärung eingeleitet worden sei. Nach Auffassung der Finanzbehörden würden Beratungsleistungen und Prämierung der Umsatzsteuer unterliegen. Hierzu solle die Kammer rückwirkend herangezogen werden.

¹⁴ Vgl. Art. 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV - (vormaliger Art. 87 EG-Vertrag), Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47).

¹⁵ Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (2014/C 204/01), EU-Abl. C 204 vom 1. Juli 2014, S. 1.

2.4 Fehlende und nicht aktualisierte organisatorische Regelungen

Der Geschäftsverteilungsplan und die Geschäftsordnung der Landwirtschaftskammer waren zuletzt 1983 im Ganzen aktualisiert worden. Dienstvereinbarungen z. B. zur Nutzung des Internets und von E-Mail-Diensten lagen nicht vor. Ein zentraler Aktenplan war nicht erstellt.

Beim Einsatz der Informationstechnik fehlte ein aus einer Risikoanalyse abgeleitetes Sicherheitskonzept. Ein IT-Sicherheitsbeauftragter war nicht bestellt.

Die Landwirtschaftskammer hat mitgeteilt, man sei bemüht, die Vorschläge des Rechnungshofs zur Ergänzung der erforderlichen organisatorischen Regelungen, zur fortlaufenden Aktualisierung und zur Bekanntmachung alsbald umzusetzen. Mit der Erstellung eines Risikokonzepts sei begonnen worden. Es werde geprüft, ob zur Erstellung der erforderlichen Unterlagen und als IT-Sicherheitsbeauftragter eine neue Stelle geschaffen werden müsse.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Erstellung organisatorischer Unterlagen, der Risikoanalyse und des IT-Sicherheitskonzepts nur zeitlich begrenzt einen wesentlichen Aufwand verursachen. Die Tätigkeit des IT-Sicherheitsbeauftragten bei der Landwirtschaftskammer lastet eine Vollzeitkraft bei Weitem nicht dauerhaft aus.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Verringerung der Zahl der regionalen Dienststellen zu prüfen,
- b) die Inanspruchnahme von Personal der Landwirtschaftskammer durch die landwirtschaftlichen Organisationen und Verbände künftig auf Basis der Personalvollkosten abzurechnen,
- c) mit dem zuständigen Finanzamt verbindlich zu klären, ob von der Landwirtschaftskammer gegen Entgelt erbrachte Leistungen der Umsatzsteuer unterliegen,
- d) erforderliche organisatorische Regelungen zu erstellen und zu ergänzen, zu aktualisieren und bekannt zu machen,
- e) ein aus einer Risikoanalyse abgeleitetes IT-Sicherheitskonzept zu erstellen und einen IT-Sicherheitsbeauftragten zu bestellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) verstärkt darauf hinzuwirken, dass die Weinbaubetriebe ihre Meldungen für die elektronische Weinbaukartei möglichst umfassend im „Weininformationsportal (WIP)“ über das Internet abgeben,
- b) darauf hinzuwirken, dass das festgestellte Potenzial zum Abbau besetzter Stellen möglichst vollständig genutzt wird,
- c) für Vor-Ort-Kontrollen ein übergreifendes Konzept zu erstellen, das die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sicherstellt, hierzu angemessene Stichproben vorsieht, Vor-Ort-Kontrollen - soweit wie möglich - durch die Fernerkundung (Luftbilder) ersetzt und Synergieeffekte nutzt, um doppelte Prüfungen derselben Fläche zu vermeiden,
- d) beim Bundeswirtschaftsministerium eine verbindliche Auskunft über die EU-Beihilferelevanz der Erstattungen des Landes an die Landwirtschaftskammer für die Unternehmensberatung landwirtschaftlicher Betriebe einzuholen,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, eine gesetzliche Grundlage

- a) für die verbindliche Online-Abgabe der Meldungen für die Weinbaukartei, zumindest aber für die Erhebung von Gebühren für Meldungen in Papierform,
 - b) für die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen zur Finanzierung der Kosten der Verwaltung der Tierseuchenkasse
- zu schaffen.

Nr. 17

**Landeskrankenhausplan 2010
- Neuausrichtung der Krankenhausplanung erforderlich -**

Die Krankenhäuser in Rheinland-Pfalz wiesen 2015 bundesweit mit 71,3 % die geringste Bettenauslastung aus.

Die Aufstellung des Landeskrankenhausplans 2010 wurde durch nicht am Bedarf orientierte Vorgaben beeinflusst. Dies trug zu einem rechnerischen Überhang von 1.800 Betten bei.

Der Bettenbedarf für den Fachbereich Intensivmedizin/Anästhesiologie und der tagesklinische Platzbedarf wurden ohne erforderliche Bedarfsanalysen festgelegt.

Das für Gesundheit zuständige Ministerium nutzte die ihm regelmäßig übermittelten Leistungsdaten der Krankenhäuser nicht, um den Landeskrankenhausplan fortzuschreiben und die Planbettenbescheide zu aktualisieren.

Der Bedarf für die geplante Aufnahme des Bundeswehrzentralkrankenhauses mit 260 Betten in den Landeskrankenhausplan war nicht nachgewiesen.

Die nachträgliche Förderung der Schließung eines Krankenhausstandortes war durch die gesetzlichen Vorgaben nicht gedeckt. Dadurch wurden Mittel von 1,5 Mio. € gebunden.

Möglichkeiten zur Neuausrichtung der anstehenden Landeskrankenhausplanung sollten geprüft werden. Dies betrifft den Abbau von Doppelstrukturen, die Festlegung höherer Soll-Auslastungsgrade sowie von Zumutbarkeitsgrenzen für die Erreichbarkeit von Krankenhausleistungen und die Berücksichtigung weiterer Qualitätsindikatoren sowie von erlösbestimmenden Parametern und von Wirtschaftlichkeitskennwerten. Eine gebietsbezogene Kapazitätsausweisung in Form einer Rahmenplanung als Alternative zum bisherigen Planungsansatz war bisher nicht in Betracht gezogen worden.

1 Allgemeines

Das für Gesundheit zuständige Ministerium hat in mehrjährigen Zeitabständen einen Landeskrankenhausplan zu erstellen. Er dient u. a. dem Ziel, eine bedarfsgerechte und wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen sowie wirtschaftlich und eigenverantwortlich handelnden Krankenhäusern sicherzustellen¹.

Der zuletzt aufgestellte Landeskrankenhausplan 2010² umfasst einen Planungshorizont bis 2016.

¹ §§ 1, 6 und 7 Landeskrankenhausgesetz (LKG) vom 28. November 1986 (GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2014 (GVBl. S. 302), BS 2126-3, und § 1 Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) in der Fassung vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2581).

² Anlage zum Staatsanzeiger Nr. 47 vom 20. Dezember 2010.

Der Rechnungshof hat das Verfahren zur Aufstellung des Landeskrankenhausplans 2010 sowie die Eignung verschiedener Planungsvorgaben geprüft und hieraus Empfehlungen für die künftige Planung abgeleitet.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Angebots- und Versorgungssituation

Die Angebots- und Versorgungssituation der Krankenhäuser in Rheinland-Pfalz änderte sich in den letzten 25 Jahren, wie die folgenden Kennziffern verdeutlichen:

Kennziffern ³	1991	2015
durchschnittliche Verweildauer ⁴	11,7 Tage	6,7 Tage
Belegungstage	8.083.338	6.021.292
Bettenauslastung	83,4 %	71,3 %
Zahl der Betten	26.563	23.140

In dem vorgenannten Zeitraum gingen die Belegungstage um mehr als 25 % zurück. Eine entsprechende Reduzierung der Betten hätte 2015 zu einem Bestand von weniger als 19.800 Betten führen müssen. Deren Zahl verringerte sich allerdings nur um 12,9 % auf 23.140 Betten.

Mit einer Bettenauslastung von lediglich 71,3 % im Jahre 2015 wiesen die Krankenhäuser in Rheinland-Pfalz die geringste Auslastung bundesweit auf⁵.

2.2 Festlegung der Bettenzahl nicht hinreichend am Bedarf orientiert

2.2.1 Verfahren zur Aufstellung des Landeskrankenhausplans 2010

Die Gesellschaft für betriebswirtschaftliche Beratung mbH (GEBERA) fertigte im Auftrag des für Gesundheit zuständigen Ministeriums ein vorbereitendes Gutachten zur Erstellung des Landeskrankenhausplans 2010. Sie erarbeitete für verschiedene Fachrichtungen in zwei Schritten einen Vorschlag für das notwendige stationäre Angebot:

- Zunächst errechnete GEBERA - aufbauend auf den Leistungsdaten 2008 - nach der Hill-Burton-Formel⁶ den sogenannten Basiseffekt. Danach betrug der Bedarf 18.777 Betten.
- Anschließend ermittelte GEBERA den Bettenbedarf für 2016. Hierbei prognostizierte sie Fallzahlen und Verweildauern in Abhängigkeit relevanter Parameter wie beispielsweise die demografische Entwicklung. Auf diese Weise errechnete die Gesellschaft einen Sollwert von 18.556 Betten.

Die Ergebnisse wurden jedoch nicht unmittelbar in die Planung übernommen. Vielmehr setzte das Fachressort eine Projektgruppe ein, die zwar das GEBERA-Gutachten in ihre Arbeiten einbezog, allerdings für die Ermittlung des Bettenbedarfs folgende Planungsvorgaben erhielt:

³ Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Krankenhäuser, Rehabilitations- und Versorgungseinrichtungen 2015, Bad Ems 2016.

⁴ Zeit, die ein Patient in einem Krankenhaus stationär behandelt wird.

⁵ Statistisches Bundesamt (Hg.): Gesundheit, Grunddaten der Krankenhäuser, Fachserie 12 Reihe 6.1.1, Wiesbaden 2016.

⁶ Die Hill-Burton-Formel ist nach dem Hospital Survey and Construction Act (Hill-Burton Act) benannt, der 1946 U. S. Bundesgesetz wurde (Title VI of the Health Service Act. Pub. L. No. 79-725, 60 Stat. 1040 (1946); codified, as amended, at U. S. C. §§ 291-2910, 1976). Fürsprecher des Gesetzes waren die Senatoren Harold Burton und Lister Hill. Die Formel lautet wie folgt: Bettenbedarf = (Einwohnerzahl x Krankenhaushäufigkeit x Verweildauer x 100) : (1.000 x Bettennutzungsgrad x 365 Tage).

- Keine Schließung von Institutionen/Krankenhäusern,
- Bettenabbau nur im Bereich der nicht genutzten Betten bzw. der Betten, die sich bereits bei den Krankenhausplanungen 2003/2007 als Überhang ergeben hatten,
- Bettenabbau nicht nach Empfehlung des Gutachtens, sondern unter Berücksichtigung der notwendigen Flächenversorgung in Rheinland-Pfalz.

Die ergebnisorientierten Vorgaben führten dazu, dass die Erstellung des Landeskrankenhausplans 2010 nicht mehr ausschließlich an den Parametern der Bedarfsgerechtigkeit, der Leistungsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet war. Vielmehr wurden Empfehlungen für jedes Krankenhaus einzeln erarbeitet. Im Ergebnis wurde für 2016 von einem Bedarf von 19.515 Betten ausgegangen.

Diese Einschätzungen bildeten die Grundlage für Gespräche mit den Krankenhausträgern über den Bedarf an akutstationären Versorgungskapazitäten für jeden einzelnen Krankenhausstandort. Danach wurden die Bettenzahl weiter erhöht und im Landeskrankenhausplan 2010 ein Betten-Soll 2016 von 20.491 Betten aufgenommen. Damit wurde der von GEBERA prognostizierte rechnerische Wert um 1.935 Betten überschritten.

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie hat erklärt, die Landeskrankenhausplanung sei eine bedarfsbezogene Kapazitätenplanung. Dem Bedarf und seiner erwartbaren Entwicklung würden stationäre Behandlungskapazitäten gegenübergestellt.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass sich das Ministerium zu den Gründen, weshalb den Empfehlungen von GEBERA nicht gefolgt und von deren rechnerischem Prognosewert abgewichen wurde, nicht näher geäußert hat. Im Übrigen lagen den Planungsvorgaben des Fachressorts keine nachvollziehbaren Bedarfsanalysen zugrunde. Vielmehr wurden bestehende Strukturen fortgeschrieben.

2.2.2 Soll-Ist-Vergleich

Der Rechnungshof hat den Zielwert des Landeskrankenhausplans für 2016 mit dem Bettenbestand Ende 2016 auf der Basis der gültigen Planbettenbescheide⁷ verglichen und darüber hinaus entsprechend dem Vorgehen von GEBERA den Basiseffekt für 2015 errechnet⁸. Danach stehen sich folgende Bettenzahlen gegenüber:

- Landeskrankenhausplan: 20.491 (Betten-Soll),
- Planbettenbescheide: 20.803 (Betten-Ist),
- Basiseffekt: 19.003 (rechnerischer Bettenbedarf).

Somit überstieg der Bettenbestand den Planwert um 312 Betten und den rechnerischen Bettenbedarf sogar um 1.800 Betten. Insoweit besteht in Rheinland-Pfalz ein signifikanter Bettenüberhang.

Das Ministerium hat erklärt, das vorhandene Angebot an Betten sei kein wesentlicher Erlös- und Kostenfaktor. Die vom Rechnungshof ermittelten Überkapazitäten stellten für die zu versorgende Bevölkerung zunächst ein Reservepotenzial dar. Diese Reserven ermöglichten in Zeiten von Belegungsspitzen die wohnortnahe Krankenhausaufnahme. Sie ließen dem Krankenhaus auch Reserven für notwendige Isolierungen und kämen den Besonderheiten einer Belegarztztätigkeit entgegen. Anders

⁷ Der Planbettenbescheid beschreibt den Versorgungsauftrag, mit dem ein Krankenhaus in den Landeskrankenhausplan aufgenommen ist. Er gibt die Aufgabenstellung der einzelnen Krankenhäuser, die Art und die Zahl der Fachabteilungen, die Versorgungsschwerpunkte und die Krankenhausbetten (Planbetten) sowie ihre Aufteilung auf die einzelnen Fachrichtungen an.

⁸ Die Angaben für 2016 lagen zum Abschluss der örtlichen Erhebungen noch nicht vor. Da sich die bestimmenden Größen zur Berechnung des Basiseffekts kaum verändern, war ein Vergleich über die Jahre trotzdem möglich.

verhalte es sich, sobald für ein Krankenhaus oder eine Abteilung eine Entscheidung zur Änderung der Planbettenzahl oder zur Investitionsförderung anstehe. Dies löse stets eine Betrachtung des Einzelfalls unter Berücksichtigung des zurückliegenden, aktuellen und ggf. prospektierten Bettennutzungsgrads aus.

Hierzu wird bemerkt, dass auch ein Bettenleerstand mit fixen Personal- und Sachkosten verbunden ist. Unabhängig hiervon sind in den Berechnungen des Rechnungshofs gemäß der Hill-Burton-Methodik ausreichende Reserven beispielsweise zum Ausgleich saisonaler Schwankungen berücksichtigt. Außerdem darf ein Krankenhausplan kein niedrigeres, aber auch kein höheres Angebot an Krankenhauskapazitäten aufweisen, als es seinen Analysen und Prognosen entspricht⁹. In die vom Ministerium angesprochenen Einzelfallentscheidungen wurde der Versorgungsbedarf in der Region nicht einbezogen. Entscheidungen zur Änderung der Planbettenzahl führten fast ausschließlich zu einer Erhöhung der Bettenzahl. Im Rahmen der Investitionsförderung wurden sogar mehr Planbetten gefördert, als im Landeskrankenhausplan vorgesehen waren¹⁰.

2.2.3 Intensivmedizin/Anästhesiologie und tagesklinischer Platzbedarf

Für einzelne Fachgebiete, die von der Gutachtenerstellung von GEBERA ausgeschlossen waren, legte das Fachressort im Landeskrankenhausplan für den Planungshorizont 2016 den Bettenbedarf fest. Es bestimmte einen Bettenbedarf für das Fachgebiet Intensivmedizin/Anästhesiologie von 760 Betten. Den tagesklinischen Platzbedarf gab es mit 1.215 Betten an. Beide Zielgrößen sind nicht auf eine erforderliche Bedarfsanalyse¹¹ gestützt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Krankenhausplan seien für die Fachrichtung Intensivmedizin/Anästhesiologie das Betten-Ist und die Prognose über die künftige Entwicklung schlüssig dargelegt worden. Im damaligen Planungshorizont sei ein Orientierungswert in wesentlicher Abhängigkeit von den operativen und internistischen Fachabteilungen einzuschätzen gewesen. Zu der damaligen Zeit sei hierbei allgemein eine pauschale Größenordnung von 5 % der Gesamtbetten des Krankenhauses üblich gewesen.

Die Tageskliniken hätten keine signifikanten Größenordnungen dargestellt. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Landeskrankenhausplans hätten lediglich 48 Tageskliniken 465 vollstationären Fachrichtungen und 934 tagesklinische Plätze 24.701 vollstationären Betten gegenüberstanden.

Im anstehenden Planungszeitraum werde die Fachrichtung Intensivmedizin/Anästhesiologie anders als bisher von den Versorgungsklassen der Krankenhäuser bzw. dem Inhalt der Versorgungsaufträge beeinflusst, sodass die 5 %-Regel nicht mehr durchgängig angewendet werden könne. Zudem sei die Zahl der Tageskliniken auf 62 gestiegen. Daher seien sowohl der Fachbereich Intensivmedizin/Anästhesiologie als auch der tagesklinische Platzbedarf Gegenstand der Leistungsbeschreibung für das vorbereitende Gutachten zur neuen Krankenhausplanung geworden.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftigen Festlegungen des Bettenbedarfs methodisch anerkannte Bedarfsanalysen zugrunde gelegt werden.

⁹ Stollmann/Quaas/Dietz in Dietz/Bofinger, Krankenhausfinanzierungsgesetz, Bundespflegesatzverordnung und Folgerecht, Kommentare, Nr. 6 zu § 6 KHG.

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2017, Nr. 13 - Prüfung der Investitionsförderung von Krankenhäusern - (Drucksache 17/2200), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2017 des Rechnungshofs (Drucksache 17/3099 S. 15), Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 17/3800 S. 10).

¹¹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 31. Mai 2000, Az.: 3 B 53 / 99; Juris.

2.3 Möglichkeiten zur zeitnahen Anpassung des Bettenbedarfs nicht genutzt

Die Krankenhäuser sind verpflichtet, ihre Leistungsdaten (z. B. Fallzahlen, Berechnungs- und Belegungstage, Verweildauern, Auslastungsgrade, Zahl der belegten Betten) jeweils zum 31. März für das vorangegangene Kalenderjahr an die Datenstelle des Instituts für das Entgeltsystem im Krankenhaus zu übermitteln. Das Institut arbeitet diese Daten auf und leitet sie an das Fachressort weiter.

Bisher nutzte das Fachressort die ihm übermittelten Leistungsdaten nicht, um die Krankenhausplanung fortzuschreiben oder die Planbettenbescheide anzupassen. So datierte der älteste Planbettenbescheid vom 21. April 1995. Planbettenbescheide wurden nur auf Antrag der Krankenhausträger geändert. Dies führte meist zu einer Planbettenerhöhung. Ein Abgleich mit dem Landeskrankenhausplan unterblieb.

Das Ministerium hat erklärt, Gründe für Änderungen der Planbettenbescheide seien versorgungspolitische Erwägungen gewesen. Eine regelhafte fortlaufende Anpassung der Bescheide sei nicht zielführend und wäre in vielen Fällen nicht praktikabel.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass versorgungspolitische Erwägungen in den vorgelegten Unterlagen nicht dokumentiert sind. Im Übrigen sollten Planbettenerhöhungen nur vorgenommen werden, wenn deren Erforderlichkeit durch das Ergebnis einer Bedarfsanalyse belegt werden kann. Zudem erscheint bei einer Planung mit einem Planungshorizont von derzeit über sieben Jahren eine Bescheidenanpassung notwendig, wenn die vorliegenden Leistungsdaten auf eine dauerhafte geänderte Belegsituation der Krankenhäuser schließen lassen.

2.4 Fehlender Bedarfsnachweis für die geplante Aufnahme des Bundeswehrzentralkrankenhauses in den Landeskrankenhausplan

Der Bund beantragte, das Bundeswehrzentral Krankenhaus in Koblenz mit 260 Betten in den Landeskrankenhausplan aufzunehmen. Der Ausschuss für Krankenhausplanung¹² stimmte diesem Antrag auf Vorschlag des Ministeriums zu. Eine abschließende Entscheidung ist noch nicht getroffen.

Eine Bedarfsanalyse - bezogen auf das Versorgungsgebiet Mittelrhein-Westerwald - wurde bisher nicht durchgeführt. Daher kann nicht beurteilt werden, ob ein höherer Bettenbedarf als der bisher ausgewiesene besteht und welche Auswirkungen ggf. die Aufnahme des Krankenhauses für die Versorgungsregion hat.

Das Ministerium hat erklärt, die Frage der Aufnahme von Planbetten des Bundeswehrzentralkrankenhauses in den kommenden Landeskrankenhausplan werde anhand der im Vorfeld hierzu erfolgten Bedarfsanalyse behandelt.

2.5 Nachträgliche Förderung der Schließung eines Krankenhausstandorts durch die gesetzlichen Vorgaben nicht gedeckt

Im Jahr 2014 schloss ein Krankenhaus der Grundversorgung, das Teil eines Verbundkrankenhauses war. Für den Krankenhausträger waren hierfür ausschließlich wirtschaftliche Erwägungen ausschlaggebend.

