



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2019

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 2017	16
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2017	20
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - struktureller Haushaltsausgleich erfordert konsequente Haushaltsdisziplin -	31
4 Personal und Personalausgaben des Landes - weitere Anstrengungen zur Erwirtschaftung von Konsolidierungsbeiträgen erforderlich -	61
5 Struktur der Steuerverwaltung - Chancen zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation durch Digitalisierung -	73
6 Umbau und Sanierung eines Polizeidienstgebäudes in Idar-Oberstein - mangelhafte Wirtschaftlichkeitsberechnungen, unzureichende Untersuchungen der Bausubstanz, übermäßige Kostensteigerungen -	77
7 Soziale Wohnraumförderung in der Cité Dagobert in Landau - überhöhte Zuschüsse, nicht erreichtes Förderziel und mangelhafte Prüfungen im Förderverfahren -	84
8 Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) - Landesmittel nicht erforderlich, Gesamtkonzept zur Organisation und strategischen Ausrichtung fehlt, Kommunalkreditgeschäft teilweise problematisch -	93
9 SAM Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH - hohes Eigenkapital, reduzierbarer Personalaufwand, reformbedürftiger Gesellschaftsvertrag -	103
10 Einsatz mobiler Endgeräte - erhebliche Risiken für IT-Sicherheit und Datenschutz -	109
11 Landeszentrale für Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz e. V. - fehlerhaftes Förderverfahren, organisatorische und finanzielle Neuausrichtung notwendig -	116
12 Durchführung von Bodenordnungsverfahren durch die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) - Konzepte für eine langfristige Aufgabenerledigung und einen bedarfsgerechten Personaleinsatz fehlen -	123

	Seite	
13	Förderung von Maßnahmen zur Vermarktung des in Rheinland-Pfalz erzeugten Weines - Fördermittel teilweise zweckwidrig verwendet -	132
14	Technologiezentren des Landes - Beteiligung des Landes nicht mehr erforderlich -	136
15	Gründungsbüros an Hochschulen - Bedarf nicht nachgewiesen, Erfolgskontrollen notwendig -	145
16	Förderung des Ausbaus des Verkehrslandeplatzes Speyer - unterlassene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Vergaberechtsverstöße, Mängel in der Abwicklung des Förderverfahrens -	152
17	Schulbuchausleihe - Entlastung der Eltern - Belastung fürs Land -	159
18	Förderung der Schulsozialarbeit durch das Land - unzureichende Ausgestaltung und Umsetzung des Förderverfahrens -	167
19	Festsetzung, Erhebung und Verwendung der Abwasserabgabe - erhebliche Mängel im Verwaltungsvollzug -	172
20	Allgemeiner Hochschulsport - Kostendeckungsgrad durch angemessene Entgelte erhöhen -	178
21	Übernahme des Agaplesion Diakoniekrankenhauses Ingelheim - mangelhafte Konzepte, hohe finanzielle Risiken -	186

Anlagen zu dem Beitrag Nr. 3

- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

- 1 Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- 2 Ermittlung des strukturellen Saldos und des zulässigen Saldos
- 3 Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt
- 4 Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben, Finanzierungssalden und Schulden je Einwohner - Kernhaushalte der Flächenländer
- 5 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
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
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 2018)
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung
VZK	Vollzeitkraft

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2017

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2017 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 2017

Die Haushaltsrechnung 2017 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 872 Mio. € ab, der insbesondere auf erhebliche Steuermehreinnahmen zurückzuführen war. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt genutzt.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die bereinigten Gesamteinnahmen um 5,9 % und die bereinigten Gesamtausgaben um 2,6 %.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2017 um 266 Mio. € auf fast 1,6 Mrd. €.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von knapp 4,9 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - struktureller Haushaltsausgleich erfordert konsequente Haushaltsdisziplin -

Die laufende Rechnung schloss 2017 mit einem Überschuss von 1.324 Mio. € ab. Hierzu trug im Wesentlichen ein hohes Steueraufkommen bei.

Der Überschuss der laufenden Rechnung reichte zusammen mit weiteren Einnahmen aus, die Investitionsausgaben von 851 Mio. € zu decken und zudem Kreditmarktschulden von 872 Mio. € zu tilgen.

Im Vergleich der Flächenländer lagen - jeweils bezogen auf die Einwohnerzahl - die Personal-, sächlichen Verwaltungs- und Zinsausgaben von Rheinland-Pfalz über dem Durchschnitt. Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sowie die Investitionsausgaben unterschritten den Durchschnittswert deutlich. Letzteres zeigt sich auch anhand der Investitionsquote des Landes, die selbst unter Hinzurechnung der Investitionsausgaben der Landesbetriebe mit 6,6 % einen Abstand von 2,5 Prozentpunkten zu der Durchschnittsquote der anderen Flächenländer (9,1 %) aufwies.

Infolge der Netto-Tilgung und der Auflösung des Pensionsfonds verringerte sich die Gesamtverschuldung des Landes einschließlich der Landesbetriebe bis Ende 2017 auf 32,4 Mrd. € Dennoch waren Schuldenstand und Zinsbelastung überdurchschnittlich hoch. Die Pro-Kopf-Verschuldung von 7.836 € und die Zinsausgaben von 184 € je Einwohner lagen um jeweils 42 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2018 wurde der Haushalt erstmals strukturell ausgeglichen. Auch nach den Planzahlen für die künftigen Jahre geht die Landesregierung davon aus, dass strukturell ausgeglichene Haushalte erzielt werden können. Für den Zeitraum bis 2023 ist eine Stärkung der Investitionstätigkeit bei weiteren Tilgungen von Altschulden und dem Aufbau einer Haushaltssicherungsrücklage vorgesehen. Um die Haushalte auch im Vollzug ohne strukturelle Kreditaufnahmen ausgleichen zu können, bedarf es einer konsequenten Haushaltsdisziplin.

Möglichkeiten zur weiteren Begrenzung der konsumtiven Ausgaben sollten genutzt und die Reduzierung der Altschulden durch einen Tilgungsplan verstetigt und verstärkt werden.

**Nr. 4 Personal und Personalausgaben des Landes
- weitere Anstrengungen zur Erwirtschaftung von Konsolidierungsbeiträgen erforderlich -**

Die Landesregierung hat beschlossen, von 2016 bis 2020 2.000 Stellen und Vollzeitkräfte budgetwirksam abzubauen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof war der festgelegte Stellenabbau noch nicht in allen Einzelplänen vollständig abgebildet. Eine Gesamtübersicht über die in den abbaupflichtigen Bereichen in Abgang gestellten oder künftig wegfallenden Stellen war den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 nicht zu entnehmen.

Während sich die Zahl der Stellen im Landeshaushalt von 1990 bis 2013 um 9.000 erhöht hatte, verminderte sich der in dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 ausgewiesene Stellenbestand gegenüber 2013 um fast 1.000 Stellen. Von 2016 bis 2018 hat das Ministerium der Finanzen der Ausbringung von fast 1.500 Stellen für neue Aufgaben zugestimmt.

Verlässliche Erkenntnisse über die Entwicklung der Versorgungsausgaben lagen nicht vor. Damit fehlte eine wichtige Voraussetzung für die weitere Konsolidierungsplanung.

Bis Ende 2027 scheiden über 24.000 Bedienstete und somit knapp 26 % des 2018 eingesetzten Personals alleine durch Erreichen der Regel-Altersgrenze aus. Dadurch bestehen einerseits erhebliche Konsolidierungspotenziale, wenn frei werdende Stellen nicht nachbesetzt werden. Andererseits sind erhebliche Anstrengungen zur Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft und anderen öffentlichen Arbeitgebern erforderlich, um die Erledigung notwendiger Landesaufgaben zu gewährleisten. Eine Gesamtstrategie hierfür sowie eine entsprechende Finanzierungsplanung waren nicht vorhanden.

**Nr. 5 Struktur der Steuerverwaltung
- Chancen zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation durch Digitalisierung -**

Die fortschreitende Digitalisierung wird sich nachhaltig auf die Arbeitsabläufe der Finanzämter auswirken. Die Steuerverwaltung wird ihre Strukturen anpassen müssen. Eine Gesamtstrategie hierfür hatte sie noch nicht entwickelt.

**Nr. 6 Umbau und Sanierung eines Polizeidienstgebäudes in Idar-Oberstein
- mangelhafte Wirtschaftlichkeitsberechnungen, unzureichende Untersuchungen der Bausubstanz, übermäßige Kostensteigerungen -**

Die Unterbringung der Polizei- und Kriminalinspektion Idar-Oberstein in einem 1994 erworbenen ehemaligen Schulgebäude war im Vergleich zu dem zunächst beabsichtigten Neubau eines Behördenhauses unwirtschaftlich.

Im Jahr 2006 begann der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung mit der Ermittlung des Sanierungsbedarfs des für die Polizei hergerichteten Dienstgebäudes. Im Zuge der Planung sowie nach dem Baubeginn 2014 stiegen die Baukosten mit jeder Fortschreibung der Bauunterlagen wie folgt:

- 2,0 Mio. € in der Kostenvoranmeldung -Bau- (2008),
- 3,9 Mio. € in der Haushaltsunterlage (HU) -Bau- (2011),
- 6,5 Mio. € in der überarbeiteten HU -Bau- (2015),
- 8,9 Mio. € in der ersten Nachtrags-HU -Bau- (2017),
- 12,6 Mio. € in der zweiten Nachtrags-HU -Bau- (2018).

Einschließlich der Ausgaben für den seinerzeitigen Erwerb des Gebäudes von 2,9 Mio. € und die während der Bauzeit erforderliche Unterbringung der Polizei an anderen Standorten errechnen sich Gesamtkosten von insgesamt 16,4 Mio. €. Die Übergabe des Gebäudes an die Polizei ist im vierten Quartal 2019 geplant. Ob die nun ermittelten Kosten bis zum Abschluss der Bauabrechnung eingehalten werden, bleibt abzuwarten.

Ursachen für die erhebliche Kostensteigerung waren insbesondere unzureichende Untersuchungen der Bausubstanz sowie Mängel in der Steuerung des Projektlaufs.

Ein Neubau für die Polizei- und Kriminalinspektion wäre wirtschaftlicher gewesen als die Sanierung des bestehenden Gebäudes. Gemessen an den nun absehbaren Gesamtkosten von 16,4 Mio. € hätten durch einen bedarfsgerecht geplanten Neubau Herstellungskosten von mindestens 7 Mio. € sowie erhebliche Folgekosten vermieden werden können.

**Nr. 7 Soziale Wohnraumförderung in der Cité Dagobert in Landau
- überhöhte Zuschüsse, nicht erreichtes Förderziel und mangelhafte Prüfungen im Förderverfahren -**

Das Land förderte die bauliche und energetische Sanierung von 75 Wohnungen sowie die Wohnumfeldverbesserung in der Cité Dagobert in Landau mit insgesamt 2,1 Mio. €. Ein Großteil der Förderung war nicht gerechtfertigt.

Die Zuschüsse wurden bewilligt, ohne dass der Bedarf an Sozialwohnungen und die Eignung der zu fördernden Wohnungen zuvor geprüft worden waren. 42 von 75 geförderten Wohnungen überschritten die zulässigen Höchstflächen für Sozialwohnungen in Konversionsliegenschaften zum Teil erheblich. Für diese wurden Fördermittel von knapp 1,4 Mio. € gewährt. Mieter aus der Zielgruppe der Förderung - Familien und Haushalte mit geringem Einkommen - wurden für die zu großen Wohnungen zumeist nicht gefunden. Daher wurden weitgehende Ausnahmen von den für die Belegung von Sozialwohnungen geltenden Beschränkungen gestattet.

Die ehemalige Landestreuhandstelle prüfte die Förderanträge und Verwendungsnachweise unzureichend:

- Zuschüsse von über 660.000 € für die energetische Sanierung wurden zu Unrecht in Anspruch genommen. Der ausgeführte energetische Standard der Gebäude war erheblich schlechter als in den Förderanträgen angegeben.
- Zuschüsse von 140.000 € wurden für eine nicht nachvollziehbare Steigerung des Wohnwerts gewährt.
- Nicht nachvollziehbare Eigenleistungen der Zuwendungsempfänger und Sanierungskosten wurden nicht hinreichend hinterfragt.
- Obwohl in den meisten Fällen die Mieterträge die Aufwendungen für den Kapitaldienst überschritten, unterblieb die nach den Fördervorgaben gebotene Kürzung von Zuschüssen.

**Nr. 8 Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB)
- Landesmittel nicht erforderlich, Gesamtkonzept zur Organisation und strategischen Ausrichtung fehlt, Kommunalkreditgeschäft teilweise problematisch -**

Die geplante Eigenkapitalzuführung von 40 Mio. € aus Mitteln des Landes ist nicht notwendig.

Für die Organisation und die strategische Ausrichtung der ISB fehlte ein tragfähiges Gesamtkonzept. Die Auftragsverwaltung ist für das Land vergleichsweise teuer. Eine Eigenerledigung der zugewiesenen Aufgaben durch das Land wäre um bis zu 2,2 Mio. € jährlich günstiger als die Beauftragung der ISB. Die Frage einer

nicht umsatzsteuerbaren Leistungsbeziehung zwischen Land und ISB hatte das Ministerium der Finanzen nicht umfassend geprüft. Der Nutzen der Banklizenz, die 2,8 Mio. € jährlich kostet, war nicht belegt.

Das Kommunalkreditgeschäft war teilweise problematisch. Als zentrales Förderinstitut des Landes reichte die ISB auch an Kommunen und kommunale Gesellschaften außerhalb von Rheinland-Pfalz Darlehen aus. Vorgaben zur Einhaltung der Wettbewerbsneutralität und Vorschriften zur Konkretisierung der Förderaufgaben fehlten teilweise.

**Nr. 9 SAM Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH
- hohes Eigenkapital, reduzierbarer Personalaufwand, reformbedürftiger
Gesellschaftsvertrag -**

Die SAM verfügte Ende 2017 über eine Eigenkapitalausstattung von fast 5,1 Mio. €. Da sie im Wesentlichen hoheitliche Aufgaben wahrnimmt und ohne größeres Geschäftsrisiko arbeitet, kann das Eigenkapital deutlich herabgesetzt werden.

Die Möglichkeiten zur Verringerung des Personalaufwands hatte die SAM noch nicht hinreichend genutzt. Einsparungen von mindestens 525.000 € jährlich lassen sich erzielen, wenn die Aufbauorganisation einschließlich der Geschäftsführung gestrafft und ein geeigneterer Tarifvertrag vereinbart wird sowie Vergütungen auf der Grundlage funktions- und sachgerechter Stellenbewertungen gezahlt werden. Hierdurch könnten die Gebühren, die die SAM erhebt, um fast 20 % gesenkt werden.

Das Land trug 2017 Personal- und Sachkosten von fast 114.000 € für Koordinierungstätigkeiten, die durch Gebühren der SAM finanziert werden können.

Der Gesellschaftsvertrag der SAM ist änderungsbedürftig. Nach den derzeitigen Regelungen ist nicht sichergestellt, dass das Land als Mehrheitsbeteiligter einen angemessenen Einfluss auf die Gesellschaft ausüben kann.

**Nr. 10 Einsatz mobiler Endgeräte
- erhebliche Risiken für IT-Sicherheit und Datenschutz -**

Die Landesverwaltung setzte 2017 fast 2.000 mobile Endgeräte (Smartphones und Tablets) ein. Es wurden 201 Gerätetypen von 16 Herstellern verwendet. Auf knapp 1.000 Geräten (ohne Polizei) waren 59 verschiedene Betriebssystemversionen installiert. Eine einheitliche Produktstrategie auf Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war nicht vorhanden.

Die Betriebssysteme von 62 % der Geräte waren nicht auf einem aktuellen Stand. Sicherheitsrelevante Updates waren nicht durchgeführt worden oder nicht mehr verfügbar. Dadurch waren ein sicherer Betrieb und der Datenschutz nicht gewährleistet.

Die Konfiguration des überwiegenden Teils der mobilen Endgeräte entsprach nicht den Mindestanforderungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik. Landeseinheitliche und verbindliche Mindeststandards für die technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen für den Einsatz mobiler Endgeräte fehlten.

Auf den zentral verwalteten mobilen Endgeräten waren fast 700 verschiedene Apps installiert, ohne dass die damit verbundenen Risiken für die Informationssicherheit in einem Freigabeprozess bewertet worden waren. Eine Prüfung, ob ein dienstlicher Bedarf für die Nutzung der Apps besteht und welcher Schutzbedarf für die verarbeiteten Daten und Informationen zu berücksichtigen ist, war unterblieben.

Bei über 700 Geräten, die nicht zentral verwaltet wurden, konnten keine einheitlichen Sicherheitsstandards durchgesetzt und Notfallaktionen ausgelöst werden. Ein großer Teil dieser Geräte hatte Zugriff auf die IT-Infrastruktur des Landes.

Bei auch privater Nutzung dienstlicher Geräte lagen keine Einwilligungserklärungen der Benutzer vor, die es den Dienststellen gestatteten, die für die IT-Sicherheit und den Datenschutz erforderlichen Zugriffe, Kontrollen und Maßnahmen durchzuführen.

**Nr. 11 Landeszentrale für Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz e. V.
- fehlerhaftes Förderverfahren, organisatorische und finanzielle Neuausrichtung notwendig -**

Die Landeszentrale für Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz e. V. (LZG) ist finanziell im Wesentlichen von Zuschussleistungen des Landes abhängig.

Die Organisation der LZG war nicht wirtschaftlich. Die gebildeten Organisationseinheiten waren zu kleingliedrig. Die Möglichkeiten zur Optimierung der Aufbauorganisation und des Personaleinsatzes sowie die tarifgerechte Eingruppierung von Beschäftigten wurden bei der institutionellen Förderung nicht hinreichend untersucht.

Das Land gewährte Projektfördermittel für mehrere Maßnahmen, bei denen es sich um originäre, auf Dauer angelegte Aufgaben des Landes handelte.

Vielfach wurde gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Die Bemessung der Förderhöhe war nicht immer nachvollziehbar. Die Finanzierungspläne wiesen einzusetzende Eigenmittel nicht zutreffend aus. Fördermittel wurden verfrüht ausgezahlt. Die LZG verwendete Fördermittel nicht innerhalb des Bewilligungszeitraums und nicht zweckentsprechend.

Die Gründung der LZG Akademie der Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz gGmbH wurde unzulässigerweise mittelbar durch Projektfördermittel des Landes finanziert. Überschüsse der Akademie wurden nicht auf die Förderung der LZG angerechnet.

Durch die Gewährung von Zuschlägen für Gemeinkosten im Rahmen der Projektförderung trotz institutioneller Förderung waren Doppelförderungen nicht auszuschließen.

Das für Gesundheit zuständige Ministerium nahm zum Teil selbst Bewilligungen vor und prüfte Verwendungsnachweise, obwohl es sich hierbei nicht um ministerielle Aufgaben handelt.

**Nr. 12 Durchführung von Bodenordnungsverfahren durch die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR)
- Konzepte für eine langfristige Aufgabenerledigung und einen bedarfsgerechten Personaleinsatz fehlen -**

Dem Konzept „Personalentwicklung 2016 - 2022“ für die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) lag keine Personalbedarfsberechnung zugrunde. Zudem ging es bei der Festlegung der Zahl der abzubauenen Stellen und der Personaluntergrenze für den Bereich „Bodenordnung“ von einem deutlich zu hohen Personalbestand aus.

Ein geeignetes Instrument zur Personalbedarfsermittlung für die Durchführung von Flurbereinigungsverfahren war weder beim Ministerium noch bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion oder den DLR vorhanden. Deshalb hat der Rechnungshof eine Methode entwickelt, mit der sich der Personalbedarf konkret berechnen lässt und mögliche Stelleneinsparungen aufgezeigt werden können.

Werden die Vorgaben des für Landwirtschaft zuständigen Ministeriums zur Begrenzung der Zahl der Neuordnungen auf 14 Flurbereinigungsverfahren jährlich beibehalten, können bis 2033 mehr als 160 besetzte Stellen abgebaut und dadurch Personalkosten von 14 Mio. € pro Jahr vermieden werden. Bei 18 Neuordnungen im Jahr wären bis zu 130 Vollzeitkräfte mit Personalkosten von über 11 Mio. € jährlich einsparbar.

Ein Konzept, in dem insbesondere die Zahl der jährlich neu anzuordnenden Flurbereinigungsverfahren festgelegt wird, fehlte. Damit war eine verlässliche Ermittlung des Personalbedarfs nicht möglich. Es war auch nicht sichergestellt, dass Verfahrensüberhänge vermieden und angemessene Bearbeitungszeiten gewährleistet werden.

Die Beibehaltung von neun Standorten sowie von sechs Projektentwicklungsstellen „Ländlicher Raum“ ist für die ordnungsgemäße Durchführung von Bodenordnungsverfahren nicht erforderlich.

Die Geschäftsprozesse zur Durchführung der Flurbereinigungsverfahren waren nicht einheitlich und zum Teil nicht wirtschaftlich.

Nr. 13 Förderung von Maßnahmen zur Vermarktung des in Rheinland-Pfalz erzeugten Weines

- Fördermittel teilweise zweckwidrig verwendet -

Aus der Abgabe zur Absatzförderung des im Land erzeugten Weines werden Einrichtungen der Gebietsweinwerbungen in den Weinanbaugebieten gefördert. Entgegen den gesetzlichen Bestimmungen setzten zwei Gebietsweinwerbungen Fördermittel, die für Maßnahmen der Gemeinschaftswerbung für mehrere Anbaugebiete bestimmt waren, ausschließlich für gebietsbezogene Maßnahmen ein.

Eine Gebietsweinwerbung leitete 50 % ihrer jährlichen Fördermittel an zwei weitere Einrichtungen für Weinwerbung weiter. Dies war nicht zulässig.

Das für Weinbau zuständige Ministerium erhöhte die Vergütung der Landwirtschaftskammer für die Verwaltung der Einnahmen ohne hinreichende sachliche Begründung.

Die Gemeinden erhielten einen Verwaltungskostenbeitrag aus dem Aufkommen der Abgabe. Dessen Höhe war seit 1995 gesetzlich nicht mehr geregelt.

Nr. 14 Technologiezentren des Landes

- Beteiligung des Landes nicht mehr erforderlich -

Das Land unterstützte die Technologiezentren allein 2017 mit fast 1,2 Mio. €. Davon entfielen 357.500 € auf die Deckung von Verlusten des Vorjahrs.

Von den 98 Mietern, die Ende 2017 in den Technologiezentren ansässig waren, gehörten 65 % nicht oder nicht mehr der Zielgruppe junger, technologieorientierter und innovativer Unternehmen an. Nur 17 % der Mieter aus dieser Gruppe waren Absolventen von Universitäten und Hochschulen oder ehemalige Beschäftigte aus Forschungseinrichtungen an dem jeweiligen Standort der Technologiezentren.

Das Beratungsangebot der Technologiezentren wurde nur wenig nachgefragt. Der Beratungsbedarf wird durch andere Anbieter weitgehend gedeckt.

Die Technologiezentren vermieteten ihre Büroflächen zu Preisen, die um 1,55 €/m² bis 4,77 €/m² unter den ortsüblichen Vergleichsmieten lagen. Im Durchschnitt förderten sie jeden ihrer Mieter mit monatlich 209 € bei durchschnittlich 70 m² Bürofläche.

Für den Vermietungs- und Beratungsbereich ist ein Landesinteresse, das eine weitere Beteiligung des Landes an den Technologiezentren und dessen finanzielle Unterstützung rechtfertigen könnte, nicht erkennbar.

Nr. 15 Gründungsbüros an Hochschulen

- Bedarf nicht nachgewiesen, Erfolgskontrollen notwendig -

Die hochschulübergreifenden Gründungsbüros in Kaiserslautern, Koblenz, Mainz und Trier wurden bis Mitte 2015 mit insgesamt 3,3 Mio. € jeweils hälftig aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Landesmitteln gefördert. Seither obliegt die Finanzierung den Hochschulen. Diese wiesen die Kosten der Gründungsbüros nicht mehr transparent aus.

Der Erfolg der Arbeit der Gründungsbüros konnte nur bedingt anhand der mit den Förderbescheiden festgelegten Indikatoren bewertet werden. Nach Abschluss der Förderung wurden diese nicht mehr erhoben.

Gebotene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen unterblieben. Die Notwendigkeit der Gründungsbüros war auch im Hinblick auf sonstige Informations-, Beratungs- und Qualifizierungsangebote für Gründungsinteressierte nicht belegt.

Nr. 16 Förderung des Ausbaus des Verkehrslandeplatzes Speyer

- unterlassene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Vergaberechtsverstöße, Mängel in der Abwicklung des Förderverfahrens -

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lag der Planung zum Ausbau des Verkehrslandeplatzes Speyer und der Entscheidung über die Förderung des Vorhabens nicht zugrunde. Erfolgskontrollen unterblieben.

Die Zuschüsse des Landes wurden für den Zweckbindungszeitraum nicht dinglich gesichert.

Bestimmungen des Vergaberechts blieben unbeachtet. Beispielsweise wurden Bau- und Dienstleistungen im Wert von 2,5 Mio. € nicht EU-weit ausgeschrieben. Bei national vergebenen Aufträgen im Wert von 2,8 Mio. € war die Binnenmarktrelevanz nicht geprüft worden. Die Vergabe von Bau- und Planungsleistungen an einen Generalunternehmer war nicht zulässig.

Die Förderung eines Projektsteuerungshonorars von mehr als 0,5 Mio. € war insbesondere aus baufachlichen Gründen nicht erforderlich.

Die Abwicklung des Förderverfahrens durch die Investitions- und Strukturbank wies Mängel auf. So wurden Ausgaben von mehr als 1 Mio. € mit Fördermitteln des Landes unzulässig vorfinanziert. Darüber hinaus kam es zu erheblichen Überzahlungen.

Nr. 17 Schulbuchausleihe

- Entlastung der Eltern - Belastung fürs Land -

Im Schuljahr 2017/2018 nahm mehr als die Hälfte aller Schüler an der Schulbuchausleihe teil; annähernd 2,4 Mio. Lernmittel waren in Schülerhand.

Dem Land entstanden in den Schuljahren 2013/2014 bis 2017/2018 für die Schulbuchausleihe Kosten von mehr als 61 Mio. €, die nicht durch Leihentgelte gedeckt waren. Davon entfielen 46 Mio. € auf die unentgeltliche Ausleihe.

Der zunehmende Einsatz nur einmalig verwendbarer Arbeitshefte erhöhte die Kosten des Landes für die unentgeltliche Ausleihe.

Die den Schulträgern für die Durchführung der Schulbuchausleihe je Teilnehmer gewährten Verwaltungskostenpauschalen von 12 € an Grundschulen und von 14 € an anderen Schulen deckten nicht mehr den konnexitätsrelevanten Mehraufwand.

Mehr als eine halbe Million nicht an Schüler ausgegebene Lernmittel lagerten in den Schuljahren 2015/2016 bis 2017/2018 in den Depots. Mitursächlich hierfür war die Beschaffung von zu vielen Reserveexemplaren. Das Verfahren zur Weitergabe von nicht benötigten Lernmitteln an andere Schulen desselben Schulträgers (Bedarfsausgleich) war verbesserungsfähig.

Weitere Möglichkeiten, um die Schulbuchausleihe wirtschaftlicher zu gestalten, wie z. B. die Einrichtung eines Datenaustauschs zur Verringerung des Aufwands für die Eingabe der Schülerdaten und eine öffentlich-rechtliche Gestaltung der Nutzungsüberlassung der Lernmittel, wurden noch nicht genutzt.

**Nr. 18 Förderung der Schulsozialarbeit durch das Land
- unzureichende Ausgestaltung und Umsetzung des Förderverfahrens -**

Das Land förderte die Schulsozialarbeit in uneinheitlicher Höhe. Bei einer einheitlichen Förderpraxis hätten in den geprüften Fällen allein 2017 Mittel von fast 413.000 € weniger aufgewendet werden müssen. Teilweise fehlte als Grundlage der Förderung das von Jugendhilfe und Schule zu erarbeitende Konzept.

Förderungen wurden oftmals erst nach Projektbeginn gewährt. Beispielsweise wurden 2016 Zuwendungen von mehr als 6,4 Mio. € bewilligt, ohne dass Ausnahmen von dem Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns zugelassen waren.

Zuwendungen von insgesamt 564.000 € wurden zu Unrecht gewährt. Honorarkosten und zu hohe Vergütungen waren nicht zuwendungsfähig. Sach- und Verwaltungskosten waren nicht nachgewiesen. Bei Stellenvakanzen unterblieb die gebotene Kürzung der Förderung.

Hinreichend konkrete Regelungen der Arbeits- und Urlaubszeiten der Schulsozialarbeiter fehlten. Entsprechende Nachweise wurden hierzu nicht geführt.

Erfolgskontrollen wurden nicht durchgeführt. Messbare Ziele waren nicht definiert.

**Nr. 19 Festsetzung, Erhebung und Verwendung der Abwasserabgabe
- erhebliche Mängel im Verwaltungsvollzug -**

Die Einnahmen aus der Abwasserabgabe sind für Maßnahmen zu verwenden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen. Allerdings waren Ende 2016 Einnahmen von fast 25 Mio. € noch nicht für ihren Zweck eingesetzt. Dieser Betrag stieg bis Ende 2017 sogar auf 40,5 Mio. €. Für einen zeitnahen Abbau der in dieser Höhe gebildeten Ausgabereste fehlte ein konkreter Zeit- und Maßnahmenplan.

Das Land finanzierte Personalausgaben für 84 Stellen jährlich aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe. Der Berechnung der Zahl der Stellen lag ein Aufgabenkatalog zugrunde, der seit 2001 nicht mehr angepasst worden war. Allein 2016 wurden aus dem Abgabeaufkommen Personalausgaben von 700.000 € für fast 11 Vollzeitkräfte gedeckt, obwohl diese nicht für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze eingesetzt waren.

Der 2016 mit dem Abgabeaufkommen verrechnete Sachaufwand von 3,1 Mio. € war nicht auf Basis realistischer und nachvollziehbarer Finanzierungsansätze ermittelt worden.

Das für Umwelt zuständige Ministerium hatte seine Gebühren für bestimmte Verwaltungstätigkeiten, wie z. B. für Erlaubnisse zur Abwassereinleitung und für wiederkehrende Überwachungen, zuletzt 2010 an die maßgeblichen Richtwerte des Ministeriums der Finanzen angepasst. Die Gebührensätze lagen zwischenzeitlich um 50 % unter den aktuellen Richtwerten. Darüber hinaus war eine einheitliche und ordnungsgemäße Erhebung der Gebühren nicht gewährleistet.

**Nr. 20 Allgemeiner Hochschulsport
- Kostendeckungsgrad durch angemessene Entgelte erhöhen -**

Die rheinland-pfälzischen Universitäten halten im Rahmen des allgemeinen Hochschulsports ein vielfältiges Sportangebot für ihre Studierenden und Bediensteten vor.

Die Kosten des allgemeinen Hochschulsports waren nicht transparent ausgewiesen und der Hochschulleitung teilweise nicht bekannt. Auch Aufsichts- und Steue-

rungsfunktionen, z. B. hinsichtlich des Kursangebots oder der Teilnehmerentgelte, waren nicht an allen Standorten eingerichtet oder wurden nicht wahrgenommen.

An drei von fünf Standorten war das Basissportangebot für Studierende unentgeltlich. Gäste zahlten zu geringe Entgelte. Nur an zwei von fünf Standorten deckten die Teilnehmerentgelte die variablen Kosten.

Für die Anmeldung und Erfassung der Teilnehmer sowie die bargeldlose Abwicklung der Teilnehmerentgelte fehlten in Mainz und Landau bedarfsgerechte IT-Verfahren.

Kooperationen mit Vereinen waren nicht oder unzureichend geregelt und hatten finanzielle Nachteile für die Universitäten zur Folge. Die Zuschüsse der Technischen Universität Kaiserslautern für ihren Sommerball waren hoch.

Anders als die anderen Universitäten verzichtete die Technische Universität Kaiserslautern auf eine Kooperation mit der am gleichen Standort angesiedelten Hochschule im Rahmen des allgemeinen Hochschulsports.

Nr. 21 Übernahme des Agaplesion Diakoniekrankenhauses Ingelheim - mangelhafte Konzepte, hohe finanzielle Risiken -

Das Krankenhaus Ingelheim wurde Ende 2017 von einer Gesellschaft übernommen, die eigens zu diesem Zweck von der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Stadt Ingelheim gegründet worden war.

Für die Übernahme des Krankenhauses lagen weder ein tragfähiges Konzept noch eine belastbare Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung vor. Bereits im ersten Jahr nach der Übernahme zahlte die Universitätsmedizin Unterstützungsleistungen von mindestens 3,4 Mio. €. Es besteht die Gefahr, dass das Krankenhaus dauerhaft Verluste erwirtschaftet.

Bei Vergaben von Leistungen für über 1,5 Mio. € wurden die Vorteile des Wettbewerbs nicht genutzt.

Die Beauftragung einer externen Geschäftsführung mit einer Grundvergütung von 528.000 € jährlich war unwirtschaftlich.

Die Universitätsmedizin stellte ihre Leistungen dem Krankenhaus Ingelheim nicht immer in Rechnung.

Die Planungsprämissen des Wirtschaftsplans 2018 waren nicht nachvollziehbar. Zudem fehlten wesentliche Elemente, wie z. B. eine Vermögens- oder Finanzplanung.

Der Bedarf für das Krankenhaus Ingelheim war nicht nachgewiesen.

Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2019.¹ In dem Bericht ist das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof zusammengefasst, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann. Er enthält neben den aktuellen Prüfungsergebnissen des Jahres 2018 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren.² Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2017, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

Die Prüfung war - wie in den Vorjahren - auf Teilbereiche beschränkt.³ Aus der Bildung von Schwerpunkten ergibt sich, dass über einige Verwaltungen mehr als über andere berichtet wird.

Dem Rechnungshof wurden in dem Zeitraum von September bis Dezember 2018 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und im Dezember 2018 die Haushaltsrechnung 2017 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 Gesetzesauftrag. Landtag und Landesregierung erhalten Aufschlüsse darüber, in welchen Bereichen die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern ist.
- 3 Die geprüften Verwaltungen erhielten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsfeststellungen zu äußern.⁴ Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über den Jahresbericht vorgelegen haben.
- 4 Der Rechnungshof wird 2019 einen Kommunalbericht vorlegen.
- 5 Die Prüfung der Jahresrechnung 2017 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁵ wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2019 durchgeführt werden.
- 6 Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

Präsident Jörg Berres, Vizepräsidentin Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt, 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 Landshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.

² § 97 Abs. 3 LHO.

³ § 89 Abs. 2 LHO.

⁴ § 96 Abs. 1 LHO.

⁵ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 01 Ministerium, Titel 533 01 Sachausgaben des Verfassungsschutzes, Titel 812 06 Investitionsausgaben des Verfassungsschutzes.

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2017

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2017 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-Kreditermächtigungen

1.1 Kernhaushalt

Der Bestand der Rest-Kreditermächtigung für den Kernhaushalt hätte sich Ende 2017 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 2,8 Mrd. € auf fast 4,9 Mrd. € erhöht, wenn die bisherige Methode² weiter angewandt worden wäre. Das Ministerium der Finanzen hat in Abstimmung mit dem Rechnungshof im Vorgriff auf die Regelung in § 2 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 2019/2020 einen Betrag von knapp 2,6 Mrd. € in Abgang gestellt und die Rest-Kreditermächtigung auf 2,32 Mrd. € begrenzt.

1.2 Landesbetrieb Mobilität

Die Haushaltsrechnung 2017 weist für den Landesbetrieb Mobilität im zweiten Jahr in Folge eine Rest-Kreditermächtigung von fast 75,3 Mio. € aus. Der Rechnungshof hat empfohlen, von einer Weiterführung dieses Bestands über das Haushaltsjahr 2018 hinaus abzusehen, da ab 2019 bei Landesbetrieben keine Einnahmen aus Krediten veranschlagt werden dürfen³ und Nettokreditaufnahmen weitgehend auf den Kernhaushalt beschränkt sind.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Notwendigkeit des Ausweises der Rest-Kreditermächtigung über das Haushaltsjahr 2018 hinaus werde geprüft.

2 Ausgabereste

2.1 Entwicklung

Die Ausgabereste (brutto) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 266 Mio. € (+ 20,1 %) auf den bisher höchsten Stand von nahezu 1,6 Mrd. €⁴. Hieraus können sich erhebliche Risiken für den künftigen Haushaltsvollzug ergeben. So kann die Inanspruchnahme von Ausgaberesten zu Mehrausgaben gegenüber den Planansätzen führen.

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 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.

² Bisher wurden zunächst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen. Dadurch wird die für das laufende Haushaltsjahr erteilte Kreditermächtigung geschont.

³ § 1 Abs. 3 in Verbindung mit § 7 Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-2.

⁴ Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2017 - Teilziffer 6, dieses Jahresberichts.

Diese müssen, falls Minderausgaben oder Mehreinnahmen nicht zum Ausgleich herangezogen werden können, gegebenenfalls durch zusätzliche Kreditaufnahmen finanziert werden.

Das Ministerium hat erklärt, ein erheblicher Teil der Ausgabereite beziehe sich auf Maßnahmen, bei denen sich aufgrund des derzeitigen Marktumfeldes - z. B. Überlastung im Bereich der Bauwirtschaft - im Vollzug zeitliche Verzögerungen ergeben würden oder noch rechtliche oder vertragliche Verpflichtungen zu erfüllen seien. Dennoch werde mittelfristig eine Stabilisierung der Ausgabereite durch eine restriktive Bewilligungspraxis angestrebt.

2.2 Bildung klassischer Reste und Resteübertragung auf andere Haushaltsstellen

Die Bildung klassischer Ausgabereite und die Übertragung von Resten auf andere Haushaltsstellen war nicht immer durch die haushaltsrechtlichen Vorgaben gedeckt. Beispiele:

- Bei einem Titel der Hauptgruppe 6 wurde ein klassischer Ausgabereit von mehr als 15.300 € gebildet, obwohl kein Übertragbarkeitsvermerk vorlag.
- In mehreren Fällen wurden klassische Ausgabereite abweichend von dem Grundsatz der sachlichen Bindung⁵ größtenteils innerhalb von Deckungskreisen auf andere Haushaltsstellen übertragen.

Das Ministerium hat ausgeführt, bezüglich des fehlenden Übertragbarkeitsvermerks seien die Reste im Vollzug 2018 gesperrt worden. Es hat in dem Rundschreiben zur Aufstellung der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2018 darauf hingewiesen, dass klassische Ausgabereite nicht auf eine andere Haushaltsstelle übertragen werden dürfen.

3 Nicht abgewickelte Verwahrungen

Den Nachweisungen der Landeshochschulkasse Mainz zufolge waren Ende 2017 Verwahrungen von mehr als 6,8 Mio. € noch nicht abgewickelt. Davon entfielen über 4,9 Mio. € auf ein Verwahrkonto, das in 127 Buchungsfällen Einzahlungen aus den Jahren 2010 bis 2015 und in 189 Fällen Einzahlungen aus dem Jahr 2016 als offene Verwahrungen auswies. Insoweit war ein vollständiger Nachweis der Einnahmen des Landes in der Haushaltsrechnung nicht sichergestellt.

Zudem nahm die Zahl der Verwahrbuchungen in den Haushaltsjahren 2013 bis 2017 von 27.700 auf 29.300 zu. Damit erhöhte sich auch der Klärungs- und Abstimmungsaufwand für die ordnungsgemäße Zuordnung der Einzahlungen⁶.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die betroffenen Hochschulen seien aufgefordert worden sicherzustellen, dass zum Kassenabschluss 2018 alle notwendigen Klärungen vorgenommen und für alle bis Ende 2017 erfolgten Einzahlungen die erforderlichen Annahmeanordnungen bei dem korrekten Einnahmetitel erteilt würden. Inzwischen lägen Rückmeldungen von drei Hochschulen vor, bei denen mehr als eine überschaubare Zahl von Vorjahreszahlungen nicht ordnungsgemäß verbucht worden sei. Danach habe die Hochschule Trier die Verwahrfälle aus den Jahren vor 2017 zugeordnet und zugesagt, alle Verwahrbuchungen aus 2017 und 2018 noch im Jahr 2018 einer ordnungsgemäßen Buchung zuzuführen. Die Universität Trier habe die Verwahrbuchungen aus 2015 und 2016 inzwischen vereinnahmt. Für die Verwahrfälle aus 2017 werde dies bis Kassenschluss 2018 erfolgen. Die Universität Koblenz-Landau erwarte durch die Einführung einer zentralen Rechnungsstelle, dass die Zuordnung und Verbuchung von Einnahmen künftig sichergestellt werden könne.

⁵ § 45 Abs. 2 LHO.

⁶ § 60 Abs. 2 LHO.

4 Nicht abgerechnete Abschlagszahlungen

Nach den Nachweisungen der Landesoberkasse Koblenz und deren Außenstelle Neustadt sowie der Landeshochschulkasse Mainz waren Ende 2017 Abschlagszahlungen von über 1,7 Mio. €, die in den Jahren 2010 bis 2014 geleistet worden waren, noch nicht abgerechnet.

In den Vorjahren hatte das Ministerium der Finanzen bereits darauf hingewiesen, dass es sich bei vielen Fällen um „Dateileichen“ und nicht um offene Forderungen handele. Es hatte eine Bereinigung der erledigten Fälle zugesagt.⁷ In dem Rundschreiben zur Aufstellung der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2018 hat das Ministerium den Hinweis aufgenommen, dass Schlusszahlungen bei Abschlagsketten unbedingt als solche zu kennzeichnen seien. Außerdem sei über den Bestand der noch nicht abgerechneten Abschlagszahlungen der Haushaltsjahre 2015 und früher bis 1. Juli 2019 zu berichten.

5 Leertitel

Die Titelübersicht 2017 weist bei fast 530 Leertiteln zum Teil hohe kassenmäßige Einnahmen und Ausgaben aus. Davon sind 470 Titel ohne Bezug zu Versorgungslasten. So entfielen beispielsweise auf über 100 Positionen jeweils Beträge zwischen 50.000 € und 250.000 €, auf über 40 Positionen Beträge zwischen 250.000 € und 1 Mio. € sowie auf 29 Positionen Beträge von mehr als 1 Mio. €.

Vor diesem Hintergrund sollte die Notwendigkeit von Leertiteln mit regelmäßigen Ist-Ergebnissen noch kritischer als bisher geprüft werden.

Das Ministerium der Finanzen hat ausgeführt, mit der Dotierung von Titeln zu den Versorgungslasten im Doppelhaushalt 2019/2020 sei ein Beitrag zur Verringerung der Leertitel geleistet worden. In einigen Bereichen müssten allerdings Leertitel veranschlagt werden, da die Einnahmen nicht kalkulierbar seien. Um den Anmerkungen des Rechnungshofs Nachdruck zu verleihen, sei beabsichtigt, im nächsten Haushaltsaufstellungserlass einen expliziten Hinweis auf die Prüfbemerkungen aufzunehmen.

6 Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen

Der Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen ohne Globalhaushalte verringerte sich bis Ende 2017 gegenüber dem Vorjahr um fast 0,4 Mio. € auf nahezu 21,3 Mio. €. Dieser war aber immer noch sehr hoch.⁸

Das Ministerium hat erklärt, der Bestand sei aus Sicht des Fachressorts noch angemessen. Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur habe in Gesprächen mit verschiedenen Hochschulen Zusagen erreichen können, dass Baumaßnahmen teilweise aus den Selbstbewirtschaftungsmitteln finanziert würden. Damit werde kurzfristig ein weiterer Anstieg verhindert. Langfristig sollten die Selbstbewirtschaftungsmittel auf ein angemessenes Volumen, das heißt auf 200 % der Ansätze der Titelgruppe 71 im jeweiligen Hochschulkapitel⁹, reduziert werden. Das Fachressort werde darauf hinwirken, dass die Selbstbewirtschaftungsmittel zum Ausgleich der Mehrausgaben in den Hochschulen im Rahmen der Jahresrechnung 2018 herangezogen würden.

⁷ Vgl. hierzu Jahresbericht 2017, Nr. 1, Teilziffer 7 (Drucksache 17/2200) und Jahresbericht 2018, Nr. 1, Teilziffer 12 (Drucksache 17/5350).

⁸ Der Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel verringerte sich von 20,6 Mio. € im Jahr 2008 auf 17,7 Mio. € im Jahr 2013. In den Jahren 2014 bis 2016 stieg er von 18,5 Mio. € auf über 21,6 Mio. €.

⁹ Das Gesamtvolumen der Selbstbewirtschaftungsmittel wäre damit - orientiert an den Ansätzen des Doppelhaushalts 2019/2020 - auf 17,5 Mio. € begrenzt.

7 Geldforderungen des Landes

Übersichten von Landeskassen über die Geldforderungen des Landes waren mangelbehaftet. Beispiele:

- In einem Fall stimmte der Anfangsbestand 2017 nicht mit dem Endbestand 2016 überein.
- Eine Darlehensrückzahlung war nicht als Forderungsabgang erfasst.
- Eine fehlerhafte Korrekturbuchung führte zu einem um mehr als 30.000 € zu hohen Forderungszugang.

Die betroffenen Landeskassen haben ihre Übersichten berichtigt oder Korrekturen angekündigt. Außerdem hat das Ministerium der Finanzen entsprechend einer Empfehlung des Rechnungshofs zugesagt, die Darstellung der Geldforderungen im Hinblick auf die Transparenz und die Werthaltigkeit kritisch zu überprüfen.

8 Teilnahme der RLP AgroScience GmbH am Liquiditätspool

Die RLP AgroScience GmbH hatte dem Liquiditätspool zum 29. Dezember 2017 Mittel von mehr als 0,9 Mio. € entnommen. Auch zu früheren Berichts-Stichtagen wies der Liquiditätspool jeweils negative Salden für die Gesellschaft aus.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, um auf künftige Mittelentnahmen aus dem Liquiditätspool verzichten und weiterhin Projekte vorfinanzieren zu können, sei im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 eine weitere Kapitalerhöhung von 1 Mio. €¹⁰ veranschlagt worden.

9 Eingeschränkte Transparenz

Angaben in Übersichten zur Haushaltsrechnung waren nicht immer unmittelbar den Rechnungsergebnissen zu entnehmen. Beispiele:

- Die Übersicht 4.2 über das Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ und die Rechnungsnachweisungen der Landeshochschulkasse wichen bei der Zuordnung von Ausgaben in zwei Positionen als Folge einer manuellen Korrektur voneinander ab.
- Daten in der Übersicht 15 zu den titelbezogenen Zuführungen an die Versorgungsrücklage stimmten in wenigen Fällen nicht mit den Ist-Ergebnissen überein.
- Nach den Angaben in der Übersicht 23 und dem Budgetbericht zum 31. Dezember 2017 verringerte sich der Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel bei der Hochschule Worms um fast 159.000 €. Diese Bestandsveränderung war nicht bei dem zutreffenden Titel ausgewiesen.

Außerdem wiesen Unterlagen der Landeshauptkasse zu den zusammengefassten Verwahrungen und Vorschüssen Mängel auf. Beispielsweise waren Bestände anderer Landeskassen nicht aufgeführt. Unterschiedliche Zeitpunkte der Auflösung (Nullstellung) von Abrechnungskonten erschwerten einen Abgleich.

Das Ministerium hat erklärt, es wirke im Hinblick auf die Feststellung zu dem Sondervermögen darauf hin, dass künftig in den Übersichten zur Haushaltsrechnung Gründe für eventuelle Abweichungen zu den Rechnungsnachweisungen aufgenommen würden. Die Differenzen bei den Zuführungen an die Versorgungsrücklage seien auf Umbuchungen der Landeshochschulkasse zurückzuführen, deren Gründe dem Fachreferat nicht bekannt seien. Die Verwahrungen und Vorschüsse würden künftig mit weiteren Anlagen erläutert. Bei den Abrechnungskonten werde eine einheitliche Handhabung zwischen den Kassen angestrebt.

¹⁰ Das Stammkapital der Gesellschaft wurde bereits 2017 und 2018 um insgesamt 500.000 € erhöht.

Nr. 2

Abwicklung des Landeshaushalts 2017

Die Haushaltsrechnung 2017 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 872 Mio. € ab, der insbesondere auf erhebliche Steuermehreinnahmen zurückzuführen war. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt genutzt.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die bereinigten Gesamteinnahmen um 5,9 % und die bereinigten Gesamtausgaben um 2,6 %.

Die Ausgabereise - brutto - erhöhten sich 2017 um 266 Mio. € auf fast 1,6 Mrd. €

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von knapp 4,9 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des Haushaltsjahres 2017 unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach:

		Einnahmen €	Ausgaben €
		Rechnungsergebnis	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2017 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	21.830.792.134,85	21.830.792.134,85
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2017 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2018 übertragen wurden	1.575.720.055,21	1.575.720.055,21
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2017 verbliebenen Haushaltsreste	23.406.512.190,06	23.406.512.190,06
		Haushaltsermächtigung	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2017 beträgt das Haushalts-Soll	24.759.422.500,00	24.759.422.500,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2016 übernommenen Haushaltsreste	1.306.206.160,63	1.306.206.160,63
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2016 übernommenen Haushaltsreste	26.065.628.660,63	26.065.628.660,63
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	- 2.659.116.470,57	- 2.659.116.470,57
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2017	Ausgleich	

Die Rechnungsergebnisse unterschritten die jeweilige Haushaltsermächtigung um fast 2,7 Mrd. €

2 Rechnungsergebnisse

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

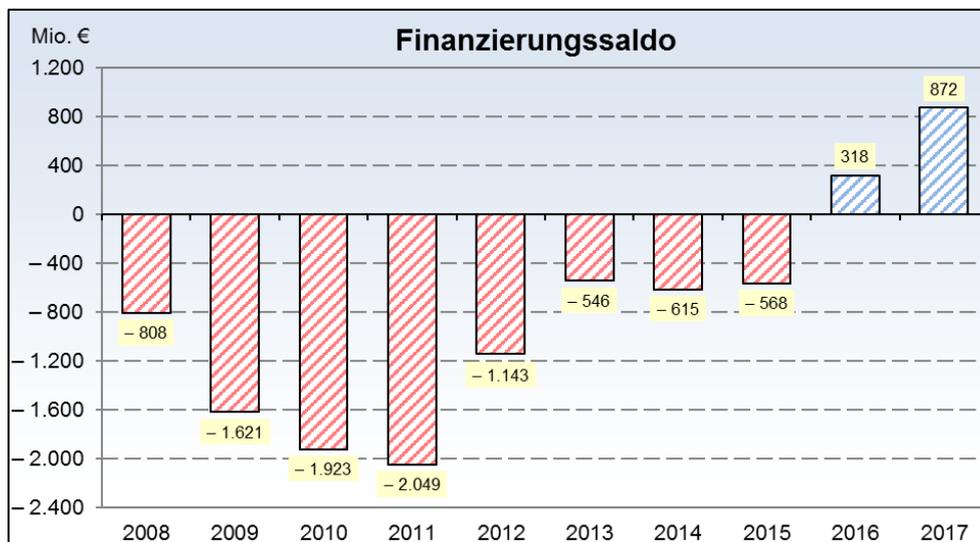
Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse ¹ Mio. € ²	Veränderung gegenüber Vorjahr %
2008	19.060,5	4,7
2009	19.191,0	0,7
2010	20.315,7	5,9
2011	21.512,6	5,9
2012	22.359,9	3,9
2013	21.538,3	- 3,7
2014	21.845,0	1,4
2015	21.670,8	- 0,8
2016	23.112,7	6,7
2017	22.100,3	- 4,4

Im Jahr 2017 verminderte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um mehr als 1 Mrd. € (- 4,4 %). Dieser Rückgang war im Wesentlichen auf eine geringere Schuldenaufnahme auf der Einnahmenseite und auf niedrigere Tilgungsleistungen auf der Ausgabenseite zurückzuführen³.

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 2008 bis 2017 folgende Finanzierungssalden:



In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden dargestellt. Danach bestanden in den Jahren 2008 bis 2015 zum Teil hohe Deckungslücken, die durch Kreditaufnahmen geschlossen wurden. Für 2016 und 2017 weisen die Haushaltsrechnungen Finanzierungsüberschüsse aus.

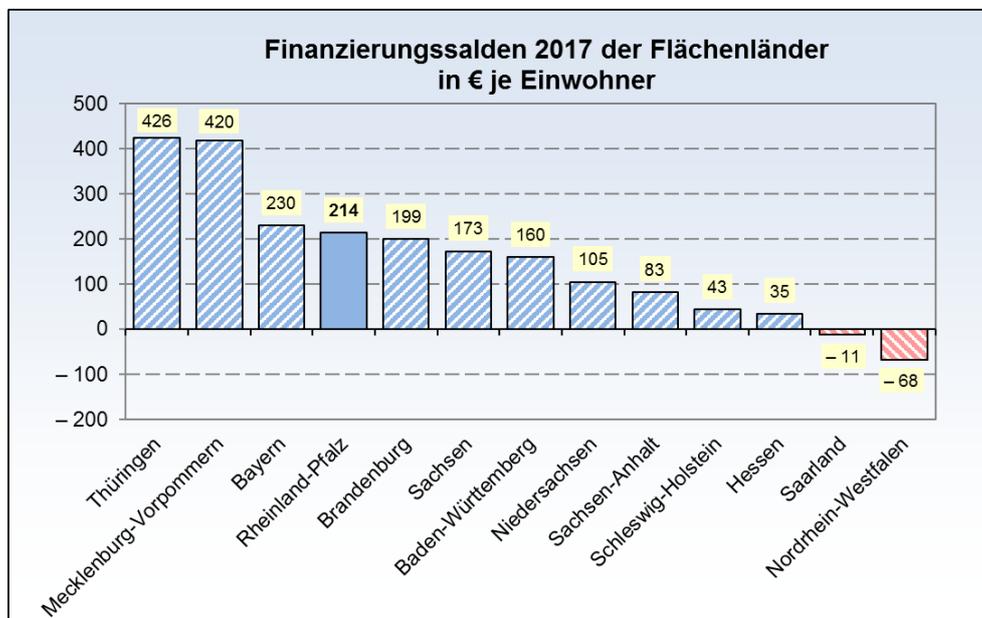
¹ Vergleiche Tabelle zu Teilziffer 1 dieses Beitrags: Summe c abzüglich Summe e.

² Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

³ Die Brutto-Kreditaufnahmen verringerten sich 2017 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 2 Mrd. €, die Brutto-Tilgungen um über 1,5 Mrd. €

Das Haushaltsjahr 2017 schloss zum zweiten Mal seit der Finanzreform 1969 mit einem Finanzierungsüberschuss ab. Dieser betrug 872 Mio. €. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt genutzt. Diese Rechnungsergebnisse waren insbesondere auf ein höheres Steueraufkommen zurückzuführen.

Neben Rheinland-Pfalz erzielten zehn weitere Flächenländer Finanzierungsüberschüsse. Nur Nordrhein-Westfalen und das Saarland wiesen 2017 Finanzierungsdefizite aus⁴.



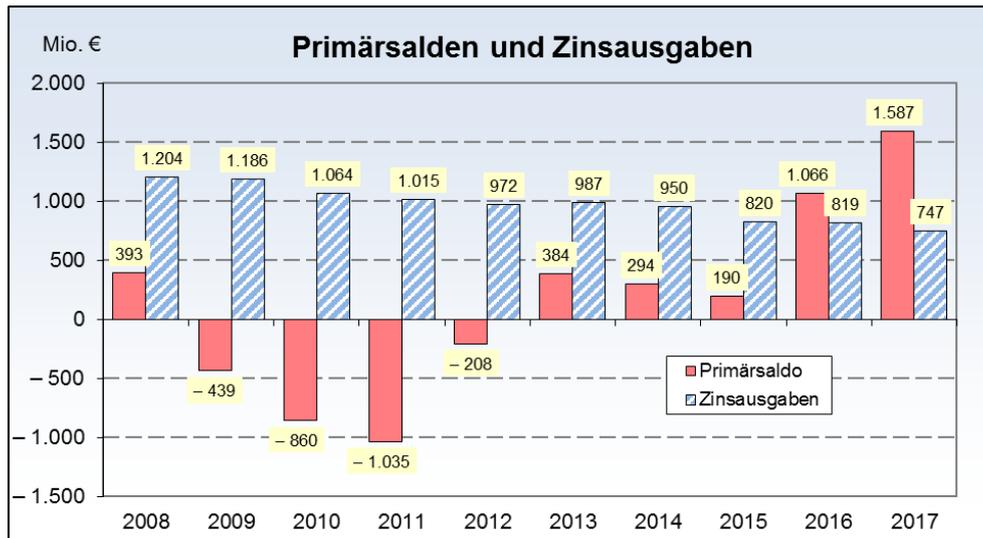
Das Diagramm zeigt, dass im Jahr 2017 elf Flächenländer Überschüsse erwirtschafteten und zwei Flächenländer Finanzierungsdefizite auswiesen. Bei diesem Vergleich sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass das Saarland 260 Mio. € oder 261 € je Einwohner jährlich und die Länder Sachsen-Anhalt sowie Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. € jährlich oder 36 € je Einwohner bzw. 28 € je Einwohner 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.

3.2 Primärsalden

Die Primärsalden⁵ 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 2008 bis 2017 ergaben sich folgende Veränderungen:

⁴ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. August 2018 über die Entwicklung der Länderhaushalte (Kernhaushalte im Jahr 2017) - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 17/ 10001).

⁵ Das Ministerium der Finanzen hat in der Beantwortung der Kleinen Anfrage 1304 (Drucksache 16/1996) im Unterschied zur Darstellung in diesem Beitrag die Erlöse aus Vermögensveräußerungen nicht von den Primäreinnahmen in Abzug gebracht.



In dem Diagramm sind für die Jahre 2008 bis 2017 die Primärsalden den Zinsausgaben gegenübergestellt. Danach schlossen mehrere Haushaltsjahre mit Primärdefiziten ab. In den Jahren 2008 sowie 2013 bis 2015 reichten die Primärüberschüsse nicht zur Finanzierung der Zinsausgaben aus. In den Jahren 2016 und 2017 überstiegen die Primärüberschüsse die Zinsausgaben.

Die Rechnungsergebnisse weisen für 2017 einen Primärüberschuss von 1.587 Mio. € aus. Dieser deckte vollständig die Zinsausgaben von 747 Mio. € ab.

4 Bereinigte Gesamtausgaben und bereinigte Gesamteinnahmen

Die bereinigten Gesamtausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich 2017 nach der Planung auf 16.759 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 16.415 Mio. €

Seit 2008 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr in %
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
2017	3,8	2,6

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2017 gegenüber dem Vorjahr um 2,6 %. Zu dieser Entwicklung trugen vor allem Zuwächse bei den Personalausgaben sowie den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen⁶ bei.

Die bereinigten Gesamteinnahmen (Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich nach den Rechnungsergebnissen 2017 auf 17.287 Mio. €. Sie nahmen damit gegenüber dem Vorjahr um 5,9 % zu. Der Zuwachs war im Wesentlichen auf höhere Steuereinnahmen sowie höhere Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen zurückzuführen.

⁶ Hierzu zählen insbesondere

- Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände,
- Ausgleichszahlungen des Bundes nach § 46a SGB XII an Landkreise und kreisfreie Städte für die finanziellen Belastungen durch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- Zuweisung des Bundesanteils nach § 46 Abs. 5 und 6 SGB II an Kommunen und Sozialhilfe mit Kostenbeteiligung sowie beschützendes und betreutes Wohnen.

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

überplanmäßige Ausgaben	162.220.384,63 €
außerplanmäßige Ausgaben	1.062.617,91 €
Haushaltsvorgriffe ⁷	<u>16.664.157,83 €</u>
insgesamt	<u>179.947.160,37 €</u>

Die wesentlichen Abweichungen betreffen Erstattungen an Kommunen zur Aufnahme Asylbegehrender (94,6 Mio. €) und zur Aufnahme ausländischer Kinder (65,4 Mio. €) - vgl. Abschlussbericht (Nr. 8) zur Haushaltsrechnung 2017.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

In den Jahren 2008 bis 2017 wurden folgende Ausgabereste gebildet und Vorgriffe⁷ in Anspruch genommen:

Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Ausgabereste - brutto - in % des Haushaltsansatzes
	Mio. €			
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
2017	1.575,7	16,7	1.592,4	6,4

Die Ausgabereste (brutto) erhöhten sich 2017 gegenüber dem Vorjahr um 266 Mio. € auf 1.592,4 Mio. €⁸. Davon entfielen über 279 Mio. € auf Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs.⁹

Hohe Ausgabereste wurden bei folgenden Positionen gebildet:

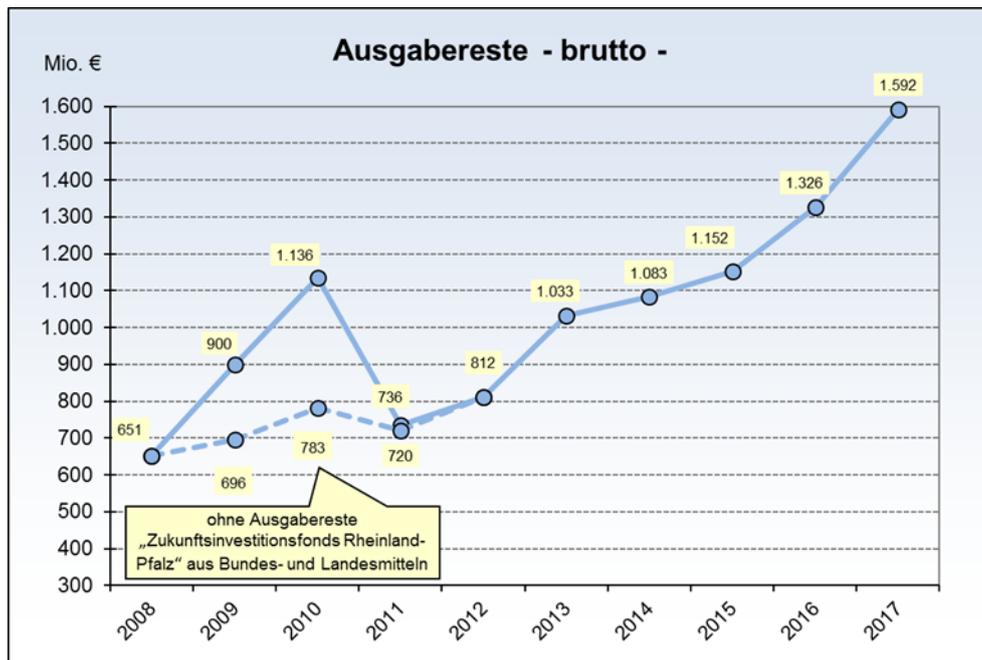
- 125,0 Mio. € Globale Mehrausgaben für Personalausgaben (Kapitel 20 02 Titel 461 01),
- 114,0 Mio. € Soziale Wohnraumförderung (Kapitel 12 25 Titelgruppe 71),
- 68,7 Mio. € Zuweisungen an Gebietskörperschaften zur Förderung des Städtebaus - KFA Mittel (Kapitel 20 06 Titel 883 15),
- 61,0 Mio. € Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Breitbandausbau (Kapitel 03 04 Titel 883 71),
- 48,2 Mio. € Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes (Kapitel 12 20 Titel 722 01),

⁷ Vorgriffe sind Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben, wenn im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres eine Ausgabe mit der gleichen Zweckbestimmung vorgesehen ist. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung anzurechnen.

⁸ Im Übrigen vgl. Abschlussbericht Nr. 4 zur Haushaltsrechnung 2017 sowie Ausführungen zu Beitrag Nr. 1, Teilziffer 2.1 dieses Jahresberichts.

⁹ Vgl. Drucksache 17/7561.

- 44,2 Mio. € Zuweisungen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung des Ressourcenschutzes für das Grundwasser und die Oberflächengewässer gemäß § 5 Wasserentnahmeentgeltgesetz (Kapitel 14 13 Titel 883 01),
- 40,5 Mio. € Darlehen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz (Kapitel 14 12 Titel 853 01),¹⁰
- 40,1 Mio. € Erwerb und Erhöhung von Beteiligungen (u. a. Eigenkapitalausstattung der ISB; Kapitel 20 04 Titel 831 01),¹¹
- 39,8 Mio. € Zuweisung an die Stadt Mainz (Kapitel 20 06 Titel 883 12),
- 35,2 Mio. € Ausgaben für Ersteinrichtung und Großgeräte bei Hochschulen (Kapitel 12 15 Titel 812 09).



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Ausgabereste in den Jahren 2008 bis 2017.

Von den Ausgaberesten von nahezu 1,6 Mrd. € betrafen 589,1 Mio. € (37,0 %) Restbildungen im Rahmen des Bonus-/Malussystems¹².

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

¹⁰ Vgl. Beitrag Nr. 19 - Festsetzung, Erhebung und Verwendung der Abwasserabgabe - dieses Jahresberichts.

¹¹ Vgl. Beitrag Nr. 8 - Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) - dieses Jahresberichts.

¹² 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. Resteübertragungen 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 2017 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. € ¹³	% 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	4,0	7,8	2,1	1,3	0,1	-	0,5	-
02	Ministerpräsidentin und Staatskanzlei	4,3	12,4	1,6	2,5	0,0	-	0,2	-
03	Ministerium des Innern und für Sport	196,4	13,7	25,3	15,1	20,8	-	135,2	-
04	Ministerium der Finanzen	46,5	8,2	8,4	8,3	23,1	0,0	6,8	-
05	Ministerium der Justiz	19,4	2,4	9,2	6,2	1,0	-	3,0	-
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	44,6	2,1	8,2	0,8	25,8	-	9,8	-
07	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz	8,6	1,8	1,1	0,4	4,8	-	2,2	-
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	232,0	16,9	7,8	6,4	47,8	1,3	168,7	-
09	Ministerium für Bildung	108,2	2,4	53,7	3,9	30,8	-	19,7	-
10	Rechnungshof	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	216,9	68,2	-	13,2	106,1	51,4	46,2	-
14	Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten	260,4	67,0	9,3	25,4	38,7	55,3	131,6	-
15	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	66,7	5,1	8,5	34,2	3,5	-	20,5	-
20	Allgemeine Finanzen	384,4	3,4	125,0	2,6	53,3	-	203,6	-
	Insgesamt	1.592,4	6,4	260,5	120,2	355,8	108,1	747,8	-

¹³ 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	+ 806,4
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 30,6
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	+ 134,5
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 3.630,6
Mindereinnahmen	<u>- 2.659,1</u>

Zu den Mindereinnahmen trugen vor allem deutlich geringere Kreditaufnahmen - auch zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen¹⁴ - bei.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Personalausgaben	- 63,7
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 2.704,7
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 187,5
Baumaßnahmen	- 0,1
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	- 91,4
Besondere Finanzierungsausgaben	<u>+ 13,3</u>
Minderausgaben	<u>- 2.659,1</u>

Minderausgaben entstanden im Wesentlichen durch geringere Darlehenstilgungen einschließlich Umschuldungen.

¹⁴ 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 2017 ¹⁵	7.223.200.000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2016 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.306.206.160,63 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2016 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 2.036.031.986,00 €
Von der Rest-Kreditermächtigung in Abgang gestellt	- 2.556.501.482,62 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>8.008.936.664,01 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	4.113.216.608,80 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2018 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.575.720.055,21 €
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>5.688.936.664,01 €</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 ¹⁶	1.000.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	324.073.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2017 ¹⁷	90.000.000,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2016 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 0,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>90.000.000,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen (brutto)	90.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 50 Mio. €¹⁸ wurde nicht in Anspruch genommen.

¹⁵ § 2 Abs. 1 Nr. 1 Landeshaushaltsgesetz 2017/2018 (LHG 2017/2018) vom 4. April 2017 (GVBl. S. 49), BS 63-37, in Verbindung mit Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2017.

¹⁶ § 2 Abs. 3 Nr. 1 LHG 2017/2018 in Verbindung mit Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2017.

¹⁷ § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2017/2018.

¹⁸ § 2 Abs. 3 Nr. 2 LHG 2017/2018.

8.2.2 Landesbetrieb „Mobilität“

Kreditemächtigung für das Haushaltsjahr 2017 ¹⁹	336.500.000,00 €
Rest-Kreditemächtigung aus 2016 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 75.272.700,00 €
Kreditemächtigung insgesamt	<u>411.772.700,00 €</u>
Aufnahme von Darlehen (brutto)	336.500.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditemächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 75 Mio. €²⁰ wurde nicht in Anspruch genommen.

¹⁹ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2017/2018.

²⁰ § 2 Abs. 3 Nr. 3 LHG 2017/2018.

Nr. 3

Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

- struktureller Haushaltsausgleich erfordert konsequente Haushaltsdisziplin -

Die laufende Rechnung schloss 2017 mit einem Überschuss von 1.324 Mio. € ab. Hierzu trug im Wesentlichen ein hohes Steueraufkommen bei.

Der Überschuss der laufenden Rechnung reichte zusammen mit weiteren Einnahmen aus, die Investitionsausgaben von 851 Mio. € zu decken und zudem Kreditmarktschulden von 872 Mio. € zu tilgen.

Im Vergleich der Flächenländer lagen - jeweils bezogen auf die Einwohnerzahl - die Personal-, sächlichen Verwaltungs- und Zinsausgaben von Rheinland-Pfalz über dem Durchschnitt. Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sowie die Investitionsausgaben unterschritten den Durchschnittswert deutlich. Letzteres zeigt sich auch anhand der Investitionsquote des Landes, die selbst unter Hinzurechnung der Investitionsausgaben der Landesbetriebe mit 6,6 % einen Abstand von 2,5 Prozentpunkten zu der Durchschnittsquote der anderen Flächenländer (9,1 %) aufwies.

Infolge der Netto-Tilgung und der Auflösung des Pensionsfonds verringerte sich die Gesamtverschuldung des Landes einschließlich der Landesbetriebe bis Ende 2017 auf 32,4 Mrd. €. Dennoch waren Schuldenstand und Zinsbelastung überdurchschnittlich hoch. Die Pro-Kopf-Verschuldung von 7.836 € und die Zinsausgaben von 184 € je Einwohner lagen um jeweils 42 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2018 wurde der Haushalt erstmals strukturell ausgeglichen. Auch nach den Planzahlen für die künftigen Jahre geht die Landesregierung davon aus, dass strukturell ausgeglichene Haushalte erzielt werden können. Für den Zeitraum bis 2023 ist eine Stärkung der Investitionstätigkeit bei weiteren Tilgungen von Altschulden und dem Aufbau einer Haushaltssicherungsrücklage vorgesehen. Um die Haushalte auch im Vollzug ohne strukturelle Kreditaufnahmen ausgleichen zu können, bedarf es einer konsequenten Haushaltsdisziplin.

Möglichkeiten zur weiteren Begrenzung der konsumtiven Ausgaben sollten genutzt und die Reduzierung der Altschulden durch einen Tilgungsplan verstetigt und verstärkt werden.

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2008 bis 2017, des vorläufigen Rechnungsergebnisses 2018 (vorl. Ist), der Haushaltspläne (Hpl.) für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 sowie des Finanzplans (Fpl.) bis 2023 zusammengestellt,
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Der von der Landesregierung am 4. September 2018 beschlossene Finanzplan hat lediglich Programmcharakter. Umsetzung und Ausgestaltung bleiben dem Landtag mit der Beschlussfassung über den jeweiligen Haushalt vorbehalten.

Bei den Jahresvergleichen ist neben der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017¹ u. a. zur haushaltssystematischen Zuordnung der Zuführungen an den Pensionsfonds zu berücksichtigen, dass sich die Struktur der Haushaltsdaten durch Auslagerungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite verändert hat.² Beispiele:

- Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“.³ Dem Sondervermögen wurden bis einschließlich 2017 Mittel von 930 Mio. € aus dem Kernhaushalt⁴ sowie Bundesmittel von 509 Mio. € zugeführt.
- Im Oktober 2015 wurde das Sondervermögen „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ zum Vollzug des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes⁵ eingerichtet.⁶ Über dieses Gesetz stellt der Bund dem Land zur Förderung von Investitionen mit Schwerpunkt Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen Mittel von 253,2 Mio. € zur Verfügung. Diesen Betrag erhöhte das Land um fast 31,7 Mio. €, sodass insgesamt ein Fördervolumen von über 284,8 Mio. € zur Auszahlung bereitsteht. Aus der 2017 vom Bund vorgenommenen Mittelaufstockung erhält Rheinland-Pfalz 256,6 Mio. € zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur.

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

² Siehe hierzu auch Fußnote 13.

³ Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 313), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 457), BS 221-2.

⁴ Einschließlich Zuführung der Erlöse aus der Liquidation der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation.

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).

⁶ Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 279), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. März 2018 (GVBl. S. 58), BS 6022-2.

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2008 bis 2017 sind - orientiert an dem gemeinsamen Schema des ehemaligen Finanzplanungsrates - aufgliedert in

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

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

2.1.1 Laufende Rechnung

Im Jahr 2017 stiegen die laufenden Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 6,9 % (1.087 Mio. €) auf 16.857 Mio. €. Zu dieser Entwicklung trugen im Wesentlichen ein deutlich höheres Steueraufkommen sowie eine Zunahme der Zuweisungen und Zuschüsse insbesondere des Bundes bei.⁷

Die laufenden Ausgaben erhöhten sich um 3,1 % (470 Mio. €)⁸ auf 15.533 Mio. €. Dies war vor allem auf Zuwächse bei den Personalausgaben sowie den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen zurückzuführen.

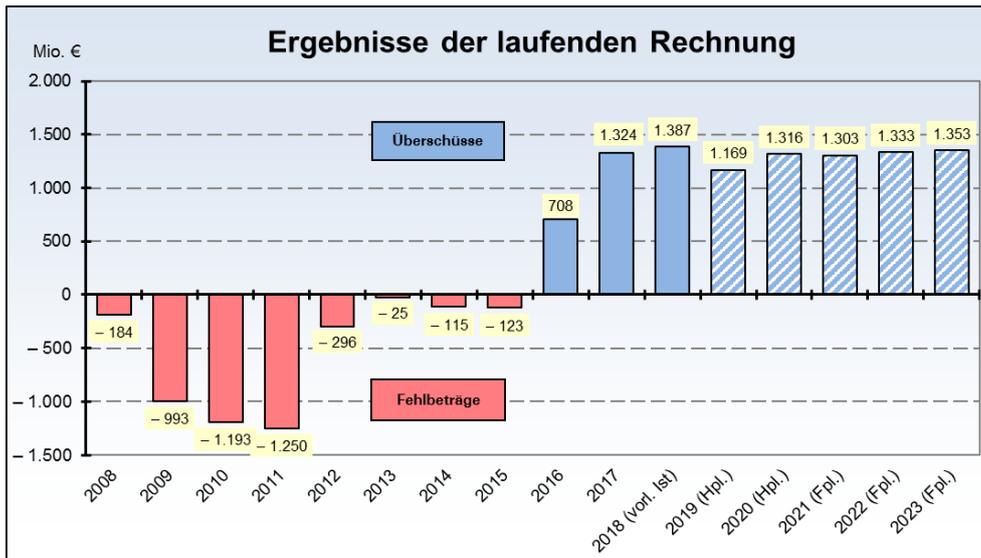
Infolge des stärkeren Anstiegs der laufenden Einnahmen gegenüber den laufenden Ausgaben überschritt der Überschuss 2017 von 1.324 Mio. € den Vorjahreswert um 87 %.

In der Haushalts- und Finanzplanung geht die Landesregierung davon aus, dass auch in den Folgejahren erhebliche Überschüsse erwirtschaftet werden können.⁹

⁷ Die Ist-Einnahmen des Jahres 2017 aus Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA), Bundesergänzungszuweisungen und sonstigen Zuweisungen des Bundes (Kapitel 20 01) überstiegen die Planansätze um 876 Mio. €. In diesen Mehreinnahmen „sind ... 345 Mio. € aufgrund eines Sondereffekts enthalten, von denen 247 Mio. € im Jahr 2018 über den LFA wieder abgeführt werden mussten“ (vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 19).

