



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

# Jahresbericht 2021

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

Telefon: 06232 617-444  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)

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



## Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	3
Vorbemerkungen	13
1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2019	15
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2019	22
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Folgen der Corona-Krise stellen Landeshaushalt auf eine Belastungsprobe -	33
4 Einteilung von Einkommensteuerfällen in Risikoklassen als Bestandteil des Risikomanagements - personelle Risikoeinschätzung zu aufwendig -	71
5 Vollstreckungsstellen der Finanzämter - Mängel in der Fallbearbeitung nicht abgestellt -	76
6 Berechtigungen im Integrierten Personalmanagementsystem IPEMA® - Berechtigungskonzept entsprach nicht den Anforderungen, Rechtevergabe war risikobehaftet -	84
7 IPEMA®-Reisekostenportal - erhebliche Personaleinsparungen durch elektronische Bearbeitung möglich -	90
8 Lotto Rheinland-Pfalz GmbH - fehlender Sparanreiz, hoher Personalaufwand, reduzierbare Sponsoringkosten -	97
9 Beurlaubungen von Beamten ohne Dienstbezüge sowie die Erhebung von Versorgungszuschlägen - rechtswidrige Beurlaubungen und unzulässige Anerkennungen der Urlaubszeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeiten -	106
10 Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung - weitere Optimierung erforderlich -	114
11 Finanzaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion über defizitär wirtschaftende Kommunen - weitgehend unwirksam -	123
12 Verkehrsinfrastrukturprojekte - planungsbegleitende Prüfungen bewirken deutliche Kostenminderungen -	138
13 Baumanagement des Landesbetriebs Mobilität - Kostenstabilität, Termintreue und Bauqualität verbessern, Rückstände bei der Bauabrechnung verringern -	145
14 RLP AgroScience GmbH - wesentliche Forderungen aus einer vorherigen Prüfung nicht umgesetzt -	156

		Seite
15	Förderung der Pflegestützpunkte und der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung - Überprüfung der Zahl an Pflegestützpunkten und der Höhe der Pauschalförderung erforderlich -	160
16	Abteilung „Schulen“ der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion - Verbesserungen bei Personalverwaltung und Maßnahmen der Schulaufsicht möglich -	167
17	Gebühren und Erstattung von Ausgaben im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten - nicht angepasste Gebühren und nicht beantragte Ausgabenerstattungen des Bundes -	178
18	Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer - grundsätzliche Ausrichtung und Finanzierung müssen auf den Prüfstand -	183
19	Zahlung von Leistungsbezügen an Professoren - ergänzende und konkretisierende Bestimmungen erforderlich -	194
20	Sterilgutversorgung der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - Optimierungsbedarf bei der Organisation, der Planung baulicher Maßnahmen und dem Instrumentenmanagement -	200

### **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

## **Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2019**

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2019 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 2019**

Die Haushaltsrechnung 2019 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 1.258 Mio. € ab. Davon wurden 859 Mio. € zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt verwandt und per saldo 399 Mio. € den Rücklagen zugeführt.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die bereinigten Gesamteinnahmen um 6,8 % auf 18,5 Mrd. € und die bereinigten Gesamtausgaben um 4,8 % auf 17,2 Mrd. €.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2019 um 219 Mio. € auf über 2,1 Mrd. €.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt und die Betriebshaushalte einschließlich Umschuldungen sowie die Übernahme von Verbindlichkeiten der PLP Management GmbH & Co. KG von insgesamt mehr als 4,6 Mrd. € hielten sich im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen.

### **Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - Folgen der Corona-Krise stellen Landeshaushalt auf eine Belastungsprobe -**

Das Haushaltsjahr 2019 schloss mit positiven Ergebnissen ab:

- In der laufenden Rechnung übertrafen die Einnahmen - insbesondere aufgrund eines erneuten Zuwachses des Steueraufkommens - die Ausgaben um 1.937 Mio. €

Dieser Überschuss reichte zusammen mit weiteren Einnahmen aus, die auf 1.002 Mio. € gestiegenen Investitionsausgaben zu decken, Schulden von 880 Mio. € zu tilgen und den Rücklagen per saldo 399 Mio. € zuzuführen.

- Die verfassungsrechtliche Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts, die ab 2020 ihre Wirksamkeit entfalten sollte, wurde 2019 eingehalten. Nach Bereinigung des Finanzierungssaldos um finanzielle Transaktionen, Konzernbestandteile und konjunkturelle Einflüsse verblieb eine strukturelle Netto-Tilgung von 440 Mio. €
- Der Gesamtschuldenstand des Landes (Kernhaushalt und Landesbetriebe) verringerte sich trotz Übernahme von Verbindlichkeiten der PLP Management GmbH & Co. KG um 735 Mio. € auf 31,4 Mrd. €

Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 7.142 € um fast 32 % und die Zinsausgaben lagen mit 117 € je Einwohner um knapp 11 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer. Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben des Kernhaushalts blieb mit 5,8 % um nahezu fünf Prozentpunkte unter dem Durchschnitt.

Hohe Ausgaben zur Eindämmung der Folgen der Corona-Pandemie und zur Stärkung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft belasten den Haushalt ab 2020 zusätzlich. Die beabsichtigten Kreditaufnahmen werden nach der Finanzplanung bis 2024 zu einem Gesamtschuldenstand von mehr als 37 Mrd. € führen. Die geplanten Darlehen sind - gestützt auf die Ausnahmebestimmungen der neuen Schuldenregel - zum Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge der außergewöhnlichen Notsituation sowie zum Ausgleich konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen vorgesehen.

Der Schuldenanstieg kann verringert werden, wenn die nach der Steuerschätzung vom November 2020 erwarteten Verbesserungen beim Steueraufkommen von mehr als 538 Mio. € gegenüber den Plandaten für die Jahre 2020 und 2021 kassenwirksam werden. Außerdem wurden die Möglichkeiten, die Haushaltssicherungsrücklage zur Verringerung der Kreditaufnahmen und den nicht in Schuldscheindarlehen des Landes angelegten Bestand der Versorgungsrücklage zweckentsprechend zur Deckung von Versorgungsausgaben einzusetzen, noch nicht genutzt.

Unabhängig hiervon erfordert der Investitionsbedarf u. a. im Bereich des Landesstraßennetzes zusätzliche Anstrengungen, um einen weiteren Vermögensverzehr zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund sollten Möglichkeiten, die konsumtiven Ausgaben zu begrenzen und die geplanten Netto-Kreditaufnahmen im Haushaltsvollzug zu verringern, konsequent genutzt werden.

**Nr. 4 Einteilung von Einkommensteuerfällen in Risikoklassen als Bestandteil des Risikomanagements  
- personelle Risikoeinschätzung zu aufwendig -**

Fehlende Vorgaben für die Einordnung der Steuerfälle in Risikoklassen gefährdeten die Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Die aufgrund einer vollständigen Fallbetrachtung vorzunehmende Einteilung in Risikoklassen widerspricht dem Zweck des Risikomanagementsystems, den Aufwand der Steuerverwaltung durch punktuelle personelle Prüfungen zu begrenzen.

Die Gründe, die für die Einführung des Risikoklassenmodells maßgeblich waren, sind weitgehend entfallen.

**Nr. 5 Vollstreckungsstellen der Finanzämter  
- Mängel in der Fallbearbeitung nicht abgestellt -**

Die Vollstreckungsstellen hatten Fehlentwicklungen, die der Rechnungshof bei früheren Prüfungen festgestellt hatte, nicht behoben:

- Sie gewährten Vollstreckungsaufschub, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür nicht nachgewiesen waren.
- Stundungs- und Erlassanträge bearbeiteten sie weiterhin uneinheitlich.
- Die Möglichkeiten zur Einholung der Vermögensauskunft nutzten sie unzureichend.

Die zugesagte Steuerung der Vollstreckungsstellen über Zielvereinbarungen und Leistungsvergleich war nur in Ansätzen vorhanden. Angekündigte vermehrte Innenrevisions- und Geschäftsprüfungen zur Absicherung von Verbesserungsprozessen waren unterblieben.

In allen 22 Finanzämtern des Landes sind Vollstreckungsstellen eingerichtet. Die mit einer Zusammenfassung der Vollstreckungsstellen an einem Standort verbundenen Vorteile einer Spezialisierung bei gleichzeitiger Straffung der Organisation nutzte die Steuerverwaltung bisher nicht.

Die Vollstreckungsstellen arbeiteten digital, kommunizierten aber mit Dritten weitgehend analog. Diese Medienbrüche führten zu vermeidbarem Aufwand. Verfahrensverbesserungen ließen sich zudem durch eine Änderung gesetzlicher Regelungen und über eine Verknüpfung von Datenbanken zur zeitnahen und umfassenden Ermittlung der Vermögensverhältnisse der Steuerschuldner erzielen.

**Nr. 6 Berechtigungen im Integrierten Personalmanagementsystem IPEMA®  
- Berechtigungskonzept entsprach nicht den Anforderungen, Rechtevergabe war risikobehaftet -**

Für die Zahlung von Bezügen und Reisekostenvergütungen von 5,9 Mrd. € jährlich setzt das Landesamt für Finanzen das Integrierte Personalmanagementsystem IPEMA® ein. Beim Einsatz des SAP-basierten IT-Verfahrens wurde nicht allen Anforderungen an die IT-Sicherheit Rechnung getragen:

- Das Berechtigungskonzept genügte im Hinblick auf Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Aktualität nicht allen Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik.
- Kritische Berechtigungen waren nicht vollständig identifiziert. Sie wurden zu häufig an Benutzer vergeben. Außerdem war ihre Vergabe nicht vollständig geregelt.
- Aktivitäten von Benutzern mit kritischen Berechtigungen wurden nicht wirksam überwacht. Ein Protokollierungskonzept fehlte.
- Benutzer- und Berechtigungsverwaltung waren nicht getrennt. Notwendige Kontrollen zur Kompensation der fehlenden Funktionstrennung unterblieben.
- Bei Benutzerkonten, auf die zeitweise bis zu vier Personen zugreifen konnten, war es nicht möglich, für bestimmte Änderungen verantwortliche Personen zu identifizieren.
- Nicht benötigte Berechtigungen wurden nicht regelmäßig entfernt. Wesentliche Änderungen am IPEMA®-Produktivsystem waren nicht immer dokumentiert.
- Die Verschlüsselung von Kennwörtern der IPEMA®-Benutzer entsprach nicht dem aktuellen Stand der Technik.

**Nr. 7 IPEMA®-Reisekostenportal  
- erhebliche Personaleinsparungen durch elektronische Bearbeitung möglich -**

Durch die landesweit eingeführte elektronische Reisekostenabrechnung im IPEMA®-Reisekostenportal hat sich der Personalbedarf der Reisekostenstelle des Landesamts für Finanzen deutlich verringert. Von 38 besetzten Stellen sind mindestens 15 Stellen entbehrlich. Durch einen entsprechenden Stellenabbau können die Personalkosten um mehr als 1 Mio. € jährlich verringert werden.

Werden Reisekosten künftig vollständig automatisiert abgerechnet, kann der Personaleinsatz weiter verringert werden.

Die Reisekostenstelle erledigte ihre Aufgaben an drei Standorten. Dies war nicht erforderlich und nicht wirtschaftlich.

Die konzeptionellen Grundlagen des Risikomanagements entsprachen nicht den Anforderungen an ein strukturiertes, auf anerkannten Methoden basierendes Kontrollsystem. Dies birgt Risiken, z. B. durch Missbrauch, da das elektronische Verfahren auf ein Vieraugenprinzip und die Vorlage von Belegen grundsätzlich verzichtet. Die vom Landesamt vorgegebene Mindestprüfquote von 5 % aller Reisekostenabrechnungen wurde deutlich unterschritten.

Das IPEMA®-Reisekostenportal sah noch nicht alle für eine Entscheidung über die wirtschaftliche Durchführung der Dienstreisen erforderlichen Angaben vor. Die Erfassung der Reisedaten war nicht immer so gestaltet, dass Fehleingaben vermieden werden konnten.

Das Ministerium der Finanzen hatte noch nicht abschließend geprüft, ob das Verfahren zur Feststellung der sachlichen Richtigkeit der Reisekostenabrechnungen den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügt.

**Nr. 8 Lotto Rheinland-Pfalz GmbH  
- fehlender Sparanreiz, hoher Personalaufwand, reduzierbare Sponsoringkosten -**

Das Land erstattete der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH alle bei der Erfüllung der Aufgaben angefallenen Aufwendungen. Der Geschäftsbesorgungsvertrag enthielt keine geeigneten Sparanreize, um die 2019 angestrebten Einsparungen von 7,5 Mio. € zu realisieren.

Bei der Lotteriegesellschaft gibt es drei unterschiedliche Tarifgefüge. Bei einer Vergütung aller tariflich Beschäftigten nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder ließe sich Personalaufwand von mindestens 2 Mio. € jährlich einsparen. Weitere Personalaufwendungen entfielen, wenn für die Vergütung der außertariflich beschäftigten Führungskräfte ein angemessenes Gehaltsniveau zugrunde gelegt würde.

Die Pensionsverpflichtungen der Gesellschaft führen zu hohen Aufwendungen in der Altersvorsorge, die das Land über den Geschäftsbesorgungsvertrag trägt. Ob und wie eine angemessene Absenkung der Versorgung herbeigeführt werden kann, war noch nicht abschließend geprüft.

Der Vertrieb über Lottoannahmestellen war nicht mehr hinreichend geeignet, ein geordnetes und überwachtes Spielangebot für die jüngere Generation bereitzustellen.

Die Lotteriegesellschaft dokumentierte die unentgeltliche Weitergabe von Eintrittskarten im Gegenwert von 500.000 € jährlich, die sie im Rahmen des Sponsorings von Sportvereinen erhielt, nicht hinreichend. Dabei übernahm sie Pauschalsteuern von 100.000 € jährlich, um die Empfänger der Karten steuerfrei zu stellen.

Die Lotteriegesellschaft ist an der ilo-proFIT Services GmbH beteiligt. Eine wirksame Überwachung der Tochtergesellschaft, insbesondere im Hinblick auf Gehalts-, Bonus- und Prämienzahlungen, unterblieb.

**Nr. 9 Beurlaubungen von Beamten ohne Dienstbezüge sowie die Erhebung von Versorgungszuschlägen  
- rechtswidrige Beurlaubungen und unzulässige Anerkennungen der Urlaubszeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeiten -**

Oberste Dienstbehörden des Landes bewilligten häufig Beamten besonders langen Sonderurlaub. In 30 Fällen betrug dieser sechs Jahre und mehr, davon in 21 Fällen über zehn Jahre. Teilweise wurde der Urlaub bis zum Ruhestand gewährt. Nach der Rechtsprechung stehen jedenfalls Urlaube von sechs Jahren und länger bereits wegen der Dauer eindeutig dienstliche Gründe entgegen. Die Urlaube hätten nicht gewährt werden dürfen.

Die Sonderurlaube wurden häufig im Anschluss an die erste Beurlaubung verlängert. Dies geschah oftmals mehrfach, im Einzelfall bis zu 16-mal. Begründungen hierfür fehlten in nahezu allen Fällen. Damit war nicht erkennbar, ob Gründe vorlagen, die so gewichtig waren, dass sie eine weitere Beurlaubung rechtfertigten.

Die Bewilligungsstellen berücksichtigten die Zeit der Beurlaubung ohne Dienstbezüge als ruhegehaltfähige Dienstzeit, obwohl teilweise private Interessen an der Beurlaubung überwogen. Hierdurch entstanden nicht gerechtfertigte Versorgungsansprüche gegen das Land.

Während ihrer Sonderurlaube wurden 15 Beamte befördert, manche sogar mehrmals, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Der wesentliche Zweck der Beförderung, nämlich die funktionsgerechte Wahrnehmung des neuen Amtes, wurde häufig erst nach vielen Jahren oder bei Beurlaubung bis zum Ruhestand überhaupt nicht erreicht.

Die Dokumentation der Ermessensentscheidungen über die Bewilligung von Sonderurlaub und die Anerkennung der Ruhegehaltfähigkeit der Urlaubszeiten genügte überwiegend nicht den rechtlichen Anforderungen.

Der Versorgungszuschlag zum Ausgleich der Versorgungslast des Landes für die Zeit der Beurlaubung wurde seit fast 40 Jahren nicht mehr angepasst.

**Nr. 10 Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung  
- weitere Optimierung erforderlich -**

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Einführung der E-Akte bei der Staatskanzlei und den Ministerien (Projekt DIALOG I) sowie in der übrigen Landesverwaltung (Projekt DIALOG II) wiesen Mängel auf. Sie berücksichtigten nicht alle relevanten Kosten und waren für eine projektbegleitende Kostenkontrolle nicht geeignet.

Für die Gesamtprojektleitung war die Beurteilung, ob die Leistungen externer Berater erforderlich und angemessen waren, nicht immer möglich. Häufig unterblieben wirksame Kontrollen, ob die Leistungen erbracht worden waren.

Die Anwenderschulungen waren nur teilweise bedarfsgerecht und praxisorientiert. Die Schulung durch externes Personal verursachte im Vergleich zum Einsatz von Landesbediensteten Mehrkosten von bis zu 250.000 €.

Durch die Einführung der E-Akte können in den Registraturen, den Post- und Scanstellen sowie beim Botendienst der Staatskanzlei und den Ministerien 37 besetzte Stellen abgebaut werden. Eine optimierte Vorgangsbearbeitung führt zu einem weiteren Einsparpotenzial von 32 besetzten Stellen. Insgesamt können dadurch Personalkosten von 5,4 Mio. € jährlich vermieden werden.

Bei der elektronischen Erfassung von Papierdokumenten - dem ersetzenden Scannen - traten noch Mängel auf. Erforderliche Schutzbedarfsanalysen und Verfahrensdokumentationen fehlten teilweise. In einigen Fällen waren gebotene Sicherheitsvorkehrungen nicht im erforderlichen Umfang getroffen, um Manipulationen am Scansystem oder am Scanprodukt zu vermeiden. Stichprobenhafte Qualitätskontrollen der Scanprodukte wurden nicht immer durchgeführt.

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung wurden im elektronischen Verfahren nicht immer eingehalten. Insbesondere wurden aktenrelevante Dokumente nicht unverzüglich, in Einzelfällen gar nicht zu den Akten genommen. Mit- und Schlusszeichnungen sowie Verfügungen erfolgten außerhalb der E-Akte.

Die Einführung der E-Akte in 196 nachgeordneten Behörden mit 20.500 Arbeitsplätzen und mit geschätzten Kosten von 103 Mio. € birgt erhebliche Projektrisiken. Diesen war nicht angemessen Rechnung getragen. Insbesondere fehlten noch verbindliche Vorgaben zur zeitlichen, inhaltlichen und finanziellen Ausgestaltung des Projekts sowie zur Projektorganisation.

**Nr. 11 Finanzaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion über defizitär wirtschaftende Kommunen  
- weitgehend unwirksam -**

Der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion obliegt die Finanzaufsicht über 44 Städte und Landkreise. In den Jahren 2015 bis 2019 legten diese der Aufsicht insgesamt 162 Satzungen über defizitäre Haushalte vor. Das entsprach 74 % der eingereichten Haushalte. Die Defizite beliefen sich in den Ergebnishaushalten auf insgesamt 1,9 Mrd. €, in den Finanzhaushalten auf 1,5 Mrd. €. 65 Satzungen betrafen Kommunen, die bereits bilanziell überschuldet waren oder zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres erstmals ihre bilanzielle Überschuldung prognostizierten.

Die Einhaltung des gesetzlichen Haushaltsausgleichsgebots war nicht sichergestellt. Die Städte planten in den meisten Fällen nicht unter gebotener Ausschöpfung der Realsteuern. Für kaum einen Landkreis war nachgewiesen, dass eine Erhöhung der Kreisumlage auszuschließen war.

Gleichwohl ergriff die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit Ausnahme von drei Haushalten eines Landkreises keine finanzaufsichtlichen Maßnahmen zur Änderung rechtswidriger Haushaltssatzungen.

Sie genehmigte entgegen dem gesetzlichen Regelversagungsgebot Investitionskredite von 1,3 Mrd. € und Verpflichtungsermächtigungen von 0,7 Mrd. €, obwohl die Kommunen in keinem Jahr des Prüfungszeitraums einen ausgeglichenen Haushalt vorgelegt hatten und teilweise bereits überschuldet waren. Die Genehmigungen versah sie häufig mit Maßgaben, deren Einhaltung sie nicht überwachte.

Die Geschäftsabläufe in der Finanzaufsicht waren optimierungsbedürftig. Es fehlte an Grundlagen für einen wirksamen und gleichmäßigen Verwaltungsvollzug. Der Begründungsaufwand für zahlreiche Haushaltsverfügungen, mit denen Genehmigungen erteilt und keine belastenden aufsichtlichen Maßnahmen ergriffen wurden, war unverhältnismäßig.

#### **Nr. 12 Verkehrsinfrastrukturprojekte**

##### **- planungsbegleitende Prüfungen bewirken deutliche Kostenminderungen -**

Planungen für Straßenbaumaßnahmen und ein Parkhaus waren nicht immer wirtschaftlich:

- Bei Guntersblum (Landkreis Mainz-Bingen) können zur Verbesserung der Verkehrssicherheit die Einmündungen einer Kreis- und einer Landesstraße in eine Bundesstraße mit Lichtsignalanlagen ausgerüstet werden. Dadurch lassen sich gegenüber der vorgesehenen Zusammenlegung der Einmündungen zu einer Kreuzung oder einem Kreisverkehr Kosten von 1,6 Mio. € vermeiden.
- Der Bedarf für den Neubau eines Parkhauses mit mehr als 220 Stellplätzen in Kirn (Landkreis Bad Kreuznach) war nicht nachgewiesen. Durch den Bau eines Parkplatzes mit 96 Stellplätzen können die Investitionskosten um mehr als 2 Mio. € verringert werden.
- Die für den Bau einer Geh- und Radwegüberführung in Mainz ermittelten Kosten lagen deutlich über den Baukosten von Brücken vergleichbarer Größe. Durch eine günstigere Konstruktion können die Kosten um mindestens 152.000 € gesenkt werden.
- In der Planung für den Bau eines Kreisverkehrsplatzes mit neuen Anbindungen in Bingen, Stadtteil Bingerbrück, war ein vorhandener Streckenabschnitt als Landesstraße eingestuft. Aufgrund seiner Verkehrsbedeutung ist dieser Abschnitt jedoch nach den straßenrechtlichen Bestimmungen zur Bundesstraße aufzustufen. In diesem Fall wird sich der Anteil des Landes an den Baukosten voraussichtlich auf 456.000 € halbieren.

#### **Nr. 13 Baumanagement des Landesbetriebs Mobilität**

##### **- Kostenstabilität, Termintreue und Bauqualität verbessern, Rückstände bei der Bauabrechnung verringern -**

Der Landesbetrieb Mobilität verfügte über kein geeignetes IT-gestütztes Projektmanagementsystem, in dem die für Informations- und Steuerungszwecke erforderlichen Daten der Straßenbauprojekte erfasst waren.

Ein Drittel der Maßnahmen des Bauprogramms im Haushaltsplan 2021 ist mit Ausgabenansätzen von 0 € ausgebracht. Dies beeinträchtigt die Steuerungsfunktion des Bauprogramms.

Die abgerechneten Baukosten wichen zum Teil erheblich von den in den Bauprogrammen veranschlagten Ansätzen ab. Hierzu trugen ungenaue Kostenschätzungen sowie Mängel in der Planung und Bauvorbereitung bei, die Änderungen des Leistungsumfangs in der Bauausführung zur Folge hatten.

Die den Bauverträgen zugrunde liegenden Leistungsverzeichnisse wiesen oftmals Mängel auf. Teilweise waren zur Vertragserfüllung erforderliche Leistungen nicht

erfasst. Bei nahezu der Hälfte der geprüften Maßnahmen wurde fast ein Viertel aller ausgeschriebenen Positionen nicht ausgeführt.

Die geplanten Bauzeiten wurden bei mehr als der Hälfte der Projekte nicht eingehalten. Bei einem Drittel der Projekte betrug die Überschreitungen mehr als 25 %, in Einzelfällen sogar mehr als das Dreifache der ursprünglich vorgesehenen Bauzeiten.

Viele fertiggestellte Baumaßnahmen wiesen Mängel auf, die sich nachteilig auf die Verkehrssicherheit und Lebensdauer der Straßen auswirken können.

Der Landesbetrieb hatte die Schlussrechnungen von mehr als 350 Baumaßnahmen teilweise mehrere Jahre nach deren Fertigstellung noch nicht abschließend geprüft. Er vergütete Bauleistungen auf der Grundlage nicht geprüfter Schlussrechnungen. Dies birgt die Gefahr von Überzahlungen und Unregelmäßigkeiten.

Systematische Ex-post-Analysen der Kostenentwicklung, Termintreue und Ausführungsqualität von Straßenbaumaßnahmen sowie von Schwachstellen in den Leistungsbeschreibungen fanden nicht statt. Steuerungsdefizite im Baumanagement wurden daher häufig nicht erkannt und behoben.

#### **Nr. 14 RLP AgroScience GmbH**

##### **- wesentliche Forderungen aus einer vorherigen Prüfung nicht umgesetzt -**

Das Land gewährte der RLP AgroScience GmbH Zuschüsse von 2,1 Mio. € jährlich. Die Zielsetzung und strategische Ausrichtung der Gesellschaft waren nach wie vor unklar.

Die überarbeitete Kosten- und Leistungsrechnung war weiterhin nicht bedarfsgerecht ausgestaltet und für Steuerungs- und Zweckzwecke ungeeignet. Eine verursachungsgerechte Zuordnung der Personalkosten und eine sachgerechte Aufteilung der Gemeinkosten waren nicht sichergestellt.

Für die Geschäftsführung war ein Repräsentationsbudget noch immer nicht eingerichtet. Es gab keine Regelung, welche Beträge für interne und externe Repräsentationszwecke ausgegeben werden dürfen.

#### **Nr. 15 Förderung der Pflegestützpunkte und der Fachkräfte der Beratung und Koordination**

##### **- Überprüfung der Zahl an Pflegestützpunkten und der Höhe der Pauschalförderung erforderlich -**

In Rheinland-Pfalz sind zur wohnortnahen Beratung, Versorgung und Betreuung der Versicherten insgesamt 135 Pflegestützpunkte eingerichtet. Mit durchschnittlich 30.000 Einwohnern je Pflegestützpunkt weist das Land bundesweit die höchste Versorgungsdichte aus. Eine Bedarfsanalyse wurde bisher nicht durchgeführt.

Das Land förderte die Personalkosten der in den Pflegestützpunkten eingesetzten Fachkräfte der Beratung und Koordination. Diese hatten auf vertraglicher Grundlage und auf Rechnung der Pflege- und Krankenkassen auch Pflegeberatung im Umfang von einem Viertel einer Vollzeitstelle zu erbringen. Die erbrachte Pflegeberatung war indes höher und wurde zulasten des Landes nicht sachgerecht abgegolten. Bei einer frühzeitigen Anpassung der vertraglich zu erbringenden Pflegeberatung auf je ein Drittel einer Vollzeitstelle hätte das Land alleine 2017 Zuwendungen von 443.000 € vermeiden können.

Die Höhe der Sachkostenpauschale für die Fachkräfte der Beratung und Koordination von jeweils 5.000 € jährlich war nicht angemessen.

Das eingesetzte IT-Verfahren bildete die erbrachten Leistungen der Fachkräfte der Beratung und Koordination nicht hinreichend ab und war damit als Steuerungsinstrument nicht geeignet.

Das Förderverfahren wies Mängel auf. Finanzierungspläne fehlten, Zuwendungen zur Anteilfinanzierung wurden ohne Begrenzung auf einen Höchstbetrag gewährt

und Prüfungen des Besserstellungsverbots waren nicht erkennbar. Zudem lagen den Förderungen keine messbaren Ziele und Kennzahlen zugrunde, womit ihr Erfolg nicht prüfbar war.

**Nr. 16 Abteilung „Schulen“ der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion  
- Verbesserungen bei Personalverwaltung und Maßnahmen der Schulaufsicht  
möglich -**

Für die Personalsachbearbeitung der 43.000 Lehrkräfte und pädagogischen Fachkräfte fehlten aktuelle Personalbedarfsermittlungen. Von der Arbeitszeit der schulartbezogenen Sachbearbeiter konnte die ADD mehr als ein Viertel keinen konkreten Tätigkeiten zuordnen.

Aufgaben wurden nicht immer wirtschaftlich wahrgenommen:

- Möglichkeiten, die zahlreichen telefonischen Anfragen von Schulen und Lehrkräften auf wenige Mitarbeiter oder bestimmte Sprechzeiten zu konzentrieren, wurden nicht genutzt.
- Für einfache, häufig wiederkehrende Aufgaben wurden nicht in gebotenerem Umfang Bedienstete des zweiten Einstiegsamts eingesetzt.
- Eine nach Beamten- und Tariffbereich differenzierte Spezialisierung der schulartbezogenen Sachbearbeitung war nicht vorgesehen.

In den Fachreferaten der Schulaufsicht wurden vergleichbare Aufgaben nicht einheitlich wahrgenommen. Eine sachgerechte Verteilung der Aufgaben auf Referenten und Sachbearbeiter fehlte.

In das Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs von Schülern waren jeweils die für die Förderschule und zusätzlich die für die Regelschule zuständigen Fachreferate eingebunden. Dies führte zu vermeidbaren Mehrfachprüfungen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wies erhebliche Mängel auf und war deshalb als Steuerungsinstrument nicht geeignet.

Personalakten waren bei der Versendung an die Außenstellen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion gegen unbefugte Einsichtnahme nicht hinreichend geschützt.

**Nr. 17 Gebühren und Erstattung von Ausgaben im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten  
- nicht angepasste Gebühren und nicht beantragte Ausgabenerstattungen des Bundes -**

Die Gebühren, die das Landesuntersuchungsamt sowie die Fischerei- und Jagdverwaltung erheben, waren seit Jahren nicht mehr den gestiegenen Personal- und Sachausgaben angepasst worden. Allein 2013 bis 2019 entgingen dem Land dadurch bei den nach festen Sätzen zu bemessenden Gebühren des Landesuntersuchungsamts Einnahmen von nahezu 1 Mio. €.

Das Land versäumte es, für die Jahre vor 2009 die Erstattung der nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckten Ausgaben der Landessammelstelle für radioaktive Abfälle beim Bund zu beantragen. Bei rechtzeitiger und vollständiger Erstattung hätte das Land von 2000 bis 2008 zusätzliche Einnahmen von mindestens 3,6 Mio. € erzielen können.

**Nr. 18 Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer  
- grundsätzliche Ausrichtung und Finanzierung müssen auf den Prüfstand -**

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer wird gemeinsam von Bund und Ländern getragen. Die Finanzierungsanteile waren unausgewogen. Die 2018 nicht durch Eigen- oder Drittmittel der Universität gedeckten Ausgaben

finanzierten das Land Rheinland-Pfalz mit 8,8 Mio. € und die übrigen Länder mit 2,3 Mio. €. Der Bund leistete einen Festbetrag von 174.300 € jährlich.

Die Überprüfung der Angemessenheit der Beiträge, die seit 1996 in einem vierjährigen Turnus vorzunehmen ist, war nicht dokumentiert.

Die Zahl der Studierenden im verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium ist seit 2004 stark rückläufig. Die Auslastung der Studienplätze im Wintersemester 2019/2020 lag nur noch bei 42 %. Mitursächlich hierfür waren nicht auf die Vorlesungszeiten abgestimmte Regelungen der Referendarausbildung in den einzelnen Ländern.

In dem Strategiepapier der Universität aus dem Jahr 2015 zur Hochschulentwicklung blieben wesentliche Gesichtspunkte, wie der Rückgang der Studierendenzahl, vergleichsweise hohe Ausgaben je Studierenden und fehlende Kooperationen mit benachbarten Universitäten, unberücksichtigt.

Weiterbildungsveranstaltungen wurden unverändert auf das Lehrdeputat der Professoren angerechnet, obwohl sich die Veranstaltungsdauer verkürzt hatte.

Die Leistungsverrechnung im Rahmen der Kooperation mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung war seit mindestens 2002 nicht aktualisiert worden. Die Universität stellte dem Institut personelle Ressourcen im Umfang von zwei bis drei Professuren unentgeltlich zur Verfügung.

Die Auslastung der Gästehäuser außerhalb der Vorlesungszeiten war gering. Kalkulation und Abrechnung der Entgelte für die Beherbergungsleistungen waren verbesserungsbedürftig.

#### **Nr. 19 Zahlung von Leistungsbezügen an Professoren - ergänzende und konkretisierende Bestimmungen erforderlich -**

Die Regelungen zur Gewährung besonderer Leistungsbezüge in den Grundordnungen mehrerer Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften waren unzureichend. Die Kriterien zur Bemessung der individuellen Leistungen waren vielfach ungeeignet. Notwendige Bestimmungen zur Vergleichsgruppe, zur Ermittlung des Leistungsdurchschnitts und zum Bewertungssystem fehlten. Dadurch war die Bewilligung nach einheitlichen und transparenten Maßstäben nicht gewährleistet.

Teilweise wurden Leistungsbezüge für die Wahrnehmung von Funktionen gewährt, die in den Grundordnungen nicht geregelt waren.

An zwei Hochschulen für angewandte Wissenschaften kam die Gewährung von Leistungsbezügen regelmäßigen Besoldungsanpassungen für den weit überwiegenden Teil der Professoren gleich. Dies widersprach den gesetzlichen Vorgaben sowie den Grundsätzen einer leistungsorientierten Bezahlung. Eine der Hochschulen umging zudem einen gesetzlich vorgesehenen Anrechnungstatbestand, indem sie die Leistungsbezüge rechtswidrig und ohne Antrag der Professoren erhöhte.

Bei den Leistungsbezügen, die anlässlich von Berufungen gezahlt wurden, war nicht erkennbar, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung erfüllt waren.

#### **Nr. 20 Sterilgutversorgung der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - Optimierungsbedarf bei der Organisation, der Planung baulicher Maßnahmen und dem Instrumentenmanagement -**

Die Reinigungs- und Desinfektionsgeräte sowie die Sterilisatoren in der Zentralen Sterilgutaufbereitung waren nicht ausgelastet. Die freien Kapazitäten wurden nicht genutzt, um das Sterilgut für die HNO-Klinik mit aufzubereiten.

Der Betrieb der Sterilgutaufbereitung in der HNO-Klinik war nicht wirtschaftlich.

Die Universitätsmedizin plante, den Betrieb der Sterilgutaufbereitung in der Augen-  
klinik wieder aufzunehmen, obwohl dessen Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen  
war.

Für die Planungen zur Einrichtung einer Sterilgutaufbereitung im Neubau der  
Zahn-, Mund- und Kieferklinik sowie von Sanierungsmaßnahmen nebst etwaigem  
Umzug der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit gab es kein abgestimmtes  
Gesamtkonzept. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lagen nicht vor.

Ein tragfähiges Ausfallkonzept der Universitätsmedizin für die Versorgung mit Ste-  
rilgut fehlte.

Das Instrumentenmanagement war mit Mängeln behaftet. Die im System erfassten  
Instrumentenbestände waren teilweise nicht mehr aktuell. Eine durchgängige Über-  
sicht darüber, wo sich die Medizinprodukte während der Aufbereitung befanden, war  
nicht vorhanden. Nachlege- und Beschaffungsprozesse waren nicht zentralisiert.

## Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2021.<sup>1</sup> 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 2020 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren.<sup>2</sup> Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2019, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

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

Dem Rechnungshof wurden in dem Zeitraum von Oktober bis Dezember 2020 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und im Dezember 2020 die Haushaltsrechnung 2019 zugeleitet.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden in dem Bericht Betragsangaben gerundet. Zur besseren Lesbarkeit wurden lediglich männliche Bezeichnungen verwendet, die sämtliche geschlechtlichen Identitäten 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.<sup>4</sup> Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über den Jahresbericht vorgelegen haben.
- 4 Zudem hat der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom Südwestrundfunk (SWR) federführend betreuten Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten ARD.de in den Jahren 2010 bis 2018 geprüft. Er hat dabei insbesondere ihre Struktur, Aufgaben, Personal, Kosten, Technik, Verbreitung und Drittplattformenpräsenz untersucht. Die Prüfungsmitteilungen wurden dem SWR am 17. September 2020 übersandt. Der Finanzausschuss des SWR-Verwaltungsrates plant in seiner ersten Sitzung 2021, den Bericht zu beraten. Der Rechnungshof hat den Abschließenden Bericht<sup>5</sup> über die Prüfung allen Landesrechnungshöfen zur Übersendung an die jeweiligen Landtage und Landesregierungen mit Schreiben vom 25. November 2020 zugeleitet. Gleichzeitig hat er den Abschließenden Bericht dem Landtag und der Landesregierung des Landes Rheinland-Pfalz übermittelt. Der Ausschuss für Medien, Digitale Infrastruktur und Netzpolitik des Landtags Rheinland-Pfalz hat in der Sitzung am 10. Dezember 2020 von der Unterrichtung Kenntnis genommen.
- 5 Der Rechnungshof wird 2021 einen Kommunalbericht vorlegen.

---

<sup>1</sup> Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO).

<sup>2</sup> § 97 Abs. 3 LHO.

<sup>3</sup> § 89 Abs. 2 LHO.

<sup>4</sup> § 96 Abs. 1 LHO.

<sup>5</sup> § 14a Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (RStV); jetzt: § 37 Medienstaatsvertrag (MStV).

- 6 Die Prüfung der Jahresrechnung 2019 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz<sup>6</sup> wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2021 durchgeführt werden.
- 7 Die im Jahresbericht zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes und des Landes können im Internet unter folgenden Adressen abgerufen werden:
- Bundesrecht: <http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>,
  - Landesrecht: <http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/page/bsrlpprod.psml>.

Soweit in den Beiträgen auf Jahresberichte früherer Jahre hingewiesen wird, können diese unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/jahresberichte/> abgerufen werden.

- 8 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.

---

<sup>6</sup> 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 2019

### Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2019 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 Prüfung<sup>1</sup> wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

#### 1 Belegprüfung

Nach den Ergebnissen der stichprobenweisen Prüfung fehlten in mehreren zahlungsbegründenden Unterlagen die Feststellungsvermerke zur sachlichen und rechnerischen Richtigkeit. In wenigen Fällen wurden die Feststellungen nicht von der hierzu befugten Person ausgeübt. Außerdem wurden Ausgaben, die dem Haushaltsjahr 2020 zuzuordnen gewesen wären, zulasten des Haushaltsjahres 2019 gebucht und teilweise auch vor Fälligkeit geleistet.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die aufgezeigten Mängel von den in die Erhebungen einbezogenen Dienststellen abgestellt werden.

#### 2 Schulden

##### 2.1 Stichtagsbezogene Verschuldung

Die Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 24. März 2020 über den Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2019 weist für Rheinland-Pfalz eine Gesamtverschuldung von 29.209,3 Mio. € aus. In der Haushaltsrechnung des Landes ist eine Gesamtverschuldung von 31.421,2 Mio. € dargestellt. Unter Berücksichtigung der nach dem 31. Dezember 2019 zulasten des abgeschlossenen Haushaltsjahres 2019 gebuchten Kreditaufnahme von 2.242,9 Mio. € zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs ergibt sich eine Differenz von 31 Mio. €.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, in der Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen seien BAföG-Darlehen von 35,2 Mio. € enthalten, die in der Schuldenübersicht der Haushaltsrechnung des Landes nur nachrichtlich aufgeführt würden. Bei der danach verbleibenden Differenz von 4,2 Mio. €<sup>2</sup> handele es sich um den seit 2017 aufgetretenen und bislang noch ungeklärten Unterschiedsbetrag<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz, §§ 89 Abs. 2 und 97 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO).

<sup>2</sup>

29.209,3 Mio. €	Verschuldung des Landes 2019 gemäß Übersicht des Bundesfinanzministeriums
+ 2.242,9 Mio. €	Abschlussbuchung zulasten 2019
- 35,2 Mio. €	BAföG-Darlehen
= 31.417,0 Mio. €	Zwischensumme
- 31.421,2 Mio. €	Schuldenstand laut Haushaltsrechnung 2019 (ohne aufgeschobene Anschlussfinanzierung aus vorübergehenden Tilgungen von Altschulden aufgrund des Aufwuchses der Ausgabereste)
≙ - 4,2 Mio. €	verbleibende Differenz

<sup>3</sup> Vgl. Beitrag Nr. 1, S. 17 des Jahresberichts 2020 (Drucksache 17/11300).

## 2.2 Landesbetriebe

Während sich die Verschuldung des Kernhaushalts von 2016 bis 2019 um fast 6,6 Mrd. € verringerte, blieben die Schuldenstände der Landesbetriebe Liegenschafts- und Baubetreuung mit 675,5 Mio. € sowie Mobilität mit 2.241,5 Mio. € unverändert. Bei den Landesbetrieben dürfen seit 2019 keine neuen Nettokreditaufnahmen veranschlagt werden.<sup>4</sup>

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Frage nach einer Tilgung der Schulden bei den Landesbetrieben stelle sich aufgrund der aktuellen, coronabedingten Haushaltssituation kurz- bis mittelfristig nicht. Die dem Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung zur Verfügung stehenden Betriebsmittel<sup>5</sup> seien aus nicht verausgabten Investitionsmitteln entstanden und würden zur Finanzierung insbesondere von Hochschulbaumaßnahmen benötigt. Auch dem Landesbetrieb Mobilität sei es nicht möglich, die Tilgung endfälliger Kredite aus den laufenden Pachtzahlungen zu übernehmen.

## 2.3 Kreditermächtigung für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden

Das Landeshaushaltsgesetz 2019/2020 sieht vor, dass Rücklagen bis zu ihrer Inanspruchnahme im Rahmen der Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts eingesetzt werden können. Soweit dadurch oder aus sonstigen Gründen die bestehende Kreditermächtigung für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden noch nicht beansprucht werden muss, kann sie in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden.<sup>6</sup>

Der Rechnungshof erachtet es für erforderlich, einen Hinweis auf den Anteil der auf die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden entfallenden Kreditermächtigung z. B. im Kreditfinanzierungsplan aufzunehmen und auch in der Haushaltsrechnung die Höhe der aufgeschobenen und/oder nachgeholten Anschlussfinanzierung aufzuzeigen.

Das Ministerium hat zugesagt, die Höhe der aufgeschobenen und/oder nachgeholten Anschlussfinanzierung in der Haushaltsrechnung auszuweisen.<sup>7</sup> Hinsichtlich eines Ausweises im Haushaltsplan werde für den Haushalt 2022/2023 geprüft, ob und ggf. in welcher Form ein Ausweis sinnvoll sei.

## 3 Ausgabereste

### 3.1 Soll-Abschluss

Das Land Rheinland-Pfalz räumte bisher dem Soll-Abschluss Vorrang ein. Hierbei werden neben den kassenmäßigen Ergebnissen (Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben) auch die in das Folgejahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste ausgewiesen. Zum Ausgleich der Ausgabereste wurde bisher regelmäßig ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Der Soll-Abschluss wurde im Entwurf einer Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz 1971 damit begründet, dass die Deckung der Ausgabereste gesichert sei und

---

<sup>4</sup> Drucksache 17/5100 S. 4 und 9.

<sup>5</sup> Der Landesbetrieb führte aus seinem Betriebsmittelkonto zum Teil hohe Zinszahlungen an den Kernhaushalt ab. Die Zahlungen beliefen sich beispielsweise für August bis November 2019 auf mehr als 50.000 € monatlich.

<sup>6</sup> § 2 Abs. 12 Landeshaushaltsgesetz 2019/2020.

<sup>7</sup> In dem Haushaltsabschluss 2019 ist ein Bestand der aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen von mehr als 1.522 Mio. € aus der Nutzung der Liquidität aus Rücklagen und Sondervermögen (1.306 Mio. €) sowie aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabereste (216,2 Mio. €) aufgeführt.

kein besonderes Vergabeverfahren hierfür vorgesehen werden müsse. Seine Beibehaltung sei auch deshalb gerechtfertigt, weil aufgrund des Fälligkeitsprinzips zu erwarten sei, dass die Ausgabereste zukünftig geringer gehalten werden könnten.<sup>8</sup>

Die Erwartung, dass sich die Ausgabereste verringern, erfüllte sich nicht. Sie stiegen von 2011 bis 2019 um fast 1,4 Mrd. € auf 2,1 Mrd. €<sup>9</sup>.

Bei einer Umstellung auf einen Ist-Abschluss entsprechend der Praxis des Bundes und der meisten anderen Länder müssten zur Deckung von Ausgaberesten Mittel in der für erforderlich gehaltenen Höhe veranschlagt werden.

Das Ministerium hat unter Hinweis auf eine mit dem Rechnungshof 2018 vorgenommene Abstimmung erklärt, es untersuche mittelfristig, ob eine Umstellung auf einen Ist-Abschluss vorzugswürdig sei. Erfahrungen des Bundes und anderer Länder mit Ist-Abschlüssen und der Bewirtschaftung von Ausgaberesten würden auch unter Berücksichtigung des technischen und verwaltungsmäßigen Umstellungsaufwandes sowie der Anwendung der neuen Schuldenregel ausgewertet. Ein Untersuchungsergebnis liege noch nicht vor.

### **3.2 Eigenkapitalausstattung der Investitions- und Strukturbank (ISB)**

Im Hinblick auf die ursprünglich vom Land geplante Eigenkapitalausstattung für die ISB war ein Ausgabereist von 40 Mio. € zunächst in das Haushaltsjahr 2018 und anschließend in das Haushaltsjahr 2019 übertragen worden. Die Resteübertragungen waren nach Auffassung des Rechnungshofs nicht erforderlich, da die stillen Vorsorgereserven der ISB vorrangig zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung herangezogen werden können.

Das Ministerium hat ausgeführt, der Ausgabereist sei noch nicht in Abgang gestellt worden. Er sei auch im Zusammenhang mit den zu Beginn der Corona-Pandemie noch nicht vollständig absehbaren Folgen nochmals nach 2020 übertragen<sup>10</sup> und weiter gesperrt worden.

Der Rechnungshof hat auf die grundsätzlich begrenzte Verfügbarkeit klassischer Ausgabereiste<sup>11</sup> hingewiesen. Danach sollte, soweit die Mittel nicht in Anspruch genommen werden, spätestens im Rahmen der Erstellung der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020 eine abschließende Entscheidung über die empfohlene In-Abgang-Stellung und ggf. über eine erneute Veranschlagung herbeigeführt werden.

### **3.3 Beteiligung an den Versorgungslasten der Länder**

Bei Kapitel 15 02 Titel 632 01 „Beteiligung an den Versorgungslasten der Länder“ war ein Ausgabereist von fast 5.432.000 € gebildet worden, der in das Haushaltsjahr 2020 übertragen wurde. Ein Vermerk, nach dem die Ausgaben übertragen werden können, war bei der vorgenannten Haushaltsstelle nicht angebracht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, mit der Änderung des Landeshaushaltsgesetzes zum Doppelhaushalt 2019/2020 im Bereich der Zweckgebundenheit sei die gesetzliche Möglichkeit einer Resteverstärkung durch die Einnahmen bei Titel 232 01 „Beteiligung der Länder an den Versorgungslasten“ negiert worden. Dies sei bei der Restebewilligung 2019 fälschlicherweise nicht berücksichtigt worden, werde jedoch durch eine entsprechende Sperrverfügung nachgeholt.

---

<sup>8</sup> Drucksache 7/316 S. 55.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2019 - Teilziffer 6 dieses Jahresberichts.

<sup>10</sup> Im ersten Nachtrag 2020 waren 50 Mio. € zur Stärkung der Eigenkapitalausstattung der ISB veranschlagt worden. Zusammen mit dem Ausgabereist von 40 Mio. € standen damit 90 Mio. € bereit.

<sup>11</sup> § 45 Abs. 2 LHO.

## **4 Haushaltsflexibilisierung**

### **4.1 Budgetierung**

Die Regelungen zur Budgetierung<sup>12</sup> werden seit Jahren immer wieder in das Landeshaushaltsgesetz - mit geringen Modifikationen - aufgenommen und wirken insofern faktisch wie eine dauergesetzliche Regelung. Da die Erprobungsphase der Flexibilisierungsinstrumentarien der erweiterten Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit seit Längerem abgeschlossen sind und die Budgetierung zwischenzeitlich etabliert ist, sollte eine Übernahme der wesentlichen Bestimmungen in die Landeshaushaltsordnung erwogen werden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Anregung des Rechnungshofs bei der nächsten Anpassung der Landeshaushaltsordnung prüfen.

### **4.2 Bonus-/Malus-System**

Nach dem Bonus-/Malus-System können bei verschiedenen Obergruppen Ausgabereste von 65 % der nicht in Anspruch genommenen Ansätze bei einer Bonusdividende von 35 % gebildet werden. Bei den für Investitionen maßgebenden Hauptgruppen und bei einer Resteübertragung in diese Gruppen können Ausgabereste ohne Abzüge gebildet werden.

Zur Erreichung höherer Konsolidierungsbeiträge und einer Begrenzung des Restanstiegs könnte beitragen, wenn im nicht investiven Bereich Ausgabereste im Umfang von 50 % bei einer entsprechend hohen Bonusdividende gebildet und bei einer Übertragung in den investiven Bereich die Ausgabereste auf 75 % bei einer Bonusdividende von 25 % begrenzt würden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Prozentsatz bei der Bonusdividende sei bereits 2014 erhöht worden. Die Praxis zu dieser Erhöhung könne noch eine Weile beobachtet werden. Gleichwohl werde nicht ausgeschlossen, dass das Bonus-/Malus-System bei Gelegenheit evaluiert werde, auch im Hinblick auf die Umsetzung der neuen Schuldenregel im Haushaltsvollzug.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass angesichts der nach der aktuellen Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre bis einschließlich 2023 erwarteten Finanzierungsdefizite die Evaluation des Bonus-/Malus-Systems zeitnah durchgeführt werden sollte. Höhere Bonusdividenden könnten zu einer Verringerung des Kreditbedarfs und damit zur Minderung der Belastungen des Landeshaushalts durch den Schuldendienst beitragen.

## **5 Nicht abgewickelte Verwahrungen**

Nach den Nachweisungen der Landeshochschulkasse Mainz waren Ende 2019 Verwahrungen von fast 5,8 Mio. € noch nicht abgewickelt und damit nicht den zutreffenden Einnahmetiteln zugeordnet. Von den Gesamtverwahrungen entfielen knapp 5,5 Mio. € auf ein Verwahrkonto, bei dem 1.535 Buchungsfälle aus den Jahren 2016 bis 2019 nicht aufgeklärt waren.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die vom Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur eingeleiteten Maßnahmen zeigten Wirkung, da die Zahl offener Verwahrfälle stark zurückgegangen sei. Anfang September 2020 seien noch 244 Buchungsfälle mit einem Gesamtbetrag von knapp 173.000 € offen gewesen. Die betroffenen Hochschulen seien aufgefordert worden, diese Zahlungen bei den zutreffenden Titeln bis zum Kassenschluss 2020 zu buchen.

---

<sup>12</sup> § 6 des jeweiligen Landeshaushaltsgesetzes.

## **6 Nicht abgerechnete Abschlagszahlungen**

Den Nachweisungen der Landeskassen zufolge waren Ende 2019 noch immer zahlreiche Abschlagszahlungen nicht abgerechnet. Mehr als 700 Abschlagszahlungen über insgesamt 2 Mio. € entfielen auf die Jahre 2010 bis 2015, mehr als 3.100 Abschlagszahlungen über insgesamt 8,2 Mio. € auf die Jahre 2016 bis 2018 und fast 1.800 Abschlagszahlungen über insgesamt 5,6 Mio. € auf das Jahr 2019.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die enorme Zahl nicht abgerechneter Abschlagszahlungen sei in den vergangenen zwei Jahren deutlich zurückgeführt worden. Eine übersichtliche Zahl von Restfällen aus den Einzelplänen 08 und 14 bestehe zu Recht. Das Fachressort zu Einzelplan 05 habe zugesagt, die vorhandenen Fälle erneut manuell aufzuarbeiten. Die zu Einzelplan 15 betroffenen Universitäten seien aufgefordert worden, den Datenbestand abschließend zu bereinigen.

## **7 Selbstbewirtschaftungsmittel**

Die Landeshochschulkasse Mainz wies 2019 für die Hochschulen Bestände an Selbstbewirtschaftungsmitteln von insgesamt 19,7 Mio. € nach. Diese überschritten den langfristig angestrebten Wert von 200 % der Ansätze der jeweiligen Titelgruppen noch um mehr als 410.000 €. Die Hochschule Worms lag um fast 1,9 Mio. €, die Technische Hochschule Bingen um mehr als 0,9 Mio. € und die Hochschule Trier um 0,8 Mio. € über den jeweiligen Grenzwerten.

Das Ministerium hat über die Ausgabeplanungen der betroffenen Hochschulen zur Erreichung des vorgenannten Werts berichtet. Die Technische Hochschule Bingen habe Mittel von 300.000 € zum Ausgleich des Haushaltsjahres 2020 benötigt. Weitere 350.000 € würden für den Bau eines neuen Lernzentrums eingesetzt. Zudem seien 650.000 € auf Forschungskonten der Professoren gebunden. Die verantwortlichen Fachbereiche der Hochschule Trier würden den geforderten Abbau der Selbstbewirtschaftungsmittel umsetzen. Die Hochschule Worms habe 2020 aus den Selbstbewirtschaftungsmitteln freie Professorenstellen und IT-Infrastrukturmaßnahmen finanziert. Bauverzögerungen verhinderten den Abfluss von 1,5 Mio. € zuzüglich einer Reserve von 0,5 Mio. € für den Neubau eines Gebäudes.

## **8 Geldforderungen des Landes**

### **8.1 Werthaltigkeit**

Nach den Angaben in der Übersicht 9 der jeweiligen Haushaltsrechnungen belief sich der Bestand der Geldforderungen des Landes aus der Hingabe von Darlehen<sup>13</sup> Ende 2018 auf fast 2,2 Mrd. € und Ende 2019 auf mehr als 1,6 Mrd. €. Bereits 2019 hatte das Ministerium in mehreren Fällen Forderungsbestände an die in den Übersichten der Landeskassen ausgewiesenen Beträge angepasst, sodass nur noch wenige Abweichungen bestanden.

Das Ministerium hat erklärt, die Überprüfung der Werthaltigkeit der Geldforderungen sei inzwischen abgeschlossen. Für den überwiegenden Teil der Geldforderungen hätten die seit mehreren Jahren bestehenden Differenzen bereinigt werden können. Ursachen seien Doppelbuchungen, fehlerhafte Buchungen bei Aufrechnung und Rundungsdifferenzen gewesen. In vielen Fällen blieb die Fehlersuche ohne Ergebnis, dennoch sei die durchgeführte Korrektur zum Abgleich der Geldforderungsbestände alternativlos gewesen. Zu der Position „Darlehensrückflüsse aus sonstigen Bereichen - außer Wohnungsbau -“ sei ein uneinbringlich gewordener Betrag von mehr als 1,3 Mio. € erst 2020 ausgebucht worden; die noch enthaltene Differenz von mehr als 0,8 Mio. € habe nicht geklärt werden können. Mit den vorgenommenen Buchkorrekturen blieben die von den Landeskassen verwalteten Geldbestände un-

---

<sup>13</sup> Einschließlich allgemeine Bürgschaften und Garantien.

berührt. Sollte sich wider Erwarten herausstellen, dass eine Korrekturbuchung fehlerhaft gewesen sei, stehe dies einer möglichen Vereinnahmung im Haushalt nicht entgegen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass realisierbare Einnahmen von der Ausbuchung von Forderungen nicht betroffen sind.

## **8.2 Übersicht der Landesoberkasse**

Forderungszu- und -abgänge, die von der Landesoberkasse nachgewiesen wurden, stimmten nicht immer mit den Ist-Ergebnissen der Haushaltsrechnung überein. Nach den Erläuterungen der Landesoberkasse waren die Unterschiede u. a. auf Buchungen bei einem Nicht-Darlehensstiel, auf Korrekturbuchungen, auf Ausgabeabsetzungen bei Darlehensrückzahlungen sowie auf Darlehensabgänge infolge von Insolvenzverfahren und Erlasse zurückzuführen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Landesoberkasse werde künftig Abweichungen zwischen Forderungszu- und -abgängen frühzeitig und transparent darstellen. Die Kasse sei bemüht, Darlehenstilgungen möglichst bei den zutreffenden Einnahmetiteln zu buchen.

## **9 Stellenwirtschaft**

Ein Nachweis über die Inanspruchnahme der in den Stellenplänen des Landes ausgewiesenen Stellen wurde bisher nicht erstellt. In ihren Haushaltsplänen berichten andere Länder, wie z. B. Niedersachsen und Thüringen, sowie sehr detailliert der Bund über die zu einem bestimmten Stichtag besetzten Stellen.

Das Ministerium hat erklärt, die Zahl der Vollzeitäquivalente mit laufendem Grundgehalt werde im Budgetbericht ausgewiesen. Diese Zahl sei als finanzielle Steuerungsgröße in vielen Kontexten besser geeignet als die Ist-Besetzung zu den Stellenplänen. Ein zusätzlicher Ausweis der Ist-Besetzung im Haushaltsplan würde diesen erheblich aufblähen und unter Umständen unübersichtlich machen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Angabe im Budgetbericht des Landes über die Zahl der Vollzeitäquivalente einen Nachweis über den Vollzug des Stellenplans nicht ersetzen kann. Er teilt die Auffassung, dass der Haushaltsplan für einen solchen Nachweis nicht der richtige „Ort“ ist. Die Haushaltsrechnung ist im Hinblick auf ihre Funktion als Spiegelbild des Haushaltsplans (Stellenplans) besser geeignet, um über die Inanspruchnahme der bewilligten Stellen zu berichten. Insbesondere eine dem Haushaltsplan des Bundes entsprechende detaillierte kapitelweise Gegenüberstellung bewilligter und besetzter Stellen enthält zur Ausführung des Stellenplans mehr Informationen als der Budgetbericht. Daher sollte in der nächsten Haushaltsrechnung ein entsprechender Soll-Ist-Vergleich aufgenommen werden.

## **10 Regelwerk für die Landesbetriebe zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

Die Landesregierung sagte Anfang 2018 zu, dem Haushalts- und Finanzausschuss ein Regelwerk für die Landesbetriebe zur Abstimmung vorzulegen.<sup>14</sup> Diese Zusage sei, wie das Ministerium der Finanzen im Oktober 2020 mitgeteilt hat, vor dem Hintergrund erfolgt, dass zuvor mit dem Rechnungshof Einvernehmen über die Ausgestaltung des Regelwerks hergestellt werden könne. Zwischenzeitlich seien für einige Landesbetriebe Bewirtschaftungsregelungen in Form eines Haushaltsvermerks umgesetzt worden.

Zur weiteren Vorgehensweise hat der Rechnungshof dem Ministerium die aus seiner Sicht notwendigen Regelungsgegenstände dargelegt. So sollten Grenzbeträge für über- und außerplanmäßige Aufwendungen bzw. erfolgsgefährdende Abweichun-

---

<sup>14</sup> Drucksache 17/5220 S. 13.

gen vom Wirtschaftsplan festgelegt werden, die zu einem Nachtrag verpflichten. Zudem sollte bestimmt werden, bis zu welcher Höhe die Landesbetriebe im Vollzug von den Planansätzen ohne vorherige Einwilligung des Fachressorts bzw. des Ministeriums der Finanzen abweichen dürfen. Ferner sollten für über- und außerplanmäßige Aufwendungen Beträge festgelegt werden, die dem Landtag mitzuteilen sind. Weitergehende Regelungen können in die Erläuterungen zum Haushalts-/Wirtschaftsplan aufgenommen und soweit erforderlich mit einem Verbindlichkeitsvermerk versehen werden.

## **11 Liquiditätspool**

Zu den Berichts-Stichtagen 30. Dezember 2019 und 25. Februar 2020 waren Einzahlungen von Teilnehmern am Liquiditätspool - sieht man von den Landesbetriebe Daten und Information sowie Landesforsten Rheinland-Pfalz ab - nicht ausgewiesen. Lediglich die Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete hatte dem Liquiditätspool Mittel entnommen, und zwar 34,6 Mio. € bzw. 23,9 Mio. €<sup>15</sup>

Ursprüngliches Ziel war es, für Gesellschaften, an denen das Land beteiligt ist, ein zentrales Finanzmanagement einzurichten und zum Liquiditätsausgleich zwischen den Unternehmen einen Liquiditätspool aufzubauen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, da auch im Bereich von Tagesgeldern ein negatives Zinsniveau vorliege und Einlagen in den Liquiditätspool marktgerecht abgerechnet würden, sei eine Einlage von Geldern für die meisten Teilnehmer nicht mehr attraktiv. Da kein Bedarf für eine Weiterführung des Liquiditätspools mehr erkennbar sei, würden die bestehenden Vereinbarungen in Abstimmung mit den bisherigen Teilnehmern sukzessive aufgehoben. Möglichkeiten der alternativen Sicherstellung des künftigen Liquiditätsbedarfs der Wiederaufbaukasse würden derzeit geprüft.

---

<sup>15</sup> Landtags-Vorlage 17/6248.

Nr. 2

**Abwicklung des Landeshaushalts 2019**

Die Haushaltsrechnung 2019 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 1.258 Mio. € ab. Davon wurden 859 Mio. € zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt verwandt und per saldo 399 Mio. € den Rücklagen zugeführt.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die bereinigten Gesamteinnahmen um 6,8 % auf 18,5 Mrd. € und die bereinigten Gesamtausgaben um 4,8 % auf 17,2 Mrd. €

Die Ausgabereise - brutto - erhöhten sich 2019 um 219 Mio. € auf über 2,1 Mrd. €

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt und die Betriebshaushalte einschließlich Umschuldungen sowie die Übernahme von Verbindlichkeiten der PLP Management GmbH & Co. KG von insgesamt mehr als 4,6 Mrd. € hielten sich im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen.

**1 Haushaltsabschluss**

Der Haushaltsabschluss weist das Ergebnis der Haushaltsführung des Haushaltsjahres 2019 unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach:

		Einnahmen €	Ausgaben €
		<b>Rechnungsergebnis</b>	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2019 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	22.596.043.738,68	22.596.043.738,68
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2019 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2020 übertragen wurden	2.083.091.844,55	2.083.091.844,55
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2019 verbliebenen Haushaltsreste	24.679.135.583,23	24.679.135.583,23
		<b>Haushaltsermächtigung</b>	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2019 beträgt das Haushalts-Soll	24.395.944.100,00	24.395.944.100,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2018 übernommenen Haushaltsreste	1.866.897.775,82	1.866.897.775,82
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2018 übernommenen Haushaltsreste	26.262.841.875,82	26.262.841.875,82
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	- 1.583.706.292,59	- 1.583.706.292,59
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019	<b>Ausgleich</b>	

Die Rechnungsergebnisse unterschritten die jeweilige Haushaltsermächtigung um fast 1,6 Mrd. €

## 2 Rechnungsergebnisse

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

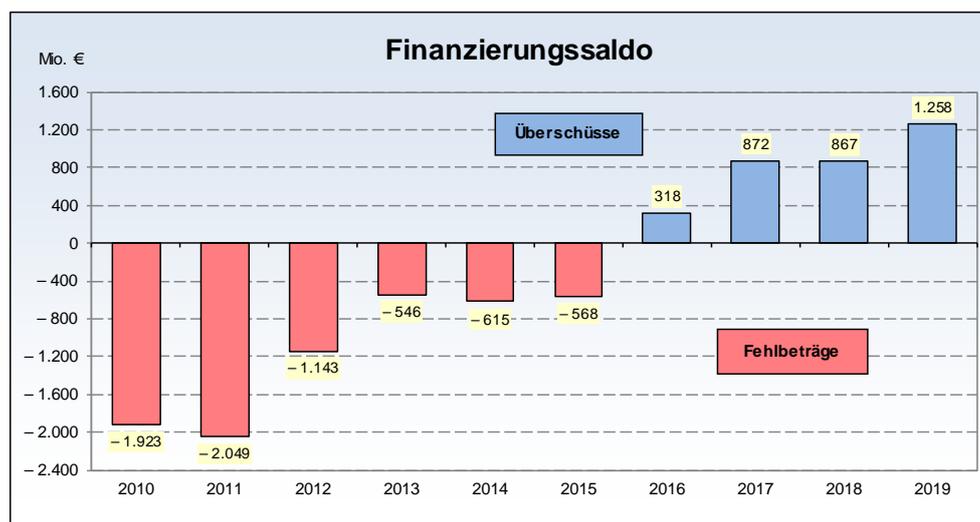
Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse <sup>1</sup>	Veränderung gegenüber Vorjahr
	Mio. € <sup>2</sup>	%
2010	20.315,7	5,9
2011	21.512,6	5,9
2012	22.359,9	3,9
2013	21.538,3	- 3,7
2014	21.845,0	1,4
2015	21.670,8	- 0,8
2016	23.112,7	6,7
2017	22.100,3	- 4,4
2018	21.500,5	- 2,7
2019	22.812,2	6,1

Im Jahr 2019 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um mehr als 1,3 Mrd. € (+ 6,1 %). Dieser Anstieg war im Wesentlichen auf höhere Steuereinnahmen auf der Einnahmenseite und auf höhere 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 2010 bis 2019 folgende Finanzierungssalden:



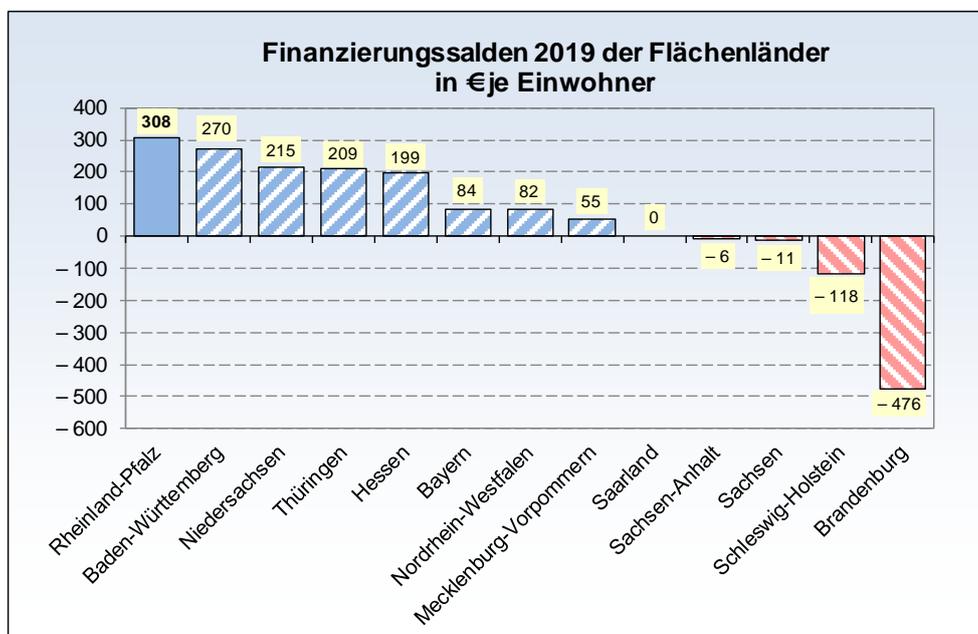
In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden dargestellt. Danach bestanden in den Jahren 2010 bis 2015 zum Teil hohe Deckungslücken, die durch Kreditaufnahmen geschlossen wurden. Seit 2016 weisen die Haushaltsrechnungen Finanzierungsüberschüsse aus.

<sup>1</sup> Vergleiche Tabelle zu Teilziffer 1 dieses Beitrags: Summe c abzüglich Summe e.

<sup>2</sup> Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

Das Haushaltsjahr 2019 schloss zum vierten Mal seit der Finanzreform 1969 mit einem Finanzierungsüberschuss ab. Mit 1.258 Mio. € lag er um 391 Mio. € über dem Vorjahreswert. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt von 859 Mio. € und zur Rücklagenzuführung per saldo von 399 Mio. €<sup>3</sup> genutzt.

Neben Rheinland-Pfalz erzielten 2019 noch weitere sieben Flächenländer Überschüsse. Dagegen schlossen die Haushalte von Brandenburg, Schleswig-Holstein, Sachsen und Sachsen-Anhalt mit Finanzierungsdefiziten ab<sup>4</sup>.



Das Diagramm zeigt, dass im Jahr 2019 insgesamt acht Flächenländer Finanzierungsüberschüsse erwirtschafteten.

In einigen Fällen wurden die Finanzierungssalden durch Sondereffekte erheblich beeinflusst. Beispielsweise errichtete Brandenburg Ende 2019 ein Sondervermögen<sup>5</sup> und führte diesem zulasten der Netto-Kreditaufnahme 1 Mrd. €<sup>6</sup> zu. Dies trug zu einem Finanzierungsdefizit von fast 1,2 Mrd. € (476 € je Einwohner) bei. Schleswig-Holstein hätte ohne die Inanspruchnahme einer Rückgarantie bezüglich des HSH Finanzierungsfonds von 450 Mio. € einen Finanzierungsüberschuss von mehr als 108 Mio. € (37 € je Einwohner) erzielt.<sup>7</sup> Dem Haushalt von Baden-Württemberg flossen infolge von Geldbußen (einschließlich Abschöpfung wirtschaftlicher Vorteile), die drei Unternehmen der Automobilindustrie zu zahlen hatten, Einnahmen von nahezu 1,5 Mrd. € (135 € je Einwohner) zu.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Rücklagenentnahmen von über 0,9 Mio. € stehen Rücklagenzuführungen von mehr als 400,2 Mio. € gegenüber. Davon entfallen 350 Mio. € auf die Zuführung an die Haushaltssicherungsrücklage und 50 Mio. € an die Breitbandinfrastruktur-Rücklage. Vgl. Beitrag Nr. 3, Tz. 2.1.3, dieses Jahresberichts.

<sup>4</sup> Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2 des Statistischen Bundesamts, vom 2. Juli 2020, Tabelle 4 korrigiert am 14. Oktober 2020.

<sup>5</sup> Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ - Drucksache 7/120 des brandenburgischen Landtags.

<sup>6</sup> Drucksache 7/123 des brandenburgischen Landtags.

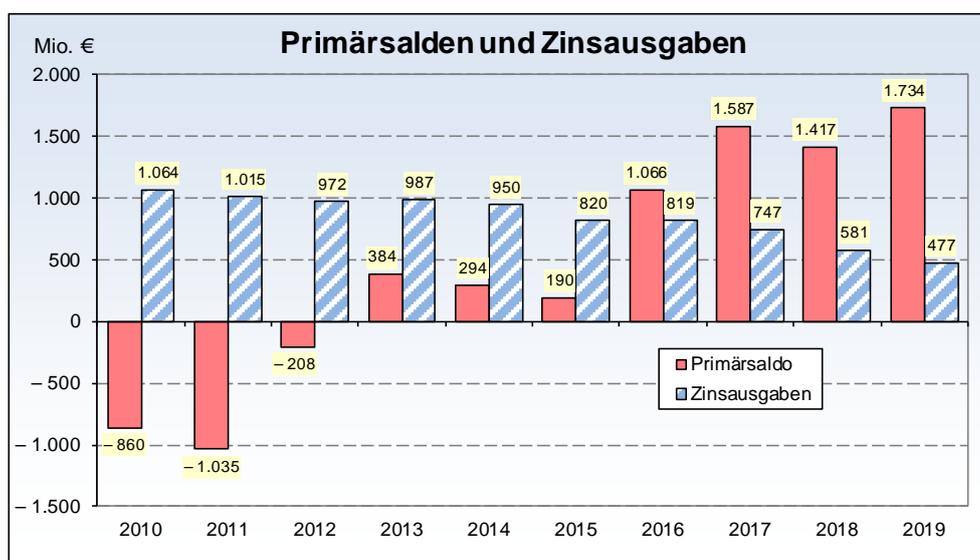
<sup>7</sup> Anlage zur Pressemeldung des Ministeriums der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein vom 25. Februar 2020.

<sup>8</sup> Pressemitteilungen der Staatsanwaltschaft Stuttgart vom 7. Mai und 23. Mai sowie vom 24. September 2019.

Des Weiteren dürfen die 2019 noch ausgereichten Konsolidierungshilfen zur Einhaltung der Vorgaben der neuen Schuldenregel nicht außer Acht bleiben. Diese beliefen sich für das Saarland auf 260 Mio. € (263 € je Einwohner) und für die Länder Sachsen-Anhalt sowie Schleswig-Holstein jeweils auf 80 Mio. € (36 € bzw. 28 € je Einwohner). Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast wurde hälftig von Bund und Ländern - auch von den Konsolidierungshilfsländern - getragen.<sup>9</sup>

### 3.2 Primärsalden

Die Primärsalden<sup>10</sup> 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 2010 bis 2019 ergaben sich folgende Veränderungen:



In dem Diagramm sind für die Jahre 2010 bis 2019 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 zum Teil deutlich die Zinsausgaben.

Im Jahr 2019 lag der Primärüberschuss von 1.734 Mio. € um das 2,6-fache über den auf 477 Mio. € zurückgegangenen Zinsausgaben.

### 4 Bereinigte Gesamtausgaben und -einnahmen

Die bereinigten Gesamtausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und ohne haushalts-technische Verrechnungen) beliefen sich 2019 nach der Planung auf 17.726 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 17.211 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die Ist-Ausgaben um mehr als 789 Mio. € (+ 4,8 %).

<sup>9</sup> Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz).

<sup>10</sup> 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 2010 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr in %
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
2019	3,5	4,8

Die bereinigten Gesamteinnahmen (Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich nach den Rechnungsergebnissen 2019 auf 18.469 Mio. €. Dies waren im Vergleich zum Vorjahr fast 1,2 Mrd. € mehr (+ 6,8 %).

## 5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

überplanmäßige Ausgaben	73.545.285,10 €
außerplanmäßige Ausgaben	171.203,10 €
Haushaltsvorgriffe <sup>11</sup>	<u>23.787.214,92 €</u>
Insgesamt	<u>97.503.703,12 €</u>

Die wesentlichen Abweichungen betreffen Erstattungen an Kommunen zur Aufnahme Asylbegehrender (28,4 Mio. €), Zuweisungen für die Kindergärten (32,5 Mio. €) und Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (11,6 Mio. €) - vgl. Abschlussbericht (Nr. 8) zur Haushaltsrechnung 2019.

<sup>11</sup> 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 2010 bis 2019 wurden folgende Ausgabereste gebildet und Vorgriffe<sup>12</sup> in Anspruch genommen:

Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Ausgabereste - brutto - in % des Haus- haltsansatzes
	Mio. €			
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
2019	2.083,1	23,8	2.106,9	8,6

Die Ausgabereste (brutto) erhöhten sich 2019 gegenüber dem Vorjahr um 218,8 Mio. € auf 2.106,9 Mio. €<sup>13</sup>. Davon betrafen über 436,2 Mio. € Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs.<sup>14</sup>

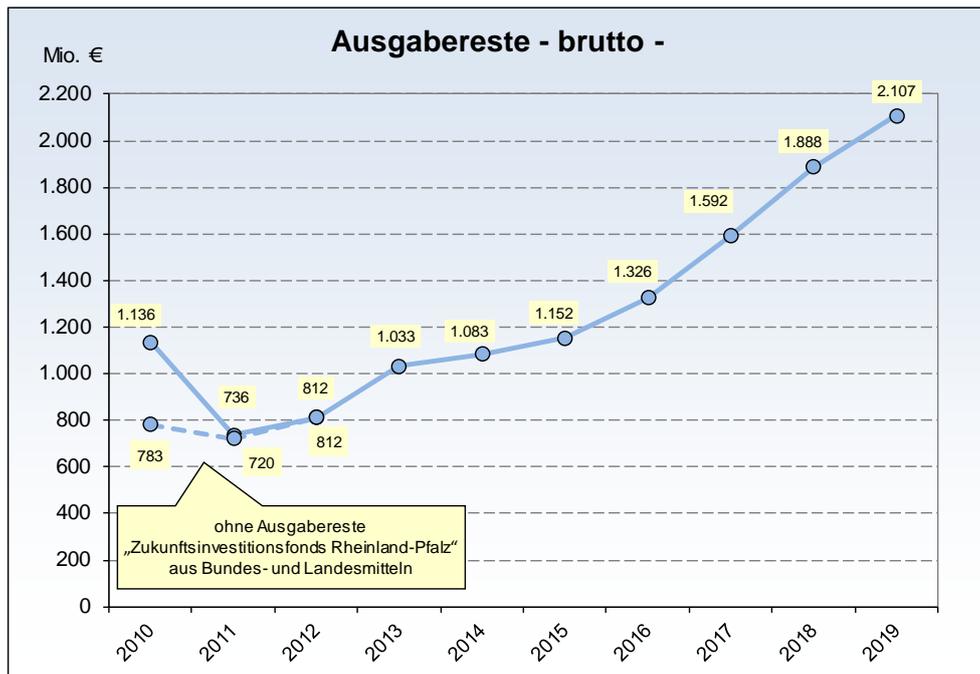
Hohe Ausgabereste wurden bei folgenden Positionen gebildet:

- 144,6 Mio. € „Soziale Wohnraumförderung“ (Kapitel 12 25 Titelgruppe 71),
- 100,0 Mio. € „Globale Mehrausgaben für Personalausgaben“ (Kapitel 20 02 Titel 461 01),
- 93,4 Mio. € „Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus - KFA-Mittel“ (Kapitel 20 06 Titel 883 15),
- 77,0 Mio. € „Förderung von Maßnahmen im Bereich Breitbandinfrastruktur 50 Mbit“ (Kapitel 03 04 Titelgruppe 71),
- 68,5 Mio. € „Ergänzende Finanzzuweisungen an die Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs“ (Kapitel 08 11 Titel 637 13),
- 64,5 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),
- 61,3 Mio. € „Darlehen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz“ (Kapitel 14 12 Titel 853 01),
- 49,7 Mio. € „Ausgaben für Ersteinrichtung und Großgeräte bei Hochschulen“ (Kapitel 12 15 Titel 812 09),
- 48,2 Mio. € „Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes“ (Kapitel 12 20 Titel 722 01),
- 42,2 Mio. € „Darlehen zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen - KFA-Mittel“ (Kapitel 14 02 Titel 853 51).

<sup>12</sup> Siehe auch Fußnote 11.

<sup>13</sup> Im Übrigen vgl. Abschlussbericht Nr. 4 zur Haushaltsrechnung 2019.

<sup>14</sup> Von den kumulierten Ausgaberesten entfielen 26,5 Mio. € auf die allgemeinen und 409,7 Mio. € auf die zweckgebundenen Finanzzuweisungen, vgl. Drucksache 17/13351.



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Ausgabereste in den Jahren 2010 bis 2019.

Von den Ausgaberesten von über 2,1 Mrd. € entfielen fast 588,2 Mio. € (27,9 %) auf Restbildungen im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems<sup>15</sup>.

Zum Ausgleich der Ausgabereste im Rahmen des Haushaltsabschlusses wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet. Wären die Reste für die Leistung von Ausgaben in Anspruch genommen worden, wäre die Gesamtverschuldung des Landes 2,1 Mrd. € höher als in der Haushaltsrechnung 2019 mit 31,4 Mrd. € ausgewiesen. Dies zeigt, dass sich aus den auf ihren bisher höchsten Stand gestiegenen Ausgaberesten erhebliche Risiken für den künftigen Haushaltsvollzug ergeben können.

Im Dezember 2018 hatte das Ministerium der Finanzen angekündigt, mittelfristig eine Stabilisierung der Ausgabereste durch eine restriktive Bewilligungspraxis anzustreben.<sup>16</sup> Zudem hat der Landtag 2020 die Empfehlung des Rechnungshofs zur Einbeziehung der Reste in die Kalkulation kassenwirksamer Ausgabeansätze<sup>17</sup> für die Haushaltsplanung 2021 zustimmend zur Kenntnis genommen.<sup>18</sup> In mehreren Fällen wurden Reste im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2021 bei der Veranschlagung von Ausgabeansätzen berücksichtigt. Ob diese Maßnahmen ausreichen, um die Ausgabereste wirksam zurückzuführen, bleibt abzuwarten.

<sup>15</sup> Das Bonus-/Malus-System basiert auf der Regelung des § 6 Abs. 3 Landeshausaltsgesetz. Es soll im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung einen Anreiz geben, im jeweiligen Haushaltsjahr veranschlagte Mittel nicht noch schnell am Jahresende auszugeben, damit diese nicht verfallen. Danach können in budgetierten Bereichen bestimmte Ausgabereste für konsumtive und investive Zwecke gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Resteübertragungen auf andere Haushaltsstellen sind auch möglich. In Form einer Pauschale werden Minderausgaben zur Haushaltskonsolidierung (Bonusdividende) genutzt. Ausnahmsweise geleistete Mehrausgaben sind an anderer Stelle im Haushalt im folgenden Haushaltsjahr einzusparen. Vgl. hierzu Beitrag Nr. 1, Tz. 4.2, dieses Jahresberichts.

<sup>16</sup> Vgl. Nr. 1, Tz. 2.1, Jahresbericht 2019 (Drucksache 17/8300).

<sup>17</sup> § 11 Abs. 2 Landeshausaltsordnung (LHO) sowie Nr. 1.1 zu § 11 Verwaltungsvorschriften zur Landeshausaltsordnung (VV-LHO).

<sup>18</sup> Drucksache 17/12710 S. 3.

Die Ausgabereste im Jahr 2019 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. € <sup>19</sup>	% des Haushaltsansatzes	Personal- ausgaben	Sächliche Verwal- tungs- ausgaben und Aus- gaben für den Schul- dienst	Zuwei- sungen und Zu- schüsse mit Aus- nahme für Investi- tionen	Bau- maß- nahmen	Sonstige Ausgaben für Investi- tionen und Investitions- förderungs- maßnahmen	Beson- dere Fi- nanzie- rungs- ausgaben
01	Landtag	5,5	10,1	2,2	1,3	0,2	-	1,8	-
02	Ministerpräsi- dentin und Staatskanzlei	3,8	12,2	1,8	1,8	0,1	-	0,2	-
03	Ministerium des Innern und für Sport	276,7	18,7	36,2	15,6	31,6	-	193,3	-
04	Ministerium der Finanzen	59,7	10,3	17,6	5,1	27,9	0,0	9,1	-
05	Ministerium der Justiz	58,5	7,1	17,3	20,0	18,6	-	2,7	-
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Ge- sundheit und Demografie	95,1	4,1	7,5	1,7	37,8	-	48,1	-
07	Ministerium für Familie, Frauen, Ju- gend, In- tegration und Verbraucherschutz	13,8	3,3	0,0	4,4	8,8	-	0,5	-
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirt- schaft und Weinbau	359,3	24,6	9,5	7,5	107,0	3,0	232,3	-
09	Ministerium für Bildung	116,7	2,5	25,5	5,7	48,2	-	37,4	-
10	Rechnungshof	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Hochbaumaß- nahmen und Wohnungs- bauförderung	283,2	47,7	-	2,9	147,4	48,2	84,8	-
14	Ministerium für Umwelt, Energie, Er- nährung und Forsten	333,1	82,1	8,6	28,0	45,6	51,1	199,9	-
15	Ministerium für Wissen- schaft, Wei- terbildung und Kultur	97,6	7,2	13,6	33,3	32,3	-	18,3	-
20	Allgemeine Finanzen	404,0	4,0	100,0	0,9	41,5	-	261,6	-
	<b>insgesamt</b>	<b>2.106,9</b>	<b>8,6</b>	<b>239,7</b>	<b>128,2</b>	<b>546,8</b>	<b>102,4</b>	<b>1.089,8</b>	<b>-</b>

<sup>19</sup> Differenzen in den Summen sind durch Runden der Zahlen bedingt.

## 7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll

Veränderung der Einnahmen gegenüber dem Rechnungssoll<sup>20</sup>:

	Mio. €
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	+ 427,5
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 91,0
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	+ 86,2
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 2.188,3
Mindereinnahmen	<u>- 1.583,7</u>

Zu den Mindereinnahmen trugen vor allem deutlich geringere Kreditaufnahmen - auch zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen<sup>21</sup> - bei.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Personalausgaben	- 94,1
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 1.709,7
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 62,9
Baumaßnahmen	- 7,4
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	- 90,1
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 254,7
Minderausgaben	<u>- 1.583,7</u>

Minderausgaben entstanden im Wesentlichen durch geringere Schuldendienstleistungen (Darlehenstilgungen einschließlich Umschuldungen und Zinsausgaben).

---

<sup>20</sup> Differenzen in der Summe sind durch Runden der Zahlen bedingt.

<sup>21</sup> Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 8.1.3 dieses Beitrags.

## 8 Kreditermächtigungen

### 8.1 Landeshaushalt

#### 8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2019 <sup>22</sup>	5.361.600.000,00 €
Aus dem Haushaltsjahr 2018 übertragene Einnahmereste aus Kreditaufnahmen (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 1.866.897.775,82 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2018 <sup>23</sup> (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 2.606.000.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>9.834.497.775,82 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	3.642.916.301,01 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2020 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 2.083.091.844,55 €
Einnahmen und Reste insgesamt	<u><u>5.726.008.145,56 €</u></u>

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

#### 8.1.2 Schuldübernahme

Ermächtigung zur Übernahme von Schulden <sup>24</sup>	145.000.000,00 €
Übernahme von Verbindlichkeiten der PLP Management GmbH & Co. KG <sup>25</sup>	145.000.000,00 €

Die Schuldübernahme war durch die Ermächtigung gedeckt.

#### 8.1.3 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen <sup>26</sup>	1.000.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	410.000.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

---

<sup>22</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 1 Landeshaushaltsgesetz 2019/2020 (LHG 2019/2020) in Verbindung mit Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2019.

<sup>23</sup> Nach einer Inabgangstellung eines Betrags von fast 2,3 Mrd. €.

<sup>24</sup> § 9 LHG 2019/2020.

<sup>25</sup> PLP steht für Profit Linked Perpetuals. Gegenstand des Unternehmens waren Erwerb, Verwaltung und Veräußerung von Forderungen, Finanz- und Kapitalmarktinstrumenten und sonstiger Vermögensgegenstände, sowie Erwerb, Veräußerung, Abschluss und Ablösung von derivativen Finanzinstrumenten, insbesondere zur Absicherung der aus dem Erwerb, der Verwaltung und Veräußerung von Forderungen, Finanz- und Kapitalmarktinstrumenten sowie sonstiger Vermögensgegenstände hervorgehenden Risiken, sowie damit in Zusammenhang stehende Geschäfte und Maßnahmen.