Ein Jahr nach der Schließung stellte der Krankenhausträger einen Antrag auf Förderung der Maßnahme. Das Fachressort bewilligte eine Zuwendung von 1,5 Mio. € zur Unterstützung der Schließung des Krankenhausstandorts und dessen Umstrukturierung in ein Gesundheitszentrum. Eine erste Rate von 0,8 Mio. € wurde im Dezember 2015 ausgezahlt.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nur diejenigen Krankenhäuser Fördermittel bzw. Ausgleichszahlungen erhalten dürfen, deren Schließung eine Heraus-

¹² § 9 LKG.

nahme aus dem Krankenhausplan wegen fehlenden Bedarfs vorausgeht. Die Förderung soll eine vorausschauende Maßnahme zum Abbau von Überkapazitäten und keine nachträgliche Reaktion auf jedwede Schließung eines Krankenhauses - wie z. B. aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit - sein¹³.

Das Ministerium hat erklärt, nach Ankündigung des Bettenabbaus durch den Träger sei eine Steuerungsgruppe zur möglichst lückenlosen Sicherstellung der medizinischen Versorgung eingerichtet worden. Konsens sei gewesen, dass in der Region die stationäre Grundversorgung durch umliegende Krankenhäuser sichergestellt werden könne. Die Förderung sei in Rechtsanalogie zu § 18 LKG erfolgt. Das Ministerium sei bei seiner Entscheidung von einer planwidrigen Regelungslücke im Landeskrankenhausgesetz ausgegangen. Diese Lücke sei zu schließen gewesen, um unzumutbare finanzielle Härten für den Krankenhausträger bei Umstellung des Standorts auf andere Aufgaben der Gesundheitsversorgung zu vermeiden. Auch vor diesem Hintergrund bestehe die Notwendigkeit, im Rahmen der anstehenden Novellierung des Landeskrankenhausgesetzes die bisherigen Vorschriften zur Förderung von Umstrukturierungen und Schließungen von Krankenhäusern, Krankenhausstandorten, Krankenhausabteilungen und ggf. Schwerpunkten weiterzuentwickeln.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die nachträgliche Förderung der Schließung eines Krankenhausstandorts durch die gesetzlichen Vorgaben nicht gedeckt wird. Eine analoge Anwendung des § 18 LKG kommt in derartigen Fallkonstellationen nicht in Betracht, weil eine Förderung stets eine vorausgehende planerische Entscheidung erfordert.

2.6 Neuausrichtung der Landeskrankenhausplanung geboten

2.6.1 Rahmenplanung als Alternative

Im Rahmen der Krankenhausplanungen wurden zwar für jedes Krankenhaus die Fachrichtungen sowie die Bettenzahl für jede Fachrichtung festgelegt. Die Einhaltung der Festlegungen wurde allerdings nicht kontrolliert. Angaben der Krankenhäuser entsprachen oft nicht den Planbettenbescheiden:

- Planbetten wurden abweichend von den Bestimmungen im Bescheid auf Fachbereiche verteilt,
- Fachbereiche wurden mit Betten ausgestattet, die nicht im Bescheid vorgesehen waren und
- Betten wurden planerisch Fachbereichen zugeordnet, obwohl diese nach Auskunft der Krankenhausträger nicht betrieben wurden.

Angesichts der dargelegten Abweichungen und dem zeitlichen Aufwand von zwei Jahren für die detaillierte Krankenhausplanung sollte erwogen werden, künftig wie z. B. in Nordrhein-Westfalen anstelle einer krankenhausbefugten Einzeldarstellung gebietsbezogene Kapazitätsausweisungen in Form einer Rahmenplanung vorzusehen. Im Krankenhausplan wären dann nur noch der Standort, die Gesamtbettenanzahl, die notwendigen Fachabteilungen und die Leistungsschwerpunkte festzulegen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die alternative Vorgehensweise sei Bestandteil der Ausschreibung des vorbereitenden Sachverständigengutachtens zum künftigen Landeskrankenhausplan.

¹³ Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 11. Februar 2015, Az.: 13 LC 107/14. Vgl. auch § 9 Abs. 2 Nrn. 5 und 6 KHG sowie § 18 LKG.

2.6.2 Doppelstrukturen

In Koblenz, Landau, Mainz und Trier sowie im jeweiligen Umkreis von 25 km besteht eine hohe Krankenhausdichte. Allein in Koblenz und Umgebung befinden sich 16 Krankenhäuser an insgesamt 18 Standorten. Davon haben neun Krankenhäuser die Fachgebiete Gynäkologie/Geburtshilfe mit insgesamt 297 Betten eingerichtet. Deren Auslastung lag 2016 bei weniger als 46 %. Bei Erreichen der Soll-Auslastung von 80 % und unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Verweildauer sowie der Belegungstage ergibt sich rechnerisch ein Bedarf von nur 170 Betten.

Ähnliche Überkapazitäten weisen die Chirurgie in Koblenz, die Chirurgie und die Hals-Nasen-Ohren-Heilkunde in Landau, die Innere Medizin in Mainz und die Augenheilkunde in Trier auf. Gemessen am jeweiligen Soll-Auslastungsgrad könnte in den vorgenannten Beispielen die Zahl der Betten insgesamt um 410 Betten reduziert werden. Vor diesem Hintergrund sollten bei der Krankenhausplanung Schwerpunkte gebildet und Spezialkliniken ausgewiesen werden.

Das Ministerium hat erklärt, es stehe zu dem Ziel, Konzentrationsprozesse und Spezialisierungen zu fördern. Die Landesregierung unterstütze die Bildung von Verbünden zwischen Krankenhäusern bzw. von Verbundkrankenhäusern. Die temporale Betrachtung der Entwicklung von Verbundbildungen/Standorten und der Fachabteilungen zeige eine Tendenz zu einer Verdichtung des Versorgungsangebots. Von 2010 bis 2017 sei die Zahl der Plankrankenhäuser um sieben, der Krankenhausstandorte um vier und der Fachabteilungen um neun gesunken, während die Zahl der Verbundkrankenhäuser um drei und der Standorte der Verbundkrankenhäuser um sechs gestiegen sei.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass diese Entwicklung weniger ein Ergebnis planerischer Steuerung war, sondern vielmehr auf wirtschaftlichen Erwägungen der Krankenhausträger basierte.

2.6.3 Soll-Auslastungsgrade (Soll-Nutzungsgrade)

Für die Kapazitätsermittlung wurden im Landeskrankenhausplan 2010 von der Verweildauer abhängige Soll-Nutzungsgrade für einzelne Fachbereiche vorgegeben¹⁴:

Verweildauer/Fachbereich	Soll-Nutzungsgrad in %	Fallzahl 2015	
		insgesamt	in %
< 6 Tage	70	638.999	69,3
6 bis 7 Tage	80	66.023	7,2
> 7 Tage	85	74.794	8,1
Kinder- und Jugendmedizin	75	45.426	4,9
Gynäkologie/Geburtshilfe	80	91.590	9,9
Geriatric	90	4.866	0,5

Fast 70 % der Fälle des Jahres 2015 wiesen eine Verweildauer von weniger als sechs Tagen auf. Sie waren einem Soll-Nutzungsgrad von 70 % zuzuordnen. Das heißt, bereits in der Planungsphase wurde ein Leerstand von Fachbereichen von bis zu 30 % in Kauf genommen. Damit hatte Rheinland-Pfalz seiner Krankenhausplanung bundesweit die niedrigsten Soll-Auslastungsgrade zugrunde gelegt.

¹⁴ Im Fachbereich Geriatric, der bei der Erstellung des Landeskrankenhausplans teilweise noch nicht als eigenständiger Fachbereich geplant wurde, wird allgemein eine Auslastung von 90 % unterstellt (vgl. Weißbuch Geriatric 2016; herausgegeben vom Bundesverband Geriatric e. V.).

Die PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC) hält für eine nachhaltige Wirtschaftlichkeit eines Krankenhauses eine Auslastung von mehr als 80 % für notwendig¹⁵.

Das Ministerium hat sich hierzu nicht geäußert.

2.6.4 Erreichbarkeit von Krankenhausleistungen

In Rheinland-Pfalz können 99,6 % der Bevölkerung ein Krankenhaus der Grundversorgung innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit erreichen.

Im Falle der Anpassung des Landesbasisfallwertes¹⁶ an den Bundesdurchschnitt¹⁷ und einer damit einhergehenden Verknappung der finanziellen Ressourcen ist ein Rückbau von Krankenhauskapazitäten nicht auszuschließen. Daher sollte bei der Krankenhausplanung eine Zumutbarkeitsgrenze für die zeitliche und entfernungs-mäßige Erreichbarkeit von Krankenhausleistungen berücksichtigt werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Betrachtung einer standort- versus einer erreichbarkeitsorientierten Versorgungsplanung sei ebenfalls Bestandteil der Leistungsbeschreibung des Sachverständigengutachtens für den neuen Landeskrankenhausplan.

2.6.5 Qualitätsmaßstäbe

Bei einer zukunftsgerichteten Krankenhausplanung sollten Qualität und Patientensicherheit stärker als bisher im Vordergrund stehen. Mit der Novellierung des Gesetzes zur Reform der Strukturen der Krankenhausversorgung¹⁸ wurde der Gemeinsame Bundesausschuss ermächtigt, Indikatoren zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu beschließen. Die Länder wiederum wurden ermächtigt, abweichende Regelungen zu treffen.

Auf dieser Grundlage sollten weitere Qualitätsindikatoren etabliert werden. Insbesondere eignen sich für einzelne Fachgebiete strukturelle Vorgaben z. B. zur Zahl der Beschäftigten und zum Ausbildungsstand des Personals.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eigene Kriterien in Ergänzung zu den Festlegungen des Gemeinsamen Bundesausschusses seien bereits für den neuen Krankenhausplan erarbeitet worden. Dieser habe im Dezember 2016 erstmals elf planungsrelevante Indikatoren beschlossen. Allerdings sehe die Landesregierung die Notwendigkeit einer Regelung im Landeskrankenhausgesetz, um die Planungshoheit des Landes zu sichern und um landeseigene Qualitätsmaßnahmen im nächsten Landeskrankenhausplan zu verankern.

2.6.6 Erlösbestimmende Parameter

Vor 2003 war die Vergütung von Krankenhausleistungen pflegesatzbezogen. Das Bett stellte die umsatz- und erlösbestimmende Größe eines Krankenhauses dar. Die Ausrichtung der Krankenhausplanung an der Zahl der Betten war daher sinnvoll.

¹⁵ PwC (Hg.): Krankenhäuser im Vergleich. Finanz- und Leistungskennzahlen, Köln, 2017, S. 11.

¹⁶ Der Landesbasisfallwert dient der Berechnung der Kosten, die die Krankenkassen den Krankenhäusern für stationäre Leistungen erstatten.

¹⁷ Im Jahr 2016 betrug der Landesbasisfallwert 3.465,02 €. Demgegenüber lag der Bundesdurchschnitt lediglich bei 3.293,77 €.

¹⁸ Gesetz zur Reform der Strukturen der Krankenhausversorgung vom 10. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2229).

Mit Einführung des DRG-Systems¹⁹ wurde der Behandlungsfall als Vergütungseinheit die entscheidende Planungsgröße im Krankenhaus. Der Versorgungsauftrag eines Krankenhauses wird nunmehr in einem Kontingent an Fällen, differenziert nach Fachgebiet und Schweregrad, definiert. Daher sollte auch die Krankenhausplanung an diesen erlösbestimmenden Parametern ausgerichtet werden.

Das Ministerium hat erklärt, zur Regulierung über Leistungs- und/oder Fallzahlen bestehe derzeit keine Rechtsgrundlage. Die gesetzlichen Vorgaben sähen weiterhin eine Bettenkapazitätsplanung vor. Der Versorgungsbedarf könne planerisch, das heißt prospektiv nicht oder zumindest nicht sicher von den festgestellten, zurückliegenden Leistungsdaten abgeleitet werden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass im Rahmen der von dem Ministerium in Betracht gezogenen Novellierung des Landeskrankenhausgesetzes die mögliche Ausrichtung der künftigen Krankenhausplanung an erlösbestimmenden Parametern geprüft werden sollte. Im Übrigen war es auch in der Vergangenheit üblich, den künftig zu erwartenden Versorgungsbedarf aus retrospektiven Daten herzuleiten.

2.6.7 Sektorenübergreifende Versorgungsplanung

Die Krankenhausplanung erstreckte sich bisher im Wesentlichen auf den stationären Bereich. Das ambulante Versorgungsangebot blieb außer Betracht. Eine sektorenübergreifende Versorgungsplanung, in die alle Bereiche der gesundheitlichen, medizinischen und pflegerischen Versorgung der Bevölkerung insbesondere im Hinblick auf die begrenzten finanziellen Ressourcen und die demografische Entwicklung einbezogen sind, wurde nicht vorgenommen.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung uneingeschränkt, dass die künftige gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung auf Grundlage eines prozessorientierten und damit transsektoralen Ansatzes zu gestalten sei. Allerdings bedürften die hierzu erforderlichen Änderungen Entscheidungen auf der Bundesebene.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium initiativ wird, um notwendige Änderungen herbeizuführen.

2.6.8 Wirtschaftliche Situation der Krankenhäuser

Dem Ministerium lagen keine Informationen über die Kosten der Krankenhäuser vor. Es hatte auch keinen vollständigen Überblick über die Gesamterlöse. Mithin war eine sachgerechte Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Krankenhäuser nicht möglich.

Das Ministerium hat erklärt, es wäre erstrebenswert, die tatsächliche wirtschaftliche Situation der Plankrankenhäuser der Planungsbehörde zugänglich zu machen, um so die Nachhaltigkeit der Versorgungs- und Investitionsplanung verbessern zu können.

Der Rechnungshof weist auf die Verpflichtung der Krankenhausträger hin, der zuständigen Behörde die für die Krankenhausplanung erforderlichen Angaben zu übermitteln²⁰.

¹⁹ Im „Diagnosis related groups“ (DRG)-System werden Behandlungsfälle, die medizinisch und hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs ähnlich sind, zu Fallgruppen zusammengefasst.

²⁰ § 35 Abs. 1 LKG.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) künftig Bedarfsanalysen für die Festlegung des Bettenbedarfs für den Fachbereich Intensivmedizin/Anästhesiologie und des tagesklinischen Platzbedarfs zu erstellen,
- b) für die geplante Aufnahme des Bundeswehrzentralkrankenhauses in den Landeskrankenhausplan den Bedarf nachzuweisen,
- c) die Empfehlungen zur Neuausrichtung der Krankenhausplanung, insbesondere zur Rahmenplanung, zum Abbau von Doppelstrukturen, zur Erhöhung der Soll-Nutzungsgrade, zur Berücksichtigung von Zumutbarkeitsgrenzen für die zeitliche und entfernungsmäßige Erreichbarkeit von Krankenhausleistungen, zur Vorgabe weiterer Qualitätsmaßstäbe, zur Einbeziehung erlösbestimmender Parameter, zur sektorenübergreifenden Versorgungsplanung sowie zur Kosten- und Erlössituation der Krankenhäuser, zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten,
- b) die Erstellung des Landeskrankenhausplans 2017 stärker an den Parametern der Bedarfsgerechtigkeit, der Leistungsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Krankenhäuser auszurichten und bestehende rechnerische Überkapazitäten von 1.800 Betten zu berücksichtigen,
- c) Leistungsdaten, die auf eine dauerhaft geänderte Belegsituation von Krankenhäusern schließen lassen, zur Fortschreibung des Landeskrankenhausplans und zur Anpassung der Planbettenbescheide zu nutzen,
- d) über die gezogenen zuwendungsrechtlichen Folgerungen aus der nicht durch Gesetz gedeckten nachträglichen Förderung der Schließung eines Krankenhausstandorts zu berichten.

Nr. 18

Staatliche Kollegs

- geringe Studierendenzahlen, hohe Abbrecherquoten, hohe Kosten -

Die Zahl der Studierenden an den Kollegs des Landes war rückläufig. Im Schuljahr 2016/2017 besuchten insgesamt nur 434 Studierende die Kollegs in Koblenz, Speyer und Neuerburg.

Die geringen Studierendenzahlen und hohe Abbrecherquoten von bis zu 87 % führten vielfach zu unwirtschaftlichen Kleinstkursen mit zwei bis vier Teilnehmern. Auf jeden Studierenden entfielen Personalkosten für Lehrkräfte von bis zu 13.600 € jährlich.

Tätigkeiten der Schulleitung und weitere Leitungsaufgaben werden auf die Unterrichtsverpflichtung angerechnet. Diese Schulleitungsanrechnung wurde unabhängig von der Zahl der Studierenden und der zu bildenden Klassen gewährt. Sie war im Vergleich zu anderen Schularten sehr hoch.

Möglichkeiten, Kollegs organisatorisch an ein berufliches Gymnasium anzubinden und hierdurch Synergieeffekte zu erzielen, waren noch nicht genutzt worden.

Nicht gehaltene Unterrichtsstunden sowie Tätigkeiten, mit denen diese kompensiert wurden, waren nicht hinreichend dokumentiert.

Gemessen an der Zahl der Studierenden nutzte das Speyer-Kolleg zu viele Klassensäle und Fachräume.

1 Allgemeines

Einrichtungen des zweiten Bildungswegs sind in Rheinland-Pfalz das Staatliche Pfalz-Kolleg in Speyer, das Staatliche Koblenz-Kolleg und das staatlich anerkannte private Ketteler-Kolleg in Mainz jeweils mit Abendgymnasium und Abitur-online sowie das Staatliche Eifel-Kolleg in Neuerburg. Kollegs führen Studierende in einem Bildungsgang von mindestens sechs Halbjahren zur Allgemeinen Hochschulreife. Die Bildungsgänge gliedern sich in die Einführungsphase der Klassenstufe 11 und die Qualifikationsphase mit den Klassenstufen 12 und 13. Das neu eingeführte Abitur-online¹ eröffnet alternativ die Möglichkeit, mit weniger Präsenzzeit die Unterrichtsinhalte mithilfe einer Lernplattform weitgehend eigenverantwortlich zu erarbeiten.

Der Rechnungshof hat die drei staatlichen Kollegs geprüft. Die Prüfung umfasste schwerpunktmäßig die Schuljahre 2013/2014 bis 2015/2016.

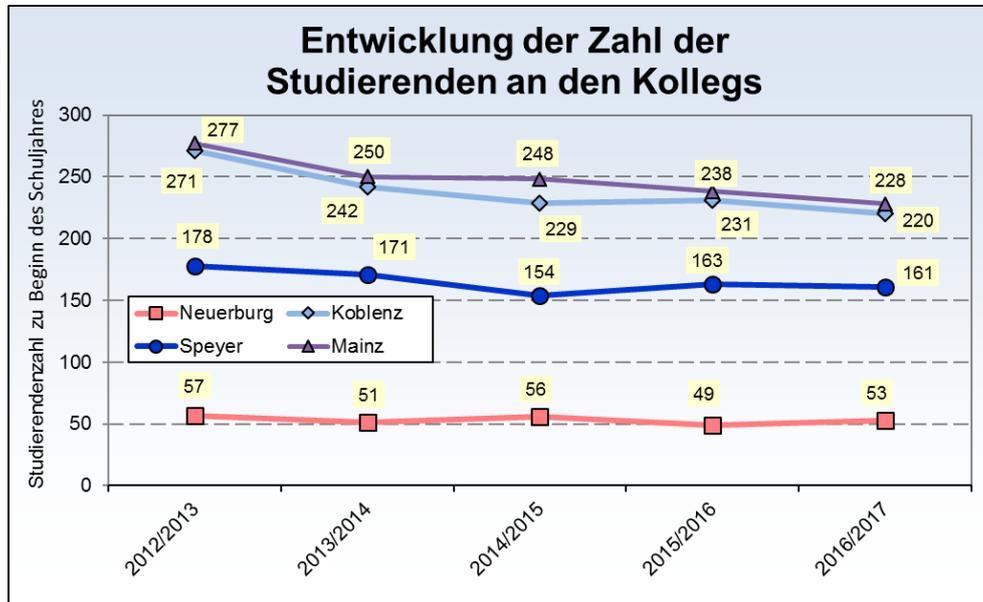
¹ Ketteler-Kolleg: Schuljahr 2007/2008, Koblenz-Kolleg: Schuljahr 2012/2013, Speyer-Kolleg: Schuljahr 2015/2016.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Niedrige Studierendenzahlen - hohe Kosten

2.1.1 Entwicklung der Zahl der Studierenden

Im Schuljahr 2016/2017 besuchten von den mehr als 400.000 Schülern in Rheinland-Pfalz nur 0,1 % ein Kolleg oder Abendgymnasium. Die Zahl der Studierenden an den Kollegs entwickelte sich seit dem Schuljahr 2012/2013 wie folgt:



Die Grafik zeigt die rückläufige Entwicklung der Zahl der Studierenden an den Kollegs.

Danach verringerten sich die Studierendenzahlen im Betrachtungszeitraum an allen Kollegs um 121 auf 662 Studierende. Davon entfielen 434 Studierende auf die staatlichen Kollegs. Im Durchschnitt betrug der Rückgang mehr als 15 %.

2.1.2 Kosten der Kollegs

Das Land trägt die gesamten Kosten der Kollegs einschließlich der des Betriebs und der Unterhaltung der Schulgebäude. Allein für das Lehrpersonal entfielen 2015 auf jeden Studierenden folgende Kosten:

Koblenz-Kolleg	11.300 €
Speyer-Kolleg	13.100 €
Eifel-Kolleg (Neuerburg)	13.600 €

Die hohen Kosten für das pädagogische Personal resultierten im Wesentlichen aus der niedrigen Studierenden-Lehrer-Relation und, wie den folgenden Ausführungen entnommen werden kann, aus der Bildung kleiner Klassen und Kurse sowie der pauschalierten Schulleitungsentlastung².

