



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2020

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 2018	17
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2018	23
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - sachgerechte Balance zwischen Konsolidierung, Investitionen und Schuldenreduktion notwendig -	34
4 Risikomanagement bei der Einkommensteuerveranlagung - Qualitätssicherung genügt nicht den Anforderungen -	67
5 Steuerliche Förderung mittelständischer Unternehmen - Begünstigung verwaltungsaufwendig und fehleranfällig -	73
6 Entgelte für Beschäftigte des Landes - weiterhin fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts und überhöhte Zahlungen -	79
7 Soziale Mietwohnraumförderung - Bestand der gebundenen Mietwohnungen sichern, bedarfsge- recht fördern, Wohnraumüberwachung und Datenverarbeitung verbessern -	84
8 Nachhaltigkeit und Klimaschutz bei Zuwendungsmaßnahmen im Hochbau - Vorbildfunktion erfüllen, Standards definieren, Gesamtstrategie entwickeln -	92
9 Förderung von Sicherheitskosten der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH - unzureichende Prüfung der Verwendungsnachweise, Einspar- potenziale nicht untersucht -	102
10 Kostenerstattungen des Landes bei Gewährung von Jugendhilfe für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche - Abrechnungsverfahren mit erheblichen Mängeln -	110
11 Festsetzung und Erhebung von Gebühren im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau - vermeidbare Haushaltsbelastungen wegen unterbliebener oder nicht vollständiger Gebührenerhebung -	115
12 Verband der Teilnehmergeinschaften Rheinland-Pfalz (VTG) - Wirtschaftlichkeit des verbandseigenen Baubetriebs nicht sichergestellt -	120
13 Förderung der Reaktivierung der Zellertalbahn - ungeklärte Fragen, finanzielle Risiken für den hoch ver- schuldeten Donnersbergkreis -	130

		Seite
14	Stiftung Staatliches Görres-Gymnasium Koblenz - Mängel in Vermögensverwaltung, Rechnungslegung und Organisation -	143
15	Landesuntersuchungsamt - erhebliches Optimierungspotenzial vorhanden -	149
16	Sportwissenschaftliche Lehre an Universitäten des Landes - wirtschaftlicherer Ressourceneinsatz geboten -	161
17	Sportförderung durch die Studierendenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - eigenständige Organisation und fehlende Kontrollen bergen Risiken -	168
18	Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - Potenziale zur Minderung der hohen Defizite nicht genutzt -	173

Anlagen zu dem Beitrag Nr. 3

- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

- 1 Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- 2 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen
- 3 Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt
- 4 Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssalden und
Schulden je Einwohner - Kernhaushalte der Flächenländer -
- 5 Kennzahlen und Definitionen zur Analyse von Haushaltsplan und
Haushaltsrechnung
- 6 Übersichtskarten zu haushaltswirtschaftlichen Kennziffern

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
BAnz.	Bundesanzeiger
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
Fpl.	Finanzplan
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
Hpl.	Haushaltsplan
IT	Informationstechnologie
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
vorl. Ist	vorläufiges Ist (Rechnungsergebnis 2019)
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2018

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2018 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 2018

Die Haushaltsrechnung 2018 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 867 Mio. € ab. Dieser Überschuss wurde teilweise zur Netto-Tilgung von Schulden verwandt. Außerdem wurden der Haushaltssicherungsrücklage außerplanmäßig 700 Mio. € zugeführt.

Die bereinigten Gesamteinnahmen und die bereinigten Gesamtausgaben entsprachen mit 17,3 Mrd. € und 16,4 Mrd. € nahezu den Vorjahreswerten.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2018 um 296 Mio. € auf fast 1,9 Mrd. €.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von knapp 4,0 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - sachgerechte Balance zwischen Konsolidierung, Investitionen und Schuldenreduktion notwendig -

Die laufende Rechnung schloss 2018 im dritten Jahr in Folge mit einem Überschuss ab. Er belief sich auf 1.387 Mio. €. Zusammen mit weiteren Einnahmen reichte der Überschuss aus,

- die auf 844 Mio. € zurückgegangenen Investitionsausgaben zu decken,
- der Haushaltssicherungsrücklage außerplanmäßig Mittel von 700 Mio. € zuzuführen und
- die Gesamtverschuldung um 201 Mio. € zu verringern.

Die verfassungsrechtliche Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts wurde bereits zwei Jahre vor dem „Ziel-Jahr“ 2020 erreicht. Nach Bereinigung des Finanzierungssaldos um finanzielle Transaktionen, Konzernbestandteile und konjunkturelle Einflüsse verblieb ein struktureller Überschuss von 361 Mio. €.

Trotz dieser positiven Entwicklung bleibt die finanzielle Lage des Landes angespannt. Rheinland-Pfalz lag mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 7.490 € um mehr als 40 % und mit Zinsausgaben von 142 € je Einwohner um mehr als 19 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben des Kernhaushalts betrug lediglich 5,1 %. Einschließlich der eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe bleibt die Quote in Rheinland-Pfalz mit 6,5 % deutlich unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis wurde 2019 bei einem strukturell ausgeglichenen Haushalt der Schuldenstand um 880 Mio. € gemindert. Die Haushaltssicherungsrücklage wurde um 350 Mio. € auf 1.050 Mio. € aufgestockt.

In der Haushaltsplanung 2020 und der mittelfristigen Finanzplanung bis 2023 ist eine Stärkung der Investitionstätigkeit bei weiteren Rücklagenzuführungen und Tilgungen von Altschulden vorgesehen. Danach würde die Gesamtverschuldung von 32,2 Mrd. € Ende 2018 auf 30,6 Mrd. € Ende 2023 sinken.

Nach der letzten Steuerschätzung werden für die Jahre 2020 bis 2023 gegenüber der Planung Steuermindereinnahmen erwartet. Zudem erfordern die im Ländervergleich unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen, die Zinsbelastung aufgrund der hohen Gesamtverschuldung und der Investitionsbedarf u. a. im Bereich des Landesstraßennetzes zusätzliche Anstrengungen für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Möglichkeiten zur Begrenzung und Verringerung konsumtiver Ausgaben sollten genutzt werden, um notwendige Investitionen zeitnah durchzuführen und zusätzliche Tilgungsleistungen zu erbringen.

**Nr. 4 Risikomanagement bei der Einkommensteuerveranlagung
- Qualitätssicherung genügt nicht den Anforderungen -**

Nach den gesetzlichen Vorgaben muss die Steuerverwaltung durch die umfassende Prüfung zufällig ausgewählter Steuerfälle die Wirksamkeit der Risikomanagementsysteme gewährleisten. Dieser Anforderung wird die Bearbeitungspraxis in Rheinland-Pfalz nicht gerecht.

Die Finanzämter haben die Fälle der Zufallsauswahl nicht gründlicher bearbeitet als die übrigen. Der Rechnungshof hat bei 60 % der in seine Erhebungen einbezogenen Veranlagungen teilweise erhebliche Bearbeitungsmängel festgestellt, die zu Steuermindereinnahmen von 175.000 € geführt haben.

Konkrete Vorgaben für die Fallbearbeitung, insbesondere zu Prüfungsumfang und -intensität, fehlten. Dadurch war nicht auszuschließen, dass Steuerfälle nach uneinheitlichen Kriterien bearbeitet und Steuerausfallrisiken nicht erkannt wurden.

Die regelmäßige Überprüfung der Risikomanagementsysteme auf ihre Zielerfüllung durch die zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppen beruhte zum größten Teil auf Fällen der Zufallsauswahl. Wegen der Bearbeitungsmängel war nicht sichergestellt, dass bundesweite Entscheidungen auf der Grundlage einer verlässlichen Datenbasis getroffen wurden.

**Nr. 5 Steuerliche Förderung mittelständischer Unternehmen
- Begünstigung verwaltungsaufwendig und fehleranfällig -**

Die steuerliche Förderung von Einzelunternehmern und Mitunternehmern von Personengesellschaften wies Mängel auf, die zum Teil erhebliche finanzielle Auswirkungen hatten. Hierzu trugen ein mehrstufiges Verwaltungsverfahren und lange Nachhaltefristen bei. Fünf Finanzämter des Landes hatten Gewinne von über 38 Mio. € zu Unrecht begünstigt besteuert. Außerdem hatten sie die Beträge, die in künftigen Jahren nachzuversteuern sind, um mehr als 20 Mio. € zu niedrig festgestellt. Steuerausfälle von fast 1,5 Mio. € und mögliche Steuernacherhebungen von über 3,7 Mio. € waren die Folge.

Die Überwachung der nachversteuerungspflichtigen Beträge erwies sich insbesondere in Fällen, in denen Steuerpflichtigen neue Steuernummern zugeteilt worden waren, als fehleranfällig. Prüfhinweise für die Bearbeiter der Finanzämter zu klärungsbedürftigen Ansätzen in den Steuererklärungen, wie z. B. zum Steuerbilanzgewinn oder zur Änderung des nachversteuerungspflichtigen Betrags, hatten die IT-Systeme nicht angezeigt.

**Nr. 6 Entgelte für Beschäftigte des Landes
- weiterhin fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts und überhöhte Zahlungen -**

Insbesondere Dienststellen des Landes, die erstmalig in Prüfungen des Rechnungshofs einbezogen wurden, stellten Beschäftigte in zu hohen Erfahrungsstufen und deshalb mit zu hohen Entgelten ein. Außerdem zahlten sie in vielen Fällen tarifwidrig Zulagen. Hinweise in Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen zur Durchführung des Tarifvertrags wurden häufig nicht beachtet.

Oftmals waren die Gründe für höhere Stufenzuordnungen und Zulagenzahlungen nicht dokumentiert.

Auf die Stufenfestsetzungen und Zulagengewährungen, die fehlerhaft oder ohne Nachweis der Erfüllung der Voraussetzungen vorgenommen wurden, entfielen Entgeltzahlungen von mehr als 2,7 Mio. €.

Nr. 7 Soziale Mietwohnraumförderung

- Bestand der gebundenen Mietwohnungen sichern, bedarfsgerecht fördern, Wohnraumüberwachung und Datenverarbeitung verbessern -

Von 2012 bis 2018 wurden insgesamt fast 244 Mio. € für die soziale Mietwohnraumförderung bewilligt. Dies waren im Durchschnitt lediglich 34,7 % der in den jährlichen Förderprogrammen ausgewiesenen Fördermittel des Landes einschließlich der Kreditvolumina der Investitions- und Strukturbank.

Die Zahl der über die Mietwohnraumförderung gebundenen Sozialwohnungen verringerte sich von 2006 bis 2016 von mehr als 77.200 auf weniger als 59.800 Einheiten. Bis 2032 wird der Wohnungsbestand voraussichtlich auf knapp 28.000 Einheiten sinken.

Bei elf in die Erhebungen des Rechnungshofs einbezogenen Städten bestand nach den Angaben in 40.000 Wohnberechtigungsscheinen eine hohe Nachfrage nach preiswerten Ein- und Zweizimmerwohnungen. Gleichwohl enthalten die Fördervorschriften keine besonderen Anreize für den Bau derartiger Wohnungen.

Eine Überprüfung der Einhaltung der zulässigen Mieten von gebundenen Wohnungen war im Zuge der Wohnraumüberwachung nicht vorgesehen.

Die Verarbeitung von Daten für die Wohnberechtigungsscheine und die Wohnraumüberwachung war mangels einer geeigneten IT-Unterstützung in den meisten Städten aufwendig. Eine leistungsfähige einheitliche IT-Fachanwendung könnte die Datenverwaltung vereinfachen und die Effektivität der Wohnraumüberwachung deutlich verbessern.

Nr. 8 Nachhaltigkeit und Klimaschutz bei Zuwendungsmaßnahmen im Hochbau

- Vorbildfunktion erfüllen, Standards definieren, Gesamtstrategie entwickeln -

Bei mit Landesmitteln geförderten Hochbaumaßnahmen wurden Ziele des Landesklimaschutzgesetzes in Bezug auf Nachhaltigkeit, Klimaschutz und die Vorbildfunktion öffentlicher Stellen in vielen Fällen nicht erreicht:

- Instrumente des nachhaltigen Bauens, wie Lebenszykluskostenberechnungen, flächeneffizientes Bauen oder die Ökobilanzierung von Baustoffen, wurden oftmals nicht oder nicht hinreichend genutzt.
- Von 60 Zuwendungsmaßnahmen, die der Rechnungshof in dem Fünfjahreszeitraum vor dem Inkrafttreten des Landesklimaschutzgesetzes geprüft hatte, erfüllten 30 % einen höheren als den gesetzlich geforderten energetischen Standard. Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes traf dies lediglich für 15 % von insgesamt 87 geprüften Baumaßnahmen zu.

Darüber hinaus wurden Mängel beim Betrieb von Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung festgestellt. Bei 19 von insgesamt 23 in kommunalen Gebäuden installierten geothermischen Anlagen fand kein Monitoring des Betriebs statt. Ob diese Anlagen wirtschaftlich und CO₂-sparend betrieben wurden, war daher nicht überprüfbar. Nur eine der 16 Anlagen, die nach dem 1. Januar 2009 installiert worden waren, erfüllte nachweislich die seit diesem Zeitpunkt geltenden Mindestanforderungen des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes.

Für die hochbaurelevanten Förderprogramme des Landes fehlen eine Gesamtstrategie sowie einheitliche und konkrete Standards in Bezug auf die Nachhaltigkeit und den Klimaschutz.

**Nr. 9 Förderung von Sicherheitskosten der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH
- unzureichende Prüfung der Verwendungsnachweise, Einsparpotenziale
nicht untersucht -**

Das Land gewährte der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH für die Jahre 2014 bis 2017 Zuschüsse von fast 9,9 Mio. € zur Finanzierung von Sicherheitsaufgaben. Das für Inneres zuständige Ministerium führte keine vertieften Prüfungen der Verwendungsnachweise durch. Es hatte u. a. nicht untersucht, ob mit demwendungszweck zusammenhängende Einnahmen angefallen waren, die auf die Zuschüsse anzurechnen gewesen wären.

Das Ministerium prüfte nicht, ob die Flughafengesellschaft die Möglichkeit hatte, Feuerwehrleute während ihrer achtstündigen Arbeitszeit flexibler einzusetzen.

Einsparpotenziale, die realisiert werden könnten, wenn die Aufgaben des medizinischen Dienstes durch eine nahe gelegene Rettungswache übernommen werden, blieben unberücksichtigt.

Obwohl der Transport mobilitätseingeschränkter Passagiere vom und zum Flugsteig nicht zu den originären Aufgaben eines Rettungsdienstes gehört, übernahm das Land die hierfür in den Jahren 2014 bis 2017 angefallenen Kosten von mehr als 188.000 €.

**Nr. 10 Kostenerstattungen des Landes bei Gewährung von Jugendhilfe für
unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche
- Abrechnungsverfahren mit erheblichen Mängeln -**

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung prüfte die Erstattungsansprüche der örtlichen Träger der Jugendhilfe nicht ordnungsgemäß:

- Kosten von über 2,5 Mio. € wurden erstattet, obwohl die Feststellung der Minderjährigkeit nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt oder nicht dokumentiert worden war.
- Kostenerstattungen von 872.000 € erfolgten ohne die erforderliche Klärung des ausländerrechtlichen Status von jungen Volljährigen.
- Entgegen den gesetzlichen Vorgaben wurden Kosten von mehr als 272.000 € in Fällen erstattet, in denen Jugendhilfe nicht innerhalb eines Monats nach der Einreise gewährt worden war oder Leistungsunterbrechungen von mehr als drei Monaten vorgelegen hatten.
- Ohne anspruchsbegründende Unterlagen wie beispielsweise Anträge und Hilfepläne beizuziehen, erstattete das Landesamt Kosten von über 3,1 Mio. €.

Das für Jugend zuständige Ministerium hatte die Angemessenheit der Fallkostenpauschale seit 2015 nicht geprüft.

**Nr. 11 Festsetzung und Erhebung von Gebühren im Geschäftsbereich des
Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau
- vermeidbare Haushaltsbelastungen wegen unterbliebener oder nicht voll-
ständiger Gebührenerhebung -**

Die Landesregierung hatte 2013 zugesagt, Kosten für Beratungsleistungen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR), die vorwiegend im Interesse einzelner Betriebe liegen, zu ermitteln und mit Gebühren zu belegen. Gleichwohl enthält die Landesverordnung über die Gebühren der landwirtschaftlichen Verwaltung hierfür bislang keine Gebührentatbestände.

Die DLR erhoben keine Gebühren für die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen zum Pflanzenschutz, obwohl die vorgenannte Landesverordnung dies vorsah. Dadurch entgingen dem Land Einnahmen von 200.000 € jährlich.

Die Gebühren für Leistungen der Regulierungskammer Rheinland-Pfalz waren seit 2013 nicht mehr den gestiegenen Personal- und Sachkosten angepasst worden. Allein 2018 unterschritten die Gebühreneinnahmen die Kosten um 414.000 €.

Für die Gebühren, die das Landesamt für Geologie und Bergbau für bergrechtliche Entscheidungen erhebt, waren überwiegend Rahmensätze festgelegt. Das Landesamt schöpfte die Gebührenrahmen nur in sehr wenigen Fällen aus. Die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der Amtshandlungen für die Gebührenschuldner blieben bei der Gebührenfestsetzung weitgehend unberücksichtigt.

**Nr. 12 Verband der Teilnehmergeinschaften Rheinland-Pfalz (VTG)
- Wirtschaftlichkeit des verbandseigenen Baubetriebs nicht sichergestellt -**

Der Verband der Teilnehmergeinschaften erbrachte entgegen der Praxis in allen anderen Ländern für seine Mitglieder in Flurbereinigungsverfahren auch Bauleistungen. Allein 2018 betraf dies Leistungen von 4,3 Mio. €, die zu über 70 % aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Die gebotene wirtschaftliche Verwendung dieser Mittel war nicht sichergestellt.

Die Baumaschinen des verbandseigenen Baubetriebs waren nicht ausgelastet und verursachten unnötige Fixkosten. Außerdem beschaffte der Verband Fahrzeuge und Baumaschinen, ohne das Vergaberecht einzuhalten. Vorteile des Wettbewerbs blieben ungenutzt.

Ein tragfähiges Konzept für die künftige Ausrichtung des Baubetriebs als Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln fehlte.

Umlagen und Beiträge, die der Verband von seinen Mitgliedern erhebt, waren nicht sachgerecht abgegrenzt. Infolge einer unvollständigen Kalkulation wies der aus den Beiträgen zu finanzierende Baubetrieb 2017 eine Unterdeckung von 500.000 € auf. Die Finanzierungslücke wurde aus der Umlage gedeckt und damit von allen Mitgliedern getragen. Dies war nicht sachgerecht.

Der Verband finanzierte regelmäßig Ausbaumaßnahmen seiner Mitglieder vor, die Gegenstand der Förderung waren. Hierfür stellte er ihnen Zinsen von 250.000 € pro Jahr in Rechnung, obwohl er selbst keinen Zinsaufwand zu tragen hatte.

**Nr. 13 Förderung der Reaktivierung der Zellertalbahn
- ungeklärte Fragen, finanzielle Risiken für den hoch verschuldeten Donnersbergkreis -**

Für die Reaktivierung der Bahnstrecke im Zellertal ermittelte der Donnersbergkreis Gesamtkosten von mehr als 8 Mio. €. Bisher wurde für das Projekt eine Zuwendung von 6,7 Mio. € beantragt.

Wesentliche Gesichtspunkte für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Projekts waren nicht berücksichtigt und Annahmen zum künftigen Betrieb nicht geklärt:

- Im Zuge der Planung wurde nicht untersucht, ob die Strecke das für den Schienengüterverkehr notwendige Tragfähigkeitsniveau aufweist oder weitergehende Ertüchtigungsmaßnahmen erforderlich sind.
- Des Weiteren wurde nicht hinreichend geprüft, ob bei der Wiederinbetriebnahme der Strecke Schallschutzmaßnahmen erforderlich sind.
- Der von der DB Netz AG für die Verpachtung der Bahnstrecke an den Donnersbergkreis geforderte Betrag von 36.000 € jährlich übersteigt den Pachtzins, den der Donnersberg-Touristik-Verband e. V. derzeit zahlt, um mehr als das Zehnfache.
- Konkrete Zusagen von Transportunternehmen, die ein ausreichendes Schienengüterverkehrsaufkommen und entsprechende Einnahmen des Donnersbergkreises sicherstellen, fehlten.

- Das touristische Wertschöpfungspotenzial und das aus dem Ausflugsangebot erwartete Fahrgastaufkommen wurden überschätzt. Auch wenn die diesbezüglichen ambitionierten Annahmen der Nutzen-Kosten-Untersuchung erreicht würden, wären die Sitzplätze der vorgesehenen Dieseltreibwagen selbst an den nachfragestärksten Tagen nur zu 30 % ausgelastet.
- Ob der Einsatz von Regionalisierungsmitteln zur Finanzierung von Verkehrsleistungen für den saisonalen Ausflugsverkehr zulässig ist, war nicht geklärt.

Das Vorhaben birgt wirtschaftliche Risiken, die die dauernde Leistungsfähigkeit des hoch verschuldeten Donnersbergkreises weiter gefährden.

Die Investition ist gesamtwirtschaftlich nur vertretbar, wenn die Bahnstrecke neben dem Ausflugsverkehr auch in ausreichendem Maße für den Güterverkehr genutzt wird. Ansonsten bietet ein Ausflugsbusverkehr im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit, die Barrierefreiheit, die Erreichbarkeit touristischer Ziele und die Vermeidung umweltschädlicher Emissionen deutliche Vorteile.

Nr. 14 Stiftung Staatliches Görres-Gymnasium Koblenz

- Mängel in Vermögensverwaltung, Rechnungslegung und Organisation -

Die Stiftung hatte Ende 2017 Grundstücksflächen von mehr als 1,6 Mio. m² zu landwirtschaftlichen Zwecken verpachtet oder im Erbbaurecht vergeben. Möglichkeiten, die Pachten regelmäßig entsprechend den vertraglich vereinbarten Wert-sicherungsklauseln anzupassen, nutzte sie nicht.

Erträge aus Wertpapierverkäufen wurden fehlerhaft ermittelt und zum Teil nicht zeitnah für Stiftungszwecke verwendet. Von den Zinserträgen legte die Stiftung jährlich 30 % erneut am Kapitalmarkt an, ohne zu prüfen, ob dies zur Erhaltung ihres Stiftungsvermögens geboten war.

Die dem Görres-Gymnasium zustehenden 25 % der Erträge verblieben im Haushalt der Stiftung und wurden für schulische Zwecke ausgegeben. Eine klare Trennung zwischen Schul- und Stiftungsausgaben fehlte.

Die Stiftung leistete Ausgaben für das Görres-Gymnasium, ohne diese auf dessen Ertragsanteil anzurechnen. Die Erträge, die dem Schulträger zu 75 % zustehen, wurden dadurch zu niedrig ausgewiesen.

Haushaltsrechtliche Bestimmungen wurden nicht immer beachtet. Ausgaben wurden bei unzutreffenden Titeln gebucht oder mit Einnahmen saldiert. Das trug zu falschen Rechnungsergebnissen bei.

Die fachgerechte Erhaltung und Erschließung der historischen Bibliothek war nicht dauerhaft sichergestellt.

Verantwortlichkeiten innerhalb der Stiftungsorganisation waren nicht hinreichend geregelt.

Nr. 15 Landesuntersuchungsamt

- erhebliches Optimierungspotenzial vorhanden -

Das staatliche Laborwesen in Rheinland-Pfalz ist trotz mehrerer Ansätze zur Neustrukturierung seit 2000 immer noch stark zergliedert und auf sieben Behörden und 19 Standorte verteilt. Eine behördenübergreifende Labor- und Analysebedarfsplanung und ein hieraus entwickeltes landesweites Konzept mit einer möglichst weitgehenden Bündelung der Laboraufgaben waren nicht vorhanden.

Das Landesuntersuchungsamt, das schwerpunktmäßig Aufgaben im Bereich Laboranalytik wahrnimmt, war auch 20 Jahre nach seiner Errichtung noch an fünf Standorten in insgesamt 16 Gebäuden untergebracht. Auch nach dem für 2025 vorgesehenen Bezug eines zentralen Neubaus in Koblenz bleiben alle Standorte erhalten und werden noch zehn Gebäude unterhalten. Möglichkeiten zur Bündelung von Aufgaben an weniger Standorten und zur wirtschaftlicheren Nutzung von Büro- und Laborflächen sowie der Laborausstattung blieben bisher unberück-

sichtigt. Allein durch die Konzentration häufig genutzter Großgeräte auf weniger Labore können Investitionskosten von 6,9 Mio. € pro Nutzungszyklus vermieden werden.

Infolge der unzureichenden Zentralisierung waren Bedienstete häufig nur mit geringen Arbeitszeitanteilen mit der Erledigung von Aufgaben befasst. Zum Beispiel nahmen 38 Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von weniger als elf Vollzeitkräften Aufgaben im Bereich „Personal“ wahr. Eine einheitliche, effektive Aufgabenerledigung und Steuerung waren dadurch erheblich erschwert.

Beim Landesuntersuchungsamt können insgesamt 140,5 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist durch die Bündelung gleichartiger Aufgaben, angemessene Leistungsanforderungen, eine stärkere IT-Unterstützung der Geschäftsprozesse, die Beschränkung auf notwendige Aufgaben sowie die Straffung der Aufbauorganisation möglich. Bei einem entsprechenden Stellenabbau verringern sich die Personalkosten um bis zu 12,1 Mio. € jährlich.

Bis 2030 scheiden beim Landesuntersuchungsamt 180 Bedienstete mit einem Beschäftigungsumfang von 145 Vollzeitkräften oder 38 % des Personals allein durch Erreichen der Regelaltersgrenze aus. Damit bestehen in den nächsten zehn Jahren erhebliche Konsolidierungspotenziale, aber auch Herausforderungen bei der Gewinnung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften.

**Nr. 16 Sportwissenschaftliche Lehre an Universitäten des Landes
- wirtschaftlicherer Ressourceneinsatz geboten -**

Die Technische Universität Kaiserslautern, die Universität Koblenz-Landau und die Johannes Gutenberg-Universität Mainz beachteten nicht, dass bei der Wahrnehmung von sportpraktischen Lehraufgaben eine höhere Lehrverpflichtung gilt. In Kaiserslautern und Landau wiesen die Lehrenden die Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht oder nicht ordnungsgemäß nach. Im Übrigen waren Prüfungen durch die Dekane nicht dokumentiert.

An der Universität Koblenz-Landau führten Stellenumwandlungen in Verbindung mit neuen Beschäftigungsverhältnissen zu Personalmehrkosten von über 470.000 €. Begründende Unterlagen für die Entscheidung zur Personalausstattung und -struktur fehlten. Außerdem waren die Verfügbarkeit und Qualität von Studierenden-daten verbesserungsbedürftig.

Möglichkeiten zur Kooperation und zur Entgelterhebung bei den Eignungsprüfungen für die Zulassung zum Studium der Sportwissenschaft wurden nicht hinreichend genutzt.

**Nr. 17 Sportförderung durch die Studierendenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
- eigenständige Organisation und fehlende Kontrollen bergen Risiken -**

Der Studentische Sportausschuss der Studierendenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz erhielt Mittel von mehr als 100.000 € jährlich aus Semesterbeiträgen der Studierenden zur Förderung des Studierendensports. Richtlinien zur Sicherstellung einer einheitlichen und transparenten Förderpraxis fehlten.

Die Kontinuität und die Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung durch die nur für ein Jahr gewählten Vorstandsmitglieder waren nicht gewährleistet, weil angemessene organisatorische Regelungen nicht vorlagen sowie wichtige Geschäftsprozesse und Beschlüsse des Vorstands nicht dokumentiert waren.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studentischen Sportausschusses wies erhebliche Mängel auf. Aufsichts- und Kontrollfunktionen wurden unzureichend wahrgenommen. Damit bestand ein hohes Risiko missbräuchlicher Mittelverwendung.

Ein geordnetes Verfahren zur Wahl der Mitglieder des Studentischen Sportausschusses war nicht sichergestellt. Dessen ausreichende Legitimation als Organ der Studierendenschaft war damit nicht gegeben.

**Nr. 18 Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
- Potenziale zur Minderung der hohen Defizite nicht genutzt -**

Die mit der Gründung der Universitätsmedizin verfolgten Ziele, wirtschaftlichere Strukturen zu schaffen und die Leistungsfähigkeit nachhaltig zu sichern, wurden bisher nicht erreicht. In den Jahren 2012 bis 2018 erwirtschaftete die Universitätsmedizin Fehlbeträge von insgesamt 165 Mio. €. Davon entfielen 59,7 Mio. € auf das Jahr 2018.

Die bisherige Steuerung der Universitätsmedizin war unzureichend. Die Budgetgespräche mit Einrichtungsleitungen wurden zu spät geführt. Die Wirtschaftspläne basierten zum Teil auf unrealistischen Ansätzen. Im Jahr 2018 wurde der Fehlbetrag um mehr als 38,5 Mio. € zu gering veranschlagt.

Die Liquiditätsplanung wies Mängel auf. Die Universitätsmedizin hatte regelmäßig Liquiditätsschwierigkeiten. Allein 2018 wurden mögliche Skonti von 0,2 Mio. € nicht in Anspruch genommen.

Die gesetzlich vorgegebene Trennungsrechnung, die eine Quersubventionierung zwischen den Bereichen Krankenversorgung, Forschung und Lehre einschließlich Drittmittel verhindern soll, war mangelhaft. Die Krankenversorgung wurde unzulässigerweise mit Defiziten des Bereichs Forschung und Lehre belastet. Im Jahr 2018 waren dies 2,6 Mio. €. Geeignete Parameter zur Aufteilung von Gemeinkosten auf den Drittmittelbereich fehlten. Berechnungen des Rechnungshofs zeigten eine zu hohe Belastung der Krankenversorgung bei der Verteilung der Kosten der nicht-medizinischen Infrastruktur.

Die Zahl der Vollzeitkräfte stieg von 2009 bis 2018 um 645 auf 5.864 Kräfte. Betroffen war hiervon fast ausschließlich der Bereich der Krankenversorgung. Allein im Ärztlichen Dienst erhöhte sich die Zahl der der Krankenversorgung zugeordneten Vollzeitkräfte um 269, während sie sich im Bereich Forschung und Lehre um 149 verringerte. Dieser nicht ergebnisgeprägte Personalzuwachs belastete die Erlöse je Arbeitskraft in der Krankenversorgung.

Die Kosten für das Personal, das die Universitätsmedizin der Krankenversorgung zugeordnet hatte, waren nicht vollständig durch die hierauf entfallenden Erlöse gedeckt. Die errechnete Unterdeckung belief sich auf über 29 Mio. € jährlich. Dies entsprach 374 Vollzeitkräften. Wie viele dieser Stellen entgegen der Zuordnung der Universitätsmedizin tatsächlich für Forschung und Lehre erforderlich sind, konnte aufgrund mangelhafter Aufzeichnungen nicht ermittelt werden.

In ausgewählten Bereichen wurde darüber hinaus Folgendes festgestellt:

- Die dezentrale Organisation der Notaufnahmen war unwirtschaftlich. Der Betrieb einer eigenen Bettenstation mit 15 Betten bei der konservativen Notaufnahme war nicht erforderlich. Eine medizinische Notwendigkeit für die Notaufnahme der Zahnklinik war nicht belegt. Insgesamt sind 17,5 Stellen entbehrlich, durch deren Abbau sich die Personalkosten um fast 1,3 Mio. € verringern lassen. Außerdem wird die am Campus errichtete allgemeinmedizinische Praxis zu einer Entlastung der Notaufnahmen führen.
- Die klinischen Abläufe waren aufgrund der kleinteiligen Struktur ineffizient. Projekte der Universitätsmedizin zur Zentralisierung von Dienstleistungen, der Zusammenfassung von Laboren und zur besseren Steuerung der Auslastung der Betten zeigten Einsparpotenziale von fast 1,5 Mio. € jährlich.
- Die Universitätsmedizin besaß keinen umfassenden Überblick über die Zahl und die Auslastung der Großgeräte. Deren wirtschaftlicher Einsatz sowie sachgerechte Entscheidungen über Ersatzbeschaffungen waren so nicht immer möglich.

- Die Universitätsmedizin ergriff zu spät Maßnahmen zur Optimierung der Verwaltung. So sollten 26 Stellen beim eigenen Personal und zehn Vollzeitzkräfte beim externen Personal mit Kosten von insgesamt 2,1 Mio. € jährlich erst ab 2019 abgebaut werden. Einsparpotenziale von bis zu 3,2 Mio. € beim Zentralen Einkauf, die u. a. durch bessere Nutzung des Wettbewerbs erzielt werden können, waren noch nicht genutzt.
- Der Betrieb der eigenen Küche verursachte zu hohen Aufwand. Personal- und Betriebskosten von 3,3 Mio. € jährlich waren vermeidbar. Zudem plante die Universitätsmedizin, die Küche als Interimslösung bis zur Errichtung eines Neubaus für über 10 Mio. € zu sanieren.
- Bei der Vergabe von Beratungsleistungen wurden nicht immer die Vorteile des Wettbewerbs genutzt. Untersuchungen externer Berater wurden nicht hinreichend durch Mitarbeiter der Universitätsmedizin begleitet.
- Im Rahmen der Übernahme des Krankenhauses Ingelheim durch eine eigens zu diesem Zweck gegründete Gesellschaft ging die Universitätsmedizin ein vermeidbares hohes Risiko ein. Forderungen von 4,5 Mio. € wurden abgeschrieben.

Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2020.¹ 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 2019 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren.² Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2018, 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 2019 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und im Dezember 2019 die Haushaltsrechnung 2018 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 verbessert werden kann.
- 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 hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZDF für die Geschäftsjahre ab 2014 geprüft. Schwerpunkt der Prüfung waren Aspekte der Nachhaltigkeit. Die Beratende Äußerung hierzu hat der Rechnungshof am 8. November 2018 dem Intendanten des ZDF übermittelt. Der Finanzausschuss des Verwaltungsrates des ZDF hat in seiner Sitzung am 14. April 2019 den Bericht behandelt. Den Abschließenden Bericht im Sinne des § 14a Rundfunkstaatsvertrag über die Beratende Äußerung⁵ hat der Rechnungshof allen Landtagen und Landesregierungen mit Schreiben vom 6. Dezember 2019 zur Unterrichtung zugeleitet. Der Ausschuss für Medien, Digitale Infrastruktur und Netzpolitik des Landtags Rheinland-Pfalz hat in der Sitzung am 23. Januar 2020 von der Unterrichtung Kenntnis genommen.
- 5 Der Rechnungshof wird 2020 einen Kommunalbericht vorlegen.

¹ Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Mai 2015 (GVBl. S. 35), BS 100-1, § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 63-1.

² § 97 Abs. 3 LHO.

³ § 89 Abs. 2 LHO.

⁴ § 96 Abs. 1 LHO.

⁵ Drucksache 17/10822.

- 6 Die Prüfung der Jahresrechnung 2018 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁶ wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2020 durchgeführt werden.
- 7 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.

⁶ 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 2018

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- **keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2018 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

Zur Vermeidung eines Anstiegs der Rest-Kreditermächtigung gegenüber dem Vorjahresbestand um fast 2,6 Mrd. € auf mehr als 4,9 Mrd. €² hat der Rechnungshof empfohlen, im Vorgriff auf die Regelung in § 2 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 2019/2020 eine Deckelung vorzunehmen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es stelle Rest-Kreditermächtigungen von knapp 2,3 Mrd. € in Abgang.

1.2 Landesbetrieb Mobilität

In den Haushaltsrechnungen 2015 bis 2017 waren Rest-Kreditermächtigungen für den Landesbetrieb zwischen 75 Mio. € und 75,3 Mio. € ausgewiesen. Ab 2019 dürfen bei Landesbetrieben keine Einnahmen aus Krediten mehr veranschlagt werden.³ Nettokreditaufnahmen sind weitgehend auf den Kernhaushalt beschränkt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs werde von einer Weiterführung der Rest-Kreditermächtigung über das Jahr 2018 hinaus abgesehen.

2 Verschuldung

Die Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 30. Januar 2019 über den Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2018 weist für Rheinland-Pfalz eine Gesamtverschuldung von 30.547 Mio. € aus.

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 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 63-1.

² Bei der Bewirtschaftung werden regelmäßig zunächst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen und dadurch wird die für das laufende Haushaltsjahr vom Landtag erteilte Kreditermächtigung geschont. Vgl. hierzu Fußnote 4 zu dem Beitrag Nr. 1 des Jahresberichts 2017 (Drucksache 17/2200).

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.

In der Haushaltsrechnung des Landes ist eine Gesamtverschuldung von mehr als 32.156 Mio. €⁴ dargestellt. Unter Berücksichtigung der nach dem 31. Dezember 2018 zulasten des abgeschlossenen Haushaltsjahres 2018 gebuchten Kreditaufnahme von fast 1.646 Mio. € zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs ergibt sich eine Differenz von 37 Mio. €.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, in der stichtagsbezogenen Meldung sei „ein KfW-Kredit zur Vorfinanzierung des BAföG“ von 41 Mio. € enthalten, der in der haushalterischen Verschuldung des Landes zutreffenderweise nicht erfasst sei. An der Aufklärung der verbleibenden Differenz von über 4 Mio. € werde weiterhin gearbeitet. Unabhängig hiervon werde darauf geachtet, dass die statistische Meldung mit den Angaben der Haushaltsrechnung deckungsgleich sei.

3 Ausgabereste

3.1 Eigenkapitalausstattung der Investitions- und Strukturbank (ISB)

Im Hinblick auf die ursprünglich vom Land geplante Eigenkapitalausstattung für die ISB war ein Ausgabereist von 40 Mio. € in das Haushaltsjahr 2018 übertragen worden. Der Rechnungshof hatte empfohlen, den Rest zu sperren oder in Abgang zu stellen, da nach der Erklärung des Ministeriums der Finanzen die stillen Vorsorgereserven der ISB vorrangig zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung herangezogen würden.⁵

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Ausgabereist sei zunächst noch einmal nach 2019 übertragen, aber gesperrt worden. Über eine Inabgangstellung werde im Zuge der Haushaltsrechnung für das Jahr 2019 entschieden.

3.2 Vollzug der Abwasserabgabe

Für die noch nicht für ihren Zweck verausgabten Einnahmen aus der Abwasserabgabe wurden Ausgabereiste gebildet. Die Reste stiegen von 6,2 Mio. € im Jahr 2007 auf 40,5 Mio. € im Jahr 2017.⁶ Vom Haushaltsjahr 2018 wurden Ausgabereiste von 50,0 Mio. € nach 2019 übertragen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, ursächlich für die Restebildung seien u. a. eine verzögerte Antragsbearbeitung der Kommunen, begrenzte Ressourcen der maßgeblichen Baufirmen und der Wasserbehörden zur Erstellung der wasserrechtlichen Zulassungen sowie ein eng begrenztes unterjähriges Zeitfenster für die naturschutzrechtliche Zulässigkeit der Durchführung von Baumaßnahmen. Die Ausgabe-reiste seien in der mittelfristigen Planung für mehrjährige Großprojekte fest eingeplant.

Es ist fraglich, ob sich die Erwartung des Fachressorts⁷ bezüglich eines zeitnahen Resteabbaus erfüllt.

⁴ 32.357,4 Mio. € Schuldenstand Ende 2017
+ 2.165,5 Mio. € Kreditaufnahme 2018 bis 31. Dezember 2018
+ 1.645,9 Mio. € Kreditaufnahme 2019 zulasten 2018
- 4.012,7 Mio. € Darlehenstilgungen
= 32.156,1 Mio. € Schuldenstand Ende 2018

Von der Netto-Tilgung von 201,3 Mio. € entfallen 168,0 Mio. € auf Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, vgl. hierzu Beitrag Nr. 3 - Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Teilziffer 2.5.1 dieses Jahresberichts.

⁵ Vgl. Beitrag Nr. 8, S. 95 des Jahresberichts 2019 (Drucksache 17/8300).

⁶ Vgl. Beitrag Nr. 19, S. 173 und 174 des Jahresberichts 2019 (Drucksache 17/8300).

⁷ Schreiben des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten vom 27. März 2018. Vgl. auch Drucksache 17/2076 - Antwort des Fachressorts zu Nr. 5 der Kleinen Anfrage.

4 Außerplanmäßige Ausgaben

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung 2018 sind außerplanmäßige Ausgaben von mehr als 702 Mio. € ausgewiesen. Dieser Betrag enthält irrtümlich außerplanmäßige Einnahmen z. B. aus den Einzelplänen 03 und 14 von über 36.000 €. Eine außerplanmäßige Ausgabe aus Einzelplan 03 von knapp 66.000 € blieb bei der Darstellung der Gesamtsumme versehentlich unberücksichtigt.

Das Ministerium hat zugesagt, die Übersicht zu überprüfen.

5 Haushaltstechnische Verrechnungen

Die haushaltstechnischen Verrechnungen, die haushaltsneutral gestaltet sein sollten, weichen seit Jahren in Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben voneinander ab. Der Unterschiedsbetrag belief sich 2018 auf mehr als 38.700 €.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, Ressorts hätten häufig Rechnungen der Justizvollzugsanstalt Diez über Druckerzeugnisse, die nicht unbedingt dem Corporate Design zuzuordnen gewesen wären, aus der Obergruppe 98 beglichen. Erstmalig sei 2019 im Einvernehmen mit der Justizvollzugsanstalt eine unterjährige Abstimmung zur Verringerung des Ermittlungsaufwands am Jahresende und zur Erzielung einer geringeren Fehlerquote durchgeführt worden. Zudem werde für das kommende Haushaltsaufstellungsverfahren eine Neuformulierung oder inhaltliche Änderung der Zweckbestimmungen bei den betroffenen Titeln geprüft.

6 Nachweisungen der Verwahrungen und Vorschüsse

6.1 Nicht abgewickelte Verwahrungen

Den Nachweisungen der Landeshochschulkasse Mainz zufolge waren Ende 2018 Verwahrungen von fast 9 Mio. € noch nicht abgewickelt. Dies entsprach gegenüber dem Vorjahr einem Anstieg um mehr als 2 Mio. €. Ein vollständiger Nachweis der Einnahmen des Landes in der Haushaltsrechnung war nicht sichergestellt.

Von den Gesamtverwahrungen entfielen knapp 7,2 Mio. € auf ein Verwahrkonto, bei dem nahezu 230 Buchungsfälle aus den Jahren 2010 bis 2017 nicht aufgeklärt waren.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat die Universitäten und Hochschulen gebeten, durch geeignete organisatorische Maßnahmen dazu beizutragen, dass Annahmeanordnungen für Einzahlungen spätestens fünf Arbeitstage nach Erstellung einer Rechnung erteilt werden. Bis zum Kassenschluss 2019 sollten alle notwendigen Klärungen vorgenommen worden sein, damit sämtliche bis Ende 2018 erfolgten Einzahlungen bei den zutreffenden Titeln gebucht seien.

6.2 Erläuterungen

Die Aufstellung der Landeshauptkasse über „Erläuterungen der Verwahrungen und Vorschüsse 2018“ war teilweise nicht hinreichend transparent. Dies betraf u. a. Positionen der Landesjustizkasse sowie Angaben zu Sondervermögen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, zur Erhöhung der Transparenz der Erläuterungen sei eine Änderung in dem eingesetzten Programm veranlasst worden. Außerdem habe die Landesjustizkasse zugesichert, dass der Jahresabschluss 2019 nach landeskasseneinheitlichen Kriterien erfolge, um temporäre Abweichungen bei den Verwahrungen künftig zu vermeiden.

7 Nicht abgerechnete Abschlagszahlungen

Den Nachweisen der Landeskassen zufolge waren Ende 2018 viele Abschlagszahlungen noch nicht abgerechnet. Beispielsweise entfielen mehr als 870 Abschlagszahlungen über nahezu 3,2 Mio. € auf die Jahre 2010 bis 2015. In zahlreichen Fällen

dürfte es sich hierbei um „Dateileihen“ handeln, weil Schlusszahlungen bei Abschlagsketten nicht als solche gekennzeichnet worden waren und somit Vorgänge als „offen“ im System verblieben.

Das Ministerium der Finanzen hat ausgeführt, es habe im Rundschreiben zur Aufstellung der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018 erstmals um detaillierte Berichterstattung der Ressorts hinsichtlich der nicht abgerechneten Abschlagszahlungen der Jahre bis einschließlich 2016 gebeten. Danach seien die Vorgänge weitgehend abgearbeitet worden. Es sei beabsichtigt, die Berichtspflicht im Rundschreiben für das Haushaltsjahr 2019 auf die nicht abgerechneten Abschlagszahlungen der Jahre bis einschließlich 2018 auszuweiten.

8 Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen

Das Ministerium der Finanzen hatte im Dezember 2018 mitgeteilt, die Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen⁸ sollten langfristig auf ein angemessenes Volumen reduziert werden, und zwar auf 200 % der Ansätze der maßgeblichen Titelgruppen im jeweiligen Hochschulkapitel. Bezogen auf die Haushaltsansätze 2018 wären dies knapp 18,9 Mio. €. Demgegenüber wies die Landeshochschulkasse für Ende 2018 Bestände von fast 20,4 Mio. € aus. Mithin müssten die Selbstbewirtschaftungsmittel noch um 1,5 Mio. € verringert werden. Insbesondere die Technische Hochschule Bingen sowie die Hochschulen Trier und Worms verfügten - gemessen an dem langfristig zu erreichenden Ziel - über deutlich zu hohe Bestände an Selbstbewirtschaftungsmitteln.

Nach den Rückmeldungen gegenüber dem Fachressort benötigt die Technische Hochschule Bingen Selbstbewirtschaftungsmittel zum Haushaltsausgleich 2019 und 2020 sowie für „Forschungs- und Professorenkonten“. Die Hochschule Worms werde sich an der Finanzierung eines neuen Gebäudes beteiligen und habe Mittel für die Besetzung freier Professorenstellen sowie für Infrastrukturmaßnahmen eingeplant. Die Hochschule Trier habe bestätigt, dass die verantwortlichen Fachbereiche den geforderten Abbau der Selbstbewirtschaftungsmittel bis Ende 2020 umsetzen würden. Bis dahin würden auch die Selbstbewirtschaftungsmittel der anderen Hochschulen das angestrebte Volumen von 200 % der Ansätze der jeweiligen Titelgruppen erreichen.

9 Geldforderungen des Landes

9.1 Werthaltigkeit

Nach den Angaben in den Übersichten 9 der jeweiligen Haushaltsrechnungen belief sich der Bestand der Geldforderungen des Landes aus der Hingabe von Darlehen⁹ Ende 2017 insgesamt auf mehr als 3,0 Mrd. € und Ende 2018 auf weniger als 2,9 Mrd. €. Bei mehreren Positionen war die Werthaltigkeit der Forderungsbestände zu hinterfragen. Dies betraf insbesondere Forderungen aufgrund der Inanspruchnahme von Bürgschaften und Garantien sowie Darlehensgewährungen im Zusammenhang mit früheren Hochwasserschäden und der sozialen Wohnraumförderung.

Das Ministerium hat erklärt, bis auf den Bereich der sozialen Wohnraumförderung sei die Überprüfung abgeschlossen. Im Übrigen hat es Bestände - soweit notwendig - in der Übersicht 9 angepasst.

9.2 Angaben in den Haushaltsrechnungen und den Kassennachweisungen

Seit Jahren wichen bei mehreren Haushaltsstellen die in den Übersichten 9 zu den jeweiligen Haushaltsrechnungen ausgewiesenen Geldforderungsbestände von den

⁸ Noch nicht vollständig für Zwecke der Lehre und Forschung verausgabte Mittel aus Vorjahren.

⁹ Einschließlich Forderungen aus der Inanspruchnahme von Bürgschaften und Garantien.

zusammengefassten Beständen gemäß den Nachweisen der Landeskassen ab. Allein im Jahr 2017 betraf dies zehn Positionen mit Differenzen von teilweise mehr als 10 Mio. € bis zu 84 Mio. €.

Das Ministerium der Finanzen hat die Differenzen überprüft. Diese seien u. a. auf eine versäumte formale Inabgangstellung einer Forderung, Übertragungsfehler und eine Doppelerfassung zurückzuführen. Es hat noch für 2018 Bereinigungen vorgenommen.

9.3 Nachweisungen der Landesoberkasse

Forderungszu- und -abgänge in den Nachweisungen der Landesoberkasse für das Jahr 2018 stimmten nicht immer mit den Ist-Ergebnissen in der Haushaltsrechnung überein. Differenzen waren nicht erläutert. Beträge aus manuellen Jahresnebenlisten der ehemaligen Außenstelle Neustadt an der Weinstraße waren nicht in die Geldforderungsübersicht übernommen.

Die Landesoberkasse hat zu zwei Positionen erklärt, die jeweiligen Bewirtschafter hätten bei der Erstellung der Anordnung versehentlich die falsche Anordnungsart gewählt, sodass Beträge von 479.300 € und 9.400 € keine Berücksichtigung in der Übersicht gefunden hätten. Korrekturen würden für das Haushaltsjahr 2019 vorgenommen. Weitere Differenzen seien auf den Erlass von Darlehensrückzahlungen zurückzuführen. Die bisher manuell erfassten Geldforderungen würden voraussichtlich ab 2019 elektronisch in EKV-RLP¹⁰ nachgewiesen.

10 Transparenz bei den Landesbetrieben

Die Nachvollziehbarkeit der aus dem Kernhaushalt bereitgestellten Mittel in den Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen der Landesbetriebe war bisher teilweise mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Positionen in den Erfolgs- und Finanzplänen der Betriebshaushalte sowie Ist-Ausgaben überschreitende „Investitionen nach kameraler Abgrenzung“, wie in den Jahresabschlüssen des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz, waren nicht oder nicht immer hinreichend erläutert.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die divergierenden Angaben zur Investitionshöhe in den Jahresabschlüssen seien auf die unterschiedlichen Definitionen bzw. Abgrenzungskriterien für eine kameraler sowie für eine kaufmännische Investition zurückzuführen. Die unterschiedlichen Zuordnungen würden im Rahmen der künftigen Rechnungslegung in einer Übersicht gegenüber dem Rechnungshof erläutert.

In seinem Erlass zur Aufstellung des Haushaltsplans für das Jahr 2021 hat das Ministerium auf Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Wirtschaftspläne der Landesbetriebe hingewiesen. Einzelne Positionen der Pläne sollen durchgehend erläutert oder aussagekräftig benannt werden. Um verschiedene Zahlungsströme nachvollziehen zu können, sollen den Einzelpositionen im Wirtschaftsplan - soweit möglich - die korrespondierenden Haushaltsstellen des Kernhaushalts zugeordnet und die daraus stammenden Mittel beziffert werden. Des Weiteren sind die kameralen Investitionen der Landesbetriebe zur Vermeidung einer Doppelerfassung im Wirtschaftsplan brutto darzustellen und anschließend um Mittel, die bereits aus investiven Titeln des Kernhaushalts zugeflossen sind, zu mindern.

11 Beteiligungen des Landes: hier Stiftungen

In der Übersicht 11 zur Haushaltsrechnung wird regelmäßig über die Beteiligungen des Landes unterrichtet. Nach Ausführungen des Ministeriums der Finanzen vom Dezember 2018 sollte im Hinblick auf Stiftungen nur über den Stand und die Entwicklung der vom Land errichteten Stiftungen des öffentlichen Rechts berichtet werden. Abweichend hiervon waren bisher auch einzelne Stiftungen des bürgerlichen

¹⁰ Einheitliches Kassenverfahren für Rheinland-Pfalz.

Rechts mit in die Übersicht aufgenommen. Angaben zur Stiftung „Staatliches Görres-Gymnasium“, einer Stiftung des öffentlichen Rechts, fehlten dagegen.

Das Ministerium hat in der Übersicht 11 zur Haushaltsrechnung 2018 nur noch vom Land errichtete Stiftungen des öffentlichen Rechts einschließlich der Stiftung „Staatliches Görres-Gymnasium“ aufgeführt.

12 Liquiditätspool - RLP AgroScience GmbH

Für die Gesellschaft wurden seit 2011 zu allen Berichts-Stichtagen in der Übersicht über den Liquiditätspool negative Salden ausgewiesen. Ende Dezember 2018 waren es 819.000 € und zum 14. Februar 2019 noch 699.000 €.

Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 war eine Kapitalerhöhung von 1 Mio. € veranschlagt, um auf künftige Mittelentnahmen aus dem Liquiditätspool verzichten zu können. Nach Auskunft des Ministeriums wurde die Inanspruchnahme des Liquiditätspools Ende 2019 vollständig zurückgeführt. Das Stammkapital wurde um 1 Mio. € auf 1,6 Mio. € erhöht.

Nr. 2

Abwicklung des Landeshaushalts 2018

Die Haushaltsrechnung 2018 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 867 Mio. € ab. Dieser Überschuss wurde teilweise zur Netto-Tilgung von Schulden verwandt. Außerdem wurden der Haushaltssicherungsrücklage außerplanmäßig 700 Mio. € zugeführt.

Die bereinigten Gesamteinnahmen und die bereinigten Gesamtausgaben entsprachen mit 17,3 Mrd. € und 16,4 Mrd. € nahezu den Vorjahreswerten.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2018 um 296 Mio. € auf fast 1,9 Mrd. €.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von knapp 4,0 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des Haushaltsjahres 2018 unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach:

		Einnahmen €	Ausgaben €
		Rechnungsergebnis	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2018 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	21.209.336.906,93	21.209.336.906,93
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2018 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2019 übertragen wurden	1.866.897.775,82	1.866.897.775,82
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2018 verbliebenen Haushaltsreste	23.076.234.682,75	23.076.234.682,75
		Haushaltsermächtigung	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2018 beträgt das Haushalts-Soll	24.610.352.300,00	24.610.352.300,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2017 übernommenen Haushaltsreste	1.575.720.055,21	1.575.720.055,21
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2017 übernommenen Haushaltsreste	26.186.072.355,21	26.186.072.355,21
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	- 3.109.837.672,46	- 3.109.837.672,46
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2018	Ausgleich	

Die Rechnungsergebnisse unterschritten die jeweilige Haushaltsermächtigung um mehr als 3,1 Mrd. €.

2 Rechnungsergebnisse

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

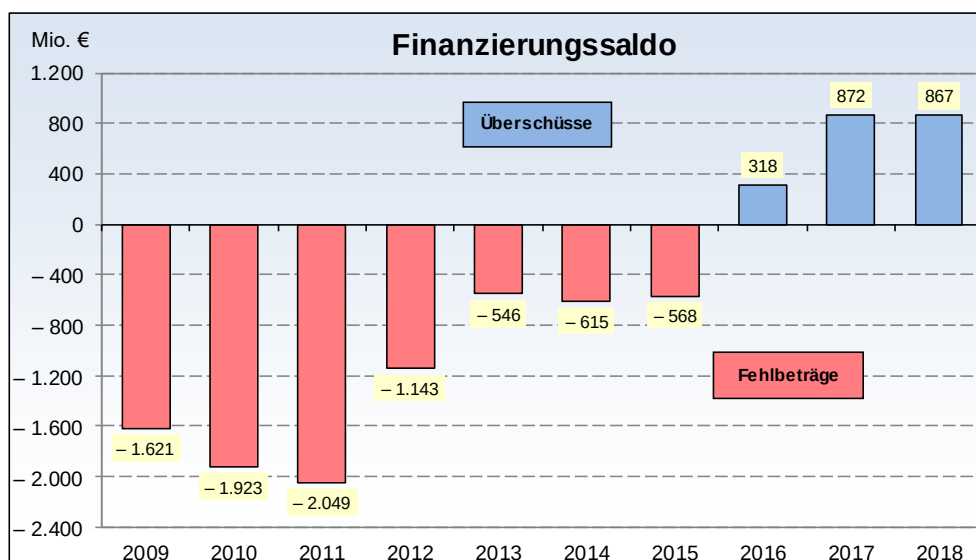
Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse ¹ Mio. € ²	Veränderung gegenüber Vorjahr %
2009	19.191,0	0,7
2010	20.315,7	5,9
2011	21.512,6	5,9
2012	22.359,9	3,9
2013	21.538,3	- 3,7
2014	21.845,0	1,4
2015	21.670,8	- 0,8
2016	23.112,7	6,7
2017	22.100,3	- 4,4
2018	21.500,5	- 2,7

Im Jahr 2018 verminderte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um fast 600 Mio. € (- 2,7 %). Dieser Rückgang war im Wesentlichen auf eine geringere Brutto-Kreditaufnahme auf der Einnahmenseite und auf niedrigere Brutto-Tilgungen auf der Ausgabenseite zurückzuführen.

3 Finanzierungs- und Primärsalden

3.1 Finanzierungssaldo und Haushaltsausgleich

In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen (Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen) den Ausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen) gegenübergestellt. Danach ergaben sich in den Jahren 2009 bis 2018 folgende Finanzierungssalden:



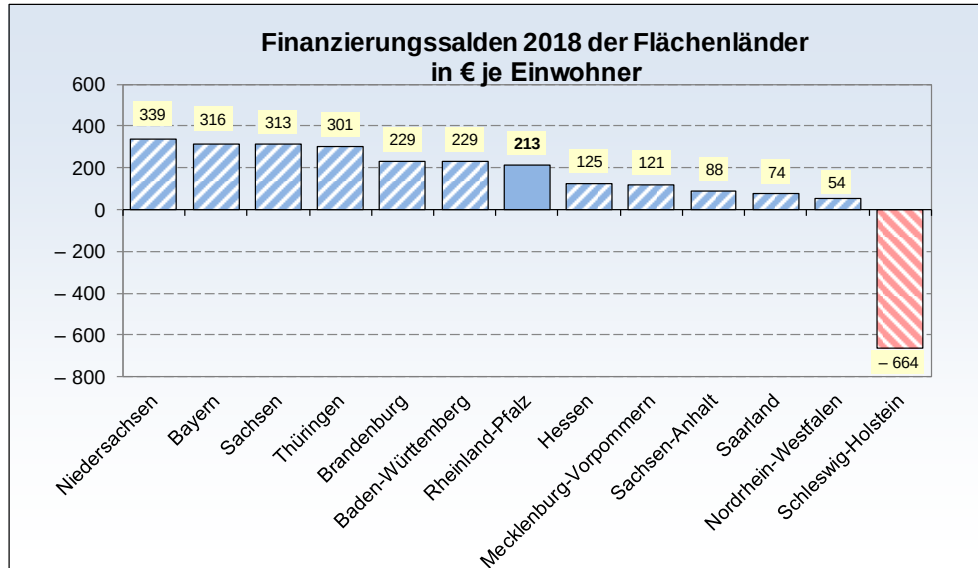
In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden dargestellt. Danach bestanden in den Jahren 2009 bis 2015 zum Teil hohe Deckungslücken, die durch Kreditaufnahmen geschlossen wurden. Seit 2016 weisen die Haushaltsrechnungen Finanzierungsüberschüsse aus.

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

² Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

Das Haushaltsjahr 2018 schloss zum dritten Mal seit der Finanzreform 1969 mit einem Finanzierungsüberschuss ab. Mit 867 Mio. € lag er geringfügig unter dem Vorjahreswert. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt von 168 Mio. € und zur Rücklagenzuführung per saldo von 699 Mio. €³ genutzt.

Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein erzielten sämtliche Flächenländer 2018 Finanzierungsüberschüsse⁴.



Das Diagramm zeigt, dass im Jahr 2018 zwölf Flächenländer Überschüsse erwirtschafteten und nur Schleswig-Holstein ein Finanzierungsdefizit auswies.

Das Finanzierungsdefizit von Schleswig-Holstein belief sich auf mehr als 1,9 Mrd. € und ist auf die Auszahlung einer Garantieleistung von 2,4 Mrd. € für die HSH Nordbank AG zurückzuführen. Ohne diesen Sondereffekt würde der Finanzierungsüberschuss 520 Mio. € oder 180 € je Einwohner betragen.⁵ Auch die Überschüsse von Niedersachsen und Bayern sind durch Sondereffekte beeinflusst: Infolge von Geldbußen (einschließlich Abschöpfung wirtschaftlicher Vorteile), die Automobilhersteller zu zahlen hatten, flossen den Haushalten der beiden Länder Mittel von 1 Mrd. € (125 € je Einwohner) und 800 Mio. € (61 € je Einwohner) zu.⁶ Des Weiteren darf nicht außer Acht gelassen werden, dass das Saarland 260 Mio. € oder 262 € 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. Diese werden hälftig von Bund und Ländern - auch von den Konsolidierungshilfsländern - finanziert.⁷

³ Rücklagenentnahmen von 3 Mio. € stehen Rücklagenzuführungen von 702 Mio. € gegenüber. Davon entfallen 700 Mio. € auf die außerplanmäßige Zuführung an die Haushaltssicherungsrücklage (Landtags-Vorlage 17/4254). Vgl. Beitrag Nr. 3, Tz. 2.1.3, dieses Jahresberichts.

⁴ Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2 des Statistischen Bundesamts, vom 7. August 2019.

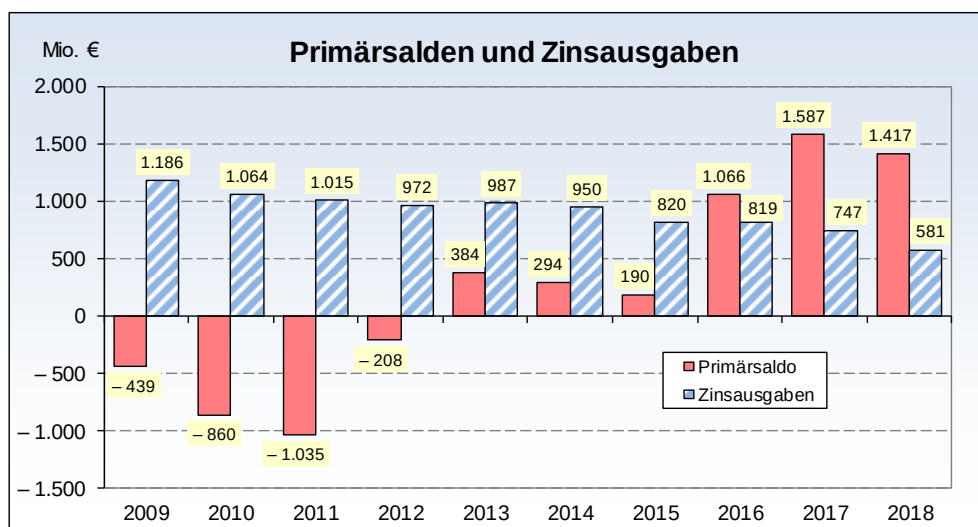
⁵ Vgl. Pressemeldung des Ministeriums der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein vom 11. Januar 2019.

⁶ Presseinformation der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 8. April 2019 sowie Drucksache des Bayerischen Landtags 18/79.

⁷ Vgl. Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2705).

3.2 Primärsalden

Die Primärsalden⁸ 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 2009 bis 2018 ergaben sich folgende Veränderungen:



In dem Diagramm sind für die Jahre 2009 bis 2018 die Primärsalden den Zinsausgaben gegenübergestellt. Danach schlossen mehrere Haushaltsjahre mit Primärdefiziten ab. In den Jahren 2013 bis 2015 reichten die Primärüberschüsse nicht zur Finanzierung der Zinsausgaben aus. Ab 2016 überstiegen die Primärüberschüsse die Zinsausgaben.

Die Rechnungsergebnisse weisen für 2018 einen Primärüberschuss von 1.417 Mio. € aus. Dieser deckte vollständig die auf 581 Mio. € zurückgegangenen Zinsausgaben.

4 Bereinigte Gesamtausgaben und bereinigte Gesamteinnahmen

Die bereinigten Gesamtausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und ohne haushalts-technische Verrechnungen) beliefen sich 2018 nach der Planung auf 17.127 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 16.422 Mio. €. Damit erhöhten sich die Ist-Ausgaben gegenüber dem Vorjahr nur um 7 Mio. €.

⁸ 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.

Seit 2009 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr in %
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
2018	2,2	0,0

Die bereinigten Gesamteinnahmen (Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich nach den Rechnungsergebnissen 2018 auf 17.289 Mio. €. Dies waren im Vergleich zum Vorjahr lediglich 2 Mio. € mehr.

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

überplanmäßige Ausgaben	156.217.092,20 €
außerplanmäßige Ausgaben	702.125.553,58 € ⁹
Haushaltsvorgriffe ¹⁰	<u>21.203.834,88 €</u>
Insgesamt	<u>879.546.480,66 €</u>

Die wesentlichen Abweichungen betreffen Zuführungen an die Haushaltssicherungsrücklage (700 Mio. €), Erstattungen an Kommunen sowie Kostentragung für die Aufnahme und Unterbringung von ausländischen Personen (55,1 Mio. €) und Zuweisungen für die Kindergärten (49,5 Mio. €) - vgl. Abschlussbericht (Nr. 8) zur Haushaltsrechnung 2018.

⁹ Vgl. Beitrag Nr. 1 - Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2018 - Teilziffer 4, dieses Jahresberichts.

¹⁰ 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.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

In den Jahren 2009 bis 2018 wurden folgende Ausgabereste gebildet und Vorgriffe¹¹ in Anspruch genommen:

Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Ausgabereste - brutto - in % des Haus- haltsansatzes
	Mio. €			
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
2018	1.866,9	21,2	1.888,1	7,7

Die Ausgabereste (brutto) erhöhten sich 2018 gegenüber dem Vorjahr um 295,7 Mio. € auf 1.888,1 Mio. €¹². Davon betrafen über 368 Mio. € Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs.¹³

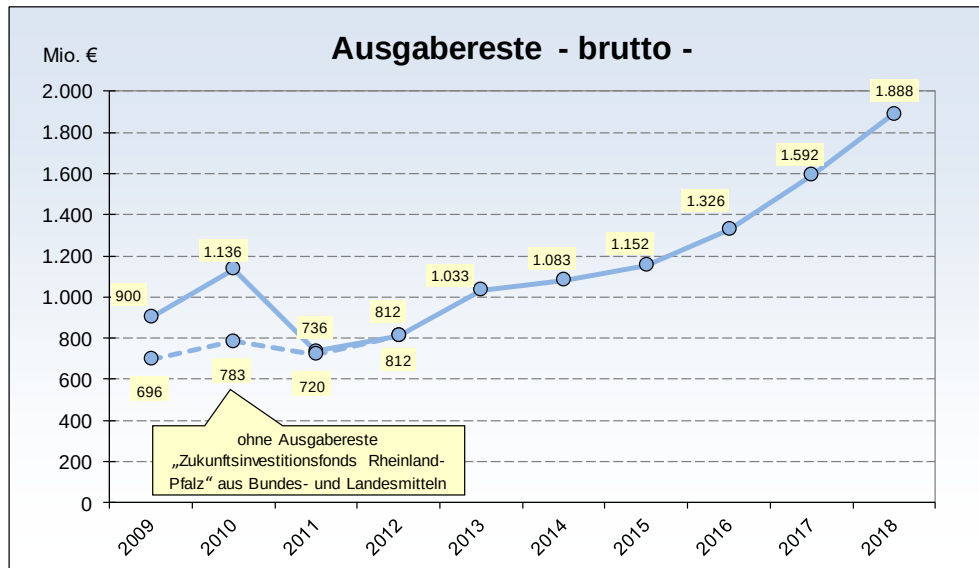
Hohe Ausgabereste wurden bei folgenden Positionen gebildet:

- 163,7 Mio. € „Soziale Wohnraumförderung“ (Kapitel 12 25 Titelgruppe 71),
- 131,2 Mio. € „Globale Mehrausgaben für Personalausgaben“ (Kapitel 20 02 Titel 461 01),
- 82,1 Mio. € „Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus - KFA Mittel“ (Kapitel 20 06 Titel 883 15),
- 70,3 Mio. € „Förderung von Maßnahmen im Bereich Breitbandinfrastruktur“ (Kapitel 03 04 Titelgruppe 71),
- 58,1 Mio. € „Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes“ (Kapitel 12 20 Titel 722 01),
- 52,5 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),
- 50,0 Mio. € „Darlehen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz“ (Kapitel 14 12 Titel 853 01),
- 44,9 Mio. € „Ergänzende Finanzzuweisungen an die Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs“ (Kapitel 08 11 Titel 637 13),
- 43,8 Mio. € „Ausgaben für Ersteinrichtung und Großgeräte bei Hochschulen“ (Kapitel 12 15 Titel 812 09),
- 41,6 Mio. € „Zuweisung an die Stadt Mainz“ (Kapitel 20 06 Titel 883 12).

¹¹ Siehe auch Fußnote 10.

¹² Im Übrigen vgl. Abschlussbericht Nr. 4 zur Haushaltsrechnung 2018.

¹³ Von den kumulierten Ausgaberesten entfielen 39 Mio. € auf die allgemeinen und 329 Mio. € auf die zweckgebundenen Finanzzuweisungen, vgl. Drucksache 17/10470.



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Ausgabereste in den Jahren 2009 bis 2018.

Von den Ausgaberesten von nahezu 1,9 Mrd. € entfielen 629,8 Mio. € (33,4 %) auf Restebildungen im Rahmen des Bonus-/Malussystems¹⁴.

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

Aus den auf ihren bisher höchsten Stand gestiegenen Ausgaberesten können sich erhebliche Risiken für den künftigen Haushaltsvollzug ergeben. Im Dezember 2018 hatte das Ministerium der Finanzen angekündigt, mittelfristig eine Stabilisierung der Ausgabereste durch eine restriktive Bewilligungspraxis anzustreben.¹⁵

Zu einer Begrenzung des Resteanstiegs könnte nach Auffassung des Rechnungshofs beitragen, wenn bei der nächsten Haushaltsaufstellung die Ausgabeansätze stärker an den Veranschlagungsgrundsätzen der Kassenwirksamkeit und Fälligkeit¹⁶ orientiert und hierbei die Ausgabereste berücksichtigt würden.

¹⁴ 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. Ausnahmeweise geleistete Mehrausgaben sind an anderer Stelle im Haushalt im folgenden Haushaltsjahr einzusparen.

¹⁵ Vgl. Nr. 1, Tz. 2.1, Jahresbericht 2019 (Drucksache 17/8300).

¹⁶ § 11 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 63-1, Nr. 1.1 zu § 7 VV-LHO.

Die Ausgabereste im Jahr 2018 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. € ¹⁷	% des Haushaltsansatzes	Personal- ausgaben	Sächliche Verwal- tungs- ausgaben und Aus- gaben für den Schul- dendienst	Zuwei- sungen und Zu- schüsse mit Aus- nahme für Investi- tionen	Bau- maß- nah- men	Sonstige Ausgaben für Investi- tionen und Investitions- förderungs- maßnah- men	Beson- dere Fi- nanzie- rungs- ausgaben
01	Landtag	4,4	8,5	2,1	1,4	0,1	-	0,8	-
02	Ministerpräsi- dentin und Staatskanzlei	3,4	10,7	1,6	1,6	0,0	-	0,2	-
03	Ministerium des Innern und für Sport	231,0	16,0	34,3	14,6	17,2	-	164,9	-
04	Ministerium der Finanzen	50,2	8,9	9,8	6,8	27,5	0,0	6,2	-
05	Ministerium der Justiz	21,9	2,7	10,6	7,5	1,1	-	2,7	-
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Ge- sundheit und Demografie	80,2	3,7	7,3	0,8	31,7	-	40,5	-
07	Ministerium für Familie, Frauen, Ju- gend, In- tegration und Verbraucher- schutz	5,9	1,4	0,8	0,3	3,6	-	1,2	-
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirt- schaft und Weinbau	299,6	21,4	8,7	4,7	76,7	3,1	206,4	-
09	Ministerium für Bildung	119,8	2,7	58,4	4,1	29,8	-	27,6	-
10	Rechnungshof	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Hochbaumaß- nahmen und Wohnungs- bauförderung	285,9	90,8	-	25,8	146,0	58,1	56,0	-
14	Ministerium für Umwelt, Energie, Er- nährung und Forsten	296,0	75,8	10,7	25,3	42,7	54,9	162,4	-
15	Ministerium für Wissen- schaft, Wei- terbildung und Kultur	65,5	5,0	9,9	30,6	5,9	-	19,0	0,2
20	Allgemeine Finanzen	424,3	3,8	131,2	0,7	63,7	-	228,8	-
insgesamt		1.888,1	7,7	285,2	124,1	445,8	116,2	916,7	0,2

¹⁷ 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	+ 267,2
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 10,6
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	+ 110,4
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 3.498,0
Mindereinnahmen	- 3.109,8

Zu den Mindereinnahmen trugen vor allem deutlich geringere Kreditaufnahmen - auch zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen¹⁸ - bei.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Personalausgaben	- 164,8
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 3.736,8
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 140,5
Baumaßnahmen	- 5,9
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	- 58,4
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 715,6
Minderausgaben	- 3.109,8

Minderausgaben entstanden im Wesentlichen durch geringere Darlehenstilgungen einschließlich Umschuldungen.

¹⁸ 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 2018 ¹⁹	6.487.000.000,00 €
Aus dem Haushaltsjahr 2017 übertragene Einnahmereste für Kreditaufnahmen (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.575.720.055,21 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2017 ²⁰ (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 2.320.000.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>10.382.720.055,21 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	3.612.299.312,45 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2019 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.866.897.775,82 €
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>5.479.197.088,27 €</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 ²¹	1.000.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	199.129.188,12 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2018 ²²	51.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	51.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 50 Mio. €²³ wurde nicht in Anspruch genommen.

¹⁹ § 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 2018.

²⁰ Nach einer Inabgangstellung eines Betrags von fast 2,3 Mrd. €.

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

²² § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2017/2018.

²³ § 2 Abs. 3 Nr. 2 LHG 2017/2018.

8.2.2 Landesbetrieb „Mobilität“

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2018 ²⁴	100.500.000,00 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2017 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 75.272.700,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>175.772.700,00 €</u>
 Aufnahme von Darlehen (brutto)	 100.500.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 75 Mio. €²⁵ wurde nicht in Anspruch genommen.

²⁴ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2017/2018.

²⁵ § 2 Abs. 3 Nr. 3 LHG 2017/2018.

Nr. 3

Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

- sachgerechte Balance zwischen Konsolidierung, Investitionen und Schuldenreduktion notwendig -

Die laufende Rechnung schloss 2018 im dritten Jahr in Folge mit einem Überschuss ab. Er belief sich auf 1.387 Mio. €. Zusammen mit weiteren Einnahmen reichte der Überschuss aus,

- die auf 844 Mio. € zurückgegangenen Investitionsausgaben zu decken,
- der Haushaltssicherungsrücklage außerplanmäßig Mittel von 700 Mio. € zuzuführen und
- die Gesamtverschuldung um 201 Mio. € zu verringern.

Die verfassungsrechtliche Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts wurde bereits zwei Jahre vor dem „Ziel-Jahr“ 2020 erreicht. Nach Bereinigung des Finanzierungssaldos um finanzielle Transaktionen, Konzernbestandteile und konjunkturelle Einflüsse verblieb ein struktureller Überschuss von 361 Mio. €.

Trotz dieser positiven Entwicklung bleibt die finanzielle Lage des Landes angespannt. Rheinland-Pfalz lag mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 7.490 € um mehr als 40 % und mit Zinsausgaben von 142 € je Einwohner um mehr als 19 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben des Kernhaushalts betrug lediglich 5,1 %. Einschließlich der eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe bleibt die Quote in Rheinland-Pfalz mit 6,5 % deutlich unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis wurde 2019 bei einem strukturell ausgeglichenen Haushalt der Schuldenstand um 880 Mio. € gemindert. Die Haushaltssicherungsrücklage wurde um 350 Mio. € auf 1.050 Mio. € aufgestockt.

In der Haushaltsplanung 2020 und der mittelfristigen Finanzplanung bis 2023 ist eine Stärkung der Investitionstätigkeit bei weiteren Rücklagenzuführungen und Tilgungen von Altschulden vorgesehen. Danach würde die Gesamtverschuldung von 32,2 Mrd. € Ende 2018 auf 30,6 Mrd. € Ende 2023 sinken.

Nach der letzten Steuerschätzung werden für die Jahre 2020 bis 2023 gegenüber der Planung Steuerminderungen erwartet. Zudem erfordern die im Ländervergleich unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen, die Zinsbelastung aufgrund der hohen Gesamtverschuldung und der Investitionsbedarf u. a. im Bereich des Landesstraßennetzes zusätzliche Anstrengungen für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Möglichkeiten zur Begrenzung und

Verringerung konsumtiver Ausgaben sollten genutzt werden, um notwendige Investitionen zeitnah durchzuführen und zusätzliche Tilgungsleistungen zu erbringen.

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2009 bis 2018, des vorläufigen Rechnungsergebnisses 2019 (vorl. Ist), des Haushaltsplans (Hpl.) für das Haushaltsjahr 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. Beispiele:

- Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“.² Dem Sondervermögen wurden bis einschließlich 2018 Mittel von fast 1.493 Mio. € aus dem Kernhaushalt und aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation sowie des Bundes zugeführt.
- Im Oktober 2015 wurde das Sondervermögen „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ zum Vollzug des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes³ eingerichtet.⁴ 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 von 3,5 Mrd. € auf 7,0 Mrd. € erhält Rheinland-Pfalz 256,6 Mio. € zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen.

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.⁵

¹ Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (Az.: VGH N 2/15).

² 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.

³ 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).

⁴ 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.

⁵ Vgl. des Weiteren Fußnoten 20, 29 und 113.

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2009 bis 2018 sind - orientiert an dem vom ehemaligen Finanzplanungsrat vorgegebenen gemeinsamen Schema für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden - aufgegliedert 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.