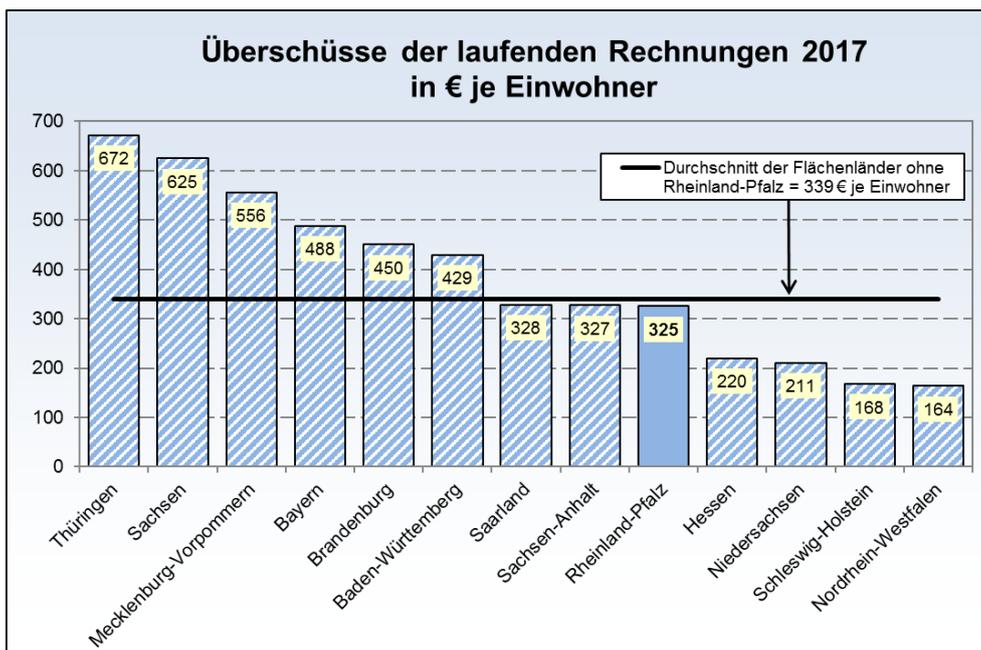
⁸ Den Ausgaben der laufenden Rechnung für das Jahr 2016 wurden die Netto-Zuführungen aus dem Pensionsfonds zugerechnet, vgl. Anlage 1.

⁹ Die in der Planung angesetzten globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € jährlich (Kapitel 20 02 Titel 371 01) wurden bei den Einnahmen der laufenden Rechnung berücksichtigt. Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2018 werden für die Jahre 2019 und 2020 Verbesserungen bei den Steuereinnahmen von 13 Mio. € und 14,5 Mio. € erwartet. Diese Mehreinnahmen wurden nicht in die in dem Diagramm abgebildeten Ergebnisse der laufenden Rechnung einbezogen.



In dem Diagramm sind die Ergebnisse der laufenden Rechnung gemäß dem Haushaltsvollzug in den Jahren 2008 bis 2017, das vorläufige Rechnungsergebnis 2018 sowie die Plandaten bis 2023 dargestellt.

Sämtliche Flächenländer wiesen 2017 in der laufenden Rechnung Überschüsse aus.¹⁰ Mit einem Überschuss von 325 € je Einwohner blieb Rheinland-Pfalz unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 339 €



In dem Diagramm sind die Überschüsse der Flächenländer je Einwohner dargestellt. Danach entsprach der von Rheinland-Pfalz erwirtschaftete Überschuss von 325 € je Einwohner 96 % des Durchschnittswerts der anderen Flächenländer (339 € 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.

¹⁰ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. August 2018 über die Entwicklung der Länderverhaushalte (Kernhaushalte) im Jahr 2017 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 17/ 10001).

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung umfasst Vorgänge, die eine Vermögensänderung bewirken oder der Finanzierung von Investitionen dienen. Diese Teilrechnung schloss 2017 bei Einnahmen von 430 Mio. € und Ausgaben von 882 Mio. € mit einem Fehlbetrag von 452 Mio. € ab.

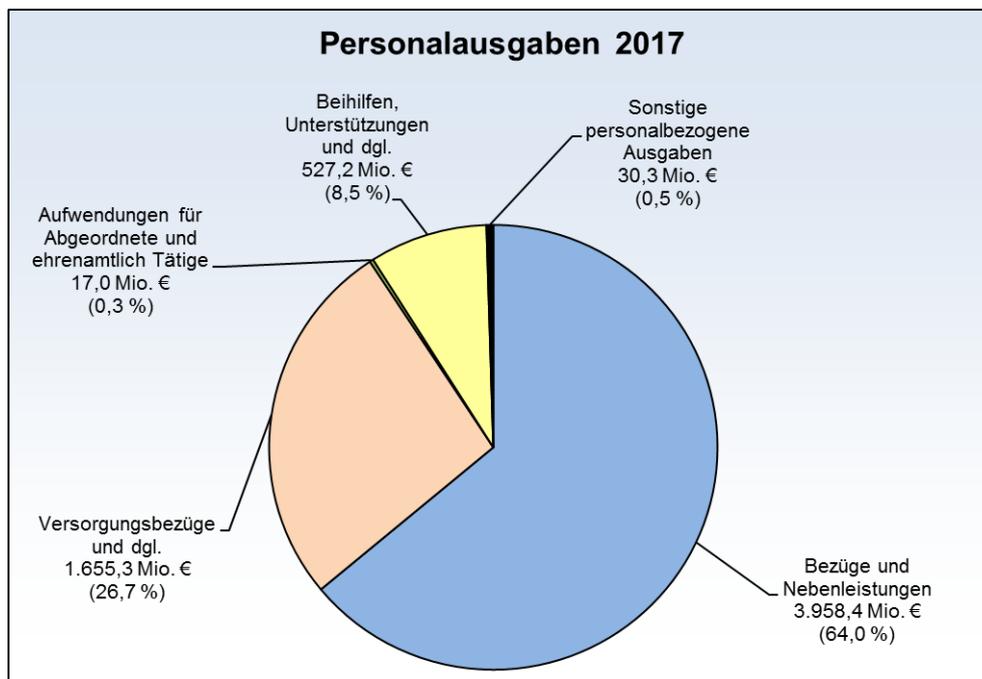
2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen. Sie wiesen 2017 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von mehr als 4.437 Mio. € und korrespondierend auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von fast 5.310 Mio. € aus.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2017

Die Personalausgaben¹¹ setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben und den Beihilfen zusammen. Die haushaltssystematisch der Hauptgruppe 4 zugeordneten Personalausgaben¹² beliefen sich 2017 auf 6.188 Mio. €.



Das Diagramm zeigt die einzelnen Ausgabenblöcke gemäß der haushaltssystematischen Zuordnung zu Obergruppen in Mio. € und ihre Anteile an den Personalausgaben insgesamt.

¹¹ Vgl. Beitrag Nr. 4 - Personal und Personalausgaben des Landes - dieses Jahresberichts.

¹² Zu den Personalausgaben, die nicht in der Hauptgruppe 4 ausgewiesen sind, zählen beispielsweise Ausgaben für das Personal der Landesbetriebe, der global veranschlagten Hochschulen, des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft“ sowie für Beiträge zu den Personalkosten von Privatschulen und Personalkostenerstattungen an die Landkreise. Vgl. Jahresbericht 2013, Nr. 4 - Personal und Personalausgaben des Landes -, Tz. 2.3.1 (Drucksache 16/2050).

2.2.2 Entwicklung der Personalausgaben und der -quote

Die Entwicklung der Personalausgaben und der -quote¹³ stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr ¹⁴		Bereinigte Gesamtausgaben	Personal- ausgabenquote
	Mio. €	%		Mio. €	%
2008	4.753	123	2,7	12.580	37,8
2009	4.981	228	4,8	12.857	38,7
2010	5.150	169	3,4	13.469	38,2
2011	5.307	157	3,1	14.042	37,8
2012	5.397	90	1,7	14.209	38,0
2013	5.468	71	1,3	14.364	38,1
2014	5.625	157	2,9	15.193	37,0
2015	5.761	136	2,4	15.809	36,4
2016	5.955	194	3,4	15.999	37,2
2017	6.188	233	3,9	16.415	37,7
2018 (vorl. Ist)	6.310	122	2,0 ¹⁵	16.422	38,4
2019 (Hpl.)	6.773	463	7,3	17.726	38,2
2020 (Hpl.)	7.171	398	5,9	18.332	39,1
2021 (Fpl.)	7.450	279	3,9	18.950	39,3
2022 (Fpl.)	7.661	211	2,8	19.536	39,2
2023 (Fpl.)	7.890	229	3,0	20.173	39,1

Die Personalausgaben erhöhten sich 2017 gegenüber dem Vorjahr um 3,9 % oder um 233 Mio. € auf 6.188 Mio. €. Von dem Anstieg entfallen 139 Mio. € auf Bezüge und Nebenleistungen sowie 57 Mio. € auf Versorgungsbezüge.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden die Personalausgaben bis 2020 auf fast 7,2 Mrd. € und bis 2023 auf nahezu 7,9 Mrd. € steigen.

Die Landesregierung hat angekündigt, die Tarifiergebnisse der Tarifrunde 2019/2020 zeitgleich und systemgerecht auf die Beamtenbesoldung zu übertragen. Zudem soll die Besoldung für Beamte und Richter mit Blick auf die Besoldungsentwicklung in den anderen Ländern zum 1. Juli 2019 und zum 1. Juli 2020 um jeweils zwei Prozent angehoben werden. Die letztgenannten Anpassungen werden 2019 und 2020 zu Ausgaben von über 200 Mio. € führen.¹⁶

¹³ Im Jahr 2000 lag die Personalausgabenquote noch bei 41,2 %. Damals waren die Zuführungen an den Pensionsfonds noch den Personalausgaben zugeordnet. Außerdem darf bei dem Vergleich der Personalausgaben nicht außer Acht bleiben, dass die Straßen- und Verkehrsverwaltung des Landes zum 1. Januar 2002 in den Landesbetrieb „Straßen und Verkehr“ (ab 1. Januar 2007 umbenannt in Landesbetrieb „Mobilität“) überführt wurde. Zudem wurden ab 2005 für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz und ab 2007 für die Technische Universität Kaiserslautern, die Universität Trier sowie die Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz Globalhaushalte ausgebracht. Des Weiteren ergaben sich haushaltssystematische Änderungen. Im Übrigen siehe auch Fußnote 15.

¹⁴ Die Veränderungsraten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage genauer Eurobeträge und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Millionen-Eurobeträge ermittelt.

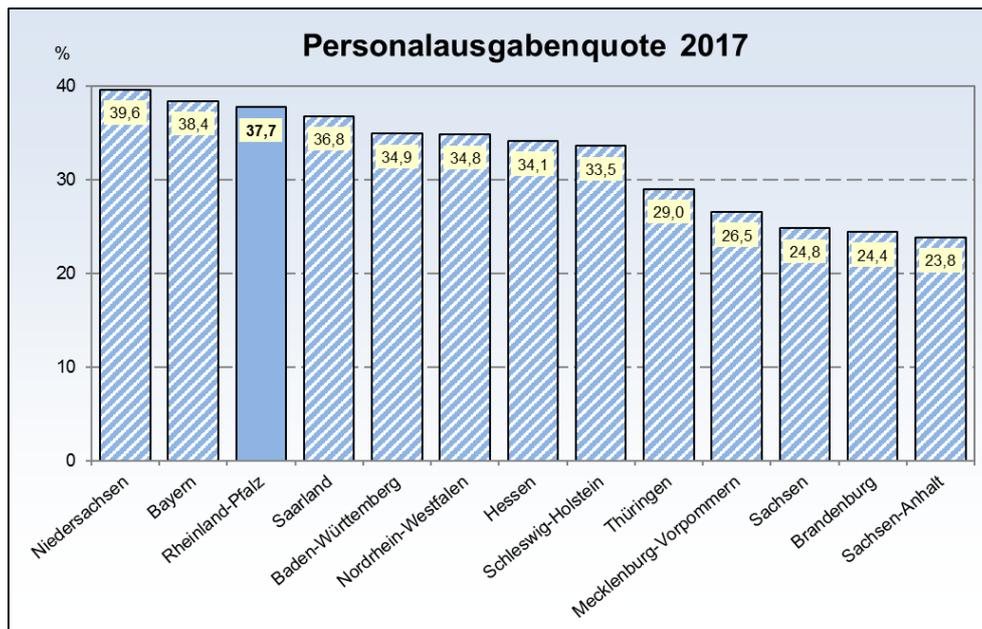
¹⁵ Bis einschließlich 2017 wurden die Zuführungen an die Versorgungsrücklage den Ausgabegruppen 424 und 434 zugeordnet. Die Versorgungsrücklage wurde mit ihrem am 14. Dezember 2017 vorhandenen Bestand als nicht rechtsfähiges Sondervermögen fortgeführt. Weitere Zuführungen an das Sondervermögen können nach Maßgabe des Haushalts geleistet werden (Drucksache 17/3460 S. 1). Künftige Zuführungen werden nicht mehr den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 zugeordnet, sondern bei der Ausgabegruppe 634 ausgewiesen.

¹⁶ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 5. Juni 2018 „Dreyer/Wissing/Höfken/Ahnen: Mehr Geld für Beamte - Tarifiergebnisse werden weiterhin übernommen - Zusätzlich 2 x 2 Prozent Plus“.

Des Weiteren sollen nach dem Stellenabbauprogramm der Landesregierung bis 2020 etwa 1.650 Stellen und in den Folgejahren weitere 350 Stellen entfallen.¹⁷ Dieser Stellenabbau soll allerdings einhergehen mit der Schaffung von 1.500 Stellen¹⁸ „in wichtigen politischen Schwerpunktbereichen, insbesondere Bildung/Hochschule, innere Sicherheit und Justiz sowie Hoch- und Tiefbau“¹⁹.

Im Jahr 2017 lag der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) bei 37,7 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 37,2 %. Für die Folgejahre erwartet die Landesregierung Quoten von bis zu 39,3 %.

Eine höhere Personalausgabenquote als Rheinland-Pfalz wiesen 2017 lediglich Niedersachsen und Bayern aus:



Das Diagramm zeigt die Personalausgabenquote 2017 im Ländervergleich.

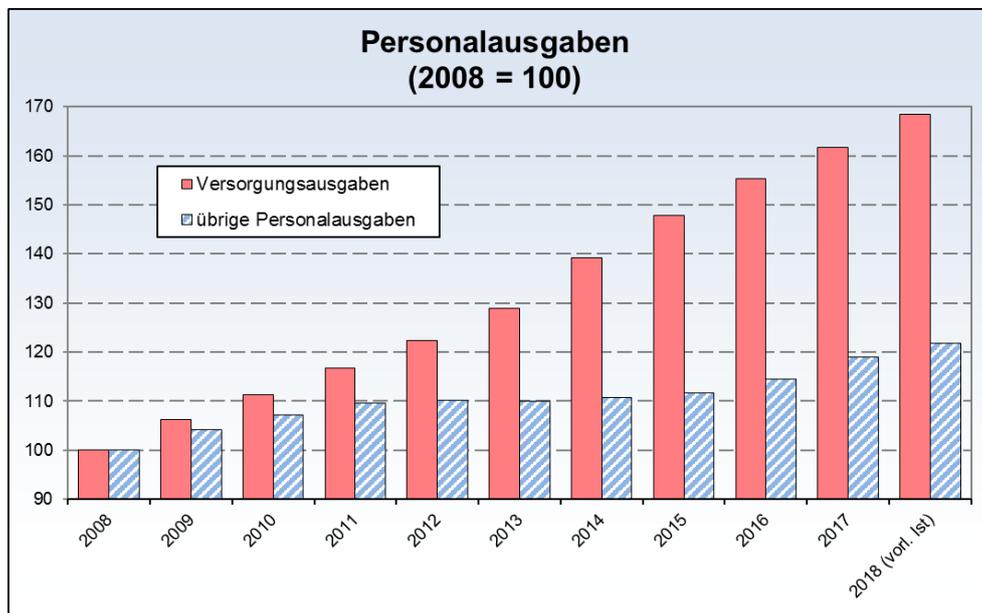
¹⁷ Vgl. Übersicht über die Umsetzung des Abbaus von 2.000 Stellen im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2019/2020 - Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen.

¹⁸ Davon 61 Stellen beim LBM, 25 pro Jahr für Kommissaranwärter, 224 im Polizeibereich (von bisher 13.156 auf 13.380 in 2020), 50 für Richter und Staatsanwälte, 23 für Rechtspfleger, 6 für Amtsanwälte, 30 Anwärterstellen (Justiz), 44 Anwärterstellen im Justizvollzug unter Anrechnung bereits geschaffener Stellen, 10 für den psychologischen Dienst des Justizvollzugs, 17 Wachmeisterstellen in 2019, 260 für Lehrkräfte, 80 für Feuerwehrlehrkräfte.

¹⁹ Vorstellung des Regierungsentwurfs für den Landeshaushalt 2019/2020 „Ausgeglichener Haushalt: Gemeinsam - Zuversichtlich - Zukunft gestalten“, Pressekonferenz der Landesregierung am 20. August 2018.

2.2.3 Versorgungsausgaben

In den Jahren 2008 bis 2017 erhöhten sich die Versorgungsausgaben²⁰ um 61,7 %, die übrigen Personalausgaben nur um 18,9 %.²¹



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

Zu dieser Entwicklung trug bei, dass seit 2012 zahlenmäßig starke Beamtenjahrgänge in den Ruhestand versetzt wurden. Nach den Angaben im aktuellen Finanzplan stieg die Zahl der Ruhestandsbeamten von 2012 bis 2015 um durchschnittlich 5,4 % jährlich. Infolge der Anhebung der Regelaltersgrenze dürfte die Dynamik der Ruhestandsversetzungen zwar gedämpft werden. Dennoch erwartet die Landesregierung, dass die Zahl der Versorgungsempfänger bis 2023 gegenüber 2017 um 15 % und die Versorgungsausgaben in demselben Zeitraum um 33 % zunehmen werden.²²

Im Übrigen hat die Landesregierung in dem Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2017²³ darauf hingewiesen, dass zentrales Element der dauerhaften Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben ein strukturell ausgeglichener Haushalt sei. Die als Sondervermögen fortgeführte Versorgungsrücklage, deren Bestand sich Ende 2017 auf mehr als 521,4 Mio. € belief²⁴, diene zur Abfederung der Belastungen aus Versorgungsausgaben.

²⁰ Ohne Zuführungen an die Versorgungsrücklage (Ausgabegruppen 424 und 434).

²¹ Von einer Darstellung der Versorgungsausgaben und der übrigen Personalausgaben für die künftigen Planjahre in dem Diagramm wurde abgesehen. Gründe hierfür stellen die nicht auf die Ausgabegruppen aufgeteilten Globalen Personalmehrausgaben sowie die strukturellen Differenzen zu den Ist-Ergebnissen (z. B. wegen Einnahmekoppelungen, Deckungsfähigkeiten und Einsparauflagen) dar.

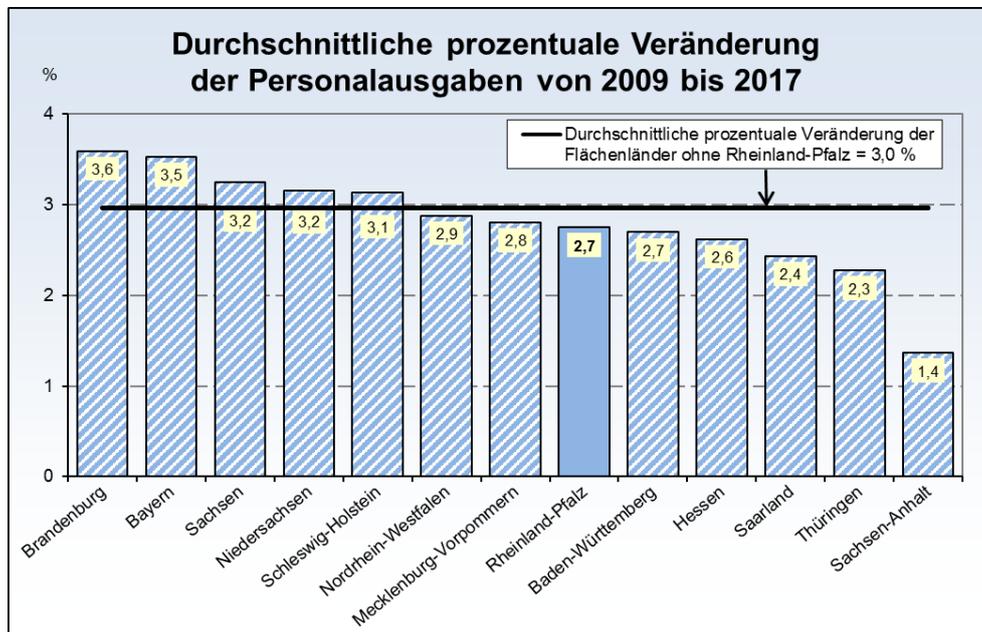
²² Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 39.

²³ Drucksache 17/6966.

²⁴ Der Bestand des Sondervermögens soll schrittweise am Kapitalmarkt angelegt werden. Im Laufe der nächsten Jahre soll die Deutsche Bundesbank mit der Vermögensverwaltung betraut werden (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 40).

2.2.4 Veränderungen der Personalausgaben im Ländervergleich

Die Erhöhung der Personalausgaben des Landes (Hauptgruppe 4) von 2009 bis 2017 fiel mit durchschnittlich 2,7 % im Jahr um 0,3 Prozentpunkte niedriger aus als die Steigerungsrate der anderen Flächenländer (3,0 %).^{25, 26}



Das Diagramm zeigt die durchschnittliche Veränderung der Personalausgaben von 2009 bis 2017.

²⁵ Finanzbericht 2019 des Bundesministeriums der Finanzen vom August 2018 über Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang (Übersicht 8 S. 312).

²⁶ Der Ländervergleich umfasste nur die Kernhaushalte, aus denen in unterschiedlichem Umfang Ausgaben ausgelagert wurden.

2.2.5 Belastung der Einnahmen

Die Belastung der Steuereinnahmen²⁷ und der allgemeinen Finanzausgaben²⁸ 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
		%			%	
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	12.788	6,6	48,4	14.021	6,3	44,1
2018 (vorl. Ist)	12.763	- 0,2	49,4	13.988	- 0,2	45,1
2019 (Hpl.)	13.533	6,0	50,0	14.636	4,6	46,3
2020 (Hpl.)	14.631	8,1	49,0	15.385	5,1	46,6
2021 (Fpl.)	15.167	3,7	49,1	15.934	3,6	46,8
2022 (Fpl.)	15.640	3,1	49,0	16.413	3,0	46,7
2023 (Fpl.)	16.168	3,4	48,8	16.944	3,2	46,6

Die Belastungsquote verringerte sich 2017 gegenüber dem Vorjahr um einen Prozentpunkt auf 44,1 %, weil die Einnahmen erheblich stärker stiegen als die Personalausgaben.

Die Landesregierung erwartet bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums einen Anstieg der Quote auf 46,6 %.

²⁷ Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

²⁸ 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 Zinsausgaben

Die Belastung des Haushalts durch Zinsausgaben ist aus der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes²⁹) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länderfinanz- ausgleich	Ergänzungs- zuweisungen Bund ²⁹	Einnahmen insgesamt	Zins- ausga- ben	Zins- steuer- quote
	Mio. €					%
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 ³⁰	11,4
2011	8.861	205	638	9.704	1.015 ³⁰	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	819 ³¹	6,2
2017	12.788	427	742	13.957	747	5,4
2018 (vorl. Ist)	12.763	397	757	13.917	581	4,2
2019 (Hpl.)	13.533	309	735	14.577	634	4,3
2020 (Hpl.)	14.631	-	694	15.325	654	4,3
2021 (Fpl.)	15.167	-	708	15.875	666	4,2
2022 (Fpl.)	15.640	-	714	16.354	686	4,2
2023 (Fpl.)	16.168	-	717	16.885	694	4,1

Die Haushaltsrechnung 2017 wies Zinsausgaben von 747 Mio. € aus.

Trotz steigender Verschuldung bis 2015 gingen die Zinsausgaben in den vergangenen Jahren zurück. Hierzu trug insbesondere das niedrige Zinsniveau bei. Der EZB-Rat geht davon aus, dass die EZB-Leitzinsen mindestens über den Sommer 2019 und in jedem Fall so lange wie erforderlich auf ihrem aktuellen Niveau bleiben werden, um eine fortgesetzte nachhaltige Annäherung der Inflation an ein Niveau von unter, aber nahe 2 % auf mittlere Sicht sicherzustellen.³²

In den Jahren 2015 bis 2017 wurde der Landeshaushalt sogar durch negative Zinsen entlastet.³³

²⁹ Seit 2009 einschließlich Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer.

³⁰ 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).

³¹ Davon entfallen 135 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen beim Pensionsfonds sowie fast 11 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen bei der Versorgungsrücklage.

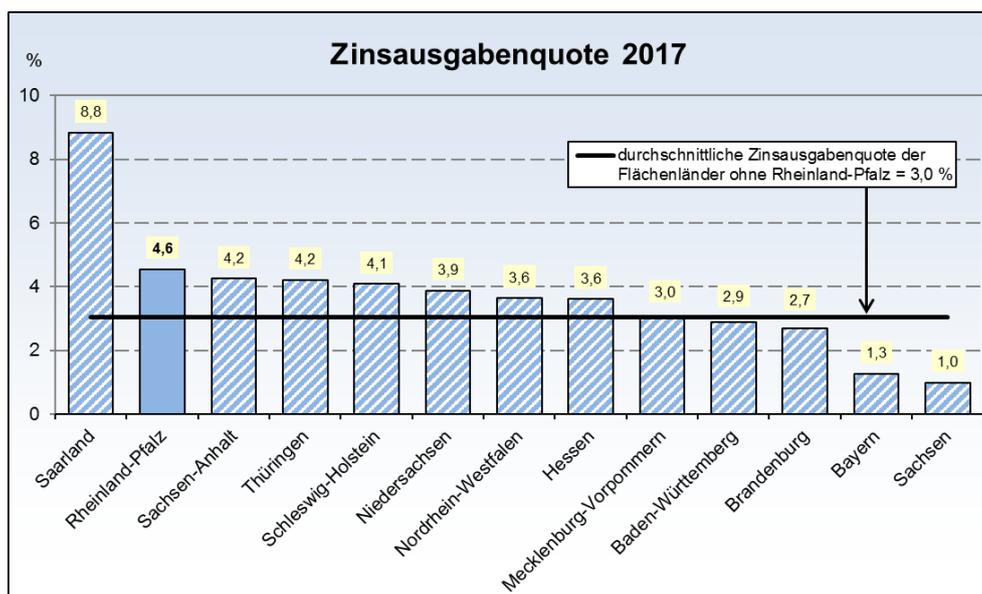
³² Pressemeldung der Europäischen Zentralbank vom 24. Januar 2019 über „Geldpolitische Beschlüsse“.

³³ Die Nettoentlastung betrug 2015 insgesamt 1,3 Mio. €, 2016 insgesamt 3,6 Mio. € und 2017 (bis September) 11,8 Mio. € (Drucksache 17/4294).

Die Landesregierung erwartet eine zügige schrittweise Normalisierung des allgemeinen Zinsniveaus, die ab 2019 zu moderaten Steigerungen der Zinsausgaben führe.³⁴ Bei der Kalkulation der Ansätze wurde ein Anstieg des aktuellen Zinsniveaus von 0,8 % auf 3,5 % für 10-jährige Schuldscheine in den Jahren 2021 bis 2023 unterstellt.

Die Zinssteuerquote verminderte sich 2017 insbesondere infolge eines deutlich verbesserten Einnahmeaufkommens und rückläufiger Zinsausgaben um 0,8 Prozentpunkte auf 5,4 %.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2017 auf 4,6 %. Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote³⁵ sowohl aller anderen Flächenländer (3,0 %) als auch der anderen westlichen Flächenländer (3,1 %)³⁶:



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

Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums (2023) geht die Landesregierung von einer auf 3,4 % zurückgehenden Quote aus.

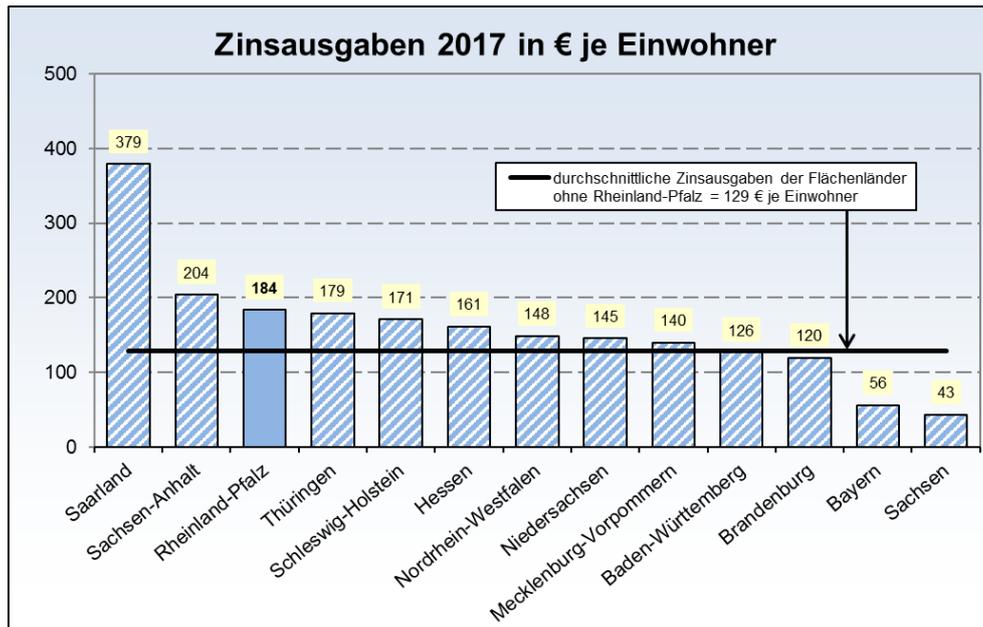
Die Zinsausgaben des Landes je Einwohner lagen 2017 mit 184 € um 42,6 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (129 € je Einwohner) und um 41,5 % über dem der anderen westlichen Flächenländer (130 € je Einwohner).³⁷

³⁴ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 49.

³⁵ Siehe auch Fußnote 10.

³⁶ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergibt sich eine durchschnittliche Zinsausgabenquote von 3,1 % für alle Flächenländer und von 3,2 % für die westlichen Flächenländer.

³⁷ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich durchschnittliche Zinsausgaben von 132 € je Einwohner für alle Flächenländer und von 133 € je Einwohner für die westlichen Flächenländer.



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

2.4 Investitionsausgaben und -quote

Die Investitionsquote bildet den Anteil der Investitionen³⁸ (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Gesamtausgaben ab. Im Jahr 2017 belief sich diese Quote³⁹ auf 5,2 %:

Haushalts-jahr	ausgewiesene Investitionsausgaben	in den ausgewiesenen Investitionsausgaben enthaltene Zuführungen an den Pensionsfonds	Investitionsausgaben ohne Zuführungen an den Pensionsfonds ⁴⁰	Veränderung absolut	Veränderung prozentual	Gesamtausgaben	Investitionsquote
2008	1.262	296	965	1	0,1	12.580	7,7
2009	1.388	329	1.059	94	9,7	12.857	8,2
2010	1.643 ⁴¹	369	1.275	216	20,4	13.469	9,5
2011	1.727 ⁴¹	411	1.316	41	3,2	14.042	9,4
2012	1.727 ^{41, 42}	453	1.274	- 42	- 3,2	14.209	9,0
2013	1.446	490	956	- 318	- 25,0	14.364	6,7
2014	1.421	518	903	- 53	- 5,5	15.193	5,9
2015	1.497	565	932	29	3,2	15.809	5,9
2016	950	92	859	- 73	- 7,8	15.999	5,4
2017	851	-	851	- 8	- 0,9	16.415	5,2
2018 (vorl. Ist)	844	-	844	- 7	- 0,8	16.422	5,1
2019 (Hpl.)	1.243	-	1.243	399	47,3	17.726	7,0
2020 (Hpl.)	1.235	-	1.235	- 8	- 0,6	18.332	6,7
2021 (Fpl.)	1.313	-	1.313	78	6,3	18.950	6,9
2022 (Fpl.)	1.374	-	1.374	61	4,6	19.536	7,0
2023 (Fpl.)	1.429	-	1.429	55	4,0	20.173	7,1

Die in den vergangenen Jahren rückläufigen Investitionsausgaben des Kernhaushalts verringerten sich 2017 weiter auf 851 Mio. €

Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum sind Zuwächse bei den Investitionsausgaben vorgesehen, zu denen auch die Umstellung von Schuldendiensthilfen auf

³⁸ Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff ist in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) festgelegt. Damit kam der Gesetzgeber dem Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1989 nach (Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82 BVerfGE 79,311-357). Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung eine gesetzliche Definition des Investitionsbegriffs wegen seiner Bedeutung als Regelgrenze für Kreditaufnahmen gefordert. Danach gehören zu den Investitionen Ausgaben für Baumaßnahmen, für den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, Darlehen, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung der vorgenannten Zwecke. Die Investitionen werden in den Ausgabehauptgruppen 7 und 8 nachgewiesen. Bei der vorgenommenen Bestimmung der Investitionsausgaben handelt es sich um eine abschließende Aufzählung.

³⁹ Im Jahr 2000 betrug die Investitionsquote 12,6 %. In den Folgejahren wurden teilweise Aufgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert und für Hochschulen Globalhaushalte eingerichtet. Vgl. hierzu auch Fußnote 13.

⁴⁰ Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

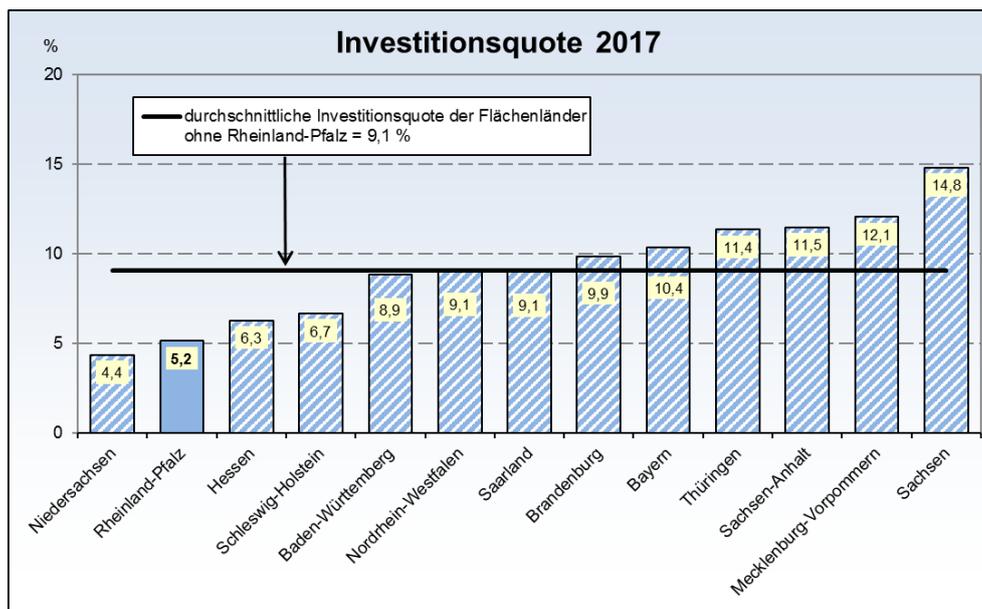
⁴¹ Einschließlich Finanzhilfen - auch mithilfe von Bundesmitteln - aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz.

⁴² Die Haushaltsrechnung 2012 weist Investitionsausgaben von 1.759 Mio. € aus. In diesem Betrag sind laufende (nicht-investive) Zuweisungen von 32 Mio. € enthalten, die irrtümlich bei einem Darlehens-titel (Kapitel 20 26 Titel 853 02) gebucht worden waren.

Investitionszuwendungen der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und die Förderung des Breitband-Gigabit-Ausbaus⁴³ beitragen werden. Die in der Finanzplanung für 2023 vorgesehenen Investitionen überschreiten die Ist-Ausgaben des Jahres 2017 um 578 Mio. €.

In den vorgenannten Investitionsausgaben und -quoten sind die Investitionen der Landesbetriebe nicht berücksichtigt.⁴⁴ Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen⁴⁵) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Ferner unterstützt das Land - auch mithilfe von Bundesmitteln - über das Sondervermögen KI 3.0 finanzschwache Kommunen bei ihren Investitionen.⁴⁶

Folgende Investitionsquoten ergeben sich 2017 für die Flächenländer⁴⁷:



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 5,2 % deutlich unter der durchschnittlichen Quote der anderen Flächenländer, die 9,1 % betrug.⁴⁸ Selbst bei vereinfachter Hinzurechnung der eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe

⁴³ Im Doppelhaushalt 2019/2020 sind Verpflichtungsermächtigungen von 575 Mio. € ausgebracht (Kapitel 03 04 Titel 883 76).

⁴⁴ Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung für die Landesbetriebe auf mehr als 300 Mio. € steigende eigenfinanzierte Investitionsausgaben. Werden diese den Investitionen des Kernhaushalts hinzugerechnet, ergeben sich in den einzelnen Jahren um etwa 1,5 Prozentpunkte höhere Investitionsquoten (vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 50 und S. 59).

⁴⁵ Vgl. u. a. Beitrag Nr. 22 - Hochwasserschutz an der Mosel - des Jahresberichts 2015 (Drucksache 16/4650).

⁴⁶ Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 1 dieses Beitrags. Zulasten dieses Programms wurden 2017 Investitionsausgaben von mehr als 20 Mio. € geleistet.

⁴⁷ Siehe auch Fußnote 10.

⁴⁸ Die durchschnittliche Investitionsquote der anderen westlichen Flächenländer betrug 8,3 %.

von 226 Mio. € erreicht Rheinland-Pfalz mit 6,6 % den Durchschnittswert nicht.⁴⁹ Hierzu hätte das Land über 400 Mio. € mehr investieren müssen, ohne das Ausgabevolumen zu erhöhen.

In diesem Zusammenhang verweist der Rechnungshof auch auf seine Beratende Äußerung vom 18. August 2015 zur Erhaltung des Landesstraßennetzes⁵⁰. 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. €.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat bereits auf ihren Herbsttagungen 2014 und 2015 darauf hingewiesen, dass das derzeitige Niveau der öffentlichen Investitionsausgaben unzureichend sei und zu einem dauerhaften realen Vermögensverzehr zu führen drohe. Das Unterlassen von Investitionen sei für die öffentlichen Haushalte ebenso ein Risiko wie die öffentliche Verschuldung. Die Entwicklung der konsumtiven Ausgaben werde mit Sorge gesehen. Der in den vergangenen Jahren zu beobachtende Sinkflug der Investitionsquote in den öffentlichen Haushalten stelle mittelfristig eine Wachstumsbremse für Deutschland dar, die sich keine Industrienation auf Dauer leisten könne.⁵¹ Auf ihrer Frühjahrskonferenz vom 16. bis 17. April 2018 sah die Konferenz in den zum Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens erforderlichen Investitionen neben einem Schuldenabbau einen wesentlichen Beitrag zu einer gegenüber künftigen Generationen gerechten Haushaltspolitik.⁵²

Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder halten es für erforderlich, auf der Ausgabenseite ein größeres Gewicht auf langfristig wachstumsstärkende Ausgaben zu legen und den Investitionsbedarf konsequent anzugehen.⁵³

⁴⁹ Bei diesem Vergleich sollte nicht außer Acht bleiben, dass die Ausgaben der Landesbetriebe, die nicht durch Zuführungen aus dem Kernhaushalt gedeckt sind, in den bereinigten Gesamtausgaben nicht berücksichtigt sind.

⁵⁰ Drucksache 16/5500.

⁵¹ Pressemitteilungen des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30. September 2014 und des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern vom 7. Oktober 2015.

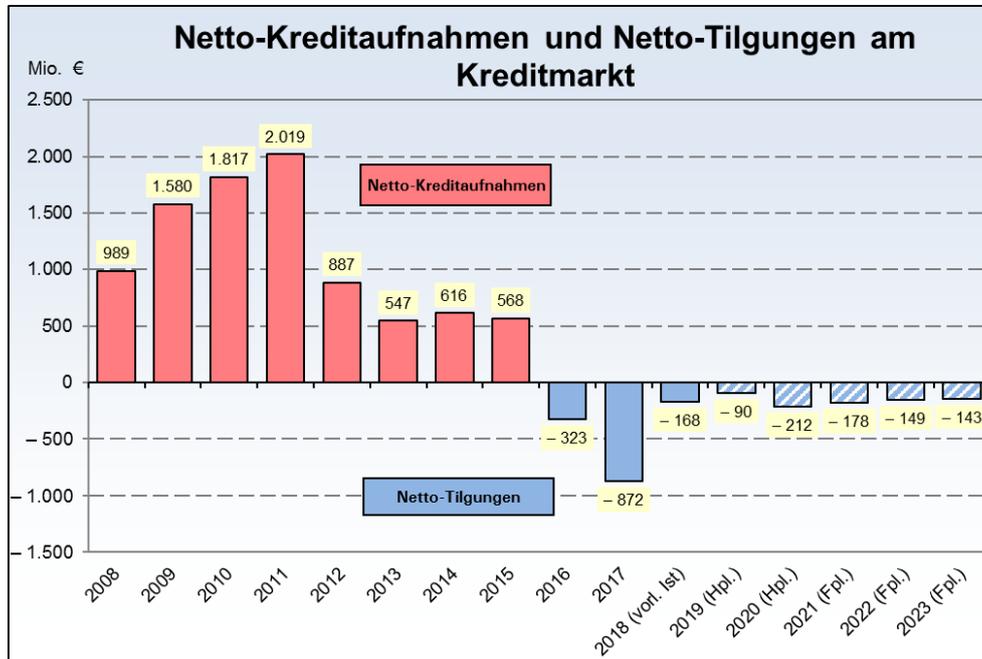
⁵² Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 25. April 2018.

⁵³ Pressemitteilung vom 25. Mai 2018 zur Jahreskonferenz 2018 der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder.

2.5 Kreditfinanzierung

2.5.1 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 2008 bis 2015 jeweils Kredite zur vollständigen Deckung der Ausgaben aufgenommen wurden. In den Jahren 2016 bis 2018 wurden per saldo Darlehen getilgt.

Im Jahr 2017 schloss der Kernhaushalt mit einem Finanzierungsüberschuss⁵⁴ ab, der zur Netto-Tilgung genutzt wurde. Diese betrug 872 Mio. €

Für die Planjahre ab 2019 erwartet die Landesregierung, dass per saldo weitere Darlehenstilgungen erwirtschaftet werden können.

⁵⁴ Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2017 - Teilziffer 3.1 dieses Jahresberichts.

2.5.2 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 ⁵⁵
	Mio. €		%
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	16.415	- 872	- 5,3⁵⁶
2018 (vorl. Ist)	16.422	- 168	- 1,0
2019 (Hpl.)	17.726	- 90	- 0,5
2020 (Hpl.)	18.332	- 212	- 1,2
2021 (Fpl.)	18.950	- 178	- 0,9
2022 (Fpl.)	19.536	- 149	- 0,8
2023 (Fpl.)	20.173	- 143	- 0,7

Die Kreditfinanzierungsquote verringerte sich 2017 gegenüber dem Vorjahr um 3,3 Prozentpunkte auf - 5,3 %.

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

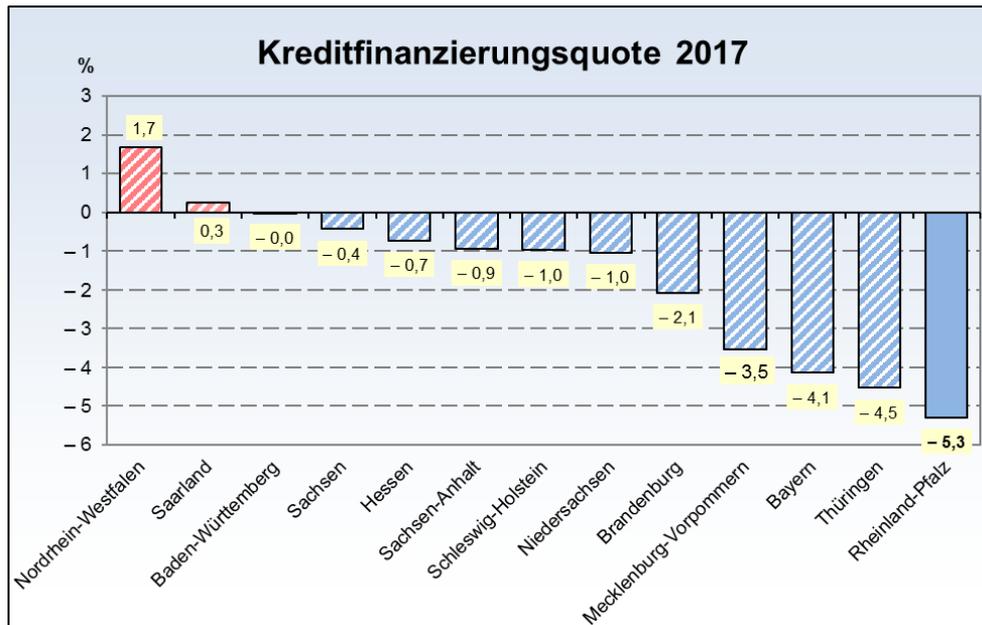
Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und des Saarlandes glichen die Flächenländer 2017 ihre Haushalte ohne neue Kredite aus und verringerten teilweise ihren Schuldenstand. Dies trug zu Durchschnittsquoten von - 0,7 % bei den anderen westlichen Flächenländern und von - 0,9 % bei allen anderen Flächenländern bei.⁵⁷

⁵⁵ Wird die Neuverschuldung des Landes bei anderen Gebietskörperschaften in die Berechnung einbezogen, beträgt die Kreditfinanzierungsquote:

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
7,7 %	12,1 %	13,3 %	14,1 %	6,1 %	3,5 %	3,9 %	3,4 %
2016	2017	2018 (vorl. Ist)	2019 (Hpl.)	2020 (Hpl.)	2021 (Fpl.)	2022 (Fpl.)	2023 (Fpl.)
- 2,3 %	- 5,5 %	- 1,2 %	- 0,7 %	- 1,4 %	- 0,9 %	- 0,8 %	- 0,7 %

⁵⁶ Nach der Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. August 2018 über die Entwicklung der Länderhaushalte (Kernhaushalte) im Jahr 2017 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2-FV 4036/17/10001) ergibt sich für Rheinland-Pfalz eine Kreditfinanzierungsquote von - 5,2 %. In der Dokumentation sind Tilgungsausgaben von 15 Mio. € an eine kirchliche Zusatzversorgungskasse nicht dem Kreditmarkt, sondern dem öffentlichen Bereich zugeordnet.

⁵⁷ Einschließlich Rheinland-Pfalz ergeben sich durchschnittliche Quoten von - 1,1 % für alle Flächenländer und von - 1,0 % für die westlichen Flächenländer.



In dem Diagramm sind die Kreditfinanzierungsquoten der Flächenländer abgebildet.

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 werden.^{58, 59}

Artikel 117 der Landesverfassung wurde Ende 2010 zur Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben neu gefasst. Zu Einzelheiten und Problempunkten verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen in den Jahresberichten 2011 bis 2013.⁶⁰ Im Übrigen entfaltet Artikel 117 Abs. 1 der Landesverfassung nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz⁶¹ „derzeit und absehbar noch bis zum Ablauf der Übergangsfrist am 31. Dezember 2019 keine Wirksamkeit“.

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz⁶² und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente

⁵⁸ 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).

⁵⁹ Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hat in seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2017 zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit vorgeschlagen, dass künftig zumindest überjährige kommunale Liquiditätskredite nur noch beim Land aufgenommen werden dürfen und diese auf dessen Defizitspielraum im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet werden. Damit soll die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitgrenzen besser abgesichert werden.

⁶⁰ 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).

⁶¹ Siehe Fußnote 1.

⁶² Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-2. Ab dem Doppelhaushalt 2019/2020 stellt die strukturelle Netto-Kreditaufnahme die zentrale Zielgröße der Schuldenbegrenzungsregel zur Beurteilung der strukturellen Haushaltslage dar. Netto-Kreditaufnahmen bei Landesbetrieben und Sondervermögen sind ausgeschlossen.

nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes⁶³ 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 auf.

Für 2017 ermittelte das Ministerium der Finanzen ein strukturelles Defizit von 103 Mio. €⁶⁴. Dieses ergibt sich, indem der Finanzierungsüberschuss (872 Mio. €) bereinigt wird um den Saldo finanzieller Transaktionen (- 127 Mio. €), um Konzernbestandteile (+ 173 Mio. €) und um konjunkturelle Einflüsse (Konjunkturkomponente - 1.021 Mio. €; vgl. Anlage 2, S. 3). Damit wurde das nach der Haushaltsplanung erwartete Defizit um 249 Mio. € unterschritten. Hierzu trug bei, dass u. a. die Zinsausgaben um 64 Mio. € unter den Planansätzen blieben.

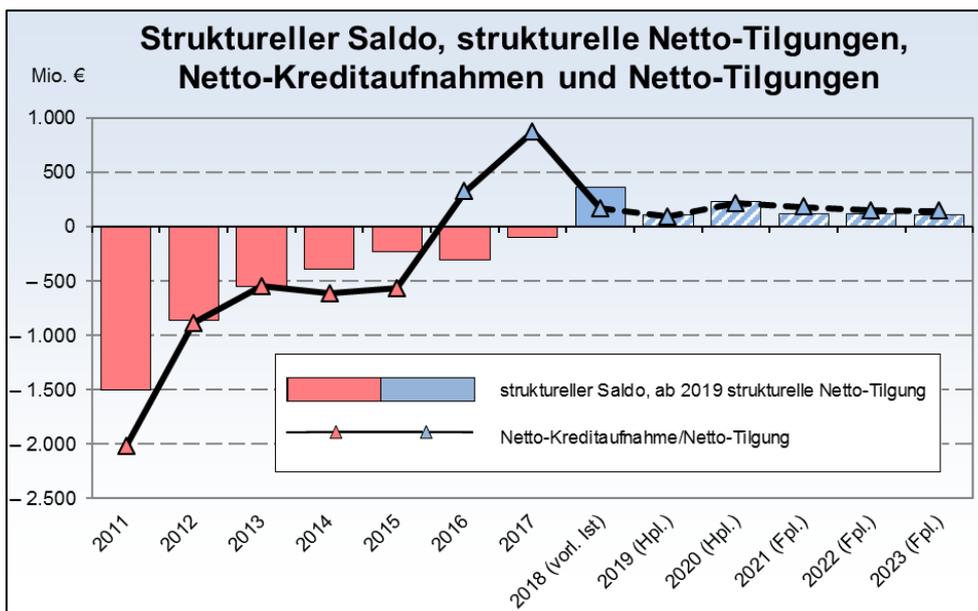
Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für 2018 einen strukturellen Überschuss von 362 Mio. € aus.

Für die Jahre 2019 und 2020 erwartet die Landesregierung ausgeglichene Haushalte mit strukturellen Netto-Tilgungen von 110 Mio. € und 229 Mio. €. Damit würde die verfassungsrechtliche Vorgabe nach der Haushaltsplanung bereits vor 2020 erreicht.

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

⁶³ Drucksachen 16/2924, 16/5285 und 17/5101.

⁶⁴ 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 2017 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von mehr als 2,4 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. Auch vor dem Hintergrund, dass sich das Symmetriekonto seit 2012 durchgängig positiv entwickelte, wurde der Korrekturmechanismus 2018 für den Doppelhaushalt 2019/2020 modifiziert. Die Landesregierung erwartet hierdurch, dass künftig der Stand des Symmetriekontos schneller abgebaut werden kann, das heißt, dass der Korrekturmechanismus rascher reagiert (vgl. Drucksache 17/5101).



In dem Diagramm sind die strukturellen Defizite nach den Rechnungsergebnissen 2011 bis 2017, der Überschuss 2018 nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis sowie die Plandaten für die Folgejahre dargestellt. 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 2017 im Haushaltsvollzug um fast 1,4 Mrd. €. Maßgeblich für diese Entwicklung war, dass die strukturellen Einnahmen mit 31,7 % erheblich stärker stiegen als die strukturellen Ausgaben, die um 18,2 % zunahmen. Diese Entwicklung wurde wesentlich beeinflusst durch:

- eine Zunahme der als konjunkturneutral bewerteten Steuereinnahmen um mehr als 3,1 Mrd. €,
- das niedrige Zinsniveau und die damit einhergehende Reduzierung der Zinsbelastung um 268 Mio. €,
- die Vermeidung von Netto-Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe sowie
- die Verminderung struktureller Investitionsausgaben (ohne Zuführungen an den Pensionsfonds) um mehr als 330 Mio. €⁶⁵

2.6.2 „Alte“ Schuldenregel

Nach der bis 2019 weiterhin zu beachtenden „alten“ Schuldenregel dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.⁶⁶

⁶⁵ In dem gleichen Zeitraum verringerten sich die investiven Einnahmen (Obergruppen 33 und 34) um fast 144 Mio. €. Hierzu trug im Wesentlichen das Auslaufen des Programms „Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz“ bei. Im Jahr 2011 wurden aus diesem Programm noch Mittel von 179 Mio. € (Kapitel 20 25 Titel 334 01) zur Verfügung gestellt.

⁶⁶ 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 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.

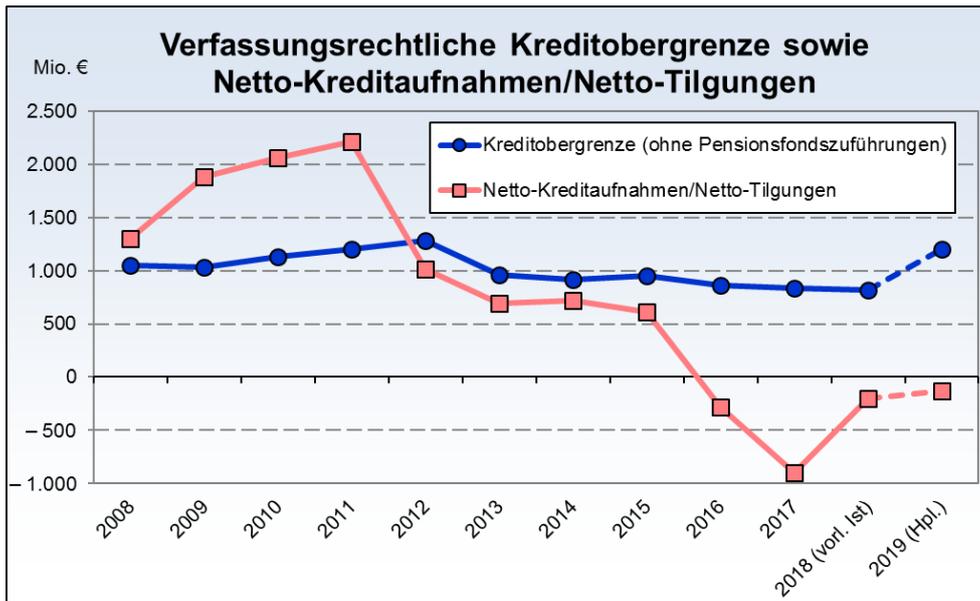
Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze werden nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben berücksichtigt. Danach sind von den Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) die Einnahmen der Obergruppen 33 (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich) und 34 (Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen) abzusetzen⁶⁷. 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 Entwicklung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze⁶⁸ und der Netto-Kreditaufnahmen bzw. der Netto-Tilgungen seit 2008 ist nachfolgend dargestellt. Hierzu wird darauf hingewiesen, dass die für die Jahre 2008 bis 2016 ausgewiesenen Kennziffern einer ergänzenden Betrachtung bedurften. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat 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 dürfen. 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 für den zurückliegenden Zeitraum der Abstand zur verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze bei haushaltssystematischer Zuordnung der Transaktionen mit dem Pensionsfonds zu den nicht-investiven Ausgaben und Einnahmen aufgezeigt.

⁶⁷ Vgl. Bundestags-Drucksache 11/6940 S. 5. Siehe auch Fußnote 38.

⁶⁸ Ohne Drittmittel der Hochschulen.



In dem Diagramm sind Kreditobergrenze (eigenfinanzierte Investitionsausgaben ohne Transaktionen mit dem Pensionsfonds) und Netto-Kreditaufnahmen bzw. Netto-Tilgungen 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 für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	Netto-Kreditaufnahme/Netto-Tilgung (-)	bisher ausgewiesene Unter-/Überschreitung (-) der Kreditobergrenze	abzüglich Zuführungen (per saldo) an den Pensionsfonds	korrigierte Unter-/Überschreitung (-) der Kreditobergrenze
Mio. €							
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 ⁶⁹	2.213	- 589	415	- 1.004
2012	2.014 ⁷⁰	268	1.746 ⁶⁹	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	1.146	310	836	- 896	1.732	-	1.732
2018 (vorl. Ist) ⁷¹	1.068	245	823	- 201	1.024	-	1.024
2019 (Hpl.)	1.543	337	1.206	- 130	1.336	-	1.336

Im Haushaltsvollzug 2017 wurden per saldo Schulden getilgt.

⁶⁹ 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).

⁷⁰ Nach Korrektur einer Fehlbuchung von 32 Mio. €, die in der Haushaltsrechnung 2012 irrtümlich den Investitionsausgaben zugeordnet wurden.

⁷¹ Ohne Globalhaushalte im Hochschulbereich.

2.7 Verschuldung

2.7.1 Entwicklung der Schulden des Landes

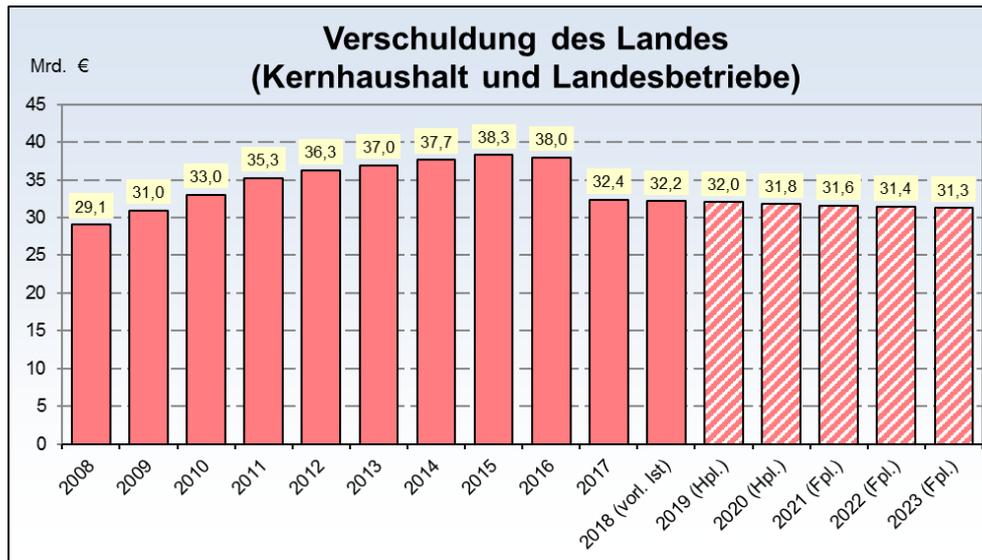
Die Verschuldung des Landes⁷² entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden des Landes ⁷²	Davon entfallen auf die Landesbetriebe	
		„Liegenschafts- und Baubetreuung“	„Mobilität“
Mio. €			
2008	29.096	269	1.196
2009	30.979	414	1.372
2010	33.038	514	1.537
2011	35.251	594	1.685
2012	36.265	644	1.785
2013	36.955	694	1.924
2014	37.680	701	2.055
2015	38.292	676	2.160
2016	38.007	676	2.242
2017	32.357⁷³	676	2.242
2018 (vorl. Ist)	32.156	676	2.242
2019 (Hpl.)	32.026	676	2.242
2020 (Hpl.)	31.773	676	2.242
2021 (Fpl.)	31.594	676	2.242
2022 (Fpl.)	31.444	676	2.242
2023 (Fpl.)	31.301	676	2.242

⁷² Die Tabelle umfasst die Schulden des Landes:

- aus Kreditmarktmitteln (nicht-öffentlicher Bereich),
- bei öffentlichen Haushalten (Schulden gegenüber dem Pensionsfonds bis zu dessen Auflösung mit Ablauf des 14. Dezember 2017, gegenüber der Versorgungsrücklage und bei Ländern sowie Wohnungsbauschulden beim Bund).

⁷³ Das Bundesministerium der Finanzen weist in der Übersicht „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2017“ vom 27. März 2018 (Az.: V A 2 - FV 4037/ 17/ 10001 :004) für Rheinland-Pfalz Schulden aus Kreditmarktmitteln von weniger als 31.138 Mio. € aus. In diesem Betrag sind Darlehen beim Bund (122 Mio. €), bei Ländern (200 Mio. €) und bei der Versorgungsrücklage (fast 434 Mio. €) sowie die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2017 gebuchte Kreditaufnahme nicht enthalten.



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

Die Schulden des Landes verringerten sich 2017 gegenüber dem Vorjahr um 5,6 Mrd. € auf 32,4 Mrd. €. Dies war auf die im Haushaltsvollzug erzielte Netto-Tilgung sowie auf die Auflösung des Pensionsfonds zurückzuführen, die allerdings die Verschuldung am Kreditmarkt (nichtöffentlicher Bereich) nicht berührt.

In den Schulden 2017 sind Darlehen von fast 434 Mio. € bei der Versorgungsrücklage⁷⁴ enthalten.

Die Haushalts- und Finanzplanung bis 2023 geht von einer weiteren Reduzierung der Gesamtverschuldung aus.

Der Rechnungshof erachtet den 2016 bis 2018 vollzogenen und geplanten Schuldenabbau als einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Damit wird vom Grundsatz her auch die vom Landtag geforderte schrittweise Rückführung der Altschulden⁷⁵ aufgegriffen.

In diesem Zusammenhang wird auf die Empfehlung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder anlässlich der Frühjahrstagung vom 16. bis 17. April 2018 hingewiesen, nach der Bund und Länder den Schuldenabbau durch konkrete Vorgaben der Haushaltsgesetzgeber verstetigen sollten.⁷⁶ So hat sich beispielsweise das Land Bayern verpflichtet, die Verschuldung am Kreditmarkt bis 2030 abzubauen.⁷⁷

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

- Verpflichtungen von 84,5 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.

⁷⁴ Schuldscheindarlehen an das Land Rheinland-Pfalz.

⁷⁵ Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 17/7007 S. 3), Beschluss des Landtags vom 23. August 2018 (Plenarprotokoll 17/63 S. 4036).

⁷⁶ Pressemitteilung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 25. April 2018.

⁷⁷ Artikel 18 Abs. 1 Satz 2 der Haushaltsordnung des Freistaates Bayern.

- Darüber hinaus leistet das Land Schuldendiensthilfen für Kredite, die von der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz für die Beschaffung von Großgeräten sowie für Baumaßnahmen und Ersteinrichtungen aufgenommen wurden. In dem Jahresabschluss 2017 wies die Universitätsmedizin Forderungen gegen das Land aus der Kreditfinanzierung von allgemeinen Investitionen von mehr als 202 Mio. € aus.
- Zins- und Tilgungsleistungen erbringt das Land auch für vom Landeskrankenhaus aufgenommene Darlehen für Baumaßnahmen. Die Kapitalrestschuld für Krankenhausinvestitionen belief sich Ende 2017 auf mehr als 18 Mio. €.
- Das „kumulierte Verstetigungsdarlehen“ nach § 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz wies Ende 2017 einen Stand von fast 556 Mio. € auf. In vorgenannter Höhe sind künftig vom Land noch Auszahlungen an die Kommunen zu leisten.
- Ausgabereite⁷⁸ und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führen regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2017 eingegangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2019 Mittel von mehr als 348 Mio. € gebunden.
- In Aussicht gestellte Fördermittel, z. B. für Baumaßnahmen in Ganztagschulen, stellen de facto kaum revidierbare Förderungsverpflichtungen dar.⁷⁹
- Aufgrund der Inanspruchnahme der Zinszuschussprogramme in den Kapiteln 14 02, 14 12 und 14 13 werden in den Jahren 2019 bis 2055 bei einem Zinssatz von 3 % Verpflichtungen von fast 212 Mio. € fällig.

Zudem bestehen weitere Risiken für den Haushaltsvollzug:

- Bis Ende 2017 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von fast 1,2 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.
- Die Bundesregierung hat 2008 einen Finanzmarktstabilisierungsfonds eingerichtet.⁸⁰ 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. €.

Für die Planjahre ab 2019 beabsichtigt die Landesregierung, eine Haushaltssicherungsrücklage⁸¹ aufzubauen, der jährlich 100 Mio. € zugeführt werden sollen.⁸² Bei Mehreinnahmen oder Minderausgaben kann der vorgenannte Betrag angehoben

⁷⁸ Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2017 - Teilziffer 6, dieses Jahresberichts.

⁷⁹ Vgl. Jahresbericht 2016, Nr. 14 - Baumaßnahmen in Ganztagschulen - (Drucksache 16/6050). Siehe hierzu auch Jahresbericht 2017, Nr. 13 - Investitionsförderung von Krankenhäusern - (Drucksache 17/2200).

⁸⁰ Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG) vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982), geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1102).

⁸¹ Kapitel 20 02 Titel 919 01 „Zuführung an die Haushaltssicherungsrücklage“. Eine Rücklagenzuführung ab 2020 ist nur zulässig, soweit keine strukturelle Kreditaufnahme erforderlich ist. Bereits 2018 wurden der Rücklage auf der Grundlage der Regelung in § 25 LHO außerplanmäßig 700 Mio. € zugeführt (Vorlage 17/4254).

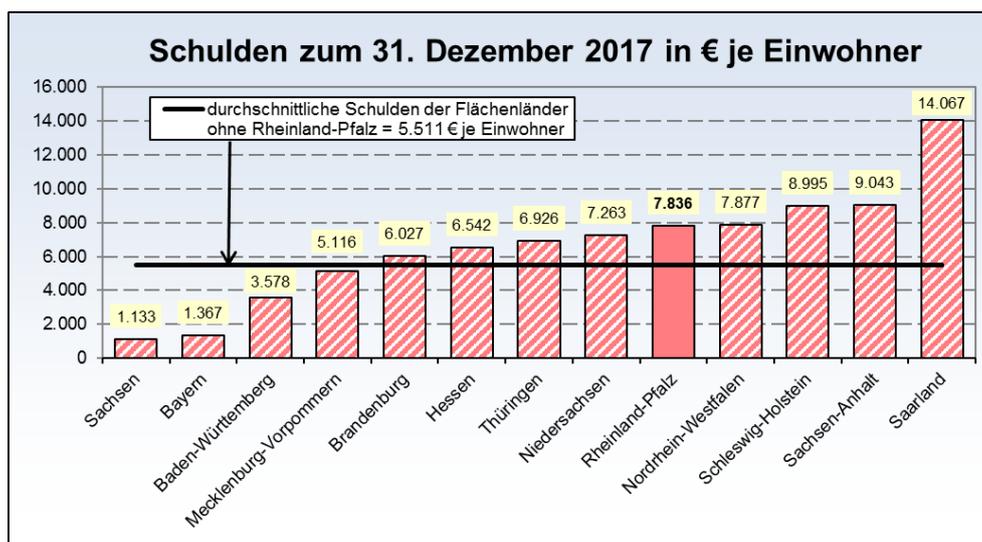
⁸² Außerdem plant die Landesregierung, in den Jahren 2019 und 2020 der Rücklage „Breitbandinfrastruktur (Gigabitusbau)“ jeweils 50 Mio. € zuzuführen (Kapitel 20 02 Titel 919 03).

werden. Das Ministerium der Finanzen ist ermächtigt, den Rücklagen Mittel zu entnehmen, um Zahlungen aus dem Landesfinanzausgleichsgesetz abzusichern, Netto-Kreditaufnahmen zu reduzieren oder zu vermeiden oder um Schulden zu tilgen.

Wie die Landesregierung im aktuellen Finanzplan ausgeführt hat, dienen die ab 2019 eingeplanten strukturellen Netto-Tilgungen (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.6.1 dieses Beitrags), „der Absicherung, den strukturell ausgeglichenen Haushalt auch bei Realisierung von Risiken zu gewährleisten.“⁸³

2.7.2 Schulden der Flächenländer

Der Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz mit der in den übrigen Flächenländern zeigt zum 31. Dezember 2017 folgendes Bild⁸⁴:



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

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2017 mit 7.836 €

- um 42,2 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.511 €) und
- um 39,5 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (5.616 €).⁸⁵

⁸³ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 43 und 44.

⁸⁴ Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 27. März 2018 „Der Schuldenstand des Bundes und der Länder“ am Ende des Monats Dezember 2017 (Az.: V A 2 - FV 4037/ 17/ 10001 :004). Den Vergleichsdaten wurden die Wertpapiersschulden, die Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich und die Kredite beim öffentlichen Bereich sowie der Einwohnerstand zum 30. Juni 2017 zugrunde gelegt.

⁸⁵ Wird Rheinland-Pfalz einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.634 € und die der westlichen Flächenländer 5.757 €.

2.8 Vergleichende Betrachtungen

Zusammenfassend sind wesentliche Ist-Ergebnisse 2017, die vorläufigen Rechnungsergebnisse 2018 und die Planzahlen 2020 in der folgenden Übersicht zusammengestellt:

Kernhaushalt im Überblick Veränderung der Strukturen ⁸⁶							
Gegenstand der Nachweisung	2017		2018 (vorl. Ist)	2020 (Hpl.)	2020/2017		
	Anteil %	Mio. €		Anteil %	Mio. €	in %	
Bereinigte Gesamteinnahmen		17.287	17.289	18.694		1.407	8,1
Bereinigte Gesamtausgaben		16.415	16.422	18.332		1.917	11,7
Personalausgaben (HGr. 4) darunter Ausgaben für Versorgungsempfänger ⁸⁷	37,7	6.188	6.310	7.171	39,1	983	15,9
Sächl. Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54,58)	6,8	1.945	2.027	2.420		475	24,4
Zinsausgaben (OGr. 56, 57)	4,6	1.113	1.080	938	5,1	- 175	- 15,8
Zuweisungen, Zuschüsse für laufende Zwecke (HGr. 6)	45,8	747	581	654	3,6	- 93	- 12,4
Investitionen (HGr. 7, 8) ⁸⁸	45,8	7.515	7.607	8.333	45,5	818	10,9
Finanzierungssaldo	5,2	851	844	1.235	6,7	384	45,1
Nettokreditaufnahme (NKA) Kapitalmarkt (+)/Tilgung (-)		872	867	362			
Rücklagenzuführung per saldo		- 872	- 168	- 212			
struktureller Saldo ⁸⁹ , Defizit (-)/Überschuss (+)		0	699	150			
ab 2019: strukturelle NKA (+)/ Netto-Tilgung (-)		- 103	362				
zulässiger Saldo, Tilgungsverpflichtung (+), zulässige NKA (-)				- 229			
haushalterische Verschuldung		959	- 207	- 17			
		32.357	32.156	31.773		- 584,1	- 1,8

Im Vergleich zu den Rechnungsergebnissen 2017 wird erwartet, dass bis 2020 die bereinigten Gesamtausgaben mit 11,7 % um 3,6 Prozentpunkte stärker steigen werden als die bereinigten Gesamteinnahmen. Hierzu tragen insbesondere hohe Zuwächse bei den Personalausgaben (983 Mio. € oder + 15,9 %), den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (818 Mio. € oder + 10,9 %) und Investitionen (384 Mio. € oder + 45,1 %) bei. Von den Finanzierungsüberschüssen 2019 und 2020 von 240 Mio. € und 362 Mio. € sollen insgesamt über 300 Mio. € zur Tilgung von Kreditmarktschulden genutzt werden. Des Weiteren sind für die beiden Jahre Zuführungen von jeweils 100 Mio. € an die Haushaltssicherungsrücklage und von jeweils 50 Mio. € an die Rücklage Breitbandinfrastruktur (Gigabitausbau) vorgesehen.

⁸⁶ Ist-Ergebnisse und Plandaten enthalten strukturelle Unterschiede. Dies betrifft beispielsweise globale Mehreinnahmen und globale Minderausgaben sowie globale Mehrausgaben für Personalausgaben. Des Weiteren führen Einsparauflagen und die Inanspruchnahme von Einnahmekopplungen, Deckungsfähigkeiten und anderer Flexibilisierungsinstrumente zu einem teilweise von den Plandaten abweichenden Vollzug.

⁸⁷ Ausgaben der Obergruppe 43 (ohne Gruppe 434) und der Gruppe 446. Bei den Plandaten wurden die veranschlagten „Globalen Mehrausgaben für Personalausgaben“ (Kapitel 20 02 Titel 461 01) anteilig den Ausgaben für Versorgungsempfänger hinzugerechnet.

⁸⁸ Investitionsquote des Kernhaushalts einschließlich Landesbetriebe 2017: 6,6 %, 2018 (vorl. Ist): 6,5 %, 2020: 8,3 %.

⁸⁹ Zur Wirkung der neuen Schuldenregel vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.6.1 dieses Beitrags.

Ein Ländervergleich - bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl - zeigt, dass die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sowie die Investitionsausgaben des Landes die Durchschnittswerte der anderen Flächenländer unterschreiten. Überdurchschnittlich hohe Ausgaben von Rheinland-Pfalz betreffen die Personal-, die sächlichen Verwaltungs- und die Zinsausgaben. Der detaillierte Kennzahlenüberblick hierzu ist der Anlage 4 zu entnehmen.

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Das erneut stark gestiegene Steueraufkommen trug wesentlich dazu bei, dass die laufende Rechnung 2017 mit einem Überschuss von mehr als 1,3 Mrd. € abschloss. Mithilfe dieser Eigenfinanzierungsmittel und weiterer Einnahmen wurden die Investitionsausgaben finanziert und darüber hinaus Schulden am Kreditmarkt von 872 Mio. € getilgt. Hierdurch und durch die Auflösung des Pensionsfonds verringerte sich die Gesamtverschuldung des Landes (Kernhaushalt und Betriebshaushalte) auf 32,4 Mrd. €.

Dennoch ist der Landeshaushalt überdurchschnittlich hoch belastet. So lagen 2017 je Einwohner die Verschuldung und die Zinsausgaben jeweils um 42 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Das strukturelle Defizit belief sich Ende 2017 noch auf 103 Mio. €.

Der Doppelhaushalt 2019/2020 sieht vor dem Hintergrund eines weiter steigenden Steueraufkommens, eines niedrigen Zinsniveaus und der Konsolidierungsmaßnahmen folgende Maßnahmen vor:

- Einhaltung der Vorgaben der neuen Schuldenregel in der Planung bereits 2019,
- Verringerung der Altschulden durch Netto-Tilgungen von insgesamt 383 Mio. €,
- Stärkung der Investitionstätigkeit durch Mittelbereitstellung von jeweils mehr als 1,2 Mrd. € allein für den Kernhaushalt,
- Bildung von Rücklagen von insgesamt 300 Mio. € zur Haushaltssicherung und für die Breitbandinfrastruktur,
- budgetwirksamer Abbau von 2.000 Stellen und Vollzeitkräften in der Landesverwaltung teilweise nach 2020, dem Zuwächse von 1.500 Stellen aufgrund neuer Aufgaben und politischer Schwerpunktsetzungen gegenüberstehen.

Im Vollzug des Doppelhaushalts sollte geprüft werden, ob die konsumtiven Ausgaben zugunsten der Investitionsausgaben weiter begrenzt werden können. Denn das Land steht vor der Herausforderung, einem steigenden Investitions- und Unterhaltungsstau im Bereich des öffentlichen Anlagevermögens entgegenzuwirken und Zukunftsaufgaben, wie z. B. in den Bereichen „Digitalisierung/schnelleres Internet“ und „E-Government“, zu bewältigen.

Außerdem zählen zu einer generationengerechten Haushaltspolitik wesentliche Beiträge zur Tilgung von Darlehen. Die Verringerung der Altschulden sollte in künftigen Haushalten durch einen Tilgungsplan verstetigt und möglichst verstärkt werden.