<sup>26</sup> § 2 Abs. 3 Nr. 1 LHG 2019/2020 in Verbindung mit Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2019.

## **8.2 Betriebshaushalte**

### **8.2.1 Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“**

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2019 <sup>27</sup>	75.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	75.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 50 Mio. €<sup>28</sup> wurde nicht in Anspruch genommen.

### **8.2.2 Landesbetrieb „Mobilität“**

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2019 <sup>29</sup>	370.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	370.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Umschuldung von Krediten bis zu 75 Mio. €<sup>30</sup> wurde nicht in Anspruch genommen.

---

<sup>27</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2019/2020.

<sup>28</sup> § 2 Abs. 3 Nr. 2 LHG 2019/2020.

<sup>29</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2019/2020.

<sup>30</sup> § 2 Abs. 3 Nr. 3 LHG 2019/2020.

**Nr. 3**

**Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung  
- Folgen der Corona-Krise stellen Landeshaushalt auf eine Belastungsprobe -**

**Das Haushaltsjahr 2019 schloss mit positiven Ergebnissen ab:**

- **In der laufenden Rechnung übertrafen die Einnahmen - insbesondere aufgrund eines erneuten Zuwachses des Steueraufkommens - die Ausgaben um 1.937 Mio. €**

**Dieser Überschuss reichte zusammen mit weiteren Einnahmen aus, die auf 1.002 Mio. € gestiegenen Investitionsausgaben zu decken, Schulden von 880 Mio. € zu tilgen und den Rücklagen per saldo 399 Mio. € zuzuführen.**

- **Die verfassungsrechtliche Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts, die ab 2020 ihre Wirksamkeit entfalten sollte, wurde 2019 eingehalten. Nach Bereinigung des Finanzierungssaldos um finanzielle Transaktionen, Konzernbestandteile und konjunkturelle Einflüsse verblieb eine strukturelle Netto-Tilgung von 440 Mio. €**
- **Der Gesamtschuldenstand des Landes (Kernhaushalt und Landesbetriebe) verringerte sich trotz Übernahme von Verbindlichkeiten der PLP Management GmbH & Co. KG um 735 Mio. € auf 31,4 Mrd. €**

**Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 7.142 € um fast 32 % und die Zinsausgaben lagen mit 117 € je Einwohner um knapp 11 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer. Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben des Kernhaushalts blieb mit 5,8 % um nahezu fünf Prozentpunkte unter dem Durchschnitt.**

**Hohe Ausgaben zur Eindämmung der Folgen der Corona-Pandemie und zur Stärkung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft belasten den Haushalt ab 2020 zusätzlich. Die beabsichtigten Kreditaufnahmen werden nach der Finanzplanung bis 2024 zu einem Gesamtschuldenstand von mehr als 37 Mrd. € führen. Die geplanten Darlehen sind - gestützt auf die Ausnahmebestimmungen der neuen Schuldenregel - zum Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge der außergewöhnlichen Notsituation sowie zum Ausgleich konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen vorgesehen.**

**Der Schuldenanstieg kann verringert werden, wenn die nach der Steuerschätzung vom November 2020 erwarteten Verbesserungen beim Steueraufkommen von mehr als 538 Mio. € gegenüber den Plandaten für die Jahre 2020 und 2021 kassenwirksam werden. Außerdem wurden die Möglichkeiten, die Haushaltssicherungsrücklage zur Ver-**

**ringierung der Kreditaufnahmen und den nicht in Schuld-scheindarlehen des Landes angelegten Bestand der Versorgungsrücklage zweckentsprechend zur Deckung von Versorgungsausgaben einzusetzen, noch nicht genutzt.**

**Unabhängig hiervon erfordert der Investitionsbedarf u. a. im Bereich des Landesstraßennetzes zusätzliche Anstrengungen, um einen weiteren Vermögensverzehr zu vermeiden.**

**Vor diesem Hintergrund sollten Möglichkeiten, die konsumtiven Ausgaben zu begrenzen und die geplanten Netto-Kreditaufnahmen im Haushaltsvollzug zu verringern, konsequent genutzt werden.**

## 1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2010 bis 2019, des zweiten Nachtragshaushaltsplans (2. NHpl.) für das Haushaltsjahr 2020, des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Hpl.) sowie des Finanzplans (Fpl.) bis 2024<sup>1</sup> zusammengestellt und
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Der am 8. September 2020 von der Landesregierung 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 2017<sup>2</sup> 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“.<sup>3</sup> Dem Sondervermögen wurden bis einschließlich 2019 Mittel von fast 1.570 Mio. € aus dem Kernhaushalt, aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation sowie aus dem Bundeshaushalt zugeführt. Ende 2019 belief sich der Mittelbestand auf 205,7 Mio. €
- Im Oktober 2015 wurde das Sondervermögen „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ zum Vollzug des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes<sup>4</sup> eingerichtet.<sup>5</sup> Über dieses Gesetz stellt der Bund dem Land zur Förderung von Investitionen mit den Schwerpunkten 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 bereitstand. Aus der 2017 vom Bund vorgenommenen Mittelaufstockung von

---

<sup>1</sup> Drucksache 17/13201.

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

<sup>3</sup> Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“.

<sup>4</sup> Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG).

<sup>5</sup> Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“.

3,5 Mrd. € auf 7,0 Mrd. € erhielt Rheinland-Pfalz 256,6 Mio. € zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen. Ende 2019 belief sich der Mittelbestand auf 4,7 Mio. €

- Im September 2020 wurde die Errichtung des Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ beschlossen. Über dieses Sondervermögen sollen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge, insbesondere im Gesundheitswesen und im Öffentlichen Personennahverkehr, zur Stabilisierung kommunaler Haushalte und der rheinland-pfälzischen Wirtschaft, zur Sicherung der Lehre an Schulen und Hochschulen sowie Investitionen in Zukunftstechnologien, Infrastruktur und Klimaschutz abgewickelt werden. Zur Finanzierung der Ausgaben mit einem Volumen von fast 1,6 Mrd. €, die bis 2023 geleistet werden können, wurden Mittel von knapp 1,1 Mrd. € aus dem Kernhaushalt zugeführt. Des Weiteren werden Bundesmittel eingesetzt.

Der Rechnungshof hat verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht, da die Zuführungen aus dem Kernhaushalt zu einer hohen Netto-Kreditaufnahme beitragen und der zur Finanzierung von Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie sowie zur Stärkung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft festgesetzte Ausgleichsbetrag nicht auf den notsituationsbedingten Jahresbedarf begrenzt wurde. Zudem hat er darauf hingewiesen, dass der Veranlassungszusammenhang zwischen der notsituationsbedingten Kreditaufnahme und einigen der im Wirtschaftsplan des Sondervermögens genannten Maßnahmen fraglich ist. Ein Sondervermögen sollte nur eingerichtet werden, wenn die Aufgaben nicht ebenso gut im Rahmen des Kernhaushalts erfüllt werden können. Strukturelle und wirtschaftliche Besonderheiten, die es rechtfertigen können, Ausnahmen von den grundsätzlich vorrangig zu beachtenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Vollständigkeit und Einheit zuzulassen, sind nicht erkennbar. Darüber hinaus werden Kennziffern zur Haushaltsanalyse teilweise unzutreffend dargestellt, da den Zuführungen aus dem Kernhaushalt, die buchungstechnisch als Ist-Ausgaben zu lasten der Netto-Kreditaufnahme erfasst werden, nicht in gleicher Höhe kassenwirksame Ausgaben gegenüberstehen. Dadurch werden das Finanzierungsdefizit, die Netto-Kreditaufnahme und die Investitionsquote überzeichnet bzw. die Personal- und die Zinsausgabenquote zu niedrig dargestellt.<sup>6</sup>

Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags schloss in seiner Stellungnahme vom 2. September 2020 zur Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ ein verfassungsrechtliches Restrisiko jedenfalls nicht vollständig aus. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass zu der Thematik der notlagenbedingten Verschuldung auf Grundlage der neuen Schuldenregel des Art. 117 Landesverfassung (strukturelles Neuverschuldungsverbot) bislang keine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ergangen sei.

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 nachfolgenden Haushalten wurden bei zahlreichen weiteren Positionen haushaltssystematische Änderungen vorgenommen.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Landtags-Vorlage 17/7033, Pressemitteilung des Rechnungshofs vom 27. August 2020 „Höhe der Neuverschuldung nach dem Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushalts 2020 und Errichtung eines Sondervermögens bedenklich“. Die Fraktion der AfD im Landtag Rheinland-Pfalz kündigte Ende September 2020 die „Vorbereitung einer Klage gegen das Land ... wegen der Einrichtung eines Sondervermögens im Haushalt“ an.

<sup>7</sup> Vgl. Fußnoten 19, 22, 33, 44 und 46.

## **2 Wesentliche Kennzahlen**

### **2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse**

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2010 bis 2019 sind - orientiert an dem vom ehemaligen Finanzplanungsrat vorgegebenen gemeinsamen Schema für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden - aufgliedert in

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

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

#### **2.1.1 Laufende Rechnung**

Die laufende Rechnung schloss 2019 und damit im vierten Jahr in Folge mit einem Überschuss ab. Mit 1.937 Mio. € lag dieser um fast 550 Mio. € (+ 39,6 %) über dem Vorjahreswert.

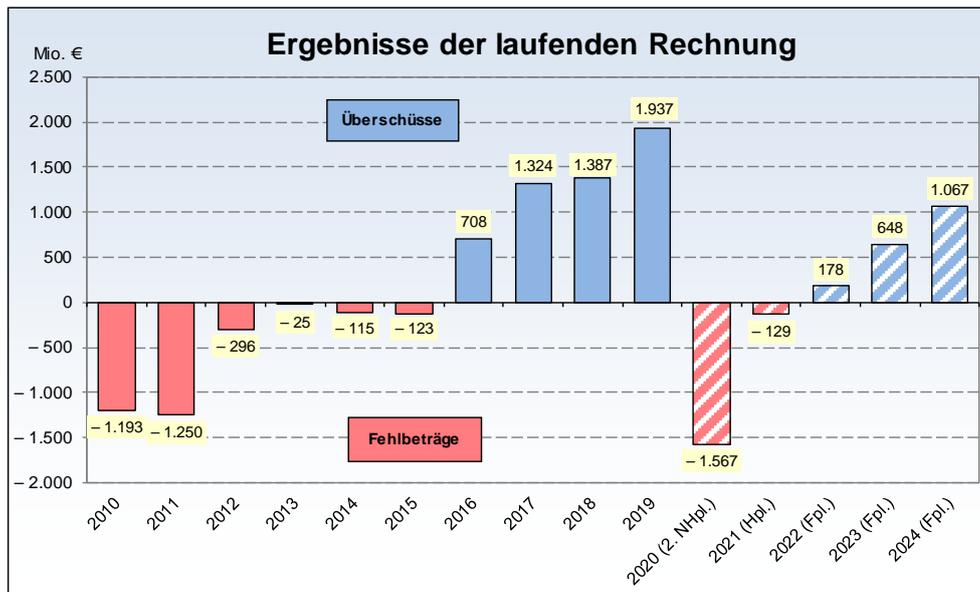
Dieser Zuwachs ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die laufenden Einnahmen mit 1.155 Mio. € (+ 6,8 %) wesentlich stärker stiegen als die laufenden Ausgaben, die um 605 Mio. € (+ 3,9 %) zunahm. Hohe Steigerungen wiesen auf der Einnahmenseite die Steuern (+ 1.172 Mio. € oder 9,2 %) und auf der Ausgabenseite die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (+ 413 Mio. € oder 5,7 %) sowie die Personalausgaben (+ 394 Mio. € oder 6,2 %) auf.<sup>8</sup>

In der Haushalts- und Finanzplanung geht die Landesregierung vor dem Hintergrund der Corona-Krise und der damit verbundenen Einbrüche bei den Steuereinnahmen sowie der beschlossenen Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie und zur Stärkung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft davon aus, dass Überschüsse erst wieder ab 2022 erwirtschaftet werden können.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Das Aufkommen der anderen Einnahmearten ging per saldo um 17 Mio. € zurück, die anderen Ausgabearten verringerten sich um 202 Mio. €.

<sup>9</sup> Die in der Planung angesetzten globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € jährlich wurden bei den Einnahmen der laufenden Rechnung berücksichtigt.



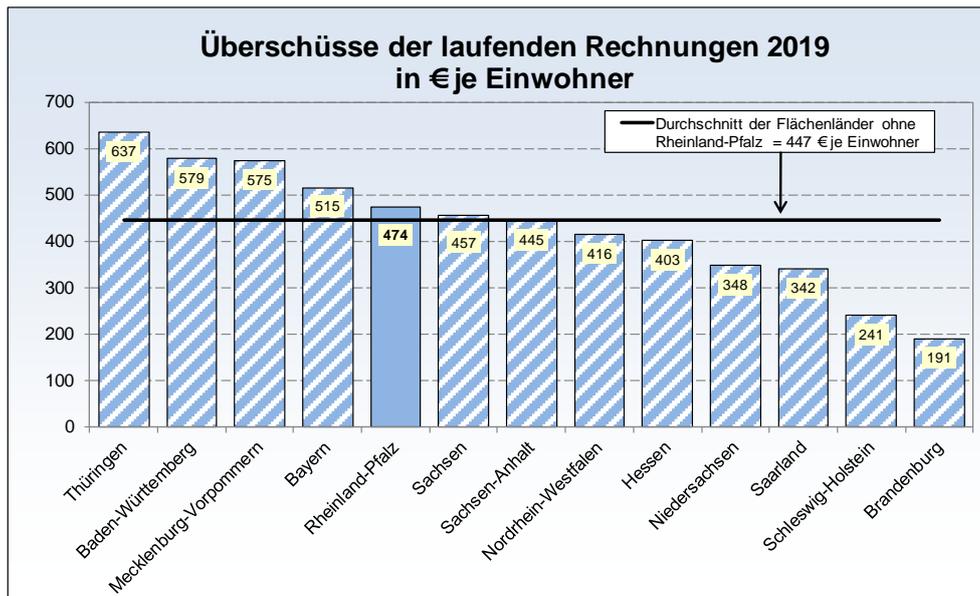
In dem Diagramm sind die Ergebnisse der laufenden Rechnung gemäß dem Haushaltsvollzug in den Jahren 2010 bis 2019 sowie die Plandaten<sup>10</sup> bis 2024 dargestellt.

Für 2019 wiesen sämtliche Flächenländer in der laufenden Rechnung Überschüsse aus.<sup>11</sup> Mit einem Überschuss von 474 €/je Einwohner lag Rheinland-Pfalz um 6,0 % über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 447 €. Der Abstand zu diesem Wert wäre noch größer gewesen, wenn dem Haushalt von Baden-Württemberg nicht die von der Staatsanwaltschaft Stuttgart gegen Unternehmen der Automobilindustrie verhängten Bußgelder von fast 1,5 Mrd. € zugeflossen wären.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Nach der Steuerschätzung vom November 2020 wurden Verbesserungen bei den Steuereinnahmen von mehr als 363 Mio. € gegenüber den Plandaten des zweiten Nachtrags 2020 und von knapp 175 Mio. € gegenüber der Regierungsvorlage 2021 erwartet, die in dem Diagramm nicht berücksichtigt sind. Bei entsprechender Kassenwirksamkeit der Steuereinnahmen können sich die Fehlbeträge deutlich verringern (vgl. Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 12. November 2020 „Steuereinnahmeentwicklung günstiger als noch im September erwartet“).

<sup>11</sup> Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2 des Statistischen Bundesamts, vom 2. Juli 2020, Tabelle 4 korrigiert am 14. Oktober 2020.

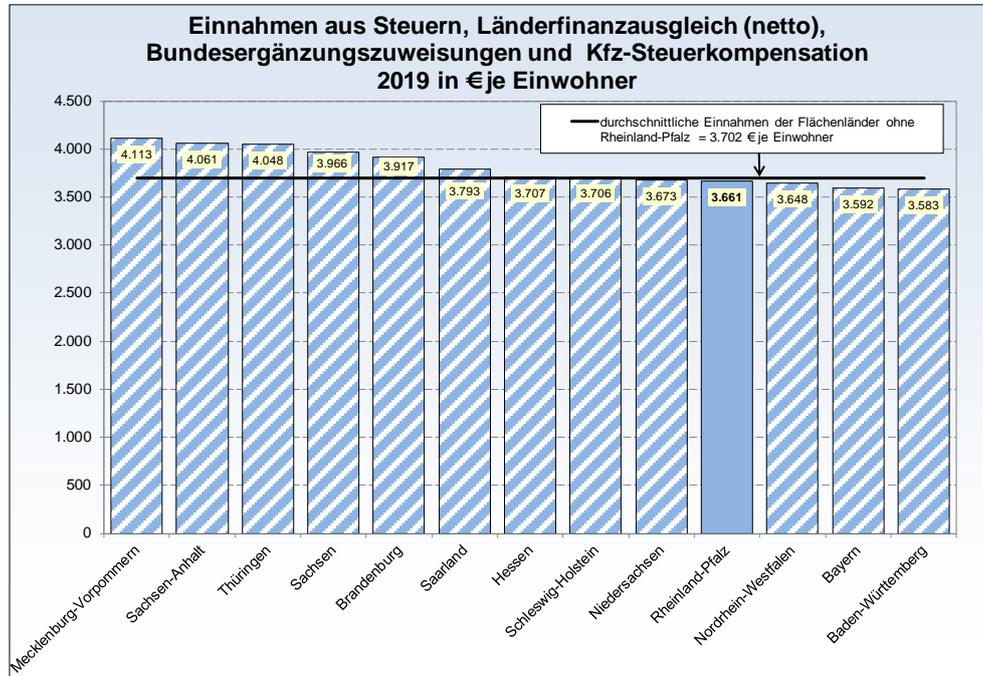
<sup>12</sup> Vgl. Pressemitteilungen der Staatsanwaltschaft Stuttgart vom 7. Mai 2019, 23. Mai 2019 und 24. September 2019.



In dem Diagramm sind die Überschüsse der Flächenländer je Einwohner dargestellt. Allerdings sollten neben dem o. g. Sondereffekt für Baden-Württemberg die jeweils vom Bund und den Ländern zu finanzierenden Konsolidierungshilfen zur Einhaltung der Vorgaben der neuen Schuldenregel nicht außer Acht bleiben. Letztere beliefen sich 2019 auf 260 Mio. € oder 263 € je Einwohner für das Saarland sowie auf jeweils 80 Mio. € oder 36 € je Einwohner bzw. 28 € je Einwohner für die Länder Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diesen Leistungen standen geringere Einnahmen aus der Umsatzsteuer gegenüber, die auch von den Konsolidierungshilfsländern als Finanzierungsbeitrag zu leisten waren. Die insoweit auf Rheinland-Pfalz bis einschließlich 2019 entfallenen Umsatzsteuer-Mindereinnahmen wurden von der Landesregierung mit 19 Mio. € jährlich beziffert.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2020 bis 2024, S. 14 und 15.

Die Höhe der laufenden Einnahmen wird im Wesentlichen durch die Steuereinnahmen - bestehend aus dem Steueraufkommen, dem Länderfinanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen<sup>14</sup> und sonstigen Zuweisungen des Bundes<sup>15</sup> - bestimmt. Diese zweckfreien Einnahmen beliefen sich 2019 auf 14.974 Mio. € oder 3.661 € je Einwohner.<sup>16</sup> Damit lag Rheinland-Pfalz unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 3.702 € je Einwohner.<sup>17</sup>



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

Um den Durchschnittswert der anderen Flächenländer zu erreichen, hätten für Rheinland-Pfalz in den vorgenannten Bereichen über 160 Mio. € höhere Einnahmen (+ 1,1 %) anfallen müssen.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Z. B. Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer (Kapitel 20 01 Titel 211 02).

<sup>16</sup> Den Berechnungen wurde zugrunde gelegt: Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen „Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2019 - 31.12.2019“, BMF/V A 4; Übersicht der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) „Finanztransfers im bundesstaatlichen Finanzausgleich - Kassenergebnisse (vorläufige Ergebnisse ohne Auslaufperiode)“ vom 18. Mai 2020 sowie Dokumentation gemäß Fußnote 11.

<sup>17</sup> 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. Die Einnahmen von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen wurden um die 2019 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 2019 bei Einnahmen von 389 Mio. € und Ausgaben von 1.067 Mio. € mit einem Fehlbetrag von 678 Mio. € ab.

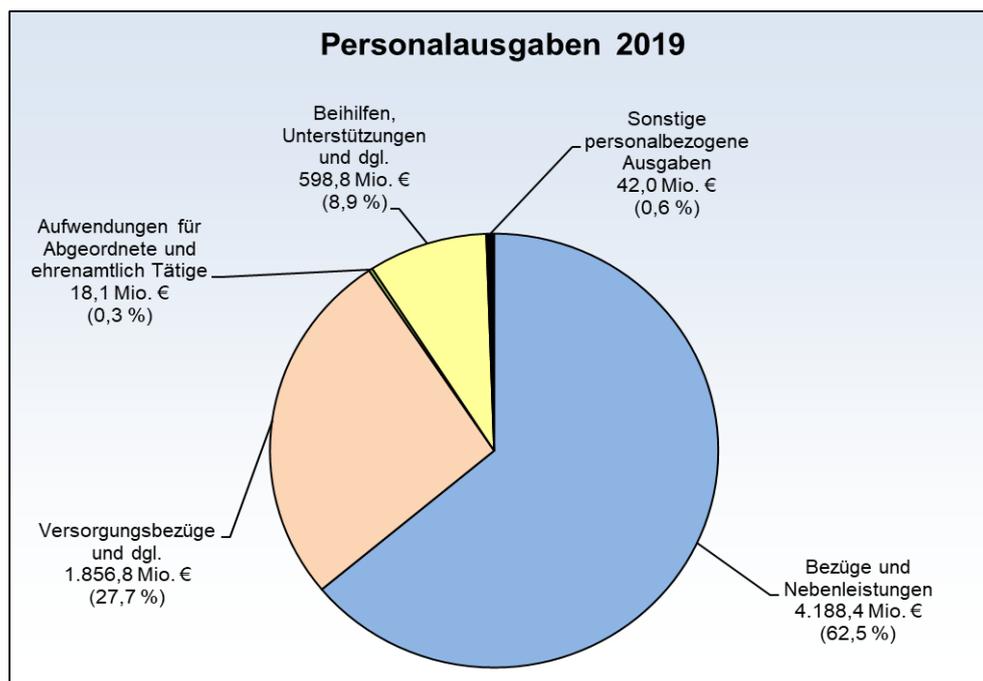
## 2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen. Sie wiesen 2019 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von fast 4.053 Mio. € und korrespondierend auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von über 4.912 Mio. € aus. Zudem enthalten die besonderen Finanzierungsvorgänge Rücklagenzuführungen von 400 Mio. € sowie -entnahmen von fast 1 Mio. €. Von den Zuführungen entfallen 350 Mio. €<sup>18</sup> auf die Haushaltssicherungsrücklage sowie 50 Mio. € auf die Rücklage Breitbandinfrastruktur (Gigibitusbau).

## 2.2 Personalausgaben

### 2.2.1 Haushaltsvollzug 2019

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben<sup>19</sup> und den Beihilfen zusammen. Die haushaltssystematisch der Hauptgruppe 4 zugeordneten Personalausgaben<sup>20</sup> beliefen sich 2019 auf mehr als 6.704 Mio. €.



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

<sup>18</sup> Dies waren 250 Mio. € mehr als der Planansatz.

<sup>19</sup> Seit 2019 werden die Versorgungsbezüge der Beamten der Hochschulen mit Globalhaushalt, die zuvor als Zuführung aus dem Kernhaushalt bei Titel 685 05 ausgewiesen waren, zentral über Kapitel 15 02 Titel 432 14 abgewickelt.

<sup>20</sup> 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-	Veränderung gegenüber		Bereinigte	Personal-
	ausgaben	Vorjahr <sup>21</sup>		Gesamtausgaben	ausgabenquote
	Mio. €		%	Mio. €	%
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	2,0 <sup>22</sup>	16.422	38,4
<b>2019</b>	<b>6.704</b>	<b>394</b>	<b>6,2</b>	<b>17.211</b>	<b>39,0</b>
2020 (2. NHpl.)	7.186	482	7,2	20.706	34,7
2021 (Hpl.)	7.697	511	7,1	19.850	38,8
2022 (Fpl.)	7.902	205	2,7	20.179	39,2
2023 (Fpl.)	8.118	216	2,7	20.488	39,6
2024 (Fpl.)	8.313	195	2,4	20.759	40,0

Die Personalausgaben erhöhten sich 2019 gegenüber dem Vorjahr um 6,2 % oder um 394 Mio. € auf 6.704 Mio. €. Von dem Anstieg entfallen 176 Mio. € auf Versorgungsbezüge, 153 Mio. € auf Bezüge und Nebenleistungen sowie 57 Mio. € auf Beihilfen und Unterstützungen.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden die Personalausgaben bis 2024 auf mehr als 8,3 Mrd. € steigen. Die Landesregierung geht für die Jahre ab 2022 von einer Zunahme der Personalausgaben um jahresdurchschnittlich 2,6 % und einer weitgehend konstanten Stellenzahl sowie einem weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger aus.<sup>23</sup>

Zu den Zuwächsen bei den Personalausgaben tragen auch die vom Landtag im Juni 2019 beschlossenen Anpassungen bei.<sup>24</sup> Danach wurden Besoldung und Versorgung zum 1. Juli 2019 und zum 1. Juli 2020 zusätzlich zum Tarifergebnis um jeweils 2 % angehoben. Ziel dieser Maßnahme war es, die „Attraktivität rheinland-pfälzischer Beamten- und Richterverhältnisse im Wettbewerb öffentlicher und privater Arbeitgeber“ zu steigern und perspektivisch bis Ende 2020 im Vergleich der Endgrundgehälter von Bund und Ländern einen Platz im verdichteten Mittelfeld zu erreichen.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Die Veränderungsdaten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage genauer Eurobeträge und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Millionen-Eurobeträge ermittelt.

<sup>22</sup> Bis einschließlich 2017 wurden die Zuführungen an die Versorgungsrücklage den Ausgabegruppen 424 und 434 zugeordnet. Die Versorgungsrücklage wurde mit ihrem am 14. Dezember 2017 vorhandenen Bestand als nicht rechtsfähiges Sondervermögen fortgeführt. Weitere Zuführungen an das Sondervermögen können nach Maßgabe des Haushalts geleistet werden (Drucksache 17/3460 S. 1). Künftige Zuführungen werden nicht mehr den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 zugeordnet, sondern bei der Ausgabegruppe 634 ausgewiesen.

<sup>23</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2020 bis 2024, S. 46.

<sup>24</sup> Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2019/2020/2021 (LBVAnpG 2019/2020/2021) sowie Drucksache 17/9144.

<sup>25</sup> 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“.

Im Jahr 2019 lag der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) bei 39,0 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 38,4 %. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung eine Quote von 40,0 %.<sup>26</sup>

Bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl entsprachen die Personalausgaben (Hauptgruppe 4 - Kernhaushalt) von Rheinland-Pfalz in den Jahren 2015 bis 2019 mit 1.521 €<sup>27</sup> dem Durchschnittswert der anderen westlichen Flächenländer. Sie lagen um 66 € über dem Mittelwert aller anderen Flächenländer. Auch unter Berücksichtigung der Personalausgaben kommunaler Kernhaushalte bleibt Rheinland-Pfalz im Ländermittel.<sup>28</sup> Eingeschränkt wird die Aussagekraft des Ländervergleichs insbesondere durch unterschiedliche Aufgabenauslagerungen.

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Vgl. Anlage 4.

<sup>28</sup> Nach den Auswertungen des Rechnungshofs betragen in den Jahren 2015 bis 2019 die Personalausgaben (Land einschließlich Kommunen) je Einwohner in Rheinland-Pfalz 2.278 € sowie im Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer 2.305 € und aller anderen Flächenländer 2.235 €.

### 2.2.3 Belastung der Einnahmen durch Personalausgaben der Hauptgruppe 4

Die Belastung der Steuereinnahmen<sup>29</sup> und der allgemeinen Finanzausweisungen<sup>30</sup> 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
		%			%	
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 <sup>31</sup>	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
<b>2019</b>	<b>13.935</b>	<b>9,2</b>	<b>48,1</b>	<b>15.058</b>	<b>7,6</b>	<b>44,5</b>
2020 (2. NHpl.)	12.558	- 9,9	57,2	13.358	- 11,3	53,8
2021 (Hpl.)	13.984	11,4	55,0	14.822	11,0	51,9
2022 (Fpl.)	14.637	4,7	54,0	15.486	4,5	51,0
2023 (Fpl.)	15.308	4,6	53,0	16.168	4,4	50,2
2024 (Fpl.)	15.945	4,2	52,1	16.819	4,0	49,4

Im Jahr 2019 wurden weniger als 45 % der Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzausweisungen zur Deckung der Personalausgaben benötigt. Der Rückgang der Belastungsquote um 0,6 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr war darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen mit 7,6 % stärker stiegen als die Personalausgaben, die um 6,2 % zunahmen.

Die Landesregierung erwartet vor dem Hintergrund des krisenbedingten Einbruchs der Steuereinnahmen im Jahr 2020 und der steigenden Personalausgaben für den mittelfristigen Planungszeitraum eine deutliche Zunahme der Belastungsquote.

<sup>29</sup> Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

<sup>30</sup> 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“).

<sup>31</sup> 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<sup>32</sup> und des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ sowie Gestellungsgelder<sup>33</sup> und Personalkosten für staatlich zugewiesene Lehrer an Privatschulen.<sup>34</sup>

Die Entwicklung der auf diese Bereiche entfallenden Ausgaben ist nachfolgend dargestellt<sup>35</sup>:

Haushaltsjahr	Landesbetriebe	Globalhaushalte	Sondervermögen	Privatschulen zugewiesene Lehrkräfte	Gestellungsgelder	insgesamt <sup>36</sup>
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
<b>2019</b>	<b>409</b>	<b>365</b>	<b>42</b>	<b>59</b>		<b>874</b>

Werden diese Ausgaben den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 hinzugerechnet, ergeben sich für 2019 folgende Kennziffern:

- Personalausgabenquote 44,0 %,
- Steuerbelastungsquote 50,3 %.

<sup>32</sup> Siehe hierzu auch Fußnote 19.

<sup>33</sup> 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.

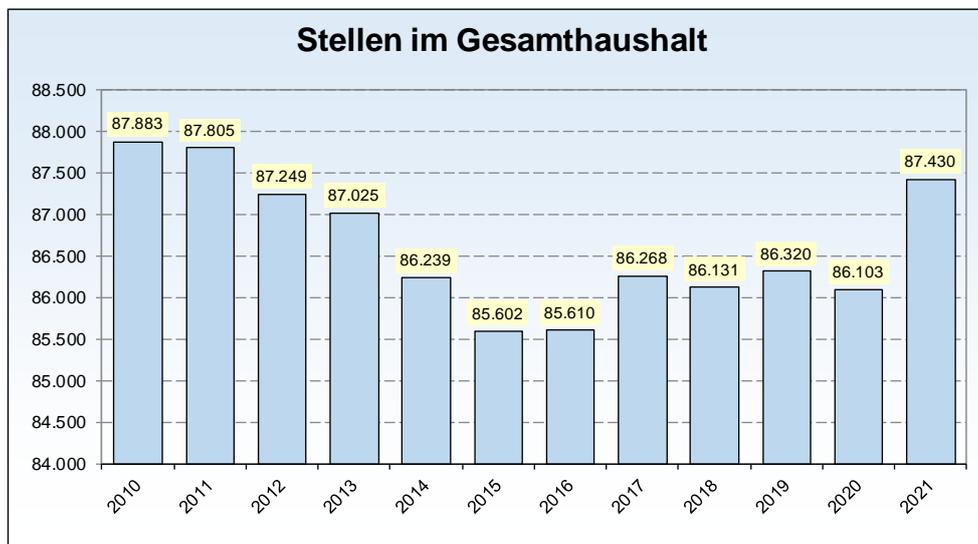
<sup>34</sup> Vgl. hierzu auch die Beiträge jeweils Nr. 4 der Jahresberichte 2013 (Drucksache 16/2050) und 2019 (Drucksache 17/8300) - Personal und Personalausgaben des Landes.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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 2015/2016 folgte ein Stellenaufbau.

Der nachfolgenden Übersicht ist die nach Aufgabenbereichen differenzierte Stellenentwicklung zu entnehmen<sup>37</sup>:

Aufgabenbereich	Stellen im Gesamthaushalt								Veränderung 2021 zu 2010	
	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021	absolut	relativ
Schulen <sup>38</sup>	36.444	36.326	35.831	35.415	35.796	35.861	35.812	35.941	- 503	- 1,4 %
Hochschulen	7.767	7.902	7.999	7.976	8.001	7.998	7.988	8.646	879	11,3 %
Polizei	11.285	11.162	11.141	11.158	11.511	11.608	11.685	11.799	514	4,6 %
Justiz	7.220	7.216	7.174	7.091	7.150	7.249	7.296	7.344	124	1,7 %
Steuerverwaltung	6.285	6.243	6.244	6.079	5.924	5.867	5.804	5.884	- 401	- 6,4 %
Sonstige Verwaltung <sup>39</sup>	18.884	18.402	17.851	17.892	17.748	17.739	17.518	17.817	- 1.067	- 5,6 %
insgesamt <sup>40</sup>	87.883	87.249	86.239	85.610	86.131	86.320	86.103	87.430	- 454	- 0,5 %

<sup>37</sup> Aufgeführt sind die nach den Haushaltsplanungen vorgesehenen Stellen. Hieraus lassen sich keine Aussagen über die tatsächlich besetzten Stellen ableiten.

<sup>38</sup> Einschließlich Stellen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion für die Schulaufsicht sowie des Pädagogischen Landesinstituts Rheinland-Pfalz und Altersteilzeitstellen.

<sup>39</sup> Ohne Ausbildungsstellen und ohne Berücksichtigung stellenplanähnlicher Übersichten: Letzteres betrifft im Jahr 2021 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, die nicht in der Zusammenfassung der Stellenplanübersichten zum Landeshaushaltsplan enthalten waren. Mit deren Einbeziehung in die Zusammenfassung 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.

<sup>40</sup> Differenzen bei den Summen sind auf die Rundung von Stellenanteilen auf ganze Stellen zurückzuführen.

Demnach ergab sich folgende Entwicklung:

- Seit 2010 wurden bei Schulen, in der Steuerverwaltung sowie in der sonstigen Verwaltung insgesamt 1.971 Stellen abgebaut.
- In dem gleichen Zeitraum verzeichneten Hochschulen, Polizei und Justiz einen Zuwachs um 1.517 Stellen.
- Fast 80 % der im Haushaltsplan 2021 ausgewiesenen Stellen betreffen die Kernbereiche Schulen, Hochschulen, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung. Mehr als 20 % der Stellen entfallen auf die sonstige Verwaltung.

Die Zahl der Stellen für das Jahr 2021 beinhaltet 2.541 durch Dritte finanzierte Stellen<sup>41</sup>. In diesen Fällen stehen den Personalausgaben Erstattungen der Drittmittelgeber gegenüber.

Nach dem Stellenabbauprogramm der Landesregierung sollten von 2016 bis Ende 2020 etwa 1.681 Stellen und in den Folgejahren weitere 314 Stellen entfallen.<sup>42</sup> Dieser Stellenabbau geht allerdings einher mit der Schaffung zusätzlicher Stellen. So überschreitet die Zahl der Stellen im Haushalt 2021 die im Haushaltsplan 2016 ausgewiesenen um mehr als 1.800. Das Ministerium der Finanzen begründete dies u. a. mit gestiegenen Aufgaben und Anforderungen insbesondere in den Schwerpunktbereichen Polizei, Bildung, Umwelt- und Forstverwaltung sowie beim Landesbetrieb Mobilität<sup>43</sup>.

## 2.2.6 Versorgungsausgaben und Versorgungsempfänger

In den Jahren 2010 bis 2019 erhöhten sich die Versorgungsausgaben<sup>44</sup> um 67,9 % auf mehr als 2,2 Mrd. €<sup>45</sup>. Die übrigen Personalausgaben in der Hauptgruppe 4<sup>46</sup> stiegen um 18,2 % auf fast 4,5 Mrd. €<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> Durch Dritte, wie z. B. den Bund, finanzierte Personalausgaben finden sich u. a. bei Landesbetrieben und bei den Hochschulen.

<sup>42</sup> Übersicht über die Umsetzung des Abbaus von 2.000 Stellen im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 - Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen.

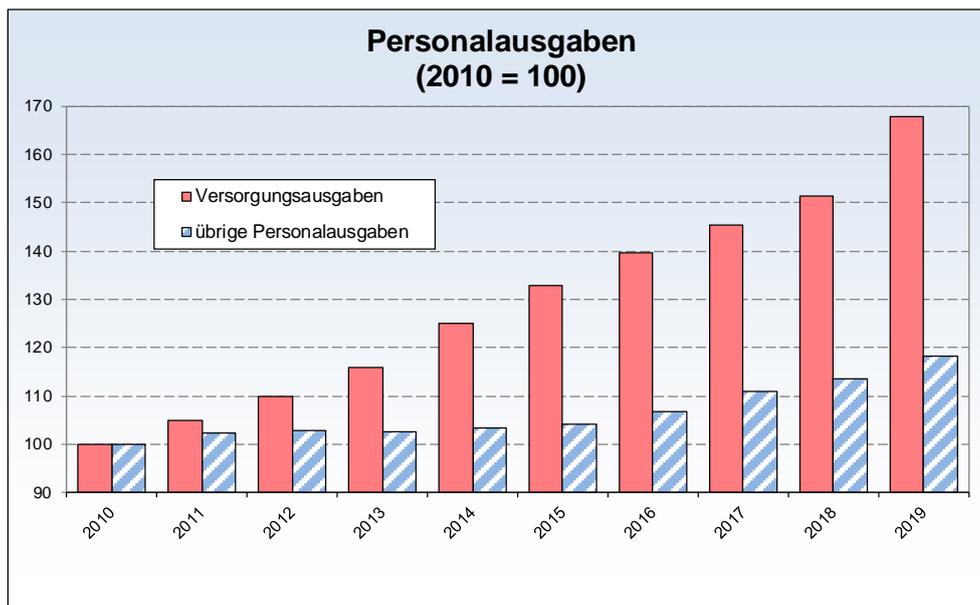
<sup>43</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen „Finanzministerin Ahnen: Mit Haushalt 2021 bleiben wir verlässlich und setzen gezielte Impulse in die Zukunft unseres Landes“ vom 7. Oktober 2020.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Zu dem Anstieg trug bei, dass die Versorgungsbezüge der Beamten der Hochschulen mit Globalhaushalt seit 2019 der Hauptgruppe 4 zugeordnet sind, siehe hierzu Fußnote 19.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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 verdeutlicht<sup>48</sup>:

Haushaltsjahr	Ruhestandsbeamte	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Hinterbliebene	Versorgungsempfänger insgesamt
2010	26.898	3,9	9.242	36.140
2011	28.249	5,0	9.328	37.577
2012	29.869	5,7	9.224	39.093
2013	31.665	6,0	9.192	40.857
2014	33.490	5,8	9.207	42.697
2015	35.399	5,7	9.506	44.905
2016	36.472	3,0	9.565	46.037
2017	37.495	2,8	9.614	47.109
2018	38.435	2,5	9.644	48.079
<b>2019</b>	<b>40.595</b>	<b>5,6</b>	<b>9.951</b>	<b>50.546</b>

Nach den Angaben im aktuellen Finanzplan stieg die Zahl der Ruhestandsbeamten von 2012 bis 2015 um durchschnittlich 5,4 % jährlich. Seitdem konnte die Dynamik der Ruhestandsversetzungen durch die in Anlehnung an die Regelungen in der Rentenversicherung beschlossene Anhebung der Regelaltersgrenze gedämpft werden. Allerdings werden sich die Versorgungsausgaben des Landes weiter erhöhen. Die Landesregierung erwartet nach den Ergebnissen einer Modellrechnung<sup>49</sup>, dass die Zahl der Versorgungsempfänger im Jahr 2038 mit 58.700 Personen ihr Maximum

<sup>48</sup> Daten gemäß Angaben in den Berichten der Landesregierung über die Beamtenversorgung. Die Angaben umfassen bis 2018 den Kernhaushalt sowie die Landesbetriebe Mobilität Rheinland-Pfalz, Liegenschafts- und Baubetreuung, Landesforsten Rheinland-Pfalz sowie Daten und Information und ab 2019 auch die Globalhaushalte (Johannes Gutenberg-Universität Mainz, die Universitäten Trier und Kaiserslautern sowie die Hochschulen Kaiserslautern und Mainz). Ein Vergleich mit den Vorjahren ist daher nur eingeschränkt aussagefähig.

<sup>49</sup> Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz hat Anfang 2020 einen Bericht „Projektion Beamtenversorgung 2017-2066“ vorgelegt (Landtags-Vorlage 17/6390). Die Projektion beruht auf einer Modellrechnung und soll künftig einmal pro Legislaturperiode aktualisiert werden.

erreicht und dann trotz eines Rückgangs auf 57.200 Personen bis zum Jahr 2066 auf einem vergleichsweise hohen Niveau verharren wird.<sup>50</sup>

Abhängig von der Höhe der angenommenen Bezüge- und Beihilfesätze<sup>51</sup> sowie der projizierten Fallzahlenentwicklung wurden nach drei Modellvarianten bis 2066 Versorgungsausgaben von fast 2,3 Mrd. €, von mehr als 7,4 Mrd. € und von über 10,2 Mrd. € vorausberechnet.

Bezüglich einer dauerhaften Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verweist die Landesregierung auf die Notwendigkeit eines strukturell ausgeglichenen Landeshaushalts. Zusätzlich soll die Versorgungsrücklage des Landes, die zum 1. Juli 2020 einen Stand von 591 Mio. € aufwies, künftig der strukturell wirksamen Abfederung von Haushaltsbelastungen durch Versorgungsausgaben dienen.<sup>52</sup>

Im Zusammenhang mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 und der Errichtung des Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ regte der Rechnungshof an, den nicht in Schuldscheindarlehen des Landes angelegten Bestand<sup>53</sup> bestimmungsgemäß zur Entlastung der Versorgungsausgaben einzusetzen und dadurch die Netto-Kreditaufnahme zu verringern. Dieser Empfehlung wurde nicht gefolgt.

---

<sup>50</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2020 bis 2024, S. 37 f.

<sup>51</sup> Drei Varianten wurden der Modellrechnung zugrunde gelegt. Bei der Variante 1 ging das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz nach den vom Ministerium der Finanzen festgelegten Annahmen von konstanten Bezüge- und Beihilfesätzen aus. Bei der Variante 2 wurde unterstellt, dass sich die Bezugesätze bis 2023 um durchschnittlich 3,3 % jährlich und ab 2024 um 2 % jährlich erhöhen; für die Beihilfesätze wurde von einem Zuwachs von 3,1 % jährlich ausgegangen. Bei der Variante 3 wurde abweichend von den Annahmen der Variante 2 ein Anstieg der Bezugesätze ab 2024 um 3 % jährlich angesetzt.

<sup>52</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2020 bis 2024, S. 37 bis 39. In den Jahren 2011 und 2015 hatte die Landesregierung darauf hingewiesen, dass die Versorgungsrücklage entbehrlich geworden und in die Gesamtkonsolidierung des Haushalts zu integrieren sei. Seit 2012 habe Rheinland-Pfalz damit begonnen, die Versorgungsrücklage aufzulösen und die Beträge bestimmungsgemäß zur Entlastung der Versorgungsausgaben einzusetzen (vgl. Finanzpläne des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2011 bis 2016 sowie für die Jahre 2013 bis 2018, jeweils S. 23).

<sup>53</sup> Von dem Bestand von 537,2 Mio. € entfielen Ende 2019 insgesamt 192,7 Mio. € auf Barvermögen, 284,4 Mio. € auf Schuldscheindarlehen an das Land und 60,1 Mio. € auf Anleihen öffentlich-rechtlicher Emittenten.

## 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 Bundes<sup>54</sup>) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern <sup>55</sup>	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Ergänzungs- zuweisungen Bund <sup>54</sup>	Einnahmen insgesamt <sup>55</sup>	Zins- ausga- ben	Zins- steuer- quote
	Mio. €					%
2010	8.372	269	679	9.320	1.064 <sup>56</sup>	11,4
2011	8.861	205	638	9.704	1.015 <sup>56</sup>	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 <sup>57</sup>	6,2
2017	12.788	427	742	13.957	747	5,4
2018	12.763	397	757	13.917	581	4,2
<b>2019</b>	<b>13.934</b>	<b>344</b>	<b>696</b>	<b>14.974</b>	<b>477</b>	<b>3,2</b>
2020 (2. NHpl.)	12.558	-	741	13.299	484	3,6
2021 (Hpl.)	13.984	-	776	14.759	444	3,0
2022 (Fpl.)	14.637	-	786	15.423	431	2,8
2023 (Fpl.)	15.308	-	797	16.105	416	2,6
2024 (Fpl.)	15.945	-	811	16.756	402	2,4

Die Haushaltsrechnung 2019 wies Zinsausgaben von 477 Mio. € aus.

Trotz steigender Verschuldung bis 2015 gingen die Zinsausgaben in den vergangenen Jahren bis 2019 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 Inflationssichten in seinem Projektionszeitraum deutlich einem Niveau annähern, das hinreichend nahe, aber unter 2 % liegt, und dass sich diese Annäherung in der Dynamik der zugrunde liegenden Inflation durchgängig widerspiegelt.“<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Einschließlich Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer.

<sup>55</sup> Ohne steuerähnliche Abgaben. Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

<sup>56</sup> 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).

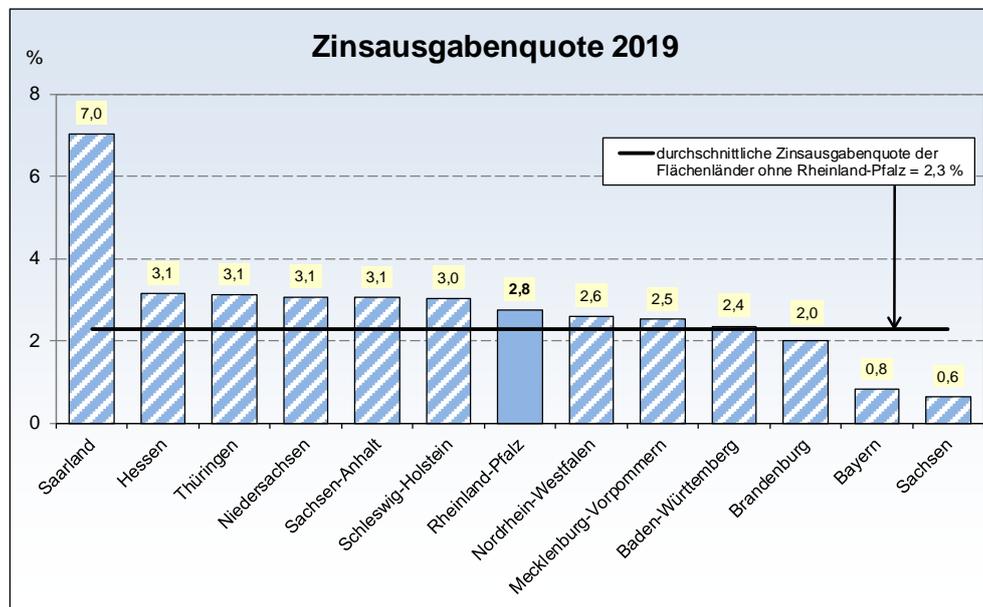
<sup>57</sup> Davon entfallen 135 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen beim Pensionsfonds sowie fast 11 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen bei der Versorgungsrücklage.

<sup>58</sup> Pressemeldung der Europäischen Zentralbank vom 10. Dezember 2020 über „Geldpolitische Beschlüsse“.

Die Landesregierung nahm für den Finanzplanungszeitraum eine schrittweise Steigerung des Zinsniveaus an. Sie unterstellte - ausgehend von dem aktuellen Zinsniveau von 0 % für zehnjährige Schuldscheine - einen Anstieg auf 0,1 % im Jahr 2021 sowie einen weiteren schrittweisen Zuwachs auf 1,8 % bis Ende 2024. Die vorgenannte Entwicklung des Zinsniveaus betrifft die Bruttoneuverschuldung des Landes, die zum Teil noch höher verzinsten Kredite aus der Vergangenheit ersetzen soll. Daher prognostizierte die Landesregierung einen schrittweisen Rückgang der Zinsausgaben auf 402 Mio. €<sup>59</sup>

Die Zinssteuerquote verminderte sich 2019 gegenüber dem Vorjahr infolge rückläufiger Zinsausgaben und steigender Einnahmen aus Steuern um einen Prozentpunkt auf 3,2 %. Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum wird mit geringeren Quoten gerechnet.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2019 auf 2,8 %.<sup>60</sup> Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote<sup>61</sup> sowohl aller anderen Flächenländer als auch der anderen westlichen Flächenländer (jeweils 2,3 %)<sup>62</sup>:



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

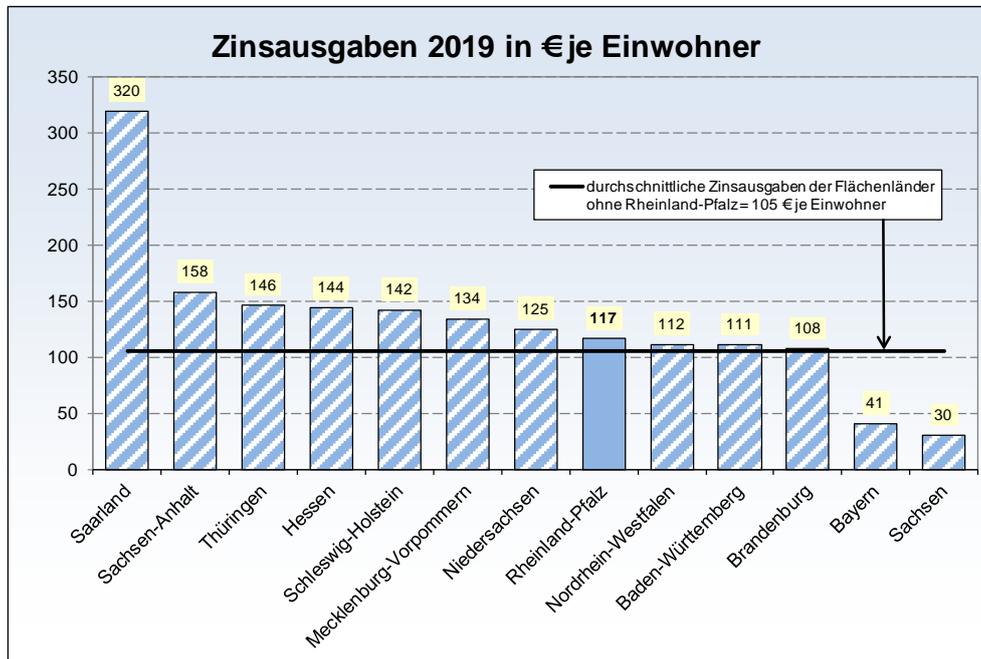
<sup>59</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2020 bis 2024, S. 41 und 48.

<sup>60</sup> Nach der Finanzplanung verringert sich die Zinsausgabenquote bis 2024 auf 1,9 %.

<sup>61</sup> Siehe auch Fußnote 11.

<sup>62</sup> Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung ergibt sich für die westlichen Flächenländer eine Quote von 2,4 %.

Die Zinsausgaben des Landes je Einwohner lagen 2019 mit 117 € um 10,6 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (105 € je Einwohner)<sup>63</sup> und um 9,8 % über dem der anderen westlichen Flächenländer (106 € je Einwohner).<sup>64</sup>



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 fast 46 Mio. € beispielsweise für zusätzliche Tilgungsleistungen zur Verfügung gestanden.

<sup>63</sup> Vgl. hierzu auch Anlage 4.

<sup>64</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich durchschnittliche Zinsausgaben von 106 € je Einwohner für alle Flächenländer und von 107 € je Einwohner für die westlichen Flächenländer.

## 2.4 Investitionsausgaben und -quote

Die Investitionsquote bildet den Anteil der Investitionen<sup>65</sup> (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Gesamtausgaben ab. Im Jahr 2019 belief sich diese Quote auf 5,8 %:

Haushaltsjahr	ausgewiesene Investitionsausgaben	in den ausgewiesenen Investitionsausgaben enthaltene Zuführungen an den Pensionsfonds <sup>66</sup>	Investitionsausgaben ohne Zuführungen an den Pensionsfonds <sup>66</sup>	Veränderung absolut	Veränderung prozentual	Gesamtausgaben	Investitionsquote
2010	1.643 <sup>67</sup>	369	1.275	216	20,4	13.469	9,5
2011	1.727 <sup>67</sup>	411	1.316	41	3,2	14.042	9,4
2012	1.727 <sup>67, 68</sup>	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
<b>2019</b>	<b>1.002</b>	<b>-</b>	<b>1.002</b>	<b>158</b>	<b>18,7</b>	<b>17.211</b>	<b>5,8</b>
2020 (2. NHpl.)	2.160	-	2.160	1.158	115,6	20.706	10,4
2021 (Hpl.)	1.410	-	1.410	- 750	- 34,7	19.850	7,1
2022 (Fpl.)	1.251	-	1.251	- 159	- 11,3	20.179	6,2
2023 (Fpl.)	1.264	-	1.264	13	1,0	20.488	6,2
2024 (Fpl.)	1.240	-	1.240	- 24	- 1,9	20.759	6,0

Für 2019 weist das Rechnungsergebnis für den Kernhaushalt Investitionsausgaben von 1.002 Mio. € aus. Damit wurde der Trend einer rückläufigen Investitionstätigkeit unterbrochen.

In den deutlich höheren Investitionsausgaben des Jahres 2020 spiegeln sich die zur Bewältigung der Corona-Krise sowie zur Stärkung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft bereitgestellten Mittel wider. Hierzu zählen auch Zuweisungen für Investitionen an das Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ von mehr als 539 Mio. €<sup>69</sup> Diese Zuweisungen dienen teilweise zur Finanzierung von

<sup>65</sup> Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff ist in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) festgelegt. Damit kam der Gesetzgeber dem Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1989 nach (Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82 BVerfGE 79, 311-357). Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung eine gesetzliche Definition des Investitionsbegriffs wegen seiner Bedeutung als Regelgrenze für Kreditaufnahmen gefordert. Danach gehören zu den Investitionen Ausgaben für Baumaßnahmen, für den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, Darlehen, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung der vorgenannten Zwecke. Die Investitionen werden in den Ausgabehauptgruppen 7 und 8 nachgewiesen. Bei der vorgenommenen Bestimmung der Investitionsausgaben handelt es sich um eine abschließende Aufzählung.

<sup>66</sup> Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

<sup>67</sup> Einschließlich Finanzhilfen - auch mithilfe von Bundesmitteln - aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz.

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> Kapitel 20 02 Titel 884 71.

Ausgaben aus dem Sondervermögen<sup>70</sup>, die bis Ende 2023 geleistet werden können. Insoweit sind die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt nicht an den Haushaltsgrundsätzen der Fälligkeit/Kassenwirksamkeit<sup>71</sup> und Jährlichkeit orientiert und die Investitionsausgaben sowie die Investitionsquote des Jahres 2020 überzeichnet.

Die Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre ab 2021 sieht Investitionsausgaben in einer Bandbreite von 1.240 Mio. € bis 1.410 Mio. € vor. Die Landesregierung hat angekündigt, in ihrer Haushaltspolitik einen Schwerpunkt auf die weitere Stärkung der Investitionsausgaben zu setzen und ihre investiven Anstrengungen auf wichtigen Zukunftsfeldern wie in den Bereichen Bildung, Verkehrsinfrastruktur, Krankenhäuser und Digitalisierung fortzuführen.<sup>72</sup>

Ob die höheren Mittel für die jeweiligen Zweckbestimmungen vollständig abfließen, bleibt abzuwarten, zumal in dem Zeitraum von 2010 bis 2019 die Planansätze im Haushaltsvollzug in acht Jahren zum Teil deutlich unterschritten wurden. In diesem Zusammenhang ist auf die Feststellung der Konferenz der Rechnungshofpräsidentinnen und -präsidenten vom Oktober 2019 hinzuweisen, nach der zwar die Planungen des Bundes und vieler Länder ab 2018 steigende Investitionsansätze ausweisen, aber die tatsächlichen Investitionsausgaben häufig gegenüber den Planungen in den jeweiligen Haushaltsjahren zurückblieben.<sup>73</sup>

In den vorgenannten Investitionsausgaben sind die Investitionen der Landesbetriebe nicht berücksichtigt. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen<sup>74</sup>) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Ferner unterstützt das Land - auch mithilfe von Bundesmitteln - über das Sondervermögen KI 3.0 finanzschwache Kommunen bei ihren Investitionen.<sup>75</sup>

Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung für die Landesbetriebe auf 326 Mio. € steigende eigenfinanzierte Investitionsausgaben. Werden diese den Investitionen des Kernhaushalts hinzugerechnet, ergeben sich in den einzelnen Planjahren um etwa 1,5 Prozentpunkte höhere Investitionsquoten.<sup>76</sup>

---

<sup>70</sup> In dem Sondervermögen sind Maßnahmen mit einem Ausgabevolumen von knapp 1,6 Mrd. € abgebildet. Davon entfallen 689 Mio. € auf Investitionen und Investitionsförderungen sowie auf Baumaßnahmen. Zur Gesamtfinanzierung tragen neben Zuweisungen aus dem Kernhaushalt für Investitionen (539,1 Mio. €) und für konsumtive Zwecke (556,3 Mio. €) auch Bundesmittel z. B. zur Umsetzung des „Zukunftsprogramms Krankenhäuser“, aus dem ÖPNV-Rettungsschirm und zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden bei.

<sup>71</sup> § 11 Abs. 2 LHO und Nr. 1.1 § 11 Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO).

<sup>72</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2020 bis 2024, S. 36.

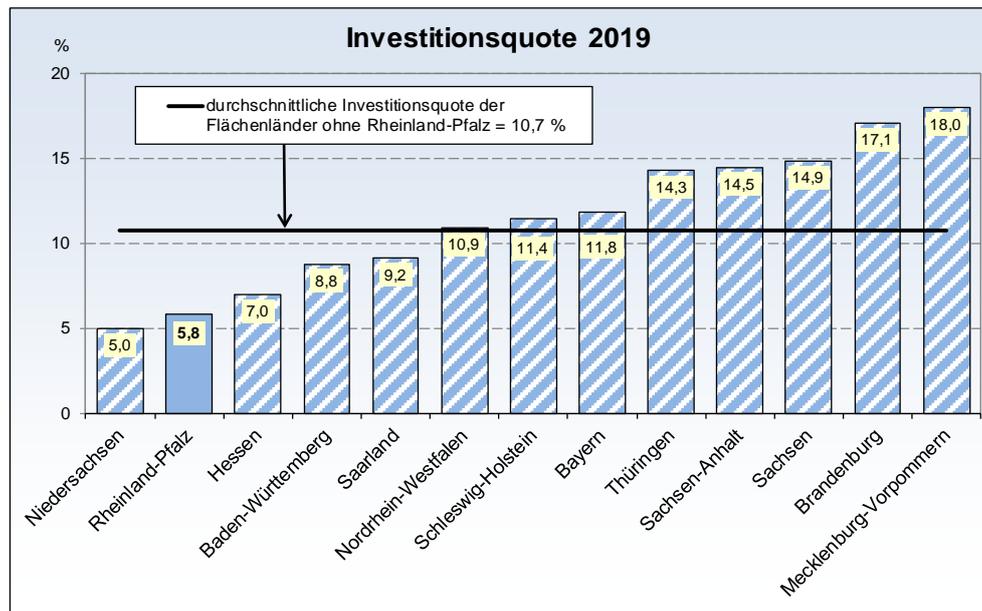
<sup>73</sup> Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 15. Oktober 2019: „Konferenz der Rechnungshofpräsidentinnen und -präsidenten berät zu öffentlichen Investitionen und zur Rundfunkfinanzierung“.

<sup>74</sup> Vgl. u. a. Beitrag Nr. 22 - Hochwasserschutz an der Mosel - des Jahresberichts 2015 (Drucksache 16/4650).

<sup>75</sup> Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 1 dieses Beitrags. Zulasten dieses Programms wurden 2019 Investitionsausgaben von nahezu 55 Mio. € geleistet.

<sup>76</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2020 bis 2024, S. 50.

Ein Vergleich der Investitionsquoten mit den anderen Flächenländern zeigt folgendes Bild<sup>77</sup>:



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.<sup>78</sup> Zudem dürfen Sondereffekte nicht außer Acht bleiben. Beispielsweise hat zur Investitionsquote von Schleswig-Holstein die Inanspruchnahme einer Rückgarantie des HSH Finanzierungsfonds von 450 Mio. € beigetragen.<sup>79</sup> Weiterhin wurde in Brandenburg das Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ errichtet, dem kreditfinanzierte Mittel von 1 Mrd. € zugeführt wurden.<sup>80</sup> In Mecklenburg-Vorpommern resultierte der Anstieg der Investitionsausgaben 2019 um mehr als 411 Mio. € gegenüber dem Vorjahr u. a. aus den Entnahmen von Rücklagemitteln, die den Sondervermögen „Breitbandausbau in Mecklenburg-Vorpommern“ und „Kommunaler Aufbaufonds M-V“ zugeführt wurden.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Siehe auch Fußnote 11.

<sup>78</sup> 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. Das Bundesministerium der Finanzen hat im Juli 2020 mitgeteilt, es habe die von der Präsidentenkonferenz aufgeworfenen Fragen und Verbesserungsvorschläge zum Anlass genommen, das Statistische Bundesamt um eine Beurteilung im Rahmen einer Machbarkeitsstudie zu bitten.

<sup>79</sup> Anlage zur Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein vom 25. Februar 2020.

<sup>80</sup> Drucksachen des Landtags Brandenburg 7/120 und 7/123 (siehe Kapitel 20 020 Titel 884 10 sowie Kapitel 20 650 Titel 325 10).

<sup>81</sup> Drucksache des Landtags Mecklenburg-Vorpommern 7/2685.

Rheinland-Pfalz lag mit einer Investitionsquote von 5,8 % deutlich unter der durchschnittlichen Quote der anderen Flächenländer, die 10,7 % betrug.<sup>82</sup> Selbst bei vereinfachter Hinzurechnung der eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe von 292 Mio. € erreicht Rheinland-Pfalz mit 7,5 % den Durchschnittswert nicht.<sup>83</sup> Hierzu hätte das Land im Jahr 2019 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 Landesstraßennetzes<sup>84</sup>. Danach hatte der Investitionsbedarf im Bereich der schlechten und sehr schlechten Streckenabschnitte sowie für die Durchführung sonstiger dringlicher Straßenbaumaßnahmen - das hatte 2.487 km oder 34 % des Landesstraßennetzes betroffen - nahezu 970 Mio. € betragen.<sup>85</sup> Dieser Investitionsbedarf stieg nach den Ergebnissen einer kursorischen Auswertung der Ende 2020 von dem Landesbetrieb vorgelegten Unterlagen auf mehr als 1,0 Mrd. € und umfasste Streckenabschnitte mit einer Länge von insgesamt 2.570 km.

Der Rechnungshof sieht neben den zum Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens erforderlichen Investitionen im Schuldenabbau einen wesentlichen Beitrag zu einer gegenüber künftigen Generationen gerechten Haushaltspolitik. Er weist darauf hin, dass bei unzureichenden öffentlichen Investitionen ein dauerhafter realer Vermögensverzehr droht und das Unterlassen von Investitionen für die öffentlichen Haushalte ebenso ein Risiko wie die öffentliche Verschuldung darstellt.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Die durchschnittliche Investitionsquote der anderen westlichen Flächenländer betrug 9,6 %. Wird Rheinland-Pfalz in die Berechnungen einbezogen, ergibt sich eine Durchschnittsquote von 10,5 % für alle Flächenländer und von 9,4 % 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 2019 mit 245 € um 50,5 % unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer (vgl. Anlage 4).

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> Drucksache 16/5500.

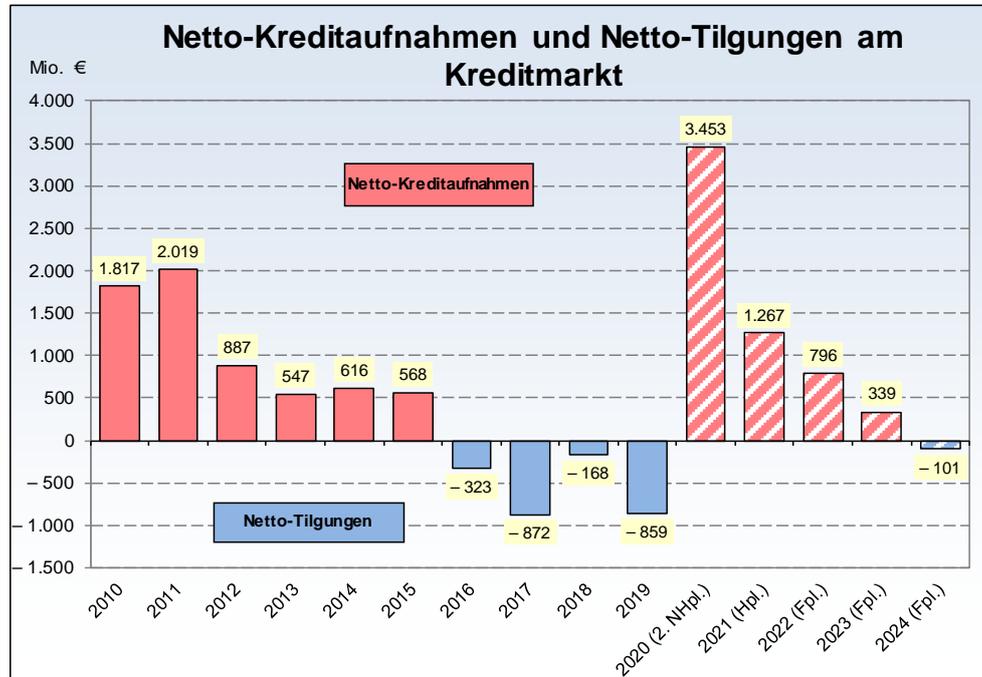
<sup>85</sup> Die Angabe des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 15. September 2020 (Drucksache 17/13109 S. 20), nach der „der im Jahr 2015 ermittelte Investitionsstau von 970 Mio. EUR in den letzten Jahren signifikant abgebaut werden konnte“, kann vom Rechnungshof nicht bestätigt werden.

<sup>86</sup> Vgl. hierzu auch Hinweise der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder - Pressemitteilung des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30. September 2014: „Niveau der öffentlichen Investitionsausgaben unzureichend“ sowie Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 25. April 2018: „Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder verabschieden Erklärung zum Schuldenabbau“.

## 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 2010 bis 2015 jeweils Kredite zur vollständigen Deckung der Ausgaben aufgenommen wurden. In den Jahren 2016 bis 2019 wurden per saldo Darlehen getilgt.

Im Jahr 2019 schloss der Kernhaushalt mit einem Finanzierungsüberschuss von 1.258 Mio. €<sup>87</sup> ab, der zur Netto-Zuführung an Rücklagen von 399 Mio. € und zur Netto-Tilgung von 859 Mio. € genutzt wurde.

Die Darlehen für 2020 dienten insbesondere zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen bei den Steuern sowie zur Finanzierung von Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie und zur Stärkung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft (vgl. Ausführungen auf Seite 35).<sup>88</sup>

Die Landesregierung erwartet für den Planungszeitraum bis 2024, dass die Krise den Landeshaushalt noch erheblich belasten wird. Die Steuereinnahmen würden konjunkturbedingt deutlich unter den bisherigen Erwartungen liegen und ihr strukturelles Niveau erst im Jahr 2024 annahmegemäß wieder erreichen. Vor diesem Hintergrund seien bis einschließlich 2023 Kreditaufnahmen zum Ausgleich der Steuereinbrüche vorgesehen.<sup>89</sup>

Beim Haushaltsvollzug sollten in Anbetracht der hohen Verschuldung (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.8 dieses Beitrags) und der Belastungen des Landeshaushalts

<sup>87</sup> Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2019 - Teilziffer 3.1 dieses Jahresberichts.

<sup>88</sup> Der 2. Nachtragshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 sah Netto-Kreditaufnahmen von 3.453 Mio. € vor. Davon entfielen 47 Mio. € auf den Ausgleich finanzieller Transaktionen, 2.205 Mio. € auf den Ausgleich konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen und 1.201 Mio. € auf die Finanzierung von Ausgaben angesichts der außergewöhnlichen Notsituation.

<sup>89</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2020 bis 2024, S. 42.

durch den Schuldendienst Möglichkeiten, die Kreditfinanzierung zu verringern, konsequent genutzt werden.

## 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 <sup>90</sup>
	Mio. €		%
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
<b>2019</b>	<b>17.211</b>	<b>- 859</b>	<b>- 5,0</b>
2020 (2. NHpl.) <sup>91</sup>	20.706	3.453	16,7
2021 (Hpl.) <sup>91</sup>	19.850	1.267	6,4
2022 (Fpl.)	20.179	796	3,9
2023 (Fpl.)	20.488	339	1,7
2024 (Fpl.)	20.759	- 101	- 0,5

Die Kreditfinanzierungsquote verringerte sich 2019 gegenüber dem Vorjahr um 4 Prozentpunkte auf - 5,0 %.

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, erhöhen jedoch die laufenden Ausgaben und belasten langfristig die laufende Rechnung.

Mit Ausnahme von Brandenburg, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein glichen alle Flächenländer 2019 ihre Haushalte ohne neue Kredite aus.<sup>92</sup> Dies trug zu Durchschnittsquoten von - 0,9 % bei allen anderen Flächenländern und von - 1,5 % bei den anderen westlichen Flächenländern bei.<sup>93</sup>

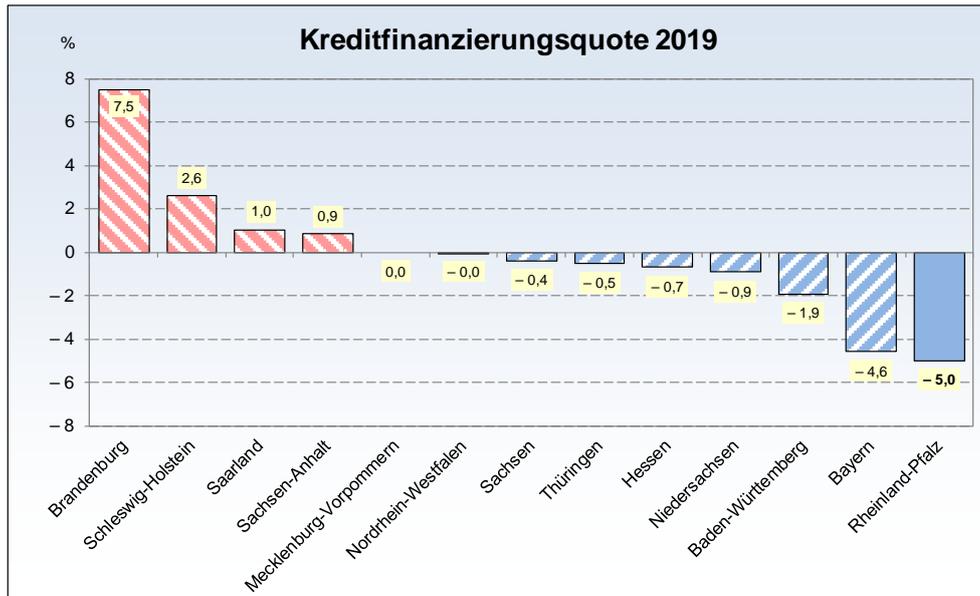
<sup>90</sup> Wird die Neuverschuldung des Landes bei anderen Gebietskörperschaften in die Berechnung einbezogen, beträgt die Kreditfinanzierungsquote:

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
13,3 %	14,1 %	6,1 %	3,5 %	3,9 %	3,4 %	- 2,3 %	- 5,5 %
2018	<b>2019</b>	2020 (2. NHpl.)	2021 (Hpl.)	2022 (Fpl.)	2023 (Fpl.)	2024 (Fpl.)	
- 1,2 %	<b>- 5,1 %</b>	16,5 %	6,3 %	3,9 %	1,7 %	- 0,5 %	

<sup>91</sup> Werden die nach der Steuerschätzung vom November 2020 erwarteten Mehreinnahmen bei den Steuern von über 363 Mio. € für 2020 und von knapp 175 Mio. € für 2021 kassenwirksam, kann der Kreditbedarf deutlich gesenkt werden.

<sup>92</sup> Siehe auch Fußnote 11.

<sup>93</sup> Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlungen beträgt die Quote der Flächenländer - 1,1 % und die der westlichen Flächenländer - 1,7 %.



In dem Diagramm sind die Kreditfinanzierungsquoten der Flächenländer abgebildet.

## 2.6 Schuldengrenzen

### 2.6.1 Neue Schuldenregel

Im Grundgesetz wurde 2009 für die Haushalte der Länder der Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichenden Haushalts festgeschrieben. Das heißt, eine strukturelle Verschuldung ist nicht erlaubt. Die Länder konnten 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.<sup>94, 95</sup>

Artikel 117 der Landesverfassung wurde Ende 2010 zur Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben neu gefasst. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift ist der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen hiervon sind zulässig, soweit sie zum Ausgleich konjunkturentwicklungsbedingter Defizite oder eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen notwendig sind. Zu Einzelheiten und Problempunkten verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen in den Jahresberichten 2011 bis 2013.<sup>96</sup> Allerdings entfaltet Artikel 117 Abs. 1 der Landesverfassung nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz<sup>97</sup> „... bis zum Ablauf der Übergangsfrist am 31. Dezember 2019 keine Wirksamkeit“.

<sup>94</sup> Artikel 109 in Verbindung mit Artikel 143d Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

<sup>95</sup> 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 zur Vermeidung von Fehlentwicklungen 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.

<sup>96</sup> 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).

<sup>97</sup> Siehe Fußnote 2.

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz<sup>98</sup> und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes<sup>99</sup> 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. Dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist ab dem Doppelhaushalt 2019/2020 dann entsprochen, wenn die strukturelle Netto-Kreditaufnahme Null oder negativ ist.

Für 2019 ermittelte das Ministerium der Finanzen eine strukturelle Netto-Tilgung von 440 Mio. €<sup>100</sup> Diese ergibt sich, indem die Netto-Tilgung (859 Mio. €) um den Saldo finanzieller Transaktionen (48 Mio. €) und um konjunkturelle Einflüsse (Konjunkturkomponente 371 Mio. €) bereinigt wird. Nach der Haushaltsplanung war eine strukturelle Netto-Tilgung von 110 Mio. € erwartet worden. Zu den Haushaltsverbesserungen trug bei, dass die Zinsausgaben um fast 158 Mio. € und die Personalausgaben um nahezu 69 Mio. € unter den jeweiligen Planansätzen blieben.

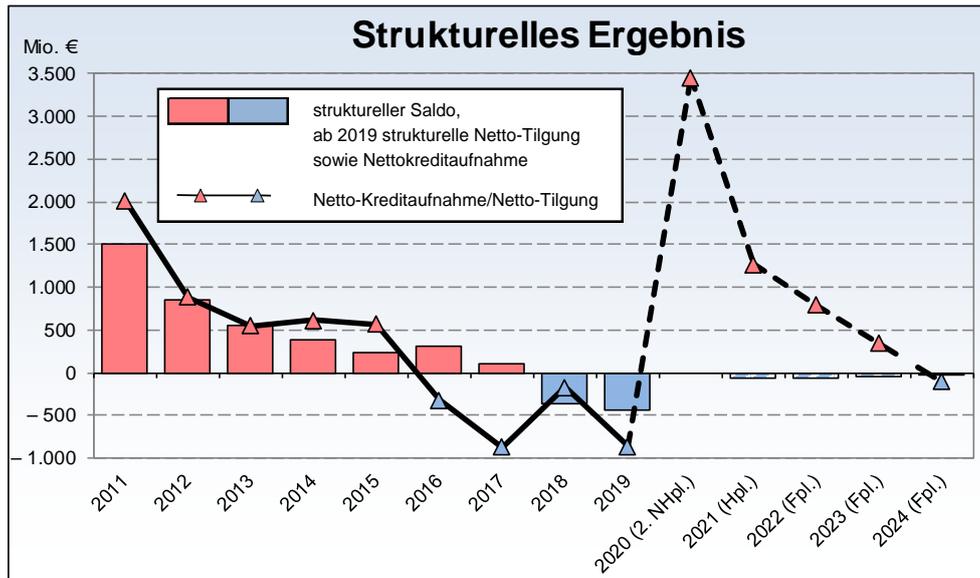
Die Entwicklung des strukturellen Saldos, der strukturellen Netto-Tilgungen und der Netto-Kreditaufnahmen bzw. der Netto-Tilgungen ist nachfolgend dargestellt:

---

<sup>98</sup> Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz. 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.

<sup>99</sup> Drucksachen 16/2924, 16/5285 und 17/5101.

<sup>100</sup> 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 2019 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von fast 3,2 Mrd. € aus. Der amtlichen Begründung (Drucksache 16/2924 S. 8) zufolge ist von einer Fehleinschätzung hinsichtlich der konjunkturellen Normallage auszugehen, wenn sich die kumulierte Konjunkturkomponente dauerhaft stark in eine bestimmte Richtung bewegt. Bei trendmäßig positiven Konjunkturkomponenten steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die strukturellen Steuereinnahmen zu niedrig und in der Folge die strukturellen Defizite zu hoch ausgewiesen worden sind. Auch vor dem Hintergrund, dass sich das Symmetriekonto seit 2012 durchgängig positiv entwickelte, wurde der Korrekturmechanismus 2018 für den Doppelhaushalt 2019/2020 modifiziert. Die Landesregierung erwartet hierdurch, dass künftig der Stand des Symmetriekontos schneller abgebaut werden kann, das heißt, dass der Korrekturmechanismus rascher reagiert (vgl. Drucksache 17/5101).



In dem Diagramm sind die strukturellen Defizite nach den Rechnungsergebnissen 2011 bis 2017, der 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.

Seit dem Startjahr 2011 stiegen die strukturellen Einnahmen bis 2019 mit 46 % erheblich stärker als die strukturellen Ausgaben, die um 24 % zunahm. Diese Entwicklung wurde wesentlich beeinflusst durch

- eine Zunahme der als konjunkturneutral bewerteten Steuereinnahmen um fast 4,8 Mrd. €
- das niedrige Zinsniveau und die damit einhergehende Reduzierung der Zinsbelastung um mehr als 538 Mio. € sowie
- die Verminderung struktureller Investitionsausgaben um knapp 181 Mio. €<sup>101</sup>. Zu Letzterem sollte allerdings nicht außer Acht bleiben, dass sich in dem gleichen Zeitraum die investiven Einnahmen (Obergruppen 33 und 34) um fast 86 Mio. € minderten. Hierzu trug das Auslaufen des Programms „Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz“ bei. Im Jahr 2011 wurden aus diesem Programm noch Mittel von nahezu 179 Mio. € (Kapitel 20 25 Titel 334 01) zur Verfügung gestellt.

## 2.6.2 „Alte“ Schuldenregel

Nach der 2019 letztmalig 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.<sup>102</sup>

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

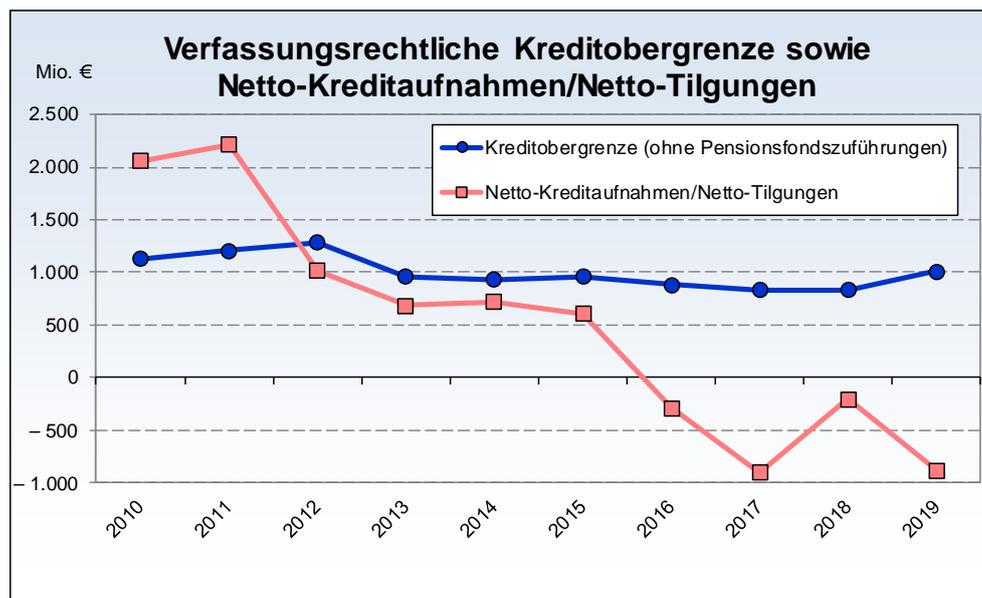
<sup>101</sup> Einschließlich Ausgaben der OGr. 87 „Inanspruchnahme aus Gewährleistungen“, die seit 2019 nicht mehr als finanzielle Transaktionen gewertet werden.

<sup>102</sup> Artikel 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit § 18 Abs. 1 LHO.

Investitionen) abzusetzen.<sup>103</sup> 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 Kreditobergrenze<sup>104</sup> und der Netto-Kreditaufnahmen bzw. der Netto-Tilgungen seit 2010 ist nachfolgend dargestellt. Hierzu wird darauf hingewiesen, dass die für die Jahre 2010 bis 2016 ausgewiesenen Kennziffern einer ergänzenden Betrachtung bedurften. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat mit Urteil vom 22. Februar 2017 entschieden, dass das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 wegen der Überschreitung der Kreditobergrenze teilweise verfassungswidrig ist, weil Zuführungen an den Pensionsfonds nicht als Darlehen und damit nicht als Investitionsausgaben hätten qualifiziert werden dürfen. In Umsetzung dieses Urteils wurden in dem Doppelhaushalt 2017/2018 Entnahmen und Zuführungen mit Bezug zum Pensionsfonds von der Einnahmegruppe 181 auf die Gruppe 234 und von der Ausgabegruppe 861 auf die Gruppe 634 umgruppiert. Letzteres entspricht der Veranschlagung beim Bund und bei einzelnen Ländern sowie den Umsetzungen des Statistischen Bundesamts. Vor diesem Hintergrund wurde für den zurückliegenden Zeitraum der Abstand zur verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze bei haushaltssystematischer Zuordnung der Transaktionen mit dem Pensionsfonds zu den nicht-investiven Ausgaben und Einnahmen aufgezeigt.



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

<sup>103</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 11/6940 S. 5. Siehe auch Fußnote 65.

<sup>104</sup> Ohne Drittmittel der Hochschulen.

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen	bisher ausgewiesene verfassungsrechtliche Kreditobergrenze: Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	Nettokreditaufnahme/ Nettotilgung (-)	bisher ausgewiesene Unter-/Überschreitung (-) der Kreditobergrenze	abzüglich Zuführungen (per saldo) an den Pensionsfonds	korrigierte Unter-/Überschreitung (-) der Kreditobergrenze
Mio. €							
2010	1.997	490	1.507	2.060	- 553	376	- 929
2011	2.075	451	1.624 <sup>105</sup>	2.213	- 589	415	- 1.004
2012	2.014 <sup>106</sup>	268	1.746 <sup>105</sup>	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
<b>2019</b>	<b>1.354</b>	<b>341</b>	<b>1.013</b>	<b>- 880</b>	<b>1.893</b>	<b>-</b>	<b>1.893</b>

Im Haushaltsvollzug 2019 wurden, wie auch in den drei Jahren zuvor, per saldo Schulden getilgt.

## 2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Der Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz kommt für das Berichtsjahr 2020 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 18. Dezember 2020 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.

<sup>105</sup> 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).

<sup>106</sup> Nach Korrektur einer Fehlbuchung von 32 Mio. €, die in der Haushaltsrechnung 2012 irrtümlich den Investitionsausgaben zugeordnet wurden. Siehe auch Fußnote 68.

## 2.8 Verschuldung

### 2.8.1 Entwicklung der Schulden des Landes

Die Verschuldung des Landes<sup>107</sup> entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden des Landes <sup>107</sup>	Darunter entfallen auf		
		den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ <sup>108</sup>	den Landesbetrieb „Mobilität“ <sup>108</sup>	den Pensionsfonds
Mio. €				
2010	33.038	514	1.537	1.448
2011	35.251	594	1.685	1.985
2012	36.265	644	1.785	2.536
2013	36.955	694	1.924	3.132
2014	37.680	701	2.055	3.758
2015	38.292	676	2.160	4.428
2016	38.007	676	2.242	4.639
2017	32.357	676	2.242	
2018	32.156	676	2.242	
<b>2019</b>	<b>31.421</b> <sup>109</sup>	<b>676</b>	<b>2.242</b>	
2020 (2. NHpl.) <sup>110</sup>	34.834	676	2.242	
2021 (Hpl.) <sup>110</sup>	36.076	676	2.242	
2022 (Fpl.)	36.871	676	2.242	
2023 (Fpl.)	37.211	676	2.242	
2024 (Fpl.)	37.109	676	2.242	

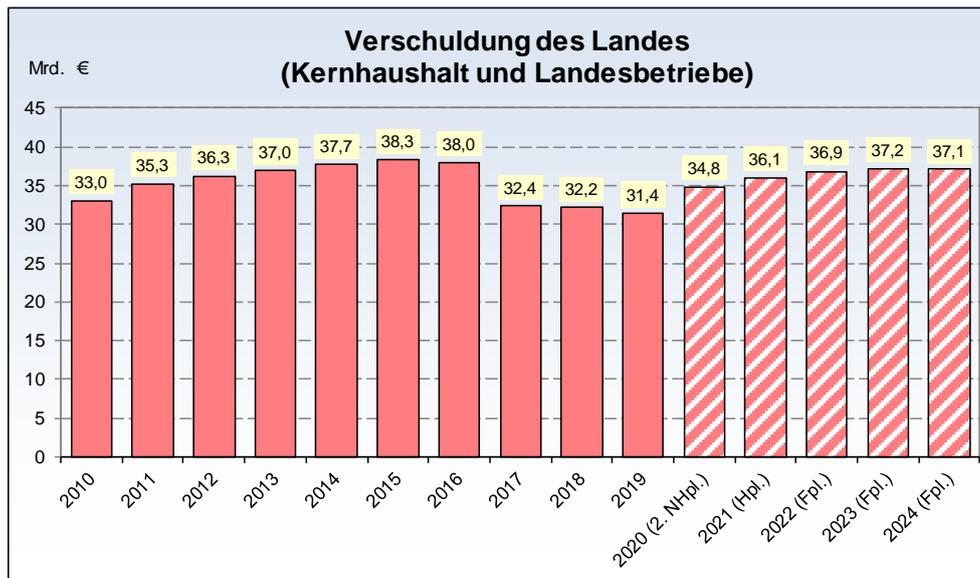
<sup>107</sup> Die Tabelle umfasst die Schulden des Landes:

- 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).