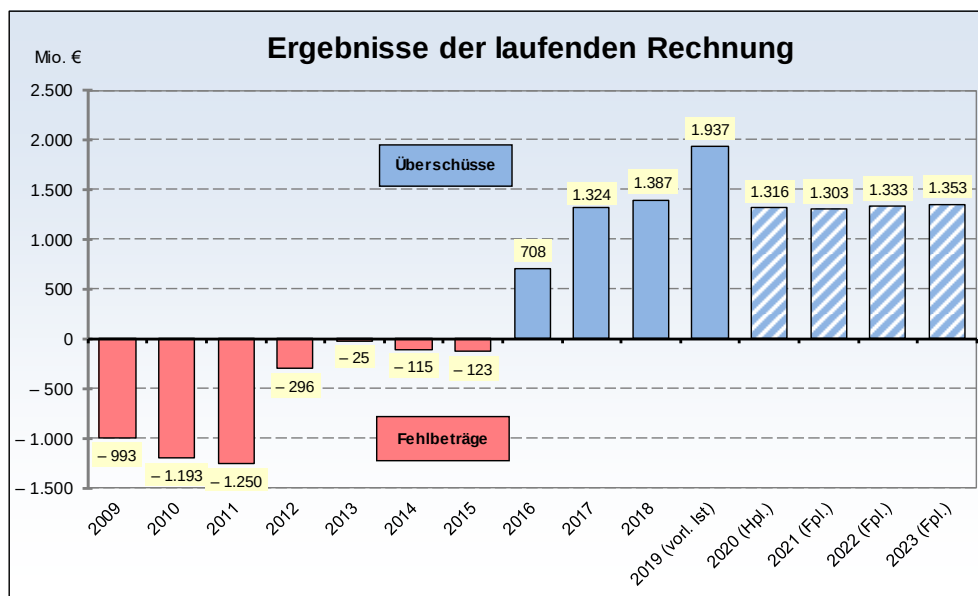
2.1.1 Laufende Rechnung

Die laufende Rechnung schloss 2018 und damit im dritten Jahr in Folge mit einem Überschuss ab. Mit 1.387 Mio. € lag dieser um 63 Mio. € (+ 4,8 %) über dem Vorjahreswert.

Während die laufenden Einnahmen insbesondere aufgrund höherer laufender Zuweisungen und Zuschüsse um 69 Mio. € (+ 0,4 %) auf 16.926 Mio. € stiegen, blieben die laufenden Ausgaben mit 15.539 Mio. € nahezu konstant. Auf der Ausgaben-seite wurden Zuwächse bei den Personalausgaben (+ 122 Mio. €) sowie den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (+ 75 Mio. €) durch geringere Zinsausgaben (- 166 Mio. €) und die Minderung des laufenden Sachaufwands (- 26 Mio. €) weitgehend kompensiert.

Im Jahr 2019 überstiegen die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis um mehr als 1,9 Mrd. €.

In der Haushalts- und Finanzplanung geht die Landesregierung davon aus, dass auch in den Folgejahren erhebliche Überschüsse erwirtschaftet werden können.⁶

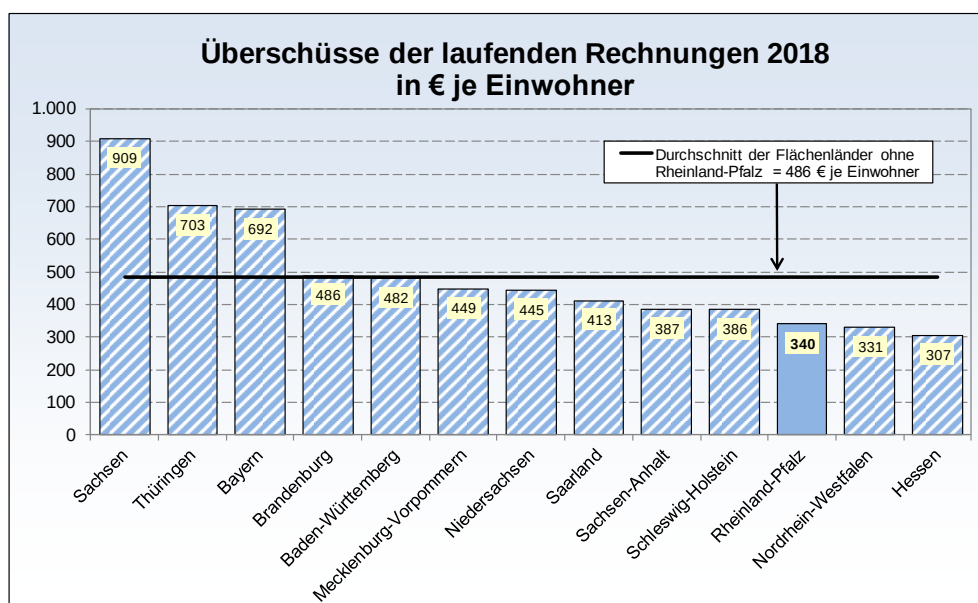


In dem Diagramm sind die Ergebnisse der laufenden Rechnung gemäß dem Haushaltsvollzug in den Jahren 2009 bis 2018, das vorläufige Rechnungsergebnis 2019 sowie die Plandaten bis 2023 dargestellt.

⁶ 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.

Angesichts der gegenüber der Finanzplanung geänderten Rahmenbedingungen, wie z. B. der reduzierten Dynamik des Wirtschaftswachstums, bleibt abzuwarten, ob die Planwerte realisiert werden können. Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2019 werden gegenüber den Haushaltsansätzen für 2020 Steuermindereinnahmen von 148 Mio. € erwartet.⁷ Für das Jahr 2023 wurden Mindereinnahmen von 147 Mio. € prognostiziert.⁸

Für 2018 wiesen sämtliche Flächenländer in der laufenden Rechnung Überschüsse aus.⁹ Mit einem Überschuss von 340 € je Einwohner blieb Rheinland-Pfalz um 30 % unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 486 €.¹⁰ Der Durchschnittswert wurde allerdings durch Sondereffekte beeinflusst. So flossen den Haushalten von Niedersachsen und Bayern Mittel von 1 Mrd. € und 800 Mio. € infolge verhängter Bußgelder gegen Autohersteller zu.¹¹



In dem Diagramm sind die Überschüsse der Flächenländer je Einwohner dargestellt. Bei dieser Betrachtung müssen allerdings die o. g. Sondereffekte für Bayern und Niedersachsen berücksichtigt werden. Außerdem dürfen die jeweils vom Bund und den Ländern zu finanzierenden Konsolidierungshilfen zur Einhaltung der Vorgaben der neuen Schuldenregel nicht außer Acht bleiben. Diese belaufen sich auf 260 Mio. € oder 262 € 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. Diesen Leistungen stehen geringere Einnahmen aus der Umsatzsteuer gegenüber, die auch Konsolidierungshilfsländer als Finanzierungsbeitrag leisten müssen. Auf Rheinland-Pfalz entfallen insoweit Umsatzsteuer-Mindereinnahmen von 19 Mio. € jährlich.¹²

⁷ Die Steuereinnahmen wurden für 2020 auf 15.178 Mio. € prognostiziert. Damit würden die Einnahmen gegenüber den Ist-Ergebnissen der Vorjahre weiter steigen.

⁸ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 30. Oktober 2019 über die „Ergebnisse der Steuerschätzung für Rheinland-Pfalz“.

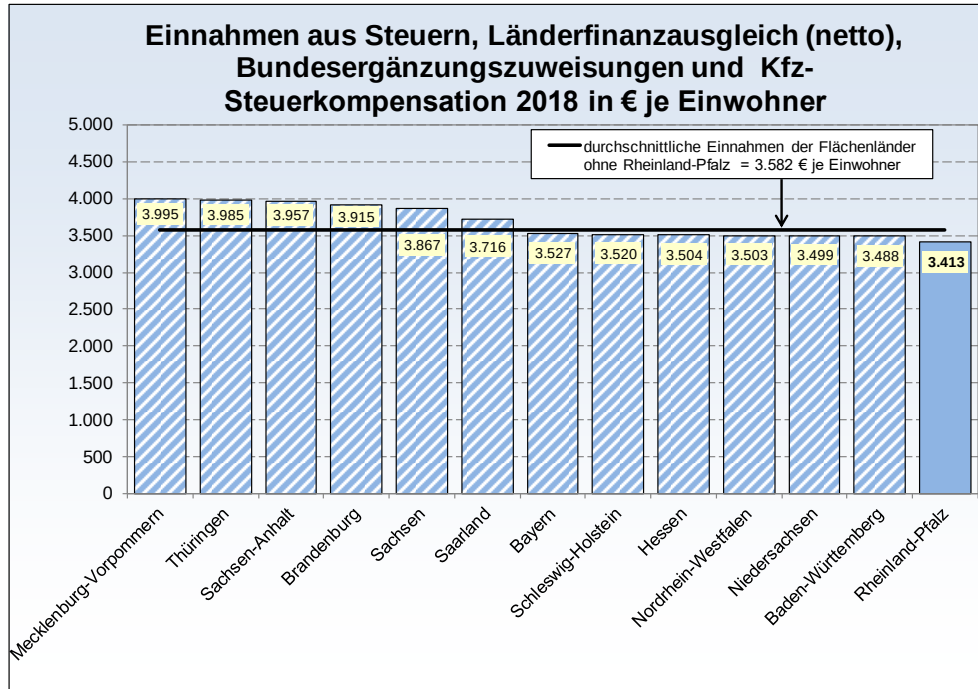
⁹ Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2 des Statistischen Bundesamts, vom 7. August 2019.

¹⁰ Vgl. Anlage 6.

¹¹ Presseinformation der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 8. April 2019 sowie Drucksache des Bayerischen Landtags 18/79.

¹² Vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 14.

Die Höhe der laufenden Einnahmen wird im Wesentlichen durch die Steuereinnahmen - bestehend aus dem Steueraufkommen, dem Länderfinanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen¹³ und sonstigen Zuweisungen des Bundes¹⁴ - bestimmt. Diese zweckfreien Einnahmen beliefen sich 2018 auf 13.918 Mio. € oder 3.413 € je Einwohner.¹⁵ Damit verfügte Rheinland-Pfalz im Ländervergleich¹⁶ über die geringsten Steuereinnahmen je Einwohner.



Das Diagramm verdeutlicht, dass Rheinland-Pfalz trotz der erhaltenen Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs sowie der Bundeszuweisungen über vergleichsweise geringe Einnahmen verfügt.

Um den Durchschnittswert der anderen Flächenländer zu erreichen, hätten für Rheinland-Pfalz in den vorgenannten Bereichen 690 Mio. € höhere Einnahmen anfallen müssen.

¹³ In Rheinland-Pfalz: allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung (Kapitel 20 01 Titel 211 01). Darüber hinaus erhalten andere Länder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten und aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit.

¹⁴ Z. B. Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer (Kapitel 20 01 Titel 211 02).

¹⁵ Den Berechnungen wurde zugrunde gelegt: Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen „Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2018 - 31.12.2018“, BMF/V A 4; Übersicht der ZDL „Finanztransfers im bundesstaatlichen Finanzausgleich - Kassenergebnisse (vorläufige Ergebnisse ohne Auslaufperiode)“ vom 19. Februar 2019 sowie Dokumentation gemäß Fußnote 9.

¹⁶ Bei diesem Ländervergleich orientierte sich der Rechnungshof Rheinland-Pfalz an den Einnahmen, die den Steuerschätzungen zugrunde gelegt werden, sowie an der zur Bestimmung der Konjunkturkomponente vorgenommenen Abgrenzung der Steuereinnahmen, vgl. § 2 der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 22. Januar 2014 (GVBl. S. 8), BS 63-2-1 (Drucksache 16/2924), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28. Februar 2018 (GVBl. S. 25). Die Einnahmen von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen wurden um die 2018 geleisteten Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs gemindert.

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung umfasst Vorgänge, die eine Vermögensänderung bewirken oder der Finanzierung von Investitionen dienen. Diese Teilrechnung schloss 2018 bei Einnahmen von 362 Mio. € und Ausgaben von 882 Mio. € mit einem Fehlbetrag von 520 Mio. € ab.

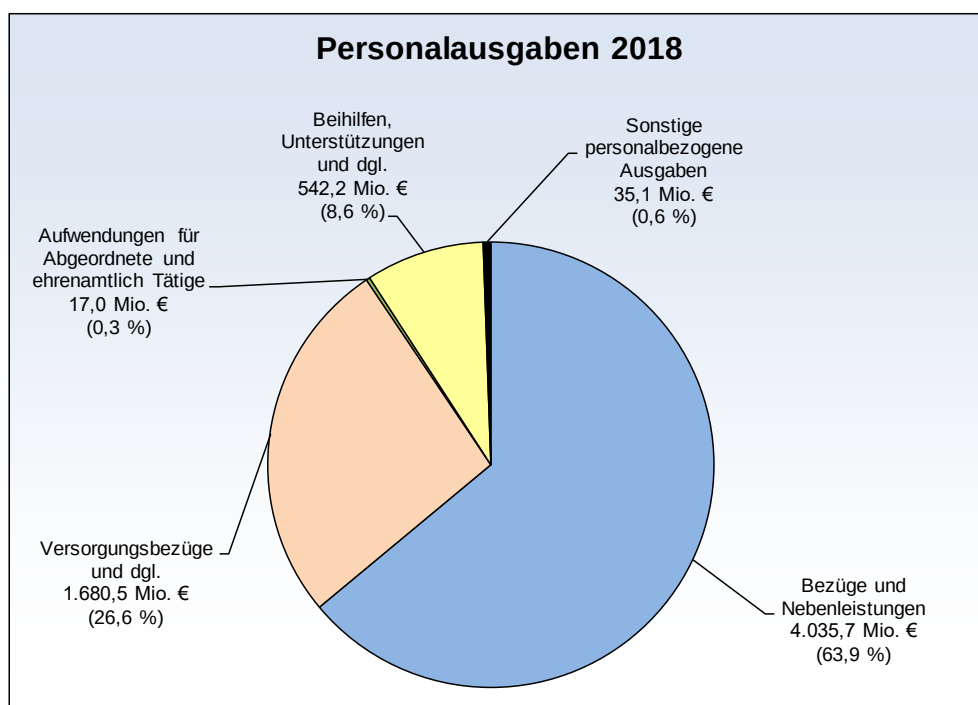
2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen. Sie wiesen 2018 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von mehr als 3.811 Mio. € und korrespondierend auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von über 3.979 Mio. € aus. Zudem enthalten die besonderen Finanzierungsvorgänge Rücklagenzuführungen von 702 Mio. € sowie -entnahmen von 3 Mio. €. Von den Zuführungen entfallen 700 Mio. € auf Mittel, die außerplanmäßig einer Haushaltssicherungsrücklage zugeordnet wurden.¹⁷

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2018

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben und den Beihilfen zusammen. Die haushaltssystematisch der Hauptgruppe 4 zugeordneten Personalausgaben¹⁸ beliefen sich 2018 auf mehr als 6.310 Mio. €.



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

¹⁷ Vorlagen 17/4254 und 17/4720.

¹⁸ Zu den Personalausgaben, die nicht in der Hauptgruppe 4 ausgewiesen sind, vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2.4 dieses Beitrags.

2.2.2 Entwicklung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4

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

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr ¹⁹		Bereinigte Gesamtausgaben	Personal- ausgabenquote
	Mio. €		%	Mio. €	%
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	6.310	122	2,0²⁰	16.422	38,4
2019 (vorl. Ist)	6.704	394	6,2	17.211	39,0
2020 (Hpl.)	7.171	467	7,0	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 2018 gegenüber dem Vorjahr um 2,0 % oder um 122 Mio. € auf 6.310 Mio. €. Von dem Anstieg entfallen 77 Mio. € auf Bezüge und Nebenleistungen, 25 Mio. € auf Versorgungsbezüge sowie 15 Mio. € auf Beihilfen und Unterstützungen.

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für 2019 Personalausgaben von 6,7 Mrd. € aus.

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

Zu den Zuwächsen bei den Personalausgaben tragen auch die vom Landtag im Juni 2019 beschlossenen Anpassungen der Besoldung und Versorgung bei.²¹ Dies führte bzw. führt nach der Gesetzesfolgenabschätzung der Landesregierung zu Mehrkosten für das Land von 212 Mio. € für 2019, von 487 Mio. € für 2020 und von 619 Mio. € für 2021. Des Weiteren werden Mehrkosten von über 1,1 Mio. € jährlich aufgrund von Zulagenanhebungen und Änderungen bei der Besoldung begrenzt dienstfähiger Personen erwartet. Mit diesen Maßnahmen sollen die „Attraktivität rheinland-pfälzischer Beamten- und Richterverhältnisse im Wettbewerb öffentlicher und privater Arbeitgeber“ gesteigert und perspektivisch bis Ende 2020 „im Vergleich

¹⁹ Die Veränderungsraten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage genauer Eurobeträge und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Millionen-Eurobeträge ermittelt.

²⁰ Bis einschließlich 2017 wurden die Zuführungen an die Versorgungsrücklage den Ausgabengruppen 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 Ausgabengruppe 634 ausgewiesen. Im Haushaltsjahr 2020 ist hier ein Betrag von 50 Mio. € veranschlagt.

²¹ Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2019/2020/2021 (LBV AnpG 2019/2020/2021) vom 18. Juni 2019 (GVBl. S. 119), BS 2032-1g, sowie Drucksache 17/9144.

der Endgrundgehälter von Bund und Ländern ein Platz im verdichteten Mittelfeld erreicht werden“.²²

Im Jahr 2018 lag der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) bei 38,4 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 37,7 %. Für die Folgejahre erwartet die Landesregierung Quoten von bis zu 39,3 %.²³

Bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl entsprachen die Personalausgaben (Hauptgruppe 4 - Kernhaushalt) von Rheinland-Pfalz in den Jahren 2015 bis 2018 mit 1.492 €²⁴ nahezu dem Durchschnittswert der anderen westlichen Flächenländer (1.495 €). Sie lagen um 63 € über dem Mittelwert aller anderen Flächenländer. Auch unter Berücksichtigung der Personalausgaben kommunaler Kernhaushalte bleibt Rheinland-Pfalz im Ländermittel.²⁵ Eingeschränkt wird die Aussagekraft des Ländervergleichs insbesondere durch unterschiedliche Aufgabenauslagerungen.

²² Siehe hierzu auch Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen vom 16. Mai 2019 „Landesgesetz zur Erhöhung der Beamtenbesoldung 2019/2020/2021 in Erster Lesung im Landtag“ sowie vom 12. Juni 2019 „Landesgesetz zur Erhöhung der Beamtenbesoldung 2019/2020/2021 verabschiedet“.

²³ Der Freistaat Thüringen hat in Artikel 98 Abs. 3 seiner Verfassung festgelegt, dass die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Personalausgaben grundsätzlich höchstens 40 % der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts betragen darf. Die Personalausgabenquote wird in Thüringen nach den Angaben in den Haushaltsrechnungen auf der Basis der bereinigten Gesamtausgaben ermittelt.

²⁴ Vgl. Anlage 4.

²⁵ Nach den Auswertungen des Rechnungshofs betrugen in den Jahren 2015 bis 2018 die Personalausgaben (Land einschließlich Kommunen) je Einwohner in Rheinland-Pfalz 2.231 € sowie im Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer 2.260 € und aller anderen Flächenländer 2.191 €.

2.2.3 Belastung der Einnahmen durch Personalausgaben der Hauptgruppe 4

Die Belastung der Steuereinnahmen²⁶ und der allgemeinen Finanzausweisungen²⁷ durch die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 ist nachfolgend dargestellt:

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)			Steuern, steuerähnliche Abgaben, allgemeine Finanzausweisungen		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben
		%			%	
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	12.763	- 0,2	49,4	13.988	- 0,2	45,1
2019 (vorl. Ist)	13.935	9,2	48,1	15.058	7,6	44,5
2020 (Hpl.)	14.631	5,0	49,0	15.385	2,2	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

Im Jahr 2018 wurden mehr als 45 % der Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzausweisungen zur Deckung der Personalausgaben benötigt. Die Zunahme der Belastungsquote von einem Prozentpunkt gegenüber dem Vorjahr war auf stagnierende Einnahmen²⁸ und steigende Personalausgaben zurückzuführen.

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

²⁶ Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

²⁷ 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“).

²⁸ In den Einnahmen 2017 „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).

2.2.4 Entwicklung der Personalausgaben außerhalb der Hauptgruppe 4

Zu den Personalausgaben, die nicht in der Hauptgruppe 4 ausgewiesen sind, zählen die Ausgaben für das Personal der Landesbetriebe, der global veranschlagten Hochschulen und des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ sowie Gestellungsgelder²⁹ und Personalkosten für staatlich zugewiesene Lehrer an Privatschulen.³⁰

Die Entwicklung der auf diese Bereiche entfallenden Ausgaben ist nachfolgend dargestellt³¹:

Haushaltsjahr	Landesbetriebe	Globalhaushalte	Sondervermögen	Privatschulen zugewiesene Lehrkräfte	Gestellungsgelder	insgesamt ³²
Mio. €						
2010	373	361	10	41	19	805
2011	372	371	19	42	18	823
2012	378	379	24	53	18	852
2013	378	376	31	52	20	856
2014	364	391	33	52	18	858
2015	368	396	37	53	18	872
2016	374	419	38	53	20	904
2017	387	420	25	55		887
2018	394	420	39	56		908

Werden diese Ausgaben den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 hinzugerechnet, ergeben sich für 2018 folgende Kennziffern:

- Personalausgabenquote 44,0 %,
- Steuerbelastungsquote 51,6 %.

²⁹ Bei den Gestellungsgeldern handelt es sich um Leistungen für Bedienstete von Kirchen, die nebenamtlich Unterricht an öffentlichen Schulen erteilen. Rheinland-Pfalz weist seit 2017 die entsprechenden Zahlungen in der Hauptgruppe 4 nach. Bis einschließlich 2016 waren die Zahlungen Titeln der Hauptgruppe 6 zugeordnet.

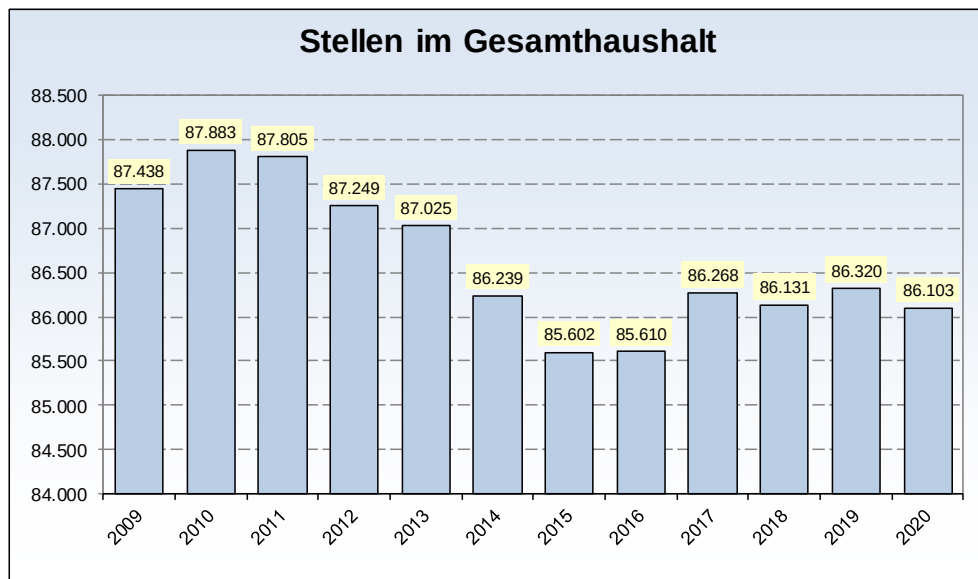
³⁰ Vgl. hierzu auch die Beiträge jeweils Nr. 4 der Jahresberichte 2013 (Drucksache 16/2050) und 2019 (Drucksache 17/8300) - Personal und Personalausgaben des Landes.

³¹ In der Tabelle sind Personalausgaben für Bedienstete dargestellt, bei denen unmittelbare Dienst- oder Arbeitsverhältnisse zum Land vorliegen oder die als landeseigenes Personal aufgrund der Art des Direktionsrechts bzw. der Weisungsbefugnis angesehen werden können. Ausgaben für Erstattungen von Personalkosten an die Landkreise sind nicht enthalten, da die betreffenden Bediensteten auf die Landkreise übergegangen sind.

³² Differenzen bei den Summen aufgrund von Rundungen.

2.2.5 Entwicklung der Stellen im Gesamthaushalt

Die Zahl der Stellen nach den Angaben in den Haushaltsplänen hat sich wie folgt entwickelt:



In dem Diagramm ist die Stellenentwicklung abgebildet. Nach dem tendenziellen Rückgang bis 2016 folgte ein Stellenaufbau.

Der nachfolgenden Übersicht ist die nach Aufgabenbereichen differenzierte Stellenentwicklung zu entnehmen³³:

Aufgabenbereich	Stellen im Gesamthaushalt								Veränderung 2020 zu 2009	
	2009	2011	2013	2015	2017	2018	2019	2020	absolut	relativ
Schulen ³⁴	36.060	36.536	36.193	35.416	35.847	35.797	35.861	35.812	- 248	- 0,7 %
Hochschulen	7.968	7.774	7.898	7.991	8.003	8.001	7.990	7.980	12	0,2 %
Polizei	11.260	11.221	11.162	11.140	11.483	11.511	11.608	11.685	425	3,8 %
Justiz	7.148	7.236	7.216	7.141	7.131	7.150	7.249	7.295	147	2,1 %
Steuerverwaltung	6.285	6.256	6.243	6.147	5.968	5.924	5.867	5.804	- 481	- 7,7 %
Sonstige Verwaltung ³⁵	18.718	18.783	18.313	17.768	17.836	17.748	17.745	17.527	- 1.191	- 6,4 %
insgesamt ³⁶	87.438	87.805	87.025	85.602	86.268	86.131	86.320	86.103	- 1.336	- 1,5 %

³³ Aufgeführt sind die nach den Haushaltsplanungen vorgesehenen Stellen. Hieraus lassen sich keine Aussagen über die tatsächlich besetzten Stellen ableiten.

³⁴ Einschließlich Stellen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion für die Schulaufsicht sowie des Pädagogischen Landesinstituts Rheinland-Pfalz und Altersteilzeitstellen.

³⁵ Ohne Ausbildungsstellen und ohne Berücksichtigung stellenplanähnlicher Übersichten: Letzteres betrifft im Jahr 2020 fast 73 Stellen im gesamten Landeshaushalt. Von 2014 bis 2017 wurden 5.060 Stellen in die Stellenpläne der Landesbetriebe „Liegenschafts- und Baubetreuung“, „Landesforsten“ und „Mobilität“ und des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ übernommen. Damit setzte das Ministerium der Finanzen eine Forderung des Rechnungshofs um (vgl. Jahresbericht 2013, Nr. 4 - Personal und Personalausgaben des Landes - Drucksache 16/2050 sowie Drucksache 16/2303 S. 3). Um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, wurden diese Stellen in den Vorjahren mitberücksichtigt.

³⁶ Differenzen bei den Summen sind auf die Rundung von Stellenanteilen auf ganze Stellen zurückzuführen.

Demnach ergab sich folgende Entwicklung:

- Seit 2009 wurden bei Schulen, in der Steuerverwaltung sowie in der sonstigen Verwaltung insgesamt mehr als 1.900 Stellen abgebaut.
- In dem gleichen Zeitraum verzeichneten Hochschulen, Polizei und Justiz einen Zuwachs um knapp 600 Stellen.
- 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 Stellen³⁷. In diesen Fällen stehen den Personalausgaben Erstattungen der Drittmittelgeber gegenüber.

Nach dem Stellenabbauprogramm der Landesregierung sollen bis 2020 etwa 1.650 Stellen und in den Folgejahren weitere 350 Stellen entfallen.³⁸ Dieser Stellenabbau soll allerdings einhergehen mit der Schaffung von 1.500 Stellen³⁹ „in wichtigen politischen Schwerpunktbereichen, insbesondere Bildung/Hochschule, innere Sicherheit und Justiz sowie Hoch- und Tiefbau“⁴⁰.

2.2.6 Versorgungsausgaben und Versorgungsempfänger

In den Jahren 2009 bis 2018 erhöhten sich die Versorgungsausgaben⁴¹ um 58,4 % auf mehr als 2 Mrd. €. Die übrigen Personalausgaben in der Hauptgruppe 4⁴² stiegen um 16,9 % auf fast 4,3 Mrd. €.⁴³

³⁷ Durch Dritte, wie z. B. den Bund, finanzierte Personalausgaben finden sich u. a. bei Landesbetrieben und bei den Hochschulen.

³⁸ Vgl. Übersicht über die Umsetzung des Abbaus von 2.000 Stellen im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2019/2020 - Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen.

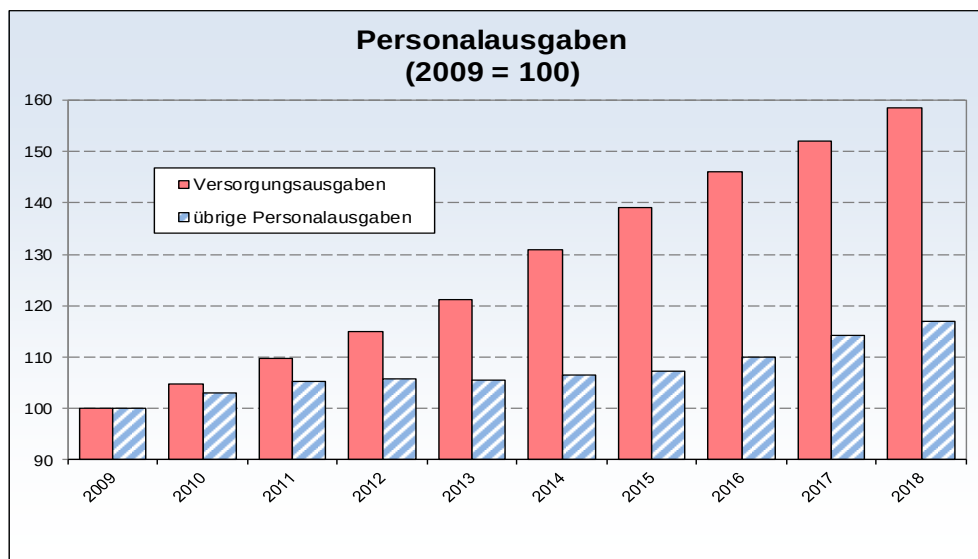
³⁹ Davon 61 Stellen beim Landesbetrieb „Mobilität“, 25 pro Jahr für Kommissaranwärter, 224 im Polizeibereich (von bisher 13.156 auf 13.380 in 2020), 50 für Richter und Staatsanwälte, 23 für Rechtspfleger, 6 für Amtsanwälte, 30 Anwärterstellen (Justiz), 44 Anwärterstellen im Justizvollzug unter Anrechnung bereits geschaffener Stellen, 10 für den psychologischen Dienst des Justizvollzugs, 17 Wachmeisterstellen in 2019, 260 für Lehrkräfte, 80 für Feuerwehrlehrkräfte.

⁴⁰ Vorstellung des Regierungsentwurfs für den Landeshaushalt 2019/2020 „Ausgeglichener Haushalt: Gemeinsam - Zuversichtlich - Zukunft gestalten“, Pressekonferenz der Landesregierung am 20. August 2018.

⁴¹ Obergruppe 43 (Versorgungsbezüge und dgl.) abzüglich Gruppe 434 (Zuführungen an die Versorgungsrücklage) zuzüglich Gruppe 446 (Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger). Zuführungen an das Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes werden seit 2018 bei Kapitel 20 04 Titel 634 02 nachgewiesen.

⁴² Ohne Gruppe 424 (Zuführungen an die Versorgungsrücklage). Zuführungen an das Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes werden seit 2018 bei Kapitel 20 04 Titel 634 02 nachgewiesen.

⁴³ 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.



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

Zu dieser Entwicklung trug ein deutlicher Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger bei, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht⁴⁴:

Haushalts-jahr	Ruhestandsbeamte	Hinterbliebene	Versorgungsempfänger insgesamt
2009	25.900	9.306	35.206
2010	26.898	9.242	36.140
2011	28.249	9.328	37.577
2012	29.869	9.224	39.093
2013	31.665	9.192	40.857
2014	33.490	9.207	42.697
2015	35.399	9.506	44.905
2016	36.472	9.565	46.037
2017	37.495	9.614	47.109
2018	38.435	9.644	48.079

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 gedämpft werden. Allerdings erwartet die Landesregierung, dass die Zahl der Versorgungsempfänger bis 2023 gegenüber 2017 um 15 % und die Versorgungsausgaben in demselben Zeitraum um 33 % zunehmen werden.⁴⁵ Dies wären mehr als 640 Mio. €. ⁴⁶

Im Übrigen hat die Landesregierung in den Berichten über die Beamtenversorgung in den Jahren 2017 und 2018⁴⁷ darauf hingewiesen, dass ein zentrales Element der dauerhaften Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben ein strukturell ausgeglichener Haushalt sei. Die als Sondervermögen fortgeführte Versorgungsrücklage,

⁴⁴ Daten gemäß Angaben in den Berichten der Landesregierung über die Beamtenversorgung. Darin sind Angaben zu den Globalhaushalten, die die Versorgungsausgaben für ihren jeweiligen Bereich selbst tragen, nicht enthalten.

⁴⁵ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 38 und 39.

⁴⁶ Unter Zugrundelegung der Abgrenzung gemäß Fußnote 41.

⁴⁷ Drucksachen 17/6966 und 17/10677.

deren Bestand sich Ende 2018 auf 530,4 Mio. € belief⁴⁸, diene zur Abfederung der Belastungen aus Versorgungsausgaben.

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 Bundes⁴⁹) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern ⁵⁰	Einnahmen aus Länderfinanz- ausgleich	Ergänzungs- zuweisungen Bund ⁴⁹	Einnahmen insgesamt ⁵⁰	Zins- ausga- ben	Zins- steuer- quote
	Mio. €					%
2009	8.344	327	458	9.129	1.186	13,0
2010	8.372	269	679	9.320	1.064 ⁵¹	11,4
2011	8.861	205	638	9.704	1.015 ⁵¹	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 ⁵²	6,2
2017	12.788	427	742	13.957	747	5,4
2018	12.763	397	757	13.917	581	4,2
2019 (vorl. Ist)	13.934	344	696	14.974	477	3,2
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 2018 wies Zinsausgaben von 581 Mio. € aus, die sich nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2019 auf 477 Mio. € verringerten.

Trotz steigender Verschuldung bis 2015 gingen die Zinsausgaben in den vergangenen Jahren insbesondere infolge des niedrigen Zinsniveaus zurück. „Der EZB-Rat geht davon aus, dass die EZB-Leitzinsen so lange auf ihrem aktuellen oder einem niedrigeren Niveau bleiben werden, bis er feststellt, dass sich die Inflationsaussichten in seinem Projektionszeitraum deutlich einem Niveau annähern, das hinreichend

⁴⁸ Der Bestand des Sondervermögens soll schrittweise am Kapitalmarkt angelegt werden. Von dem Bestand des Sondervermögens von 530,4 Mio. € Ende 2018 entfielen 360,6 Mio. € auf Schuldscheindarlehen an das Land Rheinland-Pfalz, 128,7 Mio. € auf Barvermögen und 41,1 Mio. € auf Anleihen öffentlich-rechtlicher Emittenten. 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).

⁴⁹ Einschließlich Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer.

⁵⁰ Ohne steuerliche Abgaben.

⁵¹ 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).

⁵² Davon entfallen 135 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen beim Pensionsfonds sowie fast 11 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen bei der Versorgungsrücklage.

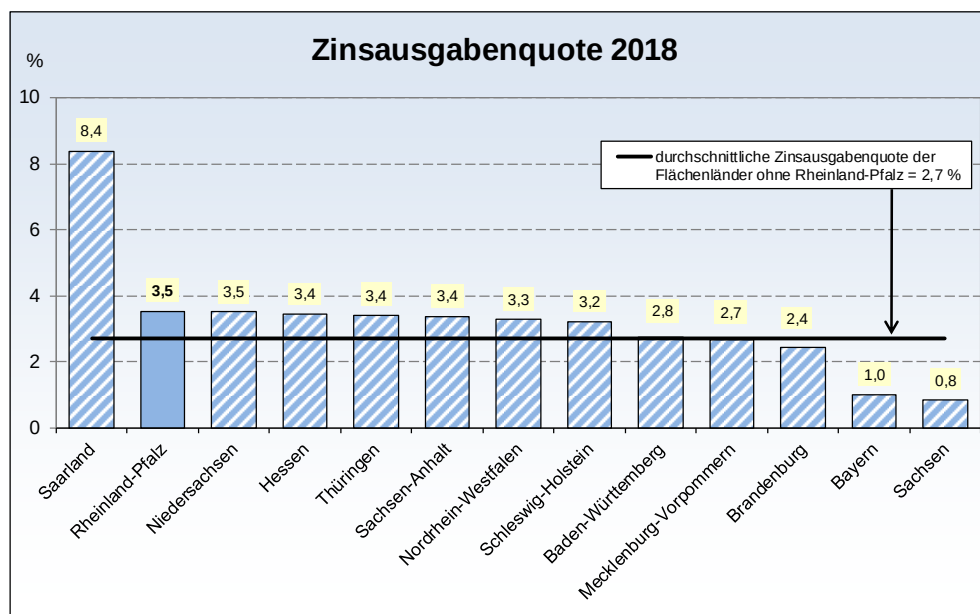
nahe, aber unter 2 % liegt, und dass sich diese Annäherung in der Dynamik der zugrunde liegenden Inflation durchgängig widerspiegelt.“⁵³

Die Landesregierung erwartet in ihrer mittelfristigen Finanzplanung eine zügige schrittweise Normalisierung des allgemeinen Zinsniveaus, die zu moderaten Steigerungen der Zinsausgaben führt.⁵⁴ Bei der Kalkulation der Ansätze wurde ein Anstieg des Zinsniveaus von 0,8 % auf 3,5 % für 10-jährige Schuldscheine in den Jahren 2021 bis 2023 unterstellt.

Für die Planjahre 2020 bis 2023 setzte das Land Zinsausgaben zwischen 650 Mio. € und 700 Mio. € jährlich an. Allein 2020 würden sich nach vorsichtiger Schätzung Zins-Mehrausgaben von fast 54 Mio. € ergeben, wenn im Rahmen notwendiger Anschlussfinanzierungen neue Kreditaufnahmen um einen Prozentpunkt höher verzinst würden als auslaufende Kreditverträge. Bei dieser Konstellation wäre 2023 bereits mit Zins-Mehrausgaben von über 200 Mio. € zu rechnen. Bei höherer Verzinsung können insbesondere bei Darlehen mit längeren Laufzeiten und trotz des Einsatzes von derivativen Finanzinstrumenten zur Minderung von Zinsänderungsrisiken weitere Ausgaben auf das Land zukommen.

Die Zinssteuerquote verminderte sich 2018 infolge rückläufiger Zinsausgaben um 1,2 Prozentpunkte auf 4,2 %.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2018 auf 3,5 %. Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote⁵⁵ sowohl aller anderen Flächenländer (2,7 %) als auch der anderen westlichen Flächenländer (2,8 %)⁵⁶:



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

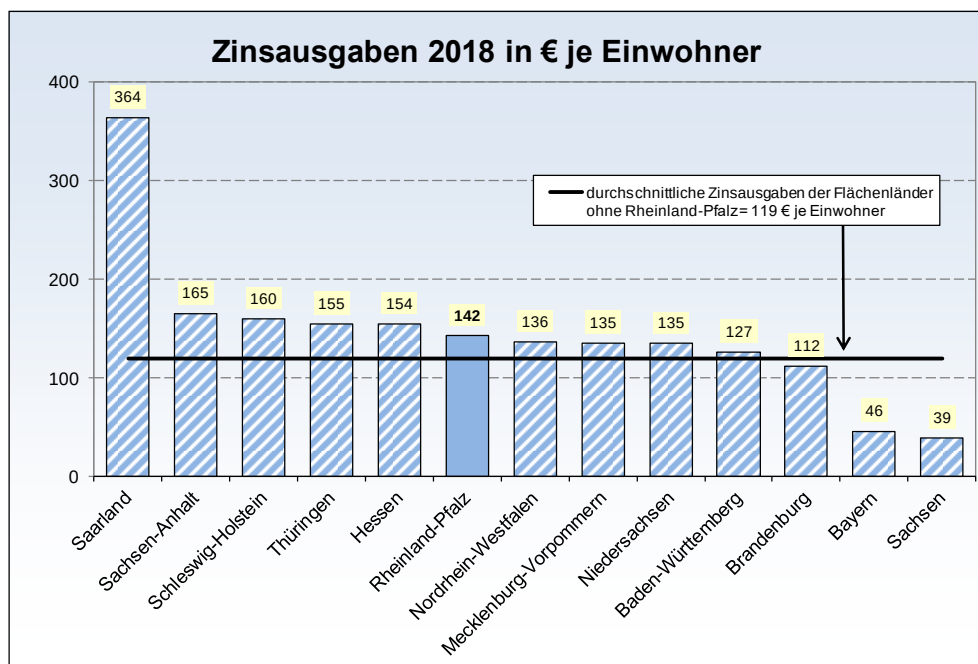
⁵³ Pressemeldung der Europäischen Zentralbank vom 23. Januar 2020 über „Geldpolitische Beschlüsse“.

⁵⁴ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 49 und S. 69.

⁵⁵ Siehe auch Fußnote 9.

⁵⁶ Auch bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung ändern sich die o. a. Durchschnittsquoten nicht.

Die Zinsausgaben des Landes je Einwohner lagen 2018 mit 142 € um mehr als 19 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (119 € je Einwohner)⁵⁷ und um knapp 17,4 % über dem der anderen westlichen Flächenländer (121 € je Einwohner).⁵⁸



In dem Diagramm sind die Zinsausgaben je Einwohner abgebildet. Rheinland-Pfalz weist danach eine überdurchschnittlich hohe Zinsbelastung aus.

Hätte Rheinland-Pfalz seine Zinsausgaben je Einwohner auf den Durchschnittswert aller anderen Flächenländer begrenzen können, hätten Mittel von über 95 Mio. € beispielsweise für zusätzliche Tilgungsleistungen zur Verfügung gestanden.

2.4 Investitionsausgaben und -quote

Die Investitionsquote bildet den Anteil der Investitionen⁵⁹ (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Gesamtausgaben ab. Im Jahr 2018 belief sich diese Quote auf 5,1 %:

⁵⁷ Vgl. hierzu auch Anlage 4.

⁵⁸ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich durchschnittliche Zinsausgaben von 120 € je Einwohner für alle Flächenländer und von 123 € je Einwohner für die westlichen Flächenländer.

⁵⁹ Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff ist in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) festgelegt. Damit kam der Gesetzbefehl 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 Ausgabebezuggruppen 7 und 8 nachgewiesen. Bei der vorgenommenen Bestimmung der Investitionsausgaben handelt es sich um eine abschließende Aufzählung.

Haushalts- jahr	ausge- wiesene Investitions- ausgaben	in den ausge- wiesenen In- vestitionsaus- gaben enthal- tene Zuführun- gen an den Pensionsfonds	Investiti- onsausga- ben ohne Zuführun- gen an den Pensions- fonds ⁶⁰	Verän- derung absolut	Verän- derung prozen- tual	Gesamt- ausgaben	Investi- tions- quote
	Mio. €				%	Mio. €	%
2009	1.388	329	1.059	94	9,7	12.857	8,2
2010	1.643 ⁶¹	369	1.275	216	20,4	13.469	9,5
2011	1.727 ⁶¹	411	1.316	41	3,2	14.042	9,4
2012	1.727 ^{61, 62}	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	844	-	844	- 7	- 0,8	16.422	5,1
2019 (vorl. Ist)	1.002	-	1.002	158	18,7	17.211	5,8
2020 (Hpl.)	1.235	-	1.235	233	23,3	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 2018 weiter auf 844 Mio. €. Für 2019 weist das vorläufige Rechnungsergebnis einen Anstieg auf 1 Mrd. € aus.

Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum sind Zuwächse vorgesehen, zu denen auch die Umstellung von Schuldendiensthilfen auf Investitionszuwendungen an die Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und die Förderung von Maßnahmen im Bereich der Breitbandinfrastruktur, insbesondere dem Ausbau von Gigabit-Infrastrukturen,⁶³ beitragen werden. Die in der Finanzplanung für 2023 vorgesehenen Investitionen überschreiten die Ist-Ausgaben des Jahres 2018 um 585 Mio. €.

In den vorgenannten Investitionsausgaben und -quoten sind die Investitionen der Landesbetriebe nicht berücksichtigt. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen⁶⁴) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Ferner unterstützt das Land - auch mithilfe von Bundesmitteln - über das Sondervermögen KI 3.0 finanzschwache Kommunen bei ihren Investitionen.⁶⁵

Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung für die Landesbetriebe auf mehr als 300 Mio. € steigende eigenfinanzierte

⁶⁰ Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

⁶¹ Einschließlich Finanzhilfen - auch mithilfe von Bundesmitteln - aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz.

⁶² 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.

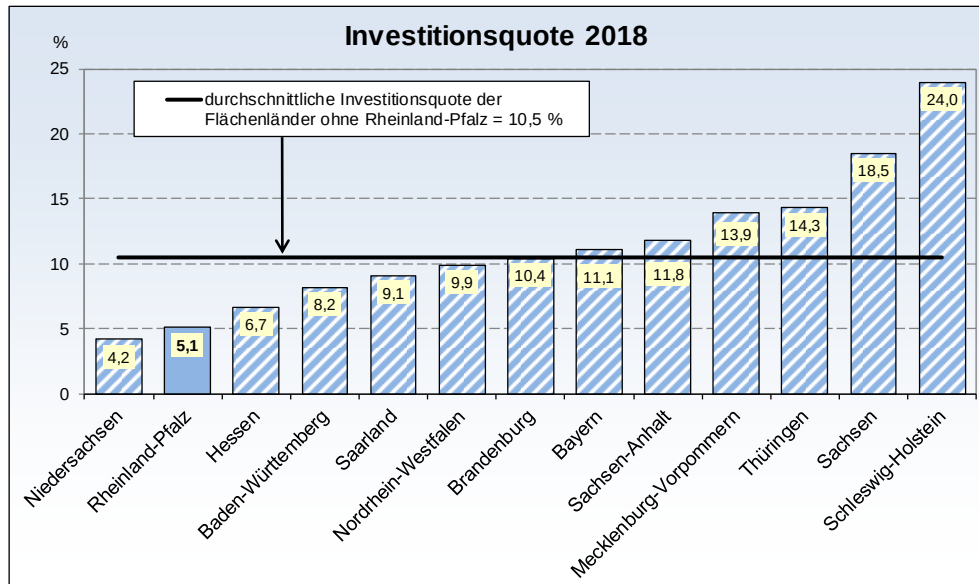
⁶³ Im Doppelhaushalt 2019/2020 sind Verpflichtungsermächtigungen von 575 Mio. € ausgebracht (Ka-pitel 03 04 Titel 883 76).

⁶⁴ Vgl. u. a. Beitrag Nr. 22 - Hochwasserschutz an der Mosel - des Jahresberichts 2015 (Drucksache 16/4650).

⁶⁵ Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 1 dieses Beitrags. Zulasten dieses Programms wurden 2018 Investi-tionsausgaben von nahezu 44 Mio. € geleistet. Siehe hierzu auch Vorlage 17/4720.

Investitionsausgaben. Werden diese den Investitionen des Kernhaushalts hinzuge-rechnet, ergeben sich in den einzelnen Planjahren um etwa 1,5 bis 1,6 Prozent-punkte höhere Investitionsquoten.⁶⁶

Folgende Investitionsquoten ergeben sich 2018 für die Kernhaushalte der Flächen-länder⁶⁷:



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.⁶⁸ Zudem dürfen Sondereffekte nicht außer Acht bleiben; so dürfte zu der hohen Investitionsquote von Schleswig-Holstein die Auszahlung einer Garantieleistung von mehr als 2,4 Mrd. € für die HSH Nordbank AG beigetragen haben.⁶⁹ Ohne die Garantieleistung hätten sich für Schleswig-Holstein eine Investitionsquote von 8,4 % und für die Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz) eine Durchschnittsquote von 9,8 % ergeben.

Danach lag die Investitionsquote des Landes mit 5,1 % deutlich unter der durchschnittlichen Quote der anderen Flächenländer, die 10,5 % betrug.⁷⁰ Lässt man den

⁶⁶ Vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 50 und S. 59.

⁶⁷ Siehe auch Fußnote 9.

⁶⁸ Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat es auf ihrer Herbstkonferenz vom 14. bis 15. Oktober 2019 für notwendig erachtet, die Vergleichbarkeit und Kohärenz statistischer Informationen über die von Bund und Ländern bestimmten Investitionen zu verbessern (vgl. Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 15. Oktober 2019). Zur Berücksichtigung der auch außerhalb der Kernhaushalte getätigten Investitionen in Landesbetrieben, Globalhaushalten oder Sondervermögen sollte die Einbeziehung auch solcher Investitionen in die Ermittlung der Investitionsquoten von den hierfür zuständigen Stellen geprüft werden. Dieses Anliegen hat der Vorsitzende der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im November 2019 an das Bundesministerium der Finanzen, den Bund/Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ sowie an das Statistische Bundesamt herangetragen.

⁶⁹ Vgl. Pressemeldung des Ministeriums der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein vom 11. Januar 2019.

⁷⁰ Die durchschnittliche Investitionsquote der anderen westlichen Flächenländer betrug 9,6 %. Wird Rheinland-Pfalz in die Berechnungen einbezogen, ergibt sich eine Durchschnittsquote von 10,2 % für alle Flächenländer und von 9,3 % für die westlichen Flächenländer. Die unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit von Rheinland-Pfalz spiegelt sich auch in den Investitionsausgaben je Einwohner wider. Danach lagen die Pro-Kopf-Ausgaben 2018 mit 207 € um 55,4 % unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer (vgl. Anlage 4).

Sondereffekt von Schleswig-Holstein (Garantieleistung von mehr als 2,4 Mrd. €) unberücksichtigt, ergibt sich eine durchschnittliche Investitionsquote von 9,8 %. Selbst bei vereinfachter Hinzurechnung der eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe von 220 Mio. € erreicht Rheinland-Pfalz mit 6,5 % den Durchschnittswert nicht.⁷¹ Hierzu hätte das Land im Jahr 2018 über 500 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 Landesstraßennetzes⁷². 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. €. Der Rechnungshof beabsichtigt, das Instandhaltungsmanagement zu überprüfen, sobald der Landesbetrieb „Mobilität“ die Ergebnisse der Straßenzustandserfassung 2017 und die daraus folgende Kostenermittlung vorgelegt hat.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat in den letzten Jahren mehrfach auf sinkende Investitionsausgaben in Kernhaushalten und auf einen hohen Investitionsstau in der Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur hingewiesen. Unzureichende Investitionen führten zu einem dauerhaften Vermögensverzehr und damit für öffentliche Haushalte zu einem mit der öffentlichen Verschuldung vergleichbaren Risiko. Auf ihrer Herbstkonferenz ist positiv angemerkt worden, dass im Bund und in vielen Ländern die Investitionsansätze wieder erhöht worden seien. Beobachtet werde aber auch, dass die tatsächlichen Investitionsausgaben häufig gegenüber den jeweiligen Planungen zurückblieben.⁷³

Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder halten es in ihrer Bewertung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte insbesondere für erforderlich, auf der Ausgabenseite ein größeres Gewicht auf langfristig wachstumsstärkende Ausgaben zu legen und den Investitionsbedarf konsequent anzugehen. Es seien weiterhin Investitionen u. a. in den Bereichen Infrastruktur, Digitalisierung, Bildung, Wissenschaft und Klimaschutz erforderlich.⁷⁴

Beispielsweise könnte auch die aus den neuen Regeln zur Mittelverteilung zwischen Bund und Ländern hervorgehende verbesserte Finanzausstattung der Länder ab 2020 als Chance genutzt werden, Umfang und Zielgenauigkeit staatlicher Investitionen zu optimieren.⁷⁵ So geht das rheinland-pfälzische Ministerium der Finanzen davon aus, dass für das Land unter Berücksichtigung des Wegfalls der Entflechtungsmittel Mehreinnahmen von etwa 250 Mio. € jährlich verbleiben.

⁷¹ 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.

⁷² Drucksache 16/5500.

⁷³ Pressemitteilungen des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30. September 2014, des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern vom 7. Oktober 2015 und des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 25. April 2018.

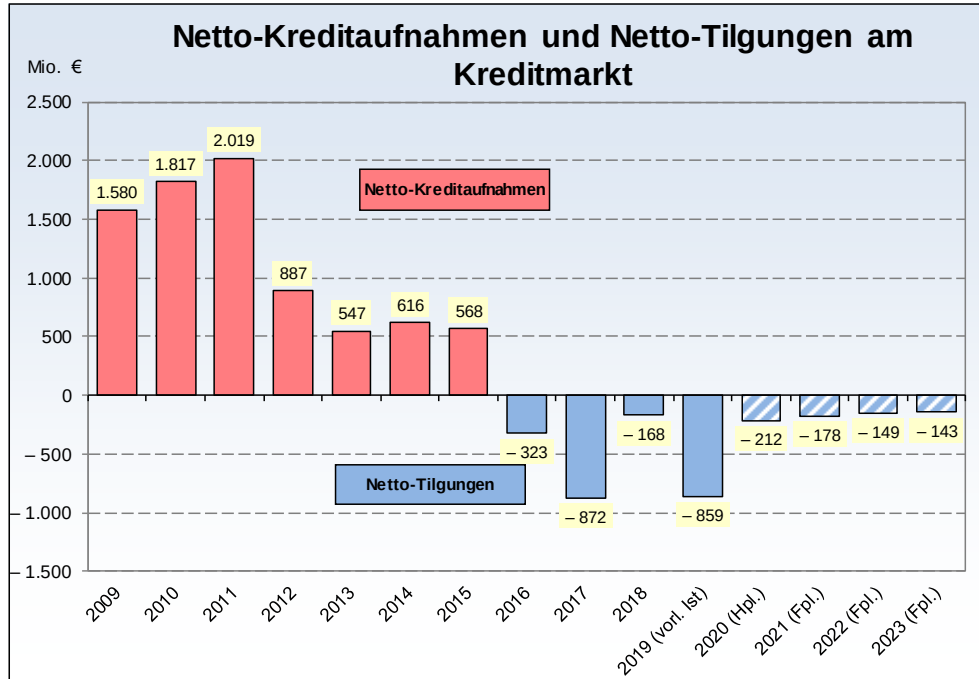
⁷⁴ Pressemitteilungen vom 25. Mai 2018 und vom 24. Mai 2019 zu den Jahreskonferenzen 2018 und 2019 der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder.

⁷⁵ Lenk, Thomas; Mehreinnahmen ab 2020 - Wohin mit den zusätzlichen Mitteln?, in: Sächsischer Rechnungshof, Finanzkontrolle in Sachsen, Band 9, 2019, S. 27.

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 2009 bis 2015 jeweils Kredite zur vollständigen Deckung der Ausgaben aufgenommen wurden. In den Jahren 2016 bis 2019 wurden per saldo Darlehen getilgt.

Im Jahr 2018 schloss der Kernhaushalt mit einem Finanzierungsüberschuss von 867 Mio. €⁷⁶ ab, der zur Netto-Zuführung an Rücklagen und zur Netto-Tilgung von 168 Mio. € genutzt wurde.

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für 2019 eine Netto-Tilgung von 859 Mio. € aus.

Für die Planjahre ab 2020 erwartet die Landesregierung, dass per saldo weitere Darlehenstilgungen erwirtschaftet werden können.

In Anbetracht der hohen Verschuldung (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.8 dieses Beitrags) und eines nicht auszuschließenden Anstiegs des Zinsniveaus sollten Möglichkeiten beim Haushaltsvollzug, die Tilgungsleistungen zu verstärken, genutzt werden.

⁷⁶ Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2018 - 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. Überschreiten die Tilgungsausgaben die Kreditaufnahmen, so ergibt sich eine Quote mit einem negativen Vorzeichen.

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	Kreditfinanzierungs- quote ⁷⁷
	Mio. €		%
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	- 5,3
2018	16.422	- 168	- 1,0
2019 (vorl. Ist)	17.211	- 859	- 5,0
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 erhöhte sich 2018 gegenüber dem Vorjahr um 4,3 Prozentpunkte auf - 1,0 %.

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 Schleswig-Holstein⁷⁸ glichen alle Flächenländer 2018 ihre Haushalte ohne neue Kredite aus und verringerten ihren Schuldenstand.⁷⁹ Dies trug zu Durchschnittsquoten von - 0,8 % bei allen anderen Flächenländern und von - 0,7 % bei den anderen westlichen Flächenländern bei.⁸⁰

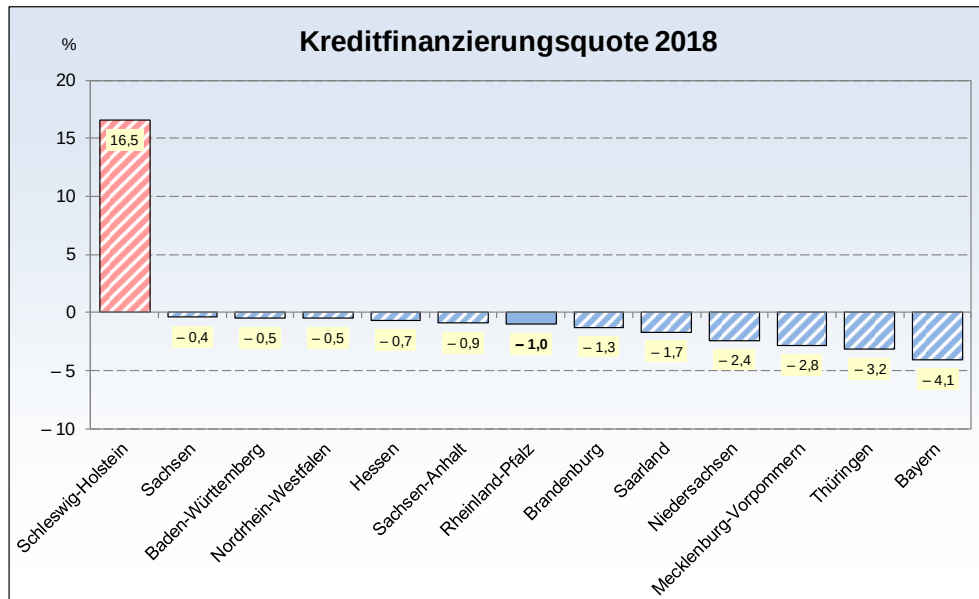
⁷⁷ Wird die Neuverschuldung des Landes bei anderen Gebietskörperschaften in die Berechnung einbezogen, beträgt die Kreditfinanzierungsquote:

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

⁷⁸ Bezüglich des Sondereffekts (kreditfinanzierte Auszahlung einer Garantieleistung) siehe auch Fußnote 69.

⁷⁹ Siehe auch Fußnote 9.

⁸⁰ Auch bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlungen ändern sich die o. g. Quoten nicht.



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 auszugleichenden 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.^{81, 82}

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 2013.⁸³ Im Übrigen entfaltet Artikel 117 Abs. 1 der Landesverfassung nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz⁸⁴ „derzeit und absehbar noch bis zum Ablauf der Übergangsfrist am 31. Dezember 2019 keine Wirksamkeit“.

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz⁸⁵ und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente

⁸¹ Artikel 109 in Verbindung mit Artikel 143d Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404).

⁸² Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hat in seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2017 zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG 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.

⁸³ 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).

⁸⁴ Siehe Fußnote 1.

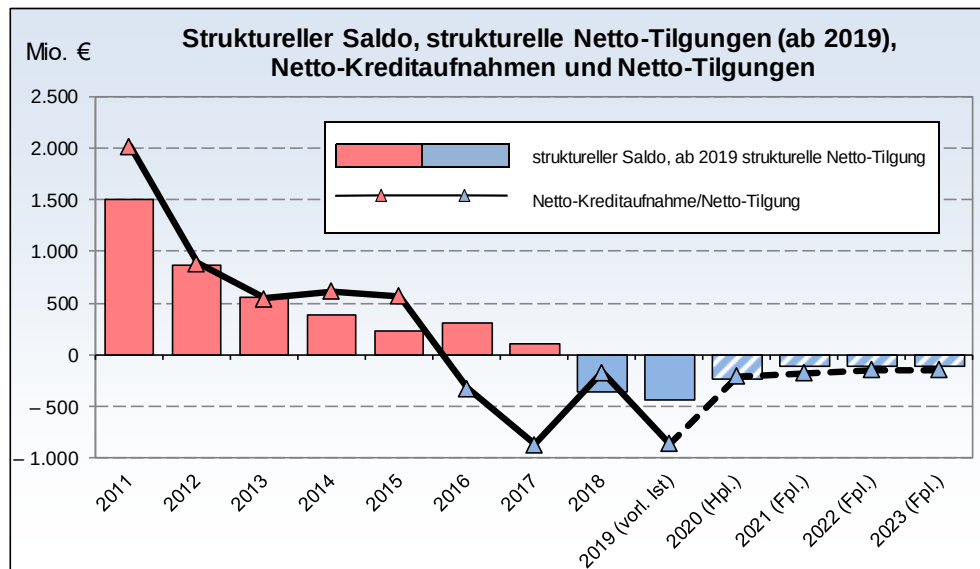
⁸⁵ Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-2. Ab dem Doppelhaushalt 2019/2020 stellt die strukturelle Netto-Kreditaufnahme die zentrale Zielgröße der Schuldenbegrenzungsregel zur Beurteilung der strukturellen Haushaltslage dar. Netto-Kreditaufnahmen bei Landesbetrieben und Sondervermögen sind ausgeschlossen.

nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes⁸⁶ 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 2018 ermittelte das Ministerium der Finanzen einen strukturellen Überschuss von 361 Mio. €.⁸⁷ Dieser ergibt sich, indem der Finanzierungsüberschuss (867 Mio. €) um den Saldo finanzieller Transaktionen (- 65 Mio. €), um Konzernbestandteile (- 76 Mio. €) und um konjunkturelle Einflüsse (Konjunkturkomponente - 365 Mio. €) bereinigt wird. Damit wurde die verfassungsrechtliche Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts bereits vor dem „Ziel-Jahr“ 2020 erreicht. Nach der Haushaltsplanung war noch ein strukturelles Defizit von 198 Mio. € erwartet worden. Zu den Haushaltsverbesserungen trug bei, dass u. a. die Zinsausgaben um fast 277 Mio. €, die Personalausgaben um 194 Mio. € und die sächlichen Verwaltungsausgaben um nahezu 42 Mio. € unter den Planansätzen blieben.

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für 2019 eine strukturelle Netto-Tilgung von 440 Mio. € aus.

Die Entwicklung des strukturellen Saldos, der strukturellen Netto-Tilgungen und der Netto-Kreditaufnahmen bzw. der Netto-Tilgungen ist nachfolgend dargestellt:



In dem Diagramm sind die strukturellen Defizite nach den Rechnungsergebnissen 2011 bis 2017, der strukturelle Überschuss 2018, die strukturelle Netto-Tilgung 2019 sowie die Plandaten für die Folgejahre dargestellt. Außerdem sind die zum Ausgleich des Kernhaushalts erforderlichen Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt und die Netto-Tilgungen ausgewiesen.

⁸⁶ Drucksachen 16/2924, 16/5285 und 17/5101.

⁸⁷ 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 2018 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von fast 2,8 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).

Seit dem Startjahr 2011 stiegen die strukturellen Einnahmen bis 2018 mit 36,1 % erheblich stärker als die strukturellen Ausgaben, die um 18,7 % zunahmen. Diese Entwicklung wurde wesentlich beeinflusst durch

- eine Zunahme der als konjunkturneutral bewerteten Steuereinnahmen um mehr als 3,7 Mrd. €,
- das niedrige Zinsniveau und die damit einhergehende Reduzierung der Zinsbelastung um 434 Mio. €,
- die Vermeidung von Netto-Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe sowie
- die Verminderung struktureller Investitionsausgaben um 329 Mio. €. Zu Letzterem sollte allerdings nicht außer Acht bleiben, dass sich in dem gleichen Zeitraum die investiven Einnahmen (Obergruppen 33 und 34) um 151 Mio. € minderten. Hierzu trug 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.

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.⁸⁸

Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze werden nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben berücksichtigt. Danach sind von den Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) die Einnahmen der Obergruppen 33 (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich) und 34 (Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen) abzusetzen.⁸⁹ 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.

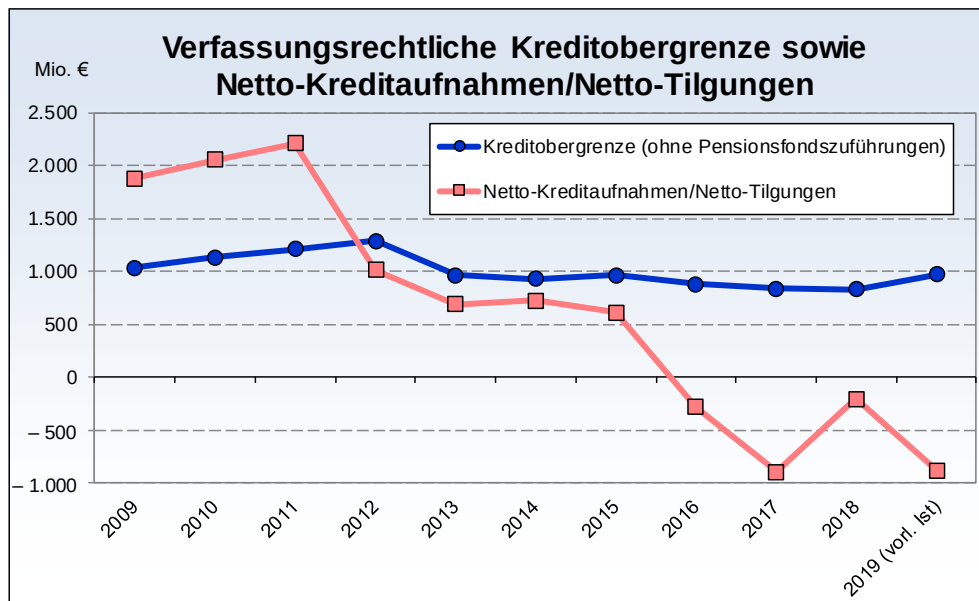
Die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze⁹⁰ und der Netto-Kreditaufnahmen bzw. der Netto-Tilgungen seit 2009 ist nachfolgend dargestellt. Hierzu wird darauf hingewiesen, dass die für die Jahre 2009 bis 2016 ausgewiesenen Kennziffern einer ergänzenden Betrachtung bedurften. Der Verfassungsgerichtshof 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 Ausgabengruppe 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

⁸⁸ 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 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 63-1.

⁸⁹ Vgl. Bundestags-Drucksache 11/6940 S. 5. Siehe auch Fußnote 59.

⁹⁰ Ohne Drittmittel der Hochschulen.

Kreditobergrenze bei haushaltssystematischer Zuordnung der Transaktionen mit dem Pensionsfonds zu den nicht-investiven Ausgaben und Einnahmen aufgezeigt.



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

Haushalts- jahr	Investi- tions- aus- gaben	Einnahmen aus Zuweisun- gen für Inves- titionen aus dem öffentli- chen Bereich sowie Beiträ- gen und sons- tigen Zu- schüssen für Investitionen	bisher ausgewie- sene verfas- sungsrechtliche Kreditober- grenze: Investitionsaus- gaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zu- schüsse für In- vestitionen	Netto- Kredit- auf- nahme/ Netto- Tilgung (-)	bisher ausgewie- sene Unter-/ Über- schrei- tung (-) der Kredit- ober- grenze	abzüglich Zuführun- gen (per saldo) an den Pen- sions- fonds	korrigierte Unter-/ Über- schrei- tung (-) der Kredit- ober- grenze
Mio. €							
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 ⁹¹	2.213	- 589	415	- 1.004
2012	2.014 ⁹²	268	1.746 ⁹¹	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	1.114	280	834	- 201	1.035	-	1.035
2019 (vorl. Ist) ⁹³	1.283	311	972	- 880	1.852	-	1.852

Im Haushaltsvollzug 2018 wurden, wie auch in den beiden Jahren zuvor, per saldo Schulden getilgt.

2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Der Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz kommt für das Berichtsjahr 2019 unter Anwendung der bisher vom Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung zugrunde gelegten Kennziffern zu dem Ergebnis, dass dem Land keine Haushaltsnotlage droht. Dieser Bewertung schloss sich der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 13. Dezember 2019 an.

Detailliertere Informationen hierzu, Hinweise zu den aus Sicht der externen Finanzkontrolle vorhandenen Schwachstellen des derzeitigen Überwachungssystems und Ausführungen zu der ab 2020 zur Anwendung kommenden Systematik können der Anlage 2 entnommen werden.

⁹¹ 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).

⁹² Nach Korrektur einer Fehlbuchung von 32 Mio. €, die in der Haushaltsrechnung 2012 irrtümlich den Investitionsausgaben zugeordnet wurden.

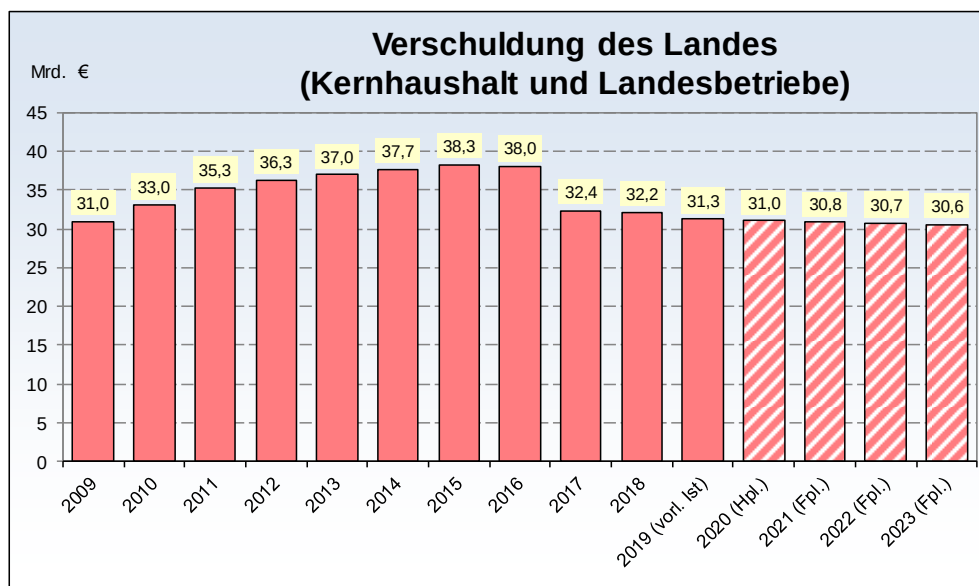
⁹³ Ohne Globalhaushalte im Hochschulbereich.

2.8 Verschuldung

2.8.1 Entwicklung der Schulden des Landes

Die Verschuldung des Landes⁹⁴ entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden des Landes ⁹⁴	Davon entfallen auf die Landesbetriebe	
		„Liegenschafts- und Baubetreuung“	„Mobilität“
	Mio. €		
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	32.357	676	2.242
2018	32.156⁹⁵	676	2.242
2019 (vorl. Ist)	31.276	676	2.242
2020 (Hpl.)	31.024	676	2.242
2021 (Fpl.)	30.846	676	2.242
2022 (Fpl.)	30.697	676	2.242
2023 (Fpl.)	30.554	676	2.242



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

⁹⁴ 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).

⁹⁵ Das Bundesministerium der Finanzen weist in der Übersicht „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2018“ vom 30. Januar 2019 (Az.: V A 2 - FV 4037/18/10001 :004) für Rheinland-Pfalz Schulden aus Kreditmarktmitteln von 30.547 Mio. € aus. In diesem Betrag ist die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2018 gebuchte Kreditaufnahme nicht enthalten.

Die Schulden des Landes verringerten sich 2018 gegenüber dem Vorjahr um 0,2 Mrd. € auf 32,2 Mrd. €. Darin sind Schuldscheindarlehen von fast 361 Mio. € bei der Versorgungsrücklage enthalten.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis wurde der Schuldenstand 2019 um 880 Mio. € auf 31,3 Mrd. € verringert.

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

Der Rechnungshof erachtet den 2016 bis 2019 vollzogenen und geplanten Schuldenabbau als einen Schritt in die richtige Richtung. Damit wird vom Grundsatz her auch die vom Landtag geforderte schrittweise Rückführung der Altschulden⁹⁶ aufgegriffen.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat anlässlich der Frühjahrstagung vom 16. bis 17. April 2018 einen verstärkten Schuldenabbau gefordert. Sie empfahl, den Schuldenabbau bundesweit durch konkrete Vorgaben der Haushaltsgesetzgeber zu verstetigen.⁹⁷

Hierzu wird auf Folgendes hingewiesen:

- Der Freistaat Bayern hat sich in Artikel 18 Abs. 1 seiner Haushaltsordnung verpflichtet, die Verschuldung am Kreditmarkt bis 2030 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung abzubauen.
- Nach § 2 Abs. 2 des Thüringer Gesetzes zur finanzpolitischen Vorsorge für die Beamtenversorgung ist für jeden ab 1. Januar 2017 eingestellten Beamten oder Richter ein Betrag von 5.500 € jährlich zur Schuldentilgung zu verwenden.
- Bremen und das Saarland, die wegen ihrer besonders angespannten Haushaltssituation ab 2020 vom Bund jeweils 400 Mio. € Sanierungshilfen zur Einhaltung der neuen Schuldenregel erhalten, müssen regelmäßig Netto-Tilgungen von jahresdurchschnittlich mindestens 50 Mio. € leisten, um aufgelaufene Altschulden schrittweise zurückzuführen.⁹⁸

Neben der Verschuldung und dem hieraus resultierenden Schuldendienst sind bei der Beurteilung der Finanzlage weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Verpflichtungen von 70,8 Mio. € aus der privaten Vorfinanzierung von Hoch-, Straßen- und Deichbaumaßnahmen belasten künftige Haushalte gleichermaßen wie Kredite.
- Das Land leistet 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 2018 wies die Universitätsmedizin Forderungen gegen das Land aus der Kreditfinanzierung von allgemeinen Investitionen von knapp 216 Mio. € aus.
- Zins- und Tilgungsleistungen erbringt das Land auch für vom Landeskrankenhaus aufgenommene Darlehen für Baumaßnahmen. Die Kapitalrestschuld für Krankenhausinvestitionen belief sich Ende 2018 auf mehr als 18 Mio. €.

⁹⁶ Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 17/7007 S. 3), Beschluss des Landtags vom 23. August 2018 (Plenarprotokoll 17/63 S. 4036).

⁹⁷ Pressemitteilung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 25. April 2018.

⁹⁸ Vgl. § 2 Abs. 2 Sanierungshilfengesetz (SanG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126).

- Die Stabilisierungsrechnung⁹⁹ nach § 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz wies Ende 2018 eine „Finanzreserve“ von fast 513 Mio. € aus. In vorgenannter Höhe sind künftig vom Land noch Auszahlungen an die Kommunen zu leisten.
- Ausgabereite¹⁰⁰ und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führen regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2018 eingegangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2020 Mittel von mehr als 278 Mio. € gebunden.
- In Aussicht gestellte Fördermittel, z. B. für Baumaßnahmen in Ganztagschulen, stellen de facto kaum revidierbare Förderungsverpflichtungen dar.¹⁰¹
- Aufgrund der Inanspruchnahme der Zinszuschussprogramme in den Kapiteln 14 02, 14 12 und 14 13 werden in den Jahren 2020 bis 2055 bei einem Zinssatz von 3 % Verpflichtungen von mehr als 202 Mio. € fällig.

Darüber hinaus bestehen Risiken für den Haushaltsvollzug:

- Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße hat 2019 drei Verfahren ausgesetzt und dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz die Frage vorgelegt, ob die §§ 5 bis 18 Landesfinanzausgleichsgesetz und die Ansätze für die Finanzausgleichsmasse im Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2015 mit Artikel 49 Abs. 6 der Landesverfassung vereinbar sind.
- Bis Ende 2018 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von fast 1,4 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.
- Die Bundesregierung hat 2008 einen Finanzmarktstabilisierungsfonds eingerichtet.¹⁰² 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. €.

2018 wurden einer Haushaltssicherungsrücklage außerplanmäßig Mittel von 700 Mio. € zugeführt.¹⁰³ Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis wurde die Haushaltssicherungsrücklage 2019 um 350 Mio. € - davon 250 Mio. € über den Planansatz hinaus - aufgestockt. Weitere Zuführungen von 100 Mio. € sind im Haushalt 2020 veranschlagt.¹⁰⁴ Bei Mehreinnahmen oder Minderausgaben kann der vorgenannte Betrag angehoben werden. Das Ministerium der Finanzen ist ermächtigt, den

⁹⁹ Mit Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 10. Oktober 2018 wurde der Stabilisierungsfonds in Stabilisierungsrechnung umbenannt.

¹⁰⁰ Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2018 - Teilziffer 6, dieses Jahresberichts.

¹⁰¹ Vgl. Jahresbericht 2016, Nr. 14 - Baumaßnahmen in Ganztagschulen - (Drucksache 16/6050). Siehe hierzu auch Jahresbericht 2017, Nr. 13 - Investitionsförderung von Krankenhäusern - (Drucksache 17/2200).

¹⁰² 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).

¹⁰³ Kapitel 20 02 Titel 919 01 „Zuführung an die Haushaltssicherungsrücklage“. Vgl. Vorlage 17/4254, Protokoll der 55. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2019, TOP 10 sowie Vorlage 17/4720. Eine Rücklagenzuführung ab 2020 ist nur zulässig, soweit keine strukturelle Kreditaufnahme erforderlich ist.