Darüber hinaus sollten zur Wahrung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung auch im Hinblick auf die bestehenden Haushaltsrisiken⁹⁰ folgende Handlungsempfehlungen beachtet werden:

- 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-Verfahren und die Möglichkeit zur Bündelung von Aufgaben sind zu nutzen.

⁹⁰ Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.7.1 dieses Beitrags.

- 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.
- Auf der Grundlage des Berichts über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes und des Berichts über die Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen muss auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung ständig überprüft werden,
 - inwieweit Abbaumöglichkeiten bei den gestaltbaren Finanzhilfen bestehen,
 - ob bei allen Landesbeteiligungen die gesetzlichen Voraussetzungen (u. a. wichtiges Landesinteresse) gegeben sind.
- Alle erteilten Verpflichtungsermächtigungen sind dahingehend zu prüfen, ob sie 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 Personal und Personalausgaben des Landes
- weitere Anstrengungen zur Erwirtschaftung von
Konsolidierungsbeiträgen erforderlich -**

Die Landesregierung hat beschlossen, von 2016 bis 2020 2.000 Stellen und Vollzeitkräfte budgetwirksam abzubauen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof war der festgelegte Stellenabbau noch nicht in allen Einzelplänen vollständig abgebildet. Eine Gesamtübersicht über die in den abbaupflichtigen Bereichen in Abgang gestellten oder künftig wegfallenden Stellen war den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 nicht zu entnehmen.

Während sich die Zahl der Stellen im Landeshaushalt von 1990 bis 2013 um 9.000 erhöht hatte, verminderte sich der in dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 ausgewiesene Stellenbestand gegenüber 2013 um fast 1.000 Stellen. Von 2016 bis 2018 hat das Ministerium der Finanzen der Ausbringung von fast 1.500 Stellen für neue Aufgaben zugestimmt.

Verlässliche Erkenntnisse über die Entwicklung der Versorgungsausgaben lagen nicht vor. Damit fehlte eine wichtige Voraussetzung für die weitere Konsolidierungsplanung.

Bis Ende 2027 scheiden über 24.000 Bedienstete und somit knapp 26 % des 2018 eingesetzten Personals alleine durch Erreichen der Regel-Altersgrenze aus. Dadurch bestehen einerseits erhebliche Konsolidierungspotenziale, wenn frei werdende Stellen nicht nachbesetzt werden. Andererseits sind erhebliche Anstrengungen zur Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft und anderen öffentlichen Arbeitgebern erforderlich, um die Erledigung notwendiger Landesaufgaben zu gewährleisten. Eine Gesamtstrategie hierfür sowie eine entsprechende Finanzierungsplanung waren nicht vorhanden.

1 Allgemeines

Die Personalausgaben stellen einen der größten Ausgabenblöcke im Landeshaushalt dar. Im Haushaltsplan 2018 waren hierfür Mittel von 6,5 Mrd. €¹ veranschlagt. Dies entsprach einem Anteil von 38 % an den bereinigten Gesamtausgaben. Nach dem Doppelhaushalt 2019/2020 und der aktuellen Finanzplanung werden die Personalausgaben bis Ende 2020 auf fast 7,2 Mrd. € und bis Ende 2023 auf knapp 7,9 Mrd. € steigen. Sollen

¹ Ausgaben der Hauptgruppe 4. Nicht darin ausgewiesen sind beispielsweise Ausgaben für das Personal der Landesbetriebe, der global veranschlagten Hochschulen, des Sondervermögens „Wissenschaft Zukunft“ sowie für Beiträge zu den Personalkosten von Privatschulen und Personalkostenerstattungen an die Landkreise.

die Vorgaben der neuen Schuldenregel² in den Jahren ab 2020 eingehalten werden, müssen auch bei den Personalausgaben Konsolidierungsbeiträge erwirtschaftet werden.

Der Ministerrat hatte bereits im September 2016 auf der Grundlage der Empfehlungen der Steuerungsgruppe „Personalstruktur“³ einen Plan für den budgetwirksamen Abbau von 2.000 Stellen und Vollzeitkräften (VZK)⁴ in der Landesverwaltung bis Ende 2020 beschlossen. Die damit verbundenen Einsparungen bezifferte die Landesregierung auf insgesamt 110 Mio. € im Jahr 2020.⁵

Der Rechnungshof hatte die Entwicklung der Personalausgaben und des Personalbestands erstmals 2012 geprüft.⁶ Mit der aktuellen Prüfung sollte insbesondere festgestellt werden, wie sich die Personalausgaben und der Personalbestand seither entwickelten und inwieweit der Beschluss zum Abbau von 2.000 Stellen und Vollzeitkräften umgesetzt wurde. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die bis 2028 zu erwartenden Personalabgänge durch Erreichen der Regel-Altersgrenze und die damit verbundenen Haushaltskonsolidierungspotenziale sowie die Herausforderungen zur Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften als Voraussetzung für die Erledigung notwendiger Landesaufgaben untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Budgetwirksamer Abbau von 2.000 Stellen und Vollzeitkräften - Einsparungen nicht vollständig sichergestellt

Die Aufteilung des vom Ministerrat beschlossenen Abbaus von Stellen und Vollzeitkräften auf die Einzelpläne stellt sich wie folgt dar:

Einzelplan		Stellen ⁷ und VZK
02	Ministerpräsidentin und Staatskanzlei	13,0
03	Ministerium des Innern und für Sport	203,5
04	Ministerium der Finanzen	354,5
05	Ministerium der Justiz	67,5
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	154,5
07	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz	83,0
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	358,5
09	Ministerium für Bildung	340,0
14	Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten	280,5
15	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	83,0
alle	Ressortübergreifend durch IT-Projekte	50,0
insgesamt		1.988,0

² Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 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. §§ 1 ff. Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. 2012, S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-2. Eine Kreditaufnahme ist nur noch in eng begrenzten Ausnahmesituationen zulässig (Drucksache 15/4966 S. 1).

³ In der Steuerungsgruppe sind die Staatskanzlei und die Ministerien durch ihre Staatssekretäre vertreten.

⁴ Vollzeitkräfte ist eine Maßeinheit für die tatsächliche Inanspruchnahme der durch Ausbringen der Stelle im Haushaltsplan erteilten Ermächtigung.

⁵ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016 bis 2021, S. 17.

⁶ Jahresbericht 2013, Nr. 4 - Personal und Personalausgaben des Landes - (Drucksache 16/2050). Vgl. auch Drucksachen 16/2303 S. 3, 16/2701 S. 4 und 16/3228 S. 3.

⁷ Stellenanteile sind aus Gründen der Lesbarkeit auf halbe oder volle Stellen gerundet.

Das mit der Koordinierung der Umsetzung des Ministerratsbeschlusses betraute Ministerium der Finanzen wies in seinem Rundschreiben vom 26. September 2016 darauf hin, dass bereits vorhandene Vorgaben zum Stellenabbau, wie z. B. kw-Vermerke⁸ und Abbaupfade, beim vorliegenden Abbaukonzept berücksichtigt werden könnten. Stellenzuwächse z. B. wegen neuer Aufgaben würden die Vorgaben zum Stellenabbau nicht berühren. Die Stellenreduzierungen seien per saldo zu erbringen. Ausnahmen hiervon seien in Abstimmung mit dem Ministerium möglich.

2.1.1 Umsetzung des Stellenabbaus in den Haushaltsplänen 2016 bis 2018

Die Umsetzung des vorgesehenen Stellenabbaus gestaltete sich in den Haushaltsplänen 2016 bis 2018 wie folgt:

- Insgesamt wurden 441 Stellen und Vollzeitkräfte aus bestehenden Vorgaben zum Stellenabbau⁹ berücksichtigt.
- Das Ministerium der Finanzen hatte für 1.462 neu ausgebrachte Stellen einer Ausnahme von dem Grundsatz zugestimmt, wonach die Einsparungen per saldo zu erbringen sind.
- Nicht in allen Einzelplänen war der festgelegte Stellenabbau vollständig durch kw-Vermerke mit entsprechender Erläuterung abgebildet. Zum Zeitpunkt der Prüfung¹⁰ durch den Rechnungshof war der Abbau von 358 Stellen entweder noch nicht konkret benannt oder unter Vorbehalt gestellt worden.

Eine Gesamtübersicht über die von 2016 bis 2020 in den abbaupflichtigen Bereichen in Abgang gestellten und künftig wegfallenden Stellen war den o. g. Haushaltsplänen nicht beigefügt.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, bei den neu ausgebrachten Stellen handle es sich um begründete Ausnahmen. Grundsätzlich müsse das Land bei der Personalausstattung handlungsfähig bleiben. Die zusätzlichen Aufgaben, welche die Stellenmehrungen bedingten, seien beim Beschluss des Ministerrats zum Stellenabbau nicht absehbar gewesen. Ungeachtet der zusätzlichen Stellen werde der Stellenabbau als solcher erbracht. Hierdurch sei es möglich, notwendige neue Stellen bei gleichzeitiger Haushaltskonsolidierung zu schaffen. Gerade der Stellenabbau schaffe den finanziellen Spielraum für notwendige Personalmehrungen. In dem Doppelhaushalt 2019/2020 werde der Abbau von 2.000 Stellen in kw-Vermerken und Vorworten abgebildet. Auf Anregung des Rechnungshofs sei eine Gesamtübersicht zur Verteilung nach Einzelplänen und Jahren¹¹ aufgenommen worden.

⁸ Planstellen und andere Stellen, die als künftig wegfallend bezeichnet werden sollen, erhalten im Haushaltsplan (Stellenplan) den Vermerk „kw“.

⁹ Z. B. Personalentwicklungskonzept für die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum, Dienstvereinbarung „Entwicklung der Personalstruktur bei Landesforsten Rheinland-Pfalz“.

¹⁰ Stichtag: 31. März 2018.

¹¹ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Übersicht über die Umsetzung des Abbaus von 2.000 Stellen.

2.1.2 Evaluation des Abbaus von Vollzeitkräften 2016 und 2017

Durch die Vorgabe des Ministerrats, nach der sowohl Stellen als auch Vollzeitkräfte sowie das korrespondierende Personalausgabenbudget abzubauen sind, ist eine unmittelbare Einsparung bei den Personalausgaben grundsätzlich sichergestellt. Die Ressorts meldeten dem Ministerium der Finanzen für die Jahre 2016 und 2017 Einsparungen von insgesamt 566 Stellen und Vollzeitkräften. Ein Vergleich dieser Meldungen mit den Angaben aus den Stellenbesetzungslisten¹² zu den Stichtagen 1. Januar 2016 und 1. Januar 2018 führte zu folgenden Ergebnissen:

- Der Abbau von mehr als 78 Stellen und Vollzeitkräften war den Stellenbesetzungslisten nicht zu entnehmen.
- Bei einem gemeldeten Abbau von 20 Stellen handelte es sich um Stellen, die 2016 neu geschaffen und noch nicht besetzt waren.
- In zwei vom Abbau betroffenen Bereichen erhöhte sich der Personalbestand um umgerechnet 16,5 Vollzeitkräfte.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, selbst bei dem Wegfall unbesetzter Stellen liege eine Einsparung vor, auch wenn die angestrebte Reduzierung von Vollzeitkräften unterbleibe. Denn die Möglichkeit zur Stellenbesetzung mit entsprechender Budgetwirkung entfalle. Nach Mitteilung der von dem Stellenzuwachs betroffenen Ministerien werde sichergestellt, dass die Stellen eingespart, die Budgetreduzierung entsprechend erbracht und die Vorgaben des Ministerrats eingehalten würden. Hierzu seien allerdings im Haushaltsvollzug 2018 auch unbesetzte Stellen in Abgang gebracht worden.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass Einsparungen bei den Personalausgaben nur erzielt werden können, wenn die Zahl der Bediensteten, die Bezüge erhalten, reduziert wird. Bei dem Wegfall unbesetzter Stellen werden lediglich Mehrausgaben vermieden.

2.1.3 Umsetzung der Abbauvorgabe in den Haushaltsjahren 2018 bis 2020

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof sollte der mit 1.151 Stellen und Vollzeitkräften größte Teil des vorgesehenen Abbaus in den Jahren 2018 bis 2020 erbracht werden. Besetzte Stellen können nur abgebaut werden, wenn eine frei werdende Stelle im Landesdienst nicht nachbesetzt wird.

In ausgewählten abbaupflichtigen Bereichen, die der Rechnungshof in seine Prüfung einbezogen hat, reichen die zu erwartenden Regel-Altersabgänge grundsätzlich für den geplanten Stellenabbau nicht aus. In diesen Bereichen scheiden 151 Vollzeitkräfte weniger aus dem Landesdienst aus, als Einsparungen geplant sind. Darüber hinaus erschweren festgelegte Einstellungskorridore den Abbau von Stellen und Vollzeitkräften per saldo.

Zudem werden nach dem Doppelhaushalt 2019/2020 im Unterschied zu dem Beschluss des Ministerrats fast 350 Stellen und Vollzeitkräfte erst nach 2020 abgebaut.¹³

Das Ministerium hat mitgeteilt, es treffe zu, dass in einzelnen Bereichen die Regel-Altersabgänge nicht ausreichen, um den Beitrag zum Abbau von 2.000 Stellen dar-

¹² Nr. 5.2 zu § 49 VV-LHO haben die Dienststellen, denen Stellen zur Bewirtschaftung zugewiesen sind, einen Nachweis über die Besetzung der Stellen zu führen, die sie selbst bewirtschaften (Stellenbesetzungsliste). In dem Nachweis sind sämtliche Änderungen laufend aufzunehmen, sodass jederzeit der Bestand an Stellen, die Zahl der besetzten - darunter auch der unterbesetzten und anderweitig besetzten - Stellen, die Zahl der freien Stellen, der jeweilige Stelleninhaber sowie die Zahl der beurlaubten und abgeordneten Bediensteten ersichtlich sind. Aus den Stellenbesetzungslisten geht damit unter anderem die Stellenbesetzung (ausgedrückt in VZK) zu bestimmten Stichtagen hervor.

¹³ Siehe auch Fußnote 11.

zustellen. Im Hintergrund stehe dabei, dass der Stellenabbau in jedem Fall sozialverträglich - also im Rahmen der natürlichen Fluktuation - erfolge. Zu berücksichtigen sei allerdings, dass es auch Fluktuation unabhängig von der Regel-Altersgrenze gebe, z. B. vorzeitigen Ruhestand oder Stellenwechsel. Angesichts der Abbildung des Stellenabbaus im Doppelhaushalt 2019/2020 werde kein Anlass gesehen, sämtliche Einstellungskorridore per se infrage zu stellen. Dass Stellen erst nach 2020 entfielen, liege zum einen daran, dass die Reduzierung im Stellenplan erst im Folgejahr nach der entsprechenden Personaleinsparung vollzogen werden könne. Zum anderen sei in Einzelfällen auch eine Verschiebung der Personaleinsparungen in die Zeit nach 2020 erforderlich. Das gelte insbesondere dann, wenn die organisatorischen Voraussetzungen für die Personalreduzierung einen längeren Vorlauf beanspruchten.

2.1.4 Controlling des budgetwirksamen Abbaus von Stellen und Vollzeitkräften

Bislang zog das Ministerium der Finanzen für das Controlling zum Stellenabbau im Wesentlichen neben anlassbezogenen Mitteilungen der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien nur die monatlich vorliegenden Budgetierungsdatensätze heran. Dies reicht für ein wirksames Controlling zum Stellenabbau, das die Aspekte „Vollzeitkräfte“, „(Plan-)Stellen“ und „Ausgaben“ umfasst, nicht aus.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung, dass bei den technischen Instrumenten zum Controlling der Personalwirtschaft Optimierungspotenzial bestehe. Es habe ein Projekt zur Konsolidierung und Optimierung der Datenbanken zum Personalhaushalt initiiert. Es solle ein Data-Warehouse erstellt werden, das Bezügedaten, Kassendaten und Daten aus dem Haushaltsplan umfasse. Der Landesbetrieb Daten und Information habe zwischenzeitlich ein Detailkonzept hierzu vorgelegt und einen Prototyp entwickelt.

2.2 Entwicklung der Stellen und Personalausgaben

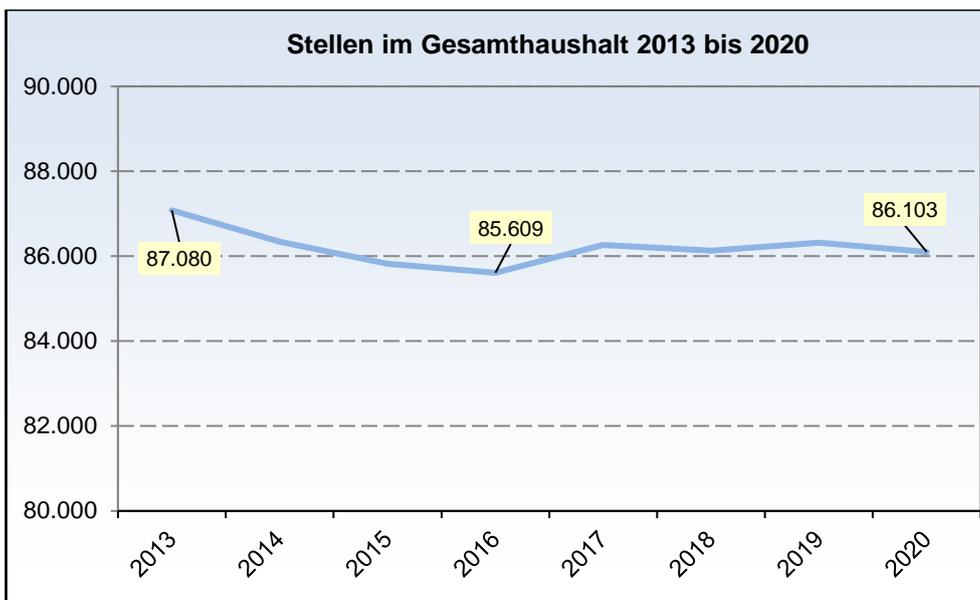
2.2.1 Stellenentwicklung in den Aufgabenbereichen unterschiedlich

Nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs aus dem Jahr 2012 hatte sich die Zahl der Stellen im Landeshaushalt¹⁴ von 1990 bis 2013 um 9.000 Stellen¹⁵ erhöht. Demgegenüber vermindert sich der im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 ausgewiesene Stellenbestand im Vergleich zu 2013 um fast 1.000 Stellen. In der folgenden Grafik ist die Stellenentwicklung ab 2013 dargestellt.¹⁶

¹⁴ Kernhaushalt des Landes und Nebenhaushalte (Landesbetriebe, Globalhaushalte im Hochschulbereich, Sondervermögen).

¹⁵ Ohne Stellen für Anwärter und Auszubildende.

¹⁶ Von 2014 bis 2016 wurden 4.586 Stellen für bislang nicht stellige gebundenes Personal in die Stellenpläne der Landesbetriebe „Liegenschafts- und Baubetreuung“, „Landesforsten“ sowie „Mobilität“ und des Statistischen Landesamts übernommen. Damit setzte das Ministerium der Finanzen eine Forderung des Rechnungshofs aus der vorangegangenen Prüfung um. Um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, wurden diese Personalbedarfe mit berücksichtigt und als Stellen gezählt.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung des Stellenbestandes in dem Kernhaushalt des Landes und den Nebenhaushalten von 2013 bis 2020.

Die Entwicklung der Zahl der Stellen in den einzelnen Aufgabenbereichen seit 2013 ist der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen.

Aufgabenbereich	Stellen im Gesamthaushalt						Veränderung 2020 zu 2013	
	2013	2015	2017	2018	2019	2020		
Schulen	36.193	35.416	35.847	35.797	35.861	35.812	-381	-1,1%
Hochschulen	7.898	7.991	8.003	8.001	7.990	7.980	82	1,0%
Polizei	11.162	11.140	11.483	11.511	11.608	11.685	523	4,7%
Justiz	7.216	7.141	7.131	7.150	7.249	7.295	79	1,1%
Steuerverwaltung	6.243	6.147	5.968	5.924	5.867	5.804	-439	-7,0%
Sonst. Verwaltung	18.368	17.988	17.836	17.748	17.745	17.527	-841	-4,6%
insgesamt	87.080	85.823	86.268	86.131	86.320	86.103	-977	-1,1%

Insgesamt lässt sich Folgendes festhalten:

- Seit 2013 wurden 381 Stellen bei den Schulen, 439 Stellen in der Steuerverwaltung sowie 841 Stellen in der sonstigen Verwaltung und somit insgesamt 1.661 Stellen abgebaut.
- Dem vorgenannten Stellenabbau steht ein Zuwachs von insgesamt 684 Stellen gegenüber. Davon entfallen 82 Stellen auf die Hochschulen, 523 Stellen auf die Polizei und 79 Stellen auf die Justiz.
- Fast 80 % der im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 ausgewiesenen Stellen betreffen die Kernbereiche Schulen, Hochschulen, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung. 20 % der Stellen entfallen auf die sonstige Verwaltung.

Die Zahl der Stellen für das Jahr 2020 beinhaltet 2.434 durch Dritte finanzierte Stellen¹⁷. In diesen Fällen stehen den Personalausgaben Einnahmen der Drittmittelgeber gegenüber.

2.2.2 Gesamtbetrachtung der Personalausgaben

Die Personalausgaben der Hauptgruppe 4¹⁸ gliedern sich in Ausgaben für

- das aktive Personal (Bezüge und Beihilfen der Beamten und Richter sowie der Entgelte der Beschäftigten),
- die Versorgungsempfänger (Versorgungsbezüge und Beihilfen) und
- sonstige Personalausgaben (z. B. Beschäftigungsentgelte, Vergütungen, Honorare für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige, nicht aufteilbare Personalausgaben).

Die Entwicklung der Ausgaben für das aktive Personal und für Versorgungsempfänger von 2010 bis 2017 in diesen Bereichen ist nachfolgend dargestellt.

Personalausgaben	Haushaltsjahre Ist					Steigerung 2017 gegenüber 2010
	2010	2012	2014	2016	2017	
	Mio. €					%
insgesamt	5.150	5.397	5.625	5.955	6.188	20,2
darunter						
Beamte und Richter	2.900	2.973	2.952	3.053	3.136	8,2
Bezüge	2.718	2.785	2.766	2.867	2.949	8,5
Beihilfen	182	188	186	186	187	3,0
Beschäftigte	653	684	726	758	796	21,9
Versorgungsempfänger	1.338	1.471	1.674	1.870	1.945	45,3
Versorgungsbezüge	1.121	1.232	1.395	1.557	1.612	45,0
Beihilfen	217	239	279	313	333	53,1

Danach stiegen die Personalausgaben von 2010 bis 2017 um mehr als 1 Mrd. € (20,2 %) auf fast 6,2 Mrd. €.

Dabei entwickeln sich die Ausgabearten in dem Betrachtungszeitraum unterschiedlich. Die Ausgaben für Versorgungsempfänger nahmen um über 600 Mio. € (45,3 %) und damit wesentlich stärker zu als die Ausgaben für die Beamten und Richter sowie die Ausgaben für Beschäftigte. Diese beiden Ausgabearten stiegen um 236 Mio. € (8,2 %) bzw. 143 Mio. € (21,9 %).

2.2.3 Entwicklung der Versorgungsausgaben

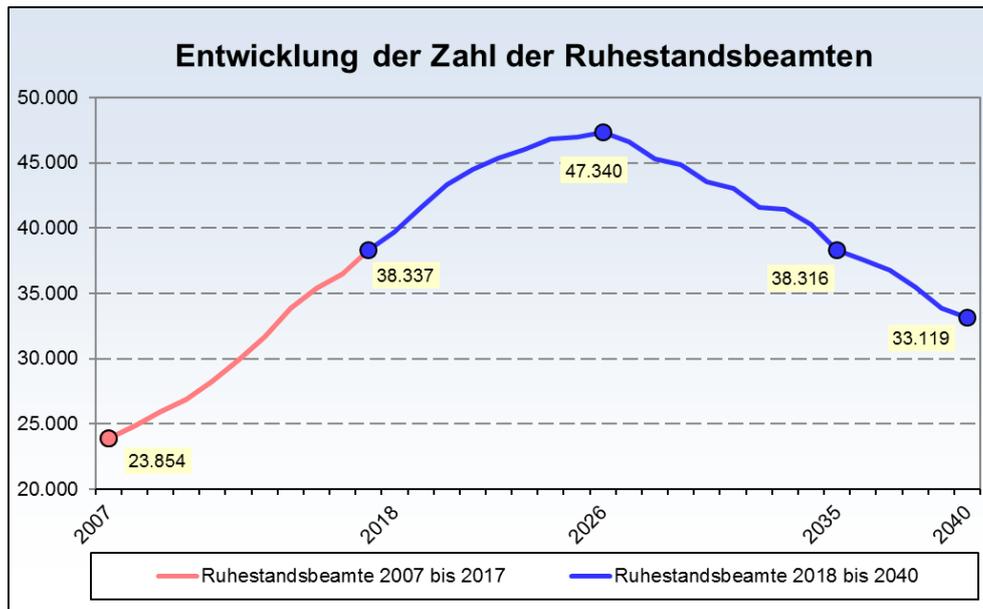
Die hohen Steigerungsraten bei den Versorgungsausgaben und deren Anteil an den Personalausgaben (31,4 % im Jahr 2017) waren mit ein Anlass für den Rechnungshof, die weitere Entwicklung der Zahl der Ruhestandsbeamten bei Erreichen der Regelaltersgrenze bis 2040 im Rahmen einer Vorausberechnung zu ermitteln.¹⁹ Mögliche

¹⁷ Durch Dritte, wie z. B. den Bund, finanzierte Personalausgaben finden sich u. a. bei den Landesbetrieben „Mobilität“ sowie „Liegenschafts- und Baubetreuung“, soweit diese Aufgaben für Dritte wahrnehmen, und bei den Hochschulen. Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2013 waren lediglich 1.385 durch Dritte finanzierte Stellen ausgewiesen.

¹⁸ Siehe auch Fußnote 1.

¹⁹ Der Auswertung für die Jahre 2007 bis 2017 liegen die Versorgungsberichte der Landesregierung zugrunde. Für den Zeitraum von 2018 bis 2040 hat der Rechnungshof eine eigene Projektion auf der Grundlage der aktuellen Sterbetafeln des Statistischen Bundesamtes sowie der derzeit bestehenden besonderen Altersgrenzen für bestimmte Berufsgruppen (z. B. Polizei) durchgeführt.

vorzeitige Ruhestandsversetzungen wurden nicht berücksichtigt. Die Ergebnisse dieser Berechnung sind in der nachfolgenden Grafik abgebildet.



Das Diagramm zeigt die voraussichtliche Entwicklung der Zahl der Ruhestandsbeamten.

Nach der Berechnung steigt die Zahl der Ruhestandsbeamten bis 2026 auf mehr als 47.300. Dies wäre gegenüber Anfang 2018 eine Zunahme um 23,5 %. Anschließend geht der Wert zurück. Die Zahl der Ruhestandsbeamten wird sich voraussichtlich bis 2035 auf 38.300 und bis 2040 auf weniger als 33.200 verringern.

Möglichst verlässliche Erkenntnisse über die weitere Entwicklung der Zahl der Ruhestandsbeamten und der hieraus resultierenden Versorgungsausgaben sind eine wichtige Voraussetzung für die Konsolidierungsplanung.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Landesregierung teile die Auffassung, dass eine Prognose der künftigen Entwicklung der Versorgungsausgaben erforderlich sei. Eine entsprechende Vorausberechnung solle vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz aufgrund der dort vorhandenen Erfahrung durchgeführt werden. Die Vorausberechnung solle einmal pro Legislaturperiode für einen Zeitraum von 50 Jahren erstellt werden. Eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung mit dem Statistischen Landesamt liege im Entwurf vor und werde derzeit intern abgestimmt. Bei zeitnaher Beauftragung könne das Statistische Landesamt seine erste Vorausberechnung 2019 vorlegen. Die Ergebnisse sollten in der nächsten Finanzplanung berücksichtigt werden.

2.3 Verstärkte Maßnahmen zur Gewinnung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften sowie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit notwendig

2.3.1 Altersabgänge und Fachkräftemangel

Vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2027 erreichen insgesamt 24.227 Landesbedienstete die Regel-Altersgrenze. Dies entspricht umgerechnet 20.280 Vollzeitkräften oder 26 % des 2018 eingesetzten Personals.

Die folgende Übersicht zeigt die Verteilung der Personalabgänge auf die Aufgabebereiche.

Aufgabebereich	Personalbestand Stand: 1. Januar 2018 in VZK	Regel-Altersabgänge	
		1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2027 in VZK	Anteil
Schulen	33.085	7.144	21,6 %
Hochschulen	7.489	1.722	23,0 %
Polizei	10.817	3.336	30,8 %
Justiz	6.676	1.832	27,4 %
Steuerverwaltung	5.387	1.730	32,1 %
sonstige Verwaltung	14.885	4.516	30,3 %
insgesamt	78.339	20.280	25,9 %

Angesichts der aufgezeigten Regel-Altersabgänge bestehen einerseits in den nächsten zehn Jahren in allen Bereichen der Landesverwaltung erhebliche Konsolidierungspotenziale, die zumindest teilweise durch Stelleneinsparungen beim Ausscheiden der Stelleninhaber realisiert werden können.

Andererseits wird deutlich, dass in diesem Zeitraum der Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften eine zunehmend größere Bedeutung zukommt, um die Erledigung notwendiger Landesaufgaben zu gewährleisten. Durch die demografische Entwicklung werden dem Arbeitsmarkt in Rheinland-Pfalz 330.000 Arbeitskräfte bis 2035²⁰ fehlen. Auch die anderen Länder werden in fast allen Aufgabebereichen jeweils mit unterschiedlichen Ausprägungen vom Fachkräftemangel betroffen sein. Ein verstärkter Wettbewerb mit der Privatwirtschaft, aber auch der öffentlichen Arbeitgeber untereinander ist die Folge.

Das Ministerium hat erklärt, durch die Erstellung vergleichbarer Altersstrukturberichte in allen Ressorts werde es künftig noch besser möglich sein, die demografische Entwicklung fortlaufend abzugleichen und den damit verbundenen Herausforderungen ein angemessenes Gewicht zu geben.

2.3.2 Anpassung der Besoldung und Versorgung sowie Strategien zur Personalgewinnung und -bindung

Ein wesentliches Kriterium im Wettbewerb um Nachwuchs-, Fach- und Führungskräfte zwischen dem Land und anderen öffentlichen Dienstherren und privaten Arbeitgebern sind finanzielle Aspekte.

Für die Besoldung der Beamten sind seit 1. September 2006 der Bund und die Länder jeweils selbst zuständig. Durch unterschiedliche Besoldungsanpassungen entwickelte sich die Besoldung im Vergleich der Länder untereinander und mit dem

²⁰ Vgl. „Rheinland-Pfalz 2060 - Erwerbspersonenvorausberechnung (Basisjahr 2014)“ des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, Statistische Analysen Nr. 38, erschienen im Juli 2016.

Bund unterschiedlich.²¹ Vergleicht man die Höhe der Jahresbruttobesoldung für Landesbeamte im Jahr 2017 mit den übrigen Ländern und dem Bund, gehörte Rheinland-Pfalz zu den Ländern mit niedrigen Bruttobesoldungen. Es belegte überwiegend die Plätze 14 bis 16. Lediglich in der Besoldungsgruppe A 6 wurde mit Rang 5 eine bessere Platzierung erreicht.²²

Allein durch eine Anpassung der Besoldung dürfte sich der prognostizierte Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung jedoch nicht beheben lassen. Zusätzlich zu den in der Landesverwaltung bereits durchgeführten oder vorgesehenen Maßnahmen zur Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften²³ sind Anstrengungen notwendig, um die Attraktivität des Landes als Dienstherr/Arbeitgeber weiter zu verbessern. Außerdem darf die Finanzierbarkeit von Besoldungserhöhungen und anderen die Personalausgaben erhöhenden Maßnahmen mit Blick auf die Einhaltung der neuen Schuldenregel und der Konsolidierungsbeschlüsse der Landesregierung nicht aus dem Blick geraten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte eine - möglichst ressortübergreifende - Strategie zur Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften entwickelt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass zunächst die derzeitigen und die künftig zu erwartenden Personalengpässe festgestellt und konkrete Maßnahmen aus den ermittelten Handlungsfeldern abgeleitet werden. Notwendige Bestandteile der Strategie sollten die Berechnung des Bedarfs an Nachwuchskräften in allen Bereichen der Landesverwaltung, die ggf. erforderliche Anpassung der Ausbildungskapazitäten sowie die Finanzierung erforderlicher Maßnahmen sein.

Das Ministerium hat erklärt, finanzielle Aspekte spielten für die Gewinnung und Bindung von Personal eine zentrale Rolle. In seiner Sitzung am 5. Juni 2018 habe der Ministerrat Leitlinien zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2019/2020 beschlossen. Hiernach würden die Tarifiergebnisse der Tarifrunde 2019/2020 auf die Beamten- und Richterschaft zeitgleich und systemgerecht übertragen. Zudem werde es - auch mit Blick auf die Besoldungsentwicklung in den anderen Ländern - zu außerordentlichen Anpassungen kommen. Zum 1. Juli 2019 und zum 1. Juli 2020 solle die Besoldung für Beamte, Richter und Versorgungsempfänger zusätzlich um jeweils 2 % angehoben werden. Ziel sei es, gerade zu den Nachbarländern Hessen und Nordrhein-Westfalen bis Ende 2020 aufzuschließen bzw. sich im Bund-Länder-Vergleich in einem verdichteten Mittelfeld einzusortieren. Zu beachten sei allerdings die finanzielle Dimension, die jede auch in Prozentpunkten geringfügige lineare Erhöhung bei Besoldung und Versorgung habe.

Ferner hat das Ministerium mitgeteilt, die Ziele der Fachkräftegewinnung und -bindung würden von der Landesregierung bereits intensiv strategisch verfolgt. Die entsprechenden Maßnahmen erfolgten teilweise dezentral und ressortbezogen, weil die

²¹ In Rheinland-Pfalz war in den Jahren 2012 bis 2014 die lineare Besoldungsanpassung auf jeweils 1 % begrenzt.

²² Abweichend von der ansonsten üblichen Wochenarbeitszeit von 40 Stunden gilt für Beamte des Bundes sowie der Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein eine zum Teil nach Lebensalter gestaffelte regelmäßige Wochenarbeitszeit von 41 Stunden. In Nordrhein-Westfalen bis zur Vollendung des 56. Lebensjahres, danach 40 Stunden pro Woche, ab Beginn des 61. Lebensjahres 39 Stunden pro Woche. In Hessen gilt die regelmäßige Wochenarbeitszeit von 41 Stunden bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres, davon wird eine Stunde einem Lebensarbeitszeitkonto gutgeschrieben.

Rechnet man diese gegenüber Rheinland-Pfalz erhöhte Wochenarbeitszeit fiktiv in Besoldung um, verbessert sich die relative Position des Landes im Ranking je nach Besoldungsgruppe um ein oder zwei Positionen. Eine grundlegende Veränderung ergibt sich jedoch nicht. Dies gilt mit Ausnahme der Besoldungsgruppe A 6; je nach Lebensalter der Beamten verbessert sich hier die Position bis auf Rang 2.

²³ Beispiele sind das Karriereportal www.karriere.rlp.de, die Rahmenkonzepte Personalentwicklung 2015 bzw. Gesundheitsmanagement für die Landesverwaltung, Einrichtung eines Bachelorstudiengangs „Geoinformatik und Vermessung“ oder die Möglichkeit zu Ausgleichs- und Prämienzahlungen.

betroffenen Verwaltungsbereiche und die angesprochenen Adressaten sehr unterschiedlich seien. Die Zahl der Ausbildungsstellen sei - wie vom Rechnungshof festgestellt - von 2013 bis 2018 um 651 gestiegen. Im Doppelhaushalt 2019/2020 steige die Gesamtzahl weiter. Auch wenn umfangreiche Instrumentarien und Maßnahmen bereits Anwendung fänden, bleibe die Fachkräftesicherung eine Aufgabe, die die Landesregierung weiterhin aktiv angehe. In der Steuerungsgruppe „Personalstruktur“ würden weitere Handlungsoptionen geprüft, wie z. B. die Einrichtung von zusätzlichen dualen Studiengängen im technischen Bereich. Eine Vorlage solle dem Ministerrat zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

2.4 Weitere Anstrengungen zur Optimierung der Landesverwaltung und zur Konsolidierung der Personalausgaben erforderlich

Bereits in der vorangegangenen Prüfung²⁴ hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass der effektivste Steuerungsansatz für die Reduzierung der Personalausgaben die Verringerung des Personalbestands ist. Damit werden unmittelbar Ausgaben für das aktive Personal eingespart. Zeitversetzt führt dies bei Beamten und Richtern auch zu einer Entlastung bei den Versorgungsausgaben.

Um den Personalbestand verringern zu können, sollte sich die Landesverwaltung stärker als bisher auf die Erledigung notwendiger Aufgaben konzentrieren (Aufgabenkritik) und Optimierungspotenziale bei der Aufbau- und Ablauforganisation nutzen. Hierdurch kann der Personalbedarf vermindert werden, ohne die Qualität der Aufgabenerledigung zu beeinträchtigen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Ministerrat habe in seiner Sitzung vom 20. September 2016 beschlossen, neben dem Abbau von 2.000 Stellen auch die Empfehlungen der Steuerungsgruppe „Personalstruktur“ zur Optimierung von Aufbau- und Ablauforganisation der Landesverwaltung umzusetzen. Konkret solle von allen Ressorts geprüft werden, in welchen Bereichen eine Zweistufigkeit im Verwaltungsaufbau umgesetzt werden könne. Darüber hinaus hätten die Ressorts eine funktionale Aufgabenarrondierung in horizontaler und vertikaler Richtung durchzuführen und dabei auf Erkenntnisse aus Organisationsuntersuchungen, entsprechende Empfehlungen des Rechnungshofs sowie die wissenschaftlichen Gutachten der Zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform zurückzugreifen. Als Ziel der Optimierungsmaßnahmen habe die Vorlage der Steuerungsgruppe „Personalstruktur“ eine deutliche Reduzierung von bislang selbstständigen Fachbehörden, eine deutliche Konzentration von zentralen Aufgaben und Overheadstrukturen sowie eine noch stärkere funktionale Aufgabenzuordnung bei den Direktionen formuliert. Nach derzeitigem Stand seien bei einigen Vorschlägen die Prüfungen noch nicht abgeschlossen oder die Vorschläge seien verworfen worden. Zum Teil seien sie bereits umgesetzt oder würden es zeitnah. Die Steuerungsgruppe „Personalstruktur“ habe die Ressorts gebeten, die noch andauernden Prüfungen von Einzelmaßnahmen zur Verbesserung in den Verwaltungsstrukturen und Geschäftsabläufen zeitnah abzuschließen und möglichst mit Blick auf den Beschluss des Ministerrates noch weitere Vorschläge zu unterbreiten.

Außerdem hat das Ministerium ausgeführt, die Landesregierung teile die Auffassung, dass Einsparungen beim Personalbestand zur Haushaltskonsolidierung erforderlich seien. Dies stehe allerdings unter der Bedingung, dass die Einsparungen sozialverträglich und in engem Austausch mit den Personalvertretungen erfolgten. Zudem müsse eine für die Aufgabenerledigung angemessene Personalausstattung auch unter Berücksichtigung zusätzlicher Aufgaben und politischer Schwerpunktsetzungen erhalten bleiben.

²⁴ Siehe auch Fußnote 6.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass der zur Prüfung aus dem Jahr 2012 ergangene Landtagsbeschluss und weitere Empfehlungen des Rechnungshofs²⁵ umgesetzt worden seien:

- Das Bonus-/Malus-System sei weiterentwickelt und dabei die Bonusdividende erhöht worden.
- Personaleinsparungen seien unter Ausnutzung der altersbedingten Fluktuation im Rahmen des Möglichen realisiert worden. Laut Budgetberichten habe sich die Zahl der Vollzeitkräfte zwischen Dezember 2011 und Dezember 2016 um 556 reduziert.
- Im Doppelhaushalt 2014/2015 seien die auf die Nebenhaushalte entfallenden Stellen gesondert ausgewiesen worden. Dies sei auch in den nachfolgenden Haushaltsjahren fortgesetzt worden.
- Im Aufstellungserlass zum Doppelhaushalt 2014/2015 sei darauf hingewiesen worden, dass kw-Vermerke nur bei Vorliegen eines sachlichen Grundes mit bestimmten oder bestimmbaren Wegfallfristen zu versehen seien. Dieser Hinweis sei in den Folgejahren wiederholt worden.
- Stellenplanentwicklungen würden in jedem Einzelplan kapitelbezogen dargestellt.
- Die haushaltsgesetzlichen Regelungen zur Budgetierung seien angepasst worden. Insbesondere habe man eine Unterscheidung zwischen steuerbaren und nicht-steuerbaren Personalausgaben eingeführt.
- Die Anzahl der kw-Vermerke werde sowohl im Gesamtplan als auch in den Übersichten über die Stellenplanentwicklung je Einzelplan dargestellt - dort kapitelweise und mit Fälligkeit.
- Die stellenplanähnlichen Bereiche würden im Gesamtplan abgebildet. Die Nebenhaushalte seien weitestgehend in den Stellenplan der Ausgabengruppen 422 und 428 integriert und damit im Gesamtstellenplan erfasst worden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) im Doppelhaushalt 2019/2020 den vorgesehenen Stellenabbau in den Einzelplänen vollständig durch kw-Vermerke mit entsprechender Erläuterung abzubilden,
- b) in den Doppelhaushalt 2019/2020 eine Gesamtübersicht über die von 2016 bis 2020 in den abbaupflichtigen Bereichen in Abgang gestellten bzw. künftig wegfallenden Stellen aufzunehmen,
- c) sicherzustellen, dass die Vorgaben des Ministerrats zum Abbau von 2.000 Stellen und Vollzeitkräften eingehalten und - sofern dies durch Regel-Altersabgänge oder aufgrund von notwendigen Einstellungskorridoren nicht möglich ist - die Einsparungen ggf. in anderen Bereichen zu erbringen,
- d) eine - möglichst ressortübergreifende - Strategie zur Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften zu entwickeln,
- e) im Hinblick auf die Erfordernisse zur Haushaltskonsolidierung weitere Anstrengungen zur Verringerung des Personalbestands sowie zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation der Landesverwaltung zu unternehmen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

²⁵ Siehe auch Fußnote 6.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bestandsaufnahme und Entwicklungstendenzen

2.1.1 Abgabe von Steuererklärungsdaten

Steuererklärungen können bei den Finanzämtern in Papierform und in elektronischer Form per ELSTER² abgegeben werden. Eine vollständig papierlose Steuererklärung über ELSTER ist derzeit jedoch nur bei einer authentifizierten Übermittlung der Steuerdaten möglich. Ansonsten ist zusätzlich zur elektronischen Übersendung der Steuerdaten die Abgabe eines mit Unterschrift versehenen Ausdrucks der sogenannten komprimierten Steuererklärung erforderlich.

Trotz Bemühungen der Steuerverwaltung, die „ELSTER-Quote“ z. B. durch Umsetzung der Verpflichtung zur elektronischen Abgabe zu erhöhen, lag der Anteil in Papierform vorgelegter Steuererklärungen für den Veranlagungszeitraum 2016 bei 36 %. Diese lässt die rheinland-pfälzische Steuerverwaltung überwiegend von dem Datenerfassungs- und Scanzentrum Wunsiedel (Bayern) einscannen, sodass anschließend die Daten den Bearbeitern in elektronischer Form zur Verfügung stehen.

Insgesamt ließen sich langfristig Kosten von bis zu 2,6 Mio. € jährlich für das Einscannen der Papiererklärungen durch eine Erhöhung der „ELSTER-Quote“ vermeiden.

2.1.2 Risikomanagementsystem weist auf Steuerausfallrisiken hin

Die Steuerveranlagung stützt sich zunehmend auf ein Risikomanagementsystem (RMS), das elektronisch gesteuert wird. Ursprünglich wurde das RMS zur Risikobeurteilung der Einkommensteuererklärungen mit Überschusseinkünften herangezogen. Mittlerweile werden auch Einkommensteuererklärungen mit Gewinneinkünften, Gewinnermittlungen sowie Gewerbesteuer- und Umsatzsteuererklärungen mithilfe des RMS bearbeitet. Das System wird ständig weiterentwickelt und auf weitere Bereiche ausgedehnt.

Das RMS überprüft die Daten elektronisch auf Steuerausfallrisiken. Gegebenenfalls steuert es den Fall aus und der Bearbeiter prüft punktuell die betreffenden Sachverhalte. Weitergehende steuerfachliche Prüfungen soll er regelmäßig nicht durchführen. Vollumfängliche personelle Prüfungen finden lediglich bei Fällen eines hohen Risikos und einer zufällig ausgewählten Zahl von Steuerfällen statt. Sie stellen mit einem Anteil von 4 % aller Fälle die Ausnahme dar.

Erkennt das RMS bei der elektronischen Veranlagung keine Steuerausfallrisiken und liegt kein Fall eines hohen Steuerrisikos oder der Zufallsauswahl vor, wird der Steuerbescheid ohne wesentliche personelle Mitwirkung erstellt und versendet. Dies betraf im Veranlagungszeitraum 2016 fast 7 % aller Einkommen- und über 14 % aller Umsatzsteuererklärungen.

Die Steuerverwaltung strebt eine Erhöhung dieser „Autofall-Quoten“ an, indem das RMS zielgerichteter gestaltet und angewendet werden soll. Hierzu sollen beispielsweise die Steuerfälle konsequenter in Risikoklassen eingeteilt werden.

2.1.3 Entlastung von veranlagungsbegleitenden Arbeiten

Vor einigen Jahren beanspruchten die veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten gegenüber der eigentlichen Veranlagungstätigkeit noch den überwiegenden Teil der Arbeitszeit. Seither werden Veranlagungs- und Arbeitnehmerstellen zunehmend von veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten befreit. Dies gilt u. a. für die manuelle Erfas-

² ELSTER (Elektronische Steuererklärung) ist ein Projekt der Steuerverwaltungen aller Länder und des Bundes zur Abwicklung der Steuererklärungen und der Steueranmeldungen über das Internet.

sung von Steuererklärungsdaten. Außerdem übernehmen spezialisierte Arbeitsgebiete veranlagungsbegleitende Tätigkeiten wie z. B. die Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen sowie von Haftungs- und Insolvenzfällen.

2.1.4 Entwicklung einer elektronischen Akte

Im Vorhaben Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung (KONSENS) entwickeln die Länder zusammen mit dem Bund eine einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren. Hierzu gehört auch eine elektronische Akte für die Steuerverwaltung. Diese soll nicht auf einzelne Arbeitsbereiche beschränkt sein, sondern grundsätzlich den gesamten Datenbestand zu einem Steuerkonto umfassen. Sie soll sukzessive die Papierakte ersetzen. Bis wann mit ihrem Einsatz zu rechnen ist, war für die Steuerverwaltung noch nicht absehbar.

2.2 Chancen durch Digitalisierung nutzen

Die fortschreitende Digitalisierung kann zu einer Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzämter genutzt werden:

- Infolge der Konzentration auf die Bearbeitung der Steuererklärungen, insbesondere auf die darin enthaltenen risikobehafteten Sachverhalte, wird sich der personelle Bearbeitungsaufwand im Veranlagungsbereich mindern. Die entsprechenden Personalressourcen könnten u. a. genutzt werden, um die Arbeitsqualität zu verbessern und Steuerausfälle zu vermeiden. Fehlbearbeitungsquoten von teilweise bis zu 50 %, die der Rechnungshof bei früheren Prüfungen festgestellt hatte³, ließe sich entgegenwirken.
- Die räumliche Bindung an den Papieraktenbestand wird entfallen. Durch die elektronische Akte wird es den Bediensteten der Finanzämter künftig möglich sein, die Daten der Steuerfälle grundsätzlich überall einzusehen und zu bearbeiten. Der Bedarf an Büro- und Archivräumen wird sich mindern. Flexible Arbeitsformen wie Tele- und Heimarbeit können umfassender in Anspruch genommen werden.
- Das Personal könnte nach einem Übergang von der Veranlagung in Arbeitsgebieten zu einer Einzel-/Stapelbearbeitung in Abteilungen mit gleichartigen Aufgaben zusammengefasst werden. Dies gilt insbesondere für Arbeitsbereiche mit Sonderaufgaben. Die Leitung so entstehender homogener Arbeitsbereiche erfordert einen geringeren Aufwand. Den Abteilungen könnte mehr Personal als den bisherigen Sachgebieten zugewiesen werden. Die Zusammenführung in größeren Organisationseinheiten ließe sich nutzen, um den fachlichen Austausch der Bearbeiter untereinander und damit auch die Arbeitsqualität zu verbessern.
- Die einzelnen Finanzämter müssten nicht mehr mit nahezu jeder Aufgabe des Innen- und Außendienstes der Steuerverwaltung befasst werden. Indem z. B. neben einigen „Finanzämtern für allgemeine Veranlagung“ und „Finanzämtern für Arbeitnehmerveranlagung“ ein „Finanzamt für besondere Veranlagungen“ und ein „Vollstreckungsfinanzamt“ gebildet würde, ließen sich die aufgezeigten Vorteile konsequent nutzen und die Tätigkeiten bündeln.

2.3 Entwicklung einer Gesamtstrategie notwendig

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Entwicklung einer Gesamtstrategie durch die Steuerverwaltung erforderlich, die sich mit den Herausforderungen der Digitalisierung und den sich daraus ergebenden Chancen für eine Verbesserung der

³ Vgl. Jahresbericht 2013, Nr. 7 - Einkommensteuerfälle mit bedeutenden Einkünften - (Drucksache 16/2050), und Jahresbericht 2018, Nr. 4 - Steuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen - (Drucksache 17/5350).

Aufbau- und Ablauforganisation befasst. Mit dem Projekt „Zukunftsinitiative Steuerverwaltung (ZIS)“ hat sie im Wesentlichen die Nutzung ihrer Immobilien optimiert. Ein Konzept, das eine langfristige Strategie für eine zukunftsfähige Struktur aufzeigt, lag jedoch noch nicht vor.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, das Projekt ZIS sei Anfang September 2018 personell und organisatorisch neu aufgestellt worden. Aktueller Projektschwerpunkt sei u. a. die Entwicklung aufbauorganisatorischer Modelle zur Neustrukturierung des Bereichs der Arbeitnehmerveranlagung. Das Projekt ZIS werde den Veränderungsprozess der Steuerverwaltung fortlaufend begleiten und mitgestalten. Auch das angestrebte Organisationsmodell der Teamarbeit in größeren Arbeitseinheiten solle die geänderten Anforderungen aufgreifen. Es solle eine fachliche Spezialisierung der Bearbeiter ermöglichen und Synergieeffekte generieren. Damit ließen sich personalwirtschaftliche Ziele wie größere Personalflexibilität, bessere Vertretungsregelungen und der Ausgleich unterschiedlicher Leistungsstärken erreichen. Die Entwicklung einer langfristigen Strategie zur Organisation der Steuerverwaltung sei maßgeblich von der weiteren rechtlichen und technischen Entwicklung abhängig. Zwar ließen sich abstrakte Organisationsmodelle konzipieren, aber konkrete Einsatzzeitpunkte nicht definieren. Die Steuerverwaltung werde zeitnah die sich aus dem wandelnden Arbeitsumfeld erwachsenden organisatorischen Konsequenzen ziehen und zu gegebener Zeit an die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs anknüpfen. Aufgrund der umfangreichen Organisationsveränderungen in den vergangenen Jahren sei zunächst ein Prozess der Konsolidierung vorgesehen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Steuerverwaltung zumindest mittelfristig eine Zielvorstellung zur Struktur der Finanzämter entwickeln wird.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, die aufgezeigten Möglichkeiten zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzämter im Rahmen der fortschreitenden Digitalisierung in die Untersuchungen zur Neustrukturierung der Steuerverwaltung und die hieraus zu ziehenden Konsequenzen einzubeziehen.

**Nr. 6 Umbau und Sanierung eines Polizeidienstgebäudes
in Idar-Oberstein
- mangelhafte Wirtschaftlichkeitsberechnungen,
unzureichende Untersuchungen der Bausubstanz,
übermäßige Kostensteigerungen -**

Die Unterbringung der Polizei- und Kriminalinspektion Idar-Oberstein in einem 1994 erworbenen ehemaligen Schulgebäude war im Vergleich zu dem zunächst beabsichtigten Neubau eines Behördenhauses unwirtschaftlich.

Im Jahr 2006 begann der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung mit der Ermittlung des Sanierungsbedarfs des für die Polizei hergerichteten Dienstgebäudes. Im Zuge der Planung sowie nach dem Baubeginn 2014 stiegen die Baukosten mit jeder Fortschreibung der Bauunterlagen wie folgt:

- 2,0 Mio. € in der Kostenvoranmeldung -Bau- (2008),
- 3,9 Mio. € in der Haushaltsunterlage (HU) -Bau- (2011),
- 6,5 Mio. € in der überarbeiteten HU -Bau- (2015),
- 8,9 Mio. € in der ersten Nachtrags-HU -Bau- (2017),
- 12,6 Mio. € in der zweiten Nachtrags-HU -Bau- (2018).

Einschließlich der Ausgaben für den seinerzeitigen Erwerb des Gebäudes von 2,9 Mio. € und die während der Bauzeit erforderliche Unterbringung der Polizei an anderen Standorten errechnen sich Gesamtkosten von insgesamt 16,4 Mio. €. Die Übergabe des Gebäudes an die Polizei ist im vierten Quartal 2019 geplant. Ob die nun ermittelten Kosten bis zum Abschluss der Bauabrechnung eingehalten werden, bleibt abzuwarten.

Ursachen für die erhebliche Kostensteigerung waren insbesondere unzureichende Untersuchungen der Bausubstanz sowie Mängel in der Steuerung des Projektlaufs.

Ein Neubau für die Polizei- und Kriminalinspektion wäre wirtschaftlicher gewesen als die Sanierung des bestehenden Gebäudes. Gemessen an den nun absehbaren Gesamtkosten von 16,4 Mio. € hätten durch einen bedarfsgerecht geplanten Neubau Herstellungskosten von mindestens 7 Mio. € sowie erhebliche Folgekosten vermieden werden können.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) führt derzeit eine Generalsanierung des Gebäudes der Polizei- und Kriminalinspektion Idar-Oberstein durch. Das Projekt war bereits Gegenstand mehrerer Kleiner Anfragen an die Landesregierung.

Der Rechnungshof hat Maßnahmen der Generalsanierung geprüft. In die Prüfung hat er die Gründe für die Dauer des Vorhabens, die Kostenentwicklung sowie die Projektsteuerung und -organisation einbezogen. Darüber hinaus hat er untersucht,

ob Entscheidungen in wichtigen Projektstadien auf der Grundlage sachgerechter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen wurden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Projekthistorie gekennzeichnet durch fehlende Wirtschaftlichkeitsberechnungen, unzureichende Untersuchungen der Bausubstanz sowie hohe Kostensteigerungen

Das Projekt „Polizeidienstgebäude in Idar-Oberstein“ kann in drei Phasen aufgeteilt werden:

- Phase 1: 1985 bis 1994 Planung des Neubaus eines Behördenhauses für die Polizei- und Kriminalinspektion sowie das Katasteramt in Idar-Oberstein,
- Phase 2: 1994/1995 Erwerb zweier von der Stadt Idar-Oberstein provisorisch hergerichteter ehemaliger Schulgebäude für die Unterbringung beider Landesbehörden,
- Phase 3: seit 2006 Planung und Durchführung der Generalsanierung des Polizeidienstgebäudes.

2.1.1 Planung eines neuen Behördenhauses

Die Polizei- und Kriminalinspektion Idar-Oberstein war bis 1995 in zwei angemieteten Gebäuden und das Katasteramt in einem ehemaligen Wohnhaus sowie in einem 1,5 km entfernten Amtsgerichtsgebäude untergebracht. Dies erschwerte einen effektiven Dienstbetrieb. Daher zogen die für Inneres und für Finanzen zuständigen Ministerien Mitte der 1980er-Jahre den Neubau eines zentral gelegenen Behördenhauses für beide Dienststellen in Erwägung. Für diesen Zweck übertrug die Stadt Idar-Oberstein dem Land unentgeltlich das Eigentum an einem innerstädtischen Grundstück.

Das ehemalige Staatsbauamt Bad Kreuznach stellte die baufachliche Eignung des Grundstücks fest und erstellte 1986 auf der Grundlage einer genehmigten Nutzfläche von 1.663 m² für den Neubau eine Haushaltsunterlage -Bau- (HU -Bau-) mit Gesamtbaukosten von - umgerechnet - 6 Mio. €. Die Kosten des Vorhabens wurden erstmals im Doppelhaushalt 1990/1991 veranschlagt und im Doppelhaushalt 1992/1993 auf 7 Mio. € fortgeschrieben.

2.1.2 Erwerb zweier städtischer Gebäude

Im Jahr 1994 entschied das Ministerium der Finanzen, die Neubauplanung nicht weiterzuverfolgen. Stattdessen erwarb das Land zwei bis dahin von der Stadtverwaltung Idar-Oberstein genutzte ehemalige Schulgebäude. Die 2.200 m² große Nutzfläche der seinerzeit 122 und 86 Jahre alten Bauten überstieg den Flächenbedarf der beiden Dienststellen um mehr als 500 m². Für die Generalsanierung und einen den Anforderungen der beiden Dienststellen entsprechenden Umbau der Gebäude ermittelte das ehemalige Staatsbauamt Idar-Oberstein Kosten von 6,1 Mio. €.

In Verhandlungen mit der Stadt vereinbarte das Ministerium einen Pauschalpreis von 4,3 Mio. €¹ für die „schlüsselfertige Herrichtung und Veräußerung“ beider Gebäude entsprechend den brandschutztechnischen und baurechtlichen Vorschriften. Allerdings erreichten die von der Stadt durchgeführten Maßnahmen aufgrund einer zwischen den Vertragspartnern abgestimmten Reduzierung des Sanierungsumfanges nicht die Qualität einer Generalsanierung. Nach Durchführung der Arbeiten

¹ Davon entfielen 2,9 Mio. € auf das später von der Polizei und 1,4 Mio. € auf das später von dem Katasteramt genutzte Gebäude.

bestätigte die Stadt, dass die Konstruktion der Holzbalkendecken den brandschutztechnischen Anforderungen genüge.

Die Kosten der von dem Staatsbauamt als erforderlich angesehenen Generalsanierung, die bei den Altbauten zu erwartenden höheren Nutzungskosten und die im Umfang eingeschränkte Sanierung wurden nicht zum Anlass genommen, die Entscheidung zum Kauf der beiden ehemaligen Schulgebäude einer kritischen Revision zu unterziehen. Darüber hinaus hätte es die Gegenüberstellung der Kosten von 7 Mio. € für den Neubau eines Behördenhauses und der Kosten einer fachgerechten Generalsanierung einschließlich des Verkehrswerts der unsanierten Gebäude von insgesamt 7,6 Mio. € erfordert, die Wirtschaftlichkeit der gewählten Lösung zu hinterfragen.



Polizeidienststelle, Hauptstraße 236

Katasteramt, Hauptstraße 238

2.1.3 Maßnahmen bis zur Generalsanierung des Polizeidienstgebäudes

Die Polizei- und Kriminalinspektion bezog das Dienstgebäude in der Hauptstraße 236 im Jahr 1995. In der Folgezeit führte der zwischenzeitlich gegründete Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung auf Forderung der Polizei verschiedene Einzelmaßnahmen zur Instandhaltung des Gebäudes sowie zu technischen Anpassungen und funktionalen Verbesserungen des Dienstbetriebs durch.

Im Jahr 2006 begann der Landesbetrieb mit der Ermittlung des Sanierungsbedarfs und erstellte auf dieser Grundlage 2008 eine Kostenvoranmeldung -Bau- (KVM -Bau-), in der er die nach seiner Einschätzung dringlichsten Einzelmaßnahmen zur Erneuerung von Bauteilen zusammenfasste. Die Gesamtbaukosten waren mit 2 Mio. € ausgewiesen. Im Zuge der anschließenden Aufstellung der HU -Bau- stiegen die Gesamtkosten bis zum Jahr 2011 auf 3,9 Mio. €. Der Kostenanstieg war auf brandschutztechnische Anforderungen, die Entscheidung zur Erneuerung aller Oberflächen sowie auf verschiedene Umbaumaßnahmen zurückzuführen.

Anfang März 2014 bezog die Polizei- und Kriminalinspektion mehrere Ausweichquartiere, da die Baumaßnahmen nicht bei laufendem Betrieb durchgeführt werden sollten.

Der Landesbetrieb hat erklärt, im gleichen Monat habe der Landkreis Birkenfeld mitgeteilt, dass hinsichtlich der Deckenkonstruktion brandschutztechnische Bedenken bestünden und eine als Kompensation vorgeschlagene Anlage zur Personenfrühalarmierung nicht ausreiche. Bis zu diesem Zeitpunkt habe für den Landesbetrieb keine Notwendigkeit zur Durchführung von Bestandsuntersuchungen bestanden und er habe von der seinerzeit von der Stadt bestätigten brandschutztechnischen Zulässigkeit der Decken ausgehen können.

Nach dem Baubeginn im April 2014 wurden zunächst die Fassaden saniert und neue Fenster eingebaut. Parallel zu den Bauarbeiten im Gebäudeinneren wurden bis zum Oktober 2015 Bestandsuntersuchungen des Tragwerks durchgeführt. Dabei wurde eine mangelnde Tragfähigkeit der Holzbalkendecken und der Massivdecke über dem Kellergeschoss festgestellt. Außerdem war das Gebäude nur ungenügend ausgesteift, da die Deckenbalken in den tragenden Wänden unzureichend verankert

waren. Dies erforderte eine Generalsanierung. Der Landesbetrieb überarbeitete daraufhin Ende 2015 die HU -Bau- und ermittelte Gesamtbaukosten von 6,5 Mio. € einschließlich der Kosten für die Interimsunterbringung der Polizeidienststellen.

Es war nicht sachgerecht, im Zuge der Vorplanung auf eine eingehende Untersuchung des Tragwerks zu verzichten. Holzbalkendecken in historischen Gebäuden weisen - wie auch vom Rechnungshof geprüfte andere Maßnahmen belegen - oftmals Schäden und eine unzureichende Tragfähigkeit auf. Ausschließlich visuelle Befunduntersuchungen reichen bei Altbauten in der Regel nicht aus. Es müssen auch verdeckte, nicht zugängliche Bauteile, bei denen mit Schäden zu rechnen ist, untersucht werden. Eine frühzeitige Untersuchung hätte es ermöglicht, den Sanierungsbedarf genauer abzuschätzen, Kostenrisiken zu vermeiden und die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens besser zu beurteilen. Neben Mängeln in der Projektsteuerung, häufigen Wechseln der für das Projekt verantwortlichen Bearbeiter sowie einer nicht ordnungsgemäßen Fachaufsicht war auch die zeitliche Abfolge der Bauarbeiten problematisch. So wurde erst nach der Sanierung der Fassaden erkannt, dass aufgrund der nicht mehr standsicheren Tragkonstruktion das Gebäude mit Ausnahme des Kellers, der Treppenträume und der Decke über dem zweiten Obergeschoss weitgehend entkernt werden musste. Innerhalb der aus den Außenwänden bestehenden Gebäudehülle, die durch eine Hilfskonstruktion ausgesteift und gegen Einsturz gesichert werden musste, wird nun mit erheblichem Aufwand ein „Neubau“ mit Stahlbetondecken errichtet.



Zustand des teilweise entkernten Gebäudes im Februar 2017; Blick vom Erdgeschoss auf die abgehängte Decke über dem zweiten Obergeschoss und auf die nicht tragfähigen Holzbalken der Geschossdecken sowie die Holzkonstruktion der Fachwerkwände.

2.1.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Ende 2015 - seit dem Baubeginn waren bereits fast 4,7 Mio. € verausgabt - nahm der Landesbetrieb die Kostenentwicklung zum Anlass, die Wirtschaftlichkeit der Generalsanierung zu hinterfragen. Auf Grundlage eines Investitionskostenvergleichs vertrat er die Auffassung, dass die Sanierung für 6,5 Mio. € wirtschaftlicher als ein Neubau auf dem gleichen Grundstück sei, für den er Kosten von mehr als 7,6 Mio. € ermittelte.

Der Investitionskostenvergleich wurde zu spät durchgeführt. Als Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie als Planungsunterlage² zur Begründung der Generalsanierung

² Vgl. § 24 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1, Nr. 2.5 zu § 24 VV-LHO und Nr. 2.2 zu § 7 VV-LHO.

war er nicht geeignet. Zudem war die Berechnung fehlerhaft. Die Kosten des Neubaus ermittelte der Landesbetrieb auf Grundlage der in dem Bestandsgebäude vorhandenen Nutzfläche von 1.975 m². Richtigerweise hätte er nur die in dem Raumbedarfsplan ausgewiesene Nutzfläche von 980 m² ansetzen dürfen. Auch wenn man die um 90 m² größere Nutzfläche des 2017 aktualisierten Raumbedarfsplans zugrunde legt, wäre der Neubau mit Gesamtkosten von 5,6 Mio. € noch die wirtschaftlichere Lösung gewesen. Außerdem berücksichtigte der Landesbetrieb in dem Kostenvergleich nicht, dass in dem Bestandsgebäude aufgrund der erheblichen Flächenüberhänge, der Geschosshöhen von teilweise mehr als 4 m und der geringeren energetischen Qualität wesentlich höhere Nutzungskosten zu erwarten sind als in einem Neubau.

2.2 Weitere Entwicklung - das Ende des Kostenanstiegs erreicht?

Eine 1. Nachtrags-HU -Bau- vom Oktober 2017 wies bereits Gesamtbaukosten von 8,9 Mio. € auf. In diesem Betrag waren allerdings die Kosten der während der Bauzeit erforderlichen Interimsunterbringung der Polizeidienststelle nicht enthalten.

Im November 2018 hat der Landesbetrieb den Rechnungshof über eine „aktuelle Nachtrags-HU -Bau-“ mit Gesamtbaukosten von 12,6 Mio. € informiert. Der erneute Kostenanstieg ist danach auf zusätzliche Leistungen sowie Preissteigerungen zurückzuführen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass im Rahmen einer Gesamtbetrachtung die anteiligen Kosten für den Erwerb und die Herrichtung des Gebäudes der Polizei- und Kriminalinspektion von 2,9 Mio. € sowie der auch in der 2. Nachtrags-HU -Bau- fehlende Kostenansatz von 0,9 Mio. € für die während der Bauzeit erforderliche Interimsunterbringung zusätzlich zu berücksichtigen sind. Danach errechnen sich Gesamtkosten von 16,4 Mio. €. Dieser Betrag überschreitet die geschätzten Gesamtbaukosten von 10,5 Mio. € für den Neubau der wesentlich größeren Polizeidirektion Landau³ um 56 %. Ob damit ein Ende der Kostenspirale erreicht ist, bleibt im Hinblick auf die noch vorzunehmenden Sanierungsarbeiten bis zur Übergabe des Gebäudes an die Polizei, die spätestens im vierten Quartal 2019 erfolgen soll, abzuwarten.

2.3 Resümee, Empfehlungen sowie angekündigte Folgerungen

Ein bedarfsgerechter Neubau auf dem gleichen Grundstück hätte Gesamtkosten von 9,3 Mio. € (Kostenstand 2018)⁴ verursacht. Dadurch hätten Herstellungskosten von mindestens 7 Mio. € sowie erhebliche Folgekosten vermieden werden können. Dieser Fall zeigt erneut, dass es unerlässlich ist, verschiedene finanzwirksame Lösungsansätze gemäß den haushaltsrechtlichen Vorgaben einer eingehenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu unterziehen⁵, die Unterbringung von Dienststellen am nachgewiesenen Bedarf auszurichten und insbesondere bei älteren Gebäuden sorgfältige Untersuchungen der Bausubstanz vorzunehmen.

Im Hinblick auf Ausführungen des Ministeriums der Finanzen im Prüfungsverfahren, der Landesbetrieb habe die Baumaßnahme eigenverantwortlich entwickelt und durchgeführt sowie grundlegende Entscheidungen ohne baufachliche Beteiligung

³ Haushaltsplan 2019/2020, Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 20 Hochbaumaßnahmen des Landes, Bauunterhaltung und allgemeiner Grunderwerb, Wirtschaftsplan des Landesbetriebs LBB, Neubau der Polizeidirektion Landau, Gesamtbaukosten 10 Mio. €, Haushaltsplan 2016, Einzelplan 12, Kapitel 12 20, Wirtschaftsplan des Landesbetriebs LBB, Grunderwerb 470.000 €

⁴ Einschließlich der Kosten für den Erwerb, die Herrichtung und den Abriss der vorhandenen Bebauung sowie für die während der Bauzeit erforderliche Interimsunterbringung.

⁵ § 7 Abs. 2 LHO.

des Ministeriums getroffen, verweist der Rechnungshof auf Regelungen in der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz (RLBau)⁶. Danach obliegen dem Ministerium der Auftrag zur Aufstellung der HU -Bau-, die bau fachliche Prüfung und Genehmigung sowie die Festsetzung der Kosten. Im Rahmen seiner Dienst- und Fachaufsicht sollte das Ministerium stärker als bisher eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung des Landesbetriebs überwachen.

Ferner sollte die Reorganisation des Landesbetriebs⁷ genutzt werden, um zur Unterstützung einer wirksamen Projektsteuerung ein Projektcontrolling sicherzustellen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass das Ministerium Projekte insbesondere in den Phasen bau fachlich prüft, in denen noch hinreichende Möglichkeiten zur Beeinflussung der Investitions- und Folgekosten bestehen.

Kostensteigerungen bei Baumaßnahmen beruhen oftmals - wie auch im vorliegenden Fall - auf Mängeln im Verfahren. Zur Prävention derartiger Kostensteigerungen sollten bei der Fortschreibung der RLBau konkrete Regelungen zum kostenstabilen Bauen in Ergänzung zu den haushaltsrechtlichen Vorgaben festgelegt werden.⁸

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, er habe im Zuge des laufenden Reorganisationsprozesses bereits Maßnahmen eingeleitet, die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen insbesondere bei Bestandsgebäuden frühzeitig und wissenschaftlich fundiert bewerten zu können. Künftig solle auch vor Durchführung von großen Sanierungsmaßnahmen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgen. Hierzu sollten Raumbedarfsunterlagen nach aktuellem Bedarf erstellt und durch das Ministerium genehmigt werden. Das Vorgehen bei Bestandsaufnahmen vor Sanierungsmaßnahmen solle verbindlich geregelt werden. Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen würden alle Bedarfsdeckungsmöglichkeiten lebenszykluskostenbasiert geprüft. Bei Bestandsgebäuden würden vor Generalsanierungen grundsätzlich immer die Unterbringung in einem Neubau und die Anmietung gegenübergestellt. Zur Überwachung der Bestimmungen der RLBau sei die Einrichtung einer Koordinationsgruppe für große Baumaßnahmen in der Zentrale des Landesbetriebs beabsichtigt. Die Implementierung konkreter Regelungen zum kostenstabilen Bauen würden in einzelnen Arbeitsgruppen im Rahmen der Umstrukturierung des Landesbetriebs und Neufassung der RLBau diskutiert.

Das Ministerium hat erklärt, die Auswertung des Ablaufs dieser Sanierungsmaßnahme durch den Rechnungshof gebe wichtige Hinweise, die es gerne aufgreife. In der Ministerratsvorlage vom 21. Dezember 2017 seien die Ergebnisse der im Koalitionsvertrag beschlossenen Evaluation des Landesbetriebs LBB vorgestellt worden. Die damit verbundenen Lösungsansätze seien seit Beginn dieses Jahres in verschiedenen Arbeitsgruppen konkretisiert und in Handlungsanleitungen überführt worden, die als textliche Ergänzungsvorschläge zur RLBau vorgeschlagen würden.

Ziel des Reformprozesses sei nicht nur eine Effizienzsteigerung bei der Abwicklung von großen Baumaßnahmen, sondern auch ein konsequenteres Qualitätsmanagement mit nachvollziehbaren und projektnahen Zuständigkeiten für die Fehlerkontrolle. So sollten die Meilensteine eines Projektes, insbesondere in der Anfangsphase, stärker zur Diskussion gestellt und die wesentlichen Entscheidungen ganzheitlich und mindestens im Vier-Augen-Prinzip getroffen werden. Damit werde die Hoffnung

⁶ Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau), Ausgabe 2006 (Stand: Juli 2014).

⁷ Vgl. Jahresbericht 2018, Nr. 8 - Mieter-Vermieter-Modell des Landes - (Drucksache 17/5350). Siehe auch Drucksachen 17/6211 S. 6 sowie 17/7007 S. 5.

⁸ Vgl. hierzu: Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen, <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/beratende-aeusserungen-und-hinweise/bau-leitsaetze-zum-management-von-grossen-baumassnahmen-2015/>; Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Kostenstabiles Bauen, Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO.

verbunden, die Projekte im Zuge des Projektablaufes transparenter und in einer frühen Phase revidierbarer gestalten zu können.

In die Novelle der RL Bau, die derzeit vorbereitet werde, sollten auch zusätzliche Regelungen zur Qualität von Raumbedarfsuntersuchungen, von lebenszyklusbasierten Wirtschaftlichkeits- und von Variantenbetrachtungen bei der Beschaffung aufgenommen werden. Damit solle die „Projektphase 0“, in der die Kostensteuerung am effektivsten sei, möglichst umfassend beschrieben werden.

Bezüglich der Bauuntersuchungen der Substanz bei Bestandsbauten werde eine Arbeitshilfe erarbeitet, mit der zwar die notwendige Sorgfalt bei der Prüfung und Bewertung für den Regelfall beschrieben, aber auch eine „Übernormierung“ und ausschließliche Ausrichtung am Neubaustandard vermieden werde. Alte Bausubstanz solle möglichst erhalten und verantwortlich genutzt werden, wenn es wirtschaftlich und funktional vertretbar sei.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Unterbringung von Dienststellen konsequent am nachgewiesenen Bedarf auszurichten,
- b) fachlich fundierte Voruntersuchungen der Bausubstanz bei Bestandsbauten durchzuführen, um Kostenrisiken zu minimieren,
- c) frühzeitig sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf der Grundlage von Lebenszykluskosten durchzuführen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) dass das Ministerium der Finanzen die Einhaltung von Bestimmungen der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes durch den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung stärker als bisher überwacht,
- b) im Zuge der Reorganisation des Landesbetriebs ein effektiveres Projektcontrolling und wirksame baufachliche Prüfungen durch das Ministerium der Finanzen insbesondere in den Phasen, in denen die Investitions- und Folgekosten noch beeinflusst werden können, sicherzustellen,
- c) bei der Fortschreibung der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes konkrete Regelungen zum kostenstabilen Bauen zu implementieren.

Nr. 7 Soziale Wohnraumförderung in der Cité Dagobert in Landau
- überhöhte Zuschüsse, nicht erreichtes Förderziel und mangelhafte Prüfungen im Förderverfahren -

Das Land förderte die bauliche und energetische Sanierung von 75 Wohnungen sowie die Wohnumfeldverbesserung in der Cité Dagobert in Landau mit insgesamt 2,1 Mio. € Ein Großteil der Förderung war nicht gerechtfertigt.

Die Zuschüsse wurden bewilligt, ohne dass der Bedarf an Sozialwohnungen und die Eignung der zu fördernden Wohnungen zuvor geprüft worden waren. 42 von 75 geförderten Wohnungen überschritten die zulässigen Höchstflächen für Sozialwohnungen in Konversionsliegenschaften zum Teil erheblich. Für diese wurden Fördermittel von knapp 1,4 Mio. € gewährt. Mieter aus der Zielgruppe der Förderung - Familien und Haushalte mit geringem Einkommen - wurden für die zu großen Wohnungen zumeist nicht gefunden. Daher wurden weitgehende Ausnahmen von den für die Belegung von Sozialwohnungen geltenden Beschränkungen gestattet.