2.2 Unwirtschaftliche Klassen- und Kursbildung

Die Klassen und Kurse an den Kollegs hatten weder pädagogisch sinnvolle noch wirtschaftlich vertretbare Größen. Insbesondere im Abendgymnasium wurden Kurse mit geringen Teilnehmerzahlen eingerichtet, vielfach sogar Kleinstkurse mit nur zwei

² Für die nicht unterrichtlichen Tätigkeiten der Schulleitung und für weitere Leitungsaufgaben erhalten Schulen Anrechnungstunden. Diese mindern die jeweilige Unterrichtsverpflichtung.

bis vier Teilnehmern, obwohl sich die Zahl der Studierenden erfahrungsgemäß bis zum Ende der Qualifikationsphase deutlich reduziert.

Die Anteile der Studierenden, die vorzeitig abgingen (Abbrecherquoten), waren an den Kollegs und Abendgymnasien hoch, wie die folgende Tabelle zeigt:

Kolleg	Studienbeginn			
	Schuljahr 2013/2014		Schuljahr 2014/2015	
	Abendgymnasium/ Abitur-online	Kolleg	Abendgymnasium/ Abitur-online	Kolleg
Koblenz-Kolleg	71 %	58 %	87 %	71 %
Speyer-Kolleg	44 %	40 %	56 %	45 %
Eifel-Kolleg		48 %		20 %
Ketteler-Kolleg	67 %	63 %	71 %	51 %

Kurse, die eingerichtet waren, mussten weitergeführt werden, um den verbleibenden Teilnehmern den angestrebten Schulabschluss zu ermöglichen:

- Beim Abendgymnasium hatte das Speyer-Kolleg im Schuljahr 2016/2017 die abschließende Qualifikationsphase für nur noch vier von ursprünglich elf Studierenden zu eröffnen. Im gleichen Schuljahr begann es die Einführungsphase mit nur sieben Studierenden.
- Das Koblenz-Kolleg eröffnete im Schuljahr 2014/2015 die Einführungsphase des Abendgymnasiums mit 18 Studierenden. Von diesen wechselten lediglich vier in die Qualifikationsphase, zwei Studierende besuchten das abschließende Schuljahr.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof empfohlen, bei Unterschreitung einer festgelegten Mindestgröße allenfalls einen Studiengang entweder für das Abendgymnasium oder für Abitur-online einzurichten. Zudem sollte an den Kollegs das Angebot an Fächerkombinationen überprüft und unter Einhaltung der Vorgaben der Kultusministerkonferenz³ konzentriert werden.

Das Ministerium für Bildung hat erklärt, den insgesamt im Vergleich zu Gymnasien geringen Teilnehmerzahlen werde durch ein stark eingeschränktes Fächerangebot Rechnung getragen. So biete das Speyer-Kolleg nur 13 Leistungsfachkombinationen an, während an den Gymnasien 31 Kombinationen zur Wahl stünden. Noch weitergehende Einschränkungen und Kürzungen seien nicht sinnvoll, da u. a. die Vorgaben der Kultusministerkonferenz zu erfüllen seien. Möglichst viele Personen sollten die Chance erhalten, fehlende oder versäumte Schulabschlüsse zu erreichen. Die Einführung von Mindestgrößen zu Beginn des Bildungsgangs würde diesem Ziel zuwiderlaufen. Um organisatorisch sinnvolle Gruppengrößen zu erreichen und um berechtigten wirtschaftlichen Einwänden zu begegnen, sei dem Ministerium die Stärkung von Abitur-online ein zentrales Anliegen.

Dazu merkt der Rechnungshof an, dass die bisherigen Begrenzungen der Fächerkombinationen nicht geeignet waren, die Klassen- und Kursgrößen über die Dauer der Studiengänge auf einem pädagogisch und wirtschaftlich vertretbaren Niveau zu halten. Dass eine weitere Konzentration der Fächerkombinationen an den Kollegs

³ Vereinbarung zur Gestaltung der Kollegs - Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 21. Juni 1979 in der Fassung vom 9. Juni 2017.

möglich ist, ohne die Vorgaben der Kultusministerkonferenz zu verletzen, zeigt die derzeit schon reduzierte Fächerauswahl in den Abendgymnasien⁴.

2.3 Hohe Schulleitungsentlastung

Anrechnungsstunden für Leitungsaufgaben an den Kollegs wurden im Gegensatz zu allen anderen Schularten nicht auf Basis der Schülerzahl und der Zahl der zu bildenden Klassen und Kurse ermittelt. Sie wurden vielmehr pauschal in folgender Höhe gewährt:

- bei Kollegs oder Abendgymnasien 28 Stunden,
- bei mit Abendgymnasien verbundenen Kollegs zusätzlich zehn Stunden und
- bei mit Gymnasien verbundenen Kollegs zusätzlich sechs Stunden.

Für die Leitung der gymnasialen Oberstufe am Kolleg und am Abendgymnasium erhöhten sich diese um jeweils zwei weitere Anrechnungsstunden⁵.

Die Pauschalierung führte sowohl im Vergleich der Kollegs untereinander als auch im Vergleich mit allgemeinbildenden oder beruflichen Gymnasien zu nicht sachgerechten Ergebnissen. So erhielten die Kollegs in Speyer und Koblenz jeweils 42 Anrechnungsstunden, obwohl die Studierendenzahl in Koblenz diejenige in Speyer im Durchschnitt um 44 % überstieg. Um im gleichen Umfang Anrechnungsstunden für Schulleitungsaufgaben zu erhalten, müssen Gymnasien eine Zahl von mehr als 800 Schülern aufweisen.

Das Ministerium hat erklärt, für eine größenunabhängige Festsetzung der Schulleitungspauschale sprächen mehrere Gründe. Die Aufgaben der Schullaufbahnberatung seien viel komplexer und kaum mit denen an einem Gymnasium vergleichbar. Dies liege in der hinsichtlich Alter, Vorbildung und Zielsetzungen sehr heterogenen Zusammensetzung der Kollegiatenschaft begründet. Die überregionale Zusammenarbeit sei an den Kollegs/Abendgymnasien in deutlich höherem Maße gefordert. Dies zeige sich u. a. in den Arbeitsprozessen, die als Folge der bundesweiten Bildungsstandards an den Kollegs/Abendgymnasien zu leisten seien. Ferner seien mit der Einführung von Abitur-online umfangreiche Aufgaben hinzugekommen, die auch eine intensive länderübergreifende Zusammenarbeit erfordern würden. Schließlich befänden sich die Kollegs durch die Erweiterung um abendgymnasiale Zweige und Abitur-online in einem dynamischen Prozess, der so an anderen Schularten nicht stattfindet. Grundsätzlich sei festzustellen, dass der Umfang der Schulleitungsaufgaben bei den Kollegs/Abendgymnasien weniger von der Kollegiatenzahl als vielmehr von den differenzierten Erfordernissen der unterschiedlichen Bildungsgänge beeinflusst werde.

Der Rechnungshof merkt an, dass die vom Ministerium dargelegten Gründe für eine erhöhte Schulleitungspauschale der Kollegs nicht überzeugen. Bei den Kollegs ergibt sich ein anderer, aber nicht notwendig höherer Beratungsbedarf. So haben andere Schulformen beispielsweise dem an die unterschiedlichen Altersstufen der Schüler anknüpfenden Beratungsbedarf Rechnung zu tragen. In den berufsbildenden Systemen kommt die Vielfalt der schulischen Angebote, die heterogene Schülerschaft und Altersstruktur, die ebenfalls in den Bereich der Erwachsenenbildung hineinreichen, hinzu. Dem Aufwand durch überregionale Zusammenarbeit an den

⁴ Beispielsweise wurde in den Schuljahren 2014/2015 bis 2016/2017 beim Abendgymnasium des Speyer-Kollegs nur eine Leistungskurskombination angeboten.

⁵ Ziffer 1.1.6 Buchstabe b der Anlage zu § 8 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO) vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148), BS 2030-1-4, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2015 (GVBl. S. 90).

Kollegs steht dort die Zusammenarbeit mit berufsständischen Einrichtungen und Betrieben gegenüber. Die Einführung neuer Angebote wie Abitur-online begründet allenfalls vorübergehend einen Mehrbedarf an Anrechnungsstunden.

2.4 Konzentration der schulischen Angebote notwendig

Die geringe Größe der Kollegs und die damit verbundenen Problemstellungen erfordern pädagogisch und wirtschaftlich sinnvolle Alternativen, wie die organisatorische Anbindung an eine andere Schulart oder Kooperationen mit Sekundarstufen II anderer Schularten. Vorteile zeigte z. B. die Verbindung des Eifel-Kollegs mit dem Staatlichen Eifel-Gymnasium Neuerburg, die zu Beginn des Schuljahres 2010/2011 realisiert wurde:

- Es entstand ein geringerer Bedarf an Anrechnungsstunden, insbesondere bei der Schulleitungspauschale.
- Teilweise wurden gemeinsame Kurse eingerichtet. Dies führte u. a. zu einem wirtschaftlicheren Einsatz der Lehrkräfte. Die Schüler des Gymnasiums profitierten von der gemeinsamen Kursarbeit mit erwachsenen und berufserfahrenen Studierenden.
- Die Arbeitsgemeinschaften des Gymnasiums standen auch den Studierenden offen.
- Die Studierenden konnten die am Gymnasium vorhandenen modernen Medien, wie interaktive Whiteboards, die Internetzugänge im gesamten Schulgebäude und die naturwissenschaftlichen Fachräume nutzen.
- Die vielfältigen Sportangebote und Sportanlagen der Schule standen auch den Studierenden zur Verfügung.

Angesichts dieser Erfahrungen sollte an den Standorten Speyer und Koblenz die Möglichkeit der organisatorischen Anbindung der Kollegs an ein berufliches Gymnasium unter gemeinsamer Schulleitung geprüft werden. Innerhalb der beruflichen Gymnasien wäre ein differenzierteres Kursangebot und eine wirtschaftlichere Nutzung der (Fach-)Räume möglich. Kleinstgruppen ließen sich vermeiden. Lehrkräfte könnten wirtschaftlicher eingesetzt und Vertretungsregelungen verbessert werden. Die größeren Kollegien würden zudem eine bessere Plattform für einen fachlich-pädagogischen Austausch zwischen den Lehrkräften bieten. Der unterschiedlichen Trägerschaft könnte mit Vereinbarungen über Beiträge zu den Sachkosten Rechnung getragen werden.

Ohne organisatorische Anbindung ließen sich auch kurzfristig Kooperationen mit der Oberstufe eines allgemeinbildenden oder beruflichen Gymnasiums realisieren. Diese würden ein breiteres Fächerangebot für die Studierenden ermöglichen. Pädagogische Notmaßnahmen, wie die Aufstockung von Grundkursen zu Leistungskursen oder die Bildung jahrgangsübergreifender Grundkurse, könnten weitgehend vermieden werden.

Das Ministerium hat erklärt, im Zuge der Schulentwicklung an den Standorten Speyer, Koblenz und Neuerburg seien mögliche Kooperationen mit anderen Schulformen und Schularten stets mitbedacht worden. Die Anbindung eines Kollegs an ein berufliches Gymnasium brächte keine Vorteile, da praktisch keine Zusammenlegungen von Kursen möglich wären. Die Gründe lägen in den sehr unterschiedlichen Profilen und den daraus resultierenden Pflichtfächern und Studentafeln.

Nach Auffassung des Rechnungshofs schließen die berufsbezogenen Profulfächer an den beruflichen Gymnasien die Einrichtung eines Bildungsgangs für die Kollegs unter gemeinsamer Schulleitung nicht aus. Berufliche Gymnasien integrieren in ihre Lehrpläne gleichermaßen wie die Kollegs die gültigen Bildungsstandards für die Allgemeine Hochschulreife.

2.5 Vorzeitiges Unterrichtsende vor den Ferien und vorzeitige Entlassung der Abschlussklassen erfordern Stundenausgleich

Der Unterricht an den Kollegs und Abendgymnasien endete vor den Ferien und an den Tagen der Zeugnisausgabe vorzeitig nach der vierten Unterrichtsstunde. Im Schuljahr 2015/2016 entfielen dadurch mehr als 300 Unterrichtsstunden.

Der Unterricht im Prüfungshalbjahr endete mit der Ausgabe der Zeugnisse am vierten Unterrichtstag vor Beginn der schriftlichen Prüfung. Die Lehrkräfte in den Abschlussklassen erteilten deswegen weniger Unterricht. Im Schuljahr 2015/2016 waren dies annähernd 2.650 Minderstunden. Die Stundenzahl entspricht der jährlichen Unterrichtsverpflichtung von fast drei Vollzeitlehrkräften.

Im Übrigen waren die entfallenden Unterrichtsstunden nicht vollständig dokumentiert. Ob die betroffenen Lehrkräfte zum Ausgleich Sonderaufgaben übernommen hatten, war nicht erkennbar.

Das Ministerium hat erklärt, eine Modifikation der Regelungen zum Unterrichtsende bei Ferienbeginn und am Tag der Ausgabe der Halbjahreszeugnisse sei in einem Entwurf zur Änderung der Übergreifenden Schulordnung enthalten. Die Auswertung der Stellungnahmen der Verbände sei noch nicht abgeschlossen. Zur Frage der Dokumentation und des Ausgleichs von aufgrund der vorzeitigen Entlassung von Abschlussklassen nicht erbrachten Unterrichtsstunden seien die Schulen im Mai 2017 erneut informiert und sensibilisiert worden.

2.6 Gebäudenutzung nicht bedarfsgerecht

Das Speyer-Kolleg und das Pädagogische Landesinstitut sind in einem Gebäude untergebracht, das im wirtschaftlichen Eigentum des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ steht. Auf das Speyer-Kolleg entfielen 4.700 m². Im Jahr 2015 betrug die Kosten der Liegenschaft einschließlich Hausmeister, Verwaltung und Reinigung 4.615 € je Studierenden; in Koblenz waren es nur 1.327 € je Studierenden.

Das Speyer-Kolleg konnte mit 163 Studierenden im Schuljahr 2015/2016 insgesamt 15 Klassensäle sowie acht speziell ausgestattete Funktionsräume mit sechs zugeordneten Vorbereitungs- und Materialräumen belegen. Das Koblenz-Kolleg nutzte für 231 Studierende zehn Klassen- und vier Fachräume.

Die Vergleichsdaten verdeutlichen die Notwendigkeit, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Unterrichtszeiten in (Tages-)Kolleg und Abendgymnasium sowie der geringeren Präsenzzeiten der Studierenden bei Abitur-online den angemessenen Bedarf an Klassen- und Funktionsräumen des Speyer-Kollegs zu ermitteln. In einem Raumkonzept der derzeitigen Gebäudenutzer sollte ergänzend geprüft werden, inwieweit eine alternierende Nutzung von Sonder- und Funktionsräumen durch das Kolleg und das Pädagogische Landesinstitut eine bessere Raumauslastung zuließe. Die entsprechenden Nutzungsvereinbarungen mit dem Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ sollten bedarfsgerecht angepasst werden. Nicht erforderliche Flächen könnten beispielsweise durch andere Einrichtungen des Bildungssektors belegt werden.

Das Ministerium hat erklärt, das Pädagogische Landesinstitut als Bewirtschafter des Gebäudes werde ein aktualisiertes Nutzungskonzept erstellen. Dabei werde geklärt, inwieweit eine effektivere Nutzung der vorhandenen Räume beider Einrichtungen ggf. unter Einbeziehung weiterer Einrichtungen möglich sei.

2.7 Haushalts- und Wirtschaftsführung verbesserungsfähig

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung, insbesondere das Beschaffungswesen, der Kollegs wies Mängel auf:

- Das Speyer-Kolleg beschaffte Sachmittel ohne die erforderliche Ausschreibung. Im Jahr 2015 vergab es den Auftrag für die Ausstattung eines Fachsaals

im Wert von fast 30.000 € freihändig. Bereits vor der Lieferung wurde dem Auftragnehmer der Rechnungsbetrag als Vorkasse gegen Überlassung einer Bankbürgschaft ausgezahlt. Bei freihändigen Vergaben war nicht dokumentiert, ob Vergleichsangebote eingeholt worden waren. Gleichartige Beschaffungen wurden bei unterschiedlichen Haushaltstiteln gebucht.

- Das Koblenz-Kolleg beschaffte Software, die nicht zum Einsatz kam.
- Die bei unterschiedlichen Haushaltsstellen zugewiesenen Mittel wurden oft nicht entsprechend der vorgegebenen Zweckbestimmung verwendet.

Angesichts dieser Mängel sollte eine Unterstützung der Schulleitungen der staatlichen Kollegs in den Bereichen „Haushaltsvollzug, Beschaffungswesen, Vertragswesen“, beispielsweise durch die für die staatlichen Schulen mit Internatsbetrieben eingerichtete Controllingstelle in der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier⁶, erwogen werden.

Das Ministerium hat erklärt, es strebe einen Anschluss des Koblenz-Kollegs und des Speyer-Kollegs an das Haushalts- und Bewirtschaftungsprogramm IRM@⁷ an. Dadurch wäre eine bessere Überwachung der Einhaltung der Vorgaben der Landeshaushaltsordnung durch die Schulen möglich. Weiterhin werde die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zeitnah eine Schulungsveranstaltung für das mit Haushaltsaufgaben betraute Personal zu den Themen „Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Beschaffungswesen/Vergaberecht“ durchführen. Das Ministerium habe die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion gebeten zu prüfen, wie die Kollegs durch die Controllingstelle unterstützt werden könnten.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Kooperationen mit Sekundarstufen II anderer Schularten weitreichend zu nutzen und auszubauen,
- b) die Regelung zu ändern, wonach der Unterricht vor Ferienbeginn und am Tag der Zeugnisausgabe vorzeitig beendet werden kann,
- c) die Schulen auf ihre Verpflichtung zur Dokumentation entfallener Unterrichtsstunden und des Ausgleichs der Unterrichtszeit der Lehrkräfte hinzuweisen,
- d) die vom Speyer-Kolleg genutzte Fläche bedarfsgerecht zu reduzieren und ein gemeinsames Raumkonzept mit dem Pädagogischen Landesinstitut zu erstellen, um die Raumauslastung zu verbessern,
- e) eine Unterstützung der Schulleitungen der Kollegs bei Vergaben und in haushaltsrechtlichen Fragestellungen durch die bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion eingerichtete Controllingstelle zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) für die Einrichtung von Studiengängen im Abendgymnasium und bei Abitur-online Mindestgrößen festzulegen,
- b) das Angebot an Fächerkombinationen unter Einhaltung der Vorgaben der Kultusministerkonferenz zu konzentrieren,

⁶ Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs (Drucksache 17/7 Seite 7).

⁷ Integriertes Rheinland-Pfälzisches Mittelbewirtschaftungs- und Anordnungssystem.

- c) die Anrechnungspauschalen für die nicht unterrichtlichen Tätigkeiten der Schulleitung sowie für weitere Leitungsaufgaben der Kollegs unter Berücksichtigung der Schüler-, Klassen-, und Kurszahlen neu zu gestalten,
- d) die Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung von Kollegs an ein berufliches Gymnasium unter gemeinsamer Schulleitung zu nutzen,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben d und e zu berichten.

**Nr. 19 Verwendung von zweckgebundenen Einnahmen aus Ersatzzahlungen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft
- Mittel vorzeitig ausgezahlt, Verwendung häufig nicht nachgewiesen -**

Das Land stellte den Landkreisen Mittel aus Ersatzzahlungen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft überwiegend bereits vor Beginn einer Naturschutz- oder Landschaftspflegemaßnahme zur Verfügung. Mindestens 920.000 € waren auch nach mehreren Jahren nicht oder nicht vollständig eingesetzt. Die zweckentsprechende Verwendung von 2,4 Mio. € war nicht nachgewiesen, obwohl die Maßnahmen zum Teil seit mehreren Jahren abgeschlossen waren.

Eine Gesamtplanung für die Verwendung der Ersatzzahlungen fehlte. Das für Umwelt zuständige Ministerium verfügte nicht über eine vollständige Übersicht über den Stand der Umsetzung der einzelnen Projekte sowie über den Umfang und die Prüfung der Mittelverwendung. Dadurch waren eine wirksame Steuerung des Verwaltungsvollzugs und eine ordnungsgemäße Ausübung der Fachaufsicht nicht gewährleistet.

Der Stiftung Natur und Umwelt waren Aufgaben bei der Verwaltung und Verwendung der Ersatzzahlungen ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung übertragen worden. Für die Wahrnehmung der Aufgaben wurden im Land Doppelstrukturen vorgehalten. Außerdem fehlten Regelungen über Informations- und Steuerungsrechte des Ministeriums, zu den Befugnissen und Zuständigkeiten der Stiftung sowie zur Finanzierung von Verwaltungskosten aus Mitteln der Ersatzzahlungen.

1 Allgemeines

Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind grundsätzlich zu vermeiden. Unvermeidbare Beeinträchtigungen sind durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen. Soweit dies nicht möglich ist, hat der Verursacher Ersatzzahlungen zu leisten. Diese Zahlungen sind zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in den betroffenen Naturräumen zu verwenden¹.

Die Ersatzzahlungen waren bis Oktober 2015 an das Land zu leisten. Hieraus erzielte es in den Jahren 2011 bis 2015 Einnahmen von durchschnittlich mehr als 1,1 Mio. € jährlich.