<sup>108</sup> Zu den Schulden der Landesbetriebe siehe auch Ausführungen zu Teilziffer 2.2 des Beitrags Nr. 1 dieses Jahresberichts.

<sup>109</sup> Das Bundesministerium der Finanzen weist in der Übersicht „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2019“ vom 24. März 2020 (Az.: V A 2 - FV 4037/19/10001 :004) für Rheinland-Pfalz Schulden aus Kreditmarktmitteln von 29.209 Mio. € aus. In diesem Betrag ist die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2019 gebuchte Kreditaufnahme nicht enthalten. Im Übrigen siehe auch Fußnote 113.

<sup>110</sup> Werden die nach der Steuerschätzung vom November 2020 erwarteten Mehreinnahmen bei den Steuern von über 363 Mio. € für 2020 und von knapp 175 Mio. € für 2021 kassenwirksam, kann die Gesamtverschuldung entsprechend gesenkt werden.



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

Gegenüber dem Vorjahr wurde der Schuldenstand 2019 unter Berücksichtigung der Übernahme von Verbindlichkeiten der PLP Management GmbH & Co. KG<sup>111</sup> von 145 Mio. €<sup>112</sup> um nahezu 735 Mio. € auf 31,4 Mrd. €<sup>113</sup> verringert. Darin sind Schuldscheindarlehen von mehr als 284 Mio. € bei der Versorgungsrücklage enthalten.<sup>114</sup>

Die Landesregierung erwartet bis Ende 2023 auch infolge der Auswirkungen der Corona-Krise und der damit verbundenen Belastungen für den Haushalt einen Anstieg der Gesamtverschuldung auf mehr als 37,2 Mrd. €<sup>115</sup>. Erst für 2024 ist wieder eine Netto-Tilgung<sup>116</sup> vorgesehen, die bei entsprechender Umsetzung zu einem Schuldenstand von 37,1 Mrd. € führen kann.

Der Rechnungshof erachtet den 2016 bis 2019 vollzogenen Schuldenabbau als einen Schritt in die richtige Richtung. Er empfiehlt, in den nächsten Jahren Möglichkeiten zur Vermeidung konsumtiver Ausgaben und zur Verringerung der geplanten Neuverschuldung konsequent zu nutzen. Nach Überwindung der Corona-Krise sowie der Rezession sollten die kumulierten Altschulden schrittweise zurückgeführt werden.

<sup>111</sup> PLP steht für Profit Linked Perpetuals. Gegenstand des Unternehmens waren Erwerb, Verwaltung und Veräußerung von Forderungen, Finanz- und Kapitalmarktinstrumenten und sonstiger Vermögensgegenstände, sowie Erwerb, Veräußerung, Abschluss und Ablösung von derivativen Finanzinstrumenten, insbesondere zur Absicherung der aus dem Erwerb, der Verwaltung und Veräußerung von Forderungen, Finanz- und Kapitalmarktinstrumenten sowie sonstiger Vermögensgegenstände hervorgehenden Risiken, sowie damit in Zusammenhang stehende Geschäfte und Maßnahmen.

<sup>112</sup> § 9 LHG 2019/2020.

<sup>113</sup> Zudem weist die Haushaltsrechnung 2019 einen Betrag von 216,2 Mio. € als „aufgeschobene Anschlussfinanzierungen aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabe-reste“ aus.

<sup>114</sup> Vgl. hierzu auch Übersicht 4.4 zur Haushaltsrechnung 2019.

<sup>115</sup> Siehe auch Fußnote 110.

<sup>116</sup> Für die 2020 tatsächlich in Anspruch genommenen notsituationsbedingten Kreditaufnahmen ist 2024 eine Tilgung von 4 % vorgesehen. Für die weiteren Jahre sollen je nach Entwicklung der Konjunkturkomponenten 4 % oder 6 % dieser Kredite getilgt werden, sodass unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung innerhalb von 20 Jahren ein vollständiger Abbau der vorgenannten Darlehen ermöglicht wird.

Zu diesem Zweck könnten auch der Haushaltssicherungsrücklage Mittel entnommen werden. Dieser Rücklage waren 2018 außerplanmäßig 700 Mio. € und 2019 weitere 350 Mio. € - mithin 1.050 Mio. € - zugeführt worden. Das Ministerium der Finanzen wurde ermächtigt, Mittel aus der Rücklage zu entnehmen, soweit die Finanzreserve nach § 5a Landesfinanzausgleichsgesetz im entsprechenden Haushaltsjahr sinkt, dies zur Reduzierung oder Vermeidung von Netto-Kreditaufnahmen dient oder Schulden getilgt werden.<sup>117</sup> Des Weiteren könnte erwogen werden, Mittel der Versorgungsrücklage des Landes, die Ende 2019 einen Bestand von 537,2 Mio. € auswies, zur zweckentsprechenden Deckung von Versorgungsausgaben einzusetzen. Zumindest in Höhe des nicht in Schuldscheindarlehen des Landes angelegten Rücklagenbestands könnten die künftigen Netto-Kreditaufnahmen verringert werden.

Bezüglich der Tilgung von Altschulden wird auf Folgendes hingewiesen:

- Der Freistaat Bayern hat sich in Artikel 18 Abs. 1 seiner Haushaltsordnung verpflichtet, die Verschuldung am Kreditmarkt unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung fortlaufend 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.<sup>118</sup>

Neben der Verschuldung und dem hieraus resultierenden Schuldendienst sind bei der Beurteilung der Finanzlage weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die den finanziellen Handlungsspielraum einengen:

- Verpflichtungen von 57,3 Mio. € aus der privaten Vorfinanzierung von Deichbaumaßnahmen belasten künftige Haushalte gleichermaßen wie Kredite.
- Das Land leistete 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 2019 wies die Universitätsmedizin Forderungen gegen das Land aus der Kreditfinanzierung von allgemeinen Investitionen von knapp 168 Mio. € aus.
- Zins- und Tilgungsleistungen erbringt das Land auch für vom Landeskrankenhaus aufgenommene Darlehen für Baumaßnahmen. Die Kapitalrestschuld für Krankenhausinvestitionen belief sich Ende 2019 auf knapp 17 Mio. €.
- Die Stabilisierungsrechnung<sup>119</sup> nach § 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz wies Ende 2019 eine „Finanzreserve“ von fast 455 Mio. € aus. In vorgenannter Höhe sind künftig vom Land noch Auszahlungen an die Kommunen zu leisten.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> § 10 Abs. 4 LHG 2019/2020 und Landtags-Vorlage 17/4020.

<sup>118</sup> §§ 1, 2 Abs. 2 Sanierungshilfengesetz (SanG).

<sup>119</sup> Mit Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 10. Oktober 2018 wurde der Stabilisierungsfonds in Stabilisierungsrechnung umbenannt.

<sup>120</sup> Die Landesregierung erwartet, dass die „Finanzreserve“ abgebaut und das Land bis 2024 gegenüber den Kommunen mit einem Betrag von mehr als 1 Mrd. € in Vorleistung treten muss (Finanzplan für die Jahre 2020 bis 2024, S. 51).

- Ausgabereite<sup>121</sup> und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führen regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2019 eingegangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2021 Mittel von fast 425 Mio. € gebunden.
- In Aussicht gestellte Fördermittel, z. B. für Baumaßnahmen in Ganztagschulen, stellen de facto kaum revidierbare Förderungsverpflichtungen dar.<sup>122</sup>
- Aufgrund der Inanspruchnahme der Zinszuschussprogramme in den Kapiteln 14 02, 14 12 und 14 13 werden in den Jahren 2021 bis 2056 bei einem Zinssatz von 3 % Verpflichtungen von knapp 185 Mio. € fällig.

Darüber hinaus bestehen Risiken für den Haushaltsvollzug:

- Nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12, 13 und 14/19 - sind die Regelungen in den §§ 5 bis 18 des Landesfinanzausgleichsgesetzes mit Art. 49 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz unvereinbar. Dem Gesetzgeber wurde aufgegeben, bis Anfang 2023 eine Neuregelung zu treffen. Er muss sich ein Bild von der Höhe der für die kommunale Aufgabenerfüllung aufgabenadäquaten Finanzmittel machen und hierbei eine aufgaben- und bedarfsorientierte Betrachtung vornehmen.
- Bis Ende 2019 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von mehr als 1,2 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.
- Der Bund hat 2008 einen Finanzmarktstabilisierungsfonds eingerichtet.<sup>123</sup> 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 Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH 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. €.
- Bei dem Landgericht Mainz wurde 2020 eine Klage gegen das Land eingereicht, mit der Schadenersatz auf Basis kartellrechtlicher Vorschriften in Höhe von 121 Mio. € verlangt wird. Die Klägerin begründete dies im Wesentlichen damit, dass die jahrelang betriebene gebündelte Rundholzvermarktung zu wettbewerbswidrigen überhöhten Preisen geführt habe.<sup>124</sup> Die Klage gegen das Land beinhaltet einen Feststellungsantrag, der Schäden auch über das Ende der gebündelten Rundholzvermarktung hinaus erfassen soll, sodass es zu einer Erhöhung des vorgenannten Betrages kommen könnte.

---

<sup>121</sup> Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2019 - Teilziffer 6, dieses Jahresberichts.

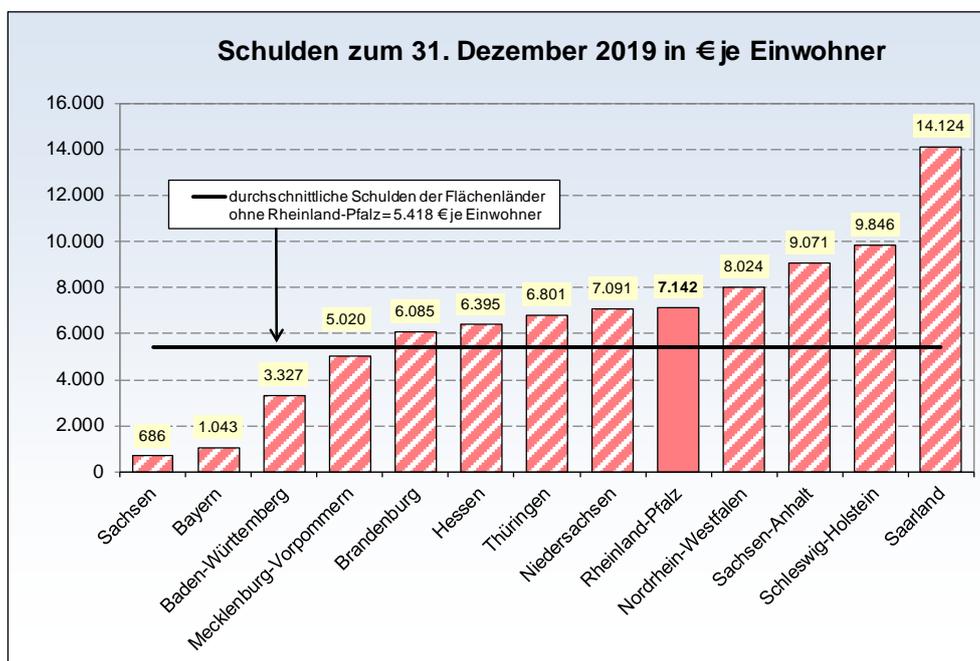
<sup>122</sup> Vgl. Jahresbericht 2016, Nr. 14 - Baumaßnahmen in Ganztagschulen - (Drucksache 16/6050). Siehe hierzu auch Jahresbericht 2017, Nr. 13 - Investitionsförderung von Krankenhäusern - (Drucksache 17/2200).

<sup>123</sup> Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG). Neue Bezeichnung: Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz - StFG).

<sup>124</sup> Landtags-Vorlage 17/7276.

## 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 2019 folgendes Bild<sup>125</sup>:



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

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2019 mit 7.142 €

- um 31,8 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.418 €) und
- um 29,0 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (5.538 €).<sup>126</sup>

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 235 Mio. €<sup>127</sup> tilgen.

<sup>125</sup> Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5 des Statistischen Bundesamts vom 13. August 2020. Den Vergleichsdaten wurden die Wertpaperschulden, die Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich und die Kredite beim öffentlichen Bereich sowie der Einwohnerstand zum 30. Juni 2019 zugrunde gelegt.

<sup>126</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswernermittlung einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.509 € und die der westlichen Flächenländer 5.640 €.

<sup>127</sup> Bei dieser Ermittlung wurde die stichtagsbezogene Verschuldung des Landes von 29.209 Mio. € angesetzt. Wird die haushalterische Verschuldung von 31.421 Mio. € zugrunde gelegt, würde sich die Tilgung rechnerisch auf 309 Mio. € jährlich belaufen.

## 2.9 Ausblick auf den Haushaltsvollzug 2021

Nachfolgend sind Kennziffern<sup>128</sup> aus den Abschlussergebnissen 2019<sup>129</sup> der Haushaltsplanung 2021 gegenübergestellt:<sup>130</sup>

Ausgaben/Einnahmen	2019	2021 (Hpl.)	Veränderung 2021 zu 2019		2020 (2. NHpl.)
	Mio. €		%		Mio. €
Personalausgaben (HGr. 4)	6.704	7.697	993	14,8	7.186
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54)	909	929	20	2,2	1.001
Zinsausgaben (OGr. 56 und 57)	477	444	- 33	- 6,9	484
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich (OGr. 58)	21	25	4	19,0	40
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	8.099	9.345	1.246	15,4	9.835
Investitionen (HGr. 7 und 8)	1.002	1.410	408	40,7	2.160
bereinigte Gesamtausgaben	17.211	19.850	2.639	15,3	20.706
bereinigte Gesamteinnahmen	18.469	18.583	114	0,6	17.203
Finanzierungssaldo (Überschuss/Fehlbetrag (-))	1.258	- 1.267	- 2.525	- 200,7	- 3.503
Tilgungen abzüglich Kreditaufnahmen (OGr. 59 - OGr. 32)	859	- 1.267	- 2.126	- 247,5	- 3.453
Rücklagenzuführungen abzüglich -entnahmen (OGr. 91 - OGr. 35)	399	0	- 399	- 100,0	- 50

Während die Haushaltsrechnung 2019 noch einen Finanzierungsüberschuss von fast 1,3 Mrd. € auswies, geht der Haushaltsplan 2021 auch infolge des coronabedingten Konjunkturerinbruchs von einem Finanzierungsdefizit nahezu in entsprechender Höhe aus. Hierzu trägt ein Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben um 15,3 % bei, dem ein geringer Zuwachs von 0,6 % der bereinigten Gesamteinnahmen gegenübersteht. Geplant sind insbesondere höhere Zuwächse bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen, den Personalausgaben sowie den Investitionen. Zur Deckung des vorgenannten Finanzierungsdefizits ist eine Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt vorgesehen.

Ob der Haushaltsvollzug planmäßig erfolgen wird, bleibt abzuwarten. Insbesondere die teilweise Inanspruchnahme der hohen Ausgabereste kann ein Risiko für Planabweichungen darstellen. 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. Es hat hierzu auf die hohe Auslastung im Bausektor, auf Verzögerungen in der Planungs- und Vergabephase sowie auf durch Klagen verzögerte Genehmigungsprozesse hingewiesen.<sup>131</sup>

<sup>128</sup> Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

<sup>129</sup> Vgl. hierzu auch Anlage 3.

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> Vorlage 17/4720.

### 3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die laufende Rechnung schloss 2019 und damit im vierten Jahr in Folge mit einem Überschuss ab. Mit diesen Eigenfinanzierungsmitteln von mehr als 1,9 Mrd. € und weiteren Einnahmen wurden die auf 1 Mrd. € gestiegenen Investitionsausgaben finanziert, den Rücklagen 0,4 Mrd. € zugeführt und die Gesamtverschuldung um mehr als 0,7 Mrd. € auf 31,4 Mrd. €<sup>132</sup> reduziert.

Dennoch lagen - bezogen auf die Einwohnerzahl - auch 2019 die Verschuldung und die Zinsausgaben deutlich über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Die Vorgabe der neuen Schuldenregel, spätestens ab dem Haushaltsjahr 2020 den Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen, wurde 2019 im Vollzug mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 440 Mio. € eingehalten.

Hohe zusätzliche Belastungen ab 2020 ergeben sich für den Landeshaushalt infolge von Ausgaben für Maßnahmen, die der Eindämmung der Corona-Pandemie und der Stärkung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft dienen sollen. Zum Ausgleich des mit der außergewöhnlichen Notsituation verbundenen Finanzbedarfs sowie des Einbruchs bei den Steuereinnahmen sind bis Ende 2023 hohe Kreditaufnahmen vorgesehen, die zu einem Anstieg der Gesamtverschuldung auf über 37 Mrd. €<sup>133</sup> beitragen und künftige Haushalte mit Schuldendienstleistungen belasten werden. Zudem besteht ein hoher Investitionsbedarf u. a. im Bereich der Landesstraßen.

Angesichts dieser Herausforderungen sollte beim künftigen Haushaltsvollzug z. B. im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung geprüft werden, ob die konsumtiven Ausgaben zugunsten der Investitionsausgaben sowie zur Verringerung der Neuverschuldung begrenzt werden können. Bereiche, bei denen Rheinland-Pfalz im Ländervergleich der Kernhaushalte überdurchschnittlich hohe Belastungen aufweist, könnten Anlass für eine Aufgabenkritik bieten.<sup>134</sup> Finanzhilfen, die weder gesetzlich noch vertraglich normiert sind und für die zweckgebundene Einnahmen nicht zur Verfügung stehen, sollten verstärkt auf ihre Abbaumöglichkeiten untersucht werden.<sup>135</sup> Überdies sollten die Entscheidungen, die Bestände der Haushaltssicherungsrücklage und der Versorgungsrücklage noch nicht zur Reduzierung von Nettokreditaufnahmen bzw. zur zeitnahen Deckung von Versorgungsausgaben einzusetzen, einer kritischen Revision unterzogen werden.

Zur Wahrung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung sollten auch im Hinblick auf die bestehenden Haushaltsrisiken<sup>136</sup> folgende Handlungsempfehlungen beachtet werden:

- Für den Haushaltsvollzug ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin sicherzustellen. Möglichkeiten zur Minderung der Netto-Kreditaufnahme sind konsequent zu nutzen.
- 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.

---

<sup>132</sup> Siehe auch Fußnote 113.

<sup>133</sup> Siehe hierzu aber auch Fußnote 110.

<sup>134</sup> Vgl. Kennzahlenüberblick in Anlage 4.

<sup>135</sup> Von den 2019 ausgezahlten Finanzhilfen von mehr als 1,9 Mrd. € waren 110 Mio. € der Klasse 3 zugeordnet. Hierunter werden die weder gesetzlich noch vertraglich normierten Finanzhilfen, bei denen es sich auch nicht um Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt, erfasst. Vgl. Drucksache 17/13179, S. 15.

<sup>136</sup> Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.8.1 dieses Beitrags.

- Bestehende Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit, die vereinbarten Standards und ihre Kostenfolgen zu prüfen. Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.
- 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.

**Nr. 4 Einteilung von Einkommensteuerfällen in Risikoklassen als Bestandteil des Risikomanagements - personelle Risikoeinschätzung zu aufwendig -**

**Fehlende Vorgaben für die Einordnung der Steuerfälle in Risikoklassen gefährdeten die Gleichmäßigkeit der Besteuerung.**

**Die aufgrund einer vollständigen Fallbetrachtung vorzunehmende Einteilung in Risikoklassen widerspricht dem Zweck des Risikomanagementsystems, den Aufwand der Steuerverwaltung durch punktuelle personelle Prüfungen zu begrenzen.**

**Die Gründe, die für die Einführung des Risikoklassenmodells maßgeblich waren, sind weitgehend entfallen.**

**1 Allgemeines**

Die Steuerverwaltung setzt zur Bearbeitung von (Einkommen-)Steuererklärungen ein maschinelles Risikomanagementsystem (RMS) ein. Hierbei werden die Steuerfälle automatisiert auf potenzielle Steuerausfallrisiken überprüft. Erkennt es solche Risiken, gibt das RMS Prüf- und Bearbeitungshinweise aus. Liegen keine überprüfenswerten Angaben vor, können Einkommensteuerbescheide gänzlich automatisiert erlassen werden, ohne dass ein Amtsträger von der Steuererklärung Kenntnis erlangt.

Ein wesentlicher Entwicklungsschritt zur vollautomatischen Bearbeitung von Steuerfällen war die Einbeziehung der Gewinneinkünfte in das RMS in den Jahren 2010 und 2011. Anstelle der damals noch nicht möglichen maschinellen Risikoanalyse insbesondere der Daten aus Bilanzen wurde ein „Risikoklassenmodell“ eingeführt. Danach werden die Steuerfälle grundsätzlich durch Bedienstete in Risikoklassen eingestuft, um die elektronisch zur Verfügung stehenden auswertbaren Daten, die für eine sichere maschinelle Risikoeinschätzung nicht ausreichen, zu ergänzen. Die Einteilung von Fällen entsprechend ihres Risikogehalts in drei Risikoklassen ist Grundlage für die Fallbearbeitung im Folgejahr.

Die Zuordnung zu einer Risikoklasse beruht auf einer Prognose des künftig zu erwartenden steuerlichen Risikos. Sie stützt sich auf die Erfahrungen, Kenntnisse und Daten zum jeweiligen Steuerfall und soll die Steuerung der Intensität der Fallbearbeitung verbessern sowie die vollautomatische Veranlagung erleichtern. Nach erstmaliger Vergabe sind die Risikoklassen zumeist im Zusammenhang mit einer Veranlagung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die Bearbeitungsvorgaben des Landesamts für Steuern ordnen eine Überprüfung der Risikoklasse an, wenn das RMS einen Hinweis auf ein Steuerausfallrisiko ausgibt. Auch außerhalb des Veranlagungsverfahrens ist die Risikoklasse zu ändern, wenn z. B. eine Kontrollmitteilung eingeht, die Auswirkung auf die Vertrauenswürdigkeit des Steuerpflichtigen hat.

Der Rechnungshof hat die Einteilung der Steuerfälle in Risikoklassen durch Finanzämter untersucht. Erhebungen hat er beim Landesamt sowie bei den Finanzämtern Bad Kreuznach, Mainz, Wittlich und Worms-Kirchheimbolanden durchgeführt. Insgesamt hat der Rechnungshof 594 Steuerfälle mit 2.256 Veranlagungen in seine Untersuchung einbezogen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bei seiner Berichterstattung hat der Rechnungshof § 88 Abs. 5 Satz 4 Abgabenordnung berücksichtigt. Danach dürfen Einzelheiten der Risikomanagementsysteme nicht veröffentlicht werden, soweit dies die Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung gefährden könnte.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Fehlende Vorgaben zur Einordnung von Steuerfällen in Risikoklassen gefährden Gleichmäßigkeit der Besteuerung**

Die Bearbeiter vergeben die Risikoklassen auf der Grundlage einer subjektiven Einschätzung des Steuerausfallrisikos, die sich an standardisierten Kriterien - z. B. dem Abgabe- und Zahlungsverhalten des Steuerpflichtigen - orientiert. Dazu hat der Bearbeiter nach dem Konzept des RMS alle elektronischen oder sich aus den Steuerakten ergebenden Informationen zu würdigen. Konkrete Hilfen zur Einteilung des Steuerfalls in eine angemessene Risikoklasse gibt es nicht. Die Auswahl und Gewichtung der Vergabekriterien ist jedem Bearbeiter selbst überlassen. So kommt es bei gleich oder ähnlich gelagerten Fällen zu unterschiedlichen Risikoklassen und in der Folge zu einer unterschiedlichen Intensität in der Fallbearbeitung. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung<sup>2</sup> wird ohne eine genauere Definition und ohne Vorgaben für eine einheitliche Gewichtung der maßgebenden Kriterien gefährdet.

Das Landesamt hat mitgeteilt, nach den Vorgaben des Konzepts sei die Zuordnung einer Risikoklasse zwar auf Grundlage möglichst objektiver Kriterien durchzuführen, beruhe aber letztendlich auf einer Prognose des künftig zu erwartenden steuerlichen Risikos und den Erfahrungen des Bearbeiters den jeweiligen Steuerfall betreffend. Die Entscheidung für eine Risikoklasse sei von der individuellen Einschätzung des Bearbeiters abhängig. Zu strenge Definitionen und ausführlichere Beschreibungen eines Falltypus würden diese Methodik konterkarieren.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass bei der Umsetzung des bundeseinheitlichen Konzepts<sup>3</sup> die gesetzliche Vorgabe einer gleichmäßigen Besteuerung sichergestellt werden muss. Steuerfälle mit gleichem oder ähnlichem Steuerausfallrisiko sollten mit der gleichen Intensität bearbeitet werden. Hierzu bedarf es präziserer Vorgaben.

### **2.2 Fehlende Dokumentation der Überprüfung der Risikoklassen**

Eine Pflicht, die Überprüfungen der Risikoklassen zu dokumentieren, besteht nicht. Das Landesamt kann deshalb nicht feststellen, ob eine Überprüfung unterblieben ist oder kein Grund zu einer Änderung der Risikoklasse bestanden hat.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Pflicht zur Überprüfung der Risikoklassen werde bei künftigen Fortbildungsveranstaltungen und Besprechungen thematisiert. Eine verpflichtende Dokumentation der Risikoeinschätzung auch in den Fällen, in denen eine bestehende Risikoklasse nicht geändert werde, führe zu deutlichem Mehraufwand.

Der Rechnungshof sieht in der Dokumentation einer durchgeführten Überprüfung, bei der lediglich die Risikoklasse und der Veranlagungszeitraum erfasst werden müssten, keinen erheblichen Mehraufwand. Daher sollte die Möglichkeit einer elektronischen Bestätigung der durchgeführten Überprüfung, die auch Kontroll- und Steuerungszwecken dienen könnte, untersucht werden.

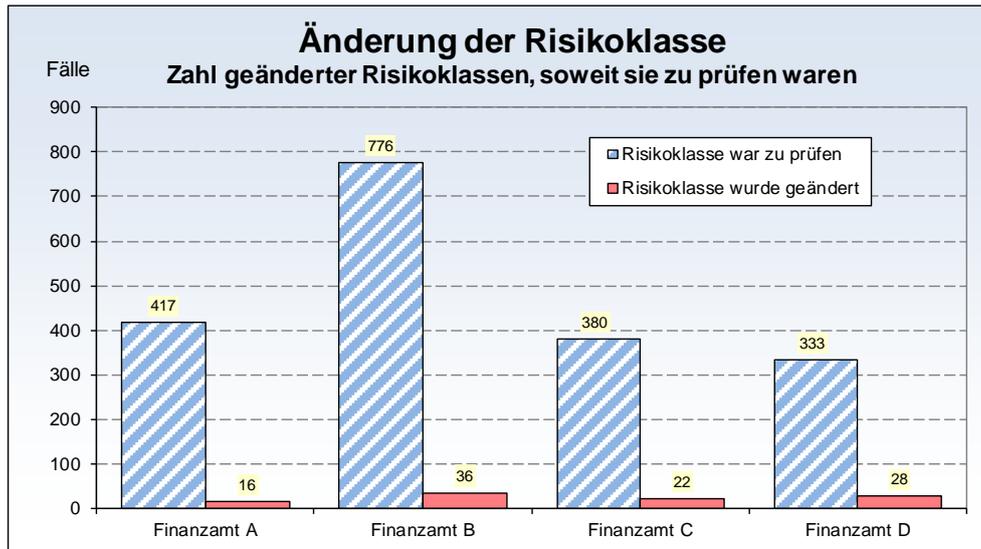
### **2.3 Risikoklassen mehrere Jahre unverändert**

Bei den in die Erhebungen einbezogenen Finanzämtern blieben die gespeicherten Risikoklassen überwiegend mehrere Jahre unverändert. Nach den von der Zentralen Datenverarbeitung der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellten Daten führten die Überprüfungen lediglich in 102 (5,4 %) von 1.906 Veranlagungen zu einer Änderung der bisher vergebenen Risikoklasse.

---

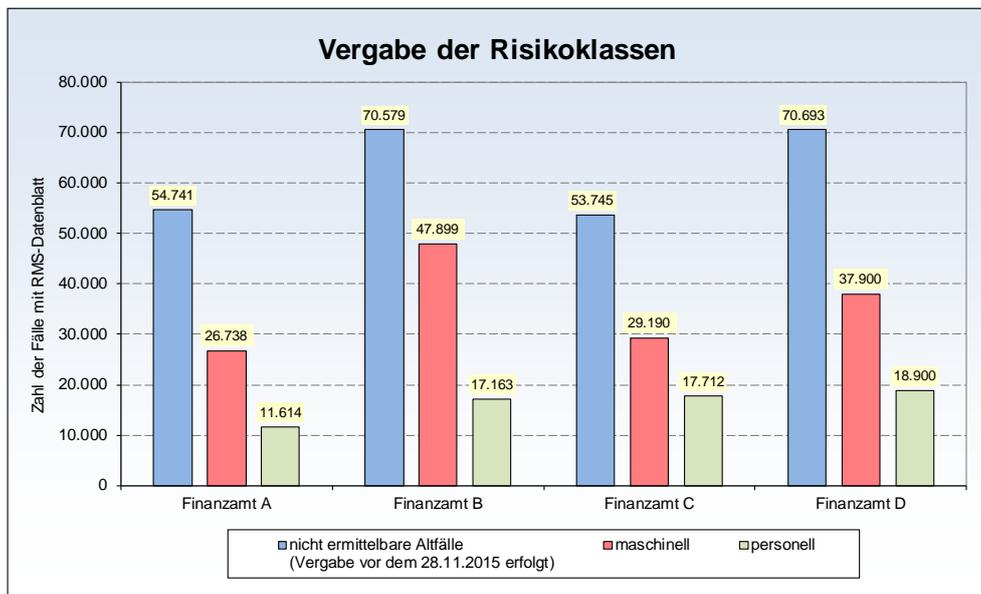
<sup>2</sup> Vgl. § 85 Abgabenordnung.

<sup>3</sup> Konzept RMS-Veranlagung 2.0 vom 3. Februar 2009.



Das Diagramm zeigt, dass Finanzämter nur in wenigen Fällen Risikoklassen nach den jeweiligen Überprüfungen ändern.

Der größte Teil (54,7 %) der zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs bestehenden Einstufungen in Risikoklassen war vor Einführung des derzeitigen Verfahrens im November 2015 vorgenommen worden. In bestimmten Fallkonstellationen z. B. bei neuen Steuerfällen wird die Risikoklasse maschinell vergeben oder geändert. Bei den geprüften Finanzämtern war das in 31,0 % der Fälle so.



In dem Diagramm sind die Vergaben der Risikoklassen, die bereits vor mehr als fünf Jahren vorgenommen worden waren, sowie die maschinellen und die personellen Zuordnungen dargestellt.

Im Hinblick darauf, dass die gespeicherten Risikoklassen überwiegend mehrere Jahre unverändert gültig waren und eventuelle Überprüfungen oftmals nicht zu Änderungen führten, erscheint es fraglich, ob der Aufwand für die Vergabe und Pflege dieser Klassen gerechtfertigt ist.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Mitarbeiter seien angehalten, die Risikoklassen nur zu ändern, wenn eine vom Vorjahr abweichende Risikoprognose vorliege. Im Regelfall seien Steuerpflichtige entweder vertrauenswürdig oder nicht vertrauenswürdig. Dieses grundsätzliche Verhalten des Steuerpflichtigen unterliege oftmals keiner Veränderung. Daher müsse die Risikoklasse im Regelfall auch nicht ständig geändert werden.

## 2.4 Risikoklasseneinteilung erfordert Würdigung des Gesamtfalls

Das maschinelle Risikomanagement verfolgt das Ziel, die Intensität der Bearbeitung des Steuerfalls an seinem Risikogehalt auszurichten. Nur die Bereiche einer Steuererklärung sollen personell überprüft werden, für die maschinell ein mögliches Risiko erkannt wurde. Eine vollumfängliche Fallbetrachtung und Prüfung ist nicht gewollt. Sie würde dem Ziel des RMS widersprechen, das Besteuerungsverfahren effizienter zu gestalten und den Einsatz der knappen Personalressourcen zu verbessern.

Für die adäquate Zuordnung eines Steuerfalls zu einer Risikoklasse muss der Steuerfall als Gesamtfall betrachtet werden. Dazu ist die komplette Steuererklärung, d. h. alle vorliegenden steuerlich relevanten Sachverhalte, inhaltlich zumindest zu sichten. Darüber hinaus sind Informationen zu verarbeiten, die sich nicht unmittelbar aus der Steuererklärung ergeben, wie z. B. das Abgabeverhalten in den Vorjahren.

Im Ergebnis zeigt sich ein Systemwiderspruch. Auf der einen Seite soll das RMS den Aufwand der Steuerverwaltung begrenzen, indem grundsätzlich nur eine punktuelle Prüfung stattfindet. Auf der anderen Seite erfordert die Risikoklasseneinteilung eine vollständige und jahresübergreifende Fallbetrachtung. Das Risikoklassenmodell nimmt damit zumindest bei sorgfältiger Bearbeitung einen nicht unbedeutenden Teil der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit in Anspruch.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Gesamtfallbetrachtung für die Zuordnung der Risikoklasse sei nicht gleichzusetzen mit der Gesamtfallbetrachtung etwa von Steuerfällen, die durch die Zufallsauswahl zur Gesamtfallprüfung maschinell ausgewählt würden. Vielmehr seien bei der Prüfung zur Vergabe der Risikoklasse die im aktuellen Veranlagungszeitraum ausgegebenen Hinweise und das RMS-Datenblatt einzubeziehen, das dem Bearbeiter in komprimierter Form einen schnellen und umfassenden Überblick über den Steuerfall geben soll. Nur in Fällen, in denen die Zuordnung nicht eindeutig sei, seien die ausgegebenen Hinweise der Vorjahre einzubeziehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nach dem bundeseinheitlichen und für das Land verbindlichen Verfahrenskonzept<sup>4</sup> eine Würdigung des Gesamtfalls anhand der zum Steuerfall gewonnenen Erkenntnisse vorzunehmen ist. Zugrunde zu legen ist das Wissen der Bearbeiter aus einer zeitraumübergreifenden Bewertung des Gesamtfalls. Dementsprechend hat es das Landesamt im Prüfungsverfahren für notwendig erachtet, Berichte der Steuerfahndung, die für die Einstufung in eine Risikoklasse von Bedeutung sind, einzusehen und inhaltlich zu würdigen. Für die geforderte zeitraumübergreifende Würdigung des Gesamtfalls liefert das RMS-Datenblatt lediglich erste Anhaltspunkte. Folgerichtig stellt das Konzept des RMS das Datenblatt auch neben den Inhalt der Steuerakten. Im Ergebnis steht der Personaleinsparung durch das RMS zumindest bei ordnungsgemäßer Vergabe und Überprüfung der Risikoklasseneinstufung ein nicht unerheblicher Personalmehraufwand gegenüber.

## 2.5 Gründe für Risikoklassenmodell weitgehend entfallen

Das RMS hat sich seit seiner Einführung vor mehr als zehn Jahren weiterentwickelt. Gewinnermittlungen sind mittlerweile grundsätzlich in elektronischer Form einzureichen. Sowohl die Anlage EÜR<sup>5</sup> als auch die eBilanz durchlaufen bei der Veranlagung eigene Risikofilter, die den Bearbeitern die zu prüfenden Sachverhalte vorgeben. Die Gründe, die für die Einführung des Risikoklassenmodells maßgeblich waren, sind damit weitgehend entfallen.

---

<sup>4</sup> Siehe auch Fußnote 3.

<sup>5</sup> Einnahmenüberschussrechnung.

Das Landesamt hat mitgeteilt, eine maschinelle Bearbeitung von Steuererklärungen sei insbesondere im Bereich der Landwirtschaft noch nicht möglich. Auch eine steuernummernübergreifende Risikoprüfung sei noch nicht realisiert. Eine Risikoprognose sei mangels maschinell auswertbarer Informationen nur personell möglich. Subjektive Kriterien zur Einteilung eines Steuerfalls in eine Risikoklasse, wie z. B. die Wertung des Verhaltens des Steuerpflichtigen, würden auch bei einer Weiterentwicklung des RMS eine personelle Zuordnung in Risikoklassen erfordern.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bereits nach dem Verfahrenskonzept das Risikoklassenmodell lediglich aufgrund fehlender elektronischer Daten für erforderlich gehalten wurde. Die Steuerverwaltung sollte deshalb prüfen, wie die inzwischen im RMS-Datenblatt maschinell dem Bearbeiter zur Verfügung gestellten Kriterien erweitert und automationsgestützt anhand vorgegebener Parameter bewertet werden können. Die bisherige personelle Einstufung in Risikoklassen könnte damit mittelfristig entfallen. Soweit für die Besteuerung bestimmter Betriebe der Land- und Forstwirtschaft elektronische Daten noch nicht vollständig vorliegen, betrifft dies eine äußerst geringe Fallanzahl, die nicht die Beibehaltung des Risikoklassenmodells rechtfertigen kann.

### **3 Folgerungen**

Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) im Hinblick auf die gesetzlich geforderte Gleichmäßigkeit der Besteuerung die Vorgaben zur Auswahl und Gewichtung der Kriterien für die Einordnung der Steuerfälle in Risikoklassen zu präzisieren,
- b) in den zuständigen Bund- und Ländergremien darauf hinzuwirken, dass eine verpflichtende Dokumentation der Überprüfung von Risikoklassen eingeführt und mittelfristig das Risikoklassenmodell aufgegeben wird.

**Nr. 5 Vollstreckungsstellen der Finanzämter  
- Mängel in der Fallbearbeitung nicht abgestellt -**

**Die Vollstreckungsstellen hatten Fehlentwicklungen, die der Rechnungshof bei früheren Prüfungen festgestellt hatte, nicht behoben:**

- Sie gewährten Vollstreckungsaufschub, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür nicht nachgewiesen waren.
- Stundungs- und Erlassanträge bearbeiteten sie weiterhin uneinheitlich.
- Die Möglichkeiten zur Einholung der Vermögensauskunft nutzten sie unzureichend.

**Die zugesagte Steuerung der Vollstreckungsstellen über Zielvereinbarungen und Leistungsvergleich war nur in Ansätzen vorhanden. Angekündigte vermehrte Innenrevisions- und Geschäftsprüfungen zur Absicherung von Verbesserungsprozessen waren unterblieben.**

**In allen 22 Finanzämtern des Landes sind Vollstreckungsstellen eingerichtet. Die mit einer Zusammenfassung der Vollstreckungsstellen an einem Standort verbundenen Vorteile einer Spezialisierung bei gleichzeitiger Straffung der Organisation nutzte die Steuerverwaltung bisher nicht.**

**Die Vollstreckungsstellen arbeiteten digital, kommunizierten aber mit Dritten weitgehend analog. Diese Medienbrüche führten zu vermeidbarem Aufwand. Verfahrensverbesserungen ließen sich zudem durch eine Änderung gesetzlicher Regelungen und über eine Verknüpfung von Datenbanken zur zeitnahen und umfassenden Ermittlung der Vermögensverhältnisse der Steuerschuldner erzielen.**

**1 Allgemeines**

Die Vollstreckungsstellen haben die Aufgabe, rückständige Steuern beizutreiben sowie Stundungs- und Erlassanträge zu bearbeiten.

Der Rechnungshof hatte in den Jahren 2007 bis 2009 bei den Vollstreckungsstellen mehrerer Finanzämter geprüft, ob diese ihre Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erledigten und die Organisation zweckmäßig war. Dabei hatte er zum Teil erhebliche Bearbeitungsmängel festgestellt.<sup>1</sup> Die Landesregierung hatte daraufhin erklärt, dass zur Verbesserung der Arbeitsqualität Schulungsmaßnahmen stattfänden und Arbeitsanleitungen bereitgestellt würden. Ferner hatte sie eine Steuerung der Vollstreckungsstellen über Zielvereinbarungen und Leistungsvergleich sowie flankierende

---

<sup>1</sup> Vgl. Beitrag Nr. 8 - Vollstreckungsstellen von Finanzämtern - des Jahresberichts 2009 (Drucksache 15/3100) und Beitrag Nr. 8 - Finanzämter - unwirtschaftliche Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen - des Jahresberichts 2010 (Drucksache 15/4200).

Geschäfts- und Innenrevisionsprüfungen zur Absicherung der Verbesserungsprozesse angekündigt.<sup>2</sup>

Der Rechnungshof hat bei der aktuellen Prüfung, in die er die Vollstreckungsstellen der Finanzämter Bingen-Alzey, Kaiserslautern, Koblenz und Speyer-Germersheim einbezogen hat, untersucht, inwieweit sich die Arbeitsqualität verbessert hat. Darüber hinaus hat er geprüft, mit welchen organisatorischen Anpassungen sich die Arbeitsprozesse optimieren lassen.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Fallbearbeitung - Mängel noch nicht abgestellt**

#### **2.1.1 Gewährung von Vollstreckungsaufschub**

Kommt ein Schuldner seinen steuerlichen Zahlungsverpflichtungen nicht nach, hat die Steuerverwaltung die geschuldete Leistung zeitnah beizutreiben. Ausnahmsweise können die Finanzämter Vollstreckungsaufschub gewähren, soweit die Vollstreckung im Einzelfall unbillig ist.<sup>3</sup> Unbilligkeit liegt nur vor, wenn die Vollstreckung dem Steuerschuldner einen unangemessenen Nachteil bringen würde, der durch kurzfristiges Zuwarten oder durch eine andere Vollstreckungsmaßnahme vermieden werden kann.

Nach den vom Landesamt für Steuern zur Verfügung gestellten Statistiken gewährten die Finanzämter in den Jahren 2016 bis 2018 durchschnittlich landesweit in fast 4.500 Fällen Vollstreckungsaufschub. Dies entsprach weniger als der Hälfte dieser Billigkeitsmaßnahmen im Zeitraum von 2007 bis 2009. Dennoch belegen die Ergebnisse der aktuellen Prüfung durch den Rechnungshof, dass noch immer zu vielen Anträgen entsprochen wurde.

So hat der Rechnungshof stichprobenweise 257 von insgesamt 1.089 Fällen untersucht, in denen die vier in die Erhebungen einbezogenen Finanzämter Vollstreckungsaufschub gewährt hatten. Betroffen waren sowohl Fälle mit geringen als auch mit höheren Steuerrückständen.<sup>4</sup> Lediglich in einem Fall erachtete der Rechnungshof die Gewährung des Vollstreckungsaufschubs für vertretbar; der Steuerschuldner hatte Umstände vorgetragen, die das Vorliegen einer Unbilligkeit der Vollstreckung als sehr wahrscheinlich erscheinen ließen. In einer Vielzahl von Fällen, insbesondere bei kleineren Beträgen mit kurzen Laufzeiten, hatten die Steuerpflichtigen das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen des Vollstreckungsaufschubs nicht einmal schlüssig vorgetragen.

Das Landesamt hat erklärt, die rechtlichen Tatbestände zum Vorliegen der Unbilligkeit seien in Schulungen ausführlich behandelt worden. Zudem sei ein Prüfungsschema vorgestellt worden. Von der bislang praktizierten Bearbeitungsweise solle insbesondere aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht gänzlich abgesehen werden. Im Rahmen der Neukonzeption des Risikomanagementsystems werde eine Überprüfung der Fallgruppen sowie der Entscheidungshilfen erfolgen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass den Anweisungen in der Vollstreckungskartei zufolge die Kriterien des Vollstreckungsaufschubs konsequent zu prüfen sind. Er erachtet es im Hinblick auf die restriktiv zu handhabende Ausnahmegesetzgebung für notwendig, dass der Vollstreckungsschuldner das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale in allen Fällen schlüssig darlegt.

---

<sup>2</sup> Vgl. Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2009 (Drucksache 15/3393 S. 7) und Ergänzung zum Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2303 S. 60).

<sup>3</sup> § 258 Abgabenordnung (AO).

<sup>4</sup> Die Bandbreite der Steuerrückstände lag zwischen 90 € und 429.421 €.

### 2.1.2 Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen

Das Ziel einer möglichst einheitlichen und gleichmäßigen Bearbeitung der Anträge auf Stundung und Erlass wurde trotz mehrjähriger Bemühung der Steuerverwaltung bisher nicht erreicht. So lagen 2019 bei den geprüften Finanzämtern die Bandbreiten der Ablehnungsquoten bei Stundungsanträgen zwischen 26 % und 74 % und bei den Erlassanträgen zwischen 7 % und 35 %.

### 2.1.3 Abgabe der Vermögensauskunft

Die Vollstreckungsstellen der Finanzämter können das Verfahren zur Abgabe der Vermögensauskunft nach einer Neufassung der gesetzlichen Regelung<sup>5</sup> seit dem Jahr 2013 in einem frühen Stadium einleiten, um zeitnah Kenntnisse über die Vermögensverhältnisse des Steuerschuldners zu gewinnen. Daneben können sie auf Vermögensauskünfte zugreifen, die der Schuldner anderen Gläubigern erteilt hat.<sup>6</sup> Hierzu haben sie die Möglichkeit, IT-gestützt bei dem Amtsgericht Kaiserslautern (zentrales Vollstreckungsgericht), das die zu hinterlegenden Vermögensverzeichnisse in elektronischer Form verwaltet, eine Abfrage durchzuführen.

Trotz dieser Möglichkeiten verringerte sich die Zahl der von den Vollstreckungsstellen eingeleiteten Verfahren nach den Statistiken des Landesamts von durchschnittlich 1.093 Fällen in den Jahren 2007 bis 2009 auf 474 Fälle in den Jahren 2017 bis 2019. Dies entspricht einem Rückgang um mehr als 56 %.

Diese unzulängliche Nutzung der Möglichkeit, sich einen Überblick über das Vermögen des Schuldners zu verschaffen, spiegelte sich auch bei besonders bedeutsamen Fällen mit Steuerschulden von mehr als 50.000 € wider. In weniger als der Hälfte der vom Rechnungshof stichprobenweise untersuchten 69 Fälle dieser Kategorie hatten die Vollstreckungsstellen Vermögensauskünfte eingeholt oder Abfragen beim zentralen Vollstreckungsgericht durchgeführt. Zwischen der ersten Anzeige des Zahlungsrückstandes und der Ladung zur Abgabe der Vermögensauskunft oder der Abfrage lagen durchschnittlich mehr als 650 Tage.

Das Landesamt hat erklärt, das Verfahren zur Vermögensauskunft werde von den Finanzämtern bislang unterschiedlich genutzt. Den Finanzämtern sei 2018 ausdrücklich empfohlen worden, von der Möglichkeit der Abnahme der Vermögensauskunft häufiger Gebrauch zu machen. Es sei beabsichtigt, die frühzeitige Einleitung des Verfahrens zur Vermögensauskunft probeweise bei einem Finanzamt zu pilotieren. Im Übrigen habe sich in der Praxis häufig gezeigt, dass Vollstreckungsschuldner, die die Vermögensauskunft abgaben, kein Vermögen mehr besäßen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass eine vorhergehende Pilotierung entbehrlich ist. Da, wenn überhaupt, gerade zu Beginn der Vollstreckung erfahrungsgemäß noch mit verwertbarem Vermögen zu rechnen ist, sollte das Instrument der Vermögensauskunft einschließlich der Abfrage beim zentralen Vollstreckungsgericht regelmäßig und frühzeitig genutzt werden. Soweit absehbar ist, dass der Steuerschuldner kein Vermögen besitzt, können Vollstreckungsmaßnahmen unterbleiben. Stattdessen könnten zeitnah Maßnahmen ergriffen werden, die weiteren Steuerrückständen entgegenwirken. Hierzu gehört beispielsweise der Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens oder die Anregung zur Untersagung des Gewerbes.

Bei der Abgabe der Vermögensauskunft hat der Vollstreckungsschuldner an Eides statt zu versichern, dass er seine Angaben nach bestem Wissen und Gewissen gemacht hat.<sup>7</sup> Diese Versicherung an Eides statt ist nach § 95 AO grundsätzlich gegenüber einem Beschäftigten des Finanzamts abzugeben, der die Befähigung zum

---

<sup>5</sup> § 284 AO, vgl. auch Gesetz zur Reform der Sachverhaltsaufklärung in der Zwangsvollstreckung.

<sup>6</sup> Vgl. § 802k Zivilprozessordnung (ZPO).

<sup>7</sup> § 284 Abs. 3 AO.

Richteramt besitzt. Regelmäßig waren dies die Sachgebietsleitungen. Von der Möglichkeit, von deren Mitwirkung abzusehen und die Zuständigkeit auf die Bearbeiter zu verlagern, um so das Verfahren zu vereinfachen, hat die Steuerverwaltung bisher keinen Gebrauch gemacht.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Zuständigkeit solle weiterhin im Vollstreckungsdienst auf Sachgebietsleitungsebene verbleiben. Sie hat dies im Wesentlichen mit einem vertieften Fachwissen in den Bereichen des Immobilien-, Anfechtungs-, Insolvenz- und Vollstreckungsrechts begründet.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass beispielsweise beim Hauptzollamt Koblenz und bei der Stadtverwaltung Koblenz grundsätzlich jeder Bedienstete zur Abnahme der Vermögensauskunft befugt ist. Auch Gerichtsvollzieher können von Schuldern eine Vermögensauskunft verlangen. Bedienstete der Finanzämter dürften daher nach entsprechender Schulung und Einarbeitung ebenfalls in der Lage sein, die Vermögensauskunft ohne Mitwirkung der Sachgebietsleitungen abzunehmen.

Im Übrigen kann die mit einer Verlagerung der Zuständigkeit verbundene Entlastung der Sachgebietsleitungen für deren Mitwirkung bei der Gewährung von Vollstreckungsaufschub genutzt werden, um in diesem Arbeitsbereich verstärkt auf eine gesetzeskonforme Aufgabenerledigung hinzuwirken.

## **2.2 Unzureichende Maßnahmen nach den vorausgegangenen Prüfungen durch den Rechnungshof**

Nach den Prüfungen des Rechnungshofs in den Jahren 2007 bis 2009 hatte die Steuerverwaltung die festgestellten Mängel in Fortbildungsveranstaltungen, Erfahrungsaustauschen und Schulungen mit den Bediensteten erörtert und die Vorgesetzten sensibilisiert sowie die einschlägigen Verwaltungsvorschriften überarbeitet und Arbeitshilfen erstellt. Wie oben dargestellt, reichten diese Schritte nicht aus, um maßgebliche Verbesserungen bei der Fallbearbeitung zu erreichen.

Das Landesamt hat ausgeführt, es habe entsprechende Maßnahmen erneut eingeleitet. Es strebe eine umfassende Neukonzeption der Bearbeitungsregeln für die Vollstreckung an.

Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs legen nahe, dass dies alleine nicht genügen wird. Die Maßnahmen sind um wirksame Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen zu ergänzen.

### **2.2.1 Zielvereinbarungen und Leistungsvergleich**

Die von der Landesregierung 2009 angekündigte Steuerung der Vollstreckungsstellen über Zielvereinbarungen und Leistungsvergleich<sup>8</sup> war zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof nur ansatzweise umgesetzt.

Erstmals 2018 schloss das Landesamt mit den Finanzämtern Zielvereinbarungen, die auch Tätigkeiten der Vollstreckungsstellen zum Gegenstand hatten. Der Anteil der rückständigen Steuerschulden mit einer Fälligkeit von über einem Jahr sollte landesweit einen vereinbarten Prozentsatz nicht überschreiten. Die Zielvereinbarungen bezogen sich jedoch nicht auf die Zahl der von den Vollstreckungsstellen zu bearbeitenden Fälle. Damit ließ sich nicht beurteilen, ob die Vollstreckungsstellen ihre Aufgaben regelmäßig zeitnah erledigt hatten.

Die Bearbeitung von Anträgen auf Vollstreckungsaufschub, Stundung und Erlass sowie die Einleitung der Verfahren zur Abgabe der Vermögensauskunft waren bisher nicht Gegenstand von Zielvereinbarungen und Leistungsvergleich.

---

<sup>8</sup> Siehe auch Fußnote 2.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine bei KONSENS<sup>9</sup> in Planung befindliche IT-Unterstützung werde eine automationsgestützte, einheitliche Datenauswertung inklusive Fallzahlen je Arbeitsgebiet ermöglichen. Eine Erweiterung des Leistungsvergleichs auf die Bereiche Stundung und Erlass sowie die Einbeziehung des Vollstreckungsaufschubs in die Vollstreckungsberichte würden grundsätzlich angestrebt. Bis zur vorgesehenen Automationsunterstützung sei die derzeitige Statistik des Fachbereichs des Landesamts zu optimieren. Im Rahmen der Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen sei ein Benchmarking geplant.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine Steuerung im Bereich der Abgabe der Vermögensauskunft noch aussteht.

### 2.2.2 Flankierende Innenrevisions- und Geschäftsprüfungen

Um die Bearbeitung der Stundungs- und Erlassanträge durch die Vollstreckungsstellen zu vereinheitlichen und zu verbessern, hatte die Landesregierung im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2010 flankierende Geschäfts- und Innenrevisionsprüfungen in den Vollstreckungsstellen angekündigt.<sup>10</sup>

Lediglich bei einer von zwei Prüfungen befasste sich die Innenrevision in den Jahren 2011 und 2012 mit der Bearbeitung von Anträgen auf Vollstreckungsaufschub, Stundung und Erlass sowie dem Verfahren zur Abnahme der eidesstattlichen Versicherung.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Vorschlag des Rechnungshofs, im Bereich der Vollstreckung vermehrt Innenrevisions- und Geschäftsprüfungen durch das Landesamt durchzuführen, werde befürwortet.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Steuerverwaltung dieses Mittel nunmehr auch konsequent nutzen wird.

### 2.3 Vorteile einer landesweiten Zusammenfassung des Vollstreckungsinneendienstes nicht genutzt

Derzeit bearbeiten alle 22 Finanzämter des Landes Vollstreckungsfälle. Nach den Personalplänen waren Anfang 2020 für den Vollstreckungsinneendienst Arbeitskräfte mit Zeitanteilen von umgerechnet 192 Vollzeitäquivalenten<sup>11</sup> vorgesehen. Dem Innendienst je Finanzamt waren zwischen 3,5 und 15,5 Vollzeitäquivalente zugeteilt.

Landesweit gab es 31 Sachgebiete, denen die Vollstreckungsstellen zugeordnet waren. In 19 Finanzämtern waren den Sachgebieten zusätzlich bis zu drei andere Arbeitsbereiche zugewiesen.

Solche inhomogenen Arbeitseinheiten ließen sich durch eine landesweite Zusammenfassung des Vollstreckungsinneendienstes an einem Standort vermeiden. Aufgaben, wie die Bearbeitung von Insolvenzfällen und Rechtsbehelfen sowie von Stundungs- und Erlassanträgen könnten in einzelnen Vollstreckungsstellen (Schwerpunktbezirken) gebündelt werden. Die Sachgebietsleitungen könnten sich auf einen Arbeitsbereich konzentrieren. Gleichzeitig gäbe es effizientere Vertretungsmöglichkeiten. In die Steuerungs- und Qualitätssicherungsprozesse des Landesamts wären nur noch eine Leitung eines Finanzamts und höchstens 15 Sachgebietsleitungen

---

<sup>9</sup> Im Vorhaben **Koordinierte Neue Software-Entwicklung** der **Steuerverwaltung** entwickeln die Länder zusammen mit dem Bund eine einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren.

<sup>10</sup> Vgl. Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2009 des Rechnungshofs (Drucksache 15/3393 S. 7), Ergänzung zum Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 (Drucksache 16/2303 S. 60), Ausführungen zu Nr. 26 d.

<sup>11</sup> Das Vollzeitäquivalent oder Vollbeschäftigtenäquivalent ist eine Hilfsgröße bei der Messung von Arbeitszeit.

eingebunden. Die straffere Organisation könnte zu einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsqualität beitragen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, eine enge Zusammenarbeit der örtlichen Vollstreckungsstellen mit anderen Arbeitsbereichen im eigenen Amt sehe es als unerlässlich an. Steuerschuldner suchten häufig unangemeldet die Vollstreckungsstellen auf. Das werde bei einer Zentralisierung erschwert und stehe der „Kundenorientierung“ der Steuerverwaltung entgegen. Neben einer Zusammenlegung der Vollstreckungsstellen bei Finanzämtern mit mehreren Standorten solle die in den Veranlagungsstellen 2019 begonnene Einführung von größeren Arbeitseinheiten und strukturierter Teamarbeit auf die Vollstreckungsstellen ausgeweitet werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der notwendige Informationsaustausch zwischen den Vollstreckungsstellen und anderen Arbeitsbereichen auch elektronisch z. B. durch Dateiabfragen oder telefonisch vorgenommen werden kann. Das Vorhalten einer Vollstreckungsstelle in jedem Finanzamtsbezirk aus Gründen der „Kundenorientierung“ ist nicht notwendig. Nach einer Erhebung des Landesamts suchte im ersten Quartal 2019 im Durchschnitt wöchentlich ein Steuerschuldner eine Vollstreckungsstelle auf. Mit der Zusammenführung der im Vollstreckungsbereich eingesetzten Bediensteten eines Finanzamts in größeren Arbeitseinheiten werden die mit einer Zentralisierung verbundenen Vorteile nur teilweise genutzt. Daher sollte angestrebt werden, mittelfristig die Vollstreckungstätigkeit des Innendienstes an einem Standort zu bündeln. Auch die Zollverwaltung hat für Rheinland-Pfalz und das Saarland eine zentrale Vollstreckungsstelle im Hauptzollamt Koblenz errichtet.

Der Rechnungshof empfiehlt, die in der Zollverwaltung gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen auszuwerten und ein Konzept zu erarbeiten, wie mittelfristig der Vollstreckungsdienst landesweit zusammengeführt werden kann.

## **2.4 Digitalisierung kann Bearbeitungsaufwand mindern**

### **2.4.1 Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation bei Forderungspfändungen**

Nach Übersichten des Landesamts stellen Forderungspfändungen drei Viertel aller Vollstreckungsmaßnahmen des Innendienstes der Vollstreckungsstellen dar. Von fast 60.000 Forderungspfändungen jährlich betrafen 80 % Guthaben auf Konten bei Kreditinstituten oder Forderungen gegenüber Versicherungen. Mit diesen verkehrt die Steuerverwaltung herkömmlich auf dem Postweg.

Das derzeitige Verfahren ist aufwendig. Eine elektronische Pfändungsverfügung und ein elektronischer Rücklauf der Drittschuldnererklärung würden Medienbrüche vermeiden und das Verfahren beschleunigen. Nach § 309 Abs. 1 AO ist allerdings eine elektronische Übermittlung einer Forderungspfändung ausdrücklich ausgeschlossen. Die Bundesregierung begründete dies 2002 mit der fehlenden Sicherstellung der Rangfolge bei mehrfacher Pfändung.<sup>12</sup>

Bereits seit Längerem lässt sich der Zeitpunkt des Zugangs elektronischer Schriftstücke digital exakt dokumentieren und damit die Rangfolge genau feststellen.

Das Ministerium hat erklärt, eine Rechtsänderung setze ein sicheres Übermittlungsverfahren sowie einen verlässlichen Zugangsnachweis voraus. Die Anregung, mit den Spitzenverbänden der Kredit- und Versicherungswirtschaft die Möglichkeit eines elektronischen Datenaustausches zu erörtern, werde aufgegriffen.

---

<sup>12</sup> Bundestags-Drucksache 14/9000 S. 38 (Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung verfahrensrechtlicher Vorschriften).

## 2.4.2 Digitalisierungsstrategie des Landes

Wie bei den Forderungspfändungen durch die Steuerverwaltung liegen auch bei der Ausbringung von Vollstreckungsmaßnahmen, in die andere unmittelbare oder mittelbare Verwaltungen des Landes eingebunden sind, Medienbrüche vor. So werden der Antrag auf Eintragung eines Grundpfandrechts, die Anregung eines Gewerbeuntersagungsverfahrens sowie eines berufsrechtlichen Verfahrens oder der Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens zwar elektronisch im IT-System erstellt, anschließend aber Gerichten, Kommunalbehörden oder Kammern auf dem Postweg zugeleitet.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es begrüße grundsätzlich die Einrichtung entsprechender Schnittstellen. Die Beseitigung von Medienbrüchen setze aber ein allen Rechtsbelangen gerecht werdendes Verfahren sowie die Anpassung aller im Prozess eingesetzten Verfahren auch in den Kommunen voraus. Eine mittelfristige Realisierung erscheine im Hinblick auf die Abstimmung der Schnittstellen bei der Vielzahl der Beteiligten nicht umsetzbar.

Die Digitalisierungsstrategie des Landes hat auch die elektronische Vernetzung von Verwaltungen zum Ziel.<sup>13</sup> Sie sollte genutzt werden, um eine elektronische Kommunikation der Vollstreckungsstellen mit Kommunal- und Justizverwaltungen zu ermöglichen und Medienbrüche zu vermeiden.

## 2.4.3 Informationen zu Vollstreckungsmöglichkeiten

Die Ermittlung von Vollstreckungsmöglichkeiten ist für die Bearbeiter der Vollstreckungsstellen teilweise mit hohem Arbeitsaufwand verbunden. Sie müssen die erforderlichen Informationen durch Akteneinsicht oder Abfragen in Programmen und Dateien anderer Arbeitsbereiche der Steuerverwaltung oder anderer Verwaltungen gewinnen.<sup>14</sup>

Sowohl die manuelle Ermittlung der Vermögensverhältnisse wie deren automatisierte Aufbereitung würden erleichtert, wenn der Schuldner anhand eines gleichen eindeutigen Ordnungsmerkmals identifiziert werden könnte. Dem soll die Steueridentifikationsnummer nach § 139a AO dienen.<sup>15</sup> Allerdings ist deren Angabe durch den Schuldner bei der Abgabe des Vermögensverzeichnisses nicht gesetzlich vorgeschrieben.<sup>16</sup>

Das Ministerium hat datenschutzrechtliche Bedenken geltend gemacht. Sobald die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen seien, könne eine vollautomatische Auswertung der Datenbanken vorrangig im Vorhaben KONSENS geprüft und umgesetzt werden. Zum Vorschlag, die Angabe der Identifikationsnummer bei Abgabe des Vermögensverzeichnisses gesetzlich vorzuschreiben, hat es sich nicht geäußert.

Der Rechnungshof empfiehlt, ggf. auf eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen hinzuwirken, um die Vorteile eines automatisierten Verfahrens nutzen zu können.

---

<sup>13</sup> Ministerium des Innern und für Sport, Digitale Verwaltung Rheinland-Pfalz, 2018, S. 14.

<sup>14</sup> In einer weiteren Ausbaustufe könnte den Bearbeitern auf der Grundlage der automatisierten Informationsgewinnung IT-gesteuert ein Vorschlag für eine Vollstreckungsmaßnahme unterbreitet werden, die nach entsprechender Zustimmung automatisch veranlasst würde.

<sup>15</sup> Daneben wird zurzeit eine Wirtschafts-Identifikationsnummer (vgl. § 139c AO) eingeführt. Diese ist für natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften vorgesehen, soweit sie wirtschaftlich tätig sind.

<sup>16</sup> Vgl. § 284 Abs. 1 Satz 2 AO sowie auch §§ 802c Abs. 1 Satz 1 ZPO und 25a Abs. 1 Satz 2 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, darauf hinzuwirken, dass

- a) den Zielvereinbarungen auch die Zahl der zu bearbeitenden Fälle zugrunde gelegt und Leistungsvergleiche auf die Arbeitsbereiche Stundung, Erlass und Vollstreckungsaufschub erweitert werden,
- b) in dem Arbeitsbereich der Vollstreckung vermehrt Innenrevisions- und Geschäftsprüfungen durchgeführt werden.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Ausnahmenvorschrift zur Gewährung von Vollstreckungsaufschub auch bei Fällen mit kleineren Steuerrückständen restriktiv zu handhaben,
- b) auf eine möglichst einheitliche und gleichmäßige Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen hinzuwirken,
- c) weiterhin darauf hinzuwirken, dass die Vollstreckungsstellen die Möglichkeiten zur Abgabe der Vermögensauskunft und der Abfrage, ob ein Vermögensverzeichnis bei dem zentralen Vollstreckungsgericht hinterlegt ist, zeitnah und umfassend nutzen,
- d) die Zuständigkeit zur Abnahme der Vermögensauskunft weitgehend auf Bearbeiter der Vollstreckungsstellen zu übertragen und die damit verbundene Entlastung der Sachgebietsleitungen für deren Beteiligung bei der Gewährung des Vollstreckungsaufschubs zu nutzen,
- e) darauf hinzuwirken, dass die Steuerung der Vollstreckungsstellen durch Zielvereinbarungen und Leistungsvergleich auch für den Bereich der Abgabe der Vermögensauskunft erfolgt,
- f) ein Konzept zur Bündelung des Vollstreckungsdienstes zu erarbeiten,
- g) auf eine Änderung des § 309 Abs. 1 AO hinzuwirken, um eine elektronische Pfändungsverfügung zu ermöglichen,
- h) im Rahmen der Digitalisierungsstrategie des Landes auf eine elektronische Kommunikation der Vollstreckungsstellen mit Kommunal- und Justizverwaltungen und die Beseitigung von Medienbrüchen hinzuwirken,
- i) auf die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen, insbesondere einer gesetzlichen Pflicht zur Angabe der Steuer-Identifikationsnummer bei der Abgabe der Vermögensauskunft hinzuwirken, um den Vollstreckungsstellen eine zeitnahe und umfassende automatisierte Ermittlung der Vermögensverhältnisse zu ermöglichen,
- j) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

**Nr. 6**                    **Berechtigungen im Integrierten Personalmanagementsystem IPEMA®**  
**- Berechtigungskonzept entsprach nicht den Anforderungen, Rechtevergabe war risikobehaftet -**

Für die Zahlung von Bezügen und Reisekostenvergütungen von 5,9 Mrd. € jährlich setzt das Landesamt für Finanzen das Integrierte Personalmanagementsystem IPEMA® ein. Beim Einsatz des SAP-basierten IT-Verfahrens wurde nicht allen Anforderungen an die IT-Sicherheit Rechnung getragen:

- Das Berechtigungskonzept genügte im Hinblick auf Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Aktualität nicht allen Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik.
- Kritische Berechtigungen waren nicht vollständig identifiziert. Sie wurden zu häufig an Benutzer vergeben. Außerdem war ihre Vergabe nicht vollständig geregelt.
- Aktivitäten von Benutzern mit kritischen Berechtigungen wurden nicht wirksam überwacht. Ein Protokollierungskonzept fehlte.
- Benutzer- und Berechtigungsverwaltung waren nicht getrennt. Notwendige Kontrollen zur Kompensation der fehlenden Funktionstrennung unterblieben.
- Bei Benutzerkonten, auf die zeitweise bis zu vier Personen zugreifen konnten, war es nicht möglich, für bestimmte Änderungen verantwortliche Personen zu identifizieren.
- Nicht benötigte Berechtigungen wurden nicht regelmäßig entfernt. Wesentliche Änderungen am IPEMA®-Produktivsystem waren nicht immer dokumentiert.
- Die Verschlüsselung von Kennwörtern der IPEMA®-Benutzer entsprach nicht dem aktuellen Stand der Technik.

**1**                    **Allgemeines**

Das Landesamt für Finanzen zahlt unter anderem Bezüge und Reisekostenvergütungen aus. Es betreut 178.000 Bedienstete des Landes und verwaltet hierfür ein Gesamtausgabevolumen von 5,9 Mrd. € jährlich.<sup>1</sup>

Zur Erledigung dieser Aufgaben setzt das Landesamt das Integrierte Personalmanagementsystem (IPEMA®) ein. Technische Grundlage dieses IT-Verfahrens ist die Standardsoftware SAP ERP 6.0.

---

<sup>1</sup> Vorwort zum Einzelplan 04 Ministerium der Finanzen, Kapitel 04 07 Landesamt für Finanzen (Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2019/2020).

IPEMA® wird auch von allen personalverwaltenden Dienststellen des Landes für die Bearbeitung von 110.000 Personalfällen genutzt. Ferner ermöglicht das Modul IPEMA®-Reisekostenportal die elektronische Beantragung, Genehmigung und Abrechnung von Reisekostenvergütungen für Dienstreisen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs wurde IPEMA® von 280 Abrechnungsbearbeitern des Landesamts, 1.300 Personalsachbearbeitern der Dienststellen des Landes sowie mehr als 60.000 Dienstreisenden<sup>2</sup> genutzt.

An die IT-Sicherheit von IPEMA® sind hohe Anforderungen zu stellen. Insbesondere müssen die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der in IPEMA® enthaltenen Daten sichergestellt und missbräuchliche Aktivitäten vermieden werden.

Der Rechnungshof hat das Berechtigungskonzept des IT-Verfahrens IPEMA® beim Landesamt geprüft. Ziel der Prüfung war es insbesondere festzustellen, ob

- dem Einsatz von IPEMA® ein den Anforderungen entsprechendes Berechtigungskonzept zugrunde liegt,
- die im Berechtigungskonzept enthaltenen Regelungen sowohl in IPEMA® als auch organisatorisch bei der Administration umgesetzt sind und
- die Praxis bei der Vergabe von Berechtigungen die bestehenden datenschutzrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Risiken vermindern kann.

Die Prüfung erstreckte sich im Wesentlichen auf das IPEMA®-Produktivsystem.<sup>3</sup> Dort werden die Echtdaten der Landesbediensteten verarbeitet und die Personalverwaltung sowie die Bezüge- und Reisekostenabrechnung im laufenden Betrieb abgewickelt. Als Prüfungsmaßstäbe hat der Rechnungshof insbesondere die Standards und Umsetzungshinweise des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zum Einsatz von SAP-Systemen herangezogen.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Berechtigungskonzept nicht vollständig, nachvollziehbar und aktuell**

Das Berechtigungskonzept stellt die elementare Sicherheitsfunktion in SAP-Systemen dar. Hierin werden die Zugriffsregelungen für einzelne Benutzer oder Benutzergruppen auf das IT-System festgelegt. Nach den Standards des BSI soll ein Berechtigungskonzept für ein SAP-System insbesondere Folgendes enthalten:

- alle vom Systembetreiber zu erfüllenden rechtlichen und internen Vorgaben,
- die Beschreibung der Prozesse der Benutzer- und Berechtigungsadministration und der vergebenen Rollen,
- Namenskonventionen über die Benennung von Rollen und Systembenutzern,
- die Identifizierung kritischer Berechtigungen und Regelungen für den Umgang mit diesen,
- ein Notfallbenutzerkonzept sowie
- die Festlegung interner Kontrollprozesse.

Es muss sichergestellt sein, dass das Berechtigungskonzept vollständig, nachvollziehbar und aktuell ist. Dadurch wird gewährleistet, dass in dem Konzept sämtliche erforderlichen Regelungen für eine wirksame Begrenzung der Zugriffsrechte festgelegt und diese für Dritte überprüfbar sind.

---

<sup>2</sup> IPEMA®-Reisekostenportal wurde bis Ende 2020 sukzessive bei den Dienststellen des Landes eingeführt.

<sup>3</sup> IPEMA® beinhaltet mehrere einzelne SAP-Systeme. Dazu zählen auch Entwicklungs-, Qualitätssicherungs- und Referenzsysteme.

Das vom Landesamt vorgelegte Berechtigungskonzept, das aus einem Rahmenkonzept sowie weiteren Dokumenten bestand, genügte den Anforderungen an die Vollständigkeit, die Nachvollziehbarkeit und die Aktualität nicht. Beispielsweise waren in der Änderungshistorie nicht alle Versionen des Rahmenkonzepts aufgeführt und über sechs Jahre keine Aktualisierung dokumentiert. Getroffene Festlegungen waren nicht vollständig in IPEMA® umgesetzt und risikobehaftete Sachverhalte teilweise nicht eindeutig geregelt.

Das Landesamt hat mitgeteilt, bis Ende 2020 werde ein neues Berechtigungskonzept vorgelegt, welches die rechtlichen Vorgaben, die Empfehlungen des BSI und die Anregungen des Rechnungshofs berücksichtigt.

## **2.2 Kritische Berechtigungen bedürfen der Überprüfung**

### **2.2.1 Identifizierung**

Kritische Berechtigungen erlauben Operationen, die für die Systemsicherheit oder aus rechtlicher oder haushaltswirtschaftlicher Sicht erhebliche Risiken bergen. Hierzu gehören z. B. Zugriffe auf personenbezogene Daten, das Ändern oder Löschen von Daten und Protokollierungen, die alleinige und unkontrollierte Ausführung kritischer Prozesse im System oder Änderungen an allgemeinen Systemeinstellungen.

Daher muss die Vergabe solcher Berechtigungen nach strengen Maßstäben erfolgen. Nach den Standards des BSI hat das Landesamt als Systembetreiber von IPEMA® die kritischen Berechtigungen im SAP-System regelmäßig zu identifizieren, zu überprüfen und zu bewerten.

Das Landesamt hatte nur wenige kritische Berechtigungen in IPEMA® identifiziert und deren Einsatz im Berechtigungskonzept geregelt. Es hatte keinen umfassenden Überblick, welchen Benutzern kritische Berechtigungen zugeordnet waren und welche konkreten Risiken dadurch bestanden. Die in SAP-Systemen standardmäßig enthaltenen Funktionen zur Identifizierung, Überprüfung und Bewertung kritischer Berechtigungen wurden nicht genutzt.

Das Landesamt hat erklärt, die kritischen Berechtigungen und deren Vergabe würden geprüft und gegebenenfalls entfernt. Darüber hinaus werde eine turnusmäßige Überprüfung installiert. Die Nutzung vorhandener Funktionen werde geprüft.

### **2.2.2 Vergabe der Berechtigungen**

Das Sammelprofil SAP\_ALL umfasst alle Berechtigungen im SAP-System. Damit können sämtliche Transaktionen und somit auch risikobehaftete Operationen ausgeführt werden. Die Vergabe des Sammelprofils ist daher auf Einzelfälle zu beschränken. Außerdem ist eine Zuordnung des Sammelprofils im Produktivsystem nach den Umsetzungshinweisen des BSI zu vermeiden. Danach und gemäß den Empfehlungen von SAP sollte es möglichst nur an Notfallbenutzer vergeben werden.<sup>4</sup> Auch im Rahmenkonzept des Landesamts war geregelt, dass das Sammelprofil dem Notfallbenutzer vorbehalten sein sollte.

Mit diesen Hinweisen und Vorgaben war es nicht vereinbar, dass das Sammelprofil seit der Einrichtung von IPEMA® im Jahr 2010 bis einschließlich Februar 2020 in 658 Fällen temporär an Benutzer vergeben worden war. Die mit vergleichbar umfassenden Berechtigungen versehene Rolle ZSAP\_ALL wurde in 1.633 Fällen zeitlich befristet Benutzern zugeordnet. Bei der Vergabe weiterer kritischer Berechtigungen, die zum Teil durch das BSI als „hochkritisch“ eingestuft waren, war nicht immer ersichtlich, inwieweit sie für die Erledigung der Aufgaben benötigt wurden.

---

<sup>4</sup> [https://help.sap.com/saphelp\\_dm40/helpdata/de/78/7a553efd234644e1000000a114084/frame-set.htm](https://help.sap.com/saphelp_dm40/helpdata/de/78/7a553efd234644e1000000a114084/frame-set.htm) (abgerufen am 1. Oktober 2020).

Das Landesamt hat mitgeteilt, die vorhandenen Sammelprofil-Vergaben würden geprüft und gegebenenfalls entfernt. Die Rolle ZSAP\_ALL werde inhaltlich überprüft, um festzustellen, ob sie weiter beschränkt werden könne. Die Vergabe weiterer kritischer Berechtigungen werde überprüft und gegebenenfalls angepasst.

### **2.3 Fehlende Trennung der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung**

Benutzer- und Berechtigungsadministratoren haben unterschiedliche Verantwortlichkeiten und müssen aus Gründen der Systemsicherheit nach den Standards des BSI getrennte Berechtigungen haben. Kann eine Person zum Beispiel neue Benutzer und auch Berechtigungen, z. B. Rollen anlegen, besteht die Gefahr von Missbrauch. Kann diese Funktionstrennung aus zwingenden organisatorischen Gründen nicht gewährleistet werden, müssen regelmäßige kompensierende Kontrollen z. B. nach dem Vieraugenprinzip vorgenommen werden, um die Benutzer- und Berechtigungsverwaltung zu überwachen.

Im IPEMA®-Service-Center, das beim Landesamt für den Anwendungsbetrieb von IPEMA® zuständig ist, war die erforderliche Funktionstrennung nicht sichergestellt. Notwendige kompensierende Kontrollen unterblieben.

Das Landesamt hat erklärt, eine Trennung zwischen Benutzer- und Berechtigungsverwaltung sei in dem Berechtigungsteam mit drei Vollzeitkräften aufgrund der Vielfältigkeit der Aufgaben und im Hinblick auf eine geregelte Vertretungssituation derzeit nicht möglich. Dies gelte auch für die Einführung eines permanenten Vieraugenprinzips bei gleichbleibender Personalstärke. Künftig solle es den IPEMA® verwendenden Dienststellen ermöglicht werden, den Benutzern über die Zuweisung von Rollen Berechtigungen zuzuordnen. Das Berechtigungsteam werde dann insbesondere im Fehlerfall Benutzer überprüfen und korrigieren. Technisch sei das Team weiterhin in der Lage, all diese Bereiche zu bearbeiten. Es werde geprüft, ob die geplante Verfahrensumstellung Kapazitäten im Berechtigungsteam freisetze, die zugunsten einer Funktionstrennung eingesetzt werden könnten. Darüber hinaus würden Möglichkeiten für kompensierende Kontrollen geprüft.

Hierzu weist der Rechnungshof darauf hin, dass auch mit der beabsichtigten Verfahrensumstellung die gebotene Systemsicherheit nicht gewährleistet werden kann. Die Bediensteten des Berechtigungsteams werden weiterhin über Berechtigungen zur Benutzer- und Berechtigungsadministration verfügen. Daher sollten möglichst bald geeignete kompensierende Kontrollen eingeführt werden.

### **2.4 Einrichtung von Benutzerkonten für mehrere Personen problematisch**

In SAP-Systemen können Benutzerkonten eingerichtet werden, die von mehreren Personen nutzbar sind. Von diesen sogenannten Sammelbenutzern durchgeführte Änderungen am System können nicht zweifelsfrei einer konkreten Person zugeordnet werden. Die Verwendung der Sammelbenutzer muss deshalb im Berechtigungskonzept dokumentiert und geregelt sein. Ihnen dürfen nur die für die jeweilige Aufgabe benötigten Berechtigungen zugeordnet werden. Ferner müssen sie einer verstärkten Kontrolle unterliegen.

In IPEMA® waren Sammelbenutzer z. B. zur Systempflege oder für die Anwenderbetreuung eingerichtet. Auf diese Benutzerkonten hatten jeweils bis zu vier Bedienstete Zugriff. Ihnen waren zeitweise weitreichende kritische Berechtigungen wie das Sammelprofil SAP\_ALL zugeordnet.

Das Berechtigungskonzept enthielt keine Regelungen zu Sammelbenutzern. Es war auch nicht ersichtlich, ob die Sammelbenutzer zur Erfüllung ihrer Aufgaben derart weitreichende Berechtigungen benötigten. Eine vollständige Kontrolle der Aktivitäten erfolgte nicht. Die Kennwörter wurden nur alle drei Monate geändert. In diesem Zeitraum konnten sich Bedienstete noch am System anmelden, auch wenn sie die umfassenden Berechtigungen nicht mehr für ihre Tätigkeit benötigten.

Das Landesamt hat mitgeteilt, Sammelbenutzer würden künftig im Berechtigungskonzept geregelt und ihre Aktivitäten gesondert protokolliert. Die Hinweise des Rechnungshofs zur Kennwortvergabe und zur eindeutigen Zuordnung zu einer natürlichen Person würden berücksichtigt, ihre Umsetzung geprüft.

## 2.5 Weitere Mängel

Weiterer Verbesserungsbedarf bestand in folgenden Bereichen:

- Das Landesamt nahm keine regelmäßige und systematische Prüfung vor, um festzustellen, welche Berechtigungen nicht mehr benötigt werden und den Benutzern entzogen werden können.
- Wesentliche Änderungen in IPEMA® waren nicht immer durch das hierfür eingerichtete Ticketsystem dokumentiert. Dies betraf z. B. die Systemwartung oder umfangreiche Programmänderungen<sup>5</sup>.
- Kritische Berechtigungen wurden teilweise ohne Antrag vergeben. Beim Anlegen von Benutzern und der Zuordnung von Berechtigungen war nicht ersichtlich, auf welcher konkreten Anforderung die Änderung im System beruhte.
- Die Aktivitäten von Benutzern mit kritischen Berechtigungen wurden in IPEMA® nicht gesondert protokolliert und überwacht. Es fehlte ein Protokollierungskonzept, das Art und Umfang der vorgenommenen Protokollierungen umfassend darstellte.
- Die in IPEMA® für die Speicherung der Passwörter der Benutzer eingesetzte Verschlüsselungstechnik entsprach nicht dem aktuellen, in SAP-Systemen verfügbaren Stand der Technik. Die Kennwörter der IPEMA®-Benutzer waren nur mit einem veralteten, leicht zu entschlüsselnden Algorithmus gesichert.

Das Landesamt hat erklärt, es werde einen Turnus festlegen und mit der Planung der nächsten Bereinigung nicht benötigter Berechtigungen beginnen. Künftig würden auch bei wiederkehrenden Tätigkeiten, wie z. B. bei Wartung, Tickets angelegt. Mit dem Update des Solutionmanagers könne die Neuanlage von Benutzerkennungen und die Zuordnung von Berechtigungen dokumentiert werden. Die Aktivitäten von Benutzern mit kritischen Berechtigungen würden überwacht. Ein Protokollierungskonzept, in dem auch die regelmäßige Auswertung der Protokollierungen zu regeln sei, werde erstellt. Bezüglich der Feststellungen zur Kennwortverschlüsselung sei der Sachverhalt geprüft und zur Umsetzung an den Landesbetrieb Daten und Information weitergegeben worden.

## 3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für IPEMA® ein nachvollziehbares und vollständiges Berechtigungskonzept zu erstellen und dieses regelmäßig zu aktualisieren,
- b) die kritischen Berechtigungen vollständig zu identifizieren, regelmäßig zu überprüfen und zu bewerten, die Zuordnung kritischer Berechtigungen zu regeln und deren Vergabe auf den für die Aufgabenerledigung erforderlichen Umfang zu begrenzen,
- c) Benutzerkonten möglichst nur für einzelne Bedienstete einzurichten und Aktivitäten von Sammelbenutzern zu protokollieren und zu überwachen,
- d) nicht benötigte Berechtigungen regelmäßig zu entfernen,
- e) wesentliche Änderungen in IPEMA® vollständig zu dokumentieren,

---

<sup>5</sup> Sogenannte Releasewechsel.

- f) Aktivitäten der Benutzer mit kritischen Berechtigungen zu überwachen und ein Protokollierungskonzept zu erstellen,
- g) die Kennwörter der Benutzer entsprechend dem aktuellen Stand der Technik zu verschlüsseln.

**3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Trennung von Benutzer- und Berechtigungsadministration sicherzustellen oder kompensierende Kontrollen einzuführen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

Nr. 7

**IPEMA®-Reisekostenportal  
- erhebliche Personaleinsparungen durch elektro-  
nische Bearbeitung möglich -**

Durch die landesweit eingeführte elektronische Reisekostenabrechnung im IPEMA®-Reisekostenportal hat sich der Personalbedarf der Reisekostenstelle des Landesamts für Finanzen deutlich verringert. Von 38 besetzten Stellen sind mindestens 15 Stellen entbehrlich. Durch einen entsprechenden Stellenabbau können die Personalkosten um mehr als 1 Mio. € jährlich verringert werden.

Werden Reisekosten künftig vollständig automatisiert abgerechnet, kann der Personaleinsatz weiter verringert werden.

Die Reisekostenstelle erledigte ihre Aufgaben an drei Standorten. Dies war nicht erforderlich und nicht wirtschaftlich.

Die konzeptionellen Grundlagen des Risikomanagements entsprachen nicht den Anforderungen an ein strukturiertes, auf anerkannten Methoden basierendes Kontrollsystem. Dies birgt Risiken, z. B. durch Missbrauch, da das elektronische Verfahren auf ein Vieraugenprinzip und die Vorlage von Belegen grundsätzlich verzichtet. Die vom Landesamt vorgegebene Mindestprüfquote von 5 % aller Reisekostenabrechnungen wurde deutlich unterschritten.

Das IPEMA®-Reisekostenportal sah noch nicht alle für eine Entscheidung über die wirtschaftliche Durchführung der Dienstreisen erforderlichen Angaben vor. Die Erfassung der Reisedaten war nicht immer so gestaltet, dass Fehleingaben vermieden werden konnten.

Das Ministerium der Finanzen hatte noch nicht abschließend geprüft, ob das Verfahren zur Feststellung der sachlichen Richtigkeit der Reisekostenabrechnungen den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügt.

**1 Allgemeines**

Die Reisekostenstelle<sup>1</sup> des Landesamts für Finanzen ist zuständig für die Berechnung und Anordnung der Auszahlung von Reisekosten und Umzugskostenvergütung sowie von Trennungsgeld und für den überwiegenden Teil der Landesbediensteten<sup>2</sup>. Die Fachaufsicht über das Landesamt führt das Ministerium der Finanzen.

---

<sup>1</sup> Dezernat LfF15 - Reisekosten, Umzugskosten, Trennungsgeld.

<sup>2</sup> Eine Ausnahme bilden z. B. die Universitäten des Landes.

Zur Bearbeitung der Anträge auf Reisekostenerstattung setzt die Reisekostenstelle seit 2017 das IPEMA®-Reisekostenportal ein.<sup>3</sup> Als Teil des Integrierten Personalmanagementsystems<sup>4</sup> ermöglicht es, Dienstreisen medienbruchfrei digital zu beantragen, zu genehmigen und abzurechnen.