Die ehemalige Landestreuhandstelle prüfte die Förderanträge und Verwendungsnachweise unzureichend:

- Zuschüsse von über 660.000 € für die energetische Sanierung wurden zu Unrecht in Anspruch genommen. Der ausgeführte energetische Standard der Gebäude war erheblich schlechter als in den Förderanträgen angegeben.
- Zuschüsse von 140.000 € wurden für eine nicht nachvollziehbare Steigerung des Wohnwerts gewährt.
- Nicht nachvollziehbare Eigenleistungen der Zuwendungsempfänger und Sanierungskosten wurden nicht hinreichend hinterfragt.
- Obwohl in den meisten Fällen die Mieterträge die Aufwendungen für den Kapitaldienst überschritten, unterblieb die nach den Fördervorgaben gebotene Kürzung von Zuschüssen.

1 Allgemeines

Im August 2002 erwarben sieben Investoren vom Bund für 3,7 Mio. € das Areal der Cité Dagobert in Landau. Es umfasste eine Fläche von 20.600 m² mit elf Gebäuden und 138 Wohnungen¹. Darin waren bis 1999 französische Offiziere und Verwaltungspersonal der angrenzenden Kaserne Estienne et Foch untergebracht.

Der Kaufpreis entsprach ausweislich der von den Investoren in Auftrag gegebenen Wertgutachten 36 % des Sachwerts (10,4 Mio. €) und 56 % des Ertragswerts

¹ Nach der Sanierung erhöhte sich diese Zahl aufgrund von ausgebauten Dachgeschossen auf 154 Wohnungen.

(6,7 Mio. €) der Liegenschaft.² Nach dem Erwerb der Liegenschaft spalteten sich die Käufer in die Investorengruppen 1 und 2 auf.

Der Projektinitiator veräußerte zwischen 2003 und 2006 zwei Gebäude und mehrere Wohnungen mit erheblichen Preisaufschlägen an vier neue Mitglieder der Investorengruppe 1.³ Ohne die Weiterveräußerung der Gebäude und Wohnungen hätten die Mieterträge des Projektinitiators die Aufwendungen aufgrund der geringen Erwerbskosten deutlich überstiegen, sodass eine Förderung ausgeschlossen gewesen wäre (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2.4 dieses Beitrags).⁴

Von 2003 bis 2006 förderte das Land die Sanierung von 75 Wohnungen in der Cité Dagobert mit insgesamt 2,1 Mio. € aus dem Landeskonversionsprogramm.⁵ Ziel der Förderung war es, insbesondere Familien mit geringem Einkommen zu kostengünstigem Wohnraum zu verhelfen.

Das Ministerium der Finanzen entschied über die zu fördernden Wohnungen. Die Landestreuhandstelle⁶ (LTH) prüfte die Förderanträge sowie die Verwendungsnachweise und war für die Bewilligung von Zuschüssen zuständig.

Der Rechnungshof hat das Förderverfahren, die Erreichung der Förderziele sowie die Belegung und Vermietung der geförderten Wohnungen geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Förderhöhe

Die Höhe der Förderung der Wohnungssanierungen richtete sich im Wesentlichen nach der Fläche. So betrug der Zuschuss bis zu 154 € je m² Wohnfläche. Zusätzlich konnte die Förderung um bis zu 100 € je m² Wohnfläche für die energetische Sanierung angehoben werden. Darüber hinaus waren Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung mit bis zu 30 % der zuwendungsfähigen Baukosten förderfähig.

2.2 Unzureichende Prüfung der Förderanträge und der Verwendungsnachweise

2.2.1 Unzutreffende und widersprüchliche Angaben der Investoren

Die Investoren, die ihre Wohnungen nach 2003 von dem Projektinitiator erworben hatten, legten der LTH vor der Förderentscheidung lediglich Kaufvertragsentwürfe vor. Diese stimmten teilweise nicht mit den zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossenen oder nach der Förderentscheidung vorgelegten Kaufverträgen überein. Bei sachgerechter Prüfung hätte die LTH folgende Widersprüche und Unstimmigkeiten erkennen müssen:

- Ein Antragsteller erwarb im Dezember 2004 das Gebäude A ausweislich des notariellen Kaufvertrags für 912.400 € vom Projektinitiator. Dieser Vertrag wurde der LTH nicht vorgelegt. Stattdessen übersandte der Projektinitiator der

² Die Wertgutachten waren Bestandteil der Förderanträge. Für nicht geförderte Gebäude und Grundstücke hat der Rechnungshof in Anlehnung an die Methodik der vorgelegten Wertgutachten eigene Wertermittlungen erstellt, die in die oben genannte Gesamtsumme eingeflossen sind.

³ So wurde z. B. das für 112.390 € erworbene Gebäude A für 912.400 € weiterveräußert.

⁴ Der Initiator des Projekts hatte vor der Veräußerung der Wohnungen seinen Förderantrag zurückgezogen.

⁵ Die Förderung erfolgte auf der Grundlage der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 5. Dezember 2001 zum Vollzug der Gesetze über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG) hier: Landeskonversionsprogramm, Teil 1 - Umwidmung in Sozialwohnungen - (MinBl. 2001 S. 500); im Folgenden als VV-Landeskonversionsprogramm bezeichnet.

⁶ Die Landestreuhandstelle Rheinland-Pfalz (LTH) wurde zum 1. Januar 2009 in die Landestreuhandbank Rheinland-Pfalz überführt. Seit 1. Januar 2012 ist sie Teil der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB), vgl. Beitrag Nr. 8 - Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) - dieses Jahresberichts.

LTH im Mai 2005 einen Kaufvertragsentwurf ohne Preisangabe. In einem beigefügten Schreiben bezifferte er den Verkaufspreis mit 438.000 €. Am 18. August 2005 erteilte die LTH dem Investor eine Zuschusszusage über 258.000 €. Die Sanierungsarbeiten waren zu diesem Zeitpunkt ausweislich der Baurechnungen weitgehend abgeschlossen.

- Im Mai 2005 leitete ein anderer Antragsteller der LTH einen Kaufvertragsentwurf für sechs Wohnungen in dem Gebäude D ohne Preisangabe zu. Dieser sah die Veräußerung und die „schlüsselfertige Errichtung des Vertragsobjekts“ vor. Die LTH trug in das leere Feld die Preisangabe 335.000 € ein. Aus dem Förderantrag ging jedoch hervor, dass der Investor neben dem Kaufpreis 473.000 € für die Sanierung der Wohnungen angesetzt hatte. Erst Mitte Dezember 2005 - zwei Wochen nach der Zuschussbewilligung - erhielt die LTH den Kaufvertrag vom Juli 2005. Aus der Bezugsfertigkeitsbestätigung der Stadt Landau ging hervor, dass die letzte geförderte Wohnung in dem Gebäude D bereits am 31. August 2005 fertiggestellt worden war.

Die widersprüchlichen Angaben der Antragsteller hätten spätestens bei der Prüfung der Verwendungsnachweise aufgeklärt werden müssen. Die Bewilligung von Zuschüssen trotz begonnener oder abgeschlossener Bauarbeiten stand nicht im Einklang mit den Vorgaben des allgemeinen Zuwendungsrechts. Ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn ohne Zustimmung des Fördermittelgebers führt in der Regel zum Förderausschluss.

Dem Ministerium und der LTH war die Problematik des vorzeitigen Maßnahmenbeginns bekannt. Dies geht aus einer Anfrage der Investorengruppe 2 vom August 2003 hervor. Darin bat eine Investorin das Ministerium um Zustimmung zu einem vorzeitigen Maßnahmenbeginn. Daraufhin erteilte die LTH diese in Abstimmung mit dem Ministerium. Dabei wies sie ausdrücklich darauf hin, dass mit dieser Entscheidung kein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung der Fördermittel verbunden sei.

Gleichwohl verzichtete die LTH - anders als bei wenigen anderen Wohnungen - darauf, auf die Unzulässigkeit des vorzeitigen Maßnahmenbeginns und die förderrechtlichen Konsequenzen in den Zuschussverträgen hinzuweisen.

2.2.2 Eigenanteil

Bei der Bewilligung forderte die LTH, dass sich die Investoren mit einem Eigenanteil von 15 % der Gesamtkosten an der Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen beteiligen. Die Mitglieder der Investorengruppe 1 setzten als Eigenanteil weitgehend Planungsleistungen an, die sie nach ihrer Darstellung Verwandten übertragen oder selbst erbracht hatten.

Ein Beispiel hierfür ist die „experimentelle Tragwerksuntersuchung“, die ein weit entfernt wohnhafter Investor in Eigenleistung ausgeführt haben wollte.

<ul style="list-style-type: none">• Planungsleistungen Tragwerk Decken<ul style="list-style-type: none">○ Prüfen der vorhandenen Decken○ Experimenteller Belastungsversuch aller Geschoßdecken durch Ballastierung, zur Ermittlung der Durchbiegung○ Entwurf und Planung geeigneter Maßnahmen zur Ertüchtigung EUR 9.512,00

Ausweislich eines Gutachtens befand sich das Gebäude in einem guten Zustand. Ein sachlicher Grund, die Tragfähigkeit und Durchbiegung der Decken durch eine „Ballastierung“ zu untersuchen, war nicht erkennbar, da sich die Nutzung und die Lastannahmen weder vor noch nach der Sanierung geändert hatten.

Hinzu kommt, dass die Antragsteller - von einer Ausnahme abgesehen - nicht über die für Planungsleistungen notwendige Ausbildung und berufliche Qualifikation verfügten. Die Angaben der Investoren standen auch nicht im Einklang mit den dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen. Danach hatte das Architekturbüro des Projektinitiators die Planungsleistungen weitgehend übernommen.

Die anstelle eines finanziellen Eigenanteils angegebenen hohen Eigenleistungen hätten für die LTH Anlass sein müssen, die Bewilligung von Zuschüssen kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls zu versagen.

2.2.3 Baunebenkosten

Die in den Förderanträgen aufgeführten Baunebenkosten - u. a. Honorare und Gebühren - hatten einen Anteil von bis zu 44 % an den anrechenbaren Bauwerkskosten⁷. Sie lagen damit bis zu 300 % höher als die durchschnittlich bei der Modernisierung von Wohnbauten anfallenden Baunebenkosten.⁸ Die LTH hinterfragte auch dies nicht.

2.2.4 Aufwendungen und Erträge bei den geförderten Wohnungen

Im Antragsverfahren wies die LTH die Investoren darauf hin, dass Fördermittel grundsätzlich nur gewährt würden, wenn sich bei der Gegenüberstellung der Mieterträge und der Aufwendungen für Zins und Tilgung eine ausgeglichene Kapitaldienstrechnung ergebe. Bei Überdeckungen würden zunächst eine Eigenkapitalverzinsung und die Instandhaltungskosten gegengerechnet. Verbliebe dann noch eine Überdeckung, würde der Zuschuss gekürzt.⁹ Bei der Entscheidung über die Förderung wich die LTH von diesen Vorgaben ab:

- Nach Abzug der Finanzierungsmittel von den Mieterträgen war bei neun von zehn Förderanträgen erkennbar, dass es im ersten Jahr nach der Bezugsfertigkeit der Wohnungen zu Überdeckungen von bis zu 30.700 € pro Gebäude kommen würde. Über den Bindungszeitraum von 15 Jahren¹⁰ gerechnet hätten sich danach unter Einbeziehung der möglichen Mieterhöhungen insgesamt Überdeckungen von mehr als 4 Mio. € ergeben.
- Bei zusätzlicher Berücksichtigung der Eigenkapitalverzinsung und der Instandhaltungskosten verblieben bei sieben Förderanträgen Überdeckungen von bis zu 13.400 € pro Gebäude im ersten Jahr nach der Bezugsfertigkeit der Wohnungen. Das entsprach unter Berücksichtigung möglicher Mieterhöhungen - über den Bindungszeitraum gerechnet - Überdeckungen von insgesamt 2 Mio. €.

Die LTH setzte im Einvernehmen mit dem Ministerium auch noch Abschreibungs- und Verwaltungskosten sowie ein Mietausfallwagnis als Aufwendungen an. Auch danach verblieben zum Teil noch Überdeckungen. Gleichwohl wurden die Förderanträge nicht abgelehnt und Zuschüsse nicht gekürzt.

2.2.5 Unterschiedlich hohe Sanierungskosten

Die in den Förderanträgen der Investorengruppe 1 aufgeführten sowie die abgerechneten Sanierungskosten waren größtenteils nicht nachvollziehbar. Sie wichen bei baugleichen Gebäuden, deren Zustand der Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ in einem Gutachten aus dem Jahr 2000 als gleich gut bewertet hatte, zum Teil erheblich voneinander ab. Beispiele hierfür sind die Gebäude A, B und C, deren spezifische Sanierungskosten nach Angaben der Investoren in den Verwendungsnachweisen zwischen 525 €/m² und 1.037 €/m² lagen.

⁷ Kostengruppen 300 - Bauwerk und Baukonstruktion - und 400 - technische Anlagen - gem. DIN 276.

⁸ Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern GmbH (BKI), Kostenplanung, Baukosten Altbau, Statistische Kostenkennwerte 2012/2013 für die Modernisierung von Wohnbauten nach 1945, S. 266 (Baunebenkosten 15,2 %) sowie für die Instandsetzung von Wohnbauten, S. 302 (Baunebenkosten 14,4 %).

⁹ Der Hinweis basierte auf der Regelung in Nr. 4.2 VV-Landeskonversionsprogramm.

¹⁰ Gemäß Nr. 5 VV-Landeskonversionsprogramm waren die Wohnungen für die Dauer von 15 Jahren vom Zeitpunkt des Erwerbs an für Berechtigte zu binden.



Gebäude A - 1.037 €/m²



Gebäude B - 638 €/m²



Gebäude C - 525 €/m²

Die Gründe für die erheblich voneinander abweichenden Sanierungskosten klärte die LTH nicht auf. Auf die Vorlage von Baurechnungen verzichtete sie in der Regel.

2.3 Nicht bedarfsgerechte Förderung

- Wohnungsgröße

Zur Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung gehören Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können.¹¹ In der VV-Landeskonversionsprogramm wird dabei insbesondere auf Familien mit geringem Einkommen abgestellt. Eine Bedarfsprüfung fand vor der Förderentscheidung nicht statt. Die Stadt Landau und das Ministerium vereinbarten im Vorfeld der Förderung lediglich, dass 50 % der Wohnungen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung bezuschusst werden sollten.

98 der 154 Wohnungen in der Cité Dagobert entsprachen den für Sozialwohnungen in Konversionsliegenschaften vorgegebenen Größen. Von den 75 geförderten Wohnungen überschritten 42 die Flächenvorgaben für Sozialwohnungen in Konversionsliegenschaften um bis zu 24 m². Dabei handelte es sich überwiegend um Vier- und Fünzimmerwohnungen mit 123 m² bis 130 m². Für diese wurden Fördermittel von knapp 1,4 Mio. € gewährt.

- Wohnberechtigungsscheine

Für den Bezug einer geförderten Sozialwohnung ist ein Wohnberechtigungsschein erforderlich. Dieser wird von der Kommune ausgestellt und enthält Angaben über die Zahl der Haushaltsangehörigen, die Einkommensverhältnisse sowie die Zahl der zulässigen Wohnräume und die Wohnfläche. Von August 2004 bis Januar 2017 wurden insgesamt 209 Mietverträge geschlossen. In 81 Fällen lagen keine Wohnberechtigungsscheine vor.

Zudem erwies sich eine bestimmungsgemäße Vermietung der zu großen Wohnungen im Hinblick auf die hohen Mieten als schwierig.¹² Kurz vor der Bezugsfertigkeit der ersten Wohnungen ließ das Ministerium in Abstimmung mit der LTH Ausnahmen von den in einem Rundschreiben¹³ festgelegten Beschränkungen hinsichtlich der Wohnflächen sowie der Zahl der Wohnräume und Haushaltsangehörigen zu. Daraufhin stellte die Stadt Landau Wohnberechtigungsscheine wie folgt aus:

¹¹ § 1 Abs. 2 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG).

¹² Vgl. dazu auch folgenden Ausschnitt aus einem Schreiben der Stadt Landau an die LTH vom 18. März 2008:

„Frau ... teilte uns mit, dass im Wohngebiet Cité Dagobert fünf ihr gehörende ehemals militärisch genutzte Wohnungen (Konversionswohnungen) leerstünden. Aufgrund der Wohnungsgröße (3 Vierzimmerwohnungen, 2 Fünzimmerwohnungen mit einer Wohnfläche von 120 m² bzw. 130 m²) sind diese an Haushalte, die einen Wohnberechtigungsschein erhalten könnten, nicht vermietbar. Wir können Ihnen keine Mieter benennen, die Interesse an einer solchen Wohnung bekundet hätten. Insbesondere auch deswegen, weil sich nur Besserverdienende diese Wohnungen finanziell leisten können. Dieser in Frage kommende Personenkreis kann in der Regel wegen Einkommensüberschreitung keinen Wohnberechtigungsschein bekommen.“

¹³ Nr. 5.4 Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen zum Vollzug der Bindungen geförderter Wohnungen vom 23. Mai 2002.

Sehr geehrte Frau [REDACTED]

auf Grund Ihres Antrages vom 04.08.2005 wird Ihnen ein

Wohnberechtigungsschein (nur gültig in Rheinland-Pfalz)

für Wohnungssuchende, deren Einkommen die Einkommensgrenze nach § 9 Abs. 2 WoFG um mindestens 20 vom Hundert unterschreitet,

für Wohnungssuchende, deren Einkommen innerhalb der Einkommensgrenze nach § 9 Abs. 2 WoFG liegt,

für Wohnungssuchende, deren Einkommen die Einkommensgrenze nach § 9 Abs. 2 WoFG um nicht mehr als --- vom Hundert überschreitet *)

erteilt.

Sie sind mit folgenden zum Haushalt rechnenden Personen

Name, Vorname	Name, Vorname
---	---
---	---
---	---

zum Bezug einer Wohnung bis zu einer Gesamtwohnfläche von **KONVERSION** m² oder von **KONVERSION** Wohnräumen berechtigt.

Dieser Wohnberechtigungsschein berechtigt zum Bezug einer geförderten Wohnung, die nach den Auflagen im Bewilligungsbescheid dem Personenkreis --- vorbehalten ist.

Beispiel für einen Wohnberechtigungsschein, mit dem eine Einzelperson im September 2005 eine 123 m² große Vierzimmerwohnung bezog.

Dies führte dazu, dass Ein- und Zweipersonenhaushalte Vier- oder Fünfstückwohnungen anmieteten, obwohl sie ohne die Ausnahmen nur zum Bezug von Ein- oder Zweizimmerwohnungen berechtigt gewesen wären.

Bei 99 von 128 Mietverträgen, denen Wohnberechtigungsscheine zugrunde lagen, wurden so die den Mietern an sich zustehenden Höchstflächen für Sozialwohnungen in Konversionsliegenschaften um bis zu 78 m² überschritten.

Die Problematik der nicht bestimmungsgerechten Vermietung von sozialem Wohnraum und die Aufhebung der in dem Rundschreiben¹³ festgelegten Beschränkungen durch das Ministerium wäre durch gezielte Förderung geeigneter Wohnungen vermeidbar gewesen. Dadurch hätten sich die Zuschussleistungen erheblich verringert.

Das Ministerium hat erklärt, die Beurteilung des Wohnungsbedarfs in quantitativer und qualitativer Hinsicht obliege der Kommune und den Investoren. Bei Verstößen gegen die Belegungsbindung der Wohnungen und gegen Nebenbestimmungen zu den Zuschusszusagen würden in Abstimmung mit der ISB¹⁴ die gebotenen Konsequenzen geprüft.

Der Rechnungshof bemerkt dazu, dass es Aufgabe des Ministeriums und der LTH war, auf zweckentsprechende sowie bedarfsgerechte Förderungen hinzuwirken und die Einhaltung der Förderziele zu überwachen.

¹⁴ Siehe auch Fußnote 6.

2.4 Sonstige Einzelfeststellungen

Vorgaben für die Förderung in den Zuschussverträgen wurden nicht immer beachtet. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- In den Mietverträgen der Investorengruppe 1 wurde regelmäßig ein Mietausfallwagnis von 2 % der Kaltmiete sowie ein Umlageausfallwagnis von 2 % der Betriebskosten für die jeweilige Wohnung vereinbart. Dies war nicht zulässig. Auf diese Weise erzielten die Investoren von April 2004 bis Februar 2016 zusätzliche Mieteinnahmen von mehr als 91.000 €.
- Die Investorengruppe 2 verfügte bei zwölf Wohnungen, die bereits zwischen Juni und August 2004 bezugsfähig waren, nicht mehr über die vollständige Historie der Mietverträge. Teilweise wurden Mietverträge erst für die Jahre 2008 bis 2010 vorgelegt. Eine Prüfung der ordnungsgemäßen Belegung und der Angemessenheit der Mieten war insoweit nicht möglich. In zehn Fällen überstieg die vereinbarte Kaltmiete den zulässigen Betrag.
- Alle Investoren kamen ihren Informationspflichten nicht nach. Sie meldeten gegenüber der Stadt Landau weder das Freiwerden noch die Neubelegung der Wohnungen.

Des Weiteren vergab die Investorengruppe 1 die Wärme- und Warmwasserversorgung einschließlich Wartung und Betrieb der vorhandenen Heizungen sowie späterer Anschlüsse an die Fernwärmeversorgung an einen Contractor. Dieser stellte seine Leistungen vertragsgemäß den Mietern über die Betriebskosten in Rechnung. Hierdurch wurden die Mieter mit zusätzlichen Kosten belastet. Bei einer Dreizimmerwohnung mit 90 m² waren dies beispielsweise bis zu 111 € monatlich. Durch das Contracting-Modell wurden Bau- und Unterhaltungskosten von den Investoren auf die Mieter verlagert. Der Rechnungshof hat angeregt, diese dem Zweck der sozialen Wohnraumförderung zuwiderlaufende Praxis durch die Aufnahme eines Contracting-Verbots in den Nebenbestimmungen der Zuschussverträge zu unterbinden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde bei Verstößen gegen förderrechtliche und sonstige Bestimmungen die gebotenen Konsequenzen prüfen. Mit der Anregung zum Thema Contracting-Modelle werde es sich insbesondere unter Einbeziehung der Wohnungswirtschaft befassen.

2.5 Zuschüsse für energetische Sanierung zu Unrecht in Anspruch genommen

Von der Gesamtförderung von 2,1 Mio. € entfielen knapp 692.000 € auf Zuschüsse für die energetische Sanierung.

Voraussetzung für die Förderung war, dass der in der Energieeinsparverordnung 2002¹⁵ vorgegebene Jahres-Primärenergiebedarf der sanierten Gebäude um mindestens 10 % unterschritten wird. Bei einer Unterschreitung um 50 % konnte der Förderung der Höchstsatz von 100 €/m² zugrunde gelegt werden.

Die Gebäude der Investorengruppe 1 unterschritten den Jahres-Primärenergiebedarf um lediglich 7 %, die der Investorengruppe 2 um 7 % bis 12 %. Dass dennoch Zuschüsse bewilligt wurden, war u. a. auf Berechnungsfehler in den Antragsunterlagen zurückzuführen, die von der LTH nicht erkannt worden waren. Außerdem entsprachen ausgeführte energetische Maßnahmen nicht den in den Förderanträgen aufgeführten Vorhaben. Beispielsweise war die Wärmedämmung der Außenwände der Gebäude der Investorengruppe 1 nicht 12 cm, sondern lediglich 6 cm stark. Ferner beließen beide Investorengruppen die vorhandenen Isolierglasfenster in den Ge-

¹⁵ Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung - EnEV) vom 16. November 2001 (BGBl. I Nr. 59 S. 3085).

bäuden und ersetzen sie nicht - wie in den Berechnungen angegeben - durch energetisch hochwertigere Fenster. Insgesamt wurden Fördermittel von mehr als 660.000 € zu Unrecht in Anspruch genommen.

2.6 Förderung der Wohnumfeldverbesserung

Die Investoren beantragten Zuschüsse für Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung. Bei der Prüfung der Rechnungen der Investorengruppe 1 reduzierte die LTH die zunächst unter Vorbehalt bewilligte Förderung um 140.000 €. Von der Kürzung betroffen waren insbesondere Bau- und Planungsleistungen am Gebäude, die nicht der Wohnumfeldverbesserung zuzurechnen waren, sowie ein nicht errichteter Spielplatz.

Auf Intervention der Investorengruppe 1 billigte die LTH dem Wohnumfeld „Modellcharakter“ zu. Das Ministerium wertete die zuvor nicht anerkannten Positionen der Wohnumfeldverbesserung als „besondere Baumaßnahmen“¹⁶, die zu einer erheblichen Steigerung des Wohnwerts geführt hätten. Auf Weisung des Ministeriums hob die LTH die Zuschüsse daraufhin wieder auf die ursprünglich beantragte Höhe an.

Bei den örtlichen Erhebungen konnte der Rechnungshof weder einen Modellcharakter noch eine erhebliche Steigerung des Wohnwerts erkennen. Ein Spielplatz war bis Ende 2018 nicht hergestellt.



Fläche für den vorgesehenen Spielplatz im November 2018

Der Investorengruppe 2 gewährte die LTH einen Zuschuss von 38.000 € für die Wohnumfeldverbesserung. Dieser Zuschuss war um 19.000 € zu hoch. Da nur die Hälfte der Gebäude in die Förderung der Sanierung von Wohnungen einbezogen worden war, hätte in der Folge auch nur die Hälfte der Wohnumfeldverbesserung gefördert werden dürfen.

2.7 Prüftätigkeit der LTH

Die Intensität und Qualität der Prüfungshandlungen der LTH waren, wie bereits beschrieben, unzureichend. Sie

- forderte nicht die Vorlage von Kaufverträgen,
- führte keine Vor-Ort-Kontrollen durch,

¹⁶ Z. B. der Ersatz vorhandener durch neue Balkone, Fassadenanstriche, Gerüstarbeiten, hierfür angefallene Planungsleistungen sowie der nicht errichtete Spielplatz.

- hielt eigene Vorgaben zur Feststellung möglicher Überdeckungen bei der Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen nicht ein,
- klärte unschlüssige und voneinander abweichende Angaben in Förderanträgen und den beigefügten Unterlagen nicht abschließend,
- verzichtete bei der Prüfung der Verwendungsnachweise weitgehend auf die Vorlage von Baurechnungen und
- kontrollierte bei eingereichten Baurechnungen pauschale Kostenpositionen und unplausible Kostenansätze nicht.

Zu den festgestellten Mängeln trug bei, dass Personal mit ausreichendem Bausachverstand fehlte.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2019/2020 für die soziale Wohnraumförderung veranschlagten Kredite, Zinsverbilligungen und Zuschüsse von 300 Mio. €¹⁷ ist eine Optimierung des Förderverfahrens und der Tätigkeiten der mit der Prüfung der Anträge und Verwendungsnachweise betrauten Stelle erforderlich.

Das Ministerium hat erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs im Zusammenhang mit weitergehenden Untersuchungen und Verbesserungen im Rahmen des Antragsverfahrens würden in Abstimmung mit der ISB¹⁸ geprüft. Konsequenzen aus den festgestellten Defiziten, die ihre Ursache in der Anwendung der Förderrichtlinien hätten, würden gezogen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei Verstößen gegen förderrechtliche und sonstige Bestimmungen die gebotenen Konsequenzen zu prüfen,
- b) in den Nebenbestimmungen zu den Zuschusszusagen festzulegen, dass von Contracting-Modellen zulasten der Mieter abzusehen ist.

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) künftig Sozialwohnungen bedarfsgerecht zu fördern,
- c) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Verbesserung der Prüfung der Förderanträge und Verwendungsnachweise zu nutzen und hierbei insbesondere auf eine ordnungsgemäße Untersuchung der Angemessenheit der Eigenleistungen, auf die Vorlage prüfbarer Baurechnungen sowie eine konsequentere Fachaufsicht hinzuwirken.

¹⁷ Zusammenfassung der Förderung unter Einbeziehung des Kreditvolumens des Zinsverbilligungsprogramms, Einzelplan 12, Hochbaumaßnahmen und Wohnbauförderung, Kapitel 12 25 Titelgruppe 71 Soziale Wohnraumförderung.

¹⁸ Siehe auch Fußnote 6.

**Nr. 8 Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB)
- Landesmittel nicht erforderlich, Gesamtkonzept
zur Organisation und strategischen Ausrichtung
fehlt, Kommunalkreditgeschäft teilweise problema-
tisch -**

**Die geplante Eigenkapitalzuführung von 40 Mio. € aus
Mitteln des Landes ist nicht notwendig.**

**Für die Organisation und die strategische Ausrichtung
der ISB fehlte ein tragfähiges Gesamtkonzept. Die Auf-
tragsverwaltung ist für das Land vergleichsweise teuer.
Eine Eigenerledigung der zugewiesenen Aufgaben durch
das Land wäre um bis zu 2,2 Mio. € jährlich günstiger als
die Beauftragung der ISB. Die Frage einer nicht umsatz-
steuerbaren Leistungsbeziehung zwischen Land und ISB
hatte das Ministerium der Finanzen nicht umfassend ge-
prüft. Der Nutzen der Banklizenz, die 2,8 Mio. € jährlich
kostet, war nicht belegt.**

**Das Kommunalkreditgeschäft war teilweise problema-
tisch. Als zentrales Förderinstitut des Landes reichte die
ISB auch an Kommunen und kommunale Gesellschaften
außerhalb von Rheinland-Pfalz Darlehen aus. Vorgaben
zur Einhaltung der Wettbewerbsneutralität und Vorschrif-
ten zur Konkretisierung der Förderaufgaben fehlten teil-
weise.**

1 Allgemeines

Die „Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH“ wurde zum 1. Januar 2012 im Zuge eines Formwechsels in die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts „Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB)“ umgewandelt. Anschließend wurde die Landestreuhandbank Rheinland-Pfalz (LTH) auf die Anstalt verschmolzen.¹

Die ISB ist das zentrale Förderinstitut des Landes. Sie hat insbesondere den staatlichen Auftrag, das Land bei seiner Finanz-, Wirtschafts-, Wohnungsbau-, Städtebau-, Verkehrs-, Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik im Einklang mit den Beihilfevorschriften der Europäischen Union (EU) zu unterstützen. Die vom Land hierzu zugewiesenen Aufgaben erfüllt die ISB als Auftragsgeschäft. Im Übrigen führt sie den staatlichen Auftrag als Eigengeschäft z. B. im Kommunalkreditgeschäft (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses Beitrags) aus.²

¹ §§ 1 und 5 Landesgesetz über die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISBLG) vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 423), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21), BS 76-1.

² § 9 ISBLG i. V. m. Nr. 3 der Präambel des zum 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Globalen Treuhand- und Geschäftsbesorgungsvertrags (GTGV) zwischen dem Land und der ISB sowie §§ 4 und 10 GTGV.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der ISB in den Jahren 2012 bis 2016 sowie die Betätigung des Landes als Gewährträger der Anstalt geprüft.³ Zudem hat er sich mit der Wahrnehmung der Rechtsaufsicht durch das Ministerium der Finanzen und der Fachaufsicht durch das für Wirtschaft zuständige Ministerium befasst.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Eigenkapitalzuführung von 40 Mio. € aus Landesmitteln nicht erforderlich

2.1.1 Jahresüberschüsse, Vorsorgereserven und Eigenkapital

Die Ertragslage der ISB entwickelte sich im Prüfungszeitraum wie folgt:⁴

Gewinn- und Verlustrechnung	2012	2013	2014	2015	2016
	- in T€ -				
Summe Erträge	44.451	40.168	38.158	35.692	33.097
Summe Aufwendungen	29.796	35.574	33.586	35.084	32.084
Betriebsergebnis vor Risikovorsorge	14.655	4.594	4.572	608	1.013
Summe Risikovorsorge	- 5.837	496	- 718	2.471	1.831
Betriebsergebnis nach Risikovorsorge	8.818	5.090	3.854	3.079	2.844
Steuern und außerordentliches Ergebnis	- 699	1	- 27	- 28	- 27
Jahresüberschuss	8.119	5.091	3.827	3.051	2.817
Gewinn-/Verlustvortrag aus dem Vorjahr	1.504	1.504	-	-	-
Bilanzgewinn	9.624	6.595	3.827	3.051	2.817

Die Jahresüberschüsse gingen von 8,1 Mio. € im Jahr 2012 auf 2,8 Mio. € im Jahr 2016 zurück. Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen das gesunkene Zinsergebnis (Zinserträge abzüglich -aufwendungen) und geringere Provisionserträge.

Die ISB bildete den Sonderposten „Fonds für allgemeine Bankrisiken“ von 8 Mio. €. Das sind offene Vorsorgereserven nach § 340g Handelsgesetzbuch⁵, die nach den bankaufsichtsrechtlichen Anforderungen an das Eigenkapital als hartes Kernkapital berücksichtigt werden. Daneben bestanden stille Vorsorgereserven für allgemeine Bankrisiken nach § 340f Handelsgesetzbuch von 15 Mio. €, die nicht zum harten Kernkapital zählen.

Das Eigenkapital der ISB stieg in den Jahren 2012 bis 2016 um mehr als 15 Mio. € auf fast 243 Mio. €. Dies resultierte maßgeblich daraus, dass die Bilanzgewinne ab 2013 vollständig der Gewinnrücklage zugeführt wurden.

2.1.2 Geplante Kapitalerhöhung

Im Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2017 waren 40 Mio. € veranschlagt⁶, um die Eigenkapitalausstattung der ISB zu erhöhen. Der Ansatz erfolgte vorsorglich vor dem Hintergrund der erwarteten neuen Verschuldungsgrenze für Kreditinstitute (Leverage Ratio). Danach muss eine Bank ihr Gesamtengagement

³ § 16 Abs. 1 ISBLG vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 423), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2017 (GVBl. S. 21), BS 76-1, und § 111 Abs. 1 i. V. m. § 92 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.

⁴ Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

⁵ Handelsgesetzbuch (HGB) vom 10. Mai 1897, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1102).

⁶ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 04 Vermögensanlagen, Titel 831 01 Erwerb und Erhöhung von Beteiligungen.

mit einem Kernkapital von mindestens 3 % unterlegen. Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung ging das Ministerium der Finanzen davon aus, dass die Kennzahl ab 2018 einzuhalten sei.

Außerdem machte die ISB geltend, Kapitalbedarf ergebe sich auch aufgrund weiterer zu erwartender aufsichtsrechtlicher Vorgaben. Nach ihren Hochrechnungen ging die ISB allerdings davon aus, ab 2021 diese regulatorischen Anforderungen ohne Kapitalerhöhung aus Landesmitteln erfüllen zu können.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine Kapitalerhöhung auch durch alternative Maßnahmen vermieden werden kann. Infrage kommen die Umwandlung der stillen in offene Vorsorgereserven und die Reduzierung des Gesamtengagements der ISB, etwa durch Einstellung des Kommunalkreditgeschäfts mit Liquiditätskrediten (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4.1 dieses Beitrags).

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, inzwischen werde mit der Einführung der Leverage Ratio frühestens 2021 gerechnet. Die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben werde voraussichtlich auch ohne Zuführung von Kapital aus dem Landeshaushalt möglich sein. Falls erforderlich, würden die stillen Vorsorgereserven vorrangig zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der ISB herangezogen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass ein 2017 für die Kapitalerhöhung gebildeter und in das Haushaltsjahr 2018 übertragener Ausgabereserve von 40 Mio. € gesperrt und in Abgang gestellt werden kann.

2.2 Empfehlungen für die Organisations- und Strategieuntersuchung der ISB

Ein Gesamtkonzept für die Aufbau- und Ablauforganisation und zur strategischen Ausrichtung der ISB fehlte. Ein Beratungsunternehmen führt deshalb derzeit im Auftrag des Landes eine Organisations- und Strategieuntersuchung der ISB durch. Der Rechnungshof hat empfohlen, nachfolgende Aspekte in die Untersuchung einzubeziehen.

2.2.1 Umsatzsteuerbelastung

Das Land zahlt Umsatzsteuer auf die Dienstleistungen, die die ISB in seinem Auftrag durchführt. Das Ministerium der Finanzen hat die Frage einer möglichen umsatzsteuerfreien Leistungsbeziehung zwischen Land und ISB bisher nicht umfassend überprüft. Grundsätzlich könnten Änderungen in der Rechts- oder Organisationsform der ISB dazu führen, dass Dienstleistungen der ISB gegenüber dem Land umsatzsteuerlich nicht relevant wären. Dadurch könnte das Land - nach einer kompletten Umstellung auf das neue Vergütungssystem (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.3.1 dieses Beitrags) - bei einer Bruttovergütung der ISB von 6,2 Mio. €⁷ jährlich Ausgaben für Umsatzsteuer von bis zu 1 Mio. € vermeiden. Auch eine Umsetzung der Programme unmittelbar durch die Ministerien oder nachgeordnete Behörden ließe die Besteuerung entfallen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, auf der Basis der Ergebnisse der Organisations- und Strategieuntersuchung solle entschieden werden, ob und mit welcher Fragestellung eine weitere externe Untersuchung zu diesem Thema in Auftrag gegeben werde.

2.2.2 Organisationsform als Bank

Die Auftragsverwaltung durch die ISB ist nach Darstellung des Ministeriums der Finanzen allein schon wegen der Gemeinkosten einer Bank vergleichsweise teuer.

⁷ Bei der Hochrechnung wurden die durchschnittlichen Personalvollkosten der ISB bei einem Personalbedarf von 45 Vollzeitkräften berücksichtigt. Dies entspricht dem vom für Wirtschaft zuständigen Ministerium als notwendig erachteten Personalbedarf für die Umsetzung der Förderprogramme des Landes (ohne Standortmarketing) und die Abwicklung der EFRE-Programme.

Hinzu kommt, dass die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Banken stetig zunehmen. Die Kosten der ISB für die Bankenregulierung beliefen sich allein 2015 auf mindestens 2,8 Mio. €⁸.

Aus diesem Sachverhalt ergibt sich für das Land eine Reihe von Prüfungsansätzen:

- Entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben (§ 7 Abs. 2 LHO) sollte untersucht werden, ob die Aufgaben, die das Land der ISB übertragen hat, nicht auf andere Weise wirtschaftlicher erledigt werden können. In Betracht kommen beispielsweise die Beauftragung anderer Behörden oder Organisationseinheiten, die Vergabe der Leistungen an einen unabhängigen Dritten oder eine Auslagerung des Teilbereichs „Auftragsgeschäft“ der ISB in eine andere Rechts- oder Organisationsform.
- Aufgrund der hohen Kosten der Bankenregulierung sollte geprüft werden, welche Synergieeffekte die ISB mit anderen Institutionen erzielen kann, die über eine Banklizenz verfügen. Möglich wäre zum Beispiel eine Aufgabenübertragung der Bankgeschäfte auf ein anderes Förderinstitut oder ein Zusammenschluss mit einem anderen Förderinstitut.
- Für mehrere als Auftrags- oder Eigengeschäft durchgeführte Tätigkeiten benötigte die ISB die Zulassung als Kreditinstitut. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, welche der im Auftragsgeschäft übertragenen Aufgaben das Land durch eine Eigenerledigung lizenzfrei⁹ ausführen kann. Die Tätigkeiten im Eigengeschäft sollten einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Empfehlungen des Rechnungshofs würden in die Organisations- und Strategieuntersuchung einfließen.

2.3 Vergütung der ISB sehr hoch

2.3.1 Treuhandentgelte

Auf der Grundlage des Treuhand- und Geschäftsbesorgungsvertrags in der Fassung vom 23. November 2005 zahlte das Land der ISB bis 2014 für ihre Leistungen pauschale Vergütungen. Nachdem die ISB darauf hingewiesen hatte, dass die Pauschalen für eine Kostendeckung nicht auskömmlich seien, regelten die Vertragspartner ihre geschäftlichen Beziehungen neu.

Zum 1. Januar 2015 trat der Globale Treuhand- und Geschäftsbesorgungsvertrag (GTGV) mit einer neuen Entgeltordnung für das Auftragsgeschäft der Bank in Kraft. Nach ihr ist die ISB berechtigt und verpflichtet, für die Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben ein transparent und nach kaufmännischen Prinzipien ermitteltes, zumindest kostendeckendes Entgelt zu verlangen. Sie hat gegenüber dem Land die Grundlagen sowie die wesentlichen, die Kalkulation des Entgelts betreffenden Faktoren offenzulegen. Mit der sukzessiven Umstellung des Vergütungssystems auf die neue Entgeltordnung stiegen die Treuhandentgelte ab 2015 deutlich an.

⁸ Dieser Betrag umfasst die direkten Kosten (Bankenabgabe und Aufsichtsgebühren), die Kosten der Banksteuerungssoftware sowie die Personalvollkosten des Meldewesens und des Controllings/Risikocontrollings. Nicht enthalten sind Kosten der Rechtsberatung, die insbesondere im Rahmen der Umsetzung der Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute anfielen.

⁹ Nach § 2 Absatz 1 lit. 3a Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz - KWG) in der Fassung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Januar 2019, (BGBl. I S. 37) gilt die öffentliche Schuldenverwaltung eines Landes nicht als Kreditinstitut, sofern es nicht fremde Gelder als Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums annimmt oder das Kreditgeschäft betreibt.

In den Jahren 2012 bis 2016 erhielt die ISB vom Land für die Wahrnehmung der zugewiesenen Aufgaben folgende Treuhandentgelte:¹⁰

	2012	2013	2014	2015	2016
	- in € -				
Treuhandentgelte pauschal	621.294	598.309	599.254	631.284	99.602
Treuhandentgelte GTGV	-	-	-	421.722	1.255.810
Standortmarketing	870.000	870.000	870.000	870.000	790.628
Treuhandentgelte netto	1.491.294	1.468.309	1.469.254	1.923.006	2.146.040
Umsatzsteuer	283.346	278.979	279.158	365.371	407.748
Treuhandentgelte brutto	1.774.640	1.747.288	1.748.412	2.288.377	2.553.788

Bei einer vollständigen Umsetzung des neuen Vergütungssystems können Kosten von bis zu 6,2 Mio. € jährlich anfallen (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2.1 dieses Beitrags).

Ausgehend von ihrer Kosten- und Leistungsrechnung rechnet die ISB ihre Leistungen jeweils mit individuellen Stundensätzen (Personalvollkosten)¹¹ ab. Diese bewegten sich im Vergleich mit den Personalkostenverrechnungssätzen des Landes überwiegend auf oder über dem Niveau des vierten Einstiegsamts oder der Vergütung für Beschäftigte mit abgeschlossener wissenschaftlicher Hochschulausbildung. Im Vergleich zu den Richtwerten (durchschnittliche Personalvollkosten), die bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren des Landes für den Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen sind, lagen die Stundensätze der ISB bis zu 58 % über dem Pauschsatz für das dritte Einstiegsamt.

Vergleichbare Aufgaben, die Landesbehörden wahrnehmen, werden üblicherweise von Beamten des dritten Einstiegsamts oder entsprechenden Beschäftigten ausgeführt. Eine Eigenerledigung durch Beamte des dritten Einstiegsamts wäre für das Land bis zu 2,2 Mio. € jährlich¹² günstiger als die Beauftragung der ISB.

Der hohe Stundensatz der ISB resultiert u. a. aus der Umsatzsteuer und den Kosten aus der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung¹³.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der Untersuchung zum Zukunftskonzept würden die Einflussfaktoren auf die Zusammensetzung und Höhe der Kosten aus der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung sowie mögliche Kostentreiber analysiert.

2.3.2 Möglichkeit zur Begrenzung der Gesamtvergütung

Im Rahmen der Umstellung des Vergütungssystems auf die Entgeltordnung des GTGV vereinbarte das Land mit der ISB, dass deren Dienstleistungsvergütung für die Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich Standortmarketing auf die Höhe der

¹⁰ Zudem erhielt die ISB in den Jahren 2012 bis 2016 im Rahmen des EFRE-Programms zur Unterstützung von Maßnahmen zur Ausarbeitung, zur Verwaltung, zur Begleitung, zur Bewertung, zur Information und Kommunikation, zur Vernetzung, zur Konfliktbeilegung sowie zur Kontrolle und Prüfung (sogenannte Technische Hilfe) Bruttoentgelte von insgesamt 8,8 Mio. €, davon 3,1 Mio. € aus Landesmitteln.

¹¹ Diese setzen sich aus den Teilkomponenten Personal-, Direkt- und Gemeinkosten sowie Kosten aus der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung zusammen. Die in Anspruch genommenen Leistungen der vorgelagerten Kostenstellen wurden zum Teil im Wege der Schätzung umgelegt.

¹² Hochgerechnet betragen die Kosten für eine Eigenbewirtschaftung unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Personalvollkosten pro Jahr und Zahlfall aller Landesbeschäftigten in den Besoldungsgruppen A 9 bis A 13 gemäß den Personalkostenverrechnungssätzen 2017 sowie einem Personalbedarf von 45 Vollzeitkräften rund 4 Mio. €. Demgegenüber beträgt die Bruttovergütung der ISB voraussichtlich 6,2 Mio. € jährlich (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2.1 dieses Beitrags).

¹³ Einbezogen sind Kosten hauptsächlich aus den Bereichen Vorstand Markt, Vorstand Marktfolge, Personal/Verwaltung, IT, Controlling und Rechtsabteilung.

Kosten begrenzt wird, die das Land bei einer Eigenbewirtschaftung der Aufgaben aufwenden müsste. Hierfür orientierten sich die Vertragsparteien an den Personalkosten von Tarifbeschäftigten des Landes. Demgemäß legten sie die jährliche Vergütung der ISB, die zuvor bis zu 870.000 € netto betragen hatte, ab 2017 auf den Höchstbetrag von 387.000 € netto fest.

Auch die Dienstleistungsvergütungen der ISB für die Umsetzung der anderen Förderprogramme könnten durch eine entsprechende Zusatzvereinbarung auf eine angemessene Höhe begrenzt werden. Bei einer Deckelung der Gesamtvergütung auf die Kosten der Eigenbewirtschaftung der Förderprogramme müsste das Land 4,7 Mio. € jährlich¹⁴ aufwenden. Somit könnte es Ausgaben von bis zu 1,5 Mio. € jährlich vermeiden.

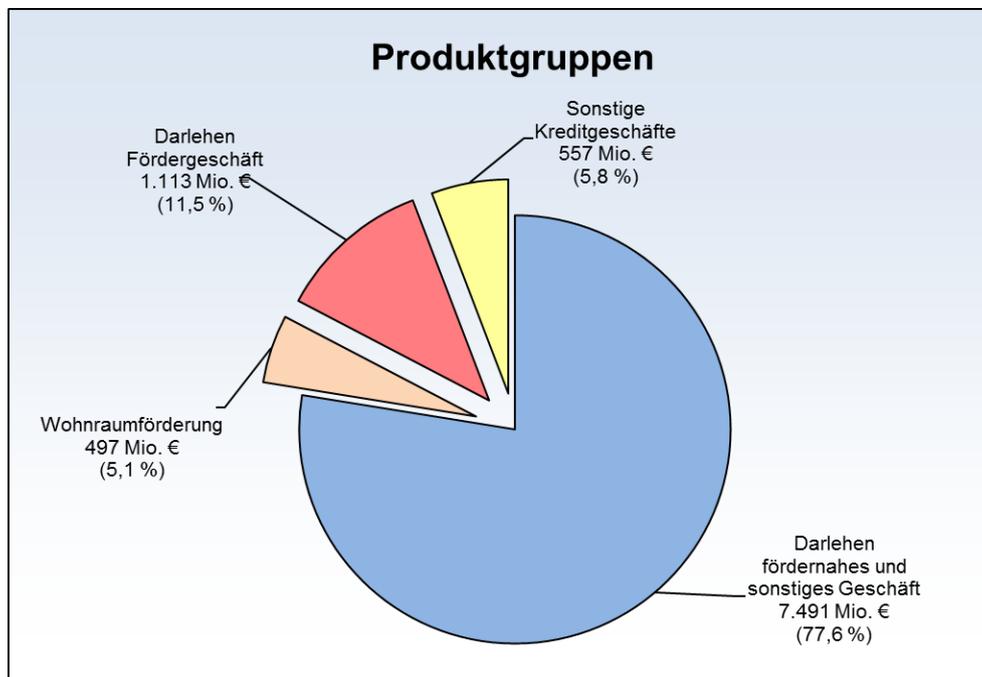
Das Ministerium hat zu bedenken gegeben, dass eine Deckelung der Vergütung nicht zwingend zu Effizienzsteigerungen führe, sondern zu einer weiteren Ergebnisbelastung. Effizienzsteigerungspotenziale würden derzeit im Rahmen der Untersuchung zum Zukunftskonzept der ISB ermittelt. Im Übrigen werde die Vergütungsmethode nach dem GTGV weiterhin als vorzugswürdig betrachtet, da sie die Transparenz deutlich verbessere.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die vorgeschlagene Begrenzung der Gesamtvergütung nicht zwangsläufig zu einer Ergebnisbelastung führen muss. Die derzeitige Vergütung auf Basis der Ist-Kosten stellt für die ISB keinen Anreiz dar, ihren Geschäftsbetrieb effizienter zu organisieren.

2.4 Kommunalkreditgeschäft teilweise problematisch

2.4.1 Bedeutung des Kommunalkreditgeschäfts

Die ISB gliederte ihr Kreditgeschäft in mehrere Produktgruppen, die sich Ende 2016 wie folgt darstellten:



Das Diagramm zeigt die Aufteilung des Kreditgeschäfts der ISB in Produktgruppen. Die Daten wurden dem Risikobericht der ISB-Gruppe zum 31. Dezember 2016 entnommen. Die Salden enthalten auch nicht ausgereichte Kredite (offene Zusagen).

¹⁴ Der Hochrechnung liegen die durchschnittlichen Personallvollkosten pro Jahr und Zahlfall aller Landesbeschäftigten in den Entgeltgruppen TV-L E 9 bis E 12 gemäß den Personalkostenverrechnungssätzen 2017 (zuzüglich Umsatzsteuer) bei einem Personalbedarf von 45 Vollzeitkräften zugrunde.

Volumenstärkste Produktgruppe war das sogenannte fördernahe Kreditgeschäft, das zu 95 % aus Kommunaldarlehen bestand. Diese hatten mit fast 7,2 Mrd. € einen Anteil von 74 % am gesamten Geschäftsvolumen der ISB. Hiervon wurde ein Drittel über Hausbanken an die Kreditnehmer ausgereicht (Durchleitungsprinzip¹⁵). 3,3 Mrd. € entfielen auf Kredite an Kommunen des Landes. Dies entsprach nach einer Auswertung der ISB auf der Grundlage von Daten des Statistischen Landesamts einem Anteil von knapp 26 % an der Kommunalkreditversorgung in Rheinland-Pfalz. Nach Angaben der ISB hatte sie Ende 2016 innerhalb von Rheinland-Pfalz 1,7 Mrd. € (53 % ihrer Kommunaldarlehen) für Liquiditätskredite ausgereicht.¹⁶

2.4.2 Räumlicher Wirkungskreis des Kommunalkreditgeschäfts

Die ISB nahm das Kommunalkreditgeschäft 2002 als Eigengeschäft auf. Sie weitete es in der Folgezeit auf Darlehen mit einer unterjährigen Laufzeit und auf Kreditnehmer außerhalb von Rheinland-Pfalz aus. Den Höchststand erreichte das letztgenannte Geschäftsfeld zum 31. Dezember 2010 mit Darlehen von 4,1 Mrd. € und einem Anteil von 58 % am gesamten Kommunalkreditvolumen der Bank. Dieses Produkt stellte die ISB im September 2016 ein.

Das Landesgesetz über die ISB (ISBLG) nebst Begründung enthält keine Regelung oder Hinweise zum räumlichen Wirkungskreis der ISB. Demgegenüber ist das Regionalprinzip in einigen Vorschriften anderer Länder für deren Förderinstitute verankert.

Das Ministerium hat erklärt, für eine klarstellende Regelung des räumlichen Wirkungskreises der ISB im ISBLG bestehe nach der Einstellung des Kommunalkreditgeschäfts außerhalb von Rheinland-Pfalz keine Notwendigkeit.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass eine gesetzliche Festlegung zu dem räumlichen Wirkungskreis der ISB auch für neue Geschäftsfelder der Bank von Relevanz sein kann. Als zentrales Förderinstitut des Landes Rheinland-Pfalz sind ihre Tätigkeiten auf das Gebiet des Trägers zu begrenzen. Zu einem entsprechenden Ergebnis kam auch eine Anwaltskanzlei in einem Memorandum vom Februar 2012 im Zusammenhang mit der Verschmelzung der LTH auf die ISB.

2.4.3 Wettbewerbsneutralität

§ 9 Abs. 2 Satz 1 ISBLG sieht vor, dass sich die ISB insbesondere der Instrumente des Durchleitungsprinzips¹⁷ und der Konsortialfinanzierung¹⁸ mit anderen Kreditinstituten bedienen kann. Tatsächlich erfolgte die Vergabe der Kommunalkredite lediglich zu einem Drittel indirekt über Hausbanken und zu zwei Dritteln direkt.

Nach der Verständigung II, die die Europäische Kommission und die Bundesregierung im Jahr 2002 zur Beendigung eines wettbewerbsrechtlichen Verfahrens getroffen haben, dürfen bei den deutschen bundes- und ländereigenen Förderbanken Anstaltslast, Gewährträgerhaftung und staatliche Refinanzierungsgarantien weiter bestehen. Im Gegenzug gestalten diese Kreditinstitute ihr Struktur- und Fördergeschäft

¹⁵ Öffentliche Fördergelder werden nicht direkt von der Förderbank, sondern über die jeweilige Hausbank ausgezahlt.

¹⁶ Kredite zur Liquiditätssicherung dienen zur Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln und sollen lediglich den verzögerten Eingang von Deckungsmitteln überbrücken. Die Praxis der Kommunen, Defizite mehrjährig über Liquiditätskredite zu finanzieren, ist nach den kommunalrechtlichen Bestimmungen rechtlich unzulässig. Vgl. u. a. Kommunalbericht 2018, Nr. 1, Teilziffer 4.3, S. 60 (Drucksache 17/7100), sowie § 105 Gemeindeordnung (GemO) vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 2020-1.

¹⁷ Siehe auch Fußnote 14.

¹⁸ Mehrere Banken vergeben gemeinsam einen Kredit.

wettbewerbsneutral. Das ISBLG enthält insoweit zwar keine ausdrückliche Verpflichtung der ISB. Allerdings verweist die Gesetzesbegründung mehrfach auf die „Sonderregelungen für die rechtlich selbstständigen Förderbanken mit wettbewerbsneutralem Struktur- und Fördergeschäft (Verständigung II)“.¹⁹

Andere Länder präzisieren für ihre Förderinstitute die Wettbewerbsneutralität dahingehend, dass sie im Darlehensgeschäft das Durchleitungsprinzip und die Konsortialfinanzierung als Regel vorschreiben. Hiermit soll sichergestellt werden, dass die Förderbanken nicht in Konkurrenz zu anderen Kreditinstituten treten und somit keine Geschäfte betreiben, die nicht im Einklang mit dem europäischen Wettbewerbsrecht stehen.

Das Ministerium hat erläutert, die Verständigung II spreche nicht von Wettbewerbsneutralität. Ob der Hinweis auf das Durchleitungsprinzip und die Konsortialfinanzierungen in der Verständigung II die direkte Vergabe von Krediten ausschließe, sei fraglich. Eine rechtliche Verpflichtung zur Beschränkung der Kommunalkredite auf das Durchleitungsprinzip sei nicht ersichtlich.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die EU-Kommission gemäß der Verständigung II die grundsätzlich beihilferechtlich relevanten Sonderregelungen zugunsten der Förderinstitute gerade deshalb als mit den Beihilfavorschriften vereinbar angesehen hat, weil - und lediglich soweit - sich diese auf ihre jeweiligen Förderaufgaben konzentrieren und damit den Wettbewerb nicht beeinträchtigen. Um die Konkurrenz zu anderen Kreditinstituten zu vermeiden, empfiehlt der Rechnungshof, dass sich die ISB bei ihren Darlehensgeschäften auf das Durchleitungsprinzip beschränkt. Im Übrigen macht der Rechnungshof darauf aufmerksam, dass auch die Befreiung der ISB von den Ertragssteuern voraussetzt, dass die Bank die Vorgaben der Verständigung II einhält.

2.4.4 Aufgabenkonkretisierung

Für ein Tätigwerden der ISB innerhalb des Förderauftrags schreibt § 9 Abs. 8 ISBLG vor, dass die öffentlichen Förderaufgaben in den einschlägigen Regelwerken konkret zu beschreiben sind. Nach der Gesetzesbegründung hierzu sind die für die Förderprogramme fachlich zuständigen Ministerien verpflichtet, die Förderaufgaben in entsprechenden Verwaltungsvorschriften zu konkretisieren.

Für das Kommunalkreditgeschäft und die von der ISB als „Wirtschaftsförderung“ bezeichneten Programme, die sie im Eigengeschäft betrieb, existierten keine Verwaltungsvorschriften des zuständigen Ministeriums.

Die Vorschriften für Förderinstitute anderer Länder enthalten Regelungen, die diesen gestatten, bankeigene Förderprogramme aufzulegen. In diesen Fällen ist eine Abstimmung mit dem Land oder die Zustimmung des Landes erforderlich. Die Freie und Hansestadt Hamburg begründete den Zustimmungsvorbehalt mit der Gewährleistung einer sinnvollen Programmstruktur und der Vermeidung von Doppelförderungen. Der Freistaat Bayern stellte klar, das dortige Förderinstitut müsse sich bei der Durchführung von Eigenprogrammen aus verfassungsrechtlichen Gründen (Demokratieprinzip) an die Vorgaben des jeweils zuständigen Ressorts halten.

Das Ministerium für Finanzen hat es abgelehnt, für das Eigengeschäft der ISB die öffentlichen Förderaufgaben in Verwaltungsvorschriften näher zu konkretisieren und im ISBLG die Einflussnahme des Landes in einer anderen Form zu regeln. Bei der Vergabe von Kommunaldarlehen handle es sich nicht um Förderaufgaben, sondern um eine Aufgabe eigener Art. Im Übrigen hole die ISB für sämtliche Geschäftsfelder und Produkte, die sie neu aufnehme, die Zustimmung des Verwaltungsrats ein.

¹⁹ Drucksache 16/492 S.12. Vgl. ebenso Publikation des Bundesverbands Öffentlicher Banken Deutschlands vom August 2013, Förderbanken in Deutschland, Unterwegs im öffentlichen Auftrag sowie das unter Teilziffer 2.4.2 dieses Beitrags erwähnte Memorandum.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass dahingestellt bleiben kann, ob es sich bei den Vergaben von Kommunaldarlehen um Förderaufgaben oder um Aufgaben eigener Art handelt. § 9 Abs. 2 ISBLG erfasst die Durchführung von Finanzierungen für Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Zweckverbände als ein Instrument, das der ISB zur Erledigung ihrer Förderaufgaben zur Verfügung steht. Unabhängig hiervon können Verwaltungsvorschriften zu bankeigenen Förderprogrammen zu einem einheitlichen Verwaltungsvollzug und einer effizienten Durchführung der Aufgaben beitragen. Die Zustimmung des Verwaltungsrats zu neuen Produkten und Geschäftsfeldern kann derartige Festlegungen nicht ersetzen, da er in erster Linie den Interessen der Bank verpflichtet ist.

2.4.5 Andere Kreditnehmer

Die ISB reichte Darlehen an Kreditnehmer aus, bei denen es sich nicht um kommunale Gebietskörperschaften oder öffentlich-rechtliche Zweckverbände handelte. Dabei prüfte sie nicht, ob zur Absicherung dieser Darlehen erteilte Bürgschaften von Kommunen mit dem EU-Beihilferecht im Einklang standen.

Neben beihilferechtlichen Risiken nahm die ISB auch haftungsrechtliche Risiken sowie Ausfallrisiken in Kauf. In einem Fall gewährte sie einer kommunalen Gesellschaft, die eine Rennstrecke außerhalb von Rheinland-Pfalz verpachtet, ein Darlehen von mehr als 6 Mio. €. Dieses sollte überwiegend zur Gewährleistung der Liquidität und zur Umschuldung dienen. Die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde genehmigte die Ausfallbürgschaft der Kommune nur unter mehreren Auflagen. Unter anderem war die Kommune verpflichtet, zeitnah eine positive Fortführungsprognose für die Gesellschaft im Hinblick auf die drohende Insolvenz durch ein qualifiziertes Gutachten nachzuweisen. Die ISB ließ sich im weiteren Verlauf nicht belegen, ob die Auflagen erfüllt worden waren.

Das Ministerium hat erklärt, eine Beschränkung des Kreditnehmerkreises werde geprüft. Das Land werde die ISB darauf hinweisen, ein verstärktes Augenmerk auf die Prüfung der Beihilfekonformität von Bürgschaften zu legen. Zu Kreditengagements mit sehr hohen Risiken hat das Ministerium auf die strengen Risikovorgaben des Aufsichtsrechts und deren Kontrollen durch die Aufsichtsbehörden sowie den regelmäßigen Risikobericht an den Verwaltungsrat verwiesen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass der Risikobericht erst nach Abschluss des Darlehensvertrags erstellt wird. Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass die ISB künftig von Kreditengagements mit sehr hohem Risiko Abstand nimmt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) vor einer Kapitalzuführung aus Landesmitteln alternative Lösungen, insbesondere eine Umwandlung der stillen in offene Vorsorgereserven, zu prüfen,
- b) im Rahmen der Organisations- und Strategieuntersuchung zu prüfen, ob
 - die der ISB übertragenen Aufgaben wirtschaftlicher auf andere Weise erledigt werden können,
 - Synergieeffekte mit anderen Institutionen erzielt werden können,
 - den Kosten für die Banklizenz, die für verschiedene Tätigkeiten der ISB erforderlich ist, ein entsprechender Nutzen gegenübersteht,
- c) die Zusammensetzung und die Höhe der Kosten der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung zu untersuchen,
- d) darauf hinzuwirken, dass die ISB die Beihilfekonformität von Bürgschaften überprüft und von Kreditengagements mit hohem Risiko Abstand nimmt,

- e) eine Begrenzung des Kommunalkreditnehmerkreises auf kommunale Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Zweckverbände zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Möglichkeiten einer nicht umsatzsteuerbaren Leistungsbeziehung zwischen Land und ISB zu prüfen,
- b) zu untersuchen, ob die Gesamtvergütung der ISB auf die Kosten einer Eigenbewirtschaftung der Förderprogramme durch das Land begrenzt werden kann,
- c) Verwaltungsvorschriften zur Konkretisierung der Förderaufgaben für die Eigenprogramme der ISB, insbesondere für das Kommunalkreditgeschäft, zu erlassen,
- d) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b, c und e zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) im ISBLG den räumlichen Wirkungsbereich der ISB festzulegen,
- b) in das ISBLG Vorgaben aufzunehmen, die die Einhaltung der Wettbewerbsneutralität gewährleisten.

Nr. 9

**SAM Sonderabfall-Management-Gesellschaft
Rheinland-Pfalz mbH
- hohes Eigenkapital, reduzierbarer Personalaufwand,
reformbedürftiger Gesellschaftsvertrag -**

Die SAM verfügte Ende 2017 über eine Eigenkapitalausstattung von fast 5,1 Mio. €. Da sie im Wesentlichen hohheitliche Aufgaben wahrnimmt und ohne größeres Geschäftsrisiko arbeitet, kann das Eigenkapital deutlich herabgesetzt werden.

Die Möglichkeiten zur Verringerung des Personalaufwands hatte die SAM noch nicht hinreichend genutzt. Einsparungen von mindestens 525.000 € jährlich lassen sich erzielen, wenn die Aufbauorganisation einschließlich der Geschäftsführung gestrafft und ein geeigneter Tarifvertrag vereinbart wird sowie Vergütungen auf der Grundlage funktions- und sachgerechter Stellenbewertungen gezahlt werden. Hierdurch könnten die Gebühren, die die SAM erhebt, um fast 20 % gesenkt werden.

Das Land trug 2017 Personal- und Sachkosten von fast 114.000 € für Koordinierungstätigkeiten, die durch Gebühren der SAM finanziert werden können.

Der Gesellschaftsvertrag der SAM ist änderungsbedürftig. Nach den derzeitigen Regelungen ist nicht sichergestellt, dass das Land als Mehrheitsbeteiligter einen angemessenen Einfluss auf die Gesellschaft ausüben kann.

1 Allgemeines

Die SAM Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH mit Sitz in Mainz wurde 1993 gegründet. An der SAM sind das Land mit 51 %, die Vereinigung privater Entsorgungsbetriebe der Sonderabfallentsorgung in Rheinland-Pfalz GmbH (VPE) mit 25,1 % und die Vereinigung mittelständischer Entsorgungsbetriebe der Sonderabfallentsorgung in Rheinland-Pfalz GmbH (VME) mit 23,9 % beteiligt.

Gegenstand der SAM ist die Koordination der Sonderabfallentsorgung in Rheinland-Pfalz. Die Kernaufgabe der Gesellschaft ist die Steuerung der Abfallströme durch das Entsorgungs-, Verwertungsnachweis- und Begleitscheinverfahren.¹

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der SAM in den Jahren 2012 bis 2017 sowie die Betätigung des Landes bei der Gesellschaft geprüft.²

¹ Beteiligungsbericht 2017 (Drucksache 17/4708 S. 111).

² § 15 des Gesellschaftsvertrags der SAM in der Fassung vom 23. Mai 2012 i. V. m. § 92 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Eigenkapital kann deutlich herabgesetzt werden

2.1.1 Ertragslage

Die Ertragslage der SAM entwickelte sich von 2012 bis 2017 wie folgt:

Gewinn- und Verlustrechnung	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	- in T€-					
Gebührenaufkommen	2.576	2.801	2.618	2.633	2.778	2.536
Sonstige Erlöse	367	364	320	327	289	298
Personalaufwand	2.298	2.345	2.283	2.326	2.319	2.366
Sonstige Aufwendungen	521	594	591	588	624	543
Jahresüberschuss/-verlust	124	226	64	46	124	- 75

Für ihre Tätigkeit erhebt die SAM Gebühren und erhält Auslagenersatz. Da es sich bei ihr um eine rechtlich verselbstständigte Einrichtung in Form eines beliebigen gemischtwirtschaftlichen Unternehmens ohne Staatszuschüsse handelt, müssen Gebühren und Auslagenersatz gemäß dem Kostendeckungsprinzip so bemessen sein, dass ein vollständiger Kostenausgleich gewährleistet wird.³ Seit der Einführung eines dementsprechenden Gebührensystems zum 1. Juli 2012 erwirtschaftete die SAM nur noch geringe Jahresüberschüsse.

2.1.2 Eigenkapitalausstattung und Finanzmittel

Die Eigenkapitalausstattung und der Bestand der Finanzmittel⁴ der SAM entwickelten sich von 2012 bis 2017 wie folgt:

Stand zum 31.12.	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	- in T€-					
Gezeichnetes Kapital	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023
Gewinnrücklagen	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550
Gewinnvortrag	2.513	2.535	2.659	2.621	2.566	2.587
Jahresüberschuss/-verlust	124	226	64	46	124	- 75
Eigenkapital	5.210	5.334	5.296	5.240	5.263	5.085
Eigenkapitalquote⁵	95,1 %	95,0 %	95,9 %	94,7 %	94,6 %	94,7 %
Finanzmittel	4.908	5.207	5.116	5.165	5.303	5.106

Die Gesellschaft verfügte im Betrachtungszeitraum über eine hohe Eigenkapitalausstattung und einen hohen Bestand an Finanzmitteln. Ende 2017 betragen das Eigenkapital und die Finanzmittel jeweils 5,1 Mio. €, die Eigenkapitalquote belief sich auf fast 95 %. Die Bestände resultierten überwiegend aus aufgelaufenen Gebührenüberschüssen der Jahre 1994 bis 2003.

2.1.3 Höhe einer angemessenen Eigenkapitalausstattung

Die SAM nimmt fast ausschließlich hoheitliche Aufgaben wahr, die sie über das Gebührenaufkommen kostendeckend finanzieren kann. Insoweit arbeitet sie ohne größeres Geschäftsrisiko. Größere Investitionen sind nicht vorgesehen. Die bei ihrer Gründung beabsichtigte Errichtung und der Betrieb einer eigenen Sonderabfalldeponie wurde nicht verwirklicht. Daher benötigt die SAM keine hohe Eigenkapitalausstattung.

³ Vgl. Drucksache 16/1000 S. 2.

⁴ Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten.

⁵ Eigenkapitalquote spiegelt den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital (Bilanzsumme) wider.

In analoger Anwendung der Kriterien des Ministeriums des Innern und für Sport für kommunale Eigenbetriebe⁶ erachtet der Rechnungshof eine Ausstattung der SAM mit einem Eigenkapital von 150.000 € (Eigenkapitalquote 34 %) als ausreichend. Daher kann das Eigenkapital um mehr als 4,9 Mio. € verringert werden. Diese Herabsetzung lässt sich vollständig aus den vorhandenen Finanzmitteln finanzieren (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.2 dieses Beitrags).

2.1.4 Maßnahmen zur Herabsetzung des Eigenkapitals

Die Verwendung der Gebührenüberschüsse wird seit über 15 Jahren zwischen den Gesellschaftern diskutiert. Dabei blieb auch nach Einholung mehrerer gutachterlicher Stellungnahmen offen, unter welchen Voraussetzungen Gewinnausschüttungen an die Gesellschafter oder eine gebührenmindernde Berücksichtigung zugunsten künftiger Gebührenschuldner zulässig sind und sonderabfallbezogene Förderprojekte aus dem Gebührenaufkommen realisiert werden können.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof Maßnahmen zur Herabsetzung des Eigenkapitals auf 150.000 € vorgeschlagen. Das die gesetzliche Mindesthöhe übersteigende gezeichnete Kapital⁷ sollte an die Gesellschafter ausgekehrt, der Gewinnvortrag für zweckbezogene Aufgaben der Sonderabfallentsorgung verwendet und die Gewinnrücklage gebührenmindernd berücksichtigt werden. Dabei hat sich der Rechnungshof insbesondere vom Rechtsgedanken des § 8 Abs. 1 Sätze 5 und 6 des Kommunalabgabengesetzes⁸ leiten lassen, der einen in die Zukunft gerichteten Ausgleich zu viel erhobener Gebühren durch Leistungen an künftige Gebührenzahler vorsieht.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt⁹, das Land strebe an, den Vorschlag des Rechnungshofs zur Herabsetzung des Eigenkapitals nach Befassung der Gremien umzusetzen. Es werde erneut Vorschläge für sonderabfallbezogene Projekte einbringen. Allerdings solle die SAM über ein Eigenkapital von mindestens 500.000 € verfügen, um unvermutete Gebühren- und Einnahmeausfälle kurzfristig bis zum Inkrafttreten einer Gebührenerhöhung auszugleichen. Dadurch solle auch weitgehend das Risiko ausgeschlossen werden, dass die Gesellschaft bei Liquiditätsengpässen von Fremdfinanzierungen abhängig werde.

Zu Letzterem bemerkt der Rechnungshof, dass der SAM nach kaufmännischen Grundsätzen zuzumuten ist, bei kurzfristigen Liquiditätsengpässen Fremdmittel aufzunehmen und zeitnah eine Gebührenanpassung vorzunehmen. Gleichwohl hält der Rechnungshof es für vertretbar, das Eigenkapital der Gesellschaft zunächst auf 500.000 € abzusenken.

2.2 Personalaufwand kann reduziert werden

2.2.1 Personalaufwand und Personalstand

Personalaufwand und Personalstand (einschließlich Geschäftsführung) stellten sich in den Jahren 2012 bis 2017 wie folgt dar:

⁶ Nr. 3 zu § 11 und Nr. 5.4 zu § 12 des Rundschreibens des Ministeriums des Innern und für Sport vom 24. September 1992 zum Vollzug der Eigenbetriebsverordnung, MinBl. S. 386. Danach wird eine Eigenkapitalausstattung von 30 % bis 40 % der Bilanzsumme in der Versorgungswirtschaft als wünschenswert betrachtet.

⁷ Das Stammkapital bei einer GmbH muss gemäß § 5 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) mindestens 25.000 € betragen.

⁸ Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 472), BS 610-10.

⁹ Die Stellungnahmen des Ministeriums der Finanzen erfolgten in Abstimmung mit dem Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten.

Personalaufwand	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwand in T€	2.298	2.345	2.283	2.326	2.319	2.366
Personal in Vollzeitkräften ¹⁰ (VZK)	36,5	35,5	34,5	34,0	33,5	33,5
Personalaufwand pro VZK in € ¹¹	62.900	66.100	66.100	68.800	69.300	70.700

In den Jahren 2012 bis 2017 verringerte sich die Zahl der Beschäftigten (einschließlich der beiden Geschäftsführer) der SAM von 36,5 Vollzeitkräften auf 33,5 Vollzeitkräfte. Der Anstieg des Personalaufwands je Vollzeitkraft um 12,4 % auf 70.700 € wurde im Wesentlichen durch die tariflichen und vom Aufsichtsrat beschlossenen Lohnerhöhungen verursacht.

2.2.2 Geschäftsführung

Von dem Personalaufwand 2017 von insgesamt 2,4 Mio. € entfielen knapp 290.000 € auf zwei Geschäftsführer. Nach den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags wird einer vom Land, der andere von der Mitgesellschafterin VPE berufen. Während der vom Land bestellte Geschäftsführer im Wesentlichen für die Organisation der Sonderabfallentsorgung zuständig ist, obliegt dem von der VPE benannten Geschäftsführer der finanz- und betriebswirtschaftliche Bereich.

Bereits 1997 hatte eine Beratungsgesellschaft in ihrem Bericht über die Organisationsuntersuchung der SAM nur einen Geschäftsführer für erforderlich gehalten. Eine reduzierte Leitungsebene trage zur Effizienz sowie Entscheidungs- und Verantwortungs eindeutigkeit bei.

Der Rechnungshof hatte 2006 ebenfalls den Verzicht auf die zweite Geschäftsführerposition empfohlen. Im Rahmen der vergleichenden Prüfung ausgewählter Personalkosten bei Gesellschaften mit Beteiligung des Landes hatte er darauf hingewiesen, dass bei der SAM Gründe, die eine Beschäftigung des zweiten Geschäftsführers gerechtfertigt hätten, nicht erkennbar waren. Das Ministerium hatte damals erklärt, die wiederholt unternommenen Vorstöße der Vertreter des Landes in dieser Angelegenheit seien an der erforderlichen Zustimmung der Mitgesellschafter gescheitert.

Auch bei der aktuellen Prüfung durch den Rechnungshof war ein Bedarf für die Beschäftigung eines zweiten Geschäftsführers nicht erkennbar.

Das Ministerium hat mitgeteilt, in der Vergangenheit sei an der gesellschaftsvertraglich bestimmten Aufteilung in zwei Geschäftsbereiche mit zwei Geschäftsführern festgehalten worden. Dies entspreche der Organisation bei vergleichbaren Gesellschaften in anderen Ländern. Im Rahmen einer Anpassung des Gesellschaftsvertrags werde das Land eine mittelfristige Verschlankung der Geschäftsführung thematisieren.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass ungeachtet dessen, ob die SAM tatsächlich organisatorisch mit Gesellschaften anderer Länder vergleichbar ist, die Prüfung von Personalkosten bei Gesellschaften in Rheinland-Pfalz die Verzichtbarkeit auf einen zweiten Geschäftsführer bestätigt hat. Im Übrigen ging die Zahl der Beschäftigten der SAM bis 2017 gegenüber 2006 um 4,5 Vollzeitkräfte zurück. Hierzu trug auch eine Reduzierung der Aufgaben, z. B. aufgrund rückläufiger Fallzahlen im Justizariat, bei.

¹⁰ Die Stellen für Vollzeitkräfte sind auf volle oder halbe Stellen gerundet.

¹¹ Differenzen bei den Quotienten ergeben sich durch die Division gerundeter Zahlen.