Bis zu dem vorgenannten Zeitpunkt wurden die Zahlungen durch das für Umwelt zuständige Ministerium als oberste Naturschutzbehörde bewirtschaftet. Es wies die Mittel den Landkreisen und kreisfreien Städten in deren Funktion als untere Naturschutzbehörden zur Durchführung von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen zu.

Mit Inkrafttreten des neuen Landesnaturschutzgesetzes sind die Ersatzzahlungen auf ein eigens eingerichtetes Konto der Stiftung für Natur und Umwelt Rheinland-

¹ § 15 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202).

Pfalz zu zahlen. Sie hat die Ersatzzahlungen für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden².

Der Rechnungshof hat die den Landkreisen zugewiesenen Ersatzzahlungen geprüft. Außerdem hat er die Übertragung der Aufgaben bei der Verwaltung und Verwendung der Ersatzzahlungen auf die Stiftung einer gesonderten Betrachtung unterzogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mittel des Landes vorzeitig ausgezahlt und nicht vollständig eingesetzt

Das Ministerium stellte den Landkreisen überwiegend bereits vor Beginn einer Maßnahme die dafür bewilligten Mittel in voller Höhe zur Verfügung. Vielfach waren die Mittel auch nach mehreren Jahren nicht oder nicht vollständig ihrem Zweck entsprechend eingesetzt. Beispiele:

- Obwohl einem Landkreis bereits 2008 Mittel von 525.800 € ausgezahlt worden waren, hatte dieser rund acht Jahre nach der Auszahlung mehr als 275.000 € davon noch nicht zweckentsprechend verwendet. Einem anderen Landkreis waren bereits Ende 2005 Mittel von 10.000 € ausgezahlt worden, mit der entsprechenden Maßnahme war nach über zehn Jahren noch nicht begonnen worden.
- In einem weiteren Fall hatte das Ministerium bereits im Dezember 2011 einem anderen Landkreis 400.000 € ausgezahlt. Die Mittel waren für die „Pflege und Entwicklung von Wacholderheiden ...“ bestimmt. Mit der entsprechenden Maßnahme wurde jedoch erst 2013 begonnen. Nach einem Vermerk des Ministeriums vom Oktober 2011 ist der „jährliche Maßnahmeaufwand ... aus den Erträgen der zur Entwicklungspflege bereitgestellten Bewilligungssumme“ zu leisten. Soweit außerplanmäßige Zinserlöse nicht verbraucht werden, sollen sie einem projektbezogenen Sonderkonto zur Werterhaltung der Einlage zugeführt werden³.

Das Ministerium hat hierzu ausgeführt, dass die Mittel vollständig beim Träger oder der von ihm eingesetzten Einrichtung verbleiben sollten, um aus laufenden Erträgen die dauerhafte Durchführung der Maßnahme zu sichern. Die Fortführung der Maßnahme solle nicht gefährdet werden. Auf diese Weise könne eine 50-jährige Umsetzung der fortwährenden Pflegemaßnahmen gesichert werden. Im Übrigen bestünden Zweifel, ob eine Rückforderung rechtlich möglich sei.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Einsatz lediglich der Zinserlöse und nicht der Ersatzzahlung von 400.000 € selbst mit dem naturschutzrechtlichen Grundsatz der erforderlichen Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft nicht zu vereinbaren ist. Zudem darf nicht außer Acht bleiben, dass die Verwendung der unbefristet zur Verfügung gestellten Mittel für Zwecke des Naturschutzes nach Ablauf des Entwicklungszeitraums von 50 Jahren nicht sichergestellt ist. Außerdem ist im Hinblick auf die - mit Zinsnachteilen des Landes verbundene - vorzeitige Mittelbereitstellung darauf hinzuweisen, dass auch bei Zuwendungen Mittel nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden dürfen, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden⁴.

² § 7 Abs. 5 Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 283), BS 791-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2016 (GVBl. S. 583).

³ Ergänzende Erläuterungen zum Antrag des Landkreises vom 17. Januar 2011.

⁴ Für Zuwendungen geregelt unter Nr. 1.3, Teil II/Anlage 3 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO.

Insgesamt waren in den in die Stichprobe einbezogenen Fällen - einschließlich der vorgenannten Beispiele - Mittel von 920.000 € nicht oder noch nicht zweckentsprechend verwendet worden. Zu welchem Zeitpunkt und in welcher Höhe die Landkreise die zur Verfügung gestellten Mittel einsetzten, war dem Ministerium nicht bekannt.

Die Feststellungen zeigen, dass eine wirksame Steuerung des Verwaltungsvollzugs und eine ordnungsgemäße Fachaufsicht nicht gewährleistet waren. Unabhängig davon stehen vollständige Mittelauszahlungen vor Maßnahmebeginn sowie nicht oder nicht zweckentsprechend eingesetzte Fördermittel weder mit dem Naturschutzrecht noch mit dem Haushaltsrecht in Einklang⁵.

Das Ministerium hat erklärt, die im Prüfungszeitraum aus Mitteln der Ersatzzahlungen durchgeführten Maßnahmen würden bezüglich des Projektstands und des Projektabschlusses systematisch abgefragt. Nicht oder nicht mehr benötigte Mittel würden zurückgefordert und an die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz weitergeleitet.

2.2 Verwendung der Mittel häufig nicht nachgewiesen

Die Landkreise hatten in den geprüften Fällen die ordnungsgemäße Verwendung zugewiesener Mittel von 2,4 Mio. € gegenüber dem Ministerium nicht nachgewiesen, obgleich die Projekte zum Teil seit mehreren Jahren abgeschlossen waren. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen zur Vorlage von Nachweisen über die Verwendung waren den Akten nicht zu entnehmen.

Das Ministerium hat angekündigt, ausstehende Verwendungsnachweise kurzfristig anzufordern und zu prüfen. Nicht benötigte und nicht zweckentsprechend verwendete Mittel würden zurückgefordert und an die Stiftung weitergeleitet.

2.3 Naturschutzrechtliche Nutzung nicht immer abgesichert

Das Ministerium verpflichtete die unteren Naturschutzbehörden in den Bewilligungsbescheiden entsprechend der gesetzlichen Vorgabe¹, Ersatzmaßnahmen in dem jeweils erforderlichen Zeitraum dauerhaft zu unterhalten und dies rechtlich abzusichern. Gleichwohl hatten Landkreise Grundstücke für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege erworben, ohne die entsprechenden dinglichen Sicherungen im Grundbuch eintragen zu lassen.

Das Ministerium hat erklärt, es werde auf einen entsprechenden Eintrag im Grundbuch hinwirken.

2.4 Voraussetzungen für eine wirksame Fachaufsicht lagen nicht vor

Die Fachaufsicht des Ministeriums über die unteren Naturschutzbehörden erstreckt sich sowohl auf die Rechtmäßigkeit als auch auf die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns beim Vollzug des Naturschutzrechts. Eine wirksame Aufsicht, Steuerung des Vollzugs und Kontrolle erfordern umfassende Informationen über die Verwendung der ausgezahlten Mittel.

Das Ministerium verfügte nicht über eine vollständige Übersicht des Stands der Umsetzung der einzelnen Projekte, über den Umfang der Mittelverwendung und über die Prüfung der verwendeten Mittel. Außerdem fehlte eine Gesamtplanung für die Verwendung der Ersatzzahlungen in den jeweiligen Naturräumen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zwischenzeitlich sei eine vollständige Übersicht über das Aufkommen und die Verwendung der Ersatzzahlungen nach Naturräumen rückwirkend bis 1990 erstellt worden.

⁵ § 15 Abs. 6 BNatSchG, §§ 7 Abs. 1 und 34 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. S. 2), BS 63-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467).

2.5 Ausstehende Regelungen seit der Aufgabenübertragung auf die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz

2.5.1 Doppelte Verwaltungsstrukturen

Nach dem Landesnaturschutzgesetz 2015 werden Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwendung von Ersatzzahlungen sowohl von den Naturschutzbehörden als auch von der Stiftung wahrgenommen. Hierfür werden gegenwärtig doppelte Verwaltungsstrukturen vorgehalten. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Übertragung der Aufgaben auf die Stiftung unterblieb.

Das Ministerium hat erklärt, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit würden beachtet. Das Ministerium arbeite normativ und fachaufsichtlich. Das operative Geschäft sei der Stiftung übertragen worden. Die Ausarbeitung der fachlichen Kriterien zur Verwendung der Ersatzzahlungen werde parallel zu einer beabsichtigten Landeskompensationsverordnung entwickelt.

2.5.2 Informations- und Steuerungsrechte des Ministeriums

Das Ministerium ist auch nach der Aufgabenübertragung auf die Stiftung für den ordnungsgemäßen Vollzug des Naturschutzrechts verantwortlich. Die hierfür erforderlichen Informationsrechte sowie Steuerungs- und Einwirkungsbefugnisse bei der Stiftung sind nicht geregelt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, seine Informations- und Steuerungsrechte sollten in der Landeskompensationsverordnung festgelegt werden.

2.5.3 Befugnisse und Zuständigkeiten der Stiftung

Die Befugnisse und Zuständigkeiten der Stiftung im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben waren noch weitgehend ungerregelt. Die im Entwurf der Landeskompensationsverordnung vorgesehenen Bestimmungen waren nicht umfassend und konkret genug. Dies betraf insbesondere

- die Zuständigkeit für die Prüfung der Projektvorschläge der Naturschutzbehörden auf Übereinstimmung mit dem Landesnaturschutzgesetz,
- die Befugnisse der Stiftung gegenüber den Naturschutzbehörden u. a. zur Änderung, Ergänzung oder Ablehnung eingereicherter Projektvorschläge und
- die Prüfung der Verwendung der angeforderten Mittel einschließlich der Rückforderung nicht zweckentsprechend verwendeter Mittel.

Das Ministerium hat erklärt, die erforderlichen Ergänzungen des Entwurfs der Landeskompensationsverordnung würden derzeit unter Beachtung der naturschutzrechtlichen Anforderungen und stiftungsrechtlichen Besonderheiten erarbeitet.

2.5.4 Personal- und Sachkosten der Stiftung

Allein für den Betrieb und die Sicherung des IT-Servers rechnete die Stiftung mit zusätzlichen Kosten von 11.000 € jährlich. Der darüber hinausgehende personelle und sächliche Aufwand war noch nicht ermittelt.

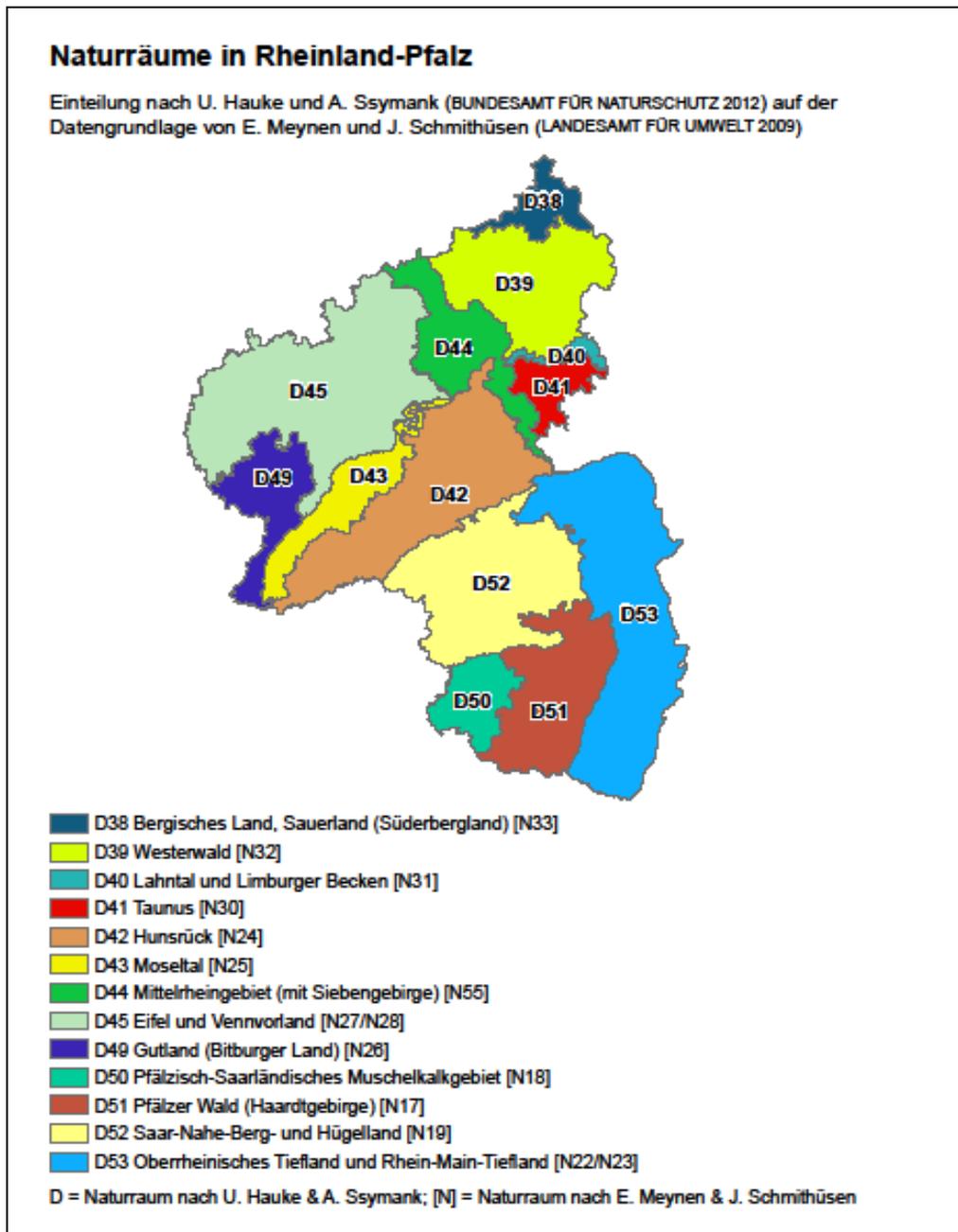
Nach Auffassung des Ministeriums können die bei der Stiftung anfallenden Durchführungskosten aus den eingegangenen Ersatzzahlungen finanziert werden. Ob auch die nicht konkret einer Maßnahme zurechenbaren „Overhead-Kosten“, wie z. B. die Kosten für die Vorhaltung der erforderlichen Infrastruktur, dem Verursacher eines auszugleichenden Eingriffs auferlegt werden können und die derzeitigen rechtlichen Regelungen hierfür ausreichen, war vom Ministerium nicht geprüft worden.

Es hat angekündigt, die Auferlegung von administrativen Kosten auf die Verursacher eines Eingriffs im Zuge der Fortschreibung der Gebührenordnung zu prüfen. Sollte sich bei der Prüfung herausstellen, dass die Gebührenordnung dies nicht zulässt, sollte diese geändert werden.

2.6 Naturräumliche Gliederung des Landes nicht festgelegt

Die Ersatzzahlungen sind in der Regel in dem vom Eingriff betroffenen Naturraum für Kompensationsmaßnahmen zu verwenden². Eine Definition des Begriffs „Naturraum“ und eine verbindliche Festlegung der jeweiligen geografischen Lage und der Anzahl der Naturräume enthalten weder Bundes- noch Landesrecht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, für das Land werde die vom Bund beabsichtigte Naturraumabgrenzung in den Entwurf der Landeskompensationsverordnung übernommen.



Die Übersichtskarte zeigt die beabsichtigte Naturraumabgrenzung im Entwurf der Landeskompensationsverordnung.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass nicht zweckentsprechend eingesetzte Mittel aus Ersatzzahlungen in den Landeshaushalt zurückgeführt sowie ausstehende Nachweise über die Mittelverwendung alsbald vorgelegt und zeitnah geprüft werden,
- b) für Grundstücke, die für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege erworben wurden, entsprechende dingliche Sicherungen im Grundbuch eintragen zu lassen,
- c) im Hinblick auf eine wirksame Fachaufsicht und Steuerung durch das für Umwelt zuständige Ministerium eine vollständige Übersicht über den Stand und die Umsetzung der einzelnen Projekte, den Umfang der Mittelverwendung und über die Prüfung der verwendeten Mittel zu erstellen,
- d) angesichts der Übertragung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwendung von Ersatzzahlungen auf die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz die Notwendigkeit für die Vorhaltung doppelter Verwaltungsstrukturen zu prüfen und Informations- und Steuerungsrechte des Ministeriums sowie Befugnisse und Zuständigkeiten der Stiftung zu regeln,
- e) die Kosten für die von der Stiftung wahrgenommenen Aufgaben dem Verursacher der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft aufzuerlegen und gegebenenfalls hierfür eine Rechtsgrundlage zu schaffen,
- f) die naturräumliche Gliederung des Landes verbindlich festzulegen.

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 sowie d bis f zu berichten.

**Nr. 20 Errichtung und Unterhaltung des Nationalparks Hunsrück-Hochwald
- fehlende Konzepte, Pläne und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen -**

Zwei Jahre nach Errichtung des Nationalparks fehlten noch wesentliche Bestandteile des Nationalparkplans. Insbesondere waren konkrete Schutz- und Entwicklungsziele nicht erarbeitet. Eine mittelfristige Kosten- und Finanzierungsplanung fehlte.

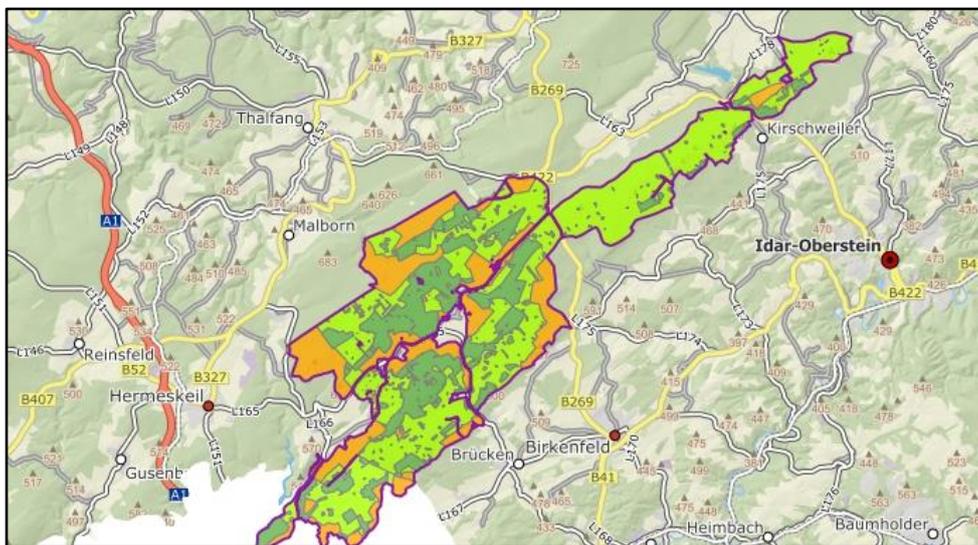
Entscheidungen über die Standorte von Nationalpark-Toren und die Unterbringung des Personals des Nationalparkamts wurden ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen.

Eine Personalbedarfsermittlung für den Einsatz von Verwaltungskräften und Rangern war nicht vorhanden.

Beiträge des Saarlands zur anteiligen Finanzierung von Ausgaben des Nationalparkamts waren nicht ermittelt worden.

1 Allgemeines

Der Nationalpark Hunsrück-Hochwald wurde zum 1. März 2015 errichtet¹. Er umfasst Gebiete der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden Birkenfeld, Hermeskeil, Herrstein und Thalfang am Erbeskopf sowie der saarländischen Gemeinden Nohfelden und Nonweiler. Von der Gesamtfläche von 10.180 Hektar liegen 90 % in Rheinland-Pfalz und 10 % im Saarland.



Die Übersichtskarte zeigt die Lage des Nationalparks Hunsrück-Hochwald (Quelle: Landschaftsinformationssystem der Naturschutzverwaltung Rheinland-Pfalz, Geobasisdaten: Kataster- und Vermessungsverwaltung Rheinland-Pfalz).

Gleichzeitig mit dem Nationalpark wurde das Nationalparkamt Hunsrück-Hochwald mit Sitz in Birkenfeld eingerichtet. Als untere Landesbehörde ist es dem Ministerium

¹ Staatsvertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem Saarland über die Errichtung und Unterhaltung des Nationalparks Hunsrück-Hochwald vom 4. Oktober 2014 (GVBl. 2015 S. 2).

für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten zugeordnet. Soweit das Nationalparkamt für das Saarland tätig ist, unterliegt es der Fachaufsicht des dortigen Ministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz.

Das Nationalparkamt nimmt die Aufgaben der Nationalparkverwaltung wahr. Es ist für den Betrieb und die Unterhaltung des Nationalparks sowie für die Erstellung, Fortschreibung und Umsetzung des Nationalparkplans einschließlich des jährlichen Maßnahmen- und des Wegeplans zuständig. Außerdem nimmt es Aufgaben der unteren Forst- bzw. Jagdbehörde wahr.

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat die Errichtung des Nationalparks und die Aufgabenerledigung durch das Nationalparkamt geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Planungen

2.1.1 Nationalparkplan

Für das Gebiet des Nationalparks ist innerhalb von fünf Jahren, d. h. bis 2020, ein Nationalparkplan zu erstellen². In diesem sind insbesondere der Zustand von Natur und Landschaft, konkrete Schutzziele sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen darzustellen. Er dient dem Ministerium als Grundlage für die Kalkulation erforderlicher Haushaltsmittel, zur Ermittlung des Personalbedarfs, zur Festlegung der technischen Ausstattung und als Handlungsleitfaden für das Nationalpark-Management.