Der Rechnungshof hat die Organisation der Reisekostenstelle und den Personalbedarf für die Abrechnung von Dienstreisen mit dem Reisekostenportal geprüft. Er hat dabei insbesondere untersucht, ob

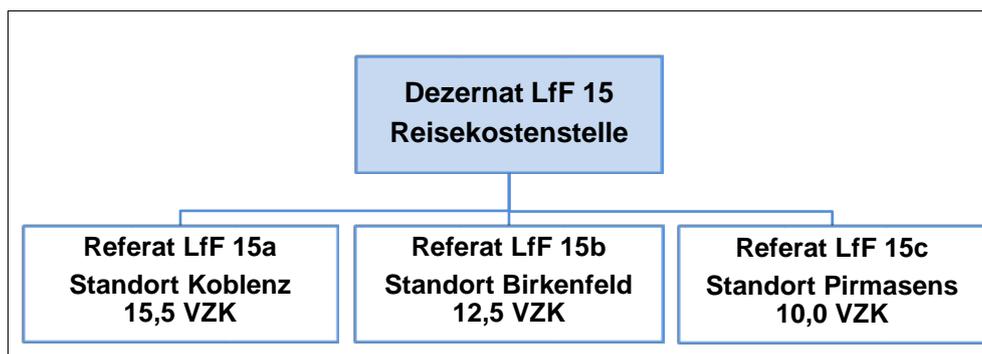
- der Prozess der elektronischen Beantragung, Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen den rechtlichen Anforderungen genügt,
- der Personaleinsatz angemessen ist und
- weitere Optimierungspotenziale bestehen.

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Elektronische Bearbeitung ermöglicht Personaleinsparungen

#### 2.1.1 Organisation der Reisekostenstelle und Aufgabenumfang

Die Reisekostenstelle war zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof in drei Referate am Hauptsitz des Landesamts in Koblenz sowie an den Außenstellen Birkenfeld und Pirmasens gegliedert. Dort waren Anfang März 2020 insgesamt 43 Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 38 Vollzeitkräften (VZK)<sup>5</sup> eingesetzt:



Das Organigramm zeigt die Aufbauorganisation der Reisekostenstelle zum 1. März 2020.

Im Jahr 2019 bearbeitete die Reisekostenstelle 509.500 Anträge auf Reisekostenerstattung, 4.100 Anträge auf Gewährung von Trennungsgeld, 15.200 Forderungsnachweise<sup>6</sup> und 100 Anträge auf Umzugskostenvergütung. Für Reisekostenvergütungen wurden 17,2 Mio. €, für Trennungsgeld 3,0 Mio. € und für Umzugskostenvergütung 223.000 € ausbezahlt.

#### 2.1.2 Personalbedarf

Durch die Einführung des IPEMA®-Reisekostenportals haben sich die Arbeitsabläufe bei der Bearbeitung der Anträge wesentlich vereinfacht. So ist die manuelle

<sup>3</sup> Die Einführung in den Dienststellen der Landesverwaltung erfolgte schrittweise bis Ende 2020.

<sup>4</sup> Siehe hierzu auch Beitrag Nr. 6 dieses Jahresberichts.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Die Trennungsgeldberechtigten machen die erstattungsfähigen Kosten monatlich in sogenannten Forderungsnachweisen geltend.

Übertragung der Daten aus den papiergebundenen Anträgen in das Abrechnungssystem durch das Landesamt entfallen. Durch das elektronische, medienbruchfreie Verfahren, bei dem Belege nur stichprobenhaft geprüft werden, müssen papiergebundene Anträge und Belege nicht mehr verwaltet werden. Die zutreffende Anwendung des Reisekostenrechts und die Richtigkeit der erforderlichen Berechnungen werden fast vollständig durch die automatisierte Bearbeitung im IPEMA®-Reisekostenportal sichergestellt.

Die Reisekostenabrechnungen ließen sich nach dem Ergebnis der Auswertung der vom Landesamt zur Verfügung gestellten Daten aus dem Reisekostenportal in zwei Fallgruppen unterteilen:

- Einfache Reisekostenabrechnungen  
Bei 411.800 im Jahr 2019 abgerechneten Dienstreisen bzw. in 81 % der Fälle wurden nur Tagegelder und/oder Wegstreckenentschädigungen ohne sonstige Belege abgerechnet. Weitere 45.400 Abrechnungen bzw. 9 % aller Fälle betrafen eintägige Dienstreisen, für die auch Parkgebühren oder Entgelte für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu berücksichtigen waren.
- Komplexere Reisekostenabrechnungen  
Bei 52.300 Dienstreisen bzw. 10 % der Fälle wurden zudem Übernachtungen, Tagungspauschalen sowie sonstige Nebenkosten abgerechnet.

Nach den stichprobenhaft durchgeführten Arbeitsplatzbeobachtungen durch den Rechnungshof kann für die Bearbeitung einfacher Reisekostenabrechnungen eine mittlere Bearbeitungszeit von 1,5 Minuten angenommen werden. Für die komplexeren Fälle beträgt die mittlere Bearbeitungszeit fünf Minuten.

Wenn der in der Einführungsphase des IPEMA®-Reisekostenportals bei der Reisekostenstelle noch bestehende temporäre Mehraufwand<sup>7</sup> nicht mehr anfällt, besteht nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs für die Bearbeitung der Reisekostenabrechnungen ein Personalbedarf von zwölf Vollzeitkräften. Gegenüber dem derzeitigen Personaleinsatz von 22 Vollzeitkräften<sup>8</sup> können zehn Vollzeitkräfte eingespart werden.

Weitere 5,5 Vollzeitkräfte werden entbehrlich, wenn das IPEMA®-Reisekostenportal auch für die Bearbeitung von Trennungsgeldangelegenheiten eingesetzt wird und im Bereich der Verwaltung der Reisekostenstelle, bei den Leitungsaufgaben sowie bei der Bearbeitung von Widerspruchsangelegenheiten angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden. Insgesamt können Personalkosten von mehr als 1 Mio. € jährlich<sup>9</sup> vermieden werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Ziel der Einführung des Reisekostenportals sei, die Prozesse zur Durchführung und der Abrechnung zu verschlanken und effizienter zu gestalten. Das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof spiegelt eine erhebliche Steigerung der Effizienz in der Reisekostenabrechnung beim Landesamt wider. Nach Abschluss des Roll-outs von IPEMA®-Reise in allen Dienststellen im Jahr 2020 sei das Landesamt bestrebt, den Personaleinsatz entsprechend zu reduzieren. Bereits im Haushaltsjahr 2021 würden fünf Stellen mit dem Hinweis „Digitalisierung der Reisekosten“ eingespart. Weitere Abgänge würden zeitnah folgen. Die einheitli-

---

<sup>7</sup> Zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den Rechnungshof bearbeitete die Reisekostenstelle Abrechnungen, die noch in Papierform vorgelegt wurden. Für diese Anträge ist eine höhere Bearbeitungszeit erforderlich.

<sup>8</sup> Außerdem waren Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 16 Vollzeitkräften u. a. für die Bearbeitung von Trennungsgeld und Umzugskosten sowie in den Bereichen Risikomanagement und Verwaltung eingesetzt.

<sup>9</sup> Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze für das Jahr 2019.

che Nutzung des Reiseportals für die Beantragung und Bewilligung von Trennungsgeldanträgen und Forderungsnachweisen werde geprüft. In der Verwaltung sei eine Referentenstelle bereits 2018 weggefallen, eine weitere Stelle werde im Rahmen der altersbedingten Fluktuation abgebaut. Optimierungsmöglichkeiten bei der Widerspruchsbearbeitung würden untersucht.

### 2.1.3 Risikomanagement

Die Reisekostenabrechnungen werden nach der Bearbeitung im IPEMA®-Reisekostenportal freigegeben und die Zahlung wird anschließend im „Massenverfahren“ automatisiert angeordnet. Eine zweite Person zur präventiven Kontrolle der Arbeitsabläufe ist hieran nicht beteiligt. Da zudem grundsätzlich auf die Vorlage von Belegen verzichtet wird, bestehen bei der Abrechnung von Dienstreisen hauswirtschaftliche Risiken z. B. durch Eingabefehler oder Missbrauch. Diese Risiken müssen bewertet und durch technische sowie organisatorische Maßnahmen wirksam beherrscht werden.<sup>10</sup> Hierzu hat das Landesamt ein Risikomanagement implementiert. Danach sollen 5 % aller Reisekostenabrechnungen in einem Stichprobenverfahren einer sogenannten Vieraugenprüfung unterzogen werden. Dabei wird von den Dienstreisenden auch die Vorlage zahlungsbegründender Belege wie z. B. Fahrkarten, Flugscheine, Taxiquittungen oder Unterkunftsrechnungen verlangt.

Die konzeptionellen Grundlagen des Risikomanagements entsprachen nicht den Anforderungen an ein strukturiertes, auf anerkannten Methoden basierendes Kontrollsystem. Beispielsweise enthielten die Unterlagen zur Risikoanalyse nur allgemeine Beschreibungen des Vorgehens. Dadurch war nicht gewährleistet, dass die hauswirtschaftlichen Risiken wirksam beherrscht werden. Zudem wurde 2019 die Prüfquote von 5 % nicht erreicht. Lediglich 11.500 Reisekostenabrechnungen, das waren 2,3 % aller Abrechnungen, wurden einer Vieraugenprüfung unterzogen.

Für das Risikomanagement hat der Rechnungshof gegenüber dem derzeitigen Personaleinsatz einen Mehrbedarf von 0,5 Vollzeitkräften berücksichtigt.

Das Ministerium hat erklärt, zeitnah würden konzeptionelle Grundlagen auf Basis anerkannter Methoden des Risikomanagements ausgearbeitet und eine Beschreibung der konkreten Ausgestaltung des Risikomanagements initiiert. Hierzu plane das Landesamt, auf Erfahrungen anderer Länder sowie auf externes Fachwissen zurückzugreifen. Zur Sicherstellung der Prüfquote von 5 % sei eine Anpassung der Prüfkriterien und des Personaleinsatzes veranlasst. Darüber hinaus werde künftig eine Kontrolle durch ein laufendes Monitoring über die Leitung der Reisekostenstelle erfolgen.

### 2.1.4 Standorte

Unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Personaleinsparung und des geringen Personalmehrbedarfs für Vieraugenprüfungen<sup>11</sup> verbleibt bei der Reisekostenstelle ein Personalbedarf von 23 Vollzeitkräften. Hierfür ist eine Reisekostenstelle mit drei Standorten in Koblenz, Birkenfeld und Pirmasens weder erforderlich noch wirtschaftlich. Die Aufgaben können unter Nutzung der Vorteile der Digitalisierung an einem Standort zusammengeführt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, durch den Umzug der Reisekostenstelle Pirmasens in Räumlichkeiten des Finanzamts Pirmasens seien Miet- und Unterhaltungskosten von 18.000 € jährlich eingespart worden. Freiwerdende Räumlichkeiten könnten sukzessive an das Finanzamt zurückgegeben werden. Für das inzwischen deutlich überdimensionierte landeseigene Gebäude in Birkenfeld sei eine Veräußerung geplant. Bei einem Verkauf werde die dortige Reisekostenstelle als Mieter vorerst noch

---

<sup>10</sup> Nr. 1.2 i. V. m. Nr. 6.3 zu den §§ 70-80 Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO).

<sup>11</sup> Vgl. Ausführungen zu den Teilziffern 2.1 und 2.2 dieses Beitrags.

benötigter Räume frei werdende Flächen an den neuen Eigentümer abgeben und so die Unterhaltungskosten von 35.000 € jährlich zurückführen.

Zur Zusammenführung der Aufgaben an einem Standort hat sich das Ministerium nicht abschließend geäußert.

## 2.2 Weitere Optimierungspotenziale

Der Rechnungshof hat auf folgende weitere Mängel und Optimierungspotenziale hingewiesen:

- Das IPEMA®-Reisekostenportal sah noch nicht alle bei der Beantragung, Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen erforderlichen Angaben vor. So war es bei der Bildung von Fahrgemeinschaften nicht möglich, die Namen von Mitfahrern zur Vermeidung von Mehrfachabrechnungen anzugeben. Automatisierte Plausibilisierungen gefahrener Wegstrecken durch einen integrierten Routenplaner waren nicht implementiert. Außerdem war die Erfassung von Reisedaten nicht immer so gestaltet, dass Fehleingaben vermieden werden konnten. Oft war eine Korrektur der Anträge durch eine personelle Bearbeitung notwendig.

Das Landesamt hat bereits während der Prüfung durch den Rechnungshof mit der Ergänzung fehlender Eingabefelder begonnen.

- Werden Reisekosten künftig vollständig automatisiert abgerechnet („Dunkelverarbeitung“), kann der Personaleinsatz der Reisekostenstelle weiter vermindert werden. Nach einer überschlägigen Berechnung wären insoweit 4,5 Vollzeitkräfte ausreichend, die sich im Wesentlichen auf die erforderliche angemessene Stichprobenprüfung konzentrieren könnten.
- Die Genehmigung von Einzeldienstreisen können die Bediensteten unmittelbar im IPEMA®-Reisekostenportal beantragen. Im Jahr 2019 machten von dieser Möglichkeit nur 650 von den 1.100 in IPEMA®-Reise angelegten Dienststellen Gebrauch. Insgesamt wurden lediglich 14 % der abgerechneten Dienstreisen über das Portal beantragt und genehmigt. Doppeleingaben von Reisedaten und ein erhöhter Aufwand bei der Bestätigung der Reisekostenabrechnung durch die Dienststellen waren die Folge.

Das Ministerium hat erklärt, in das IPEMA®-Reisekostenportal würden laufend Fehlerbehebungen, Verbesserungen und Anpassungen einfließen. Die weitere Verbesserung der Portalfunktionen solle mit Blick auf eine möglichst vollständig automatisierte Verarbeitung Fehleingaben und -berechnungen vermeiden. Daher werde das Landesamt die Feststellungen zur Erfassung von Reisekosten aufgreifen und deren technische Umsetzung prüfen. U. a. werde bereits die Plausibilisierung von Wegstreckenangaben über interne Routenplaner untersucht. Ferner werde geprüft, ob und inwieweit eine rechtliche Grundlage für die „Dunkelverarbeitung“ notwendig sei. Die Anregung des Rechnungshofs, für die Beantragung und Genehmigung von Dienstreisen das IPEMA®-Reisekostenportal zu nutzen, werde an die einzelnen Ressorts mit der Bitte um Berücksichtigung herangetragen.

## 2.3 Sachlich Richtig-Zeichnung - haushaltsrechtliche Anforderungen erfüllt?

Für die Auszahlung von Reisekostenvergütungen an Dienstreisende bedarf es u. a. der Feststellung der sachlichen Richtigkeit. Hierdurch wird bestätigt, dass die in der Anordnung und den sie begründenden Unterlagen enthaltenen, für die Zahlung und Buchung maßgeblichen Angaben vollständig und richtig sind, nach den geltenden Vorschriften, insbesondere nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Verfahren worden ist und für die angeforderte Zahlung ein Rechtsgrund vorliegt.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Nrn. 1.2.1, 1.2.2 und 1.2.2.5 zu den §§ 70-80 VV-LHO.

Für die Feststellung der sachlichen Richtigkeit ist das Landesamt zuständig. Da es allerdings nicht über alle erforderlichen Informationen für die Wahrnehmung seiner Verantwortlichkeit verfügt, ist es auf die Mitwirkung der jeweiligen Dienststelle angewiesen, der die konkreten Umstände der einzelnen Reisen ihrer Bediensteten bekannt sind. Zu diesem Zweck ist im IPEMA®-Reisekostenportal die Rolle des „Bestätigers“ eingerichtet. Hier hat ein Vorgesetzter oder eine andere dazu berechnigte Person der Dienststelle die Reisekostenabrechnung des Dienstreisenden zu bestätigen. Mit der Bestätigung soll insbesondere festgestellt werden, ob

- der Bedienstete tatsächlich eine Dienstreise durchführte,
- die Dienstreise zuvor genehmigt worden war und
- Abweichungen von der Genehmigung und Auffälligkeiten zutreffend und nachvollziehbar erläutert wurden.

Es war noch nicht abschließend geprüft, ob das in einem Merkblatt des Landesamts beschriebene Verfahren zur Bestätigung der sachlichen Richtigkeit den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügt. Insbesondere war nicht geklärt, welche rechtliche Wirkung die Erklärung des Bestätigers entfaltet und ob damit eine verbindliche Grundlage für die Entscheidung des Landesamts über die sachliche Richtigkeit verbunden ist. Zudem lagen den Bestätigern nach dem Ergebnis einer stichprobenhaften Prüfung bei ausgewählten Dienststellen die erforderlichen Informationen teilweise nicht immer vor und ihnen war der notwendige Prüfungsumfang nicht immer bekannt.

Das Ministerium hat erklärt, es werde geeignete Maßnahmen ergreifen, um die rechtlichen Anforderungen zu erfüllen.

#### **2.4 Fehlende konkretisierende Bestimmungen zum Landesreisekostengesetz**

Nach dem Landesreisekostengesetz ist mit der Genehmigung zugleich über die Notwendigkeit und die wirtschaftliche Durchführung einer Dienstreise zu entscheiden.<sup>13</sup> Die stichprobenweise Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass dies nicht immer sichergestellt war.

Der Rechnungshof hat angeregt, zur Konkretisierung der Bestimmungen des Landesreisekostengesetzes landesweit verbindliche Vorgaben für die Durchführung von Dienstreisen z. B. in einer Verwaltungsvorschrift zu erlassen. Diese könnten ggf. durch ressortspezifische Hinweise ergänzt werden.

Das Ministerium hat erklärt, es sehe die landesweit verbindlichen Vorgaben für die Durchführung von Dienstreisen durch die im Landesreisekostengesetz getroffenen Regelungen hinreichend bestimmt. Darüber hinausgehende verbindliche Vorgaben würden den bestehenden und notwendigen Ermessensspielraum der Genehmigenden für die Bewertung des jeweils vorliegenden Sachverhalts einschränken.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass konkretisierende Verwaltungsvorschriften, wie sie im Übrigen vom Bund und von fast allen Flächenländern zu den jeweiligen reisekostenrechtlichen Regelungen erlassen wurden, zu einer stärkeren Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Durchführung von Dienstreisen beitragen können. Daher sollten diese konkretisierenden Bestimmungen im Hinblick auf ihre Eignung für eine Übernahme in rheinland-pfälzisches Recht ausgewertet werden.

---

<sup>13</sup> § 3 Abs. 1 Satz 3 LRKG.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das festgestellte Potenzial zur Einsparung von Personalkosten möglichst vollständig zu nutzen,
- b) dem Risikomanagement angemessene konzeptionelle Überlegungen zugrunde zu legen und sicherzustellen, dass die Mindestprüfquote von 5 % eingehalten wird,
- c) in dem IPEMA®-Reisekostenportal alle für die Beantragung, Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen erforderlichen Angaben vorzusehen und die Erfassung im Portal so zu gestalten, dass Fehleingaben möglichst vermieden werden,
- d) auf eine vollständig automatisierte Reisekostenabrechnung hinzuwirken,
- e) darauf hinzuwirken, dass das IPEMA®-Reisekostenportal möglichst von allen Dienststellen auch zur Genehmigung von Dienstreisen eingesetzt wird,
- f) darauf hinzuwirken, dass die haushaltsrechtlichen Anforderungen bei der Feststellung der sachlichen Richtigkeit der Reisekostenabrechnungen erfüllt werden.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten,
- b) die Aufgaben der Reisekostenstelle mittelfristig an einem Standort zusammenzuführen,
- c) die Verwaltungsvorschriften des Bundes und der meisten Flächenländer zur Konkretisierung des jeweiligen Reisekostengesetzes im Hinblick auf ihre Eignung zur Übernahme in rheinland-pfälzisches Recht auszuwerten.

**Nr. 8**                      **Lotto Rheinland-Pfalz GmbH**  
**- fehlender Sparanreiz, hoher Personalaufwand, reduzierbare Sponsoringkosten -**

Das Land erstattete der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH alle bei der Erfüllung der Aufgaben angefallenen Aufwendungen. Der Geschäftsbesorgungsvertrag enthielt keine geeigneten Sparanreize, um die 2019 angestrebten Einsparungen von 7,5 Mio. € zu realisieren.

Bei der Lotteriegesellschaft gibt es drei unterschiedliche Tarifgefüge. Bei einer Vergütung aller tariflich Beschäftigten nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder ließe sich Personalaufwand von mindestens 2 Mio. € jährlich einsparen. Weitere Personalaufwendungen entfielen, wenn für die Vergütung der außertariflich beschäftigten Führungskräfte ein angemessenes Gehaltsniveau zugrunde gelegt würde.

Die Pensionsverpflichtungen der Gesellschaft führen zu hohen Aufwendungen in der Altersvorsorge, die das Land über den Geschäftsbesorgungsvertrag trägt. Ob und wie eine angemessene Absenkung der Versorgung herbeigeführt werden kann, war noch nicht abschließend geprüft.

Der Vertrieb über Lottoannahmestellen war nicht mehr hinreichend geeignet, ein geordnetes und überwachtetes Spielangebot für die jüngere Generation bereitzustellen.

Die Lotteriegesellschaft dokumentierte die unentgeltliche Weitergabe von Eintrittskarten im Gegenwert von 500.000 € jährlich, die sie im Rahmen des Sponsorings von Sportvereinen erhielt, nicht hinreichend. Dabei übernahm sie Pauschalsteuern von 100.000 € jährlich, um die Empfänger der Karten steuerfrei zu stellen.

Die Lotteriegesellschaft ist an der ilo-proFIT Services GmbH beteiligt. Eine wirksame Überwachung der Tochtergesellschaft, insbesondere im Hinblick auf Gehalts-, Bonus- und Prämienzahlungen, unterblieb.

**1**                      **Allgemeines**

Die Lotto Rheinland-Pfalz GmbH mit Sitz in Koblenz wurde 1948 gegründet. Sie ist mit einem Stammkapital von 3 Mio. € ausgestattet. Das Land Rheinland-Pfalz ist seit 2008 mit 51 % beteiligt. Mitgesellschafter sind die Sportbünde Rheinland e. V., Pfalz e. V. und Rheinhessen e. V.

Aufgabe der Lotteriegesellschaft ist die Durchführung von Wetten, Lotterien und Ausspielungen namens und im Auftrag des Landes sowie deren Veranstaltung in eigenem Namen.<sup>1</sup> Dabei hat sie darauf zu achten, dass der natürliche Spieltrieb der

---

<sup>1</sup> Beteiligungsbericht 2020 S. 51 (Drucksache 17/13747).

Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt wird (Kanalisierungsauftrag).<sup>2</sup> Die Lotteriegesellschaft organisiert den Spielbetrieb im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrags mit dem Land.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der Gesellschaft sowie deren Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2014 bis 2019 geprüft.<sup>3</sup> Dabei hat er auch untersucht, ob die Überwachung der ilo-proFIT Services GmbH, an der die Lotteriegesellschaft beteiligt ist, wirksam ist.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Geschäftsbesorgungsvergütung - keine Sparanreize, fehlende Trennung der Geschäfte**

#### **2.1.1 Wirtschaftlichkeit der Geschäftsbesorgung**

Das Land beauftragte die Lotteriegesellschaft, verschiedene Lotterien und Sportwetten<sup>4</sup> in seinem Namen und für seine Rechnung durchzuführen. Hierfür zahlt es eine Geschäftsbesorgungsvergütung. Diese ging von 72 Mio. € im Jahr 2014 auf annähernd 64 Mio. € im Jahr 2019 zurück.<sup>5</sup>

Die Vertragspartner vereinbarten, die Finanzplanung der Lotteriegesellschaft ab dem Geschäftsjahr 2016 an einer sogenannten Landesquote auszurichten und damit die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsbesorgung zu messen. Danach sollen mittelfristig nach Abzug aller Aufwendungen 20 % der Umsatzerlöse aus dem Lotteriegeschäft als Ertrag im Landeshaushalt vereinnahmt werden.<sup>6</sup> In den Jahren 2017 bis 2019 unterschritt die Lotteriegesellschaft dieses Ziel um jeweils mehr als zwei Prozentpunkte.<sup>7</sup> Allein 2019 hätte sie Ausgaben von 7,5 Mio. € einsparen müssen, um die Vorgabe zu erreichen.

Sowohl die Landesquote als auch die Regelung im Geschäftsbesorgungsvertrag, nach der das Land mit der Vergütung u. a. die zur Erfüllung der Aufgaben angefallenen Aufwendungen ausgleicht, sind nicht geeignet, ein effizientes und kostenbewusstes Handeln zu fördern.

Das Ministerium der Finanzen hat in Aussicht gestellt, auf eine verstärkte Steuerung der Lotteriegesellschaft hinzuwirken. Hierzu werde es sowohl Sparanreize als Gegenstand künftiger Zielvereinbarungen, als auch die Vorgabe eines Budgets für Löhne und Gehälter prüfen.

---

<sup>2</sup> § 1 Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV).

<sup>3</sup> § 12 Gesellschaftsvertrag und § 92 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO).

<sup>4</sup> Dies sind Lotto 6aus49, Spiel 77, SUPER 6, Eurojackpot, Toto 13er Ergebnisswette und 6aus45 Auswahlwette, KENO, plus 5, BINGO, ODDSET, Losbrieflotterien und seit 2017 Neujahrs-Million.

<sup>5</sup> Der Rückgang ist maßgeblich auf die Umstellung des Finanzflusses an die Begünstigten (Destinatäre) der Lotteriegesellschaft zurückzuführen. Bis einschließlich 2015 hatten sie von der Lotteriegesellschaft Zahlungen in Form von Ausschüttungen, Werbekosten oder Spenden erhalten. Stattdessen stehen ihnen seit 2016 Zuwendungen nach § 4a Landesgesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (Landesglücksspielgesetz - LGlüG -) zu.

<sup>6</sup> In Kapitel 20 02 Titel 123 01 des Landeshaushalts sind die Einnahmen aus der Veranstaltung von Lotterien und Wetten veranschlagt. Der Haushaltsansatz setzt sich zusammen aus den Lottereeinnahmen sowie den Ausgaben für Gewinnauszahlungen an Spielteilnehmer, Lotterie- und Sportwettensteuer, Vollzugsaufwendungen (einschließlich Geschäftsbesorgungsvergütung) und für die Verwendung der Einnahmen nach § 4a LGlüG.

<sup>7</sup> Im Jahr 2016 lag die Unterschreitung, im Wesentlichen aufgrund eines Sondereffekts bei den Lottereeinnahmen, bei 1,7 %.

## 2.1.2 Trennung von Eigen- und Fremdgeschäft

Die Durchführung von Lotterien und Sportwetten im Auftrag des Landes bezeichnet die Lotteriegesellschaft als Fremdgeschäft. Daneben veranstaltet sie im Eigengeschäft, also im eigenen Namen und für eigene Rechnung, im Wesentlichen die Lotterie Glücksspirale.<sup>8</sup>

Die Geschäftsbesorgungsvergütung umfasst u. a. den Ersatz der tatsächlich angefallenen Aufwendungen der Lotteriegesellschaft. Hierbei wurden die Kosten von Eigen- und Fremdgeschäft nicht getrennt. Berechnungen einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hatten ergeben, dass 2014 bis 2016 die Erlöse des Eigengeschäfts zur Deckung seiner Kosten ausreichten. Nach den Ermittlungen des Rechnungshofs war es unter Berücksichtigung anteiliger Gemeinkosten allerdings dauerhaft defizitär, sodass das Land mit der Geschäftsbesorgungsvergütung auch den Fehlbetrag aus dem Eigengeschäft deckte.

Das Ministerium hat erklärt, es werde eine externe Prüfung sämtlicher Kostenpositionen vornehmen lassen und gegebenenfalls den Geschäftsbesorgungsvertrag ändern.

## 2.2 Personalaufwand weiter reduzieren

### 2.2.1 Unterschiedliche Tarifgefüge

Personalstand und -aufwand der Lotteriegesellschaft entwickelten sich wie folgt:

Personalstand/Personalaufwand	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Personal in Vollzeitkräften <sup>9</sup>	180	170	167	161	160	156
Personalaufwand in T€	14.659	14.092	14.342	15.696	16.034	15.294
davon: Altersversorgung in T€ <sup>10</sup>	2.201	1.901	2.236	3.195	3.762	3.184
Anteil am Personalaufwand in %	15	13	16	20	23	21

Zwar verringerte sich in den Jahren 2014 bis 2019 die Zahl der Beschäftigten von 180 auf 156 Vollzeitkräfte. Dennoch stieg der Personalaufwand im gleichen Zeitraum um mehr als 0,6 Mio. € auf 15,3 Mio. €. Diese Zunahme ist auf die Aufwendungen für die Altersvorsorge zurückzuführen, die sich um fast 1 Mio. € erhöhten.

Bei der Lotteriegesellschaft bestehen drei unterschiedliche Tarifgefüge:

- Neueinstellungen ab Juli 2017 unterliegen dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).
- Vor Juli 2017 eingestellte Beschäftigte vergütet die Lotteriegesellschaft nach einem hauseigenen Tarif.
- Beschäftigte, die bereits vor 2006 unbefristet beschäftigt waren, erhalten zusätzlich zu dem hauseigenen Tarif Leistungen als Besitzstandswahrung.

<sup>8</sup> Seit 2016 mit der Zusatzlotterie Siegerchance. Zudem erhielt die Lotteriegesellschaft bis 2016 Provisionen auf die Umsätze aus den in Luxemburg von der Loterie Nationale durchgeführten Lotterien.

<sup>9</sup> Einschließlich der Geschäftsführung, ohne Auszubildende.

<sup>10</sup> Altersvorsorge ohne Zuführungen nach dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMOG).

Die durchschnittlichen Monatsentgelte<sup>11</sup> der beiden letztgenannten Beschäftigungsgruppen lagen 2019 im Durchschnitt um drei (ohne Zusatzleistungen) bzw. vier Entgeltgruppen (mit Zusatzleistungen) über dem Niveau des TV-L. Die größte Differenz von mehr als 1.650 € monatlich wies die Gehaltsgruppe des Haustarifs (mit Zusatzleistungen) auf, die nach den tariflichen Tätigkeitsmerkmalen mit der Entgeltgruppe 8 des TV-L weitgehend vergleichbar ist.

Bei einer Vergütung aller tariflich Beschäftigten nach dem TV-L ließe sich der Personalaufwand um mindestens 2 Mio. € jährlich verringern.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Überführung der teilweise auch aus Sicht des Landes überholten Vergütungsstrukturen des Haustarifs an den TV-L müsse im Rahmen der Tarifverhandlungen erfolgen. Das Land werde auf eine Angleichung hinwirken.

## 2.2.2 Führungsebene

Der Stellenplan der Lotteriegesellschaft für das Jahr 2020 wies 21 Stellen für Geschäftsführer, Prokuristen, weitere Abteilungsleiter und leitende Mitarbeiter aus, die außertariflich vergütet wurden. Gegenüber 1993 erhöhte sich der Anteil der Führungspositionen am Personalstand von 3 % auf mehr als 12 %, die Zahl der Prokuristen von einem auf drei. Zugleich ging die Leitungsspanne der Abteilungsleiter<sup>12</sup> rechnerisch um deutlich mehr als die Hälfte auf 19 Mitarbeiter zurück.

Die Höhe der außertariflichen Vergütung der Führungskräfte lag im Vergleich mit den Besoldungsstrukturen im öffentlichen Dienst überwiegend in der Spanne der Besoldungsgruppen B 2 bis B 9.<sup>13</sup> Die Zuordnung zu diesen Besoldungsgruppen setzt die Wahrnehmung besonders bedeutungsvoller Tätigkeiten voraus. Diese Voraussetzung war bei den außertariflich vergüteten Führungskräften der Lotteriegesellschaft nicht immer erfüllt.

Das Ministerium hat erklärt, sowohl die Leitungsspanne als auch die Leitungs- und Vergütungsstruktur werde Gegenstand eines Gutachtens zur Personalwirtschaft sein. Eine Prokuristenstelle werde spätestens 2025 wegfallen. Das Land werde auf ein angemessenes Gehaltsniveau hinwirken, das insbesondere den Vergleich mit den Besoldungsstrukturen des öffentlichen Dienstes gewährleiste.

## 2.2.3 Pensionslast

Für 92 aktiv Beschäftigte (Stand: Ende 2019) besteht im Unternehmen eine Versorgungsregelung, die 1960 eingeführt und später auf die vor dem Jahr 2006 beschäftigten Arbeitnehmer begrenzt wurde. Sie sieht seit 1989 unverändert einen Höchstruhegehaltssatz von 75 % des ruhegeldfähigen Einkommens des letzten anrechnungsfähigen Jahres vor. Eine Anpassung an die seit 2001 abgesenkten und mittlerweile auf 71,75 % des letzten Gehalts begrenzten Beamtenpensionen war nicht erfolgt.

Die Versorgungsleistungen erbringt die Lotteriegesellschaft direkt, also ohne Zwischenschaltung z. B. einer Versicherung. Die langfristigen Verpflichtungen sollen durch Pensionsrückstellungen abgesichert werden. Diese entwickelten sich wie folgt:

---

<sup>11</sup> Summe aus Grundgehalt, Jahressonderzahlung und nicht ruhegeldfähiger Sonderzahlung (mit Bestandsschutz: plus 14. Monatsgehalt und Haushaltszulage) dividiert durch 12. Nicht einberechnet wurden freiwillige Entgeltzulagen, Aufwendungen zur betrieblichen Altersversorgung und kinderbezogene Entgeltbestandteile.

<sup>12</sup> Die Leitungsspanne umfasst die Zahl der direkt unterstellten Mitarbeiter, über die ein Vorgesetzter unmittelbares Weisungsrecht besitzt.

<sup>13</sup> In den Besoldungsgruppen B 2 bis B 4 werden u. a. Präsidenten von Landesämtern und stellvertretende Geschäftsführer von Landesbetrieben und in der Besoldungsgruppe B 9 Staatssekretäre eingruppiert.

Entwicklung der Pensionsrückstellungen in T€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
zum 31.12. des jeweiligen Jahres	33.630	35.531	38.590	42.228	45.673	48.279

Die Pensionsrückstellungen wuchsen bis 2019 auf nahezu 48,3 Mio. € an. Bis 2023 werden sie nach einem Prognosegutachten voraussichtlich auf mehr als 60,5 Mio. € steigen. Das Land gleicht den hierdurch entstehenden Aufwand im Rahmen der Geschäftsbesorgungsvergütung aus. Zu diesem Zweck führte es der Lotteriegesellschaft allein in den Jahren 2014 bis 2019 Finanzmittel von über 14,6 Mio. € zu. Bis 2023 werden weitere Belastungen für den Landeshaushalt von mehr als 12,2 Mio. € hinzukommen. Die von einem Gutachter 2016 aufgezeigten Optionen zur Änderung der bestehenden Pensionszusagen hatte die Lotteriegesellschaft im Hinblick auf das Prozessrisiko nicht weiterverfolgt.

Das Unternehmen verfügte Ende 2019 über liquide Mittel von fast 79 Mio. €, für die keine Zweckbindung vorgesehen war. Hieraus sollte es einen zweckgebundenen Bilanzposten zur Finanzierung der Versorgungsleistungen bilden und die Mittel zumindest teilweise in einen extern verwalteten Spezialfonds einbringen.<sup>14</sup>

Die Lotteriegesellschaft hat bereits im Rahmen der örtlichen Erhebungen einen weiteren Beratungsauftrag zur Umgestaltung des Versorgungssystems erteilt. Das Ministerium hat mitgeteilt, der Prüfauftrag sei um Hinweise des Rechnungshofs erweitert worden. Die Einrichtung eines extern verwalteten Spezialfonds werde geprüft.

#### 2.2.4 Personalabbau

Die Lotteriegesellschaft erstellte Ende 2013 ein Personalkonzept, um den von ihr als „hoch“ eingestuft Personalstand zu verringern. Den angestrebten Personalabbau wollte sie hauptsächlich durch den Abschluss von Vorruhestandsabkommen erreichen. Mit dem Ausscheiden des jeweiligen Beschäftigten sollte dessen Stelle entfallen. Zudem sollte die Zahl der Auszubildenden jährlich auf zwei bis drei begrenzt werden. Auszubildende sollten nach erfolgreichem Prüfungsabschluss nur in Ausnahmefällen übernommen werden.

Im Zeitraum von 2014 bis 2019 schloss die Lotteriegesellschaft 14 Ausbildungsverträge, davon vier allein im Jahr 2019. Das Ausbildungsengagement war nicht immer aus dem Stellenplan ersichtlich. Während des Betrachtungszeitraums übernahm die Lotteriegesellschaft mit einer Ausnahme sämtliche Absolventen nach erfolgreicher Beendigung der Ausbildung in ein Angestelltenverhältnis. Dabei besetzte sie auch Stellen, die im Rahmen von Vorruhestandsabkommen frei geworden oder die seit mehreren Jahren unbesetzt waren. Der Bedarf hierfür (z. B. für die Erledigung von Kernaufgaben) war nicht dokumentiert.

Die Lotteriegesellschaft legte dem Aufsichtsrat Ende 2017 eine Personalbedarfsplanung vor, nach der der Personalstand von 2018 bis 2021 um zwei Vollzeitkräfte verringert werden soll. Diese Planung ging auf Vorschläge aus dem Unternehmen zurück. Unabhängige Dritte waren an ihr nicht beteiligt. Eine analytische Personalbedarfsberechnung lag ihr nicht zugrunde.

Das Ministerium hat erklärt, die Lotteriegesellschaft werde eine externe Prüfung ihrer Personalwirtschaft unter Einbeziehung des Ausbildungsengagements in Auftrag geben. Die Ausbildungsplätze sollten künftig als Teil des Stellenplans dem Zustimmungserfordernis des Landes und des Aufsichtsrats unterliegen. Sofern es zur Nachbesetzung von Stellen im Rahmen von Vorruhestandsregelungen komme, würden diese im Stellenplan ausgewiesen. Künftig wegfallende Stellen und Stellen zur

<sup>14</sup> Bei einer Anlage eines solchen Zweckvermögens könnten die Anlagerichtlinien für die Anlage von Mitteln des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes“ (Vorlage 17/6311) als Orientierung dienen.

Wiederbesetzung müssten im neuen Stellenplan markiert werden. Die Dokumentation der Gründe für Übernahmen im „Ausnahmefall“ werde angepasst.

## **2.3 Vertriebspotenziale für mehr Wirtschaftlichkeit nutzen**

### **2.3.1 Vertrieb**

Die Lotteriegesellschaft bietet Glücksspielprodukte über Lottoannahmestellen sowie die Vertriebskanäle Internet und Mobil per App an. Den bei weitem größten Teil des Umsatzes aus dem Spielbetrieb erwirtschafteten die Lottoannahmestellen. Diese werden von selbstständigen Geschäftspartnern<sup>15</sup> betrieben, die eine umsatzabhängige Provision von der Lotteriegesellschaft erhalten.

Die Umsätze aus dem Vertrieb über die Lottoannahmestellen gingen von 2014 bis 2019 um 5,7 % zurück. Dabei sank ihr Anteil an den Gesamtumsätzen um sechs Prozentpunkte. Untersuchungen der Altersstruktur der Spieler bei dem Hauptprodukt „Lotto 6aus49“ ließen insbesondere einen Rückgang der Spielbeteiligung in der Altersgruppe 18 bis 29 Jahre erkennen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Lotteriegesellschaft werde ein Konzept für den Vertrieb mit dem Ziel erstellen, das Online-Angebot zu stärken und so dem Kanalisierungsauftrag<sup>16</sup> für die jüngere Generation besser gerecht zu werden.

### **2.3.2 Lottoannahmestellen**

Die Zahl der Lottoannahmestellen ist in Rheinland-Pfalz auf 1.000 begrenzt. Sie sollen entsprechend der Einwohnerzahl gleichmäßig auf die Landkreise und kreisfreien Städte und auch innerhalb der Landkreise und kreisfreien Städte gleichmäßig verteilt werden.<sup>17</sup> Anfang 2020 gab es 908 Lottoannahmestellen.

Die Lotteriegesellschaft erwartete von den Verkaufsstellen einen jährlichen Mindestumsatz, um einen positiven Deckungsbeitrag für sich und das Land zu erzielen. In der hierzu erstellten Wirtschaftlichkeitsberechnung waren allerdings nicht alle Aufwendungen berücksichtigt, die mit dem Spielbetrieb in den Lottoannahmestellen im Zusammenhang standen. Insbesondere blieben Vertriebskosten außer Acht. Der von der Lotteriegesellschaft errechnete Mindestumsatz war damit nicht geeignet, um die Wirtschaftlichkeit der Kosten des Vertriebs durch Lottoannahmestellen zu beurteilen.

Nach dem vom Rechnungshof überschlägig ermittelten erforderlichen Jahresumsatz blieb 2019 fast ein Zehntel der Lottoannahmestellen unter dieser Grenze.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Lotteriegesellschaft werde die bisherige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die Kosten des Vertriebs durch Lottoannahmestellen überarbeiten.

### **2.3.3 Bezirksdirektionen**

Die Gesellschaft hielt acht Bezirksdirektionen vor. Diesen oblag im Wesentlichen der Ausbau und die Weiterentwicklung des Lottoannahmestellennetzes.

Die Bezirke, für die die Bezirksdirektionen zuständig waren, unterschieden sich hinsichtlich ihrer Größe und der Zahl der zu betreuenden Lottoannahmestellen sowie ihrer Umsätze und Personalkosten.

---

<sup>15</sup> Gewerbetreibende, Einzelunternehmer, Franchiseunternehmen, regionale sowie überregionale Markt- und Handelsketten.

<sup>16</sup> Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 1 dieses Beitrags.

<sup>17</sup> § 6 Abs. 1 LGlüG.

Die 2014 im Aufsichtsrat der Lotteriegesellschaft erörterte Verringerung der Zahl der Bezirksdirektionen auf sechs war zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof noch nicht umgesetzt. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen teilte die Lotteriegesellschaft mit, sie beabsichtige, die Anzahl der Bezirksdirektionen auf sieben zu verringern. Durch Umstrukturierungen in zwei Bezirksdirektionen im Jahr 2021 ließen sich Personalkosten von 200.000 € jährlich einsparen. Nachvollziehbare und messbare Konzepte und Berechnungen für die Planungen legte sie nicht vor.

Vier Bezirksdirektionen wurden als unternehmensinterne Funktionseinheiten, drei als freie Handelsvertretungen und eine als rechtlich selbstständiges Tochterunternehmen<sup>18</sup> geführt. Würde dieses in eine unternehmensinterne Funktionseinheit überführt, könnten Kosten für die Prüfung des Jahresabschlusses sowie für die Abwicklung der geschäftlichen und gesellschaftsrechtlichen Beziehungen vermieden werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Organisationsform der Tochtergesellschaft werde einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen. Die Lotteriegesellschaft werde die geplanten Umstrukturierungen vorantreiben und im Hinblick auf die personellen Auswirkungen umsetzen. Für künftige Umstrukturierungen würden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellt.

## **2.4 Werbung und Sponsoring effizienter und kostenbewusster gestalten**

### **2.4.1 Budget für Werbung und Sponsoring**

Bei der Lotteriegesellschaft fielen Aufwendungen für Werbung und Sponsoring an. Der Aufwandsposten Werbung umfasste vorwiegend Aufwendungen für Produktwerbung sowie Anzeigen, Aktionen und Kleinwerbemittel, derjenige für Sponsoring im Wesentlichen Aufwendungen für Dachmarken- und Imagewerbung. Dabei sponserte die Lotteriegesellschaft hauptsächlich Sportvereine sowie besondere Sport- und Kulturereignisse.

Im Geschäftsbesorgungsvertrag 2017 begrenzten die Vertragspartner die Aufwendungen für Werbung und Sponsoring erstmals, und zwar auf 1,9 % des Vorjahresumsatzes (Fremdgeschäft). Bereits im Folgejahr hoben sie die Obergrenze auf 1,95 % an.

Die tatsächlichen Aufwendungen für Werbung und Sponsoring verringerten sich von 2017 bis 2019 um 11 %. Sie unterschritten in allen Jahren die Obergrenze, im Jahr 2019 um mehr als 1 Mio. €. Insoweit war diese mehr als auskömmlich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde im Rahmen der Vorlage des neuen Wirtschaftsplans eine Anpassung der Obergrenze prüfen.

### **2.4.2 Logenkonzept und Ticketnutzung**

In den Sponsoringverträgen mit Fußballvereinen vereinbarte die Lotteriegesellschaft Gegenleistungen der Partner vor allem in Form von Werbung (z. B. Trikot- und Bandenwerbung). Darüber hinaus stellten diese ihr bei Heimspielen Eintrittskarten für VIP-Logen und Tribünenplätze im Gegenwert von durchschnittlich 500.000 € jährlich zur Verfügung.

Die Lotteriegesellschaft gab die Eintrittskarten an Externe und Interne weiter. Nachvollziehbare, schriftliche Kriterien hierfür gab es nicht. Sie dokumentierte unter Transparenz- und Compliance-Gesichtspunkten nicht hinreichend, wer die Tickets erhalten hatte. Darüber hinaus übernahm sie Steuern von regelmäßig über 100.000 € jährlich, um die Empfänger der Karten bezüglich der Besteuerung eines geldwerten Vorteils steuerfrei zu stellen.

---

<sup>18</sup> Lotto Kaiserslautern GmbH.

Das Ministerium hat erklärt, die Geschäftsführung der Lotteriegesellschaft werde den Gremien empfehlen, das bisherige Logenkonzept nicht beizubehalten. Die künftige Ausgestaltung der Vergabe von Tribünenkarten werde in einer Richtlinie geregelt. Ticketkontingente sollten im Wesentlichen nur noch an karitative Organisationen vergeben werden. Eine Identifizierung der konkreten Nutzer werde durch geeignete Maßnahmen gewährleistet. Diese Neukonzeption solle mit dem Ziel einer deutlichen Minimierung des bisherigen Steueraufwands einhergehen.

## **2.5 ilo-proFIT Services GmbH ohne wirksame Überwachung**

Die Lotteriegesellschaft ist mit 25,1 % an der ilo-proFIT Services GmbH mit Sitz in Wiesbaden beteiligt. Die übrigen Geschäftsanteile halten die Lotteriegesellschaften Hessens, Baden-Württembergs und des Saarlandes. Aufgabe des Tochterunternehmens ist die Bündelung des Einkaufs von Waren und Dienstleistungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Lottoannahmestellen.<sup>19</sup> Das Tochterunternehmen finanziert sich durch Provisionen und Aufwandsentschädigungen der Vertragspartner auf der Anbieterseite sowie durch Dienstleistungsgebühren der Landeslotteriegesellschaften.

### **2.5.1 Gehalts- und Bonuszahlungen**

Die ilo-proFIT Services GmbH beschäftigte 2018 insgesamt 16 Personen. Sie wendete keinen Tarifvertrag an. Die Gehälter wurden mit den Angestellten frei vereinbart. Die Gehaltsstruktur lag über der des öffentlichen Dienstes.

Außerdem zahlte die Tochtergesellschaft 2018 an sieben Mitarbeiter einen Bonus. In zwei Arbeitsverträgen gab es keine Regelung hierzu. Bei keiner Bonuszahlung waren die Zielvereinbarung und -erreichung schriftlich festgehalten. Die Begründungen für die teilweise sehr hohen Boni bezogen sich zum Teil auf Tätigkeiten, die zum Kernbereich des jeweiligen Aufgabengebietes gehörten.

Das Ministerium hat erklärt, die Lotteriegesellschaft werde der Empfehlung des Rechnungshofs folgen und in die Gesellschafterversammlung der Tochtergesellschaft einen Beschlussvorschlag zur Auswahl eines Tarifvertrags des öffentlichen Dienstes und zur Anpassung der Arbeitsverträge einbringen. Im Hinblick auf die Bonuszahlungen sei die Geschäftsführung der Lotteriegesellschaft gebeten worden, im Rahmen ihrer Beteiligung sicherzustellen, dass Leistungen nur auf Grundlage von rechtlichen Verpflichtungen erbracht würden.

### **2.5.2 Sonderprämie für Lottoannahmestellen**

Die Tochtergesellschaft schüttete 2017 aus ihren Gewinnen eine Sonderprämie an diejenigen Lottoannahmestellen aus, die Leistungen aus mindestens zwei ihrer Angebotsbausteine in Anspruch genommen hatten. In Rheinland-Pfalz betraf das 318 Lottoannahmestellen. Diese erhielten in der überwiegenden Zahl Prämien zwischen 60 € und 100 € netto.

Für die Ausschüttung der Sonderprämie gab es keine rechtliche Verpflichtung. Die freiwillige Prämienzahlung wurde durch die Gesellschafter des Tochterunternehmens mit der Unterstützung besonders engagierter Lottoannahmestellen begründet. Ob die geringe Ausschüttungshöhe zu einer nennenswerten Stärkung der Lottoannahmestellen führt, ist zweifelhaft.

Das Ministerium hat erklärt, die Lotteriegesellschaft solle im Rahmen ihrer Gesellschafterstellung darauf hinwirken, dass das Tochterunternehmen keine Leistungen ohne Rechtsgrund vornehme.

---

<sup>19</sup> Beteiligungsbericht 2020 S. 51 (Drucksache 17/13747).

### 2.5.3 Überwachung

Das Tochterunternehmen besitzt keinen Aufsichtsrat. Die Kontrolle der Geschäftsführung nimmt die Gesellschafterversammlung wahr, in der die Lotteriegesellschaft durch ihren Geschäftsführer und einen Beschäftigten vertreten ist. Die Gesellschafterversammlung tagt zweimal im Jahr.

Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zeigen, dass die Überwachung des Tochterunternehmens verbessert werden sollte.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Land beabsichtige, das Controlling über die mittelbare Beteiligung zu verstärken. Dies solle schwerpunktmäßig über eine entsprechende Befassung der Gremien der unmittelbaren Beteiligungsgesellschaft erfolgen, welchen die Geschäftsführung künftig regelmäßig, insbesondere zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs, berichten solle.

## 3 Folgerungen

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

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

- a) die Lotteriegesellschaft im Rahmen der Geschäftsbesorgung stärker gesteuert wird und Anreize für wirtschaftliches Handeln gesetzt werden,
- b) bei der Bemessung der Geschäftsbesorgungsvergütung Eigen- und Fremdgeschäft getrennt werden,
- c) die Vergütungsstruktur des Haustarifs der Lotteriegesellschaft an die des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder angeglichen wird und die Entgelte des Führungspersonals auf eine angemessene Höhe begrenzt werden,
- d) Möglichkeiten zur Minderung der Pensionslasten und die Zuführung liquider Mittel an einen extern verwalteten Sonderfonds geprüft werden,
- e) für Personalbedarfsplanungen externer Sachverstand genutzt wird, das Ausbildungsengagement im Stellenplan transparent ausgewiesen wird und die Gründe für die Wiederbesetzung frei gewordener Stellen nachvollziehbar dokumentiert werden,
- f) der Vertrieb zur Erfüllung des Kanalisierungsauftrags, insbesondere im Hinblick auf die jüngere Generation, neu ausgerichtet wird,
- g) die Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die Kosten des Vertriebs durch Lottoannahmestellen überarbeitet und hierbei sämtliche Aufwendungen berücksichtigt werden,
- h) der Organisation der Bezirksdirektionen und den Planungen zur Umstrukturierung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde gelegt werden,
- i) eine Absenkung der Obergrenze für Aufwendungen für Werbung und Sponsoring geprüft wird,
- j) das Logenkonzept überprüft, die Vergabe von Tribünenkarten in einer Richtlinie geregelt und künftig eine Identifizierung der Ticketnutzer ermöglicht wird,
- k) die ilo-proFIT Services GmbH stärker überwacht wird und die Tochtergesellschaft für ihre Beschäftigten einen Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes auswählt, die Arbeitsverträge anpasst und von der Zahlung von Boni sowie Sonderprämien ohne Rechtsgrund absieht.

### 3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 9 Beurlaubungen von Beamten ohne Dienstbezüge sowie die Erhebung von Versorgungszuschlägen - rechtswidrige Beurlaubungen und unzulässige Anerkennungen der Urlaubszeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeiten -**

Oberste Dienstbehörden des Landes bewilligten häufig Beamten besonders langen Sonderurlaub. In 30 Fällen betrug dieser sechs Jahre und mehr, davon in 21 Fällen über zehn Jahre. Teilweise wurde der Urlaub bis zum Ruhestand gewährt. Nach der Rechtsprechung stehen jedenfalls Urlaube von sechs Jahren und länger bereits wegen der Dauer eindeutig dienstliche Gründe entgegen. Die Urlaube hätten nicht gewährt werden dürfen.

Die Sonderurlaube wurden häufig im Anschluss an die erste Beurlaubung verlängert. Dies geschah oftmals mehrfach, im Einzelfall bis zu 16-mal. Begründungen hierfür fehlten in nahezu allen Fällen. Damit war nicht erkennbar, ob Gründe vorlagen, die so gewichtig waren, dass sie eine weitere Beurlaubung rechtfertigten.

Die Bewilligungsstellen berücksichtigten die Zeit der Beurlaubung ohne Dienstbezüge als ruhegehaltfähige Dienstzeit, obwohl teilweise private Interessen an der Beurlaubung überwogen. Hierdurch entstanden nicht gerechtfertigte Versorgungsansprüche gegen das Land.

Während ihrer Sonderurlaube wurden 15 Beamte befördert, manche sogar mehrmals, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Der wesentliche Zweck der Beförderung, nämlich die funktionsgerechte Wahrnehmung des neuen Amtes, wurde häufig erst nach vielen Jahren oder bei Beurlaubung bis zum Ruhestand überhaupt nicht erreicht.

Die Dokumentation der Ermessensentscheidungen über die Bewilligung von Sonderurlaub und die Anerkennung der Ruhegehaltfähigkeit der Urlaubszeiten genügte überwiegend nicht den rechtlichen Anforderungen.

Der Versorgungszuschlag zum Ausgleich der Versorgungslast des Landes für die Zeit der Beurlaubung wurde seit fast 40 Jahren nicht mehr angepasst.

**1 Allgemeines**

Nach der Urlaubsverordnung des Landes kann einem Beamten Urlaub unter Wegfall der Dienstbezüge (Sonderurlaub) gewährt werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Sonderurlaub für mehr als drei Monate kann nur in besonders begründeten Fällen durch die oberste Dienstbehörde bewilligt werden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> § 32 Abs. 1 Urlaubsverordnung (UrlVO). Als „Sonderurlaub“ im Sinne dieses Beitrags werden andere als in den §§ 20 bis 31 UrlVO genannte Fälle verstanden.

Die Zeit einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge kann als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden, wenn spätestens bei Beendigung des Urlaubs schriftlich zugestanden worden ist, dass dieser öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient. Letzteres setzt die Zahlung eines Versorgungszuschlags an das Land voraus.<sup>2</sup>

Der Rechnungshof hat die Beurlaubung von Beamten ohne Dienstbezüge sowie die Erhebung von Versorgungszuschlägen geprüft. Er konzentrierte sich dabei auf Sonderurlaube von mehr als drei Monaten, bei denen anerkannt worden war, dass sie öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dienen. In die Querschnittsprüfung, die sich auf die Landtagsverwaltung, die Staatskanzlei und fast alle Ministerien erstreckte, waren 244 Personalfälle einbezogen.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

Zu den Beurlaubungen von 36 Beamten<sup>3</sup> hat der Rechnungshof die nachfolgend aufgeführten Feststellungen getroffen. In der überwiegenden Zahl der Fälle befanden sich die Beurlaubten im 4. Einstiegsamt.

### **2.1 Rechtswidrige Beurlaubungen wegen zu langer Dauer**

Die geprüften Stellen bewilligten überwiegend besonders langen Sonderurlaub. Die Beurlaubung betrug in 30 Fällen jeweils mehr als sechs Jahre, in 21 dieser Fälle jeweils mehr als zehn Jahre. Acht Beamte mit Sonderurlaub von 15 bis 30 Jahren waren für Unternehmen tätig, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist.

Urlaub ist die lediglich vorübergehende Gestattung der Abwesenheit vom Dienst. Daher dürfen Sonderurlaube von mehr als drei Monaten nur aus besonders wichtigem Anlass und nur in begründeten Fällen bewilligt werden. Das öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung des Beamten ist umso höher zu bewerten, je länger ein Urlaub dauern soll. Daher steigen mit zunehmender Urlaubsdauer die Anforderungen, die an die Gewichtigkeit und Schutzwürdigkeit des geltend gemachten Urlaubsgrundes zu stellen sind.<sup>4</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat Beurlaubungen bereits ab einer Dauer zwischen elf Wochen und sechs Monaten als „besonders lange Sonderurlaube“ gewertet und in den Fällen, die seinen Entscheidungen zugrunde lagen, das Vorliegen eines wichtigen Grundes verneint.<sup>5</sup> Bei einem Sonderurlaub von sechs Jahren und länger stehen der Beurlaubung bereits wegen der Dauer eindeutig dienstliche Gründe entgegen.<sup>6</sup> Die Bewilligung ist schon wegen der Dauer rechtswidrig.

Bei insgesamt acht Beamten endet bzw. endete die Beurlaubung wenige Monate vor oder mit Eintritt in den Ruhestand. Drei Beamten wurde der jeweilige Sonderurlaub unbefristet bewilligt.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und Abs. 2 Landesbeamtenversorgungsgesetz (LBeamtVG).

<sup>3</sup> Das Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz hatte keine Beamten beurlaubt. Die zu den Beurlaubungen bei der Landtagsverwaltung getroffenen Feststellungen sind in dem vorliegenden Beitrag nicht enthalten. Die Prüfung beim Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur ist noch nicht abgeschlossen.

<sup>4</sup> Grabendorff/Arend, Kommentar zum Landesbeamtenengesetz Rheinland-Pfalz, § 101 LBG (alt), Erläuterung 4 (11) in der Fassung der 46. Ergänzungslieferung (9/2004) mit Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 13 SUrlV in der bis 8. Juni 2016 geltenden Fassung.

<sup>5</sup> Bundesverwaltungsgericht, u. a. Beschlüsse vom 28. März 1991 - 1 WB 16/91 -, 7. Mai 1991 - 1 WB 72/91 - und 30. Januar 1996 - 1 WB 46/95 -.

<sup>6</sup> Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 8. Juni 1978 - 1 WB 86/78 -, juris.

<sup>7</sup> Beurlaubungen „... bis auf Weiteres ...“ bzw. „... für die Dauer der Tätigkeit ...“.

Der Urlaub ist so zu bemessen, dass der Beamte danach wieder in den Arbeitsprozess integriert werden kann. Eine auf Dauer angestrebte Freistellung ist daher ebenso wenig zulässig wie eine Beurlaubung für eine zeitlich nicht genau bestimmte, sondern lediglich allgemein umschriebene Dauer.<sup>8</sup> Einer Beurlaubung, etwa zum Zweck einer vorzeitigen Beendigung der Dienstleistung bis zum Ruhestand, stehen der Ausnahmecharakter des Sonderurlaubs und der Grundsatz der Dienstleistungspflicht für ein volles Berufsleben entgegen.<sup>9</sup>

Die teilweise von den geprüften Stellen nachträglich vorgelegten Begründungen, wie z. B. die Verschaffung tiefgreifender Einblicke in die praktische steuerliche Tätigkeit der Finanzabteilung eines Dritten oder die erwartete Aufwertung des Gesundheitswesens des Landes nach Rückkehr eines zu einer Akademie beurlaubten Bediensteten, können Sonderurlaube von mehr als sechs Jahren nicht rechtfertigen.

## 2.2 Unzulässige Verlängerungen langer Sonderurlaube

Die Sonderurlaube wurden in 30 Fällen jeweils unmittelbar im Anschluss an die erste Beurlaubung verlängert. Dies geschah oftmals mehrfach, im Einzelfall bis zu 16-mal. Begründungen für die Verlängerungen waren in den vorgelegten Unterlagen überwiegend nicht enthalten.

Wie bereits dargestellt, ist das öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung des Beamten umso höher zu bewerten, je länger ein Urlaub dauern soll.<sup>10</sup> Deshalb ist vor jeder Verlängerung nach einem zunehmend strengeren Maßstab zu prüfen, ob und welche Gründe eine weitere Beurlaubung rechtfertigen. Insbesondere ist zu untersuchen, ob Gründe seit der Erstbewilligung hinzugekommen und diese hinreichend gewichtig sind.

In keinem der Fälle war aus den vorgelegten Unterlagen erkennbar, dass entsprechende Prüfungen vorgenommen bzw. welche Gründe den Ermessensentscheidungen zugrunde gelegt worden waren.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten haben zugesagt, die noch nicht beendeten Beurlaubungen zu prüfen sowie in einigen Fällen keine weiteren Verlängerungen und keine erneuten Beurlaubungen zu den bisherigen Stellen zu bewilligen.

Die geprüften Stellen haben Begründungen für die Sonderurlaube nachgereicht. Zum Teil haben sie darauf verwiesen, dass nicht jeder Beurlaubung ab sechs Jahren grundsätzlich dienstliche Gründe entgegenstünden. Der vom Rechnungshof angeführte Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. Juni 1978 betreffe einen Einzelfall, in dem dienstliche Gründe der im Urlaub ausgeübten ehrenamtlichen Tätigkeit als Erster Bürgermeister entgegengestanden hätten. Dies treffe bei einer Vielzahl der beurlaubten Beamten nicht zu.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die nachgereichten Begründungen nicht den mit der Urlaubsdauer zunehmend strengeren Maßstäben genügen, die der Entscheidung über eine Verlängerung zugrunde zu legen sind. Im Übrigen bezieht sich die Prüfung, ob dienstliche Gründe einer Beurlaubung entgegenstehen, auf die konkreten Dienstaufgaben, für die der Beamte bei seinem Dienstherrn vorgesehen ist.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 30. Januar 1996 - 1 WB 46/95 -, juris, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 10. September 1996 - 4 S 2959/94 -, juris.

<sup>9</sup> Plog/Wiedow, Bundesbeamtenengesetz, Stand September 2020, § 89 BBG (alt) Rn. 35.

<sup>10</sup> Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 30. Januar 1996 - 1 WB 46/95 -, juris.

<sup>11</sup> Schütz/Maiwald, Beamtenrecht - Kommentar, Entscheidungssammlung, Beamtenversorgungsgesetz - Online, Teil C, § 72 LBG NRW 2016 Kommentar, Nr. 2.3.1, Rn. 52.

Die Bewertung ist unabhängig von der im Urlaub ausgeübten Tätigkeit durchzuführen. Soweit vorgebracht wird, die 6-Jahres-Frist könne keine starre Höchstgrenze sein, ist zu berücksichtigen, dass das Bundesverwaltungsgericht infrage stellte, ob eine Beurlaubung von sechs Jahren überhaupt noch unter den Begriff Urlaub im Sinne der Urlaubsverordnung subsumiert werden kann. Auch vor diesem Hintergrund ist es geboten, für die Bewilligung und Verlängerung von Sonderurlaub eine zeitliche Grenze zu setzen.

### **2.3 Unrechtmäßige Anerkennungen der Ruhegehaltfähigkeit der Urlaubszeit**

Grundsätzlich wird die Zeit einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge nicht als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt. Eine Anerkennung darf nur erfolgen, wenn spätestens bei Beendigung des Urlaubs zugestanden worden ist, dass dieser öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient.<sup>12</sup> In diesem Fall entstehen höhere Versorgungsausgaben, die durch den erhobenen Versorgungszuschlag nicht gedeckt werden.<sup>13</sup> Daher ist von der beurlaubenden Stelle nach strengen Maßstäben zu prüfen, ob eine Beurlaubung dienstlichen Interessen oder öffentlichen Belangen dient.<sup>14</sup>

Eine Anerkennung öffentlicher Belange oder dienstlicher Interessen kommt bei rechtswidrig gewährten Sonderurlauben z. B. wegen zu langer Dauer grundsätzlich nicht in Betracht. Unabhängig davon sind sie auch dann nicht anzuerkennen, wenn das private Interesse an der Tätigkeit während der Beurlaubung überwiegt, selbst wenn die Tätigkeit dem Dienstherrn Nutzen bringen kann.<sup>15</sup> Ein wesentliches Indiz für ein überwiegendes privates Interesse liegt beispielsweise vor, wenn die während der Beurlaubung erzielte Vergütung die regulären Bezüge signifikant übersteigt.

In den vom Rechnungshof in die Erhebungen einbezogenen Fällen hatten die Bewilligungsstellen ohne dokumentierte vorherige Prüfung und oftmals ohne weitere Begründung anerkannt, dass die Beurlaubung öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient. Dass den gebotenen strengen Prüfungsmaßstäben bei der Entscheidung über die Anerkennung Rechnung getragen worden war, war nicht belegt. Ausführungen zu privaten Interessen an den Tätigkeiten während der Beurlaubung fehlten.

Allein bei vier Beamten überstiegen die während ihrer Beurlaubungen bezogenen Entgelte, die zwischen 150.000 € und mehr als 220.000 € jährlich betragen, die regulären Beamtenbezüge erheblich. Hier ist davon auszugehen, dass die privaten Interessen an den Sonderurlauben überwogen und dies einer Anerkennung der Urlaubszeit als ruhegehaltfähige Dienstzeit entgegenstand.

Die geprüften Stellen haben erklärt, die Anerkennungen seien rechtmäßig gewesen, weil öffentliche Belange und dienstliche Interessen vorgelegen hätten. Zum Teil haben sie mitgeteilt, zum Ausgleich für die Anerkennung sei ein Versorgungszuschlag gezahlt worden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die nachgereichten Begründungen die erforderliche Prüfung anhand strenger Maßstäbe und die Erfüllung der eng zu fassenden Voraussetzungen<sup>16</sup> für die Anerkennung öffentlicher Belange oder dienstlicher

---

<sup>12</sup> Siehe auch Fußnote 2.

<sup>13</sup> Vergleiche Ausführungen zu Teilziffer 2.6 dieses Beitrags.

<sup>14</sup> Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz, Stand September 2020, § 6 BeamtVG Rn. 118.

<sup>15</sup> Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz, Stand September 2020, § 6 BeamtVG Rn. 136.

<sup>16</sup> Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Urteil vom 7. Oktober 2010 - 3 K 1496/07 -, juris: „Voraussetzung ist eng zu fassen“.

Interessen nicht erkennen lassen. Im Übrigen entbindet die Entrichtung eines Versorgungszuschlags den Dienstherrn nicht von dieser Prüfung.<sup>17</sup> Dazu, dass die Anerkennung bei einer rechtswidrigen Beurlaubung schon grundsätzlich nicht in Betracht kommt, haben sich die geprüften Stellen nicht geäußert.

#### **2.4 Unzulässige Beförderungen während der Beurlaubungen**

Während ihrer Sonderurlaube wurden 15 Beamte befördert - teilweise bis zu dreimal. Die Beförderungen erfolgten bis in die Besoldungsgruppen A 16, R 2 oder B 3. Häufig wurden die Beförderungen kurz nach Bewilligung oder kurz vor Verlängerung des Sonderurlaubs vorgenommen. Bereits 18 Tage, nachdem der Sonderurlaub eines Beamten für weitere fünf Jahre verlängert worden war, wurde dieser befördert.

In allen Fällen wird bzw. wurde das jeweilige Beförderungsamt auf absehbare Zeit nicht oder überhaupt nicht wahrgenommen.

Sinn und Zweck einer Beförderung ist nicht vorrangig die Belohnung der von dem Beamten in der Vergangenheit erbrachten Leistungen, sondern die funktionsgerechte und dauerhafte Wahrnehmung des neuen Beförderungsamts. Dies setzt voraus, dass der zu Befördernde das Amt für eine angemessene Zeit ausüben wird. Aus diesem Grund besitzt ein Beamter die für das Beförderungsamt erforderliche Eignung nicht, wenn feststeht, dass er das neue Amt nicht für eine angemessene Zeit ausüben wird.<sup>18</sup>

In den vorgenannten Fällen wird dieser wesentliche Beförderungszweck nicht erreicht. Daher waren die Beförderungen unzulässig. Sie führen zudem zu einer nicht gerechtfertigten Erhöhung der Versorgungsansprüche gegen das Land, sodass sich die Frage der Verantwortlichkeit stellt.

Die geprüften Stellen haben die Beförderungen teilweise mit den beruflichen Wertegängen der Beamten begründet, die durch die Beurlaubungen nicht beeinträchtigt werden sollten. Dazu, dass die Rechtmäßigkeit der Beförderungen und das Leistungsprinzip auch voraussetzen, dass das jeweilige Beförderungsamt tatsächlich wahrgenommen wird, haben sie sich nicht geäußert.

#### **2.5 Fehlende Begründungen und unzureichende Dokumentation der Ermessensentscheidungen**

Für jeden Beamten ist eine Personalakte zu führen. Unterlagen über Urlaube sind Bestandteile dieser Akte.<sup>19</sup> Die Behörde ist u. a. verpflichtet, vollständige und beweisfeste Akten vorzuhalten und die entscheidungserheblichen Bearbeitungsschritte nachvollziehbar zu dokumentieren.<sup>20</sup>

In keinem der in die Erhebungen einbezogenen Fälle genügte die Aktenführung den vorgenannten rechtlichen Anforderungen. Ob die Dienststellen die Voraussetzungen für die Gewährung von Sonderurlaub, die Anerkennung der öffentlichen Belange und damit die Anrechnung als ruhegehaltfähige Dienstzeit geprüft hatten, war aus den

---

<sup>17</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. Februar 1972 - VI C 20.69 -, juris.

<sup>18</sup> Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 18. Oktober 2006 - 5 ME 232/06 - juris Rn. 14 mit weiteren Nennungen.

<sup>19</sup> § 50 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamtStG) sowie Nr. 1.2.2 Buchstabe k der Verwaltungsvorschrift „Personalaktenrecht“ des ehemaligen Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 31. August 2012.

<sup>20</sup> Nrn. 1.1.1, 1.1.2 und 1.1.4 Anhang 2 (Gemeinsame Regeln für den inneren Dienstbetrieb der Staatskanzlei und der Ministerien - Stand: 18. Dezember 2018) der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Staatskanzlei und die Ministerien in Verbindung mit § 1 Abs. 1 sowie § 3 Nrn. 3 und 4 Landeseinheitliche Aktenordnung für die rheinland-pfälzische Landesverwaltung (Landesaktenordnung - LAO).

Akten nicht ersichtlich. Die Ausübung des Ermessens und die den Ermessensentscheidungen zugrunde gelegten Erwägungen waren nicht nachvollziehbar dokumentiert.

Die Mehrzahl der geprüften Stellen hat zugesagt, eine hinreichende Dokumentation künftig sicherzustellen.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, nach § 50 Satz 2 Beamtenstatusgesetz gehörten zur Personalakte alle Unterlagen, die den Beamten betreffen würden, soweit sie mit dem Dienstverhältnis in einem unmittelbaren Zusammenhang stünden. Es sei der Auffassung, dass das Tatbestandsmerkmal „unmittelbar“ zu einer engen Auslegung des Begriffs der Personalaktendaten führe und die in die Akten aufzunehmenden Unterlagen auf solche beschränken solle, die die Ergebnisse eines Verfahrens oder eine Maßnahme dokumentierten. Den hier in Rede stehenden Ermessenserwägungen fehle der für das Vorliegen einer Unterlage geforderte unmittelbare Zusammenhang.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass Unterlagen über beamtenrechtliche Vorgänge und deren Vorbereitung notwendige Bestandteile der Personalakte sind.<sup>21</sup> Nach seiner Auffassung handelt es sich bei der Gewährung von Sonderurlaub von längerer Dauer einschließlich der vorausgegangenen Ermessenserwägungen zur Vorbereitung der Entscheidung um aktenrelevante Vorgänge. Da Beurlaubungen zudem finanzielle Auswirkungen haben, sollten die betreffenden Unterlagen und Entscheidungen vollständig und nachvollziehbar dokumentiert werden, um auch verwaltungsinterne und gerichtliche Prüfungen zu ermöglichen.

## **2.6 Versorgungszuschlag seit fast 40 Jahren nicht angepasst**

Die Berücksichtigung der Zeit einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge als ruhegehaltfähige Dienstzeit setzt die Zahlung eines Versorgungszuschlags<sup>22</sup> für die Dauer der Beurlaubung voraus. Dieser Zuschlag beträgt 30 % der ohne Beurlaubung zustehenden ruhegehaltfähigen Dienstbezüge.<sup>23</sup> Im Jahr 2019 vereinnahmte das Land für 180 Beurlaubungen Versorgungszuschläge von mehr als 2,3 Mio. €.

Zweck des Versorgungszuschlags ist es, dem Dienstherrn einen finanziellen Ausgleich dafür zu gewähren, dass er während der Beurlaubung das Versorgungsrisiko trägt und gegebenenfalls eine erhöhte Versorgungslast zu tragen hat, obwohl der Beamte dem Dienstherrn nicht zur Verfügung steht.<sup>24</sup>

Der vorgenannte Versorgungszuschlag wurde in Rheinland-Pfalz seit 1981 und damit seit fast 40 Jahren nicht mehr angepasst.

Das Land Baden-Württemberg hat die Versorgungszuschläge bei Beurlaubungen ohne Dienstbezüge mit Wirkung ab 1. Januar 2019 neu geregelt. Danach werden Zuschläge von 30 % nur noch für Fälle einer Beurlaubung an den Bund, an andere Länder oder an Kirchen erhoben. Hingegen ist bei landesinternen Beurlaubungen oder Beurlaubungen an Dritte ein Zuschlag zur Versorgung von 45,6 % zu erheben.<sup>25</sup> Eine vergleichbare Regelung würde in Rheinland-Pfalz zu Mehreinnahmen von überschlägig 800.000 € jährlich führen.

---

<sup>21</sup> Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz, Stand: September 2020, § 50 BeamtStG, Rn. 5.

<sup>22</sup> Der Zuschlag wird in der Regel von dem Arbeitgeber, zu dem der Beamte beurlaubt ist, entrichtet.

<sup>23</sup> § 13 Abs. 2 LBeamtVG.

<sup>24</sup> Stegmüller/Schmalhofer/Bauer, Beamtenversorgungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: August 2020, § 6 BeamtVG Rn. 136.

<sup>25</sup> § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg (LBeamtVGBW), Nrn. 11.5.1.1 und 11.5.1.2 der Verwaltungsvorschriften des Finanzministeriums des Landes Baden-Württemberg zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2020 (VwV-Haushaltsvollzug 2020).

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, sowohl beim Bund als auch bei den Ländern, die infolge der Föderalismusreform 2006 das Versorgungsrecht ihrer Beamten in eigenes Landesrecht überführt hätten, sei bei Beurlaubungen ohne Dienstbezüge einheitlich ein pauschaler Versorgungszuschlag von 30 % geregelt. Bei Beurlaubungen zwischen den verschiedenen Dienstherren sowie zu anderen Institutionen bzw. Arbeitgebern werde damit länderübergreifend eine Gleichmäßigkeit bei der Höhe des Versorgungszuschlags gewährleistet. Ein einseitiges Festschreiben eines abweichenden Satzes durch Rheinland-Pfalz sei abzulehnen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass allein eine einheitliche Anwendung beim Bund und bei den Ländern kein sachlicher Grund ist, von einer bedarfsgerechten Anpassung des Versorgungszuschlags abzusehen. Darauf, dass mit Baden-Württemberg mindestens ein Land den Versorgungszuschlag nach differenzierten und höheren Sätzen erhebt, ist das Ministerium nicht eingegangen. Zudem sollte nicht außer Acht bleiben, dass die auf der Grundlage eines versicherungsmathematischen Gutachtens ermittelten Zuführungen an den zwischenzeitlich aufgelösten Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz bereits 2007 bis zu 38,8 % der jeweiligen Besoldungsausgaben betragen. Mit den Zuführungen sollte insbesondere eine Rücklage gebildet werden, mit der Versorgungsleistungen für Beamte und Richter finanziert werden sollten.<sup>26</sup>

Im Übrigen sollten in Rheinland-Pfalz auch die gestiegenen Anteile der Versorgungsbezüge an den Gesamtbezügen<sup>27</sup>, die in den Jahren 2017 bis 2019 um 1,8 Prozentpunkte auf 37,1 % zunahm, Anlass bieten, die Angemessenheit des Versorgungszuschlags zu überprüfen. Ob der langjährige Erfahrungswert, der zu der Festlegung des Versorgungszuschlags auf 30 % im Zuge der Föderalismusreform bei Bund und Ländern geführt hatte<sup>28</sup>, noch gerechtfertigt ist, sollte der Bund-Länder-Arbeitskreis für Versorgungsfragen untersuchen.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei rechtswidrig bewilligten und verlängerten Sonderurlauben die Möglichkeiten zur Beendigung der Beurlaubung zu prüfen sowie in diesen Fällen keine erneuten Sonderurlaube und weiteren Verlängerungen zu gewähren,
- b) eine ordnungsgemäße Personalaktenführung und Dokumentation der Ermessenserwägungen zur Vorbereitung der Entscheidung über die Bewilligung und Verlängerung von Sonderurlaub sicherzustellen.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei der Bewilligung und Verlängerung von Sonderurlaub die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze, insbesondere zur Dauer des Sonderurlaubs zu beachten,
- b) die Beurlaubung ohne Dienstbezüge als ruhegehaltfähige Dienstzeit nur anzuerkennen, wenn diese öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient,

---

<sup>26</sup> Vgl. Jahresbericht 2011 - Teil II - Nr. 24 - Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz - (Drucksache 15/5515).

<sup>27</sup> Betrachtung der Ausgabengruppen 422 und 432.

<sup>28</sup> Stegmüller/Schmalhofer/Bauer, Beamtenversorgungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: August 2020, § 6 BeamtVG Rn. 137.

und der Prüfung der Erfüllung der Voraussetzungen strenge Maßstäbe zugrunde zu legen,

- c) unter Beachtung des Leistungsgrundsatzes Beförderungen grundsätzlich nur dann vorzunehmen, wenn u. a. sichergestellt ist, dass das Beförderungsamt zeitnah wahrgenommen werden kann,
- d) auf eine Überprüfung der Angemessenheit und eine Anpassung des Versorgungszuschlags hinzuwirken,
- e) über die Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

**Nr. 10**

**Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung  
- weitere Optimierung erforderlich -**

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Einführung der E-Akte bei der Staatskanzlei und den Ministerien (Projekt DIALOG I) sowie in der übrigen Landesverwaltung (Projekt DIALOG II) wiesen Mängel auf. Sie berücksichtigten nicht alle relevanten Kosten und waren für eine projektbegleitende Kostenkontrolle nicht geeignet.

Für die Gesamtprojektleitung war die Beurteilung, ob die Leistungen externer Berater erforderlich und angemessen waren, nicht immer möglich. Häufig unterblieben wirksame Kontrollen, ob die Leistungen erbracht worden waren.

Die Anwenderschulungen waren nur teilweise bedarfsgerecht und praxisorientiert. Die Schulung durch externes Personal verursachte im Vergleich zum Einsatz von Landesbediensteten Mehrkosten von bis zu 280.000 €

Durch die Einführung der E-Akte können in den Registraturen, den Post- und Scanstellen sowie beim Botendienst der Staatskanzlei und den Ministerien 37 besetzte Stellen abgebaut werden. Eine optimierte Vorgangsbearbeitung führt zu einem weiteren Einsparpotenzial von 32 besetzten Stellen. Insgesamt können dadurch Personalkosten von 5,4 Mio. € jährlich vermieden werden.

Bei der elektronischen Erfassung von Papierdokumenten - dem ersetzenden Scannen - traten noch Mängel auf. Erforderliche Schutzbedarfsanalysen und Verfahrensdokumentationen fehlten teilweise. In einigen Fällen waren gebotene Sicherheitsvorkehrungen nicht im erforderlichen Umfang getroffen, um Manipulationen am Scansystem oder am Scanprodukt zu vermeiden. Stichprobenhafte Qualitätskontrollen der Scanprodukte wurden nicht immer durchgeführt.

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung wurden im elektronischen Verfahren nicht immer eingehalten. Insbesondere wurden aktenrelevante Dokumente nicht unverzüglich, in Einzelfällen gar nicht zu den Akten genommen. Mit- und Schlusszeichnungen sowie Verfügungen erfolgten außerhalb der E-Akte.

Die Einführung der E-Akte in 196 nachgeordneten Behörden mit 20.500 Arbeitsplätzen und mit geschätzten Kosten von 103 Mio. € birgt erhebliche Projektrisiken. Diesen war nicht angemessen Rechnung getragen. Insbesondere fehlten noch verbindliche Vorgaben zur zeitlichen, inhaltlichen und finanziellen Ausgestaltung des Projekts sowie zur Projektorganisation.

## 1 Allgemeines

Als elektronische Akte (E-Akte) wird allgemein eine digitale Sammlung sachlich zusammengehörender Vorgänge, Dokumente und Informationen bezeichnet, die meist nach der Struktur herkömmlicher physischer Akten aufgebaut ist. Sie umfasst alle aktenrelevanten elektronischen Unterlagen sowie digitalisierte Papierdokumente. Wesentliche Merkmale der E-Akte sind eine revisionssichere Ablage der digitalen Dokumente sowie die digitale Vorgangsbearbeitung mit Beteiligungs- und Zeichnungsmöglichkeiten.

Der Ministerrat hat im April 2015 die wesentlichen Zielvorgaben<sup>1</sup> festgelegt und die Einrichtung einer ressortübergreifenden Projektorganisation beschlossen. Die Federführung für das Projekt DIALOG RLP<sup>2</sup> (Gesamtprojektleitung) wurde dem für Inneres zuständigen Ministerium übertragen.

Das Projekt wurde in zwei Phasen unterteilt:

- Die erste Phase, das Projekt DIALOG I, umfasste die Einführung der E-Akte in der Staatskanzlei und den Ministerien bis Anfang 2020. Sie erfolgte nach einem standardisierten Vorgehen in neun Teilprojekten.
- Die zweite Phase, das Projekt DIALOG II, sieht bis Ende 2025 eine zeitlich gestufte Einführung der E-Akte in der übrigen unmittelbaren Landesverwaltung vor.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die mit der Einführung der E-Akte angestrebten Ziele - bezogen auf das Projekt DIALOG I - erreicht wurden, die Projektorganisation zweckmäßig und wirtschaftlich sowie ein wirksames Projektmanagement eingerichtet war. Er hat außerdem untersucht, welche Optimierungspotenziale für den Einsatz der E-Akte bestehen. Auf Grundlage der Prüfungserkenntnisse hat der Rechnungshof Empfehlungen für die Umsetzung von DIALOG II erarbeitet.

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Mängel bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die von einem Beratungsunternehmen erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wiesen Mängel auf:

- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für DIALOG I wurde 2014 erstellt und im Projektverlauf drei Mal an veränderte Rahmenbedingungen angepasst. Sie geht in der abschließenden Fassung vom September 2017 von Projektkosten von 15,8 Mio. € aus.

Allerdings waren nicht alle relevanten Kosten, insbesondere für die Ertüchtigung der behördlichen IT-Infrastruktur sowie der Netzinfrastruktur, berücksichtigt. Allein die geschätzten Kosten für die Beschaffung erforderlicher Bildschirme für die Ministerien betragen bis zu 550.000 €.

Zudem war die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie auch das Ministerium des Innern und für Sport festgestellt hat, durch ihren verschachtelten und komplexen Aufbau für die Gesamtprojektleitung nicht hinreichend transparent. Wesentliche Annahmen, die den Berechnungen zugrunde lagen, beruhten auf Erfahrungswerten des externen Beratungsunternehmens, die nur eingeschränkt nachvollziehbar waren. Aufbau und Gliederung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erlaubten es nicht, den tatsächlichen mit dem in der Planung erwarteten Ressourcenverbrauch abzugleichen.

---

<sup>1</sup> Z. B. medienbruchfreie elektronische Vorgangsbearbeitung, Optimierung von Verwaltungsabläufen, Qualitätsverbesserung bei der Aufgabenerledigung, Vermeidung von Migrationsaufwand, Kosteneinsparungen durch eine zentrale IT-Betriebsstruktur.

<sup>2</sup> Digitale Akte des Landes zur Optimierung der Geschäftsabläufe.

- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für DIALOG II, die von einem Kostenrahmen von 103 Mio. € ausging, folgte der gleichen verschachtelten und komplexen Struktur. Auch hier blieben relevante Kosten u. a. zur Ertüchtigung der Leitungskapazitäten sowie der notwendigen Hardware für 196 Behörden außer Betracht.

Insgesamt waren die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für eine projektbegleitende Überwachung der Kosten (Soll-Ist-Vergleich) nicht geeignet.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt<sup>3</sup>, für das Projekt DIALOG II sei eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt worden, die sich eng an das Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik, anlehne. Sie enthalte alle Kosten und stelle diese transparent dar. Darüber hinaus solle ein wirksames Finanzcontrolling etabliert werden, das diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur projektbegleitenden Kontrolle sowie zur abschließenden Erfolgskontrolle nutze. Ferner sei beabsichtigt, entsprechend der Anregung des Rechnungshofs in den einzelnen Behördenprojekten unter Nutzung von Standardisierungsmöglichkeiten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

## 2.2 Optimierungsbedarf beim Servicecenter DIALOG RLP

Das Servicecenter DIALOG RLP ist als zentrale Serviceeinheit beim Landesbetrieb Daten und Information eingerichtet. Es unterstützt sowohl bei DIALOG I als auch bei DIALOG II die Gesamtprojektleitung und die einzelnen Behörden in den Teilprojekten bei der Einführung der E-Akte. Außerdem ist es für die Konzeption, Koordination und Durchführung von Schulungen sowie für den fachlichen Betrieb des E-Akte-Systems zuständig.

Für die Erledigung seiner Aufgaben setzte das Servicecenter neben Landesbediensteten mit Arbeitszeitanteilen von vier Vollzeitkräften auch Mitarbeiter externer Dienstleister<sup>4</sup> ein. Es rechnete als Auftraggeber die von Externen erbrachten Leistungen mit den Unternehmen ab und stellte die Kosten zuzüglich eines Verwaltungszuschlags dem Ministerium des Innern und für Sport in Rechnung.