2.2.3 Weitere Einsparpotenziale

Das hauseigene Vergütungssystem der SAM sah außertarifliche und tarifliche Entgelte vor. Der Anteil der außertariflich vergüteten Beschäftigten (ohne Geschäftsführer) am Personalstand war mit 21 % hoch.

Die Entgelte der tariflich vergüteten Mitarbeiter orientieren sich an dem Tarifvertrag für die Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft. Dieser ist für die Beschäftigtenstruktur der SAM, die im Wesentlichen Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, wenig geeignet. Demgegenüber bildet der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) den Kern der Aufgaben der Gesellschaft besser ab.

Stellenbewertungen fehlten. Die vorgehaltenen Stellenbeschreibungen waren nicht geeignet, um als Grundlage für eine funktions- und sachgerechte Stellenbewertung zu dienen. Allein die exemplarische Untersuchung von vier Stellen durch den Rechnungshof lässt Einsparungen von 52.000 € jährlich erwarten, wenn Stellen angemessen bewertet werden sowie auf den TV-L übergeleitet wird.

Weitere Einsparungen ließen sich durch eine Anpassung der Aufbauorganisation der SAM an die von Organisationseinheiten mit vergleichbaren Aufgaben erzielen.¹² Möglich wäre dies insbesondere durch eine Erhöhung der Leitungsspanne.

Der Personalaufwand kann - überschlägig berechnet und unter Einbeziehung des Verzichts auf eine zweite Geschäftsführerposition - mittelfristig insgesamt um mindestens 525.000 € jährlich verringert werden. Dadurch ließen sich die Gebühren, die die SAM erhebt, im Durchschnitt um fast 20 % senken.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Land befürworte eine Umstellung auf den TV-L und werde rechtlich prüfen, ob eine Überleitung realisierbar sei. Das Land werde darauf hinwirken, dass die Gesellschaft aktuelle Stellenbeschreibungen erstelle und Stellen auf der Grundlage von funktions- und sachgerechten Stellenbewertungen unter Beachtung von Besitzstandsregelungen eingruppiere.

2.3 Landeshaushalt kann um gebührenrelevante Kosten entlastet werden

Das Land erstattete der SAM jährlich die Personal- und Sachkosten für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren sowie für die Wahrnehmung der Aufgaben des Landes-Abfallüberwachungssystem-Betreuers. Zudem kam es für Sachkosten für die Software ASYS¹³ auf, die nach einer Verwaltungsvereinbarung mit den anderen Ländern auf Rheinland-Pfalz entfallen. Insgesamt trug das Land 2017 Kosten von fast 114.000 €.

Diese Kosten stehen in sachlichem Zusammenhang mit der Koordination der Sonderabfallentsorgung. Sie können im Rahmen des Ermessens bei der Gebührenfestsetzung über die Abfallgebühren der SAM finanziert werden. Insoweit kann der Landeshaushalt entlastet werden.

Das Ministerium hat erklärt, das Land werde prüfen, ob diese Kosten in die Gebührenrechnung einbezogen werden können.

2.4 Änderung des Gesellschaftsvertrags erforderlich

Die Erzielung und Verwendung von Gewinnen aus dem Gebührenaufkommen ist in dem Gesellschaftsvertrag nicht eindeutig geregelt. Eine im Jahr 2005 von den Vertretern des Landes vorgeschlagene Änderung des Gesellschaftsvertrags scheiterte.

¹² Die in der Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens „Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“ vorgeschlagene Bündelung der Verwaltungskapazitäten im Umweltbereich (Vorlage 17/4060 – Textziffern 33 ff.) hat der Rechnungshof nicht in seine Prüfung einbezogen.

¹³ ASYS steht für **Abfallüberwachungssystem**.

Die Entscheidungsbefugnis über die Mehrzahl der Aufgaben, die nach dem Gesellschaftsvertrag der Gesellschafterversammlung obliegen, hatte diese bereits 1993 auf den Aufsichtsrat delegiert. Dies betraf auch die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über den Wirtschaftsplan.

Zudem sieht der Gesellschaftsvertrag für die Mehrzahl der den Gesellschaftern obliegenden Aufgaben vor, dass die Beschlüsse einstimmig zu fassen sind. Dieses Einstimmigkeitsprinzip spiegelt die Mehrheitsbeteiligung des Landes nicht wider und kann sich wie ein generelles Vetorecht zugunsten der privaten Gesellschafter auswirken. Dadurch ist nicht gewährleistet, dass das Land als Voraussetzung für seine Beteiligung einen angemessenen Einfluss¹⁴ ausüben kann.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde auf eine Änderung des Gesellschaftsvertrags hinwirken. Die Zuständigkeit für den Beschluss des Wirtschaftsplans solle ausdrücklich dem Aufsichtsrat zugewiesen werden. Das Einstimmigkeitserfordernis solle nur noch in sachlich begründeten Ausnahmefällen angewandt werden.

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 die SAM
 - das Eigenkapital auf einen angemessenen Betrag herabsetzt,
 - aktuelle Stellenbeschreibungen erstellt sowie funktions- und sachgerechte Stellenbewertungen vornimmt,
 - die vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Verringerung des Personalaufwands prüft und möglichst umfassend nutzt,
 - die mit der Koordination der Sonderabfallentsorgung in sachlichem Zusammenhang stehenden Kosten übernimmt,
 - den Gesellschaftsvertrag im Hinblick auf die eventuelle Erzielung und Verwendung von Gewinnen aus dem Gebührenaufkommen, die Zuständigkeit des Aufsichtsrats für die Beschlussfassung über den Wirtschaftsplan und die gebotene Einflussnahme des Landes auf die Gesellschaft ändert.
- b) dass das für Abfallwirtschaft zuständige Ministerium die mit der Koordination der Sonderabfallentsorgung in sachlichem Zusammenhang stehenden Kosten in die Festlegung der Gebührensätze einbezieht.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

¹⁴ § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO.

Nr. 10

**Einsatz mobiler Endgeräte
- erhebliche Risiken für IT-Sicherheit und Daten-
schutz -**

Die Landesverwaltung setzte 2017 fast 2.000 mobile Endgeräte (Smartphones und Tablets) ein. Es wurden 201 Gerätetypen von 16 Herstellern verwendet. Auf knapp 1.000 Geräten (ohne Polizei) waren 59 verschiedene Betriebssystemversionen installiert. Eine einheitliche Produktstrategie auf Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war nicht vorhanden.

Die Betriebssysteme von 62 % der Geräte waren nicht auf einem aktuellen Stand. Sicherheitsrelevante Updates waren nicht durchgeführt worden oder nicht mehr verfügbar. Dadurch waren ein sicherer Betrieb und der Datenschutz nicht gewährleistet.

Die Konfiguration des überwiegenden Teils der mobilen Endgeräte entsprach nicht den Mindestanforderungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik. Landeseinheitliche und verbindliche Mindeststandards für die technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen für den Einsatz mobiler Endgeräte fehlten.

Auf den zentral verwalteten mobilen Endgeräten waren fast 700 verschiedene Apps installiert, ohne dass die damit verbundenen Risiken für die Informationssicherheit in einem Freigabeprozess bewertet worden waren. Eine Prüfung, ob ein dienstlicher Bedarf für die Nutzung der Apps besteht und welcher Schutzbedarf für die verarbeiteten Daten und Informationen zu berücksichtigen ist, war unterblieben.

Bei über 700 Geräten, die nicht zentral verwaltet wurden, konnten keine einheitlichen Sicherheitsstandards durchgesetzt und Notfallaktionen ausgelöst werden. Ein großer Teil dieser Geräte hatte Zugriff auf die IT-Infrastruktur des Landes.

Bei auch privater Nutzung dienstlicher Geräte lagen keine Einwilligungserklärungen der Benutzer vor, die es den Dienststellen gestatteten, die für die IT-Sicherheit und den Datenschutz erforderlichen Zugriffe, Kontrollen und Maßnahmen durchzuführen.

1 Allgemeines

Zu den mobilen Endgeräten (Mobile Devices) gehören Smartphones und Tablets. Sie sind üblicherweise mit einem berührungsempfindlichen Bildschirm ausgestattet und vereinen in der Regel Mobiltelefon, Media-Player, Personal Information Manager (Adressverwaltung, Kalender, E-Mail-Dienste) und Digitalkamera in einem Gerät.

Mobile Endgeräte ermöglichen ortsunabhängiges Arbeiten und verbessern die Erreichbarkeit ihrer Anwender. Ihr Einsatz in der Landesverwaltung hat an Bedeutung gewonnen, insbesondere bei Führungskräften, bei der Polizei und bei im Außendienst tätigen Mitarbeitern.

Wesentliche Voraussetzung für die dienstliche Nutzung solcher Geräte ist der Schutz der verwendeten Daten. Diese sind sowohl bei der Übermittlung als auch bei der Verarbeitung und Speicherung auf dem Gerät vor Verlust, Veränderung und Missbrauch durch Dritte zu schützen.

Der Einsatz mobiler Endgeräte birgt Risiken für die IT-Infrastruktur und die IT-Systeme des Landes. Durch die Anbindung an die behördlichen Netzwerke über das rlp-Netz können Daten abfließen oder es kann Schadsoftware in diese Netzwerke und angebundene IT-Systeme eingeschleust werden.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die IT-Sicherheit und der Datenschutz beim Einsatz mobiler Endgeräte gewährleistet sind, diese zentral verwaltet und sicher betrieben werden und die getroffenen rechtlichen, technischen und organisatorischen Regelungen den Anforderungen genügen. Als Prüfungsmaßstäbe hat der Rechnungshof insbesondere den Mindeststandard des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik für Mobile Device Management sowie dessen Grundschutz-Kompendium herangezogen. Die Prüfung erstreckte sich auf die gesamte Landesverwaltung mit Ausnahme der Hochschulen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unübersichtliche Vielfalt von Geräten und Betriebssystemversionen

In der Landesverwaltung waren Ende März 2017 fast 2.000 mobile Endgeräte eingesetzt, davon über 1.000 bei der Polizei.¹ Insgesamt wurden 201 verschiedene Gerätetypen von 16 Herstellern verwendet.

Auf den - nicht durch die Polizei² genutzten - Geräten waren 59 verschiedene Betriebssystemversionen zur Verwaltung der Systemressourcen (z. B. Arbeitsspeicher und Festplatte) und der Anwendungsprogramme installiert. Eine einheitliche Produktstrategie, die auf einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beruhen und die insbesondere zur Vermeidung von Administrationsaufwand die Beschaffung möglichst weniger Gerätetypen und Betriebssysteme vorsehen sollte, war nicht vorhanden.

Die Hersteller der Betriebssysteme stellen regelmäßig Patches (Korrekturprogramme zur Fehlerbehebung) für Software und Updates für die Betriebssysteme zur Verfügung, um nachträglich bekannt gewordene Schwachstellen zu beheben und die Geräte vor Gefährdungen zu schützen.

Auf 62 % der eingesetzten mobilen Endgeräte waren die Betriebssysteme nicht auf einem aktuellen Stand. Für 456 ältere Geräte wurden von den Herstellern keine Updates mehr bereitgestellt, auf 216 Geräten waren Updates nicht durchgeführt worden. Damit waren der sichere Betrieb sowie der gebotene Datenschutz bei der Übertragung, Verarbeitung und Speicherung der Daten nicht gewährleistet.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, der Ministerrat habe als Folge der Prüfung eine Verwaltungsvorschrift (VV) Mobile Endgeräte beschlossen, die für die Gewährleistung eines einheitlichen Sicherheitsniveaus die Anwendung einer ressortübergreifenden Produktstrategie fordere. Das Ministerium sei beauftragt worden, diese zu entwerfen und der Konferenz der Staatssekretäre zur Entscheidung vorzulegen. In der VV Mobile Endgeräte sei die Implementierung eines Updateprozesses vorgesehen. Der von den Herstellern zugesicherte Nutzungszeitraum werde insbesondere im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Software-Updates in der Produktstrategie berücksichtigt.

¹ Ohne Landeskriminalamt.

² Die mobilen Endgeräte der Polizei wurden nur summarisch erfasst. Sie sind in den folgenden Auswertungen nicht berücksichtigt.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Entscheidung über die künftige Beschaffung mobiler Endgeräte nach einer ressortübergreifenden Produktstrategie eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde gelegt werden sollte.

2.2 Großer Teil mobiler Endgeräte nicht zentral verwaltet

Für die zentrale Verwaltung und einheitliche Absicherung der mobilen Endgeräte stellt der Landesbetrieb Daten und Information seit 2013 die Mobile Device Management-Lösung (MDM-Lösung) AirWatch bereit. Diese wurde regelmäßig gepflegt. Ihr Betrieb war auch Gegenstand der Zertifizierung des rlp-Netzes durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.³

Der Landesbetrieb richtete auf einer zentralen Plattform für die einzelnen Behörden und Einrichtungen sogenannte Mandanten ein, in denen die jeweils zugehörigen mobilen Endgeräte verwaltet werden.

Durch die MDM-Lösung können einheitliche Sicherheitsstandards gewährleistet, Sicherheitsregeln auf den Geräten durchgesetzt und Notfallaktionen, wie z. B. die Fernlöschung gespeicherter Daten, ausgelöst werden. Dadurch lassen sich bestehende Risiken minimieren und die mobilen Endgeräte sicher in die IT-Infrastruktur des Landes integrieren.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof wurden mehr als 700 mobile Endgeräte nicht zentral, sondern außerhalb der MDM-Lösung betrieben. Ein großer Teil dieser Geräte war in die IT-Infrastruktur des Landes eingebunden und konnte z. B. auf dienstliche E-Mail-Postfächer zugreifen. Auf diese Geräte wurden dienstliche Daten übertragen, dort verarbeitet und gespeichert, ohne dass die mit der zentralen Verwaltung verbundenen Schutzfunktionen wirksam waren. Insbesondere konnten keine einheitlichen Sicherheitsstandards durchgesetzt und Notfallaktionen ausgelöst werden. Dem Stand der Technik entsprechende sicherheitsrelevante Ergänzungen des MDM, wie z. B. Container- bzw. Virtualisierungslösungen zur Trennung dienstlicher und privater Bereiche auf den Geräten, wurden bislang nicht eingesetzt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, nach der VV Mobile Endgeräte dürften dienstliche Geräte ausschließlich zentral über ein MDM verwaltet werden. Dadurch ergebe sich auch die Gerätesicherung nach einheitlichen Vorgaben. Soweit in sensiblen Bereichen mobile Endgeräte außerhalb der MDM zu verwalten seien, verbiete der Mindeststandard die Anbindung an die IT-Infrastruktur des Landes. Im Übrigen werde die Einschätzung des Rechnungshofs geteilt, dass die MDM-Lösung unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes laufend dem Stand der Technik anzupassen und zu erweitern sei.

2.3 Konfiguration mobiler Endgeräte entsprach nicht immer dem Sicherheitsbedarf

Für die Verwaltung der einzelnen Geräte sowie die verwendeten Gerätekonfigurationen, insbesondere die Sicherheitseinstellungen, sind die jeweiligen Behörden und Einrichtungen verantwortlich. Bei der Konfiguration ist dem Schutzbedarf der verarbeiteten Informationen angemessen Rechnung zu tragen. Dafür muss eine passende Grundkonfiguration zusammengestellt und dokumentiert werden.

Zur Erleichterung der Konfiguration werden den mobilen Endgeräten in der MDM-Lösung über sogenannte Profile Einstellungen, Richtlinien und Einschränkungen zugewiesen. Damit werden für Nutzergruppen einheitliche Einstellungen umgesetzt, ohne dass jedes Gerät einzeln konfiguriert werden muss.

³ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI): ISO 27001 Zertifikat auf der Basis von IT-Grundschutz, Zertifikatsnummer BSI-IGZ-0236-2016, gültig bis 29. August 2019.

Die Konfiguration des überwiegenden Teils der mobilen Endgeräte entsprach nicht den Anforderungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik für normalen Schutzbedarf. Beispiele:

- Die im Profil „Passcode“ der MDM-Lösung hinterlegten Passwortrichtlinien waren nicht einheitlich. Bei 70 % aller Geräte war der Passwortschutz nicht ausreichend.
- Der Zeitraum bis zum Sperren des Bildschirms bei Inaktivität (Gerätesperre) entsprach häufig nicht dem Schutzbedarf. Die Anzeige von vertraulichen Informationen auf dem Sperrbildschirm war oft nicht deaktiviert.
- Bei 200 Geräten mit dem Betriebssystem iOS konnten sicherheitsrelevante Einstellungen durch den Benutzer geändert werden.
- Häufig war das Speichern in der iCloud, also auf Servern des Betriebssystemherstellers und außerhalb der EU, zumindest teilweise zugelassen. So können vertrauliche Daten an unbefugte Dritte gelangen.
- Fast alle Geräte konnten mit fremden W-LAN-Netzen verbunden werden. Dadurch war die Vertraulichkeit der Datenübermittlung nicht gewährleistet und es bestand die Gefahr der Infektion mit Schadsoftware.

Das Ministerium hat erklärt, in der VV Mobile Endgeräte würden entsprechende Sicherheitseinstellungen festgesetzt. Die Schutzziele „Vertraulichkeit“ sowie „Integrität“ könnten bei der Nutzung fremder W-LAN-Netze auch durch Maßnahmen, wie z. B. verschlüsselte Verbindungen, sichergestellt werden.

2.4 Konformitätsrichtlinien nicht ausreichend

Für den sicheren Einsatz von mobilen Endgeräten müssen Prozesse eingerichtet sein, damit auf Sicherheitsvorfälle umgehend mit angemessenen Maßnahmen reagiert werden kann. Bei einer zentralen Verwaltung in AirWatch können solche Prozesse als sogenannte Konformitätsrichtlinien hinterlegt werden. Diese gewährleisten eine regelmäßige automatisierte Überwachung der Sicherheit der Geräte und die einheitliche, automatisierte Umsetzung der Regelungen zum Umgang mit Sicherheitsvorfällen. Wird ein Sicherheitsvorfall registriert, ermöglichen vordefinierte Prozessabläufe umgehende Schutzmaßnahmen, wie z. B. die Fernlöschung von Daten bei Verlust oder Diebstahl des Gerätes.

Die bestehenden Konformitätsrichtlinien waren nicht ausreichend, um die Mindeststandards für einen sicheren Einsatz mobiler Endgeräte zu gewährleisten. Einheitliche Vorgaben, auf welche Sicherheitsvorfälle bei welchem Schutzbedarf mit welchen Prozessen und konkreten Maßnahmen reagiert wird, fehlten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, in der VV Mobile Endgeräte seien entsprechende Vorgaben zum Umgang mit Sicherheitsfällen vorgesehen. Danach müsse jede Behörde die Anwender für mögliche Sicherheitsvorfälle sensibilisieren. Sämtliche Daten des Geräts müssten von der Ferne gelöscht werden können. Die spezifischen Prozesse zur Behandlung von Sicherheitsvorfällen seien zu dokumentieren.

2.5 Nutzung von Apps ohne angemessene Sicherheitsanforderungen

Apps können von Vertriebsplattformen im Internet, sogenannten App Stores, heruntergeladen werden. Apps nutzen regelmäßig die Sensoren und Schnittstellen der Geräte und haben damit auf deren Ressourcen und Funktionen Zugriff. Dies bietet potenziellen Angreifern eine Vielzahl von Infiltrationsmöglichkeiten.⁴

⁴ „Infiltration“ bedeutet, dass ein unbefugter Dritter unbemerkt z. B. die Kontrolle über Kamera, Mikrophon übernehmen und/oder über Bluetooth- oder W-LAN-Schnittstellen einen Schadcode in das mobile Endgerät einschleusen kann.

Allein auf den mit der MDM-Lösung zentral verwalteten Geräten waren zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof fast 700 verschiedene Apps installiert. Lediglich fünf Behörden hatten die Installation von Apps mithilfe einer Whitelist⁵ oder einer Blacklist⁶ eingeschränkt. In keinem Fall waren die mit den Apps verbundenen Risiken für die Informationssicherheit im Rahmen eines Freigabeprozesses durch die Verantwortlichen bewertet worden.

Außerdem war nicht geprüft worden, ob ein dienstlicher Bedarf für die Nutzung der Apps besteht und welcher Schutzbedarf für die verarbeiteten Daten und Informationen zu berücksichtigen ist. Somit war nicht sichergestellt, dass nur Apps installiert wurden, die angemessene Sicherheitsanforderungen erfüllen.

Nach dem Ergebnis einer stichprobenartigen Prüfung von 100 installierten Apps war deren Einsatz mit erheblichen Sicherheitsrisiken verbunden.⁷ Beispiele:

- 82 % der Apps griffen auf Ortungsdaten zu. Dadurch können die Benutzer lokalisiert und Bewegungsprofile erstellt werden.
- 82 % der Apps übermittelten das Benutzerverhalten an Tracking⁸- und/oder Werbe-Netzwerke.
- 66 % der Apps sendeten Daten unverschlüsselt an den Betreiber oder an Dritte.
- 63 % der Apps konnten auf das Mikrofon des mobilen Endgerätes zugreifen. Ein Viertel dieser Apps verfügte zudem über die Möglichkeit der Spracherkennung oder einer Diktatfunktion. Die Spracheingaben werden aufgezeichnet und an einen Server des Betriebssystemherstellers übermittelt.

Das Ministerium hat erklärt, in der VV Mobile Endgeräte werde ein App-Freigabeprozess definiert und umgesetzt. Alle Apps, die in dem vom MDM verwalteten Bereich installiert werden sollten, müssten diesen Prozess erfolgreich durchlaufen. Der im Mindeststandard beschriebene App-Freigabeprozess umfasse die Informationssicherheit, die Feststellung des dienstlichen Bedarfs und die behördenspezifische Ermittlung des Schutzbedarfs der Daten. In dem nicht vom MDM verwalteten Bereich dürften nur Apps installiert werden, die nicht auf einer Blacklist aufgeführt seien. Es liege im Ermessen der Behörde, die Nutzung von Apps für Zielgruppen mit höherem Schutzbedarf zur Minimierung von Restrisiken zu verbieten.

2.6 Einheitliche Regelungen zum sicheren Einsatz mobiler Endgeräte fehlen

Die von den Dienststellen vorgelegten Dienstanweisungen und die sonstigen Regelungen zur Nutzung mobiler Endgeräte waren nicht geeignet, die IT-Sicherheit und den Datenschutz ausreichend zu gewährleisten. Eine Musterdienstanweisung zum Einsatz mobiler Endgeräte war noch nicht erarbeitet.

Sicherheitsrichtlinien, in denen die für den Einsatz mobiler Endgeräte angemessenen Sicherheitsmaßnahmen festgelegt und dokumentiert sind, wurden von keiner Dienststelle vorgelegt. Insgesamt fehlten einheitliche und verbindliche Mindeststandards für technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Ministerrat habe den Entwurf einer Musterdienstanweisung im Grundsatz gebilligt. Er habe das Ministerium des Innern und für Sport

⁵ Eine Whitelist beinhaltet Apps, die vom Benutzer aus dem App Store heruntergeladen werden können. Apps, die sich nicht auf der Whitelist befinden, können vom Benutzer nicht installiert werden.

⁶ Eine Blacklist enthält Apps, die auf den mobilen Endgeräten nicht installiert werden dürfen. Alle Apps, die sich nicht auf der Blacklist befinden, können aus den App Stores heruntergeladen werden.

⁷ Grundlage waren Prüfprotokolle des TÜV Austria zu Apps, die auch in der Landesverwaltung verwendet wurden.

⁸ Beim Tracking werden Verbraucher von Trackern verfolgt, wenn sie die Apps nutzen. Diese Tracker können erkennen, welche Funktionen der App genutzt werden. Mit diesen Daten können Benutzerprofile erstellt und das Nutzerverhalten analysiert werden.

gebeten, hierzu eine Beteiligung der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte sowie des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit durchzuführen und die abschließende Fassung der Musterdienstanweisung der Konferenz der Staatssekretäre zur Entscheidung vorzulegen. In der VV Mobile Endgeräte sei bestimmt, dass jedes Ressort bzw. jede Behörde in eigener Zuständigkeit auf Basis der Musterdienstanweisung behördenspezifische Dienstanweisungen erlassen solle. Ferner würden Maßnahmen zum sicheren Betrieb von mobilen Endgeräten verbindlich geregelt, die von allen Dienststellen mindestens anzuwenden seien.

2.7 Private Nutzung unzureichend geregelt

Bei einem großen Teil der dienstlichen mobilen Endgeräte war die private Nutzung zugelassen oder geduldet. Allerdings fehlten in allen Fällen Einwilligungserklärungen der Benutzer, die es den Dienststellen gestatten, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der dienstlichen Daten zu gewährleisten. Für die IT-Sicherheit und den Datenschutz erforderliche Zugriffe, Kontrollen und sonstige Maßnahmen waren dadurch nicht möglich.

Geeignete technische Möglichkeiten zur Trennung privater und dienstlicher Daten auf den mobilen Endgeräten wurden nicht genutzt.

Das Ministerium hat erklärt, eine private Nutzung dienstlicher mobiler Endgeräte solle grundsätzlich unterbleiben. Falls in begründeten Fällen eine private Nutzung zugelassen werde, sei eine qualifizierte Einwilligungserklärung des Nutzers einzuholen. In der VV Mobile Endgeräte und dem Entwurf der Musterdienstanweisung seien technische Maßnahmen zur Trennung dienstlicher und privater Daten vorgesehen. Konkrete technische Lösungen zur Gewährleistung einer sicheren Systemumgebung und einer sicheren Datentrennung würden erarbeitet.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für die Beschaffung mobiler Endgeräte eine ressortübergreifende Produktstrategie basierend auf einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entwickeln,
- b) sicherzustellen, dass die Betriebssysteme der mobilen Endgeräte auf einem aktuellen Stand gehalten werden,
- c) alle mobilen Endgeräte, die in die IT-Infrastruktur des Landes eingebunden sind, mithilfe einer Mobile Device Management-Lösung zentral zu verwalten und nach einheitlichen Vorgaben zu sichern,
- d) dem Stand der Technik entsprechende, sicherheitsrelevante Ergänzungen der Mobile Device Management-Lösung unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit vorzunehmen,
- e) sicherzustellen, dass nur sicherheitsgeprüfte Apps installiert werden können und hierzu ein definiertes Freigabeverfahren mit geeigneten Bewertungskriterien einzuführen,
- f) für den Einsatz mobiler Endgeräte einheitliche und verbindliche Mindeststandards für die technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen zu setzen sowie eine Musterdienstanweisung und eine IT-Sicherheitsrichtlinie zu erarbeiten,
- g) bei auch privater Nutzung der mobilen Endgeräte sicherzustellen, dass die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen ergriffen werden können, um die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der dienstlichen Daten zu gewährleisten.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 11 Landeszentrale für Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz e. V.
- fehlerhaftes Förderverfahren, organisatorische und finanzielle Neuausrichtung notwendig -**

Die Landeszentrale für Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz e. V. (LZG) ist finanziell im Wesentlichen von Zuschussleistungen des Landes abhängig.

Die Organisation der LZG war nicht wirtschaftlich. Die gebildeten Organisationseinheiten waren zu kleingliedrig. Die Möglichkeiten zur Optimierung der Aufbauorganisation und des Personaleinsatzes sowie die tarifgerechte Eingruppierung von Beschäftigten wurden bei der institutionellen Förderung nicht hinreichend untersucht.

Das Land gewährte Projektfördermittel für mehrere Maßnahmen, bei denen es sich um originäre, auf Dauer angelegte Aufgaben des Landes handelte.

Vielfach wurde gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Die Bemessung der Förderhöhe war nicht immer nachvollziehbar. Die Finanzierungspläne wiesen einzusetzende Eigenmittel nicht zutreffend aus. Fördermittel wurden verfrüht ausgezahlt. Die LZG verwendete Fördermittel nicht innerhalb des Bewilligungszeitraums und nicht zweckentsprechend.

Die Gründung der LZG Akademie der Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz gGmbH wurde unzulässigerweise mittelbar durch Projektfördermittel des Landes finanziert. Überschüsse der Akademie wurden nicht auf die Förderung der LZG angerechnet.

Durch die Gewährung von Zuschlägen für Gemeinkosten im Rahmen der Projektförderung trotz institutioneller Förderung waren Doppelförderungen nicht auszuschließen.

Das für Gesundheit zuständige Ministerium nahm zum Teil selbst Bewilligungen vor und prüfte Verwendungsnachweise, obwohl es sich hierbei nicht um ministerielle Aufgaben handelt.

1 Allgemeines

Im Rahmen der Gesundheitsförderung unterstützt das Land den Auf- und Ausbau eines flächendeckenden und effizienten Selbsthilfe-Netzes mit qualitätsorientierten Kontakt- und Informationsstellen sowie regionale und überregionale gesundheitsfördernde Projekte und Initiativen. Wichtiger Partner hierbei ist die Landeszentrale für Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz e. V. (LZG).¹ Der Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2017 sah eine institutionelle Förderung zugunsten der LZG von 783.000 € vor.² Des Weiteren wurden Zuschüsse von 2,1 Mio. € für die

¹ Einzelplan 06 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Vorwort zu Kapitel 06 02 - Allgemeine Bewilligungen - S. 27 (Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2017/2018).

² Kapitel 06 02 Titel 684 58 Gesundheitsförderung und Selbsthilfe.

Durchführung von Einzelmaßnahmen gewährt. Insgesamt betrug die Förderquote des Landes fast 90 %.

Der Rechnungshof hat die Abwicklung der institutionellen Förderungen und von mehr als zehn Projektförderungen aus dem Zeitraum von 2010 bis 2017 geprüft. Dabei hat er insbesondere untersucht, ob die Zuwendungsverfahren wirtschaftlich und ordnungsgemäß gestaltet waren.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bewilligung von Zuschüssen und Prüfung von Verwendungsnachweisen keine ministeriellen Aufgaben

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie war für die institutionelle Förderung und für einzelne Projektförderungen Bewilligungsbehörde. Teilweise prüfte es auch Verwendungsnachweise. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung bewilligte ebenfalls im Rahmen der Projektförderung Zuschüsse und prüfte Verwendungsnachweise.

Im Ministerium sollten grundsätzlich nur ministerielle Aufgaben, wie z. B. die Vorbereitung und Unterstützung der Gesetzgebung, der Erlass untergesetzlicher Normen, die Fachaufsicht, die konzeptionelle und grundsätzliche Führung des nachgeordneten Bereichs sowie Aufgaben im politischen Raum, insbesondere die Zusammenarbeit mit Regierung und Parlament, den Verwaltungen anderer Staaten, der EU und internationalen Organisationen, wahrgenommen werden.³ Die Abwicklung von Förderverfahren ist dagegen eine operative Aufgabe, die auf den nachgeordneten Bereich verlagert werden sollte.

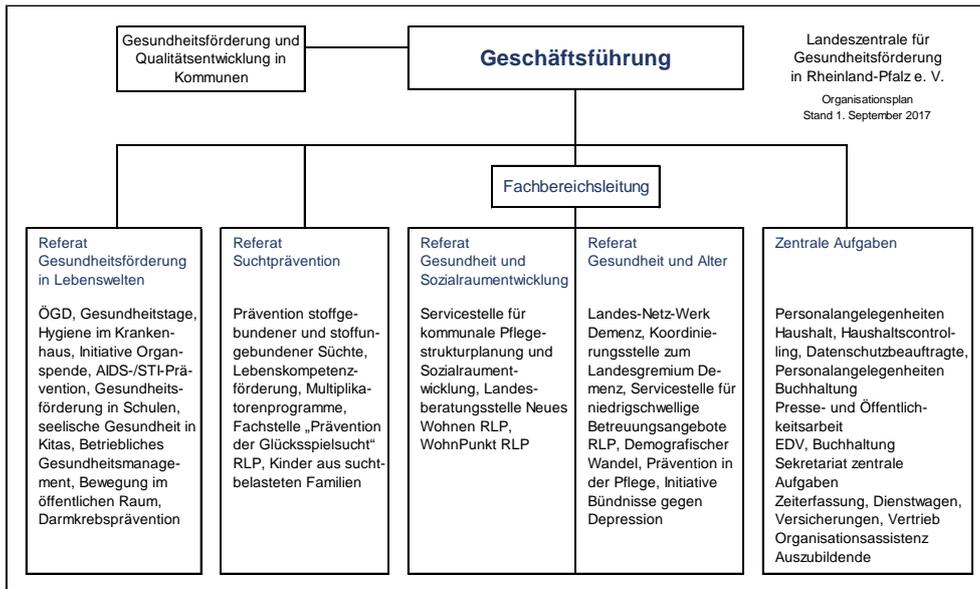
Das Ministerium hat erklärt, das Förderverfahren werde künftig voraussichtlich vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung abgewickelt. Die Einzelheiten würden von einer Arbeits-/Projektgruppe „Ausrichtung der Förderung der LZG e. V. 2020“ erarbeitet, die zur Umsetzung der Ergebnisse aus der Prüfung des Rechnungshofs eingerichtet werden solle.

2.2 Institutionelle Förderung - Verbesserung der Wirtschaftlichkeit möglich, Zuwendungsverfahren mangelbehaftet

2.2.1 Organisation und Personalausstattung der LZG

Die LZG war zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs wie folgt organisiert:

³ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016): Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, Anhang 2, 5. Dezember 2016.



Danach gliederte sich die LZG in vier Referate (davon waren zwei Referate in einem Fachbereich zusammengeführt) und eine Organisationseinheit für „Zentrale Aufgaben“. Der Geschäftsführung war die „Gesundheitsförderung und Qualitätsentwicklung in Kommunen“ als Stabsstelle zugeordnet.

In den einzelnen Organisationseinheiten waren jeweils weniger als zehn Vollzeitkräfte eingesetzt, in einer Einheit sogar nur drei Vollzeitkräfte. Die Bildung so kleiner Organisationseinheiten ist nicht wirtschaftlich. Die Leiter der Referate waren mit der Wahrnehmung von Leitungs- und Grundsatzaufgaben nicht ausgelastet. Auch bei den übrigen Bediensteten war eine gleichmäßige und angemessene Auslastung nicht immer gewährleistet.

Die Leiter der Referate waren grundsätzlich in Entgeltgruppe 12 TV-L⁴ eingruppiert. Ob die Voraussetzungen für diese Eingruppierung erfüllt waren, war nicht belegt. Die Leitungsspanne war gering.

Die Zahl der Vollzeitkräfte stieg von 2012 bis 2017 von 24,5 auf mehr als 35. Ob dieser hohe Personalanstieg für die Erledigung der Aufgaben tatsächlich erforderlich war, wurde in den Zuwendungsverfahren nicht hinreichend geprüft.

Das Ministerium hat erklärt, mit der Arbeits-/Projektgruppe „Ausrichtung der Förderung der LZG e. V. 2020“ würden ausgehend vom Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die Aufbauorganisation, die Führungsspanne in den Referaten und die Berücksichtigung nur des erforderlichen Personals bei der Förderung erörtert. Die vorliegenden Stellenbewertungen würden geprüft.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass nach dem aktuellen Organisationsplan⁵ mittlerweile ein weiteres Referat „Arbeits- und Gesundheitsförderung“ gebildet wurde.⁶

⁴ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder.

⁵ Stand: 1. November 2018.

⁶ Daneben wurde die Stabsstelle „Gesundheitsförderung und Qualitätsentwicklung in Kommunen“ in die „Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit“ umgewandelt.

2.2.2 Zuwendungsverfahren

Zum Verfahren der institutionellen Förderung hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Bemessung der Förderung
Das Ministerium legte für das jeweilige Jahr einen Zuwendungsbetrag fest. Ob es zuvor die Notwendigkeit der Förderung geprüft hatte, ging aus den vorgelegten Unterlagen nicht hervor.
Die LZG übernahm den mitgeteilten Betrag in ihren Haushaltsplan als „Finanzierungsbedarf“ und beantragte eine entsprechende institutionelle Förderung. Den Antrag prüfte das Ministerium. Das Prüfungsergebnis, aus dem sich die Notwendigkeit der Förderhöhe und die konkret zu fördernden satzungsmäßigen Aufgaben ergeben sollten, dokumentierte es nicht.
- Erfolgskontrollen und Verwendungsnachweisprüfung
Förderziele waren nicht definiert worden. Somit waren Erfolgskontrollen⁷ nicht möglich.
Für die Prüfung der Verwendungsnachweise war das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung zuständig. Es legte den Schwerpunkt seiner Prüfung auf den finanztechnischen Teil. Von der Möglichkeit, zur vertieften Prüfung der Nachweise örtliche Erhebungen durchzuführen⁸, machte das Landesamt in der Regel keinen Gebrauch.

Das Ministerium hat erklärt, bei einer eventuellen weiteren institutionellen Förderung würden die Notwendigkeit der Förderhöhe und die zu fördernden Aufgaben unter Berücksichtigung des erheblichen Landesinteresses dargelegt. Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung würden künftig stichprobenartige Vor-Ort-Kontrollen durch die Bewilligungsbehörde durchgeführt. Die Arbeits-/Projektgruppe „Ausrichtung der Förderung der LZG e. V. 2020“ werde in Zusammenarbeit mit der LZG Standards erarbeiten, die als Grundlage für eine weitergehende Erfolgskontrolle herangezogen werden könnten.

2.3 Projektförderung - Projektcharakter fraglich, fehlerbehaftete Abwicklung der Zuwendungsverfahren

2.3.1 Projektcharakter

Im Rahmen der Projektförderung sollen Aufgaben des Zuwendungsempfängers mitfinanziert werden, an deren Erfüllung der Staat ein erhebliches Interesse hat. Die Förderungen sollen sowohl zeitlich als auch sachlich begrenzt sein.⁹ Diese Voraussetzungen waren nicht immer erfüllt. So wurden, wie nachfolgende Beispiele zeigen, auch Maßnahmen gefördert, bei denen es sich um originäre, auf Dauer angelegte Aufgaben des Landes handelte:

- Die Projekte „Prävention der Glücksspielsucht“, „Büro für Suchtprävention“ und „Bewegung im Alter“ wurden zehn Jahre lang jährlich gefördert. Die Initiative „Organspende“ wurde seit 2001 und die „Demenzkampagne des Landesnetzwerks Demenz“ seit 13 Jahren mit Zuschüssen unterstützt. Letztere ist mittlerweile Teil der Demenzstrategie des Landes. Diese Projekte waren zeitlich nicht befristet.
- Das Ministerium förderte die „Servicestelle für kommunale Pflegestrukturplanung“ und die „Landesberatungsstelle PflegeWohnen“. Mit dem Landesgesetz

⁷ Nr. 11.1.3, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

⁸ Nr. 11.2, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

⁹ Bundesrechnungshof (2016): Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. überarbeitete Auflage, S. 23.

zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der pflegerischen Angebotsstruktur (LPflegeASG)¹⁰ verpflichtete sich das Land, die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Pflegestrukturplanung zu unterstützen. Mit der „Landesberatungsstelle PflegeWohnen“ wird der Auftrag des Landes zur Beratung von Wohn-Pflege-Gemeinschaften für ältere oder pflegebedürftige Menschen gemäß dem Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe (LWTG)¹¹ umgesetzt.

- Die LZG richtete jährlich die Landesdrogenkonferenz aus, zu deren Finanzierung Fördermittel bereitgestellt wurden. Hierbei handelte es sich um eine Fachtagung des Ministeriums und somit um keine eigene Aufgabe der LZG.

Das Ministerium hat erklärt, die Arbeits-/Projektgruppe „Ausrichtung der Förderung der LZG e. V. 2020“ werde sich der Frage, ob es sich bei den über die Projektförderung finanzierten Leistungen um Landesaufgaben oder um Aufgaben der LZG handelt, annehmen.

2.3.2 Abwicklung der Zuwendungsverfahren

Vielfach blieben zuwendungsrechtliche Bestimmungen unbeachtet. Beispiele:

- Die LZG verfügte lediglich über Eigenmittel aus Mitgliedsbeiträgen von durchschnittlich 4.000 € jährlich. In den Finanzierungsplänen zu den Zuwendungsanträgen wies sie jedoch einen geplanten Eigenmitteleinsatz aus, der die vorhandenen Eigenmittel zum Teil um das Sechsfache überstieg.
- Im Dezember 2015 bewilligte das Land der LZG für das dreimonatige Projekt „Erstellung einer Übersicht der Angebote und Maßnahmen zur Sturzprophylaxe“ einen Zuschuss von fast 17.300 €. Im Zuwendungsbescheid fehlte die Festlegung eines Bewilligungszeitraums.
- Mehrmals wurden Zuschüsse ausgezahlt, ohne dass ein zeitnaher Mitteleinsatz notwendig war. Dies war nicht zulässig, da Zuwendungen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden dürfen, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckzwecks benötigt werden.¹² Dadurch war es der LZG möglich, im Jahr 2014 aus bewilligten Fördermitteln für mehrere Monate Festgeld von 150.000 € anzulegen.
- Oftmals wich die LZG von den bewilligungsrelevanten Finanzierungsplänen ab, ohne dies vorher angezeigt zu haben. Beispielsweise beantragte die LZG in sieben Fällen erst nach Ablauf des jeweiligen Bewilligungszeitraums und zu meist kurz vor der Übersendung der Verwendungsnachweise eine Änderung der Finanzierung.
- In vier Fällen wurden über Projekte Mitarbeiter finanziert, deren Tätigkeit nach eigenen Angaben nicht mit der Zuwendung in Zusammenhang stand.
- In den Verwendungsnachweisen für jährliche Projekte, die sich mit Bewegung im Alter auseinandersetzten, waren Ausgaben für Leistungen nachgewiesen, die erst nach Ablauf des jeweiligen Bewilligungszeitraums erbracht wurden. In den Jahren 2013 bis 2016 waren dies insgesamt 43.000 €.
- Für das Projekt „WohnPunkt RLP“ bewilligte das Ministerium 2014 im Rahmen der Fehlbedarfsfinanzierung einen Zuschuss von 329.000 €. Dieser Betrag enthielt einen Gemeinkosten-Zuschlag (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses

¹⁰ Landesgesetz zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der pflegerischen Angebotsstruktur (LPflegeASG) vom 25. Juli 2005 (GVBl. S. 299), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 503), BS 86-20.

¹¹ Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe (LWTG) vom 22. Dezember 2009 (GVBl. S. 399), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 217-1.

¹² Nr. 7.2, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

Beitrags), der allerdings nicht um die Eigenmittel der LZG und die Beiträge von Kommunen vermindert worden war.

Unter Berücksichtigung einer zutreffenden Ermittlung des Gemeinkosten-Zuschlags hätten bei tatsächlich angefallenen Ausgaben von 281.100 € Fördermittel von 47.900 € zurückgefordert und Zinsen von über 1.600 € geltend gemacht werden müssen. Die vom Ministerium zurückgeforderte Summe von 15.000 € (einschließlich Zinsen) unterschreitet die vorgenannten Beträge um insgesamt 34.500 €

- Bei der Rückforderung von Zuschüssen für die Projekte „Demografischer Wandel/Gut leben im Alter“ und „Landesnetzwerk Demenz“ (insgesamt 16.700 €) unterblieb eine Verzinsung ohne nachvollziehbare Begründung.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs berücksichtigen. Künftig würden nur die tatsächlich vorhandenen Eigenmittel bei der Betrachtung der Finanzierung herangezogen. Für die Auszahlung von Zuschüssen werde ein Abrufverfahren eingeführt. Nur noch zeitnah angezeigte Abweichungen von Finanzierungsplänen würden akzeptiert. Bei der Erstattung von Zuschüssen werde die Verzinsung geprüft. Darüber hinaus werde untersucht, ob Förderbeträge zurückzufordern seien.

2.3.3 Unzulässige mittelbare Förderung der LZG Akademie gGmbH

Die LZG beantragte 2015 für die Einrichtung einer Fachstelle „Prävention der Glücksspielsucht“ einen Zuschuss. Dabei plante sie mit Gesamtausgaben von 171.200 € und Einnahmen aus Kursgebühren von 1.200 €. Das Ministerium bewilligte einen Zuschuss von bis zu 170.000 € als Fehlbedarfsfinanzierung.

Aus den Schulungsangeboten im Bereich der Prävention der Glücksspielsucht erzielte die LZG 2015 und 2016 Einnahmen von insgesamt 185.000 €. Diese Mittel hätte sie zur Rückzahlung von Fördermitteln der Landesförderung einsetzen müssen. Stattdessen finanzierte sie damit die Gründung der LZG Akademie der Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz gGmbH mit der LZG als alleinigem Gesellschafter.

Diese neu gegründete Akademie erwirtschaftete 2016 einen Überschuss von 118.000 €, der an die LZG abgeführt wurde und den diese für neue Projekte verwenden wollte. Alle eigenen Mittel sind indes als Deckungsmittel der Ausgaben und somit zur Verringerung der institutionellen Förderung einzusetzen.¹³

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde eine entsprechende Rückforderung prüfen und Überschüsse künftig in die Beurteilung des Förderbedarfs der LZG einbeziehen.

¹³ Nr. 1.2, Teil I Anlage 2 (ANBest-I) zu § 44 VV-LHO.

2.4 Fehlende Abgrenzung zwischen institutioneller Förderung und Projektförderung

Seit 2008 erhielt die LZG bei der Projektförderung einen Gemeinkosten-Zuschlag von 15 % auf die Summe der Ausgaben, vermindert um den Eigenanteil der LZG, um Drittmittel und um sonstige Projekteinnahmen. Allein 2016 entfielen Fördermittel von 289.500 € auf diesen Zuschlag. Damit wurden Sachausgaben, Leitungsstellen und allgemeine Verwaltungsbereiche gefördert, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang zu einem konkreten Projekt standen.

Die Gewährung eines Gemeinkosten-Zuschlags im Rahmen der Projektförderung war im Hinblick auf die institutionelle Förderung der LZG nicht erforderlich. Doppelförderungen waren nicht auszuschließen.

Das Ministerium hat zugesichert, Gemeinkosten-Zuschläge ab 2019 nicht mehr zu berücksichtigen.

2.5 Neuausrichtung der Förderverfahren erforderlich

Finanziell ist die LZG von Zuschüssen des Landes abhängig. Allerdings verursachten die institutionelle Förderung und die Förderung zahlreicher Einzelprojekte erheblichen Aufwand und waren fehleranfällig. Allein bei der LZG waren mehr als 3,5 Vollzeitkräfte durch die Abwicklung der Förderverfahren gebunden. Die Frage nach der Relation des Aufwands zum Nutzen stellt sich insbesondere bei den langfristig oder dauerhaft angelegten Maßnahmen ohne Projektcharakter. Ob die Wahrnehmung der Aufgaben durch die LZG wirtschaftlicher ist als eine Aufgabenerledigung durch das Land oder durch Dritte, wurde bislang nicht untersucht.

Das Ministerium hat sich hierzu nicht näher geäußert. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Arbeits-/Projektgruppe „Ausrichtung der Förderung der LZG e. V. 2020“ die aufgeworfenen Fragen in ihre Untersuchungen einbezieht.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Zuständigkeit für die Bewilligung von Zuschüssen und die Prüfung von Verwendungsnachweisen möglichst vollständig auf den nachgeordneten Bereich zu verlagern,
- b) im Rahmen der institutionellen Förderung die Wirtschaftlichkeit der Organisation der LZG, die Auslastung des Personals und seine tarifgerechte Eingruppierung zu untersuchen,
- c) die Notwendigkeit der Zuschusshöhe für die institutionelle Förderung zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung zu dokumentieren,
- d) Förderziele zu definieren und Erfolgs- sowie Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen,
- e) zu prüfen, ob es sich bei den über die Projektförderung finanzierten Leistungen um Landesaufgaben oder um Aufgaben der LZG handelt, und die Prüfungsergebnisse in die Neuausrichtung der Zuwendungsverfahren einzubeziehen,
- f) Fördermaßnahmen grundsätzlich an den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen auszurichten und die rechtlichen Möglichkeiten zur Rückforderung zu Unrecht bewilligter oder in Anspruch genommener Zuschüsse zu prüfen,
- g) bei zurückzuerstattenden Fördermitteln grundsätzlich Zinsen zu erheben,
- h) Überschüsse der LZG Akademie gGmbH auf die Förderung der LZG anzurechnen,
- i) keine Gemeinkosten-Zuschläge mehr zu gewähren.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 12

Durchführung von Bodenordnungsverfahren durch die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) - Konzepte für eine langfristige Aufgabenerledigung und einen bedarfsgerechten Personaleinsatz fehlen -

Dem Konzept „Personalentwicklung 2016 - 2022“ für die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) lag keine Personalbedarfsberechnung zugrunde. Zudem ging es bei der Festlegung der Zahl der abzubauenen Stellen und der Personaluntergrenze für den Bereich „Bodenordnung“ von einem deutlich zu hohen Personalbestand aus.

Ein geeignetes Instrument zur Personalbedarfsermittlung für die Durchführung von Flurbereinigungsverfahren war weder beim Ministerium noch bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion oder den DLR vorhanden. Deshalb hat der Rechnungshof eine Methode entwickelt, mit der sich der Personalbedarf konkret berechnen lässt und mögliche Stelleneinsparungen aufgezeigt werden können.

Werden die Vorgaben des für Landwirtschaft zuständigen Ministeriums zur Begrenzung der Zahl der Neuordnungen auf 14 Flurbereinigungsverfahren jährlich beibehalten, können bis 2033 mehr als 160 besetzte Stellen abgebaut und dadurch Personalkosten von 14 Mio. € pro Jahr vermieden werden. Bei 18 Neuordnungen im Jahr wären bis zu 130 Vollzeitkräfte mit Personalkosten von über 11 Mio. € jährlich einsparbar.

Ein Konzept, in dem insbesondere die Zahl der jährlich neu anzuordnenden Flurbereinigungsverfahren festgelegt wird, fehlte. Damit war eine verlässliche Ermittlung des Personalbedarfs nicht möglich. Es war auch nicht sichergestellt, dass Verfahrensüberhänge vermieden und angemessene Bearbeitungszeiten gewährleistet werden.

Die Beibehaltung von neun Standorten sowie von sechs Projektentwicklungsstellen „Ländlicher Raum“ ist für die ordnungsgemäße Durchführung von Bodenordnungsverfahren nicht erforderlich.

Die Geschäftsprozesse zur Durchführung der Flurbereinigungsverfahren waren nicht einheitlich und zum Teil nicht wirtschaftlich.

1 Allgemeines

Unter ländlicher Bodenordnung oder Flurbereinigung versteht man die hoheitliche Neuordnung von Eigentums- und Besitzverhältnissen. Hierdurch sollen die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft verbessert sowie die allgemeine Landeskultur und die Landentwicklung gefördert werden.¹

Das Flurbereinigungsgesetz sieht verschiedene Maßnahmen vor, mit denen der ländliche Grundbesitz neu geordnet werden kann. Die Verfahrensarten und die Zahl der Anfang 2017 anhängigen Verfahren sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Verfahrensart ²	Zahl anhängiger Verfahren 2017	Anteile an den Verfahren insgesamt
Regelflurbereinigung	71	18,2 %
vereinfachte Flurbereinigung	270	69,0 %
Unternehmensflurbereinigung	19	4,9 %
beschleunigte Zusammenlegung	31	7,9 %
insgesamt	391	100,0 %

Insgesamt waren 391 Flurbereinigungsverfahren anhängig. Die vereinfachte Flurbereinigung hatte mit 270 Verfahren oder 69 % den höchsten Anteil an den Anfang 2017 anhängigen Verfahren.

Die Verfahrensarten haben unterschiedliche durchschnittliche Gesamtlaufzeiten von der Anordnung des Verfahrens bis zur Schlussfeststellung. Die längsten Laufzeiten wiesen die Verfahren der Unternehmensflurbereinigung mit mehr als 15 Jahren auf. Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren haben hingegen eine Gesamtlaufzeit von weniger als elf Jahren.

Für die Durchführung der Flurbereinigung sind in Rheinland-Pfalz die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) zuständig. Die Aufgabe wird von den Abteilungen „Landentwicklung und ländliche Bodenordnung“ an neun Standorten³ erledigt. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion führt die Aufsicht über die DLR.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Flurbereinigungsverfahren mit angemessenem Personaleinsatz durchgeführt wurden, die Geschäftsprozesse wirtschaftlich gestaltet und der Aufbau sowie die Organisation der Abteilungen „Landentwicklung und ländliche Bodenordnung“ zweckmäßig sind.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Aktualisierungsbedürftiges Personalentwicklungskonzept und notwendige Personalbedarfsberechnung

2.1.1 Personalausstattung und Organisation

In den Abteilungen „Landentwicklung und ländliche Bodenordnung“ der DLR waren im Jahr 2007 Bedienstete mit Stellenanteilen von umgerechnet 480 Vollzeitkräften beschäftigt. Diese Zahl ging bis Anfang 2017 auf 343 Vollzeitkräfte zurück. Davon

¹ § 1 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).

² § 1 i. V. m. §§ 37, 86, 87 und 91 FlurbG. Verfahren zum freiwilligen Land- oder Nutzungsaustausch waren nicht Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof.

³ Bad-Kreuznach, Bernkastel-Kues, Bitburg, Kaiserslautern, Mayen, Montabaur, Neustadt an der Weinstraße, Simmern, Trier.

bearbeiteten 273 Vollzeitkräfte die anhängigen Flurbereinigungsverfahren. Das restliche Personal nahm Leitungsaufgaben wahr oder erledigte andere Aufgaben.

Für die Durchführung der Flurbereinigungsverfahren waren an den neun Standorten je zwei bis vier Produktionsgruppen jeweils mit den Sachgebieten „Planung und Vermessung“, „Bau“, „Landespflege“ und „Verwaltung“ eingerichtet. In diesen Gruppen waren zwischen 8 und 22 Vollzeitkräfte eingesetzt. Auch bei einzelnen Sachgebieten, insbesondere „Verwaltung“, „Landespflege“ und „Bau“, wich die Personalausstattung voneinander ab. Zudem bestanden an sechs Standorten zusätzlich zu den Produktionsgruppen Projektentwicklungsstellen „Ländlicher Raum“ mit einer unterschiedlichen Aufgabenverteilung (vgl. hierzu auch Ausführungen zu Teilziffer 2.4.2 dieses Beitrags).

2.1.2 Personalentwicklungskonzept

Das Konzept „Personalentwicklung 2016 - 2022“ des ehemaligen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten vom März 2016 sah den Abbau von 94 Vollzeitkräften für den Bereich „Landentwicklung/Bodenordnung“ bei den DLR vor. Es ging von einem Personalbestand von 384 Vollzeitkräften⁴ Anfang 2016 aus. Insgesamt wurde damit eine Verringerung des Personalbestandes auf 290 Vollzeitkräfte⁵ angestrebt (Zielzahl)⁶. Das Personalentwicklungskonzept war nicht als Grundlage für die Planung des Personalbedarfs und den beabsichtigten Stellenabbau geeignet.

So lag der Festlegung der angestrebten Zielzahl keine Personalbedarfsberechnung zugrunde.

Darüber hinaus war im Personalentwicklungskonzept für den Bereich Bodenordnung die Zahl der Vollzeitkräfte zum 1. Januar 2014 unverändert als Stand 1. Januar 2016 übernommen worden. Dadurch war der Anfangspersonalbestand um 45 Vollzeitkräfte zu hoch ausgewiesen.

Das Ministerium hat erklärt, es sei zutreffend, dass der Stand 2014 als Stand 2016 unverändert in das Konzept übernommen worden sei. Die Feststellungen des Rechnungshofs würden zum Anlass genommen, ein neues Konzept mit einem neuen geeigneten Stichtag für alle Aufgabenbereiche der DLR für den Zeitraum bis 2030 zu erstellen.

2.1.3 Personalbedarfsberechnung durch den Rechnungshof

Ein geeignetes Instrument zur Personalbedarfsberechnung war weder beim Ministerium noch bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion oder den DLR vorhanden.

Deshalb hat der Rechnungshof auf Grundlage der Erhebungsergebnisse eine Methode entwickelt, mit der sich der Personalbedarf konkret berechnen lässt. Dabei ging er wie folgt vor:

- Bildung/Entwicklung einer Referenz-Produktionsgruppe

Für die Berechnung des Personalbedarfs hat der Rechnungshof eine Referenz-Produktionsgruppe entwickelt, in der die für die Durchführung der Flurbereinigungsverfahren erforderlichen fachlichen Kompetenzen in Sachgebieten gebündelt sind. Sie zeigt idealtypisch den Personalbedarf in den einzelnen Sachgebieten auf der Basis einer landesweit orientierten Durchschnittsbetrachtung

⁴ Im Anfangspersonalbestand waren auch zwei Stellen für Auszubildende enthalten. Der Rechnungshof hat diese von der beabsichtigten Einsparung ausgenommen.

⁵ Hinzu kommen 24 Anwärterstellen für Studierende der Geodäsie.

⁶ Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau billigte nach der Umressortierung das Personalentwicklungskonzept Ende August 2016.

auf. Dabei wurden sowohl regionale Besonderheiten bei den DLR als auch die Besonderheiten der Verfahrensarten berücksichtigt. Danach setzt sich eine Referenz-Produktionsgruppe aus insgesamt 15,5 Vollzeitkräften (VZK) wie folgt zusammen:

Funktion	Personalbedarf je Gruppe
Gruppenleiter	0,8 VZK
Sachgebietsleiter „Planung und Vermessung“	5,0 VZK
Sachbearbeiter „Planung und Vermessung“	5,0 VZK
Sachgebietsleiter „Verwaltung“	1,0 VZK
Sachbearbeiter „Verwaltung“	1,5 VZK
Sachgebietsleiter „Landespflege“	1,0 VZK
Sachgebietsleiter „Bau“	0,7 VZK
Sachbearbeiter „Bau“	0,5 VZK

Diese Referenz-Produktionsgruppe ist mit Fachkräften so ausgestattet, dass Flurbereinigungsverfahren grundsätzlich ordnungsgemäß und wirtschaftlich durchgeführt werden können.

- **Arbeitskapazität der Produktionsgruppen**

In einem weiteren Schritt hat der Rechnungshof die Zahl der Flurbereinigungsverfahren ermittelt, die von einer Referenz-Produktionsgruppe durchschnittlich bearbeitet werden kann. Danach können jährlich 20 anhängige Verfahren gleichzeitig bearbeitet werden.

- **Berücksichtigung von Verfahrensdauern und Szenarienbetrachtung**

Anschließend hat der Rechnungshof auf der Grundlage der Anfang 2017 anhängigen Flurbereinigungsverfahren für jede Verfahrensart die durchschnittlichen Restlaufzeiten ermittelt. Für künftig angeordnete Flurbereinigungsverfahren hat er die durchschnittlichen Laufzeiten der einzelnen Verfahrensarten zugrunde gelegt.

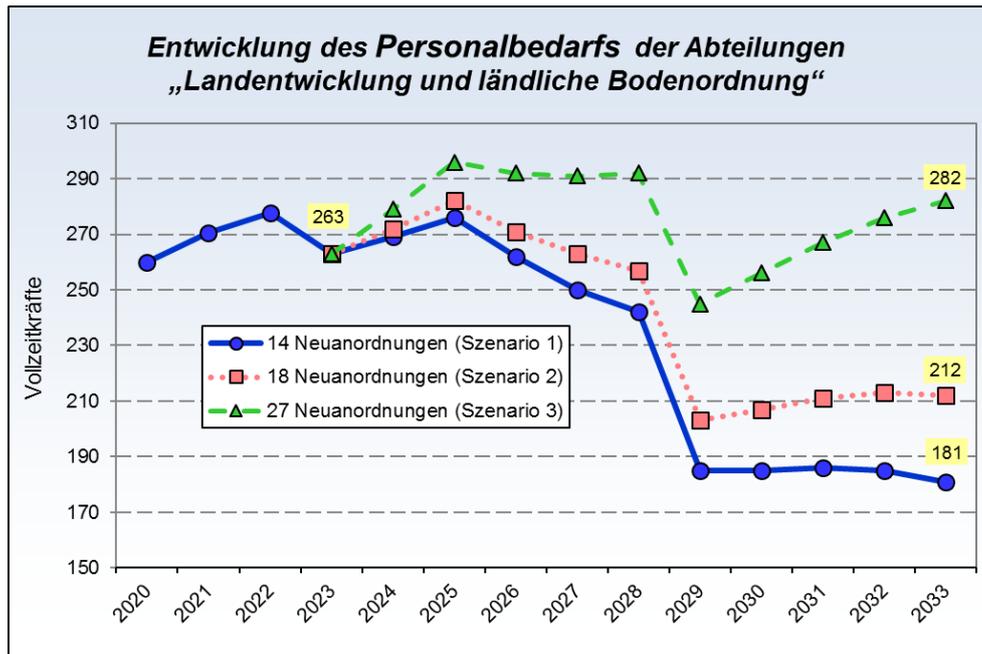
Für den Zeitraum von 2018 bis 2023 wurden die derzeitigen Vorgaben im Personalentwicklungskonzept berücksichtigt, wonach jährlich bis zu 14 Flurbereinigungsverfahren neu angeordnet werden sollen. Für den Zeitraum von 2023 bis 2033 hat der Rechnungshof drei Szenarien betrachtet:

- Das Szenario 1 geht davon aus, dass auch nach 2023 jährlich 14 Flurbereinigungsverfahren neu angeordnet werden.
- Im Szenario 2 wurden 18 Neuankordnungen pro Jahr unterstellt. So hat das Ministerium im August 2017 in der Antwort auf eine Kleine Anfrage ausgeführt, es könne jährlich bis auf Weiteres maximal die Neuankordnung von 18 Bodenankordnungsverfahren geleistet werden.⁷
- Dem Szenario 3 wurden - wie in dem Zeitraum 2007 bis 2013 - 27 Neuankordnungen jährlich zugrunde gelegt.

In dem folgenden Diagramm ist die Entwicklung des Personalbedarfs der Abteilungen „Landentwicklung und ländliche Bodenankordnung“ für die drei Szenarien dargestellt. Sie berücksichtigt sowohl den Personalbedarf für Flurbereinigungsverfahren, der auf Basis der Referenz-Produktionsgruppe, der Arbeitskapazitäten und der Verfahrensdauern ermittelt wurde, als auch den Bedarf für Tätigkeiten außerhalb dieser Verfahren.⁸

⁷ Drucksache 17/3806 S. 2.

⁸ Für Tätigkeiten außerhalb der Flurbereinigungsverfahren wurden 69 Vollzeitkräfte berücksichtigt.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung des Personalbedarfs der Abteilungen „Landentwicklung und ländliche Bodenordnung“ in Abhängigkeit von der Zahl der jährlich neu angeordneten Verfahren.

Wenn jährlich bis zu 14 Verfahren neu angeordnet werden, können gegenüber dem Personalbestand Anfang 2017 von 343 Vollzeitkräften bis 2023 insgesamt 80 Vollzeitkräfte weniger eingesetzt werden.

Für den anschließenden Zeitraum bis 2033 ergibt sich je nach Szenario ein Personalbedarf von 181 bis 282 Vollzeitkräften. Damit ließen sich langfristig gegenüber 2017 folgende Einsparungen erzielen:

- Bei 14 Neuankordnungen im Jahr könnten über 160 besetzte Stellen abgebaut und die Personalkosten um 14 Mio. € jährlich vermindert werden.
- Werden jährlich 18 Flurbereinigerverfahren neu angeordnet, könnten bis zu 130 besetzte Stellen entfallen und ließen sich die Personalkosten von 11 Mio. € jährlich vermeiden.
- Bei 27 Neuankordnungen im Jahr wären mehr als 60 besetzte Stellen mit Personalkosten von 5 Mio. € jährlich einsparbar.

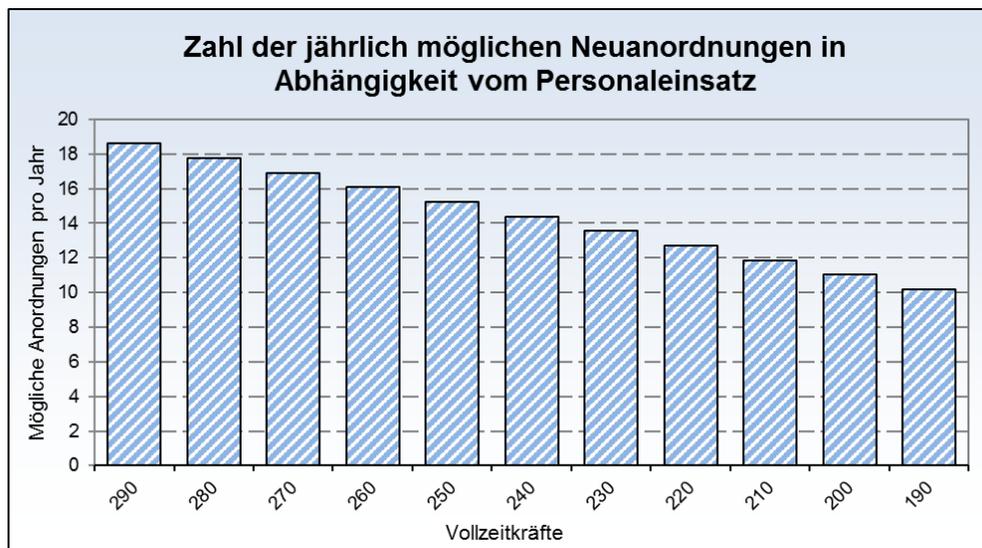
Organisatorische Optimierungsmöglichkeiten, die sich mindernd auf den Personalbedarf auswirken können (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses Beitrags), sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

Das Ministerium hat erklärt, bei der Erstellung eines neuen Personalentwicklungskonzepts würden die Empfehlungen des Rechnungshofs bezüglich der Größe einer Referenzgruppe als Orientierungsrahmen übernommen. Allerdings gehe der Rechnungshof davon aus, dass jeder Sachgebietsleiter „Planung und Vermessung“ vier Verfahren jährlich gleichzeitig bearbeiten könne. Anhand der Arbeitsergebnisse der Jahre 2013 bis 2017 sei aber dargelegt worden, dass jeder Sachgebietsleiter „Planung und Vermessung“ in diesem Zeitraum weniger als 2,6 Verfahren jährlich bearbeitet habe. Es werde davon ausgegangen, dass künftig bis zu drei Verfahren pro Sachgebietsleiter bearbeitet werden könnten. In anderen Ländern mit einer vergleichbaren Agrarstruktur würden die Sachgebietsleiter ebenfalls maximal drei Verfahren parallel bearbeiten. Unter Berücksichtigung einer realistischen durchschnittlichen Leistungsfähigkeit und der jährlichen Anordnungs- und Arbeitsplanung könnten zwischen 20 und 25 Verfahren pro Jahr neu angeordnet werden.

Ungeachtet der Frage, ob es überhaupt ein anderes Land mit einer vergleichbaren Agrarstruktur gibt, merkt der Rechnungshof an, dass er an 52 von 98 Arbeitsplätzen

der Sachgebietsleiter erhoben hat, wie viele Flurbereinigungsverfahren von den jeweiligen Arbeitsplatzinhabern bearbeitet wurden. Um die Repräsentativität der Ergebnisse sicherzustellen, fanden die Erhebungen an allen Standorten der DLR statt. Zur Plausibilisierung der Ergebnisse wurden außerdem Arbeitsplatzbeobachtungen durchgeführt. Diese bestätigten, dass je Sachgebietsleiter durchschnittlich vier Verfahren pro Jahr bearbeitet werden können und somit von einer angemessenen Auslastung ausgegangen werden kann.

Es ist im Übrigen rechnerisch nicht nachvollziehbar und auch nicht belegt, dass - wie vom Ministerium ausgeführt - zwischen 20 und 25 Verfahren pro Jahr neu angeordnet werden und diese ohne Entstehen neuer Überhänge bearbeitet werden können. Legt man eine Arbeitskapazität von lediglich drei Flurbereinigungsverfahren pro Sachgebietsleiter zugrunde, müsste sich auch die Zahl der jährlich möglichen Neuankordnungen vermindern. Das folgende Diagramm zeigt auf, wie viele Flurbereinigungsverfahren bei welchem Personaleinsatz pro Jahr neu angeordnet werden können, wenn die Annahmen des Ministeriums angesetzt werden.⁹



Das Diagramm zeigt die je nach personeller Stärke der Abteilungen „Landentwicklung und ländliche Bodenordnung“ möglichen jährlich neu angeordneten Verfahren.

Bei der im Personalentwicklungskonzept vorgesehenen Zielzahl von 290 Vollzeitkräften könnten jährlich 18 Flurbereinigungsverfahren neu angeordnet werden, um die Produktionsgruppen angemessen auszulasten und keine Verfahrensüberhänge aufzubauen. Wird die Zielzahl auf einen geringeren Personalbestand von beispielsweise 240 Vollzeitkräften angepasst, wäre die Anordnung von jährlich 14 Verfahren sachgerecht. Der Rechnungshof geht davon aus, dass diese Ergebnisse bei der Erstellung eines neuen Personalentwicklungskonzepts, der Planung von Neueinstellungen und der Erstellung eines Flurbereinigungsprogramms (vgl. Ausführungen zu Tz. 2.2 dieses Beitrags) berücksichtigt werden.

2.2 Konzepte für Neueinstellungen und die Festlegung neu anzuordnender Flurbereinigungsverfahren erforderlich

Von 2023 bis 2033 werden 154 Vollzeitkräfte allein durch das Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze ausscheiden. Dies sind fast 45 % des Anfang 2017 im Bereich Bodenordnung eingesetzten Personals. Eine Planung über am langfristigen Bedarf ausgerichtete Neueinstellungen war nicht erstellt.

⁹ Dabei wurde unterstellt, dass auch künftig 69 Vollzeitkräfte Aufgaben außerhalb der Flurbereinigungsverfahren erledigen. Bei den Berechnungen des Rechnungshofs wurde die vom Ministerium mitgeteilte durchschnittliche Verfahrensdauer von 11,5 Jahren berücksichtigt.

Eine solche Planung setzt voraus, dass für die Durchführung von Flurbereinigungsverfahren ein Konzept erarbeitet wird, das die Zahl der jährlich neu anzuordnenden Verfahren möglichst langfristig festlegt. Zahl und Art der Verfahren sind maßgeblich für die Bemessung des Personalbedarfs und die Steuerung des Personaleinsatzes. Die Zahl der Neuordnungen sollte so bemessen sein, dass keine Verfahrenshänge entstehen und angemessene Bearbeitungszeiten gewährleistet werden.

Allerdings liegen keine gesicherten Erkenntnisse über den langfristigen Bedarf an Flurbereinigungsverfahren vor. Nach den Angaben des Ministeriums bei der Prüfung lagen für 47 Abschnittsverfahren für die Flurbereinigung in Weinbergslagen bereits langfristige Planungen vor. Ferner waren 17 Unternehmensflurbereinigungen vorgesehen. Bei 161 Interessenbekundungen von Gemeinden war noch nicht geklärt, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Flurbereinigungsverfahren¹⁰ erfüllt sind.

Das Ministerium hat erklärt, zur mittelfristigen Steuerung der Vorbereitung und Anordnungen der Bodenordnungsverfahren werde ein Flurbereinigungsprogramm erstellt und periodisch fortgeschrieben. In den ersten Jahren werde in diesem Programm der Schwerpunkt auf die Abarbeitung der laufenden Verfahren gelegt. Anschließend werde die Zahl der Anordnungen angehoben und an der Leistungsfähigkeit des Personals aufgrund des Personalentwicklungskonzepts orientiert. Auf Grundlage dieses Programms müssten die DLR jährlich eine Planung für die Neueinleitungen vorlegen. Dabei seien die Rahmenbedingungen der Leistungsfähigkeit des Personals sowie der Schätzung des Arbeitsaufwandes zu berücksichtigen. Diese geplanten Neuordnungen würden dann vom Ministerium freigegeben.

2.3 Steuerung der Flurbereinigungsverfahren verbesserungsfähig

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und die DLR schlossen jährlich Rahmenverträge. Darin wurden Arbeitsziele sowie Vorlage- und Fertigstellungstermine u. a. für das Vermessungskonzept und den Flurbereinigungsplan vereinbart. Ferner waren die den DLR zur Aufgabenerledigung zugewiesene Personalausstattung und die Finanzmittel festgelegt.

Nach den Ergebnissen der Auswertung der Jahresberichte von 2012 bis 2016 der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion waren die vereinbarten Arbeitsziele in keinem Jahr vollständig erreicht worden. Hierzu trug auch das Fehlen einheitlicher und angemessener Leistungsanforderungen in den Produktionsgruppen bei.

Darüber hinaus waren die verfahrensbezogenen Informationen in dem von den DLR zur Steuerung und Dokumentation der Flurbereinigungsverfahren genutzten elektronischen Berichtswesen „Landentwicklung Rheinland-Pfalz“ zum Teil nicht aktuell gehalten und nicht immer zutreffend. Der Informationsbedarf der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion war im Berichtswesen nicht hinreichend berücksichtigt, so dass diese zusätzlich eigene Übersichten führte. Dies verursachte vermeidbaren Aufwand.

Das Ministerium hat mitgeteilt, verwaltungsinterne sowie kaum steuerbare externe Rahmenbedingungen hätten zu einem Verschieben des Erreichens von Meilensteinen geführt. Angemessene Leistungsanforderungen und Arbeitsziele würden auch künftig im Rahmen des Kontraktwesens im Gegenstromprinzip aufgestellt und durch das Controllingssystem gesteuert. Die zum Berichtswesen festgestellten fehlerhaften und unvollständigen Datensätze würden berichtigt. Für die Harmonisierung der Datenpflege in den einzelnen DLR würden einheitliche und verbindliche Vorgaben für die Controller erstellt und verbindlich eingeführt. Dabei werde eine Qualifizierung des Berichtswesens durchgeführt, die auf den Informationsbedarf der Oberbehörden

¹⁰ §§ 4 und 86 FlurbG.

hinsichtlich ihrer Aufsichts- und Steuerungsfunktion sowie auf den internen Steuerungsbedarf in den Abteilungen Landentwicklung der DLR zugeschnitten sei.

2.4 Weitere Optimierungsmöglichkeiten

2.4.1 Zahl der Standorte

Wie die Ergebnisse der Personalbedarfsberechnung durch den Rechnungshof zeigen, besteht nach den Szenarienbetrachtungen in den Abteilungen „Landentwicklung und ländliche Bodenordnung“ ein deutlich verminderter Personalbedarf. Bei einer angemessenen Abteilungs- und Standortgröße von 40 bis 60 Vollzeitkräften reichen je nach Szenario vier bis maximal sechs Standorte aus. Die Beibehaltung von neun Standorten ist weder zweckmäßig noch wirtschaftlich.

Durch eine Reduzierung der Standorte können weitere Einsparungen bei der Gebäudebewirtschaftung und bei den Querschnittsaufgaben, wie z. B. Verwaltung, innere Dienste und IT, erzielt werden. Es ergeben sich außerdem Synergieeffekte bei der Aufgabenerledigung.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der Erstellung des neuen Flurbereinigungsprogramms in Verbindung mit dem Personalentwicklungskonzept werde auch ein wirtschaftlich sinnvolles und langfristiges tragbares Standortkonzept erstellt.

2.4.2 Projektentwicklungsstellen „Ländlicher Raum“

Die sechs Projektentwicklungsstellen „Ländlicher Raum“ (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.1 dieses Beitrags) bearbeiteten im Wesentlichen grundsätzliche Fragen der ländlichen Entwicklung sowie Interessenbekundungen und waren für projektbezogene Untersuchungen zuständig. Diese Aufgaben können, wie auch bereits an einigen Standorten praktiziert, vollständig von den Produktionsgruppen erledigt werden.

Das Ministerium hat erklärt, inzwischen seien bereits drei Projektentwicklungsstellen aufgelöst worden. Eine weitere Projektentwicklungsstelle werde mit dem Eintritt des Projektleiters in den Ruhestand ebenfalls aufgelöst. Es sei erforderlich, zwei Projektentwicklungsstellen, die eine Schlüsselfunktion bei der Umsetzung neuer Aufgaben zur Entwicklung des Ländlichen Raumes übernehmen müssten, beizubehalten.