Der Nationalparkplan ist vom Nationalparkamt im Einvernehmen mit der kommunalen Nationalparkversammlung sowie unter Beteiligung der betroffenen Eigentümer, des Nationalparkbeirats und eines Bürgerforums aufzustellen. Er bedarf zudem der Zustimmung der fachlich zuständigen Ministerien.

Auch zwei Jahre nach Errichtung des Nationalparks fehlte eine detaillierte Zeitplanung zur Erstellung des Nationalparkplans mit festgelegten Verfahrens- und Entwicklungsschritten. Eine Kostenplanung lag nicht vor. Der bisherige Planungsprozess war nur unvollständig dokumentiert. Die konkreten Schutzziele waren noch nicht erarbeitet. Entwicklungsziele und hierzu erforderliche Entwicklungsmaßnahmen waren nicht festgelegt.

Das Nationalparkamt hat mitgeteilt, der Nationalparkplan werde in einem strukturierten Prozess ggf. unter Inanspruchnahme von externem Sachverstand erstellt. Der Entwurf eines Ablaufplans zur Erstellung des Nationalparkplans liege zwischenzeitlich vor.

2.1.2 Mittelfristige Kosten- und Finanzierungsplanung

Die Haushaltsrechnung 2016 des Landes wies für den Nationalpark Ausgaben von mehr als 3,9 Mio. € aus³. Für die Jahre 2017 und 2018 sind Ausgaben von 4,3 Mio. € und 4,2 Mio. € veranschlagt.

Eine mittelfristige Kosten- und Finanzierungsplanung, die für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben abbildet, war nicht erstellt. Durch die mehrjährige Ausrichtung der Finanzplanung werden Auswirkungen von finanzwirksamen Maßnahmen und der künftige finanzielle Spielraum dargestellt. Die mittelfristige Kosten- und Finanzierungsplanung dient somit insbesondere der finanziellen Steuerung des Nationalparks sowie als Ergänzung der Mittelveranschlagung im Haushalt.

² § 6 des Staatsvertrags.

³ Im Haushaltsplan des Saarlandes waren für 2016 Ausgaben von 300.000 € veranschlagt.

Das Nationalparkamt hat erklärt, eine mittelfristige Projekt- und Finanzplanung werde erarbeitet. Sie werde auf fünf Jahre ausgerichtet sowie Grundlage für die Haushaltsplanung und das Projektcontrolling sein.

2.2 Unterbliebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

2.2.1 Nationalpark-Tore

Nationalpark-Tore sind dezentrale Einrichtungen des Nationalparks. Dort sollen Besucher empfangen, Informationen über den Nationalpark und die Region vermittelt und eine persönliche Beratung zur Gestaltung eines Aufenthaltes angeboten werden. Nach dem „Konzept der Landesregierung zur Einrichtung eines Nationalparks im Hunsrück und zur zukunftsfähigen Entwicklung der Nationalparkregion“⁴ erfolgt der Aufbau der Nationalpark-Tore nach einem in der Region und mit den Nationalparkgremien abgestimmten Verfahren.

Folgendes wurde festgestellt:

- Im November 2014 und somit vor der Errichtung des Nationalparks hatte das für Umwelt zuständige Ministerium die Erstellung eines Masterkonzepts zur Entwicklung, zum Betrieb und zur Finanzierung der Nationalpark-Tore ausgeschrieben. In der Leistungsbeschreibung wurden auf rheinland-pfälzischer Seite das Hunsrückhaus am Erbeskopf und das Wildfreigehege Wildenburg als „nach derzeitigem Stand gesetzt“ angegeben.

Zwei Jahre nach der Errichtung war für den Aufbau der Nationalpark-Tore ein in der Region und mit den zuständigen Gremien abgestimmtes Verfahren noch nicht festgelegt. Ein Arbeits- und Finanzplan fehlte. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Alternativenprüfung war nicht erstellt und Kosten waren nicht ermittelt worden.

- Das Land schloss im Juni 2016 mit dem Besitzer des Hunsrückhauses, einem Zweckverband, eine Kooperationsvereinbarung über den gemeinsamen Betrieb des Hauses. Es verpflichtete sich, Aufwendungen für den laufenden Betrieb anteilig - maximal 150.000 € jährlich - zu erstatten. Einem Gutachten des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung vom Januar 2017 zufolge ist eine Miete von 30.000 € jährlich für das Hunsrückhaus insgesamt marktüblich.

Als Grundlage für einen eventuellen Erwerb des Hunsrückhauses durch das Land wurden zwei Wertgutachten erstellt. Danach sind Investitionen von 1,6 Mio. € bzw. 876.000 € erforderlich. Darin sind Kosten von 680.000 € netto für den Umbau zu einem Nationalpark-Tor noch nicht enthalten. Die wirtschaftliche Restnutzungsdauer des Gebäudes beträgt nach den Gutachten 25 bzw. 13 Jahre.

Auch vor diesem Hintergrund ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Alternativenprüfung dringend geboten.

Das Nationalparkamt hat angekündigt, für die vorgesehenen zwei Nationalpark-Tore eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durchzuführen. Allerdings sei in den „Einödlagen Hunsrückhaus und Wildenburg“ die Nutzung anderer Objekte nicht möglich. Die Kooperationsvereinbarung mit dem Zweckverband sei zeitlich begrenzt. Die Bewertung des Hunsrückhauses und die Verhandlungen mit dem Zweckverband seien noch nicht abgeschlossen. Auf ein für das Land wirtschaftliches Ergebnis werde hingewirkt. Zu den Nationalpark-Toren erfolge eine Beteiligung der Nationalparkgremien.

⁴ Broschüre des für Umwelt zuständigen Ministeriums „Nationalpark Hunsrück“, aufgelegt im Jahr 2013; <https://mueef.rlp.de/de/service/publikationen>.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass im Rahmen einer sachgerechten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch Standortalternativen für Nationalpark-Tore zu untersuchen sind und die Notwendigkeit der Zahl der Standorte zu belegen ist.

2.2.2 Unterbringung des Nationalparkamts

Für insgesamt 51 Bedienstete (24 Bedienstete der Verwaltung und 27 Ranger) hatte das Nationalparkamt 2015 ein - nur begrenzt geeignetes - Gebäude in Birkenfeld angemietet⁵. Seit Mai 2017 sind die Ranger in einer Rangerstation in der Gemeinde Börfink, zentral im Nationalpark und 15 km von Birkenfeld entfernt, untergebracht. Die Verwaltung soll zunächst am bisherigen Standort verbleiben, künftig jedoch auf den Umwelt-Campus Birkenfeld verlagert werden.

Vor diesen Maßnahmen war eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einer Prüfung von Alternativen nicht durchgeführt worden. Insbesondere war nicht untersucht worden, ob die Zusammenführung der Verwaltung und der Ranger an einem Standort möglich und zweckmäßig ist. Bei zwei Standorten erhöht sich der Abstimmungsaufwand für die Aufgabenerledigung dauerhaft.

Das Nationalparkamt hat erklärt, kein einziger Nationalpark in Deutschland habe aus sachlichen Gründen Rangerstützpunkt und Verwaltungssitz zusammengeführt. Andere Nationalparke verfügten über mehrere Rangerstützpunkte. Die Verlagerung der Verwaltung des Nationalparkamts zum Umwelt-Campus Birkenfeld werde derzeit untersucht. Hier seien neben der fachlichen Zusammenarbeit Synergien mit der Hochschule zu erwarten. Eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Unterbringung des Verwaltungssitzes des Nationalparkamts erfolge.

Sachliche Gründe, die einer Zusammenführung der Verwaltung und des Rangerstützpunktes an einem Standort entgegenstehen könnten, hat das Nationalparkamt nicht vorgetragen. Es hat sich auch nicht zu den möglichen Synergieeffekten durch die vorgenannte Zusammenführung geäußert. Der allgemeine Verweis auf andere Nationalparke eignet sich nicht, eine konkrete Standortentscheidung in Rheinland-Pfalz zu begründen. Im Übrigen stellt die Forschung lediglich eine nachgeordnete Aufgabe des Nationalparkamts dar⁶. Hierzu bedient es sich zu einem wesentlichen Anteil der Kapazitäten und Expertise der Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft in Trippstadt. Diese soll eine koordinierende Rolle für die Forschung im Nationalpark wahrnehmen⁷.

2.3 Fehlendes Konzept für die weitere Verwendung von Forsthütten

Das Nationalparkamt übernahm vom Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz und vom SaarForst Landesbetrieb die Bewirtschaftung von insgesamt elf Forsthütten. Diese wurden zum Teil von den Rangern als Lager- und Sozialräume sowie als Werkstätten genutzt. Diese Funktion entfiel mit der Errichtung der zentralen Rangerstation. Lediglich zwei Hütten sollten im Rahmen der Bildung und des Naturerlebens vom Nationalparkamt weiter genutzt werden. Darüber hinausgehende Überlegungen zur Verwendung der übrigen neun Hütten waren nicht dokumentiert.

Das Nationalparkamt hat mitgeteilt, ein Hüttenkonzept werde erstellt. Dieses werde verschiedene funktionale Gesichtspunkte berücksichtigen wie die Nutzung durch Jugendorganisationen, für Ferienfreizeiten und im Bereich der Umweltbildung. Des

⁵ Nach dem Staatsvertrag ist eine Außenstelle in Nonnweiler vorgesehen. Diese war zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs noch nicht eingerichtet.

⁶ Vgl. § 24 Abs. 2 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202).

⁷ Vgl. Drucksache 17/2616 S. 2 (Antwort zu Frage 1).

Weiteren könnten die Hütten wirtschaftliche Alternativen zu sonst erforderlichen Waldarbeiterschutzwagen darstellen.

2.4 Personalbedarf nicht ermittelt

Nach Angaben des für Umwelt und Forsten zuständigen Ministeriums waren bei Errichtung des Nationalparkamts 53 Vollzeitkräfte zur Aufgabenerledigung vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof waren 51 Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 48 Vollzeitkräften eingesetzt. Davon waren 41 Vollzeitkräfte vom Landesbetrieb Landesforsten in das Nationalparkamt umgesetzt worden. Die Stellen von drei Vollzeitkräften waren neu geschaffen worden. Vier Vollzeitkräfte kamen aus dem Saarland.

Eine Personalbedarfsermittlung, die den notwendigen Einsatz der Bediensteten der Verwaltung und der Ranger hätte belegen können, war nicht vorhanden. Insbesondere war nicht erkennbar, auf welcher Grundlage die Zahl der eingesetzten Kräfte bestimmt worden war.

Das Nationalparkamt hat erklärt, der Personalbedarf sei über das vorhandene Personal hergeleitet worden. Eine Personalbedarfsermittlung werde erstellt.

2.5 Erstattungsbeiträge des Saarlandes nicht ermittelt

Das Saarland erstattet dem Land Rheinland-Pfalz einen Teil der notwendigen Ausgaben des Nationalparkamts⁸. Nach der Finanzierungsvereinbarung zwischen Rheinland-Pfalz und dem Saarland hat das Nationalparkamt zu Beginn eines jeden Jahres eine Prognose zu dem Erstattungsbeitrag zu erstellen und diese mit dem Saarland abzustimmen. Der endgültige Erstattungsbeitrag ist zum 31. März für das vorangegangene Haushaltsjahr zu ermitteln. Das Saarland hat jeweils zum 30. Juni und 15. Dezember eine Abschlagszahlung auf den Erstattungsbeitrag in Höhe von 50 % der Abrechnung des Vorjahres an das Land Rheinland-Pfalz zu leisten.

Im Dezember 2016 forderte das Nationalparkamt vom Saarland erstmals Abschlagszahlungen von 40.000 € für 2015 und 75.000 € für 2016. Wie diese Beträge berechnet worden waren, war nicht erkennbar. Die endgültige Ermittlung der Erstattungsbeiträge für 2015 und 2016 lag noch nicht vor.

Das Nationalparkamt hat erklärt, die endgültigen Erstattungsbeiträge würden derzeit ermittelt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Erstellung des Nationalparkplans systematisch und strukturiert voranzutreiben sowie eine mittelfristige Kosten- und Finanzierungsplanung aufzustellen,
- b) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Grundlage für Entscheidungen über Zahl und Standorte für Nationalpark-Tore sowie über Standorte für die Unterbringung des Personals des Nationalparkamts Hunsrück-Hochwald unter Berücksichtigung einer möglichen Zusammenführung der Verwaltung und des Rangerstützpunktes durchzuführen,
- c) ein Konzept für die weitere Nutzung von Forsthütten zu erstellen,
- d) den Personalbedarf des Nationalparkamts zu ermitteln,

⁸ § 19 Abs. 2 des Staatsvertrags.

- e) die endgültigen Erstattungsbeiträge des Saarlandes für 2015 und 2016 zu berechnen und die Finanzierungsvereinbarung künftig einzuhalten.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 21

**Kunsthochschule Mainz
- rückläufige Studierendenzahlen, fehlendes Struktur- und Entwicklungskonzept -**

Die Kunsthochschule an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz erhielt 2010 den Sonderstatus einer teilautonomen Einrichtung. Der damit verbundene hochschulgesetzliche Spielraum für die Delegation von Aufgaben blieb bisher weitgehend ungenutzt. Ein Struktur- und Entwicklungsplan zur Weiterentwicklung der Kunsthochschule fehlte.

Die Studierendenzahlen waren rückläufig. Die zuletzt 2004 festgelegte Zielzahl von 250 Studierenden wurde im Wintersemester 2016/2017 mit 177 deutlich unterschritten. Zwei Professuren waren seit mehreren Jahren nicht besetzt.

In den meisten Klassen überstieg die Zahl der Studierenden die Kapazitäten für Atelierplätze.

Von den Studienanfängern der Studienjahre 2008 und 2009 beendeten im Bachelorstudiengang jeder dritte und im Diplomstudiengang jeder zweite Studierende sein Studium nicht an der Kunsthochschule.

Mit in der Regel zwei Präsenztagen in der Woche unterschritten die Professoren die in den Berufsvereinbarungen festgesetzte Anwesenheitszeit um 50 %. Die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung wiesen sie nicht nach.

Vorgaben für die Freistellung der Professoren von ihren Lehrverpflichtungen zur Durchführung besonderer Forschungsvorhaben oder künstlerischer Entwicklungsvorhaben fehlten. Anträge und nach der Freistellung verfasste Berichte waren nicht geeignet, die Angemessenheit der Freistellung zu beurteilen.

Obwohl die Kunsthochschule über hohe Restmittel verfügte, bewilligte das für Wissenschaft zuständige Ministerium zusätzliche Mittel von 100.000 € jährlich.

1 Allgemeines

Die Kunsthochschule an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz dient als einzige Kunsthochschule des Landes der Lehre, dem Studium und der Pflege der Künste einschließlich der Kunsterziehung sowie der Förderung des künstlerischen Nachwuchses. Sie vermittelt künstlerische Fertigkeiten und entwickelt die Fähigkeit zu künstlerischer Gestaltung. Sie fördert kulturelle Belange, auch in der Öffentlichkeit.¹

Die Kunsthochschule wird von einem Rektor² geleitet, der sie in künstlerischen Belangen nach außen vertritt.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kunsthochschule der Jahre 2012 bis 2015 stichprobenweise geprüft.

¹ § 100 Abs. 1 Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 17), BS 223-41.

² Seit Mai 2017 hauptamtlich.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Sonderstatus der Kunsthochschule - Gestaltungsfreiheit nicht genutzt

Mit der Neufassung des Hochschulgesetzes 2010 wurde der Kunsthochschule (zuvor: Akademie für Bildende Künste) der Sonderstatus einer teilautonomen Einrichtung innerhalb der Universität³ eingeräumt. Zur Stärkung dieses Status soll der Präsident der Universität dem Rektor und der Senat dem Rat der Kunsthochschule Aufgaben übertragen⁴. Dies war bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht geschehen. Damit blieb der gesetzliche Gestaltungsspielraum weitgehend ungenutzt.

Die Kunsthochschule strebt ihren Angaben zufolge eine vollständige Autonomie an.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs eine externe Evaluation der Kunsthochschule in Auftrag gegeben. Damit solle geprüft werden, inwieweit die Kunsthochschule mit ihrer bisherigen Struktur ihrem Auftrag, in kultureller Hinsicht in die Gesellschaft hineinzuwirken, in ausreichender Weise gerecht werden kann. Gleichfalls solle untersucht werden, inwieweit die vollständige Autonomie für die Kunsthochschule selbst und damit verbunden für die Kunst-, Kultur- und Kreativwirtschaft des Landes einen Mehrwert bedeuten kann. Im Rahmen dieser zweiten Fragestellung solle geklärt werden, wie eine solche Autonomie mit den gegebenen Ressourcen gestaltet sein kann.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof angeregt, vor weiteren Entscheidungen auch zu prüfen, inwieweit die angestrebte Weiterentwicklung der Kunsthochschule innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens verwirklicht werden kann.

Die Universität hat angekündigt, hierzu in Abstimmung mit dem neuen Rektor der Kunsthochschule und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorgenannten Evaluation Stellung zu nehmen.

2.2 Struktur- und Entwicklungsplanung fehlte

Ein vom Senat aufzustellender und zu beschließender Gesamtentwicklungsplan der Universität⁵ fehlte. Für die Kunsthochschule lag lediglich ein Strukturkonzept aus dem Jahr 2001 vor, dessen Planungen den Zeithorizont bis 2010 abdeckten.

Die Universität hat die Ansicht vertreten, sie erfülle die Auflage zur Aufstellung eines Gesamtentwicklungsplans durch die im Rahmen des Antrags zur Exzellenzinitiative vorgenommene Entwicklungsplanung (Zukunftskonzept). Diese werde vom Senat getragen, ohne dass eine formelle Beschlussfassung erfolgt sei. Zudem habe der Senat 2010 eine Lehrstrategie verabschiedet, die inzwischen nahezu umgesetzt sei. Die Kunsthochschule nehme die Anregung auf und werde im Zuge der anstehenden Evaluation einen Struktur- und Entwicklungsplan, der sich inhaltlich an den Plänen anderer in der Rektorenkonferenz Deutscher Kunsthochschulen vertrittener Kunsthochschulen orientiere, erarbeiten. Auf die Besonderheiten der Zugehörigkeit zur Universität werde dabei eingegangen.

2.3 Studierendenzahlen rückläufig

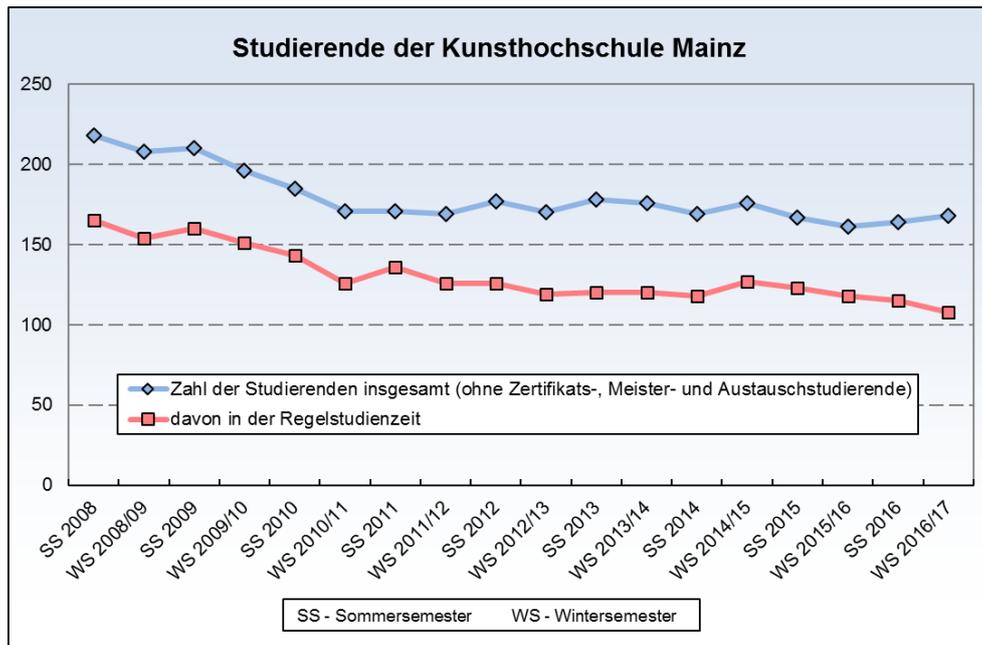
Im Wintersemester 2016/2017 waren insgesamt 177 Studierende in den Studiengängen „Freie Kunst“ (Diplom) und „Lehramt für Bildende Kunst an Gymnasien“ (Bachelor und Master) sowie im Zertifikats- und Meisterschülerstudium eingeschrieben. Dies waren nahezu 40 Studierende weniger als im Sommersemester 2008. Noch deutlicher war der Rückgang mit fast 60 Studierenden in der Regelstudienzeit.

³ Vgl. hierzu auch Beitrag Nr. 22 „Hochschule für Musik Mainz“ dieses Jahresberichts.

⁴ § 100 Abs. 6 HochSchG.

⁵ § 76 Abs. 2 Nr. 17 HochSchG.

Die Zahl der Studierenden entwickelte sich wie folgt:



Das Diagramm zeigt die rückläufige Entwicklung der Studierendenzahlen in den Diplom-, Bachelor- und Masterstudiengängen.

Die rückläufige Entwicklung war darauf zurückzuführen, dass die Zahl der Abgänge die Zahl der Zugänge in den meisten Semestern überstieg. Eine noch stärkere Verringerung wurde nur durch eine erhöhte Studiendauer verhindert.