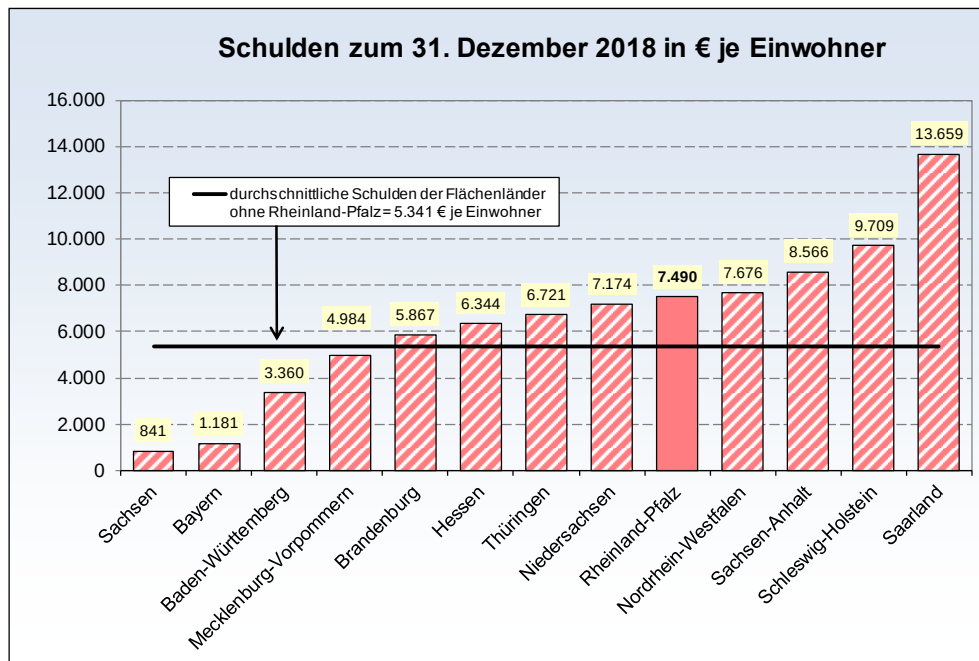
¹⁰⁴ Der Rücklage „Breitbandinfrastruktur (Gigabitausbau)“ wurden 2019 Mittel von 50 Mio. € zugeführt. Für 2020 ist ebenfalls ein Ansatz von 50 Mio. € vorgesehen (Kapitel 20 02 Titel 919 03).

Rücklagen Mittel zu entnehmen, um Zahlungen aus dem Landesfinanzausgleichsgesetz abzusichern, Netto-Kreditaufnahmen zu reduzieren oder zu vermeiden oder um Schulden zu tilgen.

Nach den Ausführungen der Landesregierung dienen die in der Haushalts- und Finanzplanung angesetzten 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.“¹⁰⁵

2.8.2 Schulden der Flächenländer

Der Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz mit der in den übrigen Flächenländern zeigt zum 31. Dezember 2018 folgendes Bild¹⁰⁶:



In dem Diagramm sind die Schulden der Flächenländer je Einwohner abgebildet.¹⁰⁷

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2018 mit 7.490 €

- um 40,2 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.341 €) und
- um 37,0 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (5.466 €).¹⁰⁸

¹⁰⁵ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 43 und 44.

¹⁰⁶ Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 30. Januar 2019 „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2018“ (Az.: V A 2 - FV 4037/18/10001 :004). Den Vergleichsdaten wurden die Wertpapiersschulden, die Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich und die Kredite beim öffentlichen Bereich sowie der Einwohnerstand zum 30. Juni 2018 zugrunde gelegt.

¹⁰⁷ Hinsichtlich der Verschuldung von Schleswig-Holstein wird auf einen Sondereffekt verwiesen; vgl. Fußnote 69.

¹⁰⁸ Wird Rheinland-Pfalz einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.455 € und die der westlichen Flächenländer 5.594 €.

Würde sich das Land zum Ziel setzen, innerhalb von 30 Jahren seine Pro-Kopf-Verschuldung auf den o. g. stichtagsbezogenen Durchschnittswert der anderen Flächenländer zu begrenzen, müsste Rheinland-Pfalz jedes Jahr Schulden von mehr als 292 Mio. €¹⁰⁹ tilgen.

2.9 Ausblick auf den Haushaltsvollzug 2020

Nachfolgend sind Kennziffern¹¹⁰ aus den Abschlussergebnissen 2018¹¹¹ den Plandaten 2020 gegenübergestellt:¹¹²

Ausgaben/Einnahmen	2018	2020 (Hpl.)	Veränderung 2020 zu 2018		2019 (vorl. Ist)
			absolut	prozentual	
			Mio. €	%	
Personalausgaben (HGr. 4)	6.310	7.171	861	13,6	6.704
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54)	1.047	898	- 149	- 14,2	909
Zinsausgaben (OGr. 56 und 57)	581	654	73	12,6	477
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich (OGr. 58)	33	40	7	21,2	21
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	7.607	8.333	726	9,5	8.099
Investitionen (HGr. 7 und 8)	844	1.235	391	46,3	1.002
bereinigte Gesamtausgaben	16.422	18.332	1.910	11,6	17.211
bereinigte Gesamteinnahmen	17.289	18.694	1.405	8,1	18.469
Finanzierungssaldo (Überschuss)	867	362	- 505	- 58,2	1.258
Tilgungen abzüglich Kreditaufnahmen (OGr. 59 - OGr. 32)	168	212	44	26,2	859
Rücklagenzuführungen abzüglich -entnahmen (OGr. 91 - OGr. 35)	699	150	- 549	- 78,5	399

Im Vergleich¹¹³ zu den Rechnungsergebnissen 2018 geht die Haushaltsplanung für das Haushaltsjahr 2020 von einer Verringerung des Finanzierungsüberschusses um 58,2 % auf 362 Mio. € aus. Grund hierfür ist, dass die bereinigten Gesamtausgaben

¹⁰⁹ Bei dieser Ermittlung wurde die stichtagsbezogene Verschuldung des Landes von 30.547 Mio. € angesetzt. Wird die haushalterische Verschuldung von 32.156 Mio. € zugrunde gelegt, würde sich die Tilgung rechnerisch auf fast 346 Mio. € jährlich belaufen.

¹¹⁰ Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

¹¹¹ Vgl. hierzu auch Anlage 3.

¹¹² 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.

¹¹³ Bei den Gegenüberstellungen der Ausgabearten sollten verschiedene haushaltssystematische Änderungen nicht außer Acht bleiben. So ist beispielsweise im Haushaltsplan 2020 in der HGr. 6 ein Deckungszuschuss von fast 243 Mio. € an den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ als Ersatz für die bisher im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells von den Ressorts aus der HGr. 5 gezahlten Nutzungsentgelte etatisiert. Versorgungsbezüge der Beamten sowie Beihilfen für Versorgungsempfänger von Hochschulen mit Globalhaushalt, die bis einschließlich 2018 bei Titeln der HGr. 6 nachgewiesen wurden, werden seit 2019 der HGr. 4 zugeordnet. Dies führt 2020 bei den betreffenden Titeln gegenüber 2018 zu Ansatzserhöhungen um knapp 75 Mio. €. Des Weiteren wurde die Veranschlagung einer Schuldendiensthilfe zugunsten der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz für Investitionsausgaben auf die Veranschlagung von Zuschüssen umgestellt; für 2020 ist ein Investitionszuschuss für Bau- und Ersteinrichtungsmaßnahmen von mehr als 56 Mio. € angesetzt. Hinzu kommt ein Aufwuchs der Zuführung des Landes für weitere Investitionen der Universitätsmedizin im Einzelplan 15.

um 3,5 Prozentpunkte stärker steigen als die bereinigten Gesamteinnahmen. Geplant sind insbesondere höhere Zuwächse bei den Personalausgaben, den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen sowie den Investitionen.

Infolge des geringeren Überschusses stehen 2020 insgesamt auch weniger Mittel zur Netto-Tilgung und zur Rücklagenzuführung zur Verfügung. Von der vorgesehenen Rücklagenzuführung von 150 Mio. € entfallen 100 Mio. € auf die Haushaltssicherungsrücklage und 50 Mio. € auf die Rücklage Breitbandinfrastruktur (Gigabit-ausbau).

Ob der Haushaltsvollzug planmäßig erfolgen wird, bleibt abzuwarten. Insbesondere die teilweise Inanspruchnahme der hohen Ausgabereste kann ein Risiko für Planabweichungen darstellen. Zudem sind bei der Ausgabebewirtschaftung die nach der Steuerschätzung vom Oktober 2019 für 2020 erwarteten Steuermindereinnahmen von 148 Mio. € zu berücksichtigen. Von der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus hängt u. a. ab, ob die Mindereinnahmen durch Minderausgaben bei den Schuldendienstleistungen ausgeglichen werden können.¹¹⁴ Bei den höheren Ansätzen für Investitionen ist darauf hinzuweisen, dass ein Teil der Ausgaben, wie das Ministerium der Finanzen im April 2019 ausgeführt hat, erfahrungsgemäß erst zeitverzögert abfließt.¹¹⁵

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die laufende Rechnung schloss 2018 und damit im dritten Jahr in Folge mit einem Überschuss ab. Mithilfe dieser Eigenfinanzierungsmittel von fast 1,4 Mrd. € und weiteren Einnahmen wurden die auf 844 Mio. € gesunkenen Investitionsausgaben finanziert, Schulden am Kreditmarkt von 168 Mio. € getilgt und per saldo Rücklagen von 699 Mio. € gebildet. Die Gesamtverschuldung des Landes (Kernhaushalt und Betriebshaushalte) wurde bis Ende 2018 auf weniger als 32,2 Mrd. € und - nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis - bis Ende 2019 auf weniger als 31,3 Mrd. € reduziert.

Dennoch lagen - bezogen auf die Einwohnerzahl - auch 2018 die Verschuldung und die Zinsausgaben deutlich über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Allerdings wurde bereits vor dem „Ziel-Jahr“ 2020 die verfassungsrechtliche Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts erreicht. Der strukturelle Überschuss belief sich 2018 auf 361 Mio. €. Das vorläufige Rechnungsergebnis schloss 2019 mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 440 Mio. € ab.

In der Haushaltsplanung 2020 und der Mittelfristplanung bis 2023 geht die Landesregierung ebenfalls von strukturellen Netto-Tilgungen und höheren Mitteln für Investitionen aus. Letztere sollen bis zum Ende des Planungszeitraums gegenüber den Ist-Ausgaben 2018 um mehr als 69 % auf über 1,4 Mrd. € steigen.

Zudem ist vorgesehen, die Gesamtverschuldung bis 2023 auf 30,6 Mrd. € zu verringern und daneben weitere Mittel der Haushaltssicherungsrücklage zuzuführen.

Die Realisierung dieser Vorhaben setzt voraus, dass die etatisierten Steuereinnahmen kassenwirksam werden und bei der Planausführung die haushaltsrechtlichen Bewirtschaftungsbestimmungen, wie z. B. die wirtschaftliche und sparsame Verwaltung der Ausgabemittel sowie die Einhaltung der vom Landtag erteilten Ermächtigungen, beachtet werden.

¹¹⁴ In den Jahren 2010 bis 2019 unterschritten die Zinsausgaben die Planansätze regelmäßig. Die Unterschreitungen beliefen sich auf Beträge zwischen 64 Mio. € und 286 Mio. € jährlich (im Durchschnitt auf mehr als 170 Mio. € jährlich).

¹¹⁵ Vgl. Vorlage 17/4720.

Angesichts der Herausforderungen zur Erhaltung des notwendigen Infrastrukturvermögens und zur Verringerung des Investitionsstaus sollte beim künftigen Haushaltsvollzug z. B. im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung sowie bei der jeweiligen Haushaltsaufstellung geprüft werden, ob die konsumtiven Ausgaben zugunsten der Investitionsausgaben weiter begrenzt werden können. Insbesondere Bereiche, bei denen Rheinland-Pfalz im Ländervergleich der Kernhaushalte überdurchschnittlich hohe Belastungen aufweist, könnten Anlass für eine vertiefte Untersuchung bieten.¹¹⁶ Außerdem sollten Möglichkeiten zur Verstärkung des Schuldenabbaus genutzt werden, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass das allgemeine Zinsniveau und damit auch die Schuldendienstbelastungen wieder steigen.

Zur Wahrung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung sollten auch im Hinblick auf die bestehenden Haushaltsrisiken¹¹⁷ 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 von modernen und wirtschaftlichen IT-Verfahren und die Möglichkeit zur Bündelung von Aufgaben sind zu nutzen.
- Bestehende Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit, die vereinbarten Standards und ihre Kostenfolgen zu prüfen. Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.
- Der Anstieg der Personalausgaben - auch soweit sie nicht in der Hauptgruppe 4 abgebildet werden - ist 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.

¹¹⁶ Vgl. Kennzahlenüberblick in Anlage 4.

¹¹⁷ Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.8.1 dieses Beitrags.

Nr. 4

**Risikomanagement bei der Einkommensteuerveranlagung
- Qualitätssicherung genügt nicht den Anforderungen -**

Nach den gesetzlichen Vorgaben muss die Steuerverwaltung durch die umfassende Prüfung zufällig ausgewählter Steuerfälle die Wirksamkeit der Risikomanagementsysteme gewährleisten. Dieser Anforderung wird die Bearbeitungspraxis in Rheinland-Pfalz nicht gerecht.

Die Finanzämter haben die Fälle der Zufallsauswahl nicht gründlicher bearbeitet als die übrigen. Der Rechnungshof hat bei 60 % der in seine Erhebungen einbezogenen Veranlagungen teilweise erhebliche Bearbeitungsmängel festgestellt, die zu Steuermindereinnahmen von 175.000 € geführt haben.

Konkrete Vorgaben für die Fallbearbeitung, insbesondere zu Prüfungsumfang und -intensität, fehlten. Dadurch war nicht auszuschließen, dass Steuerfälle nach uneinheitlichen Kriterien bearbeitet und Steuerausfallrisiken nicht erkannt wurden.

Die regelmäßige Überprüfung der Risikomanagementsysteme auf ihre Zielerfüllung durch die zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppen beruhte zum größten Teil auf Fällen der Zufallsauswahl. Wegen der Bearbeitungsmängel war nicht sichergestellt, dass bundesweite Entscheidungen auf der Grundlage einer verlässlichen Datenbasis getroffen wurden.

1 Allgemeines

Die Steuerverwaltung setzt zur Bearbeitung von (Einkommen-)Steuererklärungen ein maschinelles Risikomanagementsystem (RMS) ein. Hierbei überprüft ein programmgesteuerter Filter die Daten eines Steuerfalls auf potenzielle Steuerausfallrisiken. Werden keine überprüfenswerten Angaben ermittelt, kann der Einkommensteuerbescheid elektronisch erlassen werden, ohne dass ein Amtsträger von dem Inhalt der Steuererklärung Kenntnis erlangt.¹ Identifiziert der Filter dagegen Risiken, wie z. B. bei erstmalig erklärten Sachverhalten oder gegenüber dem Vorjahr stark abweichenden Angaben, werden vom RMS Prüf- und Bearbeitungshinweise ausgegeben. Die Bearbeiter sind grundsätzlich gehalten, nur diese Hinweise abzuarbeiten.

Im Jahr 2016 wurden die Steuergesetze in weiten Teilen an die fortschreitende Technisierung und Digitalisierung angepasst.² Seitdem schreibt die Abgabenordnung als Mindestanforderung für ein RMS vor, dass es eine hinreichende Anzahl von Fällen zur umfassenden Prüfung durch Amtsträger nach dem Prinzip der Zufallsauswahl bereitstellen muss. Dabei darf die Überprüfung durch die Bearbeiter nicht auf die ausgegebenen Prüfhinweise beschränkt werden.

¹ § 88 Abs. 5 und § 155 Abs. 4 Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794).

² Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18. Juli 2016, BGBl. I S. 1679 (BStBl. I S. 694).

In Rheinland-Pfalz hatte das Landesamt für Steuern für diese Zufallsauswahl eine Quote von 3 % vorgegeben.³ Seit dem Veranlagungszeitraum 2018 hat es diese Quote auf 2 % und damit auf den Wert der anderen Länder vermindert.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob Steuerfälle aus der Zufallsauswahl umfassend und gründlich bearbeitet wurden und ob sie für die Steuerung des RMS geeignet sind. Örtliche Erhebungen hat er beim Landesamt sowie bei den Finanzämtern Bad Neuenahr-Ahrweiler, Bingen-Alzey, Kaiserslautern und Mayen vorgenommen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Erhebliche Bearbeitungsmängel

Der Rechnungshof hat insgesamt 1.164 Einkommensteuerveranlagungen von 468 Steuerpflichtigen in seine Untersuchungen einbezogen. Davon entfielen 488 Veranlagungen auf die Zufallsauswahl. Bei diesen hat er bei 60 % (293 Veranlagungen) Bearbeitungsmängel⁴ festgestellt. Dadurch hatten die Finanzämter Steuern - per saldo - um mehr als 175.000 €⁵ zu niedrig festgesetzt. Besteuerungsgrundlagen von fast 2,1 Mio. € hatten sie nicht hinlänglich geprüft.

Die Fehlerquote von 60 % verdeutlicht, dass die umfassende Prüfung der zufällig ausgewählten Steuerfälle durch die Bearbeiter nicht gewährleistet war. Weder im Prüfungsumfang noch in der Prüfungstiefe waren Unterschiede zu den Fällen erkennbar, bei denen nur einzelne Prüfhinweise zu bearbeiten waren (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 1 dieses Beitrags).

Die vorgenannten Prüfungserkenntnisse decken sich mit Feststellungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofs und des Rechnungshofs von Berlin.⁶

Die Zufallsauswahl kann ihren Zweck insbesondere der Qualitätssicherung des RMS nur erfüllen, wenn sichergestellt ist, dass eine vollumfängliche personelle Prüfung vorgenommen wird. Diesen Zwecken wird die Bearbeitungspraxis in Rheinland-Pfalz derzeit nur eingeschränkt gerecht.

2.1.1 Sachverhaltsermittlungen

Die Steuerverwaltung hat die Belegvorlagepflicht weitgehend durch eine Belegvorhaltepflcht ersetzt. Daher reichen die Steuerpflichtigen den Finanzämtern mit den Steuererklärungen nur noch wenige Nachweise zu den erklärten Tatbeständen und zu den geltend gemachten Aufwendungen ein.

Da Fälle der Zufallsauswahl umfassend zu überprüfen sind, müsste ihre Bearbeitung häufig Maßnahmen zur Ermittlung der erklärten Sachverhalte auslösen. Tatsächlich hatten die Bearbeiter jedoch nur in jedem fünften Fall eine entsprechende Maßnahme ergriffen. Das galt auch für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie aus nichtselbständiger Arbeit, die oftmals einer Sachverhaltsermittlung bedürfen. Einfache Überprüfungen, wie die der Entfernung der Wohnung von der Tätigkeitsstätte oder die der Zahl der jährlichen Arbeitstage (Fahrten), unterblieben selbst bei zweifelhaften Angaben.

³ Die Finanzämter des Landes haben mehr als 1,3 Mio. Einkommensteuerveranlagungen jährlich durchzuführen.

⁴ Unter Bearbeitungsmängeln sind materiell-rechtliche Fehlbearbeitungen mit einer bestimmaren oder zumindest möglichen steuerlichen Auswirkung sowie unterbliebene oder nicht ausreichende Aufklärungen des jeweiligen Sachverhalts zu verstehen.

⁵ Um mehr als 184.000 € zu niedrig und um fast 9.000 € zu hoch festgesetzte Steuer.

⁶ Bayerischer Oberster Rechnungshof, Jahresbericht 2018, Beitrag Nr. 44 (Elektronisches Risikomanagementsystem für Einnahmenüberschussrechnungen), Tz. 44.2.2; Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2019, Beitrag Nr. 18 (Hohes Steuerausfallrisiko durch erhebliche Defizite der Finanzämter beim Umgang mit dem Risikomanagementsystem), Tz. 18.5.

Das Landesamt hat erklärt, nach der Verankerung des maschinellen RMS in der Abgabenordnung habe es Maßnahmen ergriffen, um die Akzeptanz und Anwendung der risikoorientierten Fallbearbeitung zu verbessern. Beispielsweise sei das Personal des Innendienstes aus dem Veranlagungsbereich der rheinland-pfälzischen Finanzämter durch Schulungen im Umgang mit dem Risikomanagement sensibilisiert worden. Es sei erläutert worden, dass Fälle der Zufallsauswahl sowohl der Qualitätssicherung als auch der Prävention dienen. Deren Prüfung solle umfassend und unabhängig von gedanklichen Betragsgrenzen nach den Verhältnissen des Einzelfalls erfolgen. Dabei seien zusätzlich ausgegebene Hinweise in die Prüfung einzu beziehen. Die Maßnahmen ließen eine deutlich verbesserte Fallbearbeitung bei der Zufallsauswahl erwarten. Die vom Rechnungshof überprüften Fälle seien größtenteils vor diesen Schulungen bearbeitet worden. Verbesserungen seien bereits anhand einer erhöhten Änderungsquote zu erkennen. Das Landesamt werde das Thema der Zufallsauswahl bei weiteren Fach-Fortbildungen immer wieder anlassbezogen aufgreifen und die Bearbeiter weiter sensibilisieren.

2.1.2 Datenbasis

Die Daten, aus denen die Steuerverwaltung Erkenntnisse über die Bearbeitung der Steuerfälle gewinnt, ermittelt sie ausschließlich elektronisch. Allerdings waren in fast 40 % der vom Rechnungshof untersuchten Fälle die von den Steuerpflichtigen übermittelten Angaben (Erklärungs- oder Primärdaten) nicht korrekt erfasst. Daten waren häufig nicht den richtigen Kennzahlen zugeordnet. Änderungen der ursprünglichen Angaben durch die Bearbeiter (Sekundärdaten) waren nicht kenntlich gemacht. Mehrjahresvergleiche waren teilweise nicht möglich, weil Daten zum gleichen Sachverhalt in aufeinanderfolgenden Jahren bei unterschiedlichen Kennzahlen erfasst waren.

Bei einer unzutreffenden Datengrundlage werden wesentliche Funktionen des RMS außer Kraft gesetzt. Die Wirkung einer Steuerung der Veranlagungstätigkeit durch den Risikofilter wird daher eingeschränkt.

Das Landesamt hat mitgeteilt, bei Schulungsveranstaltungen werde den Finanzämtern der Unterschied zwischen Primär- und Sekundärdaten explizit aufgezeigt und auf die Notwendigkeit der korrekten Kennzahl erfassung und Abweichungsdokumentation hingewiesen. Die Bedeutung zur Verbesserung des RMS werde dabei erläutert. Eine gestiegene Hinweisausgabe bezüglich des Abgleichs der Lohnsteuerbescheinigung mit den Erklärungsdaten lasse den Schluss zu, dass inzwischen deutlich mehr Primärdaten korrekt erfasst würden. Zudem sei durch die flächendeckende Einführung des Scanner-Verfahrens eine deutliche Reduzierung der manuellen Dateneingaben erreicht worden. Daher sei künftig mit einer weiteren Verbesserung der Datenqualität bei den Primärdaten zu rechnen. Das Landesamt werde die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, die Steuerberater beim nächsten Klimagespräch erneut auf eine ordnungsgemäße Eintragung in den Steuererklärungen anzusprechen. Bei der Einstufung der Steuerfälle in Risikoklassen werde auch das Erklärungsverhalten der Steuerpflichtigen als Compliance-Faktor berücksichtigt.

2.1.3 Aktenführung und Dokumentation

Die Bearbeiter führten die Steuerakten oftmals nicht ordnungsgemäß. Sie enthielten nur wenige Bearbeitungsvermerke, Sachverhaltserläuterungen oder rechtliche Beurteilungen. Unterlagen, die nicht nur für einen Veranlagungszeitraum von Bedeutung sind (Dauersachverhalte), wurden häufig zu den aktuellen Jahren abgeheftet und spätestens bei der übernächsten Veranlagung nicht mehr beachtet. Eine nachvollziehbare Dokumentation des Verwaltungshandelns fand nicht in ausreichendem Maß statt.

Das Landesamt hat erklärt, die Finanzämter seien angehalten, alle relevanten Informationen zu einem Steuerfall elektronisch abzulegen und zu speichern. Die entscheidende Bedeutung der sorgfältigen Datenpflege für das maschinelle RMS sei

regelmäßiger Bestandteil landesweiter Schulungsmaßnahmen. Für die Bearbeitung der Hinweise bestehe eine Dokumentationspflicht.

2.2 Verlässliche Datenbasis zur Evaluierung der Risikomanagementsysteme nicht gewährleistet

Die Abgabenordnung fordert eine regelmäßige Überprüfung der RMS auf ihre Zielerfüllung.⁷ Für diese Evaluierung sind unterschiedliche Bund-Länder-Arbeitsgruppen zuständig.⁸ Sie entscheiden beispielsweise über die Optimierung von Risikohinweisen, die Anpassung der Risikoregeln oder die Abdeckung bisher vom Filter nicht entdeckter Risiken.

Dazu sind von den Ländern regelmäßig umfangreiche Daten zu erheben und zu analysieren, um - wie von den zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppen gefordert - qualitätsgesicherte Zahlen⁹ einzubringen. Als Grundlage dafür dienen sogenannte Standardauswertungen, die in Rheinland-Pfalz vom Landesamt vorgenommen werden. Es wertet u. a. aus, wie oft und mit welchen Ergebnissen die Finanzämter von den Erklärungsangaben abgewichen sind und inwieweit diese Abweichungen auf den ausgegebenen risikowirksamen Hinweisen beruhen.

Der überwiegende Teil der Auswertungen bezieht sich auf die Zufallsauswahl. Deren Bearbeitung ist in Rheinland-Pfalz, wie bereits ausgeführt, noch mit erheblichen Mängeln versehen, sodass eine verlässliche Datenbasis für bundesweite Entscheidungen nicht sichergestellt ist.

2.2.1 Vorgaben für die Fallbearbeitung

Eine präzise Erläuterung des Umfangs der gesetzlich angeordneten umfassenden Prüfung der zufällig ausgewählten Steuerfälle gibt es in den bundesweit geltenden Regelwerken nicht. Im Anwendungserlass zur Abgabenordnung ist lediglich ausgeführt, dass eine vertiefte Prüfung vorgenommen werden soll.

In Rheinland-Pfalz hat das Landesamt den Finanzämtern vorgegeben, die Fälle personell umfassend zu prüfen. Die Prüfung dürfe sich nicht auf die ausgegebenen Risikohinweise beschränken. Der Umfang der Ermittlungen solle sich an den Verhältnissen des Einzelfalls ausrichten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten die Vorgaben für die Bearbeitung von zufällig ausgewählten Fällen, die auch zur Überprüfung, Nachsteuerung und Verbesserung des RMS dienen, konkretisiert werden. Es sollte ausgeschlossen werden, dass diese Steuerfälle nach uneinheitlichen Kriterien bearbeitet werden. Zur Intensität einer Prüfung sollte u. a. eindeutig geregelt sein, dass

- eine vollumfängliche Prüfung vorzunehmen ist,
- keine betragsmäßigen Aufgriffsgrenzen anzuwenden sind,
- „glaubhaft und plausibel“ nicht der geltende Prüfungsmaßstab ist,
- notwendige Unterlagen und Belege einzufordern sind und
- die Fallbearbeitung einschließlich der rechtlichen Würdigung nachvollziehbar zu dokumentieren ist.

Das Landesamt hat erklärt, es werde die Anregung des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, die Vorgaben für die Bearbeitung der Fälle der Zufallsauswahl hinsichtlich Prüfungsumfang und -intensität zu überprüfen.

⁷ § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 4 AO.

⁸ Federführend ist die KONSENS-Arbeitsgruppe „Evaluation und Risikoregeln“ (AG EVA). KONSENS steht für „Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“.

⁹ Jahresbericht der AG EVA zum 30. Juni 2016, Tz. B 3.

2.2.2 Zeichnungsvorbehalt

Der hohe Anteil der festgestellten Mängel bei der Bearbeitung der Fälle der Zufallsauswahl verdeutlicht die Notwendigkeit, die Dienst- und Fachaufsicht zu verbessern. Hierzu bietet sich an, die Sachgebietsleitungen an einer den Vorgaben genügenden Bearbeitung der Fälle zu beteiligen. Hierzu könnte ihnen ein entsprechender Zeichnungsvorbehalt eingeräumt werden.

Das Landesamt hat mitgeteilt, ein Zeichnungsvorbehalt der Sachgebietsleitungen für die Fälle der Zufallsauswahl entspreche nicht dem Konzept zur technischen Umsetzung des Zeichnungsrechts, das zurzeit auf Bund-Länder-Ebene erarbeitet werde und mit dem die bestehenden Zeichnungsvorbehalte im Bereich der Veranlagung abgelöst werden sollen. Es umfasse neben fachlichen Kriterien auch eine Stichprobenauswahl. Diese beruhe auf länderspezifisch festlegbaren, gestaffelten Prozentsätzen und Wertgrenzen je Steuerart.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass das RMS das zentrale Element für die Veranlagungstätigkeit darstellt. Der Gesetzgeber hat diese Bedeutung dadurch unterstrichen, dass er mit der Zufallsauswahl ausdrücklich eine Maßnahme der Qualitätssicherung zur Bedingung für den Betrieb dieses Systems gemacht hat. Dem ist auch bei der Ausgestaltung des Zeichnungsrechts Rechnung zu tragen. Das Vier-Augen-Prinzip kann dazu beitragen, die Qualität der Bearbeitung von Fällen der Zufallsauswahl zu verbessern. Daher sollten die Fälle der Zufallsauswahl bei den fachlichen Kriterien für das Zeichnungsrecht der Sachgebietsleitungen berücksichtigt werden. Im Übrigen hat eine Umfrage bei den Mitgliedern des Arbeitskreises „Steuer“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder ergeben, dass andere Länder zum Teil organisatorische Vorkehrungen, wie z. B. die Einbindung von Qualitätssicherungsstellen sowie die Einführung von Zeichnungsvorbehalten zugunsten der Sachgebietsleitungen und des Vier-Augen-Prinzips, getroffen haben, um die Risiken von Mängeln bei der Bearbeitung der Fälle der Zufallsauswahl zu reduzieren.

2.2.3 Entscheidungsgrundlagen

Das Landesamt legte bei seinen Analysen der Standardauswertungen (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2 dieses Beitrags) hauptsächlich die durchschnittlichen steuerlichen Mehrergebnisse zugrunde, die bei der Bearbeitung von Fällen der Zufallsauswahl erzielt wurden.

Übersichten mit durchschnittlichen Mehrergebnissen besitzen aber wenig Informationsgehalt, weil die Gründe für die geänderten Steuerveranlagungen nicht detailliert beschrieben werden. Nur eine gezielte Untersuchung einer ausreichenden Zahl von Einzelfällen nebst Auswertung der Sachverhalte ermöglicht es, die Informationen zu erhalten, die für die Qualitätssicherung beim Betrieb eines RMS notwendig sind. Hierdurch lassen sich insbesondere Erkenntnisse gewinnen, um den programmgesteuerten Filter zur Aussteuerung von Fällen mit potenziellen Steuerausfallrisiken für eine personelle Bearbeitung sowie zur Ausgabe von Prüf- und Bearbeitungshinweisen zu verbessern.

Das Landesamt hat ausgeführt, Rheinland-Pfalz sei derzeit in allen bundesweiten Unterarbeitsgruppen zur Evaluierung des maschinellen RMS vertreten. Es habe in den letzten Jahren an mehreren Evaluierungsmaßnahmen teilgenommen. Die Einschätzung des Rechnungshofs, der praktische Einsatz der Standardauswertungen werde den Ansprüchen an eine Evaluierung noch nicht gerecht, teile es nicht.

Der Rechnungshof erkennt nicht die Bemühungen des Landesamts um eine Qualitätssicherung des RMS. Er geht davon aus, dass das Landesamt auch künftig trotz einer Verringerung der Zahl der mit dem RMS betrauten Mitarbeiter die Analysen fortführt. In diese sollte die detaillierte Untersuchung einer ausreichenden Zahl von Einzelfällen der Zufallsauswahl einbezogen werden, um aussagekräftige Informationen in die länderübergreifenden Gremien, die über die Fortentwicklung des RMS entscheiden, einbringen zu können.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, darauf hinzuwirken, dass

- a) Steuerfälle aus der Zufallsauswahl personell vollumfänglich geprüft werden,
- b) die Datengrundlagen zur Bearbeitung der Steuerfälle optimiert werden,
- c) die Finanzämter ihre Aktenführung verbessern und ihr Verwaltungshandeln nachvollziehbar dokumentieren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) für die Bearbeitung von Steuerfällen aus der Zufallsauswahl Vorgaben insbesondere zum Prüfungsumfang und zur Prüfungsintensität zu erarbeiten,
- b) die Sachgebietsleitungen der Finanzämter verstärkt an einer einheitlichen und den Vorgaben genügenden Bearbeitung der Fälle der Zufallsauswahl zu beteiligen,
- c) im Hinblick auf die Evaluierung des maschinellen Risikomanagementsystems die detaillierte Untersuchung einer ausreichenden Zahl von Einzelfällen der Zufallsauswahl in die Analysen des Landesamts einzubeziehen.

**Nr. 5 Steuerliche Förderung mittelständischer Unternehmen
- Begünstigung verwaltungsaufwendig und fehleranfällig -**

Die steuerliche Förderung von Einzelunternehmern und Mitunternehmern von Personengesellschaften wies Mängel auf, die zum Teil erhebliche finanzielle Auswirkungen hatten. Hierzu trugen ein mehrstufiges Verwaltungungsverfahren und lange Nachhaltefristen bei. Fünf Finanzämter des Landes hatten Gewinne von über 38 Mio. € zu Unrecht begünstigt besteuert. Außerdem hatten sie die Beträge, die in künftigen Jahren nachzuversteuern sind, um mehr als 20 Mio. € zu niedrig festgestellt. Steuerausfälle von fast 1,5 Mio. € und mögliche Steuernacherhebungen von über 3,7 Mio. € waren die Folge.

Die Überwachung der nachversteuerungspflichtigen Beträge erwies sich insbesondere in Fällen, in denen Steuerpflichtigen neue Steuernummern zugeteilt worden waren, als fehleranfällig. Prüfhinweise für die Bearbeiter der Finanzämter zu klärungsbedürftigen Ansätzen in den Steuererklärungen, wie z. B. zum Steuerbilanzgewinn oder zur Änderung des nachversteuerungspflichtigen Betrags, hatten die IT-Systeme nicht angezeigt.

1 Allgemeines

Im Jahr 2008 wurde die Begünstigungsvorschrift des § 34a Einkommensteuergesetzes (EStG)¹ eingeführt. Sie dient dazu, Einzelunternehmer und Mitunternehmer von Personengesellschaften mit ihren Gewinneinkünften aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit steuerlich in vergleichbarer Weise wie die Anteilseigner von Kapitalgesellschaften zu belasten. Zugleich soll die Eigenkapitalverstärkung der Betriebe begünstigt werden.²

Die Regelung sieht vor, dass der Anteil des Gewinns aus einem Betrieb, den der Steuerpflichtige im Wirtschaftsjahr nicht entnommen (thesauriert) hat (Begünstigungsbetrag), auf Antrag nicht dem persönlichen progressiven Steuersatz, sondern lediglich mit einem ermäßigten Steuersatz von 28,25 % der Einkommensteuer unterworfen wird.

Diese Steuerbegünstigung ist allerdings nicht endgültig. Daher hat das Finanzamt die Höhe der ermäßigt besteuerten Gewinne (nachversteuerungspflichtige Beträge) in einem formellen Verfahren festzustellen. Begünstigt besteuerte Gewinne aus dem Betrieb, die der Steuerpflichtige in späteren Jahren entnimmt, werden mit einem festen Steuersatz von 25 % nachversteuert.³ Ein Antrag auf Begünstigung führt somit nicht generell zu einer niedrigeren Gesamtsteuerbelastung. Er bewirkt hauptsächlich einen Stundungseffekt.

¹ Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794).

² Vgl. Bundestags-Drucksache 16/4841 S. 62.

³ Zu einer Nachversteuerung kommt es auch auf Antrag des Steuerpflichtigen oder spätestens bei einer Betriebsveräußerung oder der Betriebsaufgabe (§ 34a Abs. 6 EStG).

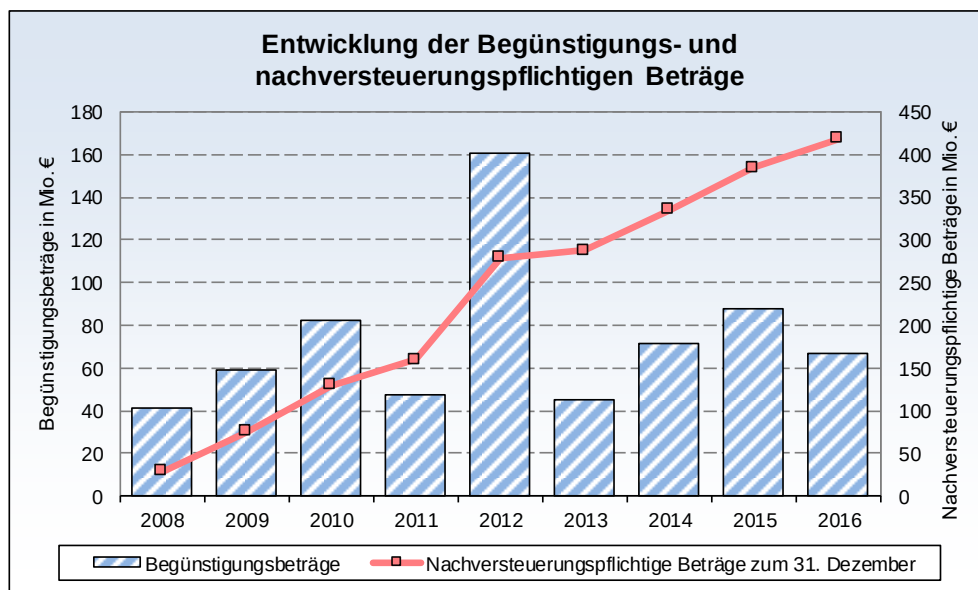
Liegt der Betrieb eines Steuerpflichtigen in einem anderen Finanzamtsbezirk als sein Wohnsitz, hat das Betriebsfinanzamt die Besteuerungsgrundlagen gesondert festzustellen und dem Wohnsitzfinanzamt mitzuteilen. Sind Steuerpflichtige Mitunternehmer einer Personengesellschaft, hat das Betriebsfinanzamt die Besteuerungsgrundlagen gesondert und einheitlich festzustellen und den jeweiligen Wohnsitzfinanzämtern zu übermitteln.⁴

Der Rechnungshof hat bei den Finanzämtern Mainz, Mayen, Neuwied, Simmern-Zell und Wittlich sämtliche Einkommensteuerveranlagungen überprüft, in denen sich die Anwendung der Begünstigungsvorschrift auf die Höhe der Steuer ausgewirkt hatte. Dies waren insgesamt 1.325 Einkommensteuerveranlagungen zu 236 Steuernummern.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Begünstigte, nachversteuerte und nachversteuerungspflichtige Beträge

Die fünf in die Erhebungen einbezogenen Finanzämter hatten zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof für die Veranlagungszeiträume von 2008 bis 2016 thesaurierte Gewinne zwischen 41 Mio. € und 161 Mio. € jährlich begünstigt. Insgesamt waren dies mit mehr als 661 Mio. € über die Hälfte aller von der Steuerverwaltung des Landes gewährten Begünstigungen. Außerdem hatten die Finanzämter 37 Mio. € nachversteuert. Ferner hatten sie zum 31. Dezember 2016 thesaurierte Begünstigungen von 419 Mio. € festgestellt. Werden diese nicht ordnungsgemäß überwacht, besteht ein Steuerausfallrisiko von mehr als 100 Mio. €.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Begünstigungs- und nachversteuerungspflichtigen Beträge bei den fünf geprüften Finanzämtern.

2.2 Bearbeitungsmängel mit erheblichen finanziellen Auswirkungen

2.2.1 Verwaltungsaufwand

Bei der Begünstigungsvorschrift des § 34a EStG handelt es sich um eine komplizierte Regelung, deren Anwendung - wie die folgenden Ausführungen verdeutlichen - fehleranfällig ist. Zudem verursacht das mehrstufige Verfahren bei Mitunternehmern

⁴ § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 180 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstaben a und b Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794), in Verbindung mit § 34a Abs. 10 EStG.

von Personengesellschaften und die Überwachung der nachversteuerungspflichtigen Beträge einen hohen Verwaltungsaufwand.

2.2.2 Folgen der fehlerhaften Bearbeitung

Unzutreffende Begünstigungsbeträge beeinflussen die Höhe der nachversteuerungspflichtigen Beträge. Einer zu niedrigen Festsetzung der Steuern im Jahr der fehlerhaften Bearbeitung steht in der Regel eine zu hohe Festsetzung im Jahr der Nachversteuerung gegenüber. Dies gilt allerdings nicht bei einer nicht zutreffenden Feststellung des nachversteuerungspflichtigen Betrags. Unterlaufen dem Finanzamt hierbei Fehler, begrenzt dies die Höhe der zulässigen Nachversteuerungen bei künftigen Veranlagungen. Unterbleibt eine formelle Feststellung des Betrags, kommt es sogar zu einem endgültigen und vollständigen Steuerausfall, weil keine Möglichkeit mehr zur Nachversteuerung besteht.

Bei 257 der 1.325 Veranlagungen (19,4 %) hat der Rechnungshof fehlerhafte Bearbeitungen mit zum Teil erheblichen steuerlichen Auswirkungen festgestellt:⁵

- Aufgrund der unzutreffenden Gewährung von Begünstigungen von über 38 Mio. € hatten die Finanzämter die Einkommensteuer um mehr als 6 Mio. € (ohne Solidaritätszuschlag) zu niedrig festgesetzt. Korrekturen waren nur noch im Umfang von per saldo 92.000 € zulasten der Steuerpflichtigen möglich.
- Außerdem hatten die Finanzämter die nachversteuerungspflichtigen Beträge um fast 20,8 Mio. € zu niedrig und knapp 2,9 Mio. € zu hoch festgestellt. Bei den zu niedrig festgestellten nachversteuerungspflichtigen Beträgen bestand ein Steuerausfallrisiko von nahezu 5,2 Mio. €. Auf Hinweise des Rechnungshofs korrigierten die Finanzämter noch änderbare Feststellungen und holten unterbliebene Feststellungen nach. In der Folge kann Einkommensteuer von mehr als 3,7 Mio. € noch festgesetzt werden. Steuerausfälle von nahezu 1,5 Mio. € sind eingetreten. In einem Fall ließ sich ein Bescheid über einen zu hoch festgestellten nachversteuerungspflichtigen Betrag wegen zwischenzeitlich eingetretener Festsetzungsverjährung⁶ nicht mehr ändern. Der betroffene Steuerpflichtige wird künftig mehr als 600.000 € zu viel zu zahlen haben.

Das Landesamt für Steuern hat unter Hinweis auf Schulungen für Bedienstete der Veranlagungsstellen und eine Fortbildungsveranstaltung für Betriebsprüfer erklärt, die steuerlichen Auswirkungen im jeweiligen Einzelfall seien zumeist in der absoluten Höhe beachtlich, sodass den aufgedeckten Fehlerursachen entgegengewirkt werden müsse. Endgültige Steuerausfälle aufgrund unterlassener oder zu niedriger Feststellungen über nachversteuerungspflichtige Beträge und versäumte Nachversteuerungen seien nicht hinnehmbar. Es sei dafür Sorge zu tragen, dass sämtliche Nachversteuerungen zeitlich und sachlich zutreffend durchgeführt würden.

⁵ Diese Prüfungsfeststellungen decken sich weitgehend mit den Erkenntnissen des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen, Jahresbericht 2016, Beitrag Nr. 20, sowie des Rechnungshofs Baden-Württemberg, Denkschrift 2019, Beitrag Nr. 14.

⁶ §§ 169 bis 171 AO. Nach Fristablauf darf die Finanzbehörde keine Steuerfestsetzung vornehmen. Dies gilt auch für Änderungen oder Aufhebungen von Steuerfestsetzungen sowie Berichtigungen offenkundiger Unrichtigkeiten - gleichgültig ob zugunsten oder zuungunsten des Steuerpflichtigen. Ansprüche des Steuergläubigers und Ansprüche des Erstattungsberechtigten sind erloschen, vgl. Anwendungserlass zu Abgabenordnung, Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. Januar 2014 (BStBl. I S. 290), zuletzt geändert durch Schreiben vom 31. Januar 2019 (BStBl. I S. 71).

2.3 Fehlerschwerpunkte

2.3.1 Fehlende maschinelle Prüfhinweise

Bei Einzelunternehmen war der Steuerbilanzgewinn⁷ des Öfteren falsch angesetzt worden. Zumeist war der wegen außerbilanzieller Hinzurechnungen⁸ höhere steuerpflichtige Gewinn berücksichtigt worden. Dadurch ergaben sich zu hohe Begünstigungen. Das maschinelle Risikomanagementsystem (RMS)⁹ hatte keine Hinweise für die Bearbeiter der Finanzämter ausgegeben, die Übereinstimmung des steuerpflichtigen Gewinns mit dem Steuerbilanzgewinn zu überprüfen.

In elf Fällen, in denen sich der Endbestand des nachversteuerungspflichtigen Betrags nachträglich geändert hatte, passten die Bearbeiter die Beträge im Folgejahr nicht an. Die Bearbeiter waren hierzu auch nicht durch maschinell erzeugte Hinweise aufgefordert worden.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Arbeitsgruppe „ESt“ des Bundes und der Länder hätten die entsprechenden Prüfhinweise bereits im Oktober 2015 in die bundeseinheitlichen Programmunterlagen aufgenommen. Mittlerweile seien die Hinweise in die Festsetzungsprogramme integriert worden und würden in Rheinland-Pfalz zutreffend ausgegeben.

2.3.2 Fehlerhafte Auswertung von Mitteilungen

Vielfach hatten die Bearbeiter der Wohnsitzfinanzämter die von den Betriebsfinanzämtern mitgeteilten Besteuerungsgrundlagen - insbesondere Angaben zum Steuerbilanzgewinn - nicht oder nicht in der zutreffenden Höhe übernommen. In 64 Fällen hatten sich dadurch steuerliche Auswirkungen per saldo von mehr als 200.000 € ergeben.

Zu den Mängeln dürfte auch beigetragen haben, dass die Darstellung der zu übernehmenden Werte für die Bearbeiter in den Mitteilungen sehr unübersichtlich war. Durch transparentere Angaben, eine verstärkte elektronische Übermittlung und Auswertung der Mitteilungen¹⁰ sowie durch die Vermeidung von Medienbrüchen, die bisher mehrfache manuelle Dateneingaben erfordern, könnte die Bearbeitungsqualität verbessert werden.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Feststellungen des Rechnungshofs würden zum Anlass genommen, in der zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf eine übersichtlichere Darstellung der Mitteilungen hinzuwirken. Das Lastenheft zur „Elektronischen Übermittlung und Aufbereitung von ESt 4 B-Mitteilungen“ sei auf Bund-Länder-Ebene bereits 2013 erstellt worden. Für 2020 sei eine Pilotierung des Verfahrens in Nordrhein-Westfalen vorgesehen. In Abhängigkeit von den Ergebnissen der Pilotierung erfolge im Anschluss der flächendeckende Einsatz in allen Ländern.

Die Wohnsitzfinanzämter führten Begünstigungen und Nachversteuerungen bei Mitunternehmern häufig aufgrund der Eintragungen der Steuerpflichtigen durch, obwohl die Mitteilungen der Betriebsfinanzämter dazu keine Angaben enthielten. Bei insgesamt 99 Einkommensteuerveranlagungen fehlten sie. Ermittlungen oder Rückfragen beim Betriebsfinanzamt waren nicht dokumentiert.

⁷ § 4 Abs. 1 und § 5 EStG.

⁸ Steuerrechtlich nicht abzugsfähige Betriebsausgaben, wie z. B. Gewerbesteuer.

⁹ Vgl. Beitrag Nr. 4 Risikomanagement bei der Einkommensteuerveranlagung dieses Jahresberichts.

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2013, Nr. 7 Einkommensteuerfälle mit bedeutenden Einkünften (Drucksache 16/2050) und Stellungnahme der Landesregierung dazu (Drucksache 16/2303 S. 8).

Für eine Berücksichtigung bei der Einkommensteuerveranlagung sind bei Mitunternehmern Angaben in den Mitteilungen über die Besteuerungsgrundlagen erforderlich. Insoweit besteht eine Bindungswirkung.¹¹

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Sachgebietsleiter und Sachbearbeiter der Veranlagungsstellen für Personenhandelsgesellschaften seien bei Fortbildungsveranstaltungen im November 2019 auf die vom Rechnungshof festgestellten Fehlerquellen hingewiesen worden. Es sei beabsichtigt, die Einkommensteuer-Hauptsachgebietsleiter beim jährlichen Erfahrungsaustausch entsprechend zu informieren. Im Übrigen seien die Finanzämter bereits 2016 in einer Kurzinformation darauf hingewiesen worden, dass nach der erstmaligen Feststellung eines nachversteuerungspflichtigen Betrages dieser in jedem nachfolgenden Veranlagungszeitraum neu festzustellen und nach Außenprüfungen auf eine Anpassung und Fortschreibung des nachversteuerungspflichtigen Betrags zu achten sei.

2.3.3 Begünstigung ohne Antrag

In mehreren Fällen, in denen die Wohnsitzfinanzämter Begünstigungsbeträge gewährt hatten, ergab sich aus den Akten nicht, dass die Steuerpflichtigen entsprechende Anträge gestellt hatten.

Mit dem Grundlagenbescheid in Form der Mitteilung an das Wohnsitzfinanzamt wird der höchstmögliche Begünstigungsbetrag festgelegt. Ob und in welcher Höhe der Mitunternehmer die Begünstigung in Anspruch nehmen möchte, muss er unabhängig davon gegenüber dem Finanzamt in seiner Einkommensteuererklärung beantragen. Das Antragserfordernis besteht auch bei späteren Änderungsveranlagungen, die zu einer Erhöhung des Begünstigungsbetrags führen können. Ein maschinell erzeugter Hinweis, der die Bearbeiter hierauf aufmerksam macht, besteht nicht.

Das Landesamt hat mitgeteilt, auf der nächsten Sitzung der Arbeitsgruppe „Est“ des Bundes und der Länder werde durch den Vertreter des Landes Rheinland-Pfalz beantragt, dass in Änderungsveranlagungen, bei denen sich der Begünstigungsbetrag im Vergleich zur Vorveranlagung erhöht habe, ein Prüfhinweis ausgegeben werde. Dieser solle den Bearbeiter auf das Erfordernis eines erneuten Antrags hinweisen.

2.3.4 Feststellung und Überwachung der nachversteuerungspflichtigen Beträge

Die Feststellung der nachversteuerungspflichtigen Beträge oder die Übernahme der Endbestände des Vorjahres waren in sieben Fällen nach der Zuteilung neuer Steuernummern unterblieben. Dadurch waren die nachversteuerungspflichtigen Beträge um nahezu 20 Mio. € zu niedrig festgestellt worden.

Hierzu hat Folgendes beigetragen:

Ehegatten und Lebenspartner können bei der Einkommensteuer zwischen einer Zusammenveranlagung und einer Einzelveranlagung wählen.¹² Bei der Zusammenveranlagung werden beide Steuerpflichtige unter einer Steuernummer erfasst. Entscheidet sich einer von ihnen in späteren Jahren für eine Einzelveranlagung, ist für beide eine neue Steuernummer zu vergeben. Diese ist technisch unabhängig von der bisherigen gemeinsamen Steuernummer. Somit findet kein automatischer Abgleich des Endbestands des nach § 34a EStG nachversteuerungspflichtigen Betrags mit den Anfangsbeständen bei den neuen Steuernummern statt. Gleiches gilt auch im umgekehrten Fall, wenn zwei Steuerpflichtige bisher einzeln veranlagt wurden und aufgrund ihres Wahlrechts nunmehr zusammen zu veranlagern sind.

¹¹ § 182 Abs. 1 AO.

¹² § 26 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 8 EStG.

Die nachversteuerungspflichtigen Beträge könnten wirksamer überwacht werden, wenn die Steuerpflichtigen bei Beantragung der Begünstigung ihre steuerliche Identifikationsnummer¹³ angeben müssten. Aus dem Endbestand des nachversteuerungspflichtigen Betrags könnte maschinell ein Datensatz erstellt werden. Durch dessen Verknüpfung mit der Identifikationsnummer könnte er dem Steuerpflichtigen unabhängig von einer Steuernummer zugeordnet werden und als Kontrollmitteilung dienen.

Das Landesamt hat erklärt, derzeit seien solche Abgleiche nicht möglich. Voraussetzung sei die Einführung eines steuernummernübergreifenden RMS, welches zwingend auf die Wirtschafts-Identifikationsnummer¹⁴ abstelle. Nach derzeitigen Planungen sei deren Einsatz nicht vor 2022 vorgesehen.

Angesichts des Umfangs der überwachungsbedürftigen Beträge (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1 dieses Beitrags) sollte die Steuerverwaltung Sorge dafür tragen, dass der steuernummernübergreifende Abgleich der Beträge nach § 34a EStG sichergestellt wird, sobald die technischen Möglichkeiten bestehen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, darauf hinzuwirken, dass

- a) hinsichtlich nachversteuerungspflichtiger Beträge unterbliebene Feststellungen nachgeholt sowie fehlerhafte Feststellungen und Steuerveranlagungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten korrigiert werden,
- b) das maschinelle Risikomanagementsystem bei übereinstimmenden Werten zum steuerpflichtigen Gewinn und zum Steuerbilanzgewinn sowie bei Abweichungen zwischen dem auf den 31. Dezember festgestellten nachversteuerungspflichtigen Betrag von dem bisher festgestellten Betrag Prüfhinweise für die Bearbeiter der Finanzämter ausgibt,
- c) Mitteilungen zwischen Finanzämtern über die Besteuerungsgrundlagen verstärkt elektronisch übermittelt und ausgewertet sowie Medienbrüche vermieden werden,
- d) Begünstigungen bei Mitunternehmern nur aufgrund der Angaben in den Mitteilungen über die Besteuerungsgrundlagen gewährt werden,
- e) Begünstigungen nicht mehr ohne den erforderlichen Antrag des Steuerpflichtigen vorgenommen werden und hierzu ein maschinell erzeugter Hinweis für die Bearbeiter entwickelt wird.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben c und e zu berichten,
- b) darauf hinzuwirken, dass bei Wechseln der Steuernummern ein übergreifender maschineller Abgleich der nachversteuerungspflichtigen Beträge sichergestellt wird.

¹³ § 139b AO.

¹⁴ § 139c AO.

**Nr. 6 Entgelte für Beschäftigte des Landes
- weiterhin fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts
und überhöhte Zahlungen -**

Insbesondere Dienststellen des Landes, die erstmalig in Prüfungen des Rechnungshofs einbezogen wurden, stellten Beschäftigte in zu hohen Erfahrungsstufen und deshalb mit zu hohen Entgelten ein. Außerdem zahlten sie in vielen Fällen tarifwidrig Zulagen. Hinweise in Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen zur Durchführung des Tarifvertrags wurden häufig nicht beachtet.

Oftmals waren die Gründe für höhere Stufenzuordnungen und Zulagenzahlungen nicht dokumentiert.

Auf die Stufenfestsetzungen und Zulagengewährungen, die fehlerhaft oder ohne Nachweis der Erfüllung der Voraussetzungen vorgenommen wurden, entfielen Entgeltzahlungen von mehr als 2,7 Mio. €.

1 Allgemeines

Nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)¹ bemisst sich das Entgelt für Beschäftigte des Landes nach der Entgeltgruppe und der Erfahrungsstufe. Die Entgeltgruppe richtet sich nach der auszuübenden Tätigkeit. Die Erfahrungsstufe ist von der beruflichen Erfahrung abhängig. Außerdem können Zulagen zur Gewinnung und Bindung qualifizierten Personals gewährt werden.

Bereits 2012 hatte der Rechnungshof geprüft, ob die Stufenzuordnung bei Neueinstellungen und die Zahlung von Zulagen den tarifrechtlichen Vorgaben entsprachen.² Dabei waren teilweise erhebliche Mängel festgestellt worden, die das Ministerium der Finanzen zum Anlass genommen hatte, in einem Rundschreiben vom 15. Mai 2013 an alle Ressorts ergänzende Hinweise zur Durchführung des § 16 TV-L zu geben³.

Der Rechnungshof hat beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung und der Johannes Gutenberg-Universität Mainz untersucht, ob die dort 2012 festgestellten Mängel abgestellt und die Hinweise des Ministeriums der Finanzen beachtet wurden. Außerdem hat er die Stufenzuordnungen und die Zulagenzahlungen bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, dem Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten sowie dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Tarifwidrig zu hohe Stufenzuordnung bei Neueinstellungen

2.1.1 Tarifrechtliche Vorgaben für die Zuordnung zu Erfahrungsstufen

Beschäftigte werden bei der Einstellung grundsätzlich der Stufe 1 der Entgelttabelle zugeordnet. Verfügen sie bereits über einschlägige Berufserfahrung, können sie einer höheren Stufe zugeordnet werden. Der weitere Aufstieg in den Stufen bestimmt

¹ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 (MinBl. 2007 S. 272 ff.) in der Fassung des Änderungstarifvertrages Nr. 11 vom 2. März 2019 (MinBl. S. 255 ff.). Für Beschäftigte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen gilt § 16 TV-L in der Fassung des § 40 Nr. 5 TV-L.

² Jahresbericht 2014, Nr. 5 - Entgelte für Beschäftigte des Landes - (Drucksache 16/3250).

³ Ergänzung der Hinweise zur Durchführung des § 16 TV-L vom 12. Dezember 2006 (MinBl. 2007 S. 337 ff.) und vom 1. März 2009 (MinBl. S. 192 ff.).

sich nach den Stufenlaufzeiten.⁴ Das sind Zeiten, in denen eine Tätigkeit grundsätzlich ununterbrochen innerhalb derselben Entgeltgruppe ausgeübt wurde.

Vorhandene Berufserfahrung ist allerdings nicht immer im vollen Umfang anzuerkennen. Bei einem Wechsel aus der Privatwirtschaft in den öffentlichen Dienst kann ein Beschäftigter - selbst bei langjähriger einschlägiger Berufserfahrung⁵ - höchstens der Stufe 3 zugeordnet werden⁶. Weitergehende Anrechnungen sind nur für den Wechsel innerhalb des öffentlichen Dienstes und für den Hochschul- und Forschungsbereich geregelt.

Die Zuordnung zu einer höheren Stufe als der Stufe 3 ist nur zulässig, sofern die Neueinstellung zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich ist. Dieses Erfordernis setzt Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung voraus, die durch Mangel an Bewerbern und/oder deren nicht befriedigende Qualifikation indiziert sein können.⁷ Bei Vorliegen der Voraussetzungen reicht es für die Anerkennung von Zeiten aus, wenn die frühere Tätigkeit förderlich, also von Nutzen, ist. Im Ergebnis können neu eingestellte Beschäftigte auf diesem Wege bis zur Endstufe der jeweiligen Entgeltgruppe zugeordnet werden.

Für die Zulässigkeit einer höheren Stufenzuordnung hat das Ministerium der Finanzen in seinem Rundschreiben folgende Hinweise gegeben:

- Das Merkmal „zur Deckung des Personalbedarfs“ ist nicht erfüllt, wenn eine Mehrzahl an Bewerbern vorhanden ist, insbesondere dann nicht, wenn ein anderer geeigneter Bewerber die Stelle zu den tariflichen Bedingungen angetreten hätte.
- Der Begriff „bei Neueinstellungen“ stellt klar, dass die nachträgliche Berücksichtigung von förderlichen Zeiten nicht mehr möglich ist, wenn der Beschäftigte bereits eingestellt und die neue Tätigkeit zu den tariflichen Konditionen bereits aufgenommen wurde. In diesen Fällen konnte der Personalbedarf bereits ohne die Berücksichtigung förderlicher Zeiten abgedeckt werden.
- Die erforderliche Berufserfahrungszeit muss grundsätzlich ununterbrochen zurückgelegt worden sein. Eine Unterbrechung von mehr als drei Jahren ist schädlich. Die vor dieser Unterbrechung liegenden Zeiten dürfen bei der Stufenzuordnung nicht berücksichtigt werden.

Das Ministerium der Finanzen hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass alle Umstände, die zu der Entscheidung über die Stufenzuordnung geführt haben, schriftlich zu dokumentieren sind. Es hat für Neueinstellungen einen Vordruck veröffentlicht, der ausgefüllt zur Personalakte zu nehmen ist.

2.1.2 Mängel bei der Stufenzuordnung

Die Stufenfestsetzungen der bereits 2012 untersuchten Dienststellen waren nur in wenigen Fällen zu beanstanden. Bei den erstmalig geprüften Dienststellen wiesen insbesondere Stufenzuordnungen, die mit der Begründung „zur Deckung des Personalbedarfs“ vorgenommen worden waren, erhebliche Mängel auf:

- Neu eingestellten Beschäftigten wurde des Öfteren eine höhere Stufe gewährt, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren. So waren neben den ausgewählten Bewerbern noch andere geeignete Bewerber vorhanden oder den

⁴ § 16 Abs. 3 TV-L.

⁵ Einschlägige Berufserfahrung liegt vor, wenn die frühere Tätigkeit im Wesentlichen unverändert fortgesetzt wird. Auch eine gleichartige Tätigkeit mit gleicher Eingruppierung kann hierfür ausreichen.

⁶ Bis zum 31. Januar 2010 maximal der Stufe 2.

⁷ Brehm in Breier/Dassau/Kiefer/Thivessen, Kommentar, TV-L Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, Randnummer 64 zu § 16; Stand: 02/2019.

Bewerbern wurden Beschäftigungszeiten angerechnet, die vor einer schädlichen Unterbrechung lagen.

- Förderliche Zeiten wurden teilweise nachträglich anerkannt, das heißt nach vorbehaltloser Unterzeichnung des Arbeitsvertrages und nach Antritt der Stelle.
- Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Berücksichtigung förderlicher Zeiten war vielfach nicht dokumentiert. Aus den Personalakten und sonstigen Unterlagen war nicht ersichtlich, ob die Bewerber eine entsprechende Forderung gestellt hatten oder ob der Personalbedarf auch anderweitig von weiteren geeigneten Bewerbern hätte gedeckt werden können.

Eine Dienststelle gewährte bis 2015 bei der Einstellung grundsätzlich höhere Stufen. Die dafür erforderlichen förderlichen Zeiten erkannte sie ungeprüft an - unabhängig von der tatsächlichen Bewerberlage und einer Forderung der Bewerber nach einem höheren Entgelt.

- Für die Festsetzungen von höheren Stufen wurden vereinzelt Zeiten einer freiberuflichen Tätigkeit als einschlägige Berufserfahrung berücksichtigt, obwohl hierfür nur Zeiten in einem Abhängigkeitsverhältnis, wie es bei einem Arbeitsverhältnis vorliegt, in Betracht kommen.
- Häufig war nicht oder nicht ausreichend dokumentiert, aus welchem Grund eine höhere Stufenzuordnung vorgenommen worden war. Der vom Ministerium der Finanzen veröffentlichte Vordruck zur Darlegung der Entscheidungsgründe für die Stufenzuordnung wurde von einigen Dienststellen nicht genutzt.

Auf die Stufenfestsetzungen, die fehlerhaft oder ohne Nachweis der Erfüllung der Voraussetzungen vorgenommen wurden, entfielen Entgeltzahlungen von insgesamt 965.000 €.⁸

2.2 Zulagen zur Personalgewinnung und -bindung tarifwidrig vergeben

2.2.1 Tarifrrechtliche Vorgaben für die Gewährung von Zulagen

Beschäftigten kann abweichend von der tarifvertraglichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt als Zulage vorweg gewährt werden (Vorweggewährung). Wenn Beschäftigte bereits in der Endstufe sind, können sie eine Zulage von bis zu 20 % der Stufe 2 ihrer Entgeltgruppe erhalten.⁹ Die Gewährung der Zulage ist zulässig, wenn sie u. a. zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von qualifizierten Fachkräften notwendig ist.

Die Voraussetzungen für die Gewährung der Zulage zur „Deckung des Personalbedarfs“ sind dieselben wie bei der höheren Stufenzuordnung.

Zu den Voraussetzungen für die Zulage zur „Bindung von qualifizierten Fachkräften“ hat das Ministeriums der Finanzen in seinem Rundschreiben folgende konkretisierende Hinweise gegeben:

- Dem Beschäftigten muss nachweislich ein besseres Angebot eines anderen Arbeitgebers vorliegen und nur die Zahlung einer Zulage kann den Arbeitgeberwechsel verhindern.
- Präventive Vorweggewährungen - z. B. zur Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit oder als Leistungsanreiz - sind ausgeschlossen.

Auch hier sind alle Umstände, die zur Entscheidung über eine Zulage geführt haben, schriftlich zu dokumentieren und in der Personalakte des Beschäftigten festzuhalten.

⁸ Die Berechnungen erfolgten jeweils von der ersten fehlerhaften Zahlung bis Juni 2018 bzw. bei der Johannes Gutenberg-Universität Mainz bis Dezember 2018.

⁹ § 16 Abs. 5 TV-L.

2.2.2 Mängel bei der Gewährung von Zulagen

Die festgestellten Mängel betrafen überwiegend die erstmals in die Erhebungen einbezogenen Dienststellen:

- Zulagen zur „Bindung von qualifizierten Fachkräften“ wurden in vielen Fällen tarifwidrig gewährt - z. B. präventiv, um einem Arbeitgeberwechsel der Beschäftigten aus finanziellen Gründen frühzeitig vorzubeugen, zur Vermeidung von Einkommensverlusten oder für besondere Leistungen.
Hinweise auf konkrete „Abwanderungsabsichten“, insbesondere bessere Angebote anderer Arbeitgeber, waren oftmals den Personalakten und sonstigen Unterlagen nicht entnehmbar.
- Beschäftigte erhielten vereinzelt Zulagen zur „Deckung des Personalbedarfs“ tarifwidrig, weil z. B. nachweislich noch andere geeignete Bewerber vorhanden waren.
- Häufig wurden Zulagen ohne Nachweis der Notwendigkeit gewährt. Beispielsweise war nicht belegt, dass der Beschäftigte ein höheres Entgelt zur Einstellungsvoraussetzung gemacht hatte oder keine weiteren geeigneten Bewerber vorhanden gewesen waren. Gründe für die Zulagengewährung waren oftmals nicht dokumentiert.
- Zulagen überschritten in mehreren Fällen die tarifvertraglich festgelegten Höchstbeträge.

Auf die tarifwidrigen oder ohne Nachweis der Notwendigkeit gewährten Zulagen entfielen Entgeltzahlungen von insgesamt 1.740.000 €.¹⁰

2.3 Äußerungen der Dienststellen zu den festgestellten Mängeln

Alle in die Prüfung einbezogenen Dienststellen haben erklärt, sich künftig an die Hinweise des Ministeriums der Finanzen zur Durchführung des § 16 TV-L halten zu wollen. Die meisten Dienststellen haben außerdem zugesagt, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten fehlerhafte Stufenzuordnungen und Zulagengewährungen zu korrigieren. Für einige Fälle haben sie mitgeteilt, Berichtigungen seien bereits veranlasst worden.

Mehrere Dienststellen haben darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts¹¹ Korrekturen zum Nachteil der Beschäftigten ausgeschlossen seien, wenn der Arbeitgeber nicht beweisen könne, dass die Tatbestandsvoraussetzungen für die vorgenommene Stufenzuordnung objektiv nicht erfüllt gewesen seien. Aufgrund fehlender oder unvollständiger Dokumentationen in den Personalakten und Unterlagen der jeweiligen Dienststellen treffe dies auf eine Vielzahl der beanstandeten Fälle zu.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Rechtsprechung zum Schutz der Beschäftigten zwar den Beweis für die Rechtswidrigkeit der Stufenzuordnung fordert, die Dienststellen hierdurch jedoch nicht davon entbunden sind, mit der gebotenen Sorgfalt zu prüfen, ob ein entsprechender Beweis noch geführt werden kann. Auch wenn dies nicht möglich ist, kann daraus nicht gefolgert werden, dass die Stufenzuordnung rechtmäßig war. Rechtswidrige Zahlungen zulasten des Landes können nicht ausgeschlossen werden. Um Letzteres künftig zu vermeiden, müssen die Dienststellen das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Zuordnung zu einer höheren Stufe ordnungsgemäß prüfen und die Ergebnisse dieser Prüfung sorgfältig dokumentieren. Dies wurde vielfach unterlassen.

¹⁰ Siehe auch Fußnote 8.

¹¹ BAG, Urteil vom 5. Juni 2014 - 6 AZR 1008/12 - BAGE 148, 217 - 226.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten hat zudem unter Bezugnahme auf ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts¹² erklärt, es ziehe eine Korrektur der Stufenfestsetzungen und der Zulagengewährungen aufgrund der in allen Prüffällen bestehenden Vertrauenstatbestände auf Seiten der betroffenen Tarifbeschäftigten sowie des damit verbundenen Prozessrisikos nicht in Betracht.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich das herangezogene Urteil nicht auf Stufenfestsetzungen oder Stufenvorweggewährungen bezieht. Zulagengewährungen sind schon nach dem Wortlaut des Tarifvertrages stets widerruflich.¹³ Dies gilt auch dann, wenn die Widerruflichkeit nicht ausdrücklich dokumentiert ist.¹⁴ Daher können sich Beschäftigte grundsätzlich nicht auf ein schutzwürdiges Vertrauen berufen, wenn der Arbeitgeber von seinem Recht Gebrauch macht und die Gewährung von Zulagen widerruft. Im Übrigen kann nicht pauschal angenommen werden, dass die Beschäftigten jeweils ein schutzwürdiges Vertrauen auf die Richtigkeit der Stufenzuordnung oder der Zulagengewährung haben. Vertrauensschutz kommt nur ausnahmsweise in Betracht und setzt eine sorgfältige Einzelfallprüfung voraus. Begründende Umstände für das schutzwürdige Vertrauen sind in jedem Einzelfall konkret darzulegen. Dies ist vorliegend nicht geschehen.

Zwei Dienststellen haben angekündigt, in Fällen, in denen die Zulagen nicht zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Personalbindung zuerkannt worden seien, die Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zur Gewährung außertariflicher Leistungen¹⁵ einzuholen.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die Zustimmung grundsätzlich vor der Zulagengewährung vorliegen muss.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass die Hinweise des Ministeriums der Finanzen zur Durchführung des § 16 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder beachtet und alle Umstände, die zur Entscheidung über die Stufenzuordnung sowie zur Gewährung einer Zulage geführt haben, schriftlich dokumentiert werden,
- b) fehlerhafte Stufenfestsetzungen und Zulagengewährungen auf Korrekturmöglichkeiten zu überprüfen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, die rechtlichen Möglichkeiten zur Korrektur tarifwidriger Stufenzuordnungen und Zulagengewährungen zu nutzen und über die hierbei erzielten finanziellen Ergebnisse zu berichten.

¹² BAG, Urteil vom 13. Dezember 2017 - 4 AZR 576/16, ZTR 2018 S. 254 bis 256.

¹³ § 16 Abs. 5 Satz 4 TV-L.

¹⁴ Brehm in Breier/Dassau/Kiefer/Thivessen, Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst der Länder, Rd.-Nr. 106 zu § 16 TV-L.

¹⁵ Die Gewährung von über- oder außertariflichen Leistungen bedarf der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen, vgl. § 40 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 63-1.

Nr. 7

Soziale Mietwohnraumförderung

- Bestand der gebundenen Mietwohnungen sichern, bedarfsgerecht fördern, Wohnraumüberwachung und Datenverarbeitung verbessern -

Von 2012 bis 2018 wurden insgesamt fast 244 Mio. € für die soziale Mietwohnraumförderung bewilligt. Dies waren im Durchschnitt lediglich 34,7 % der in den jährlichen Förderprogrammen ausgewiesenen Fördermittel des Landes einschließlich der Kreditvolumina der Investitions- und Strukturbank.

Die Zahl der über die Mietwohnraumförderung gebundenen Sozialwohnungen verringerte sich von 2006 bis 2016 von mehr als 77.200 auf weniger als 59.800 Einheiten. Bis 2032 wird der Wohnungsbestand voraussichtlich auf knapp 28.000 Einheiten sinken.

Bei elf in die Erhebungen des Rechnungshofs einbezogenen Städten bestand nach den Angaben in 40.000 Wohnberechtigungsscheinen eine hohe Nachfrage nach preiswerten Ein- und Zweizimmerwohnungen. Gleichwohl enthalten die Fördervorschriften keine besonderen Anreize für den Bau derartiger Wohnungen.

Eine Überprüfung der Einhaltung der zulässigen Mieten von gebundenen Wohnungen war im Zuge der Wohnraumüberwachung nicht vorgesehen.

Die Verarbeitung von Daten für die Wohnberechtigungsscheine und die Wohnraumüberwachung war mangels einer geeigneten IT-Unterstützung in den meisten Städten aufwendig. Eine leistungsfähige einheitliche IT-Fachanwendung könnte die Datenverwaltung vereinfachen und die Effektivität der Wohnraumüberwachung deutlich verbessern.

1 Allgemeines

In vielen Städten und Ballungszentren herrscht eine angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt. Ursachen dafür sind u. a. stetig steigende Baukosten und -standards, die auch bei stagnierender Bevölkerungsentwicklung wachsende Zahl von Haushalten¹, die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland, die hohe Auslastung in der Bauwirtschaft sowie die zunehmende Zahl aus der Bindung fallender Sozialwohnungen.

Vor diesem Hintergrund fördert das Land teilweise zusammen mit der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) den Bau und die Modernisierung von Mietwohnraum sowie den Erwerb von Belegungsrechten.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung des Bestands an gebundenem Mietwohnraum in Rheinland-Pfalz untersucht und geprüft, ob die derzeitige Förderpraxis geeignet ist, eine ausreichende Zahl an Sozialwohnungen zu erhalten. Darüber hinaus

¹ Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Privathaushalte bis 2035; Ergebnis der Haushaltsvorausberechnung 2017 vom 28. Februar 2017.

hat er in elf Städten² die dort ausgestellten Wohnberechtigungsscheine im Hinblick auf den Wohnraumbedarf ausgewertet sowie die Wirksamkeit der Wohnraumüberwachung und der dabei eingesetzten IT-Fachanwendungen überprüft.

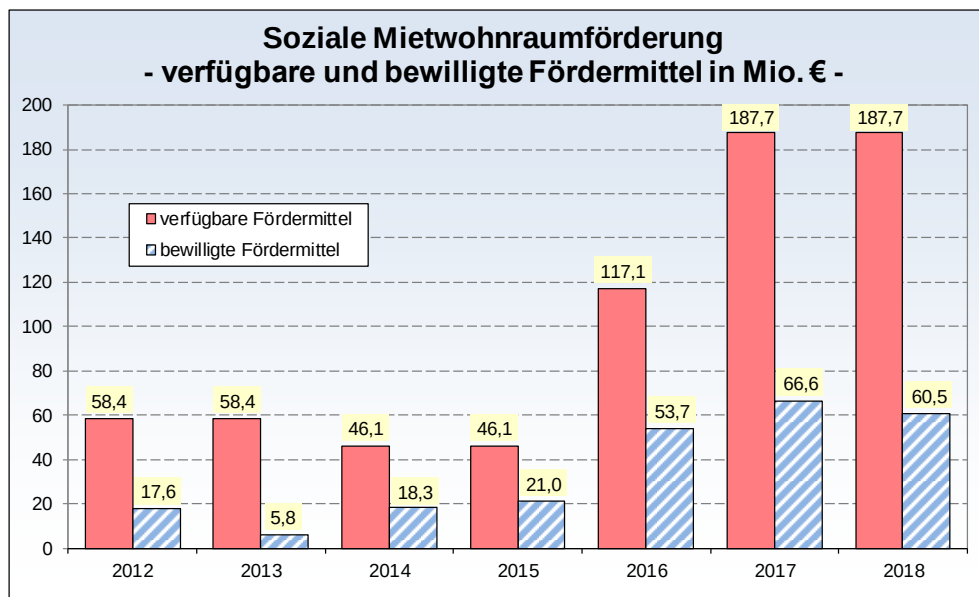
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Rückgang der gebundenen Mietwohnungen trotz gestiegener Fördermittel

2.1.1 Entwicklung der Fördermittel

Im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung stellt die ISB Darlehen bereit. Das Land gewährt aus eigenen Mitteln und Mitteln des Bundes Investitions- und Tilgungszuschüsse sowie Zuschüsse zur Zinsverbilligung.

Die in den jährlichen Programmen³ ausgewiesenen verfügbaren und die bewilligten Fördermittel einschließlich der Zinsverbilligungen und Darlehen der ISB entwickelten sich von 2012 bis einschließlich 2018 wie folgt:⁴



In dem Diagramm sind die in den Jahresprogrammen ausgewiesenen Fördermittel (Kreditvolumen der ISB sowie Mittel des Landes und des Bundes) den gebundenen (bewilligten) Mitteln gegenübergestellt.

Im Zeitraum von 2012 bis 2018 wurden insgesamt Mittel von fast 244 Mio. € im Rahmen der sozialen Mietwohnraumförderung bewilligt. Damit wurden, wie das Diagramm verdeutlicht, die Kreditvolumina der ISB und die Fördermittel des Landes nur zum Teil in Anspruch genommen. Der Anteil der gebundenen Mittel an dem jährlichen Fördervolumen, der im Betrachtungszeitraum zwischen 10 % und 46 % lag, betrug im Durchschnitt 34,7 %.⁵

² Bad Kreuznach, Frankenthal, Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen am Rhein, Mainz, Neustadt an der Weinstraße, Neuwied, Speyer, Trier und Worms.

³ In die Betrachtung wurden nur Förderprogramme für Wohnungen einbezogen, für deren Belegung ein Wohnberechtigungsschein erforderlich ist. Hierzu gehören der Neubau von Mietwohnungen, die Modernisierung vermieteten Wohnraums, das Landeskonversionsprogramm Miete sowie der Erwerb von allgemeinen Belegungsrechten an bestehenden Wohnungen. Diese werden als gebundene Mietwohnungen bezeichnet.

⁴ Ausweislich der Übersichten zu Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 25 Soziale Wohnraumförderung sowie nach Angaben des Ministeriums der Finanzen.

