



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2020

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

Impressum:

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

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

**Nr. 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, Baulastträgern 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 Arbeitszeitanteilen 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 Wegebbaus 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.

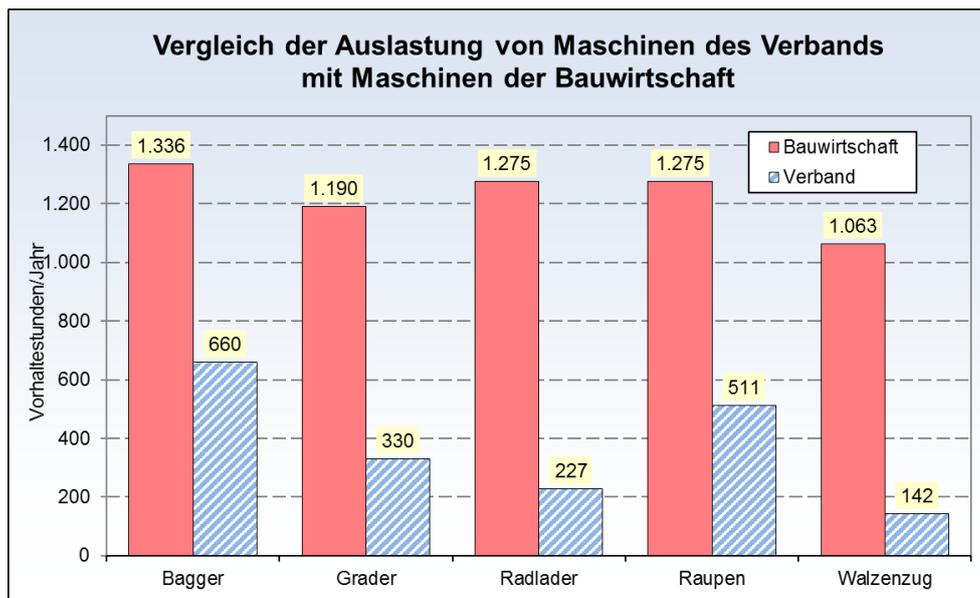
¹⁶ Siehe auch Fußnote 4.

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 betragen 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.