Von den Studienanfängern der Studienjahre 2008 und 2009 beendeten im Bachelorstudiengang jeder dritte und im Diplomstudiengang jeder zweite Studierende sein Studium nicht an der Kunsthochschule. Im Zeitraum vom Sommersemester 2012 bis zum Wintersemester 2015/2016 verließen die Kunsthochschule pro Semester 19 Studierende, davon 11 ohne einen Abschluss; die Gründe hierfür waren nicht bekannt. Umgekehrt wechselten im Prüfungszeitraum von einer anderen Einrichtung lediglich zwei Studierende an die Kunsthochschule.

Die Universität hat angekündigt, die Ursachen für die hohen Drop-out-Quoten⁶ zu untersuchen. Ihr Zentrum für Qualitätssicherung werde die Kunsthochschule bei der Entwicklung des Untersuchungsdesigns sowie der Durchführung der Befragung unterstützen.

2.4 Neufestlegung der Zielzahl der Studierenden geboten

Mit der zwischen der Universität und dem damaligen Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur 2004 geschlossenen Zielvereinbarung hatte sich die damalige Akademie für Bildende Künste verpflichtet, die auf der Grundlage der Personalplanungen von 15 Professoren ermittelte Zielzahl von 250 Studierenden in den kommenden Jahren sukzessive zu realisieren.

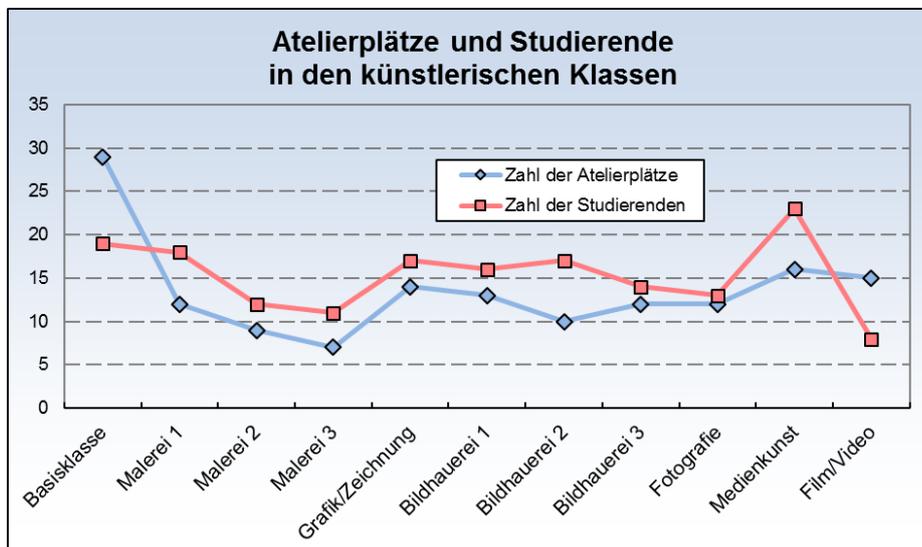
Wie die Ausführungen zu Teilziffer 2.3 verdeutlichen, blieb die Kunsthochschule im Prüfungszeitraum deutlich hinter dieser Zielvorgabe zurück. Abweichend von den Annahmen in der Zielvereinbarung waren im Prüfungszeitraum zwei Professuren - seit mehreren Jahren - unbesetzt. Dennoch verfügte die Kunsthochschule mit durchschnittlich acht Studierenden in der Regelstudienzeit je wissenschaftliches/

⁶ Darunter werden alle Studierenden gefasst, die die Kunsthochschule ohne einen Abschluss verlassen, unabhängig davon, ob sie ihr Studium abbrechen oder an einer anderen Hochschule fortsetzen.

künstlerisches Personal auch im Vergleich mit anderen Kunsthochschulen über eine gute Betreuungsrelation⁷.

Für eine Neufestlegung der Zielzahl der Studierenden sind u. a. folgende Aspekte relevant:

- Zwischenzeitlich erfolgt das Studium in künstlerischen Klassen. Danach wird in der Regel jeder Studierende einer der elf künstlerischen Klassen zugeordnet. Neben einer Basisklasse⁸ sind dies jeweils drei Klassen für Malerei und Bildhauerei sowie jeweils eine Klasse für Grafik/Zeichnung, Fotografie, Medienkunst und Film/Video.
- Die Klassengröße war sehr unterschiedlich. Sie umfasste im Sommersemester 2016 eine Bandbreite von acht bis zu 23 Studierenden. Für ihre künstlerischen Arbeiten wurden den Studierenden Atelierplätze in ihren jeweiligen Klassen zugewiesen. Der Flächenbedarf variierte in Abhängigkeit von der jeweiligen künstlerischen Klasse. Nach Einschätzung der Klassenleiter standen bei optimalen Studienbedingungen lediglich insgesamt 139 bis 149 Atelierplätze zur Verfügung. Demnach waren nur in zwei Klassen noch freie Kapazitäten vorhanden, während in allen übrigen Klassen die Zahl der Studierenden die Kapazität überstieg.



Das Diagramm verdeutlicht das Verhältnis der Zahl der Atelierplätze und der Studierenden sowie deren ungleiche Verteilung auf die künstlerischen Klassen.

Die Universität hat erklärt, sie strebe an, die Studierendenzahlen an der Kunsthochschule auf Dauer zu erhöhen. Die Evaluation werde auch Aussagen zum künftigen Profil der Kunsthochschule treffen. Auf dieser Basis werde sie ein Entwicklungskonzept vorlegen, in welchem im Rahmen der zur Verfügung gestellten, insbesondere räumlichen Kapazitäten auch die Erhöhung der Studierendenzahl maßgeblich berücksichtigt werde.

⁷ Vgl. P. Jenkner/C. Deuse/F. Dölle/A. Oberschelp/S. Sanders/G. Winkelmann: *Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Künstlerische Hochschulen 2013*, Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, Forum Hochschule 2|2016, S. 28. Danach lag die Betreuungsrelation bei den Kunsthochschulen der Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein zwischen sieben und zwölf (durchschnittlich fast neun).

⁸ In der zweisemestrigen Orientierungsphase in der Basisklasse werden die Studierenden in die künstlerische Praxis eingeführt. Damit haben sie die Möglichkeit herauszufinden, welche der verschiedenen künstlerischen Handlungsformen sie im weiteren Studium vertiefen möchten.

2.5 Dokumentation der Studienleistungen verbesserungsbedürftig

Voraussetzung für die Vergabe von Leistungspunkten in den künstlerischen Klassen war in der Regel die erfolgreiche oder regelmäßige Teilnahme an den Lehrveranstaltungen und der erfolgreiche Abschluss der Studien- und/oder Prüfungsleistungen. Auch die Prüfungsordnung für den Diplomstudiengang sah Nachweise der Fachklassenleiter über die regelmäßige und aktive Teilnahme als Voraussetzung für die Zulassung zur Zweitsemester-, Vordiplom- und Diplomprüfung vor.

Die Professoren der künstlerischen Fachklassen erstellten lediglich zu Beginn des Semesters Klassenlisten und gaben an, während des Semesters Teilnehmerlisten zu führen. Bescheinigungen über die Teilnahme oder die Studien- und Prüfungsleistungen waren im Studienbüro jedoch nur für die Basisklasse vorhanden. Im Übrigen vertraten die Professoren die Auffassung, dass aufgrund der höchstpersönlichen Lehre ein gesonderter Nachweis entbehrlich sei.

Die Universität hat erklärt, die Kunsthochschule werde künftig der Forderung zur Dokumentation der Studienleistungen nachkommen.

2.6 Geringe Präsenz der Professoren

Die Hochschulen legen unter Berücksichtigung der Erfordernisse in den Fächern fest, in welchem Umfang die persönliche Anwesenheit der Professoren in der Regel für eine ordnungsgemäße und qualitätvolle Durchführung von Studium und Lehre, die Beratung und Betreuung der Studierenden und die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses erforderlich ist⁹.

In ihren Berufungsvereinbarungen hatten nahezu alle Professoren der Kunsthochschule erklärt, zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten in der Vorlesungszeit in der Regel an vier Werktagen in der Woche an der Universität anwesend zu sein. Ausnahmen hiervon - sowie eine Regelung für die vorlesungsfreie Zeit - seien mit dem Rektor der Kunsthochschule rechtzeitig abzusprechen.

Fast alle Professoren teilten dem Rechnungshof aber mit, sie seien während der Vorlesungszeit regelmäßig nur an zwei Tagen pro Woche an der Kunsthochschule präsent. Darüber hinaus fielen Sonderveranstaltungen, z. B. Exkursionen, an.

Obwohl sich anlässlich ihrer Berufung Professoren bereit erklärt hatten, ihren Wohnsitz in Mainz oder angemessener Umgebung zu nehmen, wohnten einige nach wie vor in Berlin, Düsseldorf oder Köln. Die weiten Entfernungen zwischen Wohnort und Arbeitsplatz dürften für die von den Berufungsvereinbarungen abweichende zweitägige wöchentliche Präsenz mitursächlich sein.

Die Universität hat mitgeteilt, die Kunsthochschule werde auf eine angemessene Präsenz der Lehrenden hinwirken sowie die Einhaltung der Vereinbarungen sicherstellen und dokumentieren. Neben der Lehre gehöre jedoch die Kunstausübung als forschende Tätigkeit zwingend zu den Dienstaufgaben der Professoren. Da die Kunsthochschule ihren Professoren wegen Raummangels keine Ateliers zur Verfügung stellen könne, sei eine Anwesenheit der Lehrenden in der Hochschule über die Zeit für Lehre und Selbstverwaltungsaufgaben hinaus problematisch.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kommen für die eigene künstlerische Arbeit der Professoren nur Zeiten außerhalb der Erfüllung der Regellehrverpflichtung in Betracht.

⁹ § 4 Abs. 3 Satz 1 HochSchG.

2.7 Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht nachgewiesen

Die Lehrverpflichtung an der Kunsthochschule beträgt je Woche der Vorlesungszeit des Semesters

- neun Lehrveranstaltungsstunden für Professoren mit wissenschaftlichen Lehraufgaben,
- bis zu 18 Lehrveranstaltungsstunden für Professoren mit künstlerisch-praktischen Lehraufgaben und
- bis zu 24 Lehrveranstaltungsstunden für künstlerische Mitarbeiter und Lehrkräfte mit besonderen Aufgaben.

Die Hochschullehrverordnung sieht vor, dass jeder Lehrende die Erfüllung seiner individuellen Lehrverpflichtung nach den von der Hochschule zu treffenden Regelungen nachweist. Für die Kunsthochschule waren weder entsprechende Regelungen noch Nachweise vorhanden. Ob und in welchem Umfang die Lehrenden ihre Lehrverpflichtung erfüllt hatten, war auch nachträglich nicht zu ermitteln, weil aufgrund der Lehrform in künstlerischen Klassen insbesondere Vorlesungsverzeichnisse oder Raumbelungspläne fehlten.

Die Universität hat erklärt, der Rektor der Kunsthochschule werde künftig die Einhaltung der Lehrverpflichtung kontrollieren und dokumentieren. Im Rahmen der Evaluation sollten die Besonderheiten der Kunsthochschule und die Praxis anderer Länder im Hinblick auf Übertragbarkeit geprüft werden.

2.8 Großzügige Gewährung von Freisemestern

Der Präsident kann Professoren auf ihren Antrag zur Durchführung künstlerischer Entwicklungsvorhaben von ihren Lehr- und Prüfungsverpflichtungen bis zu sechs Monate freistellen, sofern das nach den Studienplänen und Prüfungsordnungen erforderliche Lehrangebot und die Durchführung der Prüfungen im Rahmen der vorhandenen Haushaltsmittel gewährleistet bleiben. Ein Freisemester soll Professoren nicht gewährt werden, wenn die erste Berufung oder die letzte Freistellung weniger als vier Jahre zurückliegt¹⁰. Nach der Freistellung ist dem Präsidenten zu berichten.

Die Möglichkeit eines solchen Freisemesters nahmen nahezu alle Professoren der Kunsthochschule regelmäßig in Anspruch. Inhalt und Umfang der Anträge auf Freistellung sowie der im Nachgang hierzu verfassten Berichte an den Präsidenten zu den durchgeführten künstlerischen Entwicklungsvorhaben wiesen erhebliche Unterschiede auf. Teilweise umfassten die Abschlussberichte lediglich ein bis zwei Seiten. Damit war die Angemessenheit der Freistellung nicht zu beurteilen.

Die Universität hat mitgeteilt, die im rheinland-pfälzischen Hochschulgesetz enthaltenen Vorgaben für die Gewährung von Forschungsfreisemestern und die anschließende Berichterstattung seien ausreichend und würden eingehalten. Anders als in einigen anderen Hochschulgesetzen sei in Rheinland-Pfalz nicht vorgesehen, dass im Zusammenhang mit der Beantragung eines Forschungsfreisemesters ein konkretes Forschungsvorhaben zu skizzieren sei. Daher werde eine solche Darstellung auch nicht gefordert. Die Universität treffe selbst keine Regelung über den Umfang des Berichts. Im Hinblick auf die grundrechtlich geschützte Forschungsfreiheit könne eine solche Darlegung auch nur für eine Schlüssigkeitskontrolle herangezogen werden.

Das Ministerium hat erklärt, der Stellungnahme der Universität über die rechtlichen Grundlagen und die Umsetzung der gesetzlichen Regelung sei grundsätzlich zuzu-

¹⁰ § 53 HochSchG.

stimmen. Gleichwohl werde es die Universität bitten, ihre Praxis im Sinne der Empfehlungen des Rechnungshofs zu überprüfen, um Transparenz und Gleichbehandlung zu gewährleisten.

2.9 Verbesserungsbedarf bei sonstigen personalwirtschaftlichen Maßnahmen

Beschäftigten an Hochschulen und Forschungseinrichtungen können für besondere Leistungen nach dem Tarifrecht Leistungsentgelte gewährt werden. Allerdings hatte die Universität keine Kriterien für die Vergabe der Leistungsentgelte festgelegt. Die besonderen Leistungen waren bei der Vergabe von Leistungsentgelten nicht ausreichend begründet.

Außerdem wurden arbeitszeitrechtliche Vorschriften vielfach nicht beachtet und die entsprechenden Verstöße nicht zeitnah beanstandet.

Die Universität hat erklärt, sie habe ein vergleichsweise schlankes Verfahren mit wenigen Kriterien eingeführt. Bei der Entscheidung werde darauf geachtet, dass die in Betracht kommenden Personen eine mehr als übliche Arbeitsleistung erbracht hätten, die sich aber nicht notwendigerweise in einem konkreten Arbeitsergebnis niederschlagen müsse, auf das der Mitarbeiter u. U. keinen direkten Einfluss habe. An diesem bewährten Verfahren wolle sie festhalten. Die Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Vorschriften werde künftig sichergestellt.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die Universität zumindest die Dokumentation der besonderen Leistungen bei der Gewährung von Leistungsentgelten verbessern sollte.

2.10 Bewilligung von Sondermitteln trotz hoher Restmittel

Der Kunsthochschule werden die Finanzmittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Forschung und Lehre durch die Universität zur eigenständigen Bewirtschaftung übertragen¹¹. Ab dem Haushaltsjahr 2013 bewilligte das für Wissenschaft zuständige Ministerium der Kunsthochschule Sondermittel von 100.000 € jährlich aus dem Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft“. Diese wurden zusammen mit entsprechenden Mitteln für die Hochschule für Musik Mainz ab dem Haushaltsjahr 2017/2018 in dem für die Universität maßgebenden Einzelplan etatisiert¹².

Der Kunsthochschule standen in diesem Zeitraum Mittel von 900.000 € zur Verfügung, insbesondere aus zu hoch zugewiesenen Personalbudgets. Dieser Sachverhalt war dem Ministerium nicht bekannt.

Die Kunsthochschule hat im Rahmen der örtlichen Erhebungen mitgeteilt, der „Jahresabgang 2016“ betrage voraussichtlich 242.000 €. Dies sei auf eine Unterfinanzierung der Personalausgaben, auf bauliche Maßnahmen und auf eine Überschreitung der Ausgaben für Forschung und Lehre zurückzuführen. Zudem habe sie Professoren Berufungsmittel von insgesamt 231.000 € für Forschung und Lehre zugesagt. Diese Festlegung könne im Buchhaltungssystem nicht abgebildet werden, da es sich hierbei nicht um Rückstellungen handle. Die tatsächlichen Restmittel hätten sich Ende 2016 auf 420.000 € belaufen.

Das Ministerium hat erklärt, die Sondermittel seien der besonderen Ausbildungssituation der beiden künstlerischen Hochschulen geschuldet. Die Universität habe sich zu Beginn der Unterstützung nicht in der Lage gesehen, diese Sondermittel, die regelmäßig benötigt würden, in ihr eigenes Finanzierungssystem zu integrieren. Deshalb seien gesonderte Zuweisungen notwendig gewesen. Es hat angekündigt, die

¹¹ § 100 Abs. 7 HochSchG.

¹² Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 15 05 Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Globalhaushalt), Titel 685 11 Zuführung für laufende Zwecke der Kunst- und Musikhochschule.

Universität um einen Vorschlag zu bitten, wie sich die Ausgaben und die bedarfsgerechte Finanzierung der Kunsthochschule im Wirtschaftsplan oder dem Hochschulkapitel des Landeshaushalts darstellen ließen¹³.

2.11 Risiken durch Testdaten in der Studierendendatenbank

Grundlage der finanziellen Zuweisungen an die Hochschulen in Rheinland-Pfalz durch das Land ist insbesondere die Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit (Grundfinanzierung) sowie im ersten Hochschulsemester (Hochschulpakt 2020¹⁴).

Die Datenbank zur Verwaltung der Studierendendaten der Universität enthielt auch Testdaten von über 700 fiktiven Studierenden, sogenannte Teststudierende. In ihre Meldung an das Statistische Landesamt für das Wintersemester 2012/2013 hatte die Universität irrtümlich 385 Teststudierende einbezogen, davon 238 in der Regelstudienzeit und 25 im ersten Hochschulsemester. Auch in anderen Semestern war es vereinzelt in sehr geringem Umfang zu fehlerhaften Meldungen gekommen. Neben falschen Statistiken und Auswertungen führte dies auch zu unberechtigten finanziellen Zuweisungen an die Universität.

Die Universität hat erklärt, Teststudierende dienten der Simulation von Studien- bzw. studierendenbezogenen Fallkonstellationen im Produktivsystem. Durch die Zuordnung der Akteurtypen „Studierende“ sowie „Teststudierende“ sei die eindeutige Differenzierung von Studierenden sichergestellt. Die fehlerhafte Meldung sei darauf zurückzuführen, dass bis einschließlich des Wintersemesters 2014/2015 vor dem Generieren der Meldung an das Statistische Landesamt die Datensätze einzeln händisch hätten überarbeitet werden müssen. Dies habe nicht vollständig fehlerfrei geleistet werden können. Einzig für die Meldung des Wintersemesters 2012/2013 sei die händische Datenpflege offenbar versehentlich vollständig unterblieben. Seit Wintersemester 2015/2016 erfolge dies mittels eines automatisierten Skripts, das sicherstelle, dass alle Datensätze bereinigt würden. Die Ursache für die verbliebenen einzelnen Fehlmeldungen sei geklärt worden; der Prozess werde so angepasst, dass auch diese Einzelfälle zukünftig vermieden würden. Die generelle Empfehlung des Rechnungshofs, auf eine Erfassung von fiktiven Studierenden im echten Betrieb zu verzichten, könne im Interesse eines ordnungsgemäßen Geschäftsbetriebs in den Studienbüros und Prüfungsämtern nicht umgesetzt werden.

Das Ministerium hat zugesagt, die Angelegenheit für die gesamte Universität zu prüfen.

Der Rechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass der Einsatz von Testdaten im operativen System risikobehaftet ist und daher grundsätzlich vermieden werden sollte. Ob das nach Angaben der Universität eingeführte Qualitätssicherungsverfahren, das beim Prozess der Statistikmeldung ansetzt, sicherstellen kann, dass Teststudierende künftig nicht in die Meldung einbezogen werden, bleibt abzuwarten.

¹³ Vgl. Zusage der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2014 zu prüfen, wie das Steuerungs- und Informationsinstrumentarium im Globalhaushalt weiterentwickelt werden kann, Nr. 15 des Jahresberichts 2016 des Rechnungshofs (Drucksache 16/6050 S. 133), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs (Drucksache 17/7 S. 8), Empfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 17/900 S. 10), Beschluss des Landtags vom 15. September 2016 (Plenarprotokoll 17/11 S. 522), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2014 (Drucksache 17/2150 S. 6).