Hierzu wurde festgestellt:

- In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für DIALOG I wurde der Beratungsbedarf zur Unterstützung der Gesamtprojektleitung und für die Teilprojekte auf 6.500 Personentage geschätzt. Diese Schätzung war für die Gesamtprojektleitung nicht nachvollziehbar. Deshalb konnte sie nicht beurteilen, ob die Leistungen externer Dienstleister<sup>5</sup> erforderlich und angemessen waren. Eine Kostenkontrolle war nur eingeschränkt möglich.
- Die Leitung des Servicecenters hatte zu prüfen, ob die im KLR<sup>6</sup>-System des Landesbetriebs gebuchten Leistungen der externen Berater erbracht worden waren. Die hierfür überwiegend erforderliche Beteiligung der Projektverantwortlichen in der Staatskanzlei und den Ministerien unterblieb, sodass sie die Leistungserbringung häufig ohne faktische Überprüfung bestätigte.
- Die Bediensteten des Servicecenters, die im Aufgabenbereich „Fachlicher Betrieb“ eingesetzt wurden, waren mit der Entgegennahme der Fehlermeldungen nicht ausgelastet. Ferner bestanden durch die Einrichtung einer Servicehotline

---

<sup>3</sup> Die Stellungnahme wurde in Abstimmung mit der Staatskanzlei und den weiteren am Projekt DIALOG RLP beteiligten Ministerien für die Landesregierung erstellt.

<sup>4</sup> Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof waren 17 Mitarbeiter eingesetzt.

<sup>5</sup> Bis Ende März 2020 wurden mehr als 7.300 Personentage abgerechnet.

<sup>6</sup> Kosten- und Leistungsrechnung.

des Herstellers zusätzlich zum vorhandenen Ticket-System<sup>7</sup> zwei parallele Systeme für die Fehlerbearbeitung. Dies war nicht wirtschaftlich.

- Für die Schulungen<sup>8</sup> setzte das Servicecenter ausschließlich Mitarbeiter eines externen Dienstleisters ein. Diese Schulungen waren nur teilweise bedarfsgerecht und praxisorientiert. Sie verursachten im Vergleich zu Schulungen durch Landesbedienstete Mehrkosten von bis zu 280.000 €. Darüber hinaus hätten 2019 Kosten von 50.000 € vermieden werden können, wenn die Kapazitäten für Anwenderschulungen nicht nur zu 81 %, sondern vollumfänglich genutzt worden wären.
- Für das Projekt DIALOG II müssen mehr als 20.000 Nutzer geschult werden. Ein darauf ausgerichtetes Schulungskonzept war noch nicht erstellt.

Das Ministerium hat erklärt, im Projekt DIALOG II werde entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs bezüglich einer transparenten und nachvollziehbaren Ermittlung der Personentage für externe Dienstleister sowie einer wirksamen Kontrolle der Angemessenheit und Abrechnung dieser Leistungen verfahren. Die Aufgabenplanung sei bereits angepasst worden. Alle im Rahmen der Teilprojekte zu erledigenden Aufgaben würden in Arbeitspaketen erfasst, der personelle Aufwand werde formularbasiert beschrieben und durch die Gesamtprojektleitung freigegeben. Der Fertigstellungsgrad der Arbeitspakete werde im Projektstrukturplan laufend ausgewiesen. Die externen Dienstleistungen würden erfasst und automatisiert ausgewertet, sodass der Ist-Wert mit den Plan-Werten laufend abgeglichen werden könne. Darüber hinaus sei vorgesehen, die Projektbeteiligten der behördlichen Teilprojekte in die Überprüfung der gebuchten Leistungen vor der Bestätigung einzubeziehen.

Zu dem fachlichen Betrieb hat das Ministerium ausgeführt, bis zum Ende des ersten Halbjahres 2021 würden die dauerhaft anfallenden Aufgaben zeitlich bewertet und der Personalbedarf ermittelt. Der Hotline-Support durch den Hersteller sei zum 1. Dezember 2020 eingestellt worden.

Die dauerhaften Aufgaben im Bereich der Schulungen für DIALOG II würden künftig durch landeseigenes Personal und temporäre Aufgaben, die mit Ende des Einführungsprojekts entfielen, durch externes Personal wahrgenommen werden. Ein umfassendes E-Learning-Angebot werde entsprechend der Anregung des Rechnungshofs umgesetzt. Präsenzs Schulungen seien nur für besondere Zielgruppen, die über vertiefte Kenntnisse verfügen müssten, vorgesehen. Die Schulungsinhalte sollten aufgrund der im Projekt DIALOG I gewonnenen Erfahrungen optimiert und mit stärkerem Praxisbezug versehen werden.

### **2.3 Einsparungen durch Einsatz der E-Akte möglich**

Durch die Einführung der elektronischen Aktenführung und der elektronischen Vorgangsbearbeitung verändern sich die Aufgaben im Bereich der Schriftgutverwaltung. In den Registraturen, den Poststellen und dem Botendienst entfallen Aufgaben ganz oder teilweise. In den Scanstellen kommen neue Aufgaben hinzu. Die Staatskanzlei und die meisten Ministerien haben vor diesem Hintergrund „Servicestellen Schriftgutverwaltung“ eingerichtet. Dort sind die genannten Aufgaben zusammengeführt. Seit Beginn der Einführung der E-Akte wurden in diesen Bereichen bereits mehr als 23 Vollzeitkräfte abgebaut.

---

<sup>7</sup> Fehlermeldungen wurden zunächst an die lokalen Administratoren gerichtet. War dort Abhilfe nicht möglich, wurde das Problem in einem vorgegebenen Formular beschrieben und über ein „Ticket-System“ des Landesbetriebs dem Servicecenter zugeleitet, das die Meldung nach Prüfung der Angaben an den zuständigen Sachbearbeiter weiterreichte. Konnte auch dort der Fehler nicht behoben werden, wurde das Ticket an die Herstellerfirma weitergeleitet.

<sup>8</sup> Es wurden Schulungen für Anwender, Key-User, lokale Administratoren, Registratoren, Scanpersonal und Führungskräfte nach einem standardisierten Konzept durchgeführt.

Der Rechnungshof hat für die Aufgaben der „Servicestellen Schriftgutverwaltung“ eine analytische Personalbedarfsermittlung vorgenommen. Danach können ausgehend von den dort am 1. Februar 2020 noch eingesetzten 80,5 Vollzeitkräften weitere 37 Kräfte eingespart werden. Dies entspricht Personalkosten von 2,9 Mio. € jährlich.<sup>9</sup>

Das Ministerium hat erklärt, von dem aufgezeigten Einsparpotenzial würden 23 Vollzeitkräfte abgebaut. Darüber hinausgehende Einsparungen bei den Registraturen, dem Botendienst sowie den Post- und Scanstellen würden derzeit noch bewertet. Hierbei seien teilweise behördenspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen.

Weitere Optimierungspotenziale können realisiert werden, wenn die Vorteile des elektronischen Verfahrens in vollem Umfang genutzt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof bestanden teilweise noch Ausnahmen von der elektronischen Bearbeitung. Auch war die beabsichtigte begleitende behörden- und aufgabenspezifische Optimierung der elektronischen Vorgangsbearbeitung noch nicht ausreichend erfolgt. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des externen Beratungsunternehmens geht davon aus, dass durch die optimierte Bearbeitung im elektronischen Verfahren zusätzliche 32 Vollzeitkräfte entbehrlich werden. Dadurch können die Personalkosten um 2,5 Mio. € jährlich verringert werden.<sup>10</sup>

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Prozessabläufe sollten analysiert, auf mögliches Optimierungspotenzial untersucht und dann optimiert digital umgesetzt werden. In diesem Zuge erkanntes Einsparpotenzial solle nach der Umsetzung realisiert werden. Die Durchführung solcher Geschäftsprozessoptimierungen werde im Nachgang zu den E-Akte-Einführungsprojekten angestrebt. Ob und in welchem Umfang durch die Einführung der E-Akte neben den Einsparungen im Bereich der Registraturen weitere Personaleinsparungen realisierbar seien, könne noch nicht beurteilt werden. Hierzu seien weitere Analysen und Bewertungen erforderlich, die zeitnah erfolgten.

## **2.4 Rechtssicheres ersetzendes Scannen - weitere Optimierungen erforderlich**

Ersetzendes Scannen bezeichnet den Vorgang des elektronischen Erfassens von Papierdokumenten mit dem Ziel der elektronischen Weiterverarbeitung und Aufbewahrung des hierbei entstehenden elektronischen Abbilds und der späteren Vernichtung des papiergebundenen Originals. Um eine möglichst hohe Rechtssicherheit beim ersetzenden Scannen zu gewährleisten, gelten für den Prozess des Einscannens der Dokumente strenge Vorgaben. Sie sind in der allgemeingültigen Scananweisung<sup>11</sup> und dem Scankonzept festgelegt.

Beim rechtssicheren ersetzenden Scannen traten noch Mängel auf. Beispiele:

- Vorgeschriebene Schutzbedarfsanalysen waren in fünf Teilprojekten noch nicht erstellt. Zu zwei Teilprojekten lagen Verfahrensdokumentationen nicht oder nur als Entwurf vor.
- In einigen Fällen fehlten die erforderlichen organisatorischen und personellen Schutzvorkehrungen, um Manipulationen am Scansystem oder am Scanprodukt zu verhindern. Geeignete Zugangskontrollen waren nicht vorhanden.
- Bei drei Teilprojekten waren vorgeschriebene stichprobenartige Qualitätskontrollen noch nicht eingerichtet. Mängel an den Papieroriginalen wurden in vier Teilprojekten nicht wie vorgesehen dokumentiert.

---

<sup>9</sup> Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze für das Jahr 2020 (Durchschnittsbetrag der Entgeltgruppen 5, 6 und 8 TV-L).

<sup>10</sup> In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden Kosten von 80.000 € jährlich je Vollzeitkraft unterstellt.

<sup>11</sup> Scannen bei Führen der elektronischen Akte im Verfahren DIALOG RLP - Anlage 2 zur Landesaktenordnung.

- Oftmals wurden Schriftstücke außerhalb der Scanstellen mit herkömmlichen Multifunktionsgeräten nicht rechtssicher eingescannt und dennoch zu den elektronischen Akten genommen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die betroffenen Behörden würden unverzüglich mit der Erstellung der Schutzbedarfsanalysen und Verfahrensdokumentationen beginnen. Gleiches gelte für die Umsetzung der zum Manipulationsschutz und zur Qualitätssicherung notwendigen Maßnahmen. Dabei würden u. a. Zugangs- und Zutrittskontrollen geschaffen. Die Dokumentation von Mängeln am Papieroriginal und die regelmäßige Durchführung stichprobenartiger Qualitätskontrollen würden zeitnah umgesetzt. Da ein technisches und somit zentrales Unterbinden des Ablegens von Scanprodukten, die außerhalb der Scanstellen erstellt worden seien, nicht möglich sei, würden hier organisatorische Regeln getroffen.

## 2.5 Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung nicht immer eingehalten

Der Grundsatz der ordnungsgemäßen Aktenführung gebietet, die den Verwaltungsentscheidungen zugrunde liegenden Vorgänge und Prozesse für einen rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug jederzeit zuverlässig und vollständig nachweisen zu können. In der Landesaktenordnung<sup>12</sup> sind für die Schriftgutverwaltung in der Landesverwaltung die Grundsätze der Authentizität, Integrität, Aktenrelevanz, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit, Recherchierbarkeit, Lesbarkeit, Vertraulichkeit und Löscharkeit festgelegt.

Der Rechnungshof hat die Einhaltung dieser Grundsätze in einer Aktenanalyse stichprobenhaft untersucht.<sup>13</sup> Hierzu wurde in einem mathematisch-statistischen Zufallsverfahren eine repräsentative Stichprobe aus dem elektronischen Aktenbestand gezogen. Die Teilprojekte wurden ihrem Anteil entsprechend berücksichtigt.<sup>14</sup> Im Wesentlichen wurde Folgendes festgestellt:

- Aktenrelevante Schriftstücke wie z. B. Gesprächsvermerke und Besprechungsprotokolle, auf die in den Vorgängen Bezug genommen wurde, fehlten.
- Mit- und Schlusszeichnungen sowie Verfügungen wurden nicht wie vorgeschrieben in der E-Akte, sondern in E-Mails oder in Papierform vorgenommen. Teilweise fehlten Verfügungen.
- Schriftstücke wurden nicht unverzüglich nach Eingang in die elektronische Akte übernommen. Die Veraktung aktenrelevanter Schriftstücke erfolgte in Einzelfällen erst nach mehr als einem Jahr.
- Eine landesweite Regelung, welche Metadaten<sup>15</sup> zu erfassen sind, war nicht vorhanden. Metadaten wurden nicht oder nicht vollständig erfasst.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der Einführung der E-Akte in der Staatskanzlei und den Ministerien seien über den Erlass der notwendigen Regelwerke hinaus weitergehende Maßnahmen zur Unterstützung der elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung ergriffen worden. In den Teilprojekten seien die Mitarbeiter im Bereich der Schriftgutverwaltung auf der Grundlage einer umfanglichen

---

<sup>12</sup> § 3 Landeseinheitliche Aktenordnung für die rheinland-pfälzische Landesverwaltung (Landesaktenordnung - LAO -).

<sup>13</sup> Die Stichprobe bestand aus 380 Akten und enthielt über 2.100 Vorgänge und mehr als 13.700 Dokumente. Einbezogen waren die Teilprojekte, die bereits Anwendungserfahrung mit der E-Akte gesammelt und elektronische Aktenbestände aufgebaut hatten. Im Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz sowie im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau wurde die E-Akte erst während der Prüfung durch den Rechnungshof in den Echtbetrieb übernommen. Das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten setzte das landeseinheitliche E-Akte-System noch nicht ein.

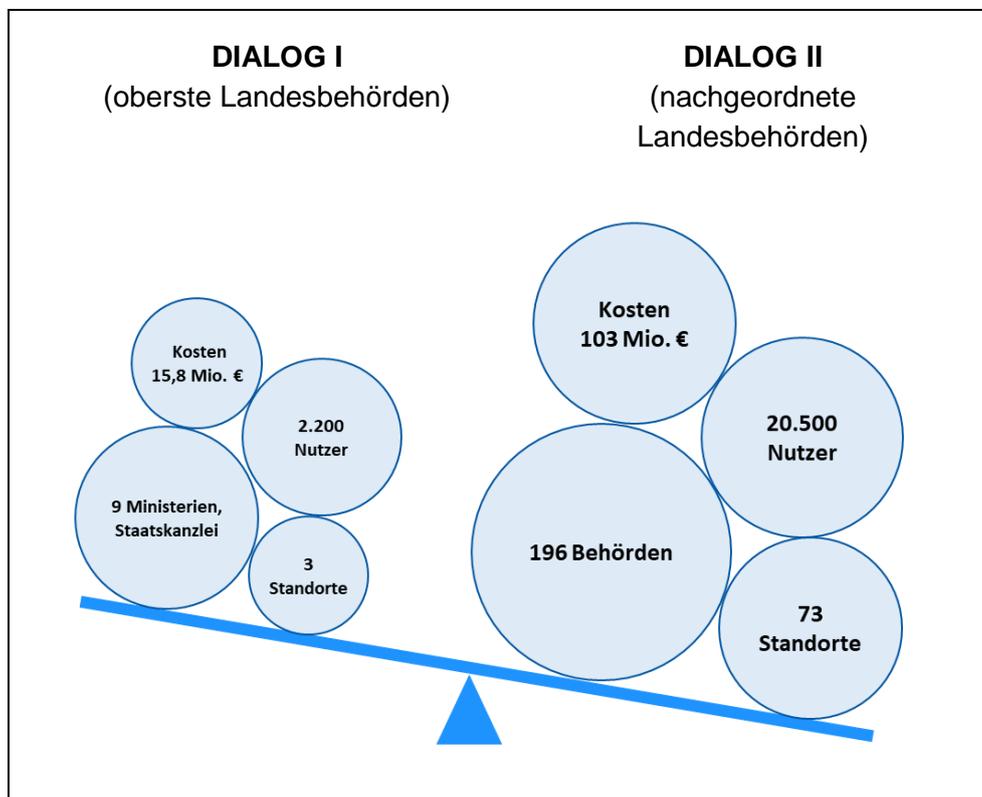
<sup>14</sup> Vertrauliche Akten, z. B. der Personalvertretungen, waren von der Prüfung ausgenommen.

<sup>15</sup> Strukturierte Daten, die Informationen über Merkmale anderer Daten enthalten.

Schulungsunterlage gesondert unterwiesen worden. Hier seien neben den neuen Regelwerken auch die Grundsätze der Schriftgutverwaltung und die sich daraus ergebenden Pflichten insbesondere zur vollständigen Aktenführung erläutert worden. Ferner seien in den Teilprojekten behördenspezifische Handreichungen von elektronischen Zeichnungsprozessen und einzelnen Funktionalitäten der E-Akte-Anwendung erstellt und über die behördlichen Internetseiten zur Verfügung gestellt worden. In der Staatskanzlei und den Ministerien würden geeignete Maßnahmen ergriffen, die die Verpflichtung der Mitarbeiter zur Beachtung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung noch einmal klarstellten.

## 2.6 Empfehlungen für die Einführung der E-Akte in den nachgeordneten Landesbehörden

Mit dem Projekt DIALOG II soll die E-Akte bis Ende 2025 auch im nachgeordneten Bereich bei 196 zum Teil unterschiedlich strukturierten Behörden an 73 Standorten eingeführt werden. Von dieser Maßnahme sind insgesamt 20.500 Arbeitsplätze betroffen. Dies und die geschätzten Kosten von 103 Mio. € verdeutlichen, dass das Projekt DIALOG II in organisatorischer und technischer Hinsicht deutlich komplexer als DIALOG I ist. Die folgende Grafik zeigt die wesentlichen Unterschiede.



Die Abbildung zeigt für die Projekte DIALOG I und DIALOG II die betroffenen Behörden, die Zahl der Standorte, die voraussichtlichen Kosten sowie die Zahl der Nutzer.

Bei DIALOG II waren wesentliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung dieses Projekts noch nicht ausreichend konkretisiert oder festgelegt. Beispielsweise fehlten verbindliche Vorgaben insbesondere zur zeitlichen, inhaltlichen und finanziellen Ausgestaltung des Projekts sowie zur Projektorganisation. Außerdem waren Aufgaben und Zuständigkeiten der Gesamtprojektleitung noch nicht hinreichend bestimmt.

Im Hinblick auf die sich hieraus ergebenden erheblichen Prozessrisiken hat der Rechnungshof auf der Grundlage seiner bisher getroffenen Feststellungen folgende Empfehlungen für das weitere Vorgehen gegeben:

- Um eine wirksame Steuerung des Projekts sowie dessen wirtschaftliche und funktionsgerechte Durchführung innerhalb des vorgegebenen Kosten- und Zeitrahmens unter Beachtung der rechtlichen und qualitativen Anforderungen zu gewährleisten, sollte die Gesamtprojektleitung mit angemessenen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet sein.
- Zur zeit- und qualitätsgerechten Erledigung der Aufgaben sollten die Leitungen der Teilprojekte und die Mitglieder der lokalen Projektteams temporär mit einem Teil ihrer Arbeitszeit für das Projekt freigestellt werden.
- Im Rahmen der sogenannten „Readiness-Phase“ schätzen die jeweiligen Behörden ein, ob die organisatorischen, technischen und sonstigen Voraussetzungen für die Einführung der E-Akte vorliegen. Es sollte geprüft werden, ob und inwieweit hierbei eine bedarfsgerechte Unterstützung der Behörden erforderlich ist.
- Für die planmäßige und termingerechte Durchführung der Teilprojekte in DIALOG I waren Vorgaben für das systematische und standardisierte Vorgehen, die Einhaltung eines klar strukturierten und verbindlichen Zeitplans, eine bedarfsgerechte Unterstützung durch externe Berater und die Berücksichtigung behördenspezifischer Besonderheiten innerhalb des vorgegebenen rechtlichen, technischen und organisatorischen Rahmens von Bedeutung. Die Einhaltung dieser Rahmenbedingungen sowie ein angemessenes Akzeptanz- und Veränderungsmanagement sollten auch bei DIALOG II gewährleistet werden.
- Eine umfassende Nutzung der E-Akte lässt sich im Einführungsprojekt bei komplexen Geschäftsgängen nicht immer realisieren. Daher sollte frühzeitig bei den jeweiligen Behördenprojekten festgelegt werden, welche Aufgaben im Einführungsprojekt mit der E-Akte erledigt werden können und welche Optimierungen erst später erfolgen sollten.
- Das Servicecenter DIALOG RLP ist auch beim Projekt DIALOG II für die Einführungsunterstützung durch Externe, Schulungen sowie für den fachlichen Betrieb des E-Akte-Systems zuständig. Um insbesondere temporäre Projektaufgaben und verbleibende Daueraufgaben organisatorisch und personell voneinander abzugrenzen, bedarf es eines angemessenen Betriebskonzepts. Bis 2025 vorgesehene Personalmehrungen für den fachlichen Betrieb und für Schulungen von derzeit 6,5 Vollzeitkräften auf 32 Kräfte waren mangels angemessener Personalbedarfsermittlung nicht nachvollziehbar.

Das Ministerium hat erklärt, der Entwurf einer Ministerratsvorlage enthalte Festlegungen zum Projektvorgehen, zur Projektorganisation, zur zeitlichen Umsetzung und zum Finanzbedarf. Dies gelte auch für die wesentlichen Aufgaben und Zuständigkeiten der Gesamtprojektleitung, zu denen eine weitere Konkretisierung angestrebt werde. Bei der Projektumsetzung werde von Beginn an darauf hingewirkt, dass die Mitglieder der lokalen Projektteams temporär und im erforderlichen Umfang für Projektaufgaben freigestellt würden. Die Behörden würden nach der zwischenzeitlich fortgeschriebenen Vorgehensplanung im Rahmen der „Readiness-Phase“ durch das Servicecenter DIALOG RLP betreut; dieses Vorgehen werde derzeit bei den Pilotbehörden erprobt und notwendigenfalls angepasst. Es sei beabsichtigt, die vom Rechnungshof genannten Faktoren für eine planmäßige und termingerechte Durchführung der Teilprojekte auch bei der Umsetzung von DIALOG II zu beachten. Die Einführungsprojekte würden insbesondere im Bereich der Umsetzung des Akzeptanz- und Veränderungsmanagements durch das Servicecenter DIALOG RLP unterstützt. Da im Rahmen der Einführungsprojekte komplexe Geschäftsgänge nicht immer in der E-Akte abgebildet werden könnten, werde für DIALOG II festgelegt, dass Fachverfahren zwar erhoben, nicht aber bewertet würden. Bei Erarbeitung der lokalen behördenspezifischen Einführungskonzepte könne bewertet werden, welche Geschäftsgänge aufgrund besonderer Komplexität erst im Nachgang zum Einführungsprojekt in der E-Akte umgesetzt werden sollten. Ein den Anforderungen von DIALOG II genügendes Betriebskonzept für das Servicecenter DIALOG RLP werde

bis zum Ende des ersten Halbjahres 2021 erstellt. Dem in der Betriebsphase dauerhaft vorgesehenen Personaleinsatz werde eine Personalbedarfsberechnung zugrunde gelegt, in die die eigenen bisherigen Betriebserfahrungen des Servicecenters DIALOG RLP, Kennzahlen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie Annahmen und Erfahrungswerte vergleichbarer Projekte einfließen würden.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) dem Projekt DIALOG II eine den Anforderungen entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde zu legen und eine projektbegleitende Kostenkontrolle sicherzustellen,
- b) eine nachvollziehbare Bedarfsermittlung und Abrechnung der Leistungen externer Dienstleister zu gewährleisten,
- c) Anwenderschulungen und Anwenderunterstützung für die E-Akte wirtschaftlich und zweckmäßig zu gestalten,
- d) das für die Registraturen, den Botendienst sowie die Post- und Scanstellen aufgezeigte Einsparpotenzial von 37 besetzten Stellen sowie die mit der Einführung der E-Akte verbundenen weiteren Optimierungspotenziale möglichst vollständig zu nutzen,
- e) den Einsatz der E-Akte behörden- und aufgabenspezifisch weiter zu optimieren,
- f) auf die Einhaltung der technischen und organisatorischen Vorgaben für das rechtssichere ersetzende Scannen sowie der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung im elektronischen Verfahren hinzuwirken,
- g) den Projektrisiken bei der Einführung der E-Akte in den Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung durch verbindliche Vorgaben insbesondere zur zeitlichen und inhaltlichen Ausgestaltung des Projekts sowie zur Projektorganisation Rechnung zu tragen.

#### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 11

**Finanzaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion über defizitär wirtschaftende Kommunen  
- weitgehend unwirksam -**

Der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion obliegt die Finanzaufsicht über 44 Städte und Landkreise. In den Jahren 2015 bis 2019 legten diese der Aufsicht insgesamt 162 Satzungen über defizitäre Haushalte vor. Das entsprach 74 % der eingereichten Haushalte. Die Defizite beliefen sich in den Ergebnishaushalten auf insgesamt 1,9 Mrd. €, in den Finanzhaushalten auf 1,5 Mrd. €. 65 Satzungen betrafen Kommunen, die bereits bilanziell überschuldet waren oder zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres erstmals ihre bilanzielle Überschuldung prognostizierten.

Die Einhaltung des gesetzlichen Haushaltsausgleichsgebots war nicht sichergestellt. Die Städte planten in den meisten Fällen nicht unter gebotener Ausschöpfung der Realsteuern. Für kaum einen Landkreis war nachgewiesen, dass eine Erhöhung der Kreisumlage auszuschließen war.

Gleichwohl ergriff die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit Ausnahme von drei Haushalten eines Landkreises keine finanzaufsichtlichen Maßnahmen zur Änderung rechtswidriger Haushaltssatzungen.

Sie genehmigte entgegen dem gesetzlichen Regelversorgungsgebot Investitionskredite von 1,3 Mrd. € und Verpflichtungsermächtigungen von 0,7 Mrd. €, obwohl die Kommunen in keinem Jahr des Prüfungszeitraums einen ausgeglichenen Haushalt vorgelegt hatten und teilweise bereits überschuldet waren. Die Genehmigungen versah sie häufig mit Maßgaben, deren Einhaltung sie nicht überwachte.

Die Geschäftsabläufe in der Finanzaufsicht waren optimierungsbedürftig. Es fehlte an Grundlagen für einen wirksamen und gleichmäßigen Verwaltungsvollzug. Der Begründungsaufwand für zahlreiche Haushaltsverfügungen, mit denen Genehmigungen erteilt und keine belastenden aufsichtlichen Maßnahmen ergriffen wurden, war unverhältnismäßig.

**1 Allgemeines**

Der Staat beaufsichtigt die Gemeinden und Landkreise, um sicherzustellen, dass die Verwaltung im Einklang mit dem geltenden Recht geführt wird.<sup>1</sup> Als Teilbereich dieser Rechtsaufsicht hat die Finanzaufsicht dafür Sorge zu tragen, dass die haushalts-

---

<sup>1</sup> Art. 49 Abs. 3 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit § 117 Satz 1 Gemeindeordnung (GemO) und § 60 Satz 1 Landkreisordnung (LKO).

rechtlichen Vorgaben beachtet werden.<sup>2</sup>

In Rheinland-Pfalz führt die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) als unmittelbare Aufsichtsbehörde die Rechtsaufsicht über 24 Landkreise, zwölf kreisfreie und acht große kreisangehörige Städte.<sup>3</sup> Sie untersteht ihrerseits der Aufsicht durch das Ministerium des Innern und für Sport als oberster Aufsichtsbehörde<sup>4</sup>. Ihr sind alle kommunalen Haushaltssatzungen vor Bekanntmachung mit Haushaltsplänen und Anlagen vorzulegen<sup>5</sup>. Die Haushaltssatzungen bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde für die Summe der Verpflichtungsermächtigungen<sup>6</sup>, für die in künftigen Haushaltsjahren voraussichtlich Investitionskredite aufgenommen werden müssen, und für den Gesamtbetrag der Investitionskredite.<sup>7</sup>

Die Kommunen sind verpflichtet, den Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen. Dies setzt voraus, dass im Ergebnishaushalt die Erträge mindestens die Aufwendungen decken und im Finanzhaushalt die planmäßigen Tilgungen aus einem positiven Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen finanziert werden können.<sup>8</sup>

Defizitäre Haushalte gelten ausnahmsweise als ausgeglichen, wenn die Unterdeckung unabweisbar ist. Dies setzt voraus, dass alle verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten der Ausgabenminderung und Einnahmensteigerung ausgeschöpft sind. Der Hinweis auf eine verfassungswidrige Unterfinanzierung durch das Land entbindet hiervon nicht.<sup>9</sup>

Zusätzlich dürfen sich Kommunen nicht bilanziell überschulden. Von einer Überschuldung ist auszugehen, wenn in der Bilanz ein „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auszuweisen ist.<sup>10</sup>

Führen Kommunen ihre Haushaltswirtschaft im Einklang mit den vorstehend bezeichneten Rechtsvorschriften, sichert dies die gesetzlich gebotene stetige Erfüllung ihrer Aufgaben.<sup>11</sup> Zugleich wird vermieden, dass Kommunen konsumtive Ausgaben

---

<sup>2</sup> Leitfaden „Aufsichtsbehördliche Prüfung doppischer Kommunalhaushalte“ des Ministeriums des Innern und für Sport vom 5. November 2007, S. 4: „Die Finanzaufsicht soll gewährleisten, dass eine geordnete Haushaltswirtschaft“ (vgl. z. B. § 103 Abs. 2 Satz 2 GemO) vorliegt, wobei unter diesem Begriff die Einhaltung aller allgemeinen und besonderen Vorschriften verstanden wird, die bei der Planung und Ausführung des Haushalts sowie der Rechnungslegung zu berücksichtigen sind.“

<sup>3</sup> § 118 Abs. 1 Satz 1 GemO, § 61 Abs. 1 LKO.

<sup>4</sup> § 118 Abs. 3 GemO, § 61 Abs. 2 LKO. Das Ministerium ist am Prüfungsverfahren durch Übersendung des Entwurfs der Prüfungsmitteilungen sowie der Prüfungsmitteilungen beteiligt worden.

<sup>5</sup> § 97 Abs. 2 GemO. Die Vorschrift gilt gemäß § 57 LKO auch für Landkreise. Soweit nachfolgend Vorschriften aus dem Bereich der §§ 78 bis 115 GemO genannt sind, ergibt sich ihre Geltung für Landkreise aus § 57 LKO.

<sup>6</sup> Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die erst in künftigen Jahren zu Auszahlungen führen (§ 102 GemO).

<sup>7</sup> § 95 Abs. 4 GemO.

<sup>8</sup> § 93 Abs. 4 GemO in Verbindung mit § 18 Abs. 1 und 2 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) sowie Nr. 7 Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des § 93 Gemeindeordnung (GemO-VV).

<sup>9</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13/14, juris Rn. 25 f.; Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020 - 10 A 11208/18.OVG, juris Rn. 72 f.

<sup>10</sup> § 93 Abs. 6 Satz 1 GemO.

<sup>11</sup> § 93 Abs. 1 Satz 1 GemO.

langfristig über Liquiditätskredite finanzieren, die nur zum Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsschwankungen aufgenommen werden dürfen.<sup>12</sup> Außerdem wird dadurch einer Belastung künftiger Generationen durch Schuldendienstleistungen vorgebeugt.

Die Liquiditätskreditverschuldung der Kommunen stieg aufgrund ständig defizitärer Haushaltswirtschaft in den vergangenen drei Jahrzehnten deutlich.<sup>13</sup> Ende 2019 betrug die Verschuldung der kreisfreien Städte 3,6 Mrd. €, der Landkreise 1,1 Mrd. € und der großen kreisangehörigen Städte 0,3 Mrd. €.

Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund geprüft,

- in welcher Weise die Aufsichtsbehörde gegen defizitäre Haushaltsplanungen der Kommunen eingeschritten ist,
- ob sie dabei ihre rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft und ein schlüssiges Gesamtkonzept zugrunde gelegt hat,
- ob die Voraussetzungen für die Genehmigung von Investitionskrediten und Verpflichtungsermächtigungen vorlagen.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre 2015 bis 2019. Daneben hat der Rechnungshof auch die Organisation der Finanzaufsicht<sup>14</sup> auf Optimierungspotenziale untersucht.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Vermeidbare defizitäre Haushaltsplanungen**

#### **2.1.1 Jahresfehlbeträge und negative freie Finanzspitzen**

Im Prüfungszeitraum legten lediglich vier Kommunen in allen Jahren der ADD Haushaltspläne vor, die sowohl im Ergebnis- als auch im Finanzhaushalt ausgeglichen waren.<sup>15</sup>

Bei 40 Kommunen war in mindestens einem Jahr der Ergebnis- oder der Finanzhaushalt defizitär. Von diesen verfehlten 24 in allen Jahren den Haushaltsausgleich. Insgesamt waren 162 Haushaltssatzungen betroffen.

---

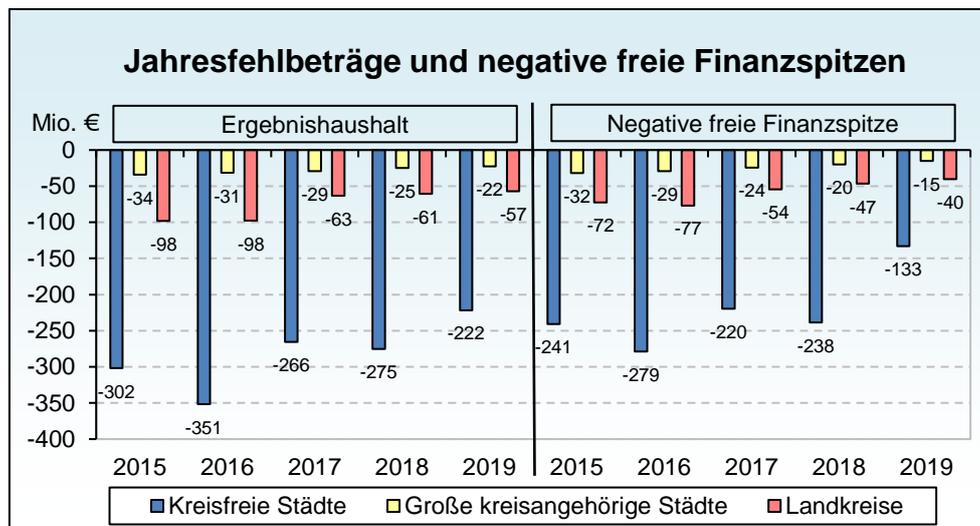
<sup>12</sup> § 105 Abs. 2 GemO.

<sup>13</sup> Vgl. Schuldenstatistik des Statistischen Landesamts, Aktualisierung auf 2019 aufgrund der vorläufigen Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2019.

<sup>14</sup> Die ADD setzte Personal im Umfang von 13 Vollzeitäquivalenten für Zwecke der kommunalen Finanzaufsicht ein, auf das nach Maßgabe ihrer internen Kosten-Leistungsrechnung jährliche Personalaufwendungen von über 1 Mio. € entfielen.

<sup>15</sup> Für die in die Prüfung einbezogenen Jahre 2015 und 2016 galt noch § 18 GemHVO in der Fassung vom 6. April 2010. Hiernach war der Ausgleich in Planung und Rechnung nicht jahresbezogen, sondern unter Berücksichtigung von Vorträgen aus Haushaltsvorjahren zu beurteilen. Die Angaben zur Anzahl unausgeglichener Haushalte berücksichtigen die für das jeweilige Haushaltsjahr geltende Rechtslage. Angaben zu Fehlbeträgen beruhen hingegen für den gesamten Prüfungszeitraum einheitlich auf Jahreswerten.

Die in den Ergebnishaushalten ausgewiesenen Jahresfehlbeträge beliefen sich insgesamt auf mehr als 1,9 Mrd. €<sup>16</sup> Die Summe der in den Finanzhaushalten ausgewiesenen negativen freien Finanzspitzen<sup>17</sup> betrug über 1,5 Mrd. €<sup>18</sup>



Die Grafik zeigt die auf die Gebietskörperschaftsgruppen entfallenden Jahresfehlbeträge im Ergebnishaushalt und negativen freien Finanzspitzen im Finanzhaushalt.

Die Haushaltssatzungen mit defizitären Ergebnis- und/oder Finanzhaushalten hätten nur dann dem Gebot zum Haushaltsausgleich entsprochen und insoweit keinen Anlass zu finanzaufsichtlichem Einschreiten geboten, wenn die Jahresfehlbeträge bzw. negativen freien Finanzspitzen unabweisbar gewesen wären. Dies war, wie die folgenden Ausführungen verdeutlichen, nicht der Fall.

## 2.1.2 Städte

Bei den Städten setzt die Unabweisbarkeit von Haushaltsdefiziten voraus, dass - neben der Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Ausgabenreduzierung und sonstigen Einnahmenverbesserungen - Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) bis zur Grenze der rechtlichen Zulässigkeit erhoben werden. Da das Land von der Möglichkeit, Höchstsätze festzulegen<sup>19</sup>, keinen Gebrauch gemacht hat, wird die Höhe der Hebesätze nur durch das verfassungsrechtliche Erdrosselungsverbot und das Willkürverbot begrenzt.<sup>20</sup> Zudem sind Kommunen dann nicht zu einer Erhöhung von Hebesätzen zum Zwecke des Haushaltsausgleichs verpflichtet, wenn dies mit hoher Wahrscheinlichkeit zu nicht kompensierbaren haushaltsschädlichen Effekten führen würde.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Bei Einzelwerten von 0,1 Mio. € bis zu 73,3 Mio. €

<sup>17</sup> Von einer freien Finanzspitze spricht man, wenn im Finanzhaushalt die planmäßigen Tilgungen aus einem positiven Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen finanziert werden können (vgl. auch Muster 14 der Anlage 3 zum Produktrahmenplan und Kontenrahmenplan mit Zuordnungsvorschriften für die kommunale Haushaltswirtschaft VV-GemHSys). Reichen die vorgenannten Mittel nicht zur Finanzierung der Tilgungen aus, ist die freie Finanzspitze negativ und der Finanzhaushalt damit nicht ausgeglichen.

<sup>18</sup> Bei Einzelwerten von 0,1 Mio. € bis zu 63,6 Mio. €

<sup>19</sup> § 26 Grundsteuergesetz (GrStG), § 16 Abs. 5 Gewerbesteuergesetz (GewStG).

<sup>20</sup> Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26. Oktober 2016 - 9 B 28/16, juris Rn. 4 f.

<sup>21</sup> So könnte etwa ein im Vergleich mit den umliegenden Kommunen deutlich höherer Hebesatz bei der Gewerbesteuer den Bestand und die Neuansiedlung von Gewerbebetrieben beeinträchtigen und in der Folge die Haushaltssituation aufgrund von Mindereinnahmen verschlechtern.

Ungeachtet sonstiger Konsolidierungspotenziale schöpfte keine einzige Stadt die Einnahmemöglichkeiten etwa der Grundsteuer B auch nur annähernd aus<sup>22</sup>. Hebesatzerhöhungen zum Zwecke des Haushaltsausgleichs wären weder willkürlich<sup>23</sup> noch erdrosselnd<sup>24</sup> gewesen.

Selbst wenn die geplanten Defizite nicht vollständig zu beseitigen gewesen wären, waren die Städte verpflichtet gewesen, die Hebesätze beispielsweise für die Grundsteuer B zur Verringerung der Unterdeckungen anzuheben. Insoweit waren die ausgewiesenen Haushaltsdefizite jedenfalls in der geplanten Höhe nicht unabweisbar und damit offensichtlich rechtswidrig.

### 2.1.3 Landkreise

Bei den Landkreisen setzt die Unabweisbarkeit geplanter Defizite voraus, dass sie - falls andere Maßnahmen nicht möglich oder nicht gewollt sind - die Kreisumlage in einer Höhe erheben<sup>25</sup>, die mit der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie der kreisangehörigen Kommunen noch vereinbar ist.<sup>26</sup> Die Kreisumlage tangiert die verfassungsrechtlich garantierte Steuer(ertrags-)hoheit der kreisangehörigen Kommunen nur dann, wenn sie ihnen im Jahr der Erhebung allein oder zusammen mit anderen Umlagen<sup>27</sup> die Umlagegrundlagen<sup>28</sup> nahezu vollständig entzieht.

Nach der Rechtsprechung darf eine Kreisumlage zusammen mit anderen Umlagen jedenfalls 96 % der Umlagegrundlagen einer Gemeinde erreichen.<sup>29</sup> Defizitär wirtschaftende Landkreise, die keine hieran orientierte Umlage erheben, verstoßen daher grundsätzlich gegen das Haushaltsausgleichsgebot.

Bei den 54 vorgelegten defizitären Haushalten der Landkreise in den Jahren 2015 bis 2017<sup>30</sup> wies die geplante Kreisumlage unter Berücksichtigung weiterer Umlagen

---

<sup>22</sup> Im Prüfungszeitraum erhoben die Städte die Grundsteuer B höchstens mit einem Hebesatz von 480 %.

<sup>23</sup> Verwaltungsgericht Wiesbaden, Urteil vom 27. Januar 2017 - 1 K 684/15.WI, juris Rn. 29. Hiernach ist eine Hebesatzanhebung in der Regel jedenfalls so lange nicht willkürlich, wie die Gemeinde Haushaltsfehlbedarfe im Haushaltsjahr oder im Finanzplanungszeitraum plant und/oder Altfehlbeträge auszugleichen hat und/oder Investitionsmaßnahmen veranschlagt hat.

<sup>24</sup> Dies hat die Rechtsprechung bisher bei Hebesätzen der Grundsteuer B von bis zu 995 % verneint (Verwaltungsgericht Darmstadt, Beschluss vom 22. August 2019 - 4 L 1004/19, juris).

<sup>25</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13/14, juris Rn. 26 f.

<sup>26</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1/12, juris Rn. 19 ff.

<sup>27</sup> Verbandsgemeindeumlage, Finanzausgleichsumlage, Umlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit (bis 2019).

<sup>28</sup> Hierzu gehören neben den Schlüsselzuweisungen und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer insbesondere die Realsteuern auf der Basis der Nivellierungssätze (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Landesfinanzausgleichsgesetz - L FAG).

<sup>29</sup> Die mit Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 21. Februar 2014 - 10 A 10515/13, juris, gebilligte Kreisumlage nahm zusammen mit der Verbandsgemeindeumlage und der von der klagenden Ortsgemeinde zu zahlenden Finanzausgleichsumlage 96 % der Umlagegrundlagen in Anspruch (Rn. 44). Gemäß Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 13. Dezember 1978 - 7 A 72/77, AS 15 S. 157 ff., ist jedenfalls eine Umlageanspannung von mehr als 100 % rechtswidrig.

<sup>30</sup> Eigene Berechnungen aufgrund von Angaben des Statistischen Landesamts aus den Statistiken zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen und der Jahresrechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte. Für die Folgejahre lagen noch keine finanzstatistischen Werte des Statistischen Landesamts vor.

in 39 Fällen hinsichtlich aller Ortsgemeinden<sup>31</sup> nicht den vorstehend bezeichneten Abschöpfungsgrad der Umlagegrundlagen auf.

Auch soweit bei wenigen Ortsgemeinden der Abschöpfungsgrad tatsächlich<sup>32</sup> überschritten wurde, hätte dies einer Erhöhung der Kreisumlage rechtlich nicht entgegengestanden. Die Landkreise hätten bei den betroffenen Kommunen die Kreisumlage durch einen Teilerlass auf das verfassungsrechtlich zulässige Maß reduzieren können.<sup>33</sup> Unabhängig davon kann den Belangen solcher Gemeinden auch durch unterschiedliche Hebesätze für einzelne Umlagegrundlagen oder eine progressive Festsetzung des Umlagesatzes<sup>34</sup> begegnet werden.<sup>35</sup>

Demnach war im fraglichen Zeitraum bei den defizitär wirtschaftenden Landkreisen eine Erhöhung der Kreisumlage mangels Überschreitung der zulässigen Umlageanspannung kreisangehöriger Gemeinden grundsätzlich möglich. Anderes hätte nur in Fällen gegolten, in denen trotz Einhaltung des zulässigen Abschöpfungsgrades eine erhöhte Kreisumlage zu einer dauerhaften<sup>36</sup> strukturellen Unterfinanzierung<sup>37</sup> nicht nur einzelner<sup>38</sup> kreisangehöriger Gemeinden und damit zu einem Eingriff in deren verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf eine finanzielle Mindestausstattung<sup>39</sup> geführt hätte. Dies prüfte die ADD im Rahmen des finanzaufsichtlichen Verfahrens regelmäßig nicht. Somit lag der Nachweis der Unabweisbarkeit der geplanten Defizite und damit der Erfüllung des Haushaltsausgleichsgebots nicht vor.

---

<sup>31</sup> Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden werden auf der kommunalen Ebene nur zur Kreisumlage herangezogen. Zusammen mit den Umlagen des Landes liegt ihre Umlagebelastung regelmäßig deutlich unter der Belastungsobergrenze.

<sup>32</sup> Häufig beruhten Fälle, in denen der zulässige Abschöpfungsgrad rechnerisch überschritten war, lediglich auf periodenfremden Zahlungen.

<sup>33</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, juris Rn. 97 ff.; Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 7. Oktober 2016 - 3 KO 94/12, juris Rn. 71.

<sup>34</sup> § 25 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 LFAG.

<sup>35</sup> Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 27. Juni 2018 - 3 K 777/16.NW, S. 43 UA.

<sup>36</sup> Nur mehrjährige umlagebedingte Unterfinanzierungen können zur Verfassungswidrigkeit der Umlageerhebung führen (vgl. Thüringer Oberverwaltungsgericht, a. a. O., juris Rn. 74).

<sup>37</sup> Dazu im Einzelnen Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. Februar 2014, a. a. O., juris Rn. 52 ff. Das Oberverwaltungsgericht stellte insoweit eine Zehnjahresbetrachtung der freien Finanzspitze einer kreisangehörigen Gemeinde an. Im Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O., juris Rn. 113 ff., hält das Oberverwaltungsgericht demgegenüber eine Zehnjahresbetrachtung vorrangig der Liquiditätskreditbelastung kreisangehöriger Gemeinden für geboten. Eine strukturelle Unterfinanzierung sei jedenfalls dann gegeben, wenn mehr als ein Viertel der kreisangehörigen Gemeinden dauerhaft eine Liquiditätskreditbelastung von mehr als 1.000 € je Einwohner aufweise und diese Belastung über dem landes- bzw. kreisweiten Durchschnittswert liege.

<sup>38</sup> Als nicht nur vereinzelt haben Fälle zu gelten, in denen mehr als etwa 25 % der kreisangehörigen Gemeinden von der dauerhaften strukturellen Unterfinanzierung betroffen sind (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O., juris Rn. 100).

<sup>39</sup> Dazu Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 31. Januar 2013, a. a. O., juris Rn. 20 f.

## 2.2 Unzureichende finanzaufsichtliche Maßnahmen

Verstoßen kommunale Haushalte gegen Rechtsvorschriften, steht das Ob und Wie eines Einschreitens grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen der Kommunalaufsicht. Einerseits ist das Ermessen so auszuüben, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der kommunalen Organe gefördert und nicht beeinträchtigt werden; andererseits hat die Aufsichtsbehörde die aus Art. 20 Abs. 3 GG für Kommunen folgende Pflicht zu gesetz- und rechtskonformem Verwaltungshandeln sicherzustellen.<sup>40</sup> Dies gilt insbesondere in Bereichen wie dem Gemeindehaushaltsrecht, das nicht Rechte Einzelner begründet, sondern Gemeinwohlzwecken dient und deshalb einer gerichtlichen Kontrolle weitgehend verschlossen bleibt.<sup>41</sup>

Bei eindeutigen Rechtsverstößen der Kommunen bedarf es regelmäßig keiner besonderen Erwägungen, um das Einschreiten der Aufsichtsbehörde zu begründen.<sup>42</sup> Vieles spricht dafür, dass der Verzicht auf ein Einschreiten bei offensichtlichen Rechtsverstößen regelmäßig<sup>43</sup> als objektiv rechtswidrig zu bewerten ist.<sup>44</sup> Dem steht auch der - nur im Rahmen der Gesetzesbindung gewährleistete - Schutz von Entschlusskraft und Verantwortungsfreude der kommunalen Organe nicht entgegen.<sup>45</sup>

Bei defizitär geplanten Haushalten rechtfertigt daher grundsätzlich<sup>46</sup> jede mögliche Verbesserung der Einnahmen- und Ausgabensituation die Erhebung von Rechtsbedenken und nachfolgend die Beanstandung<sup>47</sup> der gesamten Haushaltssatzung<sup>48</sup> (Globalbeanstandung). Letztere ist insbesondere dann ohne Weiteres ermessens-

---

<sup>40</sup> § 117 GemO, § 60 LKO.

<sup>41</sup> Vgl. dazu auch Brüning/Vogelgesang: Die Kommunalaufsicht, 2. Aufl. 2009, Rn. 157.

<sup>42</sup> Verwaltungsgericht Trier, Urteil vom 26. Juni 2018 - 7 K 2085/18.TR -, juris Rn. 47; Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 4. März 2014 - 10 LC 85/12 -, juris Rn. 71; Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 11. Juli 2013 - 2 LB 32/12 -, juris Rn. 106 i. V. m. 56; Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 7. Juni 2011 - 4 L 216/09 -, juris Rn. 44; Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 28. Januar 1999 - 1 W 13/98 -; Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 25. März 1987 - 2 A 126/85 - (NVwZ 1988, 464, 465); a. A. Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Urteil vom 7. Mai 2018 - 15 K 5283/16 -, juris Rn. 42 ff., sowie Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 5. Juni 2019 - 4 B 441/18 -, juris Rn. 13.

<sup>43</sup> Nach Nr. 3 VV zu § 18 GemHVO müssen Defizite im Ergebnishaushalt ausnahmsweise nicht beanstandet werden, wenn ein Eigenkapitalverzehr durch besondere Faktoren, etwa die Bevölkerungsentwicklung der Gemeinde, gerechtfertigt werden kann und geplant erfolgt. Gleiches gilt in Fällen, in denen trotz Defiziten im Planungsjahr unter Einbeziehung der fünf Haushaltsvorjahre ein Ausgleich des Ergebnis- und Finanzhaushalts erreicht wird.

<sup>44</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 29. Mai 2019 - 10 C 1/18, juris Rn. 22, zum Einwand einer Gemeinde, die Kommunalaufsicht habe gleichheitswidrig davon abgesehen, auch andere Gemeinden zum landesrechtlich verpflichtenden Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung anzuhalten, wie folgt ausgeführt: „Im Übrigen könnte sich ein Gleichbehandlungsanspruch nicht auf ein rechtswidriges Unterlassen des kommunalaufsichtlichen Hinwirkens auf die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen der Klägerin richten“.

<sup>45</sup> Auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat im Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12-14/19, juris Rn. 106 ausgeführt: „Namentlich die Unterbindung einer rechtswidrigen Haushaltsführung ist ein nach der Landesverfassung auch vor dem Hintergrund der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 49 Abs. 3 LV nicht nur zulässiges, sondern auch gebotenes Ziel der staatlichen Kommunalaufsicht“.

<sup>46</sup> Vorbehaltlich einer zu berücksichtigenden „Bagatellgrenze“.

<sup>47</sup> § 97 Abs. 2 Sätze 2 und 3 GemO in Verbindung mit § 121 GemO bzw. § 64 LKO; Nrn. 1.2 und 1.3 VV zu § 97 GemO.

<sup>48</sup> Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 7. Juni 2011 - 4 L 216/09 -, juris Rn. 41. Hierauf verweist die Landesregierung in der EK-Vorlage 16/1-162: Bericht „Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz“ vom 31. Oktober 2014 an die Enquetekommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, S. 14.

gerecht, wenn der fehlende Haushaltsausgleich auf dem Verzicht auf rechtlich zulässige Einnahmen beruht.<sup>49</sup> Die Beanstandung verhindert die Ausführung des Satzungsbeschlusses<sup>50</sup> und damit die Bekanntmachung der Haushaltssatzung. Beschließt die Kommune keine neue, rechtmäßige Haushaltssatzung, kann die Aufsichtsbehörde dies anordnen.<sup>51</sup>

Ungeachtet dessen erwirkte die ADD im Prüfungszeitraum lediglich bei einem Landkreis in drei Haushaltsjahren Änderungen der Haushaltssatzungen mit unausgeglichenen Haushalten.<sup>52</sup> Die damit bezweckten Haushaltsverbesserungen betrogen insgesamt deutlich weniger als 1 % der von allen beaufsichtigten Kommunen im Prüfungszeitraum geplanten Defizite im Ergebnis- bzw. Finanzhaushalt.<sup>53</sup>

In den übrigen Fällen verfuhr die ADD bei Haushaltssatzungen mit unausgeglichenen Haushalten wie folgt:

- Bedenken wegen Rechtsverletzung  
In keinem Fall erhob sie innerhalb der gesetzlichen Frist von einem Monat nach Vorlage der Haushalte dokumentierte Bedenken wegen Rechtsverletzung, die eine Bekanntmachung vorläufig<sup>54</sup> verhindert hätten. Soweit sie in 27 von 162 Fällen Bedenken geltend machte, geschah dies erst in der Haushaltsverfügung und hatte keine Rechtsfolgen für Inhalt und Bekanntmachung der Satzungen.<sup>55</sup>
- Scheinbeanstandungen  
Teilweise wurden die Haushalte im Tenor der Haushaltsverfügungen beanstandet. Sie traten gleichwohl unverändert in Kraft, weil die ADD dies nach eigenem Bekunden als unverbindlichen Hinweis auf die Rechtswidrigkeit verstanden wissen wollte.
- Maßgabebeanstandungen  
Nicht selten sprach die ADD eine Beanstandung mit der Maßgabe aus, im Haushaltsvollzug das in der Satzung festgesetzte Defizit oder den saldierten Zuschussbedarf im freiwilligen Leistungsbereich in geringem Umfang zu reduzieren. Die jeweilige Haushaltssatzung trat unverändert in Kraft.
- Feststellung der Rechtswidrigkeit  
In vielen Fällen beschränkte sich die ADD lediglich auf die Feststellung, dass die Haushaltssatzung wegen Verstoßes gegen das Haushaltsausgleichsgebot

---

<sup>49</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. Juni 2007 - 2 A 10286/07 -, juris Rn. 27.

<sup>50</sup> § 97 Abs. 2 Satz 2 GemO, § 121 Satz 3 GemO bzw. § 64 Satz 3 LKO.

<sup>51</sup> § 122 GemO, Nr. 1.2 Satz 3 VV zu § 97 GemO.

<sup>52</sup> Beanstandung der Satzung mit Anordnung der Vorlage einer Satzung, die reduzierte bzw. keine Defizite aufwies.

<sup>53</sup> Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.1 dieses Beitrags.

<sup>54</sup> Nach der gesetzlichen Konzeption stellt die Erhebung von Bedenken wegen Rechtsverletzung noch keine endgültige Entscheidung der Aufsichtsbehörde über die Haushaltssatzung dar. Sie dient lediglich im Frühstadium des finanzaufsichtlichen Verfahrens als unselbstständiger Zwischenakt dazu, die Bekanntmachung der Haushaltssatzung zu verhindern und der Kommune die Möglichkeit zu geben, rechtmäßige Zustände herzustellen. Räumt sie die Bedenken nicht aus, ist die vorgelegte Haushaltssatzung unverzüglich zu beanstanden (§ 97 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 GemO).

<sup>55</sup> In einem Fall erhob die ADD im Tenor der Haushaltsverfügung Bedenken wegen Rechtsverletzung im Hinblick auf den fehlenden Haushaltsausgleich, stellte sie jedoch in der Begründung zurück, „sofern der ausgewiesene Fehlbetrag im Rahmen des Haushaltsvollzuges zurückgeführt werde“. In anderen Fällen erklärte die ADD die erhobenen Bedenken wegen Rechtsverletzung für „vorläufig“ mit der Maßgabe, das Defizit im Verwaltungsvollzug geringfügig zu reduzieren. In der Mehrzahl der Fälle formulierte sie Bedenken wegen Rechtsverletzung nur in den Begründungen der Haushaltsverfügungen, verbunden mit der Aufforderung, künftig den Haushalt auszugleichen.

- gegebenenfalls zusätzlich gegen das Überschuldungsverbot - rechtswidrig sei und dies aufsichtliche Maßnahmen rechtfertige. Nach eigener Auffassung gerechtfertigte Maßnahmen ergriff sie jedoch nicht.

Diese Maßnahmen der ADD führten in keinem Fall dazu, dass Haushalte in der Planung ausgeglichen oder Defizite auf das unabwiesbare Maß reduziert wurden. Sie gewährleisteten somit nicht, dass die Haushaltswirtschaft im Einklang mit dem geltenden Recht geführt wurde. Soweit die ADD die Beanstandungen mit satzungsabweichenden Maßgaben für den Haushaltsvollzug durch die Verwaltung verband, griff sie unzulässig in das Budgetrecht der kommunalen Gremien ein. Mangels einer Ermächtigung der Verwaltungen, selbst zusätzliche Einnahmenquellen - z. B. durch höhere Realsteuerhebesätze - zu erschließen, konnten diese die geforderte Verringerung der Defizite nur durch Ausgabenverzicht erreichen. Dazu waren sie jedoch nicht ohne Weiteres berechtigt, weil in den Haushaltsansätzen die politischen Zielvorstellungen der Vertretungsorgane zum Ausdruck kommen<sup>56</sup>, die als konkrete Richtlinien bei der Erfüllung der Aufgaben zu beachten sind.<sup>57</sup> Soweit die Maßgaben den Haushaltsvollzug im Bereich der freiwilligen Leistungen betrafen, waren sie zudem mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung unvereinbar.<sup>58</sup> Ungeachtet dessen überprüfte die ADD die Einhaltung der verfügbaren Maßgaben nicht.

Die ADD hat erklärt, die aufsichtsbehördliche Reaktion auf unausgeglichene Haushalte habe sich stets an den besonderen Umständen des Einzelfalles zu orientieren. Es sei nicht beabsichtigt, unversehens den kooperativen Aufsichtsstil zu verlassen und die Globalbeanstandungen zur Standardmaßnahme zu machen. Überdies habe das Ministerium des Innern und für Sport für die von der Corona-Krise geprägten Haushaltsjahre 2020 und 2021 eine zurückhaltende Aufsichtspraxis angeordnet. Danach werde man Haushaltsausgleich, Überschuldung und Liquiditätskredite wieder verstärkt in den Blick nehmen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nach vorherrschender Rechtsprechung die Aufsichtsbehörde bei offensichtlichen Verstößen gegen das Haushaltsausgleichsgebot prinzipiell einschreiten muss. Die Globalbeanstandung rechtswidriger Haushaltssatzungen hat daher die Regel und nicht - wie in der Aufsichtspraxis der ADD - die Ausnahme zu sein. Der Wechsel zu einem rechtskonformen Aufsichtsstil kann rechtzeitig vor Beginn eines Haushaltsjahres durch Rundschreiben an die betroffenen Kommunen angekündigt werden. Haushaltsbelastungen durch die Corona-Krise mögen bei einzelnen Kommunen temporär in höherem Umfang als sonst die Unabweisbarkeit von Haushaltsdefiziten begründen; sie ändern aber nichts an der offensichtlichen Rechtswidrigkeit von Defiziten, die z. B. auf dem Verzicht auf Einnahmen infolge weit unterdurchschnittlicher Steuerhebesätze beruhen.

Zur Bewertung der von ihr ergriffenen Maßnahmen hat sich die ADD wie folgt geäußert:

- Rechtsbedenken könnten nur bei mutmaßlicher, nicht aber bei bestehender Rechtsverletzung erhoben werden. Im ersten Fall würden Rechtsbedenken künftig rechtzeitig vor Erlass der Haushaltsverfügung schriftlich erhoben. Im

---

<sup>56</sup> § 4 Abs. 6 GemHVO.

<sup>57</sup> Vgl. Rheindorf in Praxis der Kommunalverwaltung (PdK), § 101 GemO Nr. 2. Insbesondere liegen in diesen Fällen die Voraussetzungen des § 101 GemO für den Erlass einer haushaltswirtschaftlichen Sperre durch den Bürgermeister bzw. Landrat nicht vor. Danach kommt dieses Instrument nur dann zur Anwendung, wenn sich im Rahmen des Haushaltsvollzugs die finanziellen Verhältnisse gegenüber der Planung verschlechtern.

<sup>58</sup> Nach der Rechtsprechung (z. B. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 8 C 43/09 -, juris Rn. 24) haben die Kommunen das Recht und zugleich die Pflicht, eigenständig darüber zu entscheiden, ob und inwieweit sie ihre Haushalte jeweils durch Einnahmenerhöhungen und/oder Ausgabenminderungen konsolidieren wollen. Zuständig für eine solche Entscheidung sind allein die Vertretungskörperschaften. Eine Pflicht, den Haushaltsausgleich allein durch Minderung freiwilliger Ausgaben herbeizuführen, besteht jedenfalls dann nicht, wenn der Ausgleich auch über Einnahmenerhöhungen möglich ist.

zweiten Fall werde man auf die Erhebung von Rechtsbedenken verzichten und unmittelbar in der Haushaltsverfügung über kommunalaufsichtliche Maßnahmen entscheiden. „Vorläufige“ Rechtsbedenken in der Haushaltsverfügung würden künftig nicht mehr erhoben.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung der ADD zum beschränkten Anwendungsbereich der Erhebung von Rechtsbedenken im Hinblick auf Wortlaut und Zweck des Gesetzes nicht. Folgt man ihr jedoch, wären gleichwohl mangels Haushaltsausgleichs offenkundig rechtswidrige Haushaltssatzungen ohne vorherige Erhebung von Bedenken wegen Rechtsverletzung aus den vorstehend dargestellten Gründen im Rahmen der Haushaltsverfügung regelmäßig zu beanstanden.

- Die Tenorierung von Beanstandungen in Haushaltsverfügungen werde künftig auf förmliche Beanstandungen beschränkt, d. h., Scheinbeanstandungen würden nicht mehr getroffen.
- Die Maßgabebeanstandungen hätten gestaltende Wirkung auch bei unveränderter Bekanntmachung der Haushaltssatzung. Die „normative Kraft“ des Haushaltsplans verdränge nicht die aufsichtsbehördliche Entscheidung zur Bedeutungslosigkeit. Ob die Beanstandung zwingend mit der aufsichtsbehördlichen Forderung nach Vorlage einer geänderten Satzung zu verbinden sei, werde noch rechtlich geprüft. Alternativ scheine es vertretbar, wenn Kommunen in der Bekanntmachung der unveränderten Haushaltssatzung auf die Beanstandung hinwiesen und zuvor die Umsetzung der Maßnahmen im Haushaltsvollzug schriftlich zusicherten. Die ADD sei durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht gehindert, mittels Teilbeanstandung den Zuschussbedarf im freiwilligen Bereich zu deckeln, zumal der Kommune alternative Maßnahmen wie Erhöhung der Realsteuerhebesätze oder Einsparungen bei den Pflichtaufgaben unbenommen blieben. Dies gelte jedenfalls dann, wenn der Kommune die vollständige Beseitigung der Defizite und einer gegebenenfalls bestehenden Überschuldung sowie die Tilgung ihrer rechtswidrigen Liquiditätskredite ohnehin nicht möglich sei.

Hierzu weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Maßgabebeanstandungen in keinem Fall darauf abzielten, rechtswidrig geplante Defizite im Haushaltsvollzug zu beseitigen oder auf das Unabweisbare zu begrenzen. Selbst wenn dies der Fall gewesen wäre, hätte die Maßgabe den fehlenden Haushaltsausgleich in der Planung unberührt gelassen und sich allenfalls auf die Rechnung ausgewirkt. Nach der Konzeption des Gesetzes ist aber auf die Rechtswidrigkeit kommunaler Beschlüsse über Haushaltssatzungen durch deren Beanstandung zu reagieren, die ihre Ausführung und damit auch die Bekanntmachung der Haushaltssatzung verhindert.<sup>59</sup> Die Verpflichtung der Verwaltung, bekannt gemachte Satzungen abweichend von ihrem Inhalt nur in einer von der Aufsichtsbehörde gebilligten Weise auszuführen, wird der gesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Gremien und Verwaltung nicht gerecht.<sup>60</sup>

Im Übrigen können die auf den Haushaltsvollzug gerichteten Maßgabebeanstandungen der ADD nicht nachträglich zu „Teilbeanstandungen“ der Haushaltssatzung mit Änderungsverpflichtung umgedeutet werden. Dann hätte es keiner Vorgaben für den Haushaltsvollzug, sondern einer ausdrücklichen Anordnung zur Vorlage einer geänderten Haushaltssatzung bedurft. Ungeachtet

---

<sup>59</sup> § 121 Satz 3 GemO, § 64 Satz 3 LKO.

<sup>60</sup> Demzufolge sieht auch Nr. 1.2 VV zu § 97 GemO keine Beanstandung defizitärer Haushaltssatzungen mit Maßgaben für den Haushaltsvollzug vor. Vielmehr sind danach „die betreffenden Festsetzungen förmlich zu beanstanden. Zugleich ist eine angemessene Frist zu bestimmen, binnen derer die beanstandeten Festsetzungen aufzuheben bzw. zu ändern sind. Ist aufgrund der Beanstandung die Haushaltssatzung zu ändern, so ist über die Haushaltssatzung erneut zu beschließen.“

dessen wären „Teilbeanstandungen“ mit dem Ziel, die Rechtswidrigkeit lediglich geringfügig und zudem in gegriffenem Umfang abzumildern, nicht vom gesetzlichen Auftrag der Finanzaufsicht gedeckt gewesen.

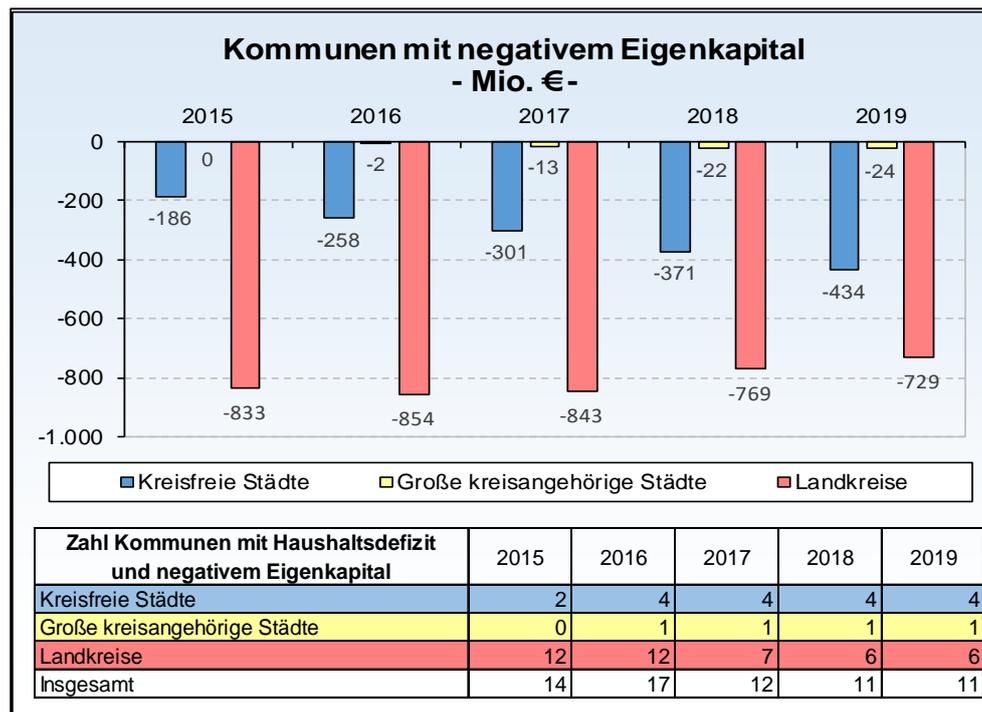
- Es obliege der Aufsichtsbehörde, die Rechtmäßigkeit der Haushalte zu prüfen und festgestellte Rechtsverstöße auch ohne kommunalaufsichtliches Einschreiten aufzuzeigen. Es könne unterschiedliche Gründe dafür geben, im Rahmen der Opportunität nicht gegen einen Verstoß gegen das Haushaltsausgleichsgebot aufsichtsbehördlich einzuschreiten.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich die ADD nicht nur in Ausnahmefällen, sondern bei einer Vielzahl defizitärer Haushalte auf eine Feststellung der Rechtswidrigkeit beschränkte. Besonderheiten des Einzelfalls, die die grundsätzliche Verpflichtung zum Einschreiten hätten infrage stellen können, waren regelmäßig weder von ihr benannt noch sonst ersichtlich. Eine generelle Aufsichtsmaxime „Feststellen statt Einschreiten“ lässt sich § 117 GemO nicht entnehmen.

### 2.3 Duldung von Überschuldung

Im Prüfungszeitraum legten 17 Kommunen 82 Haushalte vor, in denen sie für das Ende des jeweiligen Haushaltsjahres einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag prognostizierten. Zudem waren 65 dieser Haushalte unausgeglichen.

Die Planungen gingen bei den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen von folgender Entwicklung aus:



Die Abbildung stellt für die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen die Entwicklung der Überschuldung nach der jeweiligen Planung sowie die Zahl der unausgeglichenen Haushalte dar.

Die Kommunen verstießen somit gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs und zusätzlich gegen das Überschuldungsverbot. Wegen der Offensichtlichkeit und der Schwere der Rechtsverstöße hätte die ADD dies nicht dulden dürfen, sondern Maßnahmen zur Beseitigung der Rechtswidrigkeit ergreifen müssen.

Die ADD hat erklärt, die Verantwortung für die Rechtsverstöße liege primär bei den kommunalen Gebietskörperschaften, die in Vorjahren im Rahmen des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts die Haushaltsdefizite herbeigeführt

hätten. Dies sei ursächlich für ihre heute bestehende Überschuldung. Globalbeanstandungen seien nicht zielführend, weil es den betroffenen Kommunen auch bei größtmöglicher Kräfteanspannung nicht gelinge, den Haushalt auszugleichen und die Überschuldung abzubauen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Aufsichtsbehörde insbesondere bei hochdefizitären und zugleich überschuldeten Kommunen durch Beanstandung der Haushaltssatzungen zumindest zur Beschränkung der Defizite auf das Unabweisbare beitragen muss, um den Anstieg der Überschuldung zu begrenzen.

## **2.4 Genehmigung von Investitionskrediten und Verpflichtungsermächtigungen trotz fehlender dauernder Leistungsfähigkeit**

Die Genehmigung der Investitionskredite und Verpflichtungsermächtigungen<sup>61</sup> ist in der Regel zu versagen, wenn diese mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht in Einklang stehen.<sup>62</sup> Die dauernde Leistungsfähigkeit erfordert in erster Linie eine freie Finanzspitze.<sup>63</sup> Die Aufsichtsbehörde hat an die Erteilung der Gesamtgenehmigung u. a. insbesondere dann besonders strenge Maßstäbe anzulegen, wenn der Haushalt in der Planung nicht ausgeglichen ist.<sup>64</sup>

Die ADD versagte im Prüfungszeitraum keiner Kommune trotz unausgeglichener Haushalte und teilweiser bilanzieller Überschuldung die Gesamtgenehmigung in vollem Umfang.<sup>65</sup> Vielmehr genehmigte sie Investitionskredite von 1,3 Mrd. €<sup>66</sup> und Verpflichtungsermächtigungen von 0,7 Mrd. €<sup>67</sup>.

Häufig stellte die ADD in ihren Haushaltsverfügungen die fehlende dauernde Leistungsfähigkeit der betreffenden Kommune fest. Die dennoch ausgesprochenen Genehmigungen von Investitionskrediten und Verpflichtungsermächtigungen verband sie mit der Maßgabe, dass die Kredite nur für Investitionen aufgenommen werden durften, welche nachweislich die fehlende dauernde Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigten oder die Voraussetzungen für eine Ausnahme - wie z. B. Finanzierung unabweisbarer Vorhaben oder Übernahme des Schuldendienstes durch eine andere öffentliche Kasse<sup>68</sup> - erfüllten. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen sollten die betroffenen Kommunen in eigener Verantwortung prüfen und dokumentieren.

---

<sup>61</sup> Die Genehmigung der Verpflichtungsermächtigungen stellt eine vorgezogene Kreditgenehmigung dar. Daher gelten für die Genehmigung die gleichen Grundsätze wie für Investitionskredite (Nrn. 1 und 3 VV zu § 102 GemO).

<sup>62</sup> § 103 Abs. 2 Satz 3 GemO.

<sup>63</sup> Siehe auch Fußnote 17.

<sup>64</sup> Nr. 4.1.2 VV zu § 103 GemO.

<sup>65</sup> Gelegentlich versagte sie die Kreditgenehmigung „vorerst“ teilweise. Dies begründete sie regelmäßig nicht mit dem Fehlen der dauernden Leistungsfähigkeit. Bei den Investitionskrediten passte sie die Höhe überwiegend an die hinter den Planansätzen zurückgebliebenen Inanspruchnahmequoten in Haushaltsvorjahren an. Bei den Verpflichtungsermächtigungen waren diverse andere Gründe, z. B. Darstellung eines zu hohen Kreditbedarfs mangels Veranschlagung von Zuwendungen oder doppelte Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen, leitend. Trotz Teilversagung der Genehmigungen wiesen die bekanntgemachten Haushaltssatzungen die unveränderten Beträge der Investitionskredite und Verpflichtungsermächtigungen aus.

<sup>66</sup> 1,0 Mrd. € für defizitär planende Kommunen sowie 0,3 Mrd. € für Kommunen, die zudem zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres ein negatives Eigenkapital in der Bilanz prognostizierten.

<sup>67</sup> 0,5 Mrd. € für defizitär planende Kommunen sowie 0,2 Mrd. € für Kommunen, die zudem zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres ein negatives Eigenkapital in der Bilanz prognostizierten.

<sup>68</sup> Nr. 4.1.3 VV zu § 103 GemO.

Die Kreditgenehmigung vorbehaltlich der Entscheidung, ob eine Aufnahme ausnahmsweise in Betracht kommt, stellt rechtlich eine aufschiebende Bedingung dar<sup>69</sup>. Die Kreditermächtigung wird somit erst nach Eintritt der Bedingung wirksam. Bis dahin dürfen die Maßnahmen mangels gesicherter Finanzierung nicht begonnen werden.<sup>70</sup>

Diese Bedingung war ungeeignet, den Zweck des Genehmigungserfordernisses zu fördern. Denn der Eintritt der Bedingung blieb allein der Feststellung durch die Kommunen überlassen. Die ADD hatte in keinem Fall die den Kommunen auferlegten Dokumentationspflichten zum Anlass genommen, schriftliche Nachweise zu verlangen und deren Inhalt zu prüfen. Dadurch verlagerte sie ihre Mitverantwortung für die Legalität der Kreditaufnahme vollständig und deshalb unzulässig auf die beaufsichtigten Kommunen. Dies widersprach zudem einem Beschluss des Landtags vom 23. August 2018<sup>71</sup>. Darin wurde die Landesregierung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Kommunalaufsichtsbehörden Kredite für Investitionsprojekte, die mit der dauernden Leistungsfähigkeit nicht in Einklang stehen, nur dann genehmigen, wenn nachvollziehbare Gründe vorliegen. Dies bekräftigt die Pflicht der Aufsichtsbehörden, die Nachvollziehbarkeit der Ausnahmegründe vor Erteilung der Genehmigungen selbst zu prüfen.

Die ADD hat mitgeteilt, die Feststellung der Haushaltsverträglichkeit von Investitionen obliege primär den Kommunen. Gegenüber der vom Rechnungshof geforderten Prüfung durch die Aufsichtsbehörde sei die mit der Gesamtgenehmigung verbundene Bedingung, nach der von der Kommune vor einer Mittelinanspruchnahme für Investitionsvorhaben das Vorliegen eines erforderlichen Ausnahmetatbestands eigenverantwortlich zu prüfen und festzustellen ist, als eine gleichwirksame Maßnahme anzusehen. Anhaltspunkte für Verstöße lägen nicht vor. Für die nachträgliche Kontrolle sei ausschließlich die örtliche und überörtliche Rechnungsprüfung zuständig.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass es originäre Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist, bei dauerhaft leistungsunfähigen Kommunen das Vorliegen der Ausnahmetatbestände vor Erteilung der Genehmigung von Investitionskrediten und Verpflichtungsermächtigungen zu prüfen. Nebenbestimmungen wie eine aufschiebende Bedingung dienen nach ihrem Sinn und Zweck ausschließlich dazu, einzelne Vorbehalte gegen eine Genehmigung auszuräumen. Sie eröffnen der Behörde nicht die Möglichkeit, sich im finanzaufsichtlichen Verfahren vollständig ihrer Prüfungspflicht zu entledigen. Dass sich nach Auffassung der ADD bisher keine Anhaltspunkte für Verstöße ergeben haben, dürfte auf die unterlassenen Nachprüfungen zurückzuführen sein.

## 2.5 Geschäftsprozesse der Finanzaufsicht verbessern

Im Unterschied zu den Aufsichtsbehörden anderer Länder verfügte die ADD nicht über eine Software zur Erfassung und Bewertung haushaltsrelevanter Daten der beaufsichtigten Kommunen. Lediglich allgemein zugängliche statistische Daten (z. B. Realsteuerhebesätze, Kreisumlagesätze) wurden zentral vorgehalten und gepflegt. Im Übrigen wertete jeder Sachbearbeiter die Haushalte nach selbst ausgewählten Finanzdaten aus und erfasste diese in eigenen Excel-Tabellen.

---

<sup>69</sup> Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 6. Juli 2004 - 6 K 2875/03.KO, S. 6 UA.

<sup>70</sup> § 93 Abs. 5 Satz 2 GemO.

<sup>71</sup> Auf diesen wies das Ministerium des Innern und für Sport die ADD mit Schreiben vom 25. Oktober 2019 (Anlage zum Haushaltsrundsreiben 2020 des Ministeriums des Innern und für Sport vom 25. Oktober 2019, Az.: 1142-0004#2018/0001-0301 334) hin.

Zwar hatte die Landesregierung bereits 2014 ausgeführt<sup>72</sup>, dass der bestehende Rechtsrahmen für eine solide Finanzwirtschaft und eine wirkungsvolle Kommunalaufsicht ausreiche und lediglich konsequent von allen Beteiligten, d. h. von den Gemeinden, vom Land und von den Kommunalaufsichtsbehörden, beachtet werden müsse. Hinreichende Maßnahmen, um dies durch die Finanzaufsicht sicherzustellen, waren jedoch nicht getroffen. Dienstanweisungen mit Vorgaben insbesondere für die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit, die daraus in typischen Fallkonstellationen abzuleitenden Maßnahmen sowie deren Tenorierung in den Haushaltsverfügungen fehlten. Die Entscheidung über Art und Umfang der Prüfung sowie die Wahl der Aufsichtsmittel war grundsätzlich den Sachbearbeitern und Referenten überlassen. Dies trug dazu bei, dass sowohl bei einzelnen Kommunen im Zeitverlauf als auch im Vergleich von Kommunen untereinander bei vergleichbaren Sachverhalten die in den Verfügungen getroffenen Entscheidungen ohne erkennbares Konzept differierten. Zudem durften Sachbearbeiter und Referenten auch die Haushaltsverfügungen weitgehend individuell gestalten.

Unabhängig hiervon kann der Aufwand für die Abfassung der Haushaltsverfügungen nebst Begründung erheblich reduziert werden. Zu Beginn des Prüfungszeitraums wiesen die Verfügungen teilweise einen Umfang von mehr als 60 Seiten auf. Obwohl sich die Seitenzahl zum Ende des Prüfungszeitraums verringert hatte, enthielten auch die neueren Bescheide in ihrem Begründungsteil Daten, die den Kommunen bekannt oder von ihnen geliefert worden waren. Die rückläufigen Seitenzahlen waren allerdings nicht immer die Folge einer damit einhergehenden Verringerung des Analyseaufwands. Vielmehr fanden sich Teile der ausführlichen Beschreibungen in Vermerken wieder, die den Verfahrensakten beigelegt waren. Durch Tabellen mit wenigen wesentlichen Kennzahlen könnte ein schnellerer und einfacherer Überblick über die Haushaltssituation sowie eine stärkere Konzentration der Finanzaufsicht auf die Prüfung der Ausnahmetatbestände im Rahmen der Genehmigung von Investitionskrediten und Verpflichtungsermächtigungen ermöglicht werden.

Die ADD hat mitgeteilt, um die Geschäftsabläufe zu verbessern, stehe inzwischen eine Web-Anwendung „Finanzdaten Kommunalaufsicht“ zur Verfügung. Die Prüfungsfeststellungen zur Optimierung der Haushaltsverfügungen und der Vergleichbarkeit der Aufgabenwahrnehmung würden beachtet.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) in Haushaltsverfügungen auf die Erhebung vorläufiger Bedenken wegen Rechtsverletzung gegen das Haushaltsausgleichsgebot missachtende Vorschriften einer Haushaltssatzung zu verzichten,
- b) Rechtsbedenken rechtzeitig vor Erlass der Haushaltsverfügung schriftlich zu erheben,
- c) in Haushaltsverfügungen keine Scheinbeanstandungen zu tenorieren,
- d) die notwendigen Grundlagen für eine sachgerechte Wahrnehmung der Finanzaufsicht zu schaffen, insbesondere die Einrichtung eines softwaregestützten Risikobewertungssystems zu prüfen.

---

<sup>72</sup> Bericht „Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz“, a. a. O., S. 15.

**3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) von Beanstandungen mit Maßgaben für den Haushaltsvollzug, aber ohne Auswirkung auf die Bekanntmachung rechtswidriger Haushaltssatzungen, Abstand zu nehmen,
- b) von bloßen Feststellungen zur Rechtswidrigkeit unausgeglichener Haushalte in Haushaltsverfügungen grundsätzlich abzusehen,
- c) künftig - außer in rechtlich begründeten Ausnahmefällen - unausgeglichene Haushalte konsequent zu beanstanden und nötigenfalls die Vorlage rechtmäßiger Haushaltssatzungen anzuordnen,
- d) vor einer ausnahmsweisen Genehmigung von Investitionskrediten für leistungsunfähige Kommunen das Vorliegen der Ausnahmetatbestände aufsichtlich zu prüfen,
- e) die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der finanzaufsichtlichen Tätigkeit zur Gewährleistung einer rechtmäßigen kommunalen Haushaltswirtschaft erheblich zu verbessern.

**Nr. 12 Verkehrsinfrastrukturprojekte  
- planungsbegleitende Prüfungen bewirken deutliche Kostenminderungen -**

**Planungen für Straßenbaumaßnahmen und ein Parkhaus waren nicht immer wirtschaftlich:**

- Bei Guntersblum (Landkreis Mainz-Bingen) können zur Verbesserung der Verkehrssicherheit die Einmündungen einer Kreis- und einer Landesstraße in eine Bundesstraße mit Lichtsignalanlagen ausgerüstet werden. Dadurch lassen sich gegenüber der vorgesehenen Zusammenlegung der Einmündungen zu einer Kreuzung oder einem Kreisverkehr Kosten von 1,6 Mio. € vermeiden.
- Der Bedarf für den Neubau eines Parkhauses mit mehr als 220 Stellplätzen in Kirn (Landkreis Bad Kreuznach) war nicht nachgewiesen. Durch den Bau eines Parkplatzes mit 96 Stellplätzen können die Investitionskosten um mehr als 2 Mio. € verringert werden.
- Die für den Bau einer Geh- und Radwegüberführung in Mainz ermittelten Kosten lagen deutlich über den Baukosten von Brücken vergleichbarer Größe. Durch eine günstigere Konstruktion können die Kosten um mindestens 152.000 € gesenkt werden.
- In der Planung für den Bau eines Kreisverkehrsplatzes mit neuen Anbindungen in Bingen, Stadtteil Bingerbrück, war ein vorhandener Streckenabschnitt als Landesstraße eingestuft. Aufgrund seiner Verkehrsbedeutung ist dieser Abschnitt jedoch nach den straßenrechtlichen Bestimmungen zur Bundesstraße aufzustufen. In diesem Fall wird sich der Anteil des Landes an den Baukosten voraussichtlich auf 456.000 € halbieren.

**1 Allgemeines**

Der Rechnungshof hat die Planungen für mehrere Verkehrsinfrastrukturprojekte geprüft, die durch originäre Landesmittel oder Fördermittel finanziert werden sollen. Dabei hat er insbesondere untersucht, ob die Planungen bedarfsgerecht und wirtschaftlich waren.

**2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

**2.1 Neubau einer Straßenkreuzung bei Guntersblum (Landkreis Mainz-Bingen) - ausreichende Verkehrssicherheit mit wesentlich geringeren Kosten möglich**

Der Landesbetrieb Mobilität hatte zunächst geplant, die Einmündungen der Landesstraße (L) 439 und der Kreisstraße (K) 53 in die Bundesstraße (B) 9 bei Guntersblum aus Gründen der Verkehrssicherheit zu einer mit Lichtsignalanlagen geregelten Kreuzung zusammenzulegen. Hierzu sollte die K 53 so verlegt werden, dass sie gegenüber der L 439 in die B 9 einmündet und zugleich ein von der Gemeinde Guntersblum geplantes Gewerbegebiet erschließt - vgl. nachfolgende Abbildung:



Die Abbildung zeigt die nach den Planunterlagen des Landesbetriebs vorgesehene Verlegung der K 53 mit der Einmündung in die B 9 gegenüber der L 439 sowie die Anbindung des Gewerbegebiets Guntersblum-Ost.

Die auf fast 2,9 Mio. € geschätzten Kosten sollten wie folgt auf die beteiligten Bau-  
lastträger aufgeteilt werden:

Baulastträger	nicht kreuzungsbe- dingte Kostenanteile	kreuzungsbedingte Kostenanteile	insgesamt
	€		
Bund	64.000	1.045.000	1.109.000
Land	-	461.000	461.000
Landkreis	422.000	400.000	822.000
Gemeinde	460.000	-	460.000
<b>Summe</b>	<b>946.000</b>	<b>1.906.000</b>	<b>2.852.000</b>

Von den Gesamtkosten entfielen 1,9 Mio. € auf den Umbau des Kreuzungsbereichs. Die restlichen Kosten resultierten im Wesentlichen aus der Erschließung des Gewerbegebiets und nicht kreuzungsbedingten baulichen Änderungen der K 53.

Der Rechnungshof hat empfohlen, von einer Verlegung der K 53 abzusehen und die beiden bestehenden Einmündungen in die B 9 mit Lichtsignalanlagen auszurüsten. Bei voraussichtlichen Kosten von 300.000 € können dadurch Ausgaben von 1,6 Mio. € vermieden und - wie der Landesbetrieb bestätigt hat - die bestehenden Verkehrssicherheitsdefizite beseitigt sowie eine ausreichende Leistungsfähigkeit gewährleistet werden. Die Anbindung des geplanten Gewerbegebiets östlich der B 9 ist bei dieser Variante von der K 53 aus möglich.



Die Abbildung zeigt die bestehenden Einmündungen der K 53 und der L 439 in die B 9 und in schematischer Darstellung die vom Rechnungshof empfohlene Signalisierung.