⁵ Gemäß Haushaltsvermerk zu Kapitel 12 25 Titelgruppe 71 sind die Ausgaben für die Programme der sozialen Wohnraumförderung gegenseitig deckungsfähig. Nach Auskunft des Ministeriums wurden für die soziale Mietwohnraumförderung veranschlagte Mittel auch für die Förderung von selbstgenutztem Wohnraum verwendet.

Ein ähnliches Verhältnis zeigt sich auch bei dem Vergleich der Zahl der Mietwohnungen, die nach den Angaben in den Jahresprogrammen gefördert werden sollten, mit derjenigen der tatsächlich geförderten Wohnungen:

Haushalts-jahr	Gebundene Mietwohnungen (Neubau, Modernisierung, Konversion, Belegungsbindungen)		
	Zahl der nach den Jahresprogrammen geplanten Wohnungen	Zahl der tatsächlich geförderten Wohnungen	Anteil der geförderten Wohnungen in %
2012	3.860	1.179 ⁶	30,5
2013	3.860	836	21,7
2014	1.000	357	35,7
2015	1.000	468	46,8
2016	2.230	724	32,5
2017	2.650	845	31,9
2018	2.650	999	37,7
Summe	17.250	5.408	31,4

In dem Betrachtungszeitraum 2012 bis 2018 wurden weniger als ein Drittel der in den Jahresprogrammen geplanten Mietwohnungen gefördert.

2.1.2 Entwicklung der gebundenen Mietwohnungen in Rheinland-Pfalz

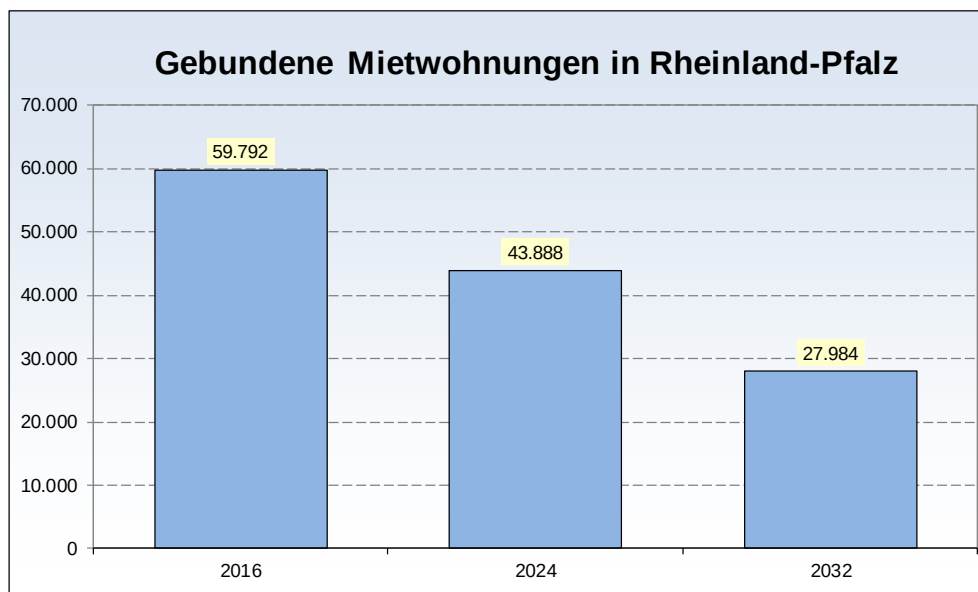
Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen wurden im Rahmen der Förderung von Neubauten und Modernisierungen sowie des Erwerbs von allgemeinen Belegungsrechten von 2006 bis 2016 im Durchschnitt 368 Mietwohnungen jährlich gefördert. Gleichwohl verringerte sich der Bestand an gebundenen Mietwohnungen in diesem Zeitraum von 77.216 um 22,6 % auf 59.792 Einheiten.

Auf Basis der planmäßig auslaufenden Bindungen und ohne Berücksichtigung weiterer Zugänge oder außerplanmäßiger Tilgungen erwartet das Ministerium, dass der Bestand der gebundenen Mietwohnungen von 2016 bis 2032 auf 13.228 Einheiten abschmelzen wird.⁷ Dies entspricht einem Rückgang um mehr als 2.900 Einheiten jährlich.

Aufgrund geänderter Förderkonditionen stieg die Zahl der neu gebundenen Mietwohnungen in den Jahren 2017 und 2018 auf durchschnittlich 922 pro Jahr. Selbst unter der Annahme, dass sich dieser Trend in den Folgejahren fortsetzen wird, dürfte die Zahl der gebundenen Wohnungen bis 2032 auf weniger als 28.000 Einheiten sinken und sich damit gegenüber dem Bestand des Jahres 2016 mehr als halbieren.

⁶ Von den 2012 geförderten 1.179 Mietwohnungen entfielen 1.034 auf die Modernisierung von Mietwohnungen. Bis 2012 wurde bei der Modernisierung von Mietwohnraum ausschließlich eine Mietbindung begründet. Ab 2013 erfolgte die Modernisierungsförderung nur noch mit Belegungs- und Mietpreisbindungen. Das heißt, zum Bezug einer modernisierten Mietwohnung war ein Wohnberechtigungsschein erforderlich.

⁷ Drucksache 17/4224 S. 18.



Prognostizierte Entwicklung des gebundenen Mietwohnungsbestands in Rheinland-Pfalz.

Das Ministerium hat erklärt, zusammen mit dem Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen⁸ arbeite das Land intensiv an Strategien, um die Situation auf dem Wohnungsmarkt bewältigen zu können. Mehrfach seien die Förderprogramme an die sich verändernden Gegebenheiten angepasst worden. Insbesondere die Einführung von Tilgungszuschüssen habe dazu geführt, dass sich die Fallzahlen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung kontinuierlich nach oben entwickelt hätten. Im Jahr 2019 sei die Möglichkeit zum Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit Kommunen mit besonderem Wohnraumbedarf zur Stärkung des geförderten Wohnungsbaus geschaffen worden. Über damit zusammenhängende Zuschüsse für investitionsvorbereitende Maßnahmen erhielten Kommunen, die für neue Baugebiete eine Sozialquote von mindestens 25 %⁹ eingeführt hätten, finanzielle Anreize beispielsweise für die Erarbeitung von Analysen und Konzepten zum Wohnungsmarkt und die Schaffung neuen Baurechts für Geschosswohnungsbau. Neben dem Mietwohnungsbau seien auch die Förderung der Modernisierung von Mietwohnungen sowie der Erwerb von allgemeinen Belegungsrechten an bestehenden Mietwohnungen von Bedeutung, um dem Absinken des Bestandes an gebundenen Mietwohnungen entgegenzuwirken.

Der Rechnungshof bemerkt dazu, dass es trotz der Bemühungen des Landes fraglich erscheint, ob die bisherigen Instrumentarien und die Modifizierungen bei der Förderung ausreichen, um dem Abbau des Bestands an gebundenen Mietwohnungen wirksam entgegenzutreten. Daher sollte verstärkt darauf hingewirkt werden, dass beispielsweise bei der Ausweisung von neuem Bauland, der Nachverdichtung von Wohngebieten, der Revitalisierung von Brachflächen und der Schließung von Baulücken der Bedarf an Sozialwohnungen berücksichtigt wird. Darüber hinaus könnte das Potenzial, Sozialwohnungen kommunaler Wohnungsbaugesellschaften

⁸ Hierzu gehören folgende Institutionen: Architektenkammer Rheinland-Pfalz, Bauforum Rheinland-Pfalz, Bausparkassen Rheinland-Pfalz, Bauwirtschaft Rheinland-Pfalz, Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland, Deutscher Mieterbund Landesverband Rheinland-Pfalz, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, Arbeitsgemeinschaft der Handwerkskammern Rheinland-Pfalz, Haus & Grund Rheinland-Pfalz, Ingenieurkammer Rheinland-Pfalz, ISB, Landkreistag Rheinland-Pfalz, LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz, die Städte Landau, Mainz, Speyer und Trier, Städtetag Rheinland-Pfalz, Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft, Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen, Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz.

⁹ Das heißt, mindestens 25 % der Wohnungen in neuen Baugebieten müssen als Sozialwohnungen errichtet werden.

auch nach dem Auslaufen der Belegungsbindung weiterhin an Personen mit Wohnberechtigungsscheinen zu vermieten, bei entsprechender satzungsrechtlicher Ausrichtung genutzt werden. Eine solche Verfahrensweise hat der Rechnungshof bei einer Stadt, die ihre Wohnungsbaugesellschaft hierzu verpflichtet hatte, festgestellt.

2.2 Wohnraumbedarf ermitteln, Wohnraumüberwachung wirksamer gestalten, IT-Einsatz verbessern

2.2.1 Wohnberechtigungsscheine

Wohnungssuchende benötigen einen von der Kommune auszustellenden Wohnberechtigungsschein, um eine mit öffentlichen Mitteln geförderte Sozialwohnung beziehen zu können. Die Ausstellung ist im Wesentlichen daran geknüpft, dass bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten und angemessene Wohnungsgrößen eingehalten werden.¹⁰

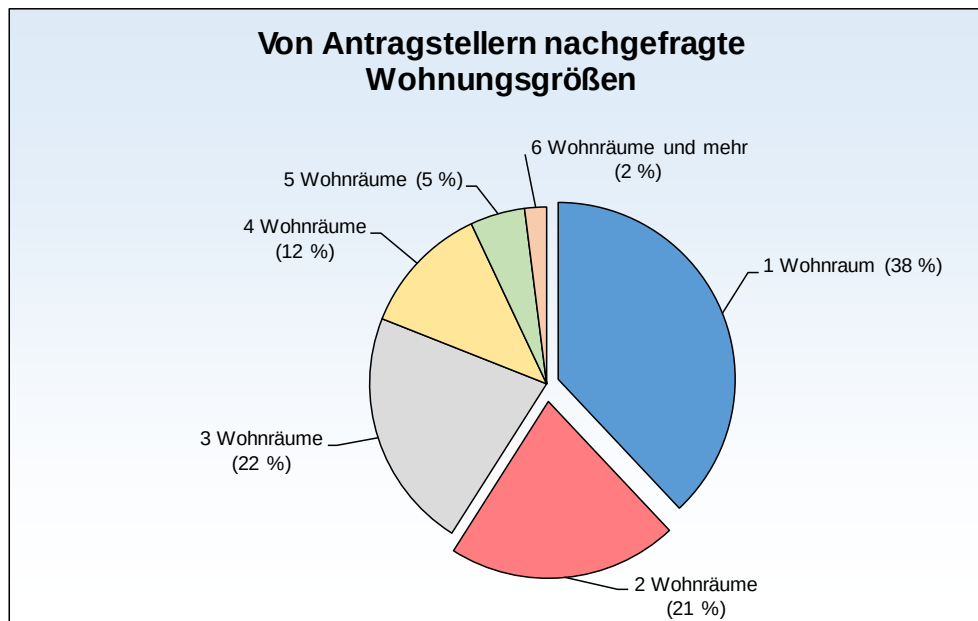
Wohnberechtigungsscheine geben nicht den absoluten jährlichen Bedarf an Sozialwohnungen in einer Kommune wieder. Präzisere Daten liegen jedoch mangels einer landesweiten Erfassung des Bedarfs an Sozialwohnungen nicht vor. Aus den Angaben in den Wohnberechtigungsscheinen lassen sich jedoch Erkenntnisse über Einkommensverhältnisse sowie die nachgefragten Wohnungsgrößen und somit auch zum Wohnungsbedarf gewinnen. Daher hat der Rechnungshof hilfsweise mehr als 40.000 Wohnberechtigungsscheine ausgewertet, die die elf in die Prüfung einbezogenen Städte in den Jahren 2012 bis 2016 ausgestellt hatten. Dies führte zu folgenden Ergebnissen:

- In mehr als 90 % der Fälle lagen die Einkommen der Antragsteller unterhalb der nach Haushaltsgrößen gestaffelten Einkommensgrenzen (monatlich 1.274 € für Ein-, 1.826 € für Zwei- und 2.250 € für Dreipersonenhaushalte¹¹).
- Zwei Städte verfügten über detailliertere Daten. Nach den dort ausgestellten Wohnberechtigungsscheinen lag das anrechenbare Einkommen bei der Hälfte der Antragsteller mehr als 60 % unterhalb der maßgeblichen Einkommensgrenzen¹².
- Insbesondere bestand ein Bedarf an kleinen und preiswerten Wohnungen. Knapp 60 % der Antragsteller benötigten, wie die folgende Grafik verdeutlicht, Ein- oder Zweizimmerwohnungen.

¹⁰ §§ 11, 13 und 17 Landeswohnraumförderungsgesetz (LWoFG) vom 22. November 2013 (GVBl. S. 472), BS 233-3.

¹¹ Einkommensgrenzen ab dem 1. Januar 2017, gemäß Bekanntmachung des Ministeriums der Finanzen vom 19. Dezember 2016 (07-90-A-4512). Davor waren die Einkommensgrenzen niedriger.

¹² Dies waren pro Monat weniger als 510 € für Ein-, weniger als 731 € für Zwei- und weniger als 900 € für Dreipersonenhaushalte.



Das Diagramm zeigt die Anteile an den nachgefragten Wohnungsgrößen.

Der Bedarf an kleinen, bezahlbaren Wohnungen für einkommensschwache Haushalte wird aufgrund der demografischen Entwicklung und der wachsenden Zahl der Haushalte in Zukunft noch zunehmen. Die Errichtung kleiner Wohnungen ist - bezogen auf den m² Wohnfläche - erfahrungsgemäß mit höheren Kosten verbunden als der Bau größerer Wohnungen. Außerdem unterliegen Einzimmerwohnungen einer größeren Fluktuation, da sie oftmals als Übergangswohnungen genutzt werden. Daher ist die Errichtung von kleinen Wohnungen für Investoren und Wohnungsbauunternehmen weniger attraktiv. Die Vorschriften für die soziale Mietwohnraumförderung enthalten keine Regelung, die Errichtung kleinerer Wohnungen mit günstigen Mieten in stärkerem Umfang z. B. durch eine höhere Zuwendung zu fördern.

Das Ministerium hat erklärt, in den „Schwarmstädten und -regionen“ fehle es aktuell insgesamt an bezahlbarem Wohnraum für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen. Die Fördernehmer und häufig die kommunalen Wohnungsbauunternehmen hätten einen sehr guten Überblick über die bestehenden Bedarfe und stellten einen auch unter Beachtung der Bindungen gut vermietbaren Wohnungsmix zur Verfügung. Unabhängig hiervon werde das Ministerium vor dem Hintergrund höherer Kosten die Schaffung eines zusätzlichen Förderanreizes für den Bau kleinerer Wohnungen gemeinsam mit den Partnern des Bündnisses für bezahlbares Wohnen erörtern und prüfen.

2.2.2 Wohnraumüberwachung

Zur Sicherung der Zweckbestimmung haben die Gemeinden in ihrem Gebiet den geförderten Wohnraum in einer Wohnungs-/Überwachungsdatei zu erfassen und die Einhaltung der Belegungsbindungen zu überwachen. Diese Datei soll u. a. Angaben zu Art und Lage der Wohnung, Name und Anschrift der Verfügungsberechtigten sowie Inhalt, Beginn und Ende der Belegungs- und Mietbindungen enthalten.¹³

Eine Erfassung der Angaben zur Miethöhe sah das Rundschreiben über den Vollzug der Bindungen von gefördertem Wohnraum nicht vor. Dementsprechend bezog - von einer Ausnahme abgesehen - keine der in die Erhebungen des Rechnungshofs einbezogenen Städte die Miethöhe in die Kontrolle der Belegungsbindung ein. Da die

¹³ §§ 17 bis 27 LWoFG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der sozialen Wohnraumförderung und der Wohnungsbindung vom 31. Januar 2014 (GVBl. S. 13), BS 233-1, sowie Nr. 5.2 des Rundschreibens des Ministeriums der Finanzen vom 23. März 2016 über den Vollzug der Bindungen von gefördertem Wohnraum.

Einhaltung der zulässigen Miete ein maßgebliches Kriterium für die ordnungsgemäße Bindung der geförderten Wohnungen ist, sollten künftig zumindest stichprobenweise Überprüfungen durchgeführt werden. Im Übrigen wird in Zuwendungsverträgen regelmäßig darauf hingewiesen, dass bei einem Verstoß gegen die vereinbarte Belegungs- und/oder Mietpreisbindung während der Dauer der Zweckbestimmung eine Vertragsstrafe erhoben werden kann.

Das Ministerium hat erklärt, eine lückenlose Überwachung der Mieten durch die zuständigen Stellen erscheine angesichts der Vielzahl der Fälle und der hohen Komplexität insbesondere bei der Kostenmiete¹⁴ derzeit nicht leistbar. Der Vorschlag des Rechnungshofs nach zumindest stichprobenhaften Überprüfungen werde als sinnvoll angesehen und in das Rundschreiben des Ministeriums zum Wohnungsbindungsrecht aufgenommen. Da die in der Bindung befindlichen Wohnungen über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten gefördert worden seien, bedürfe es allerdings noch einer Überprüfung, ob ein Auskunftsverlangen in allen Förderjahrgängen rechtlich zulässig sei.

2.2.3 Datenverarbeitung

Von den in die Erhebung einbezogenen Städten verfügte lediglich eine Kommune über eine leistungsfähige IT-Fachanwendung, in der sowohl die Daten der Wohnberechtigungsscheine als auch der Wohnraumüberwachung erfasst, gepflegt und regelmäßig nach vorgegebenen Kriterien für Planungen zur Verbesserung der Wohnraumstruktur ausgewertet wurden.

Die anderen Städte gaben ihre Daten für die Wohnberechtigungsscheine und die Wohnraumüberwachung in voneinander unabhängige, nicht miteinander kompatible und zum Teil veraltete Programme ein.

Darüber hinaus führten die meisten Kommunen Excel-Listen zu Einzelthemen und zusätzlich Papierakten, in denen Förderbescheide und weiterer Schriftverkehr aufbewahrt wurden. Dies trug zu einer arbeitsaufwendigen Auswertung notwendiger Daten bei. Im Übrigen wurden Angaben beispielsweise zur Wohnungsgröße, zur Lage der Wohnung oder zum Ende der Belegungsbindung nicht immer vorgehalten.

Da die Anforderungen an die zu erhebenden Daten für die soziale Wohnraumförderung in allen Kommunen des Landes weitgehend identisch sein dürften, könnte die Entwicklung einer einheitlichen IT-Fachanwendung zur wirksameren Wohnraumüberwachung sowie zur Verbesserung der Aufgabenerledigung beitragen.

Derzeit erheben lediglich vier der elf Städte eine Fehlbelegungsabgabe. Die anderen Städte sahen davon ab, da dies nach ihren Angaben einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erzeugen würde. Auch hier könnte eine IT-Fachanwendung dazu beitragen, den Aufwand zu verringern.

Das Ministerium hat erklärt, es prüfe derzeit zusammen mit weiteren Partnern wie der ISB, der Kommunikations- und Wissenstransfer GmbH, der Kommunalen Datenzentrale Mainz sowie der Stadt Mainz verschiedene Optionen für eine entsprechende Software. Nach Abschluss der Prüfung solle die favorisierte Software den Kommunen und ihren Spitzenverbänden vorgestellt werden. Zweckmäßig sei der Einsatz dieses Programms allerdings nur, wenn sich möglichst viele Kommunen anschließen würden. Außerdem werde untersucht, ob eine Beteiligung des Landes an den Anschaffungskosten des Programms rechtlich und haushalterisch möglich sei.

¹⁴ Mit Kostenmiete bezeichnet man einen Mietzins, der zur vollständigen Deckung der laufenden Aufwendungen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Finanzierungskosten einschließlich der öffentlichen Baudarlehen erforderlich ist.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zusätzliche Förderanreize für den Bau kleiner Wohnungen zu prüfen,
- b) in dem Rundschreiben über den Vollzug der Bindungen von gefördertem Wohnraum festzulegen, dass die Einhaltung der zulässigen Miete im Rahmen der Wohnraumüberwachung durch die Kommunen zumindest stichprobenweise geprüft wird,
- c) eine einheitliche IT-Fachanwendung zur wirksameren Wohnraumüberwachung und zur Verbesserung der Aufgabenerledigung zu entwickeln.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die bestehenden Förderprogramme zu evaluieren und auf dieser Grundlage Möglichkeiten zu untersuchen, wie der Bestand der gebundenen Mietwohnungen gesichert und der Neubaubedarf wirksamer gedeckt werden kann,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Teilziffer 3.1 Buchstaben a und c zu berichten.

Nr. 8

Nachhaltigkeit und Klimaschutz bei Zuwendungsmaßnahmen im Hochbau
- Vorbildfunktion erfüllen, Standards definieren, Gesamtstrategie entwickeln -

Bei mit Landesmitteln geförderten Hochbaumaßnahmen wurden Ziele des Landesklimaschutzgesetzes in Bezug auf Nachhaltigkeit, Klimaschutz und die Vorbildfunktion öffentlicher Stellen in vielen Fällen nicht erreicht:

- Instrumente des nachhaltigen Bauens, wie Lebenszykluskostenberechnungen, flächeneffizientes Bauen oder die Ökobilanzierung von Baustoffen, wurden oftmals nicht oder nicht hinreichend genutzt.
- Von 60 Zuwendungsmaßnahmen, die der Rechnungshof in dem Fünfjahreszeitraum vor dem Inkrafttreten des Landesklimaschutzgesetzes geprüft hatte, erfüllten 30 % einen höheren als den gesetzlich geforderten energetischen Standard. Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes traf dies lediglich für 15 % von insgesamt 87 geprüften Baumaßnahmen zu.

Darüber hinaus wurden Mängel beim Betrieb von Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung festgestellt. Bei 19 von insgesamt 23 in kommunalen Gebäuden installierten geothermischen Anlagen fand kein Monitoring des Betriebs statt. Ob diese Anlagen wirtschaftlich und CO₂-sparend betrieben wurden, war daher nicht überprüfbar. Nur eine der 16 Anlagen, die nach dem 1. Januar 2009 installiert worden waren, erfüllte nachweislich die seit diesem Zeitpunkt geltenden Mindestanforderungen des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes.

Für die hochbaurelevanten Förderprogramme des Landes fehlen eine Gesamtstrategie sowie einheitliche und konkrete Standards in Bezug auf die Nachhaltigkeit und den Klimaschutz.

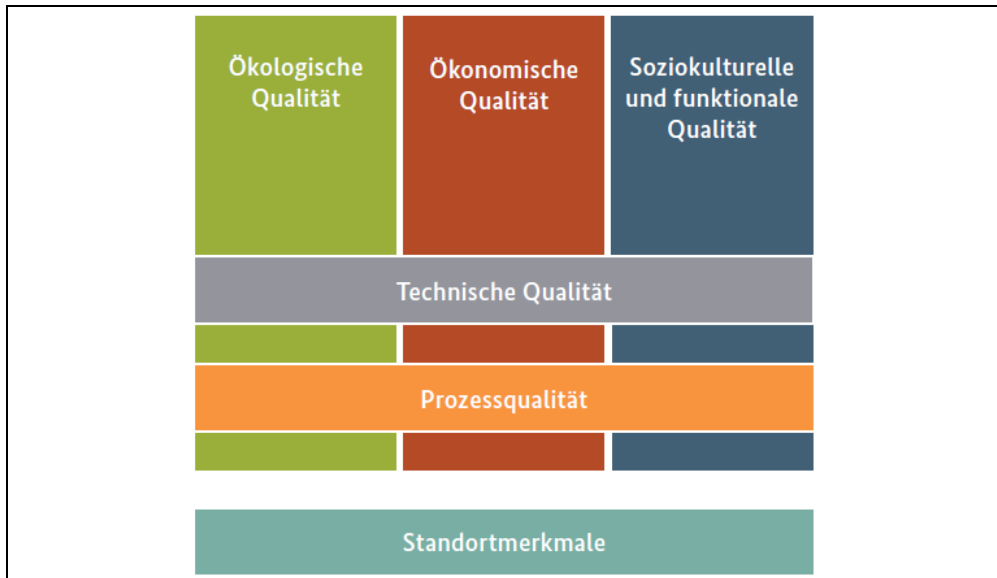
1 Allgemeines

Im August 2014 trat das Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Kraft. Danach soll die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Rheinland-Pfalz bis 2020 um mindestens 40 % gegenüber 1990 gesenkt werden. Bis 2050 wird Klimaneutralität angestrebt, die Treibhausgasemissionen sollen jedoch um mindestens 90 % gegenüber 1990 verringert werden. Den öffentlichen Stellen¹ wurde beim Klimaschutz für ihren jeweiligen Organisationsbereich eine allgemeine Vorbildfunktion zugewiesen, die sich insbesondere auf die Schonung natürlicher Ressourcen, die Energieeinsparung, die Erhöhung der Energieeffizienz sowie die Nutzung erneuerbarer Energieträger bezieht. Ferner wurde festgelegt, dass die Förderprogramme des Landes für den Hochbau den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens Rechnung tragen sollen.²

¹ U. a. Behörden des Landes und die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

² §§ 4 und 9 Abs. 1 und 4 Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes (Landesklimaschutzgesetz - LKSG -) vom 19. August 2014 (GVBl. S. 188), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 283, 295), BS 2129-3.

Im Jahr 2011 hat der Bund für seine Bau- und Zuwendungsmaßnahmen den mittlerweile in dritter Auflage vorliegenden „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ eingeführt. Für Hochbaumaßnahmen der Länder und der Kommunen hat der Leitfaden empfehlenden Charakter. Nachhaltiges Bauen zeichnet sich danach durch die integrale Betrachtung der fünf Nachhaltigkeitsqualitäten (ökologische, ökonomische, soziokulturelle/funktionale und technische Qualität sowie Prozessqualität) aus. Die „Standortmerkmale“ werden getrennt von den Objektqualitäten der Gebäude betrachtet.



Qualitäten des nachhaltigen Bauens, Quelle: Leitfaden „Nachhaltiges Bauen“, Teil A, S. 18.

Gegenstand des Leitfadens ist auch das Bewertungssystem „Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude“ (BNB-System). Ein wesentliches Ziel des BNB-Systems ist die bereits in frühen Planungsphasen beginnende Optimierung des Gebäudes über dessen gesamten Lebenszyklus zur Minimierung des Energie- und Ressourcenverbrauchs, zur Verringerung der Umweltbelastungen und zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.

Eine Gebäudebewertung nach dem BNB-System beruht auf einer Vielzahl unterschiedlich gewichteter, den vorgenannten Qualitätsebenen zugeordneter Einzelkriterien. Je nach Gesamterfüllungsgrad wird der Qualitätsstandard „Bronze“, „Silber“ oder „Gold“ erreicht. Das Gütesiegel „Bronze“ wird bereits vergeben, wenn alle gesetzlichen Vorgaben erfüllt werden. Eine Zertifizierung im Silber- oder Gold-Standard bedeutet jedoch nicht automatisch, dass ein Gebäude klimaneutral ist.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob sich die Planungen von Zuwendungsmaßnahmen seit dem Inkrafttreten des Landesklimaschutzgesetzes im Hinblick auf die Aspekte des nachhaltigen Bauens und des Klimaschutzes verbesserten und Zuwendungsempfänger ihrer Vorbildfunktion gerecht wurden. Darüber hinaus wurde geprüft, ob Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung sachgerecht betrieben wurden und den für sie geltenden gesetzlichen Anforderungen entsprachen.

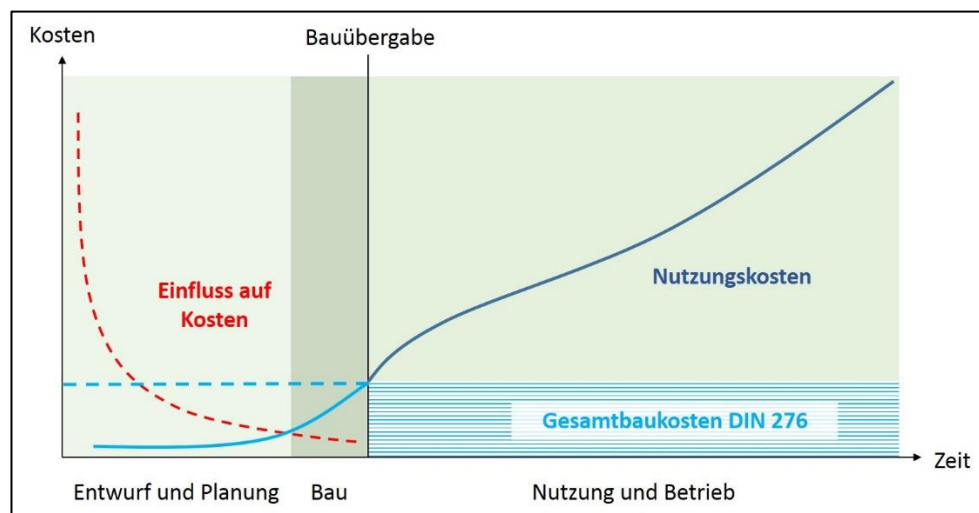
2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ökonomische Qualität - Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Flächeneffizienz verbesserungsbedürftig

2.1.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf der Grundlage von Lebenszykluskosten

Die Landeshaushaltsordnung regelt, dass für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind.³ Nach der Gemeindehaushaltsverordnung soll durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden, bevor Investitionen von erheblicher Bedeutung beschlossen und im Haushalt ausgewiesen werden.⁴ Angesichts dieser Anforderungen sollten die voraussichtlichen Investitions- und Nutzungskosten über den Lebenszyklus eines Gebäudes als Barwerte ermittelt und mit den entsprechenden Barwerten einer Investitionsalternative verglichen werden.

Solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten bereits in den frühen Projektphasen eines Bauvorhabens, wie zum Beispiel im Rahmen der Bedarfs- und Grundlagenermittlung sowie der Vor- und Entwurfsplanung, durchgeführt werden. In diesen Phasen, in denen der größte Teil aller für ein Gebäude aufzuwendenden Kosten festgelegt wird, sind die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Investitions- und Folgekosten am größten.



Die Grafik zeigt, dass die Einflussmöglichkeiten auf die Kosten im Projektverlauf abnehmen und die Nutzungskosten - über den Lebenszyklus betrachtet - die Gesamtbaukosten um ein Mehrfaches übersteigen.

Der Rechnungshof hat vielfach festgestellt, dass Nutzungskostenermittlungen nicht dazu verwendet wurden, um Planungen zu optimieren und auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsvergleichen die Variante mit den geringsten Lebenszykluskosten auszuwählen. Außerdem wurden teilweise Lebenszykluskostenberechnungen nicht mithilfe der Kapitalwertmethode durchgeführt, sodass zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallende Ausgaben und Einnahmen nicht korrekt bewertet wurden. Oftmals waren Berechnungen aufgrund unzureichend belegter Annahmen nicht prüfbar.

Um Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Lebenszykluskostenberechnungen besser nachvollziehen zu können und damit baufachliche Prüfungen der zuständigen

³ § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 63-1.

⁴ § 10 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18. Mai 2006 (GVBl. S. 203), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 2020-1-2.

Behörden⁵ im Zuwendungsverfahren zu erleichtern, hat der Rechnungshof ein auf Excel basierendes Tool entwickelt. Es ermöglicht die Prüfung von Berechnungen von Investitions- und Nutzungskosten von Gebäuden und die Gegenüberstellung von Varianten über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren sowie den Vergleich von Lebenszykluskosten in Form von Bar- und Zeitwerten. Dabei können bis zu sechs Varianten und innerhalb einer Variante bis zu drei Gebäude oder Gebäudeteile untersucht werden.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen sowie den für die fachlichen Prüfungen zuständigen Behörden eine Testversion des Prüf-Tools zur Verfügung gestellt. Die Arbeitsgruppe ZBau des Ministeriums hat in ihrem Evaluationspapier (Stand: Oktober 2019) den Prüfbehörden empfohlen, das Tool nach Abschluss der Testphase einzuführen.

2.1.2 Folge-/Nutzungskosten

In den Formblättern zur Beantragung von Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Gebietskörperschaften und Zweckverbände sind die nach Fertigstellung der Maßnahme voraussichtlich entstehenden jährlichen Folgekosten einzutragen. Allerdings betreffen diese Angaben lediglich die Personal- und Sachkosten sowie die kalkulatorischen Kosten, nicht jedoch die Betriebs- und die Instandsetzungskosten.

Eine sachgerechte Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Antragsteller durch die am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligten Kommunalaufsichtsbehörden erfordert eine vollständige Berücksichtigung der Folge-/Nutzungskosten.

Das Ministerium hat erklärt, das Formblatt werde um die Betriebs- und Instandsetzungskosten ergänzt.

2.1.3 Flächeneffizienz

Raumprogramme wiesen teilweise erhebliche Mängel auf:

- Vielfach war der Flächenbedarf nicht ordnungsgemäß ermittelt worden. Nutzflächen waren zu groß bemessen.
- Zum Teil fehlten Musterraumprogramme als wesentliche Grundlage für eine objektive Ermittlung des Flächenbedarfs von Neubauten.⁶
- Wirtschaftlichkeitskennwerte - wie z. B. das Verhältnis der Nutzungsfläche zur Bruttogrundfläche - wurden in Planungen nicht eingehalten.
- Erweiterungsbauten wurden zu groß geplant, weil die Nutzung der in Bestandsbauten vorhandenen Flächen nicht optimiert worden war.

Ein sparsamer und effizienter Umgang mit der Ressource „Fläche“ vermindert den Baulandverbrauch und die damit verbundene Flächenversiegelung. Er reduziert durch die Verminderung der gebauten Flächen die Investitions- und Folgekosten und vermeidet Treibhausgasemissionen.

Die Entwicklung von Musterraumprogrammen sowie von Orientierungs- und Richtwerten für Planungs- und Kostendaten könnte zu einer Verbesserung der Planungen beitragen.⁷

⁵ Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd, Prüfgruppe Zuwendungsbau (ZBau) des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung.

⁶ Jahresbericht 2017, Nr. 23 - Neubau von Kindertagesstätten - (Drucksache 17/2200).

⁷ So hat der Rechnungshof z. B. die Aufstellung von Musterraumprogrammen für Kindertagesstätten und Ergänzungen der Musterraumprogramme und Kostenrichtwerte der Schulbaurichtlinie gefordert.

2.2 Ökologische Qualität - Ökobilanzierung von Baustoffen kann CO₂-Emissionen vermeiden

Die während des Lebenszyklus eines Gebäudes benötigte Primärenergie setzt sich zusammen aus der in den Baustoffen aufgrund von Herstell-, Verarbeitungs-, und Entsorgungsprozessen enthaltenen „grauen Energie“ und der in der Nutzungsphase eines Gebäudes verbrauchten Energie (Wärme, Strom).

Sinkt aufgrund einer verbesserten Energieeffizienz der Energiebedarf eines Gebäudes in der Nutzungsphase, kann - über den Lebenszyklus betrachtet - der prozentuale Anteil der „grauen Energie“ der Baustoffe an dem gesamten Primärenergiebedarf des Gebäudes auf bis zu 60 % steigen.⁸

Im BNB-System wird die ökologische Qualität eines Bauwerks auf Grundlage einer Ökobilanzierung der Baustoffe und deren Umweltwirkungen⁹ bewertet. Dabei wird „graue Energie“ rechnerisch erfasst. Für wesentliche Bauteile kann eine Ökobilanzierung über eine Online-Datenbank¹⁰ erstellt werden. Dies kann zur Verringerung des Energieeinsatzes bei der Herstellung von Baustoffen und der dabei entstehenden CO₂-Emissionen beitragen.

Aus den vom Rechnungshof geprüften Förderanträgen war nicht ersichtlich, ob Ökobilanzierungen aufgestellt worden waren. Werden diese nicht genutzt, können für Baumaterialien, deren Herstellung sehr energieintensiv ist, keine ökologisch günstigeren Alternativen ermittelt werden.

2.3 Klimaschutz im Zuwendungsbau - mangelnde Vorbildwirkung öffentlicher Stellen, fehlende Standards

2.3.1 Energiepolitische Ziele der Bundesregierung

Die Bundesregierung verfolgt nach der Energieeinsparverordnung (EnEV) das Ziel, bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen.¹¹ Darüber hinaus hat sich die Bundesrepublik im Bundes-Klimaschutzgesetz¹² u. a. verpflichtet, die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise zu mindern. Bis zum Zieljahr 2030 ist eine Minderungsquote von mindestens 55 % festgelegt. Zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele sind in dem Gesetz jährliche Minderungsziele bis 2030 in Form von zulässigen Jahresemissionsmengen u. a. für den

⁸ Endbericht Forschungsprogramm Zukunft Bau im Auftrag des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) „Graue Energie im Ordnungsrecht/Förderung“, Februar 2019.

⁹ Z. B. Treibhauseffekte und Risiken für die Umwelt durch Schadstofffreisetzungen aus Bauprodukten.

¹⁰ Zum Beispiel mit dem vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bereitgestellten Ökobilanzierungstool „eLCA“ und der ÖKOBAUDAT-Datenbank mit Datensätzen zu Baumaterialien, Bau-, Transport- und Entsorgungsprozessen.

¹¹ § 1 Abs. 1 Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung - EnEV) vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1789).

¹² § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513).

Sektor „Gebäude“ vorgegeben. Nach den Ergebnissen verschiedener u. a. im Auftrag des Bundes erstellter Gutachten¹³ bestehen Zweifel, ob der aktuelle EnEV-Standard für Bestandssanierungen und für Neubauten ausreicht, um die in der EnEV oder dem Entwurf des Gebäudeenergiegesetzes angestrebten Ziele zu erreichen.¹⁴

2.3.2 Maßnahmen auf Landesebene

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung hat sich mit der „Richtlinie Energieeffizientes Bauen und Sanieren“ verpflichtet, bei Baumaßnahmen in seinen Liegenschaften über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende Vorgaben einzuhalten. Zusätzlich sehen die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz vor, dass bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von ausgewählten Baumaßnahmen die Aspekte des nachhaltigen Bauens anhand des BNB-Systems bewertet werden. Bei der Untersuchung von Varianten sind die Grundsätze einer lebenszyklusorientierten Optimierung der Kosten u. a. entsprechend dem „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ zu berücksichtigen.

Das Ministerium hat gegenüber dem Landesbetrieb mitgeteilt, mit einer Anpassung der Energierichtlinie sollten die energetische Qualität für den Neubau und die Sanierung optimiert und an dem zu definierenden Ziel „Klimaneutrales Gebäude“ ausgerichtet werden. Neubauten sollten künftig im Niedrigstenergiehausstandard errichtet und gemäß dem BNB-System mit dem Ziel des Gütesiegels „Gold“ zertifiziert werden.¹⁵ Bei geeigneten Bauprojekten solle in verstärktem Maße Holz als Baustoff oder Bauprodukt eingesetzt werden. Mit der Umsetzung zusätzlicher Maßnahmen zum Klimaschutz würden die Vorbildfunktion des Landes gestärkt und gleichzeitig ein Beitrag zur klimaneutralen Landesverwaltung 2030 beigesteuert. Nach Auskunft des Ministeriums vom Januar 2020 ist es beabsichtigt, den Entwurf einer Ministerialratsvorlage, der eine umfassende Strategie zu Klimaschutzmaßnahmen in Landesliegenschaften vorsieht, in die Ressortabstimmung zu bringen.

2.3.3 Zuwendungsmaßnahmen im öffentlichen Hochbau

Der Rechnungshof hat ausgewertet, inwieweit bei 147 von ihm in den Jahren 2010 bis 2019 geprüften, mit Landesmitteln geförderten Hochbaumaßnahmen¹⁶ Aspekte des Klimaschutzes vor und nach Inkrafttreten des Landesklimaschutzgesetzes berücksichtigt worden sind. Im Wesentlichen handelte es sich bei den geprüften Vorhaben um Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen - teilweise in Verbindung

¹³ „Vorbildwirkung Bundesbau, Klimaschutz und die Vorbildfunktion des Bundes im Gebäudebereich“, Band 18 der Reihe Zukunft Bauen, Forschung für die Praxis, ein Projekt der Forschungsinitiative Zukunft Bau des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, 2019.

„Auf ein Neues - Entwurf des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) veröffentlicht“, Zeitschrift Gebäudeenergieberater GEB 11/12 2019, Gentner Verlag.

„Wirtschaftlichkeit baulicher Investitionen bei Erhöhung energetischer Anforderungen - Metastudie“, Fraunhofer-Informationszentrum Raum und Bau IRB Stuttgart, 2018.

„Klimaneutraler Gebäudebestand 2050“, Climate change 06/2016, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Herausgeber: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, 2016.

¹⁴ Der vom Bundeskabinett am 23. Oktober 2019 beschlossene Entwurf des Gebäudeenergiegesetzes sieht keine Verschärfung der energetischen Anforderungen gegenüber der aktuellen EnEV 2016 vor.

¹⁵ Das Ministerium hat sich der Auffassung des Landesbetriebs angeschlossen, dass der gemäß Referentenentwurf des Gebäudeenergiegesetzes zu erwartende energetische Standard nicht ausreiche, um die Klimaschutzziele des Landes konsequent zu verfolgen.

¹⁶ Die Prüfungen bezogen sich in der Mehrzahl auf die Planung der Vorhaben vor Bewilligung der Zuwendungen. Zuwendungsempfänger waren überwiegend kommunale Gebietskörperschaften und zu einem geringen Teil auch privatrechtliche Unternehmen, an denen das Land und/oder Kommunen beteiligt waren.

mit Sanierungen und Modernisierungen - für Dienstgebäude kommunaler Gebietskörperschaften, Kindertagesstätten, Schulen oder Gebäude mit kulturellen Nutzungen. Die Kosten der einzelnen Maßnahmen lagen zwischen 1 Mio. € und 39 Mio. €.

Die Auswertung führte zu folgenden Ergebnissen:

- Vor Inkrafttreten des Landesklimaschutzgesetzes hatten 18 von 60 Baumaßnahmen (30 %) einen höheren als den gesetzlich geforderten energetischen Standard.
- Nach dem Inkrafttreten des Landesklimaschutzgesetzes wiesen lediglich 13 von 87 Baumaßnahmen (14,9 %) einen energetischen Standard aus, der die Vorgaben überschritt. Gebäudebewertungen nach dem BNB- oder einem anderen Zertifizierungssystem für nachhaltiges Bauen wurden nicht durchgeführt oder waren anhand der vorgelegten Bauunterlagen nicht feststellbar.

Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die den Zubau und die Vorbildfunktion öffentlicher Stellen betreffenden Bestimmungen des Landesklimaschutzgesetzes bisher nicht die vom Gesetzgeber beabsichtigte Wirkung entfaltet haben.

Darüber hinaus wurden beim Betrieb von 42 in kommunalen Liegenschaften installierten geothermischen Anlagen¹⁷, von denen 23 mit Landesmitteln gefördert worden waren, Mängel festgestellt. Bei 19 geförderten Anlagen fand kein Monitoring statt. Eine Überprüfung, ob diese Anlagen wirtschaftlich und CO₂-sparend betrieben wurden, war nicht möglich, da geeignete Messeinrichtungen fehlten. Nur eine von 16 Anlagen¹⁸, die nach dem 1. Januar 2009 installiert worden waren, erfüllte nachweislich die seit diesem Zeitpunkt geltenden Mindestanforderungen des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes.¹⁹ Bei drei der vier Anlagen, bei denen ein Monitoring stattfand, war die gegenüber Gasbrennwertheizungen mit vergleichbarer thermischer Leistung erzielte CO₂-Reduktion vergleichsweise gering.

Ursachen dafür, dass Zubauempfänger ihrer Vorbildfunktion im Hinblick auf die Verbesserung des Klimaschutzes nicht hinreichend gerecht geworden sind und die Grundsätze des nachhaltigen Bauens zu wenig Beachtung gefunden haben, liegen zum Teil in fehlenden Regelungen, die die vorgenannten Grundsätze so konkretisieren, dass daraus projektrelevante, operationalisierte Anforderungsprofile abgeleitet werden können. Darüber hinaus können vertiefte Fachkenntnisse bei der Erfüllung der Bauherrenaufgaben²⁰ zu einer Stärkung der Vorbildfunktion der Zubauempfänger beitragen.

Das Ministerium hat erklärt, um die Einhaltung der Klimaschutzziele und die Beachtung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens im Zubau zu fördern, sollten in einem ersten Schritt im Rahmen der Novellierung der Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen für Zubau (ZBau) oder eines hierfür alternativ in Betracht gezogenen Erlasses für den Hochbaubereich diesbezügliche Hinweise formuliert werden. Formulierungsvorschläge würden bereits in der Arbeitsgruppe ZBau abgestimmt. In einem zweiten Schritt solle dann fundiert erarbeitet werden,

¹⁷ Nach einer Umfrage bei sämtlichen hauptamtlich geführten kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz handelte es sich dabei um alle in dem Zeitraum zwischen 1996 und 2017 in kommunalen Gebäuden installierten geothermischen Anlagen.

¹⁸ Bei 16 der insgesamt 19 nicht mit Landesmitteln geförderten Anlagen fand ebenfalls kein Monitoring statt. Die restlichen drei Anlagen erfüllten die Anforderungen des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes nicht.

¹⁹ Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz - EEWärmeG) vom 7. August 2008 (BGBl. I S. 1658), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

²⁰ Vgl. Kommunalbericht 2018, Nr. 4, Bauherrenaufgaben in Kommunen - Stärkung der Bauherrenkompetenz ermöglicht effizienteres Planen und Bauen - (Drucksache 17/7100).

- für welche der sehr unterschiedlichen Maßnahmen (Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen, große und kleine Baumaßnahmen, Baumaßnahmen mit unterschiedlichen Zuwendungsgebern) welche weiterführenden konkreten Regelungen und Bewertungssysteme anzuwenden seien,
- welche Mindestanforderungen zu erfüllen und welche Nachweise zu erbringen seien.

Es böten sich der „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ und das BNB-System ggf. in reduzierter oder vereinfachter Form an. Dabei müsse insbesondere bedacht werden, welcher Stellenwert dem Klimaschutz z. B. auch gegenüber Aspekten der Wirtschaftlichkeit eingeräumt werden solle. Hierbei sei die Erwartungshaltung des jeweiligen Zuwendungsgebers maßgeblich. Da die beschriebene Dokumentation und Bewertung des nachhaltigen Bauens und damit auch die Einhaltung der Klimaschutzziele zusätzliche Kapazitäten und Kompetenzen bei allen Beteiligten (Antragsteller, baufachlich Prüfende, Zuwendungsgeber) erforderten, sei bei diesen Festlegungen das richtige Maß zu wählen, um ein bestmögliches Ergebnis zu erzielen, ohne die Beteiligten zu überfordern und die Zuwendungsbauverfahren noch deutlich zu erschweren und damit zu verlangsamen.

2.3.4 Förderprogramme

Förderrichtlinien des Landes enthalten für öffentliche Hochbaumaßnahmen keine konkreten Standards für Maßnahmen zur Verbesserung des Klimaschutzes oder der Energieeffizienz. Lediglich drei Förderrichtlinien²¹ sehen vor, dass diesbezügliche Maßnahmen gefördert werden können. Bei Festbetragsförderungen beispielsweise auf der Grundlage von Richtwerten oder Nutzungseinheiten wirken sich Maßnahmen zur Verbesserung des Klimaschutzes oder der Energieeffizienz nicht auf die zuwendungsfähigen Kosten und damit auch nicht auf die Höhe der Zuwendungen aus.

Für bestimmte Maßnahmen zur Verbesserung des Klimaschutzes gewährt das für Umwelt zuständige Ministerium Zuwendungen auf der Grundlage spezieller Förderprogramme²². Diese betreffen in der Regel Teilbereiche, zum Beispiel die energetische Sanierung mit städtebaulichem Bezug, die Energieinfrastruktur, Wärmenetze zur direkten Wärmeversorgung aus regenerativen Quellen oder einzelne Komponenten. Soweit sich die Förderrichtlinien auf Gebäude beziehen, geben sie keine objektbezogenen Standards für die Gesamtenergieeffizienz vor.

²¹ Vgl. Nr. 3.5.2 der Verwaltungsvorschrift über den Bau von Schulen und Förderung des Schulbaus des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur vom 22. Januar 2010 (Amtsbl. S. 100, ber. S. 192), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung vom 28. September 2017 (GAmtsbl. S. 262); Nr. 2.1 der Anlage 1 der Verwaltungsvorschrift zur Förderung des Baues von Sportanlagen (VV Sportanlagen-Förderung) über Kostenrichtwerte für die Förderung von genormten Sport- und Freizeitanlagen des ehemaligen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur sowie des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur vom 10. Dezember 2015 (MinBl. 2016 S. 2); Nr. 5.1.2 der Verwaltungsvorschrift zur Förderung der Städtebaulichen Erneuerung (VV-StBauE) des Ministeriums des Innern und für Sport vom 22. März 2011 (MinBl. S. 118, MinBl. 2016 S. 229).

²² Verwaltungsvorschrift über Zukunftsfähige Energieinfrastruktur des ehemaligen Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung vom 10. September 2015 (MinBl. S. 219), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten vom 28. November 2018 (MinBl. S. 188); Verwaltungsvorschrift über die Verringerung der CO₂-Emissionen und Ressourcenschutz durch regenerative und effiziente Energienutzung des ehemaligen Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung vom 21. März 2016 (MinBl. S. 116); Rundschreiben des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten zur Bekanntmachung der Förderrichtlinie über Wärmewende im Quartier - Zuweisungen für integrierte Quartierskonzepte und Sanierungsmanagement - vom 29. August 2017 (MinBl. S. 337); Verwaltungsvorschrift über das Solar-Speicher-Programm des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten vom 26. September 2019 (MinBl. S. 214).

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es nicht zweckmäßig, dass

- jedes Ressort jeweils für seinen Zuständigkeitsbereich Regelungen über die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des Klimaschutzes trifft oder
- bei Zuwendungsbauten geplante Maßnahmen zur Verbesserung des Klimaschutzes über ein gesondertes Programm gefördert werden.

Die Förderung einer Baumaßnahme aus unterschiedlichen Programmen ist mit Erschwernissen und einem hohen Arbeitsaufwand bei der Erstellung und Prüfung der Förderanträge und Verwendungsnachweise verbunden. Sie verursacht überdies einen zusätzlichen Koordinationsaufwand, wenn unterschiedliche Bewilligungsbehörden an dem Zuwendungsverfahren beteiligt sind. Der Aufwand kann begrenzt werden, wenn auf der Grundlage einer Gesamtstrategie einheitliche Standards in Bezug auf die Nachhaltigkeit und den Klimaschutz definiert werden, die für alle hochbaurelevanten Förderbereiche gelten und den Zielen des Landesklimaschutzgesetzes Rechnung tragen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, anstelle von kleinteiligen ressortspezifischen Einzelregelungen werde es grundsätzlich für zweckmäßiger gehalten, auf Grundlage einer Gesamtstrategie übergeordnet für den Hochbaubereich einheitliche Standards zu definieren. Eine solche übergeordnete Regelung sei mit den beteiligten Ressorts abzustimmen. Bei der Klärung der möglichen Standards und deren Rahmenbedingungen könne zum Teil bereits auf vorhandenen Strukturen, eingeleiteten Verfahren und Regelungen aufgebaut werden. Der Aufbau zusätzlicher fachlicher Kompetenz im Bereich Energieeffizienz aufseiten der baufachlich Prüfenden durch die beabsichtigte Einbindung von Mitarbeitern der Energieagentur in das ZBau-Verfahren sei eingeleitet. Im Kontext der Klärung der Verbindlichkeit oder Freiwilligkeit der Erfüllung möglicher neuer Standards und deren Finanzierung sei das Prinzip der Selbstverwaltung und das Konnexitätsprinzip zu beachten.

2.4 Können die Kosten für klimaneutrales Bauen aus öffentlichen Haushalten finanziert werden?

Bei zwei Querschnittsprüfungen²³ hat der Rechnungshof festgestellt, dass die spezifischen Bauwerkskosten²⁴ von Neubauten mit hohem energetischen Standard nicht oder nur geringfügig über den in Baukostendatenbanken erfassten Kennwerten für Gebäude mit mittlerem Standard und vergleichbarer Nutzung lagen.²⁵

Die Prüfungsfeststellungen zeigten, dass energetisch optimierte Neubauten wirtschaftlich realisiert werden können, wenn die an der Planung beteiligten Büros von Anfang an kooperieren und frühzeitig eine aufeinander abgestimmte Gesamtkonzeption (integrale Planung) entwickeln, in der die energetischen Anforderungen im Hinblick auf die Gebäudegeometrie und die technischen Anlagen optimiert werden. Werden dagegen die energetischen Aspekte erst in einer späten Phase der Entwurfsplanung berücksichtigt, führt dies in der Regel zu einer deutlichen Erhöhung der Baukosten.

²³ Jahresbericht 2016, Nr. 14 - Baumaßnahmen in Ganztagschulen - (Drucksache 16/6050); Jahresbericht 2017, Nr. 23 - Neubau von Kindertagesstätten - (Drucksache 17/2200).

²⁴ Kosten der Baukonstruktionen und der technischen Anlagen (Kostengruppen 300 und 400 gem. DIN 276) je m² Bruttogrundfläche.

²⁵ Zu vergleichbaren Ergebnissen kam auch die Forschungsinitiative EnOB (Forschung für Energieoptimiertes Bauen) des ehemaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie bei der Untersuchung energieeffizienter Verwaltungsgebäude, vgl. „Stellungnahme zur Baukostendebatte: Baukosten von energetisch optimierten Büro-Neubauten“, Prof. Lützkendorf, Thomas et al., Fachbeitrag im Rahmen der Forschungsinitiative EnOB, 2014.

Sofern es bei einer optimierten Planung z. B. aufgrund des Einsatzes von Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung zu Mehrkosten gegenüber einer konventionellen Gebäudetechnik kommt, sind diese gerechtfertigt, wenn die Wirtschaftlichkeit über eine Lebenszykluskostenberechnung nachgewiesen wird.

Im Gebäudebestand, der für die Erfüllung klimapolitischer Ziele eine größere Bedeutung hat als der Neubau, können im Hinblick auf die Energieeinsparung und den Klimaschutz mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand Verbesserungen erzielt werden. Soll allerdings Klimaneutralität realisiert werden, ist dies nicht in allen Fällen technisch möglich oder kann im Zusammenhang mit sonstigen erforderlichen Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen²⁶ mit höheren Investitions- und Folgekosten als bei einem vergleichbaren Neubau verbunden sein.

Der Rechnungshof hat 2014 für die klimaneutrale Sanierung der Liegenschaften des Landes überschlägig ein Kostenvolumen von mindestens 250 Mio. € ermittelt.²⁷ Derzeit liegen keine Untersuchungen darüber vor, wie hoch der Finanzbedarf für eine den Zielen des Landesklimaschutzgesetzes entsprechende Verringerung der Treibhausgasemissionen im kommunalen Gebäudebestand ist und wie diese finanziert und realisiert werden kann.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das von ihm entwickelte Prüf-Tool zur Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei den baufachlichen Prüfbehörden einzuführen,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Kommunalaufsichtsbehörden alle Nutzungskosten in die in Förderverfahren erforderliche Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit antragstellender Kommunen einbeziehen,
- c) Hinweise über die Einhaltung der Klimaschutzziele und der Grundsätze des nachhaltigen Bauens in einen die Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen konkretisierenden Erlass aufzunehmen,
- d) auf der Grundlage einer Gesamtstrategie einheitliche und konkrete Standards in Bezug auf die Nachhaltigkeit und den Klimaschutz zu definieren, die für alle hochbaurelevanten Förderbereiche gelten und den Zielen des Landesklimaschutzgesetzes Rechnung tragen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

²⁶ Z. B. Behebung des Instandsetzungsstaus an energetisch nicht relevanten Bauteilen, Schadstoffsanierungen, Brandschutzmaßnahmen, Herstellung der Barrierefreiheit, Beseitigung von Funktionsschwächen, Anpassungsmaßnahmen an geänderte Nutzungen.

²⁷ Vorlage 16/3917. Der Rechnungshof hat darüber hinaus in der Vorlage 16/4202 Vorschläge zu verschiedenen Strategien, zur Priorisierung des Handlungsbedarfs und zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemacht.

**Nr. 9 Förderung von Sicherheitskosten der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH
- unzureichende Prüfung der Verwendungsnachweise, Einsparpotenziale nicht untersucht -**

Das Land gewährte der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH für die Jahre 2014 bis 2017 Zuschüsse von fast 9,9 Mio. € zur Finanzierung von Sicherheitsaufgaben. Das für Inneres zuständige Ministerium führte keine vertieften Prüfungen der Verwendungsnachweise durch. Es hatte u. a. nicht untersucht, ob mit dem Zuwendungszweck zusammenhängende Einnahmen angefallen waren, die auf die Zuschüsse anzurechnen gewesen wären.

Das Ministerium prüfte nicht, ob die Flughafengesellschaft die Möglichkeit hatte, Feuerwehrleute während ihrer achtstündigen Arbeitszeit flexibler einzusetzen.

Einsparpotenziale, die realisiert werden könnten, wenn die Aufgaben des medizinischen Dienstes durch eine nahe gelegene Rettungswache übernommen werden, blieben unberücksichtigt.

Obwohl der Transport mobilitätseingeschränkter Passagiere vom und zum Flugsteig nicht zu den originären Aufgaben eines Rettungsdienstes gehört, übernahm das Land die hierfür in den Jahren 2014 bis 2017 angefallenen Kosten von mehr als 188.000 €.

1 Allgemeines

Die Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH betreibt einen internationalen Flughafen für Zwecke der zivilen Luftfahrt. Das Land Rheinland-Pfalz veräußerte 2017 seine Anteile an der Gesellschaft von 82,5 % an einen chinesischen Investor. Die restlichen Anteile hält das Land Hessen.

Bereits vor der Anteilsveräußerung hatte das Land der Gesellschaft Zuschüsse zu Sicherheitskosten als Projektförderung gewährt. In dem Geschäftsanteils- und Abtretungsvertrag vom März 2017 verpflichtete es sich, der Gesellschaft nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen Sicherheitskosten in den Bereichen Brandschutz und Rettungswesen auch künftig im bisherigen Umfang bis zu einem Höchstbetrag von 27 Mio. € bis Ende 2025 im Rahmen der haushaltsrechtlichen und zuwendungsrechtlichen Bestimmungen zu erstatten.

Die Gesellschaft beschäftigte im Prüfungszeitraum 37 hauptamtliche Feuerwehrleute. Der Fuhrpark der Feuerwehr bestand aus drei Flugfeldlöschfahrzeugen mit einer Gesamtlöschmittelmenge von 37.500 l Wasser, 4.500 l Löschschaum, 1.500 kg Pulver und einer Ausstoßrate von 18.000 l/min. Zudem stand ein Reserve-Flugfeldlöschfahrzeug mit 10.500 l Wasser zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat die Förderung von Sicherheitskosten für die Jahre 2014 bis 2017 geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftliche Mittelverwendung nicht belegt

2.1.1 Bewilligung von Zuschüssen

Das für Inneres zuständige Ministerium bewilligte der Gesellschaft mit Bescheid vom Januar 2014 einen Zuschuss von bis zu 8 Mio. € zur Finanzierung der „Betriebs- und Anschaffungskosten im Brandschutz und Rettungsdienst, in der Flugsicherung, im Wetterdienst und in der Allgemeinen Gefahrenabwehr“.

Im November 2014 erließ dieses Ministerium einen Änderungsbescheid und reduzierte den Zuschuss auf 2,2 Mio. €. Er war nunmehr ausschließlich für die Betriebs- und Anschaffungskosten im Brandschutz zu verwenden. Das Ministerium begründete die Änderung mit den Leitlinien der EU-Kommission für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften. Danach dürften grundsätzlich öffentliche Fördermittel nur für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten gewährt werden.

In den Jahren 2015 und 2016 bewilligte das Ministerium weitere Zuschüsse von insgesamt 6,1 Mio. € und bezog hierbei in die Projektförderung auch Kosten des Rettungsdienstes ein.

Nach dem Verkauf der Anteile des Landes erließ das für Inneres zuständige Ministerium im März 2018 einen Zuwendungsgrundbescheid.¹ Es bewilligte einen Zuschuss von 27 Mio. € zur Finanzierung von Sicherheitsaufgaben in den Bereichen Brandbekämpfung und Rettungsdienst im Zeitraum 2017 bis 2025. Als zuwendungsrechtlichen Fehlbedarf bestimmte es die Ausgaben abzüglich eventueller Einnahmen aus nichtwirtschaftlicher Tätigkeit. Außerdem wies das Ministerium darauf hin, dass der jährlich zu gewährende Betrag durch Einzelzuwendungsbescheid festgelegt werde und höchstens 3 Mio. € betrage.²

2.1.2 Festsetzung von Zuschüssen nach Vorlage der Verwendungsnachweise

Auf der Grundlage der in den Verwendungsnachweisen abgerechneten Kosten gewährte das Land für die Jahre 2014 bis 2017³ folgende Zuschüsse:

Zuschüsse	2014	2015	2016	2017
	€			
Brandschutz und Rettungsdienst	2.229.000	2.545.000	2.666.000	2.301.000
Investitionen	0	76.000	39.000	0
Summe	2.229.000	2.621.000	2.705.000	2.301.000

2.1.3 Anrechenbare Erträge

Die von der Gesellschaft mit der Erstellung des Verwendungsnachweises für 2017 beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft setzte Erträge von insgesamt 81.000 € von den Kosten ab. Die Erträge ergaben sich u. a. aus Feuerwehreinsätzen, der Bereitstellung von Feldbetten und der Vermietung eines Brandcontainers. Ob in den vorhergehenden Jahren ähnliche Erträge angefallen waren, ging aus den Verwendungsnachweisen nicht hervor.

Das Ministerium hat erklärt, es sei zu untersuchen, ob für die Zeiträume vor 2017 Einnahmen angefallen und diese in den Verwendungsnachweisen entsprechend zu

¹ Der Entwurf des Bescheids war Gegenstand des Notifizierungsverfahrens mit der EU im Zusammenhang mit dem Verkauf der Landesanteile an der Gesellschaft.

² Auszahlungen ab 2021 stehen unter dem Vorbehalt, dass der Haushaltsgesetzgeber entsprechende Mittel zur Förderung von Sicherheitsausgaben bereitstellt.

³ Die Zuschüsse wurden teilweise in anderen Jahren zahlungswirksam.

berücksichtigen gewesen seien. Auch sei zu untersuchen, ob eine etwaige Rückforderung im Rahmen der Regelungen des Anteilskaufvertrags vom März 2017 zulässig und durchsetzbar sei.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der vorgenannte Vertrag nicht für die Förderung von Sicherheitskosten für die Zeiträume vor 2017 gilt. Im Übrigen hat das Ministerium die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung zum Bestandteil seiner Zuwendungsbescheide bis 2016 erklärt. Darin ist festgelegt, dass alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen sind.⁴

2.1.4 Prüfung der Mittelverwendung

Nach den Bestimmungen in den Zuwendungsbescheiden bis 2016 war der Verwendungsnachweis gegenüber der Bewilligungsbehörde durch die Bescheinigung eines Wirtschaftsprüfers oder in sonstiger geeigneter Weise zu erbringen.

In dem Zuwendungsgrundbescheid vom März 2018 ist festgelegt, dass der von der Gesellschaft zu führende jährliche Verwendungsnachweis aus einem Testat eines unabhängigen Wirtschaftsprüfers über den zweckentsprechenden Mitteleinsatz, einem kurzen Sachbericht und einer detaillierten Aufstellung der entstandenen Sicherheitsausgaben besteht. Aus dem Testat muss sich die Erfüllung auch der weiteren Zuwendungsbestimmungen ergeben.

Für die Prüfung der Verwendungsnachweise war das Ministerium zuständig. Es fasste in Vermerken formal u. a. zusammen, welche Berechnungen oder Untersuchungen die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchgeführt hatten, und erklärte, dass die Verwendungsnachweise nachvollziehbar seien. Aufgrund der Bestätigungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel seien die angegebenen Ausgaben erstattet und Überzahlungen zurückgezahlt und verzinst worden.

Diese Prüfungshandlungen reichen nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen nicht aus. Danach hat die Bewilligungsbehörde unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises festzustellen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs vorliegen. Sie hat zu prüfen, ob der Nachweis den Anforderungen entspricht, die Zuwendung zweckentsprechend verwendet und der beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk niederzulegen. Darüber hinaus ist die Bewilligungsbehörde berechtigt, Bücher, Belege und sonstige mit der Förderung zusammenhängende Geschäftsunterlagen anzufordern sowie örtliche Erhebungen durchzuführen.⁵

Die Testate der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ersetzen nicht die notwendigen Verwendungsnachweisprüfungen durch das Ministerium. Tiefergehende Prüfungen, ob die geförderten Aufwendungen für die Aufrechterhaltung der luftverkehrsrechtlichen Betriebsgenehmigung oder aufgrund anderer rechtlicher Verpflichtungen der Gesellschaft notwendig waren, hatte es unterlassen. Gleiches gilt für die Prüfung der Notwendigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Kosten für die Personal- und Geräteausrüstung der Flughafenfeuerwehr sowie des medizinischen Dienstes.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen seiner Prüfungen habe bislang kein Anlass zu weitergehenden Untersuchungen bestanden. Bei der Feststellung, ob die Ausgaben insbesondere zur Aufrechterhaltung der Betriebsgenehmigung oder aufgrund anderer rechtlicher Vorschriften notwendig gewesen seien, sei eine trennscharfe Abgrenzung nicht möglich. Die wirtschaftliche Organisation von Brandbekämpfung und

⁴ Nr. 1.2, Teil II/Anlage 3, zu § 44 VV-LHO.

⁵ Nr. 11, Teil I, sowie Nr. 8.1, Teil II/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

Rettungsdienst gehöre zu den unternehmerischen Entscheidungen. Eine ungerechtfertigte Überschreitung des der Gesellschaft obliegenden Beurteilungsspielraums sei nicht erkennbar gewesen. Die konkreten Hinweise des Rechnungshofs auf bestimmte Aspekte der Verwendungsnachweisprüfung würden aufgegriffen. Wenn sich darüber hinaus im Rahmen künftiger Verwendungsnachweisprüfungen Ansatzpunkte für weitere Untersuchungen ergäben, sollten diese insbesondere unter Berücksichtigung der Beurteilungsspielräume der Gesellschaft bei unternehmerischen Entscheidungen und der Bestimmungen des Anteilskaufvertrags entsprechend durchgeführt werden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass bereits bei der Bewilligung von Zuwendungen an Dritte der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten ist.⁶ Unabhängig von den Beurteilungsspielräumen bei unternehmerischen Entscheidungen sind Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.⁷

2.2 Brandschutz - flexibler Personaleinsatz und geringere Dimensionierung des Fuhrparks möglich

2.2.1 Brandschutzkategorie

Flugplätze werden je nach Größe der startenden und landenden Flugzeuge in Brandschutzkategorien eingestuft. Diese bestimmen, welche Löschfahrzeuge mit welcher Leistungsfähigkeit (Abgabe von Löschmitteln) und damit auch mittelbar wieviel Personen vorzuhalten sind.⁸ Der Flugplatz Frankfurt-Hahn ist dauerhaft in der höchsten Brandschutzkategorie 10 eingestuft.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Brandschutzkategorie herabgesetzt werden. Wenn beispielsweise in den drei verkehrsreichsten aufeinanderfolgenden Monaten nicht mehr als 700 Flugbewegungen der höchsten Kategorie stattfinden, ist es möglich, einen Flugplatz eine Kategorie unterhalb der eigentlich erforderlichen Brandschutzkategorie einzustufen. In diesem Fall wäre es für den Flughafen Frankfurt-Hahn ausreichend, lediglich die Anforderungen der Kategorie 9 zu erfüllen.

Darüber hinaus ist es dem Flugplatzbetreiber erlaubt, die Brandschutzkategorie in Zeiten eines erwarteten verringerten Luftverkehrs herabzusetzen. Eine solche Absenkung des Schutzniveaus ist in den Informationssystemen für die Luftfahrt bekannt zu machen.

Der größte Kunde der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH betreibt nach seinen Angaben ausschließlich Flugzeuge des Typs Boeing 737-800. Die Flotte einer weiteren Fluggesellschaft besteht ihrer Darstellung zufolge ausschließlich aus Flugzeugen der Airbus 320-Familie. In beiden Fällen ist die Brandschutzkategorie 7 erforderlich. Flugzeuge in höheren Kategorien landen nicht regelmäßig oder erst nach Voranmeldung auf dem Flughafen.

⁶ Vgl. u. a. §§ 23 und 44 in Verbindung mit § 34 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 63-1, sowie Nr. 2.9 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2018 (MinBl. 2018, S. 2 ff.).

⁷ Nr. 1.1, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

⁸ Die Anforderungen, die ein Flugplatz im Hinblick auf Rettungs- und Brandschutzdienste zu erfüllen hat, ergaben sich im Prüfungszeitraum im Wesentlichen aus der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 20. Februar 2008 sowie der Verordnung (EU) Nr. 139/2014 der Kommission vom 12. Februar 2014. Ausgefüllt wurden diese Vorschriften durch die Entscheidung 2014/012/R des Exekutivdirektors der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA), geändert durch die Entscheidung 2016/009/R. Diese Entscheidung beschreibt im Anhang die „zulässigen Nachweisverfahren“ für die Sicherheit von Flugplätzen (Acceptable Means of Compliance) und enthält entsprechende Leitlinien (Guidance Material). Inhaltlich setzen diese Regelungen das International Civil Aviation Organisation (ICAO)-Abkommen, insbesondere dessen Anhang 14, zu Fragen der Luftsicherheit um.

Das für Inneres zuständige Ministerium hat mitgeteilt,⁹ aufgrund der Betriebsgenehmigung und der Zulassung des Luftfahrzeugtyps Boeing 747-800 sei die Gesellschaft verpflichtet, die Brandschutzkategorie 10 zu erfüllen. Diese Einordnung sei fachlich begründet. Am Flughafen Frankfurt-Hahn finde Mischverkehr u. a. mit Passagiermaschinen der Brandschutzkategorie 9 statt. Das erforderliche Brandschutzniveau müsse immer die Anforderungen der anspruchsvolleren Verkehrsart erfüllen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die luftverkehrsrechtlichen Vorschriften eine bedarfsgerechte Flexibilisierung der Brandschutzkategorie ermöglichen. Dies betrifft insbesondere die temporäre Reduzierung der Kategorie in Zeiten planmäßig geringen Flugverkehrs.

2.2.2 Personaleinsatz

Zur luftseitigen Brandbekämpfung hielt der Flughafen Feuerwehrleute für den Einsatz in zwei Wellen vor. Die 1. Welle hatte entsprechend den Anforderungen in der Brandschutzkategorie 10 mit drei Flugfeldlöschfahrzeugen innerhalb von drei Minuten an jedem Ort der Start- und Landebahn einzutreffen. Die 2. Welle musste kurze Zeit später mit weiteren Fahrzeugen nachrücken und für den Nachschub an Löschmitteln sorgen.

Der Einsatz der 37 Feuerwehrleute war wie folgt organisiert: Je 18 Feuerwehrleute waren in zwei 24-Stunden-Schichten eingeteilt. Pro Schicht sollten mindestens neun Feuerwehrleute für die 1. Welle einsatzbereit sein: eine Person in der Einsatzleitzentrale, je zwei Personen in drei Flugfeldlöschfahrzeugen, ein Einsatzleiter und ein Führungsassistent für Fahrzeugführung und Übernahme des Funkverkehrs.

Für die Zeiten, in denen nur Flugzeuge bis zur Brandschutzkategorie 7 starten und landen, besteht ein verringerter Bedarf an Personal für die 1. Welle der Brandbekämpfung. Feuerwehrleute, die nicht für die 1. Welle bereitstehen müssen, könnten, sofern rechtlich zulässig, alternative Aufgaben übernehmen. Sollte sich ein Flugzeug einer höheren Brandschutzkategorie anmelden, wären diese Feuerwehrleute verfügbar. Dadurch könnten Aufgaben der Gesellschaft wirtschaftlicher erledigt und die vom Land zu fördernden Kosten für den Brandschutz verringert werden.

Zwar sieht der Feuerwehrtarifvertrag vor, dass für die sechzehnstündige Bereitschaftszeit nur Feuerwehreinsatztätigkeiten angeordnet werden können. Diese Regelung gilt allerdings nicht für die achtstündige Arbeitszeit.

Dass der Personaleinsatz je nach Bedarf angepasst werden kann, zeigen die Verfahrensweisen an anderen Flughäfen. Beispielsweise hat der Betreiber eines süddeutschen Flugplatzes veröffentlicht, prinzipiell alle Anforderungen an die Brandschutzkategorie 10 erfüllen zu können. Solange der Flughafen aufgrund des Flugaufkommens jedoch nur die Anforderungen der Kategorie 7 oder 5 erfüllen muss, werden Feuerwehrleute mit anderen Aufgaben befasst. Dieser flexible Umgang mit den Brandschutzkategorien ist nach Informationen des Betreibers möglich, weil Flugbewegungen zu 95 % geplant sind und Fluggesellschaften den Bedarf an einer höheren Brandschutzkategorie spätestens 48 Stunden vorher anmelden müssen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Prüfung durch die Gesellschaft, ob während der achtstündigen Arbeitszeit eine anderweitige Beschäftigung der Feuerwehrleute möglich sei, ergebe nur Sinn, wenn eine Einordnung in eine andere Brandschutzkategorie luftverkehrsrechtlich erfolge.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Möglichkeiten bestehen, den Einsatz der Feuerwehrleute flexibler zu gestalten, wie auch die Verfahrensweisen an anderen

⁹ Erklärung aufgrund einer Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 15. Mai 2019.

Flughäfen zeigen. Diese Möglichkeiten sollten auch im Hinblick auf die Belastungen des Landeshaushalts durch die Zuschussleistungen genutzt werden.

2.2.3 Flugfeldlöschfahrzeuge

Der Fuhrpark der Flughafenfeuerwehr lag mit der Gesamtlöschmittelmenge von 37.500 l Wasser (ohne Reservefahrzeug) und der Löschmittelausstoßrate von 18.000 l/min über den Anforderungen der Brandschutzkategorie 10. Hierfür ist eine Mindestausstattung von 32.300 l Wasser und eine Löschmittelausstoßrate von 11.200 l/min erforderlich.

Das Ministerium hat erklärt, die Gesellschaft sei nochmals darauf hingewiesen worden, dass bei Ersatzbeschaffungen neue Fahrzeuge hinsichtlich ihrer Größe und Ausstattung im Hinblick auf die Brandschutzkategorie nicht überdimensioniert sein sollten. Eine Ersatzbeschaffung solle vor diesem Hintergrund mit der Luftfahrtbehörde abgestimmt werden.

2.3 Notwendigkeit eines Rettungs- und Sanitätsdienstes auf dem Flughafengelände prüfen

2.3.1 Alternative zum vorgehaltenen Rettungs- und Sanitätsdienst

Nach seiner Betriebsgenehmigung ist für den Flughafen ein „ständiger ärztlicher Dienst“ einzurichten. Hierzu schloss die Gesellschaft 2010 mit einem externen Dienstleister einen inzwischen mehrfach geänderten Vertrag ab. Nach der darin vereinbarten Leistungsbeschreibung zählt zu den Aufgaben insbesondere, kranken, verletzten oder sonstigen hilfsbedürftigen Personen, die keine Notfallpatienten sind, fachgerechte Hilfe zu leisten und ihre Transportfähigkeit herzustellen. Bei lebensbedrohlich Verletzten oder Erkrankten sind lebensrettende Maßnahmen durchzuführen. Die Beförderung in eine für die weitere Versorgung geeignete Behandlungseinrichtung gehört nicht zu den Aufgaben. In einem 24-Stunden-Dienst sind mindestens ein Rettungsassistent und ein Rettungsassistent sowie ein Rettungs- und Krankentransportwagen vorzuhalten. Als Reaktionszeit nach einer Alarmierung sind lediglich im Dienstleistungsvertrag drei Minuten festgelegt. Innerhalb dieser Zeitspanne müssen alle Einsatzorte erreicht werden.

Die Kosten für den Rettungs- und Sanitätsdienst in monatlich fünfstelliger Höhe wurden bisher vollständig durch Landeszuschüsse gedeckt.

Weder die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO¹⁰ noch Vorschriften des europäischen Rechts verlangen von Flughäfen das Vorhalten eines „ständigen ärztlichen Dienstes“ mit einer Reaktionszeit von drei Minuten. Auch die obere Luftfahrtbehörde¹¹ konnte insoweit keine konkrete Rechtsgrundlage benennen.

Nach den Vorgaben des Rettungsdienstgesetzes¹² sind die Vorhaltezeiten und die Anzahl der für eine Rettungswache erforderlichen Krankentransportwagen so festzulegen, dass im Notfalltransport jeder an einer öffentlichen Straße gelegene Einsatzort in der Regel innerhalb einer Fahrzeit von maximal 15 Minuten nach dem Eingang des Hilfeersuchens bei der Leitstelle erreicht werden kann. Diese Hilfeleistungsfrist gilt u. a. für alle Notfälle am Flughafen. Sie ist nach den Angaben des Ministeriums

¹⁰ International Civil Aviation Organization – eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die 1944 mit dem Ziel gegründet wurde, den zivilen Luftverkehr auf internationaler Ebene zu standardisieren.

¹¹ In Rheinland-Pfalz ist die Fachgruppe Luftverkehr bei dem Landesbetrieb Mobilität obere Luftfahrtbehörde.