¹⁴ Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern (Artikel 91b Abs. 1 Grundgesetz) zur Finanzierung zusätzlicher Studienplätze wegen erhöhter Studienanfängerzahlen gegenüber dem Referenzjahr 2005. Der Beitrag des Bundes ist gedeckelt. Die Länder verpflichteten sich, zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung finanzielle Leistungen zu erbringen, die den Bundesmitteln entsprechen. Der Hochschulpakt I (2007 bis 2010) wurde mit dem Hochschulpakt II (2011 bis 2015) und dem Hochschulpakt III (2016 bis 2020) aufgestockt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) vor weiteren Entscheidungen zum Status der Kunsthochschule ein Strukturkonzept zu erarbeiten und zu prüfen, inwieweit deren angestrebte Weiterentwicklung innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens verwirklicht werden kann,
- b) einen den gesetzlichen Erfordernissen entsprechenden Gesamtentwicklungsplan für die Universität aufzustellen und zu beschließen,
- c) die Ursachen für die hohen Zahlen an Studierendenabgängen ohne Abschluss zu analysieren und geeignete Maßnahmen zu entwickeln, um den Studienerfolg an der Kunsthochschule zu erhöhen,
- d) die Zielzahlen für die Studierenden sowie eine angemessene Ausstattung neu festzulegen,
- e) die Dokumentation der Studienleistungen zu verbessern,
- f) auf die Einhaltung der in den Berufsvereinbarungen festgelegten Präsenzzeiten der Lehrenden hinzuwirken,
- g) sicherzustellen, dass die Lehrkräfte der Kunsthochschule ihre Lehrverpflichtung ordnungsgemäß erfüllen und dies nachweisen,
- h) die Dokumentation der besonderen Leistungen bei der Vergabe der Leistungsentgelte zu verbessern und die Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Vorschriften sicherzustellen,
- i) zu prüfen, wie bei der Weiterentwicklung des Informations- und Steuerungsinstrumentariums im Globalhaushalt eine bedarfsgerechte Finanzierung, insbesondere durch einen transparenten Ausweis der verfügbaren Restguthaben unter Berücksichtigung der Zusagen aus Berufs- und Bleibeverhandlungen sowie sonstiger Festlegungen, sichergestellt werden kann,
- j) sicherzustellen, dass Teststudierende nicht in die Statistikmeldung einbezogen werden sowie die finanziellen Auswirkungen der fehlerhaften Meldungen an das Statistische Landesamt zu klären und ggf. einen Ausgleich vorzunehmen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis d sowie i und j zu berichten,
- b) Vorgaben zum Antrags- und Berichtsverfahren zur Freistellung für die Durchführung besonderer Forschungsvorhaben bzw. künstlerischer Entwicklungsvorhaben zu erlassen, um Transparenz und Gleichbehandlung zu gewährleisten.

Nr. 22

**Hochschule für Musik Mainz
- Grenzen für die Gebührenfreiheit überdenken -**

Im Wintersemester 2015/2016 waren an der Hochschule für Musik 398 Studierende eingeschrieben.

In den Studiengängen Master of Music und beim Konzertexamen hatten zwei von drei Studierenden ihre Hochschulzugangsberechtigung in einem Staat außerhalb der EU erworben. Zu dem hohen Anteil ausländischer Studierender trug bei, dass in Rheinland-Pfalz - anders als in deren Herkunftsländern - keine Studiengebühren erhoben werden.

Die Professoren wiesen die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung nicht nach.

Nebentätigkeiten wurden häufig nicht angezeigt oder die erforderlichen Genehmigungen nicht beantragt. Interessenkonflikte zwischen Hauptamt und Nebentätigkeit waren nicht immer ausgeschlossen.

Kooperationen mit Dritten waren nicht schriftlich geregelt. Zahlungen wurden ohne nachvollziehbare Abrechnungen geleistet.

1 Allgemeines

Die Hochschule für Musik ist eine teilautonome Einrichtung innerhalb der Johannes Gutenberg-Universität Mainz¹. Sie dient als einzige Musikhochschule des Landes der Lehre, dem Studium und der Pflege der Künste einschließlich der Musikerziehung sowie der Förderung des künstlerischen Nachwuchses. Sie vermittelt künstlerische Fertigkeiten und entwickelt die Fähigkeit zu künstlerischer Gestaltung. Sie fördert kulturelle Belange, auch in der Öffentlichkeit². Hierzu präsentieren sich Studierende und Lehrende in Orchester- und Kammermusikkonzerten, Opernprojekten, Jazzkonzerten, Vortragsabenden, Prüfungskonzerten sowie Antritts- und Dozentenkonzerten. Mit mehr als 240 Veranstaltungen im Jahr gehört die Musikhochschule zu den größeren Konzertveranstaltern der Rhein-Main-Region.

Die Musikhochschule wird von einem Rektor³ geleitet, der sie in künstlerischen Belangen nach außen vertritt.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Musikhochschule der Jahre 2012 bis 2015 stichprobenweise geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Studierendenzahlen - einheitliche Zählweise erforderlich

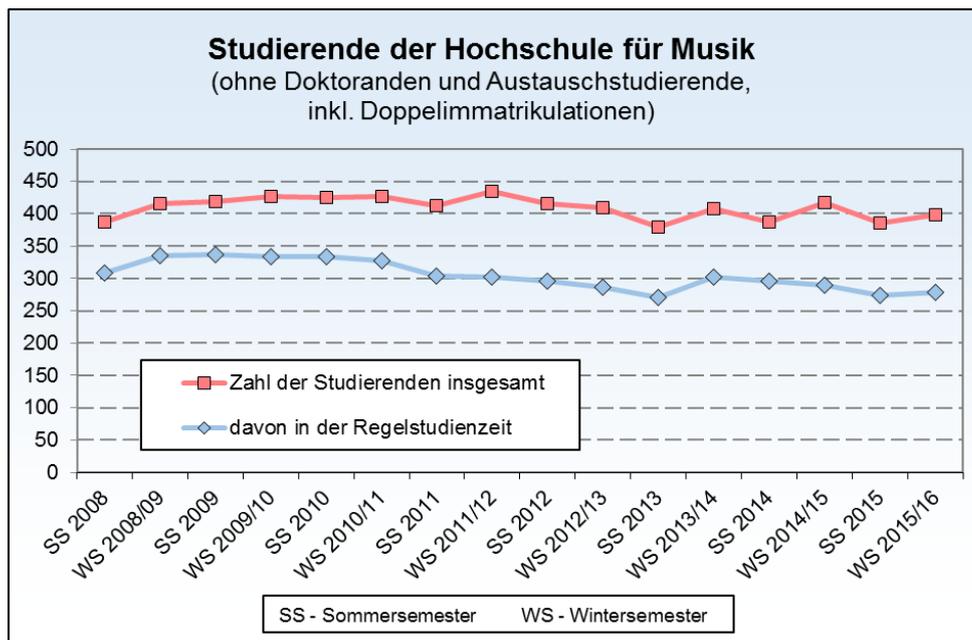
Im Wintersemester 2015/2016 waren insgesamt 398 Studierende an der Musikhochschule eingeschrieben. Davon befanden sich 279 Studierende in der Regelstudienzeit.

¹ Vgl. hierzu auch Beitrag Nr. 21 „Kunsthochschule Mainz“ dieses Jahresberichts.

² § 100 Abs. 1 Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 17), BS 223-41.

³ Professor mit einer Deputatsermächtigung.

Die Zahl der Studierenden entwickelte sich wie folgt:



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Studierendenzahlen insgesamt sowie in der Regelstudienzeit.

Die mit der Universität und dem für Wissenschaft zuständigen Ministerium geschlossene Zielvereinbarung vom Mai 2016 sah eine Zielzahl von 322 Studierenden in der Regelstudienzeit vor. Nach dem Bericht der Musikhochschule zur Überwachung der Zielvereinbarung befanden sich 310 Studierende im Wintersemester 2015/2016 in der Regelstudienzeit, nach Angaben der Universität waren es dagegen 279 Studierende.

Die Abweichungen waren insbesondere auf eine unterschiedliche Zählweise zurückzuführen. So berücksichtigte die Musikhochschule auch Studierende außerhalb der Regelstudienzeit, denen sie „hochschulinterne Beurlaubungen“⁴ genehmigt hatte, sowie Austausch- und Frühstudierende mit Einzelunterricht. Zudem wertete sie Studierende, die in mehr als einem Studiengang an der Musikhochschule eingeschrieben waren, mehrfach.

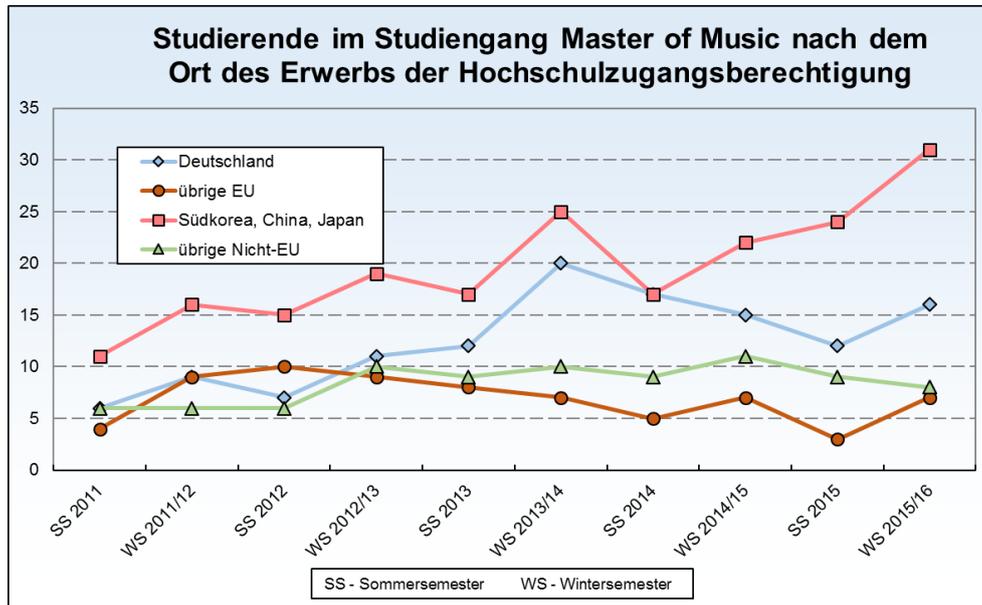
Die Universität hat mitgeteilt, die Musikhochschule habe eine Ursache behoben, indem sie die interne Beurlaubungsregelung revidiert habe. Grundlage für die offizielle Zählung der Studierenden sei die Definition der amtlichen Statistik. Die Einheitlichkeit sei somit gewährleistet.

2.2 Masterstudiengang Music und Konzertexamen - Gebührenfreiheit für alle?

Nahezu jeder dritte der im Wintersemester 2015/2016 an der Musikhochschule eingeschriebenen Studierenden hatte seine Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben. Deren Anteil betrug im Studiengang Bachelor of Music 16 % und in den Studiengängen Master of Music sowie beim Konzertexamen mehr als 70 %. In den beiden letztgenannten Bereichen hatten zwei von drei Studierenden ihre Hochschulzugangsberechtigung in einem Staat außerhalb der EU erworben.

⁴ Z. B. bei Krankheit, Auslandsstudium, Engagement bei einem Orchester oder Theater.

Nachfolgend ist beispielhaft die Entwicklung der Zahl der Studierenden im Studiengang Master of Music nach dem Ort des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung dargestellt:



Das Diagramm veranschaulicht, dass die meisten Studierenden im Studiengang Master of Music aus den Ländern Südkorea, China und Japan stammten. Die wenigsten Studierenden kamen aus EU-Staaten.

Anders als in Rheinland-Pfalz⁵ ist das Studium in den meisten Herkunftsländern der Studierenden außerhalb der EU gebührenpflichtig. Neben dem hohen Niveau der Bildung oder Ausbildung, dem hohen Ansehen der deutschen akademischen Abschlüsse und den nicht allzu hohen Lebenshaltungskosten werden nicht zuletzt auch die niedrigen Studiengebühren als Grund für ein Studium in Deutschland genannt⁶.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Diskussion über Studiengebühren für Nicht-EU-Ausländer werde aufgrund ihres hohen Anteils gerade in Master of Music-Studiengängen oder beim Konzertexamen seit geraumer Zeit bei den regelmäßigen Treffen der Länderreferenten für Kunst- und Musikhochschulen geführt. Grundsätzlich sei gebührenfreie Bildung für die Landesregierung ein zentrales Anliegen, das auch im Koalitionsvertrag verankert worden sei. Das Land werde sich gleichwohl mit dieser Frage im Rahmen der Novellierung des Hochschulgesetzes auseinandersetzen.

2.3 Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht nachgewiesen

Die Regellehrverpflichtung von Professoren an Universitäten beträgt neun Lehrveranstaltungsstunden je Semesterwoche, bei künstlerisch-praktischen Lehraufgaben bis zu 18 Lehrveranstaltungsstunden.

⁵ Baden-Württemberg führte zum Wintersemester 2017/2018 Studiengebühren für Studierende aus Nicht-EU-Ländern von 1.500 € je Semester ein. In Sachsen können die Hochschulen über die Einführung von Studiengebühren für Studierende aus Nicht-EU-Ländern selbst entscheiden. Die Hochschule für Musik und Theater „Felix Mendelssohn Bartholdy“ Leipzig erhebt seit dem Wintersemester 2013/2014 eine Studiengebühr von 1.800 € je Semester.

⁶ Vgl. Bildungssystemanalyse des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD), China, Daten & Analysen zum Hochschul- und Wissenschaftsstandort 2016 S. 32, https://www.daad.de/medien/der-daad/analysen-studien/bildungssystemanalyse/china_daad_bsa.pdf (abgerufen am 27. Oktober 2017).

Bei künstlerisch-praktischen Lehraufgaben mit erheblichen wissenschaftlichen Anteilen ermöglicht die Hochschullehrverordnung eine differenzierte Festlegung der Regellehrverpflichtung. Dieser Spielraum blieb bisher ungenutzt.

Außerdem hatte die Musikhochschule nicht geregelt, in welcher Form die Erfüllung der Lehrverpflichtung zu dokumentieren war. Die semesterweise erstellten Unterrichtspläne wiesen für jeden Lehrenden den Einzelunterricht getrennt nach Teilnehmern sowie die Summe des Gruppenunterrichts aus. Nur in wenigen Fällen waren weitere Angaben vorhanden, wie z. B. die Verteilung des Gruppenunterrichts auf die einzelnen Studiengänge. Professoren wiesen die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung nicht nach.

Die Universität hat mitgeteilt, sie werde die Anregungen des Rechnungshofs, den Spielraum zur Festlegung einer angemessenen Lehrverpflichtung zu nutzen und Nachweise über die Erfüllung der Lehrverpflichtung bei Erteilung von Einzelunterricht zu fordern, aufnehmen. Die Musikhochschule werde Sorge tragen, dass künftig die Erfüllung der Lehrverpflichtung durch die Lehrenden detailliert belegt werde.

2.4 Anzeige- und Genehmigungspflicht bei Nebentätigkeiten nicht beachtet

Die Ausübung der meisten Nebentätigkeiten ist entweder anzeige- oder genehmigungspflichtig. Dies soll u. a. sicherstellen, dass mögliche Interessenkonflikte vor Aufnahme der Nebentätigkeit geprüft werden.

Professoren der Musikhochschule nahmen vielfach künstlerische Nebentätigkeiten wahr, ohne diese der Universität vorab anzuzeigen oder von dieser genehmigen zu lassen.

Eine Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, deren Gesellschafter u. a. ein Professor und ein Lehrbeauftragter der Musikhochschule waren, stellte für Veranstaltungen der Hochschule Ensembles und Aushilfsmusiker zur Verfügung. Aus den Verträgen war die Zuordnung der Mitwirkung des Professors der Musikhochschule zum Hauptamt oder zu einer Nebentätigkeit nicht eindeutig festzustellen.

Die Universität hat mitgeteilt, sie habe alle hauptamtlich Lehrenden noch einmal auf die Regelung zum Anzeige- und Genehmigungsverfahren von Nebentätigkeiten hingewiesen. Die Empfehlungen des Rechnungshofs, bei Vertragsschluss die Mitwirkenden namentlich zu benennen und damit die notwendige Transparenz im Sinne des Nebentätigkeitsrechts herzustellen, wolle sie aufnehmen.

2.5 Strengere Prüfung des Bedarfs bei der Aufstockung von Professuren und bei der Verbeamtung oberhalb der Höchstaltersgrenze geboten

Ein seit 2001 mit privatrechtlichem Dienstvertrag in Teilzeit beschäftigter Professor wurde Anfang 2016 auf eine Vollzeitstelle überführt und verbeamtet. Das bei (Wieder-)Zuweisung von Professuren vorgesehene interne Verfahren einer Bedarfsprüfung - Beantwortung der Leitfragen - wandte die Universität in diesem Falle nicht an.

In dem Studiengang, den der Professor betreute, waren vom Sommersemester 2010 bis Wintersemester 2015/2016 insgesamt sieben Studierende eingeschrieben, je Semester waren es ein bis vier Studierende. Ob die Zahl der Studierenden die Einrichtung einer unbefristeten Vollzeitprofessur rechtfertigte, war nicht nachvollziehbar.

Zudem hatte der Professor bei der Berufung in das Beamtenverhältnis die dafür maßgebliche Höchstaltersgrenze von 50 Jahren⁷ bereits um fünf Jahre überschritten. Das dann erforderliche erhebliche dienstliche Interesse war nicht hinreichend dokumentiert.

Das Ministerium hat erklärt, das erhebliche dienstliche Interesse habe vorgelegen. Künftig werde man sicherstellen, dass die für eine Ausnahme erforderlichen Gründe ausreichend dokumentiert würden.

Die Universität hat mitgeteilt, die Ausweitung der Professur sei von einer externen Expertenkommission als Innovationsbereich zur Profilstärkung der Musikhochschule empfohlen worden. Der Bedarf einer Professur könne nicht ausschließlich an der Zahl der Studierenden gemessen werden, sondern müsse auch im Hinblick auf das jeweilige Konzept zur angestrebten Entwicklung beurteilt werden. Es widerspreche dem Ziel effizienter Prozesse, im Rahmen einer Stellenausweitung einer Professur dieselben Leitfragen heranzuziehen, die bereits der Prüfung der (Wieder-)Zuweisung zugrunde lagen.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die Notwendigkeit einer Vollzeitstelle durch den Evaluationsbericht nicht konkret belegt worden war. Eine Bedarfsprüfung sollte künftig immer dann durchgeführt werden, wenn von der der (Wieder-)Zuweisung zugrunde liegenden ursprünglichen Bewertung abgewichen werden soll. Soweit andere Verfahren der Begründung als Grundlage für die Strukturplanung herangezogen werden, sollten diese gleichwertige Informationen liefern.

2.6 Ausgaben und Zuwendungen im Rahmen von Kooperationen - schriftliche Regelung geboten

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kooperierte die Musikhochschule auch mit Dritten. Beispiele:

- Mitglieder der Musikhochschule traten bei verschiedenen künstlerischen Veranstaltungen Dritter auf. Hierbei übernahm die Musikhochschule anteilige Kosten für die Infrastruktur und Aushilfsmusiker.
- Die Musikhochschule überließ Dritten Tonaufnahmen zur weiteren Verwertung.
- Aufgrund einer für die Fertigstellung einer CD geleisteten Zahlung platzierte die Musikhochschule das Logo und den Namen des Zuwendungsgebers auf der CD und dem Cover in hervorgehobener Weise.

Des Öfteren erhielt die Musikhochschule im Nachgang zu den Kooperationen Geldzuwendungen. Ob die Zuwendungsgeber uneigennützig handelten oder damit auch eigene wirtschaftliche Interessen verfolgten, war nicht nachvollziehbar. Für die von den Professoren für die Hochschule angeworbenen und angenommenen Mittel stellte die Universität in mehreren Fällen eine entsprechende Zuwendungsbestätigung aus.

Die Leistungsbeziehungen der Kooperationspartner waren aufgrund fehlender schriftlicher Vereinbarungen nicht offengelegt. Ebenfalls war nicht dokumentiert, ob die damit verbundenen steuerrechtlichen Fragen geklärt worden waren. Rektor oder Geschäftsführung waren in das Verfahren nicht eingebunden.

Die Universität hat zugesagt, Vereinbarungen aus Gründen der Rechtssicherheit und der Transparenz schriftlich zu schließen. Art und Umfang der Leistungen würden eindeutig und umfassend bestimmt. Die Hochschule binde die Abteilung Finanzen und Beschaffung bzw. die Stabsstelle Recht bei Bedarf ein. Die Finanzbehörden würden verbindliche Auskünfte immer nur im Hinblick auf den konkret vorgetragenen Sachverhalt erteilen. Diese Auskünfte stellten also nur partielle Rechtssicherheit her.

⁷ § 48 Abs. 1 LHO i. V. m. Landesverordnung über die Höchstaltersgrenze für die Berufung von bestimmten Hochschulbediensteten in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit (HSchulBHAltersGV) vom 8. Dezember 2010, GVBl. S. 538, BS 223-41-7.

Da sie zudem kostenpflichtig seien, gingen diesen Anfragen immer eine hausinterne Klärung, bei Bedarf unter Einbeziehung einer Steuerberatungskanzlei, und eine Abwägung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten voraus. Der Hinweis zur Beteiligung der Geschäftsführung oder des Rektors bei der Annahme von Spenden sei bereits aufgegriffen worden.

2.7 Kooperation mit einem Konservatorium - nachvollziehbare Abrechnungen erforderlich

Die Hochschule vereinbarte 2003 mit einem Konservatorium u. a. die Durchführung von gemeinsamen Studiengängen und die Kooperation bei der studienvorbereitenden Ausbildung sowie bei Unterrichtspraktika und Lehrproben. Die Kooperationsvorhaben sollten kostenneutral mit einer wechselseitigen Anrechnung der Lehr- und Prüfungsleistungen durchgeführt werden. Abweichend hiervon legten die Kooperationspartner kurz nach Vertragsschluss die Vergütung von Leistungen in zwei Fächern durch die Musikhochschule fest. Erst 2016 trafen sie Absprachen, dass die Leitungen beider Einrichtungen jedes Semester eine Übersicht über die eingebrachten Ressourcen erstellen.

Welche Leistungen die beiden Kooperationspartner in den Vorjahren erbracht hatten, war somit nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Zudem wichen bei der Abrechnung der Lehrleistungen in zwei Fächern die der Musikhochschule in Rechnung gestellten Stunden mehrfach von den erteilten Lehraufträgen ab. Die Musikhochschule erstattete die angeforderten Beträge, ohne dass die abgerechneten Lehrveranstaltungsstunden nachgewiesen waren.