2.4.3 Fachdateninformationssystem Landentwicklung (LEFIS)

Mit dem Einsatz des länderübergreifenden Fachdateninformationssystems Landentwicklung (LEFIS) soll eine durchgängige Bearbeitung von Bodenordnungsverfahren sichergestellt werden. LEFIS war bereits 2015 von der aus sieben Ländern bestehenden Implementierungsgemeinschaft abgenommen worden. Für Rheinland-Pfalz lag allerdings zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof eine verbindliche Einführungsplanung noch nicht vor. Zudem deckt LEFIS nicht alle für die Bearbeitung der Flurbereinigungsverfahren erforderlichen Funktionalitäten ab. Insbesondere fehlte die grafische Unterstützung bei der Erstellung des Wege- und Gewässerplans. Konkrete Planungen für die Schulung, Anwenderunterstützung und das Akzeptanzmanagement waren ebenfalls nicht erstellt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, 2016 habe das Land die Pilotierung von zwei Flurbereinigungsverfahren in LEFIS begonnen. Seit April 2018 würden die Bearbeitungsteams für sechs weitere Verfahren geschult. Ab 2019 sollten alle neu angeordneten Verfahren in LEFIS bearbeitet werden. Mittelfristig sei geplant, ein Modul „Wege- und Gewässerplan“ in LEFIS zu integrieren. Zur Überführung der sonstigen Verfahrensdaten werde ein Tool zur Migration vorrangig entwickelt. Die Umstellung aller laufenden Bodenordnungsverfahren auf LEFIS solle bis spätestens 2023 erfolgen. Für LEFIS-Schulungen würden Mitarbeiter der Abteilungen Landentwicklung als Schulungsleiter und Multiplikatoren ausgebildet und eingesetzt. Ein entsprechendes Schulungskonzept sei inzwischen im Entwurf erstellt worden. Um die Akzeptanz bei den Mitarbeitern zu stärken, werde ein Newsletter zur regelmäßigen Information über LEFIS eingerichtet.

2.4.4 Geschäftsprozesse

Die Geschäftsprozesse für die Erledigung von Teilaufgaben der Flurbereinigungsverfahren waren nicht einheitlich und zum Teil nicht hinreichend wirtschaftlich. Mit dem Einsatz von LEFIS und der Einführung des elektronischen Datenbankgrundbuchs (DABAG) bei der Justiz können Arbeitsabläufe im Sachgebiet „Verwaltung“ verbessert und manuelle Arbeiten vermieden werden. Der Einsatz der Vermessungstechnik kann durch die Nutzung eines globalen satellitengestützten Messsystems und moderner Feldrechner optimiert werden.

Das Ministerium hat erklärt, zur Ermittlung weiterer Optimierungsmöglichkeiten sowie zur Verbesserung und Beschleunigung der Geschäftsprozesse seien eine Arbeitsgruppe „Restrukturierung der Verfahrensabläufe der ländlichen Bodenordnung“ sowie eine Arbeitsgruppe „Optimierung der Verwaltungsarbeiten unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung (LEFIS/DABAG)“ eingesetzt worden. Außerdem sei ein Forschungsinstitut mit einer gutachterlichen Stellungnahme zu Optimierungsmöglichkeiten bei der Durchführung der Vermessungsarbeiten beauftragt worden.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das Personalentwicklungskonzept für die DLR zu aktualisieren,
- b) ein Konzept zur langfristigen Festlegung der Zahl der jährlich neu anzuordnenden Flurbereinigungsverfahren zu erstellen und an diesem Konzept die Ermittlung des Personalbedarfs sowie die notwendigen Neueinstellungen zum Ausgleich von Personalabgängen zu orientieren,
- c) die Steuerung der Durchführung von Flurbereinigungsverfahren zu verbessern,
- d) eine Verringerung der Zahl der Standorte sowie der Projektentwicklungsstellen „Ländlicher Raum“ zu prüfen,
- e) ein umfassendes Konzept für die Einführung und Weiterentwicklung des länderübergreifenden Fachdateninformationssystems Landentwicklung LEFIS zu erstellen und zeitnah umzusetzen,
- f) die Geschäftsprozesse zur Durchführung von Flurbereinigungsverfahren unter Berücksichtigung der Nutzungsmöglichkeiten von LEFIS und des elektronischen Datenbankgrundbuchs sowie des Einsatzes moderner Vermessungstechnik zu optimieren und zu vereinheitlichen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 13 Förderung von Maßnahmen zur Vermarktung des
in Rheinland-Pfalz erzeugten Weines
- Fördermittel teilweise zweckwidrig verwendet -**

Aus der Abgabe zur Absatzförderung des im Land erzeugten Weines werden Einrichtungen der Gebietsweinwerbungen in den Weinanbaugebieten gefördert. Entgegen den gesetzlichen Bestimmungen setzten zwei Gebietsweinwerbungen Fördermittel, die für Maßnahmen der Gemeinschaftswerbung für mehrere Anbaugebiete bestimmt waren, ausschließlich für gebietsbezogene Maßnahmen ein.

Eine Gebietsweinwerbung leitete 50 % ihrer jährlichen Fördermittel an zwei weitere Einrichtungen für Weinwerbung weiter. Dies war nicht zulässig.

Das für Weinbau zuständige Ministerium erhöhte die Vergütung der Landwirtschaftskammer für die Verwaltung der Einnahmen ohne hinreichende sachliche Begründung.

Die Gemeinden erhielten einen Verwaltungskostenbeitrag aus dem Aufkommen der Abgabe. Dessen Höhe war seit 1995 gesetzlich nicht mehr geregelt.

1 Allgemeines

Zur Absatzförderung des in Rheinland-Pfalz erzeugten Weines haben die Eigentümer oder Nutzungsberechtigten von Weinbergsflächen eine Abgabe zu entrichten.¹ Das Aufkommen der Abgabe betrug von 2011 bis 2016 insgesamt durchschnittlich 5 Mio. € pro Jahr.

Aus diesen Mitteln werden die in den sechs Weinanbaugebieten in Rheinland-Pfalz in der Rechtsform von eingetragenen Vereinen geführten Gebietsweinwerbungen Ahrwein, Mittelrhein-Wein, Moselwein, Weinland Nahe, Pfalzwein und Rheinhessenwein institutionell gefördert.²

Die Abgabe wird von den Gemeinden erhoben und nach Abzug eines Anteils für ihre Verwaltungskosten an die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz abgeführt. Letztere verwaltet die entsprechenden Einnahmen³ und setzt - nach Abzug einer Aufwandsvergütung - 90 % des verbleibenden Abgabeaufkommens zur Förderung der Gebietsweinwerbungen ein. 10 % der Mittel waren bisher für Werbemaßnahmen, die gebietsübergreifend mehrere Anbaugebiete betreffen (Gemeinschaftswerbung),

¹ § 1 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 Absatzförderungsgesetz Wein (AbföG Wein) vom 28. Juni 1976 (GVBl. S. 187), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Februar 2001 (GVBl. S. 29) , BS 7821-9.

² § 3 Abs. 1 Weingesetz 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).

³ § 3 AbföG Wein i. V. m. § 1 Landesverordnung zur Durchführung des Absatzförderungsgesetzes Wein (AbföGWeinDVO) vom 23. Juli 1976 (GVBl. S. 213), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Oktober 2016 (GVBl. S. 572) , BS 7821-9-1.

vorgesehen.⁴ Die Einnahmen aus der Abgabe dürfen nur zur Förderung des Absatzes von in Rheinland-Pfalz erzeugten Weinen verwendet werden.⁵

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Mittel aus der Abgabe nach dem Absatzförderungsgesetz Wein rechtmäßig und zweckentsprechend eingesetzt wurden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zwei Gebietsweinwerbungen erhielten mehr Fördermittel als gesetzlich zulässig

Die Gebietsweinwerbungen in den Weinanbaugebieten Ahr und Mittelrhein erhielten aus dem Abgabeaufkommen seit mehr als 18 Jahren über die institutionelle Förderung hinaus jeweils 20.500 € jährlich für Maßnahmen der Gemeinschaftswerbung für mehrere Anbaugebiete. Die Bewilligungsbescheide der Landwirtschaftskammer waren rechtswidrig, da entgegen den gesetzlichen Bestimmungen Maßnahmen gefördert wurden, die erkennbar ausschließlich nur das jeweilige Anbaugebiet betrafen und damit nicht der Gemeinschaftswerbung zuzurechnen waren.

Darüber hinaus bewirkte diese Förderung, dass bei den zwei Gebietsweinwerbungen die Förder-Obergrenzen überschritten wurden, da jedes Anbaugebiet nur entsprechend seinem Aufkommen aus der Abgabe zu berücksichtigen ist.⁶

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, ab 2019 werde die zusätzliche Förderung an die kleinen Gebiete eingestellt. Die Einhaltung der Förder-Obergrenzen werde dadurch sichergestellt. Eine Rückforderung für die Vorjahre sei nicht möglich, da die Zuwendungsempfänger Vertrauensschutz genossen und die Gefahr einer Insolvenz drohe.

2.2 Fördermittel unzulässig weitergegeben

In dem Weinanbaugebiet Pfalz gab es neben der Gebietsweinwerbung noch zwei Bereichsweinwerbungen.

Seit 2002 bewilligte die Landwirtschaftskammer der Gebietsweinwerbung Zuwendungen aus Mitteln nach dem Absatzförderungsgesetz Wein von 1,6 Mio. € jährlich. In den Bescheiden war die Weitergabe der Mittel an Dritte ausdrücklich untersagt. Gleichwohl leitete die Gebietsweinwerbung bis 2018 jährlich 50 % der ihr bewilligten Mittel, also 800.000 €, an die beiden Bereichsweinwerbungen weiter. Erst im April 2018 wies die Landwirtschaftskammer die Gebietsweinwerbung darauf hin, dass eine Weitergabe der Mittel nicht zulässig sei.

Das Ministerium hat erklärt, ab 2019 werde eine Neuordnung erfolgen. Die Abwicklung von Weinwerbemaßnahmen obliege dann ausschließlich der Gebietsweinwerbung.

2.3 Erhöhung der Vergütung der Landwirtschaftskammer sachlich nicht gerechtfertigt

Bis einschließlich 2016 betrug die Vergütung der Landwirtschaftskammer für die Verwaltung der Einnahmen 0,4 % des jährlichen Aufkommens aus der Abgabe. Dies entsprach einer Vergütung von 20.400 € jährlich. Im Jahr 2017 erhöhte das Ministerium die Vergütung um 150 %. Sie beträgt seither gemäß den Bestimmungen in der

⁴ § 4 Abs. 4 AbföG Wein, Nrn. 2.1.1 und 2.1.2 der Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten vom 18. April 1991 (752 496) über die Durchführung des Absatzförderungsgesetzes Wein (MinBl. 1991 S. 250), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 30. Mai 2002 (MinBl. 2002 S. 448).

⁵ § 4 Abs. 1 Satz 1 AbföG Wein.

⁶ Siehe auch Fußnote 5.

Landesverordnung zur Durchführung des Absatzförderungsgesetzes⁷ 1,0 % des jährlichen Aufkommens. Dies sind 51.000 €

Die Erhöhung war nicht angemessen im Sinne des Absatzförderungsgesetzes Wein. Aus dem Aufkommen der Abgabe dürfen nur die tatsächlich erforderlichen Aufwendungen beglichen werden:

- Folgt man der Begründung des Ministeriums im Rahmen der örtlichen Erhebungen, wonach die Vergütung der Landwirtschaftskammer entsprechend den allgemeinen Sach- und Personalkostensteigerungen erhöht werden sollte⁸, hätte die Vergütung lediglich auf 0,6 % des jährlichen Abgabeaufkommens - mithin 30.000 € - gesteigert werden dürfen.
- Unter Zugrundelegung der von der Landwirtschaftskammer vorgelegten Tätigkeitsaufstellung für das Haushaltsjahr 2016 und den Richtwerten des Ministeriums der Finanzen zur Berechnung des Verwaltungsaufwands bei der Gebührensatzfestsetzung berechnet sich ein Personalaufwand von 33.000 € jährlich.

Ein sachlicher Grund für eine darüber hinausgehende Erhöhung der Vergütung ist nicht erkennbar.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Landwirtschaftskammer sei gebeten worden, eine Aufstellung des ab 2018 entstehenden tatsächlichen Aufwandes zu machen. Eine Rückforderung sei nicht möglich, da der Landwirtschaftskammer die Vergütung von Gesetzes wegen zustehe.

2.4 Höhe des Verwaltungskostenbeitrags für die Gemeinden gesetzlich nicht geregelt

Zur Abgeltung des Personal- und Sachaufwands für die Erhebung der Abgabe nach dem Absatzförderungsgesetz Wein erhielten die Gemeinden aus dem Aufkommen jährlich 0,61 € pro Abgabepflichtigem. Allerdings fehlt hierfür eine gesetzliche Regelung:

- Den Bestimmungen im Absatzförderungsgesetz Wein zufolge wird die vorgenannte Abgabe von den Gemeinden zusammen mit der Abgabe für den Deutschen Weinfonds festgesetzt, erhoben und beigetrieben. Den Gemeinden steht hierfür ein Verwaltungskostenbeitrag „... in Höhe von zwei Dritteln des ihnen für die Erhebung der Abgabe für den Weinfonds gewährten Betrages“ zu.⁹
- Für den Weinfonds war der Verwaltungskostenbeitrag zunächst in der Verordnung zur Ausführung des Weingesetzes¹⁰ festgelegt. Diese wurde 1995 aufgehoben und durch eine neue Landesverordnung ersetzt. In dieser Verordnung ist jedoch die Höhe des Verwaltungskostenbeitrags der Gemeinden für ihren Personal- und Sachaufwand für die Erhebung der Abgabe für den Deutschen Weinfonds nicht mehr geregelt.

Somit besteht seit 1995 auch für den Verwaltungskostenbeitrag der Gemeinden für deren Tätigkeiten zum Vollzug des Absatzförderungsgesetzes Wein eine Regelungslücke.

Das Ministerium hat erklärt, die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage unter Beteiligung des Gemeinde- und Städtebundes werde geprüft.

⁷ §§ 1 bis 3 AbföGWeinDVO.

⁸ Die Preissteigerung zwischen 1993 und 2017 betrug nach den Unterlagen des Ministeriums 45,81 %.

⁹ § 2 Abs. 1 und 2 AbföG Wein.

¹⁰ Landesverordnung zur Durchführung des Weinrechts vom 11. April 1962 (GVBl. S. 42), zuletzt geändert durch Verordnung vom 8. Dezember 1992 (GVBl. S. 391) - aufgehoben durch die Landesverordnung zur Durchführung des Weinrechts vom 18. Juli 1995 (GVBl. S. 275), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Dezember 2017 (GVBl. S. 339), BS 7821-4.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die angekündigte Prüfung auch den Verwaltungskostenbeitrag für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Abgabe für den Weinfonds umfasst.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass Fördermittel für die Gemeinschaftswerbung zweckentsprechend eingesetzt und Förder-Obergrenzen beachtet werden sowie die Rückforderung rechtswidrig bewilligter Zuwendungen geprüft wird,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Fördermittel für die Gebietsweinwerbung im Anbauggebiet Pfalz ordnungsgemäß verwendet werden,
- c) die Vergütung der Landwirtschaftskammer für die Verwaltung der Einnahmen aus der Abgabe nach dem Absatzförderungsgesetz Wein an dem tatsächlichen Aufwand zu orientieren,
- d) für die Erstattung der Verwaltungskostenbeiträge der Gemeinden für deren Tätigkeiten sowohl für den Weinfonds als auch zum Vollzug des Absatzförderungsgesetzes Wein Rechtsgrundlagen zu schaffen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 14

**Technologiezentren des Landes
- Beteiligung des Landes nicht mehr erforderlich -**

Das Land unterstützte die Technologiezentren allein 2017 mit fast 1,2 Mio. € Davon entfielen 357.500 € auf die Deckung von Verlusten des Vorjahrs.

Von den 98 Mietern, die Ende 2017 in den Technologiezentren ansässig waren, gehörten 65 % nicht oder nicht mehr der Zielgruppe junger, technologieorientierter und innovativer Unternehmen an. Nur 17 % der Mieter aus dieser Gruppe waren Absolventen von Universitäten und Hochschulen oder ehemalige Beschäftigte aus Forschungseinrichtungen an dem jeweiligen Standort der Technologiezentren.

Das Beratungsangebot der Technologiezentren wurde nur wenig nachgefragt. Der Beratungsbedarf wird durch andere Anbieter weitgehend gedeckt.

Die Technologiezentren vermieteten ihre Büroflächen zu Preisen, die um 1,55 €/m² bis 4,77 €/m² unter den ortsüblichen Vergleichsmieten lagen. Im Durchschnitt förderten sie jeden ihrer Mieter mit monatlich 209 € bei durchschnittlich 70 m² Bürofläche.

Für den Vermietungs- und Beratungsbereich ist ein Landesinteresse, das eine weitere Beteiligung des Landes an den Technologiezentren und dessen finanzielle Unterstützung rechtfertigen könnte, nicht erkennbar.

1 Allgemeines

Ende 2017 war das Land an folgenden Technologiezentren beteiligt:

- TZL - TechnologieZentrum Ludwigshafen am Rhein GmbH (TZ Ludwigshafen),
- TechnologieZentrum Mainz GmbH (TZ Mainz),
- IGZ - Innovations- und Gründerzentrum Region Trier GmbH (IGZ Trier),
- TZK - TechnologieZentrum Koblenz GmbH (TZ Koblenz),
- Business + Innovation Center Kaiserslautern GmbH (BIC Kaiserslautern).

Der Anteil des Landes am jeweiligen Stammkapital betrug in der Regel mehr als 50 %. Bei der BIC Kaiserslautern erreichte er fast 87 %. Nur bei der TZ Mainz hielt das Land mit 49 % nicht die Mehrheit der Anteile. Die anderen Gesellschafter der Technologiezentren waren Kommunen und Landkreise sowie deren Beteiligungsgesellschaften. An der IGZ Trier waren seit 2016 auch die Hochschule und die Universität Trier beteiligt.

Aufgabe der Technologiezentren ist es, junge, technologieorientierte und/oder innovative Unternehmen während ihrer Gründungs- und Festigungsphase zu begleiten, d. h. sie aufzunehmen, zu unterstützen und zu beraten. Hierzu stellen die Gesellschaften Gründern und jungen Unternehmen vergünstigt Mietflächen zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der fünf Technologiezentren in den Jahren 2015 bis 2017 sowie die Betätigung des Landes bei diesen Gesellschaften geprüft.¹

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Jahresergebnisse der Technologiezentren nicht vergleichbar

2.1.1 Jahresabschlüsse

Die Jahresabschlüsse der Technologiezentren wiesen folgende Ergebnisse aus:

Gesellschaft	2015	2016	2017	insgesamt
	Überschuss oder Verlust (-) in T€			
TZ Ludwigshafen	- 32,2	- 24,7	14,8	- 42,1
TZ Mainz	- 10,5	- 236,2	- 54,8	- 301,5
IGZ Trier	- 56,7	- 101,8	- 112,7	- 271,2
TZ Koblenz	89,4	18,7	5,5	113,6
BIC Kaiserslautern	1.038,8	- 161,3	- 110,8	766,7
insgesamt	1.028,8	- 505,3	- 258,0	265,5

Im Betrachtungszeitraum erwirtschaftete lediglich die TZ Koblenz durchgängig Überschüsse. Die BIC Kaiserslautern erzielte 2015 durch den Verkauf ihres vorherigen Gebäudes einen Buchgewinn von 1.068.800 €, ohne diesen hätte sie einen Verlust von 30.000 € verbucht.

2.1.2 Bereinigte Jahresabschlüsse

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Technologiezentren wirkte sich auch auf bilanzielle Vorgänge aus:

- Die BIC Kaiserslautern, die TZ Koblenz und die TZ Ludwigshafen verfügen über eigene Gebäude. Die Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Gebäude waren mit öffentlichen Mitteln (6,8 Mio. €, 4,1 Mio. € und 4,6 Mio. €) gefördert worden.
- Die TZ Mainz ist Teileigentümerin von Laborflächen im sogenannten Biotechnikum, für deren Erwerb im Wege des Erbbaurechts sie Landesmittel von 4,3 Mio. € erhalten hatte. Daneben vermietet sie an einem anderen Standort (Bonifatiusurm) angemietete Büroflächen.²
- Die IGZ Trier verfügte ausschließlich über angemietete Räumlichkeiten. Für diese leistete das Land 2004 eine fünfzehnjährige Mietvorauszahlung von 0,4 Mio. €.

Während die BIC Kaiserslautern und die TZ Mainz die Zuwendungen in einem Sonderposten passivierten und diesen in Höhe der entsprechenden Abschreibungen auflösten, setzten die TZ Koblenz und die TZ Ludwigshafen die Zuwendungen von den Anschaffungs- und Herstellungskosten ab.

Vor diesem Hintergrund waren die Jahresergebnisse der Technologiezentren nicht vergleichbar. Daher hat der Rechnungshof Bereinigungen in den Gewinn- und Verlustrechnungen vorgenommen und dabei für die TZ Koblenz und die TZ Ludwigs-

¹ § 92 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.

² Vgl. Jahresbericht 2018, Nr. 10 - TechnologieZentrum Mainz GmbH - (Drucksache 17/5350). Vgl. auch Drucksachen 17/6211 S. 8 und 17/7007 S. 7.

hafen die Investitionszuschüsse für die Herstellung der Gebäude über eine Nutzungsdauer von 33 Jahren fiktiv abgeschrieben. Danach stellen sich die jeweiligen Jahresergebnisse für 2017 wie folgt dar:

bereinigte Jahresergebnisse 2017	TZ Ludwigshafen	TZ Mainz	IGZ Trier	TZ Koblenz	BIC Kaiserslautern	insgesamt
	T€					
bereinigte Erträge	361,4	573,1	94,7	505,3	514,7	2.049,2
Geschäftsaufwand/ neutrales Ergebnis	519,1	787,9	269,5	623,8	943,8	3.144,1
bereinigtes Jahresergebnis	- 157,7	- 214,8	- 174,8	- 118,5	- 429,1	- 1.094,9
Leistungen des Landes	172,5	160,0	62,1	124,0	318,3	836,9
Jahresergebnis	14,8	- 54,8	- 112,7	5,5	- 110,8	- 258,0

Das in der Tabelle ausgewiesene korrigierte Jahresergebnis stellt eine grundsätzlich vergleichbare Größe dar. Danach reichten 2017 bei allen Technologiezentren die Erträge (insbesondere Erlöse aus der Vermietung) nicht zur Deckung der Aufwendungen aus.

Unter den Leistungen des Landes hat der Rechnungshof lediglich die fiktiven Abschreibungen sowie die Auflösung der Sonderposten und des Rechnungsabgrenzungspostens für die Mietvorauszahlung erfasst. Sie enthalten hingegen nicht die Aufwendungen des Landes zum Ausgleich der anteiligen Verluste der Technologiezentren. Hierfür zahlte es 2017 insgesamt 357.500 €³, sodass die Gesamtleistungen des Landes fast 1,2 Mio. € betragen.

2.2 Problematisches Vermietungsgeschäft

2.2.1 Flächenbestand

Die den Technologiezentren zur Verfügung stehenden Flächen⁴ waren Ende 2017 wie folgt nutzbar:

Gesellschaft	Flächen in Eigennutzung	Seminar- und Besprechungsräume	offene Arbeitsplätze ⁵	vermietbare Büroflächen
	m ²			
TZ Ludwigshafen	97,0	130,0	-	1.663,0
TZ Mainz	37,0	23,0	-	339,8
IGZ Trier	81,5	35,7	50	526,8
TZ Koblenz	97,0	173,0	140	2.757,0
BIC Kaiserslautern	114,0	350,0	269	1.953,0
insgesamt	426,5	711,7	459	7.239,6

Die TZ Mainz und die IGZ Trier haben deutlich weniger vermietbare Flächen als die übrigen Technologiezentren. Die Flächen der beiden Gesellschaften sind so gering, dass der Vermietungsbereich nicht wirtschaftlich betrieben werden kann.

³ Verluste 2016.

⁴ Ohne Flächen von 1.636 m² des Biotechnikums der TZ Mainz. Hierbei handelt es sich um eine Spezialimmobilie mit Laborflächen, siehe hierzu auch Fußnote 2.

⁵ Arbeitsplätze für Inkubatoren (abschließbare Büroräume mit Zugang zu zentralen Diensten) sowie sogenannte Enabling- oder Co-Working-Spaces (offenes und variables Raumkonzept).

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, es stimme dieser Feststellung grundsätzlich zu. Der Aspekt werde im Zukunftskonzept für die TZ Mainz berücksichtigt.

2.2.2 Vermietete Büroflächen und Leerstand

Die zur Verfügung stehenden Büroflächen waren Ende 2017 nicht vollständig vermietet, wie die folgende Übersicht zeigt:

Gesellschaft	vermietete Bürofläche	Leerstand	Zahl Mieter	Flächen von .. bis	Mietfläche Durchschnitt
	m ²			m ²	
TZ Ludwigshafen	1.588,0	75,0	30	15 bis 258	52,9
TZ Mainz	339,8	-	13	11 bis 52	26,1
IGZ Trier ⁶	377,2	108,0	10	21 bis 58	37,7
TZ Koblenz	2.663,0	94,0	32	23 bis 341	83,2
BIC Kaiserslautern	1.905,0	48,0	13	25 bis 390	146,5
insgesamt	6.873,0	325,0	98	11 bis 390	70,1

Flächen von insgesamt 325 m² standen leer. Das waren 4,5 % der vermietbaren Büroflächen.

Die Bandbreite der Mietfläche pro Mieter lag zwischen 11 m² bei der TZ Mainz und 390 m² bei der BIC Kaiserslautern. Bei Letzterer belegten zwei Mieter 743 m² oder 38 % der vermietbaren Fläche. Bei der TZ Ludwigshafen verfügte ein Mieter über 258 m². Das entsprach 15,5 % der vermietbaren Fläche.

2.2.3 Vergleich der Mieten für Büroflächen

Die Technologiezentren vermieten Büros an Gründer und junge Unternehmen nach Standardmietverträgen. Die Mietpreise beginnen mit 4 €/m², 5 €/m² und 5,50 €/m² monatlich und steigen jährlich oder in größeren Zeitabständen. Drei Jahre nach der Gründung kann der Mietvertrag zunächst um zwei Jahre und danach nochmals um drei Jahre verlängert werden. Vor der weiteren Verlängerung ist die Zustimmung des Ministeriums einzuholen. Die ortsübliche Miete ist nach den Vorgaben des Ministeriums ab dem 9. Jahr nach Gründung zu fordern. Mieter, die keine Existenzgründer sind, müssen diese von Anfang an zahlen.

Ende 2017 erzielten die fünf Technologiezentren folgende Mieteinnahmen⁷:

Gesellschaft	vermietete Bürofläche	monatliche Mieteinnahmen	durchschnittlicher Mietpreis (a)	Mietpreis ab dem 9. Jahr	ortsübliche Vergleichsmiete (b)	Mietdifferenz (a) - (b)
	m ²	€	€/m ²			
TZ Ludwigshafen	1.588,0	10.880,64	6,85	8,00	8,40	- 1,55
TZ Mainz	339,8	2.363,42	6,96	10,00	9,83	- 2,87
IGZ Trier	377,2	2.222,68	5,89	7,50	8,50	- 2,61
TZ Koblenz	2.663,0	21.006,30	7,89	9,50	10,50	- 2,61
BIC Kaiserslautern	1.905,0	13.577,50	7,13	11,90	11,90	- 4,77
insgesamt	6.873,0	50.050,54	7,28	9,38	9,83	

⁶ Ohne Berücksichtigung der Arbeitsplätze für Inkubatoren (41,6 m²). Der hohe Leerstand hatte keine strukturellen, sondern stichtagsbezogene Gründe.

⁷ Ohne Preise für die Vermietung der offenen Arbeitsplätze, der Konferenz- und Seminarräume sowie des Biotechnikums der TZ Mainz.

Danach verlangten die TZ Ludwigshafen, die IGZ Trier und die TZ Koblenz ab dem 9. Jahr nach der Gründung eines Mieters nicht die ortsübliche Miete.

Das Ministerium hat erklärt, nach seiner Auffassung entsprächen die Mietpreise ab dem 9. Jahr den ortsüblichen Mieten. Diese würden regelmäßig überprüft und angepasst. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Anwendung des Bundesindex für gewerbliche Immobilien sei unzweckmäßig, da die regionalen Gegebenheiten nicht berücksichtigt würden.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass er die ortsübliche Vergleichsmiete anhand aktueller Mietpreise in der Nachbarschaft der Technologiezentren oder anhand von Preisspiegeln für den jeweiligen Standort ermittelt hat.

2.2.4 Fehlbelegungen

Ein hoher Anteil der Büroflächen war Ende 2017, wie der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen ist, an Personen und Unternehmen vermietet, die nicht zu der Zielgruppe der Technologiezentren gehörten (Fehlbelegung):

Gesellschaft	vermietete Bürofläche	Zahl Mieter	Fehlbelegung	Quote Fehlbelegung (Fläche)	Zahl Fehlbeleger	Quote Fehlbeleger
	m ²		m ²			
TZ Ludwigshafen	1.588,0	30	1.234,0	77,7 %	24	80,0 %
TZ Mainz	339,8	13	210,5	61,9 %	8	61,5 %
IGZ Trier	377,2	10	298,8	79,2 %	8	80,0 %
TZ Koblenz	2.663,0	32	1.441,0	54,1 %	18	56,3 %
BIC Kaiserslautern	1.905,0	13	980,0	51,4 %	6	46,2 %
insgesamt	6.873,0	98	4.164,3	60,6 %	64	65,3 %

Von 98 Mietern gehörten 64 Mieter oder 65,3 % nicht oder nicht mehr der Zielgruppe an. Sie belegten mit mehr als 4.164 m² fast 61 % der vermieteten Flächen.

Es gab folgende Arten von Fehlbelegungen:

- Die Mieter entsprachen nicht der Zielgruppe „technologieorientiert und/oder innovativ“. Beispielhaft waren das ein Rechtsanwalt, ein Bierbrauer sowie verschiedene Marketing- und Vertriebsunternehmen.
- Die Mieter galten nicht oder nicht mehr als junge Unternehmen, waren also bereits vor mehr als fünf Jahren gegründet worden. Ein Mieter war z. B. seit dreizehn Jahren im Technologiezentrum ansässig.
- Es handelte sich um institutionelle Mieter, wie beispielsweise Institute oder Landesgesellschaften (Energieagentur Rheinland-Pfalz GmbH).

Die hohe Fehlbelegung zeigt, dass die Nachfrage aus dem zu fördernden Kreis nicht ausreichend war. Damit Büroflächen nicht leer stehen, vermieteten die Technologiezentren auch an Personen und Unternehmen, die nicht zur Zielgruppe gehörten. Ein Konzept zur Verringerung oder Vermeidung von Fehlbelegungen war noch nicht entwickelt.

Das Ministerium hat erklärt, es fasse die Zielgruppe der Technologiezentren weit und orientiere sich dabei an nationalen und internationalen Technologieindizes. Gleichwohl erwäge es, objektive Parameter für die Belegung der Zentren durch einen externen Dritten verifizieren zu lassen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass seine Beurteilung der Fehlbelegung sich am Wortlaut der Gesellschaftsverträge orientiert. Im Übrigen sollten die von Fehlbelegern geforderten Mietpreise im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten den ortsüblichen Mieten angepasst werden.

2.2.5 Mietsubventionen

Die monatliche Mietsubvention pro Mieter errechnet sich wie folgt:

Gesellschaft	Miet-differenz	vermietete Bürofläche	Mietsub-vention	Zahl der Mieter	Subvention pro Mieter
	€/m ²	m ²	€		€
TZ Ludwigshafen	- 1,55	1.588,0	2.461,40	30	82,05
TZ Mainz	- 2,87	339,8	975,23	13	75,02
IGZ Trier	- 2,61	377,2	984,49	10	98,45
TZ Koblenz	- 2,61	2.663,0	6.950,43	32	217,20
BIC Kaiserslautern	- 4,77	1.905,0	9.086,85	13	698,99
insgesamt		6.873,0	20.458,40	98	208,76

Die Bandbreite der Förderung der Technologiezentren lag zwischen 75 € und fast 700 € monatlich pro Mieter. Im Durchschnitt waren dies knapp 209 € monatlich.

Bei den 34 Mietern, die nicht Fehlbeleger waren, betrug die Förderung im Durchschnitt fast 325 € monatlich. Bei der TZ Ludwigshafen und der TZ Mainz lag dieser Wert jeweils unter 100 €, im Einzelfall bei 14,80 € im Monat. Derartige Bagatellförderungen bringen den Mietern keine nennenswerten Erleichterungen und rechtfertigen nicht den Aufwand für das Betreiben der Technologiezentren.⁸

2.3 Beratungsgeschäft nur wenig nachgefragt; Bedarf durch andere Anbieter weitgehend gedeckt

2.3.1 Beratungsumfang

Die Technologiezentren bieten Existenzgründern und Gründungsinteressierten unentgeltliche Erstberatungen an. Für darüber hinausgehende Beratungen⁹ erzielten die TZ Ludwigshafen und die BIC Kaiserslautern von 2015 bis 2017 Erlöse von durchschnittlich 20.000 € und 8.000 € jährlich. Daneben organisierten Technologiezentren Seminare und Workshops, die überwiegend von freien Mitarbeitern oder Beratungsunternehmen durchgeführt wurden. Letztere rechneten teilweise ihre Leistungen direkt mit den Kunden ab.

Die Technologiezentren dokumentierten die 2015 bis 2017 durchgeführten Beratungen und/oder die geleisteten Beratungsstunden wie folgt:

Gesellschaft	Existenzgründungsberatungen Zahl der Beratungen (geleistete Stunden)		
	2015	2016	2017
TZ Ludwigshafen	12 (34,5 Std.)	9 (41,5 Std.)	23 (66,25 Std.)
TZ Mainz	10	20	16
IGZ Trier	7 (10,5 Std.)	6 (7,5 Std.)	7
TZ Koblenz	12	2	17
BIC Kaiserslautern	(58 Std.)	(54 Std.)	(42 Std.)

Die Übersicht verdeutlicht, dass das Beratungsangebot der Technologiezentren nur in einem sehr begrenzten Umfang in Anspruch genommen wurde.

⁸ Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.2 dieses Beitrags.

⁹ Bei der TZ Ludwigshafen wird ein Vertrag über zwei Jahre geschlossen, der fünf Beratungstage umfasst. Davon ist ein Beratungstag mit bis zu acht Stunden (Erstberatung) unentgeltlich.

2.3.2 Beratungsangebote durch Dritte

Die allgemeine Beratung von Existenzgründern ist eine klassische Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung. An allen Standorten der Technologiezentren bieten die Kommunen oder ihre Tochtergesellschaften Beratungen zu Standortangelegenheiten und Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung auch Existenzgründern an.

Darüber hinaus sind auch die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern im Bereich der Existenzgründungen beratend tätig. In ihrer Trägerschaft gibt es 31 Starterzentren als zentrale Anlaufstellen für Existenzgründer. Ihr Serviceangebot reicht von der Vermittlung grundlegenden Wissens zur gewerblichen Selbstständigkeit über individuelle Beratungen, Sprechtage und Seminare bis hin zu zielgruppenspezifischen Veranstaltungen. Im Jahr 2017 erfolgten 15.780 Beratungen.¹⁰ Zudem werden zahlreiche Ratgeber- und Informationsbroschüren durch das landesweite Netzwerk auf www.starterzentren-rlp.de bereitgestellt.

Außerdem sind an Hochschulen Gründungsbüros eingerichtet, deren Ziel es ist, die Motivation für akademische (Aus-)Gründungen zu fördern sowie Potenziale aus Wissenschaft und Forschung stärker in solche Unternehmensgründungen zu überführen.¹¹

Die ohnehin geringe Beratungstätigkeit der Technologiezentren für Existenzgründer ist angesichts des umfangreichen Angebots an den jeweiligen Standorten nicht erforderlich. Hinzu kommt, dass die Technologiezentren sich schon jetzt Dritter bedienen, um einen weitergehenden Beratungsbedarf abzudecken.

Das Ministerium hat erklärt, die Feststellungen, nach denen die Beratungstätigkeit der Technologiezentren insgesamt eher gering ausfalle, deckten sich mit seiner Einschätzung. Auch der Feststellung, dass der allgemeine Beratungsbedarf durch bereits vorhandene Einrichtungen gedeckt werden könne, werde zugestimmt.

2.4 Technologiezentren nur in Oberzentren

Über die Technologiezentren fördert das Land bislang ausschließlich Gründer, die sich in den fünf Oberzentren angesiedelt haben. Mit ein Grund hierfür ist, dass die Technologiezentren die Entwicklung von marktfähigen Ideen aus den Universitäten und Hochschulen heraus, an deren Sitz sie ansässig sind, unterstützen sollen.

Nach Angaben der Gesellschaften hatten sich Absolventen von Universitäten und Hochschulen oder ehemalige Beschäftigte aus Forschungseinrichtungen am jeweiligen Standort in folgendem Umfang in den Technologiezentren eingemietet:

Gesellschaft	Zahl Mieter	gemeldete Absolventen	Anteil Mieter	davon fehlbelegt	Anteil Zielgruppe Absolventen	
TZ Ludwigshafen	30	0	-	-	-	-
TZ Mainz	13	8	61,5 %	5	3	23,1 %
IGZ Trier	10	8	80,0 %	6	2	20,0 %
TZ Koblenz	32	13	40,6 %	7	6	18,8 %
BIC Kaiserslautern	13	9	69,2 %	3	6	46,2 %
insgesamt	98	38	38,8 %	21	17	17,3 %

38 der 98 Mieter (38,8 %) stammten von Einrichtungen am Standort. Von diesen entsprachen 21 nicht der Zielgruppe. Die verbleibenden 17 Absolventen (17,3 % der

¹⁰ Gründerreport 2017/2018, IHK-/HWK-Starterzentren Rheinland-Pfalz.

¹¹ Vgl. Beitrag Nr. 15 - Gründungsbüros an Hochschulen - dieses Jahresberichts.

Mieter) zeigen, dass die Nähe zu einer Universität, Hochschule oder Forschungseinrichtung keinen größeren Einfluss auf die Nachfrage aus der Zielgruppe der fünf Technologiezentren hatte.

Gründer an anderen Standorten in Rheinland-Pfalz werden über die Technologiezentren nicht erreicht. Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Förderpraxis umzustellen und hierbei die Aufgabe der technologieorientiert-innovativen Gründungsförderung zu zentralisieren, hat das Ministerium bisher nur teilweise aufgegriffen.

2.5 Beteiligung des Landes an den Technologiezentren nicht erforderlich

Für den Vermietungs- und den Beratungsbereich ist ein Landesinteresse, das eine weitere Beteiligung des Landes an den Technologiezentren und dessen hohe Unterstützungsleistungen rechtfertigen könnte¹², nicht erkennbar.

Als Ergebnis der Prüfung der einzelnen Technologiezentren wurden mittlerweile folgende Maßnahmen ergriffen:

- Auf Initiative des Ministeriums wurde die IGZ Trier Ende 2018 liquidiert. Begründet wurde dies mit der geringen Nachfrage seitens der Zielgruppe, den im Vergleich zu den Umsatzerlösen hohen Jahresfehlbeträgen und der beihilferechtlichen Zuwendungsproblematik.
- Bei der TZ Koblenz wurden Verhandlungen mit zwei Mitgesellschaftern zum Erwerb der Landesanteile aufgenommen und die Geschäftsführung beauftragt, ein Wertgutachten einzuholen. Eine abschließende Entscheidung werde, wie das Ministerium erklärt hat, nach Vorlage des Gutachtens getroffen.
- Die TZ Mainz beabsichtigt, das Biotechnikum abzugeben. Derzeit werden Verkaufsverhandlungen mit mehreren Interessenten geführt. Da der Mietvertrag für die Räume im Bonifatium Ende 2019 ausläuft, überlegt die Gesellschaft, das Technologiezentrum neu auszurichten.¹³

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei beabsichtigt, neben den landesweit einsetzbaren Instrumenten zur Unterstützung technologieorientierter-innovativer Gründer die institutionengestützte Gründerförderung insbesondere an den Standorten Ludwigshafen, Mainz und Kaiserslautern in geeigneter Weise themenorientiert zu konkretisieren und stärker miteinander zu vernetzen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass angesichts der hohen Fehlbelegungen, der teilweise geringen monatlichen Subvention der Mietpreise, dem hierfür erforderlichen Vermietungsaufwand eines Technologiezentrums und der nur geringen Inanspruchnahme der Beratungsangebote eine Beteiligung des Landes an diesen drei Technologiezentren nicht mehr erforderlich ist.

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 ein Konzept zur Verringerung oder Vermeidung von Fehlbelegungen entwickelt wird,
- b) die Beteiligung des Landes an der IGZ Trier und der TZ Koblenz aufzugeben.

¹² Vgl. § 65 LHO.

¹³ Siehe auch Fußnote 2.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Vertreter des Landes in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass von Fehlbelegern die ortsübliche Miete verlangt wird,
- b) die Beteiligung des Landes an der TZ Ludwigshafen, der TZ Mainz und der BIC Kaiserslautern aufzugeben,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

**Nr. 15 Gründungsbüros an Hochschulen
- Bedarf nicht nachgewiesen, Erfolgskontrollen notwendig -**

Die hochschulübergreifenden Gründungsbüros in Kaiserslautern, Koblenz, Mainz und Trier wurden bis Mitte 2015 mit insgesamt 3,3 Mio. € jeweils hälftig aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Landesmitteln gefördert. Seither obliegt die Finanzierung den Hochschulen. Diese wiesen die Kosten der Gründungsbüros nicht mehr transparent aus.

Der Erfolg der Arbeit der Gründungsbüros konnte nur bedingt anhand der mit den Förderbescheiden festgelegten Indikatoren bewertet werden. Nach Abschluss der Förderung wurden diese nicht mehr erhoben.

Gebotene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen unterblieben. Die Notwendigkeit der Gründungsbüros war auch im Hinblick auf sonstige Informations-, Beratungs- und Qualifizierungsangebote für Gründungsinteressierte nicht belegt.

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz sind an folgenden Standorten Gründungsbüros als hochschulübergreifende Betriebseinheiten eingerichtet:

Standort	Hochschulen	Errichtungsjahr
Kaiserslautern	Technische Universität Kaiserslautern und Hochschule Kaiserslautern	2008
Koblenz und Landau	Universität Koblenz-Landau und Hochschule Koblenz	2011
Mainz	Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Hochschule Mainz ¹	2011
Trier	Universität Trier und Hochschule Trier	2012
Ludwigshafen-Worms	Hochschule Ludwigshafen am Rhein und Hochschule Worms	2018

Ziel der Gründungsbüros ist es, die Motivation für akademische (Aus-)Gründungen zu fördern sowie Potenziale aus Wissenschaft und Forschung stärker in solche Unternehmensgründungen zu überführen. Hierzu sollen vor allem die Organisation von Sensibilisierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die individuelle Beratung sowie die Beteiligung an Gründungsnetzwerken beitragen.² Zur Zielgruppe der Gründungsbüros zählen vor allem Studierende, Hochschulabsolventen und Wissenschaftler.

Finanziert wurden die Gründungsbüros zunächst jeweils hälftig aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Landesmitteln. Nach Abschluss dieser Förderung oblag die Finanzierung den beteiligten Hochschulen. Nach

¹ Am Gründungsbüro Mainz beteiligte sich auch die Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

² Angaben in Anträgen auf Projektförderung.

den Nebenbestimmungen zu den Förderbescheiden dürfen die Gründungsbüros fünf Jahre lang keine wesentliche Änderung erfahren. Andernfalls besteht das Risiko, dass ausgezahlte Beträge zurückgefordert werden.

Der Rechnungshof hat die Aktivitäten der Gründungsbüros von ihrer Einrichtung bis 2016 geprüft.³ Das Gründungsbüro Ludwigshafen-Worms war nicht Gegenstand der Prüfung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unterbliebene Beteiligung und unvollständige Unterrichtung der Senate

Die Gründungsbüros Kaiserslautern, Koblenz, Mainz und Trier wurden jeweils aufgrund einer Kooperationsvereinbarung zwischen Universität und Hochschule errichtet.

Bei der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Hochschule Trier fehlte die erforderliche Beschlussfassung des Senats. In den anderen Fällen war dessen Unterrichtung über die finanziellen Folgen nach Abschluss der Förderung ausweislich der jeweiligen Niederschrift zur Sitzung nicht dokumentiert oder nicht ordnungsgemäß erfolgt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, der Senat der Hochschule Trier habe dem Betrieb des gemeinsamen Gründungsbüros der Hochschule Trier und der Universität Trier in seiner Sitzung am 24. Oktober 2018 zugestimmt. Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz sehe das Gründungsbüro nicht als wissenschaftliche Hochschuleinheit an. Aus diesem Grund halte sie die Zuständigkeit des Senats für nicht gegeben. Die Beteiligung der Senate in der Kooperationsvereinbarung sei im Sinne einer Information des Gremiums zu verstehen. Diese freiwillige Information führe nicht dazu, dass eine Zustimmungskompetenz des Senats begründet werde.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass gemäß § 76 Abs. 2 Nr. 7 des Hochschulgesetzes⁴ der Senat auch über die Errichtung, Änderung, Aufhebung und Organisation von Betriebseinheiten zu beschließen hat. Ungeachtet dessen galt die zugrunde liegende Kooperationsvereinbarung vorbehaltlich der Zustimmung der jeweiligen Hochschulsenate. Der Rechnungshof geht deshalb davon aus, dass die Universität die Beteiligung des Senats sicherstellt und im Übrigen für eine ordnungsgemäße Unterrichtung sowie Dokumentation Sorge getragen wird.

³ Vgl. Beitrag Nr. 14 - Technologiezentren des Landes - dieses Jahresberichts.

⁴ Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 223-41.

2.2 Kosten nach Abschluss der Förderung nicht transparent ausgewiesen

Die in die Prüfung einbezogenen Gründungsbüros wurden bis Ende Juni 2015 mit insgesamt 3,3 Mio. € gefördert. Die Projektförderung erfolgte ausnahmsweise im Wege der Vollfinanzierung der zuwendungsfähigen Gesamtkosten. Nicht zuwendungsfähige Ausgaben waren von den Hochschulen zu tragen. Auf die einzelnen Standorte entfielen folgende Beträge:

Gründungsbüro	Ausgaben	Förderung	Förderzeitraum in Jahren
Kaiserslautern	1.351.300 €	1.281.300 €	7,3
Koblenz	776.500 €	776.500 €	4,3
Mainz	638.100 €	638.100 €	3,6
Trier	596.400 €	596.400 €	3,3

In der Darstellung nicht enthalten sind Gemeinkosten sowie Kosten für die von den Hochschulen zur Verfügung gestellte Infrastruktur.

Nach Abschluss der Förderung wiesen die Hochschulen auch die direkten Kosten für die Gründungsbüros nicht mehr getrennt aus.

Das Ministerium hat erklärt, die Hochschulen wollten mehrheitlich der Empfehlung des Rechnungshofs folgen und die Ausgaben für die Gründungsbüros künftig gesondert erfassen. An der Technischen Universität Kaiserslautern sei ein Standardbericht auf Kostenbasis derzeit noch nicht implementiert, die Kosten- und Leistungsrechnung befinde sich im Aufbau. Die Universität Koblenz-Landau habe zwischenzeitlich eine separate Kostenstelle für das Gründungsbüro eingerichtet. Darüber könnten die generellen Aufwendungen, ebenso wie die Personalkosten, abgewickelt und als direkte Kosten dem Gründungsbüro zugeordnet und überprüft werden.

Der Rechnungshof hält im Sinne einer nachhaltigen Transparenz eine getrennte Erfassung der Kosten für geboten. Er weist darauf hin, dass bei den Hochschulen nach den jeweiligen Berichten über den Projektfortschritt der Kosten- und Leistungsrechnung eine entsprechende Darstellung möglich sein sollte.⁵

2.3 Fehlende sowie ungeeignete Stellenbeschreibungen und -bewertungen

Zeitweise war in den Gründungsbüros Personal im Umfang von insgesamt bis zu 14,5 Vollzeitkräften eingesetzt. Durchschnittlich waren es zwei Vollzeitkräfte je Gründungsbüro. Um die Gründungsbüros „nachhaltig und im bisherigen Umfang weiterzuführen“, stellte das Land mit Zielvereinbarungen vom Februar 2015 den Hochschulen für drei Gründungsbüros im Rahmen des 200-Stellen-Programms insgesamt 5,5 Stellen zur Verfügung.

Stellenbeschreibungen und -bewertungen fehlten in einigen Fällen oder waren für eine tarifgerechte Eingruppierung nicht geeignet. Bei zwei Hochschulen waren im Gründungsbüro wissenschaftliche Mitarbeiter mit überwiegend administrativen Aufgaben befasst. Der Bedarf einer Stellenausweitung für ein Mentoring-Programm in Kaiserslautern war nicht nachgewiesen.

Das Ministerium hat erklärt, der Forderung des Rechnungshofs zur Fertigung von Stellenbeschreibungen und -bewertungen werde nachgekommen. Die rechtlichen Vorgaben bei der Abgrenzung der wissenschaftlichen und sonstigen Dienstleistungen würden beachtet. Der Bedarf für Stellenausweitungen werde künftig geprüft und dokumentiert.

⁵ Vgl. Budgetbericht der Landesregierung zum 30. Juni 2017 (Drucksache 17/4278 Anlage 23).

2.4 Aufnahme zusätzlicher Indikatoren prüfen und regelmäßig erheben

Nach den Förderbestimmungen hatten die Hochschulen jährlich über den Inhalt und die Entwicklung von festgelegten (Erfolgs-)Indikatoren zu berichten. Neben Angaben zu Sensibilisierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie Informations- und Beratungsgesprächen war auch die Zahl neu geschaffener sowie gesicherter Arbeitsplätze mitzuteilen. Zu Letzterem übermittelten die Gründungsbüros jeweils nur die Zahl ihrer eigenen Beschäftigten. Angaben zu Gründungen wurden dagegen nicht erhoben.

Nach Abschluss der Förderung unterblieb eine Berichterstattung zur Entwicklung der Indikatoren. Die Gründungsbüros Koblenz und Mainz hatten diese auch weitgehend nicht mehr erfasst. Ein nach den Nebenbestimmungen zu den Förderbescheiden vorgesehenes indikorgesteuertes Monitoring zur Überwachung der geforderten Nachhaltigkeit der Gründungsbüros bis Mitte 2020 fehlte.

Das Ministerium hat erklärt, die Forderung des Rechnungshofs, die festgelegten Indikatoren auch nach Beendigung der Förderung regelmäßig und zeitnah zu erheben, werde aufgegriffen. Die Ansicht des Rechnungshofs, dass aus differenzierten Angaben zu Gründungen Erkenntnisse für die künftige Ausrichtung des Gründungsbüros gezogen werden könnten, werde geteilt. Die Technische Universität Kaiserslautern habe ein Umfragetool entwickelt, das dort für Datenerhebungen Anwendung finde. Mit diesem Tool sei eine Erhebung unter den Gründungen mit einem vertretbaren Aufwand und unter Beachtung datenschutzrechtlicher Rahmenbedingungen darstellbar. Dieses Tool werde ab 2019 für statistische Erhebungen zu den Gründungen eingesetzt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass dieses Tool im Rahmen von Kooperationen auch von den anderen Gründungsbüros für Datenerhebungen genutzt werden kann.

2.5 Geringe Zahl von EXIST-Förderungen

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie fördert Studierende, Hochschulabsolventen und Wissenschaftler mit dem EXIST-Gründerstipendium bei der Vorbereitung innovativer technologieorientierter und wissensbasierter Gründungsvorhaben. Mit dem EXIST-Forschungstransfer unterstützt es sowohl notwendige Entwicklungsarbeiten zum Nachweis der technischen Machbarkeit forschungsbasierter Gründungsideen als auch die Vorbereitungen für den Unternehmensstart. Die EXIST-Programme werden durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanziert.

Die Gründungsbüros unterstützten Studierende, Absolventen und Wissenschaftler bei der Beantragung und Abwicklung von Förderungen nach den EXIST-Programmen. Bis Ende 2016 waren es insgesamt je Büro zwischen fünf und 23 Anträge. Die von dem Gründungsbüro Kaiserslautern betreuten Förderanträge wiesen mit 65 % die höchste Bewilligungsquote auf. Bei den übrigen Gründungsbüros waren bis zu 40 % der Anträge erfolgreich. Den Stellungnahmen der Projektträger zu den nicht bewilligten Fällen zufolge bestanden häufig Defizite, z. B. „geringer Innovationskern des Gründungsvorhabens“ und konzeptionelle oder betriebswirtschaftliche Mängel.

Das Ministerium hat erklärt, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bereite eine neue Förderrichtlinie für EXIST-Gründungskultur (EXIST-Potenziale) vor, um die Gründungsförderung an möglichst vielen Hochschulen in Deutschland dezentral zu stärken. Eine Antragstellung und Beteiligung der Hochschulen sei vom Projektträger Jülich, der das EXIST-Programm für das Bundesministerium betreue, nach eigener Aussage „ausdrücklich erwünscht“. Die Generierung und Unterstützung von Ausgründungen werde vom Projektträger als ein aufwendiger und teils langwieriger Prozess in der Vorgründungsphase angesehen, der sich nicht in einem Beratungsgespräch während einer zentral organisierten Sprechstunde erschöpfe. Jedem EXIST-Antragsteller stehe daher das gesamte Netzwerk der Gründungsun-

terstützung der Hochschulen zur Verfügung. Unabhängig davon werde eine verstärkte Konzentration der Gründungsbüros mit einer inhaltlichen Schwerpunktbildung unter den Rahmenbedingungen der anstehenden EXIST-Förderlinie geprüft.

2.6 Gründungsvorhaben oftmals nicht innovativ, technologieorientiert oder wissensbasiert

Verschiedene Stellen bieten Gründungsberatungen an (z. B. Starterzentren der Wirtschaftskammern, Technologie- und Gründerzentren, Arbeitsagenturen, Banken und Sparkassen, Unternehmens-, Steuer- und Existenzgründungsberater). Erstberatungen sind häufig unentgeltlich. Förderprogramme des Landes und des Bundes unterstützen die Inanspruchnahme von entgeltlichen Beratungsleistungen.

Information und Beratung der Gründungsinteressierten zählten auch zu den Hauptaktivitäten der Gründungsbüros. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Das Gründungsbüro Kaiserslautern führte durchschnittlich drei Beratungen pro Woche durch. Bei den anderen drei Gründungsbüros waren es jeweils ein bis zwei Beratungen wöchentlich. Allerdings wurden nach den zur Verfügung gestellten Daten Gründerteams je nach Zahl ihrer Mitglieder mehrfach gezählt.
- Die Dauer einer Beratung war nicht erfasst. Nach Angaben der Gründungsbüros variierte diese von einer dreiviertel Stunde bis zu zwei Stunden. Soweit der Beratungstätigkeit personelle Ressourcen konkret zugeordnet waren, wurden diese bei Weitem nicht ausgeschöpft.
- Gründungsbüros wurden überwiegend nur für eine einmalige Beratung aufgesucht. Lediglich beim Gründungsbüro Kaiserslautern wurde in 60 % der Fälle mehrfach beraten.
- Eine angemessene Dokumentation der Beratungen war nur beim Gründungsbüro Trier vorhanden. Bei den übrigen Gründungsbüros fehlten Angaben zur Zugehörigkeit der Gründungsinteressierten (z. B. Fachbereich), zum Gründungsvorhaben, zum Beratungsgegenstand und zur weiteren Verfahrensweise (z. B. auch Verweisung an Dritte) oder waren nur unzureichend vorhanden.
- Soweit konkrete Gründungsvorhaben zu erkennen waren, entsprachen diese mehrheitlich nicht der Zielgruppe, die mit der Förderung erreicht werden sollte. Nach Einschätzung des Rechnungshofs waren diese überwiegend nicht dem akademischen Bereich zuzuordnen (z. B. Gastronomie, Handel, Onlineshops, Forst- und Gartenservice)⁶. Zumeist waren sie auch nicht technologieorientiert, wissensbasiert oder innovativ. Häufig handelte es sich um freiberufliche Tätigkeiten. Hierfür bestehen besondere Anlaufstellen, die vom Ministerium gefördert werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Anregungen zur Erfassung weiterer Angaben und zur vollständigen Dokumentation der Beratungen würden umgesetzt. Studierende an den Hochschulen seien in der Lage, das vorhandene Informationsangebot zu nutzen. Dennoch würden sich während der Konkretisierung einer Gründungsidee oder der Vorbereitung einer Gründung oftmals individuelle Aspekte ergeben, die nicht durch die vorhandenen Informationsangebote abgedeckt werden könnten. Aus der Hochschule heraus und eingebettet in die Sensibilisierungs- und Qualifizierungsaktivitäten der Gründungsbüros sei es zudem möglich, Gründungspersönlichkeiten

⁶ Weitere Beispiele: Au-pair-Agentur, Vermittlung von Haushaltshilfen für Pflegebedürftige oder von Pflegekräften, Vermittlung von Studienplätzen an ausländische Studierende, Event-Agentur, Bügel- und Waschsalon, Büroservice, Warenimport und -vertrieb, Herstellung und Verkauf von Möbeln, Kleidung u. Ä., Beratung von Existenzgründern und zu EXIST-Gründerstipendium, Fitnessstudio, Tanzschule, Sport- und Ferien camps für Kinder, gesundes Essen, Schmuck, Vertrieb von Tupperware, Tätowierer, Fotografie, Kurierdienste, mobiler Hundefrisörservice, Weinproben.

und Gründungsvorhaben zu identifizieren, die für eine EXIST-Förderung infrage kämen. Welche konkreten Angebote von den Gründungsbüros vor Ort vorgehalten werden sollten, werde Gegenstand einer Untersuchung sein.

2.7 Kooperation der Gründungsbüros - Synergieeffekte besser nutzen

Die Gründungsbüros boten verschiedene Sensibilisierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen an, in denen beispielsweise Basiswissen von der Gründungsidee über das Geschäftsmodell bis hin zur Finanzierung vermittelt wurde. Hierzu stellte das Gründungsbüro Kaiserslautern z. B. auf seiner Internetseite Gründungsinteressierten Online-Seminare (Webinare) zur Verfügung, die nach der Zahl der registrierten Nutzer auf einen hohen Erreichungsgrad schließen lassen. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof angeregt, das vorhandene Angebot im Rahmen einer Kooperation der rheinland-pfälzischen Hochschulen auf einer zentralen Onlineplattform zu nutzen. Für den Fall, dass die Hochschulen an eigenen gründungsunterstützenden Angeboten festhalten, sollten zur besseren Auslastung die Möglichkeiten einer engeren Kooperation untersucht werden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde in Zusammenarbeit mit dem Gründungsbüro Kaiserslautern und den anderen Gründungsbüros prüfen, unter welchen Rahmenbedingungen sich eine zentrale Onlineplattform realisieren lasse und welcher Mehrwert damit geschaffen werden könne. Ergänzend hat es mitgeteilt, dass Vorbereitungen zur Realisierung einer solchen Plattform bereits ergriffen worden seien. Im Rahmen der geplanten Untersuchung würden auch Möglichkeiten einer verstärkten Kooperation oder eine Bündelung von Angeboten betrachtet. Ein zentrales rheinland-pfälzisches - und damit hochschulübergreifendes - Angebot werde hierbei mitewogen. Sollte das Untersuchungsergebnis zentrale Angebote anraten, werde sich das Ministerium für eine Realisierung einsetzen, sofern dies die Hochschulen nicht dabei einschränke, Fördermittel aus den EXIST-Förderlinien zu erhalten.

2.8 Unterbliebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen

Im Vorfeld der Einrichtung der Gründungsbüros führten die Hochschulen zwar eine Analyse über die Zahl gründungsrelevanter Fachbereiche, Wissenschaftler und Studierender durch. Allerdings unterblieben angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen⁷ unter Berücksichtigung der an den Standorten bereits vorhandenen vielseitigen Informations-, Beratungs- und Qualifizierungsangebote verschiedener Akteure im Gründungsbereich sowie der Subsidiarität staatlicher Angebote gegenüber privaten Dritten. Insoweit war der Bedarf für die Gründungsbüros nicht belegt.

Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen wurden nicht durchgeführt. Indikatoren hierfür waren nicht festgelegt.

Das Ministerium hat erklärt, eine weitergehende Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Projekts sei nicht möglich gewesen, da bei dem Vorhaben nur eingeschränkt auf Erfahrungen habe zurückgegriffen werden können. Ohne die Gründungsbüros hätte Rheinland-Pfalz von vornherein auf Fördermittel verzichtet und eigene Maßnahmen und Förderlinien etablieren müssen. Es hat angekündigt, die vom Rechnungshof angeregte Erfolgskontrolle aufzugreifen und hierzu eine Untersuchung in Auftrag zu geben. Ergänzend hat es mitgeteilt, das Netzwerk der Gründungsbüros habe sich gegenüber dem Ministerium verpflichtet, Kriterien zu erarbeiten, mit denen der Erfolg der Gründungsbüros messbar werde. Die Kriterien und die vom Rechnungshof erwähnten Aspekte würden in die weitere Untersuchung bzw. die weiteren Überlegungen zur Ausrichtung sowie zu Art und Umfang der Gründungsbüros einfließen.

⁷ § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Beteiligung der Senate vor der Errichtung oder Änderung von Betriebseinheiten sowie deren ordnungsgemäße Unterrichtung über finanzielle Folgen sicherzustellen und zu dokumentieren,
- b) auf einen transparenten Ausweis der Kosten für die Gründungsbüros hinzuwirken,
- c) Stellenbeschreibungen und -bewertungen zu erstellen, die rechtlichen Vorgaben bei der Abgrenzung der wissenschaftlichen und sonstigen Mitarbeiter zu beachten sowie den Bedarf für Stellenausweitungen zu prüfen und zu dokumentieren,
- d) die festgelegten Indikatoren nach Abschluss der Förderung regelmäßig und zeitnah zu erheben sowie die Erfassung weiterer Angaben zu prüfen,
- e) eine angemessene und vollständige Dokumentation der Beratungen sicherzustellen,
- f) die Realisierung einer zentralen Onlineplattform für die Teilnahme an Online-Seminaren sowie die Möglichkeiten der Bündelung von Aufgaben durch Kooperation aller rheinland-pfälzischen Hochschulen zu prüfen,
- g) die Wirtschaftlichkeit der Gründungsbüros unter Berücksichtigung der Subsidiarität staatlicher Angebote gegenüber Dritten im Rahmen einer Erfolgskontrolle zu prüfen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 16 Förderung des Ausbaus des Verkehrslandeplatzes Speyer
- unterlassene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
Vergaberechtsverstöße, Mängel in der Abwicklung
des Förderverfahrens -**

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lag der Planung zum Ausbau des Verkehrslandeplatzes Speyer und der Entscheidung über die Förderung des Vorhabens nicht zugrunde. Erfolgskontrollen unterblieben.

Die Zuschüsse des Landes wurden für den Zweckbindungszeitraum nicht dinglich gesichert.

Bestimmungen des Vergaberechts blieben unbeachtet. Beispielsweise wurden Bau- und Dienstleistungen im Wert von 2,5 Mio. € nicht EU-weit ausgeschrieben. Bei national vergebenen Aufträgen im Wert von 2,8 Mio. € war die Binnenmarktrelevanz nicht geprüft worden. Die Vergabe von Bau- und Planungsleistungen an einen Generalunternehmer war nicht zulässig.

Die Förderung eines Projektsteuerungshonorars von mehr als 0,5 Mio. € war insbesondere aus baufachlichen Gründen nicht erforderlich.

Die Abwicklung des Förderverfahrens durch die Investitions- und Strukturbank wies Mängel auf. So wurden Ausgaben von mehr als 1 Mio. € mit Fördermitteln des Landes unzulässig vorfinanziert. Darüber hinaus kam es zu erheblichen Überzahlungen.

1 Allgemeines

Der Verkehrslandeplatz Speyer dient dem gewerblichen und nicht-gewerblichen Geschäftsflugverkehr¹. Daneben wird er von Privat- und Sportfliegern sowie für Schulflüge und Ballonstarts genutzt. Mehr als 90 % der Flugbewegungen auf dem Verkehrslandeplatz entfallen auf Motorsegler, Ultraleichtflugzeuge, Hubschrauber und einmotorige Flugzeuge mit einem höchstzulässigen Abfluggewicht von weniger als 2.000 kg. Da der Landeplatz über keine Navigationsinfrastruktur für den Instrumentenflugbetrieb verfügt, ist dort nach der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung nur Flugverkehr nach Sichtflugregeln möglich.

Eigentümer des Flugplatzareals sind die Flugplatz Speyer Grundstücksverwaltungs GmbH (FSG)² und die Stadt Speyer. Pächterin des Landeplatzes ist die Flugplatz

¹ Zu dem nicht-gewerblichen Geschäftsflugverkehr zählen der Werkverkehr mit firmeneigenen und selbstbetriebenen Luftfahrzeugen sowie nicht-gewerbliche Selbstflieger, zu dem gewerblichen Geschäftsflugverkehr Charter-, Taxi- und Frachtflüge, wobei in Speyer für die Flugzeuge Tonnagebeschränkungen ab 10.000 kg und 20.000 kg gelten. Die Unterscheidung zwischen gewerblichem und nicht-gewerblichem Verkehr ist nach den luftverkehrsrechtlichen Bestimmungen wichtig, da je nach Verkehrsart unterschiedliche betriebliche Vorschriften u. a. hinsichtlich der Länge der Start- und Landebahnen gelten.

² Die Anteile an der FSG halten jeweils zur Hälfte die Stadt Speyer und die Rheinland-Pfälzische Gesellschaft für Immobilien und Projektmanagement mbH.

Speyer/Ludwigshafen GmbH (FSL)³.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau bewilligte 2008 Fördermittel von 260.000 €⁴ für die Finanzierung der Planungs- und Verwaltungskosten für den Ausbau und 2010 einen Zuschuss von fast 10.053.000 €⁵ für die Durchführung der Baumaßnahmen⁶. Die Ausbaumaßnahmen umfassten

- die Verlängerung der Start- und Landebahn von 1.226 m auf 1.677 m und die Erweiterung von Flugbetriebsflächen,
- den Neubau eines Terminals sowie
- die Verlegung der Kreisstraße (K) 3 einschließlich Begleitmaßnahmen.

Der Anteil des gewerblichen Geschäftsluftverkehrs, für den die Verlängerung der Start- und Landebahn aufgrund europäischer Sicherheitsstandards erforderlich war, lag in den Jahren 2012 bis 2017 im Durchschnitt unter 5 % der gesamten Flugbewegungen⁷. Diese verringerten sich von etwa 48.000 im Jahr 2003 auf weniger als 28.000 im Jahr 2012. Ausweislich der Flugbewegungsstatistik der FSL lagen die Flugbewegungen auch 2018 mit knapp über 39.000 noch deutlich unter dem Wert des Jahres 2003.



Das Schaubild zeigt die Baumaßnahmen im Zusammenhang mit dem Ausbau des Verkehrslandeplatzes Speyer.

³ Die Anteile an der FSL halten die Industrie- und Handelskammer Pfalz, die Verkehrsbetriebe Speyer GmbH, die Stadt Ludwigshafen, der Rhein-Pfalz-Kreis, die BASF SE und die Flugplatzbeteiligungsgesellschaft mbH. Die FSL hält zudem eigene Anteile. Sie ist Inhaberin der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung zum Betrieb des Verkehrslandeplatzes.

⁴ Zugrunde gelegt waren Gesamtkosten von 325.000 €

⁵ Der Bewilligung lagen Gesamtkosten von mehr als 13,8 Mio. € zugrunde. Davon waren knapp 12,6 Mio. € als zuwendungsfähig anerkannt.

⁶ Für die Förderungen wurden teilweise Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich bereitgestellt.

⁷ Der Wert für das Jahr 2017 ergibt sich aus der Auswertung der Flugbewegungsstatistik der FSL sowie von Daten des Statistischen Bundesamts, Fachserie 8 Reihe 6.2, Verkehr, Luftverkehr auf allen Flugplätzen, 2017, S. 467, 468 und 476. Für die übrigen Jahre basiert der Wert auf einer überschlägigen Ermittlung des Rechnungshofs auf der Grundlage der vorgenannten Flugbewegungsstatistik und den Angaben der FSL.

Der Rechnungshof hat das Zuwendungsverfahren, die Mittelverwendung und die Vergabe von Bau- und Dienstleistungen geprüft. Ein Schlussverwendungsnachweis, der nach Angaben der Investitions- und Strukturbank (ISB)⁸ im Dezember 2018 noch nicht abschließend geprüft war, wurde dem Rechnungshof bisher nicht vorgelegt (vgl. auch Ausführungen zu Teilziffer 2.5 dieses Beitrags).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle

Neben der Anpassung an die für den gewerblichen Geschäftsflugverkehr geltenden Sicherheitsstandards hat das Ministerium die Notwendigkeit des Ausbaus und die Förderentscheidung damit begründet, dass eine bedarfsgerechte Luftverkehrsinfrastruktur in der Rhein-Neckar-Region nur am Verkehrslandeplatz Speyer hergestellt werden können. Ein Ausbau der Flugplätze Mannheim oder Worms sei aus technischen Gründen nicht möglich gewesen oder nicht geplant worden. Dem Landeplatz in Speyer sei daher für die Sicherung einer leistungsfähigen Luftverkehrsinfrastruktur und damit für die Zukunftssicherung sowie die Entwicklungsperspektiven des gesamten Wirtschaftsstandortes der Metropolregion Rhein-Neckar eine besondere Bedeutung zugekommen. Das Ministerium hat darauf hingewiesen, es sei davon auszugehen, dass bedeutende Großunternehmen dauerhaft nur dann in der Region gehalten werden könnten, wenn dort ein den internationalen Mindestanforderungen an die Luftverkehrsinfrastruktur entsprechender Flugplatz für den Geschäftsreiseverkehr zur Verfügung stehe. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit des Ausbaus - ausweislich einer in dem Planfeststellungsbeschluss vom 31. Januar 2009 zitierten Prognose - mit einem Nachfragezuwachs von über 9 % jährlich im Taxi- und Werkflugverkehr begründet.

Die Gesamtkosten von mehr als 14 Mio. € und der hohe Zuschuss des Landes hätten es erfordert, der Planung und der Förderentscheidung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Form einer Nutzen-Kosten-Untersuchung zugrunde zu legen. Davon wurde abgesehen. Die erforderlichen Erfolgskontrollen unterblieben ebenfalls.

Das Ministerium hat erklärt, Nutzen-Kosten-Betrachtungen spielten zu Recht grundsätzlich im Rahmen von öffentlichen Verkehrsinfrastrukturen eine Rolle. Gleichwohl sei zu berücksichtigen, dass sich die Entscheidung nicht in allen Fällen ausschließlich an derartigen Parametern orientieren könne. Im vorliegenden Fall habe die künftige gewerbliche Weiternutzung des Landeplatzes für zahlreiche Flugzeugmuster auf dem Spiel gestanden, die für die Abwicklung des Geschäftsreiseverkehrs der regionalen Wirtschaftsunternehmen von besonderer Bedeutung sei. Es habe angesichts der zu erwartenden hohen Projektgesamtkosten auf der Hand gelegen, dass sich sowohl der Betrieb als auch der Ausbau rein rechnerisch betriebs- oder volkswirtschaftlich nur schwer positiv darstellen ließen. Daher sei auf eine aufwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet worden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es sich bei dem Fördervorhaben um eine finanzwirksame Maßnahme handelte, für die nach der Landeshaushaltsordnung⁹ eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte durchgeführt werden müssen. Unabhängig davon, dass für Nutzen-Kosten-Untersuchungen grundsätzlich auch vereinfachte Verfahren angewendet werden können, sollten Vorhabenträger und Bewilligungsbehörde das Nutzen-Kosten-Verhältnis als Grundlage für sachge-

⁸ Die „Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH“ wurde zum 1. Januar 2012 im Zuge eines Formwechsels in die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts „Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB)“ umgewandelt, vgl. hierzu Beitrag Nr. 8 - Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) - dieses Jahresberichts.

⁹ § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.

rechte Entscheidungen über den Mitteleinsatz kennen. Außerdem bilden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Grundlage für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen.¹⁰

2.2 Dingliche Sicherung der Fördermittel unterlassen

Für die Förderung der Baumaßnahmen legte das Ministerium in seinen Bewilligungsbescheiden eine Zweckbindungsfrist von 20 Jahren fest. Allerdings sah es von der gebotenen Absicherung der Förderung - z. B. durch Bestellung eines angemessenen Grundpfandrechts - ab.

Das Ministerium hat erklärt, es werde geprüft, ob und inwieweit sich Möglichkeiten eröffneten, um für die restliche Zeit der Zweckbindungsfrist eine bessere rechtliche Absicherung der Landeszuschüsse zu erreichen.

2.3 Mängel bei Auftragsvergaben

2.3.1 EU-Auftragskontingent

Die FSL war nach den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid verpflichtet, bei der Vergabe von Aufträgen und der Ausführung von Baumaßnahmen die Bestimmungen der Sektorenverordnung¹¹ zu beachten. Danach hätte die FSL für 80 % des gesamten Auftragswerts der Maßnahme oder Leistungen von mindestens 11,2 Mio. € EU-weite Vergabeverfahren durchführen müssen. Für das restliche Auftragskontingent von 20 % - das entspricht Leistungen von höchstens 2,8 Mio. € - waren die Bestimmungen des nationalen Vergaberechts anzuwenden.

Demgegenüber betrug der Anteil der EU-weit vergebenen Lose 62,1 % (8,7 Mio. €) des Gesamtauftragswerts von 14 Mio. € und der Anteil der national vergebenen Lose insgesamt 37,9 % (5,3 Mio. €). Damit wurden Aufträge im Wert von 2,5 Mio. € dem EU-weiten Wettbewerb entzogen. Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd in ihrer Eigenschaft als zuständige Bauverwaltung war über die jeweils vorgesehene Vergabeart nicht unterrichtet worden, obwohl dies im Zuwendungsbescheid vorgesehen war. Der Bauverwaltung war es daher nicht möglich, frühzeitig auf eine ordnungsgemäße Wahl der Vergabeart hinzuwirken.

Das Ministerium hat erklärt, ob und inwieweit aus den Feststellungen des Rechnungshofs Konsequenzen zu ziehen seien, bleibe einer eingehenden vergabe- und förderrechtlichen Prüfung vorbehalten.

2.3.2 Aufträge mit Binnenmarktrelevanz

Aufgrund des Auftragsgegenstands, des geschätzten Auftragswerts und der Nähe des Verkehrslandeplatzes zu Frankreich hätte die FSL das national auszuschreibende Auftragskontingent im Wert von 2,8 Mio. € auf seine Binnenmarktrelevanz¹² hin untersuchen müssen. In Fällen mit Binnenmarktrelevanz muss auch bei Unterschwellenvergaben Unternehmen, die in benachbarten Mitgliedstaaten niedergelassen sind, durch entsprechende Informationen die Möglichkeit zur Beteiligung am Wettbewerb gewährt werden. Eine solche Prüfung unterblieb.

¹⁰ Vgl. Nr. 2 zu § 7 VV-LHO.

¹¹ Zum Zeitpunkt der Bewilligung der Fördermittel war die Sektorenverordnung vom 23. September 2009 (BGBl. I S. 3110), geändert durch Verordnung vom 9. Mai 2011 (BGBl. I S. 800), zu beachten.

¹² Mitteilungen der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (2006/C 179/02), Amtsblatt der Europäischen Union vom 1. August 2006.

Der Rechnungshof hat empfohlen, künftig die Zuwendungsempfänger in den Nebenbestimmungen zu den Bewilligungsbescheiden auf die gebotene Prüfung der Binnenmarktrelevanz hinzuweisen.