Der Vorschlag des Rechnungshofs entspricht der Lösung, die bei einer nur 2 km entfernten Einmündung einer Landesstraße in die B 9 bei Gimsheim (Landkreis Alzey-Worms) realisiert werden soll. Dort hatte der Landesbetrieb den Umbau zu einem Kreisverkehrsplatz mit der Begründung abgelehnt, dass eine Lichtsignalanlage die Verkehrssicherheit am schnellsten verbessern könne.

Der Landesbetrieb hat auch von einem zwischenzeitlich geplanten Kreisverkehrsplatz an der Einmündung der L 439 in die B 9 Abstand genommen. Er hat erklärt, es müsse geprüft werden, ob nur die Kreuzung der B 9 mit der L 439 oder auch die der B 9 mit der K 53 mit einer Lichtsignalanlage zu versehen sei.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat als Antwort<sup>1</sup> auf eine Kleine Anfrage mitgeteilt, dass die Planung einer lichtsignalgeregelten Kreuzung an der B 9 nachvollziehbar sei und dem Stand der Technik und den geltenden Regelwerken der Straßenplanung entspreche. In einem Abwägungsprozess müsse die aus verkehrstechnischer und wirtschaftlicher Sicht optimale Lösung gefunden werden. Nach Auffassung der Landesregierung sei dies an der B 9/L 439 mit einer Lichtsignalanlage gegeben.

## 2.2 **Neubau eines Parkhauses in Kirn (Landkreis Bad Kreuznach) - Auslastung nicht nachgewiesen**

Die Stadt Kirn beantragte 2018 für den Neubau eines Parkhauses mit mehr als 220 Stellplätzen auf sechs Ebenen eine Zuwendung aus Mitteln der städtebaulichen Erneuerung. Die Gesamtkosten dieser Maßnahme schätzte die Stadt auf mehr als 2,6 Mio. €.

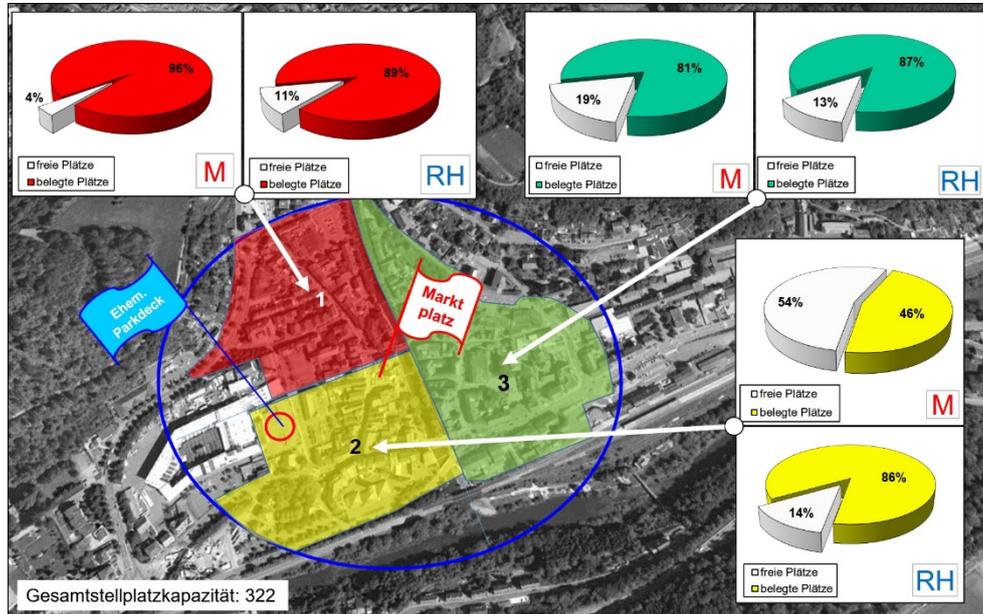
Das neue Parkhaus sollte an dem Standort eines 1976 gebauten und zwischenzeitlich abgerissenen Parkdecks in der Mauergasse errichtet werden. Das Parkdeck entsprach nach dem Prüfbericht der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord vom Mai 2018 nicht mehr den heutigen funktionalen Anforderungen und Konstruktionsregeln für Parkbauten in Betonweise. Zudem wies es Schäden infolge eines langjährigen Eindringens von chloridhaltigem Tauwasser in Betonbauteile sowie Rissbildungen in der Stahlbetondecke auf, zu denen auch unterlassene Instandhaltungsarbeiten beitrugen. Daher wäre es in naher Zukunft nicht mehr für den Parkbetrieb zulässig gewesen.

Ein Bedarf für den Neubau eines Parkhauses in der geplanten Dimensionierung war nicht belegt. Nach den Stellplatzanalysen eines von der Stadt beauftragten Ingenieurbüros sowie des Rechnungshofs standen an normalen Werktagen in der Innen-

---

<sup>1</sup> Drucksache 17/13114 vom 21. September 2020 zu Drucksache 17/12870.

stadt von Kirn ausreichend Stellplätze zur Verfügung. Lediglich an zwölf bis 15 regional bedeutsamen Markttagen im Jahr kann es kurzzeitig dazu kommen, dass die vorhandenen Parkplätze nicht ausreichen. Bei örtlichen Erhebungen im August und September 2018 hat der Rechnungshof festgestellt, dass nur an dem Markttag am 3. September 2018 zwischen 10:00 Uhr und 11:30 Uhr die Stellplatzkapazitäten in der Innenstadt ausgelastet waren.



Die Stellplatzauslastung war an Werktagen vormittags größer als an den Nachmittagen. Die Untersuchungen der Stadt (M) und die Erhebungen des Rechnungshofs (RH) zeigen, dass es in den einzelnen Innenstadtbereichen - wie in der Abbildung dargestellt - auch vormittags regelmäßig noch freie Plätze (helle Kreissegmente) gab.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es wirtschaftlich nicht vertretbar, eine auf vergleichsweise kurze Zeitspannen begrenzte Vollauslastung als Bemessungsmaßstab für den Stellplatzbedarf eines neuen Parkhauses heranzuziehen. Dies würde über das Jahr gesehen zu einer unzureichenden Auslastung und vermeidbaren Folgekosten führen. Bei einem Parkhaus der geplanten Größenordnung ist - überschlägig ermittelt - mit Betriebs- und Erhaltungskosten von fast 60.000 € jährlich zu rechnen. Lassen sich aus der Parkraumbewirtschaftung keine entsprechenden Einnahmen erzielen, wird der Haushalt der Stadt, der bereits eine hohe Gesamtverschuldung<sup>2</sup> aufweist, zusätzlich belastet.

Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs hat die Stadt von der ursprünglichen Planung zur Errichtung eines neuen Parkhauses Abstand genommen. Anstelle des Parkhauses soll, wie die Stadt im Juli 2020 mitgeteilt hat, in der Mauergasse ein Parkplatz mit 96 Stellplätzen in Asphaltbauweise hergestellt werden. Die Kosten hierfür wurden mit 452.000 € angegeben.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, es habe der förderrechtlichen Anerkennung des Parkplatzes durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion im August 2020 zugestimmt. Die Finanzierung werde zulasten von Restmitteln aus bereits ergangenen Bescheiden erfolgen.

<sup>2</sup> Ende 2017 betrug die Verschuldung aus Liquiditätskrediten 14 Mio. € und die Verschuldung aus Investitionskrediten mehr als 9,2 Mio. €

### 2.3 Errichtung einer Geh- und Radwegüberführung über die Saarstraße in Mainz - Kosten können gesenkt werden

Die Stadt Mainz beabsichtigt, eine Geh- und Radwegüberführung über die Saarstraße zu bauen. Mit dieser Brücke sowie mit Rampen und Anschlusswegen soll eine barrierefreie Anbindung des Stadtgebiets „Kisselberg“ an das nahe gelegene Hochschulgelände und das Fußballstadion geschaffen werden. Die Gesamtkosten des Vorhabens, zu dem auch die Errichtung zweier Hügelelemente einschließlich Treppenanlagen und einer Stützmauer zählt, schätzte die Stadt auf fast 2,5 Mio. € und beantragte dafür eine Zuwendung<sup>3</sup>.



*Visualisierung der Baumaßnahmen (Planungsunterlagen der Stadt).*

Die Brücke war ursprünglich als Stahlbeton-Rahmenbauwerk mit einer Gesamtlänge von 40,5 m und einer Gesamtbreite von 4,7 m geplant. Die Herstellungskosten von 750.000 € lagen erheblich über den aus wirtschaftlicher Sicht vertretbaren Herstellungskosten von Brücken vergleichbarer Größe.

Aufgrund dieser Feststellung des Rechnungshofs forderte der Landesbetrieb die Stadt zur Umplanung der Brücke auf. Die daraufhin überarbeitete Planung sah für die geänderte Brückenkonstruktion Kosten von 578.000 € und somit eine Kostenreduzierung um 23 % vor.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass die nutzbare Breite der Brücke durch eine geänderte Gestaltung des nach innen geneigten Geländers vergrößert werden kann. Er hat gefordert, anteilig nur die nutzbare Breite der Brücke zu fördern. Der Landesbetrieb hat diese Forderung aufgegriffen. In dem seinem Zuwendungsbescheid beigefügten Prüfbericht hat er darauf hingewiesen, dass für die durch die Schrägstellung des Geländers verursachte Mehrbreite der Brücke ein Abzug bei der Förderung vorzunehmen sei.

---

<sup>3</sup> Nach dem Landesverkehrsfinanzierungsgesetz - Kommunale Gebietskörperschaften (LVFGKom) stellt das Land zur Förderung von Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse kommunaler Gebietskörperschaften Mittel in Form von Zuwendungen bereit.

## 2.4 Bau eines Kreisverkehrsplatzes mit neuen Anbindungen in Bingen, Stadtteil Bingerbrück - unzutreffende Klassifizierung eines Straßenabschnitts

In Bingen, Stadtteil Bingerbrück, wurde 1967 der Knotenpunkt<sup>4</sup> B 9/L 214/B 48 wegen der beengten Verhältnisse im Ortsbereich über eine Länge von 250 m in mehrere Teilknoten aufgeteilt. Die daraus resultierende Verkehrsführung ist verwirrend und den aktuellen Verkehrsbelastungen nicht gewachsen. Daher plant der Landesbetrieb Mobilität, diese Mängel durch den Bau eines Kreisverkehrsplatzes und neuer Anbindungen für annähernd 3,2 Mio. € zu beseitigen.



Die vorstehende Abbildung aus dem Planfeststellungsentwurf des Landesbetriebs zeigt den geplanten Umbau des Knotenpunktes B 9/L 214/B 48 in Bingerbrück.

Der Straßenabschnitt zwischen dem geplanten Kreisverkehrsplatz und der B 48 ist als Landesstraße eingestuft. Dieser Abschnitt ist nach der Auffassung des Rechnungshofs gemäß der Verkehrsbedeutung und im Hinblick auf die Verknüpfung der B 9 mit der B 48 nach Süden als Bundesstraße einzustufen.<sup>5</sup> Nach Berechnungen des Landesbetriebs Mobilität würde sich in diesem Fall der bisher vorgesehene Anteil des Landes an den Baukosten des Knotenumbaus von 28 % auf 14 % verringern. Dadurch halbiert sich die Haushaltsbelastung des Landes voraussichtlich auf 456.000 €.

<sup>4</sup> Kreuzung mehrerer Verkehrswege oder Einmündung eines oder mehrerer Verkehrswege in einen anderen Verkehrsweg.

<sup>5</sup> Die Einstufung von Bundesfernstraßen richtet sich nach der jeweiligen Verkehrsbedeutung, vgl. § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 3a Bundesfernstraßengesetz (FStrG). Aus der Einstufung leitet sich der Träger der Straßenbaulast ab. Zuständig für die Aufstufung ist gem. § 2 Abs. 6 FStrG die oberste Landesstraßenbaubehörde.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur habe seine Zustimmung zur Aufstufung dieses Straßenabschnitts erteilt. Die Aufstufung werde zum nächstmöglichen Zeitpunkt vollzogen.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) von einer Zusammenlegung der Einmündungen der K 53 sowie der L 439 in die B 9 bei Guntersblum abzusehen und die bestehenden Einmündungen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit mit Lichtsignalanlagen auszurüsten,
- b) die Bemessung der Zuwendung für die Errichtung von Stellplätzen in Kirn an dem Bedarf auszurichten,
- c) die Planung für eine Geh- und Radwegüberführung in Mainz wirtschaftlich zu optimieren,
- d) über die Aufstufung eines Straßenabschnitts der Landesstraße 214 in Bingen, Stadtteil Bingerbrück, zur Bundesstraße zu berichten.

#### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über das Ergebnis der eingeleiteten Prüfung zu Nr. 3.1 Buchstabe a zu berichten.

Nr. 13

**Baumanagement des Landesbetriebs Mobilität  
- Kostenstabilität, Termintreue und Bauqualität verbessern, Rückstände bei der Bauabrechnung verringern -**

Der Landesbetrieb Mobilität verfügte über kein geeignetes IT-gestütztes Projektmanagementsystem, in dem die für Informations- und Steuerungszwecke erforderlichen Daten der Straßenbauprojekte erfasst waren.

Ein Drittel der Maßnahmen des Bauprogramms im Haushaltsplan 2021 ist mit Ausgabenansätzen von 0 € ausgebracht. Dies beeinträchtigt die Steuerungsfunktion des Bauprogramms.

Die abgerechneten Baukosten wichen zum Teil erheblich von den in den Bauprogrammen veranschlagten Ansätzen ab. Hierzu trugen ungenaue Kostenschätzungen sowie Mängel in der Planung und Bauvorbereitung bei, die Änderungen des Leistungsumfangs in der Bauausführung zur Folge hatten.

Die den Bauverträgen zugrunde liegenden Leistungsverzeichnisse wiesen oftmals Mängel auf. Teilweise waren zur Vertragserfüllung erforderliche Leistungen nicht erfasst. Bei nahezu der Hälfte der geprüften Maßnahmen wurde fast ein Viertel aller ausgeschriebenen Positionen nicht ausgeführt.

Die geplanten Bauzeiten wurden bei mehr als der Hälfte der Projekte nicht eingehalten. Bei einem Drittel der Projekte betrug die Überschreitung mehr als 25 %, in Einzelfällen sogar mehr als das Dreifache der ursprünglich vorgesehenen Bauzeiten.

Viele fertiggestellte Baumaßnahmen wiesen Mängel auf, die sich nachteilig auf die Verkehrssicherheit und Lebensdauer der Straßen auswirken können.

Der Landesbetrieb hatte die Schlussrechnungen von mehr als 350 Baumaßnahmen teilweise mehrere Jahre nach deren Fertigstellung noch nicht abschließend geprüft. Er vergütete Bauleistungen auf der Grundlage nicht geprüfter Schlussrechnungen. Dies birgt die Gefahr von Überzahlungen und Unregelmäßigkeiten.

Systematische Ex-post-Analysen der Kostenentwicklung, Termintreue und Ausführungsqualität von Straßenbaumaßnahmen sowie von Schwachstellen in den Leistungsbeschreibungen fanden nicht statt. Steuerungsdefizite im Baumanagement wurden daher häufig nicht erkannt und behoben.

**1 Allgemeines**

Der Landesbetrieb Mobilität nimmt u. a. die Aufgaben der Straßen- und Verkehrsverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz wahr. Neben Landesstraßen baut, betreibt und verwaltet er auch Bundes- und Kreisstraßen. Der Landesbetrieb ist in die Zentrale in Koblenz sowie in acht regionale Dienststellen gegliedert.

Der Rechnungshof hat das Baumanagement des Landesbetriebs bei 68 Baumaßnahmen - davon 46 Landesstraßen- und 22 Kreisstraßenprojekte - mit Gesamtkosten von über 86 Mio. € geprüft. Dabei handelte es sich mit Ausnahme von vier Neubauvorhaben um Aus- und Umbaumaßnahmen, die mit Baukosten von jeweils mehr als 500.000 € abgerechnet worden waren. Die Handlungsbereiche des Baumanagements, die in die Prüfung einbezogen wurden, waren die Kostenentwicklung, die Planung und Bauvorbereitung, die Termineinhaltung sowie die Qualität der ausgeführten Projekte. Darüber hinaus wurde untersucht, ob der Landesbetrieb die Schlussrechnungen für Straßenbaumaßnahmen zeitnah geprüft hatte.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Projektdaten nicht konsistent aufbereitet und verfügbar**

Der Landesbetrieb verfügte nicht über einen konsistent strukturierten und kurzfristig abrufbaren Datenbestand zu Kosten- und Terminentwicklungen seiner Baumaßnahmen. Eine automatisierte Übernahme und Auswertung dieser Daten aus vorhandenen IT-Systemen war nicht möglich. Einheitliche Kennungen und Projektidentifikationen in den verschiedenen Datenbanken waren nicht vorhanden. Auch aus Übersichten, die in der Zentrale des Landesbetriebs geführt wurden, konnten die Projektdaten nicht vollständig erhoben werden. Sie mussten bei den regionalen Dienststellen ermittelt und zum Teil händisch zusammengestellt werden.

Um eine zielgerichtete Steuerung und Kontrolle der Baumaßnahmen vornehmen zu können, müssen die Projektdaten regelmäßig erhoben und aktualisiert sowie in einer zentralen Datenbank geführt werden. Dies würde Informationen zum aktuellen Verfahrens- und Kostenstand z. B. im Zusammenhang mit der Aufstellung und Abwicklung der Bauprogramme ermöglichen. Zudem könnten Ex-post-Betrachtungen durchgeführt werden, um systemische Schwachstellen zu erkennen und die Abläufe künftiger Projekte zu verbessern.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde ein Projektmanagementsystem einführen, mit dem alle für die Steuerung und Kontrolle erforderlichen Daten in einer zentralen Datenbank projektscharf zusammengeführt würden. Hierdurch würden Kosten- und Terminentwicklungen überprüfbar und evaluierbar. Ferner würden die ermittelten Kosten für die Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen den aktuellen Kosten gegenübergestellt. Schnittstellen zu anderen IT-Systemen würden implementiert und es werde ein Berichtswesen mit der Darstellung aller relevanten Daten integriert. Noch nicht entschieden sei, ob das Programm in mehreren Stufen oder gleich vollständig eingeführt werde.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sowohl die Zentrale des Landesbetriebs als auch die regionalen Dienststellen bis zur Einführung des Projektmanagementsystems im Hinblick auf eine wirksame Projektsteuerung Daten zu den aktuellen Planungsständen der Baumaßnahmen sowie zu den Kostenfortschreibungen vorhalten und miteinander kommunizieren sollten.

### **2.2 Kostenvergleiche - mangelnde Kostenstabilität im Projektablauf**

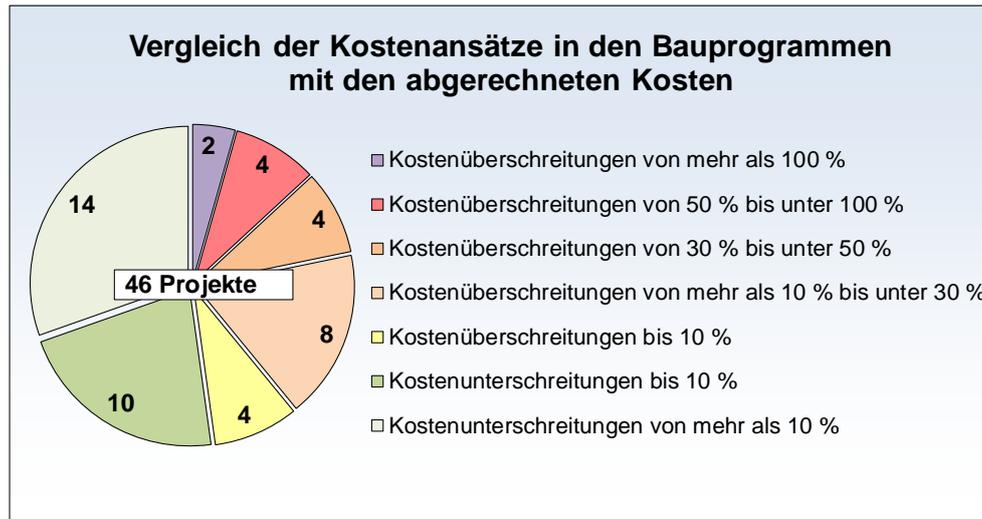
#### **2.2.1 Kostenansätze der Bauprogramme und abgerechnete Kosten**

Erste Schätzungen der Baukosten von Straßenbaumaßnahmen werden regelmäßig mit der Zustandserfassung von Straßen oder den Vorplanungen erstellt. Diese Kosten finden Eingang in den Investitionsplan des Landesbetriebs und nachfolgend in die Bauprogramme Landesstraßen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 06 Landesbetrieb Mobilität, Wirtschaftsplan des LBM, Bauprogramm Landesstraßen.

Die 46 Maßnahmen an Landesstraßen, bei denen es sich überwiegend um einfache Umbau- und Sanierungsmaßnahmen handelte, waren mit 65,1 Mio. € einschließlich Nebenleistungen<sup>2</sup> in den Bauprogrammen veranschlagt. Ohne Berücksichtigung der in den Hauptbauverträgen nicht enthaltenen Kosten für Nebenleistungen<sup>3</sup> wurden bei fast 40 % der Projekte (18) die Ansätze der Bauprogramme um mehr als 10 % überschritten. Bei zwei jeweils mit 500.000 € veranschlagten Vorhaben kam es zu Kostenüberschreitungen von 188 % und 270 %. Kostenunterschreitungen von mehr als 10 % gegenüber den Ansätzen der Bauprogramme gab es bei 14 Maßnahmen. In der Summe betrugen die über 10 % hinausgehenden Abweichungen mehr als 13 Mio. € oder im Durchschnitt mehr als 30 % der veranschlagten Baukosten der betreffenden 32 Maßnahmen.



*In dem Diagramm sind die Abweichungen der abgerechneten Baukosten der 46 Landesstraßenmaßnahmen von den Ansätzen in den Bauprogrammen abgebildet.*

Die Kostenabweichungen hatten im Wesentlichen folgende Ursachen:

- ungenaue Kostenschätzungen in Verbindung mit einer mangelnden Detaillierung der Planungen,
- Änderungen des Maßnahmenumfangs oder der Bauverfahren in späteren Projektstadien.

Der Landesbetrieb hat im Rahmen der Erhebungen mitgeteilt, er betrachte die in den Bauprogrammen aufgeführten Kostenansätze der einzelnen Projekte als Orientierungsgrößen, die unter- oder überschritten werden könnten, solange der Gesamtkostenrahmen im jeweiligen Haushaltsjahr eingehalten werde.

Die Bewertung der Kostenansätze als bloße Orientierungsgrößen im Rahmen eines einzuhaltenden „Globalbudgets“ birgt die Gefahr, dass die Kostendisziplin beim Planen und Bauen schwindet und die Bedeutung der Projektziele „Kostensicherheit und Einhaltung der Kostenvorgaben“ abnimmt. Außerdem verkennt diese Bewertung die haushaltsrechtlichen Anforderungen an Bauprogramme. Ausgaben für Baumaßnahmen dürfen grundsätzlich erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der

<sup>2</sup> Z. B. Kosten für Bepflanzung, Beschilderung, Markierungen, Schutzeinrichtungen und z. T. auch Entsorgung von belastetem Material.

<sup>3</sup> Der Landesbetrieb konnte die Nebenleistungen, die mehr als 10 % der Gesamtkosten betragen können, nicht projektscharf ausweisen. Zum Teil wurden die Nebenleistungen auch von Straßenmeistereien erbracht.

Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind.<sup>4</sup>

Zudem orientierten sich Ausgabenansätze im Rahmen der Aufstellung der Bauprogramme nicht immer an den Ergebnissen aktueller Kostenberechnungen. Die Handlungsanweisungen des Landesbetriebs zum Kostenmanagement Straßenbau, nach denen die Kosten von Straßenbauprojekten entsprechend der jeweiligen Planungstiefe unter Berücksichtigung der verfügbaren Daten möglichst sorgfältig und vollständig zu ermitteln sind, blieben außer Acht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, die Bauprogramme würden häufig aufgrund einer geringen Planungstiefe mit überschlägig ermittelten Kosten aufgestellt. Für ein Vorziehen der Detailplanung mit Erstellung von Baugrunduntersuchungen vor Aufnahme der Maßnahmen in ein Bauprogramm müsse der Planungsvorrat mindestens auf ein bis zwei Jahre angehoben werden. Nach Ermittlungen des Landesbetriebs seien hierfür unter Berücksichtigung aller Baulastträger zusätzliche Kapazitäten von 100 „Mannjahren“ erforderlich. Der Landesbetrieb sei bestrebt, den Planungsvorrat zu vergrößern und den Detaillierungsgrad der Projektplanungen „nach vorne“ zu rücken. Hierfür würden auch für den nächsten Doppelhaushalt zusätzliche Stellen angemeldet. Im Übrigen werde der Landesbetrieb die Handlungsanweisungen zum Kostenmanagement Straßenbau in den Qualitätszirkeln Planung, Bau und Brückenbau thematisieren und die Einhaltung dieser Vorgaben prüfen.

### **2.2.2 In den Bauprogrammen ausgewiesene Maßnahmen**

Der Landtag gibt mit den Bauprogrammen den verbindlichen Rahmen vor, welche Investitionsmittel für den Straßenbau zur Verfügung stehen und welche Bauvorhaben damit umgesetzt werden sollen.

In dem Bauprogramm 2019/2020 waren insgesamt 76 von 425 Maßnahmen mit 0 €-Ansätzen oder mit Merkbeträgen von 1.000 € ausgewiesen. Das Bauprogramm 2021, das für insgesamt 326 Maßnahmen Ausgaben von zusammen 75,5 Mio. € vorsieht, enthält sogar 107 jeweils mit 0 € veranschlagte Projekte (33 %), deren geschätzte Gesamtkosten 88,4 Mio. € betragen.

Der Landesbetrieb erklärte im Zuge der Erhebungen, dass mehr Maßnahmen in die Bauprogramme aufgenommen würden als ausgeführt und finanziert werden könnten. Auf diese Weise würden ausreichende „Puffer“ für unvorhergesehene Projektverschiebungen oder Baukostenabweichungen geschaffen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass diese Fälle eine angemessene Flexibilität bei der Abwicklung des Bauprogramms erfordern. Ein hoher Anteil von Vorhaben mit 0 €-Ansätzen an den in Bauprogrammen ausgewiesenen Maßnahmen eröffnet allerdings einen weiten Entscheidungsspielraum für den Landesbetrieb, der die Steuerungsfunktion von Bauprogrammen beeinträchtigt. Dies sollte bereits im Entwurf des Haushaltsplans (Regierungsvorlage) berücksichtigt werden. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass eine derart hohe Flexibilität der Bauprogramme in den zurückliegenden Jahren nicht erforderlich war. So wurden z. B. keine der 29 in dem Bauprogramm 2017/2018 und weniger als die Hälfte der in dem Bauprogramm 2019/2020 mit 0 €-Ansätzen veranschlagten Maßnahmen in den jeweiligen Haushaltsperioden begonnen<sup>5</sup>. Der Anteil der Maßnahmen mit 0 €-Ansätzen sollte daher in künftigen Bauprogrammen auf den erforderlichen Umfang begrenzt werden.

---

<sup>4</sup> § 24 Abs. 1 LHO.

<sup>5</sup> Mit Ausnahme von vier Projekten wurden die übrigen Maßnahmen mit 0 €-Ansätzen in das Bauprogramm 2021 übernommen.

### **2.2.3 Kostenberechnungen nach der Entwurfsplanung und abgerechnete Kosten**

Der Rechnungshof hat bei 48 Landes- und Kreisstraßenmaßnahmen<sup>6</sup> die abgerechneten Kosten den Ergebnissen der Kostenberechnungen gegenübergestellt, die auf der Grundlage der Entwurfsplanung ermittelt worden waren. Letztere sind aufgrund detaillierter Planungen im Regelfall genauer als die Ansätze des Bauprogramms. Gleichwohl kam es bei 18 Projekten (37,5 %) zu Kostenerhöhungen zwischen 11 % und fast 100 %.

Die Mehrkosten waren überwiegend auf Planungsänderungen oder Auftragsverweiterungen zurückzuführen, die sich unmittelbar vor oder während der Bauausführung ergaben. Häufig waren Leistungsmengen nicht zutreffend ermittelt sowie erforderliche Leistungen bei der Planung und Bauvorbereitung nicht bedacht worden. Des Weiteren kam es zu Änderungen der Bauverfahren. So zeigte sich beispielsweise bei Baubeginn einer Maßnahme, dass statt der geplanten Deckensanierung ein Vollausbau erforderlich war. In einem anderen Fall war die Entwässerung der Fahrbahn bei der Planung nur unzureichend berücksichtigt worden. Durch genauere, an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Planungen können derartige Kostensteigerungen verringert und die Budgetplanung des Landesbetriebs verbessert werden.

Der Landesbetrieb hat erklärt, Kostensteigerungen resultierten häufig aus unvorhergesehenen Baugrundänderungen, Mengenmehrungen, Leistungsanpassungen und Unwetterereignissen. Die Ende 2015 eingeführte Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen sehe eine häufigere Kostenfortschreibung vor und lege genauere Angaben zum Planungsumfang fest.

### **2.2.4 Auftragssummen und abgerechnete Baukosten**

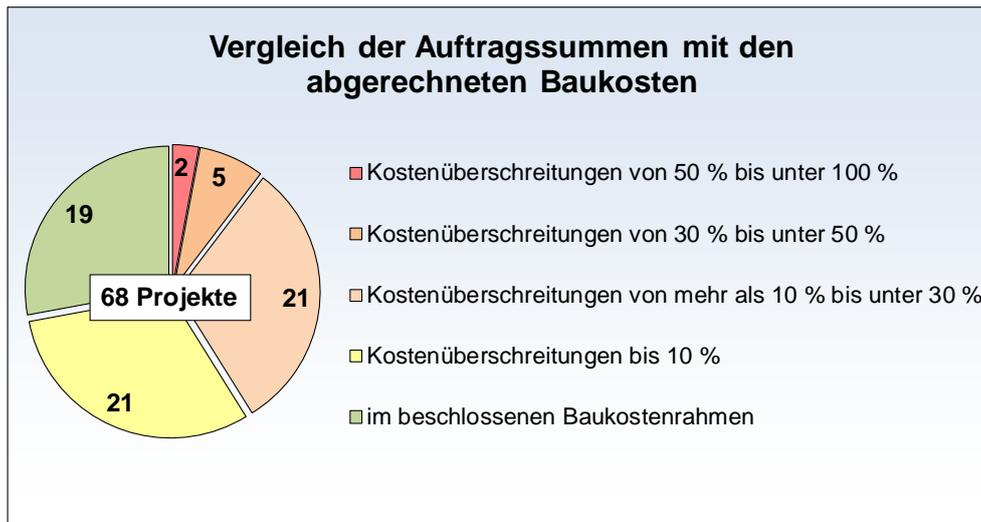
An die Leistungsverzeichnisse, die den Vergabeverfahren und den Bauverträgen zugrunde liegen, sind hinsichtlich der Genauigkeit der Mengenansätze und der Vollständigkeit der Bauleistungen hohe Anforderungen zu stellen. Unzutreffende Vorgaben können zu einer Wettbewerbsverzerrung sowie zu Nachtragsleistungen und Mehrkosten bei der Bauausführung führen.

Diesen Anforderungen wurde oftmals nicht Rechnung getragen:

- Bei über 40 % (28 der 68) der geprüften Projekte wichen die abgerechneten Baukosten um mehr als 10 % von den Auftragssummen ab, in sieben dieser Fälle sogar um mehr als 30 %. Darunter befand sich auch eine zum Prüfungszeitpunkt noch nicht schlussgerechnete Maßnahme mit einer Abweichung um 77 %.

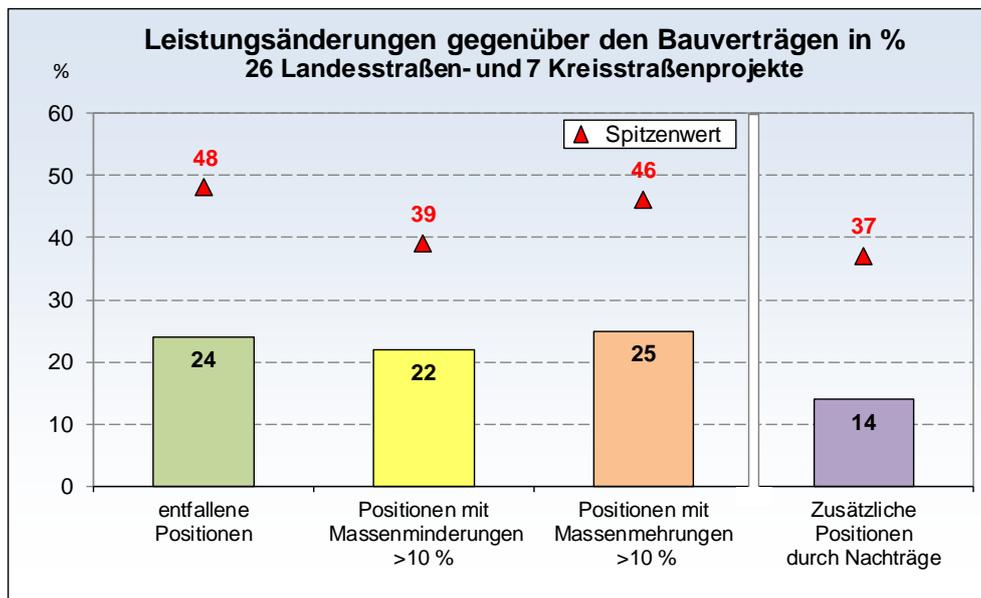
---

<sup>6</sup> Bei 20 Baumaßnahmen lagen keine Kostenberechnungen vor.



In dem Diagramm sind die Baukostenabweichungen im Vergleich zu den Auftragssummen der Bauverträge dargestellt.

- Bei 26 Landesstraßen- und sieben Kreisstraßenprojekten<sup>7</sup> wurden im Durchschnitt 24 % der ausgeschriebenen Positionen nicht ausgeführt. Bei fast der Hälfte der Positionen traten erhebliche Massenminderungen oder -minderungen auf.
- Der Anteil der Positionen, die nach der Auftragsvergabe als Nachtragsleistungen hinzukamen, betrug im Durchschnitt 14 %.



In der Grafik ist der durchschnittliche Anteil von Leistungsänderungen während der Bauausführung dargestellt. Der durchschnittliche Anteil der Nachtragsleistungen bezieht sich auf die Zahl der Positionen im Leistungsverzeichnis.

<sup>7</sup> Nur für diese 33 Maßnahmen lagen auswertbare Daten vor.

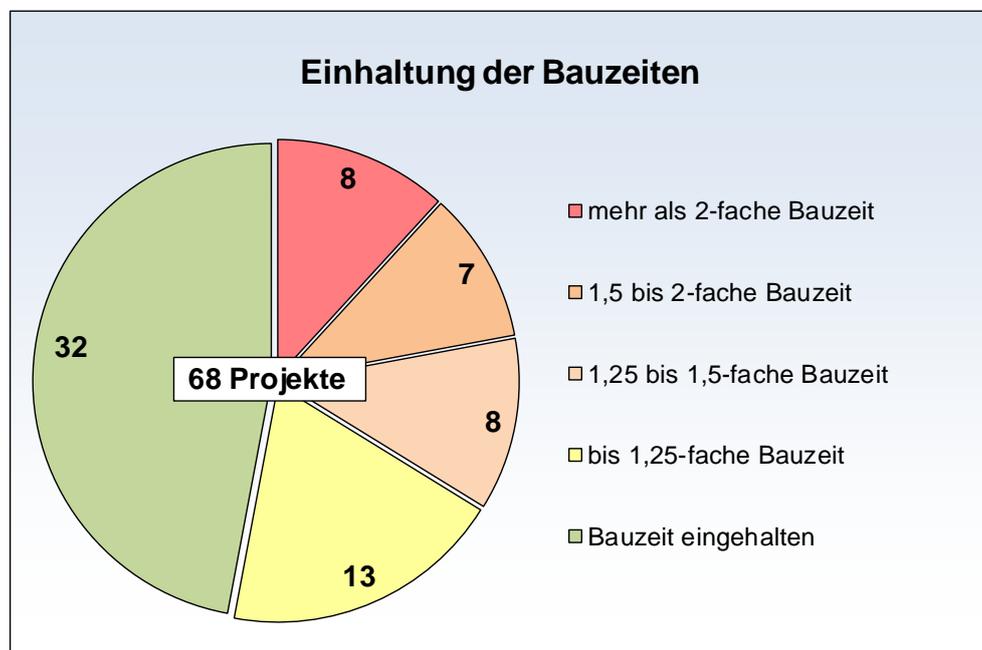
Gründe für die Baukostenabweichungen und die Leistungsänderungen waren im Wesentlichen mangelhafte Planungen, unzureichende Bestandsaufnahmen z. B. des vorhandenen Straßenaufbaus, fehlerhafte Leistungsverzeichnisse sowie Änderungen der Planung und des Leistungsumfangs während der Bauausführung. Dies betraf insbesondere Kanalbauarbeiten, die Entsorgung belasteter Baustoffe sowie Erd- und Straßenoberbauarbeiten.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die regionalen Dienststellen würden auf die Regelungen des Handbuchs für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau hingewiesen. Ihre Einhaltung werde überprüft. Ferner würden stichpunktartig Ex-post-Analysen der Ordnungszahl-Kontrolllisten<sup>8</sup> durchgeführt und Analysen sowie Erkenntnisse den regionalen Dienststellen zurückgespiegelt. Da Untersuchungen des vorhandenen Straßenaufbaus und der Baugrundbedingungen nur lokale Stichproben des Gesamtbestands sein könnten, seien abweichende Ergebnisse im Zuge der Bauabwicklung nicht auszuschließen. Die Auswahl der Stichprobenentnahme werde durch die Gesamtwirtschaftlichkeit bestimmt. Grundsätzlich sei eine lokale Bestandsaufnahme unentbehrlich. Zu der Verbesserung der Planungsqualität und dem Vorziehen der Planung in ein früheres Projektstadium müsse die personelle Planungskapazität in den regionalen Dienststellen gestärkt werden.

### 2.3 Termine zum Teil deutlich überschritten

Die Bauzeitenpläne des Landesbetriebs wiesen in der Regel die Sollbauzeiten und -termine auf. Terminverschiebungen wurden nicht oder nur unzureichend dokumentiert. Eine systematische und übersichtliche Projektverfolgung war nur eingeschränkt möglich.

Bei über der Hälfte der in die Erhebungen einbezogenen Baumaßnahmen wurden die vereinbarten Ausführungstermine nicht eingehalten. Bei einem Drittel der Projekte wurden die geplanten Bauzeiten um mehr als 25 % überschritten, in fünf Fällen sogar um mehr als das Dreifache.



Das Diagramm zeigt, dass in vielen Fällen vereinbarte Ausführungstermine nicht eingehalten wurden.

<sup>8</sup> Die Ordnungszahl-Kontrolllisten dienen der Kostenkontrolle. In ihnen werden während der Bauausführung laufend die Soll- und Ist-Abrechnungsmengen jeder einzelnen Leistungsposition gegenübergestellt.

Wesentliche Gründe für Bauzeitüberschreitungen waren Baumaßnahmen, bei denen es im Winter zu Verzögerungen in der Abwicklung kam, Starkregen- und Hochwasserereignisse, geänderte Planungen, Bauverfahren und -abläufe sowie unzureichende personelle Dispositionen bei den Baufirmen. Bei mit anderen Baulastträgern durchgeführten Gemeinschaftsmaßnahmen kam es aufgrund von Koordinations- und Abstimmungsproblemen zu Verzögerungen im Bauablauf. Teilweise wurden Baumaßnahmen begonnen, ohne dass vollständige Pläne vorlagen.

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, vor der Ausschreibung einer Maßnahme werde der Beginn der baulichen Umsetzung terminlich mit den Betroffenen abgestimmt. In Einzelfällen könne es vorkommen, dass Teile der Ausführungsplanung zum Baubeginn noch nicht fertiggestellt seien. Dies sollte grundsätzlich der Ausnahmefall sein, sei aufgrund von Personalengpässen jedoch nicht immer vermeidbar. Eine Qualitätssicherung auch hinsichtlich Kostenverlauf und Bauzeiten werde künftig mit dem noch einzuführenden Projektmanagementsystem möglich sein.

#### 2.4 Ausführungsqualität - zu viele Mängel an fertiggestellten Straßen

Drei Viertel (18 von 24) der fertiggestellten Straßenbaumaßnahmen, bei denen der Rechnungshof die Ausführungsqualität untersucht hat, wiesen stellenweise Mängel an Fahrbahnen, an Fahrbahnbanketten, bei der Entwässerung und den Markierungen auf. Diese Mängel, die sich nachteilig auf die Verkehrssicherheit und die Lebensdauer der Straßen auswirken können, waren sowohl auf unzureichende Planungen als auch auf nicht fachgerecht ausgeführte Bauleistungen zurückzuführen.

Schäden und Mängel	
 <p>L 148 - Ausgefahrener Randstreifen</p>	 <p>K 35 - Netzrisse in der Fahrbahn</p>
 <p>L 395 - Mangelhafter Rissverguss</p>	 <p>L 376 - Unzureichende Markierung</p>

Zu den Schäden trugen teilweise auch eine mangelhafte Qualität der Baustoffe, wie z. B. eine nicht fachgerechte Zusammensetzung von Asphaltmischgut, sowie zu dünne Schichten oder eine unzureichende Verdichtung von Asphalt bei. Dies hätte durch sorgfältige Bestandsaufnahmen in Verbindung mit Sicherheitsaudits, durch eine fachgerechte Planung und Bauausführung sowie durch eine sachgerechte Überwachung der Material- und Einbauqualitäten vermieden werden können.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde der Forderung nach einer Überwachung der Material- und Einbauqualität der Asphaltarbeiten durch die Bauwarte im Rahmen der personellen Möglichkeiten nachkommen. Bei Sanierungsmaßnahmen, die im Regelfall ohne Änderung des Bestands erfolgten, könnten nur marginale Veränderungen an der Entwässerungssituation vorgenommen werden. Ansonsten seien baurechtliche Verfahren notwendig. Ein erheblicher planerischer und verwaltungsrechtlicher Aufwand sei die Folge. In letzter Konsequenz würden viele Sanierungsmaßnahmen aus personellen Gründen zeitlich verzögert und eventuell nicht umgesetzt werden können. Schadhafte Markierungen seien oftmals die Folge von erhöhtem Schneepflugeinsatz. Die Straßenmeistereien würden darauf hingewiesen, Markierungen verstärkt auf ihre Funktionsweise hin zu überprüfen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine ordnungsgemäße Ableitung des Oberflächenwassers oftmals auch ohne baurechtliche Verfahren möglich gewesen wäre. Der Wasserableitung sollte aufgrund der durch den Klimawandel zunehmenden Starkregenereignisse und im Hinblick auf die Verringerung der Aquaplaning-Gefahr verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet werden. Aufgrund der vielen Mängel erachtet es der Rechnungshof für notwendig, dass der Landesbetrieb eine systematische Qualitätssicherung einführt.

## **2.5 Schlussrechnungsstau birgt erhebliche Risiken**

Der Anspruch auf Schlusszahlung wird alsbald nach Prüfung und Feststellung fällig, spätestens innerhalb von 30 Tagen nach Zugang der Schlussrechnung. Die Frist verlängert sich auf höchstens 60 Tage, wenn sie aufgrund der besonderen Natur oder Merkmale der Vereinbarung sachlich gerechtfertigt ist und ausdrücklich vereinbart wurde.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs hatte der Landesbetrieb nach eigenen Angaben Schlussrechnungen für über 350 Baumaßnahmen, die teilweise seit mehreren Jahren fertiggestellt waren, noch nicht abschließend geprüft. Er leistete in diesen Fällen oftmals Teilauszahlungen, um Prüfzeiten zu verlängern.

Verspätete Schlussrechnungsprüfungen bergen u. a. die Gefahr, dass Leistungen zu Unrecht anerkannt und vergütet werden. Jahre nach der Baufertigstellung können Sachverhalte oftmals nicht mehr aufgeklärt und Art und Umfang von Leistungen nicht mehr genau festgestellt werden. Des Weiteren können Rückforderungsansprüche verjähren. Zudem ist bei einer derartigen Verfahrensweise keine ausreichende Korruptionsprävention mehr gewährleistet.<sup>9</sup>

Der Landesbetrieb hat erklärt, es sei vorgesehen, das Schlussrechnungsmanagement in das Projektmanagementsystem zu implementieren. Somit solle ein Überblick über den Bearbeitungsstand der Schlussrechnungen und die fälligen Rechnungen gewährleistet werden. Die Schlussrechnungsbearbeitung sei wesentlich von den Personalkapazitäten abhängig. Gerade in Zeiten hoher Mittelzuflüsse stelle dies einen Engpass dar. So liege das Hauptaugenmerk der Arbeit auf der Umsetzung der Bauprogramme. Des Weiteren klaffe eine deutliche Lücke zwischen dem festgestellten Personalbedarf und den im Haushalt zugewiesenen Stellen. Problemverschärfend komme hinzu, dass viele Stellen nicht besetzt werden könnten. Es fehlten 100 Ingenieure und Techniker in den regionalen Dienststellen. Zum zügigen Abbau der noch offenen Schlussrechnungen fehlten zurzeit Personalkapazitäten. Den in den Ruhestand wechselnden Bauwarten werde weiterhin angeboten, Schlussrechnungen auf Honorarbasis zu bearbeiten.

---

<sup>9</sup> Nr. 2.1 der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung „Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung“ und Nr. 3.2 des Leitfadens „Korruptionsprävention bei der elektronischen Vergabe“, herausgegeben vom Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. und dem Beschaffungsbüro des Bundesministeriums des Innern.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass dieses Problem angesichts der vorgeannten Risiken gelöst werden muss. Der Landesbetrieb sollte ein Konzept erarbeiten, wie die Arbeitsrückstände unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen abgebaut werden können und künftig eine fristgerechte Rechnungsprüfung sichergestellt werden kann.

## **2.6 Systematische Projektevaluation erforderlich**

In den Ausführungen zu den Teilziffern 2.1 bis 2.5 dieses Beitrags sind systemische Mängel und Steuerungsdefizite im Baumanagement des Landesbetriebs aufgezeigt, die insbesondere die Kostenplanung und -steuerung auf Projekt- und Dienststellenebene, die Projektplanung, die Erstellung von Leistungsverzeichnissen, die Einhaltung von Bauzeiten und die Prüfung von Schlussrechnungen fertiggestellter Baumaßnahmen betreffen.

Da der Landesbetrieb nach Abschluss der Projekte keine systematischen Ex-post-Analysen und planmäßigen Erfolgskontrollen durchführte, fehlten die Grundlagen, um Erfolgsfaktoren, typische Fehlerquellen und die Ursachen häufig auftretender Mängel umfassend zu identifizieren. Dadurch wurden Steuerungsdefizite im Baumanagement oftmals nicht erkannt und behoben. Optimierungspotenziale, die durch die Evaluation von Fehlentwicklungen und Best-Practice-Beispielen aufgezeigt werden können, wurden nicht hinreichend genutzt.

Der Landesbetrieb hat auf häufige Personalwechsel hingewiesen. Der fehlenden Erfahrung und Fachkenntnisse sehr junger Kollegen versuche er u. a. mit verstärkten Schulungen, Erfahrungsaustauschen und Qualitätszirkeln zu begegnen. Aufgrund der Personaldemografie werde diese Problematik ihn gleichwohl über Jahre hinweg belasten. Systematische Ex-post-Analysen seien aufgrund der derzeitigen Personalsituation für eine große Zahl von Baumaßnahmen nicht möglich.

Der Rechnungshof verkennt nicht die mit häufigen Personalwechseln und der Qualifizierung von noch unerfahrenen Mitarbeitern verbundenen Probleme. Er hält jedoch gerade aus diesen Gründen Evaluationen typischer Fehler und Schwachstellen in der Projektabwicklung für erforderlich, um den Personaleinsatz und das Baumanagement zu verbessern.

## **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei dem Landesbetrieb ein IT-gestütztes Projektmanagementsystem einzuführen, in dem alle für Informations- und Steuerungszwecke benötigten Projektdaten - aktuell und konsistent aufbereitet - zur Verfügung stehen,
- b) örtliche Bestandsaufnahmen, den Detaillierungsgrad der Planungen und die Kostenstabilität der Baumaßnahmen zu verbessern sowie die Bauverfahren und den Bauumfang vor Aufnahme der Maßnahmen in die Bauprogramme möglichst zutreffend zu ermitteln.

### **3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:**

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bereits im Entwurf des Haushaltsplans (Regierungsvorlage) den Anteil der Maßnahmen mit 0 €-Ansätzen in künftigen Bauprogrammen auf den erforderlichen Umfang zu begrenzen,
- b) ein Konzept zu erarbeiten, wie die Arbeitsrückstände bei der Prüfung von Schlussrechnungen abgebaut werden können und künftig eine fristgerechte Rechnungsprüfung sichergestellt werden kann,

- c) Projekte hinsichtlich der Kostenentwicklung, der Mängel in Leistungsverzeichnissen, der Termintreue und der Ausführungsqualität systematisch zu evaluieren und das Baumanagement zu verbessern,
- d) eine systematische Qualitätssicherung zur Verbesserung der Ausführungsqualität von Baumaßnahmen einzuführen,
- e) über den Stand der Einführung eines IT-gestützten Projektmanagementsystems zu berichten.

**Nr. 14 RLP AgroScience GmbH  
- wesentliche Forderungen aus einer vorherigen  
Prüfung nicht umgesetzt -**

**Das Land gewährte der RLP AgroScience GmbH Zuschüsse von 2,1 Mio. € jährlich. Die Zielsetzung und strategische Ausrichtung der Gesellschaft waren nach wie vor unklar.**

**Die überarbeitete Kosten- und Leistungsrechnung war weiterhin nicht bedarfsgerecht ausgestaltet und für Steuerungszwecke ungeeignet. Eine verursachungsgerechte Zuordnung der Personalkosten und eine sachgerechte Aufteilung der Gemeinkosten waren nicht sichergestellt.**

**Für die Geschäftsführung war ein Repräsentationsbudget noch immer nicht eingerichtet. Es gab keine Regelung, welche Beträge für interne und externe Repräsentationszwecke ausgegeben werden dürfen.**

**1 Allgemeines**

Das Land gründete 2004 die RLP AgroScience GmbH. Gegenstand des Unternehmens sind grundlagen- und anwendungsorientierte Forschungs- und Entwicklungsarbeiten auf den Gebieten Biotechnologie und Agrarökologie im Zusammenhang mit Pflanzenproduktion.<sup>1</sup> Diese Aufgaben nehmen in der Gesellschaft zwei voneinander weitgehend unabhängige Einrichtungen, das „Institut für Agrarökologie“ und das Institut „AIPlanta Institute for Plant Research“, wahr.

Alleiniger Gesellschafter des Unternehmens ist das Land Rheinland-Pfalz. Es erhöhte 2017 und 2018 das Stammkapital von 100.000 € auf insgesamt 1,6 Mio. €, um Liquiditätsengpässe abzuwenden.

Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2017 Feststellungen aus seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der RLP AgroScience GmbH sowie der Betätigung des Landes bei der Gesellschaft<sup>2</sup> zusammengefasst. Die Mängel betrafen insbesondere die Zielsetzung und Ausrichtung des Unternehmens, die Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Repräsentationsausgaben. Landesregierung und Fachressorts hatten daraufhin Maßnahmen zur Mängelbehebung angekündigt. Deren Umsetzung war Gegenstand der aktuellen Prüfung durch den Rechnungshof, bei der er auch das 2020 erstellte Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Sanierung der Gesellschaft berücksichtigt hat.

**2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

In den Jahren 2016 und 2017 erzielte die Gesellschaft noch geringe Überschüsse. In den beiden folgenden Jahren wies sie Fehlbeträge von 163.500 € und 347.200 € aus. Das Land gewährte der Gesellschaft zur Finanzierung von Personal- und Sachkosten (Grundförderung) sowie für Investitionen Zuschüsse von 2,1 Mio. € jährlich.

---

<sup>1</sup> Beteiligungsbericht 2020 S. 65 (Drucksache 17/13747).

<sup>2</sup> § 92 Landeshaushaltsordnung (LHO).

## 2.1 Zielsetzung und strategische Ausrichtung weiter unklar

In seinem Jahresbericht 2017 hatte der Rechnungshof aufgezeigt, dass die Gesellschaft keinen klar definierten Auftrag hatte und sich aus dem Gesellschaftsvertrag nicht ergab, welche Leistung das Unternehmen für die jährliche Grundförderung gegenüber dem Land zu erbringen hatte. Zielgruppen der Forschungsergebnisse waren nicht definiert und deren Erwartungen an die Gesellschaft nicht erhoben worden.

Hierzu hatte die Landesregierung Anfang 2018 berichtet, dass im Rahmen einer Klausurtagung unter Beteiligung des Wissenschaftlichen Beirats die strategische Neuausrichtung der Gesellschaft erarbeitet worden sei. Deren zentrale Aufgabenfelder würden im Bereich des Pflanzenschutzes für Sonderkulturen, der Zukunftstechnologien und der Digitalisierungsthemen für die Agrarwirtschaft in Rheinland-Pfalz gesehen. An der weitgefassten Zweckbestimmung im Gesellschaftsvertrag solle unverändert festgehalten werden. Die in einem Strategiepapier festgelegten konkreten Forschungsthemen orientierten sich am Know-how der Gesellschaft, den Problemen der land- und weinbaulichen Betriebe des Landes unter Berücksichtigung der Dienstleistungen anderer Träger und der Möglichkeit, Projektmittel einzuwerben.<sup>3</sup>

Nach den Ergebnissen der aktuellen Erhebungen waren Zielsetzung und strategische Ausrichtung der Gesellschaft weiterhin unklar. Die beiden Geschäftsführer informierten den Aufsichtsrat zwar regelmäßig über neue Projekte.<sup>4</sup> Eine kontinuierliche Entwicklung und Spezifizierung der Aufgabenfelder durch die Gremien war aber nicht ersichtlich. Die Gesellschaft nahm regelmäßig Drittmittelprojekte zur Bearbeitung an, die zu einer weiteren inhaltlichen Spreizung der Forschung führten. Der Wissenschaftliche Beirat war nicht unmittelbar in die Auswahl und wissenschaftliche Bewertung der Projekte durch den Aufsichtsrat eingebunden. Eine Steuerung der Gesellschaft über das Zuwendungsverfahren fand nicht statt, da mit der Grundförderung keine Erwartungen konkreter Leistungen für das Land verbunden waren. Dies hätte beispielsweise durch die Definition von Forschungsprojekten im Landesinteresse erfolgen können.

Aufgrund der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft seit 2018 wurde eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Erstellung eines Sanierungskonzepts beauftragt. In diesem Konzept vom Februar 2020 empfahl der Gutachter, dass der Gesellschafter den Geschäftsführern klare Forschungsthematiken im Landesinteresse als Zielsetzungen vorgeben sollte. Diese Empfehlung sollte durch eine Änderung des Gesellschaftsvertrags oder durch einen Gesellschafter- bzw. Aufsichtsratsbeschluss umgesetzt werden. Ferner sollten im Hinblick auf die stark aufgegliederte Organisation der Gesellschaft auf die beiden Institute Synergien besser genutzt werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, das Land sei der Auffassung, seine Erwartungen an die RLP AgroScience GmbH seien im Gesellschaftsvertrag hinreichend verankert und bildeten einen angemessenen Rahmen für deren Forschungsausrichtung. Forschungsprojekte seien im Zuge der Antragstellung und in Ergänzung zu der im Gesellschaftszweck weitergefassten Zweckbestimmung gegenüber dem Fachministerium differenziert zu dokumentieren. Diese Vorgehensweise solle in Zukunft noch intensiver genutzt werden, um seitens des Aufsichtsrats Einfluss auf die Koordination und Konzentration auf Kernforschungsfelder im Landesinteresse und die wirtschaftliche Entwicklung nehmen zu können. Beispielsweise solle hierzu die Grundförderung ab 2021 projektbezogen ausgerichtet werden. Die Höhe der Grundförderung und deren Neuallokation begrenze damit das Forschungsvolumen und führe zu einer noch zu definierenden Einschränkung entsprechender Tätigkeiten. Der Aufsichtsrat habe sich auch mit der

---

<sup>3</sup> Drucksachen 17/2200 S. 79, 17/3099 S. 4, 17/3800 S. 6 und 17/5220 S. 3.

<sup>4</sup> Die Projekte wurden im Vorfeld im Aufsichtsrat vorgestellt und abgestimmt, soweit diese bereits bekannt waren.

Frage einer strategischen Neuausrichtung beschäftigt. Er habe die Geschäftsführung gebeten, ein tragfähiges Strategiepapier vorzulegen. Darin solle auf die Auswirkungen einer neuen Organisationsstruktur, beispielsweise durch Zusammenlegung beider Institute, auf die Personalentwicklung, die Forschungskompetenzen und die Kostenreduzierung eingegangen werden. Die in der Folge angestrebte Organisationsstruktur sei damit unter anderem auch Anknüpfungspunkt für die künftigen wissenschaftlichen und kaufmännischen Leitungsfunktionen. Eine zügige Neustrukturierung solle unter Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs 2021 eingeleitet und von den Vertretern des Landes in den Gesellschaftsgremien eng begleitet werden.

Der Rechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, das Land zur Wahrung seiner Interessen stärker in die Steuerung der Gesellschaft einzubinden. Die vorgesehene projektbezogene Verteilung der Erlöse aus der Grundförderung durch Beschluss des Aufsichtsrats sollte auf einer Empfehlung des Wissenschaftlichen Beirats, insbesondere zur Bewertung der wissenschaftlichen Relevanz und Qualität der vorgeschlagenen Projekte, beruhen. Dieser Beschluss des Aufsichtsrats könnte dann in den Zuwendungsbescheid übernommen werden. Damit ließe sich die inhaltliche und finanzielle Abwicklung der grundfinanzierten Projekte mit der Vorlage der Verwendungsnachweise untersuchen. Der Wissenschaftliche Beirat sollte zudem angemessen in den Prozess der strategischen und organisatorischen Neuausrichtung eingebunden werden.

## **2.2 Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung ungeeignet**

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2017 darauf hingewiesen, dass die Kosten- und Leistungsrechnung der Gesellschaft für Steuerzwecke und zur Unterrichtung des Aufsichtsrats über die Lage des Unternehmens nicht geeignet war. Einzelkosten waren nicht immer verursachungsgerecht zugeordnet worden. Die Verrechnung der Gemeinkosten erfolgte nicht sachgerecht. Hierzu hatte die Landesregierung im Mai 2017 erklärt, die Kosten- und Leistungsrechnung sei überarbeitet worden. Ihre dreigliedrige Struktur zur separaten Darstellung der Bereiche „Grundförderung“, „Drittmittel öffentlich“ und „Drittmittel Industrie“ werde konsequent angewendet und zur Unterrichtung des Aufsichtsrats herangezogen.<sup>5</sup>

Nach den Ergebnissen der aktuellen Prüfung war die Kosten- und Leistungsrechnung immer noch mangelbehaftet. Erlöse und Kosten wurden weiterhin teilweise pauschaliert, falsch und unübersichtlich verrechnet. Die notwendige Zeitaufschreibung für alle Beschäftigten als Grundlage für eine verursachungsgerechte Zuordnung der Personalkosten unterblieb. Nicht alle Gemeinkosten wurden nach plausiblen Verteilungsschlüsseln sachgerecht umgelegt. Das vom Aufsichtsrat im Jahr 2020 der Geschäftsführung vorgegebene Schema zur Berichterstattung über die geplanten und durchzuführenden Projekte mit Plan- und Ist-Kosten war mit der mangelbehafteten Kosten- und Leistungsrechnung verknüpft, sodass eine sachgerechte betriebswirtschaftliche Beurteilung der Projekte beeinträchtigt war.

Das Ministerium hat erklärt, die Kosten- und Leistungsrechnung müsse eine detaillierte Verrechnung insbesondere der Personalkosten und eine Zuordnung von Gemeinkosten nach einheitlichen Verteilungsschlüsseln ermöglichen. Für die Zuordnung der Personalkosten werde eine Zeiterfassung eingeführt. Eine Steuerberatungsgesellschaft werde neben der Finanzbuchhaltung einschließlich der Erstellung des Jahresabschlusses auch die Einführung eines Kosten-Leistungscontrollings begleiten.

---

<sup>5</sup> Siehe Fußnote 3.

### **2.3 Zu hohe, unregelte Repräsentationsausgaben**

Bei seiner Prüfung 2016 hatte der Rechnungshof vermeidbare Repräsentationsausgaben beispielsweise für einen Restaurantbesuch mit eigenem Personal festgestellt. Ein „Repräsentationsbudget“, aus dem solche Rechnungen beglichen werden können, gab es nicht. Schriftliche Regelungen für die Erstattung von Verpflegungskosten fehlten.

Das Ministerium der Finanzen hatte daraufhin in Abstimmung mit dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium erklärt, Repräsentationsausgaben seien in industriefinanzierten Projekten enthalten. Ansonsten würden die Ausgaben aus einem im Wirtschaftsplan eingestellten Budget für Werbe- und Reisekosten finanziert. Die Geschäftsführung habe die Inanspruchnahme zu dokumentieren.

Nach den Feststellungen bei der aktuellen Prüfung verfügte die Gesellschaft weiterhin über kein Repräsentationsbudget. Regelungen, welche Beträge die Geschäftsführung für externe und interne Repräsentationszwecke ausgeben darf, bestanden nicht. Sie leistete 2017 bis 2019 Ausgaben von fast 10.000 € netto für interne Zwecke wie Betriebsausflüge und Weihnachtsfeiern. Damit wandte die Gesellschaft mehr Mittel auf, als dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium mit deutlich mehr Personal im gleichen Zeitraum für interne Zwecke<sup>6</sup> zur Verfügung stand.

Das für Wirtschaft zuständige Ministerium hat mitgeteilt, für Repräsentationszwecke außerhalb der Projektbudgets sei ein Budget im Wirtschaftsplan der Gesellschaft einzurichten, das sich am Budget vergleichbarer Landesverwaltungen orientiere. Der Aufsichtsrat werde die Geschäftsleitung auffordern, Richtlinien für die Verwaltung des Budgets zu erarbeiten. Bei der Ausrichtung von Firmenfeiern und den hierfür anfallenden Kosten würden künftig die Regelungen der Landesverwaltung analog beachtet.

## **3 Folgerungen**

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

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

- a) die RLP AgroScience GmbH ausgehend von dem Beratungsbedarf des Landes und den Erwartungen der Zielgruppen strategisch neu ausgerichtet und dabei durch den Gesellschafter, den Aufsichtsrat und Wissenschaftlichen Beirat eng begleitet wird,
- b) die Kosten- und Leistungsrechnung auch im Hinblick auf eine wirksame Steuerung der Gesellschaft durch Geschäftsführung und Aufsichtsrat verbessert wird,
- c) die Erlöse aus der Grundförderung auf die einzelnen Bereiche der Gesellschaft nach der Höhe der anfallenden Projektkosten aufgeteilt werden,
- d) für Repräsentationsausgaben ein Budget eingerichtet wird sowie die Ausgaben begrenzt und Richtlinien für die Verwaltung des Budgets erarbeitet werden.

### **3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:**

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

---

<sup>6</sup> Von den veranschlagten Verfügungsmitteln zu Kapitel 08 01 Titel 529 01 von 15.700 € jährlich dürfen 15 % und somit weniger als 2.400 € jährlich für notwendige interne Repräsentationszwecke verwendet werden.

**Nr. 15                    Förderung der Pflegestützpunkte und der Fachkräfte  
der Beratung und Koordinierung  
- Überprüfung der Zahl an Pflegestützpunkten und der  
Höhe der Pauschalförderung erforderlich -**

In Rheinland-Pfalz sind zur wohnortnahen Beratung, Versorgung und Betreuung der Versicherten insgesamt 135 Pflegestützpunkte eingerichtet. Mit durchschnittlich 30.000 Einwohnern je Pflegestützpunkt weist das Land bundesweit die höchste Versorgungsdichte aus. Eine Bedarfsanalyse wurde bisher nicht durchgeführt.

Das Land förderte die Personalkosten der in den Pflegestützpunkten eingesetzten Fachkräfte der Beratung und Koordinierung. Diese hatten auf vertraglicher Grundlage und auf Rechnung der Pflege- und Krankenkassen auch Pflegeberatung im Umfang von einem Viertel einer Vollzeitstelle zu erbringen. Die erbrachte Pflegeberatung war indes höher und wurde zulasten des Landes nicht sachgerecht abgegolten. Bei einer frühzeitigen Anpassung der vertraglich zu erbringenden Pflegeberatung auf je ein Drittel einer Vollzeitstelle hätte das Land alleine 2017 Zuwendungen von 443.000 € vermeiden können.

Die Höhe der Sachkostenpauschale für die Fachkräfte der Beratung und Koordinierung von jeweils 5.000 € jährlich war nicht angemessen.

Das eingesetzte IT-Verfahren bildete die erbrachten Leistungen der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung nicht hinreichend ab und war damit als Steuerungsinstrument nicht geeignet.

Das Förderverfahren wies Mängel auf. Finanzierungspläne fehlten, Zuwendungen zur Anteilfinanzierung wurden ohne Begrenzung auf einen Höchstbetrag gewährt und Prüfungen des Besserstellungsverbots waren nicht erkennbar. Zudem lagen den Förderungen keine messbaren Ziele und Kennzahlen zugrunde, womit ihr Erfolg nicht prüfbar war.

**1                    Allgemeines**

In Rheinland-Pfalz richteten die Pflege- und Krankenkassen 2009 zur wohnortnahen Beratung, Versorgung und Betreuung der Versicherten insgesamt 135 Pflegestützpunkte ein. Zu deren Aufgaben zählen insbesondere Auskunft und Beratung zu den Rechten und Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch sowie zur Auswahl und Inanspruchnahme von Sozialleistungen und sonstigen Hilfsangeboten einschließlich der Pflegeberatung, die Koordinierung von Hilfs- und Unterstützungsangeboten sowie die Vernetzung von Versorgungs- und Betreuungsangeboten.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Allgemeinverfügung des ehemaligen Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen zur Einrichtung von Pflegestützpunkten in Rheinland-Pfalz vom 1. Juli 2008, Staatsanzeiger Nr. 24 vom 7. Juli 2008, S. 1058, sowie § 7c Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 Sozialgesetzbuch (SGB) - Elftes Buch (XI) - Soziale Pflegeversicherung.

Die Leistungen erbringen die für Pflege- und Krankenkassen tätigen Pflegeberater sowie bei Anstellungsträgern<sup>2</sup> beschäftigte Fachkräfte der Beratung und Koordination. Die Personal- und Sachkosten der eingesetzten Fachkräfte der Beratung und Koordination sowie die Betriebskosten (insbesondere Raum- und Verbrauchskosten) der Pflegestützpunkte werden vom Land gefördert.<sup>3</sup>

Die Förderung des Landes hierfür betrug in den Jahren 2016 bis 2018 insgesamt mehr als 15,5 Mio. € oder durchschnittlich fast 5,2 Mio. € jährlich.<sup>4</sup>

Die Prüfung der Förderanträge, die Bewilligungsentscheidung und die Prüfung der Verwendungsnachweise sind dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung übertragen.

Der Rechnungshof hat die Förderung der Pflegestützpunkte und der Fachkräfte der Beratung und Koordination schwerpunktmäßig für die Haushaltsjahre 2015 bis 2018 beim Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, beim Landesamt, bei fünf Pflegestützpunkten und mittels einer webbasierten Erhebung bei den Anstellungsträgern von insgesamt 130 Fachkräften der Beratung und Koordination geprüft.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Fehlende Bedarfsanalyse für die Einrichtung von Pflegestützpunkten**

Das für Soziales zuständige Ministerium legte 2008 fest, dass die bestehenden Beratungs- und Koordinierungsstellen zu Pflegestützpunkten weiterzuentwickeln sind. Ferner bestimmte es, dass zur Sicherstellung einer flächendeckenden und wohnortnahen Beratung, Versorgung und Betreuung der Versicherten - ausgehend von der bisherigen Versorgungsstruktur - für landesweit durchschnittlich 30.000 Einwohner jeweils ein Pflegestützpunkt einzurichten ist.<sup>5</sup>

Mit den auf dieser Grundlage errichteten 135 Pflegestützpunkten verfügte Rheinland-Pfalz, wie das folgende Diagramm zeigt, zum Stichtag 1. Juli 2017 im Ländervergleich über die höchste Versorgungsdichte.<sup>6</sup>

---

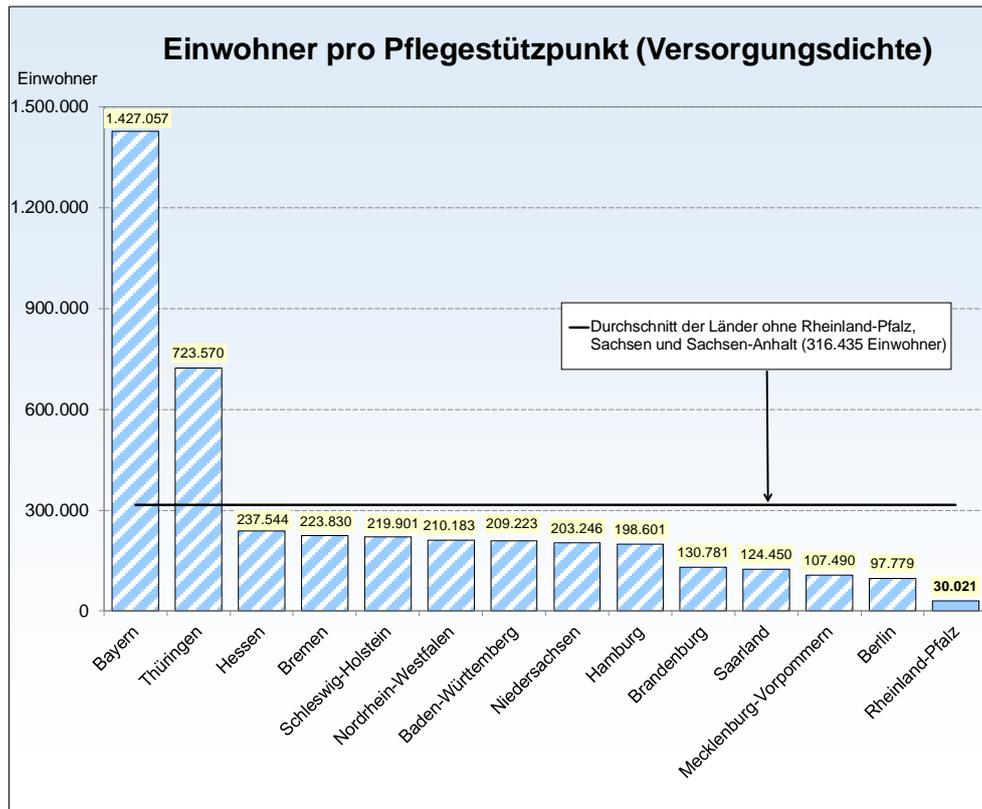
<sup>2</sup> Anstellungsträger der Fachkräfte der Beratung und Koordination können einzelne oder mehrere zugelassene Pflegedienste, Trägerverbände mit mindestens einem zugelassenen ambulanten Pflegedienst oder Landkreise oder kreisfreie Städte sein (§ 5 Abs. 4 Satz 1 Landesgesetz zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der pflegerischen Angebotsstruktur - LPflegeASG).

<sup>3</sup> Zu den Aufgaben im Einzelnen und der Finanzierung vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2 dieses Beitrags.

<sup>4</sup> Angaben des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie. Bei diesen Beträgen sind die Ausgaben des Landes bereits um die Finanzierungsanteile der Pflegekassen für die Pflegeberatung durch die Fachkräfte der Beratung und Koordination gemindert. Die insoweit saldierten Ausgaben sind als Teilbeträge bei folgender Haushaltsstelle gebucht: Einzelplan 06 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Kapitel 06 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 684 41 Zuschüsse an ambulante Pflegeeinrichtungen nach dem LPflegeASG für Fachkräfte in Pflegestützpunkten sowie Förderung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag und sonstige besondere Angebote der Pflege.

<sup>5</sup> Allgemeinverfügung (siehe Fußnote 1). Vgl. auch § 5 Abs. 2 und Abs. 4 Satz 2 LPflegeASG.

<sup>6</sup> Vgl. Studie der IGES Institut GmbH zur Erfüllung der Koordinierungs- und Vernetzungsaufgaben sowie der Qualitätssicherung in Pflegestützpunkten, Abschlussbericht für das Bundesministerium für Gesundheit, Berlin, Juni 2018, S. 35. [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Daten/5\\_Publikationen/Pflege/Berichte/Endbericht\\_KVQSPS\\_IGES\\_gesamt\\_Final\\_\\_20181220\\_.pdf](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Daten/5_Publikationen/Pflege/Berichte/Endbericht_KVQSPS_IGES_gesamt_Final__20181220_.pdf).



Im Diagramm sind die Einwohner pro eingerichtetem Pflegestützpunkt im Ländervergleich abgebildet.

Danach wies Rheinland-Pfalz mit durchschnittlich 30.000 Einwohnern pro Pflegestützpunkt<sup>7</sup> die höchste und Bayern mit 1,4 Mio. Einwohnern pro Pflegestützpunkt die niedrigste Versorgungsdichte auf. Der Durchschnittswert (ohne Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt<sup>8</sup>) lag bei 316.000 und - bleiben Bayern und Thüringen unberücksichtigt - bei 151.000 Einwohnern je Pflegestützpunkt. Zu berücksichtigen sind dabei allerdings die im Vergleich der Länder zum Teil unterschiedlichen personellen Ausstattungen in den Pflegestützpunkten<sup>9</sup> und Beratungsstrukturen.

Eine Bedarfsanalyse für die festgelegte Versorgungsdichte mit Pflegestützpunkten war in Rheinland-Pfalz nicht durchgeführt worden. Aufgrund der zum Teil stark voneinander abweichenden Zahlen von Beratungsleistungen<sup>10</sup> erscheint die Einwohnerzahl als alleinige Grundlage für die Bemessung der vorzuhaltenden Pflegestützpunkte als nicht hinreichend geeignet. Weitere Faktoren, die in die gebotene Bedarfsanalyse einbezogen werden sollten, können insbesondere die Nachfrage nach Beratungsleistungen sowie die Zahl der pflegebedürftigen Personen und die Altersstruktur der Bevölkerung im Einzugsgebiet eines Pflegestützpunkts darstellen.

Das Ministerium hat erklärt, der Bedarf an Pflegestützpunkten sei von der Zahl der bereits seit 1995 bei jeder Sozialstation eingerichteten Beratungs- und Koordinierungsstellen abgeleitet worden, die sich bewährt habe und fester Bestandteil der

<sup>7</sup> Die Streuung der Einzugsbereiche reichte von 12.169 Einwohnern (Pflegestützpunkt Lambrecht) bis zu 60.015 Einwohnern (Pflegestützpunkt Landau).

<sup>8</sup> Sachsen und Sachsen-Anhalt haben mit Verweis auf bestehende Beratungsangebote keine Pflegestützpunkte eingerichtet (vgl. Studie, a. a. O.).

<sup>9</sup> Die Soll-Ausstattung der Pflegestützpunkte lag in den Ländern bei einer Vollzeitkraft bis zu drei Vollzeitkräften (vgl. Studie a. a. O.).

<sup>10</sup> Von den Fachkräften der Beratung und Koordinierung wurden zwischen 52 und 636 Beratungskontakte jährlich wahrgenommen.

Angebotsstruktur gewesen sei. Auf dieser Grundlage werde in der Arbeitsgruppe „Strukturentwicklung Pflegestützpunkte“ auch über eine mögliche Veränderung bzw. Weiterentwicklung der regionalen Zuordnungen und eine Neustrukturierung der Einzugsbereiche diskutiert. Die Einschätzung des Rechnungshofs, dass die Struktur der Einzugsbereiche der Pflegestützpunkte dauerhaft nicht weiterhin ausschließlich nach der Einwohnerzahl zu beurteilen sei, sondern künftig weitere Faktoren, wie z. B. Altersstruktur der Bevölkerung und Zahl der pflegebedürftigen Personen einbezogen werden müssten, werde geteilt. In der Arbeitsgruppe werde zu diskutieren sein, welche Faktoren geeignet seien, um eine demografiefeste, flächendeckende und zugleich wohnortnahe Beratungsstruktur zu gewährleisten. Sobald die voraussichtlich ab Januar 2021 in Betrieb gehende Dokumentationssoftware ausreichende Vergleichsdaten liefere, würden die Beratungsleistungen betrachtet.

## **2.2 Personalkosten - unzureichende Kostenübernahme durch Pflege- und Krankenkassen**

In den Pflegestützpunkten werden Pflegeberater sowie Fachkräfte der Beratung und Koordinierung eingesetzt:

- Die Pflegeberatung umfasst die individuelle Beratung und Hilfestellung bei der Auswahl und Inanspruchnahme von bundes- oder landesrechtlich vorgesehenen Sozialleistungen sowie sonstigen Hilfsangeboten, die auf die Unterstützung von Menschen mit Pflege-, Versorgungs- oder Betreuungsbedarf ausgerichtet sind.<sup>11</sup>

Die mit der Pflegeberatung zusammenhängenden Personalkosten werden grundsätzlich von den Pflege- und Krankenkassen getragen.

- Die Fachkräfte der Beratung und Koordinierung haben insbesondere die Aufgabe, Hilfe suchende Menschen und ihre Angehörigen zu beraten, die erforderlichen Hilfen zu vermitteln, das Hilfeangebot zu koordinieren, bürgerschaftlich engagierte Menschen zu gewinnen, zu unterstützen und in die Angebotsstrukturen einzubeziehen sowie Netzwerke für die Pflege und soziale Betreuung zu initiieren.<sup>12</sup>

Die Personalkosten von bis zu 80 % der angemessenen Kosten einer vollzeitbeschäftigten Fachkraft der Beratung und Koordinierung werden vom Land gefördert.<sup>13</sup> Die nicht durch die Förderung gedeckten Kosten sind von den Anstellungsträgern zu tragen.

Je Pflegestützpunkt wurden in der Regel Fachkräfte mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 1,5 Vollzeitäquivalenten<sup>14</sup> eingesetzt. Davon entfielen jeweils 0,75 Vollzeitäquivalente auf die Aufgaben der Pflege- und Krankenkassen<sup>15</sup> sowie auf die Beratung und Koordinierung.

Im Erhebungszeitraum beschäftigten die Pflege- und Krankenkassen Pflegeberater mit Arbeitszeitanteilen von 0,5 Vollzeitäquivalenten je Pflegestützpunkt. Aufgaben der Pflegeberatung mit Arbeitszeitanteilen von 0,25 einer Vollzeitstelle waren auf die

---

<sup>11</sup> § 7a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 SGB XI.

<sup>12</sup> § 5 Abs. 2 Satz 1 LPflegeASG.

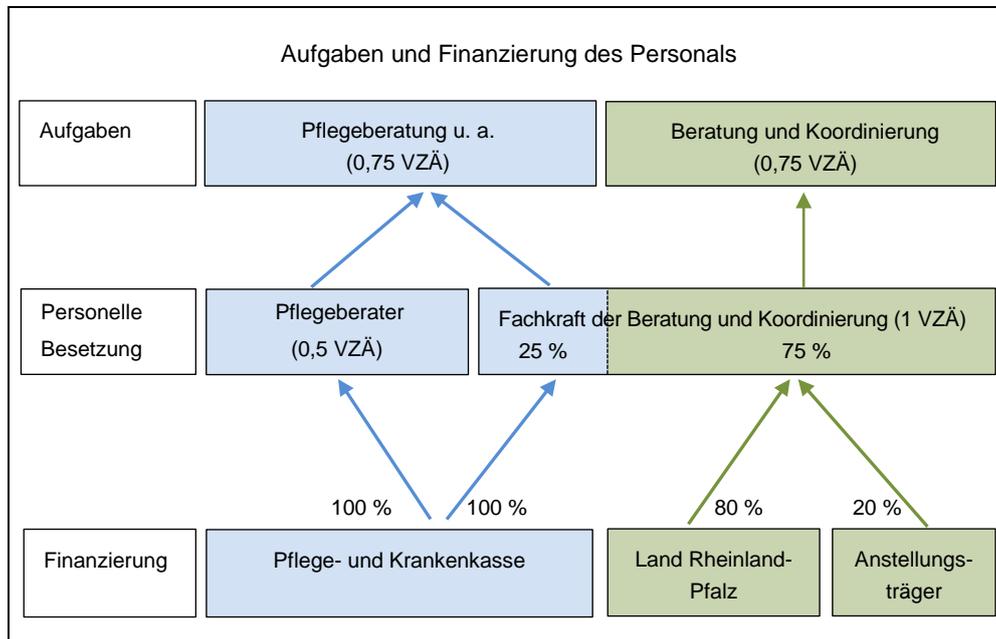
<sup>13</sup> § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LPflegeASG.

<sup>14</sup> Das Vollzeitäquivalent (VZÄ) oder Vollbeschäftigtenäquivalent ist eine Hilfsgröße bei der Messung von Arbeitszeit.

<sup>15</sup> § 8 Abs. 4 Satz 1 Landesrahmenvertrag über die Arbeit und Finanzierung von Pflegestützpunkten nach § 7c Sozialgesetzbuch Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung – SGB XI (Landesrahmenvertrag).

Fachkräfte der Beratung und Koordinierung gegen Kostenerstattung durch die Pflege- und Krankenkassen übertragen.<sup>16</sup>

Danach stellen sich die Aufgaben und die personelle Besetzung eines Pflegestützpunkts sowie die Finanzierung des Personals wie folgt dar:



Die Abgeltung der Personalkosten für Fachkräfte der Beratung und Koordinierung für die erbrachte Pflegeberatung war nicht sachgerecht:

- Bei Teilzeitkräften wurden lediglich 25 % ihrer Personalkosten als erstattungsfähig berücksichtigt.
- Der von den Fachkräften der Beratung und Koordinierung aufgewendete Zeitanteil für die Pflegeberatung lag nach deren Angaben durchschnittlich über einem Drittel einer Vollzeitkraft.<sup>17</sup> Wäre ein Arbeitszeitanteil von einem Drittel<sup>18</sup> vertragliche Grundlage der Abrechnung mit den Pflege- und Krankenkassen gewesen, hätte dies alleine im Jahr 2017<sup>19</sup> die Zuwendung des Landes um 443.000 € verringert.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Anstellungsträger, die Fachkräfte mit geringerem Stellenumfang einsetzen, hätten bis Ende 2018 sicherstellen müssen, dass eine vollzeitbeschäftigte Fachkraft eingesetzt werde. Die Regelung der Vereinbarung werde überprüft und mit den Pflegekassen werde erörtert, inwieweit eine Anpassung erfolgen solle. Mit den Pflegekassen sei abgestimmt worden, dass auf einer validen

<sup>16</sup> §§ 1, 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Vertrag über die anteilige Finanzierung der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung in Rheinland-Pfalz (Finanzierungsvertrag) sowie dem jeweiligen regionalen Stützpunktvertrag.

<sup>17</sup> Für 89 Fachkräfte im Umfang von mehr als 77 Vollzeitkräften wurden auf der Grundlage einer Befragung angegebene Arbeitszeitanteile ausgewertet. Im Jahr 2018 betrug danach diese Anteile für die Pflegeberatung 31,8 % und für die Vertretung des Pflegeberaters der Pflege- und Krankenkassen 5,6 %.

<sup>18</sup> Auch bei der Festlegung der für die Förderhöhe maßgeblichen Entgeltgruppe wurde von einem Anteil von mindestens einem Drittel der Arbeitszeit für die Pflegeberatung ausgegangen (Ressortabstimmung zwischen dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie und dem Ministerium der Finanzen im Jahr 2015 in Verbindung mit vorangegangenen Vermerken).

<sup>19</sup> Die Abrechnungen 2018 lagen zur Zeit der örtlichen Erhebungen nicht vor.

Datengrundlage, die durch eine neue Software zu erwarten sei, der Umfang der Aufgabenbereiche im Pflegestützpunkt insgesamt betrachtet werde. Anhand der Ergebnisse sollen Schlussfolgerungen bezüglich möglicher Anpassungen der vertraglichen Vereinbarungen gezogen werden.

### **2.3 Sachkosten - Höhe der Landesförderung bedarf einer Überprüfung**

Für die Fachkräfte der Beratung und Koordinierung wurde eine Sachkostenpauschale von 5.000 € jährlich gewährt.<sup>20</sup> Hiervon trug das Land 75 %<sup>21</sup>. Mit der Pauschale sollen Reisekosten/Kfz-Kosten, Kosten der Fort-/Weiterbildung und Supervision, EDV-Kosten (Ausstattung und Betreuung) und Kosten für die Anschaffung und den Betrieb eines Mobiltelefons abgegolten werden.<sup>22</sup>

Die Abfrage des Rechnungshofs bei den Anstellungsträgern der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung ergab für die Jahre 2016 bis 2018 abrechnungsfähige Kosten von durchschnittlich 2.800 € jährlich je Fachkraft. Insoweit wurde der gewährte Pauschalbetrag um 2.200 € unterschritten. Dabei hatten 40 Anstellungsträger für 2018 keine Kosten für ein Fahrzeug und 73 Anstellungsträger keine Kosten für Mobiltelefone angegeben. Mithin wurde die unterschiedliche Situation bei den Zuwendungsempfängern bei der Bildung der Gesamtpauschale nicht hinreichend berücksichtigt.

Das Ministerium hat erklärt, die Feststellungen des Rechnungshofs würden bei der Neubemessung der Sachkostenpauschale im Rahmen einer künftigen Änderung des LPflegeASG berücksichtigt. Eine Trennung der Pauschale in verschiedene Bestandteile werde geprüft.

### **2.4 Bedingt geeignetes IT-Verfahren**

Nach den Vorgaben in den Bewilligungsbescheiden hatten die Fachkräfte der Beratung und Koordinierung zur Dokumentation ihrer Arbeit ein landeseinheitliches IT-Verfahren zu nutzen. Dieses wurde allerdings nicht in allen Pflegestützpunkten eingesetzt und konnte zudem die für Steuerungsaufgaben erforderlichen Auswertungen nicht vollständig erzeugen.