¹² § 8 Abs. 2 Landesgesetz über den Rettungsdienst sowie den Notfall- und Krankentransport in der Fassung vom 22. April 1991 (GVBl. S. 217), BS 2128-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 254).

eine Planungsgröße, die 2017 in mehr als 93 % der hilfeleistungsrelevanten Notfalleinsätze bei einer Durchschnittszeit von 7:33 Minuten eingehalten wurde.¹³

Die zum Flughafen nächstgelegene Rettungswache befindet sich in Büchenbeuren. Sie liegt weniger als 4 km oder eine maximale PKW-Fahrzeit von sechs Minuten – für einen Rettungswagen mit Sondersignal schneller – vom Tor zum Rollfeld des Flughafens entfernt. Inklusiv der Fahrzeit auf dem Flughafengelände wäre es möglich, dass innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist an jedem Ort des Flughafengeländes Erste Hilfe geleistet werden kann.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das entsprechende Einsparpotenzial solle untersucht und die Gesellschaft über eventuelle Möglichkeiten einer Umstrukturierung des medizinischen Dienstes unterrichtet werden. Ferner werde zu untersuchen sein, ob die Rettungswache Büchenbeuren den medizinischen Dienst auf dem Flughafen übernehmen könne, ob sie bei Übernahme zusätzlich ausgestattet werden müsse und ob Kosten von der Gesellschaft zu erstatten wären. Zudem habe die Luftfahrtbehörde zu entscheiden, ob die Gesellschaft ihre Pflichten aus der Betriebsgenehmigung auch mit Verweis auf die Rettungswache Büchenbeuren erfüllen könne.

Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass von Mai bis Dezember 2018 nur an 166 von 245 Tagen Einsätze angefallen sind. Dabei fanden nur an 29 Tagen mehr als zwei Einsätze statt. Bei zuletzt deutlich zurückgehenden Passagierzahlen dürfte sich der Bedarf weiter verringern.

2.3.2 Transport mobilitätseingeschränkter Passagiere

Bis März 2018 brachte der Rettungs- und Sanitätsdienst auch mobilitätseingeschränkte Personen wie z. B. Rollstuhlfahrer zum Flugsteig oder holte sie dort ab. Danach übernahm die Gesellschaft diese Aufgabe mit eigenen Kräften. Dadurch verringerte sich ab April 2018 das monatliche Entgelt für den Rettungsdienst um mehr als 3.900 €.

Die Betreuung und der Transport mobilitätseingeschränkter Personen ist keine originäre Aufgabe des Rettungs- und Sanitätsdienstes. Insoweit waren nicht zuwendungsfähige Kosten in die Zuschüsse des Landes einbezogen. Hochgerechnet auf die Jahre 2014 bis 2017 waren dies Kosten von über 188.000 €.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Einspareffekt für das Land wäre, wenn überhaupt, nur sehr gering. Eine Herausnahme der Kosten für die Betreuung mobilitätseingeschränkter Personen aus der Förderung der Sicherheitsaufgaben führe dazu, dass diese Kosten das operative Ergebnis der Gesellschaft belasteten und im Wege der Betriebsbeihilfe grundsätzlich erstattet würden. Zudem verhindere die Erklärung zum Vollzug des Anteilskaufvertrags, wonach die Sicherheitskosten „künftig im bisherigen Umfang ... erstattet werden“, eine Rückforderung. Mit der Gesellschaft solle gegebenenfalls abgestimmt werden, ob künftig Kosten für die Betreuung mobilitätseingeschränkter Personen bei der Förderung der Sicherheitskosten oder als betriebliche Ausgabe im Rahmen der Betriebskostenbeihilfe berücksichtigt und gefördert werden sollten.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Bestimmung im Anteilskaufvertrag von 2017 keinen sachlichen Grund darstellt, von der Rückforderung der auch in Vorjahren zu Unrecht geleisteten Zuschüsse abzusehen. Zudem sind die Zuwendungen für die Betriebskostenbeihilfe betragsmäßig begrenzt, für das Jahr 2020 z. B. auf 4,3 Mio. €. Liegt der operative Verlust der Gesellschaft darüber, werden Rückforderungen nicht durch höhere Betriebsbeihilfen ausgeglichen und gehen damit nicht zu Lasten des Landes.

¹³ Vorlage 17/4393.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) zu prüfen, ob die Gesellschaft im Zusammenhang mit demwendungszweck Erträge erzielte, die auf die Landeszuschüsse anzurechnen sind,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaft bei der Ersatzbeschaffung von Flugfeldlöschfahrzeugen die Anforderungen an die Brandschutzkategorie beachtet,
- c) die Möglichkeiten zur Übernahme der Aufgaben des medizinischen Dienstes durch die Rettungswache in Büchenbeuren zu prüfen und auf eine entsprechende Umstrukturierung hinzuwirken.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Verwendungsnachweise eingehender zu prüfen und dabei auch zu untersuchen, ob die Fördermittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt wurden, sowie die Ergebnisse zu dokumentieren,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaft die zulässige Flexibilität für eine dem Flugverkehr angepasste Brandschutzkategorie sowie Möglichkeiten zu einem flexibleren Einsatz der Feuerwehreute nutzt,
- c) überhöhte Zuschüsse infolge der Einbeziehung nicht zuwendungsfähiger Kosten für den Transport mobilitätseingeschränkter Passagiere in die Förderung zurückzufordern,
- d) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und c zu berichten.

Nr. 10

**Kostenerstattungen des Landes bei Gewährung von Jugendhilfe für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche
- Abrechnungsverfahren mit erheblichen Mängeln -**

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung prüfte die Erstattungsansprüche der örtlichen Träger der Jugendhilfe nicht ordnungsgemäß:

- **Kosten von über 2,5 Mio. € wurden erstattet, obwohl die Feststellung der Minderjährigkeit nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt oder nicht dokumentiert worden war.**
- **Kostenerstattungen von 872.000 € erfolgten ohne die erforderliche Klärung des ausländerrechtlichen Status von jungen Volljährigen.**
- **Entgegen den gesetzlichen Vorgaben wurden Kosten von mehr als 272.000 € in Fällen erstattet, in denen Jugendhilfe nicht innerhalb eines Monats nach der Einreise gewährt worden war oder Leistungsunterbrechungen von mehr als drei Monaten vorgelegen hatten.**
- **Ohne anspruchsbegründende Unterlagen wie beispielsweise Anträge und Hilfepläne beizuziehen, erstattete das Landesamt Kosten von über 3,1 Mio. €.**

Das für Jugend zuständige Ministerium hatte die Angemessenheit der Fallkostenpauschale seit 2015 nicht geprüft.

1 Allgemeines

Unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche haben gegenüber dem zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe¹ Anspruch auf Versorgung, Betreuung und Leistungsgewährung. In Betracht kommen insbesondere Hilfen in gemeinsamen Wohnformen, zur Erziehung, für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und für junge Volljährige² sowie (vorläufige) Inobhutnahme.

Kosten, die ein örtlicher Träger hierfür rechtmäßig aufwendet, sind vom Land zu erstatten.³ Zuständig ist das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung als überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe.⁴

¹ Örtliche Träger der Jugendhilfe sind in Rheinland-Pfalz die 24 Landkreise, die zwölf kreisfreien sowie fünf kreisangehörige Städte.

² Junger Volljähriger ist, wer 18, aber noch nicht 27 Jahre alt ist, § 7 Abs. 1 Nr. 3 Sozialgesetzbuch (SGB) Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1131).

³ §§ 89d Abs. 1 Satz 1, 89f Abs. 1 in Verbindung mit den §§ 13, 19, 27 bis 35a, 41, 42 und 42a SGB VIII.

⁴ § 7 Abs. 1 und 2 Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 632), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. September 2019 (GVBl. S. 213), BS 216-1.

Ab dem Jahr 2017 wurden vier Schwerpunktjugendämter⁵ eingerichtet. Diese übernahmen für den Zeitraum zwischen der Entscheidung über die vorläufige Inobhutnahme und der Entscheidung über die Gewährung von Jugendhilfen die Aufgaben für die jeweils angeschlossenen Jugendämter.

In den Jahren 2012 bis 2017 verzehnfachte sich die Zahl der laufenden Kostenerstattungsfälle auf über 5.700 Fälle. Im vorgenannten Zeitraum erstattete das Land Kosten von fast 279,7 Mio. €. Allein 2017 waren dies 185 Mio. €.

Der Rechnungshof hat das Verfahren zur Kostenerstattung beim Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz, beim Landesamt und bei den Schwerpunktjugendämtern Kusel, Mainz-Bingen und Trier stichprobenweise geprüft. In seine Erhebungen hat er 195 Erstattungsfälle einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Unterlagen zur Altersfeststellung

Voraussetzung für die Kostenerstattung durch das Land sind rechtmäßige Leistungen der örtlichen Träger der Jugendhilfe. Da eine (vorläufige) Inobhutnahme nur für Minderjährige zulässig ist, haben die örtlichen Träger der Jugendhilfe das Alter der ausländischen Person festzustellen, was vom Landesamt vor der Erstattung nachzuvollziehen ist.

Bis einschließlich Oktober 2015 wurde die Altersfeststellung nach verwaltungsinternen Hinweisen und Richtlinien vorgenommen.⁶ Seit November 2015 ist diese gesetzlich geregelt.⁷

In über 32 % der in die Erhebungen des Rechnungshofs einbezogenen Fälle waren Unterlagen oder Auskünfte zur Altersfeststellung nicht aktenkundig oder es wurde entgegen dem in den Verwaltungshinweisen vorgegebenen „Vier-Augen-Prinzip“ keine Inaugenscheinnahme oder diese nur durch einen Sachbearbeiter durchgeführt. Dennoch erkannte das Landesamt für diese Fälle einen Erstattungsbetrag von über 2,5 Mio. € an.

Das Ministerium hat erklärt, die örtlich zuständigen Träger müssten die Voraussetzungen für eine Inobhutnahme und anschließende Leistungen klären. Zur Durchführung der Inaugenscheinnahme gebe es keine gesetzlichen Regelungen. Hierzu existierten lediglich Empfehlungen, die aber nicht bindend seien. Es handele sich bei der Altersfeststellung um eine Aufgabe der örtlichen Jugendhilfeträger. Die Einhaltung fachlicher Standards könne nicht durch den überörtlichen Kostenträger detailliert überprüft werden. Gleichwohl würden die Hinweise zum Anlass genommen, das derzeitige Prüfverfahren der Anspruchsvoraussetzungen kritisch zu hinterfragen und künftig weitere Informationen zur Altersfeststellung anzufordern, um gravierendes Fehlverhalten des zuständigen örtlichen Trägers auszuschließen. Fälle nach dem 31. Oktober 2015, in denen nach den Feststellungen des Rechnungshofs Kosten für die Inobhutnahme von ausländischen jungen Menschen erstattet worden seien, die zu Beginn der Jugendhilfegewährung volljährig gewesen wären, würden erneut geprüft. Entsprechend werde in Fällen verfahren, in denen Unterlagen zur Altersfeststellung fehlten oder die Inaugenscheinnahme nur durch einen Sachbearbeiter durchgeführt worden sei.

⁵ In den Landkreisen Kusel und Mainz-Bingen sowie in den Städten Mainz und Trier.

⁶ Insbesondere die Empfehlungen zur Kostenerstattung gemäß § 89d SGB VIII, 2. Auflage, beschlossen auf der 100. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vom 5. bis 7. April 2006.

⁷ § 42f SGB VIII.

2.2 Kostenerstattungen ohne Nachweis des ausländerrechtlichen Status

Die Hilfegewährung wurde bei Volljährigkeit der Leistungsberechtigten grundsätzlich mit einer Hilfe für junge Volljährige⁸ fortgesetzt. Hierfür erteilte das Landesamt in der Regel ein Kostenanerkennnis.

Volljährige Ausländer können Leistungen nur beanspruchen, wenn sie rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben.⁹ In 20 von 50 in die Erhebungen des Rechnungshofs einbezogenen Fällen, in denen das Landesamt Kosten von 872.000 € erstattete, ging aus den vorgelegten Akten der ausländerrechtliche Status nicht hervor.

Das Ministerium hat erklärt, die Übersendung des aktuellen Aufenthaltstitels oder der ausländerrechtlichen Duldung werde in den Kostenanerkennnissen des Landesamts gefordert. Diese seien spätestens mit Übersenden einer Kostenerstattungsrechnung vorzulegen. Es sei davon auszugehen, dass die Anforderung der entsprechenden Nachweise in der Hochphase der Zahl geflüchteter Menschen aufgrund der vielen Neuzugänge und der damit verbundenen Arbeitsbelastung versäumt worden sei. Die aktuellen Nachweise würden mittlerweile wieder in allen Fällen angefordert. Die vom Rechnungshof aufgeführten Einzelfälle würden nochmals geprüft.

2.3 Unterbliebene Prüfung der Voraussetzungen für Kostenerstattungen

Voraussetzung für die Kostenerstattung durch das Land ist, dass innerhalb eines Monats nach der Einreise eines jungen Menschen Jugendhilfe gewährt und nicht für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten unterbrochen wurde.¹⁰

Das Landesamt erkannte Kosten von über 272.000 € an, obwohl die Einreise in Einzelfällen bis zu zehn Monate zurücklag, widersprüchlich dokumentiert war oder Leistungen nach einer mehr als dreimonatigen Unterbrechung weitergewährt worden waren.

Das Ministerium hat ausgeführt, die Monatsfrist gelte gemäß Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Oktober 2016 in Verbindung mit dem Umlaufbeschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 17. Oktober 2016 für Altfälle als gewahrt, wenn das betreffende Jugendamt die jungen Menschen unverzüglich nach Bekanntwerden des Aufenthalts in Obhut genommen habe. Das Landesamt werde die Einzelfälle nochmals prüfen. Bei der Datierung der Ersteinreise auf einen Zeitpunkt nach Hilfebeginn sei davon auszugehen, dass die Monatsfrist gewahrt worden sei. Wenn die Unterbrechung der Jugendhilfeleistung einen Zeitraum von drei Monaten übersteige, könne nicht ausgeschlossen werden, dass in der Bearbeitungshochphase keine weiteren Nachfragen zu den Leistungsunterbrechungen vorgenommen worden seien. Zu diesem Zeitpunkt sei für die Rechnungsbearbeitung lediglich geprüft worden, ob ein Grundanerkennnis vorgelegen habe. Ob die Erstattungen grundsätzlich zu Unrecht geleistet worden seien, hänge auch davon ab, ob das Asylverfahren bereits bei der Hilfegewährung abgeschlossen gewesen sei.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Fiktion der Einhaltung der Monatsfrist im genannten Beschluss nur Fälle erfasst, in denen die Einreise nach dem 1. Juni 2015 und vor dem 1. November 2015 erfolgte. Die vom Rechnungshof aufgegriffenen Fälle lagen jedoch außerhalb dieses Zeitraums.

⁸ § 41 SGB VIII.

⁹ § 6 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII.

¹⁰ § 89d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 4 SGB VIII.

2.4 Mängelbehaftetes Abrechnungsverfahren

Das Landesamt prüfte Kostenrechnungen der örtlichen Träger der Jugendhilfe nicht immer hinreichend detailliert. In 39 % der vom Rechnungshof in die Erhebungen einbezogenen Fälle mit einem Abrechnungsvolumen von mehr als 3,1 Mio. € erkannte es Maßnahmekosten an, ohne sich abrechnungsbegründende Unterlagen, wie z. B. Sorgerechtsanträge und Hilfepläne, vorlegen zu lassen. Angaben über Kostenbeiträge, Ersatzleistungen und Einnahmen, die möglicherweise von den beantragten Kostenerstattungen in Abzug zu bringen gewesen wären, waren nicht aktenkundig. Außerdem verlangte das Landesamt für die Kostenerstattung von einmaligen Leistungen über 69.000 € (u. a. für Nachhilfeunterricht, Fahrtkosten, Schulranzen oder Versicherungsbeiträge) keine Begründungen und Belege.

Das Ministerium hat mitgeteilt, für die von anderen überörtlichen Trägern übernommenen Fälle würde das Prüfverfahren für künftige Neufälle wieder ausgeweitet und weitere Nachweise würden angefordert. Die erforderlichen Nachweise bei der Gewährung von Hilfen für junge Volljährige würden in allen Fällen angefordert und die gelisteten Einzelfälle einer erneuten Prüfung unterzogen. Rechnungen der örtlichen Träger der Jugendhilfe außerhalb von Rheinland-Pfalz würden jeweils rechnerisch und hinsichtlich der sachlichen Merkmale auf Plausibilität geprüft. Innerhalb von Rheinland-Pfalz erfolge die Kostenerstattung halbjährlich mit summarischen Abrechnungen. Auch das Abrechnungsverfahren werde künftig ausgeweitet und weitere Nachweise würden angefordert. Bei der Ermittlung des heranzuziehenden Einkommens sowie der anschließenden Vereinnahmung der Beträge handele es sich um Aufgaben, die den örtlichen Jugendhilfeträgern oblägen. Überdies werde das Landesamt erneut für die Problematik der Kostenheranziehung sensibilisiert, sodass konkrete Hinweise in vorliegenden Hilfeplanprotokollen ohne gleichzeitige Ausweisung von Einnahmen in den entsprechenden Kostenrechnungen künftig verstärkt zum Anlass für weitere Nachfragen beim erstattungsbegehrenden örtlichen Träger genommen würden. Bei Einmalzahlungen würden künftig in all jenen Fällen, in denen keine Richtlinien oder Empfehlungen zu einer konkreten Beihilfe oder einem konkreten Zuschuss bekannt seien, Belege oder zugrundeliegende Nebenkostenrichtlinien angefordert.

2.5 Überhöhte Fallkostenpauschale

Für die Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der (vorläufigen) Inobhutnahme von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen erhielten die örtlichen Träger der Jugendhilfe 2015 und 2016 eine Fallkostenpauschale von grundsätzlich 1.046 €. ¹¹ Der Kalkulation wurden eine dreimonatige Inobhutnahme mit Personalkosten für je eine Vollzeitstelle eines Sachbearbeiters des Allgemeinen Sozialen Dienstes und eines Amtsvormunds, eine halbe Stelle der wirtschaftlichen Jugendhilfe sowie 200 jährlich zu bearbeitende Fälle zugrunde gelegt. Eine im Oktober 2015 von dem für Jugend zuständigen Ministerium angekündigte Überprüfung der Fallkostenpauschale wurde bisher nicht durchgeführt. Seit 2017 wird die Fallkostenpauschale nur noch den Schwerpunktjugendämtern gewährt.

Nach Auswertungen des Rechnungshofs für das Jahr 2017 betrug der durchschnittliche Zeitraum für die (vorläufige) Inobhutnahme in den Schwerpunktjugendämtern Kusel 61 Tage, Mainz-Bingen 32 Tage und Trier 80 Tage.

Insoweit verblieben die unbegleiteten ausländischen Kinder und Jugendlichen weniger als drei Monate bei den Schwerpunktjugendämtern. Unter Zugrundelegung einer zweimonatigen Aufgabenwahrnehmung ergäbe sich eine auf 697 € verringerte Fallkostenpauschale.

Das Ministerium hat erklärt, es sei der Forderung der Kommunalen Spitzenverbände nach einer Erhöhung der Fallkostenpauschale nicht gefolgt. Es habe stattdessen

¹¹ Für kurzfristige Betreuungen (bis zu drei Tage) betrug die Pauschale 300 €.

vorgeschlagen, dass die Schwerpunktjugendämter in der Regel nach zwei Monaten die Fallzuständigkeit abgeben sollten. Da die Fallkostenpauschale künftig in regelmäßigen Abständen überprüft werden solle, würden Gespräche mit den vier Schwerpunktjugendämtern aufgenommen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme ausländischer Personen deren Minderjährigkeit geprüft und die Altersfeststellung ordnungsgemäß dokumentiert wird,
- b) darauf hinzuwirken, dass der ausländerrechtliche Status volljähriger Leistungsempfänger nachgewiesen wird,
- c) darauf hinzuwirken, dass die Voraussetzungen für Kostenerstattungen in Bezug auf die Monatsfrist, innerhalb der nach der Einreise Jugendhilfe gewährt wird, und die maximale dreimonatige Unterbrechung der Hilfegewährung nachvollziehbar geprüft werden,
- d) darauf hinzuwirken, dass im Rahmen des Abrechnungsverfahrens die eingereichten Kostenrechnungen nebst begründenden Unterlagen vertieft geprüft werden,
- e) in den unter Buchstabe a bis d aufgeführten Einzelfällen die Rückforderung von Leistungen zu prüfen,
- f) die Angemessenheit der Fallkostenpauschale zu überprüfen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 11

**Festsetzung und Erhebung von Gebühren im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau
- vermeidbare Haushaltsbelastungen wegen unterbliebener oder nicht vollständiger Gebührenerhebung -**

Die Landesregierung hatte 2013 zugesagt, Kosten für Beratungsleistungen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR), die vorwiegend im Interesse einzelner Betriebe liegen, zu ermitteln und mit Gebühren zu belegen. Gleichwohl enthält die Landesverordnung über die Gebühren der landwirtschaftlichen Verwaltung hierfür bislang keine Gebührentatbestände.

Die DLR erhoben keine Gebühren für die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen zum Pflanzenschutz, obwohl die vorgenannte Landesverordnung dies vorsah. Dadurch entgingen dem Land Einnahmen von 200.000 € jährlich.

Die Gebühren für Leistungen der Regulierungskammer Rheinland-Pfalz waren seit 2013 nicht mehr den gestiegenen Personal- und Sachkosten angepasst worden. Allein 2018 unterschritten die Gebühreneinnahmen die Kosten um 414.000 €.

Für die Gebühren, die das Landesamt für Geologie und Bergbau für bergrechtliche Entscheidungen erhebt, waren überwiegend Rahmensätze festgelegt. Das Landesamt schöpfte die Gebührenrahmen nur in sehr wenigen Fällen aus. Die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der Amtshandlungen für die Gebührenschuldner blieben bei der Gebührenfestsetzung weitgehend unberücksichtigt.

1 Allgemeines

Als Gegenleistung für besondere öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten und für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Gegenstände sowie für sonstige öffentlich-rechtliche Dienstleistungen werden Gebühren erhoben.¹ Die Amtshandlungen, für die Gebühren gefordert werden, und die Gebührensätze sind im allgemeinen (ressortübergreifenden) Gebührenverzeichnis oder in den besonderen (ressortspezifischen) Gebührenverzeichnissen bestimmt.

Der Rechnungshof hat die Festsetzung und Erhebung von Gebühren und Auslagen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau stichprobenweise geprüft. Er hat insbesondere untersucht, ob die Gebührensätze entsprechend dem Kostendeckungsprinzip und dem Äquivalenzprinzip² kalkuliert und festgesetzt waren und ob die Gebühren vollständig sowie in angemessener Höhe erhoben wurden.

¹ § 1 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 bis 4 Landesgebührengesetz (LGebG) vom 3. Dezember 1974 (GVBl. S. 578), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Juni 2017 (GVBl. S. 106), BS 2013-1.

² Gebührensätze sind so zu bemessen, dass sie den im Rahmen der Amtshandlung entstehenden Personal- und Sachaufwand decken (Kostendeckungsprinzip). Soweit eine öffentliche Leistung einen wirtschaftlichen Nutzen für einen Dritten hat, soll dieser bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden (Äquivalenzprinzip) - vgl. §§ 3 und 9 LGebG.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Landwirtschaftliche Verwaltung - unterlassene und nicht kostendeckende Gebührenerhebungen

Für Amtshandlungen in den Bereichen Landwirtschaft, Weinbau, Flurbereinigung, Pflanzenschutz und Milchquotenverordnung sind die Gebührentatbestände in der Landesverordnung über die Gebühren der landwirtschaftlichen Verwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis) geregelt.³ Die Entgelte wurden nahezu ausschließlich von den Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) erhoben, hierbei im Wesentlichen vom DLR Rheinpfalz und DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück.⁴ Im Jahr 2018 vereinnahmten die beiden DLR insgesamt 726.000 €.

2.1.1 Besonderes Gebührenverzeichnis

Das Besondere Gebührenverzeichnis wurde zuletzt im Februar 2016 geändert. Es wurde lediglich um zehn Gebührentatbestände zum ökologischen Landbau wegen EU-rechtlicher Vorgaben ergänzt. Die übrigen Gebührentatbestände blieben unverändert.

Das Ministerium hat erklärt, es würden Gebührentatbestände aktualisiert bzw. neue Gebührentatbestände eingeführt.

2.1.2 Beratungsleistungen der DLR

Zu den Aufgaben der DLR gehört die staatliche Beratung der landwirtschaftlichen, gartenbaulichen und weinbaulichen Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe. Ein großer Teil der Beratungen liegt überwiegend oder ausschließlich im einzelbetrieblichen Interesse. Dies betrifft insbesondere Beratungen von Betrieben mit dem Ziel, die Produktionskosten der Betriebe zu mindern oder die Erträge und Produktivität zu steigern.⁵

Der Rechnungshof hatte 2011 die Beratungsleistungen der DLR geprüft.⁶ Daraufhin hatte die Landesregierung zugesagt, „Kosten für Aufgabenerledigungen, die vorwiegend im einzelbetrieblichen Interesse liegen, zu ermitteln und mit Gebühren zu belegen“.⁷ Der Landtag hatte die Landesregierung 2013 aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass möglichst bald kostendeckende Entgelte für die Beratungsleistungen erhoben werden.⁸

Entgegen der Zusage der Landesregierung erhoben die DLR für die vorgenannten Beratungsleistungen bislang keine Gebühren und belasteten somit den Landeshaushalt.⁹

Das Besondere Gebührenverzeichnis enthielt lediglich zwei Textziffern, und zwar für gebührenpflichtige Beratungen ökologischer Betriebe außerhalb von Rheinland-

³ Landesverordnung über die Gebühren der landwirtschaftlichen Verwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 25. Oktober 2010 (GVBl. S. 390), zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. Dezember 2019 (GVBl. S. 347), BS 2013-1-22.

⁴ Gebühren fielen überwiegend aus Gebührenziffern für Aufgaben dieser beiden DLR an.

⁵ Vgl. hierzu auch Jahresbericht 2013, Nr. 21 - Landwirtschaftliches Versuchswesen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum" - (Drucksache 16/2050), Jahresbericht 2015, Nr. 19 - Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Rheinpfalz - (Drucksache 16/4650), Jahresbericht 2017, Nr. 15 - Staatliches Lehr- und Versuchswesen im Weinbau - (Drucksache 17/2200).

⁶ Jahresbericht 2012, Nr. 25 - Dienstleistungszentren Ländlicher Raum - (Drucksache 16/850).

⁷ Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2016 S. 12).

⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/2701 S. 16), Beschluss des Landtags vom 18. September 2013 (Plenarprotokoll 16/54 S. 3470).

⁹ Vgl. hierzu auch Drucksache 16/3231 - Antwort des ehemaligen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten zu Nr. 3 der Kleinen Anfrage.

Pfalz sowie für Beratungen von Gemeinden bei der Dorferneuerung. In den Jahren 2017 und 2018 vereinnahmten die DLR auch hier keine Gebühren.

Das Ministerium hat erklärt, im Hinblick auf die Besonderheiten der rheinland-pfälzischen Agrarstruktur sei es sinnvoll, flächendeckend ein kostenloses und breit aufgestelltes Beratungswesen bereitzustellen. Nach eingehender Prüfung und Abwägung der Vor- und Nachteile einer Gebührenerhebung habe die Landesregierung daher entschieden, an dem Ziel, bestimmte Leistungen der Einzelberatung gegen Gebühren anzubieten, nicht mehr festzuhalten.

Der Rechnungshof weist auf die Verpflichtungen hin, kostendeckende Gebühren für Amtshandlungen vorzusehen, die zum Vorteil Einzelner vorgenommen werden, und die Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.¹⁰

Im Übrigen hat das Ministerium in seiner Antwort vom März 2018 auf eine Kleine Anfrage¹¹ selbst ausgeführt, dass Gebühren einer Entlastung der Steuerzahler dienen, da sie die Kosten für die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen gezielt denjenigen in Rechnung stellten, die diese nachfragen würden. Um den im Rahmen der Amtshandlung entstehenden Personal- und Sachaufwand auszugleichen, seien kostendeckende Gebührensätze unabdinglich.

2.1.3 Fortbildungsmaßnahmen zum Pflanzenschutz

Das Besondere Gebührenverzeichnis der landwirtschaftlichen Verwaltung sieht seit 2014 für die Teilnahme an Fort- oder Weiterbildungsmaßnahmen zum Pflanzenschutz einen Gebührenrahmen von 15 € bis 25 € je Teilnehmer vor. Dennoch setzten die DLR für die Teilnahme an diesen Fortbildungen bislang keine Gebühren fest. Dadurch entgingen dem Land Einnahmen von 200.000 € jährlich.

Darüber hinaus blieben die Gebührensätze im Gebührenverzeichnis deutlich hinter den Entgelten privater Anbieter zurück, die vergleichbare Bildungsmaßnahmen durchführen. Eine Kalkulation der Gebühren wurde dem Rechnungshof nicht vorgelegt.

Hierzu hat sich das Ministerium nicht geäußert.

2.2 Regulierungskammer Rheinland-Pfalz - Gebühren nicht kostendeckend

Die Energieversorgungsnetze für Strom und Gas sind staatlich reguliert, um einen wirksamen und unverfälschten Wettbewerb zu gewährleisten.¹² Für die Strom- und Gasnetzbetreiber mit Sitz in Rheinland-Pfalz ist hierfür u. a. die Regulierungskammer Rheinland-Pfalz zuständig. Sie überprüft insbesondere die Entgeltkalkulationen für den Netzzugang und überwacht die Vorschriften zur Entflechtung und zur Systemverantwortung der Netzbetreiber sowie die technischen Vorschriften. Außerdem übt sie die Missbrauchsaufsicht über die Energienetzbetreiber aus.¹³

Die Leistungen der Regulierungskammer sind gebührenpflichtig. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass die mit den Amtshandlungen verbundenen Kosten gedeckt sind. Darüber hinaus kann der wirtschaftliche Wert, den der Gegenstand

¹⁰ §§ 2 Abs. 1 und 3 LGebG in Verbindung mit § 34 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 63-1.

¹¹ Drucksache 17/5617.

¹² § 1 Abs. 2 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG) vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 2005 und 1975, 3621), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706).

¹³ § 1 Landesgesetz zur Einrichtung einer Regulierungskammer Rheinland-Pfalz vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 355), BS 75-23, in Verbindung mit § 54 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 10 EnWG.

der gebührenpflichtigen Handlung hat, berücksichtigt werden.¹⁴ Da die Regulierungskammer nur gebührenpflichtige Aufgaben wahrnimmt, haben die Gebühreneinnahmen mindestens deren gesamten Personal- und Sachkosten abzudecken.

Die Regulierungskammer erzielte in den Jahren 2013 bis 2018 Gebühreneinnahmen von durchschnittlich 212.000 € jährlich. Ihren Gebührenkalkulationen hatte sie die Personal- und Sachkosten des Jahres 2013 zugrunde gelegt. Sie beliefen sich zu diesem Zeitpunkt auf 525.000 €. Nach den Personalkostenverrechnungssätzen des Landes für das Jahr 2018¹⁵ hätten für dieses Jahr Kosten von insgesamt 626.000 € berücksichtigt werden müssen. Insoweit ergab sich eine Kostenunterdeckung von 414.000 €.

Darüber hinaus kann nach § 91 Abs. 3 Satz 2 EnWG der wirtschaftliche Wert, den der Gegenstand der gebührenpflichtigen Handlung hat, berücksichtigt werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Regulierungskammer sei bestrebt, künftig kostendeckende Gebühren zu vereinnahmen. Dabei werde sie die Personal- und Sachkosten nach den jeweils aktuellen Personalkostenverrechnungssätzen kalkulieren sowie regelmäßig aktualisieren. Soweit notwendig, würde das Besondere Gebührenverzeichnis der Wirtschaftsverwaltung angepasst.

2.3 Landesamt für Geologie und Bergbau - Einnahmemöglichkeiten nicht ausgeschöpft

Das Landesamt für Geologie und Bergbau ist neben der Erhebung und Vorhaltung geowissenschaftlicher Daten auch für die Genehmigungen und Überwachungen des Rohstoffabbaus nach dem Bundesberggesetz¹⁶ zuständig.

Die Abbaubetriebe benötigen unterschiedliche Genehmigungen, Zulassungen oder sonstige Entscheidungen des Landesamtes. Die Gebühren hierfür sind in der Landesverordnung über die Gebühren der Bergverwaltung und des Geologischen Dienstes (Besonderes Gebührenverzeichnis) geregelt.¹⁷

Für die Gebühren waren überwiegend Rahmensätze festgelegt. So betrugen z. B. die Gebühren für die grundsätzliche Zulassung von Hauptbetriebsplänen 300 € bis 8.000 € oder für einen Abschlussbetriebsplan 200 € bis 8.000 €.

Das Landesamt schöpfte die Gebührenrahmen nur in sehr wenigen Fällen aus. Es setzte 2018 Gebühren von durchschnittlich 413 € je Bescheid fest und erzielte hierdurch Einnahmen von insgesamt 271.000 €. In etwa der Hälfte der Fälle berücksichtigte das Landesamt die Bedeutung, den wirtschaftlichen Wert oder den sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner¹⁸ nicht. In anderen Fällen nahm es lediglich einen geringen Aufschlag zum kostendeckenden Betrag z. B. in Höhe einer Aufrundung auf die nächsten vollen 100 € vor. Die Berechnungsgrundlagen oder Maßstäbe für die Aufschläge waren nicht nachvollziehbar.

Das Ministerium hat erklärt, in Zusammenarbeit mit dem Landesamt würden Kriterien zur Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes bei der Gebührenfestsetzung sowie zur Sicherstellung eines einheitlichen Verwaltungshandelns erarbeitet.

¹⁴ § 91 Abs. 1 und 3 Satz 1 EnWG.

¹⁵ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze für die Kosten- und Leistungsrechnung in Rheinland-Pfalz in 2018. Schreiben des Landesamts für Finanzen vom 30. Januar 2018.

¹⁶ Bundesberggesetz (BBergG) vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).

¹⁷ Landesverordnung über die Gebühren der Bergverwaltung und des Geologischen Dienstes (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 3. September 2007 (GVBl. S. 211), zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 27. September 2018 (GVBl. S. 373), BS 2013-1-18.

¹⁸ § 9 Abs. 1 Nr. 2 LGebG.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Landesverordnung über die Gebühren der landwirtschaftlichen Verwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis) zeitnah zu überprüfen und zu ändern,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Regulierungskammer Rheinland-Pfalz für ihre Tätigkeiten kostendeckende Gebühren erhebt,
- c) darauf hinzuwirken, dass das Landesamt für Geologie und Bergbau bei der Festsetzung der Gebühren auch die Bedeutung, den wirtschaftlichen Wert oder den sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt sowie die Gebühren nach einheitlichen und nachvollziehbaren Maßstäben festsetzt.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) für die Beratungsleistungen der DLR, die ganz oder überwiegend einzelbetrieblichen Interessen dienen, die Kosten vollständig zu ermitteln und kostendeckende Gebühren zu erheben,
- b) für die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen der DLR künftig die im Besonderen Gebührenverzeichnis der landwirtschaftlichen Verwaltung dafür vorgesehenen Gebühren zu erheben sowie den Gebührenrahmen auf der Grundlage einer kostendeckenden Kalkulation festzulegen und ggf. anzupassen,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahme zu Nr. 3.1 zu berichten.

Nr. 12

**Verband der Teilnehmergeinschaften Rheinland-Pfalz (VTG)
- Wirtschaftlichkeit des verbandseigenen Baubetriebs nicht sichergestellt -**

Der Verband der Teilnehmergeinschaften erbrachte entgegen der Praxis in allen anderen Ländern für seine Mitglieder in Flurbereinigungsverfahren auch Bauleistungen. Allein 2018 betraf dies Leistungen von 4,3 Mio. €, die zu über 70 % aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Die gebotene wirtschaftliche Verwendung dieser Mittel war nicht sichergestellt.

Die Baumaschinen des verbandseigenen Baubetriebs waren nicht ausgelastet und verursachten unnötige Fixkosten. Außerdem beschaffte der Verband Fahrzeuge und Baumaschinen, ohne das Vergaberecht einzuhalten. Vorteile des Wettbewerbs blieben ungenutzt.

Ein tragfähiges Konzept für die künftige Ausrichtung des Baubetriebs als Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln fehlte.

Umlagen und Beiträge, die der Verband von seinen Mitgliedern erhebt, waren nicht sachgerecht abgegrenzt. Infolge einer unvollständigen Kalkulation wies der aus den Beiträgen zu finanzierende Baubetrieb 2017 eine Unterdeckung von 500.000 € auf. Die Finanzierungslücke wurde aus der Umlage gedeckt und damit von allen Mitgliedern getragen. Dies war nicht sachgerecht.

Der Verband finanzierte regelmäßig Ausbaumaßnahmen seiner Mitglieder vor, die Gegenstand der Förderung waren. Hierfür stellte er ihnen Zinsen von 250.000 € pro Jahr in Rechnung, obwohl er selbst keinen Zinsaufwand zu tragen hatte.

1 Allgemeines

Die an einem Flurbereinigungsverfahren Beteiligten, das sind insbesondere die Eigentümer der im Flurbereinigungsgebiet liegenden Grundstücke, bilden eine Teilnehmergeinschaft. Teilnehmergeinschaften in Rheinland-Pfalz haben sich zu einem Verband der Teilnehmergeinschaften (VTG) in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zusammengeschlossen.¹ Er wurde 1996 als Teil des Konzepts zur Reform der Landeskulturverwaltung² von 242 Teilnehmergeinschaften gegründet. Im Jahr 2018 hatte er 336 Mitglieder.

Der Verband nimmt alle den Teilnehmergeinschaften jeweils obliegenden gemeinschaftlichen Aufgaben auf Grundlage ihrer Beschlüsse wahr. Im Wesentlichen sind dies

¹ §§ 10, 16 und 26a 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 „Konzept zur Restrukturierung der Verfahrensabläufe der ländlichen Bodenordnung und der Organisation der Kulturämter“ vom 18. September 1995 (Restrukturierungskonzept). Mit Beschluss des Ministerrats vom 5. Dezember 1995 wurde das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau beauftragt, das Konzept umzusetzen.

- die Kassen- und Buchführung,
- die Vorbereitung und Durchführung der Erhebung von Geldforderungen von Beteiligten an Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz,
- die Einrichtung und Verwaltung eines finanziellen Grundstocks und eines Verbundkontos sowie
- alle Arbeiten im Zusammenhang mit der Herstellung und Unterhaltung der gemeinschaftlichen Anlagen³ mit Ausnahme der Verkehrssicherungspflicht.

Außerdem unterstützt er seine Mitglieder bei der Finanzierung von Aufgaben und bei der Verwaltung öffentlicher Mittel. Für die Herstellung und Unterhaltung gemeinschaftlicher und öffentlicher Anlagen sowie für vermessungstechnische und andere verfahrensbezogene Aufgaben kann der Verband Arbeitskräfte, Maschinen, Geräte und Material stellen.

Neben der Geschäftsstelle in Neustadt an der Weinstraße unterhält der Verband sieben Außenstellen in Bernkastel-Kues, Kaiserslautern, Montabaur, Mayen, Simmern, Neustadt an der Weinstraße und Prüm. Bei den Außenstellen sind jeweils Bauhöfe mit eigenen Arbeitskräften, Baumaschinen und Geräten eingerichtet.

Der Verband untersteht der Fachaufsicht des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Verbands geprüft. Dabei hat er auch untersucht, inwieweit die mit der Gründung des Verbands verfolgten Ziele erreicht und die Empfehlungen des Rechnungshofs aus seiner Prüfung aus dem Jahr 2000⁴ umgesetzt worden waren.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftliche Verwendung von Fördermitteln nicht sichergestellt

2.1.1 Bauleistungen des Verbands

Im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens trägt das Land die Verfahrenskosten (persönliche und sächliche Kosten der Behördenorganisation). Die zur Ausführung und zur baulichen Umsetzung der Flurbereinigung erforderlichen Aufwendungen haben die jeweiligen Teilnehmergeinschaften zu tragen.⁵ Die Ausführungskosten beliefen sich 2018 auf 14,9 Mio. €. Davon wurden finanziert

- 70,5 % (10,5 Mio. €) aus Zuwendungen des Bundes und des Landes⁶,
- 13,4 % (2,0 Mio. €) aus Mitteln von Gemeinden, Baulasträgern oder Sonstigen und
- 16,1 % (2,4 Mio. €) aus Eigenbeiträgen der Teilnehmer, insbesondere der Grundstückseigentümer.

³ Hierzu zählen nach §§ 39 Abs.1 und 42 Abs. 1 FlurbG der Bau von Wegen, Straßen und Brücken, das Anlegen von Gewässern und Pflanzungen sowie die Herstellung von anderen, zur gemeinschaftlichen Benutzung oder einem gemeinschaftlichen Interesse dienenden Einrichtungen.

⁴ Jahresbericht 2000, Nr. 16 - Verband der Teilnehmergeinschaften - (Drucksache 13/6750), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2000 des Rechnungshofs (Drucksache 13/7008 S. 12), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251 S. 10), Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9 S. 475), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2000 (Drucksache 14/593 S. 3).

⁵ §§ 104 und 105 FlurbG.

⁶ Das Land beteiligte sich mit 4,2 Mio. € und der Bund mit 6,3 Mio. €. Vgl. für die Zuwendungen des Bundes zu den Ausführungskosten der Flurbereinigung u. a. das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG) in der Fassung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055).

Von den Ausführungskosten entfielen 12,6 Mio. € auf Baumaßnahmen⁷ und davon wiederum 4,3 Mio. € auf Bauleistungen, die der verbandseigene Baubetrieb⁸ für Teilnehmergeinschaften ausführte.

Der Verband ist in allen Phasen eines Flurbereinigungsverfahrens umfassend zu beteiligen. So nimmt er z. B. an allen Sitzungen der Teilnehmergeinschaften teil, in denen das Ausbauprogramm für das folgende Jahr festgelegt wird, und wirkt bei der Kalkulation der Ausführungskosten einer Maßnahme maßgeblich mit.⁹

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts sowie als Empfänger von öffentlichen Zuwendungen sind sowohl der Verband als auch die Teilnehmergeinschaften zur wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung verpflichtet.¹⁰ Dementsprechend weist das Ministerium der Finanzen in seinen Verwaltungsvorschriften zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung immer wieder darauf hin, dass bei der Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen Dritter sowie im Rahmen des § 105 LHO gegenüber den landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts darauf hinzuwirken ist, dass für diese grundsätzlich die gleichen Maßstäbe für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angewendet werden wie im unmittelbaren Landesbereich.¹¹

Bei der Verwendung der Zuwendungen für Baumaßnahmen, die der Baubetrieb des Verbands ausführte, war nicht nachgewiesen, dass dem vorgenannten Grundsatz Rechnung getragen worden war:

- Der Verband schrieb die Bauleistungen, die von Dritten ausgeführt werden sollten, im Auftrag der Teilnehmergeinschaft gemäß Vergaberecht aus, um den wirtschaftlichsten Anbieter zu ermitteln. In den Fällen, in denen der verbandseigene Baubetrieb mit der Realisierung eines Bauvorhabens beauftragt wurde, fehlten angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Vergleichsangebote.
- Da der Verband ein wirtschaftliches Interesse daran hatte, seinen Baubetrieb auszulasten, war nicht auszuschließen, dass Bauaufträge der Teilnehmergeinschaften nur nachrangig an - ggf. wirtschaftlichere - Anbieter am Markt vergeben wurden. Auf diesen Interessenkonflikt hatte der Rechnungshof bereits im Rahmen seiner Prüfung aus dem Jahr 2000 hingewiesen.¹²

Der Verband hat eingeräumt, dass der Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht erbracht werden könne, weil er sich als Selbsthilfeeinrichtung der Teilnehmergeinschaften nicht an Ausschreibungen beteiligen dürfe. Allerdings würde sich kein Vorstand einer Teilnehmergeinschaft für den Baubetrieb des Verbands entscheiden, wenn er nicht den verlässlichen Eindruck habe, dass die Wirtschaftlichkeit gegeben sei. Es sei allgemein anerkannt, aber schwierig in Zahlen bewertbar, dass durch den Baubetrieb die Laufzeit von Flurbereinigungsverfahren deutlich reduziert werden könne. In den Vorstandssitzungen zeige sich immer wieder, dass die Teilnehmergeinschaften selbst die Wirtschaftlichkeit der Durchführung der Maßnahme durch den

⁷ Dies waren im Wesentlichen Wege-, Mauer- und Gewässerbau sowie Rekultivierungs-, Planierungs- und Instandsetzungsarbeiten sowie Landespflegearbeiten.

⁸ Zur besseren Verständlichkeit wird einheitlich der Begriff „Baubetrieb“ verwendet“. In den zitierten Dokumenten finden sich die Begriffe „Regiearbeit“ oder „Regiebetrieb“.

⁹ Rundschreiben des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 6. April 2010 zur Aufgabenabgrenzung zwischen Dienstleistungszentren Ländlicher Raum und Verband bei der Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen.

¹⁰ § 105 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 7 und 34 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 63-1, und Nr. 1.1, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

¹¹ Vgl. zum Beispiel Nr. 2.9 der Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2018 (MinBl. 2018 S. 2 ff.).

¹² Siehe auch Fußnote 4.

verbandseigenen Baubetrieb im Vergleich zu einer Auftragsvergabe am Markt recht gut beurteilen könnten. Für größere Maßnahmen würden, allerdings ohne Dokumentation, Kostenabschätzungen vorgenommen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, sowohl die Wirtschaftlichkeit des Baubetriebs als Ganzes als auch die der einzelnen Baumaßnahmen werde durch die mittelfristige Finanzplanung und die Finanzierungspläne sowie deren Kontrollen sichergestellt. Zudem habe der Verband jährlich einen Wirtschaftsplan, der der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde und das Ministerium der Finanzen unterliege, und einen durch den Landesverband der Wasser- und Bodenverbände zu prüfenden Jahresabschluss vorzulegen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es zuwendungsrechtlich problematisch ist, wenn die Teilnehmergeinschaften Aufträge an den Verband vergeben, ohne dass der Nachweis erbracht wird, dass dieser die Maßnahmen wirtschaftlicher realisieren kann als private Bauunternehmen. Angesichts einer 70 %igen Förderung ist nicht auszuschließen, dass Ausgaben unzulässigerweise gefördert werden. Im Übrigen sind weder Wirtschafts- und Finanzpläne noch Jahresabschlüsse oder die Eindrücke und Beurteilungen der Teilnehmergeinschaften auf der Grundlage von nicht dokumentierten Kostenabschätzungen ausreichend, um die Wirtschaftlichkeit der Verwendung der Fördermittel zu gewährleisten.

2.1.2 Förderung von Zinsen

Der Verband finanzierte regelmäßig Ausbaumaßnahmen seiner Mitglieder bis zum Abruf entsprechender Fördermittel vor. Hierfür berechnete er der jeweiligen Teilnehmergeinschaft Zinsen von 3 % jährlich. Der Verband erzielte auf diese Weise Einnahmen von mehr als 250.000 € pro Jahr. Die Zinszahlungen der Teilnehmergeinschaften wurden als förderfähige Kosten anerkannt und mit EU-, Bundes- und Landesmitteln bezuschusst. Dem Verband entstand durch die Vorfinanzierung kein Zinsaufwand.

Das Ministerium hat erklärt, künftig würden Zinsen für die Vorfinanzierung von Ausbaumaßnahmen aus dem Vermögen des Verbands nicht mehr gefördert.

2.2 Wirtschaftlichkeit des Baubetriebs nicht nachgewiesen

2.2.1 Rahmenbedingungen

Der Verband setzte in seinem Baubetrieb Anfang 2018 Beschäftigte mit Arbeitszeiteinheiten von umgerechnet 55 Vollzeitkräften ein. Er darf nach den rechtlichen Vorgaben allerdings nur Arbeiten im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren für seine Mitglieder ausführen.¹³ Bauleistungen für andere Zwecke oder andere Auftraggeber, wie beispielsweise für Kommunen, sind nicht zulässig. Sein Handlungsspielraum ist damit im Vergleich zu privaten Unternehmen deutlich eingeschränkt. Der Verband ist deshalb darauf angewiesen, dass die Teilnehmergeinschaften ihn mit entsprechenden Arbeiten beauftragen. Die Auslastung des verbandseigenen Baubetriebs ist außerdem von den Jahresarbeitsprogrammen der einzelnen Flurbereinigungsverfahren abhängig. Die Arbeitsplanung richtet sich nach dem Stand und der Art der jeweils von den Teilnehmergeinschaften durchzuführenden Flurbereinigungsverfahren. Wegen naturschutzrechtlicher und landespflegerischer Vorgaben ist er darüber hinaus zeitlichen Einschränkungen unterworfen.

Diese Rahmenbedingungen erschweren grundsätzlich eine wirtschaftliche Führung des Baubetriebs. Das Konzept zur Reform der Landeskulturverwaltung aus dem

¹³ §§ 18 und 26a Abs. 1 FlurbG; § 2 Abs. 2d und Abs. 4 der Hauptsatzung des Verbands. Vgl. Seehusen/Schwede, 9. Auflage 2013, Standardkommentar Flurbereinigungsgesetz, § 26a Rd.-Nr. 1: „Auch das wichtige Ziel, den Verbandsapparat auszulasten, erlaubt keine Tätigkeit in anderen Bereichen.“

Jahr 1995¹⁴ ging gleichwohl von Kostenvorteilen des Baubetriebs gegenüber Privatunternehmen insbesondere aufgrund der nicht anfallenden Mehrwertsteuer aus. Es ging weiter davon aus, dass der Baubetrieb typischerweise nur kleine Baumaßnahmen ausführt, da diese für Privatunternehmer in der Regel unwirtschaftlich seien. Auf diese Weise stehe er auch nicht in Konkurrenz zur Privatwirtschaft.¹⁵

Bereits im Jahr 2000 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass der Baubetrieb auch größere Bauvorhaben ausgeführt hatte. Seinerzeit waren von dem Baubetrieb nach Ausführungen der Landesregierung bei landesweiter Betrachtung nur unter 30 % der Auftragssummen in Flurbereinigungsverfahren ausgeführt worden. Der Landtag hatte die Landesregierung im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1999 aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass der Einsatz des Baubetriebs bei Bauarbeiten weiter zurückgeführt werde. Die Landesregierung hatte zugesagt, dass die Aufsichtsbehörde auf eine grundsätzliche Vergabe der Bauarbeiten an Firmen und eine weitere Verringerung des Einsatzes des Baubetriebs hinwirken werde.¹⁶

Die Bautätigkeiten standen im Prüfungszeitraum mit dieser Zusage nicht im Einklang. Allein 2018 führte der verbandseigene Baubetrieb - wie bereits dargestellt - Baumaßnahmen im Umfang von 4,3 Mio. € durch.¹⁷ Dies entsprach 34 % der Bauausführungskosten aller Flurbereinigungsverfahren im Land. Dabei beschränkte er sich nicht nur auf kleinere Bauvorhaben. Die ausgeführten Maßnahmen wie z. B. im Bereich des Wegebaus und der Landschaftspflege unterschieden sich weder nach der Art noch nach dem Umfang von den an die privaten Unternehmen vergebenen Leistungen.

Das Ministerium hat erklärt, der flexible Einsatz des verbandseigenen Baubetriebs sei zur beschleunigten Umsetzung der Flurbereinigungsverfahren erforderlich. Aus dieser Warte heraus seien auch die heutigen 34 % Eigenregiearbeiten als überschaubar und zielführend zu werten, eine Beschränkung auf den undefinierbaren Begriff „kleinere Maßnahmen“ sei nicht zielführend.

Der Verband hat mitgeteilt, die eingeschränkten Rahmenbedingungen würden einen Vergleich mit der freien Wirtschaft verbieten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass entgegen der Zusage der Landesregierung der Baubetrieb nicht weiter zurückgeführt worden ist. Der landesweit tätige Verband konkurriert weiterhin mit privaten Bauunternehmen. Hierdurch sind Wettbewerbsverzerrungen, die auch beihilferechtlich relevant sein können, nicht auszuschließen. Er hat außerdem angeregt, Wertgrenzen für die Baumaßnahmen des Baubetriebs festzulegen. In allen anderen Ländern werden Baumaßnahmen in Flurbereinigungsverfahren ohne eigene Baubetriebe durchgeführt.

2.2.2 Baumaschinen

Der Verband verfügte über Fahrzeuge, Baumaschinen und Geräte mit einem in der Bilanz für das Jahr 2018 ausgewiesenen Wert von fast 1.900.000 €¹⁸. Die jeweiligen

¹⁴ Siehe auch Fußnote 2.

¹⁵ Siehe hierzu Fußnote 2. Zudem ging das Konzept von der Erwartung aus, dass die neue Ausrichtung der ländlichen Bodenordnung einen Rückgang von Ausbaumaßnahmen nach sich ziehe und der Trend, die größte Zahl der Ausbaumaßnahmen an Privatunternehmer zu vergeben, künftig noch weiter zunehmen werde.

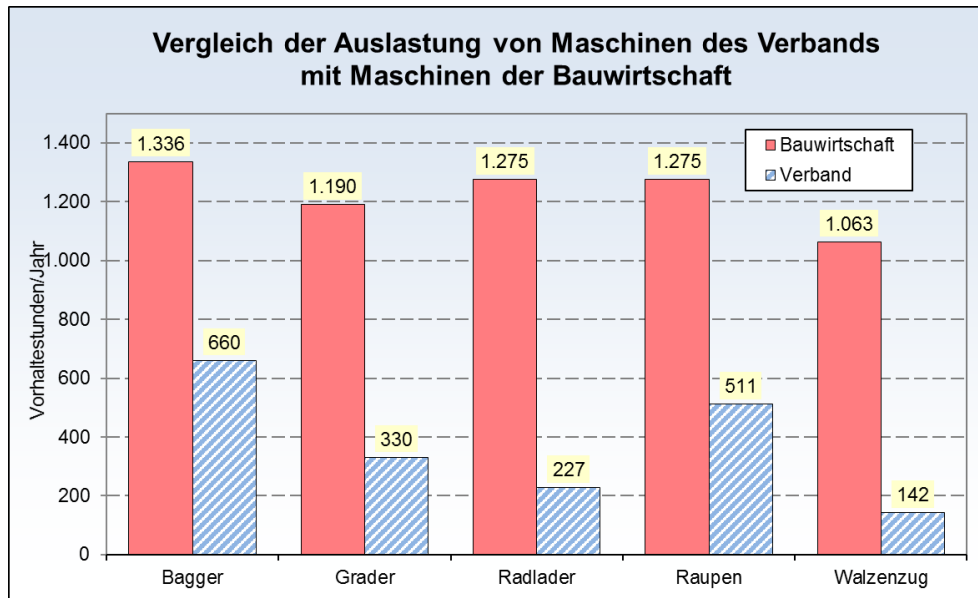
¹⁶ Siehe auch Fußnote 4.

¹⁷ Nach Mitteilung des Verbands sind 2018 die bislang geringsten Ausführungskosten in den Flurbereinigungsverfahren angefallen.

¹⁸ Nahezu 1.500.000 € für „Maschinen und Anlagen“ sowie knapp 400.000 € für „Fuhrpark“.

Maschinen waren einem Bauhof zugewiesen und wurden nach Bedarf auch auf Baustellen anderer Bauhöfe eingesetzt. Die aus dem Maschineneinsatz resultierenden Beitragseinnahmen beliefen sich 2018 auf insgesamt 1.260.000 €.

Den mit 960.000 € größten Anteil der Beitragseinnahmen erzielte der Verband durch den Einsatz von Maschinen aus der Gruppe der Bagger, Grader, Radlader, Raupen und Walzenzüge. Der Rechnungshof hat die Auslastung dieser Maschinen mit denen in der Bauwirtschaft verglichen. Grundlage des Vergleichs waren die fakturierten Maschinen-Arbeitsstunden des Verbands im Jahr 2018 und entsprechende Vergleichswerte der Baugeräteliste 2015.¹⁹ Die folgende Grafik zeigt die Auslastung der Baumaschinen des VTG im Vergleich zur privaten Bauwirtschaft.



Die Baumaschinen des Verbands wurden 2018 deutlich geringer genutzt als vergleichbare Maschinen in der Bauwirtschaft. So erreichten z. B. die Bagger noch nicht einmal die Hälfte und die Radlader im Durchschnitt sogar nur 18 % der üblichen Auslastung.

Nicht ausgelastete Maschinen-Ressourcen führen zu „Leerkosten“. Damit wird der Anteil der Fixkosten bezeichnet, der nicht wertschöpfend für die Erledigung der Aufgabe in Anspruch genommen wird. Diese Leerkosten werden wirtschaftlich von den Mitgliedern des Verbands getragen und sollten vermieden werden. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, ein Konzept zum wirtschaftlichen Einsatz der Baumaschinen und ggf. zur Reduzierung des Maschinenparks zu entwickeln.

Der Verband hat auf seine im Vergleich zu privaten Unternehmen erschwerten Arbeitsbedingungen hingewiesen. Unter diesen Rahmenbedingungen könnten nicht die gleichen Einsatzstunden wie in der Bauwirtschaft erzielt werden. Selbst bei nicht optimaler Auslastung sei das Vorhalten von Maschinen sinnvoll zur Termineinhaltung und flexiblen Reaktion.

¹⁹ Die Baugeräteliste gilt als weltweit größte Datensammlung und als Standardwerk für die innerbetriebliche Verrechnung von Gerätekosten. Hier werden spezifisch für einzelne Baumaschinen Einsatzzeiten, jeweils mit einem oberen und unteren Wert, ausgewiesen, in denen die Maschine produktiv genutzt wird. Witterungsbedingte Ausfälle, Reparaturzeiten und fehlende Anschlussaufträge wurden hierin berücksichtigt. Die ermittelten Ausfallzeiten beruhen auf der Grundlage langjähriger Erfahrungen in der Baupraxis. Für die einzelnen Maschinenarten wurde für den angestellten Vergleich jeweils die untere Grenze zugrunde gelegt und in Jahresstunden umgerechnet.

Sowohl die fakturierten Maschinen-Arbeitsstunden des Verbands als auch die Werte der Baugeräteliste umfassen u. a. Zeiten für den An- und ggf. Rücktransport, Zeiten für Auf- und Abbau und ggf. Umrüstung, betriebliche Einsatzzeiten, baubetrieblich bedingte Wartezeiten, Verteil- und Verlustzeiten sowie Zeiten für ein eventuelles Umsetzen auf der Baustelle.

Das Ministerium hat erklärt, eine ausreichende Verfügbarkeit von Baumaschinen zur flexiblen Umsetzung von Flurbereinigungsmaßnahmen sei unerlässlich. Im Rahmen der Vorstandssitzungen und der jährlichen Prüfung der Wirtschafts- und Investitionsplanung des Verbands achte die Aufsichtsbehörde auf die Realisierung von möglichen Einsparpotenzialen. Für ein darüber hinausgehendes Konzept zur Reduzierung des Maschinenparks werde keine Veranlassung gesehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der jährlichen Wirtschafts- und Investitionsplanung des Verbands keine betriebswirtschaftliche Betrachtung über Auslastung der eigenen Maschinen oder über die alternative Anmietung von Baumaschinen zugrunde lag. Auch aus den vorgelegten Sitzungs- und Planunterlagen gehen die Einsatzstunden und Auslastungsgrade der Baumaschinen sowie Kostenvergleiche mit der Bauwirtschaft nicht hervor. Im Übrigen trägt eine frühzeitige und effiziente Koordination der Jahresarbeitsprogramme dazu bei, dass Aufträge auch unter Berücksichtigung einer flexiblen Umsetzung von Flurbereinigungsverfahren ordnungsgemäß vorbereitet werden können. Dies ermöglicht auch rechtzeitige Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen einer Leistungserbringung durch den verbandseigenen Baubetrieb oder privater Unternehmen sowie einem Einsatz eigener oder angemieteter Baumaschinen. Nicht hinreichend ausgelastete Baumaschinen vorzuhalten, ist nicht wirtschaftlich.

2.2.3 Beschaffungen

Der Rechnungshof hat 21 Beschaffungen des Verbands aus den Jahren 2016 und 2017 im Wert von insgesamt 900.000 € stichprobenhaft geprüft.²⁰ In keinem Fall hatte der zur Einhaltung des Vergaberechts verpflichtete Verband²¹ eine öffentliche oder eine beschränkte Ausschreibung vorgenommen. Beispielsweise erfolgten die Beschaffungen eines Baggers und eines Lastkraftwagens im Wert von jeweils 155.000 € ohne förmliches Vergabeverfahren als Direktkauf oder als freihändige Vergabe.²² Hinreichende Dokumentationen über die Entscheidungsgründe fehlten größtenteils.

Das Ministerium hat erklärt, es werde den Verband auffordern, bei der Anschaffung von Fahrzeugen und Baumaschinen das Vergaberecht zu beachten und die Wertung der Angebote sowie die Vergabeentscheidung zu dokumentieren.

Der Verband hat mitgeteilt, er werde das Erfordernis einer öffentlichen Ausschreibung künftig beachten.

2.3 Fehlendes Konzept für die künftige Ausrichtung des Baubetriebs

Wie die Ausführungen zu den Ziffern 2.1.1, 2.2.1 und 2.2.2 dieses Beitrags verdeutlichen, war die Wirtschaftlichkeit sowohl des Baubetriebs als auch der von ihm durchgeführten Baumaßnahmen nicht sichergestellt. Um diese zu gewährleisten, sollte ein tragfähiges Konzept für die künftige Ausrichtung des Baubetriebs, dem eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Alternativenvergleichen zugrunde liegt und das den einschränkenden Rahmenbedingungen für dessen Tätigwerden Rechnung trägt, entwickelt werden. Insbesondere sollte untersucht werden, wie die Aufgaben des Baubetriebs weiter zentralisiert und mit weniger Bauhöfen durchgeführt werden können oder ob der Baubetrieb insgesamt aufgegeben werden kann.

Schon bei seiner Prüfung im Jahr 2000 hatte der Rechnungshof gefordert, die Organisation des Verbands u. a. durch Beschränkung auf nur noch drei Außenstellen

²⁰ Neben Baugeräten wurden auch Bagger, Transporter, LKW, Bauwagen u. ä. beschafft.

²¹ § 105 Abs. 1 in Verbindung mit § 55 LHO.

²² Neun Beschaffungen hatten Auftragswerte von 20.000 € bis 127.000 €.

zu straffen und den Baubetrieb auf die Durchführung von kleineren Bauvorhaben zu beschränken.²³

Das Ministerium hat erklärt, ein Konzept für die Ausrichtung des Baubetriebs unter den derzeitigen Rahmenbedingungen werde nicht als notwendig angesehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Verband in seiner Stellungnahme eingeräumt hat, dass für die von ihm durchgeführten Baumaßnahmen der Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht erbracht werden könne. Die Auslastung der in dem Baubetrieb eingesetzten Arbeitskräfte und Baumaschinen wird durch die Aufträge der Teilnehmergeinschaften und in Bezug auf die zeitliche Umsetzung durch deren Jahresarbeitsprogrammen bestimmt. Diese Aufträge unterliegen nicht dem Wettbewerb. Einschätzungen des Verbands oder Eindrücke der Teilnehmergeinschaften sind keine geeigneten Grundlagen, um die Wirtschaftlichkeit des Baubetriebs als Ganzes und der von ihm durchgeführten Baumaßnahmen zu belegen.

2.4 Kostenverteilung und Kalkulation der Beiträge nicht sachgerecht

Der Verband erhebt von seinen Mitgliedern nach Maßgabe seiner Satzung eine Umlage und Beiträge:

- Die Umlage soll den persönlichen und sächlichen Aufwand für die Geschäftsstelle des Verbands decken. Sie belief sich 2017 auf 1,4 Mio. €.
- Für die Arbeitskräfte, Maschinen und Geräte, die der verbandseigene Baubetrieb für Bauleistungen in Flurbereinigungsverfahren einsetzt, erhebt der Verband Beiträge. Diese werden nur von den Teilnehmergeinschaften erhoben, die entsprechende Leistungen des Baubetriebs in Anspruch nehmen. Die Beitragseinnahmen sollen die Aufwendungen des Baubetriebs decken. Im Jahr 2017 betrugen sie 4,4 Mio. €.

Durch die Trennung der beiden Einnahmearten soll sichergestellt werden, dass Leistungen des Baubetriebs nicht aus der allgemeinen Umlage und damit von allen Verbandsmitgliedern finanziert werden. Die hierzu erforderliche Abgrenzung der Kosten in einen Beitrags- und einen Umlagebereich wurde nicht differenziert genug vorgenommen. Der Verband ordnete insbesondere Personalaufwendungen, die dem Baubetrieb zuzurechnen waren, nicht vollständig verursachungsgerecht zu.

Nach einer vom Rechnungshof durchgeführten Aufgabenanalyse, der ein mit dem Verband abgestimmter Aufgabenkatalog zugrunde lag, waren die durch Beiträge zu deckenden Personalaufwendungen des Baubetriebs zu niedrig kalkuliert. Allein für das Wirtschaftsjahr 2017 betrug die Unterdeckung 500.000 €. Zum Ausgleich dieser Deckungslücke hätten die Stundensätze für die Inanspruchnahme von Arbeitskräften rechnerisch um 18 % erhöht werden müssen. Stattdessen wurde die Differenz nicht sachgerecht aus der Umlage finanziert.

Bereits bei seiner Prüfung im Jahr 2000 hatte der Rechnungshof eine teilweise unzureichende Zuordnung der Kosten zu den beiden Einnahmearten festgestellt und gefordert, die Höhe der Umlage und der Beiträge an dem tatsächlichen Aufwand auszurichten. Daraufhin hatte die Landesregierung erklärt, dass die angeregte Kostenzuordnung auf Grundlage der vorhandenen Kosten- und Leistungsrechnung zwischenzeitlich eingeführt worden sei.²⁴

Das Ministerium hat ohne nähere Begründung mitgeteilt, die vom Rechnungshof ermittelte Unterdeckung sei überhöht.

Der Verband hat im Wesentlichen erklärt, nach seinen eigenen Berechnungen, denen er eine korrigierte Aufgabenverteilung zugrunde gelegt habe, und nach seinen

²³ Siehe auch Fußnote 4.

²⁴ Siehe auch Fußnote 4.

aus Einschätzungen sowie Erfahrungswerten ermittelten Schlüsseln betrage die Unterdeckung deutlich weniger als 200.000 €. Eine Berechnung hierzu legte der Verband nicht vor.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass seine Ergebnisse auf einem Aufgabenkatalog beruhen, den er - wie bereits dargestellt - in Abstimmung mit dem Verband erstellt und bei dem er die tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten der Beschäftigten berücksichtigt hat. Obwohl im Baubetrieb 86 % des direkt zuordenbaren Personals tätig waren, wurden nur 54 % der Personal-Gemeinkosten dem Baubetrieb zugerechnet. Die lediglich aus Erfahrungswerten und Einschätzungen des Verbands abgeleiteten Verteilungsschlüssel sind nicht geeignet, die Schlüsselung und das daraus ermittelte Ergebnis des Rechnungshofs zu widerlegen.

2.5 Umsatzsteuerbarkeit für Bauleistungen nicht abschließend geprüft

Die gesetzlichen Regelungen zur Umsatzbesteuerung der Leistungen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts wurden 2015 neu gefasst.²⁵ Zweck der Neufassung war eine Anpassung an die EU-rechtlichen Vorgaben aus der Mehrwertsteuersystemrichtlinie, die u. a. die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch die öffentliche Hand zum Ziel hat.²⁶

Mögliche Auswirkungen der Neuregelung auf die umsatzsteuerliche Behandlung der Bauleistungen des Verbands hatte er mit der zuständigen Finanzbehörde noch nicht erörtert.

Das Ministerium hat zugesagt, durch die Finanzverwaltung eine umsatzsteuerliche Bewertung der Leistungen zu veranlassen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Zinsen für die Vorfinanzierung von Ausbaumaßnahmen aus dem Vermögen des Verbands nicht mehr zu fördern,
- b) bei Beschaffungen das Vergaberecht zu beachten und die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen,
- c) mit der Finanzverwaltung verbindlich zu klären, ob die Leistungen des verbandseigenen Baubetriebs der Umsatzsteuer unterliegen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) auf eine wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel hinzuwirken und einen entsprechenden Nachweis zu verlangen,
- b) ein Konzept für die künftige Ausrichtung des verbandseigenen Baubetriebs als Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechnungshofs zu erstellen,
- c) Wertgrenzen für die Baumaßnahmen, die der Verband für seine Mitglieder durchführt, festzulegen,

²⁵ Einführung § 2b UStG durch Artikel 12 des Steueränderungsgesetzes 2015 vom 2. November 2015 (BGBl. I S. 1834).

²⁶ Vgl. Bundestags-Drucksache 18/6094, S. 91 und Art. 13 Abs.1 Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (Mehrwertsteuersystemrichtlinie).

- d) die Kosten verursachungsgerecht auf umlage- und beitragsfinanzierte Kostenstellen aufzuteilen und sachgerechte Beitragskalkulationen vorzunehmen,
- e) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahme zu Nr. 3.1 Buchstabe c zu berichten.

Nr. 13

**Förderung der Reaktivierung der Zellertalbahn
- ungeklärte Fragen, finanzielle Risiken für den hoch verschuldeten Donnersbergkreis -**

Für die Reaktivierung der Bahnstrecke im Zellertal ermittelte der Donnersbergkreis Gesamtkosten von mehr als 8 Mio. €. Bisher wurde für das Projekt eine Zuwendung von 6,7 Mio. € beantragt.

Wesentliche Gesichtspunkte für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Projekts waren nicht berücksichtigt und Annahmen zum künftigen Betrieb nicht geklärt:

- Im Zuge der Planung wurde nicht untersucht, ob die Strecke das für den Schienengüterverkehr notwendige Tragfähigkeitsniveau aufweist oder weitergehende Ertüchtigungsmaßnahmen erforderlich sind.
- Des Weiteren wurde nicht hinreichend geprüft, ob bei der Wiederinbetriebnahme der Strecke Schallschutzmaßnahmen erforderlich sind.
- Der von der DB Netz AG für die Verpachtung der Bahnstrecke an den Donnersbergkreis geforderte Betrag von 36.000 € jährlich übersteigt den Pachtzins, den der Donnersberg-Touristik-Verband e. V. derzeit zahlt, um mehr als das Zehnfache.
- Konkrete Zusagen von Transportunternehmen, die ein ausreichendes Schienengüterverkehrsaufkommen und entsprechende Einnahmen des Donnersbergkreises sicherstellen, fehlten.
- Das touristische Wertschöpfungspotenzial und das aus dem Ausflugsangebot erwartete Fahrgastaufkommen wurden überschätzt. Auch wenn die diesbezüglichen ambitionierten Annahmen der Nutzen-Kosten-Untersuchung erreicht würden, wären die Sitzplätze der vorgesehenen Diesellokomotiven selbst an den nachfragestärksten Tagen nur zu 30 % ausgelastet.
- Ob der Einsatz von Regionalisierungsmitteln zur Finanzierung von Verkehrsleistungen für den saisonalen Ausflugsverkehr zulässig ist, war nicht geklärt.

Das Vorhaben birgt wirtschaftliche Risiken, die die dauernde Leistungsfähigkeit des hoch verschuldeten Donnersbergkreises weiter gefährden.

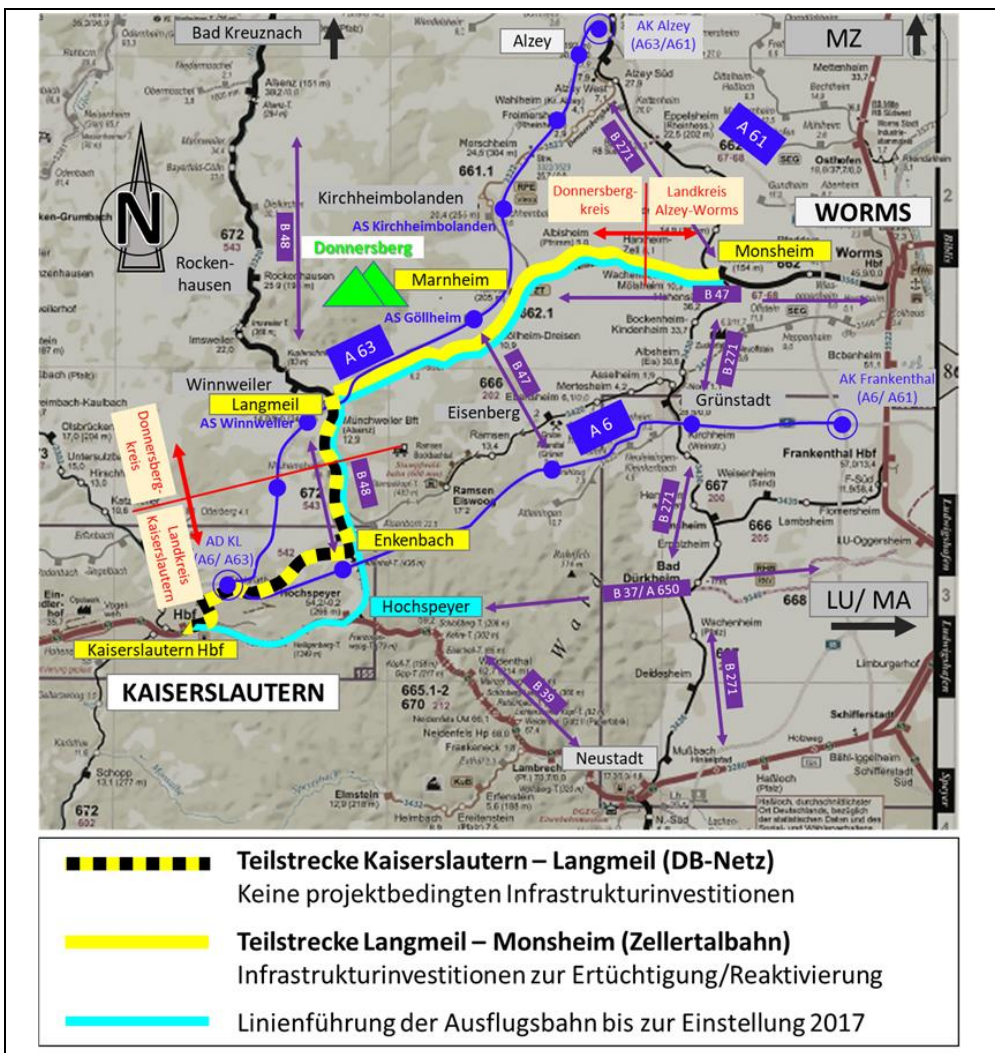
Die Investition ist gesamtwirtschaftlich nur vertretbar, wenn die Bahnstrecke neben dem Ausflugsverkehr auch in ausreichendem Maße für den Güterverkehr genutzt wird. Ansonsten bietet ein Ausflugsbusverkehr im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit, die Barrierefreiheit, die Erreichbarkeit touristischer Ziele und die Vermeidung umweltschädlicher Emissionen deutliche Vorteile.

1 Allgemeines

1.1 Projektentwicklung

Bei der Zellertalbahn handelt es sich um eine knapp 28 km lange eingleisige, nicht elektrifizierte Bahnstrecke. Sie verläuft zwischen Langmeil im Donnersbergkreis und Monsheim im Landkreis Alzey-Worms. Nach der Einstellung des Personenverkehrs 1983 und des Güterverkehrs 1998 wurde die Strecke 2001 für den touristischen Ausflugsverkehr an Sonn- und Feiertagen während der Sommermonate reaktiviert. Pächter der im Eigentum der DB Netz AG befindlichen Strecke ist seit 2003 der Donnersberg-Touristik-Verband e. V., der für den Donnersbergkreis die Aufgaben der Tourismusförderung sowie die Funktionen eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens und Schienenbaulasträgers erfüllt. Im September 2017 wurde die Strecke wegen erheblicher baulicher Mängel gesperrt und der Ausflugsverkehr eingestellt.

Weil für die Reaktivierung des Schienenpersonennahverkehrs auf der Zellertalbahn kein volkswirtschaftlicher Nutzen nachgewiesen werden konnte, verfolgen die an dem Projekt beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften¹ seit 2012 eine Ertüchtigung der Bahnstrecke für den Schienengüterverkehr sowie für eine längerfristige Fortsetzung des Ausflugsverkehrs auf der Strecke Kaiserslautern - Enkenbach - Langmeil - Monsheim.



¹ Donnersbergkreis, Landkreis Alzey-Worms sowie die Verbandsgemeinden Winnweiler, Kirchheimbollen und Göllheim.

Der Donnersbergkreis beabsichtigt, die Strecke zu pachten und für die Wiederaufnahme der vorgenannten Verkehre herzurichten sowie als Eisenbahninfrastrukturunternehmen die damit verbundene Schienenbaulast zu übernehmen. Ausgehend von Investitionskosten von fast 7,9 Mio. €² beantragte der Donnersbergkreis im Januar 2019 für das Projekt die Gewährung einer Zuwendung von 6,7 Mio. €.³ Der Eigenanteil des Donnersbergkreises von nahezu 1,2 Mio. € soll zur Hälfte über Kredite finanziert werden.

1.2 Nutzen-Kosten-Untersuchungen

Um die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit und damit die Förderwürdigkeit des Investitionsvorhabens nachzuweisen, erstellte der Donnersbergkreis 2016 und 2018 Nutzen-Kosten-Untersuchungen in Anlehnung an das Verfahren der „Standardisierten Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs“⁴. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach diesem Verfahren beruhen auf gesamtwirtschaftlich orientierten Nutzen-Kosten-Vergleichen eines sogenannten Mit-Falls mit einem Ohne-Fall:

- Der Mit-Fall stellt die Situation mit realisiertem Investitionsvorhaben dar. Vorliegend wurden die Investitionen in eine ertüchtigte Eisenbahninfrastruktur mit einem gegenüber der Vergangenheit ausgeweiteten Betriebskonzept⁵ und zusätzlich reaktiviertem Schienengüterverkehr berücksichtigt. Für den Ausflugsverkehr mit sowie ohne Schienengüterverkehr wurden jeweils zwei Varianten untersucht, die sich im Wesentlichen hinsichtlich der Fahrgastzuwächse unterscheiden. Dadurch ergaben sich vier Mit-Fälle.
- Der Ohne-Fall stellt die aktuelle Situation ohne Investitionsvorhaben unter Berücksichtigung der bis zum festgelegten Prognosehorizont realistischen Änderungen der Verkehrsnachfrage und des Verkehrsangebots sowie der Ausschöpfung gegebenenfalls noch vorhandener Rationalisierungsreserven dar. Hierfür wurde anstelle des Bahnbetriebs eine fiktive Freizeitbuslinie betrachtet, die den gleichen Bedienumfang wie die Ausflugsbahn im Mit-Fall aufweist und zusätzlich die für die Trassensicherung der Bahnstrecke erforderlichen Kosten berücksichtigt.