2.3.3 Generalunternehmer und Dokumentation von Vergabeverfahren

Die FSL vergab den Auftrag für die Errichtung des Terminals einschließlich wesentlicher Planungsleistungen an einen Generalunternehmer. Dies war nicht zulässig.¹³ Zwingende wirtschaftliche oder technische Gründe, die eine Abweichung vom Regelfall der Fachlosvergabe hätten rechtfertigen können, waren nicht ersichtlich.

Außerdem waren Vergabeverfahren und -entscheidungen nicht hinreichend transparent. Eine vollständige, geordnete Dokumentation der einzelnen Verfahrensschritte fehlte.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Feststellungen in die vom Ministerium angekündigte Prüfung förderrechtlicher Konsequenzen einbezogen werden.

2.3.4 Projektsteuerung

Die FSL erteilte ab April 2007 einem Projektsteuerer drei Einzelaufträge freihändig ohne das vorgeschriebene Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem EU-weitem Teilnahmewettbewerb. Die Aufgaben des Projektsteuerers umfassten neben der Durchführung von Vergabeverfahren auf der Grundlage der von Dritten erstellten Leistungsbeschreibungen u. a. auch die Unterstützung der Geschäftsführung im Zuwendungsverfahren.

Die FSL zahlte für die Projektsteuerung auf der Grundlage von Stundensätzen sowie Tages- und Monatspauschalen Honorare von insgesamt 485.000 € ohne Nebenkosten und Umsatzsteuer. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Die zu erbringenden Projektsteuerungsleistungen waren nicht klar definiert.
- Eine fachlich begründete Notwendigkeit für eine Projektsteuerung in der hier praktizierten Form war weder aufgrund der Zahl der Projektbeteiligten noch wegen des Umfangs und der Schwierigkeit des Bauvorhabens erkennbar.
- Die Beschäftigung des Projektsteuerers über einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren nach Fertigstellung sämtlicher Baumaßnahmen war unvertretbar lang.
- Die vereinbarte Vergütung überstieg das nach den Empfehlungen der AHO-Fachkommission¹⁴ errechnete Honorar um mindestens 140.000 €. Es ist im Übrigen nicht auszuschließen, dass im Wettbewerb ein noch geringeres Honorar angeboten worden wäre.

Die Honorarzahlungen wurden gefördert und somit auch die vom Projektsteuerer erbrachten administrativen Leistungen, wie z. B. die Erstellung von Förderanträgen und Verwendungsnachweisen sowie die Mittelabrufe. Diese Leistungen zählen zu den originären Aufgaben eines Zuwendungsempfängers, die üblicherweise nicht Gegenstand von Landeszuschüssen sind.

Das Ministerium hat erklärt, die Zusammenführung von verschiedensten Aspekten zum Luftverkehrsrecht sowie zum Bau- und Vergaberecht und die koordinierte Um-

¹³ Zum Zeitpunkt der Auftragsvergaben waren zu beachten: § 97 Abs. 3 Satz 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 24. April 2009 (BGBl. I S. 790) und Nrn. 7.3.1 und 7.3.2 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums der Finanzen vom 29. Juli 2004 über das Öffentliche Auftragswesen in Rheinland-Pfalz (MinBl. S. 303).

¹⁴ Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für Honorarordnung e. V. (AHO), Untersuchungen zum Leistungsbild, zur Honorierung und zur Beauftragung von Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft, Stand März 2009, erarbeitet von der Fachkommission „Projektsteuerung/Projektmanagement“, Bundesanzeiger Verlag.

setzung der einzelnen Projektbestandteile sowie die Abstimmung mit den verschiedensten Beteiligten ließen eine Projektsteuerung grundsätzlich als sinnvoll erscheinen. Auch gelte es, das hohe Kostenvolumen für das Gesamtprojekt zu berücksichtigen. Die Förderung entsprechender Projektsteuerungskosten werde aus heutiger Sicht ein Einzelfall bleiben und künftig zurückhaltend gehandhabt.

2.4 Kostensicherheit teilweise nicht gegeben

Die Schlussrechnungen für die Verlegung der Kreisstraße 3 und Begleitmaßnahmen, für die Verlängerung der Start- und Landebahn sowie von Flugbetriebsflächen und für die Errichtung des Terminals enthielten gegenüber dem jeweils in Auftrag gegebenen Leistungsumfang erhebliche Massenerhöhungen, zusätzliche Leistungen und auf Stundenlohnbasis abgerechnete Arbeiten. Dadurch ergaben sich Überschreitungen der Auftragssummen in einer Bandbreite zwischen 27 % und 57 %.

Hohe Kostenüberschreitungen sind oftmals darauf zurückzuführen, dass Baumaßnahmen nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorbereitet und geplant wurden. Im vorliegenden Fall wurde Kostensicherheit zumindest bei den vorgenannten Losen nicht erreicht.

Das Ministerium hat erklärt, bei Verkehrsinfrastrukturen sei im Gegensatz zu reinen Hochbaumaßnahmen ein vergleichsweise höheres Risiko von Kostensteigerungen gegeben. Mit Blick auf die im Bewilligungsbescheid festgelegte maximale Förderhöhe im Zuge der Anteilsfinanzierung habe für den Zuschussempfänger bereits ein ausreichender Ansporn zur Kostendisziplin bestanden. Nach dem Stand der Prüfung des Schlussverwendungsnachweises werde der im Förderantrag veranschlagte Kostenrahmen von 14 Mio. € über alle Gewerke und baulichen Anlagen sowie sonstigen Kostenpositionen hinweg mit einem Kostenvolumen von 13,5 Mio. € voraussichtlich eingehalten.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass auch bei Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen Kostenrisiken durch eine sorgfältige Vorbereitung und Planung sowie durch eine wirksame Kostensteuerung verringert werden können. Im Übrigen vermochte allein die Festlegung einer maximalen Förderhöhe bei einem Fördersatz von 80 % der zuzwendungsfähigen Kosten erhebliche Kostenüberschreitungen bei mehreren Einzelmaßnahmen nicht zu verhindern.

2.5 Mängel bei Mittelzuweisungen und der Prüfung der Verwendungsnachweise

Mit der Abwicklung des Förderverfahrens war die ISB beauftragt. Mittelzuweisungen und die Prüfung von Verwendungsnachweisen wiesen Mängel auf. Die ISB verzichtete auf die Vorlage von Rechnungsbelegen. Doppelte Ansätze von Kostenpositionen blieben unentdeckt. Maßnahmen, die nicht Gegenstand der Bewilligungen waren, wurden von der Förderung nicht ausgenommen. Im Einzelnen wurde Folgendes festgestellt:

- Aufgrund eines ersten Mittelabrufs wies die ISB im Mai und Juni 2010 Fördermittel von insgesamt 1.139.000 € der FSL zu. Davon entfielen 1.065.000 € auf Planungs- und Verwaltungskosten, die in den Jahren 2000 bis 2007 angefallen waren. Diese wies die FSL beim Mittelabruf unter der Bezeichnung „Vorlaufkosten“ in einem pauschalen Betrag aus. Die Mittelzuweisung war, soweit sie über die Bewilligung aus dem Jahr 2008 hinausging, durch die Bewilligungsbescheide des Ministeriums nicht gedeckt und erfolgte insoweit ohne Rechtsgrund.

In ihrem Zwischenverwendungsnachweis aus dem Jahr 2015 führte die FSL die Vorlaufkosten nicht mehr auf, sondern ersetzte sie durch andere, in späteren Jahren angefallene Ausgaben. Im Ergebnis wurden Ausgaben in der oben genannten Höhe mit Fördermitteln des Landes unzulässig zinslos vorfinanziert.

- Nach dem im Oktober 2015 vorgelegten Zwischenverwendungsnachweis wurden die Baumaßnahmen mit 12,9 Mio. € abgerechnet. Nach Absetzung doppelt

angesetzter Positionen und nicht zuwendungsfähiger Kosten, z. B. für den Umbau einer Tankstelle und die Vorbereitung des Untergrunds für Hangar-Neubauten, verbleiben zuwendungsfähige Kosten von weniger als 10,6 Mio. €. Bei einem 80%igen Fördersatz errechnet sich ein Zuschuss von knapp 8,5 Mio. €. Insgesamt zahlte die ISB über 9,7 Mio. € in 20 Zuschussraten zwischen Mai 2010 und November 2015 aus. Das entspricht einer Überzahlung von mehr als 1,2 Mio. €. In einem Schreiben vom 5. November 2015 hatte die ISB noch darauf hingewiesen, dass bereits seit Ende 2014 eine Überzahlung eingetreten sei und bei Vorlage des Schlussverwendungsnachweises eventuell eine Zinsforderung veranlasst werde. Gleichwohl erhielt die FSL eine Woche später eine weitere Zuschussrate von fast 79.000 €.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Möglichkeiten einer nachträglichen dinglichen Sicherung der Fördermittel zu prüfen,
- b) förderrechtliche Konsequenzen aufgrund von Verstößen gegen das Vergaberecht zu ziehen,
- c) Projektsteuerungskosten grundsätzlich nicht mehr zu fördern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass vor der Bewilligung von Zuwendungen für Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie projektbegleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchgeführt werden,
- b) künftig die Zuwendungsempfänger in den Nebenbestimmungen zu den Bewilligungsbescheiden auf die gebotene Prüfung der Binnenmarktrelevanz hinzuweisen und die diesbezüglichen Bestimmungen so zu konkretisieren, dass ihre Anwendung erleichtert wird,
- c) die Zuschüsse im Hinblick auf Überzahlungen sowie die geringeren zuwendungsfähigen Kosten zu kürzen und Zinsen geltend zu machen,
- d) auf eine wirksamere Prüfung von Anträgen auf Mittelzuweisung sowie von Verwendungsnachweisen durch die ISB hinzuwirken,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und b zu berichten.

Nr. 17

**Schulbuchausleihe
- Entlastung der Eltern - Belastung fürs Land -**

Im Schuljahr 2017/2018 nahm mehr als die Hälfte aller Schüler an der Schulbuchausleihe teil; annähernd 2,4 Mio. Lernmittel waren in Schülerhand.

Dem Land entstanden in den Schuljahren 2013/2014 bis 2017/2018 für die Schulbuchausleihe Kosten von mehr als 61 Mio. €, die nicht durch Leihentgelte gedeckt waren. Davon entfielen 46 Mio. € auf die unentgeltliche Ausleihe.

Der zunehmende Einsatz nur einmalig verwendbarer Arbeitshefte erhöhte die Kosten des Landes für die unentgeltliche Ausleihe.

Die den Schulträgern für die Durchführung der Schulbuchausleihe je Teilnehmer gewährten Verwaltungskostepauschalen von 12 € an Grundschulen und von 14 € an anderen Schulen deckten nicht mehr den konnexitätsrelevanten Mehraufwand.

Mehr als eine halbe Million nicht an Schüler ausgegebene Lernmittel lagerten in den Schuljahren 2015/2016 bis 2017/2018 in den Depots. Mitursächlich hierfür war die Beschaffung von zu vielen Reserveexemplaren. Das Verfahren zur Weitergabe von nicht benötigten Lernmitteln an andere Schulen desselben Schulträgers (Bedarfsausgleich) war verbesserungsfähig.

Weitere Möglichkeiten, um die Schulbuchausleihe wirtschaftlicher zu gestalten, wie z. B. die Einrichtung eines Datenaustauschs zur Verringerung des Aufwands für die Eingabe der Schülerdaten und eine öffentlich-rechtliche Gestaltung der Nutzungsüberlassung der Lernmittel, wurden noch nicht genutzt.

1 Allgemeines

Beginnend mit dem Schuljahr 2010/2011 wurde an den allgemeinbildenden Schulen sowie an Wahlschulen des berufsbildenden Bereichs die Schulbuchausleihe eingeführt.¹

Die unentgeltliche Ausleihe umfasst alle notwendigen Schulbücher, Arbeits- und Übungshefte. Die Teilnahme setzt die Unterschreitung bestimmter Einkommensgrenzen voraus.

Schüler, bei denen die Voraussetzungen der unentgeltlichen Ausleihe nicht vorliegen, können Lernmittel gegen eine Gebühr ausleihen. Für einjährig verwendete Schulbücher beträgt das Leihentgelt pro Schuljahr ein Drittel, für zwei- oder dreijährig verwendete Schulbücher ein Sechstel des jeweils aktuellen Ladenpreises. Schulbücher, die über einen Zeitraum von mehr als drei Schuljahren von einem Schüler genutzt werden, sowie Arbeits- und Übungshefte sind von der entgeltlichen Ausleihe ausgenommen.

¹ § 70 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 463), BS 223-1.

Die Durchführung der Ausleihe obliegt den Schulträgern als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung. Sie nehmen die Aufgabe gemeinsam mit den Schulen wahr.

Ein vom Land zur Verfügung gestelltes Internet-Portal unterstützt die Schulen, Schulträger und Teilnehmer bei den einzelnen Verfahrensschritten. Für die Weiterentwicklung und Betreuung des Portals ist das Pädagogische Landesinstitut verantwortlich.

Im Anschluss an seine Prüfung 2014² hat der Rechnungshof bei den aktuellen Erhebungen die Wirtschaftlichkeit des Ausleihsystems untersucht. Einbezogen waren Daten zum Aufwand von 106 Schulträgern, darunter die kreisfreien Städte und Landkreise. Die Prüfung umfasste schwerpunktmäßig die Schuljahre 2013/2014 bis 2017/2018.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Teilnehmerquoten steigend

Trotz rückläufiger Schülerzahlen stiegen die Teilnehmerzahlen der Schulbuchausleihe bis zum Schuljahr 2016/2017:

Schuljahr	Schüler	Teilnehmerzahl
2013/2014	446.590	248.641
2014/2015	437.744	249.079
2015/2016	434.015	251.019
2016/2017	434.375	256.995
2017/2018	428.965	253.909

Insgesamt nahmen im Schuljahr 2017/2018 an den beteiligten Schulen mehr als 59 % der Schüler an der Schulbuchausleihe teil. In diesem Zeitraum befanden sich 2,4 Mio. Lernmittel in Schülerhand.

Im Vergleich zu den anderen Schularten waren an den Grundschulen die Teilnehmerquoten geringer:

Schuljahr	Teilnehmerquoten an	
	Grundschulen	anderen Schulen
2013/2014	44,6 %	60,4 %
2014/2015	43,4 %	62,9 %
2015/2016	43,9 %	64,1 %
2016/2017	44,4 %	66,1 %
2017/2018	43,3 %	66,8 %

Weniger als die Hälfte der Grundschüler beteiligte sich an der Schulbuchausleihe. Bei diesen überwog die unentgeltliche Ausleihe, da bei der Unterrichtsgestaltung verstärkt auf Arbeitshefte zurückgegriffen wurde, die von der entgeltlichen Ausleihe ausgeschlossen waren.

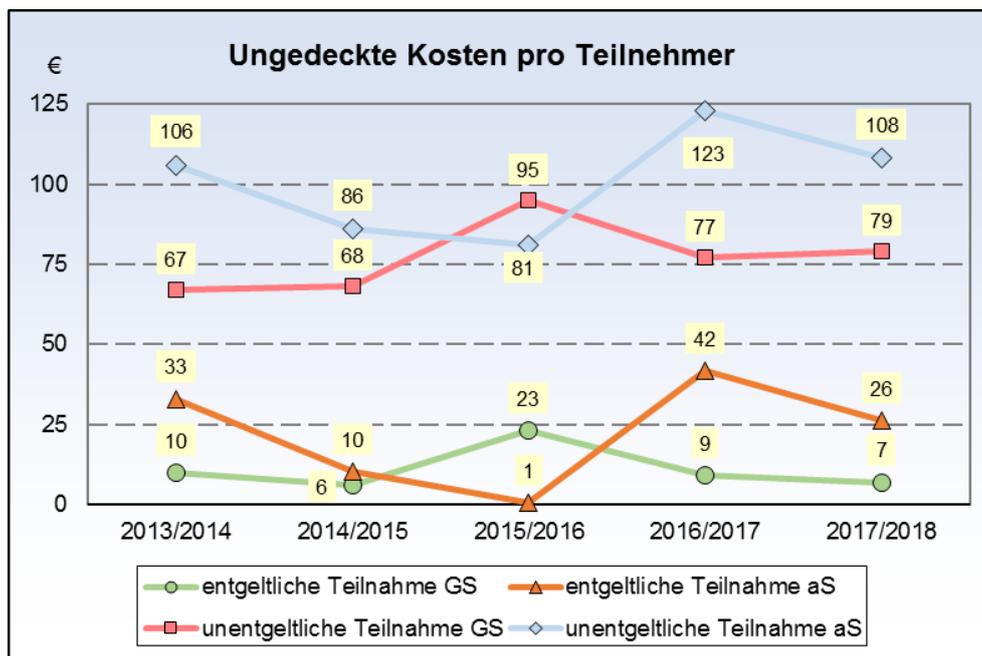
An den anderen Schulen nahmen im Schuljahr 2017/2018 mehr als zwei Drittel der Schüler an der Schulbuchausleihe teil, davon 68 % entgeltlich. Dies dürfte in erster Linie auf die höhere Zahl der auch entgeltlich ausleihbaren Bücher zurückzuführen sein. Die im Vergleich zum Kauf der Lernmittel erzielbaren Einsparungen sind damit deutlich höher als an Grundschulen, an denen häufig nur ein oder zwei Bücher entgeltlich ausgeliehen werden können.

² Vgl. hierzu auch Jahresbericht 2014, Nr. 21 - Schulbuchausleihe - (Drucksache 16/3250).

2.2 Ungedekte Kosten des Landes

Das Land trägt die Kosten für die beschafften Lernmittel und zahlt Verwaltungskostenpauschalen für die Mehrbelastung, die den Schulträgern für die Durchführung der Schulbuchausleihe entsteht. Außerdem sind bei der Ermittlung der Belastungen des Landes die der Schulbuchausleihe zuzurechnenden Personal- und Sachkosten des Ministeriums für Bildung, des Pädagogischen Landesinstituts und der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zu berücksichtigen. Diesen hat der Rechnungshof die Einnahmen aus den Leihentgelten und aus dem gezahlten Schadensersatz für nicht zurückgegebene oder beschädigte Bücher gegenübergestellt. Danach verblieben in den Schuljahren 2013/2014 bis 2017/2018 ungedeckte Kosten von insgesamt mehr als 61 Mio. €. Davon entfielen mit 46 Mio. € drei Viertel auf die unentgeltliche Ausleihe.

In dem folgenden Diagramm sind die ungedeckten Kosten je Teilnehmer an der Schulbuchausleihe an Grundschulen (GS) und an anderen Schulen (aS) dargestellt:



Die Grafik zeigt die nicht durch Leihentgelte und Schadensersatz gedeckten Kosten je Teilnehmer.

Je Teilnehmer betragen die ungedeckten Kosten bei der unentgeltlichen Ausleihe zwischen 67 € und 123 € pro Schuljahr. Bei der entgeltlichen Ausleihe lagen sie zwischen 1 € und 42 € pro Teilnehmer.

Die Entwicklung der ungedeckten Kosten war maßgeblich beeinflusst durch die Vorfinanzierung der Beschaffungskosten der Lernmittel, die aufgrund der vorgesehenen Ausleihzyklen nach drei oder spätestens sechs Jahren zu ersetzen sind.

2.3 Anpassung der Verwaltungskostenpauschalen geboten

Die Verwaltungskostenpauschalen betragen seit dem Schuljahr 2012/2013 je Teilnehmer 12 € an Grundschulen und 14 € an den übrigen teilnehmenden Schulen.

Nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs deckt die den Schulträgern für jeden Teilnehmer gewährte Verwaltungskostenpauschale nicht den konnexitätsrelevanten Mehraufwand³ für die Durchführung der Schulbuchausleihe. Angemessen

³ Maßgeblich im Sinne des Konnexitätsprinzips sind die Kosten, die in Folge der übertragenen Aufgaben bei den betroffenen Trägern auch bei sparsamer und wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung unabweisbar anfallen. Dabei ist auf einen durchschnittlich wirtschaftenden Träger abzustellen. Soweit die Mehrbelastungen in unterschiedlicher Höhe anfallen, ist ein durchschnittlicher Wert anzusetzen.

wären Pauschalen je Teilnehmer von 14 € an Grundschulen und von 20 € an anderen Schulen. Auf Basis der Teilnehmerzahlen des Schuljahres 2017/2018 wäre dies für das Land mit Mehrkosten von fast 1,3 Mio. € verbunden.

Die Höhe der Verwaltungskostenpauschalen wird - bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen - im Wesentlichen durch die Steigerungen der Löhne und Gehälter bestimmt. Daher empfiehlt der Rechnungshof, die Pauschalen künftig regelmäßig entsprechend den Veränderungen nach den Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst anzupassen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Empfehlungen des Rechnungshofs würden mit den kommunalen Spitzenverbänden besprochen.

2.4 Vermeidbarer Aufwand der Schulträger

Die Organisation der Schulbuchausleihe bei Schulen und Schulträgern kann verbessert werden:

- Nicht immer war sichergestellt, dass die Inanspruchnahme externer Dienstleister die Schulträger von Aufgaben entlastete oder deren Kosten verminderte. So wurde eigenes Personal der Schulträger parallel zu externen Dienstleistern eingesetzt, ohne dass dies sachlich geboten war. Die Personalkosten zuzüglich der Kosten der Dienstleister waren dadurch häufig höher als die Kosten von Schulträgern, die diese Arbeiten vollständig in Eigenleistung erbracht hatten.
- Eine Aufteilung in kleinere schulartspezifische oder regionale Lose bei der Ausschreibung der Dienstleistungen würde auch kleineren Anbietern eine Teilnahme am Bieterverfahren ermöglichen. Dies könnte zu wirtschaftlicheren Angeboten beitragen.
- Zur Durchführung der Inventur wurden die Lernmittel zum Teil zu einer zentralen Stelle mit Internetverbindung gebracht. Der Transport war nicht erforderlich, da die Barcodes der Lernmittel auch offline erfasst und deren Daten später in das Internet-Portal übertragen werden können.
- Die zur Kennzeichnung auf den Lernmitteln angebrachten Barcodes wurden vereinzelt nicht durch einen Barcodescanner erfasst, sondern - zum Teil von zwei Arbeitskräften - manuell eingegeben.
- Schulträger mit zentralen Depots bündelten ihre Bestellungen nicht immer verwaltungswirtschaftlich bei einer Schule. So nahmen die einzelnen Schulen dieser Schulträger viele Bestellungen mit nur wenigen Büchern vor. Ein Viertel aller Bestelllisten entfiel allein auf acht Schulträger, die ihren Bedarf mit jeweils mehr als 100 Bestellvorgängen im Schuljahr gedeckt hatten. Damit stieg bei diesen auch der Aufwand für die Inventarisierung der Lernmittel, für die Zahlungsabwicklung sowie für die Erstellung der Haushaltsmittelanträge und der Verwendungsnachweise.

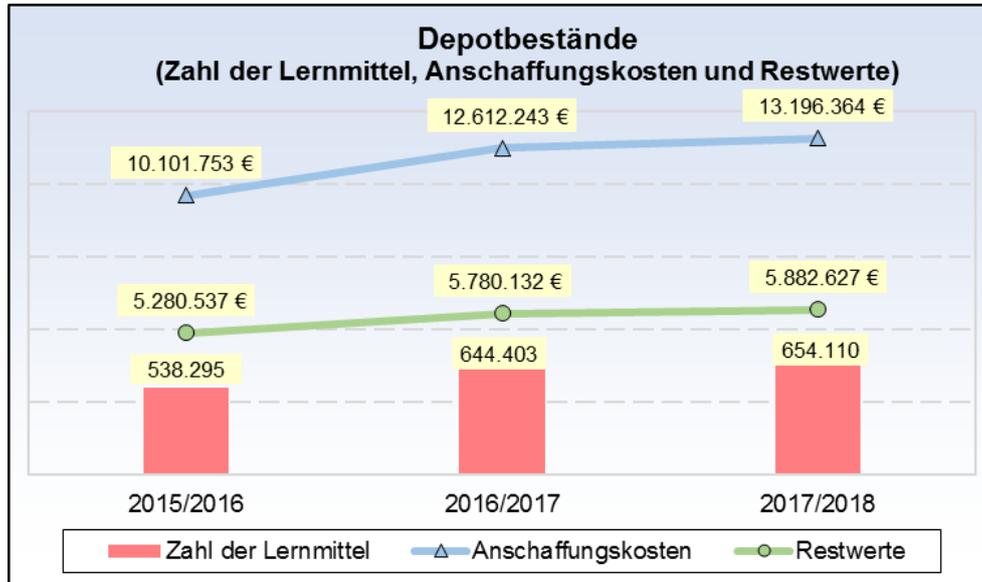
Das Ministerium hat mitgeteilt, die Feststellungen des Rechnungshofs würden in den anstehenden Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Schulbuchausleihe thematisiert. Die Schulträger erhielten Empfehlungen, wie sie die Schulbuchausleihe vor Ort am wirtschaftlichsten umsetzen könnten.

2.5 Vermeidbarer Aufwand des Landes

Durch das für die Nutzergruppen eingerichtete Internet-Portal hat sich das Verfahren der Schulbuchausleihe verbessert. Verfahrensänderungen, wie z. B. der Bedarfsausgleich zwischen den Schulen eines Schulträgers, trugen dazu bei, die Schulbuchausleihe wirtschaftlicher zu gestalten. Gleichwohl wurden noch nicht alle Möglichkeiten genutzt, um den Aufwand zu reduzieren.

2.5.1 Reserveexemplare

Lernmittel sollten möglichst während ihrer gesamten Nutzungsdauer kontinuierlich an Schüler ausgeliehen sein. Bedingt durch unterschiedliche Teilnehmerzahlen bei unentgeltlicher und entgeltlicher Ausleihe sowie einen wechselnden Bedarf in einzelnen Schularten, Schulen, Klassenstufen und Unterrichtsfächern lässt sich ein - zumindest zeitweise ungenutzter - Depotbestand an Lernmitteln nicht vollständig vermeiden. Allerdings waren die Bestände nicht auf ein angemessenes Maß beschränkt. In den Lagern der Schulträger verblieben in jedem Jahr insgesamt mehr als eine halbe Million Lernmittel.



Die Grafik zeigt, dass die Zahl der zumindest zeitweise nicht genutzten Lernmittel sowie deren Beschaffungs- und Restwerte gestiegen sind.

Im Schuljahr 2017/2018 waren mehr als 654.000 Lernmittelexemplare im Beschaffungswert von fast 13,2 Mio. € und einem Restwert von knapp 5,9 Mio. € in den Depots gelagert. Nur 55 % des Beschaffungswerts waren bis zu diesem Schuljahr durch eine entgeltliche Ausleihe refinanziert oder durch eine unentgeltliche Ausleihe anteilig genutzt worden.⁴

Die hohen Depotbestände waren insbesondere darauf zurückzuführen, dass zu viele Lernmittel als Reserven⁵ beschafft wurden:

- Lernmittel wurden für das kommende Schuljahr bereits bestellt, bevor die Rücknahme der im laufenden Schuljahr an Schüler ausgegebenen Exemplare abgeschlossen war. Hierbei wurde davon ausgegangen, dass 10 % dieser Exemplare nicht oder beschädigt zurückgegeben würden. Hinreichende Untersuchungen zur Angemessenheit dieser Verlustquote fehlten.
- Über den berechneten Bedarf hinaus wurde bei jeder Bestellung zusätzlich eine Reserve von 10 % je Internationaler Standardbuchnummer (ISBN), mindestens jedoch von einem Exemplar pro ISBN-Position, erworben. Das hatte beispiels-

⁴ Für die unentgeltliche Ausleihe wird bei mehrjährigen Lernmitteln ein Wertverzehr von einem Sechstel jährlich und bei einjährigen Lernmitteln von einem Drittel des Ladenpreises unterstellt.

⁵ § 7 Abs. 3 Sätze 4 und 5 der Landesverordnung über die Lernmittelfreiheit und die entgeltliche Ausleihe von Lernmitteln (LernMFrhAusV RP) vom 16. April 2010 (GVBl. S. 67), BS 223-1-10. Reserven für nicht vorhersehbare Fälle, wie z. B. für Schüler, die nach Beginn des Schuljahres die Schule wechseln.

weise zur Folge, dass für einen erst nach Beginn des Schuljahres aufgenommenen Schüler über die zehn benötigten Lernmittel hinaus weitere zehn als Reserve nachbestellt wurden.

Die Reserveexemplare verursachten neben den zusätzlichen Beschaffungskosten für das Land einen erhöhten Aufwand der Schulträger für die Lagerhaltung, die Inventarisierung und die Inventur.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zum Schuljahr 2019/2020 werde die implementierte Reservebildung ab der ersten Nachbestellung im System deaktiviert. Außerdem werde die aktuelle Verlustquote von 10 % zum Start des Rücknahmezeitraumes für das Schuljahr 2018/2019 auf 5 % reduziert. Die Empfehlung, die Bedarfsdeckung erst nach Beendigung der Rücknahme freizuschalten, werde geprüft. Diese Verfahrensänderungen würden in den nächsten drei Jahren evaluiert.

2.5.2 Bedarfsausgleich zwischen den Schulen

Nach einer vorangegangenen Erprobungsphase können seit dem Schuljahr 2016/2017 alle Schulträger IT-gestützte Bedarfsausgleiche durchführen. Diese dienen dazu, an einer Schule vorhandene, aber nicht benötigte Lernmittel einer anderen Schule desselben Schulträgers mit entsprechendem Bedarf zur Verfügung zu stellen. Bestehende Ressourcen sollen so umfassender genutzt und Lagerbestände abgebaut werden. Praktische Bedeutung hat dieses Verfahren jedoch nur für Schulträger mit mehr als einer Schule und dezentraler Lagerhaltung.

Die Schulträger tauschten im Schuljahr 2016/2017 insgesamt 32.600 Lernmittel-exemplare zwischen ihren Schulen aus. Diese Exemplare hätten im Buchhandel annähernd 780.000 €⁶ gekostet. Im Schuljahr 2017/2018 waren es 33.400 Lernmittel zu einem Ladenpreis von 800.000 €⁷.

Allerdings wurde der IT-gestützte Bedarfsausgleich erst ab Anforderung einer Mindestanzahl von fünf Exemplaren einer ISBN eines Lernmittels initiiert. Bedarfsausgleiche wurden deshalb fast ausschließlich zum Schuljahresbeginn durchgeführt. Während des laufenden Schuljahres entstand dagegen nur selten ein Bedarf für Lernmittel in diesem Umfang.

Die Begrenzung des Ausgleichs auf eine Mindestanzahl von Lernmitteln einer ISBN war sachlich nicht geboten und verhinderte einen umfassenderen ressourcenschonenden Austausch zwischen den Schulen.

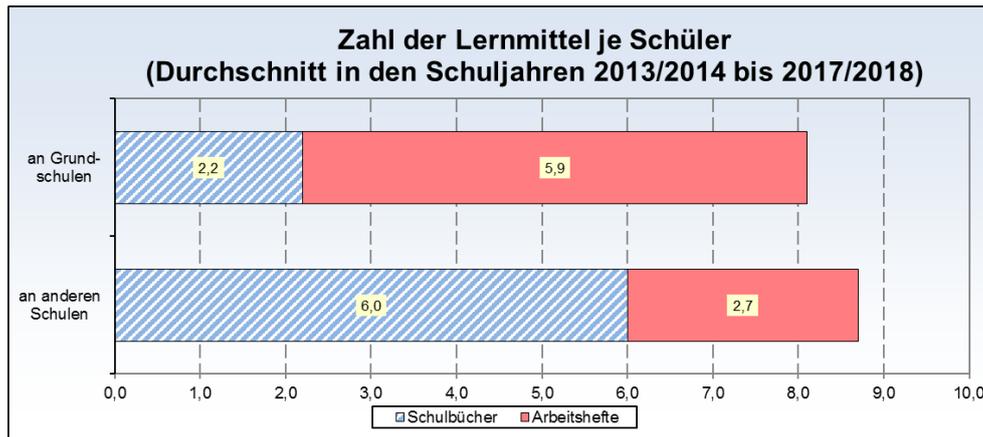
Das Ministerium hat mitgeteilt, dem Vorschlag des Rechnungshofs, die Begrenzung des Ausgleichs auf eine Mindestanzahl von Lernmitteln einer ISBN aufzuheben, werde gefolgt. Soweit möglich werde die Umsetzung bereits zum Schuljahr 2019/2020 erfolgen.

2.5.3 Arbeitshefte

Die Schulen setzen im Unterricht Bücher und Arbeitshefte ein. Im Prüfungszeitraum entfielen auf jeden Schüler durchschnittlich folgende Lernmittel:

⁶ Ohne Berücksichtigung eines möglichen Großkundenrabatts von 12 %.

⁷ Stand: Dezember 2017.



Das Diagramm zeigt die in den Schuljahren 2013/2014 bis 2017/2018 durchschnittlich je Schüler eingesetzten Schulbücher und Arbeitshefte.

Während im Prüfungszeitraum die Zahl der eingesetzten Schulbücher leicht zurückging, stieg die Zahl der Arbeitshefte bei den Grundschulern von 5,3 auf 6,4 und bei den Schülern anderer Schulen von 2,4 auf 2,9.

Bei der unentgeltlichen Ausleihe befanden sich im Schuljahr 2017/2018 annähernd eine halbe Million Arbeitshefte in Schülerhand. Die Ausgaben des Landes für deren Beschaffung beliefen sich auf 3,8 Mio. €.

Ein zunehmender Einsatz von Arbeitsheften führt zu steigenden Ausgaben des Landes für die unentgeltliche Ausleihe, denn Arbeitshefte können nur einmalig an Schüler ausgegeben werden.

Die Arbeitshefte wurden zudem - wie die mehrjährig verwendbaren Schulbücher - mit Barcodes versehen und inventarisiert. Mit ihrer Ausgabe an die Schüler wurden sie dann wieder aus dem Internet-Portal ausgebucht. Diese Verfahrensweise verursachte vermeidbaren Aufwand bei den Schulträgern.

Das Ministerium hat erklärt, unter Beachtung der pädagogischen Freiheit der Lehrkräfte werde geprüft, ob und wie eine Reglementierung des Einsatzes von Arbeitsheften an den Schulen rechtlich umgesetzt werden könne. Im Primarbereich sei die Aufnahme von Arbeitsheften in den Schulbuchkatalog bereits eingeschränkt.

Im Übrigen sei die Inventarisierung der Arbeitshefte für die Funktionsfähigkeit der Portale der Lernmittelfreiheit unerlässlich. Eine mögliche Verfahrensumstellung wäre insbesondere mit einem erheblichen programmiertechnischen Aufwand verbunden. Eine abschließende Bewertung des komplexen Sachverhalts sei erst nach intensiver Analyse möglich.

2.5.4 Weiterentwicklung des Verfahrens zur Schulbuchausleihe

Weitere Möglichkeiten zur Optimierung des Verfahrens waren noch nicht ausgeschöpft worden:

- Der Aufwand für die Eingabe der Schülerdaten könnte durch einen Datenaustausch zwischen den Schulverwaltungsprogrammen und dem Internet-Portal der Schulbuchausleihe reduziert werden oder entfallen.
- Das für die Inventur vorgegebene Zeitfenster führte zu Arbeitsverdichtungen bei den Schulträgern. Eine (Vor-)Verlagerung der Inventur in einen Zeitraum nach dem Schulhalbjahreswechsel und vor den Osterferien würde den Schulträgern vor ihren Bestellungen mehr Zeit geben, den Umfang der gelagerten und noch verwendbaren Lernmittel abschließend zu ermitteln und im Internet-Portal zu dokumentieren.
- Die zivilrechtliche Ausgestaltung der Nutzungsüberlassung der Lernmittel erforderte bei der Geltendmachung von Schadensersatz ein gerichtliches Mahn- und Vollstreckungsverfahren. Eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung würde

den Aufwand für die Realisierung ausstehender Leihentgelte und Schadensersatzbeträge reduzieren, da der Schulträger selbst die notwendigen Maßnahmen zur Durchsetzung des Anspruchs durchführen könnte.

- Ein Standardberichtswesen zur Steuerung der Prozesse und zur Gewinnung von Erkenntnissen über mögliche künftige Entwicklungen fehlte.

Das Ministerium hat Folgendes mitgeteilt:

- Eine Schnittstelle zum Schulverwaltungsprogramm werde entwickelt und bis zu dessen Echtbetrieb implementiert sein.
- Die Anregung des Rechnungshofs, die Inventur vorzuziehen, werde geprüft und gegebenenfalls bereits zu Beginn der Vorbereitungsphase der Schulbuchausleihe für das Schuljahr 2019/2020 umgesetzt. Die Maßnahme werde in den folgenden drei Jahren jährlich evaluiert.
- Eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Nutzungsüberlassung werde geprüft.
- Das bestehende Auswertungssystem werde erweitert und in regelmäßigen Abständen ein Controlling durchgeführt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine regelmäßige Anpassung der Verwaltungskostenpauschalen an die Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst zu prüfen,
- b) darauf hinzuwirken, dass die vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Verringerung des Aufwands genutzt werden,
- c) die Lernmittelreserven zu reduzieren,
- d) das Verfahren des Bedarfsausgleichs zwischen den Schulen zu verbessern,
- e) dem steigenden Einsatz von Arbeitsheften entgegenzuwirken und deren Registrierung im Rahmen der Schulbuchausleihe wirtschaftlicher zu gestalten,
- f) die Voraussetzungen für den Datenaustausch zwischen dem Internet-Portal der Schulbuchausleihe und den Schulverwaltungsprogrammen baldmöglichst zu schaffen,
- g) eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Nutzungsüberlassung der Lernmittel zu prüfen,
- h) verbindliche zeitliche Vorgaben für einzelne Verfahrensschritte, wie z. B. für die Inventur, einzuführen oder anzupassen,
- i) ein Standardberichtswesen zur Steuerung der Prozesse einzuführen.

- 3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 18 Förderung der Schulsozialarbeit durch das Land
- unzureichende Ausgestaltung und Umsetzung des
Förderverfahrens -**

Das Land förderte die Schulsozialarbeit in uneinheitlicher Höhe. Bei einer einheitlichen Förderpraxis hätten in den geprüften Fällen allein 2017 Mittel von fast 413.000 € weniger aufgewendet werden müssen. Teilweise fehlte als Grundlage der Förderung das von Jugendhilfe und Schule zu erarbeitende Konzept.

Förderungen wurden oftmals erst nach Projektbeginn gewährt. Beispielsweise wurden 2016 Zuwendungen von mehr als 6,4 Mio. € bewilligt, ohne dass Ausnahmen von dem Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns zugelassen waren.

Zuwendungen von insgesamt 564.000 € wurden zu Unrecht gewährt. Honorarkosten und zu hohe Vergütungen waren nicht zuwendungsfähig. Sach- und Verwaltungskosten waren nicht nachgewiesen. Bei Stellenvakanzen unterblieb die gebotene Kürzung der Förderung.

Hinreichend konkrete Regelungen der Arbeits- und Urlaubszeiten der Schulsozialarbeiter fehlten. Entsprechende Nachweise wurden hierzu nicht geführt.

Erfolgskontrollen wurden nicht durchgeführt. Messbare Ziele waren nicht definiert.

1 Allgemeines

Schulsozialarbeit ist ein Teil der Kinder- und Jugendhilfe, bei der sozialpädagogische Fachkräfte kontinuierlich an Schulen tätig werden. Sie leisten Sozialarbeit für junge Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind. Ziel ist es, junge Menschen zur Selbstbestimmung zu befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und sozialem Engagement anzuregen und hinzuführen.¹

¹ §§ 11, 13 Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) - Kinder und Jugendhilfe - in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696), Landesgesetz zur Förderung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit (Jugendförderungsgesetz - JFöG) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 629), BS 216-3, und Verwaltungsvorschrift zur Förderung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit (VV-JuFöG) des ehemaligen Ministeriums für Kultur, Jugend, Familie und Frauen vom 6. Mai 1997 (MinBl. S. 282), BS 2160, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen vom 7. August 2012 (MinBl. S. 364).

Zuständig für die Schulsozialarbeit sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe.² Das Land hat auf einen gleichmäßigen Ausbau der Schulsozialarbeit hinzuwirken und die Jugendämter und das Landesjugendamt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.³

In den Jahren 2009 bis 2016 förderte das Land die Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden Schulen, die den Abschluss der Berufsreife anbieten, sowie an berufsbildenden Schulen durch Zuwendungen von mehr als 42,5 Mio. € an die Anstellungsträger⁴ der sozialpädagogischen Fachkräfte.

Das Ministerium für Bildung bewilligt die Zuwendungen zur Projektförderung.⁵ Ihm sind auch die Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel vorzulegen.

Der Rechnungshof hat die Förderung der Schulsozialarbeit beim Ministerium geprüft. Die Stichprobe umfasste 84 Förderfälle an allgemeinbildenden Schulen und 26 Förderfälle an berufsbildenden Schulen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Uneinheitliche Förderpraxis

In der Regel förderte das Land die Personalkosten der sozialpädagogischen Fachkräfte mit 30.600 € pro Stelle und Jahr. Bei Teilzeitstellen wurde eine entsprechend anteilige Zuwendung gewährt. Im Rahmen einer Komplementärfinanzierung trug das jeweils zuständige Jugendamt den Differenzbetrag zu den tatsächlichen Personalkosten.

Im Bereich der berufsbildenden Schulen erhielten 17 Zuwendungsempfänger Förderbeträge, die über den oben genannten Finanzierungsanteil hinausgingen. In elf dieser Fälle finanzierte das Land die Stellen der Schulsozialarbeiter vollständig. Bei einer auf die Komplementärfinanzierung begrenzten Förderung hätte das Land allein 2017 nahezu 413.000 € weniger aufwenden müssen.

Das Ministerium hat erklärt, die Förderung der Schulsozialarbeit an berufsbildenden Schulen werde sukzessive auf die Komplementärfinanzierung umgestellt.

2.2 Konzept teilweise nicht vorhanden

Ein Konzept für die Ausgestaltung der Schulsozialarbeit ist an allgemeinbildenden Schulen eine Fördervoraussetzung.⁶ Dieses ist einvernehmlich zwischen den beiden Partnern Jugendhilfe und Schule zu erarbeiten.

Gleichwohl fehlte in elf Förderfällen ein entsprechendes Konzept. Für zwölf Stellen, die erstmals vor 2006 gefördert worden waren, lagen die Konzepte nicht mehr vor.

² §§ 85 Abs. 1, 86 Abs. 1 SGB VIII, § 5 Abs. 1 JFöG und § 2 Abs. 1 Satz 1 Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 632), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 459), BS 216-1. Örtliche Träger der Jugendhilfe sind in Rheinland-Pfalz die 24 Landkreise, die zwölf kreisfreien sowie fünf kreisangehörige Städte.

³ § 82 SGB VIII, § 5 Abs. 3 JFöG.

⁴ Anstellungsträger sind insbesondere Jugendämter, kommunale Träger der Jugendhilfe und der Schulen, Fördervereine oder freie Träger.

⁵ Vor der Umressortierung war der Förderbereich für allgemeinbildende Schulen dem ehemaligen Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen zugeordnet.

⁶ Nr. 5 der Standards der Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden Schulen, die den Abschluss der Berufsreife anbieten, Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen, Stand: Februar 2012.

Das Ministerium hat mitgeteilt, bei der Förderung nach der geplanten Verwaltungsvorschrift für die künftige Gewährung von Zuwendungen für Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden Schulen würden jeweils Konzepte verlangt.

2.3 Verspätete Bewilligungen

Die Zuwendungen wurden vielfach nach Beginn des am 1. Januar des jeweiligen Jahres beginnenden Förderzeitraums und somit nach Vorhabenbeginn bewilligt. Die Bewilligung der Förderung von Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden Schulen erging oftmals erst in der zweiten Jahreshälfte, in Einzelfällen auch erst im November. Allein für 2016 erfolgten Zuwendungen von über 6,4 Mio. € nach Beginn der Vorhaben.

Zuwendungen dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen sind.⁷ Ausnahmen waren nicht zugelassen, ein vorzeitiger Maßnahmebeginn wurde in keinem Fall genehmigt.

Das Ministerium hat erklärt, eine formale Bewilligung vor Beginn des Förderjahres werde aufgrund haushaltsmäßiger Gegebenheiten nicht möglich sein. Daher sei die regelmäßige Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns vorgesehen.

2.4 Mangelhaftes Förderverfahren

Das Zuwendungsverfahren war fehlerbehaftet:

- Obwohl nur Personalkosten für hauptamtliche Kräfte zuwendungsfähig sind⁸, förderte das Land 2009 bis 2015 den Einsatz einer Honorarkraft mit fast 110.000 €
- Fördermittel von 428.000 € wurden zur Finanzierung nicht zuwendungsfähiger Sach-, Verwaltungs- und Personalkosten gewährt. Hierbei handelte es sich u. a. um Vergütungen, die gegen das Besserstellungsverbot⁹ verstießen, sowie nicht belegte Sach- und Verwaltungskosten.
- Schulsozialarbeit wurde in mehreren Fällen nicht in dem der Bewilligung zugrunde gelegten zeitlichen Umfang geleistet. Bei zeitweisen Stellenvakanzen unterblieb die gebotene Kürzung der Fördermittel. Insgesamt wurden Mittel von 26.000 € zu Unrecht gewährt.

Das Ministerium hat erklärt, Honorarkosten und nicht nachgewiesene Sach- und Verwaltungskosten würden nicht mehr übernommen. Das Besserstellungsverbot werde bei allen neuen Förderungen beachtet und es werde geprüft, ob die Differenz künftig durch den Träger übernommen werden könne. Die festgestellten Stellenvakanzen von Schulsozialarbeitern an den allgemeinbildenden Schulen ließen Rückforderungen aus rechtlichen Gründen nur in einem Fall zu. Für den Bereich der berufsbildenden Schulen werde die Prüfung noch durchgeführt.

⁷ Nr. 1.3, Teil I und Teil II, zu § 44 VV-LHO. Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall allein und das zuständige Ministerium für einzelne Zuwendungsbereiche im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium Ausnahmen von dem Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns zulassen.

⁸ § 6 Abs. 4 JFöG i. V. m. Nr. 3 VV-JuFöG.

⁹ Nr. 1.3, Teil I Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO. Danach darf der Zuwendungsempfänger seine Bediensteten nicht besserstellen als vergleichbare Landesbedienstete.

2.5 Fehlende Regelungen und Nachweise zum Personaleinsatz

In den Förderbestimmungen und in den Bewilligungsbescheiden waren keine hinreichend konkreten Festlegungen zu den Arbeits- und Urlaubszeiten (insbesondere in den Schulferien) getroffen. Auch aus den Sachberichten zu den Verwendungsnachweisen ging oftmals nicht hervor, in welchem Umfang Arbeitsstunden von den geförderten Kräften erbracht worden waren.

Eine Auswertung des Ministeriums führte zu folgenden Ergebnissen:

- In 131 Sachberichten wurde angegeben, Urlaub und Freizeitausgleich werde in den Ferien genommen. Nähere Arbeitszeitangaben wurden nicht gemacht.
- 20 Sachberichte enthielten Angaben wie „keine gesonderte Regelung“ oder „tägliche Präsenz während der Schulzeit“.
- 58 Sachberichte enthielten keine Angaben.

Der Rechnungshof hat zur Festlegung der Arbeitszeiten und zum Personaleinsatz in Zeiten der Schulferien auf die Praxis bei den Schulverwaltungskräften¹⁰ hingewiesen. Danach ist die Zahl der Ferientage, die den Urlaubsanspruch übersteigt, durch während der Schulzeit angesammelte Mehrstunden auszugleichen.

Das Ministerium hat erklärt, detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Arbeitszeitregelung in den Ferien seien bewusst unterblieben, um den Maßnahmeträgern die Möglichkeit eines individuellen, am jeweiligen Bedarf orientierten Einsatzes zu ermöglichen. Die Landesförderung beziehe sich auf einen festgelegten Stellenumfang und somit auf die zu erbringende Arbeitszeit.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass das Ministerium entsprechende Nachweise zu den erbrachten Arbeits- und Urlaubszeiten erst auf der Grundlage von Vorgaben im Bewilligungsverfahren prüfen kann. Dies ist Voraussetzung, um die zweckentsprechende Verwendung beurteilen zu können.

2.6 Erfolgskontrollen unterblieben

Das Ministerium strebte die Ausstattung jeder förderfähigen Schule mit je einer Ganztagskraft für die Schulsozialarbeit an. Allerdings waren weder in den Zuwendungsanträgen noch in den Bewilligungsbescheiden die mit dem Einsatz der Schulsozialarbeit verbundenen Ziele beschrieben. Auch in den Fördervorgaben¹¹ sind keine auf die Einzelförderung bezogenen Ziele definiert. Damit war kein hinreichender Maßstab für die gebotene Erfolgskontrolle vorhanden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Landesjugendhilfeausschuss habe beschlossen, zur Absicherung der konzeptionellen Anforderungen eine Empfehlung zur Schulsozialarbeit zu entwickeln. In diesen Prozess werde das Ministerium eingebunden. Parallel werde geprüft, welche Angaben zur besseren Beschreibung der geleisteten Arbeit von Schulsozialarbeitern in dem Formular zur Erstellung der Sachberichte berücksichtigt werden können.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Sachbericht Aussagen über die Zielerreichung anhand von Kennzahlen und Zielindikatoren enthalten sollte, um Erfolgskontrollen vornehmen zu können.

¹⁰ Empfehlungen der Kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz für die Gemeinden, Verbandsgemeinden, Städte und Landkreise als Schulträger betreffend den Einsatz von Verwaltungskräften in Schulen vom 4. Oktober 1993.

¹¹ Standards der Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden Schulen, die den Abschluss der Berufsreife anbieten, und Qualitätsprofil Schulsozialarbeit an berufsbildenden Schulen in Rheinland-Pfalz.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das Förderverfahren mittelfristig vollständig auf die Komplementärfinanzierung umzustellen,
- b) Konzepte über die inhaltliche Ausgestaltung der Schulsozialarbeit den Förderungen zugrunde zu legen,
- c) Zuwendungen nur für noch nicht begonnene Vorhaben oder bei vorheriger Zulassung von Ausnahmen von dem Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns zu bewilligen,
- d) Honorarkosten, nicht nachgewiesene Sach- und Verwaltungskosten und überhöhte Vergütungen von einer Förderung auszunehmen,
- e) die Möglichkeiten der Kürzung von Zuwendungen im Falle von Stellenvakanzen zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe e zu berichten,
- b) darauf hinzuwirken, dass auf der Grundlage von Vorgaben im Bewilligungsverfahren zu den Arbeits- und Urlaubszeiten die Erbringung der von den Schulsozialarbeitern geschuldeten Arbeitszeit nachgewiesen wird,
- c) auf der Grundlage messbarer Ziele Erfolgskontrollen durchzuführen.

Nr. 19

**Festsetzung, Erhebung und Verwendung der Abwasserabgabe
- erhebliche Mängel im Verwaltungsvollzug -**

Die Einnahmen aus der Abwasserabgabe sind für Maßnahmen zu verwenden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen. Allerdings waren Ende 2016 Einnahmen von fast 25 Mio. € noch nicht für ihren Zweck eingesetzt. Dieser Betrag stieg bis Ende 2017 sogar auf 40,5 Mio. €. Für einen zeitnahen Abbau der in dieser Höhe gebildeten Ausgabereise fehlte ein konkreter Zeit- und Maßnahmenplan.

Das Land finanzierte Personalausgaben für 84 Stellen jährlich aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe. Der Berechnung der Zahl der Stellen lag ein Aufgabenkatalog zugrunde, der seit 2001 nicht mehr angepasst worden war. Allein 2016 wurden aus dem Abgabeaufkommen Personalausgaben von 700.000 € für fast 11 Vollzeitkräfte gedeckt, obwohl diese nicht für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze eingesetzt waren.

Der 2016 mit dem Abgabeaufkommen verrechnete Sachaufwand von 3,1 Mio. € war nicht auf Basis realistischer und nachvollziehbarer Finanzierungsansätze ermittelt worden.

Das für Umwelt zuständige Ministerium hatte seine Gebühren für bestimmte Verwaltungstätigkeiten, wie z. B. für Erlaubnisse zur Abwassereinleitung und für wiederkehrende Überwachungen, zuletzt 2010 an die maßgeblichen Richtwerte des Ministeriums der Finanzen angepasst. Die Gebührensätze lagen zwischenzeitlich um 50 % unter den aktuellen Richtwerten. Darüber hinaus war eine einheitliche und ordnungsgemäße Erhebung der Gebühren nicht gewährleistet.

1 Allgemeines

Für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer ist eine Abwasserabgabe zu entrichten.¹ Durch die Abwasserabgabe sollen eine wirksamere Reinhaltung der Gewässer erreicht und die Kostenlast für die Vermeidung, die Beseitigung und den Ausgleich von Gewässerschädigungen gerechter verteilt werden.² Abgabepflichtig ist, wer Abwasser einleitet. Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der Menge und Schädlichkeit des Abwassers.³

¹ § 1 Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2005 (BGBl. I S. 114), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. August 2018 (BGBl. I S. 1327), und Landesgesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes - AbwAG - (Landesabwasserabgabengesetz - LABwAG -) vom 22. Dezember 1980 (GVBl. S. 258), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 516), BS 75-52.

² Zielsetzung der Bundesregierung bei Einführung der Abwasserabgabe, vgl. Bundestags-Drucksache 7/2272 S. 1.

³ Die Schädlichkeit wird in Schadeinheiten gemessen. Der Abgabesatz beträgt seit 2002 unverändert für jede Schadeinheit 35,79 € im Jahr (§ 3 Abs. 1 i. V. m. § 9 Abs. 4 AbwAG).

Zuständig für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze sind die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd als Obere Wasserbehörden.⁴

Das Aufkommen aus der Abwasserabgabe ist für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen, zu verwenden.⁵ Außerdem kann daraus der durch den Vollzug der Abwasserabgabengesetze entstehende Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand⁶) gedeckt werden.⁷ Hierfür wurden 2017 Ausgaben von 8,8 Mio. € geleistet. Insgesamt wurden 2017 im Landeshaushalt 39,5 Mio. € vereinnahmt.⁸

Der Rechnungshof hat die Recht- und Zweckmäßigkeit der Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe geprüft. Er hat darüber hinaus die Finanzierung des Verwaltungsaufwands aus dem Aufkommen aus der Abwasserabgabe untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bildung von hohen Ausgaberesten bedenklich

Werden Mittel aus zweckgebundenen Einnahmen, wie aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe, im laufenden Haushaltsjahr nicht vollständig verausgabt, können Ausgabereste gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. So bleiben die Mittel über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar.⁹

Die nicht für ihren Zweck verausgabten Einnahmen aus der Abwasserabgabe, für die Ausgabereste gebildet wurden, stiegen von 6,2 Mio. € (2007) auf 28,2 Mio. € (2014). Sie betragen Ende 2016 fast 25 Mio. € und nahmen bis Ende 2017 sogar auf 40,5 Mio. € zu. Insoweit wurden Einnahmen aus der Abwasserabgabe in erheblichem Umfang und über einen langen Zeitraum nicht zweckentsprechend verwendet.

⁴ § 12 LABwAG und § 92 Abs. 2 Landeswassergesetz (LWG) vom 14. Juli 2015 (GVBl. S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. März 2018 (GVBl. S. 55, 57), BS 75-50.

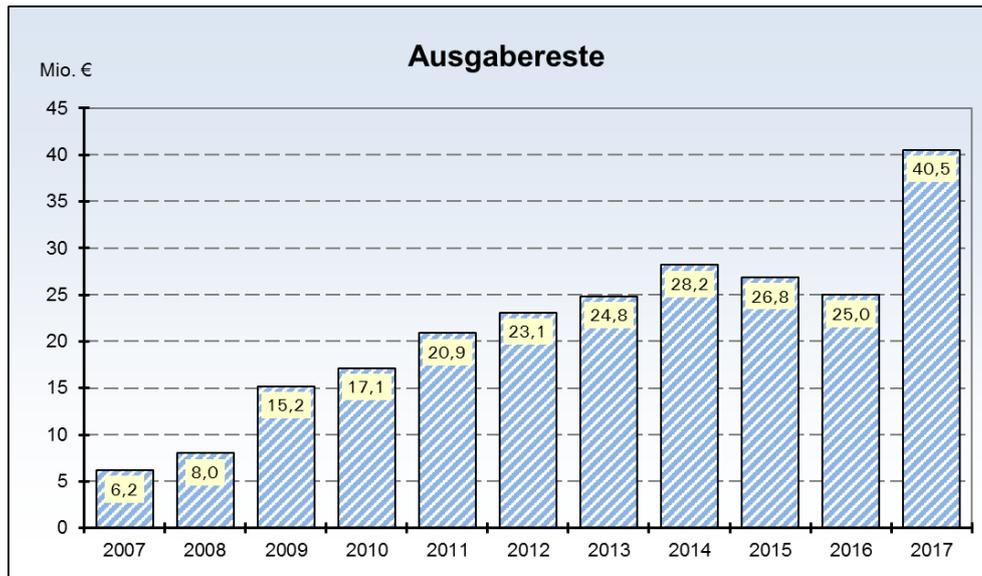
⁵ § 13 Abs. 1 AbwAG.

⁶ Hierzu zählt auch der Erwerb von Dienstfahrzeugen sowie von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen.

⁷ § 16 Abs. 4 LABwAG i. V. m. § 13 Abs. 1 AbwAG.

⁸ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten, Kapitel 14 12 Vollzug der Abwasserabgabengesetze. Die Einnahmen 2017 setzten sich wie folgt zusammen: Abwasserabgabe 22,7 Mio. €, Darlehensrückflüsse 16,3 Mio. €, Verwaltungsgebühren 0,4 Mio. € und sonstige Einnahmen 0,1 Mio. €. Diesen Einnahmen von 39,5 Mio. € standen Ansätze im Haushaltsplan von 34,9 Mio. € gegenüber.

⁹ § 19 Satz 1 i. V. m. § 45 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.



Das Diagramm zeigt die Bildung von Ausgaberesten in den Jahren 2007 bis 2017.

Das Ministerium hat 2017 in der Antwort zu einer Kleinen Anfrage erklärt, die Ausgabereste würden „Zug um Zug“ abgebaut.¹⁰ Konkrete Aussagen, durch welche Maßnahmen und in welchem Zeitraum der Abbau erfolgen soll, hat es jedoch nicht gemacht. Das „Mittelfristige Investitionsprogramm in der Wasserwirtschaftsverwaltung“ enthält zwar eine große Zahl von Projektanmeldungen der Kommunen. Es hat bislang jedoch nicht zu einer signifikanten Reduzierung der Ausgabereste beigetragen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, grundsätzlich sei vorgesehen, die Ausgabereste aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe zeitnah abzubauen. Die vorliegenden Anmeldungen zum Mittelfristigen Investitionsprogramm ließen erwarten, dass die Ausgabereste unter Beachtung der Zweckbindung der Abwasserabgabe abgebaut werden könnten. Ein Teil der gebildeten Ausgabereste sei erforderlich, um die Finanzierung von wasserwirtschaftlichen Großprojekten dauerhaft zu sichern.

2.2 Verwaltungsaufwand nicht ordnungsgemäß abgerechnet

2.2.1 Personalaufwand

Von 2002 bis 2017 finanzierte das Land 84 Vollzeitkräfte jährlich aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe.¹¹ Die Ausgaben dafür stiegen im vorgenannten Zeitraum von 4 Mio. € auf 5,5 Mio. €.¹² Für 2017 und 2018 waren jeweils 5,1 Mio. € veranschlagt.

Die Abrechnung des Personalaufwands für 84 Vollzeitkräfte basierte auf einem Aufgabenkatalog zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze aus dem Jahr 2001, den das damalige Ministerium für Umwelt und Forsten erstellt hatte. Eine konkrete Ermittlung des Personalbedarfs lag der Festlegung der abrechenbaren Stellen nicht zugrunde. Seither wurden weder der Aufgabenkatalog noch der Personalbedarf angepasst oder plausibilisiert. Dies trug dazu bei, dass allein 2016 nach den Angaben der Struktur- und Genehmigungsdirektionen insgesamt fast elf Stellen aus der Abwasserabgabe finanziert wurden, obwohl die Stelleninhaber nicht für den Vollzug der

¹⁰ Drucksache 17/2076 S. 3.

¹¹ Vgl. Erläuterungen in den Haushaltsplänen der entsprechenden Haushaltsjahre zu Kapitel 14 12 Titel 099 01 Abgabe gemäß § 1 Abwasserabgabengesetz.

¹² Kapitel 14 12 Titel 981 03 Verrechnung des Verwaltungsaufwands des Landes zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze.

Abwasserabgabengesetze eingesetzt waren. Mittel von 713.000 € waren danach nicht zweckentsprechend eingesetzt worden.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten hat mitgeteilt, es sei vorgesehen, den Aufgabenkatalog zur Ermittlung des Personalbedarfs zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze entsprechend des zwischenzeitlich weiterentwickelten Aufgabenumfangs zu überarbeiten und zu aktualisieren. Auf dieser Grundlage solle der Personalbedarf abgeleitet und künftig fortgeschrieben werden. Ferner solle künftig auf Basis der von den betroffenen Dienststellen zu meldenden Vollzeitanteile eine Verrechnung entsprechend dem tatsächlich zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze eingesetzten Personal vorgenommen werden.

2.2.2 Sachaufwand

Im Jahr 2016 wurde Sachaufwand von 3,1 Mio. € aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gedeckt. Davon entfielen 1,5 Mio. € auf Kosten für die IT.

Der aus Mitteln der Abwasserabgabe gedeckte Sachaufwand war nicht auf der Basis von realistischen und nachvollziehbaren Finanzierungsansätzen ermittelt worden:

- Es war weder festgelegt noch nachvollziehbar, in welchem Umfang der abgerechnete IT-Aufwand zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze erforderlich war. So betragen die Kosten für die IT der gesamten Wasserwirtschaftsverwaltung 2015 insgesamt fast 1,6 Mio. €. Als Aufwand für den Einsatz von IT zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze erhielt das Landesamt für Umwelt 1,4 Mio. €. Damit wurden nahezu 90 % der gesamten IT-Ausgaben der Wasserwirtschaftsverwaltung aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe finanziert. Die Projektübersicht des Landesamts zum Nachweis der aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe geleisteten Ausgaben war für eine Zuordnung der Ausgaben zur Abwasserabgabe nicht geeignet.
- Im Jahr 2016 finanzierte die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd die gesamten Verbrauchsmittel für ihr Labor von 36.700 € aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe. Nach den Vorgaben des Ministeriums war nur eine anteilige Finanzierung von 70 % möglich.
- Reisekosten von fast 17.000 € wurden 2015 von den Struktur- und Genehmigungsdirektionen pauschal nach Stellenanteilen abgerechnet. Ob die Reisekosten durch den Vollzug der Abwasserabgabengesetze entstanden waren, war nicht erkennbar.

Das Ministerium hat erklärt, der Aufwand für die IT-Fachanwendungen werde entsprechend ihrem Einsatz für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze aus dem Aufkommen der Abgabe finanziert. Es sei vorgesehen, den Sachaufwand künftig differenziert zu ermitteln und nachvollziehbar zu dokumentieren. Eine einheitliche Anwendung der Verrechnungsverfahren werde sichergestellt. Hinsichtlich der Verrechnung des übrigen Sachaufwandes würden die Dienststellen angewiesen werden, die bestehenden Vorgaben einheitlich anzuwenden.

2.3 Unterbliebene Aktualisierung der Gebührenverzeichnisse sowie uneinheitliche Rechtsanwendung und Gebührenfestsetzung

2.3.1 Gebührenverzeichnisse

Die Gebühren für bestimmte Verwaltungstätigkeiten zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze¹³ wurden auf der Grundlage von spezifischen Rahmen- bzw. Pauschsätzen festgesetzt. Zur Höhe der Pauschsätze hat das Ministerium der Finanzen

¹³ Für das Jahr 2017 sind Ist-Einnahmen von über 0,4 Mio. € ausgewiesen.

Richtwerte veröffentlicht.¹⁴ Diese sind dazu bestimmt „insbesondere den Ressorts einen Anhalt für die Fortschreibung der derzeitigen Gebührensätze ... zu geben“. Sie werden vom Ministerium der Finanzen mindestens alle drei Jahre - zuletzt 2017 - neu berechnet. Die fortgeschriebenen Richtwerte sind von den Ressorts grundsätzlich anzuwenden.

Das Besondere Gebührenverzeichnis des für Umwelt zuständigen Ministeriums war zuletzt 2010 angepasst worden. Im Jahr 2017 lagen die zugrunde gelegten Pauschsätze im Durchschnitt um 50 % unter den festgelegten Richtwerten.

Bei ordnungsgemäßer Aktualisierung und Anpassung des Besonderen Gebührenverzeichnisses an die aktuellen Richtwerte hätten 2016 allein für die beiden Gebührentatbestände „Erlaubnisse zur Direkteinleitung“ und „wiederkehrende Überwachungen“ zusätzliche Gebühren von mehr als 81.000 € erhoben werden können. Für den Gebührentatbestand „wiederkehrende Überwachungen“ zeichnen sich 2018 Mindereinnahmen von 100.000 € ab.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten hat erklärt, das Ordnungsverfahren zur Anpassung des Gebührenverzeichnisses an die aktuellen Richtwerte sei bereits eingeleitet. Neben den Gebührentatbeständen der Wasserwirtschaft würden auch die Gebühren aus den übrigen Zuständigkeitsbereichen des Ministeriums überarbeitet.

2.3.2 Berechnung und Vereinnahmung der Gebühren

Die Gebühren wurden im Wesentlichen von den sechs Regionalstellen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen erhoben. Diese entschieden, in welcher Höhe und bei welchem Haushaltskapitel die Gebühren vereinnahmt wurden. Eine einheitliche und ordnungsgemäße Erhebung und Vereinnahmung der Gebühren war nicht gewährleistet:

- Eine Regionalstelle ordnete die Gebühren vollständig dem Aufkommen der Abwasserabgabe zu und verbuchte die Einnahmen bei Kapitel 14 12.
- Vier Regionalstellen verbuchten die Gebühren vollständig als Einnahmen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen bei den Kapiteln 14 80 und 14 81.
- Zwei Stellen vereinnahmten pauschal 15 % der Gebühren als Einnahme bei der Abwasserabgabe im Kapitel 14 12. Eine Kalkulation dazu, ob dies dem Anteil für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze entsprach, existierte nicht.

Darüber hinaus basierten die Gebührenberechnungen auf unterschiedlichen Grundlagen. Teilweise wurde der Personal- und Sachaufwand des bearbeitenden Referats, teilweise die Baukosten der Anlage oder die Jahresschmutzwassermenge zugrunde gelegt.

Das Ministerium hat erklärt, zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung sei die Erarbeitung einer Regelung vorgesehen, aus der sich die Zuordnung des Verwaltungshandelns zu den jeweiligen Rechtsgebieten eindeutig ergebe. Damit künftig eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende einheitliche Gebührenfestsetzung durch die betroffenen Dienststellen erfolge, würden Hinweise für den Vollzug erarbeitet.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, darauf hinzuwirken, dass

¹⁴ Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Festsetzung der nach dem Landesgebührengesetz zu erhebenden Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 22. August 2017 (MinBl. 2017 S. 333).

- a) die aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gebildeten Ausgabereise zeitnah abgebaut werden und hierzu ein konkreter Zeit- und Maßnahmenplan erarbeitet wird,
- b) ausschließlich der mit dem Vollzug der Abwasserabgabengesetze verbundene Personalaufwand aus dem Aufkommen der Abgabe finanziert wird,
- c) nur die Sachausgaben aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe finanziert werden, die für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze anfallen,
- d) das Besondere Gebührenverzeichnis regelmäßig an die jeweils aktuellen Richtwerte des Ministeriums der Finanzen angepasst wird,
- e) die Gebühren einheitlich festgesetzt und vereinnahmt werden.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 20

**Allgemeiner Hochschulsport
- Kostendeckungsgrad durch angemessene Entgelte erhöhen -**

Die rheinland-pfälzischen Universitäten halten im Rahmen des allgemeinen Hochschulsports ein vielfältiges Sportangebot für ihre Studierenden und Bediensteten vor.

Die Kosten des allgemeinen Hochschulsports waren nicht transparent ausgewiesen und der Hochschulleitung teilweise nicht bekannt. Auch Aufsichts- und Steuerungsfunktionen, z. B. hinsichtlich des Kursangebots oder der Teilnehmerentgelte, waren nicht an allen Standorten eingerichtet oder wurden nicht wahrgenommen.

An drei von fünf Standorten war das Basissportangebot für Studierende unentgeltlich. Gäste zahlten zu geringe Entgelte. Nur an zwei von fünf Standorten deckten die Teilnehmerentgelte die variablen Kosten.

Für die Anmeldung und Erfassung der Teilnehmer sowie die bargeldlose Abwicklung der Teilnehmerentgelte fehlten in Mainz und Landau bedarfsgerechte IT-Verfahren.

Kooperationen mit Vereinen waren nicht oder unzureichend geregelt und hatten finanzielle Nachteile für die Universitäten zur Folge. Die Zuschüsse der Technischen Universität Kaiserslautern für ihren Sommerball waren hoch.

Anders als die anderen Universitäten verzichtete die Technische Universität Kaiserslautern auf eine Kooperation mit der am gleichen Standort angesiedelten Hochschule im Rahmen des allgemeinen Hochschulsports.

1 Allgemeines

Die Hochschulen haben u. a. die Aufgabe, den Sport in ihrem Bereich zu fördern.¹ Sie halten im Rahmen des allgemeinen Hochschulsports für ihre Studierenden und Bediensteten ein umfangreiches Kursangebot von teilweise über 80 Sportarten vor.

Die Nutzung der Sportstätten an den Hochschulen teilen sich - soweit an den Standorten vertreten - das Fach Sportwissenschaften² und der allgemeine Hochschulsport.

Der Rechnungshof hat den allgemeinen Hochschulsport an vier Universitäten des Landes - der Technischen Universität Kaiserslautern, der Universität Koblenz-Landau (Campus Koblenz und Landau), der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Universität Trier - untersucht. Schwerpunkt der Erhebungen war der Zeitraum 2013 bis 2017.

¹ § 2 Abs. 4 Satz 4 Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 223-41.

² An der Technischen Universität Kaiserslautern, Universität Koblenz-Landau (Standorte Koblenz und Landau) und Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Das Fach Sportwissenschaften war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Rahmenbedingungen für Organisation klar definieren

An der Johannes Gutenberg-Universität Mainz nahm der für den Sport zuständige Fachbereich auch alle Aufgaben der Sportförderung, insbesondere die Durchführung des allgemeinen Hochschulsports, wahr. Interessenkonflikte beispielsweise bei der Ressourcenverteilung zwischen Fachbereich und allgemeinem Hochschulsport sind bei dieser Zuordnung grundsätzlich nicht auszuschließen. Vorliegend entsprach die Organisation der hochschulgesetzlichen Vorgabe.³

An den drei anderen Universitäten war der allgemeine Hochschulsport als zentrale Betriebseinheit organisiert und damit dem Verantwortungsbereich der Hochschulleitung zugeordnet. Allerdings war aufgrund fehlender organisatorischer Regelungen, insbesondere an den Standorten Koblenz und Landau, nicht ersichtlich, dass die Hochschulleitung Aufsichts- und Steuerungsaufgaben, z. B. hinsichtlich des Kursangebots oder der Teilnehmerentgelte, ausübte.

An der Technischen Universität Kaiserslautern erledigte die zentrale Einrichtung „Allgemeiner Hochschulsport“ auch Aufgaben aus den Bereichen Event, Gesundheit und CampusPlus⁴, die ihr nach der Organisationssatzung vom 4. Juli 1985 nicht zugewiesen waren.

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat erklärt, die aktuelle Organisationsstruktur solle beibehalten werden. Allerdings befürwortete sie die Aufhebung der hochschulgesetzlichen Regelung, um der Universität die Freiheit zu geben, gegebenenfalls andere organisatorische Regelungen zu treffen.

Die Universität Koblenz-Landau hat mitgeteilt, sie beabsichtige, den allgemeinen Hochschulsport an den Standorten Koblenz und Landau neu auszurichten und einheitliche Organisationsregeln wie auch Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen einzurichten.

Die Technische Universität Kaiserslautern hat die Anpassung der Organisationssatzung an die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung zugesichert.

2.2 Personal wirtschaftlich einsetzen und rechtliche Risiken vermeiden

Zur Durchführung des Sportprogramms beschäftigten die Universitäten eigenes Personal und eine Vielzahl von Übungsleitern als Honorarkräfte.

Eigenes Personal war überwiegend für die Organisation und Weiterentwicklung der Sportangebote, für die Betreuung und Anleitung der Übungsleiter sowie für Verwaltungsaufgaben zuständig. Die Zahl der eigenen Beschäftigten variierte von einer halben Vollzeitkraft (Landau) bis zu mehr als 18 Vollzeitkräften (Kaiserslautern). Von Letzteren entfielen allerdings 12 Vollzeitkräfte auf den Betrieb eines Fitnessstudios sowie auf Aufgaben (insbesondere Outdoor, CampusPlus, Gesundheitsförderung, Events), die an anderen Standorten nicht oder nicht in diesem Umfang wahrgenommen wurden.

Es wurden folgende Feststellungen getroffen:

- In Kaiserslautern und Koblenz war die Mehrzahl der Mitarbeiter befristet beschäftigt. Angemessene Stellenbeschreibungen und -bewertungen als Grundlage für einen Bedarfsnachweis und für eine tarifgerechte Eingruppierung waren

³ § 101 Satz 2 HochSchG.

⁴ CampusPlus ist ein Programm zur Förderung der Studierendengesundheit und des Lebens an der Universität.

häufig nicht vorhanden. Die unzureichende Dokumentation der Befristungsgründe und die Übertragung von Daueraufgaben erhöhten das Risiko, Dauerbeschäftigungsverhältnisse zu begründen⁵.

Die Technische Universität Kaiserslautern hat erklärt, eine Änderung des Personalbestandes sei derzeit nicht beabsichtigt. Sie werde bei künftigen Eingruppierungen stärker als bisher differenzieren und die vorhandenen Tätigkeitsmerkmale angemessen berücksichtigen. Zudem werde sie künftig noch stärker darauf achten, dass Stellenbeschreibungen und Befristungsgründe sich entsprechen.

Der Rechnungshof erkennt an, dass dem allgemeinen Hochschulsport und dem studentischen Gesundheitsmanagement an der Universität ein hoher Stellenwert zukommt⁶. Ungeachtet dessen sollte der im Vergleich zu anderen Universitäten deutlich höhere Personaleinsatz zum Anlass genommen werden, die Möglichkeiten für eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung zu untersuchen.

- In Mainz leitete ein wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Sportwissenschaften den allgemeinen Hochschulsport. Die dafür gewährte Ermäßigung seines Lehrdeputats von sechs Lehrveranstaltungsstunden stand mit der Hochschullehrverordnung nicht im Einklang. Eine Stellenbeschreibung für die Leitungsaufgaben fehlte.

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat mitgeteilt, die Zuordnung der Stelle der Leitung des allgemeinen Hochschulsports zum wissenschaftlichen Personal sei abhängig vom Anteil der wissenschaftlichen Tätigkeiten an der Stelle und somit von der Entscheidung des Fachbereichs, ob diese Aufgabe weiterhin von einem Mitarbeiter des Sportinstituts in Personalunion wahrgenommen werden solle.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass Lehrtätigkeiten oder ein Wissenschaftsbezug nicht ersichtlich waren, die eine Klassifizierung als wissenschaftlicher Mitarbeiter hätten rechtfertigen können. Eine solche lässt sich allein durch die Zugehörigkeit zum Fachbereich nicht begründen.

- In Mainz führten in wenigen Fällen auch festangestellte Diplom-Sportlehrer Übungskurse durch. Bei der Bemessung ihrer Einsatzzeiten wurde ein wöchentliches Deputat von 24 Übungseinheiten je Vollzeitkraft zugrunde gelegt. Die Kosten einer Übungseinheit betragen damit ein Vielfaches derer mit nebenberuflichen Übungsleitern. Sachliche Gründe für den Einsatz von festangestelltem Personal waren nicht erkennbar.