Das Ministerium hat erklärt, voraussichtlich ab Januar 2021 werde die bisherige Dokumentationssoftware durch eine neue Software ersetzt. Durch das neue Dokumentationssystem sei zu erwarten, dass eine detailliertere Datenlage über die von den Fachkräften der Beratung und Koordinierung erbrachten Leistungen abgebildet werde.

### **2.5 Mängelbehaftetes Förderverfahren**

Das Verfahren der Förderung der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung wies Mängel auf:

- In 42 von 61 Bewilligungsfällen, die der Rechnungshof geprüft hat, wurden die Zuwendungen ohne vollständige Finanzierungspläne gewährt. Insbesondere fehlten Angaben zu „Zuschüssen von Dritten“ und „Eigenmitteln“.
- Zuwendungen zur Anteilfinanzierung wurden nicht auf einen Höchstbetrag<sup>23</sup> begrenzt.

---

<sup>20</sup> § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LPflegeASG, § 5 Abs. 2 Satz 1 Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der pflegerischen Angebotsstruktur (LPflegeASGDVO).

<sup>21</sup> Die Pflege- und Krankenkassen tragen 25 % der Sachkostenpauschale (§ 3 Abs. 3 Satz 1 Finanzierungsvertrag).

<sup>22</sup> § 3 Abs. 4 Satz 1 Finanzierungsvertrag.

<sup>23</sup> Jeweils Nr. 2.2.2, Teil I und Teil II, zu § 44 Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO).

- Eine Prüfung des Besserstellungsverbots<sup>24</sup> durch das Landesamt war nicht erkennbar.
- Der Förderung wurden keine messbaren Ziele und Kennzahlen zugrunde gelegt.
- Die Förderung wurde nicht auf ihren Erfolg überprüft.

Das Ministerium hat mitgeteilt, mit der Einführung des verbindlichen neuen EDV-unterstützten Antragsverfahrens 2020 seien Angaben zu Zuschüssen Dritter und dem Einsatz von Eigenmitteln in den Anträgen zu Pflichtfeldern definiert worden. Zusätzlich erfolge eine erläuternde Information an die Anstellungsträger. Die Bewilligungsbescheide würden um die Angabe eines Höchstbetrages ergänzt und die regelhafte Prüfung des Besserstellungsverbots in die Bearbeitungsvorgaben der zuständigen Landesbehörde aufgenommen. Die Entwicklung messbarer Ziele und Kennzahlen für die Förderung werde auf der Grundlage der künftigen Datenlage nach Implementierung der neuen Dokumentationssoftware erfolgen und das entwickelte System auch zur Erfolgskontrolle auf Grundlage von Förderzielen eingesetzt.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Bedarf an Pflegestützpunkten unter Berücksichtigung u. a. der zu erbringenden Beratungsleistungen, der Zahl der pflegebedürftigen Personen und der Altersstruktur der Bevölkerung in dem jeweiligen Einzugsgebiet zu prüfen,
- b) die Sachkostenpauschale unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten neu zu bemessen,
- c) darauf hinzuwirken, dass die Fachkräfte der Beratung und Koordinierung Pflegeberatung nur im vertraglich geschuldeten Umfang erbringen oder die Vereinbarungen über die anteilige Finanzierung der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung auf der Grundlage der jeweiligen Arbeitszeitanteile angepasst werden,
- d) den flächendeckenden Einsatz eines geeigneten Programms zur Dokumentation der Arbeit der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung sowie zur Erledigung der Steuerungsaufgaben des Ministeriums und des Landesamts zu prüfen,
- e) die Mängel im Förderverfahren abzustellen.

#### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

---

<sup>24</sup> Werden die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten, darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Landesbedienstete (Nr. 1.3, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO).

Nr. 16

**Abteilung „Schulen“ der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion  
- Verbesserungen bei Personalverwaltung und Maßnahmen der Schulaufsicht möglich -**

Für die Personalsachbearbeitung der 43.000 Lehrkräfte und pädagogischen Fachkräfte fehlten aktuelle Personalbedarfsermittlungen. Von der Arbeitszeit der schulartbezogenen Sachbearbeiter konnte die ADD mehr als ein Viertel keinen konkreten Tätigkeiten zuordnen.

Aufgaben wurden nicht immer wirtschaftlich wahrgenommen:

- Möglichkeiten, die zahlreichen telefonischen Anfragen von Schulen und Lehrkräften auf wenige Mitarbeiter oder bestimmte Sprechzeiten zu konzentrieren, wurden nicht genutzt.
- Für einfache, häufig wiederkehrende Aufgaben wurden nicht in gebotenerem Umfang Bedienstete des zweiten Einstiegsamts eingesetzt.
- Eine nach Beamten- und Tarifbereich differenzierte Spezialisierung der schulartbezogenen Sachbearbeitung war nicht vorgesehen.

In den Fachreferaten der Schulaufsicht wurden vergleichbare Aufgaben nicht einheitlich wahrgenommen. Eine sachgerechte Verteilung der Aufgaben auf Referenten und Sachbearbeiter fehlte.

In das Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs von Schülern waren jeweils die für die Förderschule und zusätzlich die für die Regelschule zuständigen Fachreferate eingebunden. Dies führte zu vermeidbaren Mehrfachprüfungen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wies erhebliche Mängel auf und war deshalb als Steuerungsinstrument nicht geeignet.

Personalakten waren bei der Versendung an die Außenstellen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion gegen unbefugte Einsichtnahme nicht hinreichend geschützt.

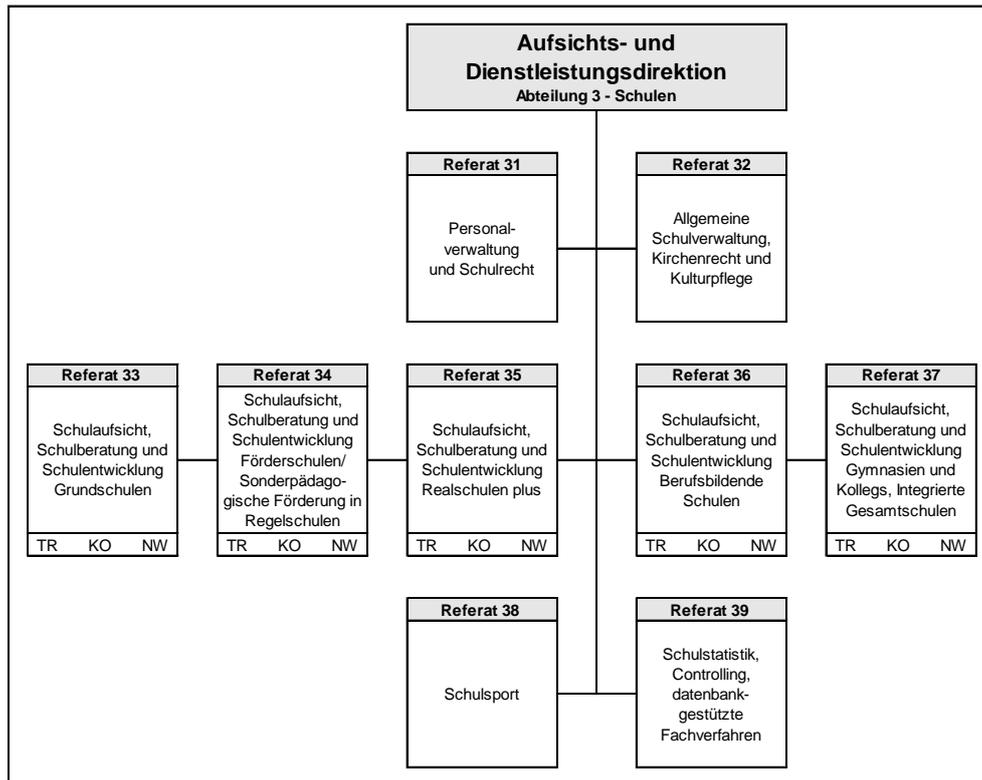
## **1 Allgemeines**

Das gesamte Schulwesen untersteht der staatlichen Aufsicht. Die damit verbundenen Aufgaben obliegen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) als Schulbehörde und dem Ministerium für Bildung als oberste Schulbehörde.<sup>1</sup>

Die hierfür in der ADD zuständige Abteilung 3 - Schulen - ist in insgesamt neun Referate untergliedert.

---

<sup>1</sup> Art. 27 Abs. 3 Verfassung für Rheinland-Pfalz, §§ 96 und 97 Landesgesetz über die Schulen in Rheinland-Pfalz (Schulgesetz - SchulG -), Landesverordnung über die Aufgaben der Schulaufsicht nach dem Schulgesetz.



In dem Organigramm ist die Abteilung 3 mit ihren Referaten abgebildet.<sup>2</sup>

Im Jahr 2019 waren für die Aufgaben insgesamt 311 Vollzeitkräfte<sup>3</sup> eingesetzt.

Der Rechnungshof hat insbesondere die Personalausstattung der Abteilung 3, die Aufgaben und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung untersucht. Die Prüfung betraf schwerpunktmäßig das Schuljahr 2018/2019.

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Personalverwaltung (Referat 31) - aktuelle Personalbedarfsermittlungen fehlten

Die Personalverwaltung der 43.000 Lehrkräfte und der sonstigen pädagogischen Fachkräfte der Schulen war weitgehend bei der ADD in Trier (Referat 31) zentralisiert.<sup>4</sup>

Innerhalb des Referats 31 gab es sechs Gruppen:

- Fünf schulartbezogene Gruppen waren überwiegend für das dauerhaft beschäftigte Lehrpersonal der Schulen eingerichtet.

<sup>2</sup> TR, KO und NW stehen für die Standorte der ADD in Trier, Koblenz und Neustadt an der Weinstraße.

<sup>3</sup> Einschließlich der abgeordneten und der im Rahmen der einzelplanübergreifenden Stellenbewirtschaftung zugeordneten Kräfte.

<sup>4</sup> Den Außenstellen in Koblenz und Neustadt an der Weinstraße waren wenige Aufgaben mit regionalem Bezug, wie beispielsweise Disziplinarangelegenheiten und Prozessvertretung, schulartübergreifend zugewiesen.

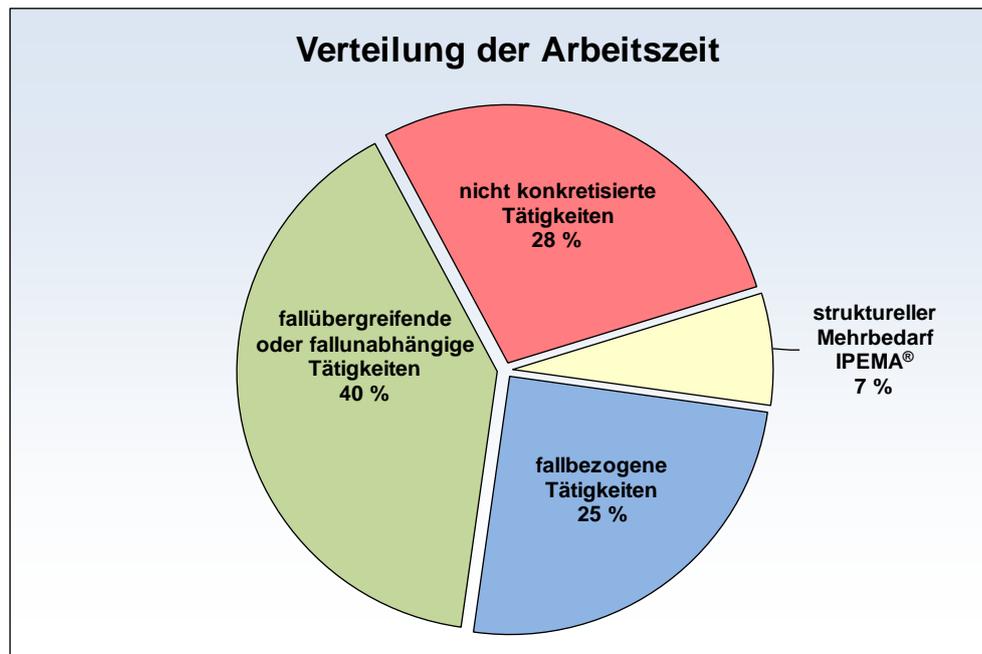
- Eine Gruppe war schulartübergreifend für die Personalverwaltung der Vertretungskräfte, die von den Schulen unmittelbar eingestellt werden,<sup>5</sup> sowie für die im Ganztags schulbetrieb zusätzlich beschäftigten Kräfte zuständig.

Insgesamt waren im Prüfungszeitraum in der Personalverwaltung Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von 90 Vollzeitkräften eingesetzt.

### 2.1.1 Schulartbezogene Personalsachbearbeitung

Im Schuljahr 2018/2019 bearbeiteten in den schulartbezogenen Gruppen 38 Vollzeitkräfte 26.100<sup>6</sup> der in dem Integrierten Personalmanagementsystem (IPEMA®) gebuchten Personalmaßnahmen.

Unter Berücksichtigung mittlerer Bearbeitungszeiten, die die ADD zuletzt 2015 hierfür ermittelt hatte, entfielen auf die vorgenannten Personalmaßnahmen in der Summe<sup>7</sup> 25 % der Gesamtarbeitszeit<sup>8</sup> der Sachbearbeiter. Weitere fallübergreifende oder -unabhängige Tätigkeiten hat der Rechnungshof entsprechend den Angaben der ADD bei den örtlichen Erhebungen mit 40 % der Arbeitszeit angesetzt. Berücksichtigt wurde außerdem ein struktureller Mehrbedarf von 7 % der Arbeitszeit für IPEMA®. Für den danach verbleibenden Arbeitszeitanteil von 28 %, dieser entspricht der Arbeitszeit von elf Vollzeitkräften, konnte die ADD den Bedarf nicht nachvollziehbar darlegen.



Die Grafik zeigt, dass ein hoher Anteil der Arbeitszeit der Sachbearbeiter keinen konkreten Aufgaben zuzuordnen war.

<sup>5</sup> Schulen, die am „Personalmanagement im Rahmen Erweiterter Selbstständigkeit von Schulen (PES)“ teilnehmen, erhalten ein Budget, aus dem sie Kräfte zur Deckung von kurzfristigem Vertretungsbedarf beschäftigen können.

<sup>6</sup> Insgesamt waren in diesem Zeitraum 50.100 Personalmaßnahmen in IPEMA® gebucht worden. Annähernd 24.000 Maßnahmen waren durch die schulartübergreifend tätige Gruppe erledigt worden (vgl. Teilziffer 2.1.2).

<sup>7</sup> 808.000 Minuten.

<sup>8</sup> 3,25 Mio. Arbeitsminuten; Personalkostenverrechnungssätze Beamte Rheinland-Pfalz für 2018 - Jahresarbeitszeit für Beamte nach Abzug von Rüst- und persönlichen Verteilzeiten.

Die ADD hat bei den örtlichen Erhebungen auf neue Aufgaben, wie z. B. die Generierung und den Versand von Formblättern nach dem Mutterschutzgesetz oder die Zulassung der früheren Grund- und Hauptschullehrkräfte an Realschulen plus zur Wechselpflicht II, sowie auf zusätzlichen Aufwand innerhalb bestehender Tätigkeitsfelder verwiesen, diese aber nicht mit konkreten Fallzahlen und Bearbeitungszeiten belegt. Die Entlastung der schulartbezogenen Gruppen durch die zunehmende Verlagerung der Abwicklung von Vertretungsverträgen auf die Schulen und die schulartübergreifende Gruppe hat sie nicht berücksichtigt. Auch die Auswirkungen durch die Einführung der Bewerber-, Vertretungs- und Versetzungsdatenbanken oder die Entwicklung von Eingabehilfen für die IPEMA®-Erfassung blieben außer Ansatz.

Zudem wurden bestehende Aufgaben nicht immer wirtschaftlich wahrgenommen. Beispiele:

- Die telefonische Erreichbarkeit der Sachbearbeiter während der Kernarbeitszeiten führte häufig zu einer Unterbrechung von Arbeitsabläufen. Möglichkeiten, eingehende Telefonate auf wenige Mitarbeiter oder auf bestimmte Sprechzeiten zu konzentrieren, wurden nicht genutzt.
- Einfache oder häufig wiederkehrende Aufgaben wurden nicht im gebotenen Umfang von Sachbearbeitern des zweiten Einstiegsamts wahrgenommen. Die vom Rechnungshof schon im Rahmen früherer Prüfungen empfohlene Bildung von Teams aus je einem Mitarbeiter des zweiten und des dritten Einstiegsamts (Tandems) war nur in fünf Fällen umgesetzt worden.

Die ADD hat erklärt, die fallbezogene IPEMA®-Tätigkeit stelle lediglich einen Teilaspekt der Gesamtarbeitszeit dar. Der auch zu beachtende steigende telefonische Beratungsumfang durch die Sachbearbeiter sei bisher noch nicht verifiziert worden. Der Aufgabenkatalog werde anhand des Geschäftsverteilungsplans detailliert ergänzt und fortgeschrieben. Anzustößende Prozesse würden unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Rechnungshofs auf Realisierbarkeit geprüft und bestehende gegebenenfalls optimiert. Die ermittelten und verifizierten Zeitwerte bestehender Prozessabläufe seien auf Angemessenheit zu überprüfen und gegebenenfalls deterministisch fortzuschreiben; neue Zeitwerte außerhalb von IPEMA® seien zu erheben. Das bedürfe einer erheblichen zeitlichen und personellen Ressource. Für die angestrebten Tandemlösungen kämen nur Kräfte mit einem Abschluss für das zweite Einstiegsamt oder ausgebildete Verwaltungsfachangestellte in Betracht. Entsprechend qualifiziertes Personal sei schwierig auf dem aktuellen Arbeitsmarkt zu finden.

### **2.1.2 Schulartübergreifende Personalsachbearbeitung**

In der Gruppe, der die Personalsachbearbeitung im Rahmen Erweiterter Selbstständigkeit von Schulen und für Ganztagschulen oblag, waren Sachbearbeiter mit Arbeitszeiteinheiten von zehn Vollzeitkräften eingesetzt. Zu ihren Aufgaben gehörte insbesondere die Beratung der teilnehmenden Schulen, die Eingabe der Vertretungsverträge in IPEMA®, die Registrierung der Honorarverträge und die Abwicklung der Zahlungen an juristische Personen, Praktikanten sowie an die Träger des Bundesfreiwilligendienstes und des Freiwilligen Sozialen Jahres für Leistungen im Rahmen von Ganztagsangeboten.

Im Schuljahr 2018/2019 bearbeiteten diese Kräfte annähernd 24.000 der in IPEMA® nachgewiesenen Maßnahmen. Die hohe Erledigungszahl war u. a. auf die arbeitsteilige Wahrnehmung der Aufgaben mit den Schulleitungen und die Spezialisierung innerhalb der Gruppe zurückzuführen. So waren Dialogerfasser insbesondere für die

Erfassung von Verträgen in IPEMA® eingesetzt<sup>9</sup> und Team-Sachbearbeiter für die telefonische Beratung und die sonstigen Personalmaßnahmen zuständig.

Durch die Einführung von IPEMA® und die stetig steigende Zahl von PES-<sup>10</sup> bzw. Ganztagschulen<sup>11</sup> haben sich Aufgabenumfang und -verteilung geändert. Die vom Rechnungshof aus den Fallzahlen und Bearbeitungszeiten der Team-Sachbearbeiter errechneten Zeitwerte<sup>12</sup> für die Personalmaßnahmen im Schuljahr 2018/2019 waren erheblich geringer als die 2011 von der ADD ermittelten Werte:

Aufgabe	durchschnittlicher Zeitwert pro Fall (Schuljahr 2018/2019)	von der ADD ermittelter Zeitwert (2011)
	in Minuten	
Eingruppierungen	31,51	58,47
Vertragsänderungen	36,63	73,92 oder 82,17 <sup>13</sup>
Umbuchungen	21,05	53,43
Verlängerung KAPOVAZ <sup>14</sup> -Vertrag	11,55	81,74
Budgetaufstockungen	18,81	79,49
Vertragsbeendigungen	28,11	60,47
telefonische Beratungen	27,60	in Zeitwerten enthalten
Auflösungsverträge	41,12	nicht erhoben

Für diese Gruppe fehlte eine aktuelle Personalbedarfsermittlung. Eine solche könnte neben den fallzahlenabhängigen Bearbeitungszeiten einen pauschalierten Zeitan-satz für die Beratungstätigkeiten berücksichtigen. Letzterer könnte sich an Zahl und Größe der PES- und Ganztagschulen orientieren.

Die ADD hat erklärt, der Vorschlag des Rechnungshofs werde der weiteren Prüfung zugrunde gelegt.

### 2.1.3 Personalsachbearbeitung für Tarifbeschäftigte

Ein Viertel der zu betreuenden Personalfälle waren Tarif- und Honorarkräfte. Auf diese Personengruppen entfielen im Schuljahr 2018/2019 mehr als die Hälfte der in IPEMA® nachgewiesenen Maßnahmen:

<sup>9</sup> Der Zeitaufwand für die Eingabe eines Vorgangs in IPEMA® betrug im Durchschnitt 15 Minuten.

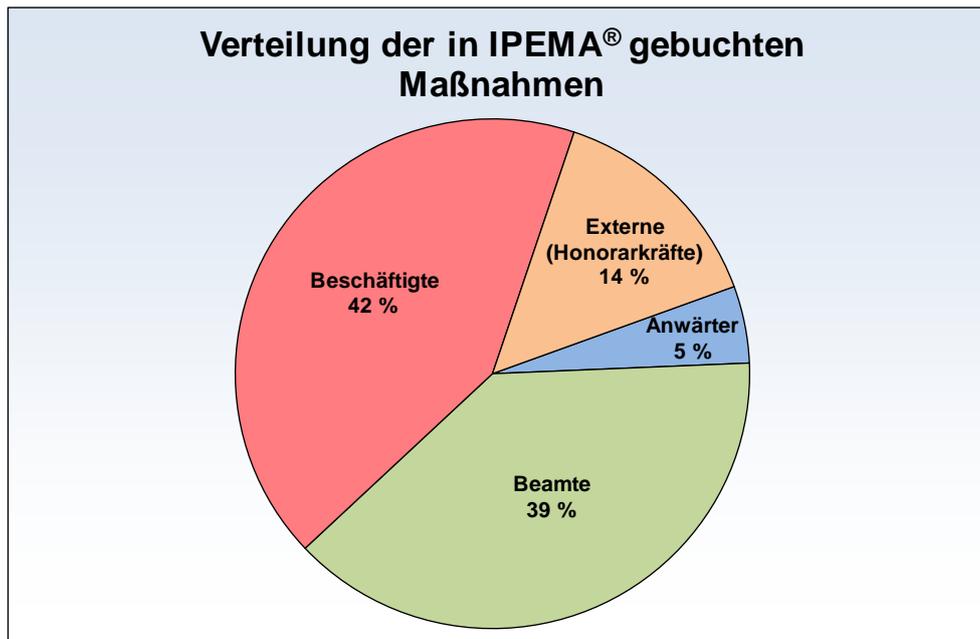
<sup>10</sup> Vergleiche Fußnote 5.

<sup>11</sup> Im Schuljahr 2018/2019 gab es 1.215 Ganztagschulen, 850 Schulen nahmen an PES teil.

<sup>12</sup> Den Zeitwerten liegen die Angaben der Team-Sachbearbeiter zugrunde. Eine Überprüfung war aufgrund der pandemiebedingt eingeschränkten örtlichen Erhebung nicht möglich.

<sup>13</sup> Schularbezogen: Grundschule 73,92 Minuten, Berufsbildende Schule 82,17 Minuten.

<sup>14</sup> KAPOVAZ = Kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit.



Die Grafik zeigt die Verteilung der Maßnahmen auf die Beschäftigtengruppen im Schuljahr 2018/2019.

Während die Gruppe, die für Personalsachbearbeitung im Rahmen von PES und für Ganztagschulen zuständig war, fast ausschließlich (97,2 %) mit Personalvorgängen von Tarifbeschäftigten und Honorarkräften befasst war, bearbeiteten die schulartbezogenen Gruppen mit 83 % überwiegend Angelegenheiten von beamteten Kräften. Gleichwohl mussten sie auch aktuelles Fachwissen im Arbeits- und Tarifrecht vorhalten. Mit einer Zentralisierung der Zuständigkeit für den Bereich der Tarifkräfte könnte die Effizienz der Bearbeitung gesteigert werden.

Die ADD hat mitgeteilt, grundsätzlich sei die Spezialisierung im Bereich des Arbeits- und Tarifrechts wünschenswert. Diese sei schon in der Vergangenheit mehrfach diskutiert und verworfen worden. Eine Trennung innerhalb des Referats würde zu einer ungleichen Auslastung der Sachbearbeiter führen.

Der Rechnungshof gibt zu der Frage einer Spezialisierung in den schulartbezogenen Gruppen zu bedenken, dass von den im Prüfungszeitraum bearbeiteten Fällen im Tarifbereich<sup>15</sup> mit 1.242 die höchste Zahl auf die Grundschulen entfiel. Im Hinblick auf die mögliche Einbeziehung weiterer Grundschulen in PES (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.4) könnte die Zahl der zu bearbeitenden Vertretungsverträge im Tarifbereich weiter zurückgehen. Das sollte zum Anlass genommen werden, eine Konzentration der Zuständigkeit für die verbleibenden Fälle auf wenige Bearbeiter im Rahmen eines Pilotprojekts zu erproben.

#### 2.1.4 Vertretungsverträge

Allgemeinbildende Schulen - mit Ausnahme der Grundschulen - sind verpflichtet, an PES teilzunehmen. Solche Schulen erhalten ein Budget, in dessen Rahmen sie kurzfristigen Vertretungsbedarf durch die Einstellung von Vertretungskräften decken können. Auswahl und Vertragsschluss obliegen den Schulleitungen, die Abwicklung im Übrigen der ADD. Grundschulen können freiwillig an PES teilnehmen, wenn sie Ganztags- und/oder Schwerpunktschule sind. Für alle übrigen Grundschulen stellt die ADD die Versorgung mit Vertretungskräften sicher.

<sup>15</sup> 1.084 Fälle entfielen auf die Förderschulen, 1.957 Fälle auf die übrigen Schularten (ohne Grundschulen).

PES bietet nicht nur den Schulen den Vorteil einer schnellen, flexiblen Deckung des temporären Vertretungsbedarfs. Auch für die ADD erfordert das weitgehend standardisierte Verfahren weniger Zeitaufwand. Daher sollte untersucht werden, ob weitere Grundschulen ggf. ab einer festzulegenden Mindestgröße in PES einbezogen werden können.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es prüfe eine Ausweitung von PES auf weitere Grundschulen. Zum einen würden Grundschulen, die an dem Modellprojekt „Feuerwehrlehrkräfte“ teilnahmen, zu PES-Schulen. Zum anderen erfolge die Ausweitung von PES auf weitere Grundschulen, um coronabedingte temporäre Abwesenheiten kompensieren zu können.

## **2.2 Schulfachliche Referate (Referate 33 bis 37) - Aufgabenkritik, Vereinheitlichung und Verbesserung der Arbeitsabläufe erforderlich**

### **2.2.1 Personalausstattung**

Für die Schulaufsicht, die Schulberatung und die Schulentwicklung hatte die ADD in Trier sowie in den Außenstellen in Koblenz und Neustadt an der Weinstraße jeweils fünf schulartspezifische Fachreferate eingerichtet. Ende 2019 wurden die Aufgaben von Referenten mit Arbeitszeitanteilen von 74 Vollzeitkräften und Sachbearbeitern mit Arbeitszeitanteilen von 45 Vollzeitkräften wahrgenommen.

Die Zuständigkeiten waren regional aufgeteilt. Allerdings waren verbindliche einheitliche Kriterien für die Zuweisung von Schulen und Sonderaufgaben auf die schulfachlichen Referate nicht festgelegt worden. Zwischen den Schularten sowie bei der gleichen Schulart an den verschiedenen Standorten reichte die Bandbreite der je Referent betreuten

- Schulen von 9 bis zu 49,
- Lehrkräfte von 400 bis zu 940,
- Schüler von 1.500 bis zu annähernd 13.400.

Außerdem wich die Relation zwischen Referenten und Sachbearbeitern bei allen Schularten erheblich voneinander ab. Einem Referenten waren rechnerisch zwischen 0,2 und 1,3 Sachbearbeiter zugeordnet. Eine angemessene Verteilung von Aufgaben auf Referenten und Sachbearbeiter wurde bisher nicht vorgenommen.

Die ADD hat erklärt, für die Soll-Verteilung der Stellen würden die Parameter Schulen/Lehrkräfte/Schüler im Verhältnis 1:1:1 zugrunde gelegt. Danach würden die Ressourcen zu 20 % auf Trier, zu 33 % auf Koblenz und zu 47 % auf Neustadt an der Weinstraße verteilt. Dort werde dann in eigener Zuständigkeit entschieden, welchem schulischen Fachreferat wie viele Stellen und welche Aufgaben zugeteilt würden. Dabei werde auch immer wieder geprüft, ob die Verteilung ggf. angepasst werden müsse.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte der Personalbedarf der schulfachlichen Referate auf der Basis einer sachgerechten Aufgabenverteilung zwischen Referenten und Sachbearbeitern ermittelt werden.

### **2.2.2 Aufgabenwahrnehmung**

Innerhalb der jeweiligen Fachreferate wurden vergleichbare Aufgaben nicht einheitlich wahrgenommen. Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung wurden nicht genutzt. Wie und von wem Aufgaben im Einzelnen erbracht wurden, war von der Personalausstattung sowie von den Qualifikationen und persönlichen Schwerpunktsetzungen der eingesetzten Bediensteten abhängig. Dies zeigen die nachfolgenden Beispiele:

- Einsatz der Referatsleitungen

Von den 15 Referatsleitungen waren 13, wenn auch zum Teil mit einem geringeren Umfang, für die Aufsicht über Schulen zuständig. Zwei Referatsleitungen nahmen ausschließlich Sonderaufgaben, wie z. B. Personalplanung, wahr.

Um den praktischen Schulbezug nicht zu verlieren, sollten sämtliche Referatsleitungen eine Mindestanzahl an Schulen beaufsichtigen.

Die ADD hat erklärt, die im Fokus stehenden Referate hätten besonders viele Schulen zu betreuen, viele Referenten und damit auch mehr Koordinierungsaufgaben. Zentralisierte Sonderaufgaben entlasteten die Referenten. Es werde geprüft, ob in einem bestimmten Umfang eigene Schulen übernommen werden könnten.

- Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs

Zur Feststellung des Förderbedarfs von Schülern erstellen Lehrkräfte von Förderschulen sonderpädagogische Gutachten. Diese werden von dem für die Förderschulen zuständigen Referat 34 und den Referaten für die jeweilige Regelschule geprüft. Für das Schuljahr 2019/2020 betraf dies 5.800 sonderpädagogische Gutachten. Das Verfahren kann gestrafft werden:

- Nur in Ausnahmefällen wichen die Referenten für die Regelschule von dem Vorschlag des Förderschulreferats ab. Ob und in welchem Umfang ihre Beteiligung am Verfahren weiterhin erforderlich ist, sollte geprüft werden.
- Soweit das Gutachten und die Prüfung durch das Referat 34 zu dem Ergebnis kamen, dass ein sonderpädagogischer Förderbedarf nicht vorlag, verblieb der Schüler an seiner bisherigen Schule. Im Schulaufsichtsbezirk Koblenz wurde der Förderbedarf in 25 %, im Schulaufsichtsbezirk Neustadt an der Weinstraße in 30 % und im Schulaufsichtsbezirk Trier in 15 % aller Verfahren abgelehnt. Das Referat 34 leitete den Vorgang an die Fachreferate für die Regelschulen weiter, die den ablehnenden Bescheid an die Eltern erstellten. Dieser sollte direkt durch die Referenten des Förderschulreferats erstellt werden.
- Die Regelschulen müssen die Schüler mit einem möglichen Förderbedarf bis zum Tag der Ausgabe der Halbjahreszeugnisse melden. Nach diesem Stichtag kam es regelmäßig bei allen am Verfahren Beteiligten zu einer erhöhten Arbeitsbelastung. Schüler, die bereits seit mehr als einem Jahr die jeweilige Schule besuchen, sollten zur Entzerrung der Arbeitsspitzen nach Möglichkeit daher bereits früher gemeldet werden, beispielsweise mit dem Beginn der Herbstferien.
- Zur Erstellung der Bescheide druckten die zuständigen Referenten aus dem dafür eingerichteten Gutachtenportal Datenblätter aus und versahen diese mit Textbausteinvorgaben. Sachbearbeiter oder Schreibkräfte erstellten auf dieser Basis die Bescheide, die je nach Standort vom Sachbearbeiter oder Referenten unterschrieben wurden. Die administrativen Tätigkeiten sind vorrangig Beamten des zweiten Einstiegsamts oder vergleichbaren Beschäftigten zuzuweisen. Eine weitgehend automatisierungsgestützte einheitliche Erstellung von Bescheiden sollte angestrebt werden.

Die ADD hat erklärt, sie stimme den Empfehlungen zu. Die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs sei ein Verfahren, in dem aus fachlicher Sicht ausschließlich das Förderschulfachreferat federführend tätig sei. Die Bescheiderstellung könne direkt von diesem miterledigt werden. Diese Bearbeitung spare Zeit, vermeide Mehrfachprüfungen, biete Kontinuität und eine zügige Abwicklung auch in den Verwaltungsabläufen. Eine Festlegung des Zeitfensters für Anträge ab September bzw. ab kurz vor den Herbstferien bis An-

fang oder Mitte Dezember eines Jahres wäre wünschenswert, um die Arbeitsspitzen zu entzerren und eine solidere Planung für das darauffolgende Schuljahr zu garantieren.

- Nichtschülerprüfungen

Mit einer Nichtschülerprüfung kann der Abschluss Berufsreife, der Qualifizierte Sekundarabschluss I oder das Abitur nachgeholt werden. An den Standorten Trier und Koblenz war jeweils ein Sachbearbeiter für die damit verbundenen Tätigkeiten zuständig. Die in Neustadt an der Weinstraße praktizierte zusätzliche Einbindung eines Referenten in das Verfahren ist entbehrlich.

Die ADD hat erklärt, künftig sollten die administrativen Teile von Nichtschülerprüfungen auf der Sachbearbeiterebene erledigt werden.

- Überprüfung von Schulbuchgutachten

Die Entscheidung über die Zulassung von Schulbüchern als Lernmittel trifft das Ministerium auf der Basis externer Gutachten. Die Schlüssigkeit der Gutachten wurde in Trier und Koblenz von den zuständigen Referenten überprüft, in Neustadt an der Weinstraße wurde die Aufgabe von einem Sachbearbeiter wahrgenommen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zwischenzeitlich sei mit der ADD ein einheitliches Verfahren vereinbart worden, das im Regelfall keine Beteiligung von Referenten vorsehe.

- Zentralisierte Bearbeitung

Bei der Vielzahl gleichartiger Arbeitsvorgänge könnte die Einführung von Sachbearbeiter- oder Expertenpools dazu beitragen, Entscheidungspraxis und -kriterien zu vereinheitlichen und die Verfahren zu beschleunigen. Eine Poollösung käme u. a. für die Verfahren zur Funktionsstellenbesetzung, zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs und die Beschäftigungsgenehmigungen für den Einsatz von Lehrkräften an Schulen in privater Trägerschaft in Betracht.

Die ADD hat erklärt, die Einrichtung bzw. Ausweitung von Expertenpools werde geprüft.

### **2.3 Kosten- und Leistungsrechnung sowie Berichtswesen mangelbehaftet**

Seit Dezember 2007 nimmt die Schulabteilung an der automationsunterstützten Kosten- und Leistungsrechnung der ADD teil. Die Bediensteten ordnen ihre Arbeitsstunden regelmäßig vordefinierten Produkten zu, die in einem detaillierten Produktkatalog für die Tätigkeiten der Schulaufsicht niedergelegt sind.

Aus diesen Eintragungen erstellte die ADD Jahresberichte auf der Ebene der Abteilungsleitung und der einzelnen Referate. Die Berichte umfassten insbesondere die für die Produkte gebuchten Zeiten und die dadurch entstandenen Kosten, die anhand der Personalvollkostensätze des Landesamtes für Finanzen berechnet wurden.

Die Kosten- und Leistungsrechnung sowie das Berichtswesen wiesen erhebliche Mängel auf:

- Es war nicht gewährleistet, dass die Zeiten aller Bediensteten erfasst waren.
- Die Umrechnung der Anwesenheitsstunden in Vollzeitkräfte führte bei unter- oder überdurchschnittlichen Abwesenheiten zu unzutreffenden Ergebnissen.
- Fehlzeiten von langzeiterkrankten Tarifkräften wurden nach einer Dauer von sechs Wochen nicht mehr erfasst.

- Nicht immer wurden die zutreffenden Produktnummern gebucht. Gleichartige Tätigkeiten wurden unterschiedlichen Produkten zugeordnet. Die Vergleichbarkeit der Daten war damit nicht gewährleistet.
- Einzelne Referate ordneten ohne erkennbaren Grund Arbeitszeiten häufiger nicht unmittelbar produktbezogenen Tätigkeiten zu.
- In den Jahresberichten fehlte ein Bezug zu Fallzahlen oder Leistungskennzahlen, wie der Zahl der betreuten Schulen, Lehrkräfte und Schüler oder der Zahl der getroffenen Maßnahmen, der geschlossenen Verträge, der Stellenbesetzungs- oder Einstellungsverfahren.
- Die Jahresberichte waren zum Teil in sich nicht schlüssig oder wiesen im Vergleich zu den Vorjahren nicht plausible Zahlenangaben aus.
- In den Jahren 2014 bis 2018 wurden Arbeitszeiten auf insgesamt 166 Produktnummern gebucht. Zur Erfassung eines Großteils der Tätigkeiten in den Schulfachreferaten 33 bis 37 hätten zwischen fünf und sieben Produktnummern ausgereicht.
- Zeitreihen für den Abgleich mit Vorjahresdaten, aus denen sich Rückschlüsse auf Veränderungen hätten ziehen lassen, wurden nicht gebildet. Auch ein Benchmarking zwischen den Referaten an den verschiedenen Standorten unterblieb.

Als Steuerungsinstrument war die Kosten- und Leistungsrechnung nicht geeignet. Der Arbeitsplanung und -verteilung legten die Referate unterschiedliche eigene Statistiken und Auswertungen zugrunde.

Die ADD hat erklärt, eine Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung werde angestrebt.

#### **2.4 Vertraulichkeit beim Versand von Personalakten sicherstellen**

Nur Bedienstete, die mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten beauftragt sind, dürfen Zugang zu den vertraulich zu behandelnden Personalakten haben.

Die Registratur der Personalakten war der Zentralabteilung zugeordnet und am Standort Trier zentralisiert.

Forderte die Schulabteilung Personalakten an, wurden diese in Trier in die persönlichen Postfächer der Bearbeiter in den Postverteilschränken abgelegt. Diese standen in einem separaten Raum, der mittels eines speziellen Chips vom Personal der ADD geöffnet werden konnte. Dadurch hatten auch Bedienstete Zugang, die nicht mit der Bearbeitung der Personalsache betraut waren.

Am Standort Neustadt an der Weinstraße gingen benötigte Personalakten bei der Poststelle der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd ein. Diese verteilte sie in die Postfächer der zuständigen Bediensteten im Postverteilungsraum der ADD. Der Raum, in dem auch ein Multifunktionsgerät zum Kopieren, Scannen und Drucken aufgestellt war, war stets allgemein frei zugänglich.

Auch am Standort Koblenz, an dem die Schulaufsicht in einem Gebäude mit dem Landesamt für Steuern untergebracht war, lagen die Akten frei zugänglich in den offenen Fächern des Postverteilungsraums.

Die ADD hat mitgeteilt, die Hinweise zum Datenschutz würden überprüft und gemeinsam mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten einer Lösung zugeführt. Die Situation in Koblenz müsse mit der dortigen Hausverwaltung erörtert werden. Die Situation in Neustadt an der Weinstraße werde nach dem beabsichtigten Umzug 2021 angepasst.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf der Basis aktueller Fallzahlen und Bearbeitungszeiten sowie einer weitgehenden Verifizierung des Zeitbedarfs für sonstige Aufgaben den Bedarf für Sachbearbeiter in der Personalverwaltung zu ermitteln,
- b) im Rahmen von Teamlösungen verstärkt Sachbearbeiter des zweiten Einstiegsamts einzusetzen,
- c) Möglichkeiten zur Teilnahme weiterer Grundschulen an PES zu prüfen,
- d) auf eine einheitliche Bearbeitung vergleichbarer Vorgänge in den schulfachlichen Referaten der Schulaufsicht hinzuwirken,
- e) das Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs von Schülern zu straffen,
- f) die Kosten- und Leistungsrechnung sowie das Berichtswesen zu verbessern,
- g) die Personalakten durch technische und organisatorische Maßnahmen vor unbefugter Einsichtnahme zu schützen.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die telefonische Beratung von Schulen und Lehrkräften auf wenige Kräfte der schulartbezogenen Personalverwaltung oder eingeschränkte Sprechzeiten zu konzentrieren,
- b) eine weitgehende Zentralisierung der Zuständigkeit für den Bereich der Tarifkräfte zu erproben,
- c) den Personalbedarf in den schulfachlichen Referaten der Schulaufsicht auf der Basis einer sachgerechten Aufgabenverteilung zwischen Referenten und Sachbearbeitern zu ermitteln,
- d) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

**Nr. 17**

**Gebühren und Erstattung von Ausgaben im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten  
- nicht angepasste Gebühren und nicht beantragte Ausgabenerstattungen des Bundes -**

Die Gebühren, die das Landesuntersuchungsamt sowie die Fischerei- und Jagdverwaltung erheben, waren seit Jahren nicht mehr den gestiegenen Personal- und Sachausgaben angepasst worden. Allein 2013 bis 2019 entgingen dem Land dadurch bei den nach festen Sätzen zu bemessenden Gebühren des Landesuntersuchungsamts Einnahmen von nahezu 1 Mio. €

Das Land versäumte es, für die Jahre vor 2009 die Erstattung der nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckten Ausgaben der Landessammelstelle für radioaktive Abfälle beim Bund zu beantragen. Bei rechtzeitiger und vollständiger Erstattung hätte das Land von 2000 bis 2008 zusätzliche Einnahmen von mindestens 3,6 Mio. € erzielen können.

**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.<sup>1</sup> 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 Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten stichprobenweise geprüft. Er hat insbesondere untersucht, ob die Gebührensätze entsprechend dem Kostendeckungsprinzip und dem Äquivalenzprinzip<sup>2</sup> kalkuliert und festgesetzt waren und ob die Gebühren vollständig sowie in angemessener Höhe erhoben wurden. Außerdem hat der Rechnungshof das mit dem Bund praktizierte Verfahren der Abrechnung von Ausgaben der Landessammelstelle für radioaktive Abfälle, die nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckt waren, geprüft.

---

<sup>1</sup> § 1 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 bis 4 Landesgebührengesetz (LGebG).

<sup>2</sup> 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 Unterbliebene Anpassung von Besonderen Gebührenverzeichnissen**

#### **2.1.1 Gebühren des Landesuntersuchungsamts**

Das Landesuntersuchungsamt erzielte 2019 Einnahmen von fast 1,7 Mio. €<sup>3</sup> aus der Erhebung von Verwaltungsgebühren. Davon entfielen 300.000 € auf Gebühren, die nach festen Sätzen zu bestimmen sind.<sup>4</sup>

Grundlage für die Gebührenerhebungen bildet insbesondere die Landesverordnung über Gebühren der Behörden des öffentlichen Veterinärdienstes, der amtlichen Lebensmittelüberwachung sowie der Gesundheitsverwaltung im Rahmen des Trinkwasserrechts und der Umwelthygiene (Besonderes Gebührenverzeichnis).

Das Gebührenverzeichnis wurde letztmals 2010 geändert. Gebührenziffern zu Amtshandlungen des Landesuntersuchungsamts waren davon nicht betroffen.

Nach Ermittlungen des Ministeriums vom März 2019 müssten die Gebührensätze um durchschnittlich 61,8 % erhöht werden, um die Ausgaben der Amtshandlungen des Landesuntersuchungsamts zu decken. Alleine bei den Gebühren, die nach festen Sätzen zu bestimmen sind<sup>4</sup>, hätte das Landesuntersuchungsamt bei kostendeckender Festsetzung in dem Zeitraum von 2013 bis 2019 zusätzliche Einnahmen von insgesamt 964.000 € erzielen können. Auch bei den anderen Gebührenarten wären erhebliche Mehreinnahmen möglich gewesen.

Das Ministerium hat erklärt, das Besondere Gebührenverzeichnis werde überarbeitet.

#### **2.1.2 Gebühren der Fischerei- und der Jagdverwaltung**

In ihren Funktionen als Fischerei- und/oder Jagdbehörden erheben die Landkreise und kreisfreien Städte, die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd sowie die Zentralstelle der Forstverwaltung Gebühren. Grundlagen hierfür bilden die Landesverordnungen über die Gebühren der Fischereiverwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis) und über die Fischereiabgabe sowie über die Gebühren der Jagdverwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis).

Gebührenziffern der beiden Gebührenverzeichnisse wurden zuletzt 2012 bzw. 2013 geändert. Da die Entwicklung der Ausgaben bei den Gebührenerhebungen in den vergangenen Jahren nicht berücksichtigt wurde, kam es insbesondere bei den Kommunen - aber auch beim Land - zu vermeidbaren Einnahmeausfällen.

Das Ministerium hat zugesagt, die beiden Gebührenverzeichnisse zu überarbeiten.

### **2.2 Nicht gedeckte Ausgaben der Landessammelstelle für radioaktive Abfälle**

Das Land errichtete 1972 aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben in Ellweiler eine Landessammelstelle, die vom Landesamt für Umwelt betrieben wird und im Auftrag

---

<sup>3</sup> Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten, Kapitel 14 85 Landesuntersuchungsamt, Titel 111 11 Verwaltungsgebühren.

<sup>4</sup> Gebühren sind gemäß § 4 LGebG entweder durch feste Sätze, Rahmensätze, nach dem Wert des Gegenstandes oder nach der Dauer der Amtshandlung zu bestimmen.

des Bundes schwach- und mittelradioaktive Abfälle<sup>5</sup> zwischenlagert. Die Landessammelstelle erhebt von den Ablieferungspflichtigen Gebühren und Auslagen<sup>6</sup> auf der Grundlage der Landesverordnung über Gebühren auf dem Gebiet des Umweltrechts (Besonderes Gebührenverzeichnis)<sup>7</sup>.

Handelt das Land im Auftrag des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.<sup>8</sup> Im Falle der Landessammelstelle erstattet der Bund die nicht durch Gebühren gedeckten Ausgaben.<sup>9</sup>

Bund und Land hatten 2012 einem Vermerk des seinerzeit zuständigen Fachresorts<sup>10</sup> zufolge „Einvernehmen darüber erzielt, dass ein mögliches Defizit der Landessammelstelle aufgrund der Ermittlung der Differenz zwischen den tatsächlichen Ausgaben abzüglich der tatsächlichen Einnahmen auf jährlicher Basis ermittelt wird.“ Dieses Verfahren sollte für die Jahre ab 2009 angewandt werden. „Eine Erweiterung auf frühere Jahre wäre aus abrechnungstechnischen Gründen nicht machbar.“

Auf Basis dieser Einigung erstattete der Bund für die Jahre 2009 bis 2018 Ausgaben von insgesamt 6,6 Mio. € Für die Jahre zuvor waren zwar Ausgaben für einzelne Maßnahmen und Investitionen übernommen worden. Nicht durch Gebühren gedeckte Ausgaben für den Betrieb waren allerdings nicht geltend gemacht worden.

Das Ministerium hat erklärt, die detaillierte Einzelaufstellung der Ausgaben- und Einnahmearten sei mit einem sehr hohen Aufwand verbunden gewesen. Die bereits im Jahr 2000 im Integrierten Rheinland-Pfälzischen Mittelbewirtschaftungs- und Anordnungssystem (IRM@) eingerichtete Funktionalität einer Kosten- und Leistungsrechnung habe erst ab 2013 genutzt werden können. Mangels detaillierter Aufzeichnungen hätten die zu berücksichtigenden Zeitanteile des Personals individuell rückwirkend ermittelt werden müssen. Von einer Antragstellung zur Erstattung der Zweckausgaben für die Jahre vor 2009 sei abgesehen worden, da aufgrund der unsicheren Datenbasis und der umstrittenen Rechtslage Rechtsstreitigkeiten mit einem unkalkulierbaren finanziellen Risiko zu befürchten gewesen seien. Erst nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts 2008<sup>11</sup> habe festgestanden, dass bestimmte Verwaltungsausgaben - insbesondere Personalausgaben - vom Bund über die Zweckausgaben zu erstatten seien. Von den entsprechenden Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts habe die zuständige Fachabteilung erst 2011 Kenntnis erlangt.

---

<sup>5</sup> Dies sind radioaktive Abfälle aus Medizin, Industrie und Forschung. Abfälle aus Kernkraftwerken (Abfälle aus dem Kernbrennstoffkreislauf, hoch radioaktive Abfälle sowie aktivierte oder kontaminierte Materialien aus dem Betrieb oder Rückbau von Kernkraftwerken) und aus Anlagen zur Kernspaltung gehören nicht dazu. Die Zwischenlagerung endet, wenn die radioaktiven Abfälle an ein annahmefähiges Endlager abgeführt werden können.

<sup>6</sup> §§ 9a Abs. 3, 21a Abs. 1 und 24 Abs. 1 Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz - AtG).

<sup>7</sup> Landesverordnung über Gebühren auf dem Gebiet des Umweltrechts (Besonderes Gebührenverzeichnis).

<sup>8</sup> Art. 104a Abs. 2 GG.

<sup>9</sup> Vgl. Erläuterungen zu Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten, Kapitel 14 20 Landesamt für Umwelt, Titel 231 02 Erstattungen des Bundes für die Betriebskosten der Landessammelstelle im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung sowie Titel 331 02 Erstattungen des Bundes für die Investitionen der Landessammelstelle im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung.

<sup>10</sup> Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung.

<sup>11</sup> BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2010 - 7 A 8/09 (Baden-Württemberg), BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 - 7 A 3/07 (Mecklenburg-Vorpommern), und BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 - 7 A 2/07 (Brandenburg).

Hierzu weist der Rechnungshof darauf hin, dass einige Länder bereits zwischen 1998 und 2002 beim Bund Erstattungen der Zweckausgaben ihrer Landessammelstellen auch für weit zurückliegende Zeiträume beantragt hatten - so z. B. das Land Baden-Württemberg für die Jahre von 1982 bis 1999.

Allein für die Jahre 2000 bis 2008 hätte Rheinland-Pfalz nach überschlägiger Berechnung die Erstattung ungedeckter Ausgaben von mindestens 3,6 Mio. € beantragen können. Der mit der Aufstellung der Ausgaben verbundene Aufwand, Mängel in der Anwendung der Kosten- und Leistungsrechnung und eine unsichere Datenbasis vermögen die Versäumnisse bei der Geltendmachung von Ansprüchen auf Ausgabenerstattung, zu denen sich die Frage nach der Verantwortlichkeit stellt, nicht zu rechtfertigen. Denn spätestens seit Mai 1998 bestand gemäß der Verständigung der Bund-/Länder-Arbeitsgruppe „Landessammelstellen“ Klarheit über die Abgrenzungskriterien zur Unterscheidung der noch von den Ländern zu tragenden Verwaltungsausgaben und den vom Bund zu erstattenden Zweckausgaben.<sup>12</sup>

Im Hinblick auf die grundsätzliche Verpflichtung des Bundes, die nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben des Landes für die Zwischenlagerung schwach- und mittelradioaktiver Abfälle zu tragen, sollten mit dem Bund Verhandlungen über eine entsprechende Übernahme der Ausgaben auch für die Zeit vor 2009 aufgenommen werden. Hierfür sind zunächst die entsprechenden Zweckausgaben zu ermitteln.

Unabhängig hiervon sollten die Ausgaben der Landessammelstelle transparent im Haushaltsplan des Landes und in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden. Bisher wurden die Stellen und die Personalausgaben der Landessammelstelle nicht der für sie eingerichteten Titelgruppe<sup>13</sup> zugeordnet.

Das Ministerium hat zugesagt, Verhandlungen mit dem Bund über eine Kostenübernahme für die nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben des Landes für die Zwischenlagerung schwach- und mittelradioaktiver Abfälle auch für die Zeit vor 2009 aufzunehmen. Zur Verbesserung der Transparenz würden im Doppelhaushalt 2022/2023 auch die Stellen und Personalausgaben der Landessammelstelle in der vorgenannten Titelgruppe ausgewiesen.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Landesverordnungen über
  - die Gebühren bei den Behörden des öffentlichen Veterinärdienstes, der amtlichen Lebensmittelüberwachung sowie der Gesundheitsverwaltung im Rahmen des Trinkwasserrechts und der Umwelthygiene (Besonderes Gebührenverzeichnis),
  - die Gebühren der Fischereiverwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis) und über die Fischereiabgabe sowie
  - die Gebühren der Jagdverwaltung (Besonderes Gebührenverzeichnis)

im Hinblick auf die Kostenentwicklung und die Verpflichtung der Landesbehörden zur rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen zu überarbeiten,

---

<sup>12</sup> BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 - 7 A 2/07, juris Rn. 3, 11 und 24.

<sup>13</sup> Vgl. Erläuterungen zu Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten, Kapitel 14 20 Landesamt für Umwelt, Titelgruppe 73 Landessammelstelle Ellweiler für radioaktive Abfälle.

- b) mit dem Bund Verhandlungen zur Übernahme der vor 2009 vom Land geleisteten und nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckten Ausgaben für die Zwischenlagerung schwach- und mittelradioaktiver Abfälle aufzunehmen,
- c) die Ausgaben der Landessammelstelle für radioaktive Abfälle im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung vollständig in der für sie eingerichteten Titelgruppe auszuweisen.

**3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 18

**Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften  
Speyer  
- grundsätzliche Ausrichtung und Finanzierung müs-  
sen auf den Prüfstand -**

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer wird gemeinsam von Bund und Ländern getragen. Die Finanzierungsanteile waren unausgewogen. Die 2018 nicht durch Eigen- oder Drittmittel der Universität gedeckten Ausgaben finanzierten das Land Rheinland-Pfalz mit 8,8 Mio. € und die übrigen Länder mit 2,3 Mio. €. Der Bund leistete einen Festbetrag von 174.300 € jährlich.

Die Überprüfung der Angemessenheit der Beiträge, die seit 1996 in einem vierjährigen Turnus vorzunehmen ist, war nicht dokumentiert.

Die Zahl der Studierenden im verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium ist seit 2004 stark rückläufig. Die Auslastung der Studienplätze im Wintersemester 2019/2020 lag nur noch bei 42 %. Mitursächlich hierfür waren nicht auf die Vorlesungszeiten abgestimmte Regelungen der Referendarausbildung in den einzelnen Ländern.

In dem Strategiepapier der Universität aus dem Jahr 2015 zur Hochschulentwicklung blieben wesentliche Gesichtspunkte, wie der Rückgang der Studierendenzahl, vergleichsweise hohe Ausgaben je Studierenden und fehlende Kooperationen mit benachbarten Universitäten, unberücksichtigt.

Weiterbildungsveranstaltungen wurden unverändert auf das Lehrdeputat der Professoren angerechnet, obwohl sich die Veranstaltungsdauer verkürzt hatte.

Die Leistungsverrechnung im Rahmen der Kooperation mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung war seit mindestens 2002 nicht aktualisiert worden. Die Universität stellte dem Institut personelle Ressourcen im Umfang von zwei bis drei Professuren unentgeltlich zur Verfügung.

Die Auslastung der Gästehäuser außerhalb der Vorlesungszeiten war gering. Kalkulation und Abrechnung der Entgelte für die Beherbergungsleistungen waren verbesserungsbedürftig.

**1 Allgemeines**

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer bildet ein Zentrum der Verwaltungswissenschaften und dient deren Pflege und Entwicklung durch Forschung, Lehre und Studium. Zu ihren weiteren Aufgaben gehört insbesondere die Mitwirkung an der Aus- und Weiterbildung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> § 2 Landesgesetz über die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (DUVwG).

Bund und Länder finanzieren die Universität gemeinschaftlich. Die Vertreter der Finanzierungsträger sind Mitglieder des Verwaltungsrats. Dieser unterstützt die Universität unter anderem bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Im Wintersemester 2019/2020 waren 441 Studierende und 49 Doktoranden eingeschrieben.

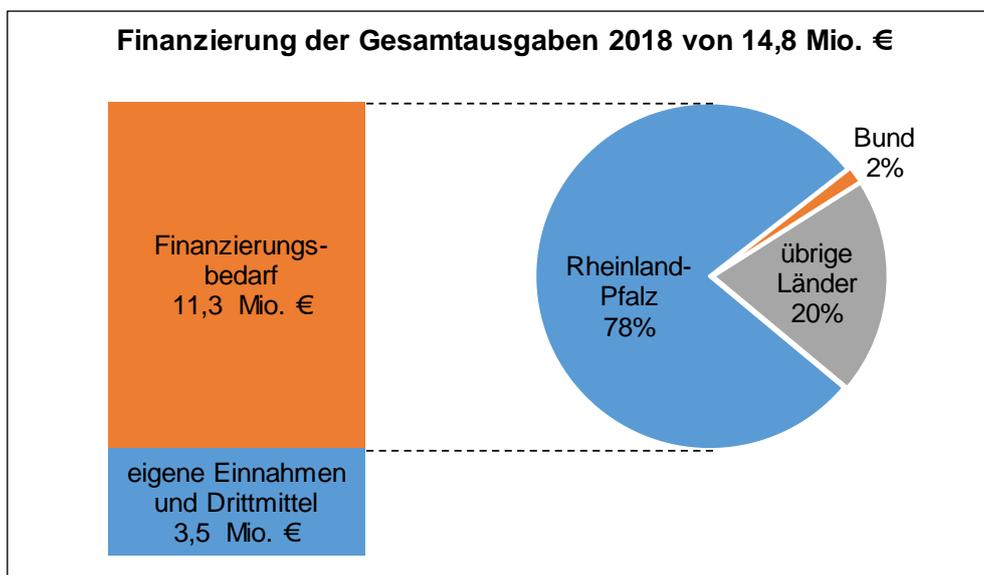
Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Universität insbesondere in den Haushaltsjahren 2015 bis 2018 geprüft.

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Finanzierungsanteile von Bund und Ländern unausgewogen

Bund und Länder tragen die ungedeckten Aufwendungen der Universität auf der Grundlage von Vereinbarungen. Der Anteil des Sitzlandes Rheinland-Pfalz beläuft sich auf 65 %. Der Bund leistet einen Festbetrag von 174.300 € jährlich. Den danach noch verbleibenden Finanzbedarf übernehmen die Länder nach Vomhundertsätzen. Dabei waren die Beiträge der alten Länder in erster Linie aus der Zahl der durchschnittlich entsandten Rechtsreferendare hergeleitet und die Beiträge der neuen Länder nach deren Einwohnerzahl ermittelt worden. Auf Rheinland-Pfalz entfällt insoweit noch ein Länderanteil von 13,6 %. Zudem finanziert es weitere Ausgaben, die bei der Berechnung der Länderanteile unberücksichtigt bleiben, z. B. für Versorgungsempfänger, für das Gästehaus Otto Mayer und für die Liegenschaften der Universität.

Im Jahr 2018 deckte die Universität die Ausgaben von 14,8 Mio. € zu fast 24 % (3,5 Mio. €) durch eigene Einnahmen und Drittmittel<sup>2</sup>. Der Gesamtbeitrag des Landes Rheinland-Pfalz betrug 8,8 Mio. €, der der übrigen Länder 2,3 Mio. € und der des Bundes - wie bereits dargestellt - weniger als 0,2 Mio. €



*Die Grafik zeigt, wie sich der Finanzierungsbedarf der Universität im Jahr 2018 auf die Träger verteilt.*

Nach dem Anfang 1996 in Kraft getretenen Finanzierungsabkommen ist eine Überprüfung der Finanzierungsanteile im vierjährigen Turnus vorgesehen. Allerdings war eine solche Prüfung nicht dokumentiert. Nachdem 2015 das sogenannte Kooperationsverbot weggefallen ist, das ursprünglich einer stärkeren Bundesbeteiligung

<sup>2</sup> Drittmittel sind Mittel, die zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Lehre zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt (Grundausrüstung) von öffentlichen oder privaten Stellen eingeworben werden.

entgegengestanden hatte<sup>3</sup>, war die Angemessenheit des Festbetrags nicht untersucht worden. Die Beteiligung des Bundes war z. B. bei der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster mit 17,4 % im Jahr 2020 deutlich höher<sup>4</sup>.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, Voraussetzung und Grundlage für Gespräche mit den Partnern aus Bund und Ländern über die finanzielle Ausstattung der Universität sei eine noch zu erarbeitende umfassende Zukunftsstrategie.

## **2.2 Geringe Inanspruchnahme des gemeinschaftsfinanzierten verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums**

Ein wesentliches Studienangebot der Universität und Grundlage für die Gemeinschaftsfinanzierung ist das einsemestrige postgraduale verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium für Referendare.<sup>5</sup> Es umfasst - ungeachtet deutlich gesunkener Einstellungszahlen für Rechtsreferendare<sup>6</sup> - seit Jahrzehnten 443 Studienplätze, die nach einem seit dem Wintersemester 1994/1995 unveränderten Schlüssel auf die Länder verteilt sind. Diese entscheiden über die Entsendung der Referendare in eigener Zuständigkeit.

Im Wintersemester 2019/2020 waren diese Studienplätze nur zu 42 % belegt. Lediglich Baden-Württemberg und das Saarland schöpften ihre Entsendequoten aus.

Neben der verringerten Einstellung von Rechtsreferendaren sind mitursächlich für den deutlichen Rückgang der Entsendezahlen seit 2004 die unterschiedlichen Regelungen und Entsendemöglichkeiten der Länder. Häufig waren der Semesterbeginn an der Universität sowie Beginn, Dauer und Ende der Ausbildungsstation im Rechtsreferendariat, in der ein Ergänzungsstudium in Betracht kommt, nicht hinreichend aufeinander abgestimmt<sup>7</sup>. Dadurch waren ein Studienaufenthalt in Speyer und ein reibungsloser Ablauf der übrigen Referendarausbildung oft nicht ohne Weiteres zu vereinbaren.

---

<sup>3</sup> Mit der am 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Änderung des Artikels 91b Grundgesetz wurden die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich in Fällen überregionaler Bedeutung erweitert. Dies ermöglicht dem Bund, unter anderem auch Hochschulen langfristig zu fördern.

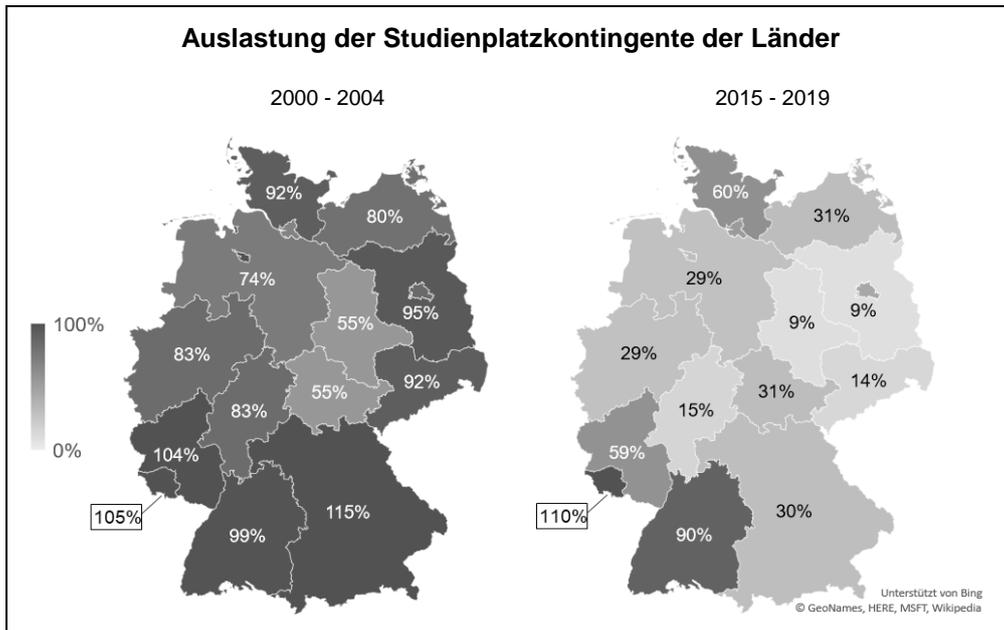
<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 03 130 Deutsche Hochschule der Polizei des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen.

<sup>5</sup> Das Ergänzungsstudium wendet sich in erster Linie an Rechtsreferendare. Es steht aber auch sonstigen Bewerbern offen, die ein Universitätsstudium der Rechts-, Wirtschafts- oder Sozialwissenschaften absolviert haben.

<sup>6</sup> Im Jahr 2001 stellten die Länder insgesamt 10.240 Referendare ein. 2018 waren es nur noch 7.443 Referendare (- 27 %), vgl. [https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Juristen/Ausbildung\\_node.html](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Juristen/Ausbildung_node.html).

<sup>7</sup> In der Regel waren dies die Verwaltungs- und Wahlstation. Das Juristenausbildungsrecht einiger Länder sieht auch eine Entsendemöglichkeit in der Anwaltsstation vor.

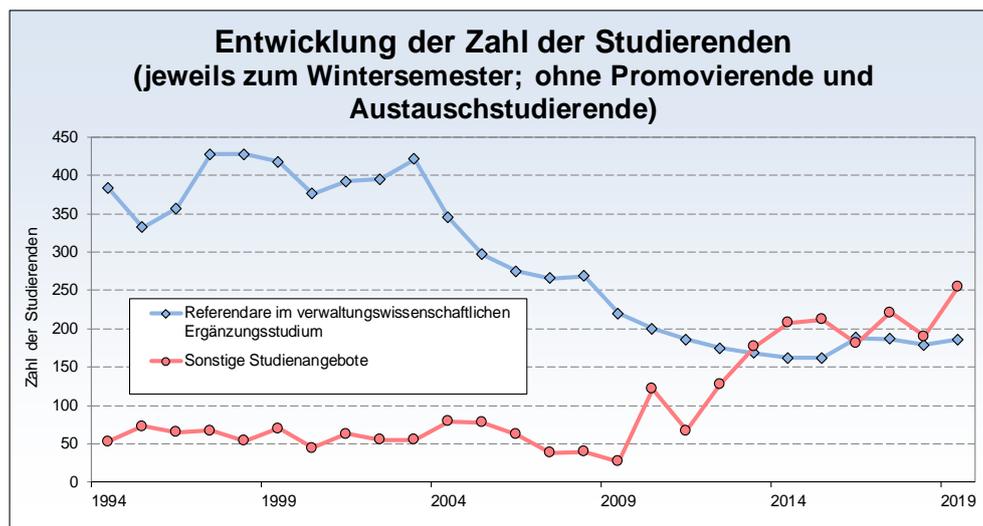
Die nachfolgende Darstellung zeigt die durchschnittliche Auslastung der Studienplätze im verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium vor und nach der Reform der Juristenausbildung:



Die Grafik zeigt, dass nach der Reform viele Länder ihre Kontingente nur in einem geringen Umfang nutzten, obwohl sie sich über die Gemeinschaftsfinanzierung an den Studienplatzkosten beteiligten.

Um dem Trend zurückgehender Studierendenzahlen entgegenzuwirken, führte die Universität drei Masterstudiengänge (Staat und Verwaltung in Europa, Public Administration und Öffentliche Wirtschaft) sowie den entgeltpflichtigen nebenberuflichen Masterstudiengang Wissenschaftsmanagement ein. Außerdem bietet sie das zweisemestrige Verwaltungswissenschaftliche Aufbaustudium an.

Die folgende Darstellung weist die Entwicklung der Studierendenzahlen auf der Grundlage der internen Hörerstatistik der Universität aus:



Die Grafik zeigt, dass die Zahl der Studierenden im verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium seit 2004 erheblich gesunken ist.

Die Universität hat erklärt, sie habe 2018/2019 den für die Juristenausbildung zuständigen Ministerien aller Länder Vorschläge unterbreitet, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entsendung von Rechtsreferendaren verbessert werden könnten. In Sachsen seien ihre Anregungen aufgenommen worden, zumeist hätten die Ministerien aber nicht reagiert oder hielten an den bestehenden Regelungen fest.

Sie stimme im Ergebnis mit der Schlussfolgerung des Rechnungshofs überein, wonach auch die Vertreter des Verwaltungsrats verstärkt darauf hinwirken sollten, ein Studium an der Universität faktisch zu ermöglichen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es begrüße die bisherigen Anstrengungen der Universität, im Dialog mit den Ländern die Entsendezahlen wieder zu steigern. Im Rahmen des Strategieprozesses werde auch die Entwicklung der Entsendezahlen für das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium zur Diskussion gestellt.

### 2.3 Hochschulentwicklung - konkrete Zukunftsstrategie erforderlich

Die Universität erarbeitete 2015 für ihre grundsätzliche Ausrichtung unter Beteiligung externer Experten das Strategiepapier „Speyer 2025“. In diesem Zusammenhang wurden unter anderem eine Stärken-Schwächen-Analyse für wichtige Bereiche der Universität erstellt und Entwicklungspotenziale aufgezeigt.<sup>8</sup>

Auf einige, für die Entwicklung der Universität wesentliche Gesichtspunkte geht das Strategiepapier nicht oder nur unzureichend ein:

- Die Zahl der Referendare im verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium verringerte sich vom Wintersemester 2003/2004 bis zum Wintersemester 2014/2015 um mehr als 61 %.
- Die Zahl der Studierenden je Masterstudiengang war teilweise gering. Beispielsweise waren im Wintersemester 2019/2020 für den Masterstudiengang Öffentliche Wirtschaft nur 21 Studierende eingeschrieben.
- Mit 22.670 € jährlich waren die Ausgaben je Studierenden mehr als viermal so hoch wie die an anderen Universitäten.<sup>9</sup>
- Ohne Bachelorstudiengänge ist die Universität von der Mobilität der Bachelorabsolventen anderer Universitäten abhängig.
- Es besteht nur ein berufsbegleitender Masterstudiengang. Zertifikatsabschlüsse sind nicht vorgesehen.
- Kooperationen mit benachbarten Universitäten unterblieben.
- Nach der Wiedervereinigung Deutschlands hat sich die relative geografische Lage des Standorts Speyer im Vergleich zu den politischen Zentren verschoben.
- Die Risiken durch die Aufteilung der Forschungsaufgaben auf die Universität und das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung wurden nicht erörtert.<sup>10</sup>

Insoweit ergeben sich grundsätzliche Fragen zur künftigen Ausrichtung und Entwicklung der Universität im Kontext der Veränderung von Angebot und Nachfrage im Bereich verwaltungswissenschaftlicher Forschungs- und Studienprogramme.

Das Ministerium hat erklärt, die Universität habe zwischenzeitlich ein Konzept vorgelegt, um sich auch inhaltlich neu und stärker als Zentrum für digitale Verwaltungskompetenz zu positionieren. Ministerium und Universität stimmten überein, dass die

---

<sup>8</sup> Die Universität war in die Gesamtbetrachtung des Hochschulsystems in Rheinland-Pfalz durch eine unabhängige, wissenschaftsgeleitete Expertenkommission, deren Ergebnisse und Empfehlungen im Hochschulzukunftsprogramm 2018 zusammengefasst wurden, nicht einbezogen.

<sup>9</sup> Situation der Hochschulen in staatlicher, kirchlicher oder privater Trägerschaft in Rheinland-Pfalz, Antwort des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU, Drucksache 17/12442 - Anlage 35.  
Die jährlichen laufenden Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung je Studierenden werden in der Fächergruppe Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz mit 3.620 € und für die Universität Trier mit 4.820 € angegeben.

<sup>10</sup> Beispielsweise wurde das ehemals außeruniversitäre Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften in die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel eingegliedert.

Entwicklung einer Zukunftsstrategie intensiv mit den Trägern und unter Einbeziehung der Innen- und Justizressorts des Bundes und der Länder diskutiert werden müsse und auch die Kooperation mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung zu berücksichtigen sei. Im Sinne eines Gesamtkonzepts solle die Zukunftsstrategie alle Bereiche der Universität einbeziehen, also auch diejenigen, die außerhalb der Gemeinschaftsfinanzierung stünden. Das Ministerium werde in Abstimmung mit der Universität dem Verwaltungsrat einen Vorschlag zur Gestaltung des erforderlichen Diskussionsprozesses vorlegen.

#### **2.4 Kurze Vorlesungszeiten - geringere Lehrbelastung**

Die Lehrverpflichtung der Professoren an der Universität beträgt neun Lehrveranstaltungsstunden, von denen mindestens zwei im Bereich der Weiterbildung erbracht werden sollen.<sup>11</sup> Eine Lehrveranstaltungsstunde umfasst mindestens 45 Minuten Lehrzeit in der Vorlesungszeit des Semesters je Woche.

Bedingt durch den im Bundes- und Landesjuristenausbildungsrecht vorgegebenen zeitlichen Rahmen für das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium legte die Universität die Vorlesungszeit auf drei Monate je Semester fest. Diese umfasste somit durchschnittlich zwölf Wochen.

Nach dem Beschluss der Hochschulpräsidentenkonferenz sollen die Vorlesungszeiten an Universitäten 14 Wochen je Semester nicht überschreiten.<sup>12</sup> Dementsprechend hatten die übrigen rheinland-pfälzischen Universitäten in den Jahren 2015 bis 2019 Vorlesungszeiten von durchschnittlich mehr als 14 Wochen festgesetzt.

Die Universität in Speyer verfügte über 18 Professuren. Ein Professor war als Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung von der Lehre freigestellt. Eine Professur wurde durch Teilnahmeentgelte des Studiengangs Wissenschaftsmanagement finanziert. Bei 16 Professuren entspricht - bezogen auf die Lehrleistungen außerhalb der Weiterbildung - eine jährlich um vier Wochen kürzere Vorlesungszeit rechnerisch dem Lehrumfang von 2,3 Professuren.

Die Universität hat mitgeteilt, sie gehe davon aus, dass die durchschnittliche Arbeitsbelastung ihrer Professoren durch Lehre und Weiterbildung sowie durch die Mitwirkung in der akademischen Selbstverwaltung jedenfalls nicht geringer ausfalle als an anderen Landesuniversitäten. Die Vorlesungszeiten ergäben sich aus den zu berücksichtigenden Zeitplänen für das Rechtsreferendariat in den Ländern, die die Stationsdauer auf drei Monate begrenzen. Lediglich bei den Masterprogrammen sei eine Anpassung an die Vorlesungszeiten der anderen rheinland-pfälzischen Hochschulen vorstellbar. Dies bedinge aber eine separate Ausweisung von Master- und Referendar-Lehrveranstaltungen, wodurch Synergien zwischen den Studienprogrammen zunichtegemacht würden.

Das Ministerium hat erklärt, die Konferenz der Hochschulpräsidenten beschließe über die Festsetzung der Vorlesungszeiten und teile ihren Beschluss dem fachlich zuständigen Ministerium mit. Der Beschluss werde wirksam, wenn dieses nicht innerhalb eines Monats widerspreche. Vor dem Hintergrund der Stellungnahme der Universität zu diesem Punkt sehe es keinen Anlass, in die Festlegung der Vorlesungszeiten einzugreifen.

Der Rechnungshof kann die von der Universität angeführten Gründe für die kürzeren Vorlesungszeiten nachvollziehen. Wie in solchen Fällen dennoch eine Gleichbehandlung des wissenschaftlichen Personals erreicht werden kann, zeigt die niedersächsische Hochschullehrverordnung. Diese sieht bei einer Unterschreitung der für

---

<sup>11</sup> § 38 DUVwG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO).

<sup>12</sup> Beschlüsse über die Vorlesungszeiten bis einschließlich Sommersemester 2017 bzw. 2023.

die Universitäten festgelegten Mindestvorlesungszeit von 28 Wochen eine Umrechnung der Lehrverpflichtung vor, die letztlich zu einer Erhöhung des Lehrdeputats führt. Entsprechendes sollte bei der angekündigten Anpassung der rheinland-pfälzischen Hochschullehrverordnung berücksichtigt werden.

## **2.5 Anrechnung des Weiterbildungsengagements auf das Lehrdeputat noch angemessen?**

Die Universität führte jährlich mehrere Tagungen und Fortbildungen durch, die sich insbesondere an Angehörige des öffentlichen Dienstes aus Bund, Ländern und Kommunen wendeten. An den durchschnittlich eineinhalbtägigen Veranstaltungen nahmen auch andere Interessierte teil. Die Veranstaltungen wurden von den Professoren organisiert und moderiert. Die fachlichen Vorträge hielten in der Regel externe Referenten.

Das Weiterbildungsengagement ihrer Professoren rechnete die Universität weiterhin mit zwei Lehrveranstaltungsstunden auf deren Lehrdeputat an, obwohl sich die durchschnittliche Dauer der Tagungen seit der letzten Prüfung des Rechnungshofs im Jahr 2003 von mehr als zwei Tagen<sup>13</sup> auf eineinhalb Tage verkürzt hatte. Voraussetzungen und Umfang der Anrechnung auf das Deputat sind in der Hochschullehrverordnung nicht geregelt.

Die Universität hat ausgeführt, der fachlich-inhaltliche Vorbereitungsaufwand für eine Weiterbildungsveranstaltung entspreche dem von Lehrveranstaltungen. Der Tagungsleiter müsse sich in alle Vortragsthemen einarbeiten. Unter Berücksichtigung des organisatorischen Vorbereitungsaufwands, der Präsenzzeit während der Veranstaltung einschließlich der Mittagspause und der Abendveranstaltung entspreche die zeitliche Beanspruchung des Tagungsleiters nach ihrer Auffassung der der angerechneten Lehrleistungen.

Das Ministerium hat erklärt, der mit der Durchführung einzelner Veranstaltungen verbundene Lehraufwand könne nur vor Ort beurteilt werden. Hierfür sei der Rektor zuständig. Im Zuge der avisierten Entwicklung einer Zukunftsstrategie für die Universität solle auch der künftige Stellenwert der Weiterbildung in der spezifischen Ausprägung der Universität diskutiert werden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die verkürzte Tagungsdauer nicht ohne Auswirkungen auf die Deputatsanrechnung bleiben sollte.

## **2.6 Unvollständige Leistungsverrechnung bei der Kooperation mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung zulasten der Universität**

Der Universität obliegt die Verwaltungs- und Bibliotheksorganisation für das auf dem Campus angesiedelte Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.<sup>14</sup> Zu den Aufgaben des Forschungsinstituts, das als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts geführt wird, gehören Beratungsleistungen für öffentliche Einrichtungen. Es wird ebenfalls - wenn auch in einem anderen Verhältnis als die Universität - gemeinsam von Bund und Ländern finanziert.

Die zwischen Universität und Forschungsinstitut 2016 geschlossene Kooperationsvereinbarung sieht für Verwaltungstätigkeiten einen dem tatsächlichen Aufwand ent-

---

<sup>13</sup> Nach den Feststellungen des Rechnungshofs bei seiner letzten Prüfung 2003 hatten sich die Veranstaltungen bei drei Professoren über zwei Tage und bei sechs Professoren über drei Tage erstreckt. Zwei Professoren hatten zusammen zwei dreitägige Veranstaltungen, zwei weitere jeweils zwei mehrtägige Veranstaltungen und drei Professoren jeweils mehr als zwei mehrtägige Veranstaltungen durchgeführt.

<sup>14</sup> § 67 Abs. 1 DUUVwG.

sprechenden finanziellen Ausgleich vor, der im Rahmen einer jährlichen Rechnungslegung ermittelt werden soll. Ungeachtet dessen wurden die Leistungen weiterhin pauschal mit 583.000 € jährlich<sup>15</sup> verrechnet.

Der Rechnungshof hält aufgrund von Berechnungen und Vergleichen mit anderen Einrichtungen eine Pauschale von 620.000 € für die von der Hochschule erbrachten Verwaltungsleistungen für angemessen. Die Abgabe von Druckerzeugnissen sowie die Inanspruchnahme der Hochschulressourcen im Rahmen von Veranstaltungen sollten separat durch Entgelte abgerechnet werden.

Für die Verteilung der Sachkosten zwischen Universität und Forschungsinstitut fehlten belastbare Grundlagen. Dem Forschungsinstitut wurde ein Drittel der Kosten in Rechnung gestellt, obwohl es nur 12 % der Gebäudegesamtläche nutzte. Andere Kosten wurden dagegen nicht in die Verteilung einbezogen, wie z. B. für Bibliothekslizenzen, Wartung und Beschaffungen.

Außerdem wurden die umfangreichen Verflechtungen im wissenschaftlichen Bereich bislang bei der Bemessung des finanziellen Ausgleichs nicht berücksichtigt. So war - wie bereits dargestellt - ein Professor der Universität als Direktor des Forschungsinstituts von der Lehre freigestellt<sup>16</sup>. Zwei weitere Professoren waren als Programmbereichsleiter tätig. Zudem führten die Professoren mehrheitlich Forschungsprojekte für das Forschungsinstitut durch. Die Tätigkeiten wurden im Rahmen eines öffentlichen Ehrenamts ausgeübt. Schätzungen des Ministeriums zufolge stellte die Universität dem Forschungsinstitut auf diese Weise personelle Ressourcen im Umfang von zwei bis drei Professuren unentgeltlich zur Verfügung. Hinzu kommt die Inanspruchnahme der Lehrstuhlsekretariate sowie der wissenschaftlichen Mitarbeiter. Die unentgeltliche wissenschaftliche Kooperation entspricht Personalkosten von 550.000 € jährlich zuzüglich noch zu berücksichtigender Kosten für die wissenschaftlichen Mitarbeiter.

Die Universität hat mitgeteilt, sie halte die Empfehlungen des Rechnungshofs zur künftigen Abrechnung der Leistungen weitestgehend für sachgerecht und werde sie in den vom Ministerium moderierten Einigungsprozess mit dem Ziel einer neuen Kooperationsvereinbarung einbringen. Aufgrund des geringen Umfangs und der damit verbundenen Ermittlungskosten halte sie bei bestimmten Sachkosten eine pauschale Erstattung für sachgerechter.

Das Ministerium hat ergänzt, hinsichtlich der Mitwirkung von Professoren der Universität am Forschungsinstitut werde ein Konzept zur Ablösung des derzeitigen „Ehrenamtsmodells“ durch die im übrigen Wissenschaftsbereich üblichen Verfahren gemeinsamer Berufungen, die eine Kompensation für die abgebende Universität vorsehen würden, erarbeitet. Die Abrechnung der Leistungen im Rahmen der Verwaltungs- und Bibliotheksorganisation werde auf eine neue Grundlage gestellt, die dem tatsächlichen Aufwand entspreche und künftig tariflich fortgeschrieben werde.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass zumindest in den Fällen, in denen mit einem vertretbaren Aufwand eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung möglich ist, dieser der Vorrang gegenüber einer pauschalen Erstattung eingeräumt werden sollte. Für die Leistungen der Druckerei und des Tagungsmanagements sollten - wie an anderen Hochschulen - entsprechende Entgelte ermittelt und in Rechnung gestellt werden. Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass in die angekündigte neue Grundlage für die Abrechnung von Leistungen auch die Inanspruchnahme der Lehrstuhlsekretariate und der wissenschaftlichen Mitarbeiter einbezogen wird.

---

<sup>15</sup> Die Pauschale wurde seit 2002 nicht geändert.

<sup>16</sup> Der Professor erbrachte dennoch weiterhin Lehrleistungen in der Weiterbildung durch die Organisation von Tagungen.

## 2.7 Einsparpotenziale im Bereich der Bibliothek

Die Universitätsbibliothek wird von einem Bibliotheksvorstand mit sieben Mitgliedern geleitet.<sup>17</sup> Dieser ist zuständig für alle Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung, insbesondere zur Medienversorgung und Mittelverwendung.

Der Schlüssel für die Verteilung des Bibliotheksbudgets auf die einzelnen Fächer war seit Jahren unverändert und im Hinblick auf die digitale und sonstige Entwicklung der Universität nicht mehr sachgerecht.

Die Bibliothek war in drei Abteilungen (Erwerbung, Formalkatalogisierung und Benutzungsdienste) gegliedert. Dort waren zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von insgesamt mehr als elf Vollzeitkräften eingesetzt. Davon waren vier Bediensteten Leitungsfunktionen übertragen. Bei Annahme der von der HIS GmbH<sup>18</sup> zuletzt 2005 für Hochschulbibliotheken ermittelten Zeitrichtwerte für die Medienbearbeitung ergibt sich ein Einsparpotenzial von mindestens 3,5 Vollzeitkräften.

Der Rechnungshof hat zudem eine Zusammenlegung von zwei Abteilungen mit der Bündelung der Leitungsfunktion bei zwei Bediensteten sowie die Übertragung von strategischen und konzeptionellen Aufgaben vom Bibliotheksvorstand auf die Bibliotheksleitung empfohlen.

Die Universität hat erklärt, eine generelle Umstrukturierung der Bibliotheksleitung sei beabsichtigt. Die Stellen der Bediensteten der Bibliothek würden nach der Neuordnung der Aufgabenzuschnitte sachgerecht bewertet. Außerdem habe sie bereits ein neues Verteilungskonzept des Bibliotheksbudgets erarbeitet. Zu den möglichen Personaleinsparungen hat sich die Universität nicht geäußert.

## 2.8 Gästehausbetrieb - zeitgemäße Verwaltung und Kostendeckung erforderlich

Die Universität verfügt über zwei Gästehäuser: das Gästehaus Freiherr vom Stein mit 52 Doppelzimmern sowie das Gästehaus Otto Mayer mit insgesamt 100 Einzelzimmern. Von diesen können 56 Zimmer von der Universität und 44 Zimmer vom Pädagogischen Landesinstitut Rheinland-Pfalz belegt werden. In beiden Gebäuden werden Teile der Flächen als Büro-, Lehr- und Tagungsräume sowie als Bücherlager der Bibliothek genutzt. Ausweislich der Übersichten der Universität entfielen 2017 auf den Gästehausbetrieb im Gebäude Freiherr vom Stein 60,2 % und im Gästehaus Otto Mayer insgesamt 73,5 % der jeweiligen Gesamtflächen.

---

<sup>17</sup> Dieser besteht aus dem Direktor sowie dem stellvertretenden Direktor, zwei Hochschullehrern, einem wissenschaftlichen Mitarbeiter, einem Referenten des Forschungsinstituts und einem Mitglied der Gruppe der Hörer.