Die Universität hat erklärt, der Hinweis des Rechnungshofs, Zahlungen nur aufgrund rechtlicher Verpflichtungen und nachvollziehbarer Abrechnungen zu leisten, sei bereits umgesetzt worden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine einheitliche Zählweise zur Ermittlung der Studierendenzahlen sicherzustellen,
- b) bei künstlerisch-praktischen Lehraufgaben mit erheblichen wissenschaftlichen Anteilen die Möglichkeit einer differenzierten Festlegung der Regellehrverpflichtung zu nutzen,
- c) sicherzustellen, dass die Professoren die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung nachweisen,
- d) darauf hinzuwirken, dass die Professoren die Anzeige- oder Genehmigungspflicht bei Nebentätigkeiten beachten,
- e) strengere Kriterien bei der Verbeamtung von Professoren über der Höchstaltersgrenze anzulegen und den konkreten Bedarf für die Aufstockung von Stellen zu dokumentieren,
- f) Kooperationen mit finanziellen Auswirkungen schriftlich zu vereinbaren, die Leistungsbeziehungen präzise zu regeln und die Verträge steuerrechtlich zu prüfen,
- g) Zahlungen nur aufgrund nachvollziehbarer Abrechnungen zu leisten.

3.2 Der Rechnungshof hat empfohlen, die Einführung von Studiengebühren für Studierende aus Staaten außerhalb der EU zu prüfen.

**Der Jahresbericht 2018
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 30. Januar 2018 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Jörg Berres
Präsident

gez. Prof. 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	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Mio. €									
Steuern	8.800	9.176	8.344	8.372	8.861	9.711	10.206	10.558	10.968	11.992
Steuerähnliche Abgaben	46	37	30	24	27	24	49	49	49	61
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	132	111	98	88	97	100	101	96	97	103
Zinseinnahmen	281	94	82	83	84	69	63	42	33	30
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ¹	1.660	1.650	1.888	2.061	1.998	2.311	2.465	2.956	3.100	3.139
Sonstige laufende Einnahmen ²	338	345	342	348	369	387	437	425	436	445
Einnahmen	11.257	11.413	10.784	10.976	11.436	12.602	13.321	14.126	14.683	15.770
Personalausgaben	4.630	4.753	4.981	5.150	5.307	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955
Laufender Sachaufwand ¹	1.014	965	931	981	996	1.047	1.046	1.186	1.280	1.340
Zinsausgaben ³	1.117	1.204	1.186	1.064	1.015	972	987	950	820	819
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁴	3.825	4.289	4.265	4.511	4.863	4.948	5.289	5.901	6.334	6.822
Schuldendiensthilfen	82	90	88	97	100	95	83	80	71	63
Ausgaben	10.668	11.301	11.451	11.803	12.281	12.459	12.873	13.742	14.266	14.999
Zwischensumme Überschuss/ Fehlbetrag (-)	589	112	- 667	- 827	- 845	143	448	384	417	771
zuzüglich Transaktionen mit dem Pensionsfonds ⁵	- 252	- 296	- 327	- 366	- 405	- 439	- 473	- 499	- 540	- 64
Endsumme⁶ Überschuss/ Fehlbetrag (-)	337	- 184	- 993	- 1.193	- 1.250	- 296	- 25	- 115	- 123	708

¹ Zu dem Anstieg ab 2014 trugen u. a. haushaltssystematische Anpassungen aufgrund bund-/ländereinheitlicher Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Buchungspraxis bei.

² Die Erstattung zu viel geleisteter Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz wurde 2013 bei der Einnahmegruppe 119 ausgewiesen.

³ Im Rahmen der jeweiligen Haushaltsabschlüsse wurden Zinsausgaben des Haushaltsjahres 2011 von 67 Mio. € in das Haushaltsjahr 2010 und des Haushaltsjahres 2010 von 119,1 Mio. € in das Haushaltsjahr 2009 umgebucht. Dies beeinträchtigt die Aussagefähigkeit der Haushaltsrechnungen, vgl. Nr. 1 des Jahresberichts 2013, Teilziffer 5.1 (Drucksache 16/2050).

⁴ 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.

⁵ Als Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (VGH N 2/15) wurden die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung (Pensionsfonds) in der Haushaltsplanung für die Haushaltsjahre 2017/2018 von Investitionstiteln der Gruppe 861 auf den nicht investiven Titel 634 01 und die Erstattungen aus dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung von der Gruppe 181 auf Titel der Gruppe 234 umgruppiert. Unter Berücksichtigung dieser haushaltssystematischen Zuordnung über den gesamten Betrachtungszeitraum werden die bisher ausgewiesenen Ergebnisse der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung korrigiert.

⁶ Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - Kapitalrechnung -

Kapitalrechnung	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Mio. €									
Veräußerungserlöse ⁷	4	3	3	1	1	37	58	40	61	71
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	209	236	324	437	396	223	225	215	241	223
Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen ⁸										108
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	63	119	125	131	160	203	214	196	256	150
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Einnahmen	276	358	452	569	557	463	497	451	558	552
Sachinvestitionen	93	94	120	140	129	92	80	81	120	110
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	452	474	511	651	661	448	495	455	502	472
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	265	319	343	381	372	304	281	276	285	255
Darlehen ⁹	385	353	372	447	497	518	577	528	579	105
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen ¹⁰	9	5	8	8	14	352	13	2	5	6
Erwerb von Beteiligungen ¹¹	12	17	34	16	54	13	0	80	16	8
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	20	17	18	23	34	23	45	29	36	44
Ausgaben	1.236	1.279	1.406	1.666	1.761	1.750	1.491	1.451	1.543	1.000
Zwischensumme Fehlbetrag (-)	- 960	- 921	- 954	- 1.097	- 1.204	- 1.287	- 994	- 1.000	- 985	- 448
Bereinigung um Transaktionen mit dem Pensionsfonds ¹²	252	296	327	366	405	439	473	499	540	64
Endsumme Fehlbetrag (-)¹³	- 707	- 624	- 628	- 731	- 800	- 848	- 521	- 500	- 446	- 384

⁷ Von den Einnahmen 2013 bis 2016 entfällt der weit überwiegende Teil auf „Erlöse aus der Wiederanlage von Darlehensrückflüssen durch Kreditinstitute, welche die beiden PLPs begeben haben“ (Kapitel 12 25 Titel 134 71).

⁸ Aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation erzielte das Land 2016 Einnahmen von fast 108 Mio. €.

⁹ 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.

¹⁰ Von den Ausgaben 2012 entfallen mehr als 351 Mio. € auf die Einlösung von Bürgschaften im Wesentlichen im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring (Kapitel 20 05 Titel 871 02), vgl. Landtagsvorlage 16/1461 und Drucksache 16/1470.

¹¹ Die Ausgaben im Jahr 2014 wurden im Zusammenhang mit der bilanziellen Neuordnung der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (Finanzierung von Eigenkapitalzuschüssen) geleistet.

¹² Siehe auch Fußnote 5.

¹³ Siehe auch Fußnote 6.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge¹⁴ -**

Besondere Finanzierungsvorgänge	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Mio. €									
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	6.296	6.907	7.298	8.055	9.461	8.465	6.934	7.129	6.281	6.499
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken ¹⁵	1	1	43	109	33	257	2	1	2	9
Einnahmen	6.297	6.908	7.341	8.164	9.494	8.722	6.936	7.130	6.283	6.508
Schuldentilgung	5.690	5.918	5.718	6.237	7.442	7.578	6.388	6.513	5.713	6.823
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ¹⁶	262	182	2	3	2	2	2	2	2	3
Ausgaben	5.952	6.100	5.720	6.240	7.444	7.580	6.390	6.515	5.715	6.826
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	345	808	1.621	1.924	2.050	1.142	546	615	568	- 318

¹⁴ Ohne haushaltstechnische Verrechnungen. Siehe hierzu auch Ausführungen in dem Beitrag Nr. 1 „Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2016“ dieses Jahresberichts.

¹⁵ 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).

¹⁶ 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. €	Ansatz ¹⁾ 2016 Mio. €	Ist ¹⁾ 2016 Mio. €
Gesamteinnahmen			21.779	21.917	23.118	22.273	22.763	21.312	23.670	21.795	24.599	21.617	23.950	22.934
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	8.142	6.499
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	97	112
bereinigte Einnahmen			11.391	11.992	12.883	13.066	13.302	13.818	14.263	14.578	14.757	15.241	15.710	16.323
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	137	172
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	0	48
minus Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126	-152	34	63	714
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung														
plus Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556	629	563	642	632	687	674	207	200
plus Überschuss „Wissen schafft Zukunft“	§ 1 (3) Nr. 5		-	176	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50
plus Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	-	-	-	-	25	27	24	29	-	26
plus Überschuss „Kommunales Investitionsprogramm 3.0“	§ 1 (3) Nr. 5		-	-	-	-	-	-	-	-	-	32	-	2
minus NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6		166	148	168	100	168	139	143	131	128	105	82	82
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	51	12
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	15.585	15.620

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 27. September 2017 (GVBl. S. 235), 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. €	Ansatz ¹⁾ 2016 Mio. €	Ist ¹⁾ 2016 Mio. €
Gesamtausgaben			21.779	21.917	23.118	22.273	22.763	21.312	23.670	21.795	24.599	21.617	23.950	22.934
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	7.720	6.823
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	90	113
bereinigte Ausgaben			13.463	14.042	14.079	14.209	14.599	14.364	15.357	15.193	15.883	15.809	16.140	15.999
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	94	71
NR bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)	83, 87, 85, 86, 58	399	411	459	453	494	490	515	518	550	565	70	92
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	4	-
plus Defizit Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		-	-	17	14	17	13	-	-	-	-	7	-
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	16.058	15.927

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. €	Ansatz ¹⁾ 2016 Mio. €	Ist ¹⁾ 2016 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	422	-323
minus insb. Rücklagensaldo	§ 1 (3) Nr. 2		254	31	8	256	-	-0	-	-1	-	-0	8	-1
Finanzierungssaldo			-2.072	-2.050	-1.196	-1.143	-1.297	-546	-1.094	-615	-1.125	-568	-430	324
finanzielle Transaktionen nach Bereinigung in Nebenrechnung (NR)	§ 1 (3) Nr. 3/ § 2 (2)		-67	-95	3	-285	-122	44	45	70	62	169	43	101
NR bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)		-336	-345	-401	-381	-436	-407	-496	-474	-533	-502	-70	-43
minus Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126	-152	34	63	714
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung														
plus Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556	629	563	642	632	687	674	207	200
plus Überschuss „Wissen schafft Zukunft“	§ 1 (3) Nr. 5		-100	176	-120	-85	-140	-93	-127	-92	-124	-104	-4	50
plus Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	-17	-14	-17	-13	25	27	24	29	-7	26
plus Überschuss „Kommunales Investitionsprogramm 3.0“	§ 1 (3) Nr. 5											32	-	2
minus NKA LBM	§ 1 (3) Nr. 6		166	148	168	100	168	139	143	131	128	105	82	82
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	51	12
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	-473	-308

**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. €	2016 Mio. €	2016 Mio. €
1. Saldo der Korrekturen nach § 1 Absatz 3 Nr. 2		254	31	8	256	-	-0	-	-1	-	-0	8	-1
2. Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 1 Absatz 3 Nr. 3		-67	-95	3	-285	-122	44	45	70	62	169	43	101
3. Konjunkturkomponente ⁴⁾ nach § 1 Absatz 3 Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126	-152	34	63	714
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	195	278
4a. Saldo des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung		489	507	572	556	629	563	642	632	687	674	207	200
4b. Saldo des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft“		-100	176	-120	-85	-140	-93	-127	-92	-124	-104	-4	50
4c. Saldo der Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG		58	63	-17	-14	-17	-13	25	27	24	29	-7	26
4d. Saldo des Sondervermögens „Kommunales Investitionsprogramm 3.0“											32	-	2
5. Kreditaufnahme in Sondersituationen (§§ 4 und 5)		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Tilgung von Krediten in Sondersituationen (§§ 4 und 5)		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. Abbaupflichtung 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	-82	537
9. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung ⁶⁾) der jur. Personen (§ 1 Abs. 1 Satz 2)		-26	10	7	2	19	8	37	4	46	13	51	12
10. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung ⁶⁾) der Landesbetriebe am Kreditmarkt		310	228	281	150	259	188	168	138	130	80	82	82
11. verbleibender zulässiger Saldo für den Kernhaushalt⁵⁾	(Zeile 8. + Zeile 9. + Zeile 10.)	-188	-518	-4	-28	-460	8	-377	-229	-500	-335	51	631
12. geplante Obergrenze des Defizitabbaupfades		-1.630	-1.630	-1.449	-1.449	-1.268	-1.268	-1.087	-1.087	-906	-906	-724	-724
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	674	93
14. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung) am Kreditmarkt im Kernhaushalt		1.818	2.019	1.188	887	1.297	547	1.094	616	1.125	568	422	-323
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	251	417

⁴⁾ > 0: Aufschwung; < 0: Abschwung.

⁵⁾ > 0: Tilgungsverpflichtung; < 0: erlaubte Kreditaufnahme am Kreditmarkt.

⁶⁾ Eine Nettotilgung wird als Negativbetrag ausgewiesen.

Anlage 3
zu dem Beitrag Nr. 3
Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt

Hauptgruppe	Zweckbestimmung	Einheit	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	Mio. Euro	8.846	9.213	8.374	8.396	8.888	9.735	10.255	10.607	11.017	12.053
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	936	367	- 839	22	492	847	520	352	410	1.036
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	11,8	4,1	- 9,1	0,3	5,9	9,5	5,3	3,4	3,9	9,4
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	Mio. Euro	836	685	662	664	720	809	895	828	920	843
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	- 127	- 151	- 23	2	56	89	86	- 67	92	- 77
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	- 13,2	- 18,1	- 3,4	0,3	8,5	12,4	10,6	- 7,4	11,1	- 8,4
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	Mio. Euro	1.642	1.637	1.876	2.048	1.988	2.299	2.443	2.927	3.063	3.204
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	13	- 5	239	172	- 60	311	144	484	136	141
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	0,8	- 0,3	14,6	9,2	- 3,0	15,6	6,3	19,8	4,6	4,6
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	Mio. Euro	6.879	7.510	8.031	8.973	10.321	9.430	7.719	7.433	6.617	6.834
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	617	631	521	942	1.348	- 891	- 1.711	- 286	- 816	217
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	9,8	9,2	6,9	11,7	15,0	- 8,6	- 18,1	- 3,7	- 11,0	3,3
0-3	Einnahmen	Mio. Euro	18.203	19.045	18.943	20.081	21.917	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	1.438	842	- 102	1.138	1.836	356	- 961	483	- 178	1.317
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	8,6	4,6	- 0,5	6,0	9,1	1,6	- 4,3	2,3	- 0,8	6,1
4	Personalausgaben	Mio. Euro	4.630	4.753	4.981	5.150	5.307	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	- 104	123	228	169	157	90	71	157	136	194
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	- 2,2	2,7	4,8	3,4	3,1	1,7	1,3	2,9	2,4	3,4
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Mio. Euro	7.604	7.910	7.690	8.143	9.316	9.440	8.295	8.386	7.531	8.722
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	1.056	306	- 220	453	1.173	124	- 1.145	91	- 855	1.191
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	16,1	4,0	- 2,8	5,9	14,4	1,3	- 12,1	1,1	- 10,2	15,8
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	Mio. Euro	4.143	4.573	4.516	4.770	5.134	5.223	5.543	6.273	6.733	7.193
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	365	430	- 57	254	364	89	320	730	460	460
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	9,7	10,4	- 1,2	5,6	7,6	1,7	6,1	13,2	7,3	6,8
7+8	Baumaßnahmen, Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen^{1,2}	Mio. Euro	1.216	1.262	1.388	1.643	1.727	1.727	1.446	1.421	1.497	950
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	- 154	46	126	255	84	0	- 281	- 25	76	- 547
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	- 11,2	3,7	10,0	18,4	5,1	0,0	- 16,3	- 1,7	5,3	- 36,5
9	Besondere Finanzierungsausgaben	Mio. Euro	609	547	368	374	434	486	560	90	95	113
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	275	- 62	- 179	6	60	52	74	- 470	5	18
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	82,4	- 10,2	- 32,9	1,7	16,0	12,0	15,4	- 84,0	5,9	18,5
4-9	Ausgaben	Mio. Euro	18.203	19.045	18.943	20.081	21.917	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	1.438	842	- 102	1.138	1.836	356	- 961	483	- 178	1.317
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	8,6	4,6	- 0,5	6,0	9,1	1,6	- 4,3	2,3	- 0,8	6,1

¹ In den Investitionsausgaben sind nichtinvestive Zuführungen an den Pensionsfonds enthalten, vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (Az. VGH N 2/15).

² Die Haushaltsrechnung 2012 weist Investitionsausgaben von 1.759 Mio. € aus. In diesem Betrag sind laufende (nichtinvestive) Zuweisungen von 32 Mio. € enthalten, die irrtümlich bei einem Darlehenstitel (Kapitel 20 26 Titel 853 02) gebucht worden waren.

Anlage 4
zu dem Beitrag Nr. 3

Kennzahlen und Definitionen zur Analyse von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung

Bereinigte Gesamtausgaben	Die Gesamtausgaben sind um die nicht-nachfragewirksamen Ausgaben zu bereinigen, das sind die Ausgaben der OGr. 59 – Tilgungsausgaben an Kreditmarkt, OGr. 91 – Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, OGr. 96 – Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, OGr. 98 – Haushaltstechnische Verrechnungen.
Bereinigte Gesamteinnahmen	Die Gesamteinnahmen werden um die Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen bereinigt, das sind die Einnahmen der OGr. 32 – Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, OGr. 35 – Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, OGr. 36 – Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre, OGr. 38 – Haushaltstechnische Verrechnungen.
Finanzierungssaldo	Der Finanzierungssaldo ergibt sich gemäß § 13 Abs. 4 Nr. 3 Landeshaushaltsordnung (LHO) aus einer Gegenüberstellung der Einnahmen mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen, der Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen einerseits und der Ausgaben mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Zuführungen an Rücklagen und der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags andererseits.
Investitionen und eigenfinanzierte Investitionen	Investitionen sind die Ausgaben der HGr. 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen). Eigenfinanzierte Investitionen entsprechen den vorgenannten Investitionen abzüglich Einnahmen der OGr. 33 (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich) sowie der OGr. 34 (Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen).
Investitionsquote	$\frac{\text{Investitionsausgaben}}{\text{bereinigte Gesamtausgaben}}$
Kreditfinanzierungsquote I	$\frac{\text{Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt}}{\text{bereinigte Gesamtausgaben}}$
Kreditfinanzierungsquote II	$\frac{\text{Nettokreditaufnahme insgesamt}}{\text{bereinigte Gesamtausgaben}}$
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	Hierzu gehören die Bruttokredite der OGr. 32 (Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt), vermindert um die OGr. 59 (Tilgungsausgaben an Kreditmarkt).

Nettokreditaufnahme insgesamt	Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (OGr. 31) und am Kreditmarkt (OGr. 32), vermindert um die Tilgungsausgaben in OGr. 58 und 59.
Personalausgaben	Personalausgaben sind sämtliche Ausgaben der HGr. 4.
Personalausgabenquote	$\frac{\text{Personalausgaben}}{\text{bereinigte Gesamtausgaben}}$
Primärsaldo	Der Primärsaldo entspricht der Differenz zwischen Primäreinnahmen und Primärausgaben. Die Primäreinnahmen errechnen sich aus den bereinigten Gesamteinnahmen ohne haushaltstechnische Verrechnungen abzüglich der OGr. 13 (Einnahmen aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen). Die Primärausgaben ergeben sich aus den bereinigten Gesamtausgaben ohne haushaltstechnische Verrechnungen abzüglich der OGr. 56 und 57 (Zinsausgaben).
Rechnungsergebnis	Summe der Ist-Beträge (Ist-Einnahmen/Ist-Ausgaben) und der am Schluss des Haushaltsjahres verbliebenen Haushaltsreste.
Rechnungssoll	Summe der Haushaltsansätze (Soll-Beträge) und der aus dem vorangegangenen Haushaltsjahr übernommenen Haushaltsreste.
Steuern und steuerähnliche Abgaben	Zu den Steuern und steuerähnlichen Abgaben zählen sämtliche Einnahmen der HGr. 0 (Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben).
Struktureller Saldo	Um finanzielle Transaktionen, Konzernbestandteile und konjunkturelle Einflüsse bereinigter Finanzierungssaldo.
Tilgungsausgaben	Ausgaben zur Schuldentilgung in OGr. 58 (Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse) und OGr. 59 (Tilgungsausgaben an Kreditmarkt).
Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze	Die bis einschließlich 2019 zu beachtende „alte“ verfassungsrechtliche Kreditobergrenze entspricht den eigenfinanzierten Investitionen. Im Rahmen einer Konzernbetrachtung werden in Rheinland-Pfalz die Landesbetriebe und die Globalhaushalte im Hochschulbereich in die Berechnung einbezogen.
Zinsausgaben	Zinsausgaben sind sämtliche Ausgaben der OGr. 56 (Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse) und OGr. 57 (Zinsausgaben an Kreditmarkt).
Zinsausgabenquote	$\frac{\text{Zinsausgaben}}{\text{bereinigte Gesamtausgaben}}$
Zinssteuerquote	$\frac{\text{Zinsausgaben}}{\text{Steuern (HGr. 0 - OGr. 09) + Finanzausgleiche (Gr. 211 und 212)}}$