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat erklärt, die Wahrnehmung eines gesetzlich verankerten Bildungsauftrages übersteige die Anforderungen sportlichen Trainings in Vereinen deutlich und erfordere insofern auch pädagogisch hochqualifiziertes Personal. Auch die Durchführung von Sportkursen für Bedienstete - z. B. im Bereich der Prävention und Rehabilitation - sowie zur Ausbildung von Übungsleitern für den allgemeinen Hochschulsport in den Bereichen Geräteturnen, Akrobatik und Budo-Sport bedürfe einer größeren Vorbereitung.

Dieser Sichtweise vermag sich der Rechnungshof nicht anzuschließen, zumal die in anderen Sportarten und an den übrigen Standorten eingesetzten Übungsleiter über eine ausreichende Qualifikation verfügten. Beim allgemeinen Hochschulsport handelt es sich um eine generelle, den Mitgliedern der Hochschule

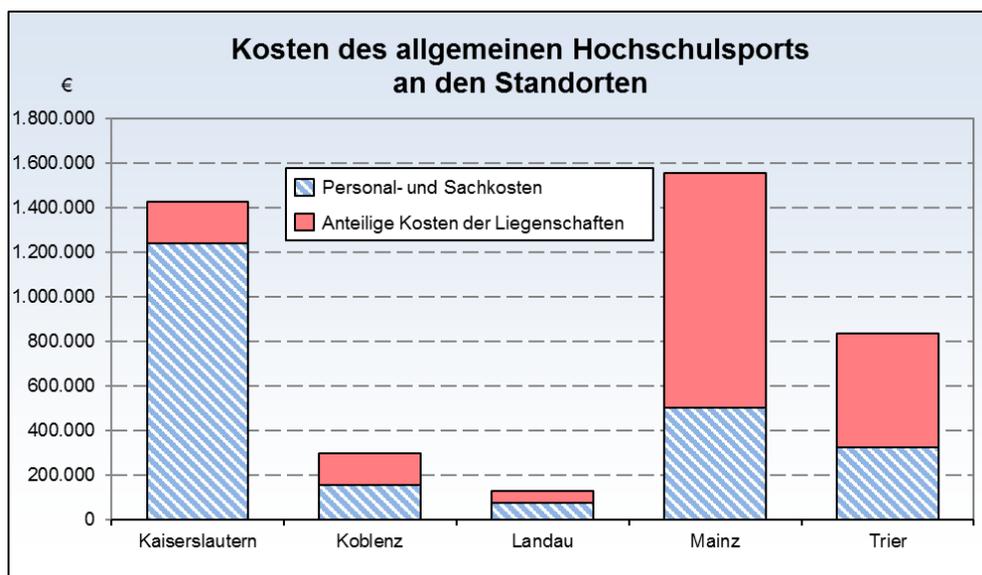
⁵ §§ 14, 16 Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2384).

⁶ <https://www.adh.de/medien/newsarchiv/news/tu-kaiserslautern-fuer-studentisches-gesundheitsmanagement-mit-corporate-health-award-ausgezeichnet.html>.

zukommende Sportförderung im Sinne des Breitensports und nicht um eine Förderung des Spitzensports einzelner Studierender.⁷ Die Sportangebote richten sich in erster Linie an Durchschnittssportler und Anfänger. Höhere Standards mögen - wie übrigens in vielen anderen Bereichen auch - wünschenswert sein, für die Aufgabenerledigung sind diese jedoch nicht zwingend erforderlich und deshalb in Anbetracht knapper Ressourcen unwirtschaftlich. Zudem gehört die Ausbildung von Übungsleitern nicht zu den Aufgaben des allgemeinen Hochschulsports.

2.3 Fehlende Kostentransparenz

Gesicherte Erkenntnisse über die für den allgemeinen Hochschulsport eingesetzten Haushaltsmittel lagen nicht vor.⁸ Dies gilt insbesondere für zentral veranschlagte Ausgaben wie z. B. für das eigene Personal der Hochschulen, Kosten für die Infrastruktur oder Gemeinkosten. Daher hat der Rechnungshof die Kosten auf der Grundlage der von den Universitäten zur Verfügung gestellten Unterlagen überschlägig ermittelt. Dabei hat er bei einer gemeinsamen Nutzung der Sportstätten durch den allgemeinen Hochschulsport und das Fach Sportwissenschaften die Kosten jeweils anteilig z. B. nach Belegungs- und Raumplänen berücksichtigt. Die Bewirtschaftungskosten u. a. für Reinigung, Energie, Wasser und Abwasser für die Standorte Koblenz und Landau waren nicht gesondert erfasst worden und blieben somit außer Betracht. Danach ergaben sich an den Standorten für 2016 folgende Daten:



Die Grafik zeigt die überschlägig ermittelten Kosten, soweit diese erfasst waren oder anhand von Unterlagen zugeordnet werden konnten. Die Kosten werden zum Teil erheblich durch die Kosten der Liegenschaften beeinflusst. In Kaiserslautern sind die Bereiche Event/CampusPlus und Unifit nicht enthalten. Die Aufwendungen des Unifit von 1 Mio. € wurden durch Erträge gedeckt.

Bei der Universität Koblenz-Landau war zudem der Überblick über die unmittelbar dem allgemeinen Hochschulsport zuzuordnenden Einnahmen und Ausgaben durch eine von den haushaltsrechtlichen Vorschriften abweichende Buchungspraxis erschwert. So wurden die Personalausgaben nicht bei der für den allgemeinen Hochschulsport im Landeshaushalt vorgesehenen Titelgruppe, sondern bei Titeln für Forschung und Lehre oder für Drittmittel gebucht. Teilnehmerentgelte wurden von den Ausgaben abgesetzt. Einnahmen wurden teilweise erst in späteren Jahren an die

⁷ Epping, in: Geis (Hrsg.), Hochschulrecht in Bund und Ländern, Stand: März 2018, Verlag C. H. Beck, Kommentar, Randnummer 37 zu § 2 Hochschulrahmengesetz.

⁸ Die für den allgemeinen Hochschulsport an allen Hochschulen des Landes zur Verfügung stehenden jährlichen Haushaltsmittel hat das ehemalige Ministerium des Innern, für Sport und für Infrastruktur für den Zeitraum 2010 bis 2015 mit 323.000 € bis 823.000 € beziffert (vgl. Drucksache 16/4971 S. 6).

Landeshochschulkasse abgeliefert und abgerechnet. Ende 2016 wies das Girokonto des allgemeinen Hochschulsports in Koblenz einen Bestand von über 105.000 € aus. Über das Konto wurden auch Ausgaben, wie z. B. 32.700 € für die Anschaffung von Fitnessgeräten, abgewickelt. Die Einnahmen und Ausgaben des Girokontos flossen nicht vollständig oder nicht zeitgerecht in die Haushaltsrechnung des Landes ein.

Die Universität Koblenz-Landau hat für die Buchungspraxis systembedingte und steuerliche Probleme angeführt. Sie hat zugesagt, die Einnahmen und Ausgaben ab 2019 auf die vorgesehenen Titel zu buchen. Allerdings sieht sie die fehlenden Haushaltsvermerke zur Übertragbarkeit von Mitteln in künftige Haushaltsjahre als problematisch an. Mehreinnahmen bei dem Einnahmetitel würden zum Jahresende in den Landeshaushalt überführt.

Der Rechnungshof empfiehlt, der letztgenannten Problematik durch eine Zweckbindung der Einnahmen zu begegnen.

2.4 Verzicht auf Einnahmen durch unentgeltliche Sportangebote

Die Teilnahme am Basissportprogramm war für Studierende an den Standorten Mainz, Kaiserslautern und Landau unentgeltlich. Für kostenintensive Kurse sowie für den Fitnessbereich wurde in der Regel ein Entgelt verlangt.

In Koblenz waren die Kurse bis auf wenige Angebote entgeltpflichtig. In Trier berechnete der Erwerb eines Sport-Semester-Tickets für 10 € bzw. für 25 € zum Besuch unterschiedlicher Kursangebote. Damit wurden in Koblenz und Trier die variablen Kosten der Basisprogramme gedeckt.

Das unentgeltliche Basissportangebot in Kaiserslautern umfasste auch Kurse, die mit höheren Kosten verbunden waren oder bei denen eine Konkurrenz zu privaten Dritten bestand (z. B. Tanzen). Die Entgelte für Gäste, die bei freien Kapazitäten am allgemeinen Hochschulsport teilnehmen durften, waren niedriger als die Mitgliedsbeiträge der örtlichen Sportvereine.

Die Technische Universität Kaiserslautern hat erklärt, es gebe Überlegungen, auch die Tanzkurse entgeltlich anzubieten. Künftig werde jährlich untersucht, welche der angebotenen Sportarten mit Entgelten belegt werden. Eine Anpassung des Gästetarifs werde überprüft. Die Universität achte bereits jetzt darauf, nicht in Konkurrenz zu den lokalen Vereinen zu treten.

Die Universität Koblenz-Landau hat mitgeteilt, sie wolle den allgemeinen Hochschulsport an den beiden Standorten einheitlich aufstellen. Dies beinhalte die Organisation ebenso wie die Abwicklungsmodalitäten.

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat ausgeführt, eine Kostenbeteiligung Studierender am Standardsportprogramm scheidet schon deshalb aus, da dieses Teil des in Rheinland-Pfalz durchgängig kostenfreien Bildungsauftrags sei. Der für den allgemeinen Hochschulsport zuständige Fachbereich überprüfe die Zuordnung von Kursen zum unentgeltlichen Sportprogramm regelmäßig und greife gegebenenfalls steuernd ein.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass in der Summe zumindest eine Deckung der variablen Kosten des allgemeinen Hochschulsports - z. B. insbesondere der Übungsleiter - wie in Koblenz und Trier durch Teilnehmerentgelte angestrebt werden sollte. Einem Kursentgelt kann durchaus auch Steuerungsfunktion zukommen und es kann die Verbindlichkeit für Planung und Teilnahme erhöhen. Für dieses Freizeitangebot sollte deshalb auch von Studierenden ein angemessenes Teilnehmerentgelt verlangt werden.

2.5 Höherer Kostendeckungsgrad bei Veranstaltungen geboten

Neben Weinfesten, Wanderungen oder einer After Science-Party organisierte die zentrale Einheit „Allgemeiner Hochschulsport“ in Kaiserslautern zusammen mit einem Verein den jährlichen Sommerball der Universität. An eigenen Aufwendungen hierfür wies die Universität 2015 bis 2017 insgesamt 164.800 € aus. Diesen standen Erträge von lediglich 8.000 € gegenüber, auch weil die Einnahmen aus der Veräußerung von Eintrittskarten beim Verein verblieben. Von diesem erwarb die Universität mehrfach Karten, die sie unentgeltlich an Gäste, Helfer und Stipendiaten weiterreichte⁹. Der Kostendeckungsgrad des Balls war mit weniger als 5 % gering. Den Zuschussbedarf finanzierte die Universität überwiegend aus Hochschulpaktmitteln.

Die Technische Universität Kaiserslautern hat ausgeführt, der Sommerball sei eine wichtige Marketingmaßnahme. Eine vollständige Kostendeckung werde daher nicht angestrebt. Eine Überprüfung der Buchungen habe ergeben, dass diese irrtümlich aus Hochschulpaktmitteln erfolgten. Dies werde für die Jahre 2015 bis 2017 nachträglich korrigiert. Die Beträge würden den Hochschulpaktmitteln wieder gutgeschrieben. Stattdessen erfolge der Defizitausgleich aus dem „Strategietopf“ des Präsidenten.

Unabhängig von der Frage, ob der Sommerball eine geeignete Marketingmaßnahme darstellt, sollten nach Auffassung des Rechnungshofs die Kosten solcher Veranstaltungen durch Entgelte oder sonstige Einnahmen außerhalb der Mittel für Forschung und Lehre gedeckt werden. Die nachträgliche Finanzierung aus dem Strategietopf des Präsidenten war nicht Gegenstand der Prüfung.

2.6 IT-gestützte Anmeldung und bargeldlose Abwicklung von Teilnehmerentgelten noch nicht an allen Standorten realisiert

Die IT-gestützte Aufgabenerledigung, insbesondere die Anmeldung zu Kursen und die Zahlung der Teilnehmerentgelte, war an den Standorten unterschiedlich ausgeprägt:

- In Kaiserslautern war eine spezifische Software für Fitnessstudios eingeführt worden.
- Die Universität Trier nutzte die Möglichkeiten der vorhandenen Studicard für die Anmeldung und bargeldlose Abwicklung der Teilnehmerentgelte. Für die Verwaltung der Kurse und Teilnehmer war eine eigene Datenbank entwickelt worden.
- In Koblenz waren für die Anschaffung und Weiterentwicklung einer Software für die Online-Anmeldung sowie für die Verwaltung der Kurse, Kursentgelte und Kursleiter seit 2010 insgesamt 51.600 € aufgewendet worden. Diese stand am anderen Standort der Universität in Landau nicht zur Verfügung.
- In Mainz und in Landau wurde lediglich eine Standardsoftware eingesetzt oder es wurden handschriftliche Listen geführt. Die Teilnehmerentgelte wurden bar gezahlt oder auf eigens für den allgemeinen Hochschulsport eingerichtete Bankkonten überwiesen. Begründende Unterlagen, wie z. B. handschriftliche Teilnehmerlisten für Tenniskurse, wurden in Mainz der Verwaltung erst im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof vorgelegt. Die gebotene Aufsicht war zum Teil nicht gewährleistet.

Die Universität Koblenz-Landau hat erklärt, sie führe eine zentrale Rechnungsstelle ein, mit deren Hilfe Anmeldedaten strukturiert zur Verfügung stünden und Rechnungen erstellt würden. Dementsprechend werde die Anmeldefunktion für Koblenz auf

⁹ Im Jahr 2016 waren es beispielsweise 319 Eintrittskarten im Wert von über 10.200 €.

Kompatibilität geprüft und für Landau eine neue elektronische Anmeldevariante eingerichtet. Dadurch würden die finanziellen Vorgänge über die Landeshochschulkasse abgebildet und keine Zahlstellen für den allgemeinen Hochschulsport benötigt.

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat mitgeteilt, ein digitales System, das neben der Online-Anmeldung auch die Online-Bezahlung ermöglichen sollte, werde vorbereitet.

2.7 Problematische Kooperation mit Vereinen in Mainz

In Mainz unterstützte ein Förderverein den allgemeinen Hochschulsport aus seinen Beiträgen von jährlich 84 € je Mitglied durch Zuwendungen (z. B. Zuschüsse zu den Kosten von Sportstätten, zur Erweiterung des Fitnessraums oder für Übungsleiterhonorare). Der für den allgemeinen Hochschulsport zuständige Fachbereich gestattete den Mitgliedern des Fördervereins die unentgeltliche Teilnahme an einem Großteil seiner Veranstaltungen. Die finanziellen Auswirkungen waren mangels Anmelde Listen oder sonstiger Dokumentationen nicht zu ermitteln.

Darüber hinaus nutzte der Verein die Hochschulinfrastruktur unentgeltlich. Seine Beschäftigten hatten Zugang zu Daten des allgemeinen Hochschulsports und vereinbarten Entgelte für die Universität. Vereinbarungen zwischen Universität und Verein waren nicht vorhanden. Solche fehlten auch für die Zusammenarbeit mit einem 2015 gegründeten Tennisverein, dessen Mitglieder¹⁰ die Tennisanlage der Universität nutzten.

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat erklärt, Kooperationsvereinbarungen, die den monierten Punkten abhelfen, würden angestrebt. Die Trennung der Arbeits- und Aufgabenbereiche „Förderverein und allgemeiner Hochschulsport“ sei bereits weitgehend umgesetzt.

2.8 Vorteile einer hochschulübergreifenden Kooperation zwischen Universität und Hochschule in Kaiserslautern nicht genutzt

An den Standorten in Koblenz, Mainz und Trier verzichteten die Hochschulen auf ein eigenes Sportangebot. Sie ermöglichten ihren Mitgliedern aber durch einen Kostenbeitrag die Teilnahme am allgemeinen Hochschulsport der dortigen Universitäten zu vergünstigten Konditionen. Diese Zusammenarbeit war in Mainz und in Koblenz nicht ausreichend vertraglich geregelt.

In Kaiserslautern fehlte eine vergleichbare Kooperation. Die Studierenden der Hochschule zahlten für die Teilnahme am allgemeinen Hochschulsport der Universität daher höhere Entgelte.

Die Technische Universität Kaiserslautern hat mitgeteilt, die Möglichkeit einer Kooperation werde zusammen mit der Hochschule Kaiserslautern erörtert. Die Universität Koblenz-Landau hat den zwischenzeitlich mit der Hochschule Koblenz geschlossenen Kooperationsvertrag vorgelegt. Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat erklärt, der Hinweis des Rechnungshofs werde - soweit nicht bereits umgesetzt - aufgenommen.

¹⁰ Zusätzlich zum Mitgliedsbeitrag waren die Mitglieder verpflichtet, den Tennisausweis der Universität zu erwerben.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Organisationsregelungen zu treffen sowie Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen einzurichten und wahrzunehmen,
- b) die Organisationssatzung für den allgemeinen Hochschulsport an der Technischen Universität Kaiserslautern an die Aufgabenerledigung anzupassen,
- c) durch geeignete Stellenbeschreibungen und -bewertungen sowie entsprechende Aufgabenübertragungen den Personalbedarf nachzuweisen, eine tarifgerechte Eingruppierung zu gewährleisten und Risiken bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen zu vermindern,
- d) die Kostentransparenz zu erhöhen und die haushaltsrechtlichen Vorschriften einzuhalten,
- e) einen zeitgemäßen und wirtschaftlichen IT-Einsatz bei der Anmeldung zu Kursen und der Erhebung der Teilnehmerentgelte sicherzustellen,
- f) Kooperationen mit Vereinen transparent zu regeln und einen angemessenen Leistungsaustausch zu gewährleisten,
- g) hochschulübergreifende Kooperationen schriftlich zu vereinbaren und eine Zusammenarbeit zwischen Universität und Hochschule in Kaiserslautern anzustreben.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) auf einen wirtschaftlicheren Personaleinsatz an der Technischen Universität Kaiserslautern und an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz hinzuwirken,
- b) den Kostendeckungsgrad für Veranstaltungen durch Erhebung von angemessenen Teilnehmerentgelten zu erhöhen und dadurch zumindest eine Deckung der variablen Kosten anzustreben,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben e bis g zu berichten.

**Nr. 21 Übernahme des Agaplesion Diakoniekrankenhauses Ingelheim
- mangelhafte Konzepte, hohe finanzielle Risiken -**

Das Krankenhaus Ingelheim wurde Ende 2017 von einer Gesellschaft übernommen, die eigens zu diesem Zweck von der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Stadt Ingelheim gegründet worden war.

Für die Übernahme des Krankenhauses lagen weder ein tragfähiges Konzept noch eine belastbare Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung vor. Bereits im ersten Jahr nach der Übernahme zahlte die Universitätsmedizin Unterstützungsleistungen von mindestens 3,4 Mio. € Es besteht die Gefahr, dass das Krankenhaus dauerhaft Verluste erwirtschaftet.

Bei Vergaben von Leistungen für über 1,5 Mio. € wurden die Vorteile des Wettbewerbs nicht genutzt.

Die Beauftragung einer externen Geschäftsführung mit einer Grundvergütung von 528.000 € jährlich war unwirtschaftlich.

Die Universitätsmedizin stellte ihre Leistungen dem Krankenhaus Ingelheim nicht immer in Rechnung.

Die Planungsprämissen des Wirtschaftsplans 2018 waren nicht nachvollziehbar. Zudem fehlten wesentliche Elemente, wie z. B. eine Vermögens- oder Finanzplanung.

Der Bedarf für das Krankenhaus Ingelheim war nicht nachgewiesen.

1 Allgemeines

Das Krankenhaus Ingelheim ist ein Haus der Grundversorgung¹, für das der Planbettenbescheid² des für Gesundheit zuständigen Ministeriums vom 22. Juni 1994 insgesamt 133 Planbetten vorsieht. Diese verteilen sich auf die Fachrichtungen Innere Medizin, Chirurgie, Urologie und Intensivmedizin.

Im November 2017 ging die Trägerschaft des Krankenhauses von der Agaplesion gAG auf die eigens zu diesem Zweck gegründete Krankenhaus Ingelheim der Universitätsmedizin Mainz gGmbH über. An dem neuen Krankenhausträger sind die Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz³ mit 90 % und die Stadt Ingelheim mit 10 % beteiligt.

Der Rechnungshof hat die Übernahme des Krankenhauses Ingelheim geprüft. Dabei hat er insbesondere untersucht, ob hierfür tragfähige Konzepte vorlagen, erwartete

¹ Nach dem Landeskrankenhausplan werden die Krankenhäuser in solche der Grundversorgung, der Regelversorgung, der Schwerpunktversorgung und der Maximalversorgung eingeordnet. Krankenhäuser der Grundversorgung haben bis zu 250 Planbetten und mindestens je eine Hauptfach- oder Belegabteilung für Innere Medizin und Chirurgie.

² Der Planbettenbescheid beschreibt den Versorgungsauftrag, mit dem ein Krankenhaus in den Landeskrankenhausplan aufgenommen ist.

³ Im Folgenden: Universitätsmedizin. Sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Synergieeffekte eintraten und der Bedarf für das Krankenhaus nachgewiesen war.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftliche Lage des Krankenhauses vor der Übernahme

Die wirtschaftliche Lage des Krankenhauses Ingelheim war sehr angespannt. Die Bettenauslastung ging von 52,2 % im Jahr 2015 auf 48,1 % im Jahr 2016 zurück. Die Fehlbeträge der Jahre 2011 bis 2015 summierten sich auf über 7,2 Mio. €. Die Agaplesion gAG prognostizierte für das Wirtschaftsjahr 2016 einen Jahresfehlbetrag von mindestens 2 Mio. €.

2.2 Vergabe von Leistungen - Vorteile des Wettbewerbs nicht genutzt

Die Universitätsmedizin vergab im Vorfeld der geplanten Übernahme des Krankenhauses Ingelheim fünf Aufträge an drei Gesellschaften über betriebswirtschaftliche und juristische Beratungsleistungen im Gesamtwert von über 1 Mio. €. Des Weiteren schloss der Krankenhausträger im Dezember 2017 einen Krankenhausbetriebsführungsvertrag mit einem externen Anbieter. Der Vertrag sieht die Zahlung eines Grundhonorars sowie einer Nebenkostenpauschale von insgesamt 528.000 € netto jährlich vor.

Sämtliche Leistungen wurden freihändig ohne Einholung von Vergleichsangeboten und damit ohne jeglichen Wettbewerb vergeben. Gründe, weshalb von einem offenen Verfahren oder nicht offenen Verfahren mit Teilnahmewettbewerb abgesehen wurde, waren nicht dokumentiert. Insofern wurde das Vergaberecht nicht beachtet.

Die Universitätsmedizin hat erklärt⁴, wegen der Eilbedürftigkeit habe sich der Vorstand gegen ein geordnetes Vergabeverfahren entschieden. Bei Beginn des Projekts sei die Erwartung an die Universitätsmedizin herangetragen worden, den Unternehmenskauf bis zum 15. Mai 2016 abzuschließen. Grundsätzlich würden sich Vorstand und Verwaltung uneingeschränkt zu den Vorgaben des Vergaberechts bekennen.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die Zeitspanne von über 20 Monaten von der Vergabe erster Beratungsaufträge bis zur neuen Trägerschaft des Krankenhauses im November 2017 keine besondere Eilbedürftigkeit erkennen lässt. Im Übrigen hat die Universitätsmedizin selbst darauf hingewiesen, dass das erste Gutachten vom April 2016 nicht Grundlage für die Krankenhausübernahme, sondern als Grundlage für den weiteren Diskussionsprozess und für die Weiterentwicklung des Projekts gedacht gewesen sei.

2.3 Planung der Krankenhausübernahme - fehlende Transparenz, unklare wirtschaftliche Entwicklung

2.3.1 Betriebskonzept des Beratungsunternehmens A

Die Universitätsmedizin befasste sich seit 2015 mit einer eventuellen Übernahme des Krankenhauses Ingelheim und beauftragte das Beratungsunternehmen A mit der Erstellung eines Betriebskonzepts. Das im April 2016 vorgelegte Konzept sah u. a. eine Verlagerung von Fällen der Grund- und Regelversorgung sowie von Weaning⁵-Patienten von der Universitätsmedizin in das Krankenhaus Ingelheim vor. Dadurch sollte die Universitätsmedizin entlastet und ein wirtschaftlicher Betrieb des Krankenhauses gewährleistet werden.

⁴ Die nachfolgenden Erklärungen der Universitätsmedizin stammen aus der Stellungnahme vom 28. November 2018 zum Entwurf der Prüfungsmitteilungen und aus der Stellungnahme vom 29. Januar 2019 zu den endgültigen Prüfungsmitteilungen.

⁵ Weaning ist die kontrollierte Entwöhnung eines Patienten von künstlichen Beatmungshilfen durch Geräte (intensivmedizinische Leistungen).

Mit dem neuen Leistungsspektrum war die Erwartung verbunden, die für das Krankenhausbudget bedeutenden Case Mix Punkte⁶ von bisher 4.709 auf 8.829 Punkte (bei insgesamt 5.104 stationären Fällen) zu erhöhen. Diese setzten sich aus 4.018 Case Mix Punkten aus dem Einzugsgebiet und 4.811 Case Mix Punkten durch Leistungsauslagerung von 1.431 Fällen der Universitätsmedizin zusammen. Auf dieser Basis sollte das Krankenhaus Ingelheim erstmalig 2020 ein positives Geschäftsergebnis von 837.000 € erzielen.

Ob eine Leistungsauslagerung von 1.431 Fällen realisierbar ist, wurde nicht näher untersucht.

Außerdem lag dem Betriebskonzept die Annahme zugrunde, durch geriatrische Komplexbehandlungen 963 Case Mix Punkte erwirtschaften zu können. Diese Annahme stand im Widerspruch zu dem im Dezember 2009 verabschiedeten Geriatriekonzept des Landes. Dieses sah Ingelheim nicht als Standort für eine Fachabteilung Geriatrie vor. Zudem hatte der Ausschuss für Krankenhausplanung bereits im Oktober 2015 einen Antrag des Krankenhauses auf Ausweisung einer Fachabteilung Geriatrie abgelehnt, weil die betreffende Region hinsichtlich des vorhandenen geriatrischen Angebots krankenhauserplanerisch bereits ausreichend versorgt sei.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, das Betriebskonzept sei nicht als Entscheidungsgrundlage für die Krankenhausübernahme gedacht gewesen. Dass 2009 und 2015 entsprechende Initiativen des damaligen Betreibers abgelehnt worden seien, bedeute nicht zwangsläufig, dass auch unter neuer Konstellation mit einer Ablehnung zu rechnen wäre. Es dürfe nicht davon ausgegangen werden, dass planerische Versorgungsentscheidungen des Landes keinen Veränderungen unterlägen. Der neue Krankenhausplan 2019 - 2025 betone sogar die Notwendigkeit, die geriatrische Versorgung mit Rücksicht auf den demografischen Wandel stetig weiterzuentwickeln.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass im Versorgungsgebiet Rheinhessen-Nahe im Jahr 2016 im Fachbereich Geriatrie 277 Planbetten vorhanden waren. Davon waren lediglich 160 Betten ausgelastet. Für das Jahr 2025 prognostiziert das IGES Institut Berlin in seinem vorbereitenden Gutachten einen Bedarf von 187 Betten⁷. Auch der Krankenhausplan des Landes Rheinland-Pfalz 2019 - 2025 sieht Ingelheim nicht als Standort für geriatrische Betten vor.

2.3.2 Beratungen und Entscheidung des Aufsichtsrats der Universitätsmedizin

Der Aufsichtsrat der Universitätsmedizin befasste sich von Juni 2016 bis Oktober 2017 mehrmals mit der eventuellen Übernahme des Krankenhauses Ingelheim. Die Beratungsunterlagen, insbesondere die vorgelegten Konzepte sowie die darin prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklungen, waren jedoch nicht als Grundlage für sachgerechte Entscheidungen geeignet:

- Aufsichtsratssitzung vom Dezember 2016

Die Beschlussvorlage für die Aufsichtsratssitzung im Dezember 2016 enthielt für das Krankenhaus Ingelheim eine Leistungsplanung basierend auf den Werten des Beratungsunternehmens A und eine Erlösplanung des Beratungsunternehmens B. Danach wurden für 2020 insgesamt 5.104 stationäre Fälle, 8.829 Case Mix Punkte und ein Jahresfehlbetrag von 194.000 € erwartet.

Durch die Zusammenarbeit des Krankenhauses Ingelheim mit der Universitätsmedizin sollten Synergiepotenziale in beiden Häusern erzielt werden. Allein

⁶ Der Case Mix ist ein Bewertungs- und Vergleichswert, mit dem die Fallschwere dargestellt wird. Durch Multiplikation der Case Mix Punkte mit dem Landesbasisfallwert lässt sich das Krankenhausbudget berechnen.

⁷ IGES Institut Berlin: Landeskrankenhausplanung bis 2025, Vorbereitendes Gutachten. Band 1: Bedarfsanalyse. Berlin 2018, S. 135.

durch die Verlagerung von Patienten der Universitätsmedizin auf das Krankenhaus sollte ein zusätzlicher Deckungsbeitrag von 1,8 Mio. € bei der Universitätsmedizin erwirtschaftet werden. Weitere Verbesserungen wurden in den Bereichen Leistungsinsourcing und Insourcing konsiliarärztlicher Leistungen gesehen. Allerdings war die Realisierbarkeit der Synergiepotenziale nicht hinreichend untersucht worden.

Zudem blieb unklar, ob oder in welcher Form geriatrische Komplexbehandlungen Grundlage der Leistungsplanungen waren. Das Sitzungsprotokoll und die Anlage zu dem Zielleistungsportfolio der Beschlussvorlage enthalten hierzu widersprüchliche Angaben.

Ferner korrespondierten die Angaben des kaufmännischen Vorstands und die von dem Beratungsunternehmen A prognostizierte Zahl der Intensivbetten für Weaning-Patienten nicht miteinander. Unter Berücksichtigung des Planbettenbescheids und der prognostizierten Weaning-Leistungen müsste das Krankenhaus Ingelheim insgesamt 23 Intensivbetten aufweisen. Das wären 17 Betten mehr, als in dem Krankenhausplan des Landes Rheinland-Pfalz 2019 - 2025 vorgesehen sind.

Die Ausführungen verdeutlichen, dass das für das Krankenhaus Ingelheim künftig vorgesehene Leistungsportfolio nur ungenau beschrieben war. Im Übrigen fehlte ein mit dem für die Krankenhausplanung zuständigen Ministerium abgestimmtes medizinisches Konzept.

Dennoch stimmte der Aufsichtsrat der Krankenhausübernahme sowie der Gründung einer gGmbH zu, die als Tochtergesellschaft der Universitätsmedizin das Krankenhaus betreiben sollte. Eine aufschiebende Bedingung für die Zustimmung war allerdings u. a., dass eine Worst-Case-Berechnung vorgelegt wird, die in der konsolidierten Betrachtung spätestens für 2020 einen „positiven Effekt“ ausweist.

- Aufsichtsratssitzung vom März 2017

Die dem Aufsichtsrat im März 2017 vorgelegte Worst-Case-Berechnung des Unternehmens B unterstellte für das Krankenhaus Ingelheim eine Bettenauslastung von 70,2 % für 2020. Auf dieser Grundlage wurden 5.678 stationäre Fälle, 5.110 Case Mix Punkte und ein Jahresfehlbetrag von über 1,6 Mio. € für Ingelheim prognostiziert. Zum Nachweis des vom Aufsichtsrat in der konsolidierten Betrachtung geforderten „positiven Effekts“ wurde der nach der Beschlussvorlage vom Dezember 2016 erwartete Deckungsbeitrag für die Universitätsmedizin von 1,8 Mio. € aufgrund der geplanten Patientenverlagerung unverändert übernommen. Dadurch und mittels weiterer Verbesserungen durch Leistungsinsourcing sollte ein Jahresüberschuss von 360.000 € erwirtschaftet werden.

Die Worst-Case-Berechnung basiert zum Teil auf unrealistischen und nicht nachvollziehbaren Annahmen:

- Die Krankenhäuser in Rheinland-Pfalz wiesen 2017 eine durchschnittliche Auslastung von 74,7 % auf.⁸ In einer Worst-Case-Berechnung für das Krankenhaus Ingelheim für 2020 eine Bettenauslastung von 70,2 % und somit einen Anstieg gegenüber 2016 von mehr als 22 Prozentpunkten zu unterstellen, erscheint sehr ambitioniert.
- In der ursprünglichen Leistungsplanung waren für das Krankenhaus Ingelheim 5.104 stationäre Fälle, mit denen 8.829 Case Mix Punkte erwirtschaftet werden sollten, zugrunde gelegt worden (vgl. Ausführungen zu Teilziffer

⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.): Gesundheit, Grunddaten der Krankenhäuser, Fachserie 12 Reihe 6.1.1, Wiesbaden 2018, S. 11.

2.3.1 dieses Beitrags). Nachvollziehbare Gründe für die in der Worst-Case-Berechnung angenommene Steigerung auf 5.678 Fälle bei gleichzeitiger Reduzierung auf 5.110 Case Mix Punkte sind in den Unterlagen nicht dokumentiert.

- Gleichzeitig ging die Worst-Case-Berechnung von der Annahme aus, dass der Ergebniseffekt durch Patientenverlagerungen von der Universitätsmedizin konstant bleiben würde, und unterstellte - wie bereits das Konzept des Beratungsunternehmens A vom April 2016 - den Übergang von stationären Fällen mit 4.811 Case Mix Punkten auf das Krankenhaus Ingelheim. Damit verblieben bei Zugrundelegung der Daten aus der Worst-Case-Berechnung für die stationären Fälle aus dem Einzugsgebiet lediglich 299 Case Mix Punkte. Allein diese Gegenüberstellung zeigt, dass die Annahmen nicht schlüssig waren.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, im Ergebnis sei dem Rechnungshof zuzustimmen, dass in der Szenario-Rechnung das Potenzial der Patientenverlagerung von Mainz nach Ingelheim mit 4.811 Case Mix Punkten zu hoch angesetzt worden sei - dies wären über 90 % der gesamten Case Mix Punkte des Krankenhauses. Realistisch wäre gewesen, die Potenziale annähernd halb so hoch anzunehmen. Das Ergebnis für 2020 wäre daher nicht mit einem Jahresüberschuss von 360.000 € zu prognostizieren gewesen, sondern mit einem ähnlich hohen negativen Betrag.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass bei Heranziehung dieser Prognose die vorgenannte aufschiebende Bedingung für die Krankenhausübernahme nicht erfüllt gewesen wäre.

- Aufsichtsratssitzung vom Oktober 2017

Im Oktober 2017 legte der Vorstand der Universitätsmedizin dem Aufsichtsrat ein „Konzept zur zukünftigen medizinischen Ausrichtung des Krankenhauses Ingelheim“ vor, das sich in den maßgebenden Kennzahlen von den vorangegangenen Betrachtungen wie folgt unterschied:

Annahmen	Konzept des Vorstands	Betriebskonzept Unternehmen A	Worst-Case-Szenario Unternehmen B
Stationäre Fälle	4.664	5.104	5.678
Case Mix Punkte	5.897	8.829	5.110

Obwohl das Konzept des Vorstands und das Worst-Case-Szenario jeweils eine rund 70%ige Bettenauslastung zugrunde legten, gingen beide Betrachtungen von unterschiedlichen Werten aus, was nicht nachvollziehbar war.

Im Übrigen enthielt die tabellarische Darstellung des Vorstands in dem Konzept offensichtliche Berechnungsfehler.

Zum Zeitpunkt der Übernahme des Krankenhauses Ingelheim lagen weder ein tragfähiges Konzept noch eine belastbare Prognose zu dessen wirtschaftlicher Entwicklung vor, weshalb zu klären war, ob der weitere Betrieb des Krankenhauses Ingelheim durch die Krankenhaus Ingelheim der Universitätsmedizin Mainz gGmbH wirtschaftlich vertretbar ist.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, der Rechnungshof habe Recht und die tabellarische Darstellung enthalte Berechnungsfehler. Jedoch sei die Summenzeile richtig gewesen.

Unabhängig davon sei dem Rechnungshof zuzustimmen, dass der weitere wirtschaftliche Betrieb des Krankenhauses Ingelheim eine wesentliche Fragestellung der Gesellschafter sei. Dieser Klärungsprozess sei im Dezember 2018 abgeschlossen worden.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass mittlerweile eine Präsentation des Beratungsunternehmens C vom Dezember 2018 zur Zukunftssicherung des Krankenhauses Ingelheim vorliegt. Danach gab es zu den Berechnungen des Beratungsunternehmens B bereits Ende 2017 negative Abweichungen beim Jahresergebnis von 1,5 Mio. €. Das Beratungsunternehmen C geht davon aus, dass beim Krankenhaus Ingelheim weiterhin Verluste anfallen werden. Der Wirtschaftsplan der externen Geschäftsführung sieht für 2019 einen operativen Verlust von 4,5 Mio. € vor, der sich bis 2021 verschlechtern und 2023 immer noch 4 Mio. € betragen würde. Kumuliert würden in den nächsten fünf Jahren Verluste von über 22 Mio. € erwartet. Durch die Erschließung von zusätzlichen Potenzialen werde allenfalls eine Reduzierung des Verlusts auf 16 Mio. € für möglich erachtet. Die Universitätsmedizin hatte im ersten Jahr bereits Zahlungen von 3,4 Mio. € an das Krankenhaus Ingelheim geleistet.⁹ Hinzu kamen indirekte Unterstützungen durch die Stundung von Rechnungen über 1,8 Mio. €.

Angesichts dieser wirtschaftlichen Situation sah das Beratungsunternehmen C Lösungsansätze im Verkauf des Krankenhauses, einer geordneten Schließung oder einer Fusion mit dem Heilig-Geist-Hospital Bingen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Universitätsmedizin das Ergebnis des Klärungsprozesses über den weiteren wirtschaftlichen Betrieb des Krankenhauses Ingelheim noch nicht mitgeteilt hat. Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur berichtete in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 23. Januar 2019, dass die Universitätsmedizin den Ausstieg aus der Beteiligung an dem Krankenhaus Ingelheim beschlossen habe.¹⁰

2.4 Gründung und Betrieb der Krankenhaus Ingelheim der Universitätsmedizin Mainz gGmbH - Beauftragung einer externen Geschäftsführung war unwirtschaftlich, mögliche Synergien wurden nur unzureichend genutzt

2.4.1 Geschäftsführung

Gemäß dem Krankenhausbetriebsführungsvertrag¹¹ vom Dezember 2017 übertrug der neue Krankenhausträger einem Unternehmen insbesondere die Geschäftsführung des Krankenhauses Ingelheim. Hierfür setzte das Unternehmen neben dem Geschäftsführer durchschnittlich Mitarbeiter mit Arbeitszeitanteilen von 1,5 Vollzeitkräften¹² ein. Neben dem Grundhonorar und der Nebenkostenpauschale von insgesamt 528.000 € netto im Jahr wurde ein Erfolgshonorar vereinbart, das sich nach der jährlichen Ergebnisverbesserung bemisst.¹³

Nach einer Studie bewegen sich die Bezüge der Geschäftsführer pro Jahr in einer Bandbreite von 157.000 € bei kleineren Krankenhäusern mit bis zu 250 Beschäftigten - hierzu zählt auch das Krankenhaus Ingelheim - und 259.000 € bei größeren

⁹ Die Universitätsmedizin hat sich in der Gesellschaftervereinbarung verpflichtet, soweit erforderlich dem neuen Krankenhausträger stets ausreichende finanzielle Mittel zur Erfüllung der Standortgarantie zur Verfügung zu stellen und zwar bis zu einem Betrag von maximal 5 Mio. € (§ 2 Nr. 2 der Gesellschaftervereinbarung).

¹⁰ In Medienberichten wurde darauf hingewiesen, dass sich das Krankenhaus einen neuen Träger suchen müsse (siehe u. a. SWR Aktuell Rheinland-Pfalz vom 24. Januar 2019 „Mainzer Universitätsmedizin zieht sich zurück - Neuer Träger für Ingelheimer Krankenhaus gesucht“).

¹¹ Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1 dieses Beitrags.

¹² In der Krankenhausstatistik wird die Bezeichnung „Vollkräfte“ verwendet.

¹³ Bei einem negativen (positiven) Betriebsergebnis beträgt das Erfolgshonorar 10 % (20 %) der Ergebnisverbesserung im Vergleich zum testierten Betriebsergebnis 2017, jeweils zuzüglich Mehrwertsteuer.

Krankenhäusern mit mehr als 2.000 Mitarbeitern.¹⁴ Im Vergleich hierzu war die oben genannte Beauftragung eines externen Unternehmens unwirtschaftlich.

Die Universitätsmedizin hat bestätigt, als Gesellschafter des Krankenhausträgers eine adäquate Vergütung anzustreben. Die Ableitung angemessener Bezüge aus Benchmarks sei jedoch nicht zielführend. Maßgeblich seien vielmehr die persönliche Qualifikation der Bewerber und die Arbeitsmarktlage, nicht zuletzt im Rhein-Main-Gebiet.

In diesem Zusammenhang verweist der Rechnungshof auf eine Präsentation des Beratungsunternehmens C vom Dezember 2018 zur wirtschaftlichen und strategischen Bewertung des Krankenhauses Ingelheim. Danach besteht bei der Vergütung für die Geschäftsführung ein Einsparpotenzial von 300.000 € jährlich.

2.4.2 Synergieeffekte

- Vergütung

Nach den Betriebskonzepten des Beratungsunternehmens B sollten durch die Übernahme von Leistungen der Universitätsmedizin für das Krankenhaus Ingelheim Synergieeffekte sowohl im medizinischen als auch im sekundären und tertiären Bereich¹⁵ erzielt werden. Der hierzu erarbeitete Entwurf eines Betriebsunterstützungs- bzw. Managementvertrags sah Unterstützungsleistungen in den Bereichen Apotheke, Arbeitssicherheit, Bau und Technik, Beschaffung, Finanzen und Controlling, Hygiene, Informationstechnik und -management, Labor, Medizincontrolling, Medizintechnik, Personalmanagement, Qualitätsmanagement, Recht, Risikomanagement und Unternehmenskommunikation vor.

Die Leistungen der Universitätsmedizin sollte das Krankenhaus Ingelheim ab 1. November 2017 monatlich pauschal vergüten. Ab 1. Januar 2019 sollte eine Pauschalgebühr von 0,5 % des Jahresumsatzes des jeweiligen Vorjahres erhoben werden.

Bereits im Mai 2018 wurde in einem weiteren Vertragsentwurf der Leistungsumfang deutlich reduziert. Nunmehr waren Unterstützungsleistungen nur noch in den Bereichen Informationstechnik und -management, Innenrevision und Compliance, Unternehmenskommunikation, Qualitätsmanagement, Finanzen, Einkauf, Arbeitssicherheit und Brandschutz vorgesehen. Die Vergütung sollte unverändert bleiben.

Eine Kalkulation der beabsichtigten Vergütungspauschalen wurde dem Rechnungshof nicht vorgelegt.

Sowohl aus Steuerrechts- und Transparenzgesichtspunkten als auch unter Heranziehung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung sollten Leistungen nicht pauschal vergütet, sondern hierfür angemessene leistungsbezogene Verrechnungspreise vereinbart werden.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, zwischen den beiden Rechtspersonen/Institutionen sei im Dezember 2018 ein Kooperationsvertrag vereinbart worden,

¹⁴ Unter Bezugnahme auf die Personal- und Managementberatung Kienbaum „Ärzte, Führungskräfte & Spezialisten in Krankenhäusern 2017“, vgl. A&W Online am 16. Januar 2018 - Gehälter von Krankenhaus-Managern steigen stärker als Ärztesaläre, <https://www.arzt-wirtschaft.de/gehaelter-von-krankenhaus-managern-steigen-staerker-als-aerztesalaere/>.

¹⁵ Der sekundäre Leistungsbereich unterstützt den ärztlichen und den pflegerischen Leistungsbereich und vervollständigt die Kernaufgaben mit zusätzlichen Leistungen am Patienten, z. B. die Zentrale Sterilgutversorgung. Der tertiäre Leistungsbereich erbringt Supportleistungen für die anderen Leistungsbereiche, die nicht in direkter Verbindung zur Behandlung des Patienten stehen, z. B. die Verwaltung oder Küche.

der die Leistungsbeziehungen definiere, welche Grundlagen für die Festlegung angemessener Verrechnungspreise bieten würden.

- Abweichungen von Wirtschaftlichkeitsberechnungen

In seinem Worst-Case-Szenario vom Januar 2017 hatte das Beratungsunternehmen B für das Krankenhaus Ingelheim Synergien in den Bereichen Labor, Radiologie, Physiotherapie, IT, Reinigung, Medizintechnik, Personal, Speiserversorgung und Hygiene unterstellt. Den Aufwand für bisher in den vorgenannten Bereichen durch externe Dienstleister oder Kooperationspartner erbrachte Leistungen hatte es auf 1,5 Mio. € jährlich geschätzt. Infolge der Übernahme dieser Leistungen durch die Universitätsmedizin sollten 200.000 € jährlich eingespart werden.

Im August 2018 wurden Leistungen in den Bereichen Radiologie, Physiotherapie, Reinigung, Medizintechnik und Personal noch immer in Eigenregie oder von einem externen Dritten erbracht. Wesentliche Änderungen waren nicht geplant.

Die Universitätsmedizin hat die Auffassung geteilt, dass die geplanten Synergieeffekte an die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen und materiell zu bewerten seien. Allerdings könnten Synergien erst dann berechnet werden, wenn feststehe, welche Wechselbeziehungen zwischen der Universitätsmedizin und Ingelheim, insbesondere im medizinischen Leistungsbereich, beständen.

- Unentgeltlich erbrachte Leistungen

Im Rahmen der Übernahme des Krankenhauses Ingelheim erbrachte die Universitätsmedizin - insbesondere das Servicecenter IT - eine Vielzahl von einmaligen Leistungen. Hierfür wurden nahezu 3.600 Stunden aufgewandt. Dies entspricht der Jahresarbeitszeit von mehr als zwei Vollzeitkräften¹⁶ oder Personalkosten von über 180.000 €¹⁷. Diese Leistungen hatte die Universitätsmedizin dem Krankenhaus Ingelheim bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht in Rechnung gestellt.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, die Rechnungsstellung für Personal-, Sach- und Finanzleistungen erfolge mittlerweile im Monatsrhythmus.

2.4.3 Wirtschaftsplan

Nach § 13 des Gesellschaftsvertrags stellt die Geschäftsführung für das Krankenhaus Ingelheim vor Beginn eines jeden Geschäftsjahres einen Wirtschaftsplan auf. Dieser besteht aus einem Erfolgsplan, einem Vermögensplan, einer fünfjährigen Finanzplanung, einem Investitionsplan und einer Personalübersicht.

Im März 2018 legte das mit der Geschäftsführung des Krankenhauses betraute Unternehmen den Wirtschaftsplan für das Jahr 2018 vor. Allerdings fehlten der Vermögensplan, die fünfjährige Finanzplanung und der Investitionsplan.

Der Wirtschaftsplan enthielt eine Leistungsplanung für die Jahre 2018 bis 2021. Die Geschäftsführung prognostizierte die durchschnittliche Zahl an Vollzeitkräften für das Jahr 2018 und stellte dar, welche Steigerungsraten im Bereich der Sachkosten der Planung zugrunde lagen. Auf dieser Basis wurden die voraussichtlichen Jahresfehlbeträge bzw. -überschüsse bis zum Jahr 2021 ermittelt. Im Jahr 2020 sollte die

¹⁶ Die Arbeitszeit eines Beschäftigten beträgt 1.552 Stunden im Jahr (vgl. Personalkostenverrechnungssätze 2018 für die Kosten- und Leistungsrechnung in Rheinland-Pfalz, Schreiben des Landesamts für Finanzen vom 30. Januar 2018, Az.: PKVS 2018 - LfF1112.).

¹⁷ Für einen Beschäftigten in der Entgeltgruppe E 9 entstehen Personalvollkosten von 78.437 € im Jahr (vgl. Personalkostenverrechnungssätze 2018).

Gewinnschwelle erreicht und ein Jahresüberschuss von 511.000 € erwirtschaftet werden.

Für den Rechnungshof war nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage die Leistungsprognose erstellt worden war.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, sie werde über die Genehmigung des Wirtschaftsplans auf die satzungsmäßige Erfüllung der Vorgaben sowie auf die Darstellung der Planungsprämissen insbesondere im Bereich der Leistungsplanung hinwirken.

Der Rechnungshof weist auf die Präsentation des Beratungsunternehmens C vom Dezember 2018 zur wirtschaftlichen und strategischen Bewertung des Krankenhauses Ingelheim hin. Danach gingen die mittlerweile aktualisierten Wirtschaftsplanungen von operativen Verlusten durchgehend bis 2023 aus (vgl. Ausführungen zu Teilkapitel 2.3.2 dieses Beitrags).

2.5 Bedarf für den Betrieb des Krankenhauses nicht belegt

Die Zustimmung des Aufsichtsrats der Universitätsmedizin zur Übernahme des Krankenhauses Ingelheim stand u. a. unter der aufschiebenden Bedingung, dass eine verbindliche Zusage des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie über die Erteilung eines Planbettenbescheids über 133 Betten vorgelegt wird.

Hierzu ist Folgendes zu bemerken:

Im Jahr 2017 waren von den im Jahre 1994 genehmigten 133 Planbetten des Krankenhauses Ingelheim durchschnittlich 51 Betten (38,3 %) belegt. Davon entfielen im Durchschnitt 25 Betten auf die Innere Medizin, 23 Betten auf die Chirurgie, 2 Betten auf die Intensivmedizin und weniger als 1 Bett auf die Urologie sowie die Gynäkologie/Geburtshilfe.

Auch die benachbarten Krankenhäuser Heilig-Geist-Hospital Bingen und Katholisches Klinikum Mainz wiesen 2017 für die vorgenannten Fachbereiche Überkapazitäten aus. Im Durchschnitt überstieg die Zahl der dort nicht belegten Betten, selbst unter Berücksichtigung einer 80%igen Sollauslastung, deutlich die Zahl der im Krankenhaus Ingelheim belegten Betten.

Mithilfe des GKV-Kliniksimmers¹⁸ hat der Rechnungshof im Juni 2018 die Schließung des Krankenhauses Ingelheim simuliert. Für die von einer Schließung betroffenen Einwohner würden die durchschnittlichen Fahrzeiten zum nächsten Krankenhaus der Grundversorgung um 18 Sekunden auf 9 Minuten steigen. Niemand würde länger als 30 Minuten benötigen, um ein Krankenhaus zu erreichen.

Durch eine Schließung des Standorts Ingelheim würde keine Unterversorgung entstehen. Überkapazitäten würden abgebaut.

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie hat erklärt, mit der Zustimmung zur Übernahme des Krankenhauses Ingelheim sei keine Bedarfsfeststellung hinsichtlich der Planbetten im Sinne eines neuen Versorgungsauftrags erfolgt. Im Zuge der Aufstellung des neuen Landeskrankenhausplans habe sich für das Krankenhaus herausgestellt, dass auf Basis der Jahre 2016 bis 2018 eine verlässliche Datengrundlage für eine Bedarfsprognose nicht gegeben sei. Die Bedarfsfeststellung solle zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen des Monitoringprozesses zur Krankenhausplanung aktualisiert werden.

¹⁸ Der GKV-Kliniksimmulator wurde vom GKV-Spitzenverband (zentrale Interessenvertretung der gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen in Deutschland) konzipiert. Mithilfe des GKV-Kliniksimmers können die Konsequenzen einer möglichen Schließung eines Klinikstandorts hinsichtlich der Erreichbarkeit eines Grundversorgers für die von der Schließung betroffene Bevölkerung ermittelt werden (<https://www.gkv-kliniksimmulator.de/>).

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass für die Krankenhausplanung nicht die Datengrundlage eines Krankenhauses, sondern der Versorgungsbedarf im Versorgungsgebiet¹⁹, hier Rheinhessen-Nahe, maßgebend ist. Hierfür lagen verlässliche Daten vor.²⁰ Es ist nicht nachvollziehbar, dass im Krankenhausplan 2019 - 2025 für das Krankenhaus Ingelheim die gleiche Zahl an Planbetten²¹ in den Fachgebieten wie im Krankenhausplan 2010 vorgesehen ist.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) entsprechend der Vorgaben des Vergaberechts die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen,
- b) künftig die Geschäftsführung der Aufgabe entsprechend zu vergüten,
- c) für den Leistungsaustausch zwischen dem Krankenhaus Ingelheim und der Universitätsmedizin angemessene Verrechnungspreise festzulegen,
- d) die von der Universitätsmedizin für das Krankenhaus Ingelheim erbrachten Leistungen in Rechnung zu stellen,
- e) auf eine satzungsgemäße Erstellung des Wirtschaftsplans hinzuwirken.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu 3.1 Buchstabe b zu berichten,
- b) den Bedarf für das Krankenhaus Ingelheim zu prüfen,
- c) über die weitere Entwicklung zur Trägerschaft des Krankenhauses Ingelheim zu berichten.

¹⁹ Stollmann/Quaas/Dietz, Krankenhausfinanzierungsgesetz, Bundespflegesatzverordnung und Folge-recht, Ziffer 6 zu § 6 KHG.

²⁰ Siehe Fußnote 7.

²¹ Für die Intensivmedizin ist im aktuellen Krankenhausplan ein Bett mehr angesetzt.

**Der Jahresbericht 2019
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 6. Februar 2019 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Jörg Berres
Präsident

gez. Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt
Vizepräsidentin

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	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Mio. €									
Steuern	9.176	8.344	8.372	8.861	9.711	10.206	10.558	10.968	11.992	12.788
Steuerähnliche Abgaben	37	30	24	27	24	49	49	49	61	64
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	111	98	88	97	100	101	96	97	103	101
Zinseinnahmen	94	82	83	84	69	63	42	33	30	43
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ¹	1.650	1.888	2.061	1.998	2.311	2.465	2.956	3.100	3.139	3.411
Sonstige laufende Einnahmen ²	345	342	348	369	387	437	425	436	445	450
Einnahmen	11.413	10.784	10.976	11.436	12.602	13.321	14.126	14.683	15.770	16.857
Personalausgaben	4.753	4.981	5.150	5.307	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188
Laufender Sachaufwand ¹	965	931	981	996	1.047	1.046	1.186	1.280	1.340	1.411
Zinsausgaben ³	1.204	1.186	1.064	1.015	972	987	950	820	819	747
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁴	4.289	4.265	4.511	4.863	4.948	5.289	5.901	6.334	6.822	7.131
Schuldendiensthilfen	90	88	97	100	95	83	80	71	63	56
Ausgaben	11.301	11.451	11.803	12.281	12.459	12.873	13.742	14.266	14.999	15.533
Zwischensumme Überschuss/ Fehlbetrag (-)	112	- 667	- 827	- 845	143	448	384	417	771	1.324
zuzüglich Transaktionen mit dem Pensionsfonds ⁵	- 296	- 327	- 366	- 405	- 439	- 473	- 499	- 540	- 64	-
Endsumme⁶ Überschuss/ Fehlbetrag (-)	- 184	- 993	- 1.193	- 1.250	- 296	- 25	- 115	- 123	708	1.324

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 wurden die bis 2016 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	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Mio. €									
Veräußerungserlöse ⁷	3	3	1	1	37	58	40	61	71	32
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	236	324	437	396	223	225	215	241	223	253
Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen ⁸									108	7
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	119	125	131	160	203	214	196	256	150	138
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Einnahmen	358	452	569	557	463	497	451	558	552	430
Sachinvestitionen	94	120	140	129	92	80	81	120	110	126
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	474	511	651	661	448	495	455	502	472	416
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	319	343	381	372	304	281	276	285	255	297
Darlehen ⁹	353	372	447	497	518	577	528	579	105	15
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen ¹⁰	5	8	8	14	352	13	2	5	6	1
Erwerb von Beteiligungen ¹¹	17	34	16	54	13	0	80	16	8	3
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	17	18	23	34	23	45	29	36	44	24
Ausgaben	1.279	1.406	1.666	1.761	1.750	1.491	1.451	1.543	1.000	882
Zwischensumme Fehlbetrag (-)	- 921	- 954	- 1.097	- 1.204	- 1.287	- 994	- 1.000	- 985	- 448	- 452
Bereinigung um Transaktionen mit dem Pensionsfonds ¹²	296	327	366	405	439	473	499	540	64	-
Endsumme Fehlbetrag (-)¹³	- 624	- 628	- 731	- 800	- 848	- 521	- 500	- 446	- 384	- 452

⁷ Von den Einnahmen 2013 bis 2017 entfällt der 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	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Mio. €									
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	6.907	7.298	8.055	9.461	8.465	6.934	7.129	6.281	6.499	4.437
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken ¹⁵	1	43	109	33	257	2	1	2	9	2
Einnahmen	6.908	7.341	8.164	9.494	8.722	6.936	7.130	6.283	6.508	4.439
Schuldentilgung	5.918	5.718	6.237	7.442	7.578	6.388	6.513	5.713	6.823	5.310
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ¹⁶	182	2	3	2	2	2	2	2	3	1
Ausgaben	6.100	5.720	6.240	7.444	7.580	6.390	6.515	5.715	6.826	5.311
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	808	1.621	1.924	2.050	1.142	546	615	568	- 318	- 872

¹⁴ Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

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 Ausgaben im Jahr 2008 beruhen vor allem auf der außerplanmäßigen Bildung 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. €	Ansatz ¹⁾ 2017 Mio. €	Ist ¹⁾ 2017 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	24.759	21.831
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	8.223	4.437
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	93	107
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	16.443	17.287
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	152	169
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	-	0
minus Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126	-152	34	63	714	145	1.021
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung																
plus Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556	629	563	642	632	687	674	207	200	203	114
plus Überschuss „Wissen schafft Zukunft“	§ 1 (3) Nr. 5		-	176	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50	-	24
plus Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	-	-	-	-	25	27	24	29	-	26	-	55
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	46	17
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	16.304	16.272

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 7. März 2018 (GVBl. S. 22), 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. €	Ansatz ¹⁾ 2017 Mio. €	Ist ¹⁾ 2017 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	24.759	21.831
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	7.908	5.310
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	93	106
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	16.759	16.415
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	136	43
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	0	0
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	-	25	-
plus Defizit Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		-	-	17	14	17	13	-	-	-	-	7	-	9	-
plus Defizit „Kommunales Investitionsprogramm 3.0“	§ 1 (3) Nr. 5		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
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	16.657	16.375

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. €	Ansatz ¹⁾ 2017 Mio. €	Ist ¹⁾ 2017 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	315	-872
minus insb. Rücklagensaldo	§ 1 (3) Nr. 2		254	31	8	256	-	-0	-	-1	-	-0	8	-1	-	0
Finanzierungssaldo			-2.072	-2.050	-1.196	-1.143	-1.297	-546	-1.094	-615	-1.125	-568	-430	324	-315	872
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	15	127
NR bereinigt um finanzielle Transaktionen mit Konzernbestandteilen	§ 2 (2)		-336	-345	-401	-381	-436	-407	-496	-474	-533	-502	-70	-43	-	0
minus Konjunkturbereinigung	§ 1 (3) Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126	-152	34	63	714	145	1.021
weitere Bereinigungen Konzernbetrachtung																
plus Überschuss Pensionsfonds	§ 1 (3) Nr. 5		489	507	572	556	629	563	642	632	687	674	207	200	203	114
plus Überschuss „Wissen schafft Zukunft“	§ 1 (3) Nr. 5		-100	176	-120	-85	-140	-93	-127	-92	-124	-104	-4	50	-25	24
plus Überschuss Versorgungsrücklage	§ 1 (3) Nr. 5		58	63	-17	-14	-17	-13	25	27	24	29	-7	26	-9	55
plus Überschuss „Kommunales Investitionsprogramm 3.0“	§ 1 (3) Nr. 5		-	-	-	-	-	-	-	-	-	32	-	2	-	-3
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	46	17
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	-352	-103

**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. €	2017 Mio. €	2017 Mio. €
1. Saldo der Korrekturen nach § 1 Absatz 3 Nr. 2		254	31	8	256	-	-0	-	-1	-	-0	8	-1	-	0
2. Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 1 Absatz 3 Nr. 3		-67	-95	3	-285	-122	44	45	70	62	169	43	101	15	127
3. Konjunkturkomponente ⁴⁾ nach § 1 Absatz 3 Nr. 4		-213	54	132	307	-145	226	-87	126	-152	34	63	714	145	1.021
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	169	190
4a. Saldo des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung		489	507	572	556	629	563	642	632	687	674	207	200	203	114
4b. Saldo des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft“		-100	176	-120	-85	-140	-93	-127	-92	-124	-104	-4	50	-25	24
4c. Saldo der Versorgungsrücklage nach § 14a BBesG		58	63	-17	-14	-17	-13	25	27	24	29	-7	26	-9	55
4d. Saldo des Sondervermögens „Kommunales Investitionsprogramm 3.0“		-	-	-	-	-	-	-	-	-	32	-	2	-	-3
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	-8	959
9. Nettokreditaufnahme (Nettotilgung ⁶⁾) der jur. Personen (§ 1 Abs. 1 Satz 2)		-26	10	7	2	19	8	37	4	46	13	51	12	46	17
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	37	976
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	-543	-543
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	506	-433
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	315	-872
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	191	440

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	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	Mio. Euro	9.213	8.374	8.396	8.888	9.735	10.255	10.607	11.017	12.053	12.852
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	367	- 839	22	492	847	520	352	410	1.036	799
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	4,1	- 9,1	0,3	5,9	9,5	5,3	3,4	3,9	9,4	6,6
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.¹	Mio. Euro	685	662	664	720	809	895	828	920	843	826
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	- 151	- 23	2	56	89	86	- 67	92	- 77	- 17
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	- 18,1	- 3,4	0,3	8,4	12,4	10,6	- 7,5	11,1	- 8,4	- 2,0
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	Mio. Euro	1.637	1.876	2.048	1.988	2.299	2.443	2.927	3.063	3.204	3.357
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	- 5	239	172	- 60	311	144	484	136	141	153
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	- 0,3	14,6	9,2	- 2,9	15,6	6,3	19,8	4,6	4,6	4,8
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	Mio. Euro	7.510	8.031	8.973	10.321	9.430	7.719	7.433	6.617	6.834	4.796
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	631	521	942	1.348	- 891	- 1.711	- 286	- 816	217	- 2.038
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	9,2	6,9	11,7	15,0	- 8,6	- 18,1	- 3,7	- 11,0	3,3	- 29,8
0-3	Einnahmen	Mio. Euro	19.045	18.943	20.081	21.917	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	842	- 102	1.138	1.836	356	- 961	483	- 178	1.317	- 1.103
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	4,6	- 0,5	6,0	9,1	1,6	- 4,3	2,3	- 0,8	6,1	- 4,8
4	Personalausgaben	Mio. Euro	4.753	4.981	5.150	5.307	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	123	228	169	157	90	71	157	136	194	233
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	2,7	4,8	3,4	3,0	1,7	1,3	2,9	2,4	3,4	3,9
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Mio. Euro	7.910	7.690	8.143	9.316	9.440	8.295	8.386	7.531	8.722	7.170
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	306	- 220	453	1.173	124	- 1.145	91	- 855	1.191	- 1.552
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	4,0	- 2,8	5,9	14,4	1,3	- 12,1	1,1	- 10,2	15,8	- 17,8
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	Mio. Euro	4.573	4.516	4.770	5.134	5.223	5.543	6.273	6.733	7.193	7.515
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	430	- 57	254	364	89	320	730	460	460	322
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	10,4	- 1,2	5,6	7,6	1,7	6,1	13,2	7,3	6,8	4,5
7+8	Baumaßnahmen, Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen^{2,3}	Mio. Euro	1.262	1.388	1.643	1.727	1.727	1.446	1.421	1.497	950	851
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	45	126	255	84	0	- 281	- 25	76	- 547	- 99
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	3,7	10,0	18,4	5,1	0,0	- 16,3	- 1,7	5,3	- 36,5	- 10,4
9	Besondere Finanzierungsausgaben	Mio. Euro	547	368	374	434	486	560	90	95	113	106
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	- 62	- 179	6	60	52	74	- 470	5	18	- 7
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	- 10,2	- 32,7	1,6	16,0	12,0	15,2	- 83,9	5,6	18,9	- 5,9
4-9	Ausgaben	Mio. Euro	19.045	18.943	20.081	21.917	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	842	- 102	1.138	1.836	356	- 961	483	- 178	1.317	- 1.103
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	4,6	- 0,5	6,0	9,1	1,6	- 4,3	2,3	- 0,8	6,1	- 4,8

¹ In Einnahmen der Hauptgruppe 1 sind 2008 bis 2016 Erstattungen des Pensionsfonds enthalten, vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (Az.: VGH N 2/15).

² In den Investitionsausgaben 2008 bis 2016 sind nichtinvestive Zuführungen an den Pensionsfonds enthalten, vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (Az.: VGH N 2/15).

³ 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

I. Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssalden und Schulden in Euro je Einwohner 2015-2017¹
Kernhaushalte der Flächenländer²

1. Einnahmen

1.1 Bereinigte Gesamteinnahmen³

Land	MV	ST	TH	BB	BY	BW	HE	SN	SL	RP	SH	NW	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	5.006	4.883	4.684	4.649	4.617	4.540	4.502	4.480	4.284	4.247	4.234	4.013	3.862	4.356	- 2,5 %
2015-2017	4.909	4.850	4.514	4.506	4.427	4.330	4.298	4.418	4.016	4.024	3.998	3.814	3.734	4.180	- 3,7 %

1.2 Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)

Land	HE	BY	BW	SH	RP	NW	BB	SL	NI	MV	TH	SN	ST	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	3.650	3.625	3.436	3.144	3.142	3.113	3.046	3.043	3.033	2.996	2.993	2.984	2.975	3.271	- 4,0 %
2015-2017	3.478	3.495	3.271	3.009	2.941	2.978	2.887	2.911	2.944	2.855	2.860	2.839	2.863	3.133	- 6,2 %

1.3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)

Land	MV	ST	TH	BB	SN	SL	RP ⁴	BW	SH	NW	NI	HE	BY	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	1.455	1.450	1.333	1.255	1.194	1.060	825	819	762	606	593	575	541	757	9,0 %
2015-2017	1.490	1.489	1.315	1.248	1.200	925	794	779	691	551	543	540	512	721	10,1 %

1.4 Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33, 34)

Land	ST	MV	TH	SN	BB	SH	BY	BW	NW	HE	RP	NI	SL	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	292	271	216	175	171	151	117	105	92	90	62	55	55	117	- 47,1 %
2015-2017	330	309	187	202	189	123	107	102	86	85	59	62	56	116	- 49,3 %

2. Ausgaben

2.1 Bereinigte Gesamtausgaben

Land	ST	MV	HE	BB	BY	BW	SN	SL	TH	SH	NW	RP	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	4.800	4.586	4.467	4.449	4.388	4.384	4.313	4.296	4.258	4.191	4.081	4.033	3.757	4.251	- 5,1 %
2015-2017	4.690	4.634	4.273	4.351	4.249	4.272	4.386	4.151	4.244	3.929	3.873	3.968	3.664	4.117	- 3,6 %

2.2 Personalausgaben (HGr. 4)

Land	BY	SL	BW	HE	RP	NI	NW	SH	TH	MV	ST	BB	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	1.685	1.580	1.529	1.524	1.520	1.487	1.419	1.406	1.235	1.217	1.143	1.086	1.068	1.452	4,7 %
2015-2017	1.635	1.531	1.487	1.497	1.473	1.440	1.372	1.360	1.194	1.203	1.135	1.032	1.033	1.409	4,6 %

2.3 Sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)

Land	HE	BY	RP	BB	MV	NW	SH	TH	SN	BW	NI	SL	ST	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	300	295	273	266	264	255	225	216	215	201	183	170	149	241	13,3 %
2015-2017	309	286	264	254	262	224	226	212	329	200	193	176	156	240	10,0 %

2.4 Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)

Land	SL	ST	RP	TH	SH	HE	NW	NI	MV	BW	BB	BY	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	379	204	184	179	171	161	148	145	140	126	120	56	43	129	42,6 %
2015-2017	401	226	196	204	202	173	164	161	158	134	134	60	48	142	38,8 %

2.5 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)

Land	ST	BB	MV	SN	HE	TH	BW	SH	BY	NW	RP ⁴	NI	SL	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	2.753	2.540	2.411	2.348	2.201	2.145	2.138	2.109	1.897	1.889	1.846	1.778	1.775	2.044	- 9,7 %
2015-2017	2.611	2.464	2.394	2.250	2.017	2.120	2.056	1.874	1.829	1.776	1.818	1.699	1.677	1.943	- 6,4 %

2.6 Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 7, 8)

Land	SN	MV	ST	TH	BY	BB	SL	BW	NW	HE	SH	RP ⁴	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	639	553	551	483	456	438	392	389	370	281	280	209	164	385	- 45,7 %
2015-2017	726	617	561	514	440	468	366	396	336	277	267	217	173	383	- 43,3 %

3. Finanzierungssaldo aus Einnahmen und Ausgaben⁵

Land	TH	MV	BY	RP	BB	SN	BW	NI	ST	SH	HE	SL	NW	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	426	420	230	214	199	173	160	105	83	43	35	- 11	- 68	106	102,9 %
2015-2017	270	275	178	50	155	36	62	69	160	69	24	- 135	- 59	64	- 20,9 %

4. Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich und dem Kreditmarkt

Land	SL	ST	SH	NW	RP ⁶	NI	TH	HE	BB	MV	BW	BY	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2017	14.067	9.043	8.995	7.877	7.836	7.263	6.926	6.542	6.027	5.116	3.578	1.367	1.133	5.511	42,2 %
2015-2017	14.204	9.022	9.242	7.872	8.387	7.343	6.970	6.810	6.416	5.424	3.794	1.599	974	5.644	48,6 %

**II. Anteile ausgewählter Einnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen sowie ausgewählter Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben 2015-2017 in %
Kernhaushalte der Flächenländer**

1. Einnahmen

1.1 Anteil Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)

Land	HE	NI	BY	NW	BW	SH	RP	SL	SN	BB	TH	ST	MV	Ø FL ohne RP
2017	81,1	78,5	78,5	77,6	75,7	74,3	74,0	71,0	66,6	65,5	63,9	60,9	59,9	75,1
2015-2017	80,9	78,9	78,9	78,1	75,5	75,3	73,0	72,6	64,3	64,0	63,3	59,0	58,1	74,9

1.2 Anteil Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)

Land	ST	MV	TH	BB	SN	SL	RP ⁴	BW	SH	NI	NW	HE	BY	Ø FL ohne RP
2017	29,7	29,1	28,5	27,0	26,7	24,7	19,4	18,0	18,0	15,4	15,1	12,8	11,7	17,4
2015-2017	30,7	30,4	29,2	27,7	27,2	23,0	19,7	18,0	17,3	14,5	14,4	12,6	11,6	17,3

1.3 Anteil Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33, 34)

Land	ST	MV	TH	SN	BB	SH	BY	BW	NW	HE	RP	NI	SL	Ø FL ohne RP
2017	6,0	5,4	4,6	3,9	3,7	3,6	2,5	2,3	2,3	2,0	1,5	1,4	1,3	2,7
2015-2017	6,8	6,3	4,1	4,6	4,2	3,1	2,4	2,3	2,2	2,0	1,5	1,7	1,4	2,8

2. Ausgaben

2.1 Anteil Personalausgaben (HGr. 4)

Land	NI	BY	RP	SL	BW	NW	HE	SH	TH	MV	SN	BB	ST	Ø FL ohne RP
2017	39,6	38,4	37,7	36,8	34,9	34,8	34,1	33,5	29,0	26,5	24,8	24,4	23,8	34,2
2015-2017	39,3	38,5	37,1	36,9	34,8	35,5	35,1	34,6	28,1	26,0	23,6	23,7	24,2	34,2

2.2 Anteil sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)

Land	RP	HE	BY	NW	BB	MV	SH	TH	SN	NI	BW	SL	ST	Ø FL ohne RP
2017	6,8	6,7	6,7	6,2	6,0	5,8	5,4	5,1	5,0	4,9	4,6	4,0	3,1	5,7
2015-2017	6,7	7,2	6,7	5,8	5,8	5,7	5,8	5,0	7,5	5,3	4,7	4,2	3,3	5,8

2.3 Anteil Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)

Land	SL	RP	ST	TH	SH	NI	NW	HE	MV	BW	BB	BY	SN	Ø FL ohne RP
2017	8,8	4,6	4,2	4,2	4,1	3,9	3,6	3,6	3,0	2,9	2,7	1,3	1,0	3,0
2015-2017	9,7	5,0	4,8	4,8	5,2	4,4	4,3	4,1	3,4	3,2	3,1	1,4	1,1	3,4

2.4 Anteil Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)

Land	ST	BB	SN	MV	TH	SH	HE	BW	NI	NW	RP ⁴	BY	SL	Ø FL ohne RP
2017	57,4	57,1	54,5	52,6	50,4	50,3	49,3	48,8	47,3	46,3	45,8	43,2	41,3	48,1
2015-2017	55,7	56,6	51,3	51,7	49,9	47,6	47,1	48,1	46,3	45,8	45,8	43,0	40,4	47,2

2.5 Anteil Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 7, 8)

Land	SN	MV	ST	TH	BY	BB	SL	NW	BW	SH	HE	RP ^{4,7}	NI	Ø FL ohne RP
2017	14,8	12,1	11,5	11,4	10,4	9,9	9,1	9,1	8,9	6,7	6,3	5,2	4,4	9,1
2015-2017	16,5	13,3	12,0	12,1	10,3	10,8	8,8	8,7	9,3	6,8	6,5	5,5	4,7	9,3

¹ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen über die Entwicklung der Länderhaushalte (Kernhaushalte) - endgültiges Ergebnis - für 2015 vom Juli 2016 (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/15/10001), für 2016 vom Juli 2017 (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/16/10001) und für 2017 vom 31. August 2018 (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/17/10001). Einwohnerzahl der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister jeweils zum 30. Juni 2015, 30. Juni 2016 und 30. Juni 2017.

² Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in unterschiedlichem Umfang schränken die Vergleichbarkeit ein.

³ Folgende Einnahmearten, die Teil der bereinigten Gesamteinnahmen sind, wurden in der Tabelle nicht dargestellt: Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09), Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1). Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (OGr. 31).

⁴ 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 wurden die für 2015 und 2016 ausgewiesenen Ergebnisse korrigiert.

⁵ Bereinigte Einnahmen abzüglich der bereinigten Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen.

⁶ Infolge der Auflösung des Pensionsfonds sind 2017 4,8 Mrd. € Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich entfallen.

⁷ Einschließlich der Investitionen der Landesbetriebe (226 Mio €) betrug die Investitionsquote 2017 vereinfacht berechnet 6,6 %.

Anlage 5
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	$\frac{\text{Nettokreditaufnahme insgesamt}}{\text{bereinigte Gesamtausgaben}}$

Konjunkturkomponente	Nach Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen davon sind zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite möglich. In dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 Landesverfassung wurde festgelegt, dass die Steuereinnahmen des Landes bei der Ermittlung des strukturellen Defizits um konjunkturelle Effekte bereinigt werden. Hierfür wird eine Konjunkturkomponente ermittelt. Sie ist als Differenz zwischen den erwarteten oder tatsächlich festgestellten Steuereinnahmen und den um konjunkturelle Effekte bereinigten Steuereinnahmen (strukturelle Steuereinnahmen) definiert. Das Konjunkturbereinigungsverfahren kommt sowohl bei der Aufstellung des Landeshaushalts als auch nach Abschluss eines Haushaltsjahres zur Anwendung.
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	$\frac{\text{Zinsausgaben}}{\text{Steuern (HGr. 0 - OGr. 09) + Finanzausgleiche (Gr. 211 und 212)}}$