<sup>18</sup> Vgl. Bernd Vogel, Silke Cordes, Bibliotheken an Universitäten und Fachhochschulen - Organisation und Ressourcenplanung, HIS GmbH (Hochschul-Informationen-System), Hochschulplanung Band 179, Hannover 2005, [https://his-he.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Projektberichte\\_alte\\_Website/Hochschulplanung/hp179.pdf](https://his-he.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Projektberichte_alte_Website/Hochschulplanung/hp179.pdf).

Folgendes wurde festgestellt:

- Die Mieten einschließlich Nebenkosten beliefen sich bei monatsweiser Vermietung auf 300 € pro Zimmer und bei tageweiser Vermietung an Tagungsteilnehmer auf 44 € bzw. bei umsatzsteuerpflichtiger Vermietung an sonstige Gäste auf 48 € pro Übernachtung. Nachvollziehbare Grundlagen zur Festsetzung der Mieten waren nicht vorhanden.
- Die Ausgaben für das Gästehaus Otto Mayer wurden zwar gesondert in einer Titelgruppe<sup>19</sup> nachgewiesen, da sich die weiteren Träger der Universität nicht an dessen Finanzierung beteiligen. Die anteiligen Ausgaben für den Lehr- und Tagungsbetrieb wurden aber nicht erfasst. Die Ausgaben für das Gästehaus Freiherr vom Stein wurden nicht separat ausgewiesen.
- Während die Gästehäuser in der Vorlesungszeit vollständig belegt waren, war ihre Auslastung in der vorlesungsfreien Zeit gering. Auch die dem Pädagogischen Landesinstitut Rheinland-Pfalz überlassenen Zimmer waren im Durchschnitt zu weniger als 30 % belegt.
- Die Universität stellte dem Pädagogischen Landesinstitut Rheinland-Pfalz nur die tatsächlich vermieteten Zimmer pro Übernachtung in Rechnung. Eine Beteiligung an den ungedeckten Kosten des Gästehauses war nicht vorgesehen.
- Die Mieteinnahmen für das Gästehaus Otto Mayer reichten nicht aus, um die Ausgaben zu decken<sup>20</sup>. Einsparpotenziale bei den Betriebskosten, wie z. B. durch einen bedarfsgerechten campusweiten Hausmeisterdienst, waren noch nicht vollständig realisiert worden.
- Für die Verwaltung der Reservierungen sowie für die Abrechnung und Zahlung der Übernachtungsentgelte bei Tagungen fehlte eine geeignete Software. Deshalb wurden teilweise noch manuell Listen geführt und Quittungen erstellt.
- Der Anteil der Barzahlungen war mit einem Drittel sehr hoch. Diese beliefen sich 2018 auf 33.100 € und 2019 auf 25.500 €.

Die Universität hat erklärt, eine regelmäßige Überprüfung der Mieten finde auf der Basis der derzeit verfügbaren Informationen statt. Die Erhebung eines Gemeinkostenzuschlags auf die Mieten und die Bildung einer Rücklage für Ersatzbeschaffungen und Ausstattungsverbesserungen würden geprüft. Für eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung sehe sie perspektivisch eine Lösung durch die Einführung einer geeigneten Software, für deren Beschaffung und Einführung derzeit jedoch die finanziellen und personellen Ressourcen fehlten. Im Zusammenhang mit der teilweise geringen Auslastung der Gästehäuser hat die Universität mitgeteilt, das Nichtauftreten auf dem Markt für die Zimmervermietung diene dazu, die Qualifizierung dieser Tätigkeit als wirtschaftliche Tätigkeit, den hiermit verbundenen Aufwand und das Risiko wettbewerbsrechtlicher Streitigkeiten zu vermeiden. Auf Basis der Zahlen für 2019 werde eine anteilige Kostenlast für das Pädagogische Landesinstitut Rheinland-Pfalz ermittelt. Die Zuordnung der Hausverwaltung zum Gästehaus Otto Mayer sei unumgänglich, soweit möglich werde das Personal flexibel eingesetzt. Im Rahmen der geplanten Einführung einer Hotelmanagement-Software würden die den Hotelbetrieb betreffenden Prozesse durchleuchtet und abgestimmt auf die Software neu geregelt. Die Universität strebe an, den Anteil unbarer Zahlungen zu steigern.

---

<sup>19</sup> Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 15 10 Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Titelgruppe 73 Bewirtschaftung des neuen Gästehauses.

<sup>20</sup> Für das Gästehaus Otto Mayer wurden in den Jahren 2017 bis 2019 Defizite von 44.200 €, 27.400 € und 26.500 € ausgewiesen. An den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung zu zahlende Nutzungsentgelte für das Gebäude sind in den Ausgaben nicht enthalten.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Finanzierung der Universität zu überprüfen und dabei auf einen höheren Bundesanteil hinzuwirken,
- b) sich verstärkt für eine Anpassung der Regelungen in den jeweiligen juristischen Ausbildungs- und Prüfungsordnungen einzusetzen, um ein Studium an der Universität auch faktisch zu ermöglichen,
- c) eine Zukunftsstrategie für die Universität zu entwickeln und in einem Hochschulentwicklungsplan festzulegen,
- d) einen angemessenen Ausgleich für die Leistungen der Universität im Rahmen der Kooperation mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung einschließlich der Mitwirkung des wissenschaftlichen Personals und der Inanspruchnahme der Lehrstuhlsekretariate herzustellen,
- e) Leitungsaufgaben der Bibliothek zu bündeln sowie strategische und konzeptionelle Aufgaben vom Bibliotheksvorstand auf die Bibliotheksleitung zu übertragen,
- f) eine zeitgemäße und wirtschaftliche Verwaltung der Gästehäuser und eine höhere Kostendeckung anzustreben sowie Mietkalkulationen regelmäßig zu erstellen.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten,
- b) bei der angekündigten Anpassung der Hochschullehrverordnung eine Umrechnung der Lehrverpflichtung bei Unterschreitung von Mindestvorlesungszeiten vorzusehen,
- c) die Voraussetzungen und den Umfang der Anrechnung von Weiterbildungsveranstaltungen auf das Lehrdeputat durch geeignete Hinweise zu konkretisieren,
- d) den Personalbestand der Bibliothek im Zuge der Personalfluktuations an den Bedarf anzupassen.

**Nr. 19                    Zahlung von Leistungsbezügen an Professoren  
- ergänzende und konkretisierende Bestimmungen  
erforderlich -**

**Die Regelungen zur Gewährung besonderer Leistungsbezüge in den Grundordnungen mehrerer Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften waren unzureichend. Die Kriterien zur Bemessung der individuellen Leistungen waren vielfach ungeeignet. Notwendige Bestimmungen zur Vergleichsgruppe, zur Ermittlung des Leistungsdurchschnitts und zum Bewertungssystem fehlten. Dadurch war die Bewilligung nach einheitlichen und transparenten Maßstäben nicht gewährleistet.**

**Teilweise wurden Leistungsbezüge für die Wahrnehmung von Funktionen gewährt, die in den Grundordnungen nicht geregelt waren.**

**An zwei Hochschulen für angewandte Wissenschaften kam die Gewährung von Leistungsbezügen regelmäßigen Besoldungsanpassungen für den weit überwiegenden Teil der Professoren gleich. Dies widersprach den gesetzlichen Vorgaben sowie den Grundsätzen einer leistungsorientierten Bezahlung. Eine der Hochschulen umging zudem einen gesetzlich vorgesehenen Anrechnungstatbestand, indem sie die Leistungsbezüge rechtswidrig und ohne Antrag der Professoren erhöhte.**

**Bei den Leistungsbezügen, die anlässlich von Berufungen gezahlt wurden, war nicht erkennbar, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung erfüllt waren.**

**1                    Allgemeines**

Seit der Reform der Professorenbesoldung können Professoren der Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften neben einem festen Grundgehalt variable Leistungsbezüge erhalten, und zwar

- aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen,
- für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung sowie
- für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben im Rahmen der Hochschulselbstverwaltung oder der Hochschulleitung.<sup>1</sup>

Ziel der Reform war es, die Effektivität und Qualität von Lehre und Forschung durch eine stärker leistungsorientierte Professorenbesoldung mit einer wettbewerbsfähigen, flexiblen Bezahlungsstruktur zu verbessern.<sup>2</sup>

Der Rechnungshof hat bei der Technischen Universität Kaiserslautern, der Universität Koblenz-Landau, der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, der Universität Trier, der Hochschule Kaiserslautern, der Hochschule Koblenz, der Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft Ludwigshafen sowie der Hochschule Trier geprüft, ob

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung vom 16. Februar 2002, in Rheinland-Pfalz umgesetzt ab dem 1. Juli 2004; § 37 Abs. 1 Landesbesoldungsgesetz (LBesG).

<sup>2</sup> Bundestags-Drucksache 14/6852, S. 1.

Leistungsbezüge ordnungsgemäß gewährt wurden und die Grundordnungen<sup>3</sup> den gesetzlichen Vorgaben entsprachen. Die Stichprobe umfasste 250 Personalfälle.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Regelungen der Verfahren zur Gewährung besonderer Leistungsbezüge in den Grundordnungen unzureichend**

Für besondere Leistungen in den Bereichen Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung oder Nachwuchsförderung, die erheblich über dem Durchschnitt liegen und in der Regel über mehrere Jahre erbracht werden, können besondere Leistungsbezüge gewährt werden. Besondere Leistungen sind anhand von geeigneten Kriterien festzustellen. Die Hochschulen haben in ihren Grundordnungen die konkreten Kriterien zur Leistungsbemessung entsprechend dem jeweiligen Aufgabenprofil festzulegen und das konkrete Verfahren zur Gewährung von Leistungsbezügen zu regeln. Über die Gewährung und die Höhe entscheidet der Präsident der jeweiligen Hochschule.<sup>4</sup>

Die Gewährung von besonderen Leistungsbezügen differierte an den einzelnen Hochschulen stark. Sie wurden an 44 % der in die Prüfung einbezogenen Professoren an Universitäten und an 74 % der Professoren an Hochschulen für angewandte Wissenschaften vergeben. Im Mittel<sup>5</sup> betragen die monatlichen Leistungsbezüge an den Universitäten 570 € und an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften 580 €. Insgesamt gewährten die in die Erhebungen einbezogenen Hochschulen im Jahr 2019 besondere Leistungsbezüge in Höhe von 3,6 Mio. €.

Die in den Grundordnungen festgelegten Kriterien zur Bemessung der individuellen Leistungen waren vielfach ungeeignet. Beispiele:

- Oft wurden mit den Kriterien lediglich gesetzliche Aufgaben der Professoren ohne einen Bezug zur Qualität oder Quantität der Aufgabenerledigung beschrieben. Hierzu gehören beispielsweise die „Betreuung von Magister-, Diplom-, Staatsexamens-, Bachelor- und Masterarbeiten“, die „Betreuung und Förderung Studierender und Hochbegabter sowie Heranbildung und Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“ oder „Publikationen und Vorträge“.
- Kriterien wie „Patente“ oder „Drittmittelwerbungen“ wiesen zwar einen Leistungsbezug auf, jedoch war der Bewertungsmaßstab für die Leistung nicht bestimmt.
- Kriterien wie die „Beteiligung an der Alumni-Arbeit“ oder „Sonstiges“ waren keinem der im Gesetz vorgegebenen Bereiche Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung oder Nachwuchsförderung zuzuordnen.

Um eine den gesetzlichen Anforderungen genügende Honorierung von „erheblich über dem Durchschnitt liegenden Leistungen“ zu gewährleisten, bedarf es der Festlegung relevanter Bewertungsmerkmale und der Formulierung hinreichend konkreter Bewertungskriterien für die erbrachte Leistung. Ferner muss sich aus einem transparenten Bewertungssystem die Vergleichsgruppe ergeben, aus der sich die

---

<sup>3</sup> Jede Hochschule regelt ihre Angelegenheiten durch die Grundordnung und sonstige Satzungen. Die Grundordnung enthält die grundlegenden Bestimmungen, insbesondere über die innere Organisation, sowie das Qualitätssicherungssystem der Hochschule. Darüber hinaus dient sie nach Maßgabe eines Gesetzes oder einer aufgrund eines Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung ausschließlich zur Regelung der dort jeweils bestimmten Fälle. Vgl. § 7 Abs. 1 Hochschulgesetz (HochSchG).

<sup>4</sup> § 37 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 38 Abs. 2 Satz 1 LBesG und §§ 4 Abs. 1 bis 3 sowie 9 Landesverordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen im Hochschulbereich (HSchulForschZuV).

<sup>5</sup> Median, auf der Grundlage der in die Stichprobe einbezogenen Personalfälle ermittelt.

Leistungen erheblich hervorheben müssen. Das Verfahren der Leistungsbewertung muss hierfür wissenschaftsadäquat ausgestaltet sein.<sup>6</sup>

Das Verfahren war in den Grundordnungen unvollständig geregelt. Überwiegend war lediglich festgelegt, dass die Anträge auf Gewährung besonderer Leistungsbezüge anhand der Kriterien zur Leistungsbemessung zu begründen sind und der Präsident der Hochschule unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Dekans des jeweiligen Fachbereichs hierüber zu entscheiden hat. Regelungen zur Vergleichsgruppe waren meistens nicht enthalten. Ebenso fehlten Festlegungen zur Ermittlung des Leistungsdurchschnitts, über dem die Leistung des Antragstellers liegen muss, oder zum Bewertungssystem. Die Professoren konnten teilweise die Kriterien und die Bereiche selbst wählen, auf die sie ihren Antrag stützten.

Insgesamt war ein Leistungsvergleich nur schwer möglich und eine Gewährung von Leistungsbezügen nach einheitlichen und transparenten Maßstäben nicht sichergestellt.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, unabhängig von der rechtlichen Bewertung der Grundordnungen sehe es sich durch die Prüfung des Rechnungshofs veranlasst, das Thema systematisch aufzuarbeiten. Es werde gemeinsam mit den Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften eine Handreichung erarbeiten, mit der sichergestellt werde, dass die Gewährung von Leistungsbezügen künftig transparent und besser nachprüfbar sei.

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat zugesagt, die Regelungen über die Gewährung von Leistungsbezügen für besondere Leistungen entsprechend den Anmerkungen des Rechnungshofs in der Grundordnung zu ergänzen und zu konkretisieren. Die Technische Universität Kaiserslautern hat auf die systematische Aufarbeitung des gesamten Verfahrens in Abstimmung mit dem Ministerium verwiesen. Die Hochschulen Ludwigshafen und Koblenz haben angekündigt, die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass zu nehmen, die Grundordnung zu überarbeiten bzw. das Verfahren zur Gewährung besonderer Leistungsbezüge zu überprüfen.

Die Universität Koblenz-Landau sowie die Hochschulen Kaiserslautern und Trier haben erklärt, sie sähen keinen Handlungsbedarf. Sie sind teilweise der Auffassung, aus § 9 HSchulForschZuIV ergebe sich keine Verpflichtung, materielle Verfahrensregelungen zu schaffen. Es sei nur das formelle Verfahren zu regeln. Die Forderung nach einem konkreten Bewertungssystem widerspreche einer wissenschaftsadäquaten Leistungsbeurteilung.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Bestimmungen der Universitäten und der Hochschulen für angewandte Wissenschaften den Anforderungen des § 9 HSchulForschZuIV nicht genügten. Danach ist das konkrete Verfahren zur Gewährung von Leistungsbezügen in den Grundordnungen zu regeln. Ohne entsprechende Festlegungen ist eine sachgerechte Beurteilung der Überdurchschnittlichkeit einer Leistung sowie die Bewilligung von Leistungsbezügen nach einheitlichen Maßstäben nicht möglich.

## **2.2 Nicht geregelte Funktions-Leistungsbezüge**

Professoren können für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben in der Hochschulsebstverwaltung oder der Hochschulleitung Leistungsbezüge erhalten, sofern dies in den Grundordnungen festgelegt ist. Die Leistungsbezüge sind der Höhe nach so zu bemessen, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zu den Funktions-Leistungsbezügen der Mitglieder der Hochschulleitung stehen.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 -, juris Rn. 161.

<sup>7</sup> §§ 37 Abs. 1 Nr. 3 und 38 Abs. 3 LBesG in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 HSchulForschZuIV.

Diesen Vorgaben wurde nicht immer Rechnung getragen. Eine Universität gewährte einem Professor, den sie 2016 zum Verantwortlichen für die Informations- und Kommunikationstechnik in der Hochschulleitung bestellt hatte, Funktions-Leistungsbezüge von 1.800 € monatlich. Eine Hochschule bewilligte einem Professor, der seit seiner Berufung 2009 die Aufgaben des stellvertretenden Geschäftsführers eines Instituts und später die Aufgaben des Geschäftsführers wahrnahm, Funktions-Leistungsbezüge von mehr als 200 € monatlich. Für diese Zahlungen fehlten die rechtlichen Grundlagen in der Grundordnung. Zudem ließ sich die Angemessenheit der Funktions-Leistungsbezüge in diesen Fällen aus den vorgelegten Unterlagen nicht entnehmen.

Die betroffene Universität hat erklärt, sie beabsichtige, weitere Funktionen und die besonderen Aufgaben in der Grundordnung festzulegen. Welche konkreten Funktionen bestimmt und in welcher Höhe Funktions-Leistungsbezüge gewährt würden, stehe noch nicht fest. Die Hochschule hat mitgeteilt, die Rücknahme des Bescheids über die Gewährung von Funktions-Leistungsbezügen werde geprüft.

### **2.3 Regelmäßige Besoldungsanpassungen durch Gewährung von besonderen Leistungsbezügen unzulässig**

Die Hochschule Kaiserslautern schloss mit allen Professoren gleich nach deren Berufung Zielvereinbarungen. Darin stellte sie nach drei Jahren besondere Leistungsbezüge von 5 % des Grundgehalts in Aussicht. Nach Ablauf der drei Jahre erhielten - mit einer Ausnahme - alle Professoren auf ihren Antrag diese Leistungsbezüge. Gleich danach schloss die Hochschule mit den Professoren jeweils neue Zielvereinbarungen für weitere drei Jahre. Mit Ablauf der Frist erhielten diese wiederum auf Antrag Leistungsbezüge von weiteren 5 % des Grundgehalts. Im Anschluss wiederholte sich der Vorgang. Im Ergebnis erhielten, von der vorgenannten Ausnahme abgesehen, sämtliche Professoren spätestens im vierten Jahr nach der Berufung besondere Leistungsbezüge, die alle drei Jahre um 5 % des Grundgehalts bis zum Erreichen einer Höchstgrenze von 30 % des Grundgehalts erhöht wurden.

Die Hochschule Koblenz gewährte besondere Leistungsbezüge in Stufen von 400 € monatlich bis zu einer Gesamthöhe von 1.600 € monatlich. Der Zeitraum bis zur Bewilligung der nächsten Stufe betrug zwischen drei und vier Jahre. Er hing von einem Leistungsgrad - unterschieden in „überdurchschnittliche“, „außergewöhnliche“ und „exzellente Leistungen“ - ab. Dieser beruhte auf einer Selbsteinschätzung des Professors. Die anschließende Bewertung durch den Dekan entsprach in allen Fällen dieser Selbsteinschätzung. Auf dieser Grundlage erhielten - mit zwei Ausnahmen - alle Professoren nach dem vorgenannten Zeitraum jeweils die nächste Stufe der Leistungsbezüge. Auch dies kam regelmäßigen Gehaltssteigerungen bis zum Erreichen der Höchstgrenze gleich.

Die Praxis beider Hochschulen zur Gewährung besonderer Leistungsbezüge widersprach den gesetzlichen Vorgaben und den Grundsätzen einer leistungsorientierten Bezahlung. Erhalten nahezu alle Professoren besondere Leistungsbezüge, ist die gesetzliche Voraussetzung, eine erheblich über dem Durchschnitt liegende Leistung des Einzelnen, nicht erfüllt.

Die Hochschule Kaiserslautern hat mitgeteilt, sie halte die Gewährungspraxis für statthaft und erkenne keinen Handlungsbedarf. Die Hochschule Koblenz hat angekündigt, das aktuelle Bewertungssystem zu überarbeiten. Das Ministerium hat erklärt, die gerügte Gewährungspraxis zur Vergabe der besonderen Leistungsbezüge an der Hochschule Kaiserslautern und die Richtlinie der Hochschule Koblenz würden gemeinsam mit der jeweiligen Hochschule geprüft.

## 2.4 Umgehung gesetzlicher Anrechnungsvorschriften

Zum 1. Januar 2013 wurde das Grundgehalt der Professoren der Besoldungsgruppe W 2 um 240 € monatlich erhöht.<sup>8</sup> Zugleich wurde geregelt, dass bei allen Professoren, die Leistungsbezüge von mehr als 240 € erhielten, sich diese um 90 € reduzierten.

Zum Ausgleich für diese Anrechnung bewilligte die Hochschule Koblenz allen 67 von dieser Regelung betroffenen Professoren ab 2014 zusätzliche besondere Leistungsbezüge von 90 € monatlich jeweils ohne Antrag sowie unabhängig von den rechtlichen Voraussetzungen und Leistungen. Die rechtswidrig gewährten Leistungsbezüge beliefen sich von 2014 bis Ende 2019 auf mehr als 430.000 €.

Das Ministerium hat erklärt, es habe die Hochschule gebeten, die beanstandeten Fälle unverzüglich zu überprüfen und das Ergebnis vorzulegen. Es werde die Fälle anschließend rechtsaufsichtlich prüfen.

## 2.5 Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Berufungs-Leistungsbezügen nicht erkennbar

Aus Anlass von Berufungsverhandlungen können Leistungsbezüge gewährt werden, soweit dies erforderlich ist, um einen Professor für die Hochschule zu gewinnen. Bei der Entscheidung über die Gewährung von Berufungs-Leistungsbezügen sind insbesondere die individuelle Qualifikation, die besondere Bedeutung der Professur, die Bewerberlage und die Arbeitsmarktsituation in dem jeweiligen Fach zu berücksichtigen. Die in der bisherigen hauptberuflichen Tätigkeit erzielten Einkünfte können angemessen berücksichtigt werden.<sup>9</sup>

Alle Universitätsprofessoren und 96 % der Professoren an Hochschulen für angewandte Wissenschaften erhielten Berufungs-Leistungsbezüge.<sup>10</sup> Im Mittel<sup>11</sup> betragen die monatlich gewährten Berufungs-Leistungsbezüge an den Universitäten 1.180 € und an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften 430 €. Im Jahr 2019 wurden von den in die Erhebungen einbezogenen Hochschulen Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge<sup>12</sup> von insgesamt 14 Mio. € gezahlt.

Nach den vorgelegten Unterlagen richtete sich die Gewährung der Berufungs-Leistungsbezüge bei den meisten Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften in erster Linie nach den Gehaltsvorstellungen und dem Vorverdienst der Professoren. Zwei Hochschulen orientierten sich vorwiegend am Lebensalter bzw. der Berufserfahrung. In keinem der geprüften Fälle war aus den vorgelegten Unterlagen erkennbar, ob bzw. wie entsprechend den rechtlichen Vorgaben die individuelle Qualifikation, die besondere Bedeutung der Professur, die Bewerberlage und die Arbeitsmarktsituation in dem jeweiligen Fach berücksichtigt worden waren.

An den Universitäten wurden 65 der in die Prüfung einbezogenen Professoren erstmalig berufen. Aus den Unterlagen ging nicht hervor, ob diese auch ohne Berufungs-Leistungsbezüge dem Ruf der jeweiligen Universität gefolgt wären. Eine solche Prüfung wäre geboten gewesen, da die Professoren zuvor häufig als wissenschaftliche Mitarbeiter oder Juniorprofessoren in zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen oder

---

<sup>8</sup> Artikel 1 Landesgesetz zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts.

<sup>9</sup> §§ 37 Abs. 1 Nr. 1 und 38 Abs. 1 Satz 1 LBesG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 HSchulForschZulV.

<sup>10</sup> Der Wert bezieht sich auf die in die Prüfung einbezogenen Professoren, die nach dem 1. Juli 2004 (Inkrafttreten der Professorenbesoldungsreform) berufen wurden.

<sup>11</sup> Median, auf der Grundlage der in die Stichprobe einbezogenen Personalfälle ermittelt.

<sup>12</sup> Leistungsbezüge gem. § 3 Abs. 1 HSchulForschZulV, um einen Professor zum Verbleib an der Hochschule zu bewegen.

als Lehrbeauftragte oder Privatdozenten eine Tätigkeit auf Honorarbasis wahrgenommen hatten. Bereits eine Verbeamtung auf Lebenszeit, die mit der Berufung zum Universitätsprofessor verbunden ist, hat unter finanziellen Aspekten und Sicherheits Gesichtspunkten in der Verhandlung über die Gewährung von Berufungs-Leistungsbezügen eine besondere Bedeutung. Die Professoren der Hochschulen für angewandte Wissenschaften waren vor ihrer Berufung in der Regel mindestens drei Jahre außerhalb des Hochschulbereichs<sup>13</sup> und überwiegend unbefristet beschäftigt.

Das Ministerium hat erklärt, bevor es zu Verhandlungen über die Berufungs-Leistungsbezüge komme, seien die Kriterien wie Qualifikation, Bedeutung der Professur, Bewerberlage und Arbeitsmarktsituation in vorausgehenden Verfahrensstadien bereits eingeflossen. Die Hochschulleitungen hätten versichert, ihren Dokumentationspflichten künftig besser nachzukommen. Das Ministerium werde die Einhaltung dieser Maßgaben in geeigneter Weise überprüfen.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Grundordnungen entsprechend den rechtlichen Vorgaben zur Gewährung von besonderen Leistungsbezügen zu ergänzen und zu konkretisieren,
- b) Leistungsbezüge für Funktionen oder die Wahrnehmung besonderer Aufgaben in der Hochschulelbstverwaltung oder der Hochschulleitung nur zu gewähren, soweit diese in den Grundordnungen geregelt sind,
- c) die Praxis der Gewährung von besonderen Leistungsbezügen an den Hochschulen Kaiserslautern und Koblenz, die einer regelmäßigen Besoldungsanpassung gleichkommen, auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen,
- d) die Möglichkeiten zur Rückforderung der von der Hochschule Koblenz zusätzlich gewährten Leistungsbezüge zum Ausgleich der Anrechnung von Leistungsbezügen auf die Erhöhung des Grundgehalts zu prüfen,
- e) bei der Entscheidung über die Gewährung von Berufungs- und Leistungsbezügen die gesetzlichen Vorgaben zu beachten und diese nachvollziehbar zu dokumentieren.

#### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

---

<sup>13</sup> § 49 Abs. 1 Nr. 4b HochSchG.

Nr. 20

**Sterilgutversorgung der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
- Optimierungsbedarf bei der Organisation, der Planung baulicher Maßnahmen und dem Instrumentenmanagement -**

Die Reinigungs- und Desinfektionsgeräte sowie die Sterilisatoren in der Zentralen Sterilgutaufbereitung waren nicht ausgelastet. Die freien Kapazitäten wurden nicht genutzt, um das Sterilgut für die HNO-Klinik mit aufzubereiten.

Der Betrieb der Sterilgutaufbereitung in der HNO-Klinik war nicht wirtschaftlich.

Die Universitätsmedizin plante, den Betrieb der Sterilgutaufbereitung in der Augenklinik wieder aufzunehmen, obwohl dessen Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen war.

Für die Planungen zur Einrichtung einer Sterilgutaufbereitung im Neubau der Zahn-, Mund- und Kieferklinik sowie von Sanierungsmaßnahmen nebst etwaigem Umzug der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit gab es kein abgestimmtes Gesamtkonzept. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lagen nicht vor.

Ein tragfähiges Ausfallkonzept der Universitätsmedizin für die Versorgung mit Sterilgut fehlte.

Das Instrumentenmanagement war mit Mängeln behaftet. Die im System erfassten Instrumentenbestände waren teilweise nicht mehr aktuell. Eine durchgängige Übersicht darüber, wo sich die Medizinprodukte während der Aufbereitung befanden, war nicht vorhanden. Nachlege- und Beschaffungsprozesse waren nicht zentralisiert.

**1 Allgemeines**

Zu den Aufgaben der Sterilgutversorgung zählen Reinigung, Desinfektion, Pflege, Sortierung, Sterilisation und Bereitstellung von Medizinprodukten, wie z. B. von Operationsbestecken. Hierfür waren bei der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz folgende Arbeitseinheiten zuständig:

- die Zentrale Sterilgutaufbereitungseinheit,
- die Sterilgutaufbereitung in der Hals-, Nasen-, Ohrenklinik und Poliklinik (HNO-Klinik) sowie
- eine Endoskopie-Aufbereitung.

Die Sterilgutaufbereitung der Augenklinik und Poliklinik (Augenklinik) war nicht in Betrieb. Im Neubau der Kliniken und Polikliniken für Zahn-, Mund- und Kieferkrankheiten (Zahn-, Mund- und Kieferklinik) war eine weitere Aufbereitungseinheit geplant.

Der Rechnungshof hat die Organisation der Sterilgutversorgung bei der Universitätsmedizin geprüft.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Kapazitäten für die Sterilgutversorgung nicht genutzt, Bauplanungen ohne abgestimmtes Gesamtkonzept**

#### **2.1.1 Zentrale Sterilgutaufbereitungseinheit**

Die Zentrale Sterilgutaufbereitungseinheit ist in dem Gebäude 505 der Universitätsmedizin, in dem sich die meisten chirurgischen Einrichtungen befinden, untergebracht. Sie war in einem 24-Stunden-Betrieb mit drei Schichten organisiert und verfügte über acht Reinigungs- und Desinfektionsgeräte<sup>1</sup>, fünf Sterilisatoren und einen Plasmasterilisator. Im Jahr 2019 wurden dort insgesamt 87.700 Sterilguteinheiten produziert<sup>2</sup>.

Nach dem Ergebnis der stichprobenweisen Prüfung der Maschinenauslastung bestanden freie Tageskapazitäten von 33 % bei den Reinigungs- und Desinfektionsgeräten sowie von 64 % bei den Sterilisatoren. Ausgehend von der höchsten Tagesproduktivität je Vollzeitkraft und dem Einsatz von 29 Vollzeitkräften<sup>3</sup> hätten 2019 bis zu 46.500 Sterilguteinheiten (+ 53 %) mehr produziert werden können.

Dieses Potenzial könnte grundsätzlich genutzt werden, um die Sterilgutaufbereitung sowohl für die HNO-Klinik als auch für die Augenklinik sicherzustellen, wie die nachfolgenden Ausführungen verdeutlichen.

Allerdings wiesen die Räumlichkeiten der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit Mängel auf und entsprachen nicht den Vorgaben der Arbeitsstättenverordnung. Eine der Varianten, die von der Universitätsmedizin in Vorplanungen zur Sanierung der Operationssäle des Gebäudes 505 einbezogen war, sah den Umzug der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit innerhalb des Gebäudes vor. Eine abschließende Entscheidung der Universitätsmedizin über die Sanierung, für die - wie auch für weitere Planungen baulicher Maßnahmen - kein abgestimmtes Gesamtkonzept vorlag, stand noch aus.

#### **2.1.2 Sterilgutaufbereitung in der HNO-Klinik**

Im Gebäude 102 der Universitätsmedizin wurden die Medizinprodukte der HNO-Klinik in einem Ein-Schicht-Betrieb aufbereitet. Die hiermit befasste Vollzeitkraft war im Stichprobenzeitraum (September 2019) höchstens bis zu 55 % ihrer Arbeitszeit ausgelastet. Die zwei Reinigungs- und Desinfektionsgeräte<sup>4</sup> wiesen täglich jeweils freie Kapazitäten von mindestens 69 % auf.

Gründe, die es rechtfertigen könnten, die HNO-Sterilgutaufbereitungseinheit aufrechtzuerhalten, waren nicht erkennbar. So wurde, falls nach 16:00 Uhr Instrumente aufzubereiten waren, Personal der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit in die HNO-Klinik entsandt. Nach 19:00 Uhr wurde das HNO-Sterilgut zur Aufbereitung in die Zentrale Sterilgutaufbereitungseinheit transportiert.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, eine Schließung der Dependancen werde geprüft. Die HNO-Instrumente könnten jederzeit in der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit produziert werden. Kosten für die Erweiterung des Instrumentenbestands und Transportkosten seien zu berücksichtigen.

---

<sup>1</sup> Einschließlich Taktband sowie Reinigungs- und Desinfektionsgerät-Endoskopie.

<sup>2</sup> Der Begriff der Produktion erfasst den Prozess der Aufbereitung des Sterilguts.

<sup>3</sup> Im Stichprobenzeitraum waren zeitweise bis zu 29 Vollzeitkräfte täglich in der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit eingesetzt, im Durchschnitt waren es 26 Vollzeitkräfte.

<sup>4</sup> Daneben waren noch zwei Sterilisatoren im Einsatz.

### 2.1.3 Wiederaufnahme der Sterilgutaufbereitung in der Augenklinik

Die Universität stellte im Oktober 2018 den Betrieb der Sterilgutaufbereitung für Instrumente der Augenklinik (Gebäude 102) nach einem wiederholten Wasserschaden ein. Seither wird die Klinik über die Zentrale Sterilgutaufbereitungseinheit mit Sterilgut versorgt. Eine mit der Bewertung des Qualitätsmanagements beauftragte Beratungsgesellschaft empfahl, eine dauerhafte Verlegung der Produktion der Augeninstrumente in die Zentrale Sterilgutaufbereitungseinheit zu prüfen.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, der Zentralisierung der Leistungserbringung sei aus ökonomischer Sicht grundsätzlich zuzustimmen. Gegenläufige Effekte aufgrund von erhöhtem Reparaturbedarf sowie Transportzeiten und -kosten seien ebenfalls zu berücksichtigen. Die ophthalmologischen Instrumente seien extrem empfindlich und würden am Tag mehrfach gebraucht. Die erhöhten Transportzeiten machten eine höhere Umlaufreserve notwendig. Auch fälle Aufwand für die Instandhaltung und Pflege für mehr Instrumente an. Diese würden durch die Transporte häufig irreparabel geschädigt und über Ersatzbeschaffungen neu erworben, sodass klassische Reparaturkosten hier eher niedrig seien. Da der Aufbereitungsprozess ophthalmologischer Instrumente nicht ohne Weiteres in eine andere Einheit integriert werden könne, müsse die Erhaltung des Standorts in der Augenklinik unter Abwägung von Wirtschaftlichkeit und Risikoaspekten betrachtet werden. Technische, hygienische und rechtliche Anforderungen an die Aufbereitung seien dafür im Gebäude 102 baulich herzustellen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass weder eine relevante Steigerung von Transportkosten noch vermehrte Reparaturen oder Ersatzbeschaffungen als Folge der seit Oktober 2018 stattfindenden zentralen Aufbereitung nachgewiesen wurden. Im Übrigen sind im Falle einer Wiederinbetriebnahme der Sterilgutaufbereitung in der Augenklinik auch Investitionskosten für bauliche Maßnahmen und die technische Ausstattung zu berücksichtigen. Daher sollte der abschließenden Entscheidung über eine eventuelle Wiederinbetriebnahme eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde gelegt werden.

### 2.1.4 Geplante Sterilgutaufbereitung in der Zahn-, Mund- und Kieferklinik

Die Universitätsmedizin plante im Neubau der Zahn-, Mund- und Kieferklinik die Einrichtung einer eigenen Sterilgutaufbereitung mit einer Fläche von über 300 m<sup>2</sup> und einer Aufbereitungskapazität von 24.600 bis 33.600 Sterilguteinheiten jährlich.

Von den Gesamtbaukosten von 75,5 Mio. €<sup>5</sup> für den Neubau entfielen nach den Schätzungen der Universitätsmedizin 3,3 Mio. € auf die Sterilgutaufbereitung<sup>6</sup>. Die Einheit sollte zunächst mit vier Reinigungs- und Desinfektionsgeräten sowie zwei Sterilisatoren ausgestattet werden. Beabsichtigt war ein 12-Stunden-Betrieb mit flexiblem Einsatz von Teilzeitkräften.

Die Berechnungen der Universitätsmedizin zur Soll-Aufbereitungskapazität waren in ihren Annahmen widersprüchlich und im Laufe der Planungen nicht aktualisiert worden. Weder die Bauakten des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur und der Universitätsmedizin noch deren Protokolle über die Bausitzungen gaben Aufschluss über die konzeptionellen Grundlagen. Nach den vorgelegten Unterlagen waren Bedarf, Umfang und Wirtschaftlichkeit einer Sterilgutaufbereitungseinheit der Zahn-, Mund- und Kieferklinik sowie die Frage, inwieweit die Aufgaben von der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit miterledigt werden können, nicht geprüft worden.

---

<sup>5</sup> Stand Mai 2020.

<sup>6</sup> Enthalten sind in der Kostenschätzung Festeinbauten wie Reinigungs- und Desinfektionsgeräte und Sterilisatoren, nicht allerdings Ersteinrichtungskosten.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, für eine sichere Instrumentenversorgung aller zahnärztlichen Behandlungseinheiten und für das notwendige interne Ausfallkonzept zur sicheren Instrumentenaufbereitung sei der neue Standort zwingend erforderlich. Das Volumen an zahnärztlichen Instrumenten, welches aktuell dezentral in verschiedenen kleinen Reinigungs- und Desinfektionsgeräten in den Abteilungen vor Ort aufbereitet und sterilisiert werde, könne räumlich nicht in der Zentralen Aufbereitungseinheit produziert werden. Auch sei die unreine Seite<sup>7</sup> der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit für die Aufstellung und Installation zusätzlicher Geräte zu klein. Für den geplanten Umbau der sanierungsfälligen Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit werde das interne Ausfallkonzept<sup>8</sup> zwingend benötigt. Eine Kompensation über umliegende kleine Kliniken an drei verschiedenen Standorten werde ohne Einbußen in der Patientenversorgung nicht möglich sein.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Planungen baulicher Maßnahmen, wie die Errichtung einer Sterilgutaufbereitungseinheit im Neubau der Zahn-, Mund- und Kieferklinik sowie die Sanierung von Operationssälen in dem Gebäude 505 nebst Umzug der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit, vor der Umsetzung unter Zugrundelegung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in ein abgestimmtes Gesamtkonzept einbezogen werden sollten.

## **2.2 Ausfallkonzept nicht tragfähig**

Die Universitätsmedizin hatte ein Ausfallkonzept erstellt, das die Instrumentenaufbereitung im Falle eines Ausfalls der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit sicherstellen sollte.

Dieses Konzept basierte allerdings auf nicht tragfähigen Annahmen. So sollte bei einem Ausfall der zentralen Sterilgutaufbereitung die Aufbereitung in der kapazitätsmäßig zu kleinen Einheit der HNO-Klinik, in der seit Oktober 2018 geschlossenen Sterilgutaufbereitung der Augenklinik sowie in der noch nicht existenten Einheit der Zahn-, Mund- und Kieferklinik erfolgen. Ein externes Ausfallkonzept lag nur in Form einer Ablaufbeschreibung ohne namentlich benannte Kooperationspartner vor.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, sie strebe ein Gesamt-Ausfallkonzept an, das alle Bereiche sowie interne und externe Optionen berücksichtige. Aufgrund des hohen Aufbereitungsvolumens bildeten externe Kooperationen nur eine Notversorgung ab und könnten lediglich ergänzend zu einer internen Ausfallsicherung wirken. Im Übrigen wäre es trotz erheblicher Bemühungen noch nicht gelungen, die den Kooperationspartnern bereits zugegangenen Verträge zu schließen. Ohne interne Ausfallstrategie würde eine Havarie in der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit die Versorgung der Patienten und die Funktionsfähigkeit der Universitätsmedizin gefährden. Daher seien Redundanzen der Aufbereitungskapazitäten zurzeit unverzichtbar.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass das avisierte Gesamt-Ausfallkonzept möglichst bald unter Einbeziehung der geplanten Bau- und Sanierungsmaßnahmen erstellt werden sollte.

## **2.3 Instrumentenmanagement mangelbehaftet**

Das Instrumentenmanagement der Universitätsmedizin umfasste neben dem Wissen über den Bestand, den Aufenthaltsort sowie den Zustand der Instrumente die Organisation notwendiger Reparaturen, die Instrumentennachlege und die Beschaffungsvorgänge im Zusammenhang mit der Sterilgutaufbereitung.

---

<sup>7</sup> Bereich, in dem die benutzten Instrumente angeliefert, vorgereinigt und die Reinigungs- und Desinfektionsgeräte bestückt werden.

<sup>8</sup> Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2 dieses Beitrags.

### **2.3.1 Datenqualität**

In der Sterilgutaufbereitung wurden Einzelinstrumente und Siebe (Zusammenstellung von Instrumenten für spezifische Eingriffe) über die Kennzahl „Sterilguteinheit“ in den Stammdaten erfasst. Bei dieser Kennzahl handelt es sich um eine allgemein anerkannte, definierte Volumengröße zur Messung von Maschinenkapazitäten, die auch Hersteller von Medizinprodukteaufbereitungsanlagen verwenden.

Die Universitätsmedizin erfasste diese Kennzahl allerdings teilweise abweichend von der definierten Größe, um beispielsweise bei kleinvolumigen komplexen Siebinhalten den hohen Aufbereitungsaufwand darzustellen. Abgesehen davon, dass eigene Kennzahlen Produktivitätsvergleiche erschweren, waren die Grundlagen für die abweichenden Volumengrößen nicht dokumentiert.

Außerdem waren die in der Datenbank der Sterilgutaufbereitung erfassten Datensätze teilweise nicht aktuell. Ausgewiesene Bestände enthielten nicht mehr existierende Instrumente.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, das Stammdatenmanagement werde verbessert. Die Datenbank und alle Stammdatensätze würden im Zuge des bereits laufenden Projekts zur Siebreorganisation überarbeitet, kontrolliert und angepasst. Die Messgröße der Sterilguteinheit werde hierbei standardisiert, durchgängig angewandt und bei Abweichung korrigiert.

### **2.3.2 Siebverfolgung**

Grundsätzlich sollte der Aufenthaltsort jedes Siebs durchgängig nachvollziehbar sein. Voraussetzung hierfür ist eine lückenlose Dokumentation in jedem Arbeitsschritt, beispielsweise durch Scannen der Barcodes an den Sieben. Dies war jedoch nicht gewährleistet. Teilweise waren Siebe nicht auffindbar. Die von der Universitätsmedizin festgelegten Scanpositionen deckten nicht den gesamten Weg der Instrumente von deren Aufbereitung über ihre Lagerung und Verwendung bis hin zur erneuten Aufbereitung vollständig ab. Teilweise wurden festgelegte Scan-Punkte auch nicht beachtet.

Nach der im Mai 2017 in Kraft getretenen EU-Medizinprodukteverordnung sind Hersteller und Nutzer von Medizinprodukten je nach Risikoklasse bis spätestens 2025 verpflichtet, den Aufenthaltsort von Medizinprodukten lückenlos zu dokumentieren. Dies soll mithilfe von sogenannten Quick Response Codes (QR-Codes) umgesetzt werden. Die Universitätsmedizin verfügte weder über eine Übersicht über den Umsetzungsgrad der Beschriftung der Instrumente noch über ein Konzept zur Umsetzung der Verordnung.

Die Universitätsmedizin hat ausgeführt, Scanpositionen würden in die OPs hinein erweitert und eingehalten. Das Vorgehen an den bestehenden Scan-Punkten werde geprüft. Anpassungen zur Umsetzung der EU-Medizinprodukteverordnung seien bereits begonnen worden und könnten mit einer Zeitschiene hinterlegt werden. Herstellerseitige Anpassungen fehlten.

### **2.3.3 Nachlege und Lagerhaltung**

Vor einer Operation wird das benötigte Instrumentarium kontrolliert. Fehlt ein Instrument und liegt dieses nicht einzeln steril verpackt vor, muss ein weiteres Sieb geöffnet und schließlich wieder komplett aufbereitet werden.

Die Siebe der Universitätsmedizin waren oftmals unvollständig, da Instrumente beispielsweise falsch einsortiert oder reparaturbedürftige Instrumente entnommen worden waren, ohne ersetzt worden zu sein. Eine Übersicht darüber, wann Siebe zuletzt vervollständigt worden waren, lag nicht vor. Fehlende Instrumente wurden grundsätzlich nicht gesucht.

Die der Sterilgutaufbereitung einzeln zugeleiteten, in den Sieben fehlenden Instrumente wurden gereinigt, sterilisiert, separat verpackt und an die Operationssäle zurückgesendet.

Die Nachlege erfolgte durch das im Vergleich mit den Mitarbeitern der Sterilgutaufbereitung höher bezahlte OP-Personal. Diese Aufgabe kann durch die Zentrale Sterilgutaufbereitungseinheit erledigt werden. Ausreichende Lagermöglichkeiten sind dort vorhanden. Die Universitätsmedizin erwarb 2015 zur Lagerhaltung von Medizinprodukten für die Zentrale Sterilgutaufbereitung 31 Modulschränke. Davon standen zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof 29 leer. Diese Modulschränke könnten verwendet werden, um zumindest die standardisierten Instrumente der Nachlege zu lagern.

Insgesamt könnte ein zentrales Instrumentenmanagement zur Verbesserung der Transparenz der Instrumentenbestände, der Kontrolle der Siebe auf Vollständigkeit und zur Vermeidung unnötiger Reinigungen zusätzlich geöffneter Siebe beitragen.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, dass ein zentrales Instrumentenmanagement inklusive Nachlegereserven über die Zentrale Aufbereitungseinheit in Umsetzung sei. Weiterhin würde nach einer OP-Siebreorganisation inklusive Sieb- und Bestandsreduktion und Standardisierung ein Nachlegebestand fachrichtungsübergreifend geführt und verfügbar gehalten werden.

## **2.4 Bewirtschaftung der Investitionsbudgets verbesserungswürdig**

Zur Beschaffung medizinischer Instrumente standen den Fachabteilungen Investitionsbudgets zur Verfügung. Im Vollzug wurden diese Budgets überschritten. Beispielsweise lagen die Kosten für Instrumente, die für das Zentrum für Orthopädie und Unfallchirurgie erworben wurden, 2018 um 56.000 € und 2019 um 150.000 € über dem Budget-Soll.

Hatten die Fachabteilungen ihre Budgets ausgeschöpft, konnten benötigte Instrumente nicht sofort nachbeschafft werden. Vielmehr musste der Beschaffungsvorgang über zentrale Budgets der Universitätsmedizin abgewickelt werden. Eine nachvollziehbare Kalkulation der Investitionsbudgets der Fachabteilungen fehlte. Ein begleitendes Controlling der Fachabteilungsbudgets fand nicht statt. Preisvorteile, die erfahrungsgemäß bei zentralen Beschaffungen zu erzielen sind, wurden nicht genutzt.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, der Investitionsbedarf der Fachabteilungen würde sowohl aus fachabteilungsindividuellen als auch aus zentralen Budgetmitteln bewirtschaftet. Ungeachtet dessen sei künftig ein Budget für alle Grundinstrumentarien über die Zentrale Sterilgutaufbereitungseinheit verfügbar. Mittelzuweisung und Prüfung erfolgten über die Finanzabteilung, eine Kontrolle der Beschaffungsinhalte über die Zentrale Instrumentenversorgung und den Einkauf.

## **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Verlagerung der HNO-Sterilgutaufbereitung in die Zentrale Sterilgutaufbereitungseinheit und die Schließung der HNO-Dependance zu prüfen,
- b) ein tragfähiges Gesamt-Ausfallkonzept unter Berücksichtigung interner und externer Optionen zu erstellen,
- c) das Instrumentenmanagement zu verbessern,
- d) einen Zeitplan zur Umsetzung der EU-Medizinprodukteverordnung zu erstellen,
- e) die Modulschränke der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit zur Lagerung von standardisierten Instrumenten der Nachlege zu verwenden,

- f) die Kalkulation und die Bewirtschaftung der Investitionsbudgets zu verbessern.

**3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) der Entscheidung über eine Wiederaufnahme des Betriebs der Sterilgutaufbereitung in der Klinik für Augenheilkunde eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde zu legen,
- b) den Planungen der Einrichtung einer Sterilgutaufbereitung im Neubau der Zahn-, Mund- und Kieferklinik, der Sanierung des Gebäudes 505 einschließlich eines etwaigen Umzugs der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit und weiterer baulicher Maßnahmen ein abgestimmtes Gesamtkonzept zugrunde zu legen,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und c zu berichten.

**Der Jahresbericht 2021  
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz  
am 14. Januar 2021 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	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Mio. €									
Steuern	8.372	8.861	9.711	10.206	10.558	10.968	11.992	12.788	12.763	13.935
Steuerähnliche Abgaben	24	27	24	49	49	49	61	64	70	85
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	88	97	100	101	96	97	103	101	116	104
Zinseinnahmen	83	84	69	63	42	33	30	43	43	52
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse <sup>1</sup>	2.061	1.998	2.311	2.465	2.956	3.100	3.139	3.411	3.474	3.399
Sonstige laufende Einnahmen <sup>2</sup>	348	369	387	437	425	436	445	450	460	506
<b>Einnahmen</b>	<b>10.976</b>	<b>11.436</b>	<b>12.602</b>	<b>13.321</b>	<b>14.126</b>	<b>14.683</b>	<b>15.770</b>	<b>16.857</b>	<b>16.926</b>	<b>18.081</b>
Personalausgaben	5.150	5.307	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188	6.310	6.704
Laufender Sachaufwand <sup>1</sup>	981	996	1.047	1.046	1.186	1.280	1.340	1.411	1.385	1.294
Zinsausgaben <sup>3</sup>	1.064	1.015	972	987	950	820	819	747	581	477
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse <sup>4</sup>	4.511	4.863	4.948	5.289	5.901	6.334	6.822	7.131	7.206	7.619
Schuldendiensthilfen	97	100	95	83	80	71	63	56	57	50
<b>Ausgaben</b>	<b>11.803</b>	<b>12.281</b>	<b>12.459</b>	<b>12.873</b>	<b>13.742</b>	<b>14.266</b>	<b>14.999</b>	<b>15.533</b>	<b>15.539</b>	<b>16.144</b>
Zwischensumme Überschuss/ Fehlbetrag (-)	- 827	- 845	143	448	384	417	771	1.324	1.387	1.937
zuzüglich Transaktionen mit dem Pensionsfonds <sup>5</sup>	- 366	- 405	- 439	- 473	- 499	- 540	- 64	-	-	-
<b>Endsumme<sup>6</sup> Überschuss/ Fehlbetrag (-)</b>	<b>- 1.193</b>	<b>- 1.250</b>	<b>- 296</b>	<b>- 25</b>	<b>- 115</b>	<b>- 123</b>	<b>708</b>	<b>1.324</b>	<b>1.387</b>	<b>1.937</b>

<sup>1</sup> Zu dem Anstieg ab 2014 trugen u. a. haushaltssystematische Anpassungen aufgrund bund-/ländereinheitlicher Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Buchungspraxis bei.

<sup>2</sup> Die Erstattung zu viel geleisteter Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz wurde 2013 bei der Einnahmegruppe 119 ausgewiesen.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Als Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (VGH N 2/15) wurden die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung (Pensionsfonds) in der Haushaltsplanung für die Haushaltsjahre 2017/2018 von Investitionstiteln der Gruppe 861 auf den nicht investiven Titel 634 01 und die Erstattungen aus dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung von der Gruppe 181 auf Titel der Gruppe 234 umgruppiert. Unter Berücksichtigung dieser haushaltssystematischen Zuordnung über den gesamten Betrachtungszeitraum wurden die bis 2016 ausgewiesenen Ergebnisse der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung korrigiert.

<sup>6</sup> Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

## Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - Kapitalrechnung -

Kapitalrechnung	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Mio. €									
Veräußerungserlöse <sup>7</sup>	1	1	37	58	40	61	71	32	30	1
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	437	396	223	225	215	241	223	253	245	311
Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen <sup>8</sup>	-	-	-	-	-	-	108	7	-	-
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	131	160	203	214	196	256	150	138	87	77
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Einnahmen</b>	<b>569</b>	<b>557</b>	<b>463</b>	<b>497</b>	<b>451</b>	<b>558</b>	<b>552</b>	<b>430</b>	<b>362</b>	<b>389</b>
Sachinvestitionen	140	129	92	80	81	120	110	126	112	143
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	651	661	448	495	455	502	472	416	426	460
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen <sup>9</sup>	381	372	304	281	276	285	255	297	299	431
Darlehen <sup>10</sup>	447	497	518	577	528	579	105	15	8	6
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen <sup>11</sup>	8	14	352	13	2	5	6	1	3	5
Erwerb von Beteiligungen <sup>12</sup>	16	54	13	-	80	16	8	3	1	1
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	23	34	23	45	29	36	44	24	33	21
<b>Ausgaben</b>	<b>1.666</b>	<b>1.761</b>	<b>1.750</b>	<b>1.491</b>	<b>1.451</b>	<b>1.543</b>	<b>1.000</b>	<b>882</b>	<b>882</b>	<b>1.067</b>
Zwischensumme Fehlbetrag (-)	- 1.097	- 1.204	- 1.287	- 994	- 1.000	- 985	- 448	- 452	- 520	- 678
Bereinigung um Transaktionen mit dem Pensionsfonds <sup>13</sup>	366	405	439	473	499	540	64	-	-	-
<b>Endsumme Fehlbetrag (-)<sup>14</sup></b>	<b>- 731</b>	<b>- 800</b>	<b>- 848</b>	<b>- 521</b>	<b>- 500</b>	<b>- 446</b>	<b>- 384</b>	<b>- 452</b>	<b>- 520</b>	<b>- 678</b>

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation erzielte das Land 2016 Einnahmen von fast 108 Mio. €.

<sup>9</sup> Der Anstieg der Ausgaben 2019 gegenüber dem Vorjahr ist u. a. auf Leistungen des Landes zugunsten der Universitätsmedizin zurückzuführen - wie z. B. die Umstellung von Schuldendiensthilfen auf die Gewährung von Zuschüssen für Bau und Ersteinrichtungsmaßnahmen (Kapitel 12 15 Titel 894 02), die Gewährung eines Tilgungszuschusses (Kapitel 15 13 Titel 698 01) und die Zuführung für Investitionen (Kapitel 15 13 Titel 894 01).

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Die Ausgaben im Jahr 2014 wurden im Zusammenhang mit der bilanziellen Neuordnung der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (Finanzierung von Eigenkapitalzuschüssen) geleistet.

<sup>13</sup> Siehe auch Fußnote 5.

<sup>14</sup> Siehe auch Fußnote 6.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben  
- Besondere Finanzierungsvorgänge<sup>15</sup> -**

Besondere Finanzierungsvorgänge	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Mio. €									
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	8.055	9.461	8.465	6.934	7.129	6.281	6.499	4.437	3.811	4.053
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken <sup>16</sup>	109	33	257	2	1	2	9	2	3	1
<b>Einnahmen</b>	<b>8.164</b>	<b>9.494</b>	<b>8.722</b>	<b>6.936</b>	<b>7.130</b>	<b>6.283</b>	<b>6.508</b>	<b>4.439</b>	<b>3.814</b>	<b>4.054</b>
Schuldentilgung	6.237	7.442	7.578	6.388	6.513	5.713	6.823	5.310	3.979	4.912
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke <sup>17</sup>	3	2	2	2	2	2	3	1	702	400
<b>Ausgaben</b>	<b>6.240</b>	<b>7.444</b>	<b>7.580</b>	<b>6.390</b>	<b>6.515</b>	<b>5.715</b>	<b>6.826</b>	<b>5.311</b>	<b>4.681</b>	<b>5.312</b>
<b>Überschuss/ Fehlbetrag (-)</b>	<b>1.924</b>	<b>2.050</b>	<b>1.142</b>	<b>546</b>	<b>615</b>	<b>568</b>	<b>- 318</b>	<b>- 872</b>	<b>- 867</b>	<b>- 1.258</b>

<sup>15</sup> Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

<sup>16</sup> 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 buchungsmäßigen 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).

<sup>17</sup> Für das Jahr 2018 wurden Mittel von 700 Mio. € außerplanmäßig einer Haushaltssicherungsrücklage (Kapitel 20 02 Titel 919 01) zugeführt (Vorlage 17/4254). Für das Jahr 2019 wurden der Haushaltssicherungsrücklage 350 Mio. € und somit 250 Mio. € über den Ansatz hinaus zugeführt. Ferner wurde eine Zuführung von 50 Mio. € an die Rücklage Breitbandinfrastruktur - Gigabitausbau - (Kapitel 20 02 Titel 919 03) geleistet.

**Anlage 2**  
**zu dem Beitrag Nr. 3**  
**zu 2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen**

Der Stabilitätsrat<sup>1</sup> 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 Oktober 2020 folgende Kennziffern zugrunde gelegt:

**Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung**

	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2018	Ist 2019	Soll 2020		RegV 2021	FPI 2022	FPI 2023	FPI 2024	
<b>Finanzierungssaldo</b> € je Einw.	308	249	-831	nein	-316	-206	-94	15	nein
<i>Schwellenwert</i>	48	-37	-933		-983	-983	-983	-983	
<i>Länderdurchschnitt</i>	248	163	-733						
<b>Kreditfinanzierungsquote</b> %	-3,8	-2,1	16,4	nein	6,3	3,9	1,6	-0,5	nein
<i>Schwellenwert</i>	3,6	1,8	23,2		25,2	25,2	25,2	25,2	
<i>Länderdurchschnitt</i>	0,6	-1,2	20,2						
<b>Zins-Steuer-Quote</b> %	4,0	3,2	3,6	nein	3,0	2,8	2,6	2,4	nein
<i>Schwellenwert</i>	5,2	4,5	4,9		5,9	5,9	5,9	5,9	
<i>Länderdurchschnitt</i>	3,7	3,2	3,5						
<b>Schuldenstand</b> € je Einw.	7.331	7.400	8.363	nein	8.672	8.867	8.950	8.925	nein
<i>Schwellenwert</i>	8.578	8.696	10.122		10.222	10.322	10.422	10.522	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.598	6.689	7.786						
<b>Auffälligkeit im Zeitraum</b>	nein				nein				
<b>Ergebnis der Kennziffern</b>	<b>Eine Haushaltsnotlage droht nicht.</b>								

Der o. g. Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass in Rheinland-Pfalz unter Anwendung der Kriterien, die der Stabilitätsrat zur Haushaltsbeobachtung heranzieht, keine Haushaltsnotlage droht und die landesrechtliche Schuldenregel in allen Jahren eingehalten wird. Der Stabilitätsrat schloss sich in seiner Sitzung am 18. Dezember 2020 dieser Bewertung an.

Der Rechnungshof hat sich in der Vergangenheit mehrfach kritisch zu der Frage der Eignung der vom Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung sowie zur Bewertung der Haushaltslage beschlossenen Kennziffern und Schwellenwerte geäußert. Beispielsweise orientieren sich die vom Stabilitätsrat festgelegten Schwellenwerte an der durchschnittlichen Entwicklung der Länderhaushalte. Extreme Werte eines oder mehrerer Länder erhöhen insoweit den Durchschnittswert erheblich, sodass selbst Länder mit einer überdurchschnittlich hohen Verschuldung die Schwellenwerte nur in Ausnahmefällen überschreiten. Die Deutsche Bundesbank führte an, dass beim „Finanzierungssaldo je Einwohner“ noch kein Konjunkturbereinigungsverfahren angewandt würde. In der Kennzahl „Schuldenstand je Einwohner“ würden Kaserverstärkungskredite nicht berücksichtigt. Risikobehaftete Gewährleistungen und ungedeckte Versorgungsansprüche der Beamten seien nicht ergänzend ausgewiesen. Bei der Kennzahl „Zins-Steuer-

<sup>1</sup> 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.

Quote“ werde eine Fehlentwicklung wie beim Schuldenstand erst nach einigen Jahren auffällig.<sup>2</sup> 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 Kennziffersystem ein, das 2023 erneut evaluiert werden soll. Die Neufassung enthält im Wesentlichen Definitionen bisher verwendeter Kennziffern sowie eine Absenkung von Schwellenwerten für die Finanzplanungszeiträume.<sup>3</sup>

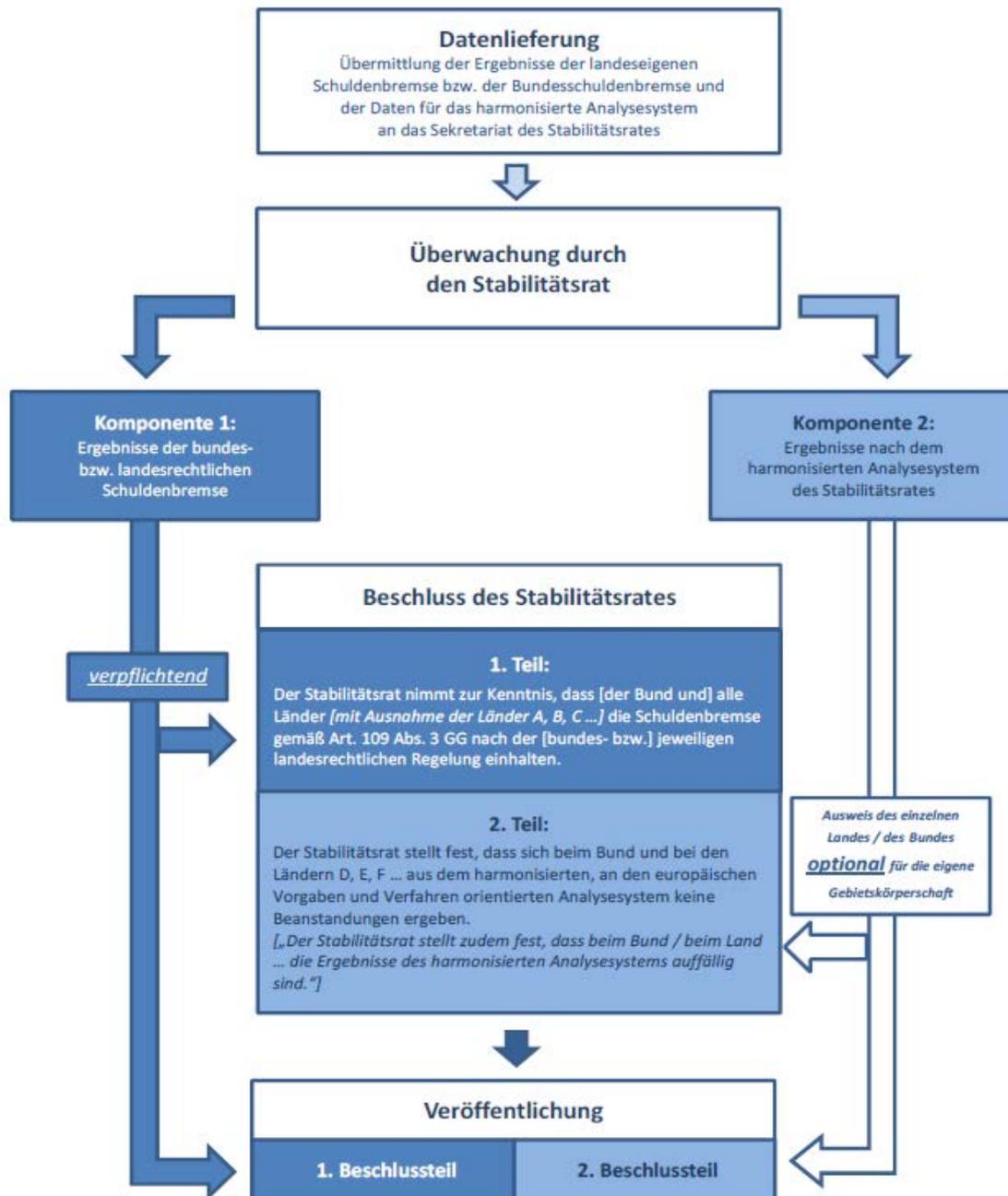
In seiner Sitzung am 6. Dezember 2018 beschloss der Stabilitätsrat als Grundlage der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 ein Kompendium. Danach besteht das künftige Überwachungssystem aus zwei Teilen, die dem nachfolgenden Schaubild<sup>4</sup> entnommen werden können:

---

<sup>2</sup> Vgl. u. a. Ausführungen zu Nr. 3 des Jahresberichts 2015, Teilziffer 2.7 (Drucksache 16/4650).

<sup>3</sup> Nach Ansicht der Deutschen Bundesbank scheint eine effektive Haushaltsüberwachung ohne geeignete Übersichten zu laufenden Entwicklungen und Länderplanungen mit Ausweis von Handlungsbedarfen zum Wahren der jeweiligen Regeln kaum möglich. Das Datenmaterial zu den Länderergebnissen und Planungen müsse hierfür aussagekräftiger sein. Der Stabilitätsrat als zentrale Institution der Haushaltsüberwachung in Deutschland sollte zügig auf eine stringente und aussagekräftige Datengrundlage hinwirken (vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2011, S. 109).

<sup>4</sup> Vgl. Beschluss zu TOP 5 der Sitzung des Stabilitätsrats vom 6. Dezember 2018.



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.

Das Ministerium der Finanzen hat im Dezember 2020 mitgeteilt, Rheinland-Pfalz werde sich für einen Ausweis der Ergebnisse nach dem harmonisierten Analysesystem im zweiten Beschlussteil des Stabilitätsrats entscheiden. Es habe sich bereits für eine Konjunkturbereinigung nach dem Konsolidierungshilfverfahren entschieden. Bei der Landesschuldenbremse werde am Steuertrendverfahren festgehalten. Ferner habe sich das Land für die Mitführung des Kreditaufnahmekontos entschieden. Die Tilgungsverpflichtung sei damit konsistent zur Schuldenbremse auf die ab 2020 tatsächlich aufgenommenen Schulden begrenzt. Auf das Kreditaufnahmekonto werde die Nettokreditaufnahme nach Bereinigung um finanzielle Transaktionen gebucht, da die strukturelle Nettokreditaufnahme die Zielgröße sowohl des harmonierten Analysesystems als auch der rheinland-pfälzischen Schuldenregel darstelle. Die jährliche Veränderung der Ausgabereise würden als besondere Finanzierungsvorgänge gemeldet, sofern der Bestand zum Ende des Jahres 2018 nicht unterschritten werde. Diese Entscheidung komme im diesjährigen Verfahren nicht zu tragen, da die Ausgabereise im Rahmen des Haushaltsabschlusses ermittelt würden und sich der aktuelle Berichtszeitraum auf die Jahre 2020 und 2021 beschränke.

**Anlage 3**  
**zu dem Beitrag Nr. 3**  
**Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt**

Hauptgruppe	Zweckbestimmung	Einheit	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 zu 2010 Veränderung absolut, relativ
0	<b>Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben</b> Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	8.396	8.888	9.735	10.255	10.607	11.017	12.053	12.852	12.834	14.019	5.623
		Mio. Euro	22	492	847	520	352	410	1.036	799	1.185	-18	1.185
		Prozent	0,3	5,9	9,5	5,3	3,4	3,9	9,4	6,6	6,6	-0,1	9,2
1	<b>Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.<sup>1</sup></b> Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	664	720	809	895	828	920	843	826	813	833	169
		Mio. Euro	2	56	89	86	-67	92	-77	-17	-13	-16	20
		Prozent	0,3	8,4	12,4	10,6	-7,5	11,1	-8,4	-2,0	-1,6	-2,5	25,5
2	<b>Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen</b> Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	2.048	1.988	2.299	2.443	2.927	3.063	3.204	3.357	3.397	3.306	1.258
		Mio. Euro	172	-60	311	144	484	136	141	153	40	40	61,4
		Prozent	9,2	-3,0	15,6	6,3	19,8	4,6	4,6	4,8	1,2	1,2	-2,7
3	<b>Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen</b> Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	8.973	10.321	9.430	7.719	7.433	6.617	6.834	4.796	4.165	4.437	-4.536
		Mio. Euro	942	1.348	-891	-1.711	-286	-816	217	-2.038	-631	-631	-50,5
		Prozent	11,7	15,0	-8,6	-18,1	-3,7	-11,0	3,3	-29,8	-13,2	-13,2	6,5
0-3	<b>Einnahmen</b> Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	20.081	21.917	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831	21.209	22.596	2.515
		Mio. Euro	1.138	1.836	356	-961	483	-178	1.317	-1.103	-622	-622	1.387
		Prozent	6,0	9,1	1,6	-4,3	2,3	-0,8	6,1	-4,8	-2,8	-2,8	12,5
4	<b>Personalausgaben</b> Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	5.150	5.307	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188	6.310	6.704	1.554
		Mio. Euro	169	157	90	71	157	194	194	233	122	394	30,2
		Prozent	3,4	3,0	1,7	1,3	2,9	2,4	2,0	2,0	2,0	2,0	6,2
5	<b>Sächliche Verwaltungskosten und Ausgaben für den Schuldendienst</b> Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	8.143	9.316	9.440	8.295	8.386	7.531	8.722	7.170	5.640	6.319	-1.824
		Mio. Euro	453	1.173	124	-1.145	91	-855	1.191	-1.552	-1.530	679	-22,4
		Prozent	5,9	14,4	1,3	-12,1	1,1	-10,2	15,8	-17,8	-21,3	12,0	
6	<b>Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b> Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	4.770	5.134	5.223	5.543	6.273	6.733	7.193	7.515	7.607	8.099	3.329
		Mio. Euro	254	364	89	320	730	460	460	322	92	492	69,8
		Prozent	5,6	7,6	1,7	6,1	13,2	7,3	6,8	4,5	1,2	1,2	
7+8	<b>Baumaßnahmen, Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen<sup>2,3</sup></b> Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	1.643	1.727	1.727	1.446	1.421	1.497	950	851	844	1.002	-641
		Mio. Euro	255	84	0	-281	-25	76	-547	-99	-7	158	-39,0
		Prozent	18,4	5,1	0,0	-16,3	-1,7	5,3	-36,5	-10,4	-0,9	-0,9	
9	<b>Besondere Finanzierungsausgaben</b> Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	374	434	486	560	90	95	113	106	808	473	99
		Mio. Euro	6	60	52	74	-470	5	18	-7	702	-335	26,5
		Prozent	1,6	16,0	12,0	15,2	-83,9	5,6	18,9	-5,9	660,4	-41,5	
4-9	<b>Ausgaben</b> Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	20.081	21.917	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831	21.209	22.596	2.515
		Mio. Euro	1.138	1.836	356	-961	483	-178	1.317	-1.103	-622	-622	1.387
		Prozent	6,0	9,1	1,6	-4,3	2,3	-0,8	6,1	-4,8	-2,8	-2,8	12,5

<sup>1</sup> In den Einnahmen der Hauptgruppe 1 sind 2010 bis 2016 Erstattungen des Pensionsfonds enthalten, vgl. Urteil des Verfassungsgerichts des Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (Az.: VGH N 2/15).

<sup>2</sup> In den Investitionsausgaben 2010 bis 2016 sind nichtinvestive Zuführungen an den Pensionsfonds enthalten, vgl. Urteil des Verfassungsgerichts des Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (Az.: VGH N 2/15).

<sup>3</sup> 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 Darlehensstiel (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 2015-2019<sup>1</sup>  
Kernhaushalte der Flächenländer<sup>2</sup>**

**1. Einnahmen****1.1 Bereinigte Gesamteinnahmen<sup>3</sup>**

Land	MV	ST	BY	BW	TH	BB	HE	SN	SH	SL	RP	NW	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2019	5.382	5.174	5.036	4.960	4.900	4.841	4.779	4.761	4.571	4.540	4.516	4.371	4.279	4.716	- 4,2 %
2015-2019	5.055	4.941	4.642	4.555	4.659	4.639	4.458	4.598	4.177	4.201	4.165	4.005	3.933	4.370	- 4,7 %

**1.2 Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)**

Land	BY	HE	BW	NW	SH	RP	NI	MV	SL	TH	BB	ST	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2019	3.991	3.888	3.690	3.459	3.453	3.407	3.405	3.331	3.327	3.314	3.311	3.309	3.281	3.592	- 5,1 %
2015-2019	3.679	3.599	3.435	3.140	3.149	3.072	3.092	3.006	3.058	3.013	3.045	3.012	2.982	3.292	- 6,7 %

**1.3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)**

Land	MV	ST	TH	SN	BB	SL	BW	RP <sup>4</sup>	SH	NW	NI	HE	BY	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2019	1.458	1.422	1.216	1.129	1.124	1.007	874	808	758	631	622	582	537	760	6,3 %
2015-2019	1.487	1.457	1.293	1.244	1.214	957	813	805	712	580	570	559	519	739	8,8 %

**1.4 Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33, 34)**

Land	MV	ST	TH	SN	BB	SH	BY	HE	NW	BW	RP	SL	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2019	372	292	236	233	229	174	126	111	104	95	76	74	65	132	- 42,5 %
2015-2019	320	311	207	219	200	137	115	95	94	103	63	60	61	122	- 48,9 %

**2. Ausgaben****2.1 Bereinigte Gesamtausgaben**

Land	MV	BB	ST	BY	SN	BW	TH	SH	HE	SL	NW	RP	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2019	5.327	5.318	5.180	4.952	4.772	4.694	4.692	4.689	4.577	4.540	4.289	4.209	4.066	4.614	- 8,8 %
2015-2019	4.855	4.596	4.829	4.456	4.519	4.422	4.396	4.292	4.377	4.267	4.013	4.031	3.781	4.279	- 5,8 %

**2.2 Personalausgaben (HGr. 4)**

Land	BY	SL	HE	RP	BW	NI	NW	SH	MV	TH	ST	BB	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2019	1.808	1.654	1.653	1.639	1.639	1.603	1.515	1.497	1.311	1.309	1.199	1.183	1.169	1.558	5,2 %
2015-2019	1.689	1.569	1.547	1.521	1.530	1.492	1.416	1.402	1.237	1.230	1.153	1.082	1.080	1.455	4,5 %

**2.3 Sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)**

Land	BY	HE	MV	BB	SN	SH	TH	RP	BW	NW	NI	SL	ST	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2019	316	303	286	271	237	235	228	227	225	201	191	162	162	240	- 5,2 %
2015-2019	295	316	271	259	290	226	216	260	207	214	190	174	157	239	8,7 %

**2.4 Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)**

Land	SL	ST	TH	HE	SH	MV	NI	RP	NW	BW	BB	BY	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2019	320	158	146	144	142	134	125	117	112	111	108	41	30	105	10,6 %
2015-2019	378	200	183	163	181	148	148	170	148	128	124	53	43	130	30,7 %

**2.5 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)**

Land	ST	BB	MV	SN	TH	BW	SH	BY	HE	NW	SL	RP <sup>4</sup>	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2019	2.912	2.846	2.636	2.627	2.338	2.306	2.280	2.202	2.157	1.994	1.989	1.980	1.944	2.216	- 10,6 %
2015-2019	2.716	2.572	2.496	2.357	2.194	2.162	1.976	1.936	2.061	1.858	1.766	1.860	1.774	2.033	- 8,5 %

**2.6 Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 7, 8)**

Land	MV	BB	ST	SN	TH	BY	SH	NW	SL	BW	HE	RP <sup>4</sup>	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2019	959	910	749	709	671	584	536	468	415	413	321	245	203	495	- 50,5 %
2015-2019	703	559	602	750	573	482	506	378	381	395	290	221	177	422	- 47,6 %

**3. Finanzierungssaldo aus Einnahmen und Ausgaben<sup>5</sup>**

Land	RP	BW	NI	TH	HE	BY	NW	MV	SL	ST	SN	SH	BB	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2019	308	270	215	209	199	84	82	55	0	- 6	- 11	- 118	- 476	103	199,9 %
2015-2019	134	137	152	264	79	187	- 8	200	- 66	113	82	- 115	43	92	45,7 %

**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
2019	14.124	9.846	9.071	8.024	7.142	7.091	6.801	6.395	6.085	5.020	3.327	1.043	686	5.418	31,8 %
2015-2019	14.073	9.445	8.945	7.863	7.954	7.255	6.892	6.634	6.239	5.258	3.611	1.404	890	5.536	43,7 %

**II. Anteile ausgewählter Einnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen sowie ausgewählter Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben 2015-2019 in %  
Kernhaushalte der Flächenländer**

**1. Einnahmen****1.1 Anteil Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)**

Land	HE	NI	BY	NW	SH	RP	BW	SL	SN	BB	TH	ST	MV	Ø FL ohne RP
2019	81,4	79,6	79,2	79,1	75,5	75,4	74,4	73,3	68,9	68,4	67,6	64,0	61,9	76,2
2015–2019	80,6	78,4	79,2	78,2	75,4	73,2	75,7	72,7	63,8	64,8	63,8	60,1	58,8	75,1

**1.2 Anteil Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)**

Land	ST	MV	TH	SN	BB	SL	RP <sup>4</sup>	BW	SH	NI	NW	HE	BY	Ø FL ohne RP
2019	27,5	27,1	24,8	23,7	23,2	22,2	17,9	17,6	16,6	14,5	14,4	12,2	10,7	16,1
2015–2019	30,0	30,1	28,6	27,9	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	BY	NW	HE	BW	RP	SL	NI	Ø FL ohne RP
2019	6,9	5,6	4,9	4,8	4,7	3,8	2,5	2,4	2,3	1,9	1,7	1,6	1,5	2,8
2015–2019	6,2	6,5	4,7	4,3	4,2	3,1	2,5	2,3	2,1	2,4	1,5	1,4	1,6	2,8

**2. Ausgaben****2.1 Anteil Personalausgaben (HGr. 4)**

Land	NI	RP	BY	SL	HE	NW	BW	SH	TH	MV	SN	ST	BB	Ø FL ohne RP
2019	39,4	39,0	36,5	36,4	36,1	35,3	34,9	31,9	27,9	24,6	24,5	23,1	22,3	33,8
2015–2019	39,4	37,7	38,0	36,8	35,4	35,3	34,6	32,9	28,0	25,5	23,9	23,9	23,6	34,0

**2.2 Anteil sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)**

Land	HE	BY	RP	MV	BB	SH	SN	TH	BW	NI	NW	SL	ST	Ø FL ohne RP
2019	6,6	6,4	5,4	5,4	5,1	5,0	5,0	4,9	4,8	4,7	4,7	3,6	3,1	5,2
2015–2019	7,2	6,6	6,5	5,6	5,7	5,3	6,4	4,9	4,7	5,0	5,3	4,1	3,3	5,6

**2.3 Anteil Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)**

Land	SL	HE	TH	NI	ST	SH	RP	NW	MV	BW	BB	BY	SN	Ø FL ohne RP
2019	7,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4	2,0	0,8	0,6	2,3
2015–2019	8,9	3,8	4,2	4,0	4,2	4,4	4,2	3,7	3,1	2,9	2,7	1,2	0,9	3,1

**2.4 Anteil Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)**

Land	ST	SN	BB	TH	MV	BW	SH	NI	HE	RP <sup>4</sup>	NW	BY	SL	Ø FL ohne RP
2019	56,2	55,0	53,5	49,8	49,5	49,1	48,6	47,8	47,1	47,1	46,5	44,5	43,8	48,0
2015–2019	56,2	52,1	56,1	49,9	51,4	48,8	46,2	46,9	47,0	46,1	46,3	43,4	41,3	47,5

**2.5 Anteil Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 7, 8)**

Land	MV	BB	SN	ST	TH	BY	SH	NW	SL	BW	HE	RP <sup>4,7</sup>	NI	Ø FL ohne RP
2019	18,0	17,1	14,9	14,5	14,3	11,8	11,4	10,9	9,2	8,8	7,0	5,8	5,0	10,7
2015–2019	14,4	12,0	16,6	12,4	13,0	10,8	11,2	9,4	8,9	9,0	6,6	5,5	4,7	9,8

Eventuelle Abweichungen sind rundungsbedingt.

<sup>1</sup> Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts und Fachserie 14 Reihe 5, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts. Einwohnerzahl jeweils zum 30. Juni sowie Einnahmen und Ausgaben (Kernhaushalte) der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister.

<sup>2</sup> Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in unterschiedlichem Umfang schränken die Vergleichbarkeit ein.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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 für 2015 und 2016 ausgewiesenen Ergebnisse korrigiert.

<sup>5</sup> Bereinigte Einnahmen abzüglich der bereinigten Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen.

<sup>6</sup> Infolge der Auflösung des Pensionsfonds sind 2017 knapp 4,8 Mrd. € Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich entfallen.

<sup>7</sup> Einschließlich der Investitionen der Landesbetriebe (292 Mio €) betrug die Investitionsquote 2019 vereinfacht berechnet 7,5 %.

Abkürzungen:

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	$\frac{\text{Nettokreditaufnahme insgesamt}}{\text{bereinigte Gesamtausgaben}}$

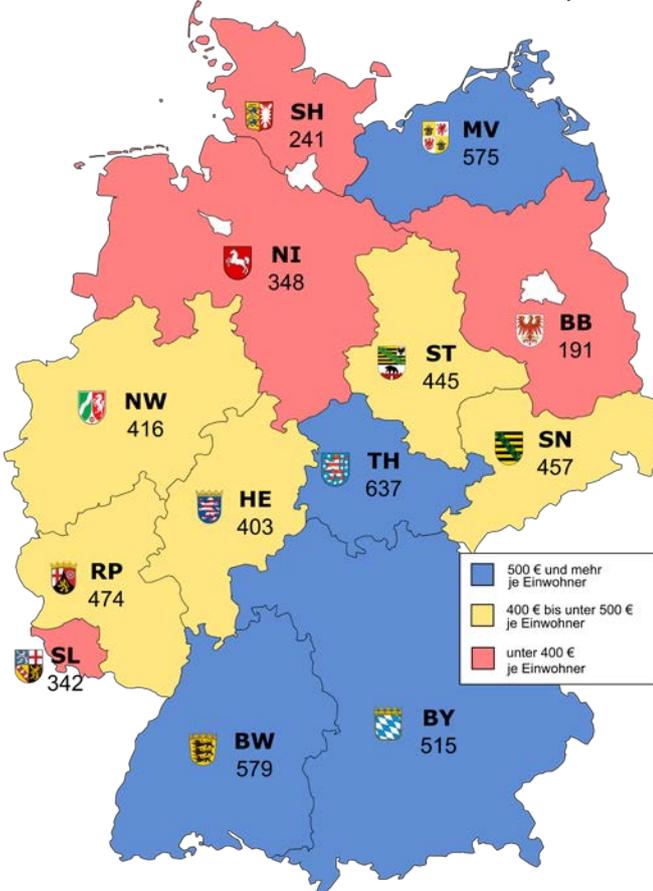
Konjunkturkomponente	Nach Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen davon sind zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite möglich. In dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 Landesverfassung wurde festgelegt, dass 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, Abbaupflichtung 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**

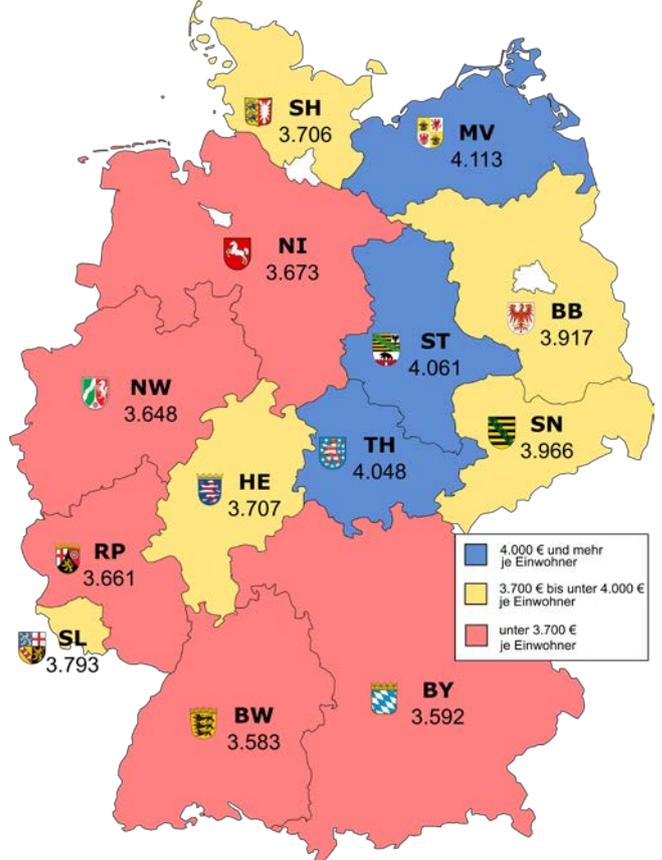
**Überschüsse der laufenden Rechnungen 2019 in € je Einwohner**

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 447 € je Einwohner



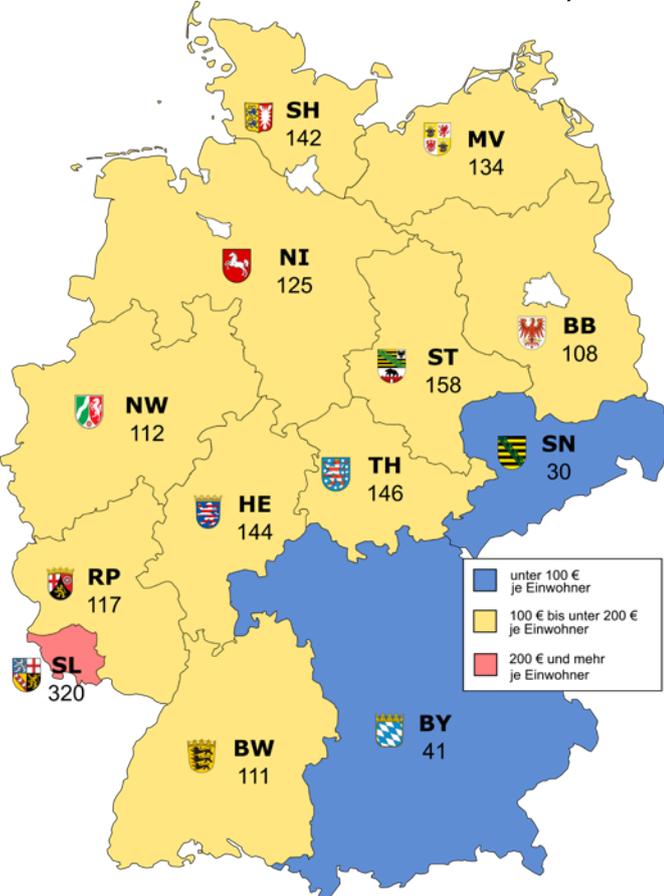
**Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich (netto), Bundesergänzungszuweisungen und Kfz-Steuerkompensation 2019 in € je Einwohner**

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 3.702 €



**Zinsausgaben 2019 in € je Einwohner**

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 105 € je Einwohner



**Schulden zum 31. Dezember 2019 in € je Einwohner**

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 5.418 €