Als wirtschaftlich gilt ein Vorhaben, wenn das Nutzen-Kosten-Verhältnis mindestens den Schwellenwert von 1,0 erreicht. Als Salden der vier Mit-Fälle und des Ohne-Falls wurden Nutzen-Kosten-Verhältnisse von 1,3 und 1,9 für den Ausflugsverkehr ohne Schienengüterverkehr sowie von 7,9 und 8,4 für die Nutzung der Strecke durch den Freizeit- und Schienengüterverkehr ausgewiesen.

1.3 Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof hat geprüft, ob

- der Förderantrag des Donnersbergkreises insbesondere hinsichtlich der technischen Fragestellungen entscheidungsreif war,

² Ohne Kosten von knapp 0,4 Mio. € für kreuzungsbedingte Maßnahmen an Bahnübergängen, zu deren Finanzierung bis zum Abschluss der Prüfung durch den Rechnungshof noch kein Förderantrag gestellt worden war.

³ Antrag gemäß der Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 8. März 2016 über die „Förderung der Investitionen für die Reaktivierung oder Ertüchtigung von nicht bundeseigenen öffentlichen Eisenbahninfrastrukturen in Rheinland-Pfalz außerhalb des Rheinland-Pfalz-Taktes (VV NE-Bahnen)“ - MinBl. 2016 S. 90.

⁴ Die Standardisierte Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs wurde durch das Verkehrswissenschaftliche Institut der Universität Stuttgart und die Firma Intra-plan Consult GmbH seit Anfang der 1980er-Jahre entwickelt.

⁵ Geplantes Betriebskonzept mit jeweils zehn Fahrten pro Fahrtag an insgesamt 97 Tagen jährlich gegenüber bisher jeweils sieben Fahrten an 31 Fahrtagen jährlich.

- die Annahmen in der Nutzen-Kosten-Untersuchung realistisch waren und
- die Investitionskosten sowie die Folgekosten sachgerecht ermittelt worden sind und ohne Gefahr für die dauernde Leistungsfähigkeit des Donnersbergkreises finanziert werden können.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Schienengüterverkehr - nicht geklärte technische Fragen, unangemessen hohe Pacht

2.1.1 Tragfähigkeitsniveau der Strecke

Bahnstrecken im DB-Netz werden hinsichtlich ihrer Tragfähigkeit in neun Streckenklassen eingeteilt. Dabei weist die Streckenklasse A das niedrigste und die Streckenklasse D 4 das höchste Tragfähigkeitsniveau auf. Im Regelfall ist der Zustand der Brücken und Durchlässe (Ingenieurbauwerke) maßgebend für die Einstufung der Bahnstrecke.

Nach dem Pachtvertrag aus dem Jahr 2003 ist ein etwa 14 km langer Streckenabschnitt der Zellertalbahn der Streckenklasse A zugeordnet. Das Tragfähigkeitsniveau der anderen Streckenhälfte und des an die Zellertalbahn anschließenden DB-Netzes entspricht dagegen der Klasse D 4, die eine 60 % höhere Beladung der eingesetzten Güterwagen ermöglicht als die Streckenklasse A. Infolge unterbliebener Instandhaltungsmaßnahmen (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.3 dieses Beitrags) kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Gesamtstrecke in einem schlechteren Zustand befindet als bisher angenommen.

Gleichwohl ging die bisherige Planung von der Annahme aus, dass die Zellertalstrecke durchgängig der Klasse D 4 entspricht. Von einer statischen Nachrechnung der Ingenieurbauwerke wurde nach Auskunft des Planungsbüros abgesehen. Somit ist ungeklärt, ob die vorhandenen Brücken und Durchlässe ausreichend tragfähig sind oder ertüchtigt bzw. gegebenenfalls durch Neubauten ersetzt werden müssen.

In der Folge wurden auch die Kosten für die Sanierung der Strecke ohne die erforderliche Nachrechnung der Ingenieurbauwerke ermittelt. Zuschläge für Kostenrisiken, wie sie im Verfahren der „Standardisierten Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs“ vorgesehen sind, wurden nicht berücksichtigt. Auf Nachfrage hat die DB Netz AG dem Rechnungshof mitgeteilt, dass sie zum technischen Standard der Bahnstrecke keine Aussage treffen könne. Die aktuelle Streckenklasse müsse von dem Betreiber der Strecke bewertet werden.

Aus Gründen der Sicherheit und im Interesse einer kostenstabilen Planung und Bauausführung ist es nicht vertretbar, auf eine Überprüfung des baulichen Zustands der Strecke und eine statische Nachrechnung zu verzichten. Im Übrigen ist eine Ertüchtigung der Gesamtstrecke auf das Tragfähigkeitsniveau D 4 eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass

- die Verlagerung von Gütertransporten auf den Verkehrsträger Schiene für Transportunternehmen wirtschaftlich ist,
- der Donnersbergkreis als Eisenbahninfrastrukturunternehmen die erforderlichen Einnahmen aus Trassennutzungsentgelten generieren kann,
- auf der Ost-West-Verbindung zwischen Kaiserslautern und Worms Streckenverkürzungen im Güterverkehr erzielt und Hauptstrecken im Fall von betrieblichen Störungen entlastet werden können.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, die Streckenklasse D 4 sei in den Nebenbestimmungen der bisher vom Land erteilten eisenbahnrechtlichen Genehmigungen als „Auflage“ für die komplette Strecke genannt und auch für die weiteren Planungen maßgebend.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass bisher keine Belege dafür vorgelegt wurden, dass der Zustand der schlecht unterhaltenen Strecke und der Ingenieurbauwerke der Streckenklasse D 4 entspricht.



Die beiden Fotografien zeigen Schadensbilder, die an mehreren Stellen festzustellen waren. So war beispielsweise die über einen Bach führende Tragkonstruktion des Ingenieurbauwerks unter dem Bahndamm eingebrochen.

2.1.2 Unverbindliche Interessenbekundungen

Ob ein hinreichendes Schienengüterverkehrsaufkommen mit entsprechenden Einnahmen und dem in der Untersuchung angenommenen Nutzen erreicht werden kann, ließ sich anhand der Interessenbekundungen von zwei Transportunternehmen und der Unterlagen des Donnersbergkreises nicht abschließend beurteilen.

Das Ministerium hat erklärt, das Land und die Kommunen hätten im Bereich des Schienengüterverkehrs keine direkten Einflussmöglichkeiten in Form von Bestellungen von Verkehren. Der Schienengüterverkehr stehe im permanenten Wettbewerb insbesondere mit dem Straßengüterverkehr. Zudem sei das Transportaufkommen auch stark konjunkturabhängig. Vor diesem Hintergrund werde es für den Donnersbergkreis nicht möglich sein, für den Containerzug eine verbindliche Trassenbestellung über die Zellertalbahn über den Zeitraum der Zweckbindung von 15 Jahren zu erhalten.

Unabhängig hiervon hat das Ministerium zugesagt, dass als Grundlage für die Erfolgskontrolle im Zuwendungsbescheid eine Berichtspflicht des Zuwendungsempfängers hinsichtlich der Entwicklung des Schienengüterverkehrsaufkommens aufgenommen werde.

Entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs wurden von Güterverkehrsinteressenten im Nachgang konkretere Zusagen zur Nutzung der Strecke der Zellertalbahn eingeholt. Der Rechnungshof geht davon aus, dass auch mit anderen Güterverkehrsinteressenten Verhandlungen geführt werden.

Im Übrigen sollten bei der notwendigen Neuberechnung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses auch die Angaben der beiden vom Rechnungshof befragten Güterverkehrsinteressenten berücksichtigt werden, die in mehreren Punkten von den in der Nutzen-Kosten-Untersuchung getroffenen Annahmen abwichen:

- Bei der geplanten Abwicklung von Getreidezügen ist mit drei- bis fünffach höheren Investitionen in die benötigte Verlade- und Umschlaginfrastruktur am Bahnhof Marnheim zu rechnen als angenommen.

- Das Potenzial der durch Bahntransporte entfallenden Lkw-Fahrten war in der Nutzen-Kosten-Untersuchung nicht zutreffend abgebildet. So bezog ein Güterverkehrsinteressent im Getreidewirtschaftsjahr 2018 (Juli 2018 bis Juni 2019) etwa die Hälfte seines aus Frankreich importierten Getreides nicht über die in der Nutzen-Kosten-Untersuchung angesetzte Lkw-Distanz von 450 km, sondern nur über eine Entfernung von weniger als 275 km.
- Bei der Abwicklung von Containerzügen des anderen Güterverkehrsinteressenten verkürzt sich die Strecke gegenüber der bisherigen Fahrtroute nicht um 35 km, sondern nur um 17 km.

2.1.3 Lärm-/Schallschutzmaßnahmen

Kosten für Schallschutzmaßnahmen waren in der Nutzen-Kosten-Untersuchung nicht berücksichtigt. Eine den Lärmschutz betreffende Fachplanung wurde nach Auskunft des Donnersbergleises nicht erstellt.

Ob sich ein Anspruch auf Schallschutzmaßnahmen ergibt, hängt u. a. davon ab, ob die geplante Erhöhung der Streckenhöchstgeschwindigkeit von zuletzt 60 km/h auf 80 km/h für den geplanten Schienenverkehr eine wesentliche Änderung des Schienenweges im Sinne der Verkehrslärmschutzverordnung⁶ darstellt. Nach Einschätzung der Planfeststellungsbehörde (Landesbetrieb „Mobilität“) kommt es darauf an, in welchem Umfang sich der Beurteilungspegel gegenüber dem bislang zulässigen Betriebsprogramm⁷ erhöht und ob die Immissionsrichtwerte der Verkehrslärmschutzverordnung überschritten werden.⁸ Sofern diese nicht anwendbar ist, aber mit verstärkten Immissionen gerechnet werden muss, bedarf es nach Auskunft der Planfeststellungsbehörde eines Gutachtens, um die Notwendigkeit von Lärmschutzmaßnahmen beurteilen zu können.

Das Ministerium hat erklärt, mit Überlegungen zur Nutzung der Zellertalbahn für höhere Geschwindigkeiten gingen auch Untersuchungen im Hinblick auf eventuell notwendige Lärmvorsorgemaßnahmen einher. Allein aus der Tatsache, dass nach längerer Unterbrechung auf der planfestgestellten Strecke wieder Güterverkehr vorgesehen sei, lasse sich kein Anspruch auf Lärmschutzmaßnahmen herleiten, sofern an dem Streckenzustand im Rahmen der Sanierungsmaßnahmen keine wesentlichen Änderungen vorgenommen würden. Einzig für die Änderung im Bereich der Bahnübergangssicherungsanlagen sei nach derzeitigem Sachstand die Durchführung von Planfeststellungsverfahren vorgesehen, wobei im Einzelfall die Frage von Lärm- und Schallschutzmaßnahmen zu betrachten wäre. Unabhängig hiervon werde die Planfeststellungsbehörde um eine immissionsschutzrechtliche Bewertung der geplanten Erhöhung der Streckenhöchstgeschwindigkeit auf 80 km/h gebeten. Die Planfeststellungsbehörde solle hierbei berücksichtigen, dass über den Altbestand der Zellertalbahn keine historischen Planfeststellungsunterlagen vorlägen.

2.1.4 Pachtvertrag

Für die Verpachtung der Zellertalbahn an den Donnersbergleis ermittelte die DB Netz AG 2016 einen vorläufigen Pachtzins von 36.000 € jährlich. Dieser Pachtzins entspricht mehr als dem Zehnfachen des Betrags, den der Donnersberg-Touristik-Verband e. V. bisher für die Strecke entrichtet. Darüber hinaus sind der DB Netz AG

⁶ Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV) vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036), geändert durch Verordnung vom 18. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2269).

⁷ Streckenhöchstgeschwindigkeit, Art und Zahl der Züge unter Berücksichtigung der Streckenklasse.

⁸ Die Verkehrslärmschutzverordnung ist gemäß § 1 bei erheblichen baulichen Eingriffen anzuwenden, die zu einer Erhöhung des Beurteilungspegels um mindestens 3 Dezibel (A) oder auf mindestens 70 Dezibel (A) tags oder mindestens 60 Dezibel (A) nachts führen oder wenn durch einen erheblichen baulichen Eingriff der Beurteilungspegel von mindestens 70 Dezibel (A) am Tage oder 60 Dezibel (A) in der Nacht erhöht wird.

für den Anschluss der Zellertalbahn an das DB-Netz mehr als 20.000 € jährlich zu zahlen. Der Musterpachtvertrag der DB Netz AG vom Februar 2019 sieht bei Beendigung des Pachtverhältnisses keinen Wertausgleich für die vom Pächter finanzierten Ertüchtigungsmaßnahmen vor, auch wenn diese zum Zeitpunkt der Rückgabe noch einen Restwert aufweisen. Überdies bürdet er dem Pächter umfangreiche finanzielle Verpflichtungen auf, z. B. die Finanzierung und Durchführung aller erforderlichen Instandhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen an Anlagen der Leit- und Sicherungstechnik sowie an Bauwerken und der Strecke.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen der Verhandlungen sei unter aktiver Beteiligung des Landes eine Reduzierung der ursprünglich noch höheren Pachtzinsforderungen der DB Netz AG erreicht worden. Die Hinweise des Rechnungshofs zum Pachtvertrag würden grundsätzlich als richtig angesehen. In gemeinsamen Verhandlungen mit dem Donnersbergkreis zu dem Pachtvertrag mit der DB Netz AG werde es auf die Aufnahme einer Wertausgleichsregelung und eine Verringerung des angebotenen Pachtzinses oder ggf. eine umsatzabhängige Pacht hinwirken.

2.2 Ausflugsverkehr - Finanzierung wirft Fragen auf, unrealistische Prognosen

2.2.1 Einsatz von Regionalisierungsmitteln

Der Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd beabsichtigt, einen Ausflugsverkehr im Umfang von 20.000 Zug-Kilometern jährlich auf der Zellertalbahnstrecke zu bestellen. Die Verkehrsleistungen sollen 15 Jahre lang mit mindestens 180.000 € jährlich oder insgesamt 2,7 Mio. € aus Regionalisierungsmitteln finanziert werden.

Die auf der Grundlage des Regionalisierungsgesetzes vom Bund zugewiesenen Mittel dienen der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit öffentlichem Personennahverkehr, d. h. der allgemein zugänglichen Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen⁹. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob der Einsatz von Regionalisierungsmitteln zur Finanzierung von Verkehrsleistungen für den saisonalen Ausflugsverkehr zulässig ist.

2.2.2 Touristische Nutzung

Zu dem in der Nutzen-Kosten-Untersuchung enthaltenen Wertschöpfungskonzept und den darin aufgeführten touristischen Kennzahlen wurde Folgendes festgestellt:

- Prognostizierte Fahrgastzahlen und Reisezeitgewinne

In der Fahrgastzahlenprognose wurde an Sonn- und Feiertagen ein Zuwachs von bis zu 69 % gegenüber den bisherigen Fahrgastzahlen angenommen. Dieser resultierte zu einem erheblichen Teil aus einem Zuschlag für die Effekte von Marketingmaßnahmen des Donnersbergkreises, des Zweckverbands und eines Fördervereins. Der angenommene Zuwachs erscheint sehr hoch, wenn man bedenkt, dass auch der bis 2017 durchgeführte Ausflugsverkehr bereits mit Marketingmaßnahmen beworben wurde. Das Ministerium stellte hierzu in einer fachlichen Stellungnahme fest, dass das in der Nutzen-Kosten-Untersuchung ausgewiesene Nachfragepotenzial nicht substantiell begründet werden könne.

Überdies wurden bei der Ermittlung der Fahrgastzuwächse große Reisezeitgewinne gegenüber den bisherigen Reisezeiten im Ausflugsverkehr berücksichtigt, die auf den Wegfall eines Halts in Hochspeyer und einer dadurch kürzeren

⁹ §§ 1 und 2 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234). Danach setzt das Land für die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen auf der Zellertalbahn keine Regionalisierungsmittel ein.

Streckenführung nach Kaiserslautern zurückzuführen sind. Dies war nicht sachgerecht, da es sich um anteilige Zeitgewinne handelt, die abseits der Zellertalbahn und unabhängig von der Reaktivierung im Bereich des ansonsten unveränderten DB-Netzes entstehen.

Auch wenn die ambitionierten Annahmen zu den Fahrgastzuwächsen erreicht würden, wären ausweislich der Nutzen-Kosten-Untersuchung selbst an den nachfragestärksten Fahrtagen nur 30 bis 32 Fahrgäste pro Zug oder 300 bis 320 Fahrgäste pro Fahrtag zu erwarten. Danach wären im günstigsten Fall nur etwa 30 % der Sitzplätze in den vorgesehenen Dieseltriebwagen ausgelastet.

Das Ministerium hat angekündigt, im Zuwendungsbescheid eine Berichtspflicht des Zuwendungsempfängers hinsichtlich der Entwicklung des Fahrgastaufkommens als Grundlage für die Erfolgskontrolle aufzunehmen.

- Touristische Kennzahlen

Das Wertschöpfungskonzept des Donnersbergkreises verwies auf eine positive Entwicklung u. a. der Übernachtungs- oder Tagesgästekzahlen, der Bruttoumsätze sowie der Nettowertschöpfung für das Untersuchungsgebiet des Projekts. Zudem betonte es die Notwendigkeit eines umfangreicheren Betriebs der Zellertalbahn zur Bewältigung der tagestouristischen Besucherströme. Konkrete Einschätzungen dazu, wie sich diese Kennzahlen mit und ohne das geplante Betriebsangebot der Zellertalbahn entwickeln werden und wie sich die Tagesgästekzahlen in der Vergangenheit in den touristischen Einrichtungen im Kreisgebiet entwickelt hatten, wurden nicht vorgelegt.

Bei den örtlichen Erhebungen hat der Donnersbergkreis lediglich mitgeteilt, die touristischen Kennzahlen stagnierten und entwickelten sich möglicherweise rückläufig, falls das geplante Betriebsangebot nicht realisiert werde.

- Tourismusintensität

Die Tourismusintensität (Zahl der Übernachtungen je Einwohner) in den Gemeinden und Landkreisen entlang der Strecke der Zellertalbahn folgte in den Jahren 1995 bis 2018 - wenn auch auf einem weit niedrigeren Niveau - dem landesweit leicht positiven Trend. Mit 1,9 Übernachtungen je Einwohner lag die Tourismusintensität 2018 im Donnersbergkreis um 66 % unter dem Landesdurchschnitt von 5,6 Übernachtungen je Einwohner.

Bei den Zeitreihen der Tourismusintensitäten ließen sich der Zellertalbahn für den Betriebszeitraum 2001 bis 2017 regional und lokal weder positive noch negative Effekte zuordnen. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob ein erweitertes Betriebskonzept der Zellertalbahn zu nennenswerten Zuwächsen bei den Übernachtungszahlen und den damit verbundenen Wertschöpfungen führen wird.

- Wertschöpfungspotenziale

Obwohl der Donnersbergkreis mit der Ausweitung des Verkehrsangebotes auf Fahrtage wie samstags oder mittwochs auch Übernachtungsgäste ansprechen möchte, ging er in der Nutzen-Kosten-Untersuchung davon aus, dass 87 % der Fahrgäste Tagestouristen sein werden. Das Ministerium hat in seiner touristischen Bewertung des Projekts festgehalten, dass sich das Angebot der Zellertalbahn nicht an den klassischen Touristen, sondern vor allem an Tagesgäste zu richten scheine.

Wissenschaftliche Untersuchungen¹⁰ zeigen, dass sich mit Tagesreisetourismus geringere volkswirtschaftliche Effekte (Umsätze sowie Einkommens- und Beschäftigungswirkungen) erzielen lassen als mit Übernachtungstourismus. Insbesondere die volkswirtschaftlichen Effekte von Tagestouristen aus der Zielgruppe der Radfahrer und Wanderer sind vergleichsweise gering. Diese Touristen geben während des Aufenthalts in der Regel wenig aus, da sie z. B. Essen und Getränke oftmals von zu Hause mitbringen. Die Ausgaben der Fahrradtouristen sind mit durchschnittlich 16 € deutlich niedriger als diejenigen der Tagestouristen (28 €).

Die vom Donnersbergkreis angenommenen Ausgaben von 110 € pro Tag und Übernachtungsgast sind sehr hoch angesetzt. Mit Fahrradtouristen lassen sich auch im Übernachtungsreisetourismus nur unterdurchschnittliche volkswirtschaftliche Effekte erzielen. Im Bundesdurchschnitt gibt ein Übernachtungsgast zwischen 83 € (Individualtouristen) und 108 € (Pauschaltouristen) pro Tag aus. Dagegen betragen die Ausgaben übernachtender Fahrradtouristen im Durchschnitt nur 65 € pro Tag.

Das Ministerium hat einer entsprechenden Empfehlung des Rechnungshofs folgend angekündigt, dass es einen Vorschlag für eine einheitliche Beurteilung touristischer Wertschöpfungen erarbeiten werde, damit die mit Verkehrsprojekten erzielbaren Wirkungen in einem abzugrenzenden Beobachtungsraum mess- und überprüfbar seien.

- Fahrplangestaltung

Für die Zellertalbahn ist ein Zweistunden-Takt mit vergleichsweise frühen Rückfahrzeiten vorgesehen. Die letzten Züge sollen in Richtung Kaiserslautern um 18:02 Uhr und in Richtung Worms um 17:30 Uhr abfahren. Für Rückreisen von abendlichen Festen und Veranstaltungen im Zellertal oder z. B. von den regelmäßig erst nach 20:00 Uhr beginnenden Nibelungenfestspielen in Worms kann die Zellertalbahn nicht genutzt werden. Die Erwartung des Donnersbergkreises, dass Beherbergungsbetriebe im Zellertal durch die Reaktivierung der Bahnstrecke zusätzliche Übernachtungsgäste während der Nibelungenfestspiele gewinnen könnten, ist daher nicht realistisch.

- Barrierefreiheit

Die Planung zur Reaktivierung der Zellertalbahn sah keine Maßnahmen zur Herstellung barrierefreier Bahnhaltepunkte vor.

Das Ministerium hat mitgeteilt, vorrangiges Ziel der Landesregierung sei es, möglichst zeitnah die Barrierefreiheit der Verkehrsstationen flächendeckend herzustellen. Aktuell seien im Land erst 50 % der Verkehrsstationen im Schienenpersonennahverkehr barrierefrei ausgebaut. Im sonstigen öffentlichen Personennahverkehr sei der Umrüstungsbedarf noch wesentlich höher. Daher seien die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel im Mittelfristzeitraum für diese Bereiche vorgesehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die angenommenen Fahrgastzuwächse und touristischen Wertschöpfungspotenziale ohne eine barrierefreie Erschließung nur schwerlich erreichen lassen. Es ist nicht auszuschließen, dass Touristen insbesondere aus den umliegenden Ballungsräumen die Zellertalbahn nicht nutzen und mit dem Pkw anreisen oder aber näher gelegene, durch den Schienenpersonennahverkehr barrierefrei erschlossene Destinationen z. B. an der Weinstraße aufsuchen werden. Im Übrigen hat auch das Ministerium in

¹⁰ Z. B. Tagesreisen der Deutschen, Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr an der Universität München e. V. (dwif e. V.), Schriftenreihe Nr. 55/2013; Forschungsbericht Nr. 583, Ausgaben der Übernachtungsgäste in Deutschland, dwif e. V., Schriftenreihe Nr. 53/2010; Grundlagenuntersuchung Fahrradtourismus in Deutschland, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2009; Regionalwirtschaftliche Effekte des Radtourismus in Rheinland-Pfalz, Studie Europäisches Tourismus Institut an der Universität Trier GmbH (ETI), Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 2007.

seiner touristischen Bewertung des Projekts angeregt, auf die Barrierefreiheit der Zellertalbahn größeren Wert zu legen, um neben Menschen mit Behinderungen auch Gäste anzusprechen, die sich einen größeren Komfort wünschen. Dies würde zudem einen Beitrag zur Umsetzung der Ziele des Koalitionsvertrags leisten, mehr barrierefreien Tourismus zu ermöglichen und mehr barrierefreie Mobilitätsangebote zu schaffen.¹¹

2.2.3 Alternatives Ausflugsbetriebskonzept

Die mangelnde Barrierefreiheit der Bahnsteige der Zellertalbahn und die selbst an Spitzentagen vergleichsweise niedrige Auslastung der Dieseltriebwagen werfen aus wirtschaftlichen Gründen die Frage nach einem alternativen Ausflugsbetriebskonzept auf, sofern eine Nutzung der Bahnstrecke durch den Schienengüterverkehr nicht möglich sein sollte. Mit einem barrierefreien Bus und Fahrradanhänger könnte z. B. bei unveränderter Zahl an Fahrten an Spitzentagen eine höhere Auslastung erreicht werden. Insbesondere die Schadstoffemissionen ließen sich mit einem Fahrradbuskonzept wie in anderen Regionen von Rheinland-Pfalz reduzieren oder bei Einsatz CO₂-freier Antriebstechnologien ganz vermeiden.¹² Weitere Vorteile gegenüber der Bahn bestehen darin, dass ein Ausflugsbus

- auch abgelegene Haltepunkte ansteuern kann, die von sportlich-touristischem Interesse sind, wie z. B. den Donnersberggipfel,
- den Kreishaushalt weniger belasten würde als ein reaktiver Schienenverkehr, da er keine hohen Infrastrukturinvestitionen erfordert und das Risiko von Verlusten im Fall einer unzureichenden Nachfrage vergleichsweise gering ist.

Das Ministerium hat erklärt, ein Busverkehr sei aus Sicht des Landes keine echte Alternative. Diese Überlegungen wären erst dann anzustellen, wenn der beabsichtigte Schienengüterverkehr auf der Zellertalbahn wegbrechen würde.

2.3 Risiken für die dauernde Leistungsfähigkeit des Donnersbergkreises

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat in ihrer Stellungnahme an das Ministerium zum Antrag auf Gewährung einer Zuwendung für die Reaktivierung der Zellertalbahn darauf hingewiesen, dass der Donnersbergkreis Ende 2017 mit einem voraussichtlich negativen Eigenkapital von fast 59 Mio. € „bilanziell überschuldet und mit einer enormen Liquiditätskreditverschuldung“ von mehr als 73,5 Mio. € sowie einer Investitionskreditverschuldung von über 20,5 Mio. € belastet sei. Der Landkreis erreiche den Haushaltsausgleich in der Rechnung langfristig nicht. Von einer dauernden Leistungsfähigkeit könne nicht ausgegangen werden. Vor diesem Hintergrund hat die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion die Bewilligung einer Zuwendung nur unter der Voraussetzung befürwortet, dass es sich um ein Vorhaben handle,

- das in sachlicher und zeitlicher Sicht unabweisbar erscheine, weil seine Unterlassung zu schweren Schäden oder Gefahren führen würde, oder
- das aus dringenden Gründen des Gemeinwohls für notwendig erklärt werde.

Die äußerst angespannte Haushalts- und Finanzlage des Donnersbergkreises hat sich nicht wesentlich geändert. Nach der aktuellen Haushalts- und Finanzplanung wird sich das negative Eigenkapital von mehr als 48 Mio. € Ende 2018 auf über 81 Mio. € bis Ende 2023 erhöhen. Die Verschuldung aus Liquiditäts- und Investitionskrediten betrug Ende 2018 nahezu 84 Mio. €. Die Liquiditätskreditverschuldung je Einwohner lag mit 879 € deutlich über dem Durchschnitt der Landkreise (395 €).

¹¹ Koalitionsvertrag Rheinland-Pfalz 2016-2021 S. 123.

¹² Dieselverbrauchswerte: Bus 25 l/100 km oder 65 kg CO₂/100 km; Bahnfahrzeug: 80 bis 100 l/100 km oder 208 bis 260 kg CO₂/100 km.

Zudem wies der Landkreis im Vorbericht zum Haushaltsplan 2020 einen Investitionsstau von 50 Mio. € im Bereich der Kreisstraßen¹³ und Schulen aus.

Danach ist davon auszugehen, dass außer der Reaktivierung der Zellertalbahn künftig die Realisierung weiterer Zuwendungsmaßnahmen geplant ist, die aus dringenden Gründen des Gemeinwohls für notwendig erklärt werden sollen. Daher sollte der Landkreis zu einer Priorisierung aller betreffenden Investitionsprojekte angehalten werden. Nur so kann eine Kumulation von Vorhaben vermieden werden, die im Ergebnis den Landkreis finanziell überfordern würde.

Des Weiteren sollte bei der abschließenden Entscheidung über eine Förderung Folgendes berücksichtigt werden:

- Nach dem Erläuterungsbericht zur Planung des Projekts entwickelte sich an der Strecke der Zellertalbahn seit 2001 ein erheblicher Instandhaltungsstau. Aufgrund von Finanzierungsproblemen unterstützte das Land den Donnersberg-Touristik-Verband e. V. in den Jahren 2013 und 2015 finanziell, damit dieser die Strecke in einem betriebsbereiten Zustand erhalten konnte. Im Zusammenhang mit der Streckensperrung 2017 stellte die Landeseisenbahnaufsicht fest, dass der Verband keine Prüf- und Instandhaltungsorganisation aufgebaut hatte und seine Bahnanlagen in großen Teilen nicht mehr den im Eisenbahnrecht geltenden Anforderungen an die Sicherheit und Ordnung genügten.

Angesichts der angespannten Haushaltslage des Landkreises besteht die Gefahr, dass die Bahnstrecke auch künftig nicht ordnungsgemäß unterhalten wird.

Die auf der Grundlage von Zweckvereinbarungen gewährten Zuschüsse der vier anderen am Projekt beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften von insgesamt 20.000 € jährlich und die geschätzten Einnahmen aus Trassennutzungsgebühren von insgesamt 229.000 € jährlich¹⁴ werden nicht zur Deckung der laufenden Kosten (Unterhaltung, Betrieb, Pacht und Infrastrukturanschluss) ausreichen. Im günstigsten Fall verbleibt nach den Berechnungen des Landkreises eine Deckungslücke von 36.000 € jährlich.

- Für den Aufbau einer Prüf- und Instandhaltungsorganisation setzte der Donnersbergkreis Ausgaben von 35.000 € jährlich¹⁵ an. Ob dieser Betrag ausreicht, um Mängel und Instandhaltungsdefizite rechtzeitig zu erkennen und zu beseitigen, erscheint fraglich¹⁶.

Das Ministerium hat dazu erklärt, im Umfeld der Zellertalbahn gebe es Vereine, die sich in hohem Maße mit ehrenamtlichen und unentgeltlichen Leistungen beim laufenden Betrieb der Strecke einbringen würden.

Eine Kostenkalkulation, die umfangreiche ehrenamtliche und unentgeltliche Leistungen berücksichtigt, birgt nach Auffassung des Rechnungshofs Risiken, da die Leistungserbringung nach Dauer und Umfang nicht gesichert ist.

- Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2015 hatte das für Inneres zuständige Ministerium zugesagt, im Hinblick auf die Genehmigung von Investitionskrediten die Kommunalaufsichtsbehörden zu bitten, noch stärker als bisher darauf zu achten, dass auch beim Vorliegen von dringenden Gründen des Gemeinwohls die jeweilige kommunale Gebietskörperschaft für eine auskömmliche Finanzierung des Eigenanteils sowie der nicht förderfähigen Kosten der beabsichtigten Maßnahme zu sorgen habe. Auskömmlich er-

¹³ Diese befinden sich zu 44 % in einem sehr schlechten Zustand (Zustandsnoten 4,5 bis 5,0).

¹⁴ 180.000 € für den Ausflugsverkehr aus Regionalisierungsmitteln, 40.000 € für Güterverkehr und 9.000 € für Sonderfahrten.

¹⁵ Für einen Eisenbahnbetriebsleiter, dessen Vertreter, einen örtlichen Betriebsleiter und das Notfallmanagement.

¹⁶ So wurden beispielsweise in der Nutzen-Kosten-Untersuchung für die Reaktivierung der Aartalbahn Kosten von 50.000 € (Preisstand 2006) nur für das Sicherheits- und Kontrollpersonal berücksichtigt, vgl. Jahresbericht 2018, Nr. 14 (Drucksache 17/5350).

scheine eine Finanzierung, wenn hierdurch langfristig keine neuen Liquiditätskredite verursacht würden. Gegebenenfalls seien Verbesserungen auf der Einnahmenseite zu fordern.¹⁷

Der Rechnungshof geht davon aus, dass diese Zusage im Fall einer Förderung des Projekts eingehalten wird.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, die Aussagen des Rechnungshofs zur finanziellen Situation des Donnersbergkreises könnten zwar vom Grundsatz her nachvollzogen werden. Eine Betrachtung der Finanzverhältnisse der Kommunen bei allen weiteren potenziell für eine Förderung in Betracht kommenden Bahnstrecken würden in der Konsequenz jedoch bedeuten, dass bei den meisten in Frage kommenden Projekten bei Anwendung dieser Kriterien eine Förderung deutlich erschwert wäre. Die meisten betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften in den ländlichen Regionen, wie der Donnersbergkreis, seien bereits jetzt strukturell gegenüber urbanen Regionen benachteiligt und würden bei einer Entscheidung gegen das Bahnprojekt weiter zurückgeworfen. Die Ausführungen des Rechnungshofs würden als eine Argumentationskette angesehen, um das noch anzustoßende Verfahren nach § 18 Abs. 2 Nr. 3 LFAG mit den Nachbarresorts¹⁸ erfolgreich durchzuführen. Die Anregungen zur möglichen Verbesserung der Einnahmesituation des Donnersbergkreises würden bei der Bearbeitung des Förderantrags berücksichtigt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine Reaktivierung der Zellertalbahn und deren Förderung wirtschaftlich nur vertretbar, wenn sie neben dem Ausflugs- auch in ausreichendem Maße für den Güterverkehr genutzt wird und insbesondere die aufgeworfenen technischen Fragen im weiteren Verfahren geklärt werden. Im Fall einer Förderung ist es geboten, vonseiten der Kommunalaufsicht verstärkt darauf hinzuwirken, dass der Donnersbergkreis seine Einnahmemöglichkeiten ausschöpft und Möglichkeiten zur Vermeidung von Ausgaben nutzt, um die aus der Reaktivierung der Zellertalbahn resultierenden laufenden Ausgaben ohne Neuaufnahme von Liquiditätskrediten finanzieren zu können. Eine zusätzliche Verschuldung mit Liquiditätskrediten kann auch durch strukturpolitische Erwägungen für den Kreis und darüber hinaus für die Region nicht gerechtfertigt werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) im Falle einer Förderung der Reaktivierung der Zellertalbahn in dem Bewilligungsbescheid messbare Ziele im Hinblick auf das Fahrgast- und Schienengüterverkehrsaufkommen für das Projekt festzulegen und Erfolgskontrollen durchzuführen,
- b) darauf hinzuwirken, dass mit Transportunternehmen konkretere Zusagen über ein ausreichendes Schienengüterverkehrsaufkommen auf der Zellertalbahn getroffen und weitere Interessenten für den Schienengüterverkehr gesucht werden,
- c) die Planfeststellungsbehörde um eine immissionsschutzrechtliche Bewertung der geplanten Erhöhung der Streckenhöchstgeschwindigkeit auf 80 km/h zu bitten,

¹⁷ Vgl. Jahresbericht 2017, Nr.12, Teilziffer 2.2, (Drucksache 17/2200).

¹⁸ D. h. Erklärung der Notwendigkeit der Investition aus dringenden Gründen des Gemeinwohls im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Ministerium und dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium - vgl. § 18 Abs. 2 Nr. 3 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 463), BS 6022-1.

- d) darauf hinzuwirken, dass in den Vertrag zwischen der DB Netz AG und dem Donnersbergkreis über die Verpachtung der Strecke der Zellertalbahn eine Wertausgleichsregelung aufgenommen und der Pachtzins sachgerecht bemessen wird,
- e) im Hinblick auf die Förderung von Verkehrsprojekten einen Vorschlag für eine einheitliche Beurteilung touristischer Wertschöpfungen zu erarbeiten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass der Förderantrag und die Nutzen-Kosten-Untersuchung grundlegend überarbeitet werden,
- b) im Falle einer Förderung darauf hinzuwirken, dass für den Schienengüterverkehr ein der Streckenklasse D 4 entsprechendes Tragfähigkeitsniveau sichergestellt wird und kreuzungsbedingte notwendige Maßnahmen an Bahnübergängen realisiert werden,
- c) im Zusammenhang mit einer Förderung die Frage zu klären, wie der Landkreis seine Einnahmesituation verbessert, um u. a. die aus dem Vorhaben resultierenden laufenden Ausgaben ohne Neuaufnahme von Liquiditätskrediten finanzieren zu können,
- d) grundsätzlich zu klären, ob der Einsatz von Regionalisierungsmitteln zur Finanzierung von Verkehrsleistungen für den saisonalen Ausflugsverkehr zulässig ist,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben c bis e zu berichten.

Nr. 14

**Stiftung Staatliches Görres-Gymnasium Koblenz
- Mängel in Vermögensverwaltung, Rechnungslegung und Organisation -**

Die Stiftung hatte Ende 2017 Grundstücksflächen von mehr als 1,6 Mio. m² zu landwirtschaftlichen Zwecken verpachtet oder im Erbbaurecht vergeben. Möglichkeiten, die Pachten regelmäßig entsprechend den vertraglich vereinbarten Wertsicherungsklauseln anzupassen, nutzte sie nicht.

Erträge aus Wertpapierverkäufen wurden fehlerhaft ermittelt und zum Teil nicht zeitnah für Stiftungszwecke verwendet. Von den Zinserträgen legte die Stiftung jährlich 30 % erneut am Kapitalmarkt an, ohne zu prüfen, ob dies zur Erhaltung ihres Stiftungsvermögens geboten war.

Die dem Görres-Gymnasium zustehenden 25 % der Erträge verblieben im Haushalt der Stiftung und wurden für schulische Zwecke ausgegeben. Eine klare Trennung zwischen Schul- und Stiftungsausgaben fehlte.

Die Stiftung leistete Ausgaben für das Görres-Gymnasium, ohne diese auf dessen Ertragsanteil anzurechnen. Die Erträge, die dem Schulträger zu 75 % zustehen, wurden dadurch zu niedrig ausgewiesen.

Haushaltsrechtliche Bestimmungen wurden nicht immer beachtet. Ausgaben wurden bei unzutreffenden Titeln gebucht oder mit Einnahmen saldiert. Das trug zu falschen Rechnungsergebnissen bei.

Die fachgerechte Erhaltung und Erschließung der historischen Bibliothek war nicht dauerhaft sichergestellt.

Verantwortlichkeiten innerhalb der Stiftungsorganisation waren nicht hinreichend geregelt.

1 Allgemeines

Die Stiftung Staatliches Görres-Gymnasium Koblenz ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Koblenz. Vorstand der Stiftung ist das Ministerium für Bildung. Stiftungsbehörde ist das Ministerium des Innern und für Sport.¹

Im Jahr 1960 wurde das damalige Vermögen des Staatlichen Görres-Gymnasiums in Koblenz bis auf wenige Ausnahmen auf die neu errichtete Stiftung übertragen.² Diese hatte zunächst die Aufgabe, aus ihren Erträgen den Sachbedarf für das Gymnasium³ bereitzustellen und darüber hinaus Zuschüsse zu den Personalkosten zu leisten. Im Jahr 1974 übernahm die Stadt Koblenz die Trägerschaft für das Gymna-

¹ §§ 1 und 4 Abs. 1 der Landesverordnung über die „Stiftung Staatliches Görres-Gymnasium Koblenz“ vom 9. Januar 1961 (GVBl. S. 10), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. September 2009 (GVBl. S. 333), BS 223-4-6, sowie § 4 Abs. 3 Landesstiftungsgesetz (LStiftG) vom 19. Juli 2004 (GVBl. S. 385), BS 401-1.

² § 28 Abs. 3 Landesgesetz über die öffentlichen höheren Schulen vom 25. November 1958 (GVBl. S. 197).

³ Mit Ausnahme der Hausbewirtschaftungskosten.

sium. Damit ging eine Änderung des Stiftungszwecks einher. Seitdem hat die Stiftung von ihren Erträgen 75 % dem Schulträger und 25 % dem Gymnasium zur Verfügung zu stellen.⁴

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung schwerpunktmäßig für die Jahre 2012 bis 2016 geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Grundstücks- und Geldanlagemanagement verbesserungsbedürftig

Den Wert des Gesamtvermögens wies die Stiftung in dem Jahresabschluss 2017 mit mehr als 19,7 Mio. € aus. Davon entfielen auf

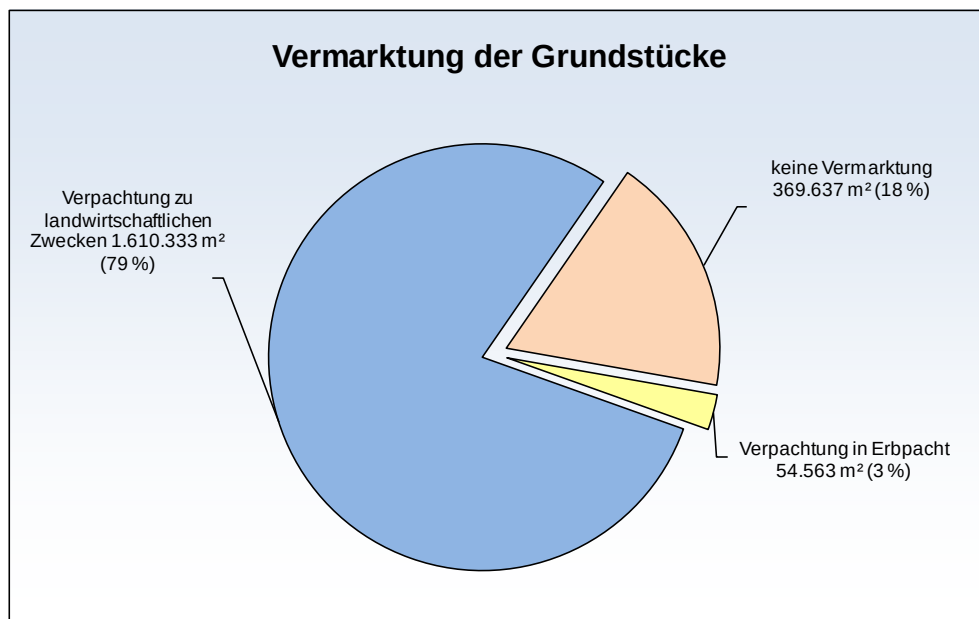
- Grundvermögen 18,0 Mio. €,
- Kapitalvermögen 1,7 Mio. €.

Die 23.000 Werke der historischen Bibliothek waren nicht monetär bewertet worden.⁵

Die Stiftung erzielte Einnahmen aus der Verpachtung der Grundstücke zur landwirtschaftlichen Nutzung und zur Bebauung im Erbbaurecht sowie aus verschiedenen Kapitalanlagen.

2.1.1 Grundvermögen

Das Grundvermögen der Stiftung umfasste Ackerland, Grün- und Waldflächen sowie Bau- und Bauerwartungsland. Der überwiegende Teil der Flächen von mehr als 2 Mio. m² war 2017 landwirtschaftlich verpachtet oder im Erbbaurecht vergeben:



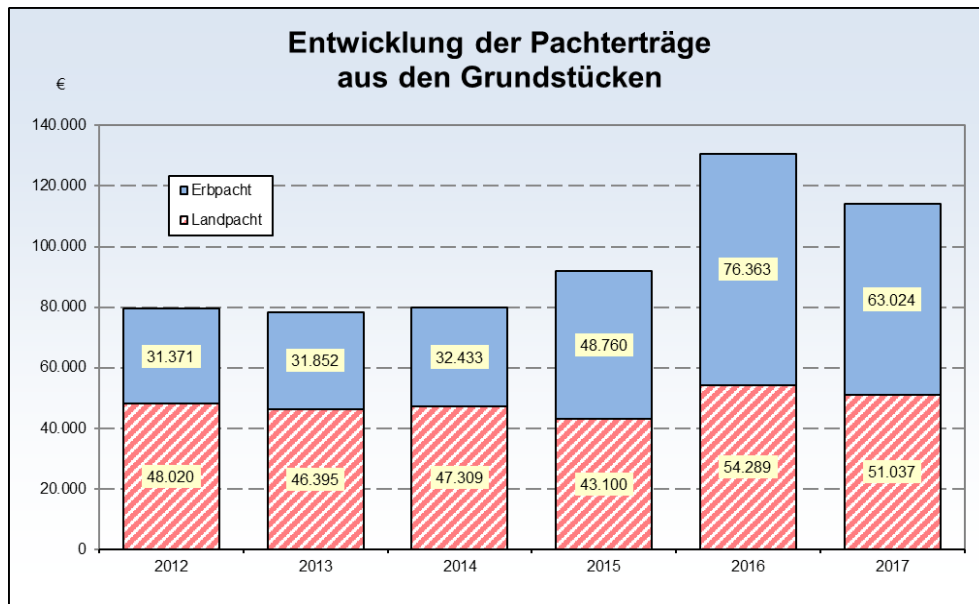
Die Grafik zeigt, dass fast ein Fünftel der Flächen der Stiftung nicht verpachtet war.

Eine Fläche von nahezu 370.000 m² war unverpachtet.

⁴ § 103 Landesgesetz über die Schulen in Rheinland-Pfalz (SchulG) vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487) aufgehoben durch Gesetz vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), § 105 SchulG vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 463), BS 223-1.

⁵ Der Wert der Bibliothek wird im Beteiligungsbericht 2019 mit rund 1,5 Mio. € ausgewiesen (Drucksache 17/10767, S. 232 f.).

Die Pachterträge beliefen sich 2017 auf mehr als 114.000 €. Sie entwickelten sich in den Jahren seit 2012 wie folgt:



In dem Diagramm sind die Pachterträge der Jahre 2012 bis 2017 abgebildet.

Die Stiftung schöpfte ihre Einnahmemöglichkeiten nicht aus. Sie passte die Pachten nicht regelmäßig entsprechend den vertraglich vereinbarten Wertsicherungsklauseln an. Nach einer Pachterhöhung im Jahr 2001 vergingen 14 Jahre bis zur nächsten Anpassung.

Das Ministerium für Bildung hat erklärt, an einer Verbesserung der Einnahmemöglichkeiten und einer weiteren ertragsbringenden Nutzung der Grundstücke werde im Rahmen der Vermögensverwaltung gearbeitet.

2.1.2 Kapitalvermögen

Das Kapitalvermögen der Stiftung bestand insbesondere aus Aktien, Fonds und Anleihen. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- In den Jahresrechnungen stellte die Stiftung zwar die realisierten Kursgewinne und -verluste dar. Diese ließ sie aber bei der Ermittlung der an den Schulträger und das Gymnasium auszukehrenden Stiftungserträge unberücksichtigt.
- Die Ermittlung der angegebenen Kursgewinne und -verluste war teilweise fehlerhaft oder unvollständig. Mehrmals lagen den Berechnungen unzutreffende Anschaffungskosten zugrunde.
- In den Jahren 2012 bis 2014 fehlte zu einigen veräußerten Wertpapieren der Ausweis der Kursgewinne oder -verluste.
- Die Stiftung verbuchte die bereits um Konto- und Depotgebühren sowie Ausgabeaufschläge⁶ geminderten Erträge als Einnahmen. Dies stand mit dem Bruttoprinzip, nach dem Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich in voller Höhe und getrennt voneinander auszuweisen sind, nicht im Einklang. Dadurch blieb unbemerkt, dass Kontogebühren eines Kreditinstituts in mehreren Jahren doppelt ertragsmindernd berücksichtigt worden waren.

⁶ Der Ausgabeaufschlag ist eine Gebühr, die ein Kreditinstitut oder eine Kapitalanlagegesellschaft dem Käufer eines Wertpapiers in Rechnung stellt. Er mindert den Veräußerungsgewinn, nicht aber die laufenden Erträge.

Zudem legte die Stiftung seit 1999 jährlich 30 % ihrer Zinserträge erneut auf dem Kapitalmarkt an („Wiederanlagerabatt“), um das Stiftungsvermögen zu erhalten und Rücklagen zur dauerhaften Erfüllung des Stiftungszwecks zu bilden. Ob und in welchem Umfang dies erforderlich war, überprüfte sie nicht.

Die vorgenannten Mängel trugen dazu bei, dass die Stiftung nur einen Teil der von den Kreditinstituten bescheinigten Zinserträge in die Berechnung der Stiftungserträge einbezog. Dadurch blieben 2012 bis 2017 im Durchschnitt Erträge von 16.000 € jährlich unberücksichtigt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde beachtet, dass Kursgewinne und -verluste aus Wertpapiergeschäften in der Rechnungslegung auszuweisen und bei der Ermittlung der Zuweisungen zu berücksichtigen seien. Die Unstimmigkeiten bei der Ermittlung der Wertpapiererträge würden geklärt. Das Bruttoprinzip und eine zutreffende Sachbehandlung würden sichergestellt. Die Stiftung werde sich absehbar auf die ertragsbringende Grundstücksverwaltung fokussieren. Die Höhe des Wiederanlageabatts werde jährlich überprüft und angepasst.

2.2 Historische Bibliothek - fachgerechte Erhaltung und Erschließung dauerhaft nicht sichergestellt

Die historische Bibliothek erwirtschaftet keine Erträge, die im Sinne des Stiftungszwecks eingesetzt werden könnten. Um die Kosten für eine fachgerechte Lagerung und Erhaltung, die Katalogisierung und die wissenschaftliche Aufarbeitung des Buchbestandes aus dem 16. bis 20. Jahrhundert zu minimieren, wurden in der Bibliothek bislang überwiegend ehrenamtliche Mitarbeiter eingesetzt.

Gleichwohl sollte sich die Stiftung nach Auffassung des Rechnungshofs im Hinblick auf eine im kulturellen Interesse liegende Bewahrung und wissenschaftliche Erschließung der Bestände der historischen Bibliothek um eine professionelle Unterstützung bemühen - beispielsweise durch die Landesarchivverwaltung oder sonstige Kooperationspartner aus dem Bibliothekswesen, wie die Landesbibliothek oder Bibliotheken von kirchlichen Trägern.

Das Ministerium für Bildung hat erklärt, die Stiftung halte die Einsetzung einer fachkundigen Arbeitsgruppe für sinnvoll, um die historische Bibliothek zukunftsfähig aufzustellen. Dazu sollten vonseiten des Vorstands, der Schulleitung und des Verwaltungsbeirats Gespräche mit dem Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur sowie mit in dessen Geschäftsbereich befindlichen Einrichtungen und der Stadt Koblenz geführt werden.

2.3 Unzulässige Vermischung von Schul- und Stiftungsausgaben

Die Stiftung zahlte dem Gymnasium den ihm zustehenden Anteil von 25 % an den Stiftungserträgen nicht aus, weil dieses nicht rechtsfähig ist. Stattdessen sah sie im Stiftungshaushalt Ausgaben für die Begabtenförderung und die Anschaffung von Einrichtungsgegenständen für die Schule vor. Einen Abgleich der für diese Zwecke geleisteten Ausgaben mit den der Schule tatsächlich zustehenden Erträgen nahm die Stiftung nicht vor.

Außerdem leistete die Stiftung Ausgaben für das Gymnasium, die - wie ihre eigenen Verwaltungsausgaben - die auszukehrenden Stiftungserträge und damit den Anteil des Schulträgers schmälerten. Dies betraf zum Beispiel Ausgaben für Dienstleistungen eines Winzers im Zusammenhang mit der auf dem Schulgelände befindlichen Weinrebenzeile sowie Ausgaben für Präsente, Repräsentationen, Bewirtungen und für Ausstattungsgegenstände. Die gebotene strikte Trennung zwischen Schul- und Stiftungsmitteln unterblieb.

Das Ministerium für Bildung hat mitgeteilt, künftig werde beachtet, dass Ausgaben für das Gymnasium die Erträge der Stiftung nicht mindern und nur Sach- und Personalausgaben der Stiftung über deren Verwaltungshaushalt abgewickelt werden dürfen. Durch die neue Möglichkeit eines schuleigenen Kontos und die dadurch

leicht nachzuvollziehende klarere Trennung zwischen Stiftungs- und Schulverwaltung werde sich deutlich größere Transparenz einstellen.

2.4 Mängel in der Haushaltsführung

In einigen Fällen belegte die Stiftung Ausgabebuchungen nicht oder nicht hinreichend durch begründende Unterlagen. Zudem waren Ausgaben häufig nicht entsprechend der Zweckbestimmung verbucht. So waren beispielsweise Teilbeträge einer Rechnung für Elektroinstallationen dem Titel „Reisekosten“ und dem Titel „Konto- und Depotgebühren, Informationsmaterial“ zugeordnet worden. Der Erwerb von Gutscheinen wurde unter „Konto-/Depotgebühren, Informationsmaterial“, „Vermischte sächliche Verwaltungsausgaben“ oder „Reisekosten“ verbucht.

Das Ministerium hat erklärt, es werde künftig darauf geachtet, dass Ausgaben bei den zutreffenden Titeln zu buchen und zu belegen seien.

2.5 Stiftungsorganisation - eindeutige Aufgaben- und Kompetenzverteilung erforderlich

Die laufenden Geschäfte der Stiftung werden im Auftrag und nach Weisung des Vorstands von dem Leiter des Gymnasiums wahrgenommen.⁷ Ergänzend dazu berief das Ministerium regelmäßig einen Vermögensverwalter für die Stiftung, ohne allerdings dessen konkrete Aufgaben und Befugnisse festzulegen. Dieser übte die Tätigkeit im Ehrenamt aus.

Der Vermögensverwalter erstellte neben der laufenden Verwaltung des Stiftungsvermögens die Haushaltsentwürfe und bereitete die Jahresrechnungen sowie die Grundstücksgeschäfte zur Unterschrift für den Vorstand vor. Darüber hinaus traf der Vermögensverwalter die Anlageentscheidungen im Bereich des Geldvermögens. Er war - alleine bzw. in einigen Fällen zusammen mit der Schulleitung - berechtigt, über drei Girokonten, drei Sparbücher, vier Depotkonten und das Festgeldkonto der Stiftung zu verfügen. Die Erforderlichkeit dieser Konten war nicht belegt. Konkrete Anlagerichtlinien als Handlungsrahmen fehlten.

Die Aufgaben der Schulleitung und die des Vermögensverwalters waren nicht hinreichend voneinander abgegrenzt. Die Anordnungsbefugnisse für die Kassengeschäfte, die Haushaltsüberwachung, die Verfügungsberechtigungen, Form und Inhalt von Anordnungen sowie Zahlungsabwicklungen waren nicht festgelegt.

Die festgestellten Mängel bei der Haushaltsführung zeigen die Notwendigkeit, die Organisation der Stiftung bedarfsgerecht anzupassen. Auch um die ordnungsgemäße Verwaltung des umfangreichen Grundbesitzes sicherzustellen, sollte geprüft werden, ob die Stadt Koblenz als Nutznießerin der Erträge stärker in die Verwaltung der Stiftung eingebunden werden kann.

Das Ministerium hat mitgeteilt, bei einer Anpassung der Landesverordnung über die Stiftung würden die Bereiche „Organe und handelnde Personen“ geprüft und insbesondere die Rolle des Vermögensverwalters explizit geregelt. Die Zahl der Konten und Depots solle auf ein Geschäftskonto reduziert werden. Das Geldanlagegeschäft solle vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen an den Finanzmärkten zunächst aufgegeben werden. Die Stiftung könne sich so auf die ertragsbringende Grundstücksverwaltung fokussieren. Überdies werde die Stiftung hinsichtlich der Vermögensverwaltung Gespräche mit der Stadt Koblenz aufnehmen, um Möglichkeiten einer engeren Einbindung zu prüfen.

⁷ § 4 Abs. 3 Landesverordnung über die „Stiftung Staatliches Görres-Gymnasium Koblenz“.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) im Rahmen der vertraglichen Regelungen zeitnah Pachtanpassungen vorzunehmen und ungenutzte Grundstücke soweit möglich einer ertragsbringenden Verwendung zuzuführen,
- b) die Wertpapiererträge zutreffend zu ermitteln und vollständig in die auszukehrenden Stiftungserträge einzubeziehen,
- c) die Notwendigkeit, jährlich 30 % der Zinserträge dem Stiftungskapital zuzuführen, zu prüfen,
- d) sich um eine professionelle Unterstützung zur Verwaltung und wissenschaftliche Aufarbeitung der Bibliotheksbestände zu bemühen,
- e) auf eine klare Trennung zwischen Schul- und Stiftungsausgaben hinzuwirken und die Stiftungserträge nicht um Ausgaben für das Gymnasium zu mindern,
- f) die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Buchführung zu beachten,
- g) Verantwortlichkeiten innerhalb der Stiftungsorganisation klar zu regeln und den Handlungsrahmen für die Vermögensverwaltung festzulegen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

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

Nr. 15

Landesuntersuchungsamt
- erhebliches Optimierungspotenzial vorhanden -

Das staatliche Laborwesen in Rheinland-Pfalz ist trotz mehrerer Ansätze zur Neustrukturierung seit 2000 immer noch stark zergliedert und auf sieben Behörden und 19 Standorte verteilt. Eine behördenübergreifende Labor- und Analysebedarfsplanung und ein hieraus entwickeltes landesweites Konzept mit einer möglichst weitgehenden Bündelung der Laboraufgaben waren nicht vorhanden.

Das Landesuntersuchungsamt, das schwerpunktmäßig Aufgaben im Bereich Laboranalytik wahrnimmt, war auch 20 Jahre nach seiner Errichtung noch an fünf Standorten in insgesamt 16 Gebäuden untergebracht. Auch nach dem für 2025 vorgesehenen Bezug eines zentralen Neubaus in Koblenz bleiben alle Standorte erhalten und werden noch zehn Gebäude unterhalten. Möglichkeiten zur Bündelung von Aufgaben an weniger Standorten und zur wirtschaftlicheren Nutzung von Büro- und Laborflächen sowie der Laborausstattung blieben bisher unberücksichtigt. Allein durch die Konzentration häufig genutzter Großgeräte auf weniger Labore können Investitionskosten von 6,9 Mio. € pro Nutzungszyklus vermieden werden.

Infolge der unzureichenden Zentralisierung waren Bedienstete häufig nur mit geringen Arbeitszeitanteilen mit der Erledigung von Aufgaben befasst. Zum Beispiel nahmen 38 Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von weniger als elf Vollzeitkräften Aufgaben im Bereich „Personal“ wahr. Eine einheitliche, effektive Aufgabenerledigung und Steuerung waren dadurch erheblich erschwert.

Beim Landesuntersuchungsamt können insgesamt 140,5 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist durch die Bündelung gleichartiger Aufgaben, angemessene Leistungsanforderungen, eine stärkere IT-Unterstützung der Geschäftsprozesse, die Beschränkung auf notwendige Aufgaben sowie die Straffung der Aufbauorganisation möglich. Bei einem entsprechenden Stellenabbau verringern sich die Personalkosten um bis zu 12,1 Mio. € jährlich.

Bis 2030 scheiden beim Landesuntersuchungsamt 180 Bedienstete mit einem Beschäftigungsumfang von 145 Vollzeitkräften oder 38 % des Personals allein durch Erreichen der Regelaltersgrenze aus. Damit bestehen in den nächsten zehn Jahren erhebliche Konsolidierungspotenziale, aber auch Herausforderungen bei der Gewinnung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften.

1 Allgemeines

Das Landesuntersuchungsamt wurde zum 1. Januar 2000 als obere Landesbehörde errichtet.¹ Es nimmt Aufgaben der Lebensmittelüberwachung und des Verbraucherschutzes sowie des Gesundheitsschutzes für Mensch und Tier wahr. Schwerpunkt der Tätigkeiten in diesen Bereichen sind Laboranalysen.

In das Landesamt wurden zwölf ehemals selbstständige Behörden² eingegliedert. Die Zusammenfassung und organisatorische Umstrukturierung der bisherigen Arbeitseinheiten sollten die notwendigen Rahmenbedingungen für die Bündelung und Konzentration von Aufgaben, die in einem sachlich funktionalen Zusammenhang stehen, sowie für die Erzielung von Synergieeffekten und Einsparpotenzialen schaffen.³

Sitz des Landesuntersuchungsamts ist Koblenz. Weitere Standorte sind Landau, Mainz, Speyer und Trier. An allen Standorten sind Labore eingerichtet.

Die Fachaufsicht über das Landesuntersuchungsamt führen drei Ministerien entsprechend den jeweiligen Zuständigkeiten.⁴

Der Rechnungshof hat die Struktur des Laborwesens in Rheinland-Pfalz sowie die Organisation und den Personalbedarf des Landesuntersuchungsamts geprüft. Er hat insbesondere untersucht, ob der Aufbau und die Gliederung des Landesuntersuchungsamts sachgerecht sind, die Geschäftsprozesse zweckmäßig gestaltet und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Landesweites Laborkonzept fehlte

Die Neustrukturierung des staatlichen Laborwesens in Rheinland-Pfalz war bereits Gegenstand der Verwaltungsorganisationsreform im Jahr 2000. Seither gab es zwar organisatorische Veränderungen, z. B. als Folge der Prüfung des Landesuntersuchungsamts durch den Rechnungshof im Jahr 2003 oder der Evaluation des Laborwesens in Rheinland-Pfalz durch ein externes Beratungsunternehmen im Jahr 2009. Außerdem setzte die Landesregierung in den Jahren 2016 und 2017 verwaltungsinterne, zum Teil auch ressortübergreifende Arbeitsgruppen ein, die eine Konzentration von Aufgaben im Laborwesen prüfen sollten. Gleichwohl blieb die stark zergliederte Struktur des staatlichen Laborwesens im Wesentlichen erhalten. So wurden im Erhebungszeitraum in den Geschäftsbereichen von vier Ministerien in sieben Behörden an insgesamt 19 Standorten Laboranalysen durchgeführt und deren Ergebnisse fachlich ausgewertet. Die Vorschläge aus den jüngsten wissenschaftlichen Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in

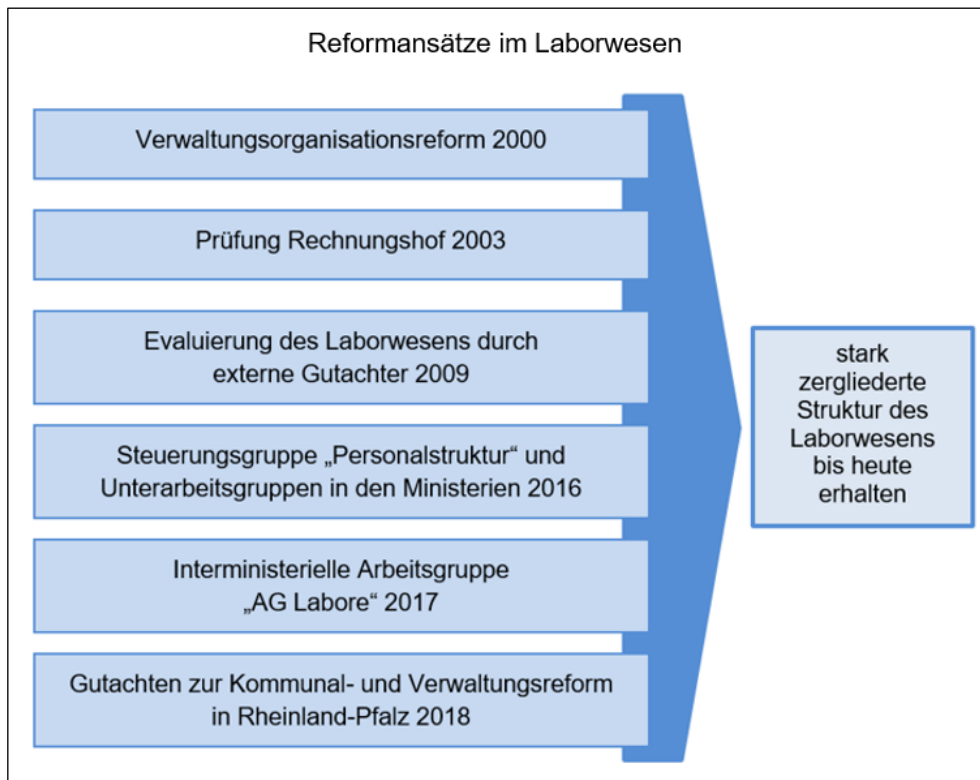
¹ § 12 Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 2014 (GVBl. S. 33), BS 200-4.

² Eingegliedert wurden die Chemischen Untersuchungsämter Koblenz, Mainz, Speyer und Trier, die Genetische Beratungsstelle des Landes Rheinland-Pfalz in Mainz, das Landesveterinäruntersuchungsamt in Koblenz, die Medizinaluntersuchungsämter Koblenz, Landau in der Pfalz und Trier, die Staatliche Lehranstalt für pharmazeutisch-technische Assistenten in Trier sowie die Staatlichen Lehranstalten für technische Assistenten in der Medizin in Koblenz und Trier.

³ Drucksache 13/4168 S. 106.

⁴ Für die Bereiche Humanmedizin und Arzneimittelprüfung obliegt die Fachaufsicht dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie. Die Fachaufsicht im Bereich der Weinkontrolle nimmt das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau wahr. Im Übrigen obliegt die Fachaufsicht dem Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten.

Rheinland-Pfalz⁵, die erneut eine Neuordnung des Laborwesens empfehlen⁶, wurden bislang nicht umgesetzt.



Eine behördenübergreifende Labor- und Analysebedarfsplanung und ein hieraus entwickeltes landesweites Laborkonzept, das eine weitestgehende Bündelung der Laboraufgaben vorsieht, waren nicht vorhanden. Auch die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass durch die Bündelung von Laboraufgaben an weniger Standorten ein beträchtliches Synergiepotenzial besteht. Einsparmöglichkeiten ergeben sich z. B. durch einen effizienteren Personaleinsatz, einheitliche und optimierte Geschäftsprozesse sowie die Verminderung von Laborflächen und Laborausstattungen. Nach Berechnungen des Rechnungshofs können alleine bei den Großgeräten, die für fünf häufig eingesetzte Analysemethoden⁷ genutzt werden, Investitionskosten von 6,9 Mio. € pro Nutzungszyklus vermieden werden.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, die Landesregierung werde die Hinweise des Rechnungshofs zur Struktur der Labore im Rahmen der Beratungen über eine Fortführung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz wieder aufgreifen.

⁵ Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung, Mai 2018, Nr. 4.4.1.3 Integrierte Analytik und Laborwesen S. 490 bis 493, S. 543.
Zu den Gesundheitsfachschulen (vgl. Nr. 2.2.3 dieses Beitrags) äußern sich die Gutachter auf den S. 167/168 sowie auf S. 538.

⁶ Vor allem bei den Laboren des Landesuntersuchungsamts, des Landesamts für Umwelt, der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sowie der in kommunaler Trägerschaft befindlichen Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt werden von den Gutachtern „deutliche Überschneidungen“ gesehen. Mit einem Fokus auf die analytischen Prozesse werde „offensichtlich, dass es eines einheitlichen Laborkonzeptes für Rheinland-Pfalz bedarf, um kostenintensive Doppelstrukturen wie auch Dysfunktionalitäten durch eine Fragmentierung der Zuständigkeiten zu überwinden“ (Teilgutachten S. 493).

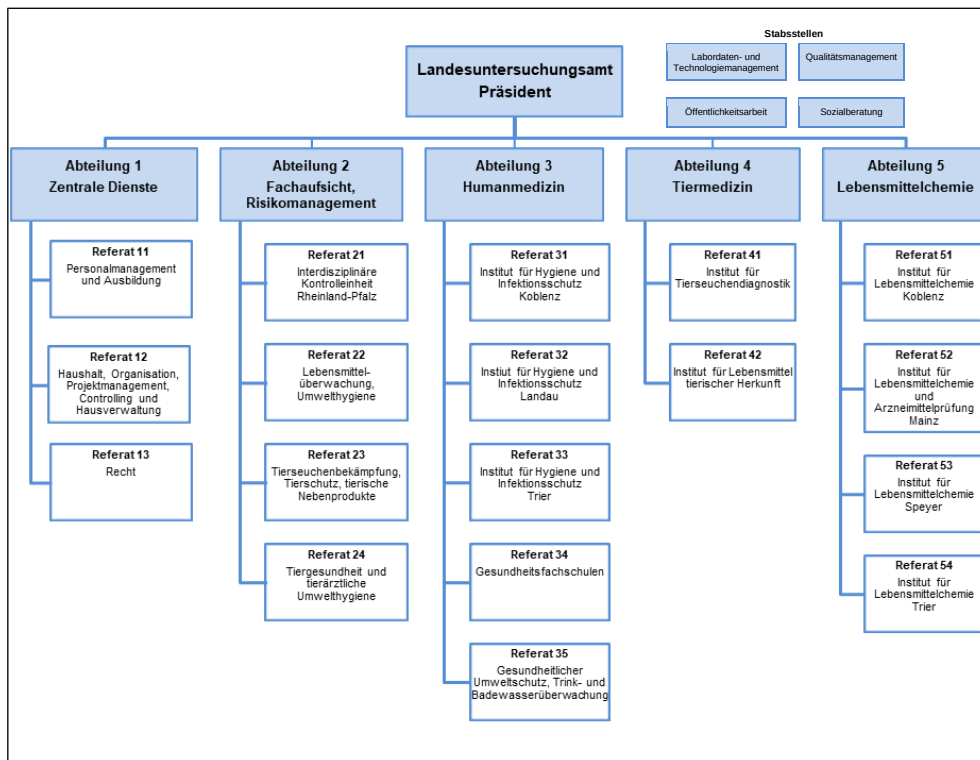
⁷ Atomabsorptionsspektrometrie, gaschromatografische Verfahren, Hochleistungsflüssigkeitschromatografie, Ionenchromatografie sowie Radionuklidanalysen.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten⁸ hat darauf hingewiesen, dass nach den bisherigen Rahmenbedingungen die fünf Standorte des Landesuntersuchungsamts erhalten werden sollten, was Optimierungen Grenzen setze.

Zu Letzterem bemerkt der Rechnungshof, dass das Ministerium Gründe, weshalb die bisherigen Rahmenbedingungen erhalten werden sollen, nicht genannt hat. Unabhängig hiervon besteht - wie die folgenden Ausführungen verdeutlichen - auch bei der gegenwärtigen Struktur dringender Optimierungsbedarf, um die Aufgaben künftig wirtschaftlich erledigen zu können.

2.2 Landesuntersuchungsamt: Optimierungsmöglichkeiten nicht genutzt

Das Landesuntersuchungsamt gliederte sich in fünf Abteilungen mit 18 Referaten und 56 Arbeitsbereichen. Daneben waren vier Stabsstellen dem Präsidenten unmittelbar zugeordnet:



Das Organigramm zeigt die Aufbauorganisation des Landesuntersuchungsamts zum 1. Januar 2019.

Anfang 2019 waren beim Landesuntersuchungsamt 476 Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 399 Vollzeitkräften⁹ eingesetzt.

2.2.1 Zentrale Dienste und Verwaltung des Landesuntersuchungsamts

Für die Erledigung von Verwaltungsaufgaben u. a. in den Bereichen „Personal“, „Organisation“, „Vergabe- und Beschaffungswesen“, „Haushalts- und Kassenwesen“ wurden 91,5 Vollzeitkräfte und damit mehr als ein Fünftel des Personals des Landesuntersuchungsamts eingesetzt. Die Aufgaben wurden nicht nur von der Abtei-

⁸ Das Ministerium hat eine mit dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie mit dem Landesuntersuchungsamt abgestimmte Stellungnahme vorgelegt.

⁹ Eine Vollzeitkraft ist eine Maßeinheit für eine fiktive Zahl von Vollbeschäftigten. Sie wird ermittelt, indem Teilzeit- in Vollzeitverhältnisse umgerechnet werden. Dabei werden Teilzeitbeschäftigte mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt.

lung 1 - Zentrale Dienste -, sondern auch von Referaten der Abteilung 3 - Humanmedizin - sowie der Abteilung 5 - Lebensmittelchemie - wahrgenommen. Insgesamt waren neun Referate an fünf Standorten mit Verwaltungstätigkeiten beschäftigt.

Infolge der stark zergliederten Aufgabenverteilung waren zahlreiche Bedienstete nur mit geringen Arbeitszeiteinheiten mit Verwaltungsaufgaben befasst. Zum Beispiel nahmen 38 Bedienstete mit Arbeitszeiteinheiten von weniger als elf Vollzeitkräften Aufgaben im Bereich „Personal“ wahr. Dies führte neben Doppelarbeiten und einem hohen Koordinationsaufwand zu höheren Durchlaufzeiten der Vorgänge. Eine einheitliche und effektive Aufgabenerledigung sowie effektive Steuerung waren erheblich erschwert.

Nach den Personalbedarfsberechnungen des Rechnungshofs können Stellen¹⁰ von fast 25,5 Vollzeitkräften eingespart werden, wenn u. a. die Verwaltungsaufgaben in der Abteilung 1 gebündelt, digitale Weinbegleitscheine¹¹ eingeführt, Hausmeisterdienste unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots an Dritte vergeben und weitere Einsparpotenziale im Zusammenhang mit dem geplanten Umzug in einen Neubau in Koblenz genutzt werden.

Das Ministerium hat erklärt, zunächst sei eine vertiefte Prüfung der Daten und der daraus abgeleiteten Feststellungen erforderlich, die nur im Rahmen einer Arbeitsgruppe erfolgen könne.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2003 darauf hingewiesen, dass Möglichkeiten zur Zusammenführung zentraler Aufgaben an einzelnen Standorten vom Landesuntersuchungsamt nicht genutzt worden waren. Die Landesregierung hatte zwar der Empfehlung im Grundsatz zugestimmt, „Verwaltungsaufgaben, die derzeit noch von den Instituten wahrgenommen werden, in den Bereich Zentrale Aufgaben“ zu verlagern. Sie hatte allerdings auf Empfehlung einer Arbeitsgruppe lediglich angekündigt, im Bereich der Gebührenfestsetzung und des Beschaffungswesens Zentralisierungsmöglichkeiten zu nutzen.¹² Vor diesem Hintergrund und angesichts des mit einer Zentralisierung der Verwaltungsaufgaben verbundenen Optimierungs- und Einsparpotenzials, das dem Landesuntersuchungsamt und den Aufsicht führenden Ministerien spätestens seit 2003 bekannt sein dürfte, ist eine erneute Überprüfung durch eine Arbeitsgruppe nicht zielführend. Die vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Verbesserung der Ablauforganisation und zum Stellenabbau können zeitnah umgesetzt werden.

2.2.2 Abteilung 2 - Fachaufsicht, Risikomanagement

Die in vier Referate gegliederte Abteilung 2 führte die Fachaufsicht über die kommunalen Vollzugsbehörden in den Bereichen Tiermedizin/Tierschutz und Lebensmittelüberwachung. Sie war außerdem für das Risikomanagement in diesen Bereichen zuständig. Der Abteilung waren insgesamt 29,5 Vollzeitkräfte zugeordnet.

¹⁰ Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder volle Stellen gerundet.

¹¹ Weinbegleitscheine (= Begleitpapiere) sind dem Landesuntersuchungsamt für Kontrollzwecke vorzulegen, wenn innerhalb der Europäischen Union Erzeugnisse des Weinsektors in einer Menge von mehr als 60 Litern befördert werden.

¹² Jahresbericht 2003, Nr. 15 - Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesuntersuchungsamts (Drucksache 14/2900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2003 des Rechnungshofs (Drucksache 14/3097 S. 13), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/3240 S. 9), Beschluss des Landtags vom 1. Juli 2004 (Plenarprotokoll 14/76 S. 5080), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2002 (Drucksache 14/3780 S. 8).

In zwei vom Rechnungshof näher untersuchten Referaten bestehen Möglichkeiten zur Stelleneinsparung:

- **Referat 21**

Zur Intensivierung der Lebensmittelüberwachung war Ende 2014 eine interdisziplinäre Kontrolleinheit Rheinland-Pfalz (IKER) zunächst als Stabsstelle eingerichtet worden. Die Kontrolleinheit wird im Krisenfall als Task Force nach einem vom Ministerium erarbeiteten Krisenplan eingesetzt. In der übrigen Zeit sollen die Bediensteten nach der Organisationsverfügung zur Einrichtung der IKER Betriebskontrollen durchführen und Vorbereitungen für den Krisenfall treffen. Da für die Durchführung von Betriebskontrollen die Kreisverwaltungen und ausgewählte Verwaltungen der kreisfreien Städte zuständig sind, durfte die IKER aus eigener Zuständigkeit mangels gesetzlicher Regelung keine Betriebskontrollen durchführen.

Im Jahr 2017 wurde die Kontrolleinheit als neues Referat der Abteilung 2 zugeordnet. Die zuvor geplante Evaluation und eine Personalbedarfsermittlung waren nicht durchgeführt worden. Dadurch fehlte eine wesentliche Grundlage für die Entscheidung über die Einrichtung eines neuen Referats und für die Bemessung des erforderlichen Personalbedarfs.

In anderen Ländern, z. B. in Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, sind die interdisziplinären Kontrolleinheiten nicht als eigenständige Organisationseinheiten, denen dauerhaft Personal zugewiesen ist, eingerichtet. Sie werden dort nur bei Bedarf gebildet.

Werden beim Landesuntersuchungsamt ebenso wie in anderen Ländern die Aufgaben auf koordinierende Tätigkeiten begrenzt und anlassbezogen Personalverstärkungen aus den jeweils betroffenen Fachreferaten vorgenommen, können 3,5 von den 5 zur Verfügung stehenden Stellen eingespart werden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde im Rahmen der vorgesehenen Evaluation die vom Rechnungshof aufgeworfenen Fragestellungen prüfen.

- **Referat 23**

Das Referat war mit mehr als 11,5 Vollzeitkräften u. a. für die Bekämpfung von Tierseuchen zuständig. Für die Entnahme von Proben verendeter Tiere in der Tierkörperbeseitigungsanstalt in Rivenich legten Bedienstete täglich eine Wegstrecke von 220 km mit einer Fahrtzeit von 2,5 Stunden zurück. Dies war nicht wirtschaftlich. Außerdem standen den Bediensteten in Rivenich den Arbeitsschutzrichtlinien genügende Pausen- und Waschräume nicht zur Verfügung.

Wird die private Betreiberfirma der Tierkörperbeseitigungsanstalt mit den Probenentnahmen beauftragt, werden im vorgenannten Referat drei Stellen entbehrlich. Den insoweit entfallenden Personalkosten des Landesuntersuchungsamts stehen Kosten für die Probenentnahme gegenüber.

Das Ministerium hat erklärt, es unterstütze - auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer Länder - die Forderung des Rechnungshofs. Mit Blick auf den Ausbildungshintergrund der Probenehmer sei allerdings eine anderweitige Verwendung innerhalb des Landesuntersuchungsamts nicht möglich. Eine Beauftragung von Privaten komme erst mit dem planmäßigen Ausscheiden dieser Mitarbeiter in Betracht.

Der Rechnungshof regt an zu prüfen, ob alternative Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Landesbehörden bestehen oder ob durch Fort- und Weiterbildung auch ein anderweitiger Einsatz beim Landesuntersuchungsamt möglich ist.

2.2.3 Abteilung 3 - Humanmedizin

Die Abteilung 3 gliederte sich in fünf Referate. An drei Standorten waren insgesamt 85 Vollzeitkräfte eingesetzt.

Möglichkeiten zum Stellenabbau wurden insbesondere für folgende Bereiche festgestellt:

- **Institute für Hygiene und Infektionsschutz - Referate 31, 32 und 33**

Die Referate 31 bis 33 waren die Institute für Hygiene und Infektionsschutz in Koblenz, Landau und Trier. Ihnen waren insgesamt 67 Vollzeitkräfte zugeordnet. Davon entfielen allein 23 Kräfte auf die Verwaltung der Standorte.

Mit den Instituten unterstützte das Landesuntersuchungsamt die allgemeinen Behörden des öffentlichen Gesundheitsdienstes wie z. B. die Gesundheitsämter durch Beratung und durch Untersuchungen¹³. Außerdem wurden mikrobiologische Untersuchungen von Trink-, Mineral- und Tafelwasser, Badewasser und Badegewässern durchgeführt.

Der Rechnungshof hat zu diesem Aufgabenbereich Folgendes festgestellt:

- Der Zeitpunkt der Entnahme krankenhaushygienischer Proben war dem Landesuntersuchungsamt häufig nicht bekannt und im Laborinformations- und Managementsystem nicht dokumentiert. Dadurch war die Einhaltung vorgeschriebener oder empfohlener Zeiträume zwischen der Probenahme und dem Beginn der Untersuchung nicht gewährleistet.
- Die an den Standorten in Koblenz, Landau und Trier durchgeführten wasser- und krankenhaushygienischen Untersuchungen waren nicht wirtschaftlich. So war z. B. aufgrund des geringen Probeaufkommens in Landau und Trier eine angemessene und gleichmäßige Auslastung des Personals nicht möglich. Deshalb konnten auch Vorteile der Laborautomation („vollautomatisierte Laborstraßen“) zur Steigerung der Effizienz des Personaleinsatzes an keinem der Standorte genutzt werden.¹⁴
- Grundsätzlich können sämtliche von den Referaten 31 bis 33 durchgeführten Untersuchungen von privaten Laboren übernommen werden. Die Einsender der Proben, z. B. Krankenhäuser oder Gesundheitsämter, können selbst entscheiden, wen sie mit der Untersuchung beauftragen.¹⁵ Beispielsweise verzichtet Nordrhein-Westfalen für die Erledigung dieser Aufgaben auf eigene Labore. Da private Labore im Unterschied zum Landesuntersuchungsamt über eine ausreichend hohe Zahl an Proben verfügen, können sie moderne, automatisierte Labortechnik nutzen, ihr Personal - oft im Schichtbetrieb - effizienter einsetzen und die Untersuchungen insgesamt wirtschaftlicher durchführen.

Werden die Laboruntersuchungen künftig privaten Anbietern übertragen, können beim Landesuntersuchungsamt die Stellen von 55,5 Vollzeitkräften¹⁶ abgebaut werden. Zur Übertragung sämtlicher Untersuchungen auf private Labore bedarf es gegebenenfalls einer Änderung des Landesgesetzes über den

¹³ Hierzu zählen klinisch-chemische, mikrobiologische, immunologische, epidemiologische sowie hygienische einschließlich krankenhaushygienische Untersuchungen, vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 1 Landesgesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGdG) vom 17. November 1995 (GVBl. S. 485), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Februar 2019 (GVBl. S. 5), BS-2120-1.

¹⁴ Der Personaleinsatz kann in vollautomatisierten Laboren gegenüber der herkömmlichen Labororganisation nach Herstellerangaben um bis zu 80 % vermindert werden.

¹⁵ Eine Auswertung der Einsender der Proben an das Landesuntersuchungsamt zeigt, dass einige Gesundheitsämter schon heute die Untersuchung von Proben an private Labore vergeben.

¹⁶ Davon entfallen 40 Stellen auf Laborkräfte und 15,5 Stellen auf Leitungs- und Verwaltungsaufgaben.

öffentlichen Gesundheitsdienst.¹⁷ Es lassen sich hierdurch außerdem Ausgaben für Verbrauchsmaterialien von 1 Mio. € jährlich sowie für die Wiederbeschaffung von Laborgeräten vermeiden. Den Einsparungen stehen Ausgaben für Untersuchungen durch Dritte gegenüber.¹⁸

Das Ministerium hat erklärt, eine Optimierung der Mitteilung des Zeitpunktes der Probenahme und der Dokumentation in Bezug auf Proben der Krankenhaushygiene sei angestoßen. Die Abteilung 3 - Humanmedizin - des Landesuntersuchungsamts nehme mit ihren Beratungs- und Laborleistungen eine zentrale, unverzichtbare Rolle im Gefüge des öffentlichen Gesundheitsdienstes wahr. Die Einheit von Laboruntersuchung und fachlicher Beratung sei notwendig. Die nordrhein-westfälischen Verhältnisse seien nicht übertragbar, da die Struktur des öffentlichen Gesundheitsdienstes, Dichte und Zahl an privaten und universitären Laboren mit Rheinland-Pfalz nicht vergleichbar seien. Zudem senkten privatwirtschaftliche Analyseunternehmen ihre Kosten durch maximale Auslastung der vorhandenen Kapazitäten. Entsprechend seien sie nicht auf ein stark schwankendes Untersuchungsaufkommen eingestellt. Es zeichne sich außerdem ab, dass die Nachbesetzung von in den Landkreisen altersbedingt ausscheidenden Amtsärzten vielerorts schwierig werde. Daher komme den landeseigenen Strukturen zum Infektionsschutz eine besondere Bedeutung zu. Es bestehe Konsens, dass auch künftig weitere Optimierungen der Abteilung 3 - Humanmedizin - an den Standorten herbeizuführen seien. Ob und in welcher Höhe sich dabei Einsparungen ergeben würden, sei derzeit nicht abschätzbar.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich das Ministerium zur Frage der Wirtschaftlichkeit der durchgeführten Untersuchungen nicht geäußert hat. Es hat auch nicht nachvollziehbar erläutert, weshalb die nordrhein-westfälischen Verhältnisse nicht auf Rheinland-Pfalz übertragbar sein sollen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch in Nordrhein-Westfalen die erforderlichen Laboruntersuchungen durchgeführt und die Beratungsaufgaben im Rahmen des öffentlichen Gesundheitsdienstes wirksam wahrgenommen werden. Beispiele sind der hohe Anstieg von Laboruntersuchungen bei Erstaufnahme von Asylbegehrenden 2015 oder Ausbrüche von Infektionskrankheiten¹⁹, die nach den Infektionsberichten des Landeszentrums Gesundheit zeitnah bearbeitet werden konnten. Zudem entfällt nach den Angaben des Landesuntersuchungsamts lediglich der Stellenanteil von weniger als einer Vollzeitkraft auf Beratung.²⁰ Diese Aufgabe könnte sachgerecht auch dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung übertragen werden, das bereits die Fachaufsicht über die Gesundheitsämter führt. Im Übrigen werden in der Abteilung 3 bis 2030 insgesamt 34 Vollzeitkräfte oder 38,2 % des 2019 eingesetzten Personals altersbedingt ausscheiden. Auch dies erfordert eine kritische Prüfung der dort wahrgenommenen Aufgaben.

¹⁷ § 3 Abs. 2 ÖGdG.

¹⁸ Derzeit werden vom Landesuntersuchungsamt keine Gebühren für die Untersuchung der von den Gesundheitsämtern eingesandten Proben erhoben. Zwar lassen die Gesundheitsämter bereits derzeit Analysen von privaten Laboren vornehmen, dennoch kann es erforderlich sein, die Kostenerstattung des Landes für die Gesundheitsämter (Kapitel 06 17 Titel 633 02 des Landeshaushalts) zu erhöhen, wenn zusätzliche Untersuchungen bei privaten Laboren vergütet werden müssen.

¹⁹ Z. B. Enterohämorrhagische Escherichia coli (EHEC) 2016, Legionellose 2017, Influenza 2018.

²⁰ Dies umfasst Beratung in wohnungs- und umwelthygienischen Fragen, Beratung von Gesundheitsaufsehern, Lebensmittelkontrolleuren und Lebensmittelherstellungsbetrieben, Beratung bei Bau von Krankenanstalten und Arztpraxen, Beratung der Gesundheitsämter bei hygienischen Fragestellungen, Begutachtung zu Fragen der Abwasser- und Abfallhygiene, der Hygiene von Versorgungsanlagen, der Seuchenhygiene, der Epidemiologie von Krankheitserregern, Hygieneabnahmen von technischen Einrichtungen, Beratung der Ärzteschaft - insbesondere Krankenanstalten.

- **Gesundheitsfachschulen - Referat 34**

An den in Koblenz und Trier eingerichteten Gesundheitsfachschulen (Referat 34) des Landesuntersuchungsamts waren 22 Vollzeitkräfte eingesetzt. An den beiden Schulen wurden jährlich bis zu 75 medizinisch- sowie pharmazeutisch-technische Assistenten ausgebildet.

Der Bedarf für diese Zahl an öffentlichen Ausbildungsplätzen war nicht belegt. Für diese Berufe gibt es zahlreiche andere staatliche und private Ausbildungsangebote. Wird auf die Ausbildung am Landesuntersuchungsamt verzichtet, können 20 Stellen für Vollzeitkräfte, die mit Verwaltung und Lehre befasst waren, eingespart werden.

Das Ministerium hat ausgeführt, die Gesundheitsfachschulen des Landesuntersuchungsamts ermöglichten im nördlichen und westlichen Rheinland-Pfalz seit 50 Jahren eine hochwertige Ausbildung, die den regionalen Bedarf an entsprechend ausgebildeten Fachkräften deckte. Ferner sei der soziale Aspekt zu berücksichtigen. Die Schulen des Landesuntersuchungsamts würden im Unterschied zu den privaten Schulen kein Schulgeld erheben, welches sich auf 350 € monatlich je Schüler belaufe. Auf Bundesebene sei derzeit ein Gesamtkonzept „Gesundheitsfachberufe“ in Bearbeitung. Des Weiteren sei eine Aktualisierung des „Branchenmonitors Gesundheitsfachberufe“ vorgesehen. Nach Vorlage erster belastbarer Erkenntnisse sei beabsichtigt, mit der angeregten Wirtschaftlichkeitsprüfung zu beginnen.

2.2.4 Abteilung 5 - Lebensmittelchemie

In der Abteilung 5 wurden Aufgaben aus dem Bereich der Lebensmittelüberwachung zusammengeführt. Mit diesen Aufgaben waren 161,5 Vollzeitkräfte in vier Referaten in Koblenz, Mainz, Speyer und Trier befasst.

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

Das Landesuntersuchungsamt setzte ein für die Datenverarbeitung in Laboren entwickeltes Softwaresystem ein, das der Unterstützung von Laborabläufen und der Dokumentation von Analysedaten²¹ dient. Die Funktionalitäten dieses Laborinformations- und Managementsystems wurden noch nicht umfassend genutzt. Der Einsatz beschränkte sich auf die Probenerfassung, die Prüfmittelverwaltung und die Dokumentation der abschließenden Ergebnisse. Vorhandene Messgeräte konnten zum Teil nicht oder nur mit hohem Aufwand an das Softwaresystem angebunden werden. Dies trug dazu bei, dass die meisten Laborarbeitskräfte Analysedaten noch handschriftlich in Laborbüchern dokumentierten. Die manuellen Eintragungen waren zudem fehleranfällig.

- Die Bediensteten des Landesuntersuchungsamts im Bereich Lebensmittelüberwachung bearbeiteten im Durchschnitt 17.300 Proben jährlich und führten chemische bzw. sensorische Analysen durch. Entsprachen die untersuchten Proben nicht den gesetzlichen Anforderungen, erstellten die Bediensteten Gutachten, in denen die Ergebnisse der Analysen festgehalten und mögliche Rechtsverstöße festgestellt wurden.

Die Gutachten waren in der Regel kurz und gleich strukturiert. Deren Erstellung wurde nur unzureichend durch standardisierte Textbausteine unterstützt. Werden diese zentral bereitgestellt und Daten aus dem Laborinformations- und Managementsystem automatisiert in die Gutachten übertragen, reduziert sich der Aufwand für die Erstellung eines Gutachtens erheblich.

²¹ Zu den Analysedaten gehören insbesondere die Art der Probe, die Probennummer, die zu untersuchenden Parameter, Einwaagen, Verdünnungen, die Temperatur oder der pH-Wert einer Probe.

- Das Landesuntersuchungsamt verfügte über zwei Kernspinresonanzspektrometer. Ein 2016 für 345.000 € erworbenes Spektrometer wurde nur in geringem Umfang für Analysen weniger Weinproben eingesetzt.

Außerdem wurden weitere neu beschaffte Laborgeräte noch nicht oder nicht in vollem Umfang genutzt, weil Prüfmethoden noch nicht erarbeitet und validiert waren.

- Der Personalaufwand für Betriebsprüfungen im Rahmen der Weinkontrolle kann nach dem Ergebnis einer Personalbedarfsberechnung durch den Rechnungshof verringert werden. Bei einem elektronischen Zugriff auf Daten der Qualitätsweinprüfung, die von der Landwirtschaftskammer erhoben werden, könnten Betriebskontrollen beschleunigt und die Vorbereitungszeit reduziert werden.

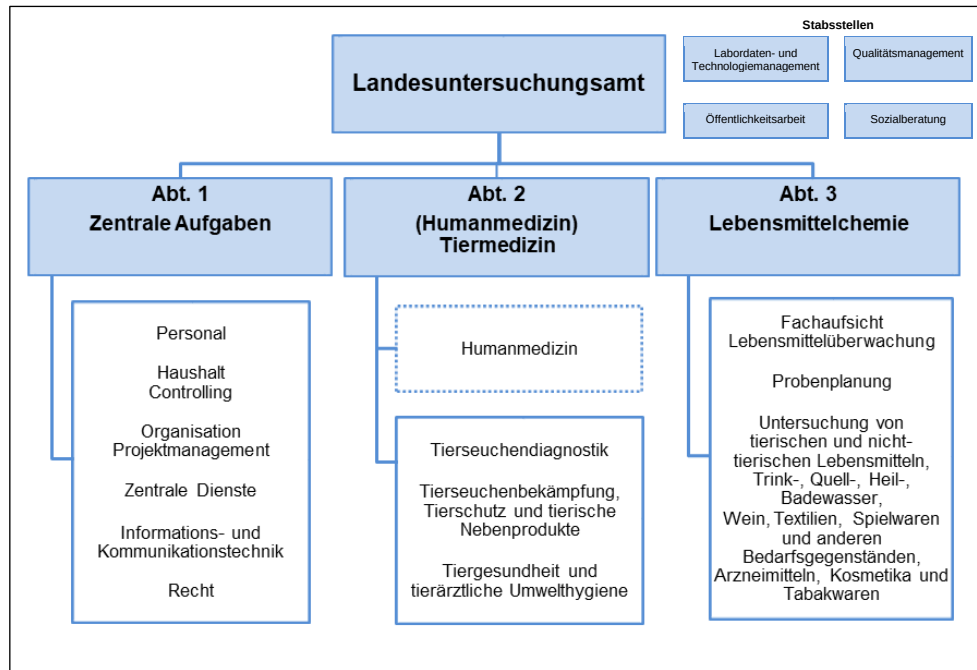
Insgesamt sind in den geprüften Bereichen kurz- bis mittelfristig Stellen von bis zu 17 Vollzeitkräften einsparbar, wenn Funktionalitäten des Laborinformations- und Managementsystems stärker genutzt, Textbausteine für Gutachten zur Verfügung gestellt und Metadaten automatisiert übertragen, neue Laborgeräte zweckentsprechend eingesetzt sowie bei Betriebskontrollen angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden. Hinzu kommen langfristige Einsparpotenziale von 16 Stellen, die je nach dem Stand der Technik durch den optimierten Einsatz der Kernspinresonanzspektroskopie realisierbar sind.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sehe ebenfalls die vom Rechnungshof festgestellte grundsätzliche Verbesserung durch eine erweiterte Nutzung des Laborinformations- und Managementsystems. Die vollständige Umsetzung werde aber durch eine ausreichende Finanzierung, die noch ausstehende Zustimmung der Personalvertretung und gesetzlich vorgeschriebene analoge Methoden beeinflusst. Das Landesuntersuchungsamt werde die bereits begonnene umfassende Erweiterung des Softwaresystems fortsetzen. In anderen Bereichen könnten die Optimierungspotenziale nicht oder nicht in der vom Rechnungshof festgestellten Höhe erbracht werden. Die für die Erstellung von Gutachten berechneten Zeiten beruhten auf einer systematisch verzerrten Analyse. Der durch den umfassenden Einsatz der neuen Laborgeräte einsparbare Zeitaufwand werde geringer eingeschätzt. Die angesetzten mittleren Bearbeitungszeiten für die Betriebskontrollen entsprächen nicht den Kontrollrealitäten. Zudem sei die Kernspinresonanzspektroskopie zwar eine interessante Technik, deren umfassende Anwendbarkeit sei aber nicht absehbar. Der Einsatz dieser Technik im Landesuntersuchungsamt entspreche weitestgehend dem aktuellen Stand der Analytik. Das Ministerium hat aber eingeräumt, dass die Kernspinresonanzspektroskopie von anderen Behörden der amtlichen Lebensmittelüberwachung intensiver genutzt wird.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass er durch die angewandten Erhebungsmethoden alle in den untersuchten Bereichen anfallenden Tätigkeiten berücksichtigt hat. Mittlere Bearbeitungszeiten wurden unter Beachtung aller relevanten Umstände und nach dem aktuellen Stand der Organisationslehre ermittelt, sodass belastbare Ergebnisse insbesondere bezüglich des Personalbedarfs erzielt wurden. Der Rechnungshof weist außerdem darauf hin, dass die Anschaffung eines Kernspinresonanzspektrometers für 345.000 € wirtschaftlich nicht nachvollziehbar ist, wenn seitens des Landesuntersuchungsamts keine angemessene Auslastung für möglich gehalten wird.

2.2.5 Straffung der Aufbauorganisation

Die Umsetzung aller aufgezeigter Optimierungsmöglichkeiten führt zu erheblichen Effizienzsteigerungen bei der Aufgabenerledigung und wirkt sich auf die Aufbauorganisation aus. Diese kann deutlich verschlankt werden. Die Zahl der Abteilungen und der Referate ließe sich wie folgt verringern:



Das Organigramm zeigt die mögliche gestaffelte Aufbauorganisation bei vollständiger Umsetzung der auf-gezeigten Optimierungsvorschläge. Eine Organisationseinheit „Humanmedizin“ ist nur dann erforderlich, wenn nicht alle Untersuchungen von privaten Laboren durchgeführt werden.

Beim Landesuntersuchungsamt scheiden bis 2030 insgesamt 180 Bedienstete mit einem Beschäftigungsumfang von 145 Vollzeitkräften allein durch Erreichen der Regelaltersgrenze aus. Dies entspricht 38 % des zum 1. Januar 2019 eingesetzten Personals. Damit besteht in den nächsten zehn Jahren ein erhebliches Konsolidierungspotenzial. Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels steht das Landesuntersuchungsamt aber auch vor erheblichen Herausforderungen bei der Gewinnung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften. Daher kommt der notwendigen systematischen Aufgabenkritik besondere Bedeutung zu.

Das Ministerium hat erklärt, die Organisationsstruktur des Landesuntersuchungsamts sei seit Gründung unter den jeweiligen Rahmenbedingungen kontinuierlich weiterentwickelt worden. Die Abteilungen 2 und 4 würden in Personalunion geführt. Das Nachführen im Organisationsplan erfolge mit dem Umzug in die neue Liegenschaft, um unnötigen Arbeitsaufwand zu vermeiden. Die vom Rechnungshof aufgezeigte weitere Straffung der Organisationsstruktur scheitere aber daran, dass die aufgezeigten Einsparmöglichkeiten nicht realisierbar seien.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Landesuntersuchungsamt zu wesentlichen Feststellungen des Rechnungshofs Evaluationen durchführen und Konzeptionen für die weitere Aufgaben- und Organisationsentwicklung erstellen will. Diese sollten auch die Optimierung der Aufbauorganisation einschließen. Eine Entscheidung über die Straffung der Aufbauorganisation sollte auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Untersuchungen getroffen werden.

2.2.6 Zusammenfassung der Einsparpotenziale

Beim Landesuntersuchungsamt können in den geprüften Bereichen mittel- bis langfristig insgesamt bis zu 140,5 Stellen abgebaut werden. Die möglichen Einsparungen, durch die sich die Personalkosten um bis zu 12,1 Mio. €²² vermindern lassen, verteilen sich wie folgt:

²² Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beamte RLP für 2019.

Organisationseinheit	entbehrliche Stellen (in Vollzeitkräften)
Abteilung 1 und Arbeitsbereiche „Verwaltung“ der Abteilungen 3 und 5	25,5
Abteilung 2 - Referate 21 und 23	6,5
Abteilung 3 - Referate 31 bis 34	75,5
Abteilung 5 - Lebensmittelchemie	33,0
insgesamt	140,5

2.3 Nicht benötigte Büro- und Laborflächen

Das Landesuntersuchungsamt unterhielt zum Zeitpunkt der Prüfung 16 Gebäude an fünf Standorten. Davon entfielen sieben Gebäude auf den Standort Koblenz. Dort wird derzeit ein Neubau mit geplanten Kosten von 68 Mio. € errichtet, in dem künftig sämtliche Koblenzer Organisationseinheiten untergebracht werden sollen. Der Neubau soll voraussichtlich 2025 bezugsfertig sein.

Einschließlich der Kosten für den Neubau waren für 2019 und die Folgejahre Investitions-, Sanierungs- und Bewirtschaftungskosten für die Gebäude an allen Standorten von insgesamt 87,4 Mio. € vorgesehen.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs wurden in den Gebäuden an den Standorten Mainz, Trier und Speyer Labor- und Büroflächen von 1.160 m² nicht genutzt. Dies ist doppelt so viel wie die Fläche des derzeit für fast 1,5 Mio. € sanierten Gebäudes in Landau. Werden die vom Rechnungshof aufgezeigten Optimierungspotenziale umgesetzt, verringert sich mit dem Personalbedarf auch der Raumbedarf des Landesuntersuchungsamts noch weiter. Die nicht mehr benötigten Büro- und Laborflächen erhöhen sich auf mehr als 5.100 m².

Auch vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof ein Konzept, das eine möglichst weitgehende Bündelung von Aufgaben an wenigen Standorten und eine optimierte Nutzung der Flächen in den vorhandenen Liegenschaften vorsieht, gefordert.

Das Ministerium hat sich hierzu nicht geäußert.

3 Folgerungen

3.1 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) eine behördenübergreifende Labor- und Analysebedarfsplanung und ein hieraus entwickeltes landesweites Laborkonzept zu erarbeiten, das eine weitestgehende Bündelung der Laboraufgaben vorsieht,
- b) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie zum Abbau entbehrlicher Stellen beim Landesuntersuchungsamt zu nutzen,
- c) ein Standortkonzept für das Landesuntersuchungsamt zu erstellen, das eine möglichst weitgehende Bündelung von Aufgaben an wenigen Standorten und eine optimierte Nutzung der Flächen in den vorhandenen Liegenschaften vorsieht.

Nr. 16 Sportwissenschaftliche Lehre an Universitäten des Landes
- wirtschaftlicherer Ressourceneinsatz geboten -

Die Technische Universität Kaiserslautern, die Universität Koblenz-Landau und die Johannes Gutenberg-Universität Mainz beachteten nicht, dass bei der Wahrnehmung von sportpraktischen Lehraufgaben eine höhere Lehrverpflichtung gilt. In Kaiserslautern und Landau wiesen die Lehrenden die Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht oder nicht ordnungsgemäß nach. Im Übrigen waren Prüfungen durch die Dekane nicht dokumentiert.

An der Universität Koblenz-Landau führten Stellenumwandlungen in Verbindung mit neuen Beschäftigungsverhältnissen zu Personalmehrkosten von über 470.000 €. Begründende Unterlagen für die Entscheidung zur Personalausstattung und -struktur fehlten. Außerdem waren die Verfügbarkeit und Qualität von Studierendendaten verbesserungsbedürftig.

Möglichkeiten zur Kooperation und zur Entgelterhebung bei den Eignungsprüfungen für die Zulassung zum Studium der Sportwissenschaft wurden nicht hinreichend genutzt.

1 Allgemeines

Die Technische Universität Kaiserslautern, die Universität Koblenz-Landau und die Johannes Gutenberg-Universität Mainz bieten sportwissenschaftliche Studiengänge an. Dort waren im Wintersemester 2017/2018 insgesamt 2.244 Studierende¹ eingeschrieben.

Der Rechnungshof hat bei den entsprechenden Einrichtungen schwerpunktmäßig die Bereiche Organisation, Finanzen, Personal sowie Studium und Lehre für die Jahre 2014 bis 2017 geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verfügbarkeit, Qualität und Nutzung von Studierendendaten optimieren

Für eine wirksame Hochschulsteuerung und für die amtliche Hochschulstatistik sind valide Studierendendaten vorzuhalten. Deren Verfügbarkeit und Qualität waren an der Universität Koblenz-Landau verbesserungsbedürftig. Dort lagen hinreichende Informationen insbesondere zur Belegung der Studiengänge, zum Studienverlauf und zur Studiendauer nicht vor.

Die Universität hat erklärt, ihre Auswertungen mit dem Studierendenverwaltungsprogramm seien nicht vollständig, sodass sie mehrere Korrekturen vornehmen müsse. Ursächlich seien technische Probleme, für die trotz intensiver Bemühungen noch keine Lösung gefunden sei.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Universität ihre Bemühungen um eine zeitnahe Lösung der technischen Probleme fortsetzt.

¹ Davon entfielen nach den Angaben der Universitäten 1.054 Studierende auf Mainz, 501 auf Koblenz, 425 auf Landau und 264 auf Kaiserslautern.

2.2 Unzureichende Abstimmung der Sportinstitute im Bereich Studium und Lehre

Die beiden Sportinstitute der Universität Koblenz-Landau waren verschiedenen Fachbereichen zugeordnet. Dadurch wurden die Belange der Sportwissenschaften in zwei Fachbereichsräten behandelt. Für dieselben Studiengänge waren für die beiden Standorte gesonderte Modulhandbücher erstellt worden. Diese wichen teilweise voneinander ab, zum Beispiel hinsichtlich der Gesamtsemesterwochenstundenzahl, der Verteilung von Leistungspunkten auf die Module und der Modalitäten der Prüfung. Abgesehen von den an den Standorten abwechselnd durchgeführten Eignungsprüfungen war eine institutionalisierte Zusammenarbeit nicht feststellbar. Damit blieben mögliche Synergieeffekte einer engeren Kooperation ungenutzt.

Die Universität hat mitgeteilt, die Prüfungsordnungen sowie Studienverlaufspläne seien im Zusammenhang mit der Akkreditierung seit dem Wintersemester 2013/2014 weitgehend angeglichen und vereinheitlicht worden. Die wenigen bestehenden Unterschiede resultierten aus den jeweiligen Schwerpunkten der beiden Institute und der einzelnen Lehrstühle. Die Erkenntnisse aus der Prüfung des Rechnungshofs würden innerhalb des Fusionsprozesses zwischen dem Standort Landau und der Technischen Universität Kaiserslautern berücksichtigt.

2.3 Möglichkeiten zur Kooperation und zur Entgelterhebung nicht hinreichend genutzt

Voraussetzung für die Zulassung zum Studium der Sportwissenschaft in den Bachelorstudiengängen ist eine erfolgreich abgelegte Eignungsprüfung. Hierzu hatten die Universitäten die teilweise unterschiedlichen Anforderungen jeweils in eigenen Prüfungsordnungen geregelt.

Während die Teilnahme an dieser Prüfung in Mainz unentgeltlich war, erhoben die anderen beiden Universitäten jeweils ein Entgelt von 10 €. Sie stützten dessen Erhebung auf unterschiedliche allgemeine Gebührentatbestände, da im Besonderen Gebührenverzeichnis des Landes spezielle Regelungen hierfür fehlten.

In anderen Ländern verlangten Hochschulen Entgelte von bis zu 60 € je Anmeldung.² Würden in Rheinland-Pfalz einheitlich zumindest 30 € erhoben werden, könnten die Universitäten Einnahmen von insgesamt mehr als 50.000 € jährlich zur teilweisen Deckung ihres Aufwands erzielen.³

In Landau waren die Entgelte nach der Anmeldung zur Eignungsprüfung zu überweisen. In Kaiserslautern und Koblenz waren diese am Tag der Prüfung bar zu entrichten.

Die Technische Universität Kaiserslautern hat erklärt, sie schließe sich den Anregungen des Rechnungshofs zu einer stärkeren Kooperation der rheinland-pfälzischen Universitäten bis hin zu einer zentralen Eignungsprüfung⁴ sowie zur Festlegung von einheitlichen Gebühren an. Sie werde sich hierzu mit dem für Wissenschaft zuständigen Ministerium abstimmen.

Die Universität Koblenz-Landau hat angekündigt, die internen Kosten zu ermitteln und im Rahmen der Festlegungen des Besonderen Gebührenverzeichnisses eine höhere Prüfungsgebühr zu erheben. Die Prozesse innerhalb der Universität würden vereinheitlicht und eine unbare Abwicklung werde sichergestellt.

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat erklärt, das Sportinstitut sei an einer stärkeren Kooperation sehr interessiert und begrüße den Vorschlag einer zentralen

² 15 € bei der Technischen Universität Darmstadt, 25 € bei der Friedrich-Schiller-Universität Jena, 35 € bei der Goethe-Universität Frankfurt, 40 € landeseinheitlich in Baden-Württemberg und 60 € bei der Deutschen Sporthochschule Köln.

³ Hochrechnung auf der Grundlage der Anmeldungen zur Eignungsprüfung im Sommersemester 2018.

⁴ In Bayern gibt es eine zentrale Eignungsprüfung.

Eignungsprüfung. Sie werde die Erhebung von Entgelten für die Durchführung der Sporteignungsprüfung sowie eine bargeldlose Zahlung untersuchen.

2.4 Festsetzung, Nachweis und Prüfung der Lehrverpflichtung verbesserungsbedürftig

2.4.1 Regellehrverpflichtung bei sportpraktischen Lehraufgaben

Die allgemeine Regellehrverpflichtung an Universitäten beträgt für Professoren neun, für wissenschaftliche Mitarbeiter acht und für Lehrkräfte für besondere Aufgaben 16 Lehrveranstaltungsstunden⁵. Soweit diesen sportpraktische Lehraufgaben obliegen, gelten abweichend hiervon Regellehrverpflichtungen für Professoren bis zu 18 sowie für wissenschaftliche Mitarbeiter und Lehrkräfte für besondere Aufgaben bis zu 24 Lehrveranstaltungsstunden.⁶

Die Universitäten wichen von diesen Vorgaben wie folgt ab:

- Die Technische Universität Kaiserslautern hat eine Übersicht zum Anteil der Fachwissenschaften bei einzelnen Lehrveranstaltungen vorgelegt. Dieser Anteil war bei fachdidaktischen Grundkursen und Wahlpflichtkursen mit in der Regel 30 %, bei „Inklusion im Sport“ mit 50 %, bei „Sportsport XXL“ und „Beach Sports“ mit 10 % sowie bei Schwerpunktkursen mit 50 % zu berücksichtigen. Gleichwohl ging die Universität im Prüfungszeitraum weitgehend von der allgemeinen Regellehrverpflichtung für Professoren von neun und für wissenschaftliche Mitarbeiter von acht Lehrveranstaltungsstunden als Deputat aus, und zwar auch unabhängig von eventuellen höheren Festlegungen in Arbeitsverträgen.
- Die Universität Koblenz-Landau hatte einen Zuschlag für die Sportpraxis von zwei Lehrveranstaltungsstunden je Professor sowie von insgesamt bis zu 16 Lehrveranstaltungsstunden für das Sportinstitut in Landau festgesetzt. Ab dem Wintersemester 2016/2017 legte sie für die Lehrenden jeweils nur noch deren allgemeine Regellehrverpflichtung zugrunde, weil - wie die Universität ausgeführt hat - ausschließlich sportpraktische Lehrveranstaltungen nicht durchgeführt und selbst in Übungen didaktische und methodische Inhalte vermittelt würden.
- Die Stabsstelle Planung und Controlling der Johannes Gutenberg-Universität Mainz hatte im Rahmen der Kapazitätsberechnung im Hinblick auf sportpraktische und wissenschaftliche Anteile in den Lehrveranstaltungen eine durchschnittliche Lehrverpflichtung für wissenschaftliche Mitarbeiter von 9,5 und von 17,8 Lehrveranstaltungsstunden für Lehrkräfte für besondere Aufgaben ermittelt. Ungeachtet dessen ging das Sportinstitut aber weiterhin von der allgemeinen Regellehrverpflichtung aus und rechnete lediglich einzelne sportpraktische Lehrveranstaltungen mit einem Faktor von 0,89 an.

Die an den Universitäten festgestellte Verwaltungspraxis stand mit der Hochschul-lehrverordnung⁶ nicht im Einklang. Ausweislich der Begründung des für Wissenschaft zuständigen Ministeriums zu deren Neufassung 2012 sollte die Möglichkeit der Ermäßigung der Lehrverpflichtung bei sportpraktischen Lehraufgaben mit erheblichen wissenschaftlichen Anteilen nur in eng begrenzten Fällen genutzt und die Regellehrverpflichtung keinesfalls generell geringer angesetzt werden; vielmehr sollte es im Regelfall bei der jeweils angegebenen Anzahl an Lehrveranstaltungsstunden bleiben.

⁵ Eine Lehrveranstaltungsstunde umfasst mindestens 45 Minuten Lehrzeit je Woche der Vorlesungszeit des Semesters.

⁶ § 2 Abs. 1 und 3 Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO) vom 13. August 2012 (GVBl. S. 283), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 461), BS 223-41-8.

Das für Wissenschaft zuständige Ministerium hat angekündigt, diese Fragen in die nach der Novellierung des Hochschulgesetzes vorgesehene Überarbeitung der Hochschullehrverordnung einzubeziehen. Die hierfür eingesetzte Arbeitsgruppe werde ab Mai 2020 zusammenkommen.

2.4.2 Nachweis und Prüfung der Erfüllung der Lehrverpflichtung

Lehrende haben die Erfüllung ihrer konkreten Lehrverpflichtung gegenüber dem Dekan nachzuweisen. Dieser prüft, ob die Voraussetzungen für die Berücksichtigung von Lehrleistungen vorliegen und rechnet die Lehrveranstaltungsstunden an. Jede Hochschule regelt, in welcher Form die Erfüllung der Lehrverpflichtung dokumentiert wird.⁷

Nach den Hinweisen des für Wissenschaft zuständigen Ministeriums vom September 2006 an die Hochschulen erfordert die gesetzliche Nachweispflicht eine positive detaillierte Darlegung, dass der Lehrende die ihm obliegende Lehrverpflichtung erfüllt hat. Nicht ausreichend ist die Anzeige von Abweichungen von dem gemäß Vorlesungsverzeichnis bestehenden Lehrangebot.

Ein hochschuleinheitliches Verfahren war nicht festgelegt. Dies trug zu unterschiedlichen Verfahrensweisen bei:

- Nur in Koblenz und Mainz wiesen die Lehrenden die Erfüllung ihrer Lehrverpflichtung einzeln nach.
- In Kaiserslautern wurde die Erfüllung der Lehrverpflichtung im Kommunikations- und Informationssystem zur Lehr- und Raumplanung dokumentiert. Die darin erfassten Daten waren allerdings teilweise unvollständig oder nicht aktuell. Dies betraf nahezu ein Fünftel der Datensätze.

Im Verlauf der Prüfung legte die Universität zwei Übersichten vor, in denen die Angaben zu dem Gesamtdeputat und zu den Mehrleistungen der Lehrenden des Fachgebiets Sportwissenschaft im Zeitraum Sommersemester 2016 bis Wintersemester 2017/2018 um jeweils mehr als 57 Lehrveranstaltungsstunden voneinander abwichen.

- In Landau erstellte der Geschäftsführer des Fachbereichs für das Sportinstitut in einer Excel-Datei semesterweise eine Übersicht zum Lehrdeputat und den gehaltenen Lehrveranstaltungen anhand des Kapazitätsbuchs und der Stundenpläne. Bestätigungen der Lehrenden fehlten.

Ob die Dekane die Erfüllung der Lehrverpflichtung geprüft hatten, war an keiner Universität dokumentiert.

Die Technische Universität Kaiserslautern hat mitgeteilt, in weiteren Fachbereichen werde die Erfüllung der Lehrverpflichtung individuell nachgewiesen. Sie strebe ein hochschuleinheitliches Verfahren an. Die Universität Koblenz-Landau hat erklärt, sie prüfe eine IT-unterstützte Umsetzung zur Deputatsverwaltung. Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat eine universitätsweite Regelung zur Dokumentation der Erfüllung der Lehrverpflichtung angekündigt.

⁷ § 47 Abs. 1 Satz 3 Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 463, 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2019 (GVBl. S. 101, 103), BS 223-41, §§ 3 Abs. 9 und 13 Abs. 2 HLehrVO.

2.4.3 Ausgleich von Mehr- und Minderleistungen

Die Lehrverpflichtung kann bei einem wechselnden Lehrbedarf auch im Durchschnitt von zwei aufeinanderfolgenden Studienjahren (Ausgleichszeitraum) erfüllt werden. Dabei können Mehrleistungen seit der Neufassung der Hochschullehrverordnung 2012 auf Antrag auch zu einem späteren Zeitpunkt angerechnet werden.

In Einzelfällen war nicht belegt, dass die Deputate innerhalb des Ausgleichszeitraums vollständig erfüllt wurden. Beispiele:

- In Kaiserslautern unterschritten zwei Lehrende im Prüfungszeitraum den Umfang der ihnen nach ihren Arbeitsverträgen obliegenden Lehrverpflichtung. Nach Angaben der Universität im Rahmen der örtlichen Erhebungen ist deren Lehrverpflichtung durch Mitteilung des Dekanats, dass die Hochschullehrverordnung Anwendung finde, verringert worden. Sie habe es aber seinerzeit versäumt, die Auflösung des Widerspruchs im Arbeitsvertrag zu veranlassen.
- An der Johannes Gutenberg-Universität Mainz war nicht gewährleistet, dass Untererfüllungen des Deputats in zwei aufeinanderfolgenden Studienjahren ausgeglichen wurden. Außerdem war nicht ersichtlich, dass zum Ende des Ausgleichszeitraums bestehende Mehrleistungen auf Antrag zu einem späteren Zeitpunkt angerechnet wurden.⁸

Die Technische Universität Kaiserslautern hat erklärt, die Lehrverpflichtung der betroffenen Lehrenden sei durch die Übertragung neuer Aufgaben mit Schreiben vom Juni 2019 rechtswirksam reduziert worden. Es werde angestrebt, etwaige Minderleistungen im Rahmen der Möglichkeiten im Lehrangebot auszugleichen.

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat mitgeteilt, in der Vergangenheit seien nicht alle anrechenbaren Lehrleistungen berücksichtigt worden. Sie werde künftig die Hinweise des Rechnungshofs zur Sicherstellung der Erfüllung der Lehrverpflichtung innerhalb des Ausgleichszeitraums sowie bei Mehrleistungen zur rechtskonformen Anwendung der Hochschullehrverordnung beachten.

2.5 Einsatz von wissenschaftlichem Personal verbessern

2.5.1 Stellenbeschreibungen für wissenschaftliche Mitarbeiter

Zu den gesetzlichen Aufgaben wissenschaftlicher Mitarbeiter an Universitäten gehört es, den Studierenden Fachwissen und praktische Fertigkeiten zu vermitteln und sie in der Anwendung wissenschaftlicher Methoden zu unterweisen.⁹

Konkrete Stellenbeschreibungen und -bewertungen für wissenschaftliche Mitarbeiter lagen in der Regel nur bei der Johannes Gutenberg-Universität Mainz vor.¹⁰ Die Technische Universität Kaiserslautern erstellte erst im Juni 2019 für wissenschaftliche Mitarbeiter im Fachgebiet Sportwissenschaft Stellenbeschreibungen und -bewertungen. Obwohl im Prüfungszeitraum weder Aufgaben und Tätigkeiten noch Arbeitszeiten erfasst worden waren, vergütete sie in Einzelfällen Überstunden in der vorlesungsfreien Zeit für „Datenerhebungen und -verarbeitung“. Auch an der Universität Koblenz-Landau fehlten Stellenbeschreibungen und -bewertungen für das wissenschaftliche Personal. Deren Tätigkeiten wurden erst in den Beurteilungen, die anlässlich von Beförderungen erstellt wurden, konkretisiert.

Die Technische Universität Kaiserslautern hat erklärt, in Fällen der unbefristeten Weiterbeschäftigung wissenschaftlicher Mitarbeiter würden künftig bei Veränderung

⁸ Nach den vorgelegten Unterlagen waren Über- und Untererfüllungen des Deputats zum Ende des Ausgleichszeitraums verfallen.

⁹ § 56 Abs. 1 HochSchG.

¹⁰ Gleiches gilt für Lehrkräfte für besondere Aufgaben.

der Funktion, der Aufgaben oder bei Höhergruppierungen Stellenbeschreibungen gefertigt.

Die Universität Koblenz-Landau hat ausgeführt, grundsätzlich werde angestrebt, sämtliche neu geschaffenen Stellen - gerade auch für wissenschaftliche Mitarbeiter - mit Stellenbeschreibungen auszustatten. Sofern dies bislang unterblieben sei, sei keine unzureichende Bestimmung von Funktion und Aufgabe eingetreten. Durch die Ausübung des Direktionsrechts werde die entsprechende Tätigkeit bei Arbeitsantritt konkretisiert und dem Mitarbeiter übertragen.

2.5.2 Bedarfsgerechte Personalausstattung

Die Universität Koblenz-Landau und die Johannes Gutenberg-Universität Mainz erstellten regelmäßig für die angebotenen Studiengänge Kapazitätsberechnungen. Für das Angebot des Fachgebiets Sportwissenschaft der Technischen Universität Kaiserslautern war eine solche Berechnung zuletzt für das Sommersemester 2015 gefertigt worden. Nach dieser waren die Studienkapazitäten im Durchschnitt nur zur Hälfte ausgelastet. Ungeachtet dessen wies die Universität dem Fachgebiet Sportwissenschaft weiteres wissenschaftliches Personal zu.¹¹

Die Technische Universität Kaiserslautern hat zugesagt, künftig häufiger Kapazitätsberechnungen zu erstellen und bei Entscheidungen zur Personalausstattung zu berücksichtigen.

2.5.3 Umwandlung von Stellen

Im Rahmen des sogenannten 50-Stellen-Programms an der Universität Koblenz-Landau wurden in den beiden Sportinstituten Stellenanteile für Lehrkräfte für besondere Aufgaben von umgerechnet fast zwei Vollzeitkräften¹² in Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiter umgewandelt. Die damit einhergehende Verringerung der Lehrverpflichtung um insgesamt 14 Lehrveranstaltungsstunden wurde durch neue, auf drei Jahre befristete Beschäftigungsverhältnisse kompensiert. Diese Maßnahme wird allein bei den Sportinstituten zu zusätzlichen Personalvollkosten von insgesamt mehr als 470.000 €¹³ führen. Begründende Unterlagen, wie z. B. Aufgabenbeschreibungen und Personalbedarfsanalysen, fehlten. Abgesehen von der verminderten Lehrverpflichtung waren tatsächliche Änderungen in Bezug auf die Aufgabenstellung und -wahrnehmung nicht ersichtlich.

Auf die Empfehlung des Rechnungshofs, Entscheidungen über die notwendige Personalausstattung und -struktur anhand von belastbaren Grundlagen zu treffen, ist die Universität nicht näher eingegangen. Sie hat lediglich angekündigt, dass die Personalstruktur in Koblenz ab 2021 durch eine Evaluationskommission eingeschätzt werde.

¹¹ Durch die Einstellung von weiterem Personal erhöhte sich das Lehrangebot von 2015 bis 2017 um sieben Lehrveranstaltungsstunden.

¹² Vollzeitkraft ist eine Maßeinheit für die tatsächliche Inanspruchnahme der durch Ausbringen der Stelle im Haushalts- oder Wirtschaftsplan erteilten Ermächtigung. Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

¹³ Hochrechnung der Personalvollkosten (Besoldung/Vergütung, Beihilfen, Fürsorgeleistungen, Zuschlag für interne Dienstleistungen und Sachkostenzuschlag) - ohne Besoldungsanpassungen - anhand der Personalkostenverrechnungssätze 2017 und 2018 des Landesamts für Finanzen für die Kosten- und Leistungsrechnung Rheinland-Pfalz.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Verfügbarkeit und Qualität der Studierendendaten an der Universität Koblenz-Landau zu verbessern,
- b) auf eine stärkere Abstimmung und Kooperation der beiden Sportinstitute an der Universität Koblenz-Landau im Bereich Studium und Lehre zu achten,
- c) die Zusammenarbeit der Sportinstitute und des Fachgebiets Sportwissenschaft insbesondere auch im Bereich der Sporteignungsprüfung zu intensivieren,
- d) die Erhebung der Entgelte für die Teilnahme an der Eignungsprüfung zu regeln und eine bargeldlose Abwicklung zu gewährleisten,
- e) auf eine einheitliche und praktikable Anwendung der Hochschullehrverordnung hinsichtlich der Lehrverpflichtung bei der Wahrnehmung von sportpraktischen Lehraufgaben hinzuwirken,
- f) hochschuleinheitliche Verfahren für die Dokumentation der Erfüllung der Lehrverpflichtung und deren Prüfung durch die Dekane festzulegen,
- g) auf einen Ausgleich der Minderleistungen bei der Erfüllung der Lehrverpflichtung hinzuwirken,
- h) Stellenbeschreibungen und -bewertungen insbesondere für unbefristet beschäftigte wissenschaftliche Mitarbeiter zu fertigen,
- i) Kapazitätsberechnungen an der Technischen Universität Kaiserslautern regelmäßig zu erstellen und diese bei der Entscheidung über die Personalausstattung zu berücksichtigen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Entscheidungen über die Personalausstattung und -struktur an der Universität Koblenz-Landau belastbare Grundlagen, wie z. B. Personalbedarfsanalysen und Stellenbeschreibungen, zugrunde zu legen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben c bis f zu berichten.

Nr. 17

**Sportförderung durch die Studierendenschaft der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
- eigenständige Organisation und fehlende Kon-
trollen bergen Risiken -**

Der Studentische Sportausschuss der Studierendenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz erhielt Mittel von mehr als 100.000 € jährlich aus Semesterbeiträgen der Studierenden zur Förderung des Studierendensports. Richtlinien zur Sicherstellung einer einheitlichen und transparenten Förderpraxis fehlten.

Die Kontinuität und die Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung durch die nur für ein Jahr gewählten Vorstandsmitglieder waren nicht gewährleistet, weil angemessene organisatorische Regelungen nicht vorlagen sowie wichtige Geschäftsprozesse und Beschlüsse des Vorstands nicht dokumentiert waren.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studentischen Sportausschusses wies erhebliche Mängel auf. Aufsichts- und Kontrollfunktionen wurden unzureichend wahrgenommen. Damit bestand ein hohes Risiko missbräuchlicher Mittelverwendung.

Ein geordnetes Verfahren zur Wahl der Mitglieder des Studentischen Sportausschusses war nicht sichergestellt. Dessen ausreichende Legitimation als Organ der Studierendenschaft war damit nicht gegeben.

1 Allgemeines

Die Studierenden jeder Hochschule in Rheinland-Pfalz bilden Studierendenschaften. Diese sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze und ihrer Satzungen selbst. Organe der Studierendenschaft sind das Studierendenparlament und der Allgemeine Studierendenausschuss (AstA). Die Satzung kann weitere Organe vorsehen.¹

Als eigenes Organ der Studierendenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz fördert der Studentische Sportausschuss den Studierendensport². Für diesen Zweck erhob die Studierendenschaft einen Semesterbeitrag von 1,60 € je Studierenden.³ Die hieraus erzielten Einnahmen betrugen von 2014 bis 2017 im Durchschnitt mehr als 100.000 € jährlich.

Der Rechnungshof hat die Förderung des Studierendensports durch den Studentischen Sportausschuss sowie dessen Haushalts- und Wirtschaftsführung in den vorgenannten Haushaltsjahren stichprobenhaft geprüft.

¹ §§ 108 Abs. 1 und 2, 109 Abs. 1 Hochschulgesetz (HochSchG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 463, 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2019 (GVBl. S. 101, 103), BS 223-41.

² § 108 Abs. 4 Nr. 9 HochSchG.

³ Studierende hatten im Wintersemester 2019/2020 einen Semesterbeitrag von 322,18 € (einschließlich Semesterticket) zu leisten. Davon entfielen 1,60 € auf die Aufgaben des Studentischen Sportausschusses.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Haushalts- und Wirtschaftsführung mit erheblichen Mängeln

2.1.1 Zuständigkeit für die Bewirtschaftung

Der Studentische Sportausschuss bewirtschaftet die Studierendenbeiträge selbstständig. Er wird von einem Vorstand vertreten, der aus dem Vorsitzenden und drei Referenten bestand. Der Vorstand führt den Geschäftsbetrieb⁴, bereitet Sitzungen vor und erstellt den Haushaltsvorschlag.

Angemessene organisatorische Regelungen, insbesondere Aufgabenbeschreibungen für die Vorstandsmitglieder, fehlten. Wichtige Geschäftsprozesse und Beschlüsse des Vorstands waren nicht dokumentiert. Die Kontinuität und die Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung durch die nur für ein Jahr gewählten Vorstandsmitglieder waren deshalb nicht gewährleistet. Grundlagen für die an sie gezahlten Aufwandsentschädigungen⁵ waren schriftlich nicht gesondert geregelt.

Der AStA hat zwischenzeitlich die Aufgabenbeschreibungen aller Vorstandsmitglieder vorgelegt. Er hat erklärt, die Höhe der Aufwandsentschädigung sei in der Finanzordnung festgelegt worden.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig eine angemessene Dokumentation der Vorstandstätigkeit sichergestellt wird.

2.1.2 Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studentischen Sportausschusses wies erhebliche Mängel auf. Beispiele:

- Das Vier-Augen-Prinzip wurde nicht immer beachtet. In vielen Fällen wurden Zahlungen ohne die erforderliche Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit angewiesen.
- In der Buchhaltung wurden nicht alle Einnahmen und Ausgaben erfasst.
- Die Vollständigkeit der Ein- und Auszahlungen der Barkasse war mangels fortlaufend nummerierter Quittungen nicht feststellbar.
- Bargeldbestände wurden auch außerhalb der Barkasse geführt. Barbeträge von mehr als 5.500 € wurden über einen längeren Zeitraum vorgehalten, obwohl sie für Auszahlungen nicht benötigt wurden. Geordnete Nachweise für Barzahlungen zur Durchführung von Freizeiten und Turnieren lagen nicht vor.
- Vorschüsse von bis zu 30.000 € wurden nicht ordnungsgemäß abgerechnet.
- Vermögensgegenstände wurden nicht oder nicht zeitnah inventarisiert.
- Der Bedarf für Versicherungen wurde nicht regelmäßig überprüft und bei Veränderungen angepasst. Teilweise wurden Reisekrankenversicherungen für bereits ausgeschiedene Vorstandsmitglieder weitergeführt.
- Die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung von zwei Kleinbussen im Wert von insgesamt 82.700 € war nicht nachgewiesen. Wertermittlungen zur Veräußerung von zwei Altfahrzeugen zu jeweils 3.500 € waren nicht vorhanden.
- Die Fahrtenbücher für die zwei Kleinbusse waren nicht ordnungsgemäß geführt. Fahrten über einen längeren Zeitraum oder über weite Strecken von teilweise mehr als 5.000 km waren nicht dokumentiert.
- Ob steuerliche Pflichten aus den Aktivitäten des Studentischen Sportausschusses, wie z. B. Freizeiten und Feiern, bestanden, war nicht geklärt.

⁴ Hauptberufliches Personal des AStA war nicht in den laufenden Geschäftsbetrieb eingebunden.

⁵ Im Prüfungszeitraum waren dies 400 € monatlich je Vorstandsmitglied.

Der Studentische Sportausschuss hat bereits im Prüfungsverfahren zugesagt, die festgestellten Mängel abzustellen und die steuerlichen Pflichten zu klären.

2.2 Unzureichende Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollfunktionen

Die Studierendenschaft untersteht der Rechtsaufsicht des Präsidenten der Universität. Haushaltsplan und Jahresabschluss bedürfen seiner Genehmigung. Zudem waren nach der Finanzordnung der Studierendenschaft der Finanzreferent des AStA sowie die Mitglieder des Finanz- und Revisionsausschusses berechtigt, die Kassen des Studentischen Sportausschusses zu prüfen. Hiervon wurde nach Angaben des AStA kein Gebrauch gemacht.

Die zusätzlich nach der Geschäftsordnung vorgesehene semesterweise Prüfung der Kassen- und Buchführung durch Mitglieder des Studentischen Sportausschusses war zuletzt 2015 durchgeführt worden.

Unzureichende Aufsicht und Kontrolle trugen dazu bei, dass die Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht erkannt und abgestellt wurden.

Der AStA hat zugesagt, auf eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studentischen Sportausschusses hinzuwirken.

2.3 Richtlinien für die Sportförderung und Nachweise zur Aufgabenerfüllung fehlten

Der Studentische Sportausschuss förderte die Teilnahme Studierender an Hochschul- und offenen Wettkämpfen sowie an hochschulsportlichen Lehrgängen und Veranstaltungen insbesondere durch die Erstattung von Meldegeldern und Reisekosten.

Richtlinien zur Sicherstellung einer einheitlichen und transparenten Förderpraxis bestanden nicht. Leistungsdaten oder Berichte zur Aufgabenerfüllung waren nicht vorhanden.

Teilnehmerlisten, die den Förderanträgen beizufügen waren, fehlten oder waren häufig unvollständig. In einigen Fällen wurden auch Studierende anderer Hochschulen und Nichtstudierende in die Förderung einbezogen.

Der AStA hat zwischenzeitlich einen Entwurf zur Änderung der Satzung der Studierendenschaft vorgelegt. Dieser sieht u. a. vor, dass der Studentische Sportausschuss eine Förderrichtlinie erlässt und für jedes abgeschlossene Haushaltsjahr ein Bericht über die Tätigkeit des Vorstands und die Mittelverwendung erstellt wird. Der Studentische Sportausschuss hat im Rahmen der Prüfung erklärt, die Angabe der Matrikelnummer in den neuen Meldelisten sowie deren stichprobenweise Überprüfung stellten sicher, dass künftig nur Studierende der Universität gefördert würden.

2.4 Freizeiten - Vielzahl unentgeltlicher Teilnahmen war nicht angebracht

Der Studentische Sportausschuss veranstaltete im Winter regelmäßig drei Ski- und Snowboardfreizeiten. Die im Sommer angebotenen Freizeiten (z. B. Segeln, Wellenreiten, Klettern, Kanu & Canyoning und Drachenfliegen) organisierte ein externer Veranstalter.

Angemessene Kalkulationen und Abrechnungen zu den Ski- und Snowboardfreizeiten lagen nicht vor. Die Angaben zu deren Finanzierung waren lückenhaft und nicht aktuell. Die Ausgaben waren nicht vollständig belegt. Einzelne Belege waren ungeordnet in Klarsichthüllen aufbewahrt.



An den Skifreizeiten nahmen regelmäßig vier bis sechs Betreuer sowie bis zu zehn Übungsleiter unentgeltlich teil. Welche Leistungen diese zu erbringen hatten, war aus den Unterlagen nicht ersichtlich. Zudem bestehen Zweifel, dass der Kreis der Betreuer und Übungsleiter angesichts der Gruppengröße⁶ auf das gebotene Maß beschränkt worden war.

Der Studentische Sportausschuss hat angekündigt, künftig Vor- und Nachkalkulationen zu den Freizeiten zu erstellen und eine Umstellung der Verfahrensweise z. B. durch Festlegung von angemessenen Teilnahmeentgelten und Aufwandspauschalen für die Betreuer und Übungsleiter zu prüfen. Der AStA hat erklärt, grundsätzlich stimme er der Auffassung des Rechnungshofs zu, dass für die Teilnahme an Freizeiten kostendeckende Entgelte zu fordern seien. Bei finanziell schwächer gestellten Studierenden sei jedoch möglicherweise die Erhebung eines geringeren Beitrags geboten, um diesen eine Teilnahme zu ermöglichen. Bestimmungen über das Verfahren würden in die zu erarbeitende Richtlinie aufgenommen.

2.5 Organisation der Sportförderung überdenken

Die Mitglieder des Studentischen Sportausschusses werden satzungsgemäß ausgangs des Wintersemesters für ein Jahr von den Studierenden in den 80 Sportabteilungen des allgemeinen Hochschulsports gewählt. Zu den Wahlen im Zeitraum 2014 bis 2017 lagen insgesamt lediglich zehn Niederschriften einzelner Sportabteilungen vor. Da auch Bedienstete der Hochschule und Gäste die Sportangebote nutzten, war nicht sichergestellt, dass sich nur Studierende der Universität an den während der Kurse abgehaltenen Wahlen beteiligten. Eine mehrfache Stimmabgabe war nicht ausgeschlossen. Somit waren ein geordnetes Wahlverfahren und eine ausreichende Legitimation des Studentischen Sportausschusses als Organ der Studierendenschaft nicht gewährleistet.

An den Sitzungen des Studentischen Sportausschusses nahmen nur zwischen 10 und 21 Mitglieder teil. Die vorgesehene Mindestanzahl von drei Sitzungen je Semester und die für eine Beschlussfähigkeit erforderliche Anzahl von 13 anwesenden Mitgliedern wurden nicht immer erreicht.

Im Übrigen erachtet es der Rechnungshof nicht als zwingend erforderlich, dass die sportlichen Interessen der Studierenden durch ein eigenes Organ der Studierendenschaft wahrgenommen werden. Bei anderen Studierendenschaften sind für diese Aufgaben in der Regel Sportreferenten oder Sportreferate des AStA zuständig.

Der AStA hat erklärt, eine neue Wahlordnung werde erarbeitet. Die Mindestanzahl der Sitzungen des Studentischen Sportausschusses sei auf eine ordentliche Sitzung je Semester reduziert worden. Ob die Wahrnehmung der Belange sporttreibender

⁶ Bis zu 53 Teilnehmer.

Studierender von einem Ausschuss, einem Arbeitsbereich oder einem Organ erfolge, habe keine Auswirkungen auf Art und Umfang der Aufgaben. Eine - grundsätzlich zwar mögliche - Organisation als Arbeitsbereich des AStA hätte zur Folge, dass die Mitglieder des Studentischen Sportausschusses regelmäßig an den Sitzungen des AStA teilnehmen müssten. Dies sei aufgrund der räumlichen Struktur nicht möglich und wegen unterschiedlicher Aufgabenbereiche nicht zweckmäßig. Zudem würde diese Umstrukturierung mit einer Verringerung des direkten Zugangs sporttreibender Studierender einhergehen.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass angesichts der niedrigen Teilnehmerzahlen an den Ausschusssitzungen ein offensichtlich nur geringes Interesse an einer Mitwirkung in der derzeitigen Organisationsstruktur gegeben ist. Die zeit- und ortsunabhängige Erreichbarkeit der Studierenden über digitale Medien eröffnet zudem Chancen für eine Umstrukturierung. Vor diesem Hintergrund empfiehlt er, die Entscheidung, die bisherige Organisation beizubehalten, einer Revision zu unterziehen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Aufgabenbeschreibungen für die Vorstandsmitglieder zu erstellen und die Höhe der Aufwandsentschädigungen durch Beschluss des Studierendenparlaments zu regeln,
- b) eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung sicherzustellen,
- c) zu prüfen, ob steuerliche Pflichten aus den Aktivitäten des Studentischen Sportausschusses resultieren,
- d) Aufsichts- und Kontrollfunktionen über den Studentischen Sportausschuss wahrzunehmen,
- e) Richtlinien für eine einheitliche und transparente Praxis der Sportförderung zu erlassen,
- f) die zweckgebundene Verwendung der Semesterbeiträge in geeigneter Form nachzuweisen,
- g) die Sportförderung auf Studierende der Universität zu begrenzen,
- h) Vor- und Nachkalkulationen für Freizeiten zu erstellen,
- i) den Kreis der Betreuer und Übungsleiter, die an Freizeiten teilnehmen, auf das gebotene Maß zu beschränken sowie deren Teilnahmebeiträge und Aufwandsentschädigungen transparent zu regeln,
- j) ein geordnetes Wahlverfahren für die Mitglieder des Studentischen Sportausschusses sicherzustellen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben c, e, f, i und j zu berichten.

Nr. 18

Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
- Potenziale zur Minderung der hohen Defizite nicht genutzt -

Die mit der Gründung der Universitätsmedizin verfolgten Ziele, wirtschaftlichere Strukturen zu schaffen und die Leistungsfähigkeit nachhaltig zu sichern, wurden bisher nicht erreicht. In den Jahren 2012 bis 2018 erwirtschaftete die Universitätsmedizin Fehlbeträge von insgesamt 165 Mio. €. Davon entfielen 59,7 Mio. € auf das Jahr 2018.

Die bisherige Steuerung der Universitätsmedizin war unzureichend. Die Budgetgespräche mit Einrichtungsleitungen wurden zu spät geführt. Die Wirtschaftspläne basierten zum Teil auf unrealistischen Ansätzen. Im Jahr 2018 wurde der Fehlbetrag um mehr als 38,5 Mio. € zu gering veranschlagt.

Die Liquiditätsplanung wies Mängel auf. Die Universitätsmedizin hatte regelmäßig Liquiditätsschwierigkeiten. Allein 2018 wurden mögliche Skonti von 0,2 Mio. € nicht in Anspruch genommen.

Die gesetzlich vorgegebene Trennungsrechnung, die eine Quersubventionierung zwischen den Bereichen Krankenversorgung, Forschung und Lehre einschließlich Drittmittel verhindern soll, war mangelhaft. Die Krankenversorgung wurde unzulässigerweise mit Defiziten des Bereichs Forschung und Lehre belastet. Im Jahr 2018 waren dies 2,6 Mio. €. Geeignete Parameter zur Aufteilung von Gemeinkosten auf den Drittmittelbereich fehlten. Berechnungen des Rechnungshofs zeigten eine zu hohe Belastung der Krankenversorgung bei der Verteilung der Kosten der nicht-medizinischen Infrastruktur.

Die Zahl der Vollzeitkräfte stieg von 2009 bis 2018 um 645 auf 5.864 Kräfte. Betroffen war hiervon fast ausschließlich der Bereich der Krankenversorgung. Allein im Ärztlichen Dienst erhöhte sich die Zahl der der Krankenversorgung zugeordneten Vollzeitkräfte um 269, während sie sich im Bereich Forschung und Lehre um 149 verringerte. Dieser nicht ergebnisgeprägte Personalzuwachs belastete die Erlöse je Arbeitskraft in der Krankenversorgung.

Die Kosten für das Personal, das die Universitätsmedizin der Krankenversorgung zugeordnet hatte, waren nicht vollständig durch die hierauf entfallenden Erlöse gedeckt. Die errechnete Unterdeckung belief sich auf über 29 Mio. € jährlich. Dies entsprach 374 Vollzeitkräften. Wie viele dieser Stellen entgegen der Zuordnung der Universitätsmedizin tatsächlich für Forschung und Lehre erforderlich sind, konnte aufgrund mangelhafter Aufzeichnungen nicht ermittelt werden.

In ausgewählten Bereichen wurde darüber hinaus Folgendes festgestellt:

- Die dezentrale Organisation der Notaufnahmen war unwirtschaftlich. Der Betrieb einer eigenen Bettenstation mit 15 Betten bei der konservativen Notaufnahme war nicht erforderlich. Eine medizinische Notwendigkeit für die Notaufnahme der Zahnklinik war nicht belegt. Insgesamt sind 17,5 Stellen entbehrlich, durch deren Abbau sich die Personalkosten um fast 1,3 Mio. € verringern lassen. Außerdem wird die am Campus errichtete allgemeinmedizinische Praxis zu einer Entlastung der Notaufnahmen führen.
- Die klinischen Abläufe waren aufgrund der kleinteiligen Struktur ineffizient. Projekte der Universitätsmedizin zur Zentralisierung von Dienstleistungen, der Zusammenfassung von Laboren und zur besseren Steuerung der Auslastung der Betten zeigten Einsparpotenziale von fast 1,5 Mio. € jährlich.
- Die Universitätsmedizin besaß keinen umfassenden Überblick über die Zahl und die Auslastung der Großgeräte. Deren wirtschaftlicher Einsatz sowie sachgerechte Entscheidungen über Ersatzbeschaffungen waren so nicht immer möglich.
- Die Universitätsmedizin ergriff zu spät Maßnahmen zur Optimierung der Verwaltung. So sollten 26 Stellen beim eigenen Personal und zehn Vollzeitkräfte beim externen Personal mit Kosten von insgesamt 2,1 Mio. € jährlich erst ab 2019 abgebaut werden. Einsparpotenziale von bis zu 3,2 Mio. € beim Zentralen Einkauf, die u. a. durch bessere Nutzung des Wettbewerbs erzielt werden können, waren noch nicht genutzt.
- Der Betrieb der eigenen Küche verursachte zu hohen Aufwand. Personal- und Betriebskosten von 3,3 Mio. € jährlich waren vermeidbar. Zudem plante die Universitätsmedizin, die Küche als Interimslösung bis zur Errichtung eines Neubaus für über 10 Mio. € zu sanieren.
- Bei der Vergabe von Beratungsleistungen wurden nicht immer die Vorteile des Wettbewerbs genutzt. Untersuchungen externer Berater wurden nicht hinreichend durch Mitarbeiter der Universitätsmedizin begleitet.
- Im Rahmen der Übernahme des Krankenhauses Ingelheim durch eine eigens zu diesem Zweck gegründete Gesellschaft ging die Universitätsmedizin ein vermeidbares hohes Risiko ein. Forderungen von 4,5 Mio. € wurden abgeschrieben.

1 Allgemeines

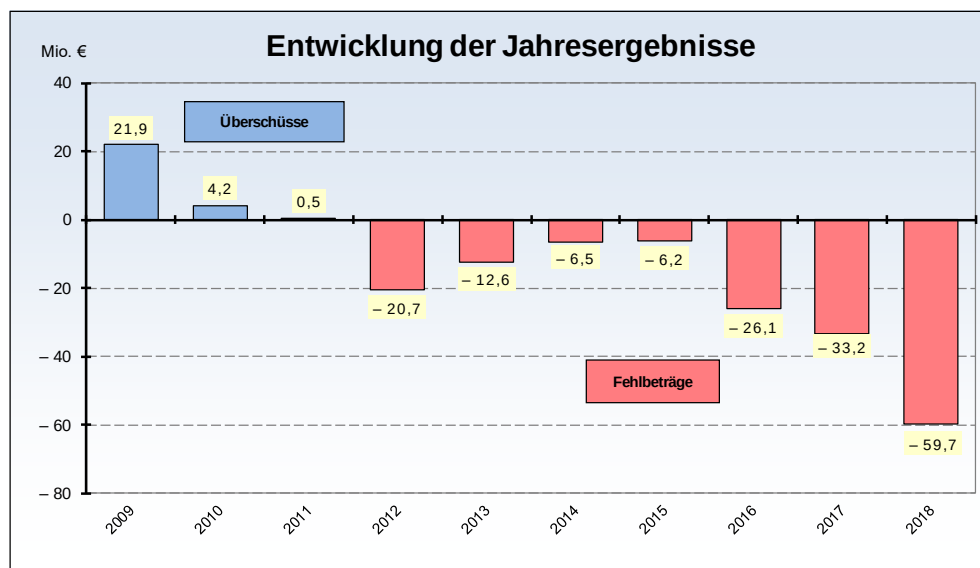
Zum 1. Januar 2009 wurde die Anstalt des öffentlichen Rechts „Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz“ als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts „Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz“ fortgeführt.¹ Die damit verbundene Zusammenführung der Bereiche Forschung und Lehre sowie Krankenversorgung sollte für Forschung und Lehre förderlichere Strukturen sowie eine Optimierung der Krankenversorgung ermöglichen und zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit der Universitätsmedizin beitragen.²

Der Rechnungshof hat von Mai 2018 bis Juli 2019 in ausgewählten Bereichen der Universitätsmedizin geprüft, ob Prozessabläufe wirtschaftlich gestaltet waren und die Organisation zweckmäßig war. Von den Personalbedarfsermittlungen ist das Pflegepersonal nicht tangiert.³

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Steigende Jahresfehlbeträge, unterbliebene Investitionen

Die Universitätsmedizin erwirtschaftete lediglich in den Jahren 2009 bis 2011 Überschüsse. Für die Folgejahre wiesen die Jahresabschlüsse Fehlbeträge aus:



In dem Diagramm sind die Jahresergebnisse der Universitätsmedizin abgebildet.

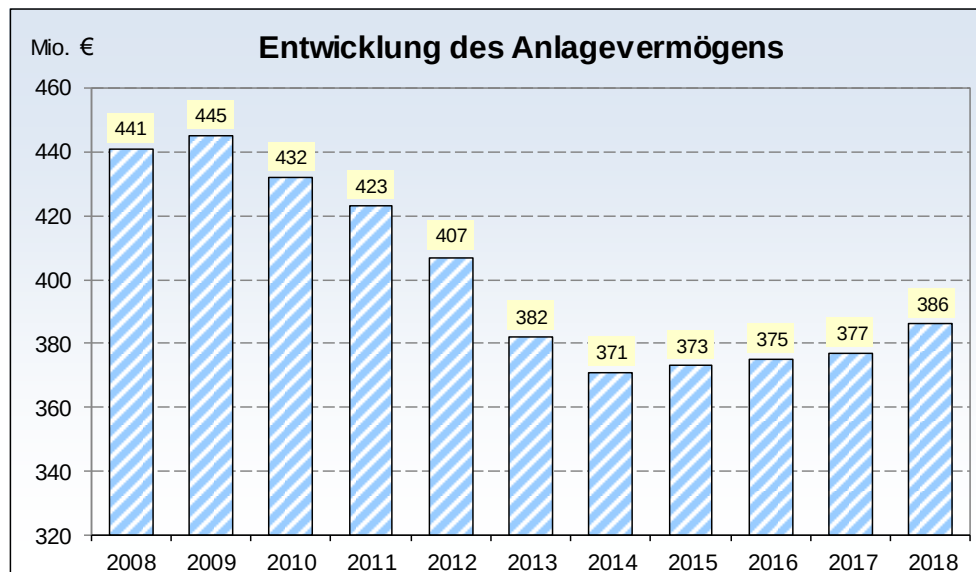
Der im ersten Jahr nach der Gründung erzielte Überschuss von fast 22 Mio. € war im Wesentlichen auf die Auflösung einer Steuerrückstellung zurückzuführen. In den Jahren 2012 bis 2018 erwirtschaftete die Universitätsmedizin Fehlbeträge von insgesamt 165 Mio. €. Zwischen 2015 bis 2018 stiegen sie von 6,2 Mio. € auf 59,7 Mio. €. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich bis 2018 auf 198,5 Mio. €.

Außerdem unterblieben notwendige Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen zum Erhalt des Anlagevermögens. Dessen Wert verringerte sich nach den Angaben der Jahresabschlüsse von 2008 bis 2018 um 12,5 % auf 386 Mio. €. Bei einem Anschaffungswert von knapp 1,4 Mrd. € waren 2018 bereits 71,6 % des Anlagevermögens abgeschrieben.

¹ § 1 Abs. 1 Landesgesetz über die Errichtung der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Universitätsmedizinengesetz - UMG -) vom 10. September 2008 (GVBl. S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. August 2015 (GVBl. S. 196), BS 223-42.

² Drucksache 15/1913 S. 1 und S. 29.

³ Vgl. Teilziffer 2.4.2.



In dem Diagramm sind die Werte des Anlagevermögens zum jeweiligen Jahresende dargestellt.

Nach den Kalkulationen der Universitätsmedizin müssten 15 Jahre lang zusätzliche Finanzmittel von bis zu 150 Mio. € jährlich zur Substanzerhaltung eingesetzt werden. Vor dem Hintergrund seiner Gewährträgerhaftung besteht für das Land letztendlich das Risiko, die Finanzmittel zur Substanzerhaltung oder -verbesserung selbst aufbringen zu müssen. Des Weiteren steht die Universitätsmedizin vor grundlegenden Entscheidungen zu ihrer funktionalen und baulichen Gesamtentwicklung.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, das Land habe sich zur baulichen Erneuerung bekannt. Gemeinsam mit der Universitätsmedizin sei ein Prozess hierzu gestartet worden. Bezüglich der Weiterentwicklung der notwendigen Finanzbedarfe befinde man sich in einem engen Austausch mit dem Land.

2.2 Unzureichende Sanierungsbemühungen in der Vergangenheit

Der Wissenschaftsrat⁴ hatte 2008 empfohlen, die Krankenversorgung strategiebasiert neu auszurichten, damit die notwendigen Einsparungen nicht Forschung und Lehre schwächen. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit müssten alle Kostenfaktoren ermittelt sowie nicht profitable und dezentrale Einheiten ausgelagert oder reorganisiert werden. Zur Hebung von Synergien sollten zentrale Dienstleistungseinheiten, Profilzentren⁵ und Departments gebildet werden. Um eine adäquate Entscheidungsbasis für die Umsetzung der Empfehlungen zu schaffen, bedürfe es einer kostenbasierten Rechnung für die einzelnen Einheiten sowie einer Trennungsrechnung.⁶

Aufbauend auf diesen Empfehlungen zeigte die Universitätsmedizin in ihren Strategiekonzepten 2009 und 2016 Möglichkeiten zur Optimierung der Organisation und der Prozessabläufe auf. U. a. sollten die 60 medizinischen Betriebseinheiten auf zehn bis zwölf Departments reduziert werden, um bis 2013 ein mindestens ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen. Für die Unternehmenssteuerung sollten ein - auf der Wirtschaftsplanung und der Durchführung von Budgetgesprächen basierendes - Führungssystem entwickelt und die Deckungsbeitragsrechnung verbessert werden.

Die Empfehlungen wurden nur zum Teil umgesetzt. Erst im November 2018 und

⁴ Der Wissenschaftsrat ist ein von den Regierungen des Bundes und der Länder getragenes wissenschaftspolitisches Gremium, das u. a. in Fragen der inhaltlichen und strukturellen Weiterentwicklung des Hochschulsystems sowie der staatlichen Förderung von Forschungseinrichtungen berät.

⁵ Organisationsverbindungen, die teildisziplin- bzw. themenbezogene Kompetenzen bündeln.

⁶ Wissenschaftsrat (2008): Stellungnahme zur organisatorisch-strukturellen Entwicklung der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, S. 10, 80 und 81.

April 2019 legten die jeweiligen kaufmännischen Vorstände konkretere Pläne zur Steigerung der Erlöse und zur Verringerung der Kosten vor. Zur Umsetzung wurden Querschnittsprojekte u. a. in den Bereichen klinischer Prozesse, IT-Strukturen, Verwaltung und der Potenzialanalyse initiiert. Obwohl sich diese zum Abschluss der Erhebungen des Rechnungshofs noch im Anfangsstadium befanden, plante der kaufmännische Vorstand bereits für 2019 mit einer Verlustreduktion von 6 Mio. €.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, sie werde den Fortgang der Querschnittsprojekte systematisch überwachen und bei Bedarf nachjustieren.

2.3 Unzureichende Steuerung

2.3.1 Wirtschaftsplanung

Die Universitätsmedizin hat für jedes Geschäftsjahr einen Wirtschaftsplan aufzustellen, mit dem eine mittelfristige Finanzplanung mit einer Investitionsplanung vorgelegt werden soll.⁷ Seit 2013 ist eine Liquiditätsplanung Bestandteil des Wirtschaftsplans. Zu den Plänen hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Hohe Abweichungen der Jahresergebnisse von den Planwerten deuten darauf hin, dass die Aufwendungen und Erträge nicht ordnungsgemäß bemessen wurden. Allein für 2018 wurde der Jahresfehlbetrag um mehr als 38,5 Mio. € zu gering veranschlagt. Zu erwartende Tarifierhöhungen blieben bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans unberücksichtigt. In den Planungen formulierte Ziele, wie z. B. zur Reduktion des Personalbestands, waren nicht realistisch.
- In der „Gewinn- und Verlustrechnung“⁸ des Wirtschaftsplans 2019 wurden die Bereiche Krankenversorgung sowie Forschung und Lehre einschließlich Drittmittel nicht getrennt ausgewiesen, obwohl die Universitätsmedizin zur Bewirtschaftung in Teilbudgets⁹ verpflichtet war.
- Im Wirtschaftsplan 2019 wurden erstmals in drei Szenarien Risiken für den Vollzug dargestellt. Allerdings waren Risiken z. B. aufgrund des Instandhaltungszustaus von fast 335 Mio. €¹⁰ und aus Beteiligungen nicht ausreichend abgebildet.
- Budgetverhandlungen mit den Leitern der Einrichtungen der Universitätsmedizin fanden erst statt, nachdem der Wirtschaftsplan durch den Aufsichtsrat bereits beschlossen war.
- Die von mehreren Kontenverantwortlichen mitgeteilten Daten für die Wirtschaftsplanung wurden manuell in Excel-Tabellen zu Ansätzen zusammengeführt. Eine buchhaltungsintegrierte Spezialsoftware war nicht vorhanden. Ein vermeidbarer Arbeitsaufwand war die Folge.
- Die Ansätze der „Gewinn- und Verlustrechnung“ des Wirtschaftsplans wurden selbst bei großen Planabweichungen nicht durch einen Nachtrag angepasst. Beispielsweise wurden 2015 in der Krankenversorgung gegenüber der Planung 19,5 Mio. € mehr für Material aufgewendet.¹¹ Die Veränderungen wurden lediglich in internen Quartalsberichten erläutert. Eine Information an den Landtag, dem der beschlossene Wirtschaftsplan zu übermitteln ist¹², erfolgte nicht, obgleich das Land als Gewährträger haftet.

⁷ § 18 Abs. 5 UMG in Verbindung mit § 15 Abs. 3 der Satzung der Universitätsmedizin.

⁸ Bezeichnung der Universitätsmedizin für den Erfolgsplan.

⁹ § 18 Abs. 2 UMG.

¹⁰ Einschätzung der Universitätsmedizin vom Januar 2018.

¹¹ In Forschung und Lehre sowie Drittmittel wurden dagegen gegenüber dem Plan insgesamt 4 Mio. € weniger für Material aufgewendet.

¹² § 18 Abs. 5 UMG.

- Investitionsfinanzierungen waren in dem aus der Erfolgsrechnung der Universitätsmedizin abgeleiteten Liquiditätsplan 2019 nicht dargestellt.
- Die lediglich in zwei Unterpositionen beplanten monatlichen Ein- und Auszahlungen waren nur für das erste Halbjahr ausgewiesen. Liquiditätsengpässe im zweiten Halbjahr waren somit nicht erkennbar.
- Eine mittelfristige Liquiditätsplanung wurde nicht erstellt.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, die Schätzung des Personalaufwands werde künftig auf Basis der letztverfügbaren Informationen vorgenommen, wobei bei Tarifverhandlungen Prognosewerte eingerechnet würden. Derzeit werde die Einführung des SAP-Personalkostenobligoprozessors zur Beseitigung von Unschärfen in der Planung und zur Verbesserung der Kostensteuerung geprüft. Künftig würden die Maßgaben einer ordnungsgemäßen Trennungsrechnung noch enger verfolgt. Risiken des Risikomanagementsystems würden im Rahmen ihrer handelsrechtlichen Rückstellungsfähigkeit berücksichtigt. Budgetgespräche für 2020 hätten im September und Oktober 2019 stattgefunden und würden künftig generell vor der Finalisierung des Wirtschaftsplans angesetzt. Nach einer adäquaten IT-Unterstützung werde recherchiert. Mit dem IT-System solle auch eine strukturierte und umfassende Liquiditätsplanung realisierbar sein. Bei signifikanten und durch externe Faktoren begründeten Abweichungen werde eine Anpassung des Wirtschaftsplans und eine entsprechende Information des Landtags geprüft. Die Investitionsfinanzierung werde wieder im Liquiditätsplan berücksichtigt. Die Steuerungsinstrumente würden weiter geschärft, die Folgen der Planabweichungen berücksichtigt und das für Wissenschaft zuständige Ministerium sowie der Aufsichtsrat in den Quartalsberichten auf sich frühzeitig abzeichnende Bilanzrisiken von erheblicher Bedeutung hingewiesen.

2.3.2 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung der Universitätsmedizin war nicht geeignet, die zur Planung und Steuerung erforderlichen Informationen bereitzustellen:

- Die Kostenstellenrechnung wies Mängel auf. Nicht alle angefallenen und kalkulatorischen Kosten waren verbucht.
Beispielsweise wurden 2018 für die Kostenstelle „Team Transporte“ Gesamtkosten von 4,8 Mio. € erfasst, von denen 2,1 Mio. € nicht verrechnet wurden.
- Gründe für Kostenverteilungen und Umbuchungen waren teilweise nicht nachvollziehbar.
Zum Beispiel wurden für die laufenden Betriebs- und Instandhaltungskosten der Großgeräte nur Kostenstellen im Bereich der Krankenversorgung angelegt. Dieser wurde unzulässigerweise mit Kosten von Großgeräten belastet, soweit diese für Forschungszwecke eingesetzt wurden.
- Es war nicht sichergestellt, dass Gemeinkosten und Erlöse sachgerecht auf die Bereiche Krankenversorgung, Forschung und Lehre sowie Drittmittel verteilt wurden.¹³

Eine ordnungsgemäße Kosten- und Leistungsrechnung ist Grundlage für die gesetzlich vorgegebene Trennungsrechnung.¹⁴ Diese ist zur Vermeidung etwaiger beihilferechtlicher Risiken erforderlich.

Darüber hinaus war eine Kostenträgerrechnung, in der den Kostenträgern sämtliche Erlöse und Kosten zugeordnet werden, noch nicht eingeführt.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, ein von ihr in Auftrag gegebenes Gutachten zur Trennungsrechnung erfasse auch die Betriebs- und Instandhaltungskosten. Sie

¹³ Vgl. zur Umlage der nicht-medizinischen Infrastrukturkosten Teilziffer 2.4.3.

¹⁴ § 18 Abs. 2 S. 1 UMG.

werde danach die innerbetriebliche Leistungsverrechnung neu kalkulieren und damit zur Schärfung der Abgrenzung beitragen. Für den Drittmittelbereich würden ein Konzept für eine Gemeinkostenumlage erstellt und das vom Rechnungshof beispielhaft vorgeschlagene Tragfähigkeitsprinzip¹⁵ geprüft. Eine Kostenträgerrechnung sei mit Umsetzung des Data Warehouses über eine Standardsoftware geplant. Dadurch würden die Datenqualität und die Datenverfügbarkeit verbessert.

2.3.3 Budgetgespräche

In den einzelnen Einrichtungen wurde den jeweiligen Leitern die Budgetverantwortung über die Personal- und Sachmittel arbeitsvertraglich oder in den Berufungsvereinbarungen zugewiesen. Die Verantwortung für die Verteilung der Mittel sowie die Überwachung ihrer Verwendung obliegen dem Medizinischen Vorstand und dem Wissenschaftlichen Vorstand der Universitätsmedizin für den jeweiligen Bereich. Die Wirtschaftsführung der Universitätsmedizin steht unter besonderer Verantwortung des Kaufmännischen Vorstands. Dieser hat zudem die anderen Vorstandsmitglieder bei der Erledigung ihrer Aufgaben zu unterstützen.¹⁶

Zur Vorbereitung der Budgetgespräche im Jahr 2018 sollten die Einrichtungen in eigener Verantwortung Businesspläne zur Budgetkonsolidierung erstellen. Nicht alle Einrichtungen kamen dem nach. Mangels systematischer Vorgaben waren die eingereichten Businesspläne uneinheitlich und teilweise schwer nachzuvollziehen. Letztlich wurde entschieden, keine Einzelbudgets zu erstellen und den Einrichtungen keine Planzahlen vorzugeben. Die Einrichtungsleiter konnten sich nur an den Ist-Werten und den unrealistischen Planwerten des Vorjahres orientieren.

Für das Geschäftsjahr 2019 wurden im Januar 2019 mit 61 Betriebseinheiten aus den Bereichen Krankenversorgung und Forschung und Lehre sowie Servicecenter der Verwaltung Budgetgespräche geführt, zu denen es viele Nachverhandlungen gab. Die Protokolle wurden lediglich innerhalb des Vorstands besprochen und unterzeichnet. Die Einrichtungsleiter bekamen sie zum Teil mit erheblicher Verzögerung. Durch die späte Übermittlung und die teilweise nicht abgestimmten Inhalte war nicht immer sichergestellt, dass die Einrichtungsleiter sich an die Budgets gebunden fühlten.

Der Bereich Forschung und Lehre spielte in den Budgetgesprächen der klinisch-wissenschaftlichen Einrichtungen nur eine untergeordnete Rolle.

Die bisherigen Budgetierungsverfahren waren zur Steuerung der Universitätsmedizin nicht geeignet. Hierzu ist nach Auffassung des Rechnungshofs u. a. erforderlich, die Budgetgespräche vor Beschlussfassung über den Wirtschaftsplan auf der Basis realistischer Daten zu führen und geeignete Planungsinstrumente zur Einhaltung der Budgets einzusetzen.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die aktuelle Vorgehensweise entspreche den Vorgaben des Rechnungshofs. Mit dem neuen Data Warehouse würden vorhandene Steuerungsinstrumente qualitativ weiterentwickelt und den neuen Zielsetzungen angepasst.

¹⁵ Das Tragfähigkeitsprinzip verteilt die Gemeinkosten nach Maßgabe der Belastbarkeit der Kostenträger. Vgl. hierzu auch Ausführungen zu Teilziffer 2.4.3 dieses Beitrags.

¹⁶ § 13 Abs. 5 Nrn. 1 bis 3 UMG.

2.3.4 Liquiditätsengpässe der Universitätsmedizin

In den Jahren 2009 bis 2018 wies die Universitätsmedizin mit Ausnahme des Jahres 2015 einen negativen Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit aus. Im Jahr 2018 betrug dieser 21,2 Mio. €. Zur Verbesserung der Liquidität wurden dem Liquiditätspool des Landes¹⁷ Mittel entnommen sowie Betriebsmittel- und Dispositionskredite aufgenommen. Gleichwohl entstanden Liquiditätsengpässe, weshalb Verbindlichkeiten nur verzögert beglichen wurden. So wurden 2015 und 2017 insgesamt 39 Zahlfälle mit einem Wert von über 48 Mio. € zeitlich zurückgehalten. Eingeräumte Skonti wurden nicht genutzt, die sich nach den Angaben der Universitätsmedizin allein von 2016 bis 2018 auf mehr als 1,1 Mio. € (davon 0,2 Mio. € in 2018) beliefen. Von Mitte Dezember 2018 bis Anfang März 2019 wurden Lieferantenrechnungen priorisiert und Zahlungen erst nach Mahnungen geleistet.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, Ziel der täglichen Liquiditätsplanung sei die Liquiditätssicherstellung. Die Einräumung bzw. Erweiterung von Kreditaufnahmen und Kontokorrentlinien würden in dem Rahmen stattfinden, der durch den Haushalts- und Finanzausschuss des Landes genehmigt worden sei.

2.4 Quersubventionierung vermeiden, Personalkosten reduzieren

2.4.1 Defizitausgleich im Bereich Forschung und Lehre

Die zur Finanzierung des Bereichs Forschung und Lehre aus dem Landeshaushalt, dem Globalhaushalt der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und dem Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ zugewiesenen Mittel stiegen von 85,7 Mio. € im Jahr 2009 auf 95,1 Mio. € im Jahr 2018. Die nach Abzügen und Verrechnungen u. a. für die Bereitstellung von Flächen der Universität verbleibenden Mittel reichten schon nach den Berichten der Abteilung „Operatives Controlling“ in den Jahren 2014¹⁸ bis 2018 nicht aus, die konsumtiven Aufwendungen zu decken. Die Defizite für diesen Zeitraum beliefen sich auf insgesamt 15,4 Mio. € (davon 2,6 Mio. € im Jahr 2018). Obgleich ein Verlustausgleich zwischen den Teilbudgets unzulässig ist¹⁹, wurde die Krankenversorgung mit Defiziten des Bereichs Forschung und Lehre belastet.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die Trennschärfe der Kostentrennung werde erhöht. Mit dem Budgetjahr 2019 sei vom Vorstand eine Ergebnisdarstellung in Forschung und Lehre beschlossen worden. Die Notwendigkeit der Erhöhung des Landeszuführungsbetrags werde seit Jahren gegenüber dem Land postuliert. Die Erforderlichkeit einer solchen Erhöhung sehe auch das Ergebnis eines Vergleichs der Landeszuführungsbeträge ausgewählter Unikliniken vor, den eine Unternehmensberatung durchgeführt habe.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass Aufgaben im Bereich Forschung und Lehre nur wahrgenommen werden dürfen, wenn ihre Finanzierung sichergestellt ist.

2.4.2 Personalkosten

Mitarbeiter in klinischen Einrichtungen sind zum Teil sowohl in der Krankenversorgung als auch in der Forschung und Lehre tätig. Bisher wurden die Budgets dieser beiden Bereiche entsprechend der Schätzung der Arbeitszeitanteile durch die Einrichtungsleiter mit den anteiligen Personalkosten belastet.

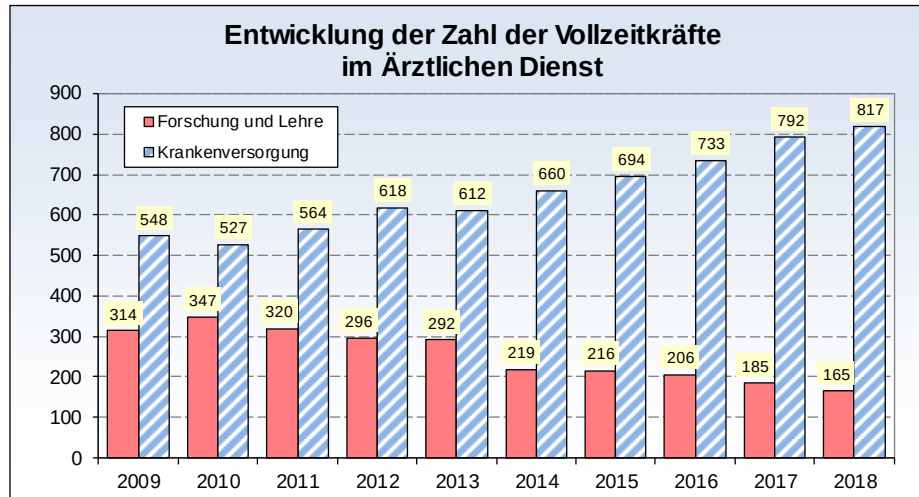
¹⁷ Jahresbericht 2011, Teil II Nr. 20 - Liquiditätspool des Landes - (Drucksache 15/5515), Jahresbericht 2012, Nr. 19 - Entwicklung und Verwendung von Darlehen aus dem Liquiditätspool - (Drucksache 16/850).

¹⁸ Ältere Angaben lagen nicht vor.

¹⁹ § 18 Abs. 2 S. 2 UMG.

- Personalentwicklung im Ärztlichen Dienst

Nach den Angaben in den Jahresabschlüssen der Universitätsmedizin stieg die Zahl der Vollzeitkräfte²⁰ im Ärztlichen Dienst, die dem Bereich der Krankenversorgung zugeordnet waren, von 2009 bis 2018 um 269 (49,1 %) auf 817 Kräfte. Im Bereich Forschung und Lehre verringerte sich im gleichen Zeitraum die Zahl der diesem zugeordneten Vollzeitkräfte um 149 (47,5 %) auf 165 Kräfte.



Das Diagramm zeigt die Zahl der Vollzeitkräfte im Ärztlichen Dienst auf.

Der Personalanstieg im Bereich Krankenversorgung lässt sich nicht allein mit einer Zunahme der Leistungen erklären. So erhöhte sich der Casemix²¹, der als zentraler Maßstab zur Leistungsbewertung in der Krankenversorgung angesehen wird, von 2009 bis 2018 lediglich um 16,4 % auf 95.961. Im Ärztlichen Dienst erwirtschaftete jede Vollzeitkraft im Jahr 2009 noch 150,4 Casemix-Punkte gegenüber 117,4 (- 21,9 %) im Jahr 2018.

Eine vertiefende Prüfung in zwei klinischen Einrichtungen zeigte, dass beim Ärztlichen Dienst der individuelle Zeitanteil für Forschung und Lehre systematisch reduziert und im Gegenzug in der Krankenversorgung erhöht wurde.

Eine aussagekräftige Übersicht, wie viele Vollzeitkräfte in den jeweiligen klinischen Einrichtungen tatsächlich im Bereich Forschung und Lehre tätig waren, war nicht vorhanden. Ein geeignetes Instrumentarium zur sachgerechten Zuordnung der verwendeten Zeitanteile war noch nicht erarbeitet.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, der Vorstand erhalte seit Kurzem von den Einrichtungen neben monetären Informationen aus Forschung und Lehre auch eine Übersicht über Vollzeitkräfte-Werte. Damit würden die Budgetierungsmechanismen in Forschung und Lehre sowie Krankenversorgung stärker aneinander angeglichen und „taktische“ Zuordnungen erschwert.

- Personalbedarf und Finanzierung der Personalkosten

Seit Bestehen der Universitätsmedizin stieg die Zahl der Vollzeitkräfte um 645 auf 5.864 im Jahr 2018. Betroffen war hiervon fast ausschließlich der Bereich der Krankenversorgung.

²⁰ Vollzeitkraft ist eine Maßeinheit für die tatsächliche Inanspruchnahme der durch Ausbringen der Stelle im Haushalts- oder Wirtschaftsplan erteilten Ermächtigung. Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

²¹ Der Casemix entspricht dem gesamten bewerteten Ressourceneinsatz innerhalb des Entgeltsystems diagnosebezogener Fallgruppen und beschreibt das Leistungsgeschehen eines Krankenhauses.

Die Universitätsmedizin führte für 2019 eine Personalbemessung mithilfe von leistungsorientierten Parametern zur Ermittlung eines sachgerechten Personalbedarfs im Bereich der Krankenversorgung²² durch. Kriterien waren eine allgemeine prozentuale einrichtungsbezogene Einspargröße, die Ergebnisentwicklung der Betriebseinheiten, eine erlösorientierte Personalbemessung²³ und die voraussichtlich künftige Entwicklung der Einrichtungen. Hieraus ermittelte die Universitätsmedizin ein Personaleinsparpotenzial für die „Casemix-Punkte erwirtschaftenden Einrichtungen“ von 172 Vollzeitkräften und von 165 Vollzeitkräften in den „Sonstigen Einrichtungen der Krankenversorgung“.

Die Berechnungen der Universitätsmedizin waren nicht durchgängig schlüssig. Außerdem wurde nach Erörterungen mit den Einrichtungen und nachträglichen, nicht näher begründeten Korrekturen sowie Bereinigungen als Grundlage für die Budgetgespräche lediglich ein Einsparpotenzial von 88 Vollzeitkräften im Bereich der „Casemix-Punkte erwirtschaftenden Einrichtungen“ und von 77 Vollzeitkräften bei den „Sonstigen Einrichtungen der Krankenversorgung“ festgelegt.

Der Rechnungshof hat bei den „Casemix-Punkte erwirtschaftenden Einrichtungen“ auf der Grundlage der von der Universitätsmedizin diesen zugeordneten Personalaufwendungen die Methode der erlösorientierten Personalbedarfsermittlung konsequent zu Ende geführt. Ausgehend von deren Überlegung, Personalfinanzierungsdefiziten durch entsprechende Einsparungen von Vollzeitkräften zu begegnen, war der Personalbestand dort um bis zu 297 Vollzeitkräfte zu hoch. Unter Einbeziehung der von der Universitätsmedizin festgelegten Einsparungen von 77 Vollzeitkräften bei den „Sonstigen Einrichtungen der Krankenversorgung“ ergeben sich rechnerisch vermeidbare Personalkosten von über 29 Mio. € jährlich²⁴.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, im Wirtschaftsplan 2019 sei der Abbau von 100 Vollzeitkräften enthalten. Für 2020 seien vom Vorstand weitere Einsparungen vorgesehen.

2.4.3 Umlage der nicht-medizinischen Infrastrukturkosten

Die Universitätsmedizin erhielt 2018 zur Finanzierung verschiedener Projekte Drittmittel von 60,8 Mio. €. Für Zwecke der Trennungsrechnung wurden pauschal Anteile der eingeworbenen Mittel auf die Bereiche Krankenversorgung sowie Forschung und Lehre aufgeteilt, da geeignete Parameter zur Verteilung der Kosten der nicht-medizinischen Infrastruktur (Gemeinkosten) auf die Drittmittelprojekte fehlten.

Diese Verfahrensweise war nicht sachgerecht. Sie begünstigte Forschung und Lehre und belastete die Krankenversorgung überproportional. Dies zeigen die Ergebnisse des vom Rechnungshof für 2018 zur Umlage der Gemeinkosten beispielhaft angewandten Tragfähigkeitsprinzips:

- Der Drittmittelbereich hätte mit Gemeinkosten von 11,1 Mio. € belastet werden müssen. Der pauschale Erlösabzug betrug dagegen nur 7,6 Mio. €.
- Die Kosten, die dem Bereich Krankenversorgung angelastet wurden, waren um 5,9 Mio. € zu hoch.

²² Diese erfasst den Ärztlichen Dienst, den Medizinisch-technischen Dienst und den Funktionsdienst. Der Pflegedienst ist aufgrund des Gesetzes zur Stärkung des Pflegepersonals nicht in die Betrachtung einbezogen - Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonal-Stärkungsgesetz - PpSG) vom 11. Dezember 2018 (BGBl. I, S. 2394).

²³ Die erlösorientierte Personalbemessung nimmt das Entgeltsystem diagnosebezogener Fallgruppen als Berechnungsgrundlage und betrachtet, wie viel Personal durch die erwirtschafteten Erlöse refinanziert ist (vgl. Klages, M. (2010): Personalmanagement, in: Debatin, J.F./Eckernkamp, A./Schulte B. (Hrsg.): Krankenhausmanagement: Strategien, Konzepte, Methoden, S. 110 f.).

²⁴ Berechnet auf der Grundlage der vom Personalcontrolling der Universitätsmedizin ermittelten durchschnittlichen Brutto-Personalkosten von 78.000 € je Vollzeitkraft.

- Die an den Bereich Forschung und Lehre abgeführten Ausgleichserlöse waren um 2,5 Mio. € zu hoch.

Die ab Juli 2019 von der Universitätsmedizin geänderte prozentuale Verteilung der Pauschalen hätte bezogen auf das Jahr 2018 zu einer noch stärkeren Verschiebung von Erlösen und Kosten zulasten der Krankenversorgung geführt. Es ist nicht auszuschließen, dass die überhöhten Entlastungen des Drittmittelbereichs ab 2019 auch die darin enthaltene entgeltliche Auftragsforschung quersubventionieren. Vor diesem Hintergrund geht der Rechnungshof davon aus, dass das von der Universitätsmedizin zugesagte neue Konzept für eine Gemeinkostenumlage (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.3.3 dieses Beitrags) zeitnah umgesetzt wird.

2.5 Strategische Ziele konsequent umsetzen

2.5.1 Notaufnahmen

Die Universitätsmedizin verfügte über neun dezentral organisierte Notaufnahmen. Einsparpotenzial wurde für folgende Bereiche festgestellt:

- Bei fünf der sechs geprüften Notaufnahmen war die Arbeitsbelastung (mit Ausnahme der konservativen Notaufnahme) insbesondere in den Nachtstunden sehr gering. Meist wurde nur ein Notfall je Stunde in einer Notaufnahme behandelt. Dies führte zu überhöhten Personalvorhaltekosten. Bei einer Zentralisierung der Notaufnahmen wären im Funktionsdienst von den eingesetzten 47 Vollzeitkräften insgesamt acht Kräfte entbehrlich. Durch einen entsprechenden Stellenabbau können Personalkosten von 480.000 € jährlich²⁵ eingespart werden. Für den Ärztlichen Dienst lagen keine Aufzeichnungen über den Personaleinsatz vor.
- Am Campus der Universitätsmedizin wurde im März 2019 eine allgemeinmedizinische Praxis zur Entlastung der Notaufnahmen errichtet. Dadurch dürfte sich der Personalbedarf der Notaufnahmen um fast 4,5 Vollzeitkräfte reduzieren, wodurch die Personalkosten um 296.000 € jährlich verringert werden können.
- Die „konservative Notaufnahme“ betrieb seit Mai 2018 eine Station mit 15 Betten, obgleich dies nicht zu ihrer originären Aufgabe gehört und in den Kliniken genügend Kapazitäten zur stationären Aufnahme von Patienten vorhanden sind. Durch Schließung der Bettenstation können zusätzlich 9,5 besetzte Stellen abgebaut und die Personalkosten um 690.000 € jährlich gesenkt werden.
- In der Notaufnahme der Zahnklinik wurden nur leichte Notfälle behandelt. Beispielsweise wurden Personen Schmerzmittel gegen Zahnschmerzen verabreicht. Eine medizinische Notwendigkeit für diese Notaufnahme war nicht belegt. Wird die Notaufnahme geschlossen, können Personalkosten von fast 93.000 € jährlich allein für studentische Aushilfskräfte vermieden werden. Außerdem sollte die von der Universitätsmedizin geplante Teilzentralisierung einer Kopf-Notaufnahme angesichts der geplanten Zentralisierung der Notaufnahmen überdacht werden.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, sie arbeite an einem Konzept der Zusammenführung ihrer Notaufnahmen. Dies werde im Rahmen der Budgetgespräche 2020 thematisiert, eine bedarfsgerechte Personalplanung erfolge im Anschluss. Nach den aktuellen Erfahrungen mit der allgemeinmedizinischen Praxis am Campus würden die vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Personalreduktion nicht gesehen, wobei der Personalbedarf regelmäßig geprüft und gegebenenfalls angepasst werde. Der Betrieb der Bettenstation habe zu einer Verbesserung der Versorgung von Notfallpatienten in der konservativen Notaufnahme geführt. Eine Verschlechterung der Versorgung von Patienten mit Zahnproblemen sei bei einem potenziellen

²⁵ Einsparungen von Personalkosten wurden in allen Bereichen der Notaufnahmen auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze des Landesamts für Finanzen ermittelt.

Einspareffekt von knapp 93.000 € nicht sinnvoll. Ferner sei geplant zu prüfen, inwieweit sich die Kopf-Notaufnahme in eine Zentrale Notaufnahme integrieren lasse.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die Notaufnahme nur für die Behandlung eines Notfallpatienten vor Aufnahme in einer Fachabteilung zuständig ist. Der 2018 aufgenommene Betrieb der Bettenstation steht mit den Plänen der Universitätsmedizin, die Ressource „Bett“ effizienter zu nutzen, nicht im Einklang. Die Sicherstellung der vertragszahnärztlichen Notfallversorgung²⁶ obliegt im Wesentlichen den Krankenkassen zusammen mit den Zahnärzten und medizinischen Versorgungszentren.

2.5.2 Klinische Abläufe

Maßnahmen nach dem Strategiekonzept 2009 zum Abbau kleinteiliger Strukturen und zur Zentralisierung von Leistungen verfolgte die Universitätsmedizin nicht weiter. So gab es zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den Rechnungshof 56 selbstständige Einrichtungen²⁷, neun Notaufnahmen, 15 Standorte für Intensivbetten, 34 Operationssäle verteilt auf fünf Gebäude und vier administrative Patientenaufnahmen. Erst 2018 wurde im Rahmen verschiedener Projekte mit einer systematischen Untersuchung der Organisation und der Abläufe begonnen. Beispiele:

- Dienstartenprojekt

Mit dem Dienstartenprojekt untersucht die Universitätsmedizin, ob eine zentrale Leistungserbringung zu mehr Wirtschaftlichkeit führen kann. Geplant ist in einem ersten Schritt, durch eine Zentralisierung der Dienstleistungen in den Bereichen Sekretariate, Klinikmanagement, dezentrale IT-Kräfte, Schreibdienst/Archive sowie Patienten- und Probentransport die Produktivität und Qualität zu steigern und krankheitsbedingte Ausfälle besser abzufedern. Personalreduzierungen sind vorerst nicht geplant.

Der Rechnungshof hat empfohlen, weitere Bereiche wie die Hochschulambulanzen, die Intensivstationen, dezentrale Verwaltungseinheiten und die Operationssäle in die Untersuchungen einzubeziehen, das zeitliche und inhaltliche Vorgehen mit der Bau-Masterplanung abzustimmen und konkrete Einsparziele vorzugeben.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, sie nehme den Hinweis des Rechnungshofs auf.

- Projekt „Laborzentralisierung und -profilkonsolidierung“

Mit diesem Projekt sollen die Labore an einem Standort zusammengefasst, Doppelstrukturen und -untersuchungen vermieden, einheitliche Standards etabliert, das Personal optimal ausgelastet und Vorteile beim Kauf größerer Bestellmengen genutzt werden. Die Universitätsmedizin erwartet dadurch ab 2021 Einsparungen von bis zu 643.000 € jährlich.

- Projekt „Bettensteuerung“

Die in der stationären Krankenversorgung 2018 zur Verfügung stehenden Betten verteilten sich auf 27 Einrichtungen. Die Stationen waren mit durchschnittlich 14,5 Betten je Station verhältnismäßig klein. Insgesamt lag die Auslastungsquote bei 83 %.

Mit dem Projekt „Bettensteuerung“ sollen eine effizientere, einrichtungsübergreifende Nutzung der Ressource „Bett“ erreicht, die Auslastungsquote auf 91 % erhöht und die Verweildauer gesenkt werden. Die Universitätsmedizin

²⁶ § 72 Abs. 1 und 2 i. V. m. § 75 Abs. 1 und 1b Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477, 2482), zuletzt geändert am 22. November 2019 (BGBl. I S. 1759).

²⁷ Wissenschaftsrat (2017): Stellungnahme zur Weiterentwicklung der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität, S. 121 f.

geht davon aus, dass bei entsprechender Umsetzung Einsparungen von 810.000 € jährlich ab 2020 realisierbar sind.

Der Rechnungshof hat angeregt, auch zu untersuchen, ob eine Verringerung der Zahl der klinischen Betriebseinheiten und für die verbleibenden Einrichtungen eine verbesserte Zusammenarbeit möglich ist.

Die Universitätsmedizin hat eine Prüfung zugesagt. Erste Reduktionen - z. B. Institut für chirurgische Pathophysiologie - habe sie schon vorgenommen.

2.5.3 Einsatz von Groß- und Ultraschallgeräten

Über die Zahl und die Auslastung der Groß- und Ultraschallgeräte besaß die Universitätsmedizin keinen Überblick. Daher waren sachgerechte Entscheidungen über den Geräteeinsatz und über notwendige Ersatzbeschaffungen nicht immer möglich.

Erste Untersuchungen der Universitätsmedizin im Jahr 2019 zeigten auf, dass zumindest ein MRT²⁸-Gerät entbehrlich ist und bei einer Ausweitung des bisherigen Acht-Stunden-Schichtbetriebs auf zehn Stunden weitere Geräte eingespart werden können. In Folge können Wartungs- und Energiekosten von mindestens 500.000 € jährlich vermieden werden.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, im Zuge einer Inventur würden sämtliche Anlagegüter erfasst. Die Verwaltung sei angewiesen, geeignete Messverfahren zu identifizieren und Abläufe zu etablieren, welche Wiederbeschaffungen von Geräten in Abhängigkeit zur Auslastung stellten. Erste Ultraschallgeräte, die abgebaut oder der interdisziplinären Nutzung zugeführt werden könnten, seien bereits identifiziert.

2.5.4 Ärztlicher Schreibdienst

Für den dezentral organisierten Ärztlichen Schreibdienst hat der Rechnungshof aus der Menge der 2017 erstellten Briefe, Gutachten und Protokolle sowie unter Zugrundelegung anerkannter Personalkennzahlen rechnerisch einen Personalbedarf von 39 Vollzeitkräften ermittelt. Das Schriftgut wurde überwiegend im analogen Diktatsystem erstellt. Durch den Einsatz einer digitalen Diktat- und Spracherkennungssoftware kann der Personaleinsatz um mindestens 70 % (27 Vollzeitkräfte²⁹) reduziert werden.

Die Universitätsmedizin hat zugesagt, den Einsatz einer Softwareunterstützung zu prüfen.

2.5.5 Verwaltung

Die Zahl der Vollzeitkräfte in der Zentralverwaltung, die in sechs Servicecenter untergliedert war, stieg von 2009 bis 2018 um knapp 12 % auf 641,5 Kräfte.³⁰ Im gleichen Zeitraum stiegen die Personal- und Sachkosten der nicht-medizinischen Infrastruktur um 51,5 % auf 134,2 Mio. €. Da die Universitätsmedizin bisher eine Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik mit einer Überprüfung des Personalbestands nicht durchgeführt hatte, fehlten Erkenntnisse über die bedarfsgerechte Bemessung der Kosten.

²⁸ Magnetresonanztomographie.

²⁹ Bereits berücksichtigt in der erlösorientierten Personalbemessung gemäß Ausführungen zu Teilziffer 2.4.2.

³⁰ Im Mai 2019 waren 627 Vollzeitkräfte in der Zentralverwaltung beschäftigt.

Erstmals im Jahr 2019 wurden bei Planungsgesprächen Maßnahmen zur Änderung von Geschäftsprozessen und zur Verringerung von Kosten beschlossen. U. a. sollten 26 Stellen für das eigene Personal und zehn Vollzeitkräfte beim externen Personal³¹ eingespart und dadurch Kosten von 2,1 Mio. € jährlich vermieden werden.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, in den vergangenen Jahren seien zahlreiche Zentralisierungsprojekte durchgeführt worden, mit denen Mitarbeitergruppen aus anderen Diensten in die Servicecenter integriert worden seien. Die Optimierung des Personaleinsatzes werde erst nach organisatorischen Umstellungen, die man abgestimmt und dosiert vorantreibe, mit abteilungs- und ressortübergreifenden Auswirkungen möglich sein.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Planungsgespräche und Zielvereinbarungen eine strukturierte Aufgaben-, Prozess- und Stellenanalyse als Grundlage für eine Restrukturierung der Verwaltung und eine bedarfsgerechte Personalbemessung nicht ersetzen können.

2.5.6 Zentraler Einkauf

Im Jahr 2018 wurden Sachmittel im Wert von insgesamt 370 Mio. € beschafft. Nicht alle Bestellungen wurden über die zuständigen Einkaufsorganisationen abgewickelt.

Seit April 2019 leitet ein Interimsmanager den Bereich „Zentraler Einkauf“. Dieser sah durch die Neuausschreibung von Verträgen und die bessere Nutzung des Wettbewerbs Einsparpotenziale allein im Bereich der nicht-medizinischen Sachkosten zwischen 1,9 Mio. € und 3,2 Mio. € jährlich. Weitergehende Projekte zur Kostensenkung, wie z. B. die Analyse der übrigen Sachkosten oder die Optimierung der Einkaufsorganisation, waren noch nicht in Angriff genommen. Um wirtschaftliche Vorteile durch größere Beschaffungsmengen hinreichend nutzen zu können, sollten alle Bestellungen über die zuständigen Einkaufsorganisationen abgewickelt werden.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, sie werde Letzteres ebenso umsetzen wie Maßnahmen zur Reduzierung der nicht-medizinischen Sachkosten. In der Vorstandssitzung vom November 2019 habe der Kaufmännische Vorstand für eine Fortsetzung des Projekts „Analyse der Sachkosten“ geworben. Eine Software, mit der dem Zentralen Einkauf ein Zugriff auf alle Bestelldaten und -vorgänge ermöglicht werde, sei bereits etabliert.

2.5.7 Küche

Die Universitätsmedizin betreibt eine eigene Krankenhausküche bestehend aus Zentralküche, Konditorei und Kasino. Die im Strategiepapier vom Oktober 2009 vorgesehene Optimierung des Küchenbetriebs und ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einer Leistungserbringung durch externe Anbieter unterblieben.

Erst 2017 wurde ein Beratungsunternehmen beauftragt, die Gesamtsituation der Betriebsküche zu analysieren und ein Konzept zur künftigen Ausrichtung der Küche vorzulegen. Dabei wurde festgestellt, dass die Speiserversorgung der Patienten und der Beschäftigten aufgrund der veralteten Küchentechnik, der ungünstigen Raumsituation und der baulichen Mängel einen hohen finanziellen und personellen Aufwand verursacht. Durch eine Sanierung der Küche mit Neuaufteilung der Räumlichkeiten könnten Personal- und Betriebskosten von bis zu 3,3 Mio. € jährlich eingespart werden. Die Investitionskosten würden sich innerhalb von zwölf Jahren amortisieren. Eine Prüfung, ob eine vollständige externe Vergabe der Küchenleistungen wirtschaftlicher wäre, wurde nicht durchgeführt.

Eine erste Grobplanung der Universitätsmedizin im Jahr 2017 sah die Neuerrichtung eines Wirtschafts- und Logistikzentrums vor, in der auch eine Küche untergebracht werden sollte. Bis zur Errichtung des Neubaus sollte durch Sanierungsmaßnahmen

³¹ Personaleinsatz beispielsweise beim Patienten- und Probentransport sowie im Kasino.

die Speisenversorgung durch die Küche sichergestellt werden. Die Kosten für die Sanierung wurden auf über 10 Mio. € geschätzt.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, bei den bisherigen Planungen sei die Thematik „Küchenleistungen von externen Dritten“ immer mitberücksichtigt worden. Nach Errichtung der baulichen Struktur einer Küche sei die Fragestellung Eigenbetrieb oder Vergabe an einen externen Dienstleister zu gegebener Zeit neu zu prüfen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass eine Grundsatzentscheidung auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsberechnung über die künftige Versorgungsform vor der Durchführung einer Baumaßnahme auch im Hinblick auf die Vermeidung von Investitions- sowie weiterer Sanierungs- und Betriebskosten erforderlich ist.

2.6 Mängel bei der Beauftragung von Gutachtern

Zur Vergabe von Beratungsleistungen an externe Berater wurde festgestellt:

- Ein Beratungsunternehmen wurde im April 2019 u. a. zum Thema Trennungsrechnung beauftragt.³² Dem Vergabevermerk zufolge müssten die grundsätzliche Methodik der Trennungsrechnung an der Universitätsmedizin validiert und Indikatoren für die Über- oder Unterfinanzierung aufgezeigt werden. Vonseiten des Beraters wurde indes keine Prüfung der Trennungsrechnung zugesagt und eine Aussage dazu abgelehnt, ob die von ihm durchgeführten Tätigkeiten für die Zwecke der Universitätsmedizin geeignet oder ausreichend sind.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, durch die externe Beratung würde die Trennungsrechnung prospektivisch verbessert.

- In dem Projekt „Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der I. Medizinischen Klinik und Poliklinik“ ermittelte ein anderes Beratungsunternehmen auf den Grundlagen einer zuvor erstellten Schwachstellenanalyse, von externen Benchmarks, Best-Practice-Erfahrungen und klinikspezifischen Besonderheiten Einsparpotenziale von über 2,5 Mio. €. Das Projekt wurde durchgeführt, ohne dass die methodische Vorgehensweise und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen im Hinblick auf ihre Bewertung auch den betroffenen Stellen ausreichend transparent dargestellt wurden. Die Untersuchungen wurden nicht hinreichend durch Mitarbeiter der Universitätsmedizin begleitet. Zudem war nicht sichergestellt, dass nur tatsächlich erbrachte Leistungen vergütet³³ wurden.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, sie werde künftig die Arbeiten externer Berater enger begleiten und entsprechend protokollieren. Die methodische Vorgehensweise werde besser berücksichtigt und dokumentiert. Sie werde darauf hinwirken, dass mit Beratungsunternehmen keine monatlichen Pauschalbeträge vereinbart würden. Leistungspakete würden so definiert, dass exakte Leistungen überprüfbar und die Vergütung entsprechend dem Leistungsfortschritt skaliert werden könnten.

- Vorteile des Wettbewerbs wurden nicht immer genutzt. Beispielsweise wurde ein Beratungsauftrag im Wert von mehr als 237.000 € freihändig sowie zwei weitere Aufträge über 226.000 € und 167.000 € jeweils im Direktkauf ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die Durchsetzung der internen Anweisungen, die an die Vorgaben der Vergabeverordnung gebunden seien, werde forciert.

³² Auftragswert: 52.000 €.

³³ Bis zum Abschluss der Erhebungen des Rechnungshofs wurden Vergütungen von 200.000 € gezahlt.

2.7 Vermeidbare Risiken bei der Übernahme des Krankenhauses Ingelheim

Im Rahmen der Übernahme des Agaplesion Diakoniekrankenhauses Ingelheim durch die Krankenhaus Ingelheim der Universitätsmedizin Mainz gGmbH ging die mit 90 % beteiligte Universitätsmedizin ein hohes finanzielles Risiko ein. Sie verpflichtete sich in der Gesellschaftervereinbarung, dem Krankenhausträger bis zu 5 Mio. € zur Verfügung zu stellen.

Bereits 2016 und 2017 hatte die Universitätsmedizin im Rahmen der damaligen Planungen Beratungsleistungen für über 1 Mio. € in Auftrag gegeben. Bei Übernahme des Krankenhauses im November 2017 durch den neuen Träger lagen weder ein tragfähiges Konzept noch eine belastbare Prognose zur wirtschaftlichen Entwicklung vor. Bis April 2019 hatte die Universität dem Träger Forderungen von über 5,3 Mio. € gestundet. Nach dem Bericht des Wirtschaftsprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses 2018 der Universitätsmedizin wurden Forderungen von 4,5 Mio. € aufgrund der Zahlungsschwierigkeiten als uneinbringlich klassifiziert und in voller Höhe wertberichtigt.

Mit Beschluss des Amtsgerichts Bingen vom Mai 2019 wurde über das Vermögen der Gesellschaft die vorläufige Eigenverwaltung angeordnet. Das Krankenhaus Ingelheim sollte durch ein Insolvenz-Eigenverwaltungsverfahren saniert werden.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, mit der Entscheidung zur Übernahme des Krankenhauses habe sie ein strategisches Ziel zur konzeptionellen Zusammenarbeit zwischen einem Haus der Supramaximalversorgung und einem Haus der Grund- und Regelversorgung verfolgt. Die im Businessplan 2016 angenommenen Prämissen seien nicht wie erwartet eingetroffen, was bei Prognosen im komplexen Gesundheitsmarkt durchaus vorkommen könne.

Der Rechnungshof verweist hierzu auf seine Ausführungen in dem Jahresbericht 2019, in dem er die erheblichen Mängel bei der Planung der Krankenhausübernahme und den nicht belegten Bedarf für den Krankenhausbetrieb aufgezeigt hat.³⁴

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Wirtschafts- und Liquiditätsplanung sowie die Kosten- und Leistungsrechnung zu verbessern, Budgetgespräche vor Beschlussfassung über den Wirtschaftsplans zu führen und die Liquiditätsüberwachung zu optimieren,
- b) auf eine ordnungsgemäße Trennungsrechnung für die Bereiche Krankenversorgung, Forschung und Lehre sowie Drittmittel unter Berücksichtigung einer sachgerechten Personalbemessung sowie auf die Heranziehung geeigneter Parameter zur Verteilung der Gemeinkosten hinzuwirken,
- c) Potenziale zur Einsparung von Personal in den aufgezeigten Bereichen zu nutzen,
- d) die Notaufnahmen zu zentralisieren und durch den Betrieb der Allgemeinmedizinischen Praxis entstehende Einsparpotenziale zu nutzen,
- e) weitere Bereiche wie die Hochschulambulanzen, die Intensivstationen, dezentrale Verwaltungseinheiten und Operationssäle in die Untersuchungen zur Zentralisierung von Dienstleistungen einzubeziehen, das zeitliche und inhaltliche Vorgehen mit der Bau-Masterplanung abzustimmen und konkrete Einsparziele vorzugeben,

³⁴ Jahresbericht 2019, Nr. 21 - Übernahme des Agaplesion Diakoniekrankenhauses Ingelheim - (Drucksache 17/8300).

- f) im Rahmen des Projekts „Bettensteuerung“ auch zu untersuchen, ob eine Reduzierung der Zahl der klinischen Betriebseinheiten und für die verbleibenden Einrichtungen eine bessere Zusammenarbeit möglich ist,
- g) die Beschaffung von Groß- und Ultraschallgeräten unter Berücksichtigung des Bestands und der Geräteauslastung zu optimieren und die Betriebs- und Instandhaltungskosten verursachungsgerecht zuzuordnen,
- h) die Einkaufsorganisation zu verbessern und Möglichkeiten zur Einsparung von Sachkosten zeitnah umzusetzen,
- i) bei der Vergabe von Aufträgen die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen und externe Beratungsleistungen enger zu begleiten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Landtag über größere Abweichungen vom Wirtschaftsplan zu unterrichten und gegebenenfalls Nachträge zu erstellen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b bis g zu berichten,
- c) die Bettenstation der konservativen Notaufnahme und die Notaufnahme der Zahnmedizin zu schließen,
- d) die Wirtschaftlichkeit der Speiseversorgung vor Errichtung der baulichen Struktur zu prüfen.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, in das Universitätsmedizingesetz Regelungen über die Erstellung von Nachträgen zu den Wirtschaftsplänen sowie zur Unterrichtung des Landtags bei finanziell bedeutsameren Planabweichungen aufzunehmen.

Der Jahresbericht 2020
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 28. Januar 2020 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	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Mio. €									
Steuern	8.344	8.372	8.861	9.711	10.206	10.558	10.968	11.992	12.788	12.763
Steuerähnliche Abgaben	30	24	27	24	49	49	49	61	64	70
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	98	88	97	100	101	96	97	103	101	116
Zinseinnahmen	82	83	84	69	63	42	33	30	43	43
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ¹	1.888	2.061	1.998	2.311	2.465	2.956	3.100	3.139	3.411	3.474
Sonstige laufende Einnahmen ²	342	348	369	387	437	425	436	445	450	460
Einnahmen	10.784	10.976	11.436	12.602	13.321	14.126	14.683	15.770	16.857	16.926
Personalausgaben	4.981	5.150	5.307	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188	6.310
Laufender Sachaufwand ¹	931	981	996	1.047	1.046	1.186	1.280	1.340	1.411	1.385
Zinsausgaben ³	1.186	1.064	1.015	972	987	950	820	819	747	581
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁴	4.265	4.511	4.863	4.948	5.289	5.901	6.334	6.822	7.131	7.206
Schuldendiensthilfen	88	97	100	95	83	80	71	63	56	57
Ausgaben	11.451	11.803	12.281	12.459	12.873	13.742	14.266	14.999	15.533	15.539
Zwischensumme Überschuss/ Fehlbetrag (-)	- 667	- 827	- 845	143	448	384	417	771	1.324	1.387
zuzüglich Transaktionen mit dem Pensionsfonds ⁵	- 327	- 366	- 405	- 439	- 473	- 499	- 540	- 64	-	-
Endsumme⁶ Überschuss/ Fehlbetrag (-)	- 993	- 1.193	- 1.250	- 296	- 25	- 115	- 123	708	1.324	1.387

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 (VGHN 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	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Mio. €									
Veräußerungserlöse ⁷	3	1	1	37	58	40	61	71	32	30
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	324	437	396	223	225	215	241	223	253	245
Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen ⁸								108	7	0
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	125	131	160	203	214	196	256	150	138	87
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Einnahmen	452	569	557	463	497	451	558	552	430	362
Sachinvestitionen	120	140	129	92	80	81	120	110	126	112
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	511	651	661	448	495	455	502	472	416	426
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	343	381	372	304	281	276	285	255	297	299
Darlehen ⁹	372	447	497	518	577	528	579	105	15	8
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen ¹⁰	8	8	14	352	13	2	5	6	1	3
Erwerb von Beteiligungen ¹¹	34	16	54	13	0	80	16	8	3	1
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	18	23	34	23	45	29	36	44	24	33
Ausgaben	1.406	1.666	1.761	1.750	1.491	1.451	1.543	1.000	882	882
Zwischensumme Fehlbetrag (-)	- 954	- 1.097	- 1.204	- 1.287	- 994	- 1.000	- 985	- 448	- 452	- 520
Bereinigung um Transaktionen mit dem Pensionsfonds ¹²	327	366	405	439	473	499	540	64	-	-
Endsumme Fehlbetrag (-)¹³	- 628	- 731	- 800	- 848	- 521	- 500	- 446	- 384	- 452	- 520

⁷ Von den Einnahmen 2013 bis 2018 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 Finanzierungs- vorgänge	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Mio. €									
Schulden- aufnahmen am Kreditmarkt	7.298	8.055	9.461	8.465	6.934	7.129	6.281	6.499	4.437	3.811
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken ¹⁵	43	109	33	257	2	1	2	9	2	3
Einnahmen	7.341	8.164	9.494	8.722	6.936	7.130	6.283	6.508	4.439	3.814
Schuldentilgung	5.718	6.237	7.442	7.578	6.388	6.513	5.713	6.823	5.310	3.979
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ¹⁶	2	3	2	2	2	2	2	3	1	702
Ausgaben	5.720	6.240	7.444	7.580	6.390	6.515	5.715	6.826	5.311	4.681
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	1.621	1.924	2.050	1.142	546	615	568	- 318	- 872	- 867

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 Für das Jahr 2018 wurden Mittel von 700 Mio. € außerplanmäßig einer Haushaltssicherungsrücklage (Kapitel 20 02 Titel 919 01) zugeführt (Vorlage 17/4254).

Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 3
zu 2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Der Stabilitätsrat¹ hat im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung die haushaltswirtschaftliche Lage von Bund und Ländern anhand einer kennzifferngestützten Analyse ihrer Stabilitätsberichte geprüft. Für Rheinland-Pfalz wurden dabei gemäß Bericht des Ministeriums der Finanzen vom September 2019 folgende Kennziffern zugrunde gelegt:

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

		Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung
		Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019		Soll 2020	FPI 2021	FPI 2022	FPI 2023	
Struktureller Finanzierungssaldo	€ je Einw.	138	308	62	nein	105	70	59	56	nein
Schwellenwert		-40	48	-182		-282	-282	-282	-282	
Länderdurchschnitt		160	248	18						
Kreditfinanzierungsquote	%	-4,2	-3,8	-0,6	nein	-1,5	-0,9	-0,8	-0,7	nein
Schwellenwert		1,0	3,6	1,9		5,9	5,9	5,9	5,9	
Länderdurchschnitt		-2,0	0,6	-1,1						
Zins-Steuer-Quote	%	5,5	4,0	4,3	nein	4,3	4,2	4,2	4,1	nein
Schwellenwert		5,9	5,2	5,4		6,4	6,4	6,4	6,4	
Länderdurchschnitt		4,2	3,7	3,8						
Schuldenstand	€ je Einw.	7.650	7.331	7.309	nein	7.257	7.213	7.177	7.142	nein
Schwellenwert		8.638	8.578	8.545		8.745	8.945	9.145	9.345	
Länderdurchschnitt		6.645	6.598	6.573						
Auffälligkeit im Zeitraum		nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern		Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

Der o. g. Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass in Rheinland-Pfalz unter Anwendung der Kriterien, die der Stabilitätsrat bisher zur Haushaltsüberwachung heranzieht, keine Haushaltsnotlage droht. Der Stabilitätsrat schloss sich in seiner Sitzung am 13. Dezember 2019 dieser Bewertung an.²

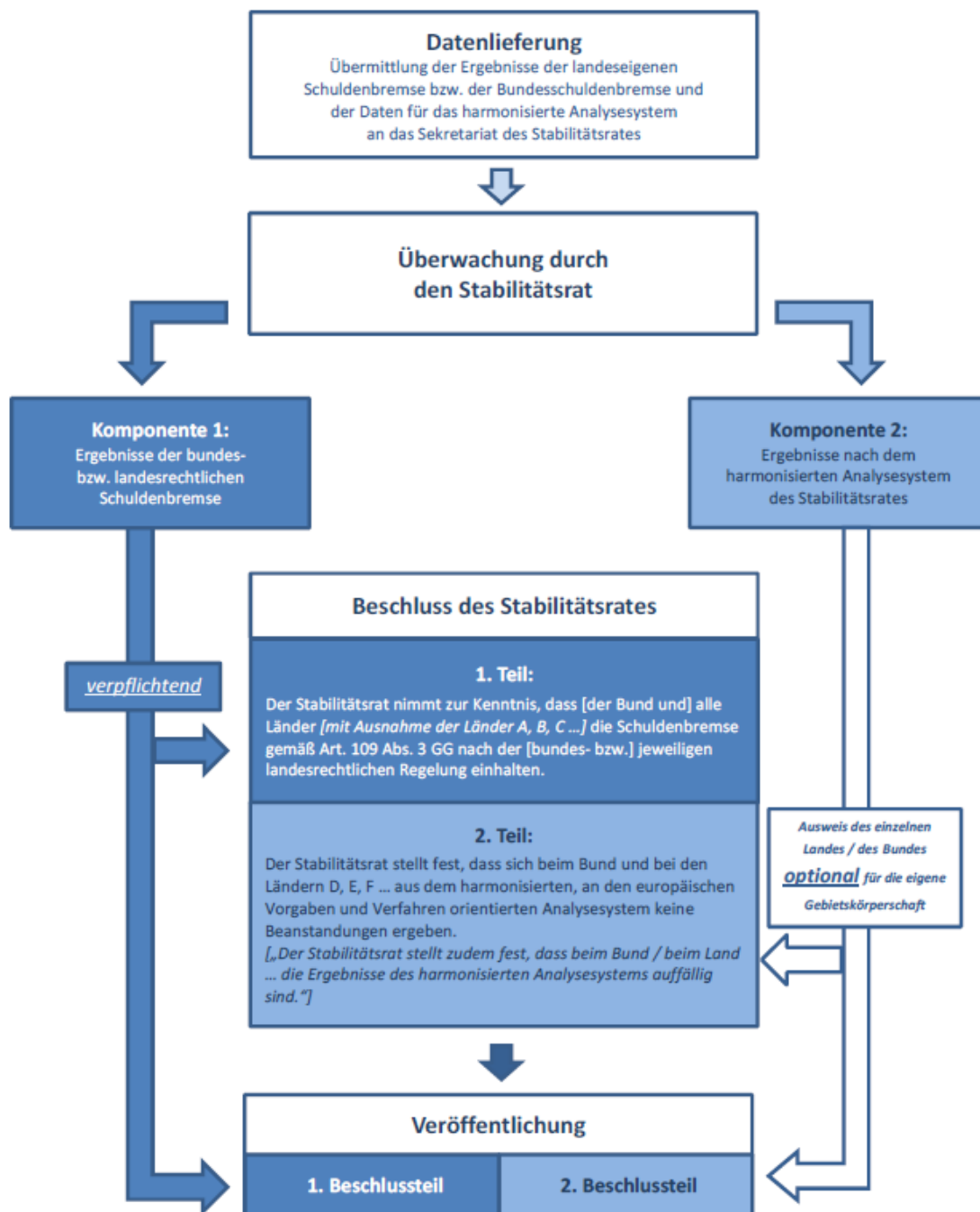
Der Rechnungshof hat sich in der Vergangenheit mehrfach kritisch zu der Frage der Eignung der vom Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung sowie zur Bewertung der Haushaltslage beschlossenen Kennziffern und Schwellenwerte geäußert.³ Außerdem wurden dem Stabilitätsrat und den Finanzministerien des Bundes und der Länder nach den Beratungen der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf ihrer Konferenz im Mai 2017 ein Arbeitspapier zugeleitet, in dem Schwachstellen des derzeitigen Systems zur Haushaltsüberwachung aufgezeigt und Empfehlungen zur Berücksichtigung ergänzender bzw. alternativer Kennziffern aufgenommen wurden. Diese Empfehlungen flossen nicht in das vom Stabilitätsrat am 13. Dezember 2019 neu gefasste Kennziffernsystem ein, das 2023 erneut evaluiert werden soll. Die Neufassung enthält im Wesentlichen Definitionen bisher verwendeter Kennziffern sowie eine Absenkung von Schwellenwerten für die Finanzplanungszeiträume.

¹ Der Stabilitätsrat ersetzt seit 2010 den Finanzplanungsrat. Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder. Der Stabilitätsrat ist bei der Bundesregierung eingerichtet. Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Energie sowie die für Finanzen zuständigen Minister der Länder.

² Vgl. Landtags-Vorlage 17/6006.

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

In seiner Sitzung am 6. Dezember 2018 beschloss der Stabilitätsrat als Grundlage der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 ein Kompendium. Danach besteht das künftige Überwachungssystem aus zwei Teilen, die dem nachfolgenden Schaubild⁴ entnommen werden können:



Im ersten Teil seines Beschlusses werden die Ergebnisse der Schuldenbremse für jedes einzelne Land und den Bund gemäß der eigenen Regelung festgehalten. In einem zweiten Teil des Beschlusses geht der Stabilitätsrat auf die Ergebnisse eines harmonisierten Analysesystems ein. Deren Veröffentlichung ist optional.

⁴ Vgl. Beschluss zu TOP 5 der Sitzung des Stabilitätsrats vom 6. Dezember 2018.

Für Rheinland-Pfalz steht die Entscheidung an, ob eine transparente öffentliche Darstellung der ermittelten Kennzahlen als ein wichtiger Bestandteil der Haushaltsüberwachung gewählt wird. Weitere Entscheidungen betreffen die Festlegung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens für das harmonisierte Analysesystem, die Führung eines Kreditaufnahmeontos und dessen Bereinigung um finanzielle Transaktionen sowie die Behandlung von Ausgaberesten als faktische Rücklagenbewegungen.

Hierzu hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, es stehe noch am Beginn des Entscheidungsprozesses. Entsprechende Überlegungen würden fortgeführt. Sobald sich die Entscheidungen hinreichend konkretisiert hätten, werde es über die Ergebnisse informieren.

Anlage 3
zu dem Beitrag Nr. 3
Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt

Haupt- gruppe	Zweckbestimmung	Einheit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 zu 2009 Veränderung absolut, relativ
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	Mio. Euro	8.374	8.396	8.888	9.735	10.255	10.607	11.017	12.053	12.852	12.834	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	– 839	22	492	847	520	352	410	1.036	799	– 18	4.460
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	– 9,1	0,3	5,9	9,5	5,3	3,4	3,9	9,4	6,6	– 0,1	53,3
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.¹	Mio. Euro	662	664	720	809	895	828	920	843	826	813	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	– 23	2	56	89	86	– 67	92	– 77	– 17	– 13	151
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	– 3,4	0,3	8,4	12,4	10,6	– 7,5	11,1	– 8,4	– 2,0	– 1,6	22,8
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	Mio. Euro	1.876	2.048	1.988	2.299	2.443	2.927	3.063	3.204	3.357	3.397	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	239	172	– 60	311	144	484	136	141	153	40	1.521
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	14,6	9,2	– 3,0	15,6	6,3	19,8	4,6	4,6	4,8	1,2	81,1
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	Mio. Euro	8.031	8.973	10.321	9.430	7.719	7.433	6.617	6.834	4.796	4.165	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	521	942	1.348	– 891	– 1.711	– 286	– 816	217	– 2.038	– 631	– 3.864
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	6,9	11,7	15,0	– 8,6	– 18,1	– 3,7	– 11,0	3,3	– 29,8	– 13,2	– 48,1
0–3	Einnahmen	Mio. Euro	18.943	20.081	21.917	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831	21.209	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	– 102	1.138	1.836	356	– 961	483	– 178	1.317	– 1.103	– 622	2.266
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	– 0,5	6,0	9,1	1,6	– 4,3	2,3	– 0,8	6,1	– 4,8	– 2,8	12,0
4	Personalausgaben	Mio. Euro	4.981	5.150	5.307	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188	6.310	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	228	169	157	90	71	157	136	194	233	122	1.329
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	4,8	3,4	3,0	1,7	1,3	2,9	2,4	3,4	3,9	2,0	26,7
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Mio. Euro	7.690	8.143	9.316	9.440	8.295	8.386	7.531	8.722	7.170	5.640	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	– 220	453	1.173	124	– 1.145	91	– 855	1.191	– 1.552	– 1.530	– 2.050
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	– 2,8	5,9	14,4	1,3	– 12,1	1,1	– 10,2	15,8	– 17,8	– 21,3	– 26,7
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	Mio. Euro	4.516	4.770	5.134	5.223	5.543	6.273	6.733	7.193	7.515	7.607	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	– 57	254	364	89	320	730	460	460	322	92	3.091
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	– 1,2	5,6	7,6	1,7	6,1	13,2	7,3	6,8	4,5	1,2	68,4
7+8	Baumaßnahmen, Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen^{2, 3}	Mio. Euro	1.388	1.643	1.727	1.727	1.446	1.421	1.497	950	851	844	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	126	255	84	0	– 281	– 25	76	– 547	– 99	– 7	– 544
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	10,0	18,4	5,1	0,0	– 16,3	– 1,7	5,3	– 36,5	– 10,4	– 0,9	– 39,2
9	Besondere Finanzierungsausgaben	Mio. Euro	368	374	434	486	560	90	95	113	106	808	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	– 179	6	60	52	74	– 470	5	18	– 7	702	440
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	– 32,7	1,6	16,0	12,0	15,2	– 83,9	5,6	18,9	– 5,9	660,4	119,6
4–9	Ausgaben	Mio. Euro	18.943	20.081	21.917	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831	21.209	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	– 102	1.138	1.836	356	– 961	483	– 178	1.317	– 1.103	– 622	2.266
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	– 0,5	6,0	9,1	1,6	– 4,3	2,3	– 0,8	6,1	– 4,8	– 2,8	12,0

¹ In den Einnahmen der Hauptgruppe 1 sind 2009 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 2009 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 Darlehensstil (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 2015-2018¹
Kernhaushalte der Flächenländer²

1. Einnahmen

1.1 Bereinigte Gesamteinnahmen³

Land	MV	ST	SN	BY	TH	BB	BW	HE	SL	SH	RP	NW	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	5.168	4.983	4.974	4.894	4.855	4.838	4.826	4.618	4.416	4.318	4.239	4.213	4.186	4.595	– 7,7 %
2015-2018	4.974	4.883	4.557	4.544	4.599	4.589	4.454	4.378	4.116	4.078	4.078	3.914	3.847	4.284	– 4,8 %

1.2 Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)

Land	BY	HE	BW	NW	SH	BB	SL	NI	TH	ST	MV	RP	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	3.918	3.674	3.673	3.307	3.266	3.253	3.227	3.224	3.172	3.165	3.133	3.130	3.110	3.467	– 9,7 %
2015-2018	3.601	3.527	3.371	3.060	3.073	2.978	2.990	3.014	2.938	2.938	2.924	2.988	2.907	3.217	– 7,1 %

1.3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)

Land	MV	SN	ST	TH	BB	SL	BW	RP	SH	NW	NI	HE	BY	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	1.508	1.490	1.396	1.303	1.204	1.007	851	833	730	614	600	592	523	774	7,7 %
2015-2018	1.495	1.273	1.466	1.312	1.237	945	797	804	701	567	557	553	515	734	9,5 %

1.4 Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33, 34)

Land	MV	ST	SN	TH	BB	SH	BY	BW	HE	NW	RP	SL	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	300	274	256	237	206	142	125	115	113	108	60	56	54	132	– 54,5 %
2015-2018	307	316	216	200	193	128	112	105	92	91	59	56	60	120	– 50,7 %

2. Ausgaben

2.1 Bereinigte Gesamtausgaben

Land	MV	SH	ST	SN	BB	BW	BY	TH	HE	SL	NW	RP	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	5.047	4.982	4.895	4.666	4.608	4.600	4.579	4.554	4.491	4.343	4.159	4.027	3.845	4.428	– 9,1 %
2015-2018	4.737	4.192	4.741	4.456	4.416	4.354	4.332	4.322	4.328	4.199	3.944	3.987	3.709	4.195	– 4,9 %

2.2 Personalausgaben (HGr. 4)

Land	BY	SL	HE	BW	RP	NI	NW	SH	MV	TH	ST	SN	BB	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	1.733	1.596	1.590	1.551	1.547	1.536	1.447	1.434	1.264	1.256	1.162	1.131	1.130	1.491	3,8 %
2015-2018	1.659	1.548	1.520	1.503	1.492	1.464	1.391	1.378	1.218	1.210	1.142	1.057	1.057	1.429	4,4 %

2.3 Sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)

Land	HE	BY	MV	BB	RP	SN	SH	TH	BW	NW	NI	SL	ST	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	352	302	283	263	265	226	219	218	209	195	183	179	156	235	12,8 %
2015-2018	320	290	267	256	268	303	224	214	202	217	190	176	156	239	12,2 %

2.4 Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)

Land	SL	ST	SH	TH	HE	RP	NW	MV	NI	BW	BB	BY	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	364	165	160	155	154	142	136	135	135	127	112	46	39	119	19,6 %
2015-2018	392	211	191	192	168	183	157	152	154	132	128	56	46	136	34,6 %

2.5 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)

Land	ST	MV	BB	SN	BW	TH	HE	BY	SH	NW	RP	NI	SL	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	2.833	2.663	2.622	2.407	2.336	2.273	2.095	1.992	1.976	1.967	1.865	1.830	1.809	2.120	– 12,0 %
2015-2018	2.667	2.461	2.504	2.290	2.126	2.158	2.037	1.870	1.900	1.824	1.830	1.732	1.710	1.987	– 7,9 %

2.6 Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 7, 8)

Land	SH	SN	MV	TH	ST	BY	BB	NW	SL	BW	HE	RP	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	1.193	864	703	651	578	506	481	413	395	378	299	207	161	464	– 55,4 %
2015-2018	498	761	639	548	566	456	471	355	373	391	283	215	170	403	– 46,8 %

3. Finanzierungssaldo aus Einnahmen und Ausgaben⁵

Land	NI	BY	SN	TH	BB	BW	RP	HE	MV	ST	SL	NW	SH	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	339	316	313	301	229	229	213	125	121	88	74	54	– 664	167	27,2 %
2015-2018	137	212	105	278	173	103	91	49	237	142	– 83	– 31	– 114	90	1,6 %

4. Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich und dem Kreditmarkt

Land	SL	SH	ST	NW	RP	NI	TH	HE	BB	MV	BW	BY	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2018	13.659	9.709	8.566	7.676	7.490	7.174	6.721	6.344	5.867	4.984	3.360	1.181	841	5.341	40,2 %
2015-2018	14.060	9.344	8.914	7.822	8.157	7.295	6.915	6.693	6.277	5.317	3.682	1.494	941	5.566	46,6 %

II. Anteile ausgewählter Einnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen sowie ausgewählter Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben 2015-2018 in %
Kernhaushalte der Flächenländer

1. Einnahmen

1.1 Anteil Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)

Land	BY	HE	NW	NI	BW	SH	RP	SL	BB	TH	ST	SN	MV	Ø FL ohne RP
2018	80,0	79,5	78,5	77,0	76,1	75,6	73,8	73,1	67,2	65,3	63,5	62,5	60,6	75,4
2015-2018	79,2	80,6	78,2	78,4	75,7	75,4	73,2	72,7	64,8	63,8	60,1	63,8	58,8	75,1

1.2 Anteil Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)

Land	SN	MV	ST	TH	BB	SL	RP ⁴	BW	SH	NW	NI	HE	BY	Ø FL ohne RP
2018	30,0	29,2	28,0	26,9	24,9	22,8	19,7	17,6	16,9	14,6	14,3	12,8	10,7	16,8
2015-2018	27,9	30,1	30,0	28,6	27,0	22,9	19,7	17,9	17,2	14,5	14,5	12,6	11,3	17,2

1.3 Anteil Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33, 34)

Land	MV	ST	SN	TH	BB	SH	NW	BY	HE	BW	RP	NI	SL	Ø FL ohne RP
2018	5,8	5,5	5,1	4,9	4,3	3,3	2,6	2,5	2,4	2,4	1,4	1,3	1,3	2,9
2015-2018	6,2	6,5	4,7	4,3	4,2	3,1	2,3	2,5	2,1	2,4	1,5	1,6	1,4	2,8

2. Ausgaben

2.1 Anteil Personalausgaben (HGr. 4)

Land	NI	RP	BY	SL	HE	NW	BW	SH	TH	MV	BB	SN	ST	Ø FL ohne RP
2018	39,9	38,4	37,8	36,8	35,4	34,8	33,7	28,8	27,6	25,0	24,5	24,2	23,7	33,7
2015-2018	39,5	37,4	38,3	36,9	35,2	35,3	34,5	33,2	28,0	25,7	23,9	23,7	24,1	34,1

2.2 Anteil sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)

Land	HE	BY	RP	BB	MV	SN	TH	NI	NW	BW	SH	SL	ST	Ø FL ohne RP
2018	7,8	6,6	6,6	5,7	5,6	4,8	4,8	4,8	4,7	4,5	4,4	4,1	3,2	5,3
2015-2018	7,4	6,7	6,7	5,8	5,6	6,8	4,9	5,1	5,5	4,6	5,4	4,2	3,3	5,7

2.3 Anteil Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)

Land	SL	RP	NI	HE	TH	ST	NW	SH	BW	MV	BB	BY	SN	Ø FL ohne RP
2018	8,4	3,5	3,5	3,4	3,4	3,4	3,3	3,2	2,8	2,7	2,4	1,0	0,8	2,7
2015-2018	9,4	4,6	4,2	3,9	4,5	4,5	4,0	4,7	3,1	3,2	2,9	1,3	1,0	3,3

2.4 Anteil Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)

Land	ST	BB	MV	SN	BW	TH	NI	NW	HE	RP ⁴	BY	SL	SH	Ø FL ohne RP
2018	57,9	56,9	52,8	51,6	50,8	49,9	47,6	47,3	46,7	46,3	43,5	41,7	39,7	47,9
2015-2018	56,2	56,7	51,9	51,4	48,8	49,9	46,7	46,2	47,0	45,9	43,2	40,7	45,6	47,3

2.5 Anteil Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 7, 8)

Land	SH	SN	TH	MV	ST	BY	BB	NW	SL	BW	HE	RP ^{4,7}	NI	Ø FL ohne RP
2018	24,0	18,5	14,3	13,9	11,8	11,1	10,4	9,9	9,1	8,2	6,7	5,1	4,2	10,5
2015-2018	11,1	17,0	12,7	13,5	11,9	10,5	10,7	9,0	8,9	9,0	6,5	5,4	4,6	9,6

Eventuelle Abweichungen sind rundungsbedingt.

¹ Fachserie 14 Reihe 2 des Statistischen Bundesamtes, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts.
Einwohnerzahl der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister jeweils zum 30. Juni.

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 knapp 4,8 Mrd. € Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich entfallen.

⁷ Einschließlich der Investitionen der Landesbetriebe (220 Mio €) betrug die Investitionsquote 2018 vereinfacht berechnet 6,5 %.

BW Baden-Württemberg, BY Bayern, BB Brandenburg, HE Hessen, MV Mecklenburg-Vorpommern, NI Niedersachsen, NW Nordrhein-Westfalen, RP Rheinland-Pfalz, SL Saarland, SN Sachsen, ST Sachsen-Anhalt, SH Schleswig-Holstein, TH Thüringen, FL Flächenländer.

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	$\frac{\text{Nettokreditaufnahme insgesamt}}{\text{bereinigte Gesamtausgaben}}$

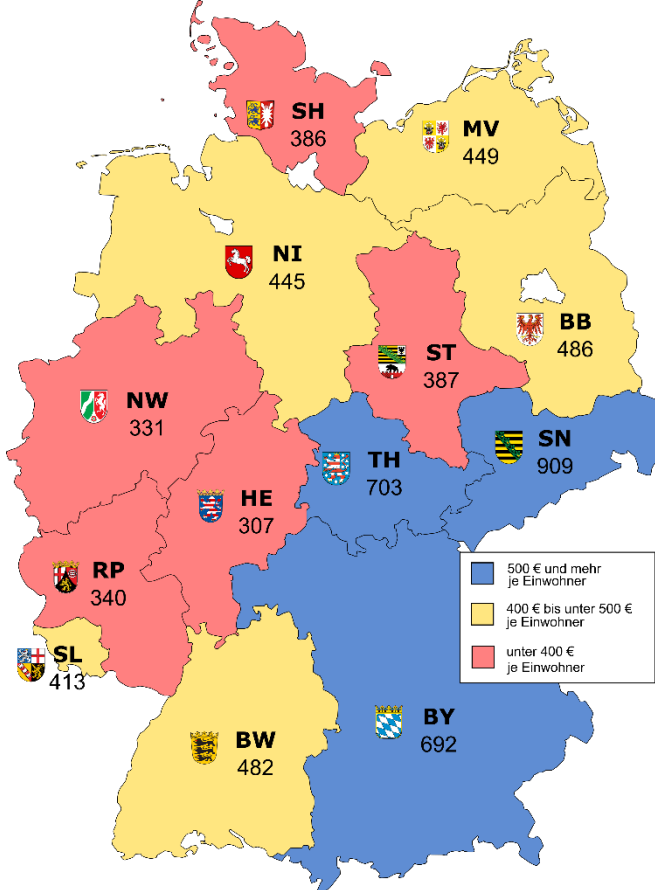
Konjunkturkomponente	Nach Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen davon sind zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite möglich. In dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 Landesverfassung wurde festgelegt, dass 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).
Strukturelle Netto-Tilgung	Netto-Tilgung zuzüglich des zulässigen Saldos (Summe aus Saldo der finanziellen Transaktionen, Konjunkturkomponente, Abweichungen wegen außergewöhnlichen Notsituationen, Abbauverpflichtung aus Kontrollkonto).
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	$\frac{\text{Zinsausgaben}}{\text{Steuern (HGr. 0 - OGr. 09) + Finanzausgleiche (Gr. 211 und 212)}}$

Anlage 6 zu dem Beitrag Nr. 3 – Übersichtskarten zu haushaltswirtschaftlichen Kennziffern

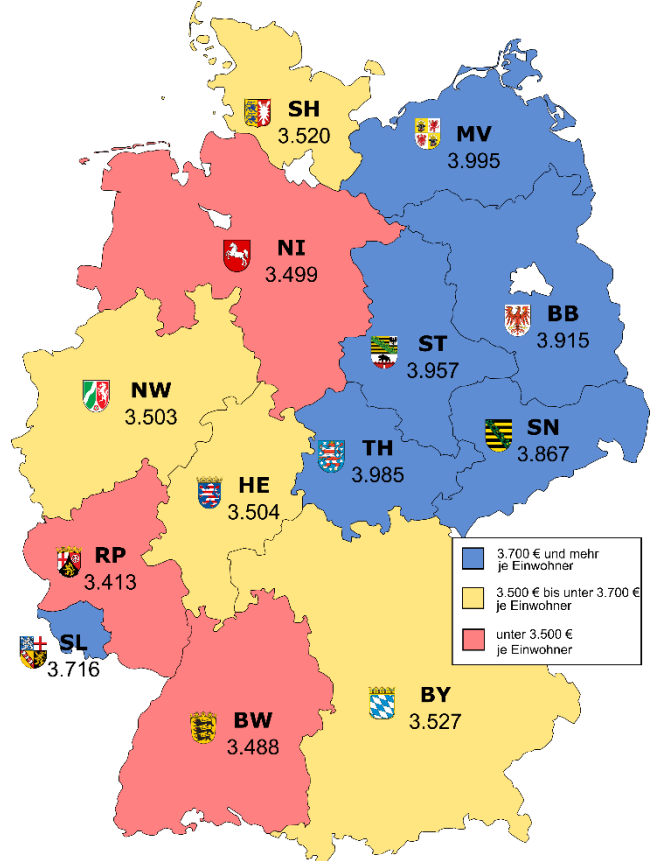
Überschüsse der laufenden Rechnung 2018 in € je Einwohner

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 486 €



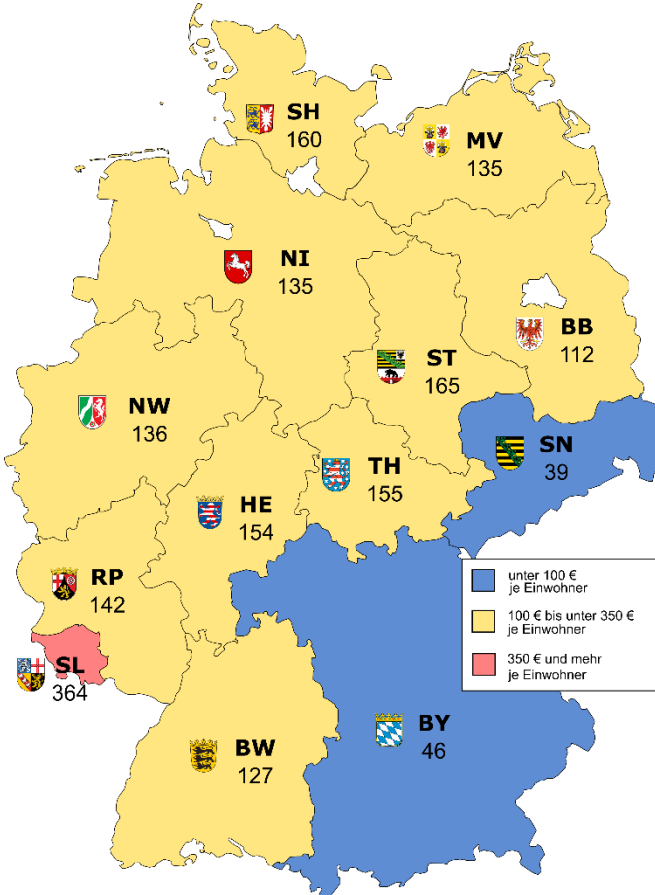
Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich (netto), Bundesergänzungszuweisungen und Kfz-Steuerkompensation 2018 in € je Einwohner

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 3.582 €



Zinsausgaben 2018 in € je Einwohner

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 119 €



Schuldenstand 2018 in € je Einwohner

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 5.341